

Justyna Kołyska

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wielkość i struktura finansowego wsparcia rolnictwa w Polsce i krajach członkowskich Unii Europejskiej

Wstęp

W Polsce rolnictwo zawsze odgrywało ważną rolę w strukturze gospodarki. Obecnie wśród członków Unii Europejskiej kraj nasz postrzegany jest jako rolniczy. Pod względem powierzchni użytków rolnych Polska zajmuje trzecie miejsce w Europie, po Francji i Hiszpanii. Mniejsza liczba gospodarstw rolnych znajduje się jedynie w Rumunii. W 2007 roku udział rolnictwa w tworzeniu wartości dodanej brutto wyniósł 4,3% (podczas gdy średnia dla UE27 1,9%); wyższym poziomem charakteryzowały się jedynie takie kraje, jak: Litwa, Bułgaria i Rumunia [Polska w Unii Europejskiej 2008]. Mimo coraz częściej pojawiających się na arenie międzynarodowej nacisków na liberalizację tego obszaru gospodarki, stale zwiększa się rola polityki rolnej, a co za tym idzie wzrastają wydatki na rolnictwo i obszary wiejskie. Choć interwencjonizm rolny krajów wysoko rozwiniętych wiąże się z kosztami, którymi obarczane są ich społeczeństwa, a także zniekształca konkurencyjność ofert krajów rozwijających się na rynku światowym, to wciąż stosowane są instrumenty wsparcia w tym sektorze.

Szczególna rola polityki państwa na rzecz rolnictwa wynika z jego funkcji, specyfiki, a także zjawisk zachodzących w światowym i europejskim agrobiznesie. Rolnictwo jest ważne nie tylko dlatego, że wytwarza niezbędne dla egzystencji człowieka produkty żywnościowe, ale spełnia też wiele funkcji społecznych, kulturowych i ekologicznych. Według belgijskiego ekonomisty rolnego G. Huylenbroecka rolnictwo spełnia cztery rodzaje funkcji pozakomercyjnych [Wilkin 2009, s. 16]:

- 1) funkcje zielone: zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej;

- 2) funkcje błękitne: zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatrowej;
- 3) funkcje żółte: utrzymywanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturalnej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa;
- 4) funkcje białe: zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego i produkcja zdrowej żywności (food security and food safety).

Specyfika rolnictwa wynika z jego odmienności i natury uwarunkowanej procesami biologicznymi, a także z ograniczonej podaży ziemi. Skutkiem tego jest wolna cyrkulacja kapitału związana z cyklicznością produkcji, niska stopa zwrotu zaangażowanego kapitału, duże obciążenie produkcji kosztami stałymi, częste wahania dochodów rolniczych. Dodatkowo, negatywnym zjawiskiem dotyczącym producentów rolnych jest przechwytywanie nadwyżki ekonomicznej z produkcji rolnej przez pozarolnicze ogniwa agrobiznesu: przetwórstwo, handel i sferę zaopatrzenia w środki produkcji rolnej [Woś, Zegar 2002]. Szczegółne zadania polityki rolnej dotyczą kryzysu ekonomicznego, w jakim obecnie znajduje się światowa gospodarka. Wszystko to powoduje, że konieczne jest prowadzenie aktywnej polityki państwa zarówno w zakresie wspierania krajowego rolnictwa, jak i odpowiedniego kształtowania instrumentów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej [Chotkowski 2009, s. 31–35].

Cel i metoda badań

Precyzyjne określenie wielkości i charakteru wsparcia sektora rolnego jest zadaniem trudnym ze względu na niewielką dostępność informacji dotyczących tego zjawiska w poszczególnych krajach. W międzynarodowym dialogu na temat polityki rolnej wykorzystywane są dane OECD zawierające najszerszy zakres przejrzystych i najbardziej porównywalnych informacji [Wieliczko 2008, s. 5].

Celem publikacji jest ilościowa i jakościowa ocena polityki rolnej poprzez określenie wielkości i struktury wsparcia rolnictwa w Polsce na tle innych krajów, w szczególności krajów członkowskich Unii Europejskiej. Do pomiaru skali wsparcia publicznego w rolnictwie wykorzystano następujące wskaźniki:

- wskaźnik wsparcia producenta PSE¹ w ujęciu nominalnym i procentowym,
- wskaźnik wsparcia konsumenta CSE² w ujęciu nominalnym i procentowym,

¹ PSE (*Producer Support Estimate*) – wartość nominalna wszystkich transferów w skali roku od konsumentów i podatników do producentów rolnych, mierzona na poziomie gospodarstwa rolnego.

² CSE (*Consumer Support Estimate*) – wartość nominalna wszystkich transferów w skali roku do konsumentów produktów rolniczych, mierzona na poziomie gospodarstwa rolnego.

- współczynnik nominalnej ochrony producenta NAC_P oraz współczynnik nominalnej ochrony konsumenta NAC_C ³,
- wskaźnik wsparcia usług na rzecz rolnictwa GSSE⁴
- wskaźnik całkowitego poziomu wsparcia TSE⁵.

Wskaźnik wsparcia producenta PSE jest najczęściej spotykanym narzędziem pomiaru wsparcia uzyskiwanego przez rolników. Nie stanowi on „miary” wsparcia, a jedynie oszacowanie skali pomocy udzielonej sektorowi rolnemu. Wskaźnik szacuje działania zmieniające wpływ czynników makroekonomicznych na sektor rolny, jednak nie uwzględnia ewentualnych kosztów ponoszonych przez rolników w związku z oferowanymi przez państwo instrumentami wsparcia. Jego wadą jest również to, że szacuje on skalę wsparcia w wartościach nominalnych i na poziomie brutto [Wieliczko 2008, s. 11, 20]. Wskaźnik PSE określony procentowo oznacza odsetek przychodów brutto gospodarstwa rolnego uzyskiwanych dzięki wsparciu ze środków publicznych.

Wskaźnik wsparcia konsumenta CSE, jeśli kształtuje się na poziomie mniejszym od zera, określa wielkość ukrytego opodatkowania (obciążenia konsumentów) wynikającego z polityki wspierania rolnictwa. Jeśli natomiast CSE jest dodatni – wówczas konsumenci są wspierani przez subsydia a realizowana przez państwo polityka kreuje dodatkowy popyt na produkty rolne [Wieliczko 2008, s. 19].

NAC_P pokazuje, o ile procent przychody gospodarstw rolnych są wyższe dzięki stosowanemu systemowi wsparcia. Natomiast NAC_C uznawany jest jako wskaźnik orientacji rynkowej pokazujący stopień wpływu sygnałów rynkowych (lub interwencji rządowej) na kierunki konsumpcji produktów rolnych. Określa on, o ile procent wydatki konsumentów są wyższe w porównaniu z sytuacją, gdyby były oparte na cenach światowych bez jakiegokolwiek wsparcia. Wskaźnik równy jedności oznacza, że całkowite wydatki konsumpcyjne oparte są wyłącznie na cenach rynkowych, a wyższy od jedności – pokazuje zniekształcenia rynku [Przygodzka, s. 193].

W publikacji analizowano wielkość i zmiany wskaźników przed akcesją i po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Omówiono także strukturę wsparcia dla sektora rolnego i jej zmiany na przestrzeni lat (na podstawie struktury wskaźni-

³ NAC (*Nominal Assistance Coefficient*) – wskaźnik pomocy nominalnej. Informuje o rynkowej orientacji produkcji, czyli o stopniu elastyczności produkcji wobec wymagań rynkowych oraz interwencji państwa.

⁴ GSSE (*General Services Support Estimate*) – stanowi sumę transferów kierowanych do instytucji zajmujących się działalnością w obszarze rolnictwa. Najczęściej odnosi się go do wartości całkowitego wsparcia i wyraża w procentach.

⁵ TSE (*Total Support Estimate*) – wartość nominalna całkowitych transferów pieniężnych w skali roku, wynikających ze stosowania instrumentów polityki rolnej, niezależnie od ich celów oraz wpływu na produkcję i dochody gospodarstw rolnych lub konsumpcję produktów rolnych.

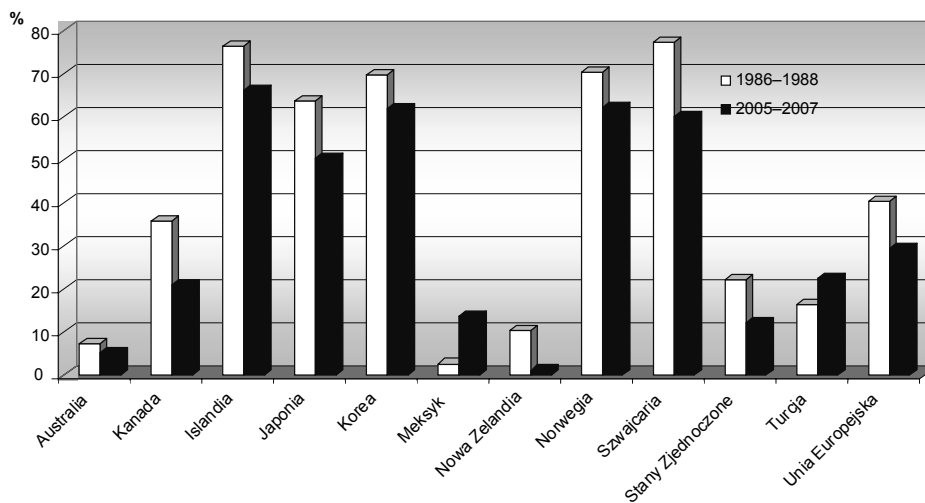
ków TSE, GSSE i PSE). Dane wykorzystane w opracowaniu zaczerpnięto z bazy OECD dostępnej na stronie internetowej pod adresem http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_33773_43352651_1_1_1_1,00.html (data odczytu – styczeń 2010).

Poziom wsparcia rolnictwa w Polsce na tle innych krajów

Poziom wsparcia rolnictwa wyrażony procentowym wskaźnikiem PSE w państwach OECD jest bardzo zróżnicowany. Najwyższym wskaźnikiem w 2007 roku charakteryzowały się takie kraje, jak: Szwajcaria (50%), Norwegia (53%), Islandia (60,6%), Korea (59,8%) i Japonia (45,5%), jednak także w Unii Europejskiej jest on wyższy od średniej dla wszystkich krajów OECD (25,5%). Najniższy jest w Nowej Zelandii, gdzie wynosi jedynie 0,7%. Szacuje się, że na obszarze OECD pomoc dla rolnictwa, wyrażona wskaźnikiem PSE, zmniejszyła się ze średnio 38% w latach 1986–1988, do 29% w latach 2004–2006. Od końca lat 90. nie odnotowano jednak większych zmian w łącznej pomocy kierowanej do producentów rolnych na całym obszarze OECD [Agricultural Policies in OECD... 2007]. Wielkości wskaźnika PSE w ostatnich latach świadczą o utrzymującym się wysokim stopniu protekcji i rozbudowanej pomocy państwa.

Wciąż widoczne są znaczne różnice między poziomem oraz tempem zmniejszania pomocy w poszczególnych krajach (rys. 1). Największy spadek poziomu wsparcia w latach 1986–2007 odnotowano w Nowej Zelandii (gdzie był niewielki), w Stanach Zjednoczonych – o 45% oraz w Kanadzie – o ponad 40%. W Unii Europejskiej poziom wsparcia rolnictwa obniżył się w tym okresie o ok. 27%.

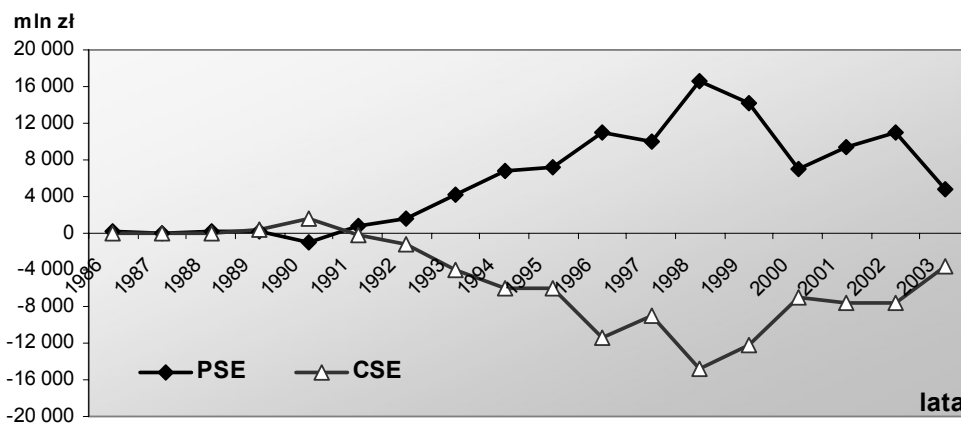
Dane o wielkości wsparcia w Polsce dotyczą okresu od 1986 do 2003 roku. Od 2004 roku, kiedy to staliśmy się członkiem Unii Europejskiej, brak jest odrębnych danych dotyczących Polski, ponieważ w zestawieniach OECD cała Wspólnota jest traktowana jako jeden podmiot. Oszacowanie wielkości wsparcia dla każdego z państw członkowskich jest trudne ze względu na małą dostępność danych, zwłaszcza o krajowych instrumentach wsparcia, a także poważne problemy w określeniu wartości pieniężnej niektórych instrumentów stanowiących ukryte wsparcie dla rolników (np. niższe opłaty za paliwo rolnicze) [Wieliczko 2008, s. 62–63]. Dlatego też analiza wielkości i zmian wskaźników PSE, NAC_p , CSE, NAC_p , GSSE i TSE w Polsce została przeprowadzona dla lat 1986–2003. W tym okresie wielkość wskaźnika PSE kształtowała się na poziomie od 108 mln zł w 1986 r. do 4,76 mld zł w 2003 roku (rys. 2). Najniższą – ujemną wartość osiągnął on w 1990 roku –1,05 mld zł, natomiast najwyższą w 1998 roku i wyniósł 16,5 mld zł.



Rysunek 1

Zmiany poziomu wskaźnika PSE (%) w krajach OECD w latach 1986–2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.



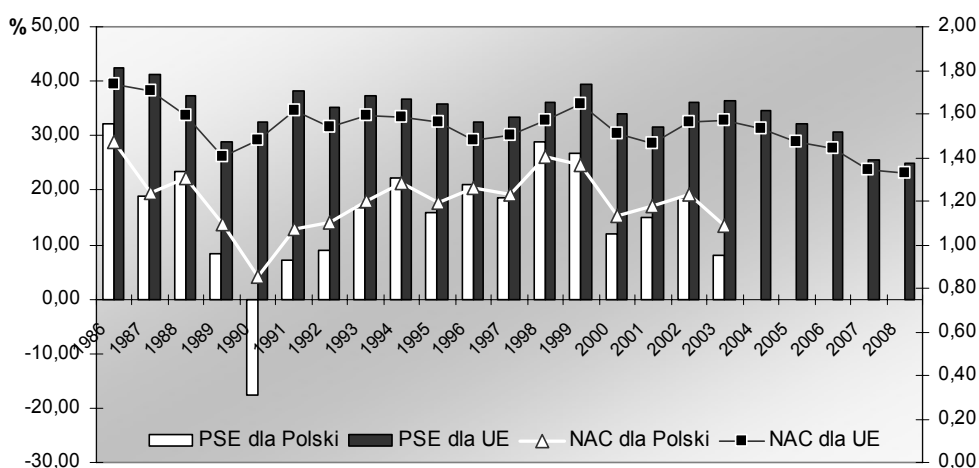
Rysunek 2

Wielkość wskaźnika PSE i CSE (mln zł) w Polsce w latach 1986–2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

W odniesieniu natomiast do przychodów brutto rolników, wskaźnik PSE przyjmował wartość od 32,14% w 1986 roku do 8,12% w 2003 roku (rys. 3). Najniższą – ujemną wartość osiągnął on w 1990 roku –17,73%, natomiast najwyższą w 1998 roku i wyniósł prawie 29%. Właśnie w tym roku najbardziej zbliżył się do poziomu wskaźnika PSE w krajach Unii Europejskiej. W porównaniu

jednak do krajów członkowskich UE był on zawsze niższy, w latach 1986–2003 średnio o około 20%. W badanym okresie poziom wskaźnika PSE zmniejszył się w Polsce o prawie 75%, podczas gdy w Unii Europejskiej w analogicznym okresie o niespełna 15%. Objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną z pewnością spowodowało zwiększenie poziomu wsparcia dla sektora rolnego w naszym kraju, jednak należy pamiętać, iż nie wszystkie instrumenty zostały wprowadzone od momentu akcesji, czego najlepszym przykładem może być system płatności bezpośrednich. W 2004 roku, po uwzględnieniu pomocy krajowej, poziom płatności bezpośrednich w Polsce stanowił 55% poziomu płatności występujących w „starej 15”, a zrównanie poziomu płatności nastąpi dopiero w 2013 roku.



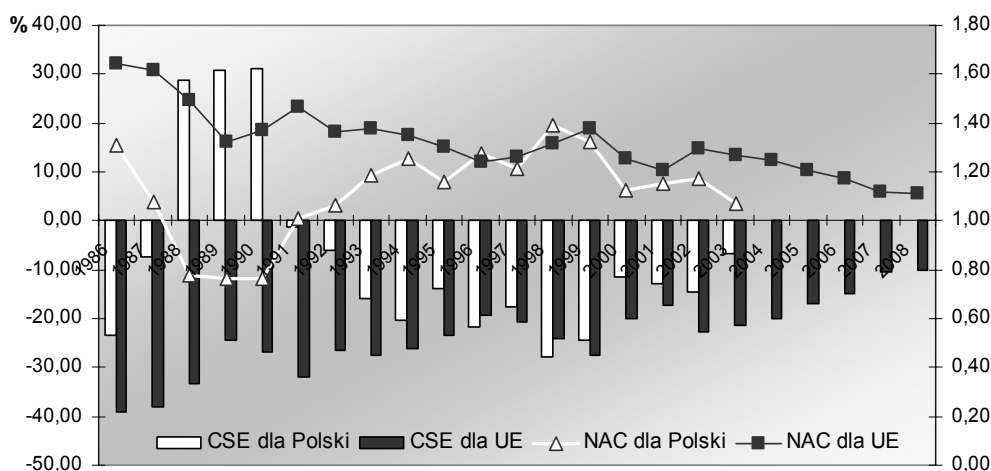
Rysunek 3

Porównanie wielkości wskaźnika PSE (%) i NAC_p w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 1986–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Na rysunku 3 zaprezentowano także zmiany wielkości wskaźnika NAC_p w Polsce i UE. Przeciętna wielkość tego wskaźnika w Polsce w latach 1986–2003 wynosiła 1,21, co oznacza, iż rolnicze przychody brutto były 1,21-krotnie wyższe od tych, które wystąpiłyby w przypadku braku jakiegokolwiek wsparcia budżetowego rolników. Jednak w 2003 roku wskaźnik był bliski jedności (1,09), co świadczy o niewielkim wpływie wsparcia na dochody producentów. W analogicznym okresie w Unii Europejskiej średnia wartość wskaźnika NAC_p wynosiła 1,56 czyli dochody rolników unijnych były o 56% wyższe dzięki stosowanemu systemowi wsparcia. Wielkość wskaźnika NAC_p w ostatnich czterech latach uległa obniżeniu w krajach UE do 1,33 w 2008 roku, co oznacza wciąż znaczne wsparcie dochodów producentów rolnych.

Równoległe do zmian w poziomie wsparcia producentów rolnych w analizowanym okresie miały miejsce znaczące zmiany w wielkości wskaźnika wsparcia konsumenta. W Polsce przyjmował on zarówno ujemne, jak i dodatnie wartości. W latach 1988–1990 roczna wartość transferów brutto uzyskiwanych przez konsumentów produktów rolnych była większa od zera, na poziomie ok. 30% (rys. 4), co oznacza, że wydatki konsumpcyjne w 30% wspierane były przez państwo. W pozostałych latach wskaźnik przyjmował wartość ujemną. Najniższy poziom osiągnął w 1998 roku (–20%) i od tamtej pory systematycznie wzrastał do poziomu –6,7% w 2003 roku. Biorąc pod uwagę zmianę wielkości procentowego wskaźnika CSE można powiedzieć, że w analizowanym okresie spadło wsparcie rolnictwa związane z transferami od konsumentów do producentów.



Rysunek 4

Porównanie wielkości wskaźnika CSE (%) oraz NAC_C w Polsce i w Unii Europejskiej w latach 1986–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Jeszcze wyraźniej tendencja ta jest widoczna w przypadku Unii Europejskiej, gdzie wsparcie rolnictwa przez konsumentów mierzone procentowym wskaźnikiem CSE, zmalało niemal czterokrotnie z –39,24% w 1986 roku do –10,05% w 2008 roku. Nadal jednak konsumenci w znacznym stopniu obciążeni są kosztami pomocy producentom rolnym.

Podobne wnioski nasuwają się podczas analizy wielkości współczynnika NAC_C . W Polsce osiągał on wartości z przedziału od 0,76 do 1,39 (średnia wartość wskaźnika w latach 1986–2003 wyniosła 1,12). W 2003 roku wielkość

wskaźnika wynosiła 1,07. W krajach członkowskich UE średnia wielkość wskaźnika NACc wyniosła 1,32, natomiast w ostatnich latach spadła do 1,11. Oznacza to, iż wydatki pierwotnych konsumentów były w Polsce średnio o 12%, a w UE o 32%, wyższe, w porównaniu z sytuacją, gdyby były oparte na cenach światowych bez jakiegokolwiek wsparcia.

W badanym okresie wielkość całkowitego wsparcia mierzona za pomocą wskaźnika TSE utrzymywała się w krajach OECD na prawie niezmiennym poziomie ok. 300 mln euro rocznie. W ostatnich jednak latach wartość TSE w odniesieniu do PKB obniżyła się o ponad połowę w stosunku do okresu 1986–1988 z 2,5% do niespełna 1% (tab. 1). W przypadku Unii Europejskiej wskaźnik TSE w ujęciu nominalnym wzrósł nieznacznie, natomiast spadł udział wskaźnika w PKB z 2,7% w latach 1986–1988 do 1% w latach 2005–2007. W Polsce wielkość całkowitego poziomu wsparcia w latach 1986–1988 oszacowano na poziomie 172 mln zł, a w latach 2001–2003 wyniósł on 9,76 mld zł, jednak procentowy udział wskaźnika TSE w PKB spadł w analizowanym okresie z 3,9% w latach 1986–1988 do 1,5% w latach 2001–2003 (obliczenia własne na podstawie danych OECD).

Tabela 1

Zmiany wskaźnika TSE w krajach OECD w latach 1986–2007

Wyszczególnienie	TSE			
	mln euro		udział w PKB (%)	
	1986–1988	2005–2007	1986–1988	2005–2007
Australia	1 180	1 702	0,6	0,3
Kanada	6 875	7 370	1,8	0,7
Islandia	231	197	5,0	1,4
Japonia	52 703	38 207	2,4	1,1
Korea	11 842	21 954	9,0	3,2
Meksyk	8 402	5 264	2,8	0,8
Nowa Zelandia	521	220	1,6	0,3
Norwegia	2 847	2 489	3,6	0,9
Szwajcaria	5 883	4 193	3,8	1,4
Stany Zjednoczone	58 501	79 220	1,3	0,8
Turcja	3 103	10 613	3,9	3,2
Unia Europejska	102 804	117 515	2,7	1,0
OECD	272 433	285 906	2,49	0,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Struktura wsparcia rolnictwa w Polsce i UE

Nie tylko skala wsparcia rolnictwa różni się znacząco w Polsce i innych krajach OECD (w tym również krajach członkowskich Unii Europejskiej). Pomoc finansowa dla rolnictwa w poszczególnych krajach przybiera także różne formy i jest transferowana przy pomocy innych instrumentów.

Różnice w strukturze wsparcia rolnictwa w Polsce i UE ukazuje między innymi analiza przepływów środków finansowych od konsumentów i podatników, w ramach całkowitego wskaźnika wsparcia TSE. W Polsce, w ujęciu nominalnym, znacznie wzrosło obciążenie zarówno konsumentów, jak i podatników w porównaniu z latami 80-tymi. Największa wartość transferów przypadła na lata 1996–1999 (w przypadku transferu od podatników także na lata 2001–2002). W porównaniu do 1998 roku, przepływy od konsumentów na rzecz rolnictwa zmniejszyły się do 2002 r. o 50%, a w 2003 r. o 71%. Transfery od podatników w 2002 roku były 1,65-krotnie wyższe niż w 1998 roku, ale w roku 2003 obniżyły się, osiągając poziom o 33% niższy niż w 1998 roku. W Unii Europejskiej w całym badanym okresie znacznie zmalała wysokość transferów od konsumentów (o 58%), ale ponadtrzykrotnie wzrosła wartość transferów ze strony podatników (tab. 2).

Tabela 2

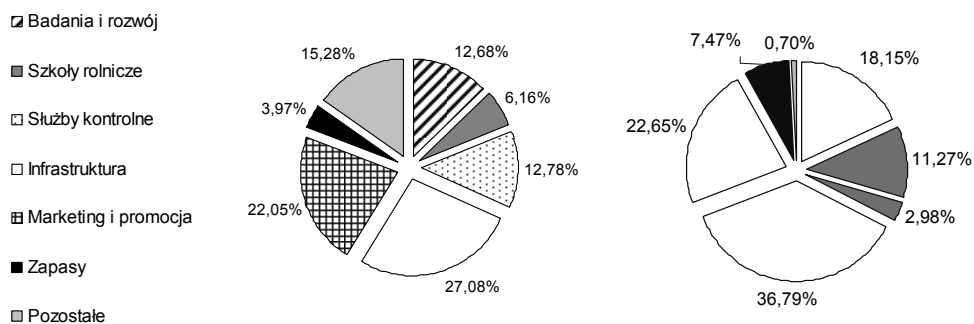
Szacunkowa skala transferów od konsumentów i podatników w Polsce i Unii Europejskiej w wybranych latach

Wyszczególnienie	Polska (mln zł)				Unia Europejska (mln ECU)				
	1986	1992	1998	2003	1986	1992	1998	2003	2008
TSE	149	1 966	18 391	6 308	107 111	105 415	112 479	119 222	114 629
Transfery od konsumentów	112	1 144	15 948	4 633	85 321	64 085	60 975	52 359	36 216
Transfery od podatników	42	1 020	2 830	1 889	23 523	42 090	52 141	67 665	79 500
Przychody budżetowe	-6	-197	-387	-214	-1 733	-760	-637	-802	-1 087

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Także wielkość i udział wskaźnika wsparcia usług na rzecz rolnictwa GSSE we wskaźniku TSE obrazuje zmiany struktury wsparcia rolnictwa na przestrzeni lat. W okresie 1986–2003 udział form wsparcia wliczanych do wskaźnika GSSE we wskaźniku TSE wzrósł w Polsce z 3% do 22%, podczas gdy w Unii Europejskiej wzrósł z 8% w latach 1986–1988 do 10% w latach 2005–2007 (obliczenia własne na podstawie danych OECD). Różnice w strukturze wsparcia oferowanego rolnictwu można obserwować również, analizując sam wskaźnik wsparcia usług GSSE [Wieliczko, s. 40]. Na poniższych rysunkach dokonano porównania struktury wydatków w ramach wskaźnika GSSE w Polsce i Unii

Europejskiej. W latach 2002–2003 w naszym kraju 27% wsparcia usług związanych z rolnictwem to wydatki na infrastrukturę. Kolejne pozycje stanowią środki na marketing i promocję – 22%, badania i rozwój – 13% oraz działalność służb kontrolnych – 13%. Na szkoły rolnicze przeznaczonych jest 6%, a na zapasy 4% środków w ramach wskaźnika wsparcia usług (rys. 5).



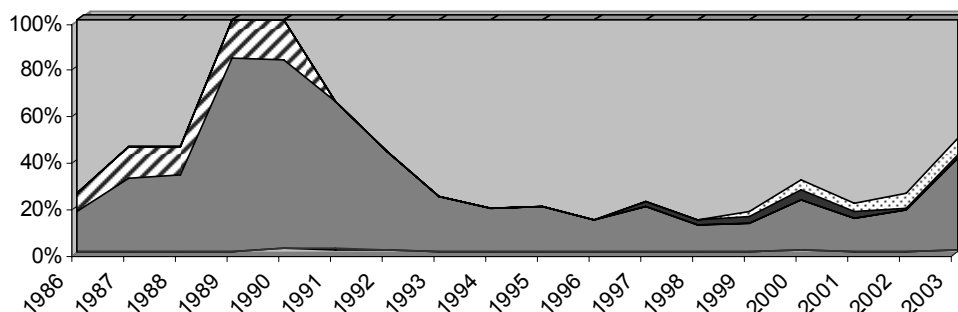
Rysunek 5

Struktura wskaźnika GSSE w Polsce w latach 2002–2003 (lewa strona) oraz w Unii Europejskiej w 2003 roku (prawa strona)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej większy odsetek środków finansowych kierowanych jest na rozbudowę infrastruktury – 37%, badania i rozwój – 18%, szkoły rolnicze – 11%, a także na zapasy – 7,5%. Mniejszy udział procentowy mają wydatki na funkcjonowanie służb kontrolnych, a na marketing i promocję są na podobnym poziomie – 23%. Natomiast struktura wskaźnika GSSE w Polsce i UE według danych z 2007 roku jest bardzo podobna (obliczenia własne na podstawie danych OECD) – największa część wydatków przeznaczonych jest na infrastrukturę (w UE prawie 36%), marketing i promocję (ok. 25%) oraz badania i rozwój (prawie 20%).

Kolejnym źródłem informacji na temat form pomocy kierowanej do rolnictwa może być struktura wskaźnika PSE. W Polsce w strukturze PSE przez długi czas największą część stanowiło wsparcie cen rynkowych (poza latami 1989–1991, kiedy to największą rolę odgrywały płatności oparte na wykorzystywanych nakładach). Obecnie udział tej formy systematycznie maleje, i w 2003 roku wynosił ok. 50% (rys. 6). Na początku badanego okresu ważną formą wsparcia były też płatności oparte na historycznych uprawnieniach. Jednak w ostatnich pięciu latach widocznie wzrasta znaczenie innych form wsparcia, takich jak: płatności do powierzchni lub liczby zwierząt hodowlanych (2–3%) oraz płatności oparte na wielkości produkcji (7,6% w 2003 r.). Udział płatności opartych na wykorzystywanych nakładach wynosił w 2003 roku ok. 40%.



- Wsparcie cen rynkowych
- ▨ Płatności oparte na wielkości produkcji
- Płatności oparte na wielkości powierzchni objętej uprawą lub liczbie zwierząt hodowlanych
- ▩ Płatności oparte na historycznych uprawnieniach
- Płatności oparte na wykorzystywanych nakładach
- ▨ Płatności oparte na ograniczeniach w zakresie nakładów
- Pozostałe płatności

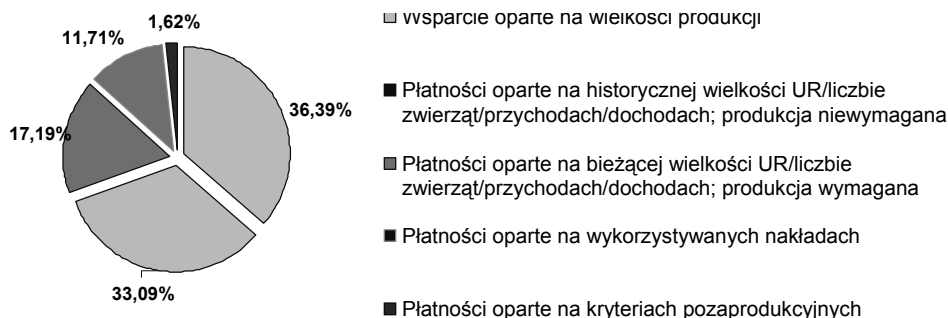
Rysunek 6

Struktura wskaźnika PSE w Polsce w latach 1986–2003

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

W Unii Europejskiej zmiany w strukturze wskaźnika PSE zostały zapoczątkowane już na początku XX wieku. W badanym okresie udział wsparcia opartego na wielkości produkcji zmniejszyła się z 93% w 1986 r. do 36% w 2007 roku. Systematycznie wzrastał też udział płatności opartych na wykorzystywanych nakładach (z 4% do 12%). Płatności oparte na bieżących wielkościach (UR/liczbie zwierząt/przychodach/dochodach) odgrywały znaczącą rolę w latach 1992–2004 (ok. 30% wsparcia kierowanego do producentów). Po akcesji nowych członków w 2004 roku udział tej formy spadł do 17%. Od 2004 r. pojawiły się także płatności oparte na wielkościach historycznych, co było związane z upraszczaniem systemu płatności bezpośrednich. W 2007 roku ich udział wynosił 33% (rys. 7).

Efektywność wsparcia kierowanego do sektora rolnego nie jest wysoka – 80% transferów finansowych zanim trafi do gospodarstwa rolnego jest przechwytywanych przez producentów środków produkcji oraz sektory przetwórstwa i handlu, a część środków zasila właścicieli ziemi, którzy nie są rolnikami (Analysis of the 2003 CAP Reform 2004). W ostatnim okresie można jednak zauważyć postęp w transferowaniu pomocy do producentów, polegający na wyraźnym odwróceniu od środków przeznaczonych na wsparcie produkcji konkretnych towarów (OECD), jak również na oparciu płatności na nowych kryteriach.

**Rysunek 7**

Struktura wskaźnika PSE w Unii Europejskiej w 2008 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Według obliczeń Sekcji Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej FAPA najmniej efektywnym z instrumentów wsparcia są subsydia środków do produkcji rolniczej, mało efektywne jest podtrzymywanie cen oraz dopłaty do produkcji, natomiast najbardziej efektywne – płatności bezpośrednie (tab. 3). Największy odsetek korzyści z kierowanej do rolnictwa pomocy kapitalizuje się w ziemi (co ma odzwierciedlenie w jej wzrastających cenach), natomiast niewielki procent wsparcia zwiększa dochody gospodarstw. W Polsce efektywność poszczególnych instrumentów powinna być wyższa ze względu na niewielką skalę dzierżawy gruntów rolnych. Zmiana struktury instrumentów wsparcia kierowanego do rolnictwa jest więc zjawiskiem pozytywnym, gdyż wzrasta udział form bardziej efektywnych.

Tabela 3

Efektywność transferów do sektora rolnego w zależności od stosowanych instrumentów wsparcia

Instrument		Dopłaty do produkcji	Podtrzymywanie cen	Płatności obszarowe	Subsydia środków do produkcji
Podział transferów (%) między:	siłę roboczą w gospodarstwie	12	10	1	8
	ziemię w gospodarstwie	14	13	46	9
	właściciela dzierżawionej ziemi	14	13	45	9
	dostawców środków do produkcji	40	36	3	67
	koszty alternatywne	20	28	5	7
Efektywność transferów*		26	23	47	17

* suma procentowego udziału transferów do siły roboczej i ziemi w gospodarstwie

Źródło: Ziółkowska J.: *Mikroekonomiczna ocena efektywności finansowego wsparcia polskiego rolnictwa ze środków unijnych i krajowych w 2005 roku*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy 522, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006, s. 13.

Podsumowanie i wnioski

1. Wielkości wskaźnika PSE w ostatnich latach świadczą o utrzymującym się wysokim stopniu protekcji i rozbudowanej pomocy sektora rolnego w krajach OECD. Poziom wsparcia rolnictwa w Polsce w całym badanym okresie był niższy niż w Unii Europejskiej – w latach 1986–2003 średnio o ok. 20%. Jeśli chodzi natomiast o obciążenie budżetu wydatkami na rolnictwo, to było i jest ono wyższe w Polsce niż w krajach członkowskich UE. Na początku badanego okresu stosunek TSE do PKB wynosił odpowiednio 3,9% oraz 2,7%, a w ostatnich latach 1,5% oraz 1%.
2. Dzięki wsparciu rolnicze przychody brutto były w Polsce w analizowanym okresie średnio o 21%, a w UE o 56% wyższe. Choć wskaźnik NAC_P systematycznie maleje i w 2003 roku dla Polski był bliski jedności (1,09), to w krajach UE wyniósł w 2008 roku 1,33, co oznacza wciąż znaczne wsparcie dochodów unijnych producentów rolnych.
3. Zmniejsza się udział konsumentów we wspieraniu rolnictwa. Zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej, w analizowanym okresie spadło wsparcie związane z transferami od konsumentów do producentów (w Polsce o 71% w porównaniu z najwyższą wartością, a w UE o 58%), jednak w krajach unijnych konsumenci nadal w znacznym stopniu obciążeni są kosztami pomocy dla sektora rolnego – w UE wskaźnik NAC_C w 2008 roku osiągnął wartość 1,11.
4. W Polsce transfery do producentów rolnych od konsumentów wciąż są znacznie wyższe niż transfery od podatników (2,5-krotnie w 2003 r.), podczas gdy w UE obciążenie podatników kosztami polityki rolnej było w 2003 roku o 30% wyższe, a w 2008 roku 2,2 razy większe niż obciążenie konsumentów.
5. Znaczny odsetek (22%) pomocy dla sektora rolnego w Polsce, to wsparcie instytucji świadczących usługi na rzecz rolnictwa. W Unii Europejskiej udział ten wynosi 10%. W Polsce środki zaliczane do wskaźnika wsparcia usług w większym niż w UE stopniu dofinansowują działalność służb kontrolnych, choć podobnie jak w krajach członkowskich Wspólnoty największa ich część przeznaczana jest na takie pozycje, jak: inwestycje infrastrukturalne, marketing i promocja oraz badania i rozwój.
6. Objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną po akcesji do UE zapewne spowodowało zmianę poziomu i struktury wsparcia krajowego rolnictwa, jednak brak jest precyzyjnych danych dotyczących Polski, a próby oceny skali wsparcia można dokonać jedynie na podstawie informacji o wielkości pomocy publicznej przyznawanej sektorowi rolnemu w naszym kraju.
7. W większości krajów OECD wsparcie rolnictwa zostało znacznie ograniczone, mimo to w strukturze wsparcia nadal dominują środki pomocowe powiązane z wielkością produkcji. W Unii Europejskiej następuje zwiększenie

udziału form pomocy opartych na wykorzystywanych nakładach oraz kryteriach pozaprodukcyjnych, co zwiększa efektywność wsparcia kierowanego do rolnictwa. Ograniczony postęp można również obserwować w zakresie zmian polityki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Lepsze ukierunkowanie polityki na jasno zdefiniowane cele i beneficjentów zwiększyłyby ich skuteczność w spełnianiu celów na poziomie kraju, podniosło wydajność i poprawiło przejrzystość.

Literatura

- Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007, Summary in Polish*, OECD, 2007.
- Analysis of the 2003 CAP Reform*, OECD, 2004.
- CHOTKOWSKI J. 2009: *Dylematy polityki państwa wobec wsi i rolnictwa w Polsce*, Roczniki Naukowe Seria, tom XI, zeszyt 2, s. 31–35.
http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_33773_43352651_1_1_1_1,00.html.
- Polska w Unii Europejskiej 2008*, GUS, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_polska_w_ue_2008.pdf
- PRZYGODZKA R. 2006: *Polityka rolna Unii Europejskiej w świetle mierników OECD*, Materiały dostępne w sieci Internet pod adresem <http://www.ekrol.sggw.waw.pl/publikacje/pdf/prst15/Ref.21.pdf>, s. 193.
- WIELICZKO B. 2008: *Pomiar finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD*, Studia i monografie 142, IRIgŻ-PIB, Warszawa, s. 5, 11, 19–20, 62–63.
- WILKIN J. 2009: *Rolnictwo – funkcje teraz i w przyszłości*, Pomorski Przegląd Gospodarczy 3/2009 (42), s. 16.
- WOŚ A., ZEGAR J. 2002: *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa.
- ZIÓŁKOWSKA J. 2005: *Mikroekonomiczna ocena efektywności finansowego wsparcia polskiego rolnictwa ze środków unijnych i krajowych w 2005 roku*, Komunikaty Raporty Ekspertyzy 522, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 13.

The size and structure of financial support for agriculture in Poland and UE member states

Abstract

The special role of state policy on agricultural development, results from the features, characteristics and developments of agriculture as well as changes taking place in global and European agribusiness. The role of agricultural policy

is still increasing and thus, expenditure on agriculture and rural areas is raising. The aim of the paper is to define the size and structure of financial support for agricultural in Poland in compared to other countries and especially European Union members, based on the indicators used by OECD. Changes in the level and structure of support for producers and consumers of agricultural products in Poland and other countries were analyzed paying attention to the effectiveness of different support instrument.

