

Aldona Zawojska

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej SGGW

Rola płatności transferowych w kształtowaniu dochodów rolniczych na przykładzie krajów Unii Europejskiej

Wstęp

Treści polityki rolnej w różnych krajach są różne, ale ich wspólną cechą jest jej społeczno-gospodarczy kontekst. Oznacza to, że polityka rolna nie ma wyizolowanego, światowego modelu rolnictwa docelowego, a jest w każdym społeczeństwie pochodną sytuacji społeczno-ekonomicznej. W Unii Europejskiej docelowym podmiotem polityki rolnej było mansholtowskie gospodarstwo rolnicze, dostarczające rodzinie rolnika dochodów równych dochodom ludności pozarolniczej¹. Obok tego funkcjonuje model włoskiego i hiszpańskiego małego gospodarstwa rodzinnego.

Oczywiste jest, że polityka rolna skupia się nie tylko na dochodach rolniczych tych gospodarstw, ale również na efektywności produkcji, bezpieczeństwie żywnościowym i ekologii. Jednakże w krajach rozwiniętych gospodarczo wspieranie dochodów rolniczych stanowi obecnie, obok aspektów środowiskowych, problem dominujący. Dochody te muszą być bowiem odpowiednio wysokie, by gospodarstwa te, nieodzowne dla samowystarczalności rynku europejskiego, mogły się utrzymać, oraz by zapobiec nadmiernemu odpływowi ludności ze wsi do miasta. Polityka rolna jest więc równocześnie polityką w zakresie kształtowania dochodów, polityką zatrudnienia, strukturalną, regionalną i demograficzną.

Spróbujemy wyjaśnić, dlaczego podtrzymywanie dochodów rolniczych przez system cen stało się podstawowym elementem polityki rolnej EWG i dlaczego kładzie się coraz większe naciski na odchodzenie od tego systemu.

¹Twórca koncepcji polityki rolnej EWG M. Mansholt zaproponował w 1968 r. jako modele docelowe gospodarstwa rolnicze o następującej wielkości: gospodarstwa zbożowe: 80–120 ha (w zależności od jakości gleby); specjalizujące się w produkcji mleka: 40–60 krów; w chowie opasów bydła: 150–200 sztuk rocznie; produkujące jaja kurze: 450–600 sztuk rocznie. Tak określone wzorce stały się podstawą polityki strukturalnej EWG. W. Michna: Bezpieczeństwo żywnościowe i polityka rolna Polski na przełomie XX i XXI wieku., [W:] Polityka ekonomiczna i społeczna, zeszyt 22, Wyd. Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1992, str. 66.

Uzasadnienie (nie)interwencji rynkowej i pozarynkowej

Ocenę polityki rolnej przeprowadzono zgodnie z teorią ekonomii dobrobytu², według której system ekonomiczno-polityczny powinien działać tak, aby maksymalizować dobrobyt społeczny, wyrażony dochodem realnym każdego członka społeczeństwa, oraz efektywnie alokować zasoby. Z punktu widzenia funkcji społecznego dobrobytu ważne jest pytanie, czy społeczne wybory mogą być dokonywane w taki sposób, aby uwzględniły indywidualne preferencje.

Efektywność alokacji zasobów ocenia się za pomocą kryterium Pareto³. Tradycyjna ekonomia dobrobytu oparta na założeniu „pierwsze najlepsze” (*first-best*) ignoruje wybór między efektywnością i równością; bardziej realne założenie „drugie najlepsze” (*second-best*) staje się bardzo istotne dla zrozumienia jakiegokolwiek interwencji w gospodarce, szczególnie na rynkach rolnych.

W wariancie alokacji zasobów „pierwsze najlepsze”, opartym na efektywności w sensie Pareto, zakłada się, że rząd może bez wywołania zakłóceń (kosztów ekonomicznych⁵) zmienić, opartą na stosunkach własności czynników produkcji, dystrybucję dochodów, będącą wynikiem działania nieskrępowanych sił rynkowych. Według klasycznej teorii dobrobytu, gospodarka rynkowa z jednej strony

²Ekonomia dóbrobytu (*welfare economics*) nie zajmuje się opisem sposobu działania gospodarki, lecz próbą jej oceny. Po pierwsze, ocenia czy gospodarka jest efektywnie zorganizowana, tzn. czy zmiana alokacji zasobów mogłaby doprowadzić do wzrostu efektywności gospodarowania, po drugie, czy podział zasobów między jednostki i grupy społeczne jest sprawiedliwy.

³Dla danego zbioru gustów (preferencji) konsumentów, czynników produkcji i technologii alokacja jest efektywna w sensie Pareto, jeśli niemożliwe jest przejście do innej alokacji, która polepszyłaby położenie niektórych osób bez szkody dla innych.

⁴Sformułowana przez R.G. Lipsey'a i K. Lancastera teoria „*second-best*” mówi, że jeśli nie może być spełniony jeden z warunków efektywności Pareto, wówczas najlepszą osiągalną sytuację (drugie po najlepszym) można uzyskać jedynie odchodząc od innych warunków efektywności Pareto. Jeśli zakłócenia, powstałe w określonym segmencie rynku, nie mogą być usunięte, to starania o uczynienie innych rynków wolnych od zakłóceń nie zawsze jest uzasadnione i ze względu na efektywność alokacji, właściwszym rozwiązaniem jest rozproszenie tych zakłóceń równomiernie w wielu segmentach rynku. D.W. Pearce, 1993: *MacMillan Dictionary of Modern Economics.*, Wyd. MacMillan, str. 387.

⁵Koszty ekonomiczne – suma realnych efektów dochodowych farmerów, konsumentów i podatników, spowodowanych działaniami interwencyjnymi rządu. Dzieli się na koszty powstałe w wyniku zniekształcenia racjonalnej alokacji zasobów (koszty nieracjonalnej alokacji) i na koszty transakcyjne. Pierwsze powstają, gdy narzędzia wspierania powodują różnice między marginalną stopą transformacji osiąganą przez różne podmioty w gospodarce. Przy efektywnej alokacji czynników wytwórczych marginalne stopy transformacji między produktami i czynnikami produkcji są jednakowe w całej gospodarce narodowej. Wspieranie cen produktów rolnych różnicuje cenę dla producenta i konsumenta, a także ceny na rynkach międzynarodowych. To z kolei sprawia, że decyzje producentów i konsumentów są inne od tych, które podejmowaliby, gdyby interwencji nie było. Koszty transakcyjne są ponoszone przez rząd lub jego agendy w związku z interwencją (np. koszty wdrażania przepisów, zbierania i przetwarzania informacji, kontroli).

alokuje zasoby zgodnie z efektywnością Pareto, z drugiej – można w niej również osiągnąć optimum społeczne (efektywny podział⁶), przez transfery i podatki ryczałtowe, czyli takie, na wysokość których nie mają wpływu jednostki.

Wymaga to spełnienia określonych warunków, np. doskonałej informacji, istnienia rynków na wszystkie dobra oraz, by transfery powodujące redystrybucję nie wiązały się z kosztami ekonomicznymi. Warunkami niezbędnymi do osiągnięcia efektywności Pareto, zgodnie z założeniem „pierwsze najlepsze” są:

- optymalny podział produktów między konsumentów (krańcowe stopy substytucji dwóch dóbr MRS_{xy} są takie same dla obu konsumentów: $MRS_{xy}^A = MRS_{xy}^B$);
- optymalna alokacja nakładów czynników produkcji (krańcowe stopy technicznej substytucji dwóch nakładów – pracy i kapitału – $MRTS_{LK}$ są sobie równe przy wytwarzaniu obu produktów: $MRTS_{LK}^X = MRTS_{LK}^Y$);
- optymalna struktura asortymentowa produkcji (krańcowe korzyści konsumentów ze spożycia jednego dobra wyrażone w innym są równe krańcowemu kosztowi produkcji tego dobra wyrażonemu w innym: $MRS^i = MRT_{xy}$).

Interwencja rządu w kierunku ustalenia cen na poziomie innym od równowagi rynkowej narusza te warunki. Wskutek tego ogólna przesłanka, przemawiająca za brakiem ingerencji w sektor produktów rolnych, wywodzi się z faktu, że rynki konkurencyjne same spełniają warunki wymagane do osiągnięcia efektywności.

Gospodarka rynkowa efektywna w ujęciu Pareto wymaga rynków konkurencyjnych na wszystkie dobra (także na ryzyko, informacje). Niespełnienie tego warunku prowadzi do zawodności, niesprawności, które uniemożliwiają „niewidzialnej ręce” efektywne rozdysponowanie zasobów. Zakłócenia pojawiają się, gdy równowaga rynkowa nie następuje przy zrównaniu społecznych kosztów krańcowych i użyteczności krańcowych. Mogą być one spowodowane m.in. przez efekty zewnętrzne⁷ i dobra publiczne⁸, czy praktyki monopolistyczne. Typowym negatywnym efektem zewnętrznym, wywołanym przez sektor rolniczy, uzasadniającym nakładanie podatków, jest zanieczyszczenie wody w wyniku stosowania nawozów azotowych, a pozytywnym, uzasadniającym subsydiowanie – zachowanie środowi-

⁶Podział, przy którym sytuacja wszystkich jednostek społeczeństwa jest najlepsza z możliwych przy danych zasobach gospodarki, technologii i gustach obywateli. Niemożliwe jest, przez jakąkolwiek zmianę w podziale, poprawić sytuację i zwiększyć korzyści jednej osoby bez pogorszenia sytuacji innej osoby. Podejście to wymaga oczywiście przyjęcia sądu wartościującego, czyli subiektywnego mierzenia stopnia zadowolenia.

⁷Efekty zewnętrzne powstają wówczas, gdy decyzja jednostki o produkcji lub konsumpcji wywiera bezpośredni wpływ na produkcję lub konsumpcję innych osób inaczej niż za pośrednictwem cen rynkowych.

⁸Wytwarzane w celu zaspokojenia specyficznych potrzeb społecznych, np. obrona kraju, bezpieczeństwo wewnętrzne. Mogą być konsumowane przez dowolną liczbę obywateli bez dodatkowych kosztów oraz bez możliwości wykluczenia kogokolwiek z konsumpcji.

ska naturalnego, związane z działalnością rolniczą. Przykładem dóbr publicznych związanych z rolnictwem są badania naukowe i wdrożeniowe. Rząd powinien interweniować w podaż danego dobra publicznego do punktu, w którym suma, jaką społeczeństwo jest skłonne płacić za interwencję zrówna się z kosztem marginalnym wytworzenia tego dobra. W przypadku konkurencji niedoskonałej, powodującej niezdolność rynku do zrównania kosztów krańcowych z ceną, rząd może interweniować w celu przywrócenia tej równości. Sytuacja taka zdarza się rzadziej przy produkcji surowców rolniczych, częściej – w przetwórstwie rolno-spożywczym.

Interwencja skierowana na likwidację zakłóceń rynkowych, powodująca powstanie niepożądanego efektu w redystrybucji dochodów (np. przez podatki lub subsydia związane z kosztami lub korzyściami zewnętrznymi) nie musi naruszać efektywności „pierwsze-najlepsze”, gdyż efekt ten można skompensować przez zastosowanie wolnych od kosztów ekonomicznych transferów ryczałtowych, które przywrócą pożądany podział dochodów.

Rozwinięta w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych przez Mirrleesa i Stiglitz'a współczesna teoria finansów publicznych dodaje kolejne ograniczenia na maksymalizację przez rząd funkcji dobrobytu społecznego. Podstawym ograniczeniem jest brak doskonałej informacji, zarówno przez rząd jak i poszczególne podmioty w gospodarce. Ponadto uzyskanie i wykorzystanie informacji pociąga za sobą powstanie kosztów. Wynika z tego, że wolne od kosztów podatki i transfery ryczałtowe nie są dla rządu dostępne. Podstawa opodatkowania czy subwencjonowania musi być znana rządowi. Związane jest to z kosztami transakcyjnymi, które ponosi się także przy wdrażaniu i egzekwowaniu systemów opodatkowania i dotowania. W praktyce opodatkowanie i subwencjonowanie oparte jest na kryterium dochodu, wywołuje więc zakłócenie efektywnej alokacji zasobów. Z tych to powodów decyzje polityczne nie mogą opierać się na warunku „pierwsze lepsze”. Wynika z tego, że rządy dbające o kwestie podziału dochodów, wybierają nieefektywne warianty alokacji, ale o wyższym stopniu równości pionowej (zróżnicowanym traktowaniu ludzi różniących się od siebie).

W sytuacji, w której nie można spełnić wszystkich warunków efektywności przyjmuje się rozwiązanie „drugie po najlepszym”, z którego wynika, że nie ma powodu przyjmować *a priori*, że rządy nie powinny interweniować na rynkach rolnych nawet, jeśli koszty instrumentów interwencyjnych, nie powodujących dużych kosztów związanych z nieefektywną alokacją, są wysokie⁹.

Uwzględnianie kompromisu między efektywnością i równością w warunku „drugie po najlepszym” oznacza, że problemy związane z efektami zewnętrznymi i dobrami publicznymi w danym sektorze gospodarki stają się bardziej złożone, niż przy założeniu „pierwsze najlepsze”, które ignoruje ich wpływ na inne sektory. Na

⁹D. Newbery, 1987: The theory of agricultural taxation for developing countries. [W]: D. Newbery, N. Stern (ed.): The theory of taxation in developing countries.

przykład, przyjęcie zasady, że za zanieczyszczenie środowiska naturalnego płaci jego sprawca może okazać się nieoptymalne ze względu na koszty zidentyfikowania i opodatkowania podmiotu, który powoduje to zanieczyszczenie. Podobnie ustalenie optymalnego poziomu podatku od nawozów wymagałoby uwzględnienia jego wpływu na poziom produkcji oraz na budżet.

W ramach założenia „drugie po najlepszym” znajdujemy także uzasadnienie interwencji rządowej w celu stabilizacji dochodów rolniczych. Przemawia za nią zawodność niedoskonałych, z powodu niedostatku informacji, rynków kapitałowych, ubezpieczeniowych i przyszłych, które nie są w stanie same rozwiązać problemu ryzyka, spowodowanego m.in. wahaniami cen i poziomem produkcji. Wiąże się to z problemem ryzyka moralnego (np. fakt zaciągnięcia kredytu lub ubezpieczenia się może zwiększyć prawdopodobieństwo bankructwa, spowodowane zmniejszoną dbałością o majątek) oraz z selekcją negatywną (jednostki o najwyższym stopniu prawdopodobieństwa bankructwa są bardziej niż inni skłonni do zaciągania kredytów wyżej oprocentowanych lub do ubezpieczania się).

Prowadząc politykę stabilizacji dochodów rolniczych, rządy napotykały taki sam problem ryzyka moralnego, jak poszczególne prywatne podmioty gospodarcze, nawet jeśli unikają selekcji negatywnej, starając się stosować ją obligatoryjnie. Jest tak dlatego, że systemy stabilizacji cen nie zawsze lub w ograniczonym stopniu mogą ustabilizować dochody, ponadto związane są ze spekulacjami¹⁰.

Reasumując, główną wytyczną dla polityki rolnej jest nieingerowanie w rynkowy system ustalania się cen oraz niestosowanie protekcji, która utrudniałaby działanie swobodnego rynku. Rząd powinien interweniować w sektorze rolnym tylko w przypadku powstania zakłóceń rynkowych, będących wynikiem efektów zewnętrznych, dóbr publicznych i praktyk monopolistycznych. Redystrybucja dochodów rolniczych na korzyść gospodarstw o niskim ich poziomie powinna odbywać się przez transfery ryczałtowe, czyli takie, na których wysokość nie ma wpływu ani gospodarstwo opodatkowywane, ani te, które dotuje się. Założenie „pierwsze najlepsze” jest nierealne m.in. dlatego, że niemożliwe jest dokonywanie wolnych od kosztów ekonomicznych transferów ryczałtowych.

Współczesna teoria finansów publicznych uznaje, że rząd i podmioty gospodarcze mają ograniczony dostęp do informacji, w związku z tym nie można dokonywać transferów bez ponoszenia kosztów transakcyjnych. Wpływając na redystrybucję dochodów, rząd powinien przeprowadzić rachunek strat i korzyści związanych z efektywnością i równością. W przypadku rolnictwa oznacza to, że redystrybucja dochodów na korzyść rolników nie powinna mieć miejsca, jeśli ich dochód jest taki sam jak innych grup społecznych, i tylko do punktu, w którym korzyści krańcowe

¹⁰K. Anderson, Y. Hayami, 1986: The political economy of agricultural protection: East Asia in international perspective., Wyd. Allen i Unwin, Londyn.

z redystrybucji dochodu zrównają się z kosztami krańcowymi spowodowanymi mniej efektywną alokacją zasobów i innymi kosztami ekonomicznymi. Niedoświadczona informacja, także powodująca zakłócenia na rynku, jest dodatkowym argumentem przemawiającym za interwencją. Rząd tym bardziej będzie wspierał grupy ludności o najniższych dochodach, im silniejsze są jego preferencje, co do redystrybucji i im niższe są koszty ekonomiczne z tym związane.

Dlaczego polityka rolna?

Instrumenty polityki wspierania wywierają więc dwa podstawowe skutki w gospodarce:

a) tworzą płatności transferowe, które powodują zmiany pierwotnie podzielnego dochodu;

b) nakładają koszty ekonomiczne na gospodarkę narodową.

Transferami są płatności jednego z podmiotów gospodarki na rzecz innego, którym nie towarzyszy przepływ towarów lub usług. Dzielą się one na transfery nieznieszkodzające (*non-distortionary*) i znieszkodzające efektywną alokację czynników produkcji.

Transfery nieznieszkodzające zwane ryczałtowymi (*lump-sum*) są płatnościami, których wysokość nie zależy od podmiotów otrzymujących je, i które nie powodują zmiany marginalnej stopy transformacji – MRT.

Transfery znieszkodzające różnicują marginalną stopę transformacji osiąganą przez podmioty, zakłócają więc racjonalną alokację zasobów w gospodarce.

Ze względu na to, iż transfery z definicji są przepływem środków finansowych między producentami, konsumentami i podatnikami, ich suma wynosi zero. Wysokość transferów spowodowanych realizacją polityki wspierania, w tym polityki rolnej, nie jest w zasadzie równa wartości realnych efektów dochodowych. Równość ta występuje tylko wtedy, gdy instrumenty wywołujące transfery nie wpływają na zachowanie konsumentów, producentów i podatników i gdy nie są związane z powstaniem kosztów transakcyjnych.

Instrumentami interwencji wywołującymi wzrost bezpośrednich kosztów nieracjonalnej alokacji są:

- adresowane transfery ryczałtowe;
- proporcjonalne subwencje do własnych czynników produkcji;
- subwencje do produkcji lub nakładów;
- dotacje do cen rynkowych.

Bez względu jednak na to, jaki rodzaj interwencji zostanie przyjęty w celu transferu dochodu do farmerów, zawsze będzie on związany z powstaniem kosztu ekonomicznego.

Wszystkie rozwinięte gospodarczo kraje wspierają finansowo rolników. Uzasadnia się to przede wszystkim tendencją relatywnego – w stosunku do innych grup ludności – zmniejszania się dochodów rolniczych, szczególnie widoczne w sytuacji braku jakiegokolwiek polityki ich podtrzymywania. Choć forma i poziom tego wsparcia są różne i zmieniają się w czasie, dotowanie cen było podstawowym instrumentem polityki rolnej tych krajów.

W świetle uzasadnienia redystrybucji dochodów spróbujemy odpowiedzieć na dwa pytania:

- Czy i dlaczego dochody rolnicze w krajach rozwiniętych relatywnie zmniejszają się?
- Dlaczego ceny rolne są nadal tak powszechnie stosowanym instrumentem oddziaływania ekonomicznego na rolnictwo?

Teoretyczne wyjaśnienie pierwszego zjawiska wiąże się z popytem na produkty rolne, wpływem wzrostu produktywności na dochód i produkcję rolną oraz mobilnością czynników produkcji w rolnictwie.

Uważa się, że popyt na produkty rolne wykazuje małą elastyczność dochodową i cenową. Ekonometryczne analizy elastyczności cenowej eksportowanych produktów rolnych, stanowiących istotny element popytu w gospodarce otwartej, również potwierdzają hipotezę o niskim poziomie elastyczności cenowej popytu na produkty rolne. Powszechnym zjawiskiem jest spadek udziału wydatków na żywność w ogólnych wydatkach gospodarstw domowych, gdy ich dochód rośnie.

Nawet taki sam jak w innych gałęziach gospodarki wzrost produktywności w rolnictwie powoduje, że popyt na produkty rolne rośnie wolniej niż ich podaż. Popyt globalny na żywność w krajach rozwiniętych gospodarczo rośnie ze stopą zbliżoną do stopy wzrostu liczby ludności.

Nie odbijałoby się to na dochodach rolniczych, gdyby czynniki produkcji zatrudnione w rolnictwie miały zdolność łatwego przepływu do innych sektorów, co pozwoliłoby na wzrost dochodów z czynników pozostawionych w rolnictwie. Ze względu na swą niską mobilność, zatrudnieni w rolnictwie nie są w stanie opuścić go wystarczająco szybko, by zapobiec zmniejszaniu się cen produktów rolnych oraz wynagrodzenia za pracę, w stosunku do zatrudnionych w innych gałęziach gospodarki, w których ono z reguły rośnie. Brak kwalifikacji w zawodzie pozarolniczym w istocie pozbawia farmerów możliwości odejścia z gospodarstwa, nawet jeśli przynosi ono niskie dochody, gdyż jedyną dostępną dla nich alternatywą jest podjęcie zajęć najgorzej opłacanych. Tak więc nawet w obliczu znacznie mniejszych, niż w innych sektorach gospodarki, dochodów rolniczych pozostają oni w gospodarstwie, o czym decydują także preferencje pozapłacowe; przystosowanie się do nowych warunków wymagałoby zmiany stylu życia, zmiana pracy – dodatkowego, wykształcenia itp.

Spośród dwunastu krajów członkowskich UE, dane empiryczne z lat 1980–1995 potwierdzają teoretyczne rozważania, że dochody rolnicze wykazują tendencję pozostawania w tyle za tempem wzrostu produktywności w całej gospodarce narodowej jedynie w Belgii, Holandii, Portugalii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. W okresie realizacji reform MacSharry’ego od 1992 r. jedynie w Holandii i w Niemczech produktywność w całej gospodarce rosła szybciej niż dochód rolniczy.

W większości krajów o rozwiniętej gospodarce polityka podtrzymywania cen dla producentów rolnych wprowadzana była na początku industrializacji, gdy udział zatrudnionych w rolnictwie stanowił powyżej 25%¹¹. Na tym etapie rozwoju gospodarczego występowała intensywna pod względem pracy, ziemi i innych stałych nakładów produkcja i dodatkowo, relatywnie mała mobilność zatrudnionych w rolnictwie czynników produkcji. Konsekwencją małej mobilności jest to, że zmiana kierunków produkcji w gospodarstwach rolnych zachodzić może z dużym opóźnieniem, w stosunku do momentu wystąpienia podniet cenowych i dochodowych. W takich warunkach ceny są dość trafionym instrumentem podtrzymywania dochodów rolniczych, gdyż przy małej elastyczności podaży produktów rolnych nie wywołują dużych bezpośrednich kosztów ekonomicznych. Koszty administracyjne są również relatywnie niewielkie, głównie dla kraju-importera. W gospodarce będącej na początku uprzemysłowienia koszt transakcyjny zastosowania instrumentów wspierania mniej zakłócających efektywną alokację niż ceny jest relatywnie wysoki. Z powodu dużej liczby gospodarstw i słabo rozwiniętej administracji trudno jest zagwarantować, że bezpośrednie transfery dochodowe skierowane zostaną do tych, do których są adresowane. Ponadto same ich dokonanie jest kosztowne, gdyż wymaga zebrania informacji, a następnie uregulowania płatności znacznej liczbie rolników oraz wiąże się ze wzrostem kosztów gromadzenia dodatkowych dochodów przez budżet.

Alternatywne wyjaśnienie polityki rolnej znajdujemy w teorii wyboru publicznego. Według niej, fakt że rolnictwo w krajach wysoko rozwiniętych gospodarczo otrzymuje wyższy poziom wsparcia, niż w krajach rozwijających się, jest wynikiem tego, że artykułowanie interesu danej grupy jest dobrem publicznym świadczonym na jej rzecz. Widocznie niewspółmierny wpływ farmerów na politykę rolną w krajach o wysokim poziomie rozwoju objaśniany jest tym, iż tworzą oni relatywnie jednolitą grupę interesu, z naciskiem na zwiększanie cen rolnych, podczas gdy konsumenci, mający przeciwne preferencje (niskie ceny) stanowią grupę niejednorodną, większą liczebnie, mniej silną w wyrażaniu swych interesów. Można zilustrować to uproszczonym przykładem teoretycznym. Porównajmy sytuację hipotetycznych gospodarstw o różnej strukturze ludności i wydatków konsumpcyjnych oraz relacji cen krajowych żywności do cen na rynkach światowych (tab. 1).

¹¹European Commission, 1993: EC agricultural policy for the 21st century. Explaining agricultural policy, Brussels.

Tabela 1.

Koszty i korzyści ludności rolniczej i nierolniczej wynikające z polityki wspierania cen rolnych w różnych wariantach gospodarki

Wyszczególnienie		Gospodarka słabo rozwinięta ¹	Gospodarka lepiej rozwinięta		
			wariant 1	wariant 2	wariant 3
Liczba ludności		10	10	10	10
Ludność rolnicza		5	1	1	1
Udział ludności rolniczej	[%]	50	10	10	10
Udział ludności nierolniczej na 1 rolnika ¹		1	9	9	9
Średni dochód na 1 osobę	[ECU]	1 000	1 000	10 000	10 000
Wydatki na żywność na 1 osobę	[ECU]	500	200	2 000	2 000
– Udział w dochodzie brutto	[%]	50	20	20	20
Różnica między cenami krajowymi i światowymi żywności	[%]	20	20	20	10
Transfery od konsumentów ²					
– od 1 konsumenta	[ECU]	100	40	400	200
– ogółem		1 000	400	4 000	2 000
Transfery brutto do producentów ³					
– na 1 producenta	[ECU]	200	400	4 000	2 000
– ogółem		1 000	400	4 000	2 000
Transfery netto do producentów ⁴					
– na 1 producenta	[ECU]	100	360	3 600	1 800
– ogółem		500	360	36 000	18 000

¹ W dużym uproszczeniu liczba mieszkańców, którą „żywi” jeden rolnik.

² Są to transfery dokonywane przez konsumentów na rzecz producentów za pośrednictwem wyższych od światowych cen wewnętrznych produktów żywnościowych. Producenci rolni są również konsumentami, w związku z tym liczba konsumentów jest równa liczbie ludności.

³ Obejmują również transfery od farmerów-konsumentów do farmerów-producentów.

⁴ Tylko transfery od ludności nierolniczej do rolniczej (Transfery brutto po odjęciu transferów od farmerów do farmerów).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie założeń z EC Agricultural., op. cit.

W gospodarce na niskim poziomie rozwoju, gdzie rolnicy stanowią połowę ludności, średni dochód brutto na 1 mieszkańca wynosi 1000 ECU rocznie, wydatki na żywność pochłaniają 50% dochodu brutto rodziny, ceny na rynku światowym są o 20% niższe niż na rynku wewnętrznym (przynosząc rolnikowi 200 ECU w formie transferów), transfery netto do rodzin rolniczych wynoszą tylko 100 ECU na osobę (ponieważ są oni także konsumentami), a dochody netto ludności nierolniczej w wyniku redystrybucji są o 100 ECU mniejsze. Porównując z sytuacją, gdy kraj jest na wyższym poziomie rozwoju (tylko 10% ludności to rolnicy), udział żywności w wydatkach konsumpcyjnych stanowi 20% (dochód w wariancie 1 jest taki sam jak w gospodarce nierozwiniętej, pozwala to ukazać wpływ zmiany struktury zatrudnienia i udziału żywności w wydatkach konsumpcyjnych na dochody dyspozycyjne producenta rolnego oraz konsumenta), zauważymy, że transfery netto powiększają dochód dyspozycyjny na osobę w przeciętnym gospodarstwie rolniczym o 360 ECU kosztem pomniejszenia dochodu brutto na osobę ludności nierolniczej tylko o 40 ECU. Rolnicy są więc bardziej zainteresowani wzrostem cen niż inne grupy ich spadkiem, gdyż korzyści i koszty mają dla nich różną wagę.

W gospodarce, w której występuje większa względna luka między cenami krajowymi i światowymi żywności (wariant 2 w stosunku do 3) transfery netto od konsumentów do farmerów są proporcjonalnie do niej większe. W wielkościach absolutnych ich spadek przynosi przeciętnemu farmerowi znacznie większe straty niż korzyści konsumentowi.

Grupa wpływu osiągnie swój cel tym skuteczniej, im ważniejszy jest wspólny interes jej członków (ceny żywności są ważniejsze dla jej producentów niż dla konsumentów) i im bardziej jest jednorodna pod względem stosunku do danego problemu. Dane empiryczne sugerują, że sektor rolnictwa otrzymuje najwyższy poziom protekcji, gdy zatrudnia od 3 do 4% siły roboczej¹².

Podstawy polityki rolnej można więc wyjaśnić, zgodnie z teorią finansów publicznych, jako wynik maksymalizacji funkcji dobrobytu społecznego, określonej przez dochód realny każdego członka społeczeństwa i odzwierciedlającej, oparty na subiektywnym wartościowaniu, egalitaryzm społeczny. Interes elit politycznych w utrzymaniu spokoju społecznego, a także ukryta umowa społeczna o zapewnianiu „ubezpieczenia” na wypadek niesprzyjających okoliczności mogą także przemawiać za polityką redystrybucyjną. Długość politycznego cyklu koniunkturalnego¹³ oraz dążenie polityków do wygrania wyborów mogą być wyjaśnieniem, dlaczego koszty ekonomiczne instrumentów polityki rolnej, zniekształcających efektywną alokację,

¹²M. Honma, Y. Hayami, 1986: The determinants of agricultural protection levels: an econometric analysis. [W]: K. Anderson, Y. Hayami: The political economy of agricultural protection: East Asia in international perspective., wyd. Allen and Unwin, Londyn str. 39–49 i P.H. Lindert, 1991: Historical patterns of agricultural policy. [W]: C.P. Timmer (wyd.), 1991: Agriculture and the State.

¹³Hipoteza politycznego cyklu koniunkturalnego mówi, że jest on rezultatem zmian polityki gospodarczej, prowadzonej przez rządy w okresie przedwyborczym i powyborczym.

zwłaszcza ujawniające się z pewnym opóźnieniem na rynku, są niedoceniane w procesie podejmowania decyzji politycznych.

Również partie w krajach UE uważają farmerów, są ważną częścią elektoratu, a więc walczą o ich głosy, naginając się do żądań. Sektor rolnictwa cieszył się dużym politycznym poparciem i przed utworzeniem EWG. Instytucjonalnie był on zawsze traktowany jako *case sui generis*, w tym sensie, że dochód i zatrudnienie były wyraźnie sprecyzowane przez prawo¹⁴.

Wspieranie dochodów rolniczych w świetle danych empirycznych

Rozważmy, czy teoretyczne założenia polityki rolnej znajdują swe potwierdzenie w praktyce gospodarczej. Analiza teoretyczna sugeruje, że zarówno relacja eksportu netto do produkcji rolniczej, jak i dochodu na osobę zatrudnioną w rolnictwie do przeciętnych dochodów w gospodarce, są decydującymi zmiennymi objaśniającymi różnice w poziomie wsparcia cenowego między krajami i poszczególnymi etapami ich rozwoju¹⁵. Na ścisły związek pierwszej zmiennej z kosztami budżetowymi wskazują obie teorie, jeśli chodzi o drugą zmienną, to tylko według teorii finansów publicznych dochód względny powinien być ujemnie skorelowany z poziomem wsparcia cenowego.

Wszystkie kraje OECD w dużym stopniu wspierały sektor rolniczy w latach osiemdziesiątych. Najszerzej stosowaną metodą tego wsparcia był system podtrzymywania cen rynkowych, przez które transferowano 80% dotacji i subwencji zawartych w ekwiwalencie subwencji producenckich (PSE). Poziom i rodzaj wsparcia różnił się dość znacznie między poszczególnymi krajami OECD. Udział transferów do producentów rolnych w wartości produkcji rolniczej po cenach loco gospodarstwo, czyli PSE wahał się w latach 1980–1990 od ponad 70% w Szwajcarii i Austrii do 12% w Australii, a w EWG wynosił około 40%, przy współczynniku zmienności 0,42. Był on wyraźnie ujemnie skorelowany z dochodem względnym (tab. 2).

Udział wsparcia dokonywanego za pośrednictwem cen w PSE także wahał się istotnie, od 20% w Nowej Zelandii do ponad 100% w Austrii i Szwecji. Kraje z większym dysparytetem między dochodami rolniczymi i pozarolniczymi zapewniają większy poziom pomocy. Ilustruje to z jednej strony przykład Nowej Zelandii i Australii, a z drugiej Japonii. Wielkość dotacji cenowych spada wraz ze wzrostem parytetu dochodowego i eksportu netto produktów rolniczych. Współczynniki kore-

¹⁴Znalazło to odbicie w niemieckim *Landwirtschaft-gesetz* z 1955 r. czy francuskim *Loi'orientation d'agriculture* z 1960 r. Nawet w Wielkiej Brytanii, gdzie zawsze występował mniejszy poziom interwencjonizmu państwa, sformułowano podobne zasady w *Farming and the Nations* z 1979 r.

¹⁵Rezultaty modelu ekonometrycznego opracowanego przez zespół badawczy Komisji Europejskiej DG VI.

lacji brutto, wynoszące odpowiednio $-0,60$ i $-0,72$, wskazują na wyraźny ujemny związek między tymi cechami, co potwierdza przyjęte założenia teoretyczne.

Kraje będące eksporterami netto subsydują rolnictwo przez ceny w mniejszym stopniu, niż importerzy. Kraje UE ze średnim $9,5\%$ (1994 r.)¹⁶ udziałem importu netto w produkcji rolniczej mają względnie wysoki udział dotacji cenowych w PSE, porównywalny ze Szwajcarią i Japonią, o dużo wyższych wskaźnikach importu.

Tabela 2.

Przeciętne poziomy ekwiwalentu subwencji producenckich (PSE), wskaźnika eksportu netto do produkcji rolniczej i udziału dotacji cenowych w PSE w krajach OECD w latach 1980–1990

Kraje	Stopa transferu PSE ¹ [%]	Względny dochód RI ² [%]	Udział eksportu EXP ³ [%]	Udział dotacji cenowych SMPS ⁴ [%]
Kanada	36,30	39,80	17,40	58,50
USA	30,30	64,00	9,80	55,00
Japonia	67,30	25,50	-29,50	81,90
Australia	12,00	62,90	54,90	30,20
Nowa Zelandia	18,80	61,80	89,70	20,10
Austria	37,80	39,10	-20,10	104,90
Finlandia	62,50	30,40	-7,40	88,10
Norwegia	71,80	26,70	-29,60	43,90
Szwecja	48,10	26,70	-38,80	100,40
Szwajcaria	71,50	41,70	-42,60	88,00
EUR-12	39,90	36,40	-8,70	90,90
OECD	45,10	41,40	-0,50	69,30
Średnie odchylenie standardowe	19,10	14,23	39,38	27,76
Współczynnik zmienności	0,42	0,34	87,5	2,5
Współczynnik korelacji	$R_{PSE/RI} = -0,77$	$R_{RI/SMPS} = -0,60$	$R_{EXP/SMPS} = -0,73$ ^{1/}	

¹ PSE definiowany jest jako $(P - P_w)/P$, gdzie P to cena producenta, P_w – cena rynku światowego.

² RI – dochód względny, obliczony jako stosunek dochodu na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie do przeciętnego dochodu w całej gospodarce.

³ EXP – udział eksportu netto w wartości produkcji rolniczej.

⁴ SMPS – udział wsparcia cenowego obliczony udziałem transferów cenowych w PSE.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie EC agricultural policy for the 21st century, str. 110.

¹⁶ Obliczenia własne na podstawie: European Commission, 1996: The Agricultural Situation in the European Union. 1995 Report., Wyd. ESSC Brussels.

Interwencja w sektorze rolniczym występuje także w krajach spoza OECD. Stosowanie środków granicznych zwiększa przychody budżetowe państw. Cła nakłada się zarówno na eksportowane, jak i importowane towary. W pierwszym przypadku relatywnie obniżają się ceny produktów rolnych na rynku krajowym, w drugim natomiast – rosną. Krueger, Schiff i Valdes¹⁷ podają, że w 19 badanych przez nich krajach rozwijających się ceny wewnętrzne eksportowanych produktów rolnych są średnio o 29% niższe od cen światowych, a produktów importowanych o 21% wyższe wskutek stosowania środków granicznych. Jest tendencją, że wraz z rozwojem gospodarczym kraje zastępują politykę celną innymi środkami wspierania i protekcji, stosowanymi przez kraje rozwinięte, np. w gospodarkach azjatyckich¹⁸. System CAP, wykorzystujący – w celu wspierania i stabilizacji cen wewnętrznych – środki graniczne, jest zgodny ze wzorcem protekcji stosowanym na świecie, przynajmniej do momentu przyjęcia uzgodnionych tekstów końcowych Rundy Urugwajskiej GATT w grudniu 1993 r. Był on stosowany przez poszczególne państwa członkowskie przed utworzeniem Wspólnoty¹⁹ i stanowi konsolidację polityk narodowych państw założycielskich.

We wszystkich krajach OECD, wartość dodana netto na zatrudnionego w rolnictwie jest niższa niż w innych sektorach gospodarki. Ceny realne produktów rolnych na rynkach światowych w latach powojennych spadały o 2% średniorocznie²⁰, w latach osiemdziesiątych spadek ten był większy (6%). W krajach EWG wynosił on wtedy 4% w ujęciu realnym, co przy względnie stałej relacji dochodów zatrudnionych w rolnictwie do przeciętnych dochodów w całej gospodarce narodowej oraz spadku zatrudnienia średnio o 3% rocznie, oznacza większy wzrost produktywności w rolnictwie. Ilustruje to średnioroczne tempo zmian produktywności pracy obliczone przeciętnie dla pięciu krajów: Belgii, Holandii, Francji, Niemiec i Włoch:

Zmiany produktywności [%]

	ogółem	w rolnictwie	w przemyśle
1961–1973	4,9	6,5	5,0
1974–1985	1,9	4,7	2,4
1986–1990	2,1	4,9	2,1

¹⁷A. Krueger, M. Schiff, A. Valdes, 1988: Agricultural incentives in developing countries: measuring the effect of sectoral and economywide policies. *The World Bank Economic Review*, vol. 2, nr 3, str. 255–271.

¹⁸Anderson and Hayami [1986], Hayami [1988], op. cit.

¹⁹M. Tracy, 1989: Government and agriculture in Western Europe 1980–1988., 3rd ed. Harvester Wheatsheaf.

²⁰Podobny trend występował również w latach wcześniejszych. Patrz: M. Tracy, 1989, op. cit.

W UE w latach 1980–1995 przeciętny dochód rolniczy, mierzony trzema podstawowymi wskaźnikami, wzrastał w zasadzie we wszystkich krajach, z wyjątkiem Holandii, Włoch oraz Portugalii – w przypadku dochodu pozostającego w dyspozycji rodzin (tab. 3).

Reforma wspólnej polityki rolnej, a w jej ramach zmiana systemu dotowania, polegająca na odchodzeniu od subwencjonowania cen na rzecz bezpośrednich subsydiów, spowodowała znaczny wzrost dochodu rolniczego w ostatnich trzech latach.

Wzrost płatności bezpośrednich przyniósł dynamiczny przyrost subsydiów; zmniejszyły się natomiast obciążenia podatkowe, przede wszystkim jako rezultat zniesienia w sezonie 1993/1994 opłat współodpowiedzialności, płaconych przez producentów mleka. Spadek ten obserwuje się zwłaszcza w krajach, gdzie w produkcji rolniczej dominuje mleko oraz bydło (m.in. w Irlandii, Francji i Belgii).

Tabela 3.

Zmiany realnego dochodu rolniczego oraz produktu krajowego brutto na osobę zatrudnioną w całej gospodarce narodowej w latach 1980–1995

Kraje	Dynamika zmian [%]							
	wartość dodana netto w rolnictwie w cenach czynników wytwórczych na jednostkę pracy		dochód rolniczy netto zatrudnionych w rolnictwie na jednostkę pracy		dochód rolniczy netto rodziny na rodzinną jednostkę pracy		produkt krajowy brutto na osobę zatrudnioną w gospodarce narodowej	
	1980–95 ¹	1995/92	1980–95	1995/92	1980–95	1995/92	1980–95	1995/92
EUR-12	–	13,7	–	17,6	–	–	1,9	7,1
Belgia	0,9	–4,3	0,2	–6,9	0,1	–7,1	1,9	4,3
Dania	1,6	27,9	3,9	56,2	6,3	94,2	1,7	8,4
Francja	2,4	16,5	2,1	19,6	2,0	24,8	1,9	5,1
Grecja	1,7	3,7	1,5	4,4	1,6	7,9	0,7	0,8
Hiszpania	3,2	33,8	3,3	48,7	4,6	66,8	2,3	7,6
Holandia	–0,2	–1,6	–0,5	–0,9	–1,1	–2,2	1,3	4,7
Irlandia	4,2	13,9	5,8	19,4	5,9	22,9	3,7	9,5
Luksemburg	1,5	4,6	0,7	6,4	0,8	7,0	1,0	0,5
Niemcy ²	1,9	2,8	1,7	–3,5	1,6	–	1,6	6,8
Portugalia	0,2	14,6	–0,7	26,7	–1,2	32,6	2,8	5,3
W. Brytania	1,6	27,8	2,2	36,2	2,8	55,5	2,0	9,6
Włochy	–0,7	7,7	–0,7	11,3	–1,3	24,5	1,8	8,6

¹ Średnioroczne tempo zmian w latach 1980–1995.

² Niemcy w latach 1980–1991 sprzed zjednoczenia, w 1995/92 po zjednoczeniu.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat (1996): Revenue agricole 1995 oraz European Commission (1996): European Economy, Annual Economic Report for 1995.

Przeciętnie w UE [12] wartość realna subsydiów operacyjnych, które reprezentują tylko część wsparcia finansowego rolnictwa²¹, wzrosła o 8% w 1994 r. i o 9% w 1995 r.

Różnice w dynamice zmian między krajami są jednak dość znaczne (tab. 4).

Przykładowo, w Portugalii, Irlandii, Hiszpanii, Danii, Belgii, Francji i Grecji zaobserwowano większy względny ich przyrost niż przeciętny w UE, podczas gdy w Niemczech nastąpił ich spadek. W Portugalii i Irlandii wzrosły one w 1995 r. o ponad 60% w stosunku do 1993 r.

Ostry spadek podatków, zwłaszcza we Francji, Belgii i Irlandii, wywarł nieznaczny wpływ na poziom dochodu rolniczego, gdyż – podobnie jak w pozostałych krajach – w przeciwieństwie do subsydiów stanowiły one niewielki jego udział (np. w 1995 r. od ok. 0,5% w dochodzie rolniczym netto zatrudnionych w rolnictwie w Portugalii do ok. 6,5% w Niemczech i Danii). Jedynie w Holandii podatki przewyższają wartościowo subsydia, a ich udział w dochodzie netto zatrudnionych w rolnictwie jest dwukrotnie większy niż tych pierwszych.

Tabela 4.

Zmiany realnej wartości subsydiów i podatków związanych z produkcją w krajach Unii Europejskiej w latach 1993–1995

Kraje	Dynamika zmian realnej wartości [%]			
	subsydiów		podatków związanych z produkcją	
	1994/1993	1995/1994	1994/1993	1995/1994
UE [12]	8,1	9,0	-14,6	-2,6
Belgia	16,8	11,1	-28,1	-1,6
Dania	20,4	19,1	-3,9	-2,3
Francja	13,6	11,0	-35,0	-8,7
Grecja	-1,2	31,5	0,2	0,0
Hiszpania	22,8	12,7	-1,6	-1,7
Holandia	15,4	-5,0	-4,9	4,4
Irlandia	54,0	9,4	-27,0	12,5
Luksemburg	10,1	4,3	-2,7	-3,4
Niemcy	0,7	-5,1	-4,5	-7,5
Portugalia	64,1	4,5	2,1	-1,6
W. Brytania	0,4	11,6	22,8	25,2
Włochy	-7,2	11,5	-2,3	0,9

Źródło: Eurostat, 1995: Agricultural Income 1994, Eurostat 1996: Revenue agricole 1995.

²¹Subsydia operacyjne obejmują bieżące transfery do rolnictwa, poza subwencjami cenowymi, pomocą inwestycyjną, subsydiami do przemysłu rolno-spożywczego i transferami do gospodarstw domowych ludności rolniczej.

Subsydia odgrywają coraz większą rolę w kształtowaniu dochodu rolniczego, o czym świadczy nie tylko dynamika ich wzrostu w ostatnich latach, ale także ich obecny udział w dochodzie rolniczym, w porównaniu z początkiem lat osiemdziesiątych (tab. 5).

W UE stanowią one w ostatnich latach największy odsetek dochodu rolniczego w Niemczech, Danii i Wielkiej Brytanii. W ostatnim z wymienionych krajów w 1 tys. ECU wartości dodanej netto w cenach czynników wytwórczych zawiera się 320 ECU w formie subsydiów i odpowiednio 357 ECU w dochodzie rolniczym netto zatrudnionych w rolnictwie. Dla porównania, średnio w latach 1980–1982 wielkości te wynosiły zaledwie 13 ECU i 16 ECU.

Wzrost subsydiowania, jaki dokonał się w ostatnich piętnastu latach, spowodował, że polityka rolna UE odgrywa coraz bardziej rolę polityki dochodowej, a nawet społecznej, zwłaszcza po zapoczątkowaniu reform z 1992 r. Wiąże się to także ze wzrostem wydatków budżetowych. W latach 1987–1995 łączne wydatki transferowe netto na rolnictwo w UE [12] wzrosły o 80%, w tym na jednego mieszkańca prawie o 60%, a na osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie – aż o 137% (tab. 6). Wbrew oczekiwaniom wspieranie dochodów rolniczych staje się bardziej kosztowne.

Tabela 5.

Przeciętny udział subsydiów w dochodzie rolniczym w krajach Unii Europejskiej w latach 1980–1982 i 1993–1995

Kraje	Procentowy udział subsydiów w:			
	wartości dodanej netto w cenach czynników wytwórczych		dochodzie rolniczym netto zatrudnionych w rolnictwie	
	1980–1982	1993–1995	1980–1982	1993–1995
Belgia	7,8	14,1	9,4	18,6
Dania	4,9	24,1	12,2	45,6
Francja	5,3	29,3	6,3	34,5
Grecja	6,3	22,3	6,8	24,8
Hiszpania	2,2	27,2	2,7	32,2
Holandia	2,3	4,7	2,9	6,2
Irlandia	7,5	28,4	10,0	30,9
Luksemburg	10,1	28,9	11,7	37,2
Niemcy ¹	8,6	43,3	11,4	60,4
Portugalia	1,4	26,8	1,6	33,8
W. Brytania	1,3	32,0	1,6	35,7
Włochy	7,9	20,2	8,8	22,5

¹W latach 1980–1982 Niemcy w granicach terytorialnych sprzed zjednoczenia (03.10.1990); w 1993–1995 po zjednoczeniu kraju.

Tabela 6.

Wydatki netto na wspólną politykę rolną UE w latach 1987–1995

Wyszczególnienie	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Wydatki netto [mln ECU]	20 777	25 992	24 632	26 318	31 878	32 976	35 938	37 191	37 786
– na 1 mieszkańca [ECU]	64,2	80,1	75,6	80,4	93,5	95,3	103,3	106,5	101,7
– na 1 pełno-zatrudnionego [ECU]	2 335	2 732	2 731	3 031	3 868	4 324	5 021	5 295	5 523
– na 1 ha UR [ECU]	161,5	202,0	193,5	206,4	240,5	253,0	279,3	284,7	289,2
Udział w PKB [%]	0,56	0,65	0,56	0,67	0,63	0,61	0,66	0,65	0,50
Udział w ogólnych wydatkach z budżetu UE [%]	58,6	63,2	60,2	59,3	58,1	56,0	54,8	52,9	50,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie The Agricultural Situation in the Community. 1989, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995 Reports i Eurostat Rapid Report., 21.12.1994.

Transfery od podatników nie odzwierciedlają wszystkich kosztów ekonomicznych CAP. Przede wszystkim nie uwzględniają one nałożonych bezpośrednio na gospodarke kosztów polityki rolnej, powodującej nieracjonalne, z punktu widzenia gospodarki, wybory producentów (odnośnie alokacji czynników produkcji w gospodarstwie rolnym), konsumentów (zmiana wzorców konsumpcyjnych) i podatników (relacje między czasem pracy a czasem wolnym). Stosowanie bezpośrednich dotacji związane jest z wysokimi kosztami transakcyjnymi, ponieważ zwiększenie dochodu rolników z najniższym ich poziomem lub rekompensowanie im strat powstałych w wyniku wdrażania nowych czy zniesienia istniejących narzędzi wspierania wymagają zgromadzenia szczegółowej informacji o poszczególnych gospodarstwach domowych.

W literaturze ostatnich lat²² stawia się pytanie, czy w krajach wysoko rozwiniętych dochód gospodarstw domowych ludności rolniczej (łącznie z dochodem z dotacji i świadczeń społecznych) jest rzeczywiście mniejszy w stosunku do gospodarstw ludności nierolniczej, co stanowiło uzasadnienie interwencji w tym sektorze. Dane statystyczne wykazują, że w większości krajów UE tak nie jest. Dyspozycyjny dochód gospodarstw ludności rolniczej przewyższa dochód pozostałych gospodarstw (tab. 7).

²²B.L. Gardner, 1992: Changing economic perspectives on the farm problem, *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, str. 62–101; B. Hill, 1992: Total income of agricultural households: 1992 Report., Eurostat, Luxembourg.

Tabela 7.

Relacje dochodu dyspozycyjnego gospodarstw domowych ludności rolniczej i gospodarstw domowych ogółem w wybranych krajach UE

Kraje	Lata	Relacje dochodu dyspozycyjnego gospodarstw domowych ludności rolniczej i dochodu gospodarstw domowych ogółem [gospodarstwa ogółem = 100%]	
		na gospodarstwo	na osobę
Belgia	1993	105	98
Dania	1991	160	120
Finlandia	1992	130	80
Francja	1990	120	105
Grecja	1990	105	90
Hiszpania	1990	95	80
Holandia	1991	270	180
Irlandia	1987	125	110
Luksemburg	1990	160	–
Niemcy	1992	100	55
Portugalia	1989	40	45
Szwecja	1992	85	–
Włochy	1988	90	80

Źródło: Eurostat, 1996: Revenue agricole 1995, Luksemburg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Czy więc interwencja w rolnictwie jest niezbędna, jeśli tak to w jakiej formie? Doświadczenie krajów UE wskazuje, że transfery powodują wzrost dochodów rolniczych. W dużej mierze jest on jednak wynikiem redukcji zatrudnienia w rolnictwie i wzrostu produktywności. Z drugiej strony wspólna polityka rolna staje się coraz bardziej kosztowna i powstaje pytanie, czy tak duże wydatki na jej realizację będą nadal akceptowane przez społeczeństwo tych krajów.

Nie ulega wątpliwości, że istnieje polityczna i społeczna potrzeba redystrybucji dochodów. Mogłaby być ona realizowana przez inne niż dotychczas stosowane metody, te jednak także wywoływałyby koszty ekonomiczne dla gospodarki. Jedno jest pewne – podtrzymywanie cen rolnych przestało być efektywne, o czym świadczą podejmowane w UE reformy polityki rolnej, czy skuteczne?

The Role of Distributive Transactions in Agricultural Income in the European Union Member States

Abstract

The purpose of this paper is to explain the reasons and effectiveness of farm income support by prices as well as to try to justify the attempts to reduce this support in favour of other methods of farm income support in the framework of Common Agricultural Policy in the European Union.

An assessment of the outcomes of agricultural policy instruments such as price support system, direct aid (lump-sum transfer payments) was conducted according to welfare theory, modern theory of public finance and theory of public choice.

Theoretical aspects of the debate on distributive transactions in agricultural sector were supported by empirical data both from the European Union and other OECD countries.

Results on a country-by-country basis show that in several Member States of the European Union agricultural households appear to compare favourably with the all households in terms of their average total incomes (including subsidies and social security benefits). The Community budgetary expenditure on the Common Agriculture Policy has been, and still is, very substantial nevertheless it is being reallocated. Unfortunately, it is difficult to say how the rest of society in these countries will respond to such large spending on agriculture in the coming years.