

Piotr Golasa

Wpływ wybranych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Polsce

Influence of selected measures of the Common Agricultural Policy on the farm incomes in Poland

W artykule przedstawiono teoretyczne aspekty funkcjonowania dopłat bezpośrednich oraz ONW w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz genezę ich wprowadzenia. W drugiej części pracy dokonano oceny wpływu tych instrumentów na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2004-2008 na podstawie danych pochodzących z FADN. Stwierdzono, iż dopłaty bezpośrednie i ONW stanowiły w badanym okresie od 11,68% do 38% dochodu gospodarstw rolnych, co stanowiło znaczące wsparcie dla rolników. Średnia suma płatności bezpośrednich i obszarowych wynosiła od 2332 zł w 2004 roku do 11027 zł w 2007 roku. Wysokość dopłat ONW była niższa 5-6 krotnie niż dopłat bezpośrednich.

Wstęp

Wspólna Polityka Rolna jest instytucją o rodowodzie sięgającym początków procesów integracji europejskiej. Pierwsze wzmianki na jej temat pochodzą z Traktatu Rzymskiego z 1957 roku tworzącego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Na mocy art. 3 Traktatu kraje członkowskie zadeklarowały prowadzenie wspólnej polityki rolnej mającej na celu:

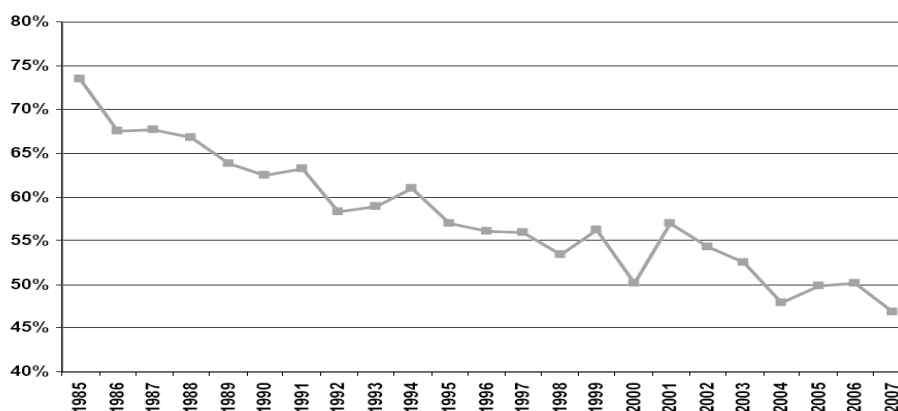
- zwiększenie wydajności rolnictwa, poprzez wspieranie postępu technicznego, optymalnego wykorzystania czynników produkcji aby zagwarantować bezpieczeństwo dostaw,
- stabilizację rynków,
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

Patrząc z perspektywy ponad pięćdziesięciu lat należy stwierdzić, że bez żadnych wątpliwości został zrealizowany pierwszy z celów WPR. Dzięki szerokiej gamie instrumentów wspierania rolnictwa, Wspólnota osiągnęła samowystarczalność pod względem żywnościowym, co więcej, zaczęły pojawiać się duże nadwyżki. Było to spowodowane ustaleniem się cen rynkowych na wysokim poziomie, co motywowało rolników do zwiększania skali produkcji. Generowało to niezwykle wysokie koszty zarówno stosowania instrumentów interwencjonizmu, jak i przechowywania nadwyżek żywności. Na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wydatki na WPR

stanowiły ok. 70% wszystkich wydatków Wspólnoty¹. Kolejnym problemem były negocjacje w sprawie liberalizacji handlu międzynarodowego w ramach Rundy Urugwajskiej GATT. Podpisane w kwietniu 1994 roku porozumienie w znaczący sposób ograniczało możliwość bezpośredniego wspierania producentów rolnych. Podjęto prace nad reformami WPR. Efektem były dwa pakiety poważnych zmian. Pierwszy z nich określany jako reforma MacSharrego miała na celu: obniżenie poziomu cen produktów rolnych do poziomu cen światowych oraz wprowadzenie mechanizmu rozdzielania współzależności pomiędzy poziomem cen rynkowych i produkcji a poziomem wsparcia dochodów². Kolejne zmiany wprowadzone w 2003 roku polegały na:

- uniezależnieniu wsparcia gospodarstw od poziomu produkcji poprzez wprowadzenie jednolitej płatności na gospodarstwo,
- powiązanie płatności z obowiązkiem spełnienia określonych standardów (zasada cross-compliance),
- obniżenie płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw³.

Skutki powyższych reform na udział wydatków na WPR w budżecie UE obrazuje wykres 1.



Wykres 1. Udział wydatków na WPR w budżecie UE

Źródło: Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, Why do we need a Common Agricultural Policy, Discussion paper by DG Agriculture and Rural Development, 2009

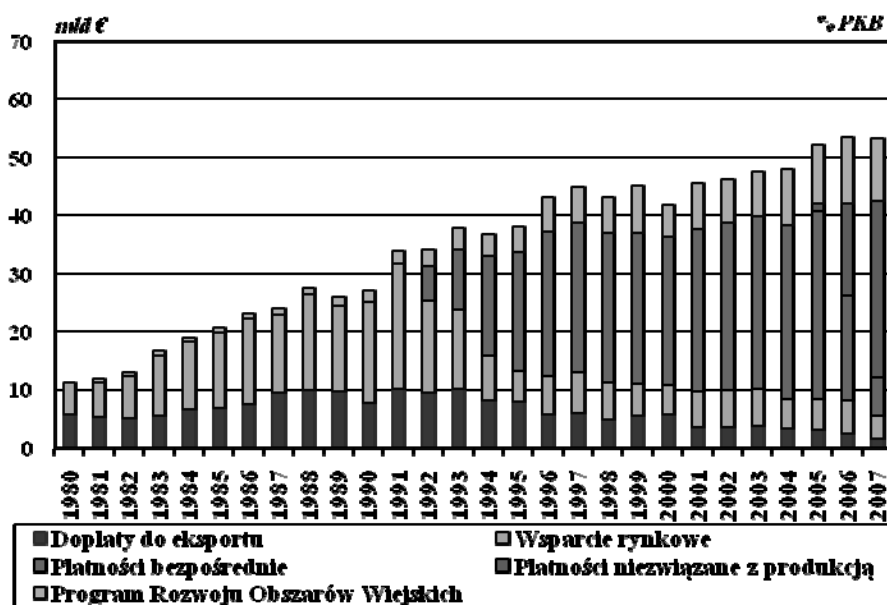
Wszystkie te działania służyły właściwie realizacji jednego celu: zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rolników. Czyżewski stwierdza, że cel ten był

¹M. Adamowicz, Wpólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, doświadczenie, problemy perspektywy, [w:] Adamowicz M. (red.) Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską, wyd. SGGW, Warszawa, 1999, s. 35

²J. Sawicka: Polska w Unii Europejskiej, Wybrane polityki sektorowe, wyd. SGGW, Warszawa, 2004, s 97

³F. Tomczak: Ewolucja wspólnej polityki rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego, nr. 125, wyd. IERGiŻ, Warszawa, 2009, s. 49

realizowany za pomocą transferów środków mających charakter pośredni lub bezpośredni. Do transferów pośrednich zalicza instrumenty ochrony własnego rynku, wspierania eksportu oraz ceny minimalne. Transfery bezpośrednio to głównie dopłaty obszarowe i płatności niezwiązane z produkcją. Biorąc pod uwagę informację zawarte na wykresie 2, należy stwierdzić, że to właśnie te ostatnie instrumenty w ostatnich 15 latach zaczynają dominować we Wspólnej Polityce Rolnej.



Wykres 2. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną

Źródło: Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, The Cap after the Health Check, 2008

Wykres 2 pokazuje, iż wzrost znaczenia dopłat bezpośrednich odbywa się kosztem wsparcia rynkowego oraz dopłat do eksportu. Drugim z instrumentów zwiększającym dochody rolnicze są dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Ich funkcja oraz geneza w znacznym stopniu odróżnia je od dopłat bezpośrednich, jednak kilka faktów przemawia za rozpatrywaniem ich w sposób łączny. Po pierwsze, obydwa typy dopłat nie są rozróżniane przez polskich rolników⁴, wnioski o ich przyznanie jest składany na jednym formularzu. Po drugie, spełniają podobną funkcję, wspierają dochody rolników w sposób oderwany od wielkości produkcji (dzięki czemu Unia walczy ze stanem nadprodukcji występującym na większości rynków rolnych). Po trzecie, dzięki swojej konstrukcji nie wprowadzają

⁴ D. Klepacka-Kołodziejaska: Dopłaty kompensacyjne do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania jako element kształtujący rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich, [w:] M. Drygas, A. Rosner, (red) Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s. 130

zaburzeń w handlu międzynarodowym, co ułatwia negocjacje o liberalizacji handlu na forum WTO. Dopłaty ONW zostały jednak wprowadzone wcześniej niż dopłaty bezpośrednie, gdyż miało to miejsce już w 1975 roku⁵. Ich celem miało być zachęcanie rolników do prowadzenia działalności na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W wymienionej dyrektywie wprowadzono trzy rodzaje takich terenów:

- Tereny górskie na wysokości 600-800 m n.p.m i nachyleniu stoków minimum 20%;
- Obszary zagrożone depopulacją, położone na terenach z słabymi jakościowo glebami;
- Obszary małe o szczególnych utrudnieniach gospodarowania⁶

Dopłaty bezpośrednie i ONW w Polsce

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej, rolnicy zostali objęci instrumentami WPR. Jednak zakres i zasady ich stosowania w wielu przypadkach różnił się od tych stosowanych w krajach „starej Unii”. Najwięcej emocji podczas negocjacji akcesyjnych budził problem wysokości dopłat bezpośrednich. Pod naciskiem Komisji Europejskiej rząd Polski zgodził się na mieszany system dopłat⁷. Składa się on z dwóch części: jednolitej płatności obszarowej (Single Area Payment Scheme – SAPS) oraz uzupełniającej krajowej płatności (Complementary National Direct Payments – CNDP). Pierwsza z tych płatności w 100% finansowana jest z budżetu UE, natomiast płatność krajowa z budżetu państwa i środków pochodzących z PROW⁸. Ustalony podczas negocjacji poziom dopłat SAPS w pierwszym roku członkostwa wynosił 25% dopłat otrzymywanych przez rolników „starej Unii”, i wzrastał o 5% każdego roku. Wysokość dopłat w poszczególnych latach obrazuje tabela 1.

Tabela 1: Wysokość dopłat bezpośrednich w latach 2004-2008 (w zł/ha)

Rodzaj płatności	2004	2005	2006	2007	2008
Jednolita płatność obszarowa	210,53	2250	276,28	301	339,31
Uzupełniająca płatność obszarowa - inne rośliny	292,78	282,35	313,45	294,91	269,32
Uzupełniająca płatność obszarowa - chmiel	1013,81	870,02	962,75	978,77	999,1
Uzupełniająca płatność obszarowa - płatność zwierzęca	-	-	-	438,73	379,55

Zródło: R. Marks-Bielska, K. Babuchowska, Wsparcie dochodów rolników w formie dopłat bezpośrednich, [w:] Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* nr 75 (2009), s. 139

⁵ Council Directive 75/268/EEC of April 1975 on mountain and hill farming in certain less-favored areas

⁶ Council Directive 75/268/EEC art 3

⁷ M. Smoleń, E Górniak: *Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 140

⁸ A. Zawojka: *Wpływ kursu walutowego na poziom wsparcia producentów rolnych na przykładzie Polski*, *Roczniki Naukowe SERiA*, t.X, z. 1, s. 498

Jeżeli chodzi o dopłaty ONW to w Polsce warunkiem ich otrzymania jest nie tylko posiadanie gospodarstwa na terenach gmin, położonych na terenach uznanych za niekorzystne ale również podjęcie pięcioletniego okresu prowadzenia działalności rolniczej na tych terenach oraz przestrzegania zasad dobrej praktyki rolniczej. Tereny uznane za niekorzystne to:

- górskie (gminy gdzie ponad połowa użytków rolnych znajduje się na wysokości ponad 500m n.p.m.),
- obszary ze specyficznymi utrudnieniami
- nizinne I i II strefy (niska produktywność której miernikiem jest Wskaźnik Waloryzacji Rolniczej Przestrzeni Produkcyjnej, niekorzystna sytuacja demograficzna – gęstość zaludnienia poniżej 75 osób na km²).

W 2004 roku tereny objęte dopłatami ONW stanowiły 52,6% powierzchni kraju. Wysokość dopłat pokazuje tabela 2.

Tabela 2: Wysokość dopłata ONW (w zł/ha)

Typ ONW	Dopłata
Nizinne I strefa	179 zł
Nizinne II strefa	264 zł
Obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami	264 zł
Górskie	320 zł

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR

W przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich w przypadku dopłat ONW występuje tzw. degresywność. Oznacza ona, iż wraz ze wzrostem powierzchni gospodarstwa następuje zmniejszenie dopłat. Maksymalna powierzchnia gospodarstwa do której dopłaty przysługują wynosi 300ha. Degresywność dopłat obrazuje tabela 3.

Tabela 3: Degresywność dopłat ONW

Powierzchnia:	Dopłata wyrównawcza ONW
1-50 ha	100% za każdy ha
50,10-100 ha	50% za każdy ha
100-300 ha	25% za każdy ha
Pow. 300 ha	brak płatności

Źródło: jak tabela 2

Wpływ dopłat na dochody gospodarstw rolnych

Celem badań było określenie wysokości dopłat bezpośrednich i ONW w poszczególnych latach, oraz ich udział w kształtowaniu dochodu gospodarstw rolnych. W artykule wykorzystano dane zebrane w ramach systemu FADN za lata 2004-2008. System rachunkowości rolnej obejmuje dane pochodzące z ok. 12.000 gospodarstw o wielkości ekonomicznej ponad 2 ESU. Gospodarstwa te są statystycznie reprezentatywną próbą dla pola obserwacji polskiego FADN liczącego, 753253 gospodarstw towarowych w Polsce. W skład próby wchodzi zarówno gospodarstwa indywidualne, jak i jednostki posiadające osobowość prawną. Podstawową kategorią ekonomiczną przyjętą dla potrzeb badań był dochód z gospodarstwa rolniczego, obliczony zgodnie z metodologią stosowaną w europejskim systemie FADN. Jeżeli zaś chodzi o dopłaty bezpośrednie i ONW, dane oznaczają dopłaty przyznane w danym roku kalendarzowym.

Wysokość poszczególnych dopłat oraz dochodu z gospodarstwa rolnego zamieszczono w poniższej tabeli.

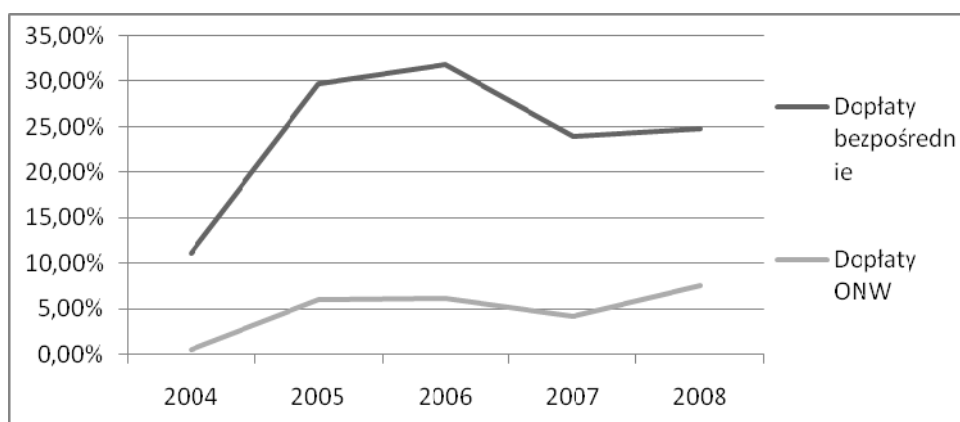
Tabela 4: Dochody gospodarstw rolnych oraz wysokość dopłat bezpośrednich i dopłata ONW w zł

	2004	2005	2006	2007	2008
Dopłaty bezpośrednie	2227	6656	9254	7293	6105
Dopłaty ONW	105	1345	1773	1265	1861
Suma dopłat	2332	8001	11027	8558	7966
Dochód gospodarstw	19961	22332	29014	30455	24596
Udział dopłat w dochodzie gospodarstwa	11,68%	35,83%	38,01%	28,10%	32,39%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników standardowych uzyskanych przez gospodarstwa rolne uczestniczące w polskim FADN w latach 2004-2008

Z wyjątkiem pierwszego roku realizacji WPR w Polsce kiedy to dopłaty bezpośrednie i ONW stanowiły jedynie 11,68% dochodów gospodarstw to ich wpływ na kształtowanie się dochodów jest znaczny. W badanym okresie średnia wysokość dopłat bezpośrednich przypadających na jedno gospodarstwo rolne wahała się od 2227 zł w 2004 roku do 9254 zł w 2006 roku, natomiast ich udział w dochodzie gospodarstw od 11,68% do 38% w roku 2006. Udział poszczególnych dopłat w dochodzie rolniczym obrazuje rysunek 3.

*Wpływ wybranych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej
na kształtowanie się dochodów gospodarstw rolnych w Polsce*



Rysunek 3: Udział dopłat bezpośrednich i ONW dochodzie z gospodarstw rolnych

Źródło: jak w tabeli 4

Rysunek 3 wskazuje na to, iż wpływ dopłat bezpośrednich na wysokość dochodu z gospodarstwa rolnego jest znacznie większy niż dopłat ONW. Ich wysokość jest 5-6 razy wyższa niż dopłat ONW. Jest to spowodowane przede wszystkim wyższą wartością dopłat bezpośrednich przysługujących do 1 ha użytków rolnych. Ważnym powodem takiej sytuacji, jest również to, że tylko ok. 50% powierzchni Polski znajduje się na terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania, do których przysługują dopłaty ONW.

Wnioski

1. We Wspólnej Polityce Rolnej zaznacza się coraz silniejszy trend odejścia od wsparcia gospodarstw rolnych poprzez rynek na rzecz dopłat oderwanych od wielkości produkcji (dopłaty bezpośrednie, ONW).
2. Przyjęty w Polsce system dopłat bezpośrednich i ONW stanowią instrumenty powszechnego wsparcia dochodów gospodarstw rolnych (niewiele warunków niezbędnych do ich otrzymania).
3. Średnia wysokość dopłat ONW i bezpośrednich przypadających na gospodarstwo w badanym okresie wahała się od 2322 zł do 11027 zł, co stanowiło odpowiedni 11,68% i 38% dochodu z gospodarstwa. Oznacza to, że dopłaty te stanowią niezwykle znaczący instrument wsparcia dochodów rolników.
4. Wysokość dopłat bezpośrednich na gospodarstwo jest ok. 5-6 razy wyższa niż dopłat ONW.

Literatura

1. Adamowicz M., Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, doświadczenie, problemy perspektywy, [w:] Adamowicz M. (red) Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską, wyd. SGGW, Warszawa, 1999, s. 35

2. Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych, wyd. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań, 2006,
3. Klepacka-Kołodziejska D., Dopłaty kompensacyjne do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania jako element kształtujący rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wiejskich, [w:] Drygas M., Rosner A., (red) Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian, IRWiR PAN, Warszawa 2008, s.
4. Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, Why do we need a Common Agricultural Policy, Discussion paper by DG Agriculture and Rural Development, 2009
5. Komisja Europejska, Agriculture Policy Analysis and Perspectives, DG for Agriculture and Rural Development, The Cap after the Health Check, 2008
6. Sawicka J., Polska w Unii Europejskiej, wybrane polityki sektorowe, wyd. SGGW, Warszawa, 2004,
7. Smoleń M., Górniak E., Interwencjonizm państwowy w warunkach rynkowych, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 140
8. Tomczak F., Ewolucja wspólnej polityki rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego, nr. 125, wyd. IERGiŻ, Warszawa, 2009,
9. Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa biorące udział w polskim FADN w roku 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, IERGiŻ

Summary

The paper presents theoretical aspects of the functioning of direct payments and LFA payments under the Common Agricultural Policy and the origins of their introduction. In the second part assesses the influence of these measures on farm incomes in the years 2004-2008 based on data from the FADN. Direct payments and LFA represent 11.68% to 38% farms incomes, which is significant support for farmers. The average total payment per farm ranged from 2332 zł in 2004, to 11027 zł in 2007. The LFA payments were 5-6 times lower than direct payments.

Informacje o autorze

Mgr Piotr Gołasa

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

Wydział Nauk Ekonomicznych

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

02-787 Warszawa, ul. Nowoursynowska 166

piotr_golasa@sggw.pl