



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

**Dopłaty bezpośrednie
i dotacje budżetowe
a finanse oraz
funkcjonowanie
gospodarstw
i przedsiębiorstw
rolniczych**

nr 20

Warszawa 2011



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Dopłaty bezpośrednie
i dotacje budżetowe
a finanse oraz
funkcjonowanie
gospodarstw
i przedsiębiorstw
rolniczych**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych

Redakcja naukowa

prof. dr hab. Jacek Kulawik

Autorzy:

Stefania Czekaj

dr Wawrzyniec Czubak

mgr Adam Kagan

prof. dr hab. Jacek Kulawik

prof. dr hab. Edward Majewski

mgr Renata Płonka

prof. dr hab. Walenty Poczta

dr Arkadiusz Sadowski

dr Adam Wąs



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2011

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa

w zadaniu *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*

Celem podstawowym pracy jest przedstawienie zależności między subsydiami a finansami gospodarstw rolniczych oraz modelowanie mikroekonomicznych skutków ekonomiczno-finansowych propozycji dotyczących kształtu WPR na lata 2014-2020. Dodatkowym celem natomiast jest analiza kosztów transakcyjnych subsydiowania rolnictwa.

Opracowanie komputerowe

Ewa Gac

Korekta

Krzyszyna Mirkowska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-185-9

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>prof. dr hab. Jacek Kulawik, prof. dr hab. Edward Majewski, dr Adam Wąs</i>	
1. Koncepcja oszacowania skutków reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR) w perspektywie budżetowej 2014-2020	9
<i>Stefania Czekaj, prof. dr hab. Edward Majewski, dr Adam Wąs</i>	
1.1. Wprowadzenie	9
1.2. Scenariusze Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.	10
1.3. Źródło danych FADN	14
1.3.1. Ustalenie typów gospodarstw modelowych	15
1.3.2. FADN jako źródło danych do modeli gospodarstw	21
1.3.3. Koncepcja modelu optymalizacyjnego gospodarstwa rolniczego	23
1.3.4. Model „FARM-OPTY”	24
1.3.4.1. Parametry modelu i sposób estymacji	26
1.3.4.2. Wyniki modelowania	28
Aneks do rozdziału 1	36
2. Modele płatności bezpośrednich w krajach UE po 2013	40
<i>dr Wawrzyniec Czubak, dr Arkadiusz Sadowski, prof. dr hab. Walenty Pocztka</i>	
2.1. Założenia wspólne dla scenariuszy	44
2.2. Wyniki analizy	49
2.3. Podsumowanie i wnioski	59
3. Wpływ reformy systemu dopłat bezpośrednich na dochody polskich gospodarstw rolnych z pola obserwacji FADN	60
<i>dr Wawrzyniec Czubak, dr Arkadiusz Sadowski, prof. dr hab. Walenty Pocztka</i>	
3.1. Wstęp	60
3.2. Cel analizy	61
3.3. Przyjęte założenia	61
3.4. Zastosowana metodyka	63
3.5. Uzyskane wyniki	67
3.5.1. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w 2008 roku	67
3.5.2. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w 2013 roku	71
3.5.3. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w 2014 roku według poszczególnych scenariuszy reformy systemu dopłat bezpośrednich	73
3.5.4. Wnioski	79
4. Wstępna ocena propozycji przepisów dotyczących płatności bezpośrednich w ramach I filaru WPR na lata 2014-2020	81
<i>mgr Adam Kagan</i>	
4.1. Aktywny rolnik, „zazielenienie“, wsparcie młodych rolników	81
4.2. Ograniczenie dopłat bezpośrednich dla największych beneficjentów (<i>capping</i>)	86
4.3. Wnioski	92
5. Subsydia a finanse gospodarstw rolniczych	94
<i>prof. dr hab. Jacek Kulawik, mgr Renata Płonka</i>	
5.1. Założenia metodyczne	94
5.2. Źródła danych	97
5.3. Ogólna charakterystyka badanej zbiorowości w latach 2005-2009	102

5.4.	Analiza wyników badań	107
6.	Koszty administracyjne i transakcyjne subsydiowania rolnictwa <i>prof dr hab. Jacek Kulawik</i>	118
6.1.	Koszty transakcyjne w ekonomii	118
6.2.	Koszty transakcyjne w finansach	131
6.3.	Problem decentralizacji (regionalizacji) wsparcia budżetowego rolnictwa	133
6.4.	Badania empiryczne nad kosztami subsydiowania rolnictwa	138
6.4.1.	Przegląd piśmiennictwa	138
6.4.2.	Koszty administracyjne i transakcyjne polityki rolnośrodowiskowej	162
6.4.3.	Wyniki badań dla Polski	193
	Podsumowanie i wnioski	199
	Literatura	203

Wprowadzenie

Od czasu jej ustanowienia Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej przechodziła kilka kluczowych reform, które wprowadzały znaczące zmiany w złożonym zestawie instrumentów polityki, w tym w sposobie i poziomie wsparcia finansowego dla gospodarstw rolniczych. Przemiany WPR każdorazowo wpływały nie tylko na wielkość bezpośredniego strumienia środków finansowych trafiających do gospodarstw rolnych, ale również, na warunki prowadzenia produkcji rolniczej. W efekcie, wymuszając niezbędne dostosowania do zmieniającego instrumentarium polityki, reformy WPR oddziaływały na organizację gospodarstw, strukturę produkcji, intensywność procesów modernizacyjnych, a w rezultacie na poziom wyników produkcyjnych i finansowych.

Całość działań związanych z przygotowaniem WPR 2013+ realizowana jest zgodnie z filozofią oceny systemu regulacji (OSR). W związku z tym właściwe prace legislacyjne poprzedziła debata publiczna, która toczyła się między 12.04. a 11.06.2010 r. Jej podsumowanie odbyło się na specjalnej konferencji w lipcu ubiegłego roku. Następnie pojawił się – 18.11.2010 r. – ważny komunikat KE, w którym zaprezentowano trzy scenariusze reform. Po fazie konsultacji przygotowany został dokument pt. „*Impact Assessment*”. Wreszcie, 12.10.2011 r. upublicznione zostały propozycje legislacyjne, w których KE skoncentrowała się na scenariuszu „*Integration*” i towarzyszącemu mu zestawie instrumentów. Ponieważ jednak dynamika kryzysu w strefie euro jest wciąż niezmiernie wysoka i w zasadzie nie wiadomo, do czego w ostateczności to doprowadzi, uznano, iż należy analizować wszystkie trzy scenariusze zaproponowane przez KE w Komunikacie z listopada 2010 roku. Z drugiej jednak strony jako rzecz oczywistą przyjęto, iż mimo wszystko silniejszy akcent powinien być położony na propozycje legislacyjne KE z 12.10.2011 r.

Zgodnie z zarysowanym już od dawna trendem coraz większą wagę przypisuje się w reformowanej WPR aspektom ochrony środowiska przyrodniczego. Wyrazem tego jest koncepcja „zazielenienia” WPR, co przez wielu odczytywane jest jako sposób na legitymizację wsparcia finansowego dla europejskiego rolnictwa, podejmowaną na użytek otoczenia zewnętrznego, jak i społeczeństw krajów Unii Europejskiej. Dla pewnej grupy rolników wprowadzenie tej koncepcji w życie będzie oznaczać konieczność istotnych zmian w organizacji gospodarstw. W skali sektora może to skutkować zmianami w strukturze produkcji rolnictwa oraz w poziomie dochodów rolniczych. Z tych to powodów w modelowaniu skutków przyszłej WPR dużo uwagi poświęcono właśnie kwestii „zazielenienia” dopłat bezpośrednich.

Program realizacji zadania odwołuje się do dobrze sprawdzonego w praktyce wzorca, iż najlepsze wyniki analizy dowolnej polityki osiąga się, gdy umie-

jętnie zintegruje się podejście nastawione na jej przyszłe skutki (analiza *ex-ante*) z oceną dotychczasowych rezultatów (analiza *ex-post*) i rozpoznaniem oczekiwań, nastawień i motywów samych rolników. Właśnie to wielowymiarowe i wieloaspektowe spojrzenie na następstwa dotychczasowej realizowanej oraz planowanej dopiero do wdrożenia WPR było głównym celem zadania. Zgodnie z tym cztery pierwsze rozdziały mieszczą się w obszarze rozważań *ex-ante* skutków WPR 2013+, rozdział piąty z kolei to klasyczna analiza minionych zjawisk, procesów i zależności. W rozdziale szóstym spróbowano natomiast, chociaż w stosunkowo wąskim zakresie, odwołać się do szacunków rolników dotyczących ponoszonych przez nich kosztów transakcyjnych na uzyskanie subsydiów w postaci trzech instrumentów. Wzorem innych projektów badawczych także w zadaniu, którego rezultaty podsumowuje prezentowane opracowanie, zaangażowany był zespół z różnych ośrodków, tj. SGGW, Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu i IERIGŻ-PIB.

1. Koncepcja oszacowania skutków reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR) w perspektywie budżetowej 2014-2020

1.1. Wprowadzenie

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej od czasu jej ustanowienia w 1957 roku podlegała na przestrzeni lat ciągłym przeobrażeniom, które w kluczowych punktach zwrotnych miały charakter znaczących reform, podejmowanych pod wpływem różnorodnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych. W sposób istotny kształt WPR uległ zmianie w wyniku reformy McSharry'ego (1992-1994). Znacząco zostały zmodyfikowane wówczas cele WPR, akcentując ogólnogospodarcze, a nie tylko produkcyjne funkcje rolnictwa. Wprowadzono także nowe instrumenty polityki rolnej, takie jak zastąpienie opłat wyrównawczych łaami *ad valorem*, dopłaty kompensacyjne jako formę wsparcia dochodów rolniczych czy też zachęty do ekstensyfikacji produkcji rolniczej. Pogłębienie reform zapoczątkowanych planem McSharry'ego nastąpiło w okresie 2000-2007 w wyniku kolejnych reform: Agendy 2000 i reformy z Luksemburga 2003¹. Aktualnie, po okresie przeglądu WPR w ramach Health Check i wewnątrzspółnotowej debacie, trwają ostatnie przygotowania do opracowania koncepcji zreformowanej polityki rolnej na nowy okres budżetowy 2014-2020. Wspólnym mianownikiem reform w ostatnich dekadach jest to, że oprócz celów odnoszących się bezpośrednio do działalności produkcyjnej gospodarstw rolniczych, coraz większego znaczenia nabierały cele społeczne i środowiskowe. Pomimo swobodnego konfliktu celów, wspólna polityka rolna UE zapewniała rolnictwu skuteczne wsparcie finansowe, przy jednoczesnym wprowadzaniu zachęt do poszukiwania przez rolników pozarolniczych źródeł dochodu, a także ograniczeń (np. *cross-compliance*, dobrostan zwierząt) mających na celu zmniejszenie negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko przyrodnicze czy też warunki chowu zwierząt.

Każda z dotychczasowych reform wspólnej polityki rolnej wprowadzała zmiany w złożonym zestawie instrumentów polityki, w tym w sposobie i poziomie wsparcia finansowego dla gospodarstw rolniczych. Miało to wpływ nie tylko na wielkość bezpośredniego strumienia środków finansowych, ale również, ogólnie, na warunki prowadzenia produkcji rolniczej. W połączeniu z sy-

¹ E. Majewski., A. Waś, *Zastosowanie modeli optymalizacyjnych i symulacyjnych gospodarstwa rolnego*, [w:] Wykorzystanie modelowania ekonomicznego w ocenie wpływu interwencji podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój polskiego rolnictwa, MRiRW, Warszawa 2009.

tuacją na rynku produktów rolniczych i żywności, zmiany WPR stymulowały przy tym przekształcenia strukturalne w rolnictwie, oddziałując równocześnie na strukturę produkcji rolniczej.

Reformy WPR mają rozliczne implikacje w skali pojedynczych gospodarstw rolniczych i sektorów rolnictwa w krajach członkowskich, które wynikają z konieczności dostosowań do zmienionego instrumentarium polityki. Oddziałuje to w efekcie na organizację gospodarstw, strukturę produkcji, intensywność procesów modernizacyjnych oraz poziom wyników produkcyjnych i finansowych. Liczne próby oszacowania skali dostosowań oraz skutków zmian polityki rolnej w skali krajów i całej Unii Europejskiej podejmowane były w przypadku każdej z reform WPR z zastosowaniem różnych narzędzi analitycznych. Podobnie, oszacowanie skutków planowanych modyfikacji polityki rolnej na nową perspektywę budżetową w latach 2014-2020 jest jednym z zadań programu wieloletniego pt. „Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych”. Do realizacji tego celu wykorzystany zostanie model optymalizacyjny gospodarstwa rolniczego. Modele gospodarstw rolniczych zostaną opracowane dla wybranych typów gospodarstw rolniczych z zastosowaniem typologii FADN oraz trzech scenariuszy polityki rolnej. W niniejszym opracowaniu przedstawiona zostanie koncepcja oraz wstępne wyniki założonej analizy.

1.2. Scenariusze wspólnej polityki rolnej po 2013 roku

Chociaż kształt przyszłej wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej jest ciągle przedmiotem negocjacji, to najnowszy dokument Komisji Europejskiej, w którym zawarto propozycje zreformowanej WPR, jednoznacznie zawęża obszar możliwych scenariuszy². Propozycje Komisji Europejskiej, w założeniach, powinny odnosić się do zredefiniowanych celów Wspólnej Polityki Rolnej:

- dochodowa produkcja żywności (*viable food production*), zorientowana na dochody rolnicze, produktywność czynników produkcji w rolnictwie i stabilność cen;
- zarządzanie zasobami naturalnymi w sposób zapewniający wysoki stopień trwałości (*sustainable management of natural resources*) z naciskiem na emisję gazów cieplarnianych, bioróżnorodność, ochronę gleby i wody;

² *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy* [COM(2011)625].

- zrównoważony rozwój terytorialny (*balanced territorial development*), zorientowany na zatrudnienie, rozwój i eliminację ubóstwa na obszarach wiejskich.

Na obecnym etapie prac nad reformą WPR Komisja przedstawiła trzy, alternatywne scenariusze:

1) **Scenariusz dostosowania** (*adjustment scenario*), który w znaczącym stopniu zakłada kontynuację obecnej WPR, przy czym podkreśla się w nim potrzebę rozwiązania problemu nierównej dystrybucji płatności bezpośrednich w dotychczasowej WPR (*addressing its most important shortcomings, such as the distribution of direct payments*).

W dokumencie Komisji podnosi się zarazem wątpliwości, czy ten scenariusz w wystarczającym stopniu uwzględnia wyzwania przyszłości odnoszące się do kwestii środowiskowych i klimatycznych. Sugeruje to, że scenariusz dostosowania (podobnie jak scenariusz *refocus*) nie stanowi poważnie rozważanej alternatywy dla scenariusza *integration*.

2) **Scenariusz integracji** (*integration scenario*) stanowi, jak się wydaje, najbardziej prawdopodobny wariant dla przyszłej WPR, na co wskazuje między innymi konkluzja, że jest on najbardziej zgodny (*the most balanced*) ze strategicznymi celami Unii Europejskiej. Jego podstawowym wyznacznikiem jest koncepcja „zazielenienia” (*greening*) wspólnej polityki rolnej, co w założeniach powinno oddziaływać pozytywnie na podniesienie poziomu trwałości (*sustainability*) rolnictwa i obszarów wiejskich. Wzmocnienie dotychczasowych *cross-compliance* o dodatkowe ograniczenia z tytułu „zazielenienia” warunkujące część płatności bezpośrednich oznacza zarazem zmniejszenie znaczenia filaru II w realizacji polityki środowiskowej.

3) **Scenariusz reorientacji** (*refocus scenario*), który ogranicza zakres wsparcia finansowego i interwencji rynkowej. Jak określono w propozycji Komisji Europejskiej, podniosłoby to poziom ryzyka w rolnictwie, a brak powiązania płatności z zasadami *cross-compliance* sprzyjałoby generowaniu negatywnych, środowiskowych efektów zewnętrznych, pomimo przesunięcia środków finansowych na cele środowiskowe. Jednocześnie, ten najmniej protekcyjny scenariusz, powinien skutkować przemianami strukturalnymi w rolnictwie, co generowałoby koszty społeczne (np. z tytułu wzrostu bezrobocia na obszarach wiejskich).

W odniesieniu do scenariuszy „dostosowania” i „reorientacji” brak jest szczegółowych założeń, co ułatwiłoby ocenę nasuwających pewne wątpliwości co do krytycznych argumentów przedstawionych w propozycji KE, które wskazują wyraźnie na słabości tych rozwiązań w stosunku do preferowanego, jak można sądzić, scenariusza integracji. Niezależnie od tego, propozycja Komisji stanowi wystarczający punkt wyjścia do określenia scenariuszy polityki rolnej dla modeli optymalizacyjnych gospodarstw.

Na poziomie szczegółowych regulacji w propozycji Komisji Europejskiej jest kilka istotnych rozwiązań, które odnoszą się głównie do scenariusza „integracji” i mają istotne znaczenie w określeniu parametrów modelu optymalizacyjnego:

a. Progresywna redukcja i *capping* płatności bezpośrednich (art. 11).

Według proponowanej regulacji kwota płatności bezpośrednich przysługująca rolnikowi w roku kalendarzowym podlegać powinna redukcji zgodnie z następującym schematem:

- o 20% dla płatności powyżej 150 000€i niższych od 200 000€
- o 40% dla płatności powyżej 200 000€i niższych od 250 000€
- o 70% dla płatności powyżej 250 000€i niższych od 300 000€
- o 100% dla płatności powyżej 300 000€

b. „Zazielenienie” WPR wymagałoby spełnienia następujących, podstawowych warunków, niezależnie od dalszego obowiązywania *cross-compliance*:

- minimum 3 uprawy w zmianowaniu, przy maksymalnym udziale jednej z nich na poziomie 70%, i minimalnym udziale w strukturze zasiewów na poziomie 5%;
- utrzymanie dotychczasowej powierzchni trwałych użytków zielonych (TUZ), z prawem do zmniejszenia areału nie więcej niż 5% w stosunku do roku referencyjnego;
- przeznaczenie 7% gruntów ornych na powierzchnię ekologicznej kompensacji (*ecological focus area*), obejmującą takie użytki ekologiczne jak ugory, pasy buforowe, tarasy, obiekty krajobrazowe, zalesienia (*land left fallow, terraces, landscape features, buffer strips and afforested areas*).

c. W strukturze stawki płatności bezpośredniej 30% uzależnione jest od spełnienia warunków zazielenienia. Z koperty krajowej płatności mogą zostać wydzielone (fakultatywnie) płatności związane z produkcją (do 10%) oraz płatności do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (5%). Ponadto, przewiduje się wydzielenie 10% koperty na ryczałtowe płatności dla małych gospodarstw (poniżej 3 ha) oraz 2% na płatności dla rolników podejmujących prowadzenie gospodarstwa rolniczego.

Kierując się propozycją Komisji Europejskiej, na potrzeby modelowania skonstruowanych zostanie pięć scenariuszy polityki rolnej. We wstępnym etapie modelowania, rozwiązania modelowe będą sporządzone dla roku 2014, który jest pierwszym rokiem nowej perspektywy budżetowej i obowiązywania zreformowanej WPR. Umożliwi to pominięcie w rozważaniach długookresowych trendów zmian cen i wydajności jednostkowych; przyjęte zostanie założenie, że w krótkim terminie te parametry rachunku nie ulegną zasadniczym zmianom w stosunku do stanu aktualnego. W końcowej fazie realizacji projektu perspektywa modelowania zostanie wydłużona do roku 2021.

Modele gospodarstw zostaną sporządzone dla następujących scenariuszy wspólnej polityki rolnej:

A. Scenariusz Bazowy „Baza 2008” oraz scenariusz Baseline 2014

Zakłada się w nich kontynuację obecnej WPR. Scenariusz bazowy służy wyłącznie do skalibrowania modeli, skonstruowanych w oparciu o dane FADN według stanu z lat 2007-2009. Natomiast scenariusz Baseline będzie punktem odniesienia dla pozostałych scenariuszy zreformowanej WPR. W scenariuszu Baseline zakłada się utrzymanie bez zmian istniejących mechanizmów WPR, przyjmując, że w modelu zastosowana będzie stawka płatności bezpośrednich na poziomie, jaki osiągnięty będzie w Polsce w 2013 roku.

B. Scenariusz dostosowania „CONT WPR 2014”

Przewiduje się w nim kontynuację obecnej WPR, jednakże ze zwiększeniem stawek płatności o założone 10% i bardziej rygorystyczne (poprzez określenie odpowiednich warunków brzegowych modelu, głównie dotyczących zmianowania) zasad *cross-compliance*.

C. Scenariusz integracji

Scenariusz ten zawiera koncepcję „zazielenienia” WPR i zakłada określenie poziomu płatności bezpośrednich na zasadach przedstawionych w propozycji Komisji Europejskiej. Z oszacowanej na potrzeby rozwiązań modelowych wielkości stawki płatności, na obecnym etapie, wyłączone zostaną płatności dla małych gospodarstw (gospodarstw poniżej 3 ha nie będą przedmiotem modelowania). Ze względu na brak odpowiednich decyzji krajowych, w oszacowaniu poziomu płatności do modeli na 2014 rok nie będą uwzględnione płatności dla gospodarstw „młodych rolników”, a płatności fakultatywne (związane z produkcją oraz ONW) przyjęto na poziomie obowiązującym dotychczas.

W modelach na 2014 rok utrzymane zostaną dotychczasowe płatności ONW. Jednocześnie zakłada się zredukowanie o 50% płatności rolno-środowiskowych przypadających dotychczas na przeciętne gospodarstwo, jakie będzie przedmiotem modelowania, w związku z włączeniem komponentu „zazielenienia” i prawdopodobnym zmniejszeniem finansowania działań prośrodowiskowych z II Filaru.

W scenariuszu integracji wyróżnione zostaną 3 warianty:

- a. podstawowy wariant „zazielenienia” „GREEN 2014”, z uwzględnieniem w modelu pełnej stawki płatności (z 30% udziałem płatności z tytułu spełnienia warunków „zazielenienia”). W sformułowaniu ograniczeń z tytułu „zazielenienia” przyjmuje się (wobec braku jednoznacznej definicji terminu „uprawa” w propozycji Komisji Europejskiej), że uprawą jest pojedyncza roślina (gatunek) – np. pszenica ozima, żyto, rzepak ozimy itp.;

- b. uproszczony wariant „zazielenienia” „GREEN_ZB 2014”, w którym zboża ogółem stanowiące grupę roślin uprawnych, traktowane są jako „uprawa” w rozumieniu propozycji KE;
- c. wariant z rezygnacją z 30% płatności z tytułu „zazielenienia” „GREEN-30% 2014”, w którym dopuszcza się możliwość niespełnienia warunków zazielenienia i z tego tytułu obniżenie płatności bezpośrednich o 30%.

D. Scenariusz reorientacji „REORIENT 2014”

W uproszczonej wersji tego scenariusza w modelach na 2014 rok zakłada się zredukowanie płatności bezpośrednich o 50% w stosunku do poziomu z 2013 roku, z jednoczesnym złagodzeniem ograniczeń agrotechnicznych, jakie warunkują kształtowanie struktury upraw w gospodarstwie rolniczym. W modelach na bardziej odległą perspektywę, zgodnie z założeniami propozycji „reorientacji”, scenariusz będzie miał charakter scenariusza „liberalnego” z całkowitym wycofaniem płatności bezpośrednich.

1.3. Źródło danych – FADN

Głównym źródłem danych użytych w niniejszej analizie były zasoby Polskiego FADN. Do opracowania koncepcji typologii oraz przygotowania parametrów do modeli gospodarstw posłużyły dane za lata 2007-2009 obejmujące całą próbę gospodarstw zgromadzoną w bazie FADN. Po uwzględnieniu danych z okresu trzech lat uzyskano zbiór 36 594 obiektów badawczych – gospodarstw indywidualnych ujętych w bazie FADN.

Całą populację gospodarstw podzielono na typy produkcyjne, przyjmując kryteria zgodne ze Wspólnotową Typologią Gospodarstw Rolnych (WTGR) z 2009 roku³. Przesłankami przemawiającymi za zastosowaniem nowej, zmiennej w stosunku do obowiązującej dotychczas typologii gospodarstw było zapewnienie porównywalności wyników modeli z wynikami FADN opracowywanymi w przyszłości oraz ułatwienie w uaktualnianiu modelu o nowe dane. Zgodnie z przyjętą metodyką do ustalenia wielkości ekonomicznej oraz typu produkcyjnego wykorzystano standardową produkcję (SO), która jest definiowana jako „średnia z 5 lat wartość produkcji określonej działalności produkcji roślinnej lub zwierzęcej uzyskiwana z 1 ha lub od 1 zwierzęcia w ciągu 1 roku w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych”⁴. Na potrzeby niniejszej pracy wykorzystano „przejsściowe” współczynniki „SO 2004” obejmujące dane z okresu 3 letniego. Docelowy zestaw współczynników „SO 2007”, obejmujący lata 2005-2009, nie był dostępny w momencie przygotowywania

³ L. Goraj, I. Cholewa, D. Osuch, R. Płonka, *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa 2010 za Rozporządzeniem KE 1242/2008 oraz RI/CC rev.3, Typology Handbook 05.10.2009.

⁴ Ibidem.

niniejszej publikacji. Brak możliwości ustalenia typu w oparciu o „SO 2004” spowodował odrzucenie 38 gospodarstw indywidualnych z próby FADN.

W oparciu o liczbę reprezentowanych gospodarstw (zmienna SYS 02) przypisaną do każdego gospodarstwa w próbie FADN dokonano ekstrapolacji zebranych danych do poziomu wszystkich gospodarstw znajdujących się w próbie. Ta ostatnia obejmuje średnio 752 tys. gospodarstw z areałem 11,6 mln ha UR oraz pogłowie zwierząt w łącznej liczbie 8,4 mln jednostek przeliczeniowych (LU *live-stock unit*). Ze względu na analizę danych z trzyletniego okresu i zachodzące w tym czasie zmiany w próbie FADN oraz użycie wag wygenerowanych według poprzedniej wersji WTGR należy się liczyć z możliwością wystąpienia błędu agregacji. Niemniej jednak, należy zaznaczyć, iż zastosowana metoda, wobec braku dostępności danych indywidualnych gospodarstw z Powszechnych Spisów Rolnych będących w zasobie GUS wydaje się najlepszym możliwym w obecnych warunkach rozwiązaniem. Tak uzyskany wynik będzie odzwierciedlał zmiany w gospodarstwach wytwarzających około 90% produkcji i zajmujących niespełna 85% UR.

Obserwowanie zmian w niewielkich gospodarstwach rolnych, które są poza zasięgiem FADN, mimo niewielkiego znaczenia tej grupy dla sektora rolnictwa wydaje się celowe ze względu na efekty społeczne reformy WPR. Wymagałoby to przeprowadzenia systematycznych badań na odpowiednio dobranej próbie drobnych gospodarstw.

1.3.1. Ustalenie typów gospodarstw modelowych

Na potrzeby badania z próby FADN wyodrębniono typy gospodarstw stosując kryterium wielkości ekonomicznej i kierunku produkcji. Łącznie utworzono 94 typy gospodarstw w 8 klasach wielkości ekonomicznej (według podziału nES14) oraz 15 klasach gospodarstw ze względu na kierunek produkcji (według wykazu typów rolniczych nTF14). Podział ten przedstawiają tabele 1 oraz 2.

Tabela 1

Klasy gospodarstw wyodrębnione ze względu na wielkość ekonomiczną

Klasa wielkości	Odpowiadające klasy wielkości nTF 14	Zakres wielkości SO (EUR)	Udział gospodarstw w próbie FADN w %	Udział w gospodarstwach reprezentowanych przez FADN w %
00	1-2	<4000	1,3	4,1
03	3	4 000 =< 8 000	10,4	37,6
04	4	8 000 =< 15 000	19,4	29,5
05	5	15 000 =< 25 000	21	15,1
06	6	25 000 =< 50 000	27,2	9,1
07	7	50 000 =< 100 000	14,2	3,4
08	8-14	>=100 000	6,5	1,2
09	Gospodarstwa z osobowością prawną			

Zródło: opracowanie własne na podstawie „Analiza skutków...” L. Goraj, et al., 2011 oraz danych FADN.

Tabela 2

Klasy gospodarstw wyodrębnione ze względu na kierunek produkcji

Symbol wyodrębnionej klasy	Nazwa wyodrębnionej klasy	Odpowiadające typy wg nTF 14		Udział gospodarstw w próbie FADN w %	Udział w gospodarstwach reprezentowanych przez FADN w %
15	Zbożowe	15	Specjalizujące się w uprawie zbóż (łącznie z ryżem), roślin oleistych i wysokobiałkowych na nasiona	8,7%	3,5%
16	Polowe	16	Specjalizujące się w uprawie polowej różnych gatunków roślin	8,6%	7,5%
20	Ogrodnicze	21	Specjalizujące się w uprawach ogrodniczych pod wysokimi osłonami	2,9%	2,4%
		22	Specjalizujące się w gruntowych uprawach ogrodniczych	0,1%	0,2%
		23	Specjalizujące się w uprawie grzybów i w szkółkarstwie oraz uprawach ogrodniczych	0,9%	0,5%
nie występuje		35	Specjalizujące się w uprawie winorośli	0,0%	0,0%
30	Sadownicze	36	Specjalizujące się w uprawie drzew i krzewów owocowych	3,6%	3,0%
		37	Specjalizujące się w uprawie oliwek	0,0%	0,0%
		38	Specjalizujące się w uprawie drzew i krzewów owocowych (uprawy trwałe)	0,0%	0,0%
45	Mleczne	45	Specjalizujące się w chowie bydła mlecznego	19,8%	12,6%
46	Bydłęce	46	Specjalizujące się w chowie bydła rzeźnego	0,6%	0,9%
		47	Specjalizujące się w chowie bydła mlecznego i rzeźnego	1,8%	2,3%
48	Owce i kozy	48	Specjalizujące się w chowie owiec, kóz i innych zwierząt żywionych paszami objętościowymi	0,5%	1,3%
51	Trzodowe	51	Specjalizujące się w chowie trzody chlewnej	13,4%	7,6%

cd tabeli 2

52	Drobiowe	52	Specjalizujące się w chowie drobiu	1,1%	1,1%
53	Pozostałe ziarnożerne	53	Specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych paszami treściwymi	0,1%	0,2%
61	Mieszane roślinne	61	Mieszane – różne uprawy	1,8%	3,7%
73	Mieszane bydłące	73	Mieszane – różne zwierzęta, z przewagą zwierząt żywionych paszami objętościowymi	7,9%	15,8%
74	Mieszane trzodowe	74	Mieszane – różne zwierzęta, z przewagą zwierząt żywionych paszami treściwymi	8,4%	11,8%
83	Mieszane roślinno-bydłące	83	Mieszane – uprawy polowe i zwierzęta żywione paszami objętościowymi	5,9%	9,4%
84	Pozostałe mieszane	84	Mieszane – różne uprawy i zwierzęta	13,8%	16,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Analiza skutków...” L. Goraj, et al., 2011 oraz danych FADN.

W tabelach 3 i 4 przedstawiono z kolei podstawową charakterystykę gospodarstw z różnych klas wielkości ekonomicznej i klas według kierunku produkcji.

Tabela 3

Charakterystyka klas gospodarstw wyodrębnionych ze względu na wielkość ekonomiczną

Symbol klasy wg wielkości ekonomicznej	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gosp.)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
00	8,21	0,39	2,08	4,29	0,39	1,48
03	8,68	2,95	20,19	3,67	1,18	11,57
04	13,24	8,40	24,25	7,88	4,85	19,59
05	20,21	14,47	18,88	14,70	10,26	18,62
06	31,44	29,60	17,70	27,11	26,19	20,70
07	48,63	24,80	10,26	49,57	26,04	14,19
08	88,56	19,40	6,64	136,19	31,08	13,86

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4

Charakterystyka klas gospodarstw wyodrębnionych ze względu na kierunek produkcji

Symbol klasy wg kierunku produkcji	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
15	77,34	21,17	9,15	1,31	0,45	0,20
16	45,82	11,32	8,87	3,24	1,01	0,80
20	7,33	0,85	1,01	1,16	0,17	0,17
30	14,56	1,59	1,58	0,15	0,02	0,02
45	29,67	17,61	13,59	32,05	24,05	18,11
46	32,21	2,36	3,42	27,42	2,54	3,53
48	28,27	0,38	1,46	15,66	0,26	1,25
51	30,48	12,30	7,83	67,66	34,50	18,30
52	20,26	0,66	1,12	198,28	8,19	10,45
53	29,70	0,11	0,36	75,42	0,36	1,23
61	18,03	1,13	2,99	2,21	0,17	0,55
73	21,93	5,19	13,26	21,87	6,54	15,52
74	21,98	5,52	9,98	26,08	8,28	13,75
83	36,47	6,35	9,81	17,64	3,88	5,69
84	32,84	13,44	15,57	18,50	9,57	10,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie FADN.

Typologię gospodarstw do modelowania przedstawia tabela 5. W obrębie każdego typu produkcyjnego utworzono 7 klas wielkości ekonomicznej gospodarstw. Jednakże, ze względu na niewielką liczbę gospodarstw w próbie FADN reprezentujących jednocześnie dany kierunek produkcji oraz daną klasę wielkości ekonomicznej, niektóre z pierwotnie wyznaczonych typów musiały zostać połączone w celu zapewnienia minimalnej liczebności grupy gospodarstw (15), dla których możliwa jest publikacja danych. W kilku przypadkach ze względu na niewielką liczbę gospodarstw oraz ich specyfikę uniemożliwiającą włączenie do innych grup zdecydowano o wyeliminowaniu ich z badanej próby.

Na potrzeby niniejszej analizy wszystkie typy otrzymały czterocyfrowe oznaczenia składające się z określenia typu produkcji (dwie pierwsze cyfry) i oznaczenia klasy wielkości ekonomicznej (dwie ostatnie cyfry). W przypadku łączenia kilku kierunków produkcji lub kilku klas wielkości ekonomicznej typ otrzymywał oznaczenie wg grup o najmniejszych wartościach. Charakterystyka wydzielonych typów gospodarstw znajduje się w załączniku.

Wyodrębnione typy gospodarstw zostały podzielone na 3 grupy. Pierwsza z nich, zawierająca najczęściej występujące typy gospodarstw, stanowi podstawę do sporządzenia modeli optymalizacyjnych zakładających dostosowanie struktury produkcji do nowych warunków zreformowanej wspólnej polityki rolnej. W tabeli 5 gospodarstwa te zostały przedstawione na białym tle.

Drugą grupę stanowią gospodarstwa specjalistyczne (np. ogrodnicze i sadownicze) oraz małe gospodarstwa rezydualne. Założono, że charakter prowadzonej przez nie działalności, wyklucza zmianę kierunku produkcji na skutek zmian we wspólnej polityce rolnej, a możliwości optymalizowania struktury produkcji są w tych gospodarstwach ograniczone. Z tego względu dla gospodarstw z drugiej grupy (zaznaczone w tabeli kolorem jasno szarym) sporządzone będą jedynie uproszczone modele, z możliwością niewielkich dostosowań i waloryzacją wsparcia finansowego zależnie od scenariusza polityki rolnej.

Do trzeciej, nielicznej grupy gospodarstw (w tabeli zaznaczone kolorem ciemnoszarym), zaliczono te gospodarstwa, które ze względu na specyficzny charakter nie mogły być zgrupowane, a jednocześnie ich niewielka liczebność (< 15 obiektów) uniemożliwia wykorzystanie danych w sposób zgodny z zasadami FADN. Stanowią one poniżej 0,2% gospodarstw objętych systemem FADN, a zatem ewentualne zmiany w tej grupie gospodarstw nie mają istotnego znaczenia dla wnioskowania o wpływie zreformowanej WPR na wyniki całego sektora rolnictwa. Dlatego też gospodarstwa te nie zostaną ujęte w analizie.

Tabela 5

Liczebność gospodarstw z bazy FADN w wyodrębnionych typach gospodarstw

Klasy wg kierunku produkcji	Nazwa wyodrębnionego kierunku produkcji	Odpowiadające typy wg nTF 14	Klasy wg kryterium wielkości ekonomicznej							
			00	03	04	05	06	07	08	RAZEM
15	Zbożowe	15	143	470	579	653	770	411	166	3192
16	Polowe	16	142	491	676	651	682	359	151	3152
20	Ogrodnicze	21								
		22	6	41	144	174	283	332	439	1419
		23								
30	Sadownicze	36								
		37	23	213	489	380	163	44	15	1327
		38								
45	Mleczne	45	3	227	977	1968	2854	1022	183	7234
		46	2	111	241	181	253	92	14	894
48	Owce i kozy	47								
		48	-	24	71	35	27	6	2	165
51	Trzodowe	51	7	172	433	623	1388	1419	879	4921
52	Drobiowe	52	-	1	12	12	63	103	207	398
53	Pozostali ziarnożercy	53	-	10	4	9	8	8	7	46
61	Mieszane roślinne	61	32	192	167	148	81	18	16	654
73	Mieszane bydłowe	73	4	406	835	668	729	220	26	2888
74	Mieszane trzodowe	74	3	319	741	705	882	365	47	3062
83	Mieszane roślinno-bydłowe	83	26	370	474	446	573	218	39	2146
84	Pozostale mieszane	84	74	768	1233	1039	1199	564	183	5060
RAZEM			465	3815	7076	7692	9955	5181	2374	36558

Źródło: opracowanie własne na podstawie FADN.

1.3.2. FADN jako źródło danych do modeli gospodarstw

Próba gospodarstw zgromadzona w FADN została dobrana w celu zapewnienia reprezentatywności pod względem:

- lokalizacji regionalnej,
- typu rolniczego,
- wielkości ekonomicznej⁵.

Wykorzystanie danych FADN na użytek modeli bio-ekonomicznych, takich jak zastosowany dla potrzeb niniejszej analizy model optymalizacyjny gospodarstwa rolniczego, stwarza pewne trudności metodologiczne, między innymi ze względu na brak niektórych danych technologicznych lub wysoki stopień ich zagregowania. Wątpliwości budzi też możliwość uogólniania wyników analiz opartych na danych FADN na generalną populację. Ze względu na dużą liczbę gospodarstw i heterogeniczność sektora rolnictwa, próbę gospodarstw FADN może cechować niezadowalający poziom reprezentatywności, dla zdarzeń sporadycznie występujących w gospodarstwach. Pewne ograniczenie stanowi również objęcie zasięgiem jedynie gospodarstw towarowych.

W przypadku zastosowania modelu optymalizacyjnego jako narzędzia do oszacowania wpływu zmian polityki rolnej, które dotyczą w głównej mierze produkcji roślinnej, szczególne znaczenie ma ocena reprezentatywności próby ze względu na jedne z kluczowych parametrów modelu, jakimi są struktura użytkowania ziemi rolniczej i plony roślin uprawnych. W tabeli 6 przedstawiono wyniki porównania wybranych parametrów cechujących próbę FADN z danymi ze statystyki GUS.

Tabela 6

Porównanie struktury UR zbiorowości FADN i gospodarstw rolnych w Polsce wg GUS

Uprawy	Struktura UR (%)		Plon (dt/ha)	
	FADN*	GUS**	FADN*	GUS**
Pszonica jara	2,47	2,24	37,26	40,6
Pszonica ozima	11,63	12,61	48,15	
Żyto ozime	7,80	9,06	27,88	25,0
Jęczmień jary	8,72	6,66	35,47	32,3
Jęczmień ozimy	1,09	1,27	42,89	
Owies	3,80	3,66	28,23	25,0
Pszonżyto	11,25	8,95	39,04	34,0
Mieszanki zbożowe	13,01	10,38	29,07	27,6
Kukurydza	1,37	1,48	71,78	62,0

⁵ L. Goraj, B. Malanowska, D. Osuch, W. Sierański, *Opis realizacji planu wyboru próby gospodarstw rolnych dla Polskiego FADN w 2009 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

cd. tabeli 6

Strączkowe	1,21	0,83	19,50	21,3
Nawozy zielone	0,11	0,00	11,33	-
Buraki cukrowe	1,58	1,40	521,58	507,0
Rzepak i rzepik	4,80	5,25	28,47	28,3
Pozostałe rośliny przemysłowe	0,69	0,32	-	-
Ziemniaki	3,10	3,59	212,34	196,3
Okopowe pastewne	0,19	6,00	483,19	408,3
Kukurydza na zielonkę	2,62		486,32	
Pozostałe pastewne na zielonkę	3,83		246,23	
Pastewne z TUZ	16,63	21,25	237,15	217,1***
Warzywa	1,73	1,37	-	-
Drzewa owocowe	1,34	2,20	-	-
Pozostałe owoce	1,02	1,47	-	-
Pozostałe uprawy	0,01		-	-

* średnie wartości dla całej próby FADN za lata 2007-2009, ** średnia z lat 2007-2009, *** szacunek na podstawie plonów siana.

Źródło: opracowanie własne na podstawie FADN i GUS⁶.

Pewne różnice można zaobserwować w udziałach poszczególnych zbóż, roślin pastewnych na GO oraz TUZ. Niewielkie odstępstwa w strukturze zasiewów mogą wynikać z pominięcia w FADN gospodarstw niewielkich, o ekstensywnej organizacji. Potwierdzają to średnie plony, które w przypadku populacji FADN są nieznacznie wyższe od podawanych przez GUS. Różnice w reprezentowanej powierzchni TUZ mogą wynikać zarówno z ekstensywnego użytkowania tych użytków w gospodarstwach poza obszarem zainteresowania FADN, jak i z bardziej intensywnej organizacji gospodarstw prowadzących FADN wyrażającej się w tym przypadku większym udziałem roślin pastewnych na GO. Jednak z punktu widzenia prowadzonych analiz, mających na celu ukazanie efektów ekonomicznych reform WPR dla polskich gospodarstw, występujące różnice nie powinny mieć większego wpływu na wyniki ekonomiczne osiągane przez badane gospodarstwa w kontekście proponowanych zmian WPR. Poza tym argumentem przemawiającym za użyciem danych FADN jest reprezentowanie przez dane FADN zdecydowanej większości sektora gospodarstw. Gospodarstwa reprezentowane przez FADN w liczbie około 750 tys., mimo relatywnie niewielkiego udziału w ogólnej liczbie gospodarstw (36,8%), obejmują znaczącą część użytków rolnych (83,05%), zdecydowaną większość wytwarzanej produkcji (89,5% SO)⁷ oraz nadwyżki eko-

⁶ Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010, GUS, Warszawa 2010.

⁷ L. Goraj, D. Osuch, W. Sieranski, I. Ziętek, *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych Polskiego FADN od roku obrachunkowego 2010*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

nomicznej (89,6 %) ⁸. Przeprowadzone porównanie pozwala na stwierdzenie, że dane zgromadzone w FADN mogą zostać użyte do oszacowania skutków ekonomicznych reformy WPR dla polskich gospodarstw rolniczych.

1.3.3. Koncepcja modelu optymalizacyjnego gospodarstwa rolniczego

W badaniach dotyczących wpływu zmian WPR na wyniki ekonomiczne sektora rolnictwa bardzo często wykorzystywane są modele matematyczne.

Do prognozowania zmian w sektorze rolnictwa traktowanego jako jeden z sektorów całej gospodarki narodowej wykorzystywane są matematyczne modele równowagi ogólnej (CGE). Podejście takie zapewnia uzyskanie równowagi we wszystkich sektorach gospodarki, często w skali całego globu. Najczęściej wykorzystywanym modelem tego typu jest model GTAP (*Global Trade Analysis Project*) ⁹. Bardziej szczegółową odmianą modelu całkowitej równowagi jest model REGPOL sporządzony dla obszaru Polski z uwzględnieniem podziału na województwa ¹⁰. Mimo skomplikowanej budowy i dużego zapotrzebowania na dane wejściowe modele tego typu dają najmniej szczegółowy obraz zmian w sektorze gospodarstw, skupiają się głównie na przepływie produktów między gałęziami, dążąc do wyznaczenia parametrów stanu równowagi między wszystkimi działami gospodarki.

Bardziej szczegółowych rozwiązań dostarczają modele cząstkowej równowagi obejmujące wyłącznie sektor rolnictwa. Aktualnie w literaturze europejskiej najczęściej opisywane są modele CAPRI (*Common Agricultural Policy Regional Impact*) ¹¹ i AGMEMOD ¹². Modele te, ze względu na mniejszy stopień agregacji zmiennych, w dokładniejszy sposób ujmują zależności pomiędzy poszczególnymi

⁸ L. Goraj, B. Malanowska, D. Osuch, W. Sierański, op. cit..

⁹ K. Pawlak, W. Poczta, *Zastosowanie modelu równowagi ogólnej GTAP w analizach wpływu wyników negocjacji WTO na kształt WPR i rolnictwo w Polsce z wykorzystaniem modelowania ekonomicznego w ocenie wpływu interwencji podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój polskiego rolnictwa*, MRiRW Warszawa 2009; T.W. Hertel, M.E. Tsigas, *Structure of GTAP*, Rozdział 2 in *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, T.W. Hertel, editor. Cambridge University Press, 1997.

¹⁰ H. Törmä, K. Zawalinska, *Technical description of the CGE RegFin/RegPol models*, Working Paper, University of Helsinki, Ruralia, 2008.

¹¹ W. Britz, (editor) 2000 *Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis FAIR3 - CT96 – 1849 Final Report*; T. Jansson, *Econometric specification of constrained optimization models* – praca doktorska, Uniwersytet Bonn, 2007.

¹² F. Chantreuil, A. Tabeau, M. Van Leeuwen, *Estimation of impact of EU agricultural policies on the world market prices. Modeling of Agricultural and Rural Development Policies*. 107 the EAAE Seminar, Sevilla 2008; M. Hamulczuk, *Partial equilibrium models as a tool of forecasting and simulation in agriculture*, the AGMEMOD model approach. Zesz. Nauk. SGGW, „Problemy Rolnictwa Światowego” (SGGW *Scientific Publications, Problems of World Agriculture*) vol. 4, 2008, p. 185-197.

działalnościami produkcyjnymi. Model CAPRI obejmuje cały obszar Unii Europejskiej z podziałem na kraje i regiony, uwzględniając ponad 40 produktów rolniczych oraz ich podstawowe przetwory (np. cukier, masło, mleko w proszku, oleje roślinne, wołowinę). Ponadto w modelu bilansowany jest przepływ żywych zwierząt i pasz objętościowych między regionami, obliczane jest zużycie podstawowych nakładów i ich koszty (nasiona, nawozy, środki ochrony roślin, olej napędowy) oraz kalkulowane są wskaźniki środowiskowe (np. emisja azotu).

Bardzo obszernie w literaturze zostało opisane zastosowanie modeli gospodarstw rolniczych. W większości przypadków dotyczy to modeli optymalizacyjnych. Wiele z nich powstało w oparciu o bardzo popularną już w latach 70. XX wieku metodę programowania liniowego¹³. Współczesne modele gospodarstw uwzględniają zależności nieliniowe przy zastosowaniu w szczególności metody pozytywnego programowania matematycznego, coraz częściej ujmują czynnik ryzyka w działalności rolniczej¹⁴ oraz rozbudowane algorytmy modelowania zachowań inwestycyjnych¹⁵. Modele te umożliwiają dokładną analizę zmian struktury produkcji w gospodarstwach oraz wynikających z tego efektów produkcyjnych, ekonomicznych czy środowiskowych. Jednak jako samodzielne narzędzia mają ograniczoną przydatność do przewidywania zmian w skali wykraczającej poza obszar gospodarstwa. W celu wykorzystywania modeli gospodarstw do szerszych analiz prowadzone są prace nad licznymi metodami agregacji ich wyników^{16, 17}. Użycie właściwych technik agregacji pozwala na przewidywanie zmian w skali sektora, jakkolwiek wskazane jest dodatkowe zastosowanie modeli sektorowych w celu uzyskania rozwiązań gwarantujących równowagę na poziomie sektora (np. zrównanie popytu i podaży kwot produkcyjnych).

1.3.4. Model „FARM-OPTY”

Proponowane zmiany WPR¹⁸ dążące mocno do jej „zazielenienia” skupiają się na instrumentach oddziałujących na strukturę produkcji, a zatem i wyniki

¹³ W. Ziętara, *Plan roczny i koncepcja systemu kontroli jego realizacji w państwowym przedsiębiorstwie rolniczym*, SGGW, Warszawa 1989.

¹⁴ K. Louhichi, et al., *A generic template for FSSIM for all forming systems*, PD 3.3.11, Seamless Integrated Project, IAMM, Montprier, 2007.

¹⁵ S. Gomez y Paloma, E. Majewski, M. Raggi, D. Viaggi, *The impact of common agricultural policy on the investment behavior of Polish farm households*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, T. 94, 2008.

¹⁶ A. Waś, *Model optymalizacyjny rolnictwa na przykładzie gminy Kobylnica*, SGGW, Warszawa 2005.

¹⁷ E. Majewski, A. Waś, *op. cit.*

¹⁸ *European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*, październik 2011.

finansowe pojedynczych gospodarstw rolniczych. Uzasadnia to przeprowadzenie analiz umożliwiających uchwycenie efektów zmian WPR z wykorzystaniem zdezagregowanych danych na poziomie gospodarstwa. Dla celów prezentowanego opracowania zastosowano liniowy, statyczny model optymalizacyjny gospodarstwa rolnego „FARM-OPTY”¹⁹.

$$DR = \mathbf{p}^T (\mathbf{x} \cdot \mathbf{y}) + \mathbf{s}^T \mathbf{x} + fs - \mathbf{c}^T \mathbf{T}\mathbf{x} - fc$$

$x_i \geq 0$

Pod warunkiem, że

$$A\mathbf{x} \leq \mathbf{B}$$

gdzie:

DR – dochód rolniczy (wartość liczbowa funkcji celu),

p – wektor cen produktów ($n \times 1$),

y – wektor plonów i wydajności ($n \times 1$),

x – nieujemny wektor optymalnych poziomów działalności produkcyjnych ($n \times 1$),

$x \cdot y$ – iloczyn Hamamarda wektorów x i y ,

c – wektor cen nakładów ($z \times 1$),

T – macierz zużycia nakładów na poszczególne działalności ($z \times n$),

fc – wartość kosztów względnie stałych,

fs – wartość dopłat do dz. operacyjnej względnie niezależnych od poziomu produkcji,

A – macierz współczynników wykorzystania zasobów ($m \times n$),

B – wektor dostępnych zasobów ($m \times 1$).

Konstrukcja modelu umożliwia optymalizację struktury upraw oraz struktury działu produkcji zwierzęcej z odzwierciedleniem szczegółowych uwarunkowań dotyczących poszczególnych typów gospodarstw. Model skonstruowany w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel wykorzystuje w procedurze optymalizacji dodatek Solver. Model zawiera pierwotnie ponad 80 zmiennych decyzyjnych i blisko 200 warunków ograniczających. Dokładna liczba zmiennych decyzyjnych i warunków ograniczających zależy od przyjętego wariantu modelu i scenariusza polityki rolnej. W modelu gospodarstwa jako kryterium optymalizacji przyjęto maksymalizację dochodu rolniczego. W procesie optymalizacji model umożliwia ustalenie struktury produkcji na bazie wprowadzonych parametrów dla 23 działalności produkcji roślinnej uzupełnionych o zależne od scenariusza działalności nieprodukcyjne (odłogowanie, nawozy zielone w plonie głównym, infrastruktura ekologiczna) oraz podstawowe działalności w produkcji zwierzęcej. W przypadku bydła model optymalizuje liczebność poszczególnych grup

¹⁹ E. Majewski, *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo – teoria a praktyka gospodarstw rolniczych*, SGGW, Warszawa 2008.

wiekowych zwierząt w obrocie stada. W pozostałych przypadkach założono niezmienną strukturę stad, ograniczając się jedynie do optymalizacji rozmiarów działalności zwierzęcych. Liczba działalności wykorzystywanych do generowania rozwiązań może być w dowolny sposób ograniczana.

W celu możliwie dokładnego odwzorowania procesów zachodzących w gospodarstwie w model wkomponowano szereg bilansów zapewniających wewnętrzną spójność uzyskanych rozwiązań. Do najważniejszych należą: bilans stanowisk dla zwierząt, bilans stanowisk dla poszczególnych roślin, bilanse siły roboczej i pociągowej. W oparciu o bilans składników odżywczych model dokonuje optymalizacji zużycia pasz objętościowych produkowanych w gospodarstwie oraz oblicza niezbędną ilość i rodzaj zakupywanych pasz treściwych. Ponadto, według normatywów charakterystycznych dla technologii stosowanej w modelowanym gospodarstwie, model bilansuje zapotrzebowanie siły roboczej i pociągowej. Wszystkie parametry rachunku są wprowadzane do modelu w postaci zdezagregowanych wartości.

Oprócz danych opisujących organizację gospodarstwa i parametry technologiczne (plony, nakłady, normatywy) do modelu wprowadzane są, charakterystyczne dla każdego scenariusza, parametry rachunku finansowego, ceny dla wszystkich produktów wytwarzanych w gospodarstwie, ceny środków do produkcji oraz koszty dzierżawy ziemi i kwot produkcyjnych, usług, sezonowego i stałego najmu siły roboczej, a także wysokość obciążeń finansowych gospodarstwa. W modelach istnieje również możliwość zaprogramowania określonych rodzajów wsparcia w postaci różnego rodzaju dopłat, do jakich uprawnione jest pojedyncze gospodarstwo.

1.3.4.1. Parametry modelu i sposób ich estymacji

Potrzebne do prawidłowego funkcjonowania modelu parametry można podzielić na następujące grupy:

- Parametry techniczne – plony i wydajności jednostkowe poszczególnych działalności, zapotrzebowanie na nawozy mineralne, nakłady na ochronę roślin, ograniczenia płodozmianowe, maksymalną liczbę dostępnych stanowisk dla zwierząt, zapotrzebowanie na składniki pokarmowe dostarczane w paszach, zapotrzebowanie na robociznę i siłę pociągową dla poszczególnych działalności.

Parametry techniczne zawarte w danych FADN (plony, wydajności, ograniczenia wpływające na strukturę upraw, liczba stanowisk dla zwierząt) są obliczane dla każdego modelowanego gospodarstwa i bezpośrednio używane w modelach. Dane zawarte w postaci zagregowanej (poszczególne koszty bezpośrednie w produkcji roślinnej i zwierzęcej) zostały zdezagregowane z wykorzystaniem

danych normatywnych²⁰ w procesie kalibracji modelu. Docelowo proces dezagregacji kosztów zostanie przeprowadzony za pomocą modeli regresji sporządzonych dla poszczególnych klas wg kierunków produkcji gospodarstw.

- Parametry finansowe – wielkość obciążeń fiskalnych występujących w danym gospodarstwie, jak np. podatek rolny, wysokość odsetek od kredytów, opłaty na ubezpieczenie społeczne rolników, wysokość amortyzacji. Dane te zostały oszacowane jako średnie wartości dla gospodarstw przynależnych do danego typu za lata 2007-2009.
- Parametry rynkowe – ceny produktów rolnych, ceny materiałów do produkcji, ceny kwot produkcyjnych, ceny stałej i sezonowej siły roboczej i ceny usług. Parametry rynkowe, a w szczególności ceny, nie występują wprost w danych FADN. Jednak mogą być szacowane na podstawie danych wartościowych i ilościowych występujących w bazie. W przypadku braku możliwości dokładnego oszacowania parametrów modelu w oparciu o bazę FADN stosowano dane normatywne odpowiednie do typu gospodarstwa, następnie dostosowywane w procesie kalibracji, w celu osiągnięcia w modelu dochodu porównywalnego z FADN w roku bazowym.
- Parametry makroekonomiczne – wysokość wsparcia rolnictwa, wysokość i sposób przyznawania (do wielkości produkcji lub do powierzchni upraw) dotacji dla rolników, występowanie i wysokość dopłat do terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), dostępność pracy, ziemi, kapitału. Gospodarstwa rolnicze, zwłaszcza rozpatrywane jako osobne jednostki, nie mają wpływu na ogólnie pojęte parametry makroekonomiczne. Uwarunkowania te mają charakter globalny i dotyczą wszystkich gospodarstw. W sporządzonych modelach parametry te będą wprowadzone w postaci założeń wynikających z przyjętych scenariuszy WPR oraz prognoz ekonomicznych.

Model został skalibrowany w scenariuszu bazowym dla roku 2008. Po wprowadzeniu wszystkich parametrów oraz ograniczeń warunkujących uzyskanie struktury produkcji na poziomie przeciętnej za lata 2007-2009 wyniki finansowe modelu zostały porównane z wynikami uzyskanymi w FADN. Dochód rolniczy uzyskiwany w wyniku modelowania porównano z dochodem z rodzinnego gospodarstwa rolnego po odliczeniu kategorii nie ujętych w modelu m.in. produkcją pozostałą (SE256), salda VAT z działalności operacyjnej (SE395) oraz salda podatków i dopłat dotyczących działalności inwestycyjnej (SE405). W przypadku wystąpienia niezgodności wprowadzone pierwotnie dane norma-

²⁰ Praca zbiorowa pod kierunkiem E. Majewski, *Katalog norm i normatywów*, SGGW, Warszawa 1999.

tywne były dostosowywane w sposób umożliwiający uzyskanie wyniku porównywalnego z FADN w każdym z modelowanych obiektów.

1.3.4.2. Wyniki modelowania

Obliczenia wykonane z zastosowaniem modelu optymalizacyjnego gospodarstwa rolniczego FARM-OPTY mają, na obecnym etapie zaawansowania projektu, charakter testowy. Celem testowych rozwiązań modelu było przede wszystkim zwerifikowanie konstrukcji modelu i ocena jego zdolności do generowania rozwiązań, na podstawie których można będzie oszacować skutki różnych scenariuszy zreformowanej WPR, ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji „zazielenienia”.

Na potrzeby testowych rozwiązań modelu wybrano typ 1503 (gospodarstwa specjalizujące się w uprawie zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych na nasiona, należące do klasy wielkości ekonomicznej „03” scharakteryzowanej w tabeli 1) reprezentowany w FADN w latach 2007-2009 przez 470 gospodarstw. W ramach tego typu wyodrębniono 7 grup gospodarstw zróżnicowanym pod względem liczby upraw w gospodarstwie oraz koncentracji ich struktury. Do określenia stopnia koncentracji struktury upraw został użyty wskaźnik (CCR), bazujący na wskaźniku koncentracji Herfindhala-Hirschmana^{21, 22, 23}.

$$CCR = \sum_{i=1}^N S_i^2$$

gdzie: S_i to udział i -tej uprawy w strukturze upraw, a N to liczba upraw na gruntach ornych uprawianych w gospodarstwie. Określony w ten sposób wskaźnik koncentracji upraw pomija trwałe użytki zielone i plantacje trwałe jako nie podlegające zmianowaniu.

Do pierwszej grupy zakwalifikowano gospodarstwa uprawiające tylko jedną roślinę (monokulturowe) oraz gospodarstwa z dwoma uprawami o wskaźniku CCR powyżej 0,9. W drugiej i trzeciej grupie zawarto gospodarstwa uprawiające dwie rośliny ze wskaźnikami CCR, odpowiednio 0,6-0,9 i poniżej 0,6, uzupełniając grupę o gospodarstwa z trzema uprawami o wartości wskaźnika CCR powyżej 0,6. W każdej kolejnej grupie liczba upraw wzrasta, a jednocześnie maleje wskaźnik CCR. Grupa 7 obejmuje gospodarstwa z najbardziej zdyspersyfikowaną strukturą upraw (6 i więcej roślin).

²¹ E. Majewski, *Production, economic and environmental aspects of simplifying cropping structure*. RNR, t. 97, vol. 3, 2010, pp. 159-169.

²² A.O. Hirschman, *The Paternity of an Index*, „American Economic Review” (September 1964), pp. 761-62.

²³ A. Waś, P. Sulewski, *Farms specialization in relation to the production type and economic size of farms*, „ANNALS of The Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists”, vol. XIII, no. 6, 2011.

Do modeli testowych wybrano dwie grupy gospodarstw z najbardziej uproszczoną strukturą upraw (1 – monokultury, 3 – gospodarstwa słabo zdywersyfikowane z dwiema równorzędnymi uprawami) i dla kontrastu grupę gospodarstw z najwyższym stopniem dywersyfikacji (grupa 7).

W każdej z grup wybranych do modelowania wyodrębniono gospodarstwa z podobną strukturą zasiewów oraz jakością gleb (tabela 7).

Gospodarstwa z monokulturą oraz z uproszczoną strukturą upraw nie spełniają kryteriów „zazielenienia”. Aby spełnić warunki uprawniające do pełnych płatności bezpośrednich w scenariuszu „zazielenienia”, struktura upraw w tych gospodarstwach musi być odpowiednio zmodyfikowana. W gospodarstwach silnie zdywersyfikowanych (wskaźnik koncentracji od 20% do 24%) nie są konieczne dostosowania do warunków scenariusza „zazielenienia”, natomiast mogą być przedmiotem optymalizacji struktury produkcji roślinnej.

Tabela 7

Typy gospodarstw do modeli testowych (typ produkcyjny 1503, gospodarstwa z monokulturą, słabo oraz silnie zdywersyfikowane)

Typ modelowy	Dominująca uprawa	Wskaźnik CCR	Wskaźnik bonitacji gleb
Gospodarstwa z monokulturą			
M1	Pszenica	1,00	1,27
M2	Rzepak	1,00	1,15
M3	Jęczmień	0,99	0,86
M4	Pszenżyto	0,99	0,79
Gospodarstwa z uproszczoną strukturą upraw (dwie uprawy)			
U1	Pszenica + rzepak	0,52	1,30
U2	Pszenżyto + mieszanki	0,55	0,64
U3	Pszenica + jęczmień	0,59	0,81
U4	Rzepak + pszenżyto	0,53	0,87
Gospodarstwa silnie zdywersyfikowane			
D1	Pszenica + zboża + rzepak	0,24	0,95
D2	Pszenica + zboża + strączkowe	0,21	0,82
D3	Zboża + strączkowe	0,20	0,78
D4	Zboża	0,24	0,70

Źródło: opracowanie własne.

Dla każdego typu gospodarstwa rozwiązano model optymalizacyjny z zastosowaniem analizowanych scenariuszy polityki rolnej. Dla celów prezentacji rezultatów analizy wyniki modeli zagregowano do poziomu wymaganego przez

FADN (min. 15 obiektów) przy użyciu wag odpowiadających liczbie reprezentowanych gospodarstw (SYS02).

W tabeli 8 przedstawiono kształtowanie się dochodu rolniczego w różnych grupach gospodarstw w zależności od analizowanego scenariusza. Prezentowane wyniki, podobnie jak struktura upraw przedstawiona w dalszej części rozdziału, dotyczą wartości przeciętnych dla wyróżnionych grup gospodarstw.

Tabela 8

Dynamika zmian dochodu rolniczego oraz udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym w zależności od przyjętego scenariusza (Baseline = 100)

Wyszczególnienie	BASELINE	CONT_WPR	GREEN -30%	GREEN	GREEN_ZB	REORIENT
Gospodarstwa z monokulturą (M)						
Dochód rolniczy - Baseline 2013 = 100	100,0%	117,5%	86,2%	92,7%	87,3%	94,3%
Udział sumy dopłat w dochodzie rolniczym*	70%	64%	66%	76%	81%	50%
Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym	46%	43%	38%	50%	53%	25%
Gospodarstwa słabo zdwywersyfikowane (U)						
Dochód rolniczy - Baseline 2013 = 100	100,0%	103,2%	86,9%	95,3%	90,8%	101,3%
Udział sumy dopłat w dochodzie rolniczym	54%	57%	47%	57%	59%	32%
Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym	44%	47%	35%	46%	48%	22%
Gospodarstwa mocno zdwywersyfikowane (D)						
Dochód rolniczy - Baseline 2013 = 100	100,0%	130,7%	81,5%	100,3%	102,9%	128,3%
Udział sumy dopłat w dochodzie rolniczym	78%	65%	73%	78%	76%	37%
Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym	62%	52%	54%	62%	61%	24%
Gospodarstwa na glebach dobrych (WBG >0,95)						
Dochód rolniczy - Baseline 2013 = 100	100,0%	94,5%	90,2%	94,4%	83,5%	96,1%
Udział sumy dopłat w dochodzie rolniczym	40%	46%	34%	43%	48%	25%
Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym	33%	38%	26%	35%	39%	17%
Gospodarstwa na glebach słabych (WBG <0,95)						
Dochód rolniczy - Baseline 2013 = 100	100,0%	124,7%	82,9%	95,9%	97,0%	108,7%
Udział sumy dopłat w dochodzie rolniczym	79%	68%	74%	82%	81%	46%
Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym	58%	51%	49%	60%	60%	27%
Typ 1503						
Dochód rolniczy - Baseline 2013 = 100	100,0%	113,0%	85,7%	95,3%	91,8%	103,8%
Udział sumy dopłat w dochodzie rolniczym	64%	61%	58%	67%	70%	38%
Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym	48%	47%	39%	50%	52%	23%

* oprócz płatności bezpośrednich uwzględniono dopłaty ONW oraz płatności z tytułu realizacji działań z programów rolnośrodowiskowych

Źródło: opracowanie własne.

Najbardziej korzystnym ze względu na poziom dochodu rolniczego jest scenariusz zakładający kontynuację dotychczasowej WPR i wzrost stawek płatności o 10% w stosunku do tych, jakie mają obowiązywać w 2013 roku. Udział płatności bezpośrednich w dochodzie rolniczym w tym scenariuszu jest porównywalny z wynikami dla scenariusza Baseline. Niewielki spadek dochodu rolniczego zaznaczył się jedynie w gospodarstwach na glebach dobrych, co wynika z założonego spadku cen rzepaku, kukurydzy i pszenicy, ze względu na znaczące zwiększenie udziału tych roślin w strukturze produkcji w rozwiązaniach modelowych. Zróznicowanie cen przy zwiększeniu areалу tych roślin, również w innych scenariuszach, na obecnym, testowym etapie realizacji projektu ma charakter arbitralnego założenia, nie popartego pogłębionymi analizami trendów cenowych. Prezentowane wyniki testowych modeli dotyczą jedynie niewielkiej części z próby gospodarstw FADN, stąd też nie dają one podstaw do oszacowania skali potencjalnych zmian w strukturze produkcji w całej populacji gospodarstw, a zatem możliwego wpływu tych zmian na poziom cen.

W scenariuszu „GREEN-30%” we wszystkich gospodarstwach nastąpiła znaczna redukcja dochodu, w gospodarstwach mocno zdywersyfikowanych nawet o 20% w stosunku do Baseline 2014. Wynika to z prostej zależności. Płatności bezpośrednie stanowią na tyle istotną część dochodu gospodarstw rolnych, że pozostawienie swobody w kształtowaniu struktury upraw nie kompensuje strat z tytułu rezygnacji nawet z części tych płatności. Bardziej uzasadnione wydaje się dostosowanie gospodarstwa do nowych wymogów i zachowanie pełnej stawki dopłat, tak jak w scenariuszu „GREEN 2014”. Zmiany związane z dostosowaniami najmniej dotyczą gospodarstw mocno zdywersyfikowanych, ponieważ spełniają wymagania dotyczące liczby i udziału upraw w strukturze zasiewów. Zmniejszenie dochodu rolniczego w stosunku do scenariusza Baseline następuje natomiast ze względu na wymóg utrzymania 7% gruntów w charakterze powierzchni ekologicznej.

Odmianę scenariusza „GREEN 2014” stanowi „GREEN_ZB 2014”, w którym zboża traktowane są jako jedna uprawa. Wymusza to, w przeciwieństwie do takiej interpretacji pojęcia „uprawa” w propozycji KE, w której „uprawą” mogą być pojedyncze gatunki zbóż, wprowadzenie do struktury innych roślin, tak aby możliwe było spełnienie warunku minimum trzech upraw w strukturze zasiewów. Skutkuje to bardziej zauważalnym spadkiem dochodu niż w scenariuszu „GREEN 2014”.

Stosunkowo korzystne wyniki finansowe osiągnęte są w scenariuszu REORIENT. Bierze się to z pozostawienia 50% płatności bezpośrednich w 2014 roku (zakładając stopniowe wygaszanie płatności w dłuższym okresie), a także wykorzystania w 100% powierzchni gruntów ornych, bez warunku wydzielenia powierzchni ekologicznej.

Rysunki 1– 6 przedstawiają kształtowanie się struktury zasiewów w wyodrębnionych grupach gospodarstw. W gospodarstwach na glebach dobrych domi-

nują uprawy roślin o większych wymaganiach glebowych, czyli pszenicy i rzepaku, na glebach słabych – pszenżyta i żyta oraz jęczmienia. Niewielki odsetek powierzchni w analizowanych gospodarstwach stanowi pozycja „pozostałe”. Do tej grupy zostały zaliczone warzywa, owoce, ziemniaki oraz rośliny pastewne uprawiane na gruntach ornych. W celu uproszczenia przyjęto, że udział tych roślin w strukturze zasiewów pozostaje bez zmian bez względu na przyjęty scenariusz.

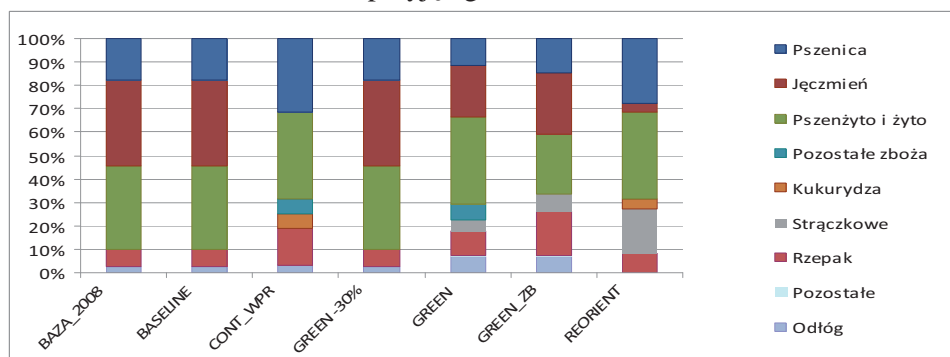
W scenariuszach BAZA_2008, BASELINE_2014, GREEN-30%_2014 przyjęto taką samą strukturę zasiewów. Jeżeli gospodarstwo spełniało wymogi dotyczące płodozmianu, a tak było w przypadku gospodarstw mocno zdywersyfikowanych, to w scenariuszu GREEN_2014 struktura zasiewów pozostawała bez zmian, nakładało się jedynie dodatkowy wymóg odłogowania minimum 7% powierzchni GO.

Z uwagi na założenia scenariusza GREEN_ZB 2014 w strukturze zasiewów w każdej grupie gospodarstw pojawiają się rośliny strączkowe. Stanowią one zazwyczaj wymagane minimum 5% powierzchni GO. Wyjątkiem są tutaj gospodarstwa ukierunkowane na produkcję roślin strączkowych, w których wielkość ta jest wyższa.

W scenariuszu REORIENT 2014 założono, że kukurydzę na ziarno i rzepak mogą uprawiać tylko gospodarstwa na glebach dobrych lub gospodarstwa, które uprawiały te rośliny w roku bazowym. W modelu maksimum powierzchni rzepaku i kukurydzy na ziarno w gospodarstwach na glebach dobrych zostało ustalone na 33% gruntów ornych, natomiast pszenicy na – 50%. W gospodarstwach na glebach słabych założono, że kukurydza na ziarno nie będzie uprawiana w żadnym gospodarstwie, natomiast produkcja rzepaku zostanie dopuszczona na poziomie maksymalnie 20% w gospodarstwach charakteryzujących się wyższym niż średnia dla grupy wskaźnikiem bonitacji gleb. Jedynie w gospodarstwach zaklasyfikowanych do grupy „Rzepak + pszenżyto”, maksimum rzepaku zostało ustalone na poziomie 60% z uwagi, na fakt, że w tej grupie gospodarstw w wyjściowej strukturze zasiewów dominowała ta uprawa.

Rysunek 1

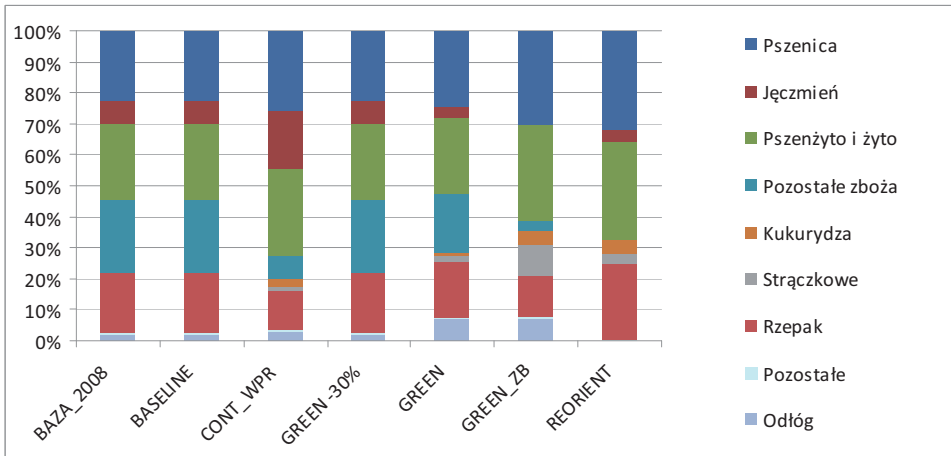
Struktura zasiewów w gospodarstwach z monokulturą w zależności od przyjętego scenariusza



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2

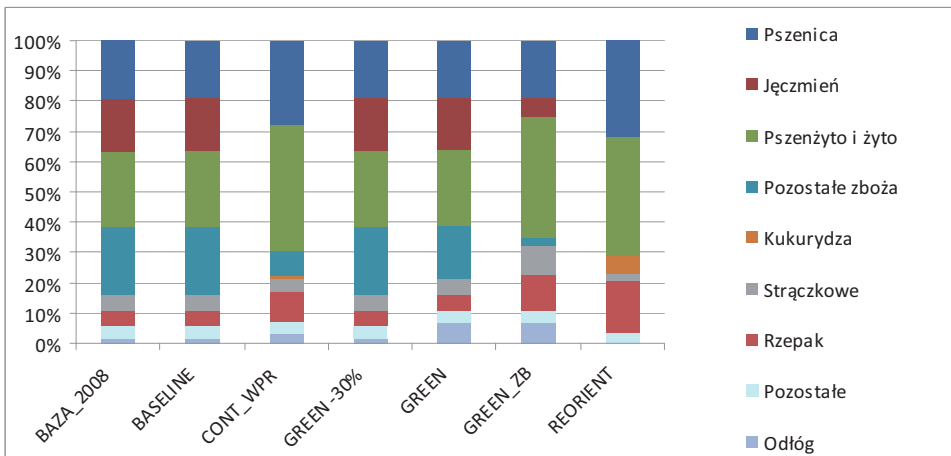
Struktura zasiewów w gospodarstwach słabo zdywersyfikowanych
w zależności od przyjętego scenariusza



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3

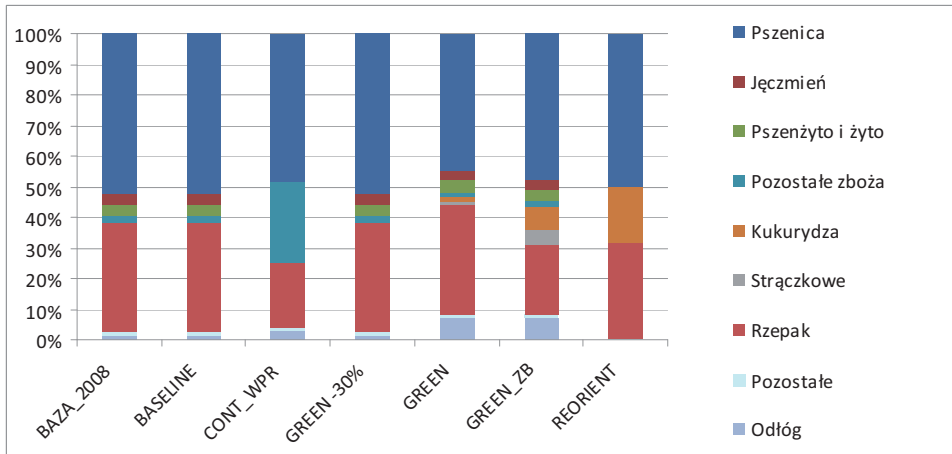
Struktura zasiewów w gospodarstwach mocno zdywersyfikowanych
w zależności od przyjętego scenariusza



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 4

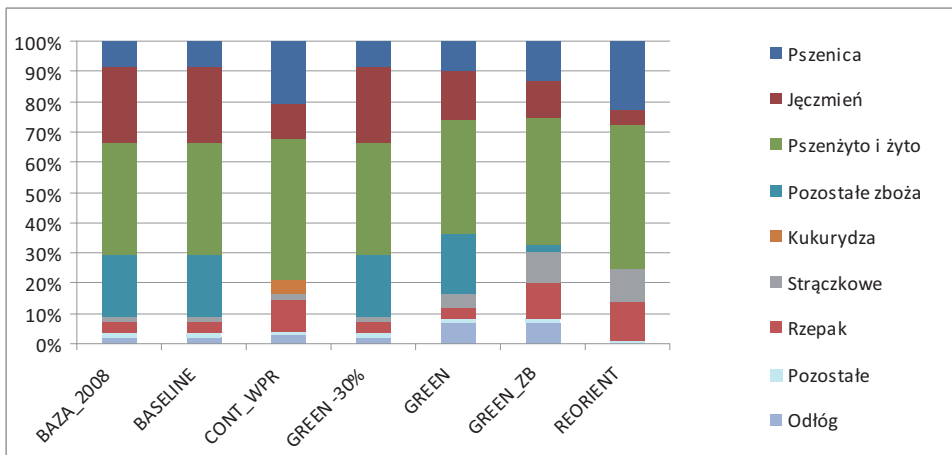
Struktura zasiewów w gospodarstwach na glebach dobrych w zależności od przyjętego scenariusza



Źródło: opracowanie własne.

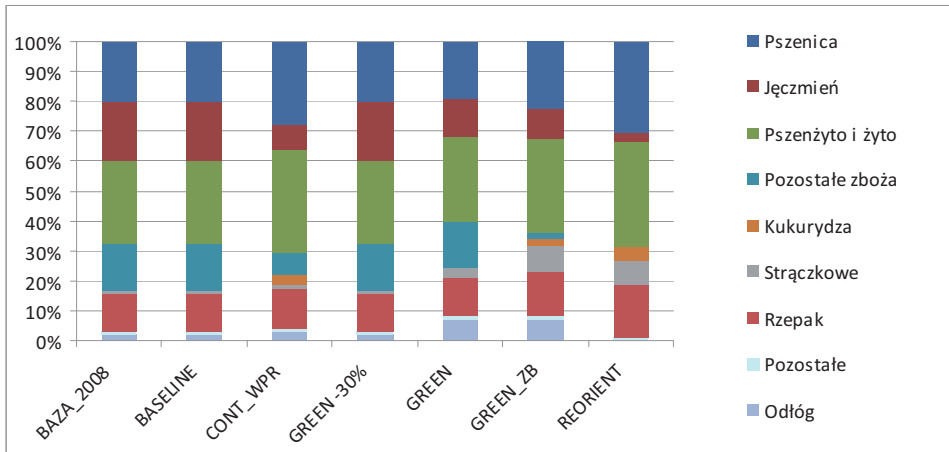
Rysunek 5

Struktura zasiewów w gospodarstwach na glebach słabych w zależności od przyjętego scenariusza



Źródło: opracowanie własne.

Struktura zasiewów w typie 1503 w zależności od przyjętego scenariusza



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki testowych rozwiązań modelowych pozwalają na stwierdzenie, że zaproponowany model gospodarstwa, po wprowadzeniu odpowiednich, drobnych modyfikacji, umożliwi oszacowanie wpływu założonych scenariuszy zmian polityki rolnej na wyniki finansowe i strukturę produkcji roślinnej w gospodarstwach rolniczych. Rozwiązanie modeli dla pozostałych typów gospodarstw uwzględnionych w analizie umożliwi agregację do skali całej próby gospodarstw FADN, i ostrożne wnioskowanie w przekroju całego rolnictwa w Polsce. Najkorzystniejszy ze względu na poziom dochodu rolniczego jest scenariusz kontynuacji dotychczasowej WPR przy założonym wzroście stawek płatności o 10% w stosunku do roku 2013. Stosunkowo korzystne wyniki finansowe osiągane są w scenariuszu REORIENT. Wynika to z pozostawienia 50% płatności bezpośrednich w 2014 roku i także wykorzystania w 100% powierzchni gruntów ornych, bez warunku wydzielenia powierzchni ekologicznej. Scenariusz GREEN wprowadzający założenia „zazielenienia” WPR powoduje zmniejszenie dochodów, zwłaszcza w gospodarstwach z uproszczoną strukturą upraw. Scenariusz GREEN_ZB 2014, w którym zboża traktowane są jako jedna uprawa skutkuje bardziej zauważalnym spadkiem dochodu niż w scenariuszu GREEN 2014. Scenariusz GREEN-30%, we wszystkich gospodarstwach oznacza znaczną redukcję dochodu, w gospodarstwach mocno zdywersyfikowanych nawet o 20% w stosunku do BASELINE 2014. Nie stanowi on alternatywy dla wdrożenia proponowanych w ramach „zazielenienia” ograniczeń.

Szczegółowe informacje, charakteryzujące analizowane klasy wielkości ekonomicznej gospodarstw, zawarto w aneksach 1÷7.

Aneks do rozdziału 1

Tabela A1

Charakterystyka gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 00

Symbol typu	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
1500*	8,70	0,20	1,01	0,18	0,01	0,03
3000	5,70	0,01	0,10			
5300**	29,70	0,11	0,36	75,42	0,36	1,23
6100	5,69	0,06	0,61	1,51	0,02	0,22

* typ 1500 – typ o kierunku produkcji 15 (gosp. zbożowe) i klasie wielkości 00

** typ 5300 zawiera wszystkie klasy wielkości dla kierunku produkcji 53

Tabela A2

Charakterystyka gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 03

Symbol typu	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
1503	17,22	0,66	1,63	0,22	0,01	0,03
1603	10,76	0,43	2,24	0,51	0,03	0,15
2003	2,88	0,01	0,09	0,05	0,00	0,00
3003	5,13	0,09	0,41	0,04	0,00	0,00
4503	7,75	0,14	1,50	5,73	0,13	1,50
4603	9,42	0,09	0,84	6,02	0,07	0,72
4803	10,17	0,02	0,24	6,36	0,02	0,20
5103	5,85	0,08	0,59	5,55	0,10	0,77
5203	6,38	0,00	0,00	11,57	0,00	0,01
6103	7,90	0,12	1,01	0,62	0,01	0,11
7303	7,64	0,25	2,92	5,33	0,22	2,77
7403	6,94	0,18	1,63	5,28	0,17	1,68
8303	10,72	0,33	3,29	3,73	0,14	1,55
8403	8,39	0,53	3,81	3,38	0,27	2,08

Tabela A3

Charakterystyka gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 04

Symbol typu	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
1504	29,84	1,42	1,06	0,52	0,03	0,03
1604	18,16	1,01	1,65	1,27	0,09	0,16
2004	3,23	0,04	0,19	0,19	0,00	0,01
3004	8,54	0,34	0,48	0,11	0,01	0,01
4504	12,53	1,01	3,11	10,66	1,08	3,59
4604	16,01	0,32	1,13	11,60	0,29	1,11
4804	15,25	0,09	0,69	10,83	0,08	0,66
5104	9,26	0,33	1,05	10,04	0,45	1,54
5204	8,29	0,01	0,06	14,27	0,02	0,14
6104	11,73	0,16	0,52	1,50	0,03	0,09
7304	12,92	0,89	4,65	9,91	0,86	4,84
7404	11,34	0,69	2,91	9,73	0,75	3,39
8304	17,25	0,67	2,54	7,06	0,35	1,41
8404	14,15	1,43	4,21	6,45	0,83	2,61

Tabela A4

Charakterystyka gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 05

Symbol typu	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
1505	53,12	2,85	1,08	1,07	0,07	0,03
1605	31,03	1,66	1,32	2,46	0,17	0,14
2005	5,00	0,07	0,16	0,37	0,01	0,02
3005	14,19	0,44	0,35	0,11	0,00	0,00
4505	18,85	3,05	3,47	18,87	3,85	4,71
4605	25,18	0,37	0,67	20,72	0,39	0,75
4805	30,58	0,09	0,25	19,04	0,07	0,21
5105	14,13	0,72	1,27	18,43	1,19	2,26
5205	10,57	0,01	0,06	22,59	0,03	0,19
6105	19,16	0,23	0,36	1,89	0,03	0,05
7305	19,53	1,07	2,91	18,19	1,26	3,68
7405	17,29	1,00	2,46	17,80	1,30	3,44
8305	26,37	0,97	1,64	13,37	0,62	1,13
8405	22,65	1,93	2,86	11,79	1,27	2,02

Tabela A5

Charakterystyka gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 06

Symbol typu	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
1506	89,13	5,64	1,30	1,72	0,14	0,03
1606	49,51	2,77	1,37	4,32	0,31	0,16
2006	5,46	0,13	0,17	1,03	0,03	0,04
3006	24,03	0,32	0,15	0,35	0,01	0,00
4506	30,68	7,19	3,70	33,45	9,91	5,47
4606	39,89	0,83	0,49	34,93	0,92	0,58
4806	66,99	0,18	0,29	29,21	0,10	0,17
5106	22,06	2,51	1,92	34,34	4,95	4,05
5206	14,28	0,07	0,26	41,47	0,27	1,02
6106	36,76	0,24	0,22	4,14	0,03	0,03
7306	29,51	1,77	2,03	32,63	2,47	3,04
7406	26,75	1,94	1,97	33,16	3,03	3,32
8306	44,19	2,08	1,35	22,48	1,34	0,93
8406	39,89	3,93	2,48	21,72	2,70	1,83

Tabela A6

Charakterystyka gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 07

Symbol typu	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
1507	160,47	5,42	1,36	3,2	0,14	0,04
1607	93,33	2,75	1,20	6,6	0,25	0,11
2007	9,18	0,25	0,23	1,8	0,06	0,06
3007	52,28	0,19	0,05	0,8	0,00	0,00
4507	53,23	4,47	1,42	62,0	6,58	2,24
4607*	71,62	0,54	0,20	66,9	0,64	0,25
5107	34,88	4,06	1,84	69,1	10,17	4,93
5207	17,77	0,15	0,34	81,1	0,87	2,12
6107	57,90	0,09	0,07	1,0	0,00	0,00
7307	49,98	0,90	0,65	60,1	1,37	1,06
7407	44,05	1,32	0,86	63,3	2,40	1,68
8307	78,83	1,41	0,65	43,0	0,97	0,48
8407	70,21	3,25	1,41	44,3	2,59	1,20

Tabela A7

Charakterystyka gospodarstw z klasy wielkości ekonomicznej 08

Symbol typu	Średnia powierzchnia UR (ha)	Powierzchnia UR		Średnia obsada zwierząt (LU/gospodarstwo)	Obsada zwierząt w LU	
		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)		Udział gospodarstw w próbie FADN (%)	Udział w populacji objętej FADN (%)
1508	365,93	4,99	1,72	3,3	0,06	0,02
1608	217,73	2,70	1,10	11,3	0,18	0,08
2008	9,81	0,35	0,17	1,5	0,07	0,03
3008	153,88	0,19	0,05	0,4	0,00	0,00
4508	117,32	1,76	0,40	131,2	2,49	0,61
4608*	165,75	0,22	0,09	144,3	0,24	0,10
5108	63,54	4,59	1,15	193,4	17,64	4,76
5208	24,65	0,42	0,39	326,1	7,00	6,96
6108	162,63	0,21	0,20	29,4	0,05	0,05
7308	145,73	0,31	0,11	133,3	0,36	0,13
7408	101,65	0,39	0,14	126,8	0,62	0,24
8308	279,89	0,90	0,34	114,6	0,46	0,19
8408	157,79	2,37	0,79	100,6	1,91	0,68

*typ 4608 zawiera gospodarstwa z kierunku 46 i 48

2. Modele płatności bezpośrednich w krajach UE po 2013 roku

Rolnictwo jest działem gospodarki, w którym osiągane dochody są relatywnie niższe niż w pozostałych działach gospodarki narodowej. Wynika to m.in. z faktu deprecjonowania rolnictwa przez mechanizmy rynkowe, skutkujące ustalaniem względnie niskich cen na produkty rolne²⁴. W porównaniu z innymi rodzajami działalności gospodarczej, rolnictwo charakteryzuje się wieloma specyficznymi cechami, z których najważniejsze to:

- udział żywych organizmów w procesie produkcji; związana z tym jest odmienność roli człowieka w procesie wytwarzania, ryzyko produkcji, występowanie sezonowości i cykliczności,
- odmienna rola ziemi, która w produkcji rolnej stanowi podstawowy środek produkcji,
- niska towarowość produkcji,
- silny wpływ na produkcję warunków środowiskowych, w tym głównie glebowych i klimatycznych, które są niezależne od producenta i tylko w niewielkim stopniu mogą być kontrolowane,
- wielokierunkowe oddziaływanie produkcji rolniczej na środowisko,
- występowanie zjawiska samoreprodukcji środków produkcji,
- dostarczanie dóbr publicznych.

Z tych względów działalność rolnicza jest mało konkurencyjna lub wręcz niekonkurencyjna, i wymaga prowadzenia aktywnej polityki rolnej²⁵.

Z punktu widzenia polityki gospodarczej zasadniczą cechą rolnictwa jest dostarczanie dla ludności produktów żywnościowych, mających niezastępowalny i nieodraczalny charakter. Toteż wyzwaniem, przed jakim stanęły kraje Wspólnoty Europejskiej na początku realizacji planu rozwoju gospodarczego, było zapewnienie podstawowych potrzeb społecznych, a tym niewątpliwie jest zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego. Drogą do osiągnięcia tego celu było stworzenie polityki, dzięki której konsumenci będą mieli dostęp do odpowiedniej ilości i jakości żywności po umiarkowanych cenach. Warunkiem koniecznym musiał być wzrost produkcji rolnej, stabilizacja rynków rolnych, a co za tym idzie poprawa poziomu dochodów rolników. Te wyzwania określono w zasadach i celach wspólnej polityki rolnej. Przyjęte działania skierowane były na zbudowanie mechanizmów interwen-

²⁴ S.J. Zegar, *Przesłanki i uwarunkowania polityki kształtowania dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

²⁵ A. Czyżewski, *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008.

cjonizmu, głównie z wykorzystaniem polityki rynkowo-cenowej. Nieodzownym warunkiem skuteczności interwencjonizmu było wprowadzenie narzędzi ochrony rynku wewnętrznego, czemu miał służyć tworzony interwencjonizm w handlu międzynarodowym. Wdrożone mechanizmy okazały się bardzo skutecznym środkiem osiągnięcia postawionych celów – zachęcano rolników do wzrostu produkcji i po zaledwie kilkunastu latach od momentu wprowadzenia w życie wspólnej polityki rolnej osiągnięto samowystarczalność żywnościową (przynajmniej na podstawowych rynkach rolnych). Kontynuacja polityki doprowadziła jednak do znacznych nadwyżek produktów rolnych oraz wysokich i ciągle rosnących wydatków na finansowanie WPR. Potrzeba zmian potęgowana była coraz silniejszymi naciskami ze strony organizacji międzynarodowych, dla których instrumenty stosowane w UE zakłócały międzynarodowy handel produktami rolnymi. Wiele czynników składało się na trudności w odejściu od dotychczas stosowanych rozwiązań, a zwłaszcza interwencji w polityce rynkowo-cenowej. Obniżenie cen gwarantowanych warunkowane było rekompensatą obniżenia dochodów rolniczych. Takim rozwiązaniem, zrealizowanym w 1992 roku w myśl reformy Mac Sharry'ego, był system dopłat oparty głównie na płatnościach związanych z arealem i wydajnością (plonem) podstawowych grup roślin uprawnych oraz systemem premii dla wybranych grup zwierząt. Te rozwiązania nie gwarantowały stabilizacji produkcji na poziomie wykluczającym potrzebę interwencji rynkowej, a dodatkową wadą było ukierunkowanie przez rolników produkcji tak, by w jak największym stopniu redukować ryzyko rynkowe i maksymalizować transfery z WPR do gospodarstwa rolnego. W związku z tym w 2003 roku przyjęta została propozycja kolejnej reformy, której celem była zmiana formy i struktury płatności dla gospodarstwa, przy jednocześnie niezmiennym poziomie wsparcia. Zasadniczą ideą reformy było zwiększenie wpływu impulsów rynkowych na decyzje producentów rolnych, co wymagało oddzielenia płatności od produkcji.

Mimo wprowadzanych reform nie wszystkie jej założenia zostały osiągnięte. Nadal istniało powiązanie wysokości kopert krajowych i stawek dopłat dla gospodarstw rolnych z historycznymi uwarunkowaniami. Nie w pełni osiągnięto przeniesienie części wsparcia z korzyścią dla gospodarstw najmniejszych. Ze względu na różnice znaczenia i charakteru rolnictwa w poszczególnych krajach Unii Europejskiej możliwe było wprowadzenie różnych wariantów dopłat – regionalny, historyczny, hybrydowy. Dodatkowo rozszerzenie UE w 2004 i 2007 roku oraz przyjęty przez te państwa uproszczony system płatności (za wyjątkiem Malty i Słowenii) mocno ograniczało jednolity, wspólnotowy charakter polityki rolnej. Tak więc, istnieje dziś uzasadniona potrzeba ujednoczenia i uproszczenia systemu wsparcia rolnictwa, przy stopniowym zmniejszaniu rozpiętości płatności pomiędzy państwami członkowskimi. Konieczne jest zapew-

nienie sprawiedliwego i zrównoważonego rozdziału wsparcia w ramach WPR między państwami członkowskimi i rolnikami, a poprzez to zmniejszenie nierówności konkurencyjnych pomiędzy państwami członkowskimi.

Podjęcie kolejnych zmian systemu dopłat bezpośrednich wynika także z potrzeby lepszego ich ukierunkowania na podstawowe funkcje polityki rolnej i sprostanania nowym wyzwaniom, przed jakimi stoi polityka rolna i rolnictwo UE, m.in.²⁶:

- bezpieczeństwo dostaw żywności, energii i surowców przemysłowych,
- wzmocnienie funkcji dostarczenia dóbr publicznych,
- poprawa zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi,
- wzrost oczekiwań w zakresie związania polityki rolnej ze spełnieniem przez beneficjentów świadczeń na rzecz środowiska naturalnego, różnorodności biologicznej, dbałości o zasoby naturalne (szczególnie wody, energii i gruntów), ograniczania wpływu na zamiany klimatyczne,
- zwiększające się dysproporcje między wsią a miastem, utrata kapitału społecznego i spójności społecznej na wsi, nierównowaga demograficzna i migracja odpływowa.

Tak więc, obecna koncepcja WPR to zrównoważone, produktywne i konkurencyjne rolnictwo europejskie, które przyczyni się do realizacji określonych w traktatach celów WPR, odpowiedzialnie podejmie współczesne wyzwania i zdolne będzie wnieść znaczący wkład w realizację gospodarczych celów nowej strategii gospodarczej UE „Europa 2020”. Przyszłe rozwiązania mają pozwolić producentom europejskim na skuteczne konkutowanie na rynku lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Wspólna polityka rolna ma być bardziej skuteczna i przejrzysta, bardziej zorientowana na rynek, a jednocześnie zarządzanie instrumentami WPR musi zostać znacznie uproszczone w praktyce, aby odciążyć rolników i administrację.

Osiągnięcie zakładanych celów, gwarantujące także wysoką wartość i jakość wydatkowania środków we wszystkich krajach członkowskich i na poziomie całej UE, wymaga, po pierwsze, prawidłowego instrumentarium WPR, ale po drugie – odpowiedniej alokacji środków finansowych między państwa członkowskie. Z zaproponowanych rozwiązań dotyczących pierwszego aspektu wy-

²⁶ *WPR do 2020: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm; W. Chmielewska-Gill, A. Chlebicka, A. Pośrednik, *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, FAPA-SAEPR, Warszawa 2010; *The CAP towards 2010: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future 2011*, General Secretariat of the Council, No. Cion prop.: 16348/10-COM (2010) 672 final, Bruksela.

nika, że utrzymany zostanie dwufilarowy model finansowania: I filar to dopłaty bezpośrednie, II to rozwój obszarów wiejskich – w tym inwestycje i modernizacja gospodarstw. Sprawą kluczową pozostaje kwestia druga, a więc kryteria alokacji środków pomiędzy państwa członkowskie. Z rozpoczętych prac nad perspektywą budżetową na lata 2014-2020 w odniesieniu do płatności bezpośrednich wyłaniają się dwie opcje alokacji kopert krajowych.

Opcja pierwsza – nazywana historyczną, pragmatyczną – zakładała wyjście od obecnego poziomu wsparcia w krajach UE i utrzymanie, jako podstawy, obecnych proporcji podziału środków finansowych między państwa członkowskie. Oznacza to, że w dużej mierze nadal będą obowiązywały stawki dopłat i krajowe zróżnicowanie poziomu wsparcia, jakie są konsekwencją rozwiązań przyjętych w reformie Mac Sharry’ego i nieznacznie zmodyfikowane podczas zmian przyjętych w Luksemburgu w 2003 roku. Zaproponowano pewne możliwości korekt i zmian, zmierzające do niewielkiego spłaszczenia różnic między krajami w kwotach kopert krajowych²⁷. Nastąpić miałyby stopniowe, ale tylko częściowe, wyrównywanie stawek płatności bezpośrednich. Państwa o najniższej płatności, niższej od średniej dla UE-27, otrzymywałyby wyrównanie 1/3 różnicy między obecnym poziomem płatności a 90% średniej dla całej UE. Te państwa, które dostają teraz najwięcej, otrzymywałyby stopniowo nieco mniej (ale nie więcej, niż 10 proc. mniej wobec obecnych dopłat). To zmniejszanie różnic następowałoby stopniowo do 2018 roku, ale i wtedy dopłaty w UE nie będą jeszcze równe²⁸. Elastyczność WPR miałaby być realizowana poprzez możliwość dokonania przesunięć między I a II filarem. Zaproponowano możliwość przesunięcia 5% kwoty z filaru I do II, a państwa o stawkach płatności poniżej 90% średniej mają możliwość przesunięcia 5% środków z II filaru na I filar. Zakładano wprowadzenie płatności proekologicznych, na które przeznaczono miało być 30% płatności. Ta płatność dotyczyłaby dywersyfikacji upraw, utrzymania powierzchni trwałych użytków zielonych oraz wyłączenia z produkcji minimum 7% powierzchni ekologicznej (pasy śródpolne, zadrzewienia, zakrzaczenia, strefy buforowe, itp.). Rolnicy nabywaliby uprawnienia na podstawie płatności z 2014 roku. Ponadto 2% koperty na dopłaty bezpośrednie może być przeznaczony na dodatkowe wsparcie młodych rolników rozpoczynających działalność.

²⁷ J. Plewa, *WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, Komisja Europejska, <http://agp.org.pl/WPR...>, data dostępu 16 października 2011.

²⁸ Wspólna Polityka Rolna, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wspolna-polityka-rolna.html>, data dostępu: 17.10.2011.

Opcja druga zakładała wprowadzenie kryteriów obiektywnych, powiązanych z aktualnymi celami WPR. Przy ustalaniu obiektywnych kryteriów alokacji podstawową zasadą miało być podejście pragmatyczne, jednak kryteria te nie zostały sprecyzowane.

Zaproponowana²⁹, na obecnym etapie dyskusji, reforma WPR bliższa jest opcji pierwszej. Można sądzić, że rozwiązanie to będzie bardziej akceptowalne w negocjacjach politycznych.

Celem opracowania jest ocena skutków proponowanych zmian Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej, tj. w latach 2014-2020. Ocenie poddano skutki obu opcji, przy czym niniejsza analiza zawiera możliwe do zastosowania kryteria i ich wpływ na zróżnicowanie kopert finansowych między kraje UE przy założeniach opcji drugiej³⁰. Podstawowym materiałem, na którym oparte zostały wyliczenia, jest propozycja DG Agri³¹, zakładająca reformę pierwszego filara, polegającą na:

- ustanowieniu wspólnej dla krajów członkowskich stawki dopłat bezpośrednich (*basic rate*), mających na celu wsparcie dochodów rolniczych,
- „zazielenieniu” WPR, poprzez wprowadzenie obowiązkowych i dobrowolnych środowiskowych dóbr publicznych, świadczonych odpłatnie przez gospodarstwa rolne,
- uwzględnieniu płatności dla specyficznych sektorów i regionów.

Z punktu widzenia krajów członkowskich podstawową kwestią proponowanych zmian, tak polityczną jak i gospodarczą, było określenie, w jaki sposób przedstawione propozycje wpłyną na alokację środków w stosunku do stanu z 2013 roku. Ponieważ aspekt „zazieleniania” WPR jest obecnie najmocniej dyskutowany, dlatego analiza koncentruje się przede wszystkim na wpływie kolejnych poziomów „zazieleniania” pierwszego filaru na wysokość kopert krajowych w nowym okresie programowania. W tym celu przedstawione zostały trzy możliwe scenariusze alokacji koperty I filaru wynikające z różnych poziomów „zazielenienia”.

2.1. Założenia wspólne dla scenariuszy

Przy konstruowaniu możliwych scenariuszy alokacji środków dla poszczególnych krajów, uwzględnione zostały następujące powierzchnie (tabela 9):

²⁹ Propozycja przedstawiona 12 października 2011 r., *Legal proposals for the CAP after 2013*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

³⁰ W materiale zatytułowanym: *Wpływ reformy systemu dopłat bezpośrednich na dochody polskich gospodarstw rolniczych z pola obserwacji FADN* omówiona została opcja pierwsza, oparta na propozycji reformy przedstawionej 12 października 2011 r.

³¹ *Draft communication on CAP post-2013 – redesign & “greening” of 1 Pillar*, Agra-Facts, Nr 80-10, Agra-Europe Presse-und Informationsdienst, Bonn 2010.

- potencjalna powierzchnia uprawniona do płatności w 2009 r. (*potentially eligible area* – PEA),
- trwałe użytki zielone,
- obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania,
- obszary Natura 2000,
- grunty użytkowane przez gospodarstwa ekologiczne,
- obszary szczególnie cenne przyrodniczo (HNV),
- grunty pod roślinami niezbożowymi.

Finansowanie nowego, zreformowanego pierwszego filaru WPR po 2013 roku będzie równe sumie środków z obecnych dopłat bezpośrednich, płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach (ONW) oraz obszarów rolnośrodowiskowych (tabela 10), z tym że:

- przyjęto kwoty dopłat bezpośrednich, jakie będą obowiązywały w 2013 roku, a dla Bułgarii i Rumunii w roku 2016. Uzasadnieniem takiego okresu odniesienia jest konieczność uwzględnienia zakończenia zasady *phasing-in*. W krajach UE-12 obowiązywała zasada stopniowego dochodzenia do pełnych płatności i w ostatnim roku kończącym okres programowania 2007-2013 (oraz w 2016 r. dla Bułgarii i Rumunii) kraje te osiągną pełne stawki płatności;
- przyjęto średnioroczną kwotę płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) oraz rolnośrodowiskowych.

Podstawą przyjętych założeń różnych scenariuszy był komunikat Komisji Europejskiej w sprawie przeprojektowania i „zazielenienia” WPR po 2013 roku³². W propozycji przedłożonej przez Komisję znalazły się trzy zasadnicze warianty związane z przyszłą WPR, które dla dopłat bezpośrednich zakładały:

1. Status quo – pozostawienie obecnego systemu płatności bezpośrednich w zasadzie bez zmian.
2. Bardziej zbalansowane, ukierunkowane i zrównoważone wsparcie.
3. Zniesienie wsparcia dochodów – wycofanie się z płatności bezpośrednich w obecnej formie z wprowadzeniem ograniczonego wsparcia środowiskowych dóbr publicznych i dodatkowych specyficznych uwarunkowań środowiskowych.

Propozycję pierwszą i trzecią można uznać za warianty najmniej prawdopodobne. Naszym zdaniem, są to skrajne rozwiązania w sytuacji braku kompromisu dla założeń propozycji drugiej. Oczekiwania Komisji zawarte w tej propozycji to osiągnięcie większej równości w rozdziale płatności bezpośred-

³² Draft communication ... op.cit.

nich między państwami członkowskimi, z istotnymi zmianami w ich konstrukcji. Zmiany te mają dotyczyć uwzględnienia czterech komponentów:

- *basic rate* – płatności podstawowej służącej za podstawę wsparcia dochodu,
- *voluntary additional co-financed payment* – dobrowolne dodatkowe płatności współfinansowane w celu zrekompensowania szczególnych uwarunkowań naturalnych (*specific natural constraints*),
- *mandatory „greening” component* – czyli obowiązkowego dodatkowego wsparcia w zamian za „ekologiczne” dobra publiczne w formie podstawowych, ogólnych i rocznych niekontraktowanych działań rolnośrodowiskowych, na podstawie dodatkowych kosztów poniesionych na przeprowadzenie tych działań,
- *voluntary coupled support* – dobrowolne związane wsparcie dla specyficznych sektorów i regionów, podobnie jak wsparcie wypłacane w związku z Artykułem 68 (wsparcie dla sektorów zmagających się ze szczególnymi problemami).

W propozycji przedstawionej przez Komisję Europejską nie ma jednoznacznych wytycznych udziału każdego z elementów w algorytmie naliczania kopert. Uzasadnione jest zatem zweryfikowanie wpływu z tych elementów na kwotę wsparcia przypadającą dla Polski i zmiany w poszczególnych krajach względem roku bazowego, tj. 2013.

Tabela 9

Uwarunkowania przyrodnicze i strukturalne planowanych zmian I filara WPR

KRAJ	Powierzchnia uprawiona do płatności (PEA) w 2009r.		Powierzchnia TUZ		Powierzchnia ONW		Powierzchnia gospodarstw ekologicznych		Powierzchnia obszarów szczególnie cennych przyrodniczo (HNW)		Natura 2000 + gosp. Ekolog + HNV			
	tys. ha	UE = 100	tys. ha	UE = 100	tys. ha	UE = 100	tys. ha	UE = 100	tys. ha	UE = 100	tys. ha	UE = 100		
Austria	2 729,3	1,69	1 789,4	2,96	2 075,9	2,13	369,2	2,05	372,0	5,21	2 447,3	3,28	3 188,5	3,19
Belgia	1 308,7	0,81	507,3	0,84	246,7	0,25	100,0	0,55	32,6	0,46	348,0	0,47	480,6	0,48
Bułgaria	3 492,4	2,17	1 835,3	3,04	1 268,8	1,30	1 125,6	6,24	13,6	0,19	2 510,0	3,36	3 649,2	3,66
Cypr	143,7	0,09	4,5	0,01	91,1	0,09	2,3	0,01	2,3	0,03	342,0	0,46	346,6	0,35
Dania	2 655,6	1,65	233,3	0,39	29,6	0,03	130,3	0,72	138,1	1,94	172,3	0,23	440,7	0,44
Estonia	865,1	0,54	215,7	0,36	336,7	0,35	45,3	0,25	79,5	1,11	380,9	0,51	505,7	0,51
Finlandia	2 278,2	1,41	33,8	0,06	2 144,8	2,20	20,3	0,11	148,8	2,08	1 330,8	1,78	1 499,9	1,50
Francja	26 496,0	16,45	9 937,3	16,46	13 089,2	13,44	2 411,9	13,38	557,1	7,81	7 797,1	10,44	10 766,2	10,79
Grecja	5 563,6	3,45	277,8	0,46	3 186,5	3,27	597,4	3,31	279,9	3,92	5 349,6	7,17	6 226,8	6,24
Hiszpania	21 027,3	13,06	7 568,5	12,53	20 751,7	21,31	3 889,4	21,57	988,3	13,85	18 987,0	25,43	23 864,7	23,91
Irlandia	4 637,1	2,88	3 213,3	5,32	3 313,8	3,40	132,6	0,74	41,1	0,58	1 162,6	1,56	1 336,3	1,34
Litwa	2 640,8	1,64	829,4	1,37	1 539,4	1,58	102,4	0,57	120,4	1,69	627,2	0,84	850,1	0,85
Luksemburg	124,4	0,08	68,3	0,11	124,7	0,13	14,4	0,08	3,5	0,05	12,9	0,02	30,8	0,03
Łotwa	1 546,4	0,96	641,0	1,06	1 351,8	1,39	121,4	0,67	148,1	2,08	568,4	0,76	837,9	0,84
Malta	7,3	0,00	0,0	0,00	10,3	0,01	0,6	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,6	0,00
Niderlandy	1 815,6	1,13	794,3	1,32	224,5	0,23	86,8	0,48	47,0	0,66	368,8	0,49	502,6	0,50
Niemcy	16 864,1	10,47	4 874,7	8,07	8 816,2	9,05	1 542,8	8,56	865,3	12,13	3 162,7	4,24	5 570,9	5,58
Polska	14 150,6	8,79	3 271,2	5,42	10 110,7	10,38	1 730,9	9,60	289,4	4,06	4 813,2	6,45	6 833,6	6,85
Portugalia	2 918,0	1,81	1 780,6	2,95	3 399,2	3,49	680,6	3,77	233,5	3,27	2 900,5	3,88	3 814,5	3,82
Republika Czeska	3 511,1	2,18	932,1	1,54	1 769,6	1,82	230,2	1,28	293,7	4,12	1 044,0	1,40	1 567,8	1,57
Rumunia	9 720,9	6,04	4 493,5	7,44	3 264,0	3,35	1 316,6	7,30	107,6	1,51	4 860,4	6,51	6 284,5	6,30
Słowacja	1 876,0	1,16	528,5	0,88	1 183,5	1,22	314,7	1,75	117,9	1,65	547,6	0,73	980,2	0,98
Słowenia	443,9	0,28	297,3	0,49	460,6	0,47	111,2	0,62	29,3	0,41	591,3	0,79	731,8	0,73
Szwecja	3 053,5	1,90	486,2	0,81	1 513,6	1,55	134,2	0,74	308,3	4,32	1 136,0	1,52	1 578,5	1,58
Węgry	5 056,5	3,14	1 016,9	1,68	1 202,1	1,23	842,0	4,67	106,8	1,50	1 906,1	2,55	2 854,9	2,86
W. Brytania	15 941,6	9,90	10 278,0	17,02	8 525,6	8,75	484,4	2,69	660,2	9,25	5 165,5	6,92	6 310,1	6,32
Włochy	10 199,2	6,33	4 473,3	7,41	7 361,1	7,56	1 492,5	8,28	1 150,3	16,12	6 127,0	8,21	8 769,8	8,79
Razem:	161 066,9	100,00	60 381,5	100,00	97 391,7	100,00	18 029,9	100,00	7 134,8	100,00	74 659,1	100,00	99 823,8	100,00

Źródło: Paracchini i inni 2008; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database; Rural development in European Union... (2009); Zahrt V. (2009); The CAP towards 2020... 2011.

Tabela 10

Uwarunkowania finansowe zmian I filaru: alokacja 2013 roku dla dopłat bezpośrednich oraz płatności średnioroczne w latach 2007-2013 dla pozostałych

Kraj [1]	Dopłaty bezpośrednie w 2013 [2]		Dopłaty bezpośrednie po relokacji [3]		ONW (obszary górskie i pozostałe) [4]		Płatności Natura 2000 [5]		Płatności rolnośrodowiskowe [6]		Płatności dotyczące dobrostanu zwierząt [7]		Razem programy rolnośrodowiskowe [8] = [5]+[6]+[7]	
	mln €	UE=100 €/ha PEA	mln €	UE=100	mln €	UE=100	mln €	UE=100	mln €	UE=100	mln €	UE=100	mln €	UE=100
Austria	752,0	1,64	776,3	7,5	135,1	0,4	0,26	0,4	257,28	8,79	3,51	7,0	261,05	8,58
Belgia	615,0	1,34	372,2	0,1	2,6	0,9	0,62	0,9	17,65	0,60	0,00	0,0	18,26	0,60
Bulgaria	814,0	1,78	993,3	1,8	31,9	0,0	0,00	0,0	51,00	1,74	0,00	0,0	51,00	1,68
Cypr	53,0	0,12	40,9	0,2	3,5	0,0	0,00	0,0	5,64	0,19	0,00	0,0	5,64	0,19
Dania	1 049,0	2,29	755,3	0,0	0,7	0,0	0,00	0,0	29,24	1,00	0,00	0,0	29,24	0,96
Estonia	101,0	0,22	246,0	0,3	6,1	0,3	0,99	1,5	24,10	0,82	2,48	4,9	27,57	0,91
Finlandia	571,0	1,25	648,0	6,6	119,0	0,0	0,00	0,0	93,95	3,21	4,20	8,4	98,15	3,23
Francja	8 521,0	18,60	7 536,2	15,5	281,4	0,0	0,00	0,0	163,98	5,60	0,00	0,0	163,98	5,39
Grecja	2 217,0	4,84	1 582,4	2,5	45,9	1,3	0,86	1,3	96,33	3,29	0,00	0,0	97,20	3,19
Hiszpania	5 139,0	11,22	5 980,8	3,5	63,8	3,5	1,45	2,2	146,94	5,02	4,42	8,8	152,81	5,02
Irlandia	1 341,0	2,93	1 318,9	70,3	3,9	31,51	47,8	47,8	164,16	5,61	0,00	0,0	195,67	6,43
Litwa	380,0	0,83	751,1	32,8	1,8	0,86	1,3	41,70	1,42	0,00	0,00	0,0	42,56	1,40
Luksemburg	37,0	0,08	35,4	0,2	3,7	0,0	0,00	0,0	3,83	0,13	0,00	0,0	3,83	0,13
Łotwa	146,0	0,32	439,8	0,9	15,7	2,2	1,47	2,2	18,29	0,62	0,00	0,0	19,76	0,65
Malta	5,0	0,01	2,1	0,1	1,7	0,0	0,00	0,0	1,20	0,04	0,00	0,0	1,20	0,04
Niderlandy	898,0	1,96	516,4	0,1	2,5	0,0	0,00	0,0	15,51	0,53	0,00	0,0	15,51	0,51
Niemcy	5 853,0	12,78	4 796,6	119,3	6,6	13,90	21,1	289,34	9,88	6,41	12,8	309,65	10,17	
Polska	3 045,0	6,65	4 024,8	279,9	15,4	0,00	0,0	263,29	8,99	0,00	0,0	263,29	8,65	
Portugalia	606,0	1,32	830,0	98,9	5,5	0,14	0,2	58,22	1,99	0,00	0,00	0,0	58,36	1,92
Republika Czeska	909,0	1,98	998,7	80,7	4,5	6,81	10,3	120,14	4,10	0,00	0,00	0,0	126,96	4,17
Rumunia	1 780,0	3,89	2 764,9	129,0	7,1	0,00	0,0	112,84	3,85	0,00	0,0	112,84	3,71	
Słowacja	388,0	0,85	533,6	76,0	4,2	0,39	0,6	38,31	1,31	9,21	18,4	47,91	1,57	
Słowenia	144,0	0,31	126,3	32,3	1,8	0,00	0,0	34,89	1,19	0,00	0,0	34,89	1,15	
Węgry	1 319,0	2,88	868,5	37,4	2,1	0,00	0,0	140,40	4,80	0,00	0,0	140,40	4,61	
W. Brytania	3 988,0	8,71	4 534,3	64,7	3,6	0,00	0,0	341,05	11,65	0,88	1,8	341,93	11,24	
Włochy	4 370,0	9,54	2 901,0	74,8	4,1	1,20	1,8	273,10	9,33	19,07	38,0	293,37	9,64	
Razem:	45 812,0	100,00	45 812,0	1 812,2	100,0	65,95	100,0	2 927,24	100,00	50,18	100,0	3 043,36	100,00	

Źródło: Paracchini i inni 2008; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database; Rural development in European Union... (2009); Zahrt V. (2009.)

2.2. Wyniki analizy

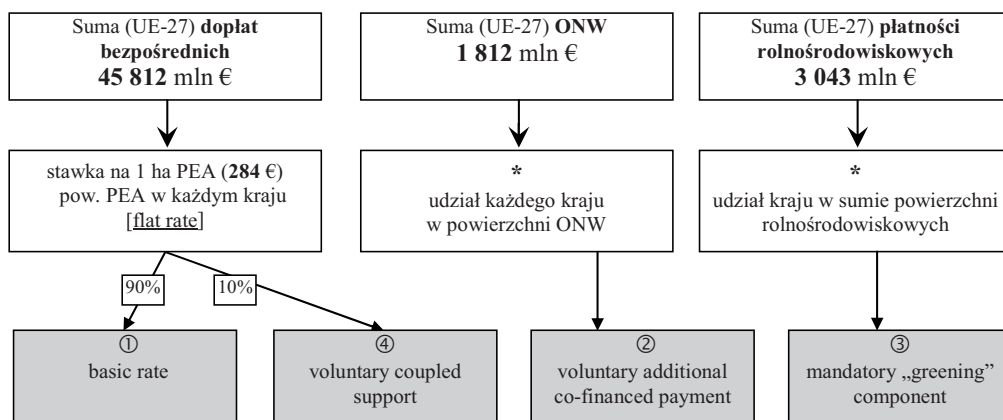
Scenariusz 1

W scenariuszu 1 założono, że:

- 90% kwoty dopłat bezpośrednich z roku 2013 rozdzielone zostanie na nowe płatności wspomagające dochody rolnicze, według powierzchni uprawnionej do płatności (*potentially eligible area* – PEA) w 2009 r. w poszczególnych państwach członkowskich (*basic rate*),
- 10% dopłat bezpośrednich roku 2013 rozdzielone zostanie na płatności dla specyficznych sektorów i regionów, według powierzchni uprawnionej do płatności (PEA) w 2009 r. poszczególnych państw członkowskich i odnosi się to do dobrowolnego wsparcia,
- środki ONW zostaną rozdzielone na poszczególne państwa członkowskie według ich udziału w łącznej powierzchni ONW dla UE-27; kwoty te odpowiadają finansowaniu dobrowolnych dodatkowych płatności,
- płatności rolnośrodowiskowe (do których zaliczono sumę: płatności Natura 2000, programów rolnośrodowiskowych oraz płatności dotyczących dobrostanu zwierząt – zostaną rozdzielone na poszczególne państwa członkowskie według ich udziału w sumie powierzchni Natura 2000, gospodarstw ekologicznych oraz obszarów szczególnie cennych przyrodniczo (HNV); jest to obowiązkowe „zazielenienie”.

Rysunek 7

Schemat naliczenia i podziału puli płatności na dopłaty bezpośrednie
– scenariusz 1



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 11

Wyniki płatności alokowanych na rok 2013 i po uwzględnieniu
przyjętych założeń – scenariusz 1

Kraj	Płatności wg założeń scenariusza [mln €]					Płatności bezpośrednie, ONW oraz rolnośrodowio- skowe alo- kowane na 2013 [mln €]	Różnica wzgl. alokacji 2013 r.	
	Dopłaty bezpo- średnie ¹	Płatności ONW (górskie i pozosta- łe) ²	Płatności rolno- środowisko- we ³	Art. 68 ⁴	Łącznie		mln €	%
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6=2+3+4+5</i>	<i>7</i>	<i>8= 6-7</i>	<i>9=6/7 *100</i>
Austria	698,7	38,6	97,2	77,6	912,1	1 148,1	-236,0	-20,6
Belgia	335,0	4,6	14,7	37,2	391,5	635,8	-244,4	-38,4
Bulgaria	894,0	23,6	111,3	99,3	1 128,2	896,9	231,3	25,8
Cypr	36,8	1,7	10,6	4,1	53,1	62,1	-9,0	-14,5
Dania	679,8	0,6	13,4	75,5	769,3	1 078,9	-309,6	-28,7
Estonia	221,4	6,3	15,4	24,6	267,7	134,7	133,0	98,8
Finlandia	583,2	39,9	45,7	64,8	733,6	788,1	-54,5	-6,9
Francja	6 782,6	243,6	328,2	753,6	8 108,0	8 966,4	-858,4	-9,6
Grecja	1 424,2	59,3	189,8	158,2	1 831,6	2 360,1	-528,5	-22,4
Hiszpania	5 382,7	386,1	727,6	598,1	7 094,5	5 355,7	1 738,8	32,5
Irlandia	1 187,0	61,7	40,7	131,9	1 421,3	1 607,0	-185,7	-11,6
Litwa	676,0	28,6	25,9	75,1	805,7	455,4	350,3	76,9
Luksemburg	31,8	2,3	0,9	3,5	38,6	44,5	-5,9	-13,2
Łotwa	395,8	25,2	25,5	44,0	490,5	181,5	309,1	170,3
Malta	1,9	0,2	0,0	0,2	2,3	7,9	-5,6	-70,8
Niderlandy	464,8	4,2	15,3	51,6	535,9	916,0	-380,1	-41,5
Niemcy	4 317,0	164,0	169,8	479,7	5 130,5	6 281,9	-1 151,4	-18,3
Polska	3 622,3	188,1	208,3	402,5	4 421,3	3 588,1	833,2	23,2
Portugalia	747,0	63,2	116,3	83,0	1 009,5	763,2	246,3	32,3
Rep. Czeska	898,8	32,9	47,8	99,9	1 079,4	1 116,7	-37,3	-3,3
Rumunia	2 488,4	60,7	191,6	276,5	3 017,2	2 021,8	995,4	49,2
Słowacja	480,2	22,0	29,9	53,4	585,5	511,9	73,6	14,4
Słowenia	113,6	8,6	22,3	12,6	157,1	211,2	-54,0	-25,6
Szwecja	781,7	28,2	48,1	86,9	944,8	948,8	-4,0	-0,4
Węgry	1 294,4	22,4	87,0	143,8	1 547,6	1 451,9	95,7	6,6
W. Brytania	4 080,8	158,6	192,4	453,4	4 885,3	4 394,6	490,6	11,2
Włochy	2 610,9	137,0	267,4	290,1	3 305,3	4 738,2	-1 432,9	-30,2
Razem:	41 230,8	1 812,2	3 043,4	4 581,2	50 667,5	50 667,5	-	-

¹ basic rate – 90% płatności flat rate z 2013;

² voluntary additional co-financed payment – na podstawie średniorocznej płatności ONW, według udziału kraju w powierzchni ONW;

³ mandatory „greening” component – na podstawie średniorocznych płatności rolnośrodowiskowych (Działanie 213 Natura 2000 + Działanie 214 Program rolnośrodowiskowy + Działanie 215 dobrostan zwierząt), według udziału kraju w sumie powierzchni Natura 2000, HNV oraz gospodarstw ekologicznych;

⁴ voluntary coupled support – 10% płatności flat rate z 2013.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych tab. 9 i tab. 10.

Przy założeniach scenariusza pierwszego, 11 państw w ramach nowego pierwszego filaru uzyskałoby więcej środków finansowych w stosunku do sumy płatności bezpośrednich, programów rolnośrodowiskowych oraz płatności ONW alokowanych według obecnych zasad dla roku 2013 (tabela 11). Państwami tymi są (w kolejności od największego wzrostu w stosunku do roku 2013): Hiszpania, Rumunia, Polska, Wielka Brytania, Litwa, Łotwa, Portugalia, Bułgaria, Estonia, Węgry, Słowacja. Większość z tych krajów stanowią nowe państwa członkowskie, a spośród UE-15 znalazły się tylko: Wielka Brytania, Hiszpania i Portugalia.

Niższe płatności otrzymałoby z kolei 16 pozostałych państw. W grupie tej przeważają z kolei państwa należące do UE przed 2004 rokiem. Wśród nowych państw członkowskich znajdują się tylko: Malta, Słowenia, Cypr, Republika Czeska oraz Węgry. Największe spadki dotyczyłyby: Malty (-71%), Holandii (-41%) i Belgii (-38%).

Największe bezwzględne zmniejszenie środków w stosunku do alokacji 2013 roku wystąpiło we Włoszech (1433 mln €), a największy wzrost w Hiszpanii (1739 mln €). Różnica pomiędzy dwoma skrajnymi wartościami realokacji środków wynosi zatem 3172 mln €.

Na taki stan zasadniczy wpływ miał sposób przyznawania środków na dopłaty bezpośrednie w okresie programowania 2007-2013, gdzie istotną rolę odgrywały płatności historyczne, bazujące na plonie referencyjnym, zazwyczaj niższym w słabiej rozwiniętych nowych krajach członkowskich. Należy bowiem zauważyć (tabela 10), że spośród trzech rodzajów płatności tworzących nowy, zreformowany pierwszy filar (dopłaty bezpośrednie + przeniesienie części środków z II filara WPR), dopłaty bezpośrednie stanowią w skali całej UE ponad 90% sumarycznej wartości (45,8 mln € z 50,7 mln €). Stąd też odejście od zasady przyznawania kwot na płatności bezpośrednie w oparciu o wysokość plonu referencyjnego na rzecz równego ich podziału według powierzchni uprawnionej do płatności (*flat rate*), skutkuje zmniejszeniem płatności w tych krajach, które mając wysoki plon referencyjny i znaczne premie zwierzęce otrzymywały dotychczas wysokie dopłaty, przy jednoczesnym wzroście w tych państwach, które z powodu niskiego plonu otrzymywały relatywnie niewielkie płatności bezpośrednie. Przyjęcie zasady *flat rate* jest zgodne z ideą „zazieleniania” Wspólnej Polityki Rolnej UE, której jednym z celów jest zmniejszanie negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko, między innymi poprzez ograniczanie intensyfikacji produkcji. Zgodnie z takim podejściem wysokość uzyskiwanych plonów, będąca jednym z istotniejszych mierników intensywności produkcji, nie może stanowić stymulanty wielkości dopłat dla gospodarstw rolnych.

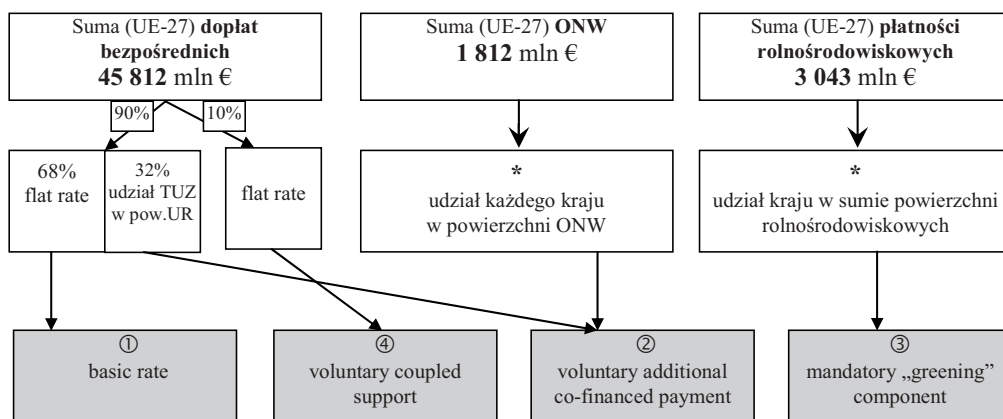
Płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania odegrały mniejszą rolę w planowanych realokacjach, ze względu na relatywnie

niewielki udział w sumie środków będących do dyspozycji w ramach zreformowanego pierwszego filaru. Pomimo tego, wśród państw, których planowany poziom płatności byłby większy w stosunku do alokacji z roku 2013, są też takie, gdzie powierzchnia obszarów cennych z przyrodniczego punktu widzenia (Natura 2000, produkcja ekologiczna, HNV) jest relatywnie wysoka (tabela 9). Należy do nich przede wszystkim Hiszpania, na terenie której znajduje się 24% powierzchni obszarów przyrodniczo cennych i jednocześnie 13% powierzchni uprawnionej do płatności w Unii Europejskiej.

Scenariusz 2

Poprzez włączenie trwałych użytków zielonych do zaproponowanego scenariusza 1 wzmocniony został element „zazieleniania” WPR (rysunek 8). W tym przypadku zakłada się uwzględnienie jako kryterium podziału środków udział trwałych użytków zielonych danego kraju w łącznej powierzchni TUZ całej Unii Europejskiej. Na tej podstawie rozdysponowane zostało 32% środków z *flat rate*.

Rysunek 8
Schemat naliczenia i podziału puli płatności na dopłaty bezpośrednie z uwzględnieniem TUZ – scenariusz 2



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 12

Wyniki płatności alokowanych na rok 2013 według przyjętych
założeń z uwzględnieniem TUZ – scenariusz 2

Kraj	Płatności wg założeń scenariusza (mln €)						Płatności wg aloka- cji 2013r. (mln €)	Różnica wzgl. alokacji 2013 r.	
	Dopłaty bezpło- średnie (według udziału w PEA) ¹	Dopłaty bezpło- średnie (według udziału w TUZ) ²	Płatności ONW (górskie i pozostale) ³	Płatności rolnośrodowisko- we ⁴	Art. 68 ⁵	Łącznie		mln €	%
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7=2+3+4+5+6</i>	<i>8</i>	<i>9=7-8</i>	<i>10=7/ 8*100</i>
Austria	475,1	391,0	38,6	97,2	77,6	1 079,6	1 148,1	-68,6	-6,0
Belgia	227,8	110,8	4,6	14,7	37,2	395,1	635,8	-240,7	-37,9
Bułgaria	607,9	401,0	23,6	111,3	99,3	1 243,1	896,9	346,3	38,6
Cypr	25,0	1,0	1,7	10,6	4,1	42,3	62,1	-19,8	-31,9
Dania	462,3	51,0	0,6	13,4	75,5	602,7	1 078,9	-476,2	-44,1
Estonia	150,6	47,1	6,3	15,4	24,6	244,0	134,7	109,3	81,2
Finlandia	396,6	7,4	39,9	45,7	64,8	554,4	788,1	-233,7	-29,7
Francja	4 612,2	2 171,4	243,6	328,2	753,6	8 109,0	8 966,4	-857,5	-9,6
Grecja	968,5	60,7	59,3	189,8	158,2	1 436,5	2 360,1	-923,6	-39,1
Hiszpania	3 660,2	1 653,8	386,1	727,6	598,1	7 025,8	5 355,7	1 670,1	31,2
Irlandia	807,2	702,1	61,7	40,7	131,9	1 743,6	1 607,0	136,6	8,5
Litwa	459,7	181,2	28,6	25,9	75,1	770,6	455,4	315,2	69,2
Luksemburg	21,6	14,9	2,3	0,9	3,5	43,4	44,5	-1,2	-2,6
Łotwa	269,2	140,1	25,2	25,5	44,0	503,9	181,5	322,4	177,7
Malta	1,3	0,0	0,2	0,0	0,2	1,7	7,9	-6,2	-78,4
Niderlandy	316,0	173,6	4,2	15,3	51,6	560,7	916,0	-355,3	-38,8
Niemcy	2 935,5	1 065,2	164,0	169,8	479,7	4 814,3	6 281,9	-1 467,7	-23,4
Polska	2 463,2	714,8	188,1	208,3	402,5	3 976,9	3 588,1	388,8	10,8
Portugalia	507,9	389,1	63,2	116,3	83,0	1 159,5	763,2	396,3	51,9
Rep. Czeska	611,2	203,7	32,9	47,8	99,9	995,4	1 116,7	-121,3	-10,9
Rumunia	1 692,1	981,9	60,7	191,6	276,5	3 202,8	2 021,8	1 181,0	58,4
Słowacja	326,6	115,5	22,0	29,9	53,4	547,3	511,9	35,4	6,9
Słowenia	77,3	65,0	8,6	22,3	12,6	185,7	211,2	-25,4	-12,0
Szwecja	531,5	106,2	28,2	48,1	86,9	800,9	948,8	-147,9	-15,6
Węgry	880,2	222,2	22,4	87,0	143,8	1 355,6	1 451,9	-96,3	-6,6
W. Brytania	2 775,0	2 245,8	158,6	192,4	453,4	5 825,2	4 394,6	1 430,6	32,6
Włochy	1 775,4	977,5	137,0	267,4	290,1	3 447,3	4 738,2	-1 290,9	-27,2
Razem:	28 036,9	13 193,9	1 812,2	3 043,4	4 581,2	50 667,5	50 667,5	-	-

¹ basic rate – 68% z 90% płatności flat rate z 2013;

² basic rate – 32% z 90% płatności flat rate z 2013, według udziału danego państwa w TUZ;

³ voluntary additional co-financed payment - na podstawie średniorocznej płatności ONW, według udziału kraju w powierzchni ONW;

⁴ mandatory „greening” component – na podstawie średniorocznych płatności rolnośrodowiskowych (Działanie 213 Natura 2000 + Działanie 214 Program rolnośrodowiskowy + Działanie 215 dobrostan zwierząt), według udziału kraju w sumie powierzchni Natura 2000, HNV oraz gospodarstw ekologicznych;

⁵ voluntary coupled support – 10% płatności flat rate z 2013.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych tab. 9 i tab. 10.

W tym wariantcie, podobnie jak w przypadku wcześniejszego, podstawę realokacji stanowiła ogólnoeuropejska wartość dopłat bezpośrednich z 2013 roku przypisana poszczególnym państwom członkowskim zgodnie z zasadą *flat rate*. Dlatego też w obu scenariuszach występują niemal te same państwa, które relatywnie straciły lub zyskały finansowo w stosunku do 2013 r. Wyjątek stanowią Węgry, które w tym wariantcie nieznacznie tracą w porównaniu z wariantem wyjściowym roku 2013 i Irlandia, która zyskuje. Ze względu na uwzględnienie powierzchni trwałych użytków zielonych – jako kryterium podziału środków pochodzących z dopłat bezpośrednich – zmianie (w stosunku do scenariusza 1) uległy względne i bezwzględne różnice całkowitych płatności w stosunku do 2013 roku. Zgodnie z dodatkowym kryterium, w krajach, które charakteryzują się dużym udziałem trwałych użytków zielonych, wystąpiłby wzrost przyznanych kwot w stosunku do scenariusza 1, a dotyczy to: Węgier, Irlandii, Rumunii, Austrii, Portugalii, Włoch, Bułgarii, Słowenii, Holandii, Łotwy, Luksemburga, Belgii i Francji. Dla pozostałych państw, gdzie powierzchnia TUZ jest mniejsza, założenia scenariusza 1 są mniej korzystne. Największy bezwzględny spadek przyznanej kwoty wsparcia na nowy pierwszy filar występuje w przypadku Polski (tabela 11 i 12) i wynosi 444 mln € (4,4 mld € w scenariuszu 1 oraz nieco poniżej 4 mld € w scenariuszu 2). Dla Polski oznacza to, że uwzględnianie i nadanie dużej wagi dla TUZ, jako zmiennej „zazielenienia” dopłat, nie jest korzystne.

W omawianym scenariuszu „zazielenienia” dokonano wyliczeń w dodatkowym wariantcie – scenariusz 2A, w którym znaczenie komponentu „zazieleniania” opartego o powierzchnię trwałych użytków zielonych jest jeszcze większe. Dla wszystkich krajów udział w całkowitej powierzchni TUZ dla UE-27 pomnożono dodatkowo przez współczynnik relacji udziału TUZ w UR w danym kraju do analogicznego wskaźnika dla całej UE-27 (który wnosił 35%). Ten dodatkowy przelicznik wpływać będzie jako stymulanta, tzn. jeżeli w danym państwie udział trwałych użytków zielonych jest relatywnie (względem 35%) większy, to wskaźnik przyjmuje wartość większą od 1 i powiększa (jako składowa iloczyn) udział TUZ danego kraju w powierzchni TUZ w UE-27. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 13.

Tabela 13

Wyniki płatności alokowanych na rok 2013 według przyjętych
założeń z uwzględnieniem TUZ – scenariusz 2A

Kraj	Płatności wg założeń scenariusza [mln €]						Płatności wg aloka- cji 2013r. (mln €)	Różnica wzgl. alokacji 2013 r.	
	Dopłaty bezpło- średnie (według udziału w PEA)	Dopłaty bezpło- średnie (według udziału w UE27 i udziału TUZ w UR) ¹	Płatno- ści ONW (górskie i pozo- stałe)	Płatno- ści rol- nośro- dowi- skowe ⁴	Art. 68	Łącznie		mln €	%
<i>I</i>	2	3	4	5	6	7=2+3+4+5+6	8	9=7-8	10=7/8*100
Austria	475,1	577,4	38,6	97,2	77,6	1 266,0	1 148,1	117,8	10,3
Belgia	227,8	96,8	4,6	14,7	37,2	381,1	635,8	-254,8	-40,1
Bułgaria	607,9	474,7	23,6	111,3	99,3	1 316,8	896,9	419,9	46,8
Cypr	25,0	0,1	1,7	10,6	4,1	41,4	62,1	-20,7	-33,3
Dania	462,3	10,1	0,6	13,4	75,5	561,9	1 078,9	-517,1	-47,9
Estonia	150,6	26,5	6,3	15,4	24,6	223,3	134,7	88,7	65,8
Finlandia	396,6	0,2	39,9	45,7	64,8	547,3	788,1	-240,9	-30,6
Francja	4 612,2	1 834,3	243,6	328,2	753,6	7 771,9	8 966,4	-1 194,5	-13,3
Grecja	968,5	6,8	59,3	189,8	158,2	1 382,7	2 360,1	-977,4	-41,4
Hiszpania	3 660,2	1 340,8	386,1	727,6	598,1	6 712,8	5 355,7	1 357,1	25,3
Irlandia	807,2	1 095,9	61,7	40,7	131,9	2 137,4	1 607,0	530,4	33,0
Litwa	459,7	128,2	28,6	25,9	75,1	717,6	455,4	262,2	57,6
Luksemburg	21,6	18,5	2,3	0,9	3,5	46,9	44,5	2,4	5,3
Łotwa	269,2	130,8	25,2	25,5	44,0	494,6	181,5	313,2	172,6
Malta	1,3	0,0	0,2	0,0	0,2	1,7	7,9	-6,2	-78,4
Niderlandy	316,0	171,0	4,2	15,3	51,6	558,2	916,0	-357,8	-39,1
Niemcy	2 935,5	693,5	164,0	169,8	479,7	4 442,6	6 281,9	-1 839,3	-29,3
Polska	2 463,2	372,2	188,1	208,3	402,5	3 634,3	3 588,1	46,2	1,3
Portugalia	507,9	534,8	63,2	116,3	83,0	1 305,3	763,2	542,0	71,0
Rep. Czeska	611,2	121,8	32,9	47,8	99,9	913,6	1 116,7	-203,1	-18,2
Rumunia	1 692,1	1 022,3	60,7	191,6	276,5	3 243,3	2 021,8	1 221,5	60,4
Słowacja	326,6	73,3	22,0	29,9	53,4	505,1	511,9	-6,8	-1,3
Słowenia	77,3	98,0	8,6	22,3	12,6	218,8	211,2	7,6	3,6
Szwecja	531,5	38,1	28,2	48,1	86,9	732,8	948,8	-216,1	-22,8
Węgry	880,2	100,7	22,4	87,0	143,8	1 234,1	1 451,9	-217,8	-15,0
W. Brytania	2 775,0	3 261,4	158,6	192,4	453,4	6 840,8	4 394,6	2 446,2	55,7
Włochy	1 775,4	965,6	137,0	267,4	290,1	3 435,5	4 738,2	-1 302,7	-27,5
Razem:	28 036,9	13 193,9	1 812,2	3 043,4	4 581,2	50 667,5	50 667,5	-	-

¹ basic rate – 32% z 90% płatności flat rate z 2013, według udziału danego państwa w TUZ w UE-27 przemnożone przez wskaźnik relacji udziału TUZ w UR w danym kraju względem udziału TUZ w UE-27; pozostałe założenia jak w tab. 12.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych tab. 9 i tab. 10.

W scenariuszu 2A, uwzględniającym udział TUZ w UR, najbardziej zyskały, względem scenariusza 2, Wielka Brytania (1 mld €) i Irlandia (0,4 mld €). Zdecydował o tym fakt, że w obu tych krajach znaczenie trwałych użytków zielonych (w krajowej strukturze UE i unijnej powierzchni TUZ) było bardzo duże. Największy udział TUZ w UR był w Irlandii – 78%, czyli ponad dwukrotnie więcej niż średnio w UE. Mimo że w Wielkiej Brytanii ten udział był nieco niższy – 64%, to ponad 10 mln ha TUZ stanowiło 17% całości TUZ w UE i to zdecydowało, że kraj ten otrzymałby dodatkowo 17% więcej środków.

W Polsce udział TUZ w UR jest niższy niż średnio w UE (21% względem 35%) i ich znaczenie w powierzchni całej UE to zaledwie 5%. To decyduje, że uwzględnienie tego kryterium „zazieleniania” nie jest dla Polski korzystne. Łączne uwzględnienie obu zmiennych oznacza, że kwota wsparcia byłaby niemal identyczna jak w roku bazowym 2013. Tym samym Polska uzyskałaby mniej niż w scenariuszu 1, o niemal 800 mln €, czyli o 18%.

Scenariusz 3

Jako kolejny element „zazielenienia” przyjęto bioróżnorodność. W związku z tym, iż bioróżnorodność w warunkach europejskich zakłócana jest przede wszystkim przez nadmierną uprawę zbóż, jako wskaźnik przyjęto udział roślin niezbożowych w gruntach ornych (rysunek 9, tabela 14). Współczynnik bioróżnorodności wyliczony został jako relacja udziału roślin niezbożowych w strukturze gruntów ornych danego kraju w stosunku do tego udziału w całej Unii Europejskiej. Zastosowano następującą formułę:

$$WB = (NZ_p / GR_p) / (NZ_{UE} / GR_{UE})$$

gdzie:

WB – współczynnik bioróżnorodności,

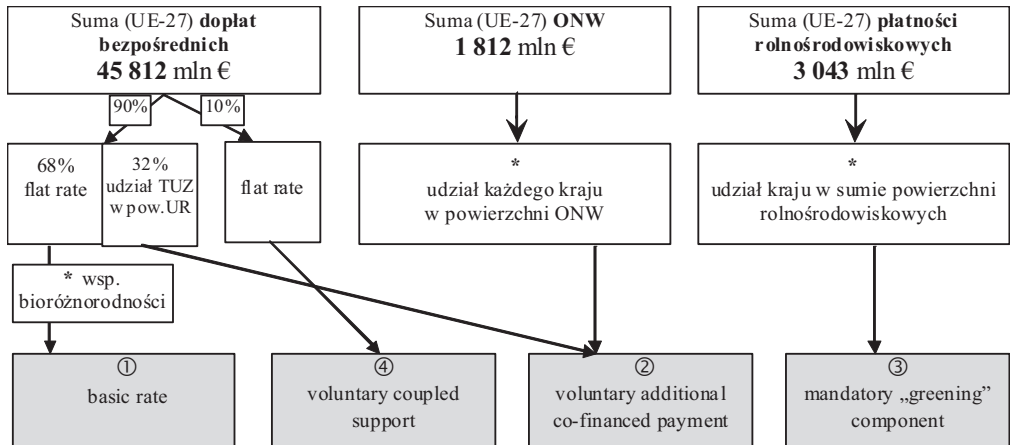
NZ_p – powierzchnia roślin niezbożowych w państwie członkowskim,

GR_p – powierzchnia gruntów ornych w państwie członkowskim,

NZ_{UE} – powierzchnia roślin niezbożowych w UE,

GR_{UE} – powierzchnia gruntów ornych w UE.

Schemat naliczenia i podziału puli płatności na dopłaty bezpośrednie z uwzględnieniem TUZ i współczynnika bioróżnorodności – scenariusz 3



Źródło: opracowanie własne.

Współczynnik bioróżnorodności ma charakter stymulacyjny, co oznacza, iż im mniejszy jest udział zbóż w danym kraju (większy udział upraw nieżywnościowych), tym korzystniej wpływa to na ilość przyznanych środków.

Przyjęcie założeń tego scenariusza powoduje wzrost płatności na nowy pierwszy filar w stosunku do sumy płatności (łącznie: bezpośrednich, ONW oraz rolnośrodowiskowych) alokowanych na rok 2013, w następujących krajach: Hiszpania, Rumunia, Portugalia, Irlandia, Łotwa, Litwa, Bułgaria, Estonia, Szwecja, Węgry, Słowacja, Luksemburg. W pozostałych krajach, w tym także w Polsce, nastąpiłby spadek w stosunku do 2013 roku.

Podział państw na te, które zyskują i tracą, przy uwzględnieniu udziału zbóż, jest nieco inny niż w przypadku dwóch pozostałych scenariuszy. Należy przy tym zauważyć, że wśród krajów, które relatywnie zyskują finansowo przy tych założeniach, znajdują się głównie kraje UE-15. Jest to spowodowane większym udziałem zbóż w wielu nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, która w takim wariantcie mogłaby spodziewać się mniejszego dofinansowania niż w przypadku pozostałych scenariuszy, a także – co ważniejsze – w odniesieniu do alokacji z 2013 r. Jednocześnie w przypadku Polski zmniejszenie przyznanych środków w stosunku do scenariusza 1 byłoby bardzo duże (tabela 11 i 14) i wyniosłoby 1345 mln € (4421 mln € – 3077 mln €). Ze względu na relatywnie duży udział zbóż w strukturze zasiewów, scenariusz ten jest dla Polski mniej korzystny niż dwa poprzednie.

Tabela 14

Wyniki płatności alokowanych na rok 2013 i po uwzględnieniu przyjętych założeń z uwzględnieniem TUZ i współczynnika bioróżnorodności – scenariusz 3

Kraj	Płatności wg założeń scenariusza [mln €]						Płatności wg alokacji 2013r. [mln €]	Różnica wzgl. alokacji 2013 r.	
	Dopłaty bezpo- średnie (według udziału w PEA skory- gowane o wsp. bioróżnorodno- ści) ¹	Dopłaty bezpo- średnie (według udziału w TUZ) ²	Płatności ONW (górskie i pozostale) ³	Płatności rolnośro- dowiskowe ⁴	Art. 68 ⁵	Łącznie		mln €	%
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7=2+3+4+5+6</i>	<i>8</i>	<i>9=7-8</i>	<i>10=7/8*100</i>
Austria	453,0	391,0	38,6	97,2	77,6	1 057,5	1 148,1	-90,6	-7,9
Belgia	316,1	110,8	4,6	14,7	37,2	483,4	635,8	-152,5	-24,0
Bułgaria	458,4	401,0	23,6	111,3	99,3	1 093,6	896,9	196,8	21,9
Cypr	42,2	1,0	1,7	10,6	4,1	59,5	62,1	-2,7	-4,3
Dania	427,4	51,0	0,6	13,4	75,5	567,9	1 078,9	-511,0	-47,4
Estonia	175,3	47,1	6,3	15,4	24,6	268,8	134,7	134,1	99,5
Finlandia	430,0	7,4	39,9	45,7	64,8	587,8	788,1	-200,3	-25,4
Francja	5 296,1	2 171,4	243,6	328,2	753,6	8 792,9	8 966,4	-173,5	-1,9
Grecja	980,1	60,7	59,3	189,8	158,2	1 448,2	2 360,1	-911,9	-38,6
Hiszpania	3 578,2	1 653,8	386,1	727,6	598,1	6 943,7	5 355,7	1 588,1	29,7
Irlandia	1 345,2	702,1	61,7	40,7	131,9	2 281,6	1 607,0	674,7	42,0
Litwa	421,6	181,2	28,6	25,9	75,1	732,5	455,4	277,1	60,9
Luksemburg	25,6	14,9	2,3	0,9	3,5	47,3	44,5	2,8	6,2
Łotwa	324,6	140,1	25,2	25,5	44,0	559,4	181,5	377,9	208,2
Malta	1,5	0,0	0,2	0,0	0,2	1,9	7,9	-5,9	-75,6
Niderlandy	582,8	173,6	4,2	15,3	51,6	827,5	916,0	-88,6	-9,7
Niemcy	2 895,9	1 065,2	164,0	169,8	479,7	4 774,6	6 281,9	-1 507,4	-24,0
Polska	1 562,9	714,8	188,1	208,3	402,5	3 076,7	3 588,1	-511,5	-14,3
Portugalia	891,5	389,1	63,2	116,3	83,0	1 543,1	763,2	779,9	102,2
Rep. Czeska	575,2	203,7	32,9	47,8	99,9	959,4	1 116,7	-157,3	-14,1
Rumunia	1 607,9	981,9	60,7	191,6	276,5	3 118,6	2 021,8	1 096,8	54,3
Słowacja	320,7	115,5	22,0	29,9	53,4	541,5	511,9	29,6	5,8
Słowenia	75,7	65,0	8,6	22,3	12,6	184,1	211,2	-27,0	-12,8
Szwecja	758,4	106,2	28,2	48,1	86,9	1 027,8	948,8	79,0	8,3
Węgry	1 053,9	222,2	22,4	87,0	143,8	1 529,3	1 451,9	77,4	5,3
W. Brytania	1 310,5	2 245,8	158,6	192,4	453,4	4 360,7	4 394,6	-33,9	-0,8
Włochy	2 126,3	977,5	137,0	267,4	290,1	3 798,2	4 738,2	-940,0	-19,8
Razem:	28 036,9	13 193,9	1 812,2	3 043,4	4 581,2	50 667,5	50 667,5	-	-

¹ basic rate – 68% z 90% * wsp. bioróżnorodności * płatności flat rate z 2013;

² basic rate – 32% z 90% płatności flat rate z 2013, według udziału danego państwa w TUZ;

³ voluntary additional co-financed payment – na podstawie średniorocznej płatności ONW, według udziału kraju w powierzchni ONW;

⁴ mandatory „greening” component – na podstawie średniorocznych płatności rolnośrodowiskowych (Działanie 213 Natura 2000 + Działanie 214 Program rolnośrodowiskowy + Działanie 215 dobrostan zwierząt), według udziału kraju w sumie powierzchni Natura 2000, HNV oraz gospodarstw ekologicznych;

⁵ voluntary coupled support – 10% płatności flat rate z 2013.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych tab. 9 i tab. 10.

2.3. Podsumowanie i wnioski

Zaprezentowana analiza wykazała, że wprowadzenie „zazielenienia” pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej jako kryterium alokacji kopert krajowych, przyczyni się do znacznych zmian w podziale środków między kraje członkowskie UE. Główną przyczyną tego zjawiska jest odejście od przyznawania kwoty dopłat bezpośrednich z uwzględnieniem plonu referencyjnego na rzecz stawki podstawowej wyliczanej zgodnie z zasadą *flat rate*, zakładającej równy podział środków według powierzchni uprawnionej do płatności. Wzrost płatności w stosunku do 2013 roku wystąpi głównie w nowych krajach członkowskich, które ze względu na niższy poziom rozwoju rolnictwa, obecnie charakteryzują się zazwyczaj relatywnie niskim plonem referencyjnym, a co za tym idzie niskimi wartościami dopłat bezpośrednich.

Część państw należących do UE przed 2004 rokiem (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Niemcy, Włochy), które otrzymywały relatywnie wysokie dopłaty, w każdym scenariuszu uzyskiwałyby mniejsze płatności dla nowego pierwszego filaru, niż przewiduje to alokacja środków dla sumy analizowanych działań (z dopłat bezpośrednich, ONW oraz programów rolno-środowiskowych) dla roku 2013. Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku kilku nowych państw członkowskich: Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, które w przypadku każdego scenariusza zyskują w stosunku do alokacji roku 2013. Z państw UE-15 sytuacja taka występuje tylko w przypadku Hiszpanii i Portugalii.

Uwzględnienie w poszczególnych scenariuszach takich czynników jak: powierzchnia ONW, obszary cenne przyrodniczo, trwałe użytki zielone czy bioróżnorodności (udziału roślin niezbożowych w strukturze gruntów ornych), pokazuje, że dla Polski wskaźniki „zazielenienia” nie są korzystne. Z uwzględnieniem relatywnego (względem średniej dla UE) udziału TUZ w UR różnica (w odniesieniu do 2013 r.) była dodatnia, jednak malała w porównaniu do scenariusza 1. Dodanie współczynnika relatywnego (także względem średniej dla UE) udziału zbóż w GO spowodowałoby zmniejszenie o 11% puli środków dla naszego kraju w stosunku do 2013 roku. Stan taki spowodowany jest relatywnie niewielkim udziałem trwałych użytków zielonych oraz dużym udziałem zbóż w Polsce.

3. Wpływ reformy systemu dopłat bezpośrednich na dochody polskich gospodarstw rolnych z pola obserwacji FADN

3.1. Wstęp

Płatności bezpośrednie wprowadzone w ramach reformy Mac Sharry'ego w pierwotnym założeniu miały na celu zrekompensowanie spadku dochodu spowodowanego zmniejszeniem wsparcia rynkowego³³. W całym okresie swego funkcjonowania ewoluowały zarówno zasady ich przyznawania oraz społeczne i ekonomiczne uzasadnienie stosowania. Cały czas ważna jest ich „rekompensacyjna” rola, jednak coraz większego znaczenia nabiera traktowanie dopłat jako swoistej zapłaty ze środków publicznych za świadczenia wykonywane przez rolników na rzecz całego społeczeństwa, w tym przede wszystkim dotyczące dbałości o jakość środowiska, ochrony krajobrazu wiejskiego, zachowania dobrostanu zwierząt czy w końcu zapewnienia odpowiedniej zdrowotnej jakości wytwarzanych surowców spożywczych. Stąd też kolejne reformy WPR, takie jak Agenda 2000, reforma luksemburska, czy przeprowadzony w 2008 roku przegląd *Health Check*, coraz większy nacisk kładą na powiązanie otrzymywania przez rolników dopłat z obowiązkiem spełnienia przez nich unijnych norm mieszczących się w szerokim rozumieniu dóbr publicznych, możliwych do przekazania społeczeństwu przez gospodarstwa rolne³⁴. Te same reformy zakładały coraz dalej idące odejście stosowania dopłat od poziomu produkcji, co jest spełnianiem zarówno oczekiwań społeczności światowej, krytykującej europejski protekcyjnizm, jak również pozarolniczej ludności z poszczególnych krajów członkowskich, niezadowolonej często ze wspierania jednej grupy społecznej. Nadchodzący, kolejny okres programowania na lata 2014-2020 także przyniesie dalsze zmiany, które tak jak poprzednio pójną w kierunku powiązania dopłat z udostępnianiem przez rolników dóbr publicznych, w tym przede wszystkim

³³ P. Purgał, *Determinanty reformy wspólnej polityki rolnej w perspektywie 2020 roku. Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku* (red. A. Czyżewski i W. Poczta), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011; P. Bajek, W. Chmielewska-Gill, E. Giejbowicz, A. Jaworowska, A. Poślednik, T. Wołek, *WPR: nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007.

³⁴ A. Biernat-Jarka, *Ocena systemu płatności bezpośrednich na przykładzie Wielkiej Brytanii*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XII, z. 2, Warszawa 2010; W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku – wizje zmian. Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku* (red. A. Czyżewski i W. Poczta), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, 2011; F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Raport nr 125 Programu Wieloletniego 2005-2009, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2009.

związanych ze zmniejszeniem negatywnego oddziaływania rolnictwa na środowisko, co zostało określone jako „zazielenienie”³⁵. Funkcjonowanie systemu dopłat bezpośrednich przez niemal dwie dekady, w ciągu których zmieniały się zasady oraz wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania działania Wspólnej Polityki Rolnej, dowodzi, że tego typu wsparcie rolnictwa, pomimo pewnych kontrowersji, dobrze spełnia swą rolę zarówno w zakresie kreowania dochodów rolniczych, jak i wynagradzania za dostarczanie dóbr publicznych.

3.2. Cel analizy

Celem analizy jest określenie, w kontekście propozycji Komisji Europejskiej, możliwych stawek płatności bezpośrednich dla Polski oraz ich wpływu na sytuację dochodową gospodarstw towarowych, wyróżnionych pod względem takich cech jak położenie geograficzne w jednym z makroregionów FADN, wielkość ekonomiczna oraz główny kierunek produkcji wynikający z typu rolniczego³⁶.

3.3. Przyjęte założenia

Niniejszą analizę przeprowadzono w oparciu o propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące założeń Wspólnej Polityki Rolnej UE w perspektywie finansowej 2014-2020. Ze względu na to, że część propozycji ma obecnie wyłącznie wstępny charakter i nieznaną są ich możliwe skutki dla gospodarstw rolnych, nie zostały one uwzględnione w przeprowadzonych badaniach. Propozycje Komisji Europejskiej oraz wynikające z nich założenia analizy przedstawione zostały w tabeli 15.

³⁵ R. Grochowska, *Koncepcja „zazielenienia” Wspólnej Polityki Rolnej w strategii rozwoju rolnictwa unijnego*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 1, Warszawa 2011; K. Kociszewski, *Dyskusja nad najnowszym etapem reformy Wspólnej Polityki Rolnej w świetle uwarunkowań ochrony środowiska*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 4, Warszawa 2011.

³⁶ L. Goraj, S. Mańko, R. Sass, Z. Wyszowska, *Rachunkowość Rolnicza*, Wyd. Difin, Warszawa 2004; <http://www.fadn.pl/>.

Tabela 15

**Założenia analizy w kontekście propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej
zasad alokacji płatności bezpośrednich po 2013 roku**

Wyszczególnienie	Propozycja Komisji Europejskiej	Założenia przyjęte w opracowaniu
Krajowa koperta finansowa w 2014 roku	Na podstawie załącznika III projektu rozporządzenia ws. płatności bezpośrednich	3 039 000 000 €
Liczba beneficjentów dopłat bezpośrednich	Objęcie całej UE systemem dopłat opartym na uprawnieniach	Przyjęto, że uprawnienia otrzymają gospodarstwa obecnie korzystające z dopłat, których w 2010 roku było 1 368 011 ¹
Powierzchnia uprawnionych gruntów	Dopłata przysługiwać będzie wyłącznie do gruntów uprawnionych	Założono, że uprawnionymi do płatności będą wszystkie grunty objęte nimi w 2010 roku, których wg danych ARiMR było 13 980 489 ha
Przydzielenie uprawnień tylko „aktywnym rolnikom”	Pierwsze przydzielenie uprawnień jedynie dla „aktywnych rolników” (których uznany przychód z działalności rolniczej przekroczy lub będzie równy 5% łącznej sumy przychodów z pozostałej działalności gospodarczej) będzie miało miejsce na wniosek złożony do dnia 15 maja 2014 roku	Założono, że wszyscy objęci w 2010 roku rolnicy spełnią kryteria „aktywnego rolnika”
Wyodrębnienie komponentu zielonego do płatności bezpośrednich	Przeznaczenie na ten cel min. 30% krajowej koperty i wdrożenie wśród rolników, którzy posiadając min. 3 ha UR: <ul style="list-style-type: none"> • dokonają dywersyfikacji upraw (min. 3 gatunki) • utrzymują na poziomie referencyjnym trwałe użytki zielone • wyłączą z produkcji co najmniej 7% pow. gruntów ornych na cele ekologiczne (<i>ecological focus area</i>) 	Założono, że wszystkie gospodarstwa o pow. UR powyżej 3 ha spełnią założenia zielonego komponentu, stąd analiza uwzględniła dla poszczególnych badanych grup gospodarstw zmniejszenie o 7% przychodów z produkcji roślinnej oraz takie samo obniżenie kosztów bezpośrednich produkcji roślinnej i obniżenie o 5% kosztów energii (przyjęto założenie, że tylko część kosztów paliw związanych jest z produkcją roślinną),
Płatność dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	Uwzględnienie do 5% koperty krajowej na wsparcie dla rolników, których gospodarstwa położone są na obszarach o naturalnych utrudnieniach. Alokacja ma charakter fakultatywny,	Obszary ONW wyznaczone będą w oparciu o nowe, obiektywne kryteria biofizyczne. Ponieważ w dniu dzisiejszym nie są jeszcze znane ani kryteria alokacji ani konkretne obszary, stąd też zróźnicowanie płatności ze względu na ONW nie zostało w analizie uwzględnione ,
Płatność dla małych gospodarstw	Do 10% krajowej koperty dla gospodarstw, których wielkość wsparcia nie przekracza 15% średniego wsparcia w kraju członkowskim lub dla gospodarstw do 3 ha UR,	Przyjęto, za założeniami MRiRW, że ryczałtowa stawka dla małych gospodarstw (do 3 ha) wyniesie 670 € / gospodarstwo . Uwzględniając liczbę gospodarstw o powierzchni do 3 ha UR korzystających z dopłat w roku 2010 (wg ARiMR było to 430 800 gospodarstw), oszacowano w skali kraju wartość kwoty, która przeznaczona zostanie na pomoc małym gospodarstwom . Wynosi ona 288 636 000 € , przy powierzchni wsparcia oszacowanej na 850 000 ha ,
Wsparcie związane z produkcją	Możliwość przeznaczenia do 10% krajowej koperty finansowej ² na wsparcie związane z produkcją,	Ze względu na to, że nieznane są obecnie kryteria przyznawania tego typu płatności, wsparcie to nie zostało uwzględnione w analizie zróźnicowania płatności,

¹ <http://www.armir.gov.pl>

² Dotyczy krajów, które w 2013 roku stosowały SAPS lub korzystały z płatności do krów mamek.

<i>Capping</i>	Rolnicy otrzymujący płatności w kwocie powyżej 150 tys. € rocznie będą podlegać mechanizmowi redukcji płatności: <ul style="list-style-type: none"> o 20% przy płatnościach 150-200 tys. € o 40% przy płatnościach 200-250 tys. € o 70% przy płatnościach 250-300 tys. € kwoty powyżej 300 tys. € nie będą wypłacane 	Przyjmując oszacowane kwoty płatności na 1 ha (bez względu na stosowany wariant), określono, że zasada <i>cappingu</i> dotyczyć będzie gospodarstw o powierzchni około 700 ha ³ . Ze względu na to, że dostępne dane statystyczne oraz informacje ARiMR na temat beneficjentów wsparcia bezpośredniego, nie obejmują gospodarstw o takiej powierzchni, w przedstawionej analizie, konsekwencje zasady <i>cappingu</i> nie zostały uwzględnione ,
Płatność dla młodych rolników	Rolnicy rozpoczynający działalność będą mogli otrzymać dodatkową płatność, na którą będzie można przeznaczyć do 2% krajowej koperty finansowej	To założenie uwzględniono w dwóch wariantach analizy. W kalkulacji ujednoczonej stawki płatności na 1 ha uwzględniono wycofanie 2% krajowej koperty na cele związane ze wsparciem młodych rolników. Wyniosła ona w skali kraju 60 780 000 € i wpłynęła na obniżenie stawki dla gospodarstw powyżej 3 ha,
Przeniesienie środków z II filaru	Dla państw, w których poziom płatności jest niższy niż 90% średniej wspólnotowej (w tym w Polsce), istnieje możliwość przeniesienia do 5% środków z II filaru na płatności bezpośrednie	To założenie uwzględniono w dwóch wariantach analizy. W kalkulacji ujednoczonej stawki płatności na 1 ha uwzględniono przeniesienie 5% z II filaru na płatności bezpośrednie. Jako podstawę przyjęto średnioroczną wartość płatności w ramach PROW 2007-2013 wynoszącą 1 890 mln €, co dało dodatkową kwotę na I filar w wysokości 94 500 000 €.

³Zakładając najniższą z proponowanych stawek, to jest 203 €/ha, kwotę 150 000 € otrzymają gospodarstwa o powierzchni powyżej 692 ha.

Źródło: *Legal proposals for the CAP after 2013*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm; Plewa 2011.

3.4. Zastosowana metodyka

Na podstawie przyjętych założeń oszacowano wysokość stawek płatności bezpośrednich w gospodarstwach o powierzchni powyżej 3 ha³⁷. Wykonane one zostały według 4 scenariuszy, uwzględniających takie parametry, jak: przeniesienie 5% kwoty II filaru na I oraz przeznaczenie 2% płatności na wsparcie młodych rolników. Za kwotę bazową przyjęto krajową kopertę finansową w 2013 roku, wynoszącą 3 039 mln € (tabela 15). W każdym ze scenariuszy przyjęto, że krajowa koperta płatności dla gospodarstw powyżej 3 ha zostanie pomniejszona o ryczałtową pomoc dla małych gospodarstw, która wynosi 288 636 000 € i obejmuje powierzchnię 850 000 ha (tabela 15).

Dla poszczególnych scenariuszy przyjęto następujące założenia:

Scenariusz 1 – bez przeniesienia 5% kwoty z PROW i bez wyłączenia 2% płatności na wsparcie młodych rolników:

$(3\,039\text{ mln €} - 288,6\text{ mln €}) / (13\,980\,489\text{ ha} - 850\,000\text{ ha}) = \mathbf{209\text{ €/ha}}$

³⁷ Założono, że w systemie FADN uczestniczą gospodarstwa o powierzchni powyżej 3 ha, ponieważ w polu obserwacji FADN znajdują się gospodarstwa powyżej 2 ESU. W grupie o najmniejszej wielkości ekonomicznej – do 4 ESU średnia powierzchnia UR wynosi 7,99 ha.

Scenariusz 2 – przeniesienie 5% kwoty z PROW, bez wyłączenia 2% płatności na wsparcie młodych rolników:

$$(3\,039\text{ mln €} - 288,6\text{ mln €} + 94,5\text{ mln €}) / (13980489\text{ ha} - 850000\text{ ha}) = \mathbf{217\text{ €/ha}}$$

Scenariusz 3 – bez przeniesienia 5% kwoty z PROW i wyłączenie 2% płatności na wsparcie młodych rolników:

$$(3\,039\text{ mln €} - 288,6\text{ mln €} - 60,78\text{ mln €}) / (13980489\text{ ha} - 850000\text{ ha}) = \mathbf{205\text{ €/ha}}$$

Scenariusz 4 – przeniesienie 5% kwoty z PROW i wyłączenie 2% płatności na wsparcie młodych rolników:

$$(3\,039\text{ mln €} - 288,6\text{ mln €} - 60,78\text{ mln €} + 94,5\text{ mln €}) / (13980489\text{ ha} - 850000\text{ ha}) = \mathbf{212\text{ €/ha}}$$

Wpływ każdego ze scenariuszy dopłat na sytuację ekonomiczną polskich towarowych gospodarstw rolnych określono z wykorzystaniem wyników standardowych FADN za rok 2008³⁸. Uwzględniono przy tym następujące profile badawcze:

- gospodarstwa ogółem
- gospodarstwa grupowane według klas wielkości ekonomicznej:
 - do 4 ESU³⁹
 - 4-8 ESU
 - 8-16 ESU
 - 16-40 ESU
 - 40-100 ESU
 - ≥ 100 ESU
- gospodarstwa grupowane według typu rolniczego:
 - uprawy polowe
 - uprawy ogrodnicze
 - uprawy trwałe
 - produkcja mleka
 - zwierzęta żywione w systemie wypasowym
 - zwierzęta ziarnożerne
 - produkcja mieszana
- gospodarstwa grupowane według makroregionów FADN:
 - Pomorze i Mazury (województwa: warmińsko-mazurskie, pomorskie, zachodniopomorskie, lubuskie)
 - Wielkopolska i Śląsk (województwa: kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, dolnośląskie i opolskie)

³⁸ <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

³⁹ ESU – europejska jednostka wielkości (*european size unit*) – wartość 1200 € standardowej nadwyżki bezpośredniej.

- Mazowsze i Podlasie (województwa: podlaskie, mazowieckie, łódzkie i lubelskie)
- Małopolska i Pogórze (województwa: śląskie, małopolskie, podkarpackie i świętokrzyskie).

Dla określenia wpływu proponowanych dopłat bezpośrednich na sytuację ekonomiczną polskich gospodarstw towarowych zastosowano następujące zmienne systemowe⁴⁰, (SE)⁴¹:

- SE 025 – powierzchnia dysponowanych użytków rolnych
- SE 054 – uprawy trwałe
- SE 071 – uprawy pastewne
- SE 073 – ugory
- SE 131 – produkcja ogółem
- SE 135 – produkcja roślinna
- SE 270 – koszty ogółem
- SE 275 – zużycie pośrednie
- SE 281 – koszty bezpośrednie
- SE 285 – nasiona i sadzeniaki
- SE 295 – nawozy
- SE 300 – środki ochronny roślin
- SE 305 – pozostałe koszty bezpośrednie produkcji roślinnej
- SE 336 – koszty ogólnogospodarcze
- SE 345 – energia
- SE 356 – pozostałe koszty ogólnogospodarcze
- SE 365 – koszty czynników zewnętrznych
- SE 410 – wartość dodana brutto
- SE 415 – wartość dodana netto
- SE 420 – dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego
- SE 600 – saldo dopłat i podatków dot. działalności operacyjnej
- SE 605 – dopłaty do działalności operacyjnej
- SE 621 – dopłaty rolnośrodowiskowe
- SE 622 – dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania
- SE 623 – inne dopłaty do rozwoju obszarów wiejskich
- SE 625 – dopłaty do zużycia pośredniego
- SE 632 – jednolita płatność obszarowa.

⁴⁰ Są to średnie wartości dla gospodarstw będących w polu obserwacji FADN.

⁴¹ L. Goraj, S. Mańko, D. Osuch, R. Płonka, *Wyniki Standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2008 roku. Część I. Wyniki Standardowe*, Polski FADN, Warszawa 2008.

Obliczenia przeprowadzono dla lat:

- a) 2008 – wykorzystano rzeczywiste – historyczne wyniki (najnowsze dostępne dane) uzyskane przez polskie gospodarstwa prowadzące rachunkowość w systemie FADN.
- b) 2013 – nastąpi zakończenie okresu *phasing in*, polegające na osiągnięciu przez Polskę docelowej kwoty płatności pochodzącej ze środków UE oraz na likwidacji uzupełniającej dopłaty obszarowej. Dlatego też, dla tego roku przyjęto stawkę jednolitej płatności obszarowej, jaką otrzymają polskie gospodarstwa po osiągnięciu pełnych dopłat. Przewiduje się, że wyniesie ona **218** €/ha. Wartość ta wyliczona została na podstawie danych ARiMR, jako iloraz zadeklarowanej powierzchni wsparcia wynoszącej 13 980 489 ha oraz przynależnej Polsce kwocie pomocy w ramach dopłat bezpośrednich, tj. 3 045 mln €.
- c) 2014 – przyjęto opisane powyżej 4 scenariusze stawek jednolitej płatności obszarowej. Założono także, że uwzględnienie komponentu zielonego wymagać będzie wyłączenia z produkcji 7% GO⁴². Spowoduje to odpowiednie zmniejszenie wartości produkcji roślinnej oraz kosztów bezpośrednich z nią związanych (nasion, środków ochrony roślin, nawozów oraz pozostałych kosztów produkcji roślinnej). Założono także, że na skutek wyłączenia części powierzchni z produkcji, zmniejszeniu o 5% ulegną koszty energii.

Dla lat 2013 oraz 2014 założono, że ogólna wartość dopłat w oparciu o jednolitą stawkę podstawową stanowić będzie iloraz przyjętej w danym roku i scenariuszu stawki na 1 ha oraz powierzchni użytków rolnych. Przyjęto także, że poziom innych dopłat do działalności operacyjnej, takich jak dopłaty rolno-środowiskowe (SE 621), płatności ONW (SE 622), inne dopłaty związane z rozwojem obszarów wiejskich (SE 623) oraz dopłaty do zużycia pośredniego (SE 625) pozostaną na poziomie roku 2008. Tak więc idea analizy zasadzała się na sprawdzeniu, jakie skutki wywoła proponowana zmiana zasad naliczania dopłat bezpośrednich w proponowanej reformie WPR.

Zgodnie z metodyką FADN zmiany w wysokości dopłat bezpośrednich oraz w wielkości przychodów i kosztów wpłyną na wyniki ekonomiczne, w tym przede wszystkim na dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Przyjęto przy tym, zgodnie z zasadą *ceteris paribus*, niezmiennosc pozostałych parametrów wpływających na wielkość poszczególnych kategorii ekonomicznych.

⁴² Wyniki standardowe FADN nie uwzględniają takiej kategorii, stąd została ona oszacowana jako różnica pomiędzy powierzchnią użytków rolnych (SE 025) a sumą upraw trwałych (SE 054) i pastewnych (SE 071), zakładając, że uprawy pastewne to w większości trwałe użytki zielone.

3.5. Uzyskane wyniki

3.5.1. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w 2008 roku

Na podstawie danych historycznych z 2008 roku, daje się zauważyć zróżnicowany wpływ dopłat do działalności operacyjnej na sytuację ekonomiczną różnych gospodarstw w Polsce (tabela 16). W przypadku grupowania według wielkości ekonomicznej zarówno wartość produkcji, jak i koszty oraz dochód rosną w kolejnych grupach, co jest skutkiem zarówno posiadania odmiennego potencjału produkcyjnego (którego zasadniczy element w rolnictwie stanowi ziemia), jak i systemu płatności, gdzie jednolita płatność obszarowa, jak i płatności uzupełniające stosowane są do jednostki powierzchni. Dopłaty w największym stopniu wpływają na wielkość dochodu w gospodarstwach najmniejszych (do 4 ESU) oraz największych (powyżej 100 ESU). W pierwszym przypadku dochód tworzony jest niemal w całości przez płatności zewnętrzne, lecz jego wielkość nie pozwala ani na parytetową konsumpcję, ani na akumulację, co potwierdza wcześniejsze badania⁴³. W gospodarstwach o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU koszty produkcji przewyższają wartość produkcji, stąd bez zewnętrznych transferów ponosiłyby one straty. Z jednej strony w przypadku tej grupy można mówić o spełnieniu przez dopłaty bezpośrednie swej rekompensacyjnej roli, polegającej głównie na uzupełnianiu dochodu ponad to, co możliwe jest do uzyskania na rynku. Z drugiej natomiast strony należy zauważyć, że wsparcie udzielane jest podmiotom, które posiadając największy potencjał produkcyjny, wykorzystują go w sposób nieumiejętny, co jest tym bardziej widoczne, jeśli uwzględni się, że największe gospodarstwa funkcjonowały w takich samych warunkach makroekonomicznych i politycznych jak pozostałe, które uzyskały nadwyżkę wartości produkcji nad kosztami bez uwzględniania płatności. Nie wynika to bezpośrednio z badań, lecz można postawić tezę, że niemożność wypracowania dodatniego dochodu z samej działalności rynkowej wynika z tego, że uzyskiwane dopłaty są na tyle wysokie, iż same z siebie zapewniają zarówno funkcjonowanie rodziny, jak i samego przedsiębiorstwa, a przez to nie wymuszają racjonalizacji kosztów.

⁴³ A. Sadowski, *Ocena możliwości opłaty pracy własnej w różnych typach gospodarstw rolnych w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2 (147), 2010.

Tabela 16

Wpływ dopłat do działalności operacyjnej na sytuację dochodową gospodarstw będących w polu obserwacji FADN w 2008 roku

Kategoria grupowania	Wyszczególnienie	Dopłaty do działalności operacyjnej (€/gospodarstwo)	Pow. UR (ha)	Produkcja ogółem (€/gospodarstwo)	Koszty ogółem (€/gospodarstwo)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (€/gospodarstwo)	Dopłaty do działalności operacyjnej /Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (%)
Gospodarstwa ogółem		5 015	18,29	28 428	25 288	7 736	64,8
Według wielkości ekonomicznej	do 4 ESU	2 708	7,99	9 415	9 047	2 761	98,1
	4-8 ESU	3 467	11,97	17 626	15 663	5 137	67,5
	8-16 ESU	5 146	19,65	30 749	26 085	9 434	54,5
	16-40 ESU	9 547	36,50	64 138	52 295	20 858	45,8
	40-100 ESU	20 855	75,83	149 743	123 371	46 426	44,9
	>= 100 ESU	115 802	543,89	846 798	896 268	52 228	221,7
Według typu rolniczego	uprawy polowe	6 606	24,17	27 322	24 965	8 156	81,0
	uprawy ogrodnicze	935	4,17	66 887	52 989	14 281	6,5
	uprawy trwałe	1 759	7,68	23 790	20 061	5 022	35,0
	produkcja mleka	5 175	20,47	31 061	23 653	12 383	41,8
	zwierzęta żywione w systemie wypasowym	6 299	22,39	23 985	21 584	8 381	75,2
	zwierzęta ziarnożerne	4 115	15,27	72 495	63 449	13 865	29,7
	produkcja mieszana	4 589	16,20	20 441	19 326	5 320	86,3
Według makroregionu FADN	Pomorze i Mazury	9 145	35,83	41 440	40 394	9 222	99,2
	Wielkopolska i Śląsk	6 089	22,96	40 089	36 058	9 652	63,1
	Mazowsze i Podlasie	4 067	14,44	22 055	18 792	7 047	57,7
	Małopolska i Pogórze	3 380	10,72	20 623	17 742	5 899	57,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

Sytuacja polskich gospodarstw wielkotowarowych jest przy tym podobna do tej, jaką cechują się podobne podmioty w innych krajach UE⁴⁴. Można zauważyć zarówno wzrost dochodów, jak i malejący udział dopłat (poza wymienionymi – skrajnymi grupami). Wynikać to może z tego, że w ich przypadku wielkość samych transferów nie pozwala na utrzymanie gospodarstwa i rodziny, stąd też dopłaty pełnią jedynie rolę uzupełniającą w kreowaniu dochodu w sto-

⁴⁴ W. Poczta, A. Sadowski, J. Śledzińska, *Rola gospodarstw wielkotowarowych w rolnictwie Unii Europejskiej*, Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G-Ekonomika Rolnictwa, t. 95, z. 1, Warszawa 2008.

sunku do działalności produkcyjnej. Zjawisko to najbardziej widoczne jest w przypadku grup 16-40 oraz 40-100 ESU, gdzie dopłaty stanowią mniej niż połowę dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego.

Znaczne zróżnicowanie zarówno wielkości samego dochodu, jak i przede wszystkim roli płatności w jego kreowaniu, występowało w 2008 roku także w przypadku gospodarstw grupowanych według typu rolniczego. Odmienna rola dopłat wynika bezpośrednio z samej konstrukcji systemu, w którym istotną rolę odgrywały płatności uzupełniające, stosowane do jednych działalności produkcyjnych, a pomijające inne⁴⁵. Najwyższy dochód przy jednoczesnym najniższym udziale dopłat osiągnęły gospodarstwa ogrodnicze. Rynkowa konkurencyjność wytwarzanych przez nie produktów stanowi jeden z powodów niższego poziomu wsparcia ze środków publicznych. Z tych samych przyczyn nieznaczny jest też wpływ dopłat na sytuację gospodarstw specjalizujących się w uprawach trwałych, z tym tylko, że uzyskiwany przez nie dochód jest znacznie niższy niż w przypadku upraw ogrodniczych, pomimo tego, że ich powierzchnia jest większa. Należy jednak zauważyć, że wśród gospodarstw ogrodniczych znajdują się też przedsiębiorstwa prowadzące produkcję pod osłonami, która charakteryzuje się dużą intensywnością i skalą oraz znacznym powiązaniem z rynkiem. Całkowicie inna sytuacja ma miejsce w przypadku gospodarstw specjalizujących się w uprawach polowych oraz prowadzących produkcję wielokierunkową, gdzie dochód w ponad 80 procentach tworzony jest przez transfery publiczne. O takim stanie zdecydowało objęcie większości upraw polowych (głównie zbóż) systemem płatności uzupełniających oraz relatywnie niewielka opłacalność tego typu produkcji, cechującej się małym stopniem przetworzenia a przez to niewielką wartością dodaną. Podobnie też gospodarstwa utrzymujące zwierzęta żywione w systemie wypasowym cechują się niskim dochodem, jak i dużym wpływem płatności. Związane to może być również z niewielką opłacalnością, co jest szczególnie widoczne w konfrontacji z wynikami uzyskanymi przez podmioty produkujące mleko. Technologia produkcji (w tym stosowane pasze, pochodzące w przypadku obu kierunków głównie z gospodarstwa) jest podobna, stąd też podobny jest poziom wsparcia bezpośredniego. Pomimo tego gospodarstwa mleczne charakteryzują się zarówno wyższym średnim dochodem, jak i niewielkim udziałem dopłat w jego tworzeniu. Relatywnie (w porównaniu z pozostałymi typami rolniczymi) dobrymi wynikami ekonomicznymi przy umiarkowanym wpływie pomocy zewnętrznej charakteryzują się też gospodarstwa specjalizujące się w chowie zwierząt ziarnożernych. Jednoznaczną interpretację uzyskanych

⁴⁵ M. Dudek, A. Wrzochalska, *Klasyfikacja gospodarstw rolnych według korzystania z programów wsparcia w ramach WPR*, część I. Raport nr 121 Programu Wieloletniego, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2008.

wyników utrudnia wewnętrzne zróżnicowanie samej grupy, w skład której wchodzi zarówno gospodarstwa trzodowe, produkujące w oparciu o własną bazę paszową (głównie zboża), jak i przemysłowe fermy produkujące żywiec wieprzowy oraz drób, bazujące na zakupywanych mieszankach pełnoporcjowych i często nieposiadające użytków rolnych. Wprawdzie zarówno chów trzody, jak i drobiu nie jest objęty wsparciem bezpośrednim, to jednak podmioty produkujące własne zboża paszowe uzyskują zarówno jednolitą płatność obszarową, jak i płatności uzupełniające.

Regionalne zróżnicowanie poziomu dochodów oraz wpływu na nie płatności bezpośrednich jest skutkiem odmiennych w poszczególnych częściach kraju struktur rolnych⁴⁶ przejawiających się zarówno różną skalą jak i kierunkami produkcji, a co za tym idzie możliwością osiągnięcia odpowiednich wyników ekonomicznych oraz otrzymywania wsparcia w ramach systemu dopłat bezpośrednich. Stąd też zróżnicowanie to należy rozpatrywać w powiązaniu z przedstawioną powyżej analizą podmiotów o różnej sile ekonomicznej oraz dominującym kierunkiem produkcji. W przypadku regionu Pomorze i Mazury, charakteryzującego się znacznym udziałem dużych, postpegeerowskich gospodarstw, często specjalizujących się w produkcji roślinnej, uzyskany średni dochód należy do jednego z najwyższych, lecz niemal w całości tworzony jest nie przez rynek, lecz instrumenty polityki rolnej. Nieco wyższy przeciętny dochód uzyskały w 2008 roku gospodarstwa z regionu Wielkopolska i Śląsk, z tym jednak, że w tym przypadku w mniejszym stopniu niż poprzednio tworzony był przez dopłaty. Wynikać to może z tego, że dominują tam relatywnie silne, średniej wielkości gospodarstwa indywidualne, prowadzące często produkcję zwierzęcą (przy znaczącej roli produkcji trzodowej – szczególnie w województwie wielkopolskim), stąd też aktywność produkcyjna i rynkowa ma większy wpływ na uzyskiwane wyniki ekonomiczne niż w przypadku podmiotów z terenu Pomorza i Mazur. Duże rozdrobnienie agrarne oraz istotna rola produkcji bydłowej (w tym, przede wszystkim kierunku mlecznego) w regionach Mazowsze i Podlasie oraz Małopolska i Pogórze przyczyniły się do tego, że średni dochód uzyskany przez tamtejsze gospodarstwa jest niższy niż w zachodniej części kraju. Mniej znaczący jest też wpływ dopłat, co jest zgodne z wcześniejszymi bada-

⁴⁶ D. Osuch, L. Goraj, A. Skarżyńska, K. Grabowska, *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych polskiego FADN*, Polski FADN, Warszawa 2004; A. Skarżyńska, L. Goraj, I. Ziętek, *Metodologia SCM „2002” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce*, Raport nr 4 Programu Wieloletniego 2005-2009, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2005; J.S. Zegar, *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2009.

niami⁴⁷. Stan taki można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Mniejsza rola środków publicznych w kreowaniu dochodu gospodarstw leżących we wschodniej części Polski (regiony Mazowsze i Podlasie oraz Małopolska i Pogórze) może świadczyć o ich większej niezależności od instrumentów polityki rolnej, a więc *de facto* o lepszym ich osadzeniu w realiach rynkowych. Z drugiej jednak strony system dopłat w swym pierwotnym założeniu (z okresu reformy Mac Sharry'ego), miał stanowić formę rekompensaty za spadek dochodów będących skutkiem ograniczenia wsparcia rynkowego. Dlatego też preferuje on jednostki większe powierzchniowo, i co zazwyczaj za tym idzie, silniejsze ekonomicznie. W skrajnych sytuacjach, co przedstawione zostało na przykładzie gospodarstw największych, a czego regionalną egzemplifikacją jest w pewnym stopniu sytuacja na Pomorzu i Mazurach, prowadzić to może do zaniechania racjonalizacji kosztów i oparcia swojej egzystencji na wsparciu zewnętrznym. Nieco odmiennym problemem pozostaje zagadnienie wpływu instrumentów wsparcia bezpośredniego na proces konwergencji gospodarstw z poszczególnych regionów. Analizując bowiem regionalne zróżnicowanie dochodów, zauważyć można, że ze względu na to, że ma ono głównie przyczyny strukturalne, występuje i występowało w przeszłości niezależnie od objęcia rolnictwa mechanizmami wsparcia zewnętrznego. Pomimo opisanego odmiennego wpływu płatności na dochód w poszczególnych częściach Polski, z badań wynika, że płatności przyczyniają się do regionalnej konwergencji polskiego rolnictwa⁴⁸.

3.5.2. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w 2013 roku

Symulacja wyników ekonomicznych, możliwych do uzyskania w 2013 roku, gdy Polska dojdzie do pełnych płatności, wskazuje na to, że w większości przypadków zmiana sposobu stosowania dopłat (likwidacja płatności uzupełniających i podwyższenie jednolitej płatności obszarowej do poziomu 218 €/ha) spowoduje wzrost dochodów od kilku do kilkunastu procent (tabela 17).

⁴⁷ A. Sadowski, *Regionalne zróżnicowanie opłaty pracy własnej w różnych typach gospodarstw rolnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” nr 2, 2010.

⁴⁸ A. Grzelak, A. Brelik, *Procesy konwergencji czy dywergencji w zakresie dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w regionach FADN po integracji z UE?* „Polityka Ekonomiczna” (red. J. Sokołowski i M. Sosnowski), Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.

Tabela 17

Wpływ dopłat do działalności operacyjnej na sytuację dochodową gospodarstw będących w polu obserwacji FADN w 2013 roku, przy założeniu jednolitej płatności obszarowej w wysokości **218 € / ha**

Kategoria grupowania	Wyszczególnienie	Dopłaty do działalności operacyjnej (€/gospodarstwo)	Pow. UR (ha)	Produkcja ogółem (€/gospodarstwo)	Koszty ogółem (€/gospodarstwo)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (€/gospodarstwo)	Dopłaty do działalności operacyjnej/Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (%)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (2008 = 100)
Gospodarstwa ogółem		5 570	18,29	28 428	25 288	8 292	67,2	1,07
Według wielkości ekonomicznej	do 4 ESU	2 960	7,99	9 415	9 047	3 013	98,2	1,09
	4-8 ESU	3 914	11,97	17 626	15 663	5 584	70,1	1,09
	8-16 ESU	5 747	19,65	30 749	26 085	10 035	57,3	1,06
	16-40 ESU	10 360	36,5	64 138	52 295	21 670	47,8	1,04
	40-100 ESU	22 019	75,83	149 743	123 371	47 590	46,3	1,03
	>= 100 ESU	137 139	543,89	846 798	896 268	73 566	186,4	1,41
Według typu rolniczego	uprawy polowe	7 176	24,17	27 322	24 965	8 725	82,2	1,07
	uprawy ogrodnicze	1 214	4,17	66 887	52 989	14 561	8,3	1,02
	uprawy trwałe	2 522	7,68	23 790	20 061	5 787	43,6	1,15
	produkcja mleka	5 967	20,47	31 061	23 653	13 174	45,3	1,06
	zwierzęta żywione w systemie wypasowym	7 304	22,39	23 985	21 584	9 386	77,8	1,12
	zwierzęta ziarnożerne	4 511	15,27	72 495	63 449	14 261	31,6	1,03
	produkcja mieszana	5 041	16,2	20 441	19 326	5 773	87,3	1,09
Według makroregionu FADN	Pomorze i Mazury	10 549	35,83	41 440	40 394	10 625	99,3	1,15
	Wielkopolska i Śląsk	6 517	22,96	40 089	36 058	10 081	64,6	1,04
	Mazowsze i Podlasie	4 580	14,44	22 055	18 792	7 560	60,6	1,07
	Małopolska i Pogórze	3 678	10,72	20 623	17 742	6 198	59,3	1,05

Źródło: obliczenia własne na podstawie <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

Jedynie w przypadku gospodarstw o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU dochód będzie wyższy o 41% w stosunku do roku 2008. Wynika to przede wszystkim z tego, że – jak zostało to już wcześniej przedstawione – dopłaty nie tylko w całości kreują dochód, ale pokrywają też straty ponoszone w działalności operacyjnej. Dlatego też wzrost płatności bezpośrednich o ponad 21 tys. €, a więc o około 18%, powoduje ponadproporcjonalną zwyżkę dochodów. W przypadku pozostałych grup relatywnie niewielka poprawa wyników ekonomicznych w stosunku do roku 2008 spowodowana jest tym, że w 2013

roku nastąpi przede wszystkim zmiana formy płatności, to jest zastąpienia dopłat uzupełniających zwiększoną jednolitą płatnością obszarową, a nie znacznym wzrostem samej stawki. W tym kontekście interesujące mogą być wyniki zanotowane w grupach gospodarstw, które w latach 2004-2012 nie otrzymywały krajowych płatności uzupełniających. W przypadku podmiotów specjalizujących się w uprawach ogrodnich wzrost dochodu jest tylko dwuprocentowy, co wynika z opisanego wcześniej silnego rynkowego zorientowania tych gospodarstw i wynikającej z tego niewielkiej roli dopłat bezpośrednich. Nieco inna sytuacja występuje w gospodarstwach specjalizujących się w uprawach trwałych, gdzie w roku 2008 poziom dochodów był niższy niż w przypadku upraw ogrodnich a udział dopłat znacznie wyższy, stąd też wzrost dochodów spowodowany zmianą sposobu stosowania dopłat bezpośrednich był tu relatywnie wysoki (15%). Regionalne zróżnicowanie zmian dochodów pomiędzy latami 2008 i 2013 jest skutkiem wspomnianego wyżej zróżnicowania struktur agrarnych, odzwierciedlonych zarówno poprzez przeciętną wielkość gospodarstw, jak i dominujący kierunek produkcji. Dlatego też największy wzrost dochodu odnotowany został w regionie Pomorze i Mazury (15%), charakteryzującym się relatywnie dużym udziałem gospodarstw o największej sile ekonomicznej, które proporcjonalnie najwięcej zyskały na zmianie sposobu stosowania dopłat.

3.5.3. Sytuacja ekonomiczna gospodarstw rolnych w 2014 roku według poszczególnych scenariuszy reformy systemu dopłat bezpośrednich

Zmiany poziomu dochodów wywołane reformą systemu dopłat bezpośrednich w 2014 roku, według założeń przyjętych w niniejszym rozdziale, wynikają z jednej strony z konieczności wyłączenia 7% użytków rolnych z produkcji i przeznaczenia ich na użytki ekologiczne, a z drugiej z przyjętej w danym scenariuszu stawki, która w każdym przypadku jest niższa od planowanej dla roku 2013 (tabela 18-21). Dlatego też wszystkie badane grupy notują spadek dochodów, wahający się od kilku do nawet niemal 30%. Dla ogółu analizowanych gospodarstw skala zmian wynosi od 6,5% w najbardziej optymistycznym scenariuszu 2 – przy stawce 217 €/ha (tabela 19) do 9,1% w najbardziej pesymistycznym scenariuszu 3 – przy stawce 205 €/ha (tabela 20). Każdorazowo największy spadek występuje w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU. W ich przypadku obniżenie dochodu w porównaniu ze stanem z roku 2013 może być spowodowane przez złożony kompleks czynników związanych ze specyficzną strukturą kosztów oraz zmniejszeniem skali produkcji. Jak wcześniej ustalono, w tej grupie podmiotów wysokość kosztów przewyższa wartość produkcji, stąd potencjalnie jej ograniczenie powinno skutkować nie

spadkiem lecz wzrostem dochodów. Okazuje się jednak, że przyjęcie założenia o proporcjonalnym zmniejszeniu o 7% zarówno wartości produkcji roślinnej, jak i kosztów z nią związanych powoduje spadek dochodów. Dowodzi to, że strata w przypadku nieuwzględniania dopłat nie jest spowodowana wyłącznie przez koszty bezpośrednie i koszty energii. Analiza przeprowadzona w oparciu o dane FADN wskazuje, że gospodarstwa największe ekonomicznie produkują relatywnie intensywnie, gdyż w 2008 roku zarówno wielkość kosztów bezpośrednich, jak i zużycia pośredniego w przeliczeniu na 1 ha były jednymi z wyższych spośród gospodarstw grupowanych według wielkości ekonomicznej, wynosząc odpowiednio 750 €/ha i 1149 €/ha przy średnich dla ogółu 717 €/ha i 1023 €/ha. Jednak to nie nadmierna intensywność produkcji stanowi przyczynę uzyskiwania przez największe podmioty ujemnych wyników ekonomicznych w sytuacji bez wsparcia zewnętrznego, gdyż wyższe koszty bezpośrednie oraz zużycie pośrednie na 1 ha wykazały gospodarstwa z grupy 40-100 ESU, gdzie udział dopłat w tworzeniu dochodów jest najniższy. Najważniejszą przyczyną złych wyników ekonomicznych największych gospodarstw tkwi w skali korzystania z zewnętrznych czynników produkcji, w tym głównie pracy. W strukturze kosztów płace dla ogółu gospodarstw stanowią 6%, podczas gdy dla podmiotów największych aż 17%. Skutkiem tego, pomimo że gospodarstwa o wielkości powyżej 100 ESU produkują relatywnie intensywnie, to udział kosztów bezpośrednich jest w tej grupie najniższy, wynosi bowiem 45% przy średniej dla ogółu 52%. Dlatego też konieczność zmniejszenia powierzchni uprawy i ograniczenia kosztów bezpośrednich nie skutkuje poprawą efektów ekonomicznych, gdyż ujemny dochód bez uwzględniania dopłat uzyskiwany jest ze względu na wielkość kosztów niezależnych od skali produkcji. Na podstawie przeprowadzonej analizy można przypuszczać, że wprowadzenie obowiązku wyłączenia części gruntów z produkcji może przyczynić się do redukcji zatrudnienia w najsilniejszych ekonomicznie podmiotach.

Relatywnie duży spadek dochodów występuje też w grupach gospodarstw nastawionych na produkcję roślinną, gdzie obowiązek wyłączenia części gruntów z produkcji najbardziej oddziałuje na uzyskiwane wyniki. Dotyczy to zwłaszcza grupy gospodarstw specjalizujących się w uprawach trwałych, gdzie w roku 2013 odnotowano aż 15 procentowy wzrost dochodu (tabela 17). Stąd też zmniejszenie stawki na płatności w 2014 skutkuje w nich dość znacznym pogorszeniem wyników, wahającym się od 20,9% (scenariusz 2 – tabela 19) do 22,5% (scenariusz 3 – tabela 20).

Nieco inna sytuacja ma miejsce w przypadku gospodarstw ogrodniczych. W 2013 roku, nawet w sytuacji znacznego wzrostu stawki dopłat dla tych podmiotów, dochód wzrósł tylko o 2%. W 2014 z kolei zanotowane zostały dość

duże spadki, od 17,8% (scenariusz 2 – tabela 19) do 18,1% (scenariusz 3 – tabela 20). Przyczyna tego zjawiska nie tkwi w zmniejszeniu płatności, które – jak zostało to już wspomniane – mają niewielki wpływ na dochód gospodarstw ogrodniczych, lecz w konieczności wyłączenia 7% powierzchni z uprawy. Uwzględniając to, że podmioty te cechują się najwyższą produktywnością ziemi (4016 €/ha przy średniej dla ogółu 245 €/ha), zauważyć można, że straty wynikające z ograniczenia skali produkcji są większe niż korzyści z otrzymywanych dopłat. W związku z tym można przypuszczać, że przynajmniej niektóre z tych podmiotów, jeśli będą zobowiązane do wyłączenia części gruntów w zamian za uzyskanie płatności, zrezygnują całkowicie ze wsparcia w ramach I filaru lub z 30% wypłacanych w ramach komponentu zielonego.

Analizując poszczególne scenariusze dla roku 2014, ważne jest określenie, który z nich jest najbardziej prawdopodobny w obecnych uwarunkowaniach Polski. Po pierwsze, należy uwzględnić to, że aplikowanie o dopłaty bezpośrednie jest relatywnie łatwiejsze w porównaniu z pozyskiwaniem pomocy z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Poza tym alokacja środków z pierwszego filaru jest bardziej „sprawiedliwa”, w tym znaczeniu, że trafia do większej liczby podmiotów, w tym także do tych, które ze względu na brak umiejętności lub niedostateczny potencjał produkcyjny nie mogą być beneficjentami PROW. Dlatego też można przewidzieć, że przyszłe rozwiązania krajowe wykorzystają możliwość przeniesienia środków z II do I filaru. Po drugie, niekorzystna struktura agrarna, charakterystyczna dla polskiego rolnictwa, wymaga stałego podejmowania działań mających na celu zmianę istniejącego stanu rzeczy. Stąd też wydaje się, że możliwość przeznaczenia 2% krajowej koperty na wsparcie nowotworzonych gospodarstw zostanie wykorzystana. Uwzględniając te dwa aspekty, najbardziej prawdopodobnym, zdaniem autorów, będzie scenariusz 4 (212 €/ha), zakładający przeniesienie 5% środków z PROW do systemu płatności bezpośrednich oraz wyodrębnienie 2% dla nowych gospodarstw.

Bez względu na skalę następstw, jakie w kolejnych badanych latach dokonują się na skutek proponowanych zmian w systemie dopłat bezpośrednich, zauważyć można, że we wszystkich analizowanych grupach rośnie udział dopłat w tworzeniu dochodu. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w roku 2014, głównie ze względu na proponowany wymóg wyłączenia części gruntów z produkcji i zrekompensowanie mniejszej skali produkcji przez płatności bezpośrednie.

Tabela 18

Wpływ dopłat do działalności operacyjnej na sytuację dochodową gospodarstw będących w polu obserwacji FADN w 2014 roku – scenariusz 1
(jednolita płatność obszarowa w wysokości 209 € / ha)

Kategoria grupowania	Wyszczególnienie	Dopłaty do działalności operacyjnej (€/gospodarstwo)	Pow. UR (ha)	Produkcja ogółem (€/gospodarstwo)	Koszty ogółem (€/gospodarstwo)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (€/gospodarstwo)	Dopłaty do działalności operacyjnej/ Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (%)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (2013 = 100)
Gospodarstwa ogółem		5 409	18,29	27 402	24 783	7 609	71,1	91,8
Według wielkości ekonomicznej	do 4 ESU	2 890	7,99	9 024	8 888	2 711	106,6	90,0
	4-8 ESU	3 809	11,97	16 995	15 392	5 119	74,4	91,7
	8-16 ESU	5 574	19,65	29 765	25 617	9 346	59,6	93,1
	16-40 ESU	10 039	36,5	62 113	51 228	20 391	49,2	94,1
	40-100 ESU	21 351	75,83	143 939	120 428	44 062	48,5	92,6
	>= 100 ESU	132 351	543,89	810 381	874 214	54 414	243,2	74,0
Według typu rolniczego	uprawy polowe	6 964	24,17	25 681	24 227	7 610	91,5	87,2
	uprawy ogrodnicze	1 178	4,17	62 240	50 932	11 935	9,9	82,0
	uprawy trwałe	2 454	7,68	22 163	19 639	4 514	54,4	78,0
	produkcja mleka	5 787	20,47	30 684	23 293	12 978	44,6	98,5
	zwierzęta żywnie w systemie wypasowym	7 107	22,39	23 616	21 269	9 134	77,8	97,3
	zwierzęta ziarnożerne	4 376	15,27	71 871	63 039	13 913	31,5	97,6
	produkcja mieszana	4 899	16,2	19 844	18 999	5 361	91,4	92,9
Według makro-regionu FADN	Pomorze i Mazury	10 233	35,83	39 872	39 489	9 646	106,1	90,8
	Wielkopolska i Śląsk	6 315	22,96	38 629	35 311	9 165	68,9	90,9
	Mazowsze i Podlasie	4 453	14,44	21 282	18 438	7 015	63,5	92,8
	Małopolska i Pogórze	3 583	10,72	19 883	17 421	5 685	63,0	91,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

Tabela 19

Wpływ dopłat do działalności operacyjnej na sytuację dochodową gospodarstw będących w polu obserwacji FADN w 2014 roku – scenariusz 2
(jednolita płatność obszarowa w wysokości 217 € / ha)

Kategoria grupowania	Wyszczególnienie	Dopłaty do działalności operacyjnej (€/gospodarstwo)	Pow. UR (ha)	Produkcja ogółem (€/gospodarstwo)	Koszty ogółem (€/gospodarstwo)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (€/gospodarstwo)	Dopłaty do działalności operacyjnej/ Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (%)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (2013 = 100)
Gospodarstwa ogółem		5 555	18,29	27 402	24 783	7 756	71,6	93,5
Według wielkości ekonomicznej	do 4 ESU	2 954	7,99	9 024	8 888	2 775	106,5	92,1
	4-8 ESU	3 904	11,97	16 995	15 392	5 215	74,9	93,4
	8-16 ESU	5 731	19,65	29 765	25 617	9 503	60,3	94,7
	16-40 ESU	10 331	36,5	62 113	51 228	20 683	49,9	95,4
	40-100 ESU	21 958	75,83	143 939	120 428	44 668	49,2	93,9
		>= 100 ESU	136 702	543,89	810 381	874 214	58 766	232,6

cd. tabeli 19

Według typu rolniczego	uprawy polowe	7 157	24,17	25 681	24 227	7 803	91,7	89,4
	uprawy ogrodnicze	1 211	4,17	62 240	50 932	11 968	10,1	82,2
	uprawy trwałe	2 516	7,68	22 163	19 639	4 576	55,0	79,1
	produkcja mleka	5 951	20,47	30 684	23 293	13 141	45,3	99,7
	zwierzęta żywione w systemie wypasowym	7 286	22,39	23 616	21 269	9 314	78,2	99,2
	zwierzęta ziarnożerne	4 499	15,27	71 871	63 039	14 035	32,1	98,4
	produkcja mieszana	5 028	16,2	19 844	18 999	5 491	91,6	95,1
Według makroregionu FADN	Pomorze i Mazury	10 520	35,83	39 872	39 489	9 933	105,9	93,5
	Wielkopolska i Śląsk	6 498	22,96	38 629	35 311	9 349	69,5	92,7
	Mazowsze i Podlasie	4 568	14,44	21 282	18 438	7 130	64,1	94,3
	Małopolska i Pogórze	3 669	10,72	19 883	17 421	5 771	63,6	93,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

Tabela 20

Wpływ dopłat do działalności operacyjnej na sytuację dochodową gospodarstw będących w polu obserwacji FADN w 2014 roku – scenariusz 3
(jednolita płatność obszarowa w wysokości 205 € / ha)

Kategoria grupowania	Wyszczególnienie	Dopłaty do działalności operacyjnej (€ / gospodarstwo)	Pow. UR (ha)	Produkcja ogółem (€/gospodarstwo)	Koszty ogółem (€/gospodarstwo)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (€/gospodarstwo)	Dopłaty do działalności operacyjnej/ Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (%)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (2013 = 100)
Gospodarstwa ogółem		5 335	18,29	27 402	24 783	7 536	70,8	90,9
Według wielkości ekonomicznej	do 4 ESU	2 858	7,99	9 024	8 888	2 679	106,7	88,9
	4-8 ESU	3 761	11,97	16 995	15 392	5 071	74,2	90,8
	8-16 ESU	5 495	19,65	29 765	25 617	9 267	59,3	92,3
	16-40 ESU	9 893	36,5	62 113	51 228	20 245	48,9	93,4
	40-100 ESU	21 048	75,83	143 939	120 428	43 758	48,1	91,9
	>= 100 ESU	130 175	543,89	810 381	874 214	52 239	249,2	71,0
Według typu rolniczego	uprawy polowe	6 867	24,17	25 681	24 227	7 513	91,4	86,1
	uprawy ogrodnicze	1 161	4,17	62 240	50 932	11 918	9,7	81,9
	uprawy trwałe	2 423	7,68	22 163	19 639	4 484	54,0	77,5
	produkcja mleka	5 705	20,47	30 684	23 293	12 896	44,2	97,9
	zwierzęta żywione w systemie wypasowym	7 017	22,39	23 616	21 269	9 045	77,6	96,4
	zwierzęta ziarnożerne	4 315	15,27	71 871	63 039	13 852	31,2	97,1
	produkcja mieszana	4 834	16,2	19 844	18 999	5 296	91,3	91,7
Według makroregionu FADN	Pomorze i Mazury	10 090	35,83	39 872	39 489	9 503	106,2	89,4
	Wielkopolska i Śląsk	6 223	22,96	38 629	35 311	9 073	68,6	90,0
	Mazowsze i Podlasie	4 395	14,44	21 282	18 438	6 957	63,2	92,0
	Małopolska i Pogórze	3 541	10,72	19 883	17 421	5 643	62,7	91,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

Tabela 21

Wpływ dopłat do działalności operacyjnej na sytuację dochodową gospodarstw będących w polu obserwacji FADN w 2014 roku – scenariusz 4
(jednolita płatność obszarowa w wysokości **212 € / ha**)

Kategoria grupowania	Wyszczególnienie	Dopłaty do działalności operacyjnej (€/gospodarstwo)	Pow. UR (ha)	Produkcja ogółem (€/gospodarstwo)	Koszty ogółem (€/gospodarstwo)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (€/gospodarstwo)	Dopłaty do działalności operacyjnej/ Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (%)	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego (2013 = 100)
Gospodarstwa ogółem		5 463	18,29	27 402	24 783	7 664	71,3	92,4
Według wielkości ekonomicznej	do 4 ESU	2 914	7,99	9 024	8 888	2 735	106,5	90,8
	4-8 ESU	3 845	11,97	16 995	15 392	5 155	74,6	92,3
	8-16 ESU	5 633	19,65	29 765	25 617	9 405	59,9	93,7
	16-40 ESU	10 148	36,5	62 113	51 228	20 501	49,5	94,6
	40-100 ESU	21 579	75,83	143 939	120 428	44 289	48,7	93,1
	>= 100 ESU	133 983	543,89	810 381	874 214	56 046	239,1	76,2
Według typu rolniczego	uprawy polowe	7 036	24,17	25 681	24 227	7 683	91,6	88,0
	uprawy ogrodnicze	1 190	4,17	62 240	50 932	11 948	10,0	82,1
	uprawy trwałe	2 477	7,68	22 163	19 639	4 537	54,6	78,4
	produkcja mleka	5 849	20,47	30 684	23 293	13 039	44,9	99,0
	zwierzęta żywione w systemie wypasowym	7 174	22,39	23 616	21 269	9 202	78,0	98,0
	zwierzęta ziarnożerne	4 422	15,27	71 871	63 039	13 959	31,7	97,9
	produkcja mieszana	4 947	16,2	19 844	18 999	5 410	91,5	93,7
Według makroregionu FADN	Pomorze i Mazury	10 341	35,83	39 872	39 489	9 754	106,0	91,8
	Wielkopolska i Śląsk	6 384	22,96	38 629	35 311	9 234	69,1	91,6
	Mazowsze i Podlasie	4 496	14,44	21 282	18 438	7 058	63,7	93,4
	Małopolska i Pogórze	3 616	10,72	19 883	17 421	5 718	63,2	92,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

3.5.4. Wnioski

1. Przeprowadzona analiza potwierdziła istotną rolę, jaką odgrywa system płatności bezpośrednich w funkcjonowaniu polskich gospodarstw rolnych⁴⁹.
2. Badania wykazały duże zróżnicowanie znaczenia dopłat w różnych grupach gospodarstw, a także, choć w mniejszym stopniu, w poszczególnych regionach kraju.
3. W zdecydowanej większości przypadków dopłaty spełniają swoją rolę, jaką od czasów ich wprowadzenia jest uzupełnianie dochodów rolniczych bez ingerowania w mechanizmy rynkowe. Większość badanych gospodarstw, grupowanych tak pod względem wielkości ekonomicznej, jak i typu rolniczego a także zlokalizowanych w poszczególnych częściach kraju, uzyskiwało dodatnie dochody z prowadzonej działalności operacyjnej, uzupełniane w mniejszym lub większym stopniu przez transfer środków w ramach I filaru WPR. Wyjątek, niepokojący zarówno z ekonomicznego, jak i społecznego i politycznego punktu widzenia, stanowią gospodarstwa o wielkości ekonomicznej powyżej 100 ESU, które mimo tego, że posiadają największy potencjał produkcyjny, ze względu na strukturę ponoszonych kosztów, nie są w stanie funkcjonować bez wsparcia zewnętrznego.
4. Przeprowadzona symulacja dla roku 2013, kiedy to zakończy się okres *phasing in*, wykazała relatywnie niewielkie zmiany, jakie dokonają się w większości badanych grup gospodarstw. Wynika to głównie z tego, że w bazowym – 2008 roku – stawka dopłat (uwzględniając krajowe płatności uzupełniające) była już bliska docelowej stawki z roku 2013. Dojście do pełnych płatności finansowanych ze środków UE przejawia się więc z punktu widzenia beneficjentów głównie likwidacją systemu dopłat uzupełniających, zrekomensowaną wzrostem stawki podstawowej. Dlatego też największy wzrost płatności odnotowany został tam, gdzie w poprzednich latach otrzymywana była wyłącznie stawka podstawowa. Dotyczy to głównie gospodarstw ogrodniczych oraz specjalizujących się w uprawach trwałych.
5. Scenariusze reformy proponowanej na okres po 2013 roku wykazały pogorszenie się wyników ekonomicznych, których skala uzależniona była od specyfiki poszczególnych badanych grup gospodarstw oraz przyjętego scenariusza. W większości przypadków poziom zmian zarówno między rokiem 2008

⁴⁹ K. Babuchowska, R. Marks-Bielska, *Płatności bezpośrednie w kontekście inwestycji w gospodarstwach rolnych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XII, z. 1, Warszawa 2010; W. Czubak, P. Jędrzejczak, *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 2, Warszawa 2011; R. Kisiel, K. Babuchowska, R. Marks-Bielska, *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2008.

i 2013, jak również 2013 i 2014 był jednak stosunkowo niewielki. Oznacza to, że pomimo proponowanych nowych rozwiązań, skala wsparcia pozostanie na poziomie porównywalnym z poprzednim okresem, co może świadczyć zarówno o potrzebie wspierania rolnictwa ze środków zewnętrznych, jak i o politycznej trudności w ograniczaniu wcześniej przyznanych świadczeń.

6. Istotnym *novum*, szczególnie w polskich warunkach, jest „zazielenienie” I filaru WPR, w praktyce skutkujące dla beneficjentów głównie koniecznością ograniczenia skali produkcji i przeznaczenia części gruntów na cele ekologiczne. Przeprowadzona analiza wykazała, że spełnienie tego wymogu tylko w niewielkim stopniu przyczyni się do spadku dochodów, lecz spowoduje wzrost udziału płatności w jego tworzeniu. Oznacza to, że coraz większą rolę odgrywać będzie zasada wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa oraz spełnianie przez niego roli dostarczyciela dóbr publicznych, za które rolnicy wynagradzani są ze środków głównie państwowych (w obecnych uwarunkowaniach Polski przede wszystkim unijnych). Skutkuje to wzrostem znaczenia transferów zewnętrznych w stosunku do płatności uzyskiwanych w ramach aktywności rynkowej.

4. Wstępna ocena propozycji przepisów dotyczących płatności bezpośrednich w ramach I filaru WPR na lata 2014-2020

W tej części opracowania dokonano analizy projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego ustanawiającego przepisy dotyczące systemów wsparcia bezpośredniego producentów rolnych na lata 2014-2020⁵⁰. Skupiono się na wstępnej ocenie skutków zaproponowanych rozwiązań prawnych z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków pomocowych i ich wpływu na konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych. W przeprowadzonej analizie koncentrowano się zwłaszcza na potencjalnych konsekwencjach wprowadzenia mechanizmu ograniczenia poziomu dotowania największych gospodarstw rolnych w różnych wariantach systemu wsparcia bezpośredniego i warunkach jego redukcji.

4.1. „Aktywny rolnik”, „zazielenienie”, wsparcie młodych rolników

Zawarta w art. 9 definicja „aktywnego rolnika” w założeniu ma ograniczyć grupę docelową beneficjentów dopłat bezpośrednich poprzez wyeliminowanie podmiotów nierolniczych z systemu wsparcia. Sformułowany w art. 9 punkt a) warunek brzegowy, tj. minimalny 5% próg udziału dopłat w przychodach z działalności pozarolniczej, spowoduje jednak znaczne skomplikowanie systemu i będzie generować dodatkowe koszty administracyjne i transakcyjne. Pomimo zwolnienia ze spełnienia powyższego wymogu gospodarstw uzyskujących poniżej 5 tys. euro płatności bezpośrednich rocznie w warunkach polskich szacuje się, że docelowa grupa kontrolna w 2014 r. będzie liczyć ponad 85 tys. podmiotów (tabela 22).

Tabela 22

Liczba beneficjentów dopłat bezpośrednich w 2010 r. w zależności od deklarowanej powierzchni UR

Wyszczególnienie	Liczba gospodarstw rolnych w poszczególnych przedziałach (ha)				
	25-50	50-100	100-300	300-500	powyżej 500
Liczba gospodarstw	57273	16169	6470	1289	817

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARIMR.

⁵⁰ European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf, Brussels, 19.10.2011, data dostępu: 26.10.2011.

Zakładając, że w okresie tym przeciętna płatność tytułem wsparcia bezpośredniego wyniesie około 215 euro/ha, obowiązek ustalenia udziału płatności bezpośrednich w przychodach z działalności pozarolniczej obejmie wszystkie gospodarstwa rolne wnoszące o wsparcie dla powierzchni powyżej 25 ha użytków rolnych. W 2010 r. prawie 83 tys. beneficjentów wnoszących o pomoc w ramach jednolitej płatności obszarowej starało się o wsparcie do powierzchni przekraczającej powyższą ilość, a więc w nowym systemie uzyskaliby ponad 5 tys. euro dopłat bezpośrednich. Liczba gospodarstw dysponujących powyżej 20 ha powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej na przestrzeni lat 2002-2010 uległa zwiększeniu o prawie 8%⁵¹. Na tej podstawie można wnioskować, że grupa jednostek podlegająca weryfikacji udziału płatności bezpośrednich w relacji do przychodów z działalności pozarolniczej będzie wzrastać w czasie.

Przyjmując dalej, że jednostki te będą dobrowolnie deklarować spełnienie warunku wyższego niż 5% udział dopłat bezpośrednich w przychodach z działalności pozarolniczej, szczegółowa kontrola dotyczyłaby w Polsce co najmniej 4,1 tys. gospodarstw rocznie (5% podmiotów z grupy docelowej). Uzyskanie dla celów kontrolnych informacji dotyczących przychodów z działalności pozarolniczej w obecnych warunkach prawnych będzie musiało zostać zlecone urzędowi skarbowemu, które jako jedyne są w stanie potwierdzić tę ich część, która podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Proces weryfikacji będzie wymagał stworzenia nowych ram prawnych, procedur, systemu informatycznego i będzie przy tym pracochłonny. Kolejną wadą propozycji jest nieeliminowanie z systemu jednostek czerpiących korzyści jedynie z dopłat budżetowych, a więc nie wytwarzających produktów rolniczych i traktujących ziemię jako inwestycję kapitałową. Uniknięcie eliminacji z systemu płatności może się odbywać w wyniku wydzielenia i przenoszenia części działalności do odrębnych podmiotów (a więc na poziomie nierolniczym). Może to budzić duże emocje społeczne w związku z „nagradzaniem” działań polegających na kreatywnym kształtowaniu wysokości przychodów z działalności pozarolniczej uzyskanych w ramach zarządzania jednostkami, w celu zachowania odpowiedniej proporcji do uzyskanych dopłat bezpośrednich.

W związku z powyższym warto rozważyć propozycję zmiany art. 9 punkt a) nadając mu następujące brzmienie: „jeżeli podmiot przedstawi dowód sprzedaży wytworzonych we własnym gospodarstwie przetworzonych lub nieprzetworzonych produktów rolnych”. W celu uniknięcia problemów

⁵¹ A. Łączyński i inni, *Raport z wyników Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.

z klasyfikacją wsparcia w ramach tzw. zielonej skrzynki (*green box*) na forum Światowej Organizacji Handlu proponuje się nie określać procentowego progu udziału działalności rolniczej⁵². Sprawdzenie tego kryterium byłoby proste, gdyż ciężar udowodnienia sprzedaży produktów rolnych spocząłby na beneficjencie (faktury, rachunki itp.), a potwierdzenie mogłoby się odbywać podczas standardowej kontroli na miejscu, a więc nie wymagałoby tworzenia dodatkowego systemu weryfikacji. Jednocześnie uzyskano by efekt eliminacji z systemu podmiotów wykorzystujących ziemię do celów nierolniczych, tj. koleje, urzędy gmin, parki narodowe, lotniska, ale również jednostki, których działalność sprowadza się do posiadania użytków rolnych. Ocenia się bowiem, że zmiana definicji „aktywnego rolnika” na zaproponowaną, będzie miała również pozytywny wpływ na ograniczenie transferów środków finansowych do gospodarstw o wygaszonej działalności produkcyjnej, jednak skala tego zjawiska uzależniona będzie od przyjętej kwoty dopłat, po przekroczeniu której będzie wymagane udowodnienie zbycia produktów rolnych. Proponuje się obniżenie tej kwoty do 1 tys. euro dopłat bezpośrednich uzyskanych przez podmiot w danym roku lub nawet objęciem powyższym obowiązkiem wszystkich beneficjentów programu.

Dodatkową korzyścią nowego rozwiązania byłoby wzmocnienie pozycji negocjacyjnej faktycznych użytkowników (posiadaczy zależnych) wobec właścicieli ziemi rolnej (posiadaczy samoistnych) przy ustalaniu wysokości formalnych i nieformalnych czynszów dzierżawnych. Proponowana definicja „rolnika aktywnego” wprowadza element ryzyka braku możliwości uzyskania dopłat dla osób nie prowadzących produkcji pomimo posiadania ziemi rolnej, a to przyczyniłoby się do ograniczenia kapitalizacji wsparcia w cenach tego czynnika i wysokościżądanego czynszu dzierżawnego⁵³. Nastąpiłoby zwiększenie efektywności wsparcia budżetowego poprzez wzrost końcowego zasilenia finansowego ostatecznych użytkowników ziemi rolnej, co pośrednio dawałoby efekt poprawy konkurencyjności rolnictwa i służyłoby zachowaniu zasobów naturalnych.

Przyjęty kierunek zmian mający na celu „zazielenienie” pierwszego filaru WPR niesie z sobą sporo niejasności. Zgodnie z art. 29 ust. 1 wszyscy rolnicy, którzy nabędą uprawnienia do płatności bezpośrednich, mają obowiązek prowadzić produkcję z wykorzystaniem praktyk korzystnych dla środowiska naturalnego i warunków klimatycznych. Spełniać muszą więc wymogi „zazielenienia”, tj.

⁵² J. Martinem, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2, 2010.

⁵³ M. Patton, P. Kostov, S. McErlean, J. Moss, *Assessing the influence of direct payments on the rental value of agricultural land*, „Food Policy”, vol. 33, issue 5, 2008.

posiadać zróżnicowaną strukturę zasiewów roślin uprawnych (art. 30), utrzymać trwałe użytki zielone w gospodarstwie (art. 31), przeznaczyć część powierzchni gospodarstwa na obiekty kompensacyjne dla środowiska naturalnego (art. 32). Jednocześnie planowane jest wydzielenie 30% kwoty krajowej tytułem wsparcia bezpośredniego na dopłaty dla gospodarstw spełniających wymogi wynikające z „zazielenienia”. Powstaje więc fundamentalne pytanie: czy zostanie zastosowany jedynie system nagradzania, a tym samym wszystkie gospodarstwa rolne będą zobowiązane do spełnienia warunków „zazielenienia”, a tylko przewidywaną konsekwencją w przypadku odstąpienia będzie utrata dodatkowego wsparcia (płatności prośrodowiskowych) przewidzianego w art. 29 ust. 2? Wówczas mielibyśmy do czynienia ze złagodzeniem pewnych wymagań w stosunku do gospodarstw nie wykazujących korzystnego działania na rzecz klimatu i środowiska naturalnego. Wydaje się jednak, że celem projektodawcy było narzucenie formalnego wymogu działań prośrodowiskowych dla wszystkich gospodarstw, a jednocześnie nagradzanie ich finansowo. W tej sytuacji bardzo istotnym wymogiem z punktu widzenia konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych jest przewidziane wyłączenie z bezpośredniej produkcji rolniczej 7% powierzchni kwalifikującej się do dopłat bezpośrednich (art. 32 ust. 2) i przeznaczenie jej na tarasy, strefy buforowe, ugory, itp. Oznaczać to będzie realne zmniejszenie powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach, w tym prowadzących działalność na glebach bardzo żyznych, a w konsekwencji spadek ich efektywności technicznej i wzrost uzależnienia wyników ekonomicznych od pomocy publicznej. Możemy mieć do czynienia z paradoksami również w naszym kraju, polegającymi na utrzymywaniu produkcji na glebach słabych przy wyłączeniu ziemi w regionach o bardzo korzystnych warunkach glebowo-środowiskowych. Efekty proekologiczne tego działania nie są również do końca rozpoznane, zwłaszcza że wyłączenie nie będzie uwzględniać utrzymywanych w gospodarstwach przed wejściem w życie planowanych rozwiązań prawnych powierzchni kompensacyjnych dla środowiska naturalnego. Dotychczasowe zakrzaczenia śródpolne, strefy buforowe, miedze, ugory itp., które z uwagi na wymogi systemu płatności SAPS (*Single Area Payment Scheme*) nie są objęte podstawową płatnością bezpośrednią, zgodnie z propozycją legislacyjną nie będą uwzględniane w ramach 7% wyłączenia ziemi na obiekty prośrodowiskowe. Można sobie więc wyobrazić działania rolników zmierzające do przywrócenia ich do produkcji rolniczej w ramach dążenia do utrzymania dotychczasowej powierzchni uprawianej ziemi, z uwagi na wymóg formalny wyłączenia gruntów ornych o lepszej przydatności produkcyjnej. Należałoby więc zrezygnować z wymogu przeznaczenia 7% powierzchni kwalifikującej się do wsparcia jako warunku uzyskania bezpośrednich dopłat podstawowych (art. 29 ust. 1 lit. c). W ramach działań prośrodowiskowych po-

zostawienie tego działania jedynie jako opcyjnego (dobrowolnego) wraz z mechanizmem nagradzania w postaci dopłat środowiskowych w przypadku zmiany przeznaczenia użytkowania ziemi rolnej na cele kompensacyjne dla środowiska i poprawy klimatu. Należy uwzględnić również działania środowiskowe podejmowane przez gospodarstwa rolne do czasu wejścia w życie proponowanych rozwiązań. Prawo do płatności w ramach „zazielenienia” powinny mieć więc gospodarstwa utrzymujące co najmniej 7% obszar gospodarstwa rolnego jako obiekty kompensacyjne dla środowiska naturalnego. Pozwoliłoby to wyrównać pozycję konkurencyjną gospodarstw funkcjonujących obecnie w systemie płatności bezpośrednich SAPS, tj. w większości nowych państw członkowskich UE, względem systemu SPS (*Single Payment Scheme*) z uwagi na obowiązek w nim ugorowania gruntów.

Istnieją poważne wątpliwości, czy przewidziane w art. 36 wsparcie w postaci zwiększenia stawek dopłat podstawowych dla młodych rolników spowoduje realny wzrost ich liczby w strukturze wiekowej kierowników gospodarstw rolnych. Bardziej efektywnym instrumentem finansowym zachęcającym do przejmowania gospodarstw rolnych przez młodych rolników są dopłaty celowe współfinansujące inwestycje modernizacyjne, wdrażanie innowacji lub pozwalające powiększyć potencjał produkcyjny przejmowanych gospodarstw. Dodatkowe koszty administracyjne i komplikacja systemu wsparcia między innymi przez potrzebę kontroli okresu stosowania pomocy publicznej (przez pięć lat – art. 36 pkt. 4) oraz zastosowanie modulacji (do 25 ha na gospodarstwo – art. 36 pkt. 5 lit. a) mogą nie zrównoważyć korzyści wynikających ze wsparcia młodych rolników zwiększonymi płatnościami, tym bardziej że wyniesie ono 25% wartości posiadanych uprawnień do płatności bezpośrednich. Przepisy w proponowanym kształcie sprzyjać będą jedynie formalnemu przejmowaniu gospodarstw rolnych przez młodych rolników, poprawiając statystykę, a nie przyczynią się do faktycznej wymiany pokoleniowej kierowników gospodarstw rolnych. Proponuje się zatem odrzucenie przepisów zakładających wyższe finansowanie młodych rolników w ramach dopłat bezpośrednich i przesunięcie stosownych środków do II filaru WPR, jako kwoty zwiększającej wsparcie działań inwestycyjnych podejmowanych przez tą grupę rolników. W przypadku odrzucenia zaproponowanego rozwiązania warto natomiast rozważyć wprowadzenie zapisu o tym, że gospodarstwo rolne jest głównym miejscem zatrudnienia beneficjentów wsparcia dla młodych rolników.

4.2. Ograniczenie dopłat bezpośrednich dla największych beneficjentów (*capping*)

W przedłożonym projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w myśl artykułu 11 wysokość dopłat bezpośrednich ma być sukcesywnie pomniejszana dla gospodarstw, dla których naliczona kwota płatności przekroczy 150 tys. euro rocznie. Redukcja ta określana jako „*capping*” ma charakter progresywny i wyniesie:

- w przypadku naliczonych dopłat bezpośrednich mieszczących się w przedziale od 150 tys. euro do 200 tys. euro przewiduje się ich zmniejszenie o 20% nadwyżki przekraczającej 150 tys. euro,
- dla płatności ustalonych w wysokości od 200 tys. euro, ale niższych od 250 tys. euro, zakładana jest dodatkowa redukcja dopłat należnych wynosząca 40% kwoty powyżej 200 tys. euro.
- jeżeli naliczone dopłaty w danym gospodarstwie przekroczą granicę 250 tys. euro, płatności należne zostaną zmniejszone również o 70% powyżej tego progu, ale tylko do 300 tys. euro,
- przewidziana jest natomiast 100% redukcja płatności naliczonych powyżej 300 tys. euro.

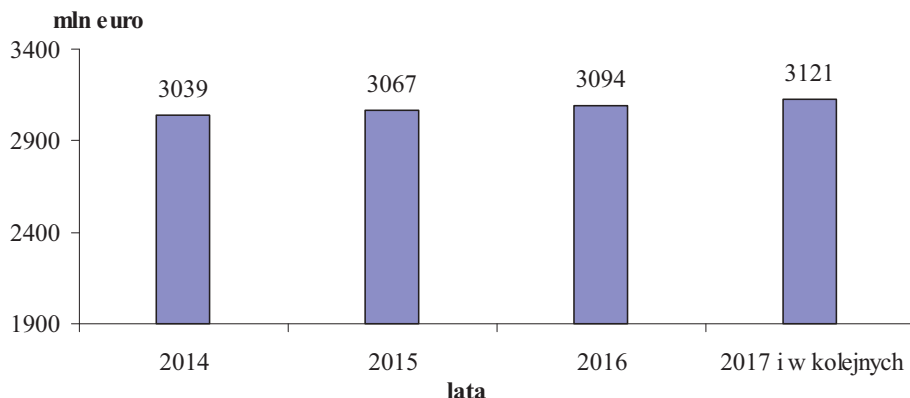
Zakładana redukcja płatności jako instrument dekoncentracyjny może więc negatywnie oddziaływać na sytuację dochodową poprzez zmniejszenie poziomu wsparcia bezpośredniego należnego gospodarstwom prowadzącym na dużą skalę połową produkcję roślinną. Jednak skutki tego mechanizmu uzależnione będą od ostatecznego kształtu i interpretacji art. 11 punkt 2. W obecnym projekcie zawarte zapisy pozwalają bowiem pomniejszyć podstawę ustalenia kwoty redukcji dopłat o wysokość poniesionych kosztów ubezpieczeń społecznych i wynagrodzenia zatrudnionych pracowników w danym gospodarstwie. Zaproponowane przepisy nie precyzują jednak, czy dotyczy to wszystkich pracowników przedsiębiorstwa – co jest najbardziej prawdopodobną interpretacją – czy też jedynie osób zatrudnionych w części lub na pełny etat na stanowiskach związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. W drugim przypadku jedynie formalne wydzielenie działów, zakładów, zajmujących się wyłącznie pozarolniczą działalnością lub stanowisk pracy w żadnym stopniu nie powiązanych z produkcją rolniczą daje możliwość ustalenia kosztów z tytułu zatrudnienia tam pracowników. Należy więc przypuszczać, że z powodu trudności formalnych i możliwości kontroli poprawności naliczania ewentualnych redukcji poziomu dopłat bezpośrednich, taka interpretacja nie będzie stosowana.

Przystępując do ustalenia wpływu projektowanego mechanizmu ograniczenia poziomu wsparcia budżetowego po roku 2014 na sytuację ekonomiczną

największych gospodarstw rolnych, przyjęto kilka założeń. Po pierwsze, założono że powierzchnia użytków rolnych, jakimi dysponują poszczególne gospodarstwa, ponoszone koszty pracy (w tym wynagrodzenia i ubezpieczenia społeczne), nie ulegną zmianie. Potencjalny wzrost płac i pochodnych będzie rekompensowany wzrostem wydajności pracy i zmniejszeniem poziomu zatrudnienia w badanych gospodarstwach (fundusz płac pozostanie niezmienny). Wysokość wynagrodzenia pracowników i koszty ubezpieczeń społecznych przeliczono ponadto, wykorzystując kurs obowiązujący przy ustalaniu stawek dopłat bezpośrednich w 2010 r., a więc 3,9847 zł za jedno euro. Założono również, że ilość ha kwalifikujących się do wsparcia w Polsce, do której zostaną przypisane prawa do dopłat bezpośrednich po 2013 r., będzie wynosić 14 137 000 ha, a więc będzie równa obecnej powierzchni referencyjnej. Przy ostatnim założeniu przewidywane kwoty, jakie nasz kraj miałby otrzymać tytułem wsparcia w ramach pierwszego filaru WPR (rysunek 10), pozwalają prognozować wysokość stawek dopłat bezpośrednich.

Rysunek 10

Kwoty wsparcia rolnictwa w ramach
przewidywanej polskiej koperty narodowej w latach 2014-2020



Źródło: European Commission, *Proposal for a regulation...*, załącznik nr 3.

W wariantcie pierwszym założono, że cała kwota koperty narodowej będzie wydatkowana na jednolitą płatność obszarową, a gospodarstwa w ramach pierwszego filaru WPR uzyskają jednakową wysokość dopłat w przeliczeniu na jednostkę powierzchni. W takiej sytuacji płatność wyniosłaby odpowiednio: od 215 do 217 euro w latach 2014-2015, 219 euro w 2016 r. i 221 w 2017 r. i następnych latach (tabela 23). Przyjęto również, że całość wsparcia budżetowego uzyskanego w ramach pierwszego filaru WPR podlega mechanizmowi „cappingu”.

Tabela 23

Przewidywana wysokość płatności bezpośredniej w euro na jeden ha

Wyszczególnienie	Lata			
	2014	2015	2016	2017 i kolejne
wariant I	215	217	219	221
wariant II	211	213	214	216
wariant III	150	152	153	155
wariant IV	146	148	149	150

Źródło: opracowanie własne.

W drugim wariantcie przewidziano konsekwencje wdrożenia art. 36 projektu rozporządzenia, zakładające zwiększenia stawek dopłat podstawowych dla młodych rolników i przeznaczenia na ten cel 2% koperty narodowej. Środki finansowe w ramach tego działania adresowane byłyby do wąskiej grupy beneficjentów, a tym samym wysokość dopłat bezpośrednich dla pozostałych gospodarstw uległaby proporcjonalnemu zmniejszeniu o 4 euro na ha w stosunku do pierwszego scenariusza. Założono jednocześnie, że analizowana grupa jednostek nie korzysta z pomocy publicznej w ramach tego działania.

W wariantcie trzecim uwzględniono konsekwencje „zazielenienia” pierwszego filaru WPR, a więc wprowadzenia w życie zapisów art. 29. W jego myśl rolnicy, którzy nabędą uprawnienia do płatności bezpośrednich, będą mieli obowiązek prowadzić produkcję z wykorzystaniem praktyk korzystnych dla środowiska naturalnego i warunków klimatycznych. Jednocześnie uwzględniono wydzielenie 30% kwoty koperty narodowej na rzecz gospodarstw spełniających wymogi wynikające z „zazielenienia”. Specjalne płatności prośrodowiskowe zmniejszają stawkę podstawowej dopłaty bezpośredniej o 65 euro rocznie na hektar. Założono, że płatności z tego tytułu nie podlegają mechanizmowi „cappingu”, a więc nie mają wpływu na potencjalne ograniczenie wsparcia budżetowego dla największych gospodarstw rolnych.

Czwarty wariant uwzględnia warunki brzegowe przedstawione w II i III scenariuszu, a więc pełne konsekwencje zaproponowanych zmian systemu wsparcia bezpośredniego. Przewidywana wysokość dopłaty podstawowej jest więc pomniejszona zarówno o kwotę planowaną na zwiększenie płatności dla młodych rolników (4 euro), jak również o wydzielone dopłaty prośrodowiskowe (65 euro).

Ocenę potencjalnych skutków wprowadzenia mechanizmu „cappingu” dokonano, wykorzystując dane produkcyjno-finansowe podmiotów uczestniczących w siedemnastym „Rankingu 300 najlepszych przedsiębiorstw rolnych w 2010 roku”. Przedmiotem badań była więc zbiorowość gospodarstw rolnych reprezentująca największe jednostki i najefektywniejszą pod względem finansowym część

polskiego rolnictwa⁵⁴. Jednostki te są zróżnicowane pod względem powierzchni użytków rolnych, w tym uprawnionej do uzyskania jednolitej dopłaty bezpośredniej, ale również wielkości posiadanego pozostałego majątku produkcyjnego, skali prowadzonej działalności gospodarczej, stosowanej technologii (relacji kapitału-ziemi-pracy), intensywności produkcji (tabela 24).

Tabela 24

Wybrany cechy potencjału produkcyjno-organizacyjne badanej zbiorowości w 2010 r.

Wyszczególnienie		Forma prawno-własnościowa gospodarstw			
		Spółki SP	Dzierżawione ^a	Zakupione ^b	RSP
Powierzchnia użytków rolnych w ha	średnia	2346	1094	664	556
	mediana	2133	830	541	504
	odch. stand.	1818	1458	775	497
Udział ziemi własnej w powierzchni ogółem (%)	średnia [*]	3,8	11,6	78,7	61,5
	mediana	3,4	3,4	79,8	67,1
	odch. stand.	3,5	16,8	24,0	28,3
Powierzchnia gruntów kwalifikujących się do JPO w ha	średnia	2247	1046	623	524
	mediana	1891	809	528	461
	odch. stand.	1819	1289	652	467
Liczba osób pełnozatrudnionych na 100 ha UR	średnia [*]	4,8	3,0	2,8	4,9
	mediana	6,0	3,2	3,2	6,5
	odch. stand.	4,6	2,3	2,3	4,2
Koszty pracy (tys. zł) w przeliczeniu na 100 ha UR	średnia [*]	204,5	125,6	94,7	174,9
	mediana	192,2	89,4	77,2	146,9
	odch. stand.	279,9	423,4	482,1	226,2
Techniczne uzbrojenie pracy (tys. zł/liczba pełnozatrudnionych)	średnia [*]	324,5	427,7	583,4	286,4
	mediana	290,1	344,9	601,7	254,9
	odch. stand.	189,8	997,0	604,8	183,5
Wydajność pracy: przychody ogółem ^d (tys. zł) do liczby pełnozatrudnionych	średnia [*]	192	342	393	195
	mediana	182	249	275	153
	odch. stand.	70	785	160	104
Wskaźnik bonitacji UR	średnia	1,18	1,04	1,01	1,04
Liczba gospodarstw	suma	45	126	63	119

^a grupa ta obejmuje zarówno spółki, jak również gospodarstwa osób fizycznych z majątkiem w przewadze dzierżawionym, ^b grupę tą tworzą zarówno spółki jak i gospodarstwa osób fizycznych z majątkiem w przewadze zakupionym, ^c wartość bilansowa aktywów własnych, ^d pominięto zyski i straty ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych, * średnia ważona.

Źródło: obliczenia własne.

⁵⁴ J. Kulawik i inni, *Ranking 300 najlepszych przedsiębiorstw rolnych w 2009 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

Badana próba została podzielona z uwagi na formę prawno-własnościową gospodarstw, która w znacznym stopniu determinuje ilość posiadanej ziemi rolnej, poziom zatrudnienia, a pośrednio koszty pracy w stosunku do powierzchni użytków rolnych.

Wyniki wykonanych symulacji przedstawiono w tabeli 25. Wskazują one, że w przypadku rezygnacji z art. 11 punkt 2, a więc nieuwzględnianie wynagrodzeń pracowników i kosztów ubezpieczeń społecznych w mechanizmie ograniczenia wsparcia bezpośredniego, miałyby poważne konsekwencje finansowe dla grupy jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i gospodarstw z majątkiem w przeważającej części dzierżawionym. Z uwagi na posiadaną powierzchnię kwalifikującą się do jednolitej płatności obszarowej mechanizm ograniczenia wsparcia w mniejszym stopniu wpłynąłby na przedsiębiorstwa z majątkiem w przeważającej części zakupionym i rolnicze spółdzielnie produkcyjne.

Tabela 25

Przewidywana wysokość dopłat bezpośrednich
naliczonych w 2014 r. i skutki „cappingu”

Wyszczególnienie		Forma prawno-własnościowa gospodarstw			
		Spółki SP	Dzierżawione ^{a)}	Zakupione ^{b)}	RSP
Przewidywana kwota dopłat należnych (tys. euro)	wariant I	483	225	134	113
	wariant II	473	220	131	110
	wariant III	338	157	94	79
	wariant IV	328	153	91	77
Efekt „cappingu” – suma zmniejszenia dopłat w tys. euro (bez uwzględniania kosztów pracy)	wariant I	-12591	-8612	-1074	-1437
	wariant II	-12203	-8278	-1033	-1372
	wariant III	-6919	-4287	-578	-609
	wariant IV	-6557	-4057	-552	-562
Udział przedsiębiorstw potencjalnie objętych zmniejszeniem płatności (%)	wariant I	80	57	27	21
	wariant II	78	57	25	20
	wariant III	67	29	6	5
	wariant IV	67	27	6	5
Efekt „cappingu” – średnio* zmniejszenia dopłat w tys. euro w jednostkach objętych zmniejszeniem (bez uwzględniania kosztów pracy)	wariant I	-350	-118	-63	-57
	wariant II	-349	-113	-65	-57
	wariant III	-231	-116	-144	-102
	wariant IV	-219	-116	-138	-94
Efekt „cappingu” – suma zmniejszenia dopłat w tys. euro (z uwzględnieniem kosztów pracy)	wariant I	-3	-	-	-
	wariant II	-3	-	-	-
	wariant III	-	-	-	-
	wariant IV	-	-	-	-

Źródło i oznaczenia: jak w tabeli 24.

Uwzględniając warunki symulacji zaprezentowane w wariancie 1 i 2, przedstawione kwoty dopłat należnych ostatecznie zostałyby zredukowane w około 80% badanych jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i większości prywatnych gospodarstw z majątkiem w przeważającej części dzierżawionym. Przedsiębiorstwa pierwszej z tych grup objęte mechanizmem zmniejszenia wsparcia przeciętnie otrzymałyby więc mniej o około 350 tys. euro rocznie w wariancie I i II, natomiast grupy drugiej musiałyby się liczyć z redukcją dopłat bezpośrednich o około 115 tys. euro rocznie.

Wyłączenie z mechanizmu „*cappingu*” wsparcia w ramach działań prośrodowiskowych, tj. tytułem „zazielenienia” I filaru WPR, ograniczyłoby w niewielkim stopniu liczbę spółek SP objętych mechanizmem redukcji płatności należnych. Nadal prawie 70% spółek zostałoby potencjalnie objętych zmniejszeniem dopłat bezpośrednich, ale przeciętna redukcja płatności zmniejsza się do 230 tys. euro rocznie (wariant 3). Symulacja wykonana w warunkach wariantu 4 nie wpływa istotnie na dalsze zmniejszenie sumy, o jaką zostałyby zmniejszone bezpośrednie dopłaty należne. Spółki otrzymałyby łącznie o ponad 350 tys. euro rocznie mniej, co prowadziłoby do redukcji wsparcia średnio o 12 tys. euro w przeliczeniu na gospodarstwo.

W grupie gospodarstw prywatnych z majątkiem dzierżawionym wyłączenie płatności z tytułu „zazielenienia” (wariant III i IV) zmniejsza liczbę gospodarstw z zredukowanymi dopłatami o ponad połowę, ale nie wpływa na istotną zmianę przeciętnej kwoty ograniczenia dopłat naliczonych.

Mechanizm „*cappingu*” w symulacji wykonanej dla wariantu I i II przynosi zmianę płatności naliczonych w około jednej czwartej jednostek należących do grupy przedsiębiorstw z majątkiem w przeważającej części zakupionym oraz rolniczych spółdzielniach produkcyjnych (RSP). Łączna suma redukcji przekracza 1 mln euro, a średnia kwota dopłat w ramach zmniejszenia w jednostkach objętych mechanizmem limitowania oscyluje wokół 60 tys. euro w ciągu roku.

Wyłączenie płatności bezpośrednich prośrodowiskowych z mechanizmu „*cappingu*” powoduje wzrost przeciętnej kwoty zmniejszenia płatności do około 140 tys. euro rocznie (wariant III i IV), ale w istotnym stopniu wpływa na ilość gospodarstw, których dotyka redukcja płatności. W gospodarstwach z majątkiem w przeważającej części zakupionym jedynie 6% jednostek zostaje objętych mechanizmem zmniejszenia naliczonych bezpośrednich dopłat obszarowych. Gospodarstwa te dysponują jednak większą powierzchnią uprawioną do jednolitych płatności obszarowych względem grupy „dzierżawionej”, a tym samym w przyjętym wariancie średnio, redukcja płatności w tej grupie jest znacznie wyższa.

Podobny mechanizm zmiany jednostek objętych systemem „cappingu” jest obserwowany w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych, w których również występuje niewielka grupa (5% podmiotów) odbiegająca pod względem powierzchni posiadanych użytków rolnych kwalifikujących się do jednolitej płatności obszarowej.

Korzystniejszą sytuacją dla całej zbiorowości największych gospodarstw rolnych z punktu widzenia ograniczenia skutków projektowanego mechanizmu redukcji dopłat naliczonych jest uwzględnienie pełnych kosztów zatrudnienia pracowników (wynagrodzenia i ubezpieczenia społecznego) i członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Zmniejszenie podstawy ustalania płatności, a więc pomniejszenie dopłat naliczonych o koszty pracy, sprawia, że jedynie w jednej jednoosobowej spółce Skarbu Państwa w symulacji wykonanej dla wariantu I i II uzyskuje ona niższe płatności o 3 tys. euro rocznie. W pozostałych wariantach nawet ta spółka nie zostałaby dotknięta administracyjnym ograniczeniem wsparcia. Należy jednak podkreślić, że z uwagi na dostępny materiał badawczy, uwzględniono koszty zatrudnienia wszystkich pracowników, w tym na stanowiskach pozarolniczych. Symulacje wykonano przy tym w warunkach rynkowych 2010 r., a więc korzystnych dla większości analizowanych gospodarstw. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w grupie rolniczych spółdzielni produkcyjnych, które w takiej sytuacji mogą przeznaczyć wyższe kwoty tytułem wynagrodzenia pracy zatrudnionych w jednostce członków spółdzielni, a w przypadku pogorszenia koniunktury ograniczać je.

Podobna sytuacja, ale na mniejszą skalę, może występować w największych spółkach pracowniczych zaliczanych do grupy jednostek z majątkiem dzierżawionym. Znaczne pogorszenie koniunktury rynkowej może prowadzić do pomniejszenia konsumpcji udziałowców (zmniejszenia ich wynagrodzeń tytułem zatrudnienia), co może być jednak utrudnione obawą utraty części wsparcia bezpośredniego.

4.3. Wnioski

1. Zaproponowane rozwiązania w ramach projektowanego systemu wsparcia bezpośredniego na lata 2014-2020 mogą w sposób istotny wpłynąć na efektywność wydatkowania i wykorzystania środków budżetowych w ramach wsparcia bezpośredniego gospodarstw rolnych.
2. Ważnym elementem tego systemu będzie odpowiednie zdefiniowanie wprowadzonego pojęcia „aktywny rolnik”, co może w sytuacji przyjęcia jako ostatecznej wersji przedstawionej w rozporządzeniu prowadzić do komplikacji systemu wsparcia bezpośredniego i generować dodatkowe koszty jego funkcjonowania. W przypadku przyjęcia zmodyfikowanej definicji powyższego pojęcia, przewidywana jest poprawa alokacji środków budżetowych,

a pośrednio oczekiwać można pozytywnych oddziaływań na konkurencyjność polskiego i unijnego rolnictwa.

3. Planowane „zazielenienie” pierwszego filaru WPR niekoniecznie może mieć pozytywny wpływ na środowisko naturalne i na kształtowanie się klimatu. Wprowadzenie obowiązku wyłączenia z produkcji rolniczej na cele kompensacyjne dla środowiska naturalnego co najmniej 7% powierzchni użytków rolnych uprawnionych do jednolitej płatności obszarowej może mieć bardzo poważne konsekwencje dla produktywności i konkurencyjności towarowych gospodarstw rolnych w Polsce.
4. Wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla młodych rolników należy ocenić jako mało efektywne działanie w dążeniu do rzeczywistego skłonienia młodych osób do przejmowania gospodarstw rolnych. Dodatkowa kwota, jaką będą mogli uzyskać, tj. 25% posiadanych uprawnień do płatności bezpośrednich przez okres 5 lat, nie jest dostatecznym bodźcem dla osób niezdecydowanych, aby przekonać ich do tego, że gospodarstwo rolne jest dobrym miejscem do samorealizacji zawodowej. Korzystniejszym rozwiązaniem, z punktu widzenia społecznego, jest wspieranie młodych rolników z II filaru WPR, a więc przesunięcie planowanych środków na ten cel w ramach płatności bezpośrednich.
5. Mechanizm ograniczenia dopłat bezpośrednich w wersji zaproponowanej w projekcie rozporządzenia w niewielkim stopniu wpłynie na funkcjonowanie największych gospodarstw rolnych w Polsce. Będzie jednak bodźcem ograniczającym zmiany technologiczne prowadzące do zmniejszenia kosztów pracy, a więc skłaniające największe przedsiębiorstwa do substytucji pracy kapitałem. W sytuacji jednak pogorszenia się warunków rynkowych może negatywnie oddziaływać na RSP i pracownicze spółki prowadzące działalność w dużej skali. Gospodarstwa te będą miały ograniczone możliwości ratowania sytuacji swojej jednostki poprzez zmniejszenie wynagrodzenia właścicieli z tytułu ich zatrudnienia, a to może prowadzić do likwidacji części z nich, zwłaszcza o charakterze spółdzielczym.
6. Wyłączenie kosztów pracy jako pozycji zmniejszającej dopłaty naliczone, czyli podstawę do ustalenia płatności należnych w ramach mechanizmu „cappingu”, miałyby bardzo poważne konsekwencje finansowe dla największych gospodarstw rolnych w Polsce. Skutki ograniczenia wsparcia budżetowego najbardziej odczułyby jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i gospodarstwa z majątkiem w przeważającej części dzierżawionym.

5. Subsydia a finanse gospodarstw rolniczych

W rozdziale tym przedstawiono zestaw wskaźników opisujących zależność od subsydiów gospodarstw indywidualnych, nieprzerwanie prowadzących rachunkowość rolną w ramach Polskiego FADN w latach 2005-2009 (panel gospodarstw). Następnie zbadano ich wpływ na pięć wskaźników charakteryzujących ich efektywność finansową oraz pewną liczbę mierników. Zaprezentowana analiza koncentruje się tylko na gospodarstwach osób fizycznych.

5.1. Założenia metodyczne

Z kompleksowej analizy różnych metod mierzenia efektywności w rolnictwie dokonanej przez O. Mußhoffa et al. jasno wynika, że wszędzie tam, gdzie istnieje możliwość względnie łatwego i taniego dokonania wyceny aktywów i pasywów gospodarstw oraz uzyskiwanych przez nich przychodów i kosztów, pierwszeństwo powinny uzyskiwać klasyczne wskaźniki finansowe⁵⁵. Warunki powyższe w dużym stopniu spełnia Polski FADN. Zgodnie z tym do pomiaru powyższej efektywności zastosowano pięć następujących wskaźników:

- rentowności kapitału własnego,
- rentowności aktywów,
- zwrotu gotówkowego z kapitału własnego,
- zwrotu gotówkowego z aktywów,
- udziału nadwyżki bezpośrednie w produkcji rolniczej.

Zestaw ten kompleksowo ocenia dokonania gospodarstw, a formuły obliczania poszczególnych wskaźników przedstawiono w zestawieniu 1.

⁵⁵ O. Mußhoff, N. Hirschauer, M. Herink, *Bei welchen Problemstrukturen sind Data-Envelope-Analysen sinnvoll? Eine kritische Würdigung*, „Agrarwirtschaft”, vol. 58, heft 2, 2009.

Proponowane wskaźniki i mierniki z zakresu finansów gospodarstw

Lp.	Wskaźnik/miernik	Formuła obliczeniowa
1	Rentowność (%): - kapitału własnego	$\frac{\text{dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego} - \text{koszt pracy własnej}^1}{\text{średni w roku stan kapitału własnego}^2} \times 100$
	- aktywów ogółem	$\frac{(\text{dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego} + \text{odsetki}) - \text{koszt pracy własnej}}{\text{średni w roku stan aktywów ogółem}^3} \times 100$
1'	Alternatywnie: - zwrot gotówkowy z kapitału własnego	$\frac{\text{przepływy pieniężne (I)}}{\text{średni w roku stan kapitału własnego}} \times 100$
	- zwrot gotówkowy z aktywów ogółem	$\frac{\text{przepływy pieniężne (I)}}{\text{średni w roku stan aktywów ogółem}} \times 100$
2	udział nadwyżki bezpośredniej w produkcji rolniczej	$\frac{\text{nadwyżka bezpośrednia}^4}{\text{produkcja rolnicza}^5} \times 100$
3	Płynność (krotność): - bieżąca	$\frac{\text{aktywa obrotowe (SK)}^6}{\text{zobowiązania krótkoterminowe (SK)}}$
	- szybka	$\frac{\text{aktywa obrotowe (SK)} - \text{zapasy (SK)} - \text{stado obrotowe (SK)}}{\text{zobowiązania krótkoterminowe (SK)}}$
4	Wypłacalność (krotność): - pokrycie kredytów ogółem przepływami pieniężnymi (I)	$\frac{\text{przepływy pieniężne (I)}}{\text{kredyty ogółem (SK)}}$
5	Pokrycie inwestycji (krotność)	$\frac{\text{przepływy pieniężne (I)}}{\text{inwestycje brutto}^7}$

cd. zestawienia 1

Lp.	Wskaźnik/ miernik	Formuła obliczeniowa
6	Mierniki:	
	- zmiana wartości kapitału własnego (zł)	stan kapitału własnego (SK) – stan kapitału własnego (SP) ⁸
	- inwestycje brutto (zł)	wypłaty inwestycyjne
	- inwestycje netto	inwestycje brutto - amortyzacja
	- przepływy pieniężne (1)	sprzedaż produktów + inne przychody + sprzedaż zwierząt – koszty ogółem – koszty zakupu zwierząt + saldo dopłat i podatków związanych z dział. operacyjną + saldo dopłat i podatków dotyczących inwestycji
	- przepływy pieniężne (2)	saldo (1) + sprzedaż sr. trwałych – zakupy i inwestycje w środkach trwałych + stan zobowiązań (SK) – stan zobowiązań (SP)
7	- dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	wg schematu FADN ⁹
	Zależności od subsydiów:	
	- stopa subsydiowania I:	dopłaty do działalności operacyjnej + dopłaty do inwestycji + rekompensata za mleko × produkcja roślinna + produkcja zwierzęca × 100
	- stopa subsydiowania II:	dopłaty do działalności operacyjnej + dopłaty do inwestycji + rekompensata za mleko × dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego × 100
	- stopień odłączenia I dopłat do działalności operacyjnej od produkcji	płatności „ <i>decoupled</i> ” + ONW + programy rolno-środowiskowe × dopłaty do działalności operacyjnej × 100
	- stopień odłączenia II dopłat i dotacji od produkcji	płatności „ <i>decoupled</i> ” + ONW + programy rolno-środowiskowe + dotacje inwestycyjne × dopłaty do działalności operacyjnej + dopłaty do inwestycji + rekompensata za mleko × 100
	- udział dopłat do działalności operacyjnej w całości dopłat	dopłaty do działalności operacyjnej × dopłaty do inwestycji + rekompensata za mleko × 100

¹Koszty pracy własnej obliczono na podstawie metody opracowanej przez Goraj L., Mianko S. (2011): Model szacowania pełnych kosztów działalności gospodarstw rolnych, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr 3, 2011.

²Sredni stan kapitału własnego = (kapitał własny na początku roku + kapitał własny na koniec roku)/2.

³Sredni w roku stan aktywów ogółem = (aktywa ogółem na początku roku + aktywa ogółem na koniec roku)/2.

⁴Nadwyżka bezpośrednia = produkcja rolnicza pomniejszona o wartość kosztów bezpośrednich oraz o wartość kosztów pośrednich produkcji leśnej.

⁵Produkcja rolnicza = produkcja roślinna + produkcja zwierzęca.

⁶(SK) = oznacza stan na koniec roku.

⁷Inwestycje brutto = wypłaty poniesione na działalność inwestycyjną. Wydatki inwestycyjne uznano wypłaty, jakie gospodarstwo poniosło w danym roku na działalność inwestycyjną w wysokości powyżej 3500 zł.

⁸(SP) = oznacza stan na początku roku.

⁹Patrzą: Goraj L., Mianko S., Osuch D., Płonka R. (2010): Wyniki standardowe rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 roku Część I. Wyniki standardowe, IERIGŻ-PIB, Warszawa oraz R/CC 882 Rev. 8.1. Definitions of Variables used in FADN standard results. EUROPEAN COMMISSION, Brussels 12 April 2007. R/CC 1236 r. 6. Farm Return Data Definitions. EUROPEAN COMMISSION, Brussels October 2010.

Źródło: opracowanie własne.

Zależność gospodarstw rolniczych od subsydiów jest dotychczas mniej rozpoznana i dopracowana pod względem pomiaru niż ma to miejsce w przypadku tradycyjnej analizy finansowej. Korzystając z dostępnej literatury przedmiotu, udało się jednak stworzyć kolejny zestaw, także składający się z pięciu poniższych wskaźników:

- stopy subsydiowania I,
- stopy subsydiowania II,
- stopnia odłączenia I dopłat do działalności operacyjnej od produkcji rolniczej,
- stopnia odłączenia II dopłat i dotacji od produkcji rolniczej,
- udziału dopłat do działalności operacyjnej w całości dopłat⁵⁶.

Szczegółowe formuły obliczania ww. wskaźników zawiera również zestawienie 1.

Do analizy wybrano również wskaźniki i mierniki finansowe z zakresu płynności statystycznej i dynamicznej, wypłacalności oraz aktywności inwestycyjnej. Sposób ich obliczenia zaprezentowano także w zestawieniu 1.

5.2. Źródła danych

Przedmiotem badań są gospodarstwa indywidualne nieprzerwanie prowadzące rachunkowość rolną w ramach Polskiego FADN⁵⁷ w latach 2005-2009. Do analizy wybrano tylko te gospodarstwa, które prowadziły zapisy w Książkach Rachunkowości Rolnej (KRR)⁵⁸, pominięto natomiast gospodarstwa z osobowością prawną, z których dane były zbierane za pomocą specjalnej ankiety. Wybrane w ten sposób gospodarstwa do analizy nie spełniają kryterium reprezentatywności, co oznacza, że przedstawione wyniki odnoszą się do określonej próby gospodarstw i publikowane są w postaci średnich arytmetycznych. Baza danych Polskiego FADN zawiera wiele szczegółowych, zweryfikowanych pod względem poprawności zapisów, przetworzonych w ujednolicony sposób

⁵⁶ P.J. Breen et al., *The effect of decoupling on the decision to produce: An Irish case study*, „Food Policy”, vol. 30, 2005; *EU-Agrarpolitik nach 2013*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 88, Nr 2, 2010; X. Zhu, Oude Lansink., *Impact of CAP Subsidies on Technical Efficiency of Crop Farms in Germany, the Netherlands and Sweden*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 61, no. 3, September 2010.

⁵⁷ Podstawa prawna: Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o zbieraniu i wykorzystywaniu danych rachunkowych z gospodarstw rolnych (DZ. U. Nr 3 poz. 20 z 2001 r. z późniejszymi zmianami). Więcej informacji na temat Polskiego FADN można znaleźć na: www.fadn.pl, a na temat FADN na: <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.

⁵⁸ Formularze Książek Rachunkowości Rolnej dostępne są na stronie www.fadn.pl w dziale Metodologia/Formularze książek.

danych, które można wykorzystać do różnego rodzaju analiz ekonomicznych. Jest to zatem zasób o unikalnej wręcz wartości.

Do obliczenia poszczególnych wskaźników wykorzystano w głównej mierze „Wyniki Standardowe”⁵⁹, które ustalane są według jednolitego formatu dla wszystkich krajów Unii Europejskiej, zdefiniowanego w dokumencie z serii RI/CC 882 „*Definitions of Variables used in FADN standard results*”. Dane te corocznie są publikowane i udostępnione dla celów badawczych; można je także porównywać z danymi z innych krajów.

„Wyniki Standardowe” zawierają podstawowe informacje na temat rezultatów uzyskanych przez gospodarstwa rolne. Są one pogrupowane w 10 tabelach tematycznych. Odzwierciedlają one m.in.: produkcję, koszty, dopłaty, dochód z gospodarstwa rolnego, bilans finansowy na koniec roku oraz wybrane mierniki finansowe. Pozwalają przy tym w sposób łatwy wyliczyć poszczególne wskaźniki oraz mierniki. Zakres danych w „Wynikach Standardowych” jest jednak ograniczony. Dlatego też oprócz informacji pochodzących z bazy danych „Wyników Standardowych – SR”, do obliczeń niektórych zmiennych wykorzystano dane z „Tabel Wynikowych – TW”. Są to wstępnie zagregowane informacje z KRR. Ich zakres jest bardziej szczegółowy niż zakres danych w „Wynikach Standardowych”.

W „Wynikach Standardowych” inwestycje brutto definiowane są jako wartość zakupionych i wytworzonych środków trwałych pomniejszona o wartość sprzedanych oraz przekazanych nieodpłatnie środków trwałych w roku obrotowym. Ponadto uwzględniona jest w ich ustaleniu również różnica wartości stada podstawowego. Zniekształca to, niestety, rzeczywiście poniesione wydatki inwestycyjne w danym roku. Dlatego do obliczeń wykorzystano wypłaty w działalności inwestycyjnej. Za wydatek inwestycyjny uznano wypłaty jakie gospodarstwo poniosło w danym roku na działalność inwestycyjną przekraczającą 3500 zł.

W bazie danych SR wyróżniamy „polską” i „unijną” wersję. Różnice wynikają ze sposobu wyliczenia dotacji. Do badań wykorzystano wersję „polską”, w której wyniki ekonomiczne przedstawione są zgodnie z zasadami księgowości memoriałowej, co oznacza, że dopłaty ewidencjonowane są wówczas, gdy rolnik posiada decyzję o przyznaniu dotacji i wartość dotacji jest zgodna z zapisami w książce „Wpływów i Wydatków w KRR”. W wersji unijnej uwzględniane są dopłaty „należne”, niezależnie od tego, czy rolnik z nich korzysta.

⁵⁹ Dokumenty: RI/CC 882 Rev.8.1 *Definitions of Variables used in FADN standard results*. European Commission. Brussels 12 April 2007.

Publikacje z „Wynikami Standardowymi” dostępne są na stronie: www.fadn.pl w zakładce „Publikacje/Wyniki Standardowe”.

Do wyliczenia rentowności kapitału własnego oraz rentowności aktywów ogółem niezbędne było oszacowanie kosztów pracy własnej. Do tego celu wykorzystana została metoda⁶⁰ opracowana w Zakładzie Rachunkowości Rolnej. Podstawą oszacowania była przeciętna opłata pracy w przeliczeniu na 1 AWU pracy najmniejszej w poszczególnych regionach FADN i klasach wielkości ekonomicznej (ES6).

Aby zapewnić porównywalność wyników w analizowanych latach, zastosowano wycenę normatywną ziemi własnej. Wycena ta (stosowana do roku 2008 włącznie) uwzględnia: rodzaj gruntu, klasę bonitacyjną, okręg podatkowy i cenę 1 dt (100 kg) żyta publikowaną przez Prezesa GUS. Natomiast od 2009 roku wartość ziemi w „Wynikach Standardowych” określana jest na podstawie deklarowanej przez rolnika kwoty, za którą byłby skłonny kupić własną ziemię.

Gospodarstwa znajdujące się w bazie Polskiego FADN zróżnicowane są m.in. pod względem produkcyjnym, obszarowym, jak również i wielkości ekonomicznej. Każde gospodarstwo znajdujące się w polu obserwacji FADN zaliczane jest do typu rolniczego oraz klasy wielkości ekonomicznej. Do określenia sytuacji ekonomicznej badanych gospodarstw oraz do ustalenia, jaki był wpływ subsydiowania na ich efektywność finansową, analizowaną zbiorowość pogrupowano wg typów rolniczych (klasyfikacja wg typologii TF8) oraz według klas wielkości ekonomicznej (klasyfikacja wg ES6). Są to grupowania, które wykorzystywane są w publikowanych przez IERiGŻ-PIB „Wynikach Standardowych”⁶¹.

Do 2009 roku podstawowym parametrem wykorzystywanym do klasyfikacji gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej była standardowa nadwyżka bezpośrednia (SGM)⁶². Natomiast od 2010 roku nastąpiły zmiany we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych (WTGR)⁶³. Do klasyfikacji gospodarstw zastosowano parametry standardowej produkcji SO „2004”⁶⁴. Typologia ta wykorzystywana jest m.in. do opisu sektora gospodarstw rolnych, wyboru próby do badań reprezentacyjnych oraz do ustalania wag, aby wyniki uzyskane przez go-

⁶⁰ L. Goraj, S. Mańko, *Model szacowania pełnych kosztów działalności gospodarstw rolnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2011.

⁶¹ Patrz: www.fadn.pl zakładka Publikacje/Wyniki Standardowe.

⁶² Decyzja Komisji Europejskiej nr 85/377/EWG, która ustanowiła Wspólnotową Typologię Gospodarstw Rolnych, wraz z jej poprawką nr 2003/369/WE z dnia 16 maja 2003 roku.

⁶³ Aktualnie obowiązujące: Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1242/2008 z dnia 8 grudnia 2008 ustanawiające Wspólnotową Typologię Gospodarstw Rolnych z późniejszą zmianą: Rozporządzenie Komisji (WE) NR 867/2009 z dnia 21 września 2009 r.

⁶⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1166/2008 dotyczące wspólnotowego badania struktury gospodarstw rolnych w latach 2010, 2013 i 2016 oraz Rozporządzenie (WE) nr 868/2008 w sprawie formatu sprawozdania z gospodarstwa rolnego w ramach FADN.

spodarstwa można było odnieść do całego sektora⁶⁵. Różnice między klasyfikacją gospodarstw rolnych ustalonych za pomocą współczynników SGM a klasyfikacją z użyciem współczynników SO opisane zostały szczegółowo w publikacji ZRR⁶⁶.

W przedmiotowej analizie rok 2009 ma być punktem odniesienia do określenia zmian, jakie prawdopodobnie zdarzyły lub zdarzą się w następnych latach, 2010-2013. Aby zapewnić porównywalność wyników, w analizowanym okresie badawczym zastosowano klasyfikację gospodarstw wykorzystującą współczynniki standardowej produkcji SO „2004”. Jak już wcześniej wspomniano, do grupowania gospodarstw zastosowano natomiast typologię wg TF8 (por. tabela 26).

Tabela 26

Wykaz typów rolniczych wg typologii TF8

Symbol	Typologia wg grupowania TF8
1	Uprawy polowe
2	Uprawy ogrodnicze
3	Winnice
4	Uprawy trwałe
5	Krowy mleczne
6	Zwierzęta trawożerne
7	Zwierzęta ziarnożerne
8	Mieszane

Źródło: www.fadn.pl/mediacatalog/documents/typy-tf8.pdf.

Z uwagi na to, że gospodarstwa znajdujące się w typie „Krowy mleczne” oraz w typie „Zwierzęta trawożerne” zawierają dużą liczbę krów mlecznych, na potrzeby analizy połączono te dwa typy oraz zastosowano skrócone ich nazwy (por. tabela 27).

⁶⁵ Więcej informacji na temat planu wyboru oraz jego realizacji znajduje się w publikacjach: L. Goraj, D. Osuch, I. Ziętek, W. Sierański, *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych Polskiego FADN od roku obrachunkowego 2010*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010 oraz L. Goraj, D. Osuch, I. Ziętek, W. Sierański, *Opis realizacji planu wyboru próby gospodarstw rolnych dla Polskiego FADN w 2010 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

⁶⁶ L. Goraj, I. Cholewa., D. Osuch, R. Płonka, *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.

Tabela 27

Łączenie typów oraz ich nazwy

Symbol	Typologia wg grupowania TF8 (łączenie typów)	Nazwy typów (po łączeniu)
1	Uprawy polowe	Uprawy polowe
2	Uprawy ogrodnicze	Uprawy ogrodnicze
4	Uprawy trwałe	Uprawy trwałe
5;6	Zwierzęta trawożerne łącznie z krowami mlecznymi	Zwierzęta trawożerne
7	Zwierzęta ziarnożerne	Zwierzęta ziarnożerne
8	Mieszane	Mieszane

Źródło: opracowanie własne.

W analizie wielkość ekonomiczną gospodarstw scharakteryzowano za pomocą klasyfikacji ES6 (tabela 28). W tabeli 28 oprócz symboli cyfrowych podano w nawiasach symbole literowe, których używano w analizie.

Tabela 28

Wykaz wielkości wg ES6 i ES oraz wartości przedziałów obowiązujące wg typologii SO „2004”.

Symbol ES6	Nazwa	Symbol ES	Zakres w euro
		1	euro < 2 000
1 (A)	Bardzo małe	2	2 000 ≤ euro < 4 000
		3	4 000 ≤ euro < 8 000
		4	8 000 ≤ euro < 15 000
2 (B)	Małe	5	15 000 ≤ euro < 25 000
		6	25 000 ≤ euro < 50 000
3 (C)	Średnio-małe	7	50 000 ≤ euro < 100 000
4 (D)	Średnio-duże	8	100 000 ≤ euro < 250 000
5 (E)	Duże	9	250 000 ≤ euro < 500 000
		10	500 000 ≤ euro < 750 000
6 (F)	Bardzo duże	11	750 000 ≤ euro < 1 000 000
		12	1 000 000 ≤ euro < 1 500 000
		13	1 500 000 ≤ euro < 3 000 000
		14	euro ≥ 3 000 000

Źródło: opracowanie na podstawie: L. Goraj, I. Cholewa, D. Osuch, R. Płonka, *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2010.*

Zbiór gospodarstw nieprzerwanie prowadzących rachunkowość w latach 2005-2009 został ograniczony ze względu na występowanie gospodarstw:

- nietypowych,
- niesklasyfikowanych przy użyciu współczynnika standardowej produkcji,

- które znalazły się poniżej progu według zastosowanej klasyfikacji, tzn., których wielkość ekonomiczna była mniejsza niż 4000 euro.
- odstających od badanej zbiorowości,

Dodatkowo wyodrębniono jednak podzbiory gospodarstw w zależności od charakteru przeprowadzonej analizy.

Za gospodarstwa nietypowe uznano gospodarstwa, w których wartość:

- kapitału własnego była ujemna,
- aktywów obrotowych była równa 0.

W przypadku, gdy wartość zobowiązań krótkoterminowych była bliska lub równa zero, wówczas nie wyliczano wskaźników płynności. Dzielenie jakiegokolwiek liczby przez bardzo małą wartość daje bowiem wartości bliskie nieskończoności, dlatego też w tych gospodarstwach uznano, że nie ma w nich zobowiązań krótkoterminowych. Nie wyliczono również wartości innych wskaźników, w których mianownik był równy zero.

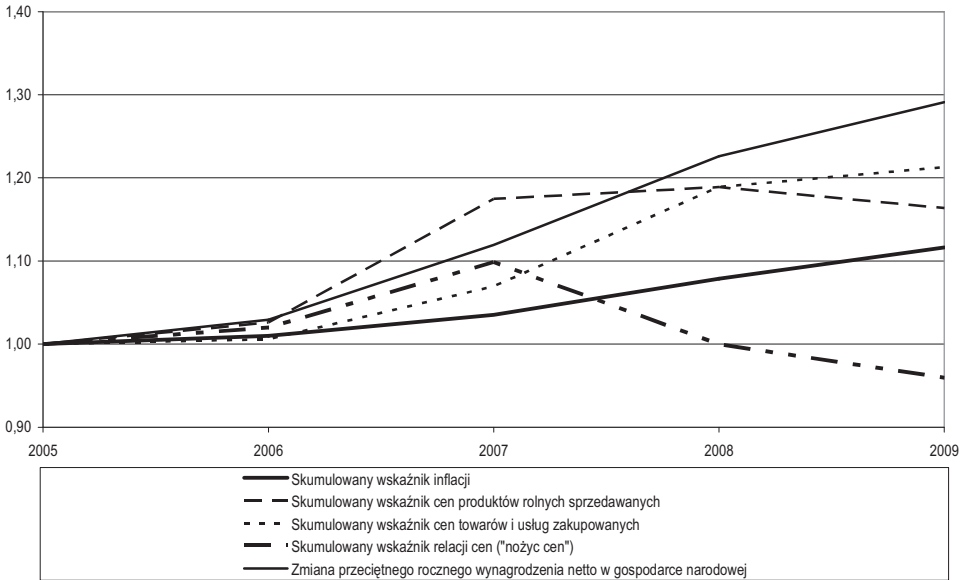
Jak już wcześniej wspomniano, za wydatek inwestycyjny uznano wypłaty w działalności inwestycyjnej, których wartość przekroczyła 3500 zł. W przypadku, gdy ta wartość była mniejsza uznano, że gospodarstwo w danym roku nie inwestowało. Przyjęto ponadto jeszcze inne kryteria selekcji gospodarstw. Oto one:

- a) W przypadku analizy gospodarstw pod względem obiektów odstających analizie poddano wszystkie zmienne, jakie wybrano do porównań i obliczeń.
- b) Dla wszystkich wskaźników zbadano ich zakresy. Jeżeli jakaś wartość odbiegała znacząco dla badanej zbiorowości, wówczas eliminowano takie gospodarstwa z dalszego przetwarzania.
- c) Następnym etapem była analiza przeprowadzona za pomocą wykresów rozrzutu punktów XY. Rozrzut taki badany był także między zmiennymi objaśnianymi a zmiennymi objaśniającymi.
- d) Jeżeli gospodarstwo zostało wyeliminowane z badań w danym roku, pominięto je również z badań w następnych latach. Liczba gospodarstw w badanym okresie jest zatem taka sama.

5.3. Ogólna charakterystyka badanej zbiorowości w latach 2005-2009

Jak wynika z rysunku 11, warunki makroekonomiczne prowadzenia działalności rolniczej poprawiały się do roku 2007 włącznie. W dwóch kolejnych latach nastąpiło jednak ich pogorszenie, szczególnie w zakresie kształtowania się indeksu nożyc cen. W latach 2007-2009 wyraźnie przyspieszyła też inflacja, mierzona wskaźnikiem CPI, ale jeszcze bardziej wynagrodzenia netto. Ten ostatni czynnik z pewnością stymulował wzrost popytu konsumpcyjnego, w tym żywnościowego, ale z drugiej strony kreował też oczekiwania na wzrost dochodów rolniczych.

Kształtowanie się wybranych relacji makroekonomicznych w latach 2005-2009



Źródło: opracowane własne.

W celu przybliżenia Czytelnikowi zmian, które dokonały się w panelu gospodarstw osób fizycznych w latach 2005-2009, w tabelach 29, 30, 31 zestawiono podstawowe charakterystyki ich potencjału ekonomicznego, produkcji i produktywności głównych czynników wytwórczych, kosztów produkcji w przeliczeniu na 1 ha UR oraz kształtowania się wybranych mierników i wskaźników z zakresu dochodów. Informacje te ułatwią także zrozumienie zależności przedstawionych w kolejnym podrozdziale.

Tabela 29

Podstawowa charakterystyka panelu gospodarstw w latach 2005-2009

LP	Wyszczególnienie						
	J.m.	2005	2006	2007	2008	2009	
a) potencjał ekonomiczny							
1	Wielkość ekonomiczna	zł	168 463,4	178 391,2	180 195,2	170 936,3	179 990,6
2	Nakłady pracy ogółem	AWU	2,07	2,11	2,10	2,11	2,09
3	Nakłady pracy własnej	FWU	1,73	1,73	1,73	1,73	1,72
4	Powierzchnia użytków rolnych	ha	31,2	31,5	32,4	33,1	33,7
5	Zwierzęta ogółem	LU	28,1	29,8	30,0	28,7	29,3
6	Aktywa ogółem	zł	482 941,1	523 300,0	584 172,0	604 122,2	588 829,3
b) wielkość produkcji i produktywność podstawowych czynników produkcji							
1	Wartość produkcji ogółem	zł	156 512,2	171 095,2	205 844,5	198 149,3	193 230,2
2	Produkcja roślinna	zł	70 188,0	81 590,2	108 559,7	92 982,0	89 284,3
3	Produkcja zwierzęca	zł	84 791,0	87 759,3	95 679,3	102 621,1	102 239,8
4	Wartość produkcji rolniczej na 1 ha UR	zł/ha	5 015,8	5 431,9	6 346,6	5 990,0	5 733,0
5	Wartość produkcji rolniczej na 1 osobę pełnozatrudnioną	zł/AWU	75 456,3	81 059,5	97 959,9	94 086,9	92 561,0
6	Relacja produkcji rolniczej do aktywów ogółem	%	32,4	32,7	35,2	32,8	32,8
c) poziom wybranych kosztów produkcji							
1	Koszty ogółem na 1 ha UR	zł/ha	3 869,8	4 136,6	4 660,3	5 012,2	4 942,8
2	Koszty bezpośrednie na 1 ha UR	zł/ha	2 129,8	2 314,8	2 732,0	2 881,8	2 768,2
3	Koszty pośrednie na 1 ha UR	zł/ha	1 739,9	1 821,8	1 928,3	2 130,4	2 174,7
d) dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz w przeliczeniu na osobę							
1	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	zł	47 588,5	60 355,6	71 915,7	60 946,4	58 737,2
2	Wartość dodana netto na osobę pełnozatrudnioną ogółem	zł/AWU	27 593,5	33 872,5	39 530,6	34 159,0	33 408,7
3	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną rodziny	zł/FWU	27 518,0	34 823,1	41 603,0	35 272,9	34 152,3

Oznaczenia: AWU – jednostka przeliczeniowa pracy wyrażona w osobach pełnozatrudnionych = 2200 godz./rok; LU – jednostki przeliczeniowe zwierząt, L. Goraj, S. Mańko, D. Osuch, R. Płonka, Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 roku. Część I. Wyniki Standardowe, IERIGZ-PIB, Warszawa, 2010, str. 16; FWU – jednostka przeliczeniowa pracy rodziny wyrażona w osobach pełnozatrudnionych rodziny.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

Tabela 30

Podstawowa charakterystyka panelu gospodarstw w zależności od ich wielkości ekonomicznej w 2009 roku

LP	Wyszczególnienie	J.m.	Razem	Bardzo małe (A)	Małe (B)	Średnio-małe (C)	Średnio-duże (D)	Duże (E)	Bardzo duże (F)
a) potencjał ekonomiczny									
1	Wielkość ekonomiczna	zł	179 990,6	26 326,9	68 389,6	152 820,4	296 630,2	739 768,6	4 239 867,7
2	Nakłady pracy ogółem	AWU	2,1	1,4	1,8	2,0	2,4	3,8	11,9
3	Nakłady pracy własnej	FWU	1,7	1,3	1,6	1,8	1,9	1,9	1,8
4	Powierzchnia użytków rolnych	ha	33,7	9,9	18,6	35,1	57,2	96,7	134,2
5	Zwierzęta ogółem	LU	29,3	3,0	10,1	25,7	50,5	121,8	647,0
6	Aktywa ogółem	zł	588 829,3	163 716,3	311 017,5	577 537,6	975 516,0	1 926 144,4	3 704 508,6
b) wielkość produkcji i produktywność czynników produkcji									
1	Wartość produkcji ogółem	zł	193 230,2	31 438,6	76 606,0	160 121,0	320 011,5	861 137,7	2 927 949,2
2	Produkcja roślinna	zł	89 284,3	21 927,8	45 298,7	73 028,3	133 948,4	378 156,2	1 021 704,0
3	Produkcja zwierzęca	zł	102 239,8	8 353,0	29 975,7	85 322,8	184 125,6	479 287,2	1 898 151,4
4	Wartość produkcji rolniczej na 1 ha UR	zł/ha	5 733,0	3 165,6	4 119,4	4 558,6	5 597,9	8 909,0	21 812,1
5	Wartość produkcji rolniczej na 1 osobę pełnozatrudnioną	zł/AWU	92 561,0	23 057,5	41 933,9	78 274,5	135 978,2	224 353,6	245 758,8
6	Relacja produkcji rolniczej do aktywów ogółem	%	32,8	19,2	24,6	27,7	32,8	44,7	79,0
c) poziom wybranych kosztów produkcji									
1	Koszty ogółem na 1 ha UR	zł/ha	4 942,8	3 254,2	3 737,5	3 997,4	4 816,0	7 309,5	18 593,5
2	Koszty bezpośrednie na 1 ha UR	zł/ha	2 768,2	1 267,6	1 735,3	2 113,4	2 820,9	4 489,2	12 394,1
3	Koszty pośrednie na 1 ha UR	zł/ha	2 174,7	1 986,6	2 002,2	1 883,9	1 995,0	2 820,3	6 199,4
d) dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz w przeliczeniu na osobę									
1	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	zł	58 737,2	9 593,4	24 358,7	51 931,8	101 177,3	248 592,2	558 682,3
2	Wartość dodana netto na osobę pełnozatrudnioną ogółem	zł/AWU	33 408,7	8 383,5	15 761,1	28 914,5	49 666,8	79 187,2	72 924,0
3	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną rodziny	zł/FWU	34 152,3	7 442,2	14 838,3	28 464,3	52 689,7	128 604,9	318 376,9

Źródło i oznaczenia jak w tabeli A1.

Tabela 31

Podstawowa charakterystyka wybranych typów gospodarstw w panelu w 2009 roku

LP	Wyszczególnienie	J.m.	Razem	Uprawy polowe (1)	Uprawy ogrodnicze (2)	Uprawy trwale (4)	Zwierzęta trawożne (5;6)	Zwierzęta ziarnożerne (7)	Mieszane (8)
a) potencjał ekonomiczny									
1	Wielkość ekonomiczna	zł	179 990,6	140 807,6	520 508,1	78 964,3	147 678,7	366 819,9	122 386,0
2	Nakłady pracy ogółem	AWU	2,1	2,0	4,8	3,2	2,0	2,0	1,9
3	Nakłady pracy własnej	FWU	1,7	1,5	1,8	1,6	1,9	1,7	1,7
4	Powierzchnia użytków rolnych	ha	33,7	61,6	9,5	14,0	29,7	33,0	29,0
5	Zwierzęta ogółem	LU	29,3	2,3	1,7	0,2	31,4	87,4	20,1
6	Aktywa ogółem	zł	588 829,3	680 438,5	1 100 197,1	679 139,4	587 985,3	763 431,4	426 347,8
b) wielkość produkcji i produktywność podstawowych czynników produkcji									
1	Wartość produkcji ogółem	zł	193 230,2	197 401,3	512 780,2	153 309,2	143 587,8	389 555,6	121 715,3
2	Produkcja roślinna	zł	89 284,3	187 562,5	507 068,3	149 308,4	23 117,4	70 317,6	61 197,9
3	Produkcja zwierzęca	zł	102 239,8	7 197,6	4 960,1	449,5	119 188,4	317 725,9	58 917,3
4	Wartość produkcji rolniczej na 1 ha UR	zł/ha	5 733,0	3 204,8	53 992,2	10 967,4	4 836,0	11 793,2	4 199,0
5	Wartość produkcji rolniczej na 1 osobę pełnozatrudnioną	zł/AWU	92 561,0	97 784,2	107 523,0	47 191,9	72 877,9	192 770,2	64 426,8
6	Relacja produkcji rolniczej do aktywów ogółem	%	32,8	29,0	46,6	22,6	24,4	51,0	28,5
c) poziom wybranych kosztów produkcji									
1	Koszty ogółem na 1 ha UR	zł/ha	4 942,8	2 932,0	42 524,9	9 782,0	4 167,2	9 628,6	3 822,8
2	Koszty bezpośrednie na 1 ha UR	zł/ha	2 768,2	1 414,7	14 379,0	2 376,3	2 206,3	7 030,6	2 068,0
3	Koszty pośrednie na 1 ha UR	zł/ha	2 174,7	1 517,3	28 145,9	7 405,7	1 960,9	2 598,0	1 754,8
d) dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego oraz w przeliczeniu na osobę									
1	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego	zł	58 737,2	74 530,7	114 626,5	24 993,0	46 674,6	106 964,6	39 032,3
2	Wartość dodana netto na osobę pełnozatrudnioną ogółem	zł/AWU	33 408,7	45 265,3	36 956,4	17 307,1	26 350,8	58 617,9	23 940,8
3	Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną rodziny	zł/FWU	34 152,3	48 343,1	64 348,9	15 633,2	25 113,2	62 051,6	22 941,4

Źródło i oznaczenia jak w tabeli A1.

5.4. Analiza wyników badań

W tabeli 32 przedstawiono podstawowe miary używane w statystyce opisowej. Nie wchodząc w szczegóły, trzeba stwierdzić, że badana populacja gospodarstw osób fizycznych odznacza się ogromnym zróżnicowaniem relacji techniczno-organizacyjnych, produkcyjnych i ekonomiczno-finansowych. To samo zjawisko występuje także w przypadku osób prawnych⁶⁷. Okoliczność ta oznacza m.in. potrzebę zachowania dużego rygoryzmu metodologicznego przy grupowaniu i porównywaniu różnego typu gospodarstw. To także przestroga przed mechanicznym przenoszeniem różnych „normalnych”, „bezpiecznych”, „pożądanych” wartości wskaźników finansowych ustalonych dla przedsiębiorstw pozarolniczych do rolnictwa.

Pogląd o zmianach w zestawie oszacowanych wskaźników i mierników w latach 2005-2009 dają liczby zaprezentowane w tabeli A5. Generalnie w podanym okresie rosła zależność gospodarstw od subsydiów (stopy subsydiowania I i II), nieznacznie zmieniał się przy tym udział dopłat odłączonych od produkcji, który tylko raz (2009 rok dla drugiego stopnia odłączenia) przekraczał poziom 60%. Ta ostatnia relacja sugeruje wyraźnie, że zazwyczaj ponad 40% subsydiów w rozmaity sposób nadal powiązanych było z produkcją rolniczą. Może to oznaczać, że rolnicy wsparcie to uwzględniali w swoich decyzjach produkcyjnych i inwestycyjnych, gdy tymczasem – zgodnie z filozofią reform WPR dokonanych w ubiegłej dekadzie – powinni kierować się w nich głównie sygnałami płynącymi z rynków. Wciąż wysoki udział płatności połączonych (*coupled*) z produkcją rolniczą powodował, iż miały one także wpływ na intensywność produkcji i organizacji. Wniosek taki jest tym bardziej uzasadniony, że z reguły ponad 90% płatności związanych było z działalnością operacyjną. Zależności powyższe mają też wyraźne odniesienie do kwestii środowiskowych. Jeśli bowiem znaczący odsetek płatności jest jednak nadal połączony z produkcją rolniczą i mogą przez to podwyższać intensywność gospodarowania, to w ten sposób mogą pojawić się dodatkowe obciążenia dla środowiska przyrodniczego. Oczywiście wymogi *cross-compliance* do jakiegoś stopnia mogą neutralizować te zagrożenia negatywnymi efektami zewnętrznymi. W tym samym kierunku powinny oddziaływać programy rolno-środowiskowe, ale uczestnictwo w nich nie jest przecież powszechne. Przed szczególnie trudnymi wyzwaniami w powyższym kontekście

⁶⁷ Wniosek taki potwierdzają rankingi przedsiębiorstw wielkotowarowych, które od 1995 roku sporządza IERIGŻ-PIB. W roku 2011 przygotowuje się siedemnastą już edycję (za rok 2010) tegoż rankingu.

Tabela 32

Statystyka opisowa panelu gospodarstw osób fizycznych dla roku 2009

LP	Wyszczególnienie	J.m.	Liczba gospodarstw	Średnia arytmetyczna	Mediana	Min	Max	Odczylenie standardowe	Współczynnik zmienności
1	Rentowność kapitału własnego	%	7 208	2,5	1,4	-55,0	113,0	12,2	487,9
2	Rentowność aktywów ogółem	%	7 208	2,1	1,5	-55,0	82,0	10,5	494,0
3	Zwrot gotówkowy z kapitału własnego	%	7 208	17,0	15,0	-27,0	165,0	11,5	67,8
4	Zwrot gotówkowy z aktywów ogółem	%	7 208	14,9	13,6	-23,0	107,0	9,2	61,2
5	Udział nadwyżki bezpośredniej w produkcji rolniczej	%	7 208	51,6	51,7	-87,0	100,0	16,4	31,8
6	Płynność bieżąca	krotność	4 337	10,4	5,7	0,0	328,0	18,1	173,9
7	Płynność szybka	krotność	4 337	4,1	1,8	0,0	213,0	8,7	214,7
8	Pokrycie kredytów ogółem przepływami pieniężnymi	krotność	4 393	3,6	1,3	-12,0	290,0	10,1	282,8
9	Pokrycie inwestycji	krotność	3 172	5,1	2,4	-8,0	113,0	7,7	150,2
10	Wielkość ekonomiczna	zł	7 208	179 990,6	107 375,4	12 156,0	10 281 289,0	324 755,8	180,4
11	Zmiana wartości kapitału własnego	zł	7 208	-16 017,4	-18 993,0	-1 094 796,0	3 013 620,0	103 550,0	-646,5
12	Inwestycje brutto	zł	7 208	42 550,6	0,0	0,0	1 944 152,0	122 636,7	288,2
13	Inwestycje netto	zł	7 208	14 470,3	-10 029,0	-767 883,0	1 786 253,0	115 218,1	796,2
14	Przepływy pieniężne (1)	zł	7 208	88 025,8	52 980,0	-547 701,0	3 764 715,0	134 794,4	153,1
15	Przepływy pieniężne (2)	zł	7 208	53 069,4	36 097,0	-1 641 418,0	3 291 904,0	113 023,2	213,0
16	Stopa subsydiowania I	%	7 208	30,8	22,6	0,0	610,0	34,7	112,8
17	Stopa subsydiowania II	%	7 208	79,2	63,1	-18 034,0	32 443,0	818,0	1 032,7
18	Stopień odłączenia I dopłat do działalności operacyjnej od produkcji	%	6 870	57,4	60,2	0,0	100,0	19,7	34,4
19	Stopień odłączenia II dopłat od produkcji	%	6 947	60,7	62,8	0,0	100,0	19,3	31,7
20	Udział dopłat do działalności operacyjnej w całości dopłat	%	6 947	92,7	100,0	0,0	100,0	17,3	18,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

Tabela 33

Kształtowane się średnich wartości wybranego zestawu mierników i wskaźników w panelu gospodarstw osób fizycznych w latach 2005-2009

LP	Wyszczególnienie	J.m.	Lata 2005-2008	2005	2006	2007	2008	2009
1	Rentowność kapitału własnego	%	5,7	4,6	7,0	7,1	3,9	2,5
2	Rentowność aktywów ogółem	%	4,9	4,0	6,1	6,2	3,3	2,1
3	Zwrot gotówkowy z kapitału własnego	%	16,4	15,6	17,1	16,7	16,3	17,0
4	Zwrot gotówkowy z aktywów ogółem	%	14,4	13,6	15,0	14,6	14,4	14,9
5	Udział nadwyżki bezpośredniej w produkcji rolniczej	%	56,7	58,1	58,3	57,7	52,8	51,6
6	Płynność bieżąca	krotność	9,4	9,0	9,2	9,3	10,3	10,4
7	Płynność szybka	krotność	3,4	3,1	3,8	3,4	3,4	4,1
8	Pokrycie kredytów ogółem przepływami pieniężnymi	krotność	3,3	3,2	3,2	3,2	3,6	3,6
9	Pokrycie inwestycji	krotność	4,1	4,6	3,2	4,0	4,9	5,1
10	Wielkość ekonomiczna	zł	174 496,5	168 463,4	178 391,2	180 195,2	170 936,3	179 990,6
11	Zmiana wartości kapitału własnego	zł	23 306,0	-8 126,1	30 377,1	52 468,9	18 504,1	-16 017,4
12	Inwestycje brutto	zł	40 493,6	28 745,3	47 215,0	48 316,1	37 698,0	42 550,6
13	Inwestycje netto	zł	17 490,2	7 772,1	25 793,3	25 227,3	11 168,2	14 470,3
14	Przepływy pieniężne (1)	zł	77 132,1	68 151,4	75 217,8	82 139,1	83 020,0	88 025,8
15	Przepływy pieniężne (2)	zł	46 751,7	37 568,1	44 156,2	50 330,6	54 952,0	53 069,4
16	Stopa subsydiowania I	%	19,2	15,0	21,1	15,4	25,5	30,8
17	Stopa subsydiowania II	%	55,6	44,5	48,7	54,5	74,7	79,2
18	Stożenie odłączenia I dopłat do działalności operacyjnej od produkcji	%	54,5	58,5	52,4	51,2	56,0	57,4
19	Stożenie odłączenia II dopłat od produkcji	%	56,8	58,5	52,8	57,1	59,1	60,7
20	Udział dopłat do działalności operacyjnej w całości dopłat	%	93,5	99,9	99,1	89,8	93,3	92,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

stają gospodarstwa mające dobre gleby, a więc predestynowane w pierwszym rzędzie do prowadzenia intensywnej produkcji rolniczej. Z powyższego widać, jak w przypadku subsydiowania pojawia się nader złożony układ współzależności, dotyczący funkcji celów rolników, ich motywacji, nastawień i oczekiwań. Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionych wyżej faktów i relacji, nasuwa się również i inny bardziej ogólny wniosek: przy tak znacznym nadal powiązaniu subsydiów z produkcją rolniczą nie ma żadnych merytorycznych przeszkód, by nie badać ich wpływu na efektywność finansową, techniczną, alokacyjną i ekonomiczną.

Próbując bardzo wstępnie określić wpływ wskaźników zależności gospodarstw od subsydiów na inne relacje zestawione w tabeli 33, warto zwrócić uwagę na następujące fakty:

- Aż do roku 2007 wyższemu subsydiowaniu towarzyszyła poprawa rentowności kapitału własnego i aktywów ogółem. W dwóch kolejnych latach zaobserwowano jednak gwałtowny ich spadek. W konsekwencji w roku 2009 były one niższe niż w roku 2005, a więc w pierwszym roku pełnego już naszego członkostwa w UE. Na pewno kształtowanie się obydwu rentowności w latach 2008-2009 w dużym stopniu wynikało z pogorszenia się relacji cenowych w rolnictwie w tym dwuleciu, którym towarzyszył jednak wciąż szybki wzrost wynagrodzeń netto w gospodarce narodowej. Te przeciwstawne tendencje w otoczeniu rolnictwa musiały się w sposób naturalny przełożyć na radykalny spadek rentowności, gdyż w ich formułach obliczeniowych znajduje się umowne wynagrodzenie pracy własnej. Sensowność takiego wyjaśnienia potwierdza kształtowanie się zwrotu gotówkowego z kapitału własnego i aktywów ogółem, które w roku 2009 były wyższe niż w roku 2005.
- Rosnące uzależnienie gospodarstw od subsydiów pozytywnie przekładało się natomiast na ich płynność, wypłacalność i inwestowanie oraz zasoby środków pieniężnych. Oznacza to m.in., że poprawił się potencjał finansowy badanych gospodarstw, a więc mogły one rozważać bardziej ambitne strategie restrukturyzacyjne, dostosowawcze i rozwojowe. Były one też w stanie skuteczniej radzić sobie z różnego typu rodzajami ryzyka, w tym do pewnego stopnia też z tą jego częścią, która związana była z występowaniem anomalii pogodowych.

W tabeli 34 przedstawiono analizowany zestaw mierników i wskaźników pod kątem ich kształtowania się na tle rosnącej wielkości ekonomicznej gospodarstw. Należy zauważyć, że:

- Po pierwsze, wraz ze wzrostem skali działalności następowało praktycznie stałe zmniejszanie się zależności gospodarstw od subsydiów. Wynika to

Tabela 34

Kształtowanie się wybranych mierników i wskaźników w zależności od wielkości ekonomicznej gospodarstw osób fizycznych w 2009 roku

LP	Wyszczególnienie	J.m.	Bardzo małe (A)		Małe (B)		Średnio-małe (C)		Średnio-duże (D)		Duże (E)		Bardzo duże (F)	
			Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	Rok 2009	Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009
1	Rentowność kapitału własnego	%	-3,4	-7,6	2,2	-1,4	7,9	4,8	11,4	9,2	15,4	15,2	25,7	22,5
2	Rentowność aktywów ogółem	%	-3,3	-7,3	2,0	-1,2	7,0	4,5	9,8	8,0	12,3	12,5	18,1	16,8
3	Zwrot gotówkowy z kapitału własnego	%	12,5	12,9	14,5	15,0	17,1	17,5	19,5	20,6	22,9	24,3	34,5	32,7
4	Zwrot gotówkowy z aktywów ogółem	%	11,9	12,5	13,3	13,9	14,9	15,2	16,1	16,8	17,7	19,1	23,0	23,9
5	Udział nadwyżki bezpośrednio w produkcji rolnej	%	60,4	52,8	59,1	53,0	56,2	51,3	52,8	48,8	48,5	48,5	44,7	44,7
6	Płynność bieżąca	krotność	8,7	7,3	9,4	10,9	9,7	10,9	9,0	9,8	9,8	9,9	6,3	8,4
7	Płynność szybka	krotność	3,4	2,8	3,4	4,5	3,4	4,2	3,3	3,6	3,8	3,9	3,0	4,2
8	Pokrycie kredytów ogółem przepływami pieniężnymi	krotność	4,9	3,7	3,8	4,4	3,3	3,6	2,5	2,5	2,3	2,9	3,5	3,1
9	Pokrycie inwestycji	krotność	2,6	2,7	3,3	3,8	4,1	5,2	4,7	6,6	5,9	6,0	13,4	8,4
10	Wielkość ekonomiczna	zł	27 535,0	26 326,9	68 748,5	68 389,6	152 335,4	152 820,4	296 728,8	296 630,2	719 534,4	739 768,6	4 098 799,0	4 239 867,7
11	Zmiana wartości kapitału własnego	zł	-72,1	-16 343,2	7 681,1	-19 743,6	22 732,7	-22 484,4	45 405,8	-15 076,4	97 468,4	35 687,3	226 817,2	-89 583,7
12	Inwestycje brutto	zł	4 445,6	3 838,9	14 255,6	13 399,8	37 342,7	39 093,3	79 524,8	89 777,5	172 557,4	174 634,3	215 227,5	244 801,7
13	Inwestycje netto	zł	-4 470,3	-5 114,9	302,0	-2 765,5	14 845,3	11 309,2	44 029,4	45 625,0	104 653,4	88 250,2	66 335,6	67 768,3
14	Przepływy pieniężne (1)	zł	19 362,1	19 034,2	38 411,0	40 767,7	74 606,0	82 221,1	128 553,0	150 182,6	270 726,5	327 664,3	666 169,2	773 410,9
15	Przepływy pieniężne (2)	zł	14 978,6	15 948,8	26 625,6	29 203,4	46 588,7	51 453,9	71 255,3	82 334,8	147 402,0	170 164,1	412 698,8	536 013,5
16	Stopa subsydiowania I	zł	31,7	53,2	22,1	34,4	16,6	26,2	13,6	21,9	11,1	16,3	3,8	4,7
17	Stopa subsydiowania II	%	85,4	104,7	67,6	68,5	43,0	99,3	45,3	69,7	24,3	48,5	-0,1	9,4
18	Stożenie odciążenia I dopłat do działalności operacyjnej od produkcji	%	50,2	52,6	55,5	58,1	54,7	57,6	53,7	57,4	53,8	58,6	60,8	62,5
19	Stożenie odciążenia II dopłat od produkcji w całości dopłat	%	50,6	53,2	57,2	60,7	57,7	61,6	57,0	62,1	57,5	64,3	62,1	66,1
20	Udział dopłat do działalności operacyjnej w całości dopłat	%	99,2	98,5	96,4	94,1	94,4	91,4	93,9	90,0	92,8	87,1	96,9	91,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

z administracyjnych ograniczeń górnej kwoty wsparcia inwestycji w większych gospodarstwach oraz ze zmian w strukturze produkcji rolniczej i częstotliwości korzystania z kredytów bankowych. Generalnie, z wyjątkiem gospodarstw dużych, w całym panelu obserwowano spadek udziału produkcji roślinnej w wartości produkcji rolniczej. Jak to dalej pokażemy, produkcja roślinna jest bardziej subsydiowana w Polsce niż zwierzęta. Z kolei wszystkie badania prowadzone w kraju i za granicą dowodzą, że większej skali działalności rolniczej towarzyszy przeciętnie częstsze korzystanie z kredytów bankowych. Przykładowo, najnowsze (z lipca 2011 r.) badania koniunktury w rolnictwie, przeprowadzone przez SGH, wskazują, że w gospodarstwach najmniejszych (do 3 ha) zadłużonych było 37% z nich, ale w największych – powyżej 50 ha – odsetek ten wzrósł do 85%⁶⁸. Warto dodać, że w naszym rolnictwie wciąż ponad 64% kredytów ma charakter preferencyjny⁶⁹. Korzystanie z nich pozwala łatwiej osiągnąć efekt działania dźwigni finansowej, której syntetycznym wyrazem jest wzrost rentowności kapitału własnego. Większe obiekty w tendencji odznaczały się wyższym stopniem odłączenia dopłat od produkcji rolniczej. Nieznacznie natomiast malał wtedy udział wsparcia działalności operacyjnej w całości pomocy budżetowej. Ogólnie zatem większe gospodarstwa bardziej musiały polegać na przychodach uzyskiwanych na rynku, a ich decyzje mniej były deformowane przez połączenie subsydiów z produkcją rolniczą. Ze względów oczywistych wraz z upływem czasu pogłębiała się zależność od subsydiów wszystkich wyróżnionych klas wielkości ekonomicznej gospodarstw.

- Po drugie, gospodarstwa o większej sile ekonomicznej uzyskiwały zdecydowanie wyższe rentowności kapitału własnego i aktywów ogółem oraz zwroty gotówkowe z ww. kapitału i majątku. Należy z tego wnioskować, że w badanej populacji korzyści skali bezdyskusyjnie przeważały nad niekorzyściami z nią związanymi.
- Po trzecie, gospodarstwa mniejsze wykazywały się z kolei wyższymi wskaźnikami płynności statycznej i w zakresie zdolności obsługi zadłużenia. Jednak nawet w gospodarstwach największych płynność ta kształtowała się na bezpiecznym poziomie, chociaż te obiekty znacznie częściej korzystały z kredytów bankowych i kredytów handlowych.
- Po czwarte, w roku 2009 jedynie gospodarstwa duże powiększyły stan swojego kapitału własnego. Pokazuje to złożoność i ryzykowność prowadzenia

⁶⁸ M. Kozmana, *Duże gospodarstwa w lepszej formie*, „Rzeczpospolita”, z 13.09.2011r.

⁶⁹ M. Gruda, J. Kulawik, J. Pawłowska-Tyszko, B. Wieliczko, *Finanse rolnictwa, [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2010 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

działalności rolniczej oraz rosące uzależnienie osiąganych w niej wyników od kształtowania się ogólnej koniunktury gospodarczej.

W tabeli 35 przedstawiono zmienność zestawu wyróżnionych mierników i wskaźników w sześciu typach produkcyjnych. Tu także wraz z upływem czasu obserwujemy rosące uzależnienie gospodarstw od subsydiów. Przyczyna jest prosta: stopniowe zrównywanie dopłat bezpośrednich do poziomu uzgodnionego w Kopenhadze oraz sukcesywne uruchamianie kolejnych działań w ramach nowego PROW.

Z wyjątkiem typu „Zwierzęta trawożerne”, w którym to w roku 2009 stopa subsydiowania II (iloraz sumy dopłat i dotacji oraz dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego) przekraczała 100%, w pozostałych gospodarstwach w typie „Uprawy polowe” zależność od subsydiów była najsilniejsza. Nieco więcej niż połowa tych subsydiów miała w nich charakter odłączony od produkcji rolniczej a 96-97% całości otrzymanego przez nie wsparcia budżetowego dotyczyło działalności operacyjnej. Obiekty nastawione na powyższe uprawy użytkowały przeciętnie największy areal (blisko 62 ha UR na gospodarstwo), uzyskiwały najwyższą rentowność kapitału własnego i aktywów ogółem, odznaczały się jednymi z najwyższych wskaźników płynności, ale nieco gorszymi wskaźnikami pokrycia kredytów i inwestycji generowanymi przepływami pieniężnymi. Warto jednakże zauważyć, że w typie „Uprawy polowe” dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na osobę pełnozatrudnioną w 2009 r. (34,2 tys. zł) ustępował wyraźnie wskaźnikowi osiąganemu w typie „Uprawy ogrodnicze” (64,3 tys. zł) oraz w typie „Zwierzęta ziarnożerne” (62,1 tys. zł).

Na drugim biegunie, a więc najmniej uzależnionym od subsydiów, były gospodarstwa specjalizujące się w uprawach ogrodniczych. Subsidia były w nich bardziej odłączone od produkcji niż w gospodarstwach nastawionych na uprawy polowe, ale z drugiej strony mniejszy ich odsetek trafiał do działalności operacyjnej. Jednostki te były najmniejsze, jeśli mierzymy to arealem użytków rolnych (9,5 ha przeciętnie), ale pod względem wielkości ekonomicznej były ok. 3,7 razy większe niż obiekty polowe. Gospodarstwa ogrodnicze osiągały nieco tylko niższą rentowność kapitału własnego i aktywów ogółem w stosunku do polowych, wyraźnie jednak nad nimi górowały zwrotami gotówkowymi z kapitału własnego i aktywów oraz odsetkiem nadwyżki bezpośredniej generowanej z produkcji rolniczej. W przypadku statycznej płynności i zdolności obsługi kredytu, gospodarstwa ogrodnicze były w gorszej sytuacji niż gospodarstwa polowe, ale za to ich przepływy pieniężne wystarczały do realizowania szerszego programu inwestycji. Niestety, w roku 2009 „ogrodnicy” zredukowali swój stan kapitału własnego, a więc dysponowali nieco niższym potencjałem finansowym, nadającym się m.in. do absorbowania na przykład ryzyka. Jak już wcześniej sygnalizowano, w roku 2009 gospodarstwa ogrodnicze uzyskały najwyższy dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na jedną osobę pełnozatrudnioną rekrutującą się z członków rodziny.

Tabela 35

Kształtowanie się wybranych mierników i wskaźników w zależności od typu produkcyjnego gospodarstw osób fizycznych w 2009 roku

LP	Wyszczególnienie	J.m.	Uprawy polowe (1)		Uprawy ogrodnicze (2)		Uprawy trwałe (4)		Zwierzęta trawożerne (5;6)		Zwierzęta ziarnożerne (7)		Mieszane (8)	
			Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009	Lata 2005-2008	2009
1	Rentowność kapitału własnego	%	10,0	6,1	9,4	5,9	4,6	-2,1	7,0	0,9	7,0	8,4	2,9	-0,2
2	Rentowność aktywów ogółem	%	8,5	5,4	7,0	4,4	4,1	-1,7	6,2	0,9	6,1	7,1	2,6	-0,3
3	Zwrot gotówkowy z kapitału własnego	%	20,9	20,1	25,2	24,7	16,6	13,0	16,2	14,7	16,8	20,4	14,4	15,7
4	Zwrot gotówkowy z aktywów ogółem	%	17,2	16,9	19,6	20,1	14,5	11,3	14,5	13,1	14,4	17,5	13,1	14,2
5	Udział nadwyżki bezpośredniej w produkcji rolniczej	%	62,4	54,0	71,7	70,9	81,9	76,9	63,3	53,2	42,1	43,1	54,5	48,8
6	Płynność bieżąca	krotność	8,2	10,5	4,9	5,3	8,1	6,6	8,4	10,4	10,2	10,3	10,6	11,6
7	Płynność szybka	krotność	4,2	5,6	3,0	3,1	3,1	2,1	2,8	3,7	3,4	3,5	3,6	4,3
8	Pokrycie kredytów ogółem przepływami pieniężnymi	krotność	2,8	3,4	2,4	2,9	2,7	2,4	3,8	3,7	2,9	3,3	3,5	3,9
9	Pokrycie inwestycji	krotność	4,5	4,9	5,3	6,9	3,6	3,5	4,2	5,7	4,5	5,0	3,8	4,7
10	Wielkość ekonomiczna	zł	149 475,4	140 807,6	502 653,0	520 508,1	77 462,3	78 964,3	139 374,1	147 678,7	322 129,0	366 819,9	125 623,6	122 386,0
11	Zmiana wartości kapitału własnego	zł	35 682,0	-35 702,6	42 227,6	34 371,7	19 873,2	-17 176,2	32 170,3	-8 615,6	24 743,9	-3 169,4	13 228,8	-22 468,1
12	Inwestycje brutto	zł	61 873,7	64 855,1	113 870,6	54 890,2	46 252,0	41 974,6	42 476,2	39 197,8	46 691,8	61 155,0	25 030,4	26 814,2
13	Inwestycje netto	zł	31 208,5	29 569,5	57 955,3	-11 831,3	4 686,8	-5 008,7	22 766,2	14 630,2	21 139,7	29 076,5	7 246,6	6 019,1
14	Przepływy pieniężne (I)	zł	109 566,5	113 171,3	167 286,2	180 632,1	90 213,7	69 823,8	75 800,9	74 900,5	94 249,0	135 088,6	54 019,4	61 018,2
15	Przepływy pieniężne (2)	zł	66 199,7	62 049,1	82 795,2	88 898,2	51 801,2	26 645,2	41 866,3	43 565,7	58 920,6	86 679,6	35 766,5	41 506,4
16	Stopa subsydiowania I	zł	27,1	46,6	4,4	8,9	9,3	16,6	19,6	30,0	11,7	15,1	21,5	34,3
17	Stopa subsydiowania II	%	69,3	66,4	9,0	23,2	29,2	31,4	44,3	118,6	31,3	52,4	72,6	77,1
18	Stożek odłączenia I dopłat do działalności operacyjnej od produkcji	%	52,2	55,6	65,0	68,8	83,6	80,7	55,3	57,8	54,1	58,8	52,2	54,3
19	Stożek odłączenia II dopłat od produkcji w wartości dopłat	%	53,7	57,0	66,3	71,0	84,4	82,2	58,4	62,6	57,3	63,5	54,1	57,2
20	Udział dopłat do działalności operacyjnej w wartości dopłat	%	97,0	96,7	95,3	90,9	95,4	92,2	93,9	90,0	94,0	90,0	96,4	94,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

Bazując na przygotowanym zestawie mierników i wskaźników, wykonano także obliczenia regresji prostej i wielorakiej, aby spróbować ustalić wpływ subsydiów na efektywność finansową. Jako zmienne objaśniane (zależne) przyjęto dwa wskaźniki rentowności, dwa zwroty gotówkowe oraz udział nadwyżki bezpośredniej w wartości produkcji rolniczej. Założono dalej, że poziom istotności α równy będzie 0,05. W dalszej części skomentowane zostaną tylko zależności istotne statystycznie.

W tabeli 36 zestawiono rezultaty estymacji modeli regresji prostej. Na wstępie warto zauważyć, że zmienna niezależna „Stopa subsydiowania II” nie wpływała w sposób istotny statystycznie na żadną z pięciu zmiennych zależnych. W przypadku natomiast pozostałych zmiennych niezależnych, które opisują zależność badanych gospodarstw od subsydiów, uzyskane wyniki są bardzo zróżnicowane. I tak, „Stopa subsydiowania I” częściej (trzy przypadki) ujemnie oddziaływała na obydwie rentowności oraz udział nadwyżki bezpośredniej w wartości produkcji, ale dodatkowo na zwroty gotówkowe. Obydwa sposoby mierzenia odłączenia subsydiów od produkcji rolniczej z kolei nie pozostawały w żadnym istotnym związku z rentownościami, ale różnokierunkowo wpływały na zwroty i udział nadwyżki bezpośredniej w wartości produkcji. Wreszcie, udział dopłat do działalności operacyjnej w całkowitej kwocie wsparcia budżetowego pozytywnie wpływał na rentowność i zwroty gotówkowe, ale negatywnie na generowanie nadwyżki bezpośredniej z produkcji rolniczej. Ogólnie jednak współczynniki regresji i determinacji osiągały niskie wartości. To jednoznaczna przestroga, by bardzo ostrożnie interpretować uzyskane rezultaty.

Jak wiadomo, regresja prosta oddaje zależności brutto między tylko dwoma zmiennymi. Dlatego też większą wartość orzekającą przypisuje się regresji wielorakiej, chociaż trzeba się w niej liczyć z tym, że do ostatecznego modelu wcale nie muszą wejść zmienne niezależne ujęte w finalnym modelu w regresji prostej. Tak rzeczywiście stało się w panelu analizowanych gospodarstw. Jak wynika bowiem z tabeli 37, tylko jedna zmienna niezależna opisująca zależność gospodarstw osób fizycznych od subsydiów – „Stopień odłączenia dopłat od produkcji II” – weszła do ostatecznego oszacowania, oddziałując istotnie statystycznie jednak tylko na zwroty gotówkowe i udział nadwyżki bezpośredniej w wartości produkcji. Nawet w przypadku zwrotów gotówkowych wpływ powyższej zmiennej niezależnej był znów różny. Także pozostałe zmienne niezależne zestawione w tabeli 37 rozmaicie wpływały na zmienne zależne, i to nie wszystkie w sposób statystycznie istotny. Wyjątkiem jest tu tylko wielkość ekonomiczna. Wpływała ona na wszystkie pięć zmiennych objaśniających, ale ponownie w sposób odmienny. W powyższym kontekście uzasadniony jest wniosek, że zaprezentowane obli-

czenia regresyjne należy traktować wyłącznie jako pierwsze przybliżenie do rozpoznania rzeczywiście występujących zależności lub jako dowód wręcz ich braku. W kolejnych latach badań zostanie rozszerzony zbiór zmiennych objaśniających oraz spróbuje się precyzyjniej opisać kanały wpływów subsydiów na ekonomikę i finanse gospodarstw rolniczych.

Tabela 36

Wyniki oszacowania regresji prostej

Wyszczególnienie		Zmienne zależne				
Zmienne niezależne	Parametry statystyczne	Rentowność kapitału własnego	Rentowność aktywów ogółem	Zwrot gotówkowy z kapitału własnego	Zwrot gotówkowy z aktywów ogółem	Udział nadwyżki bezpośredniej w produkcji rolniczej
Stopa subsydiowania I	Stała równania	2,95 (15,38)	2,50 (15,22)	16,28 (89,81)	14,21 (99,04)	54,38 (214,83)
	Współczynnik regresji	-0,015 (3,55)	-0,013 (3,54)	0,02 (6,16)	0,02 (7,76)	-0,09 (16,83)
	Współczynnik determinacji R^2	0,00160	0,00160	0,0051	0,0081	0,0377
Stopień odłączenia I dopłat do działalności operacyjnej od produkcji	Stała równania			18,91 (32,59)	17,20 (37,93)	47,58 (57,13)
	Współczynnik regresji			-0,03 (2,75)	-0,03 (4,40)	0,06 (4,00)
	Współczynnik determinacji R^2			0,0010	0,0029	0,0024
Stopień odłączenia II dopłat od produkcji	Stała równania			18,79 (32,81)	17,24 (38,47)	47,92 (58,18)
	Współczynnik regresji			-0,03 (2,75)	-0,03 (4,72)	0,05 (3,64)
	Współczynnik determinacji R^2			0,0010	0,0033	0,0019
Udział dopłat do działalności operacyjnej w całości dopłat	Stała równania	0,44 (0,46)	0,45 (0,56)	11,65 (12,62)	10,12 (14,17)	59,08 (42,43)
	Współczynnik regresji	0,06 (4,89)	0,05 (5,16)	0,07 (6,27)	0,06 (6,91)	-0,12 (7,06)
	Współczynnik determinacji R^2	0,0110	0,0123	0,0183	0,0223	0,0232

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

Tabela 37

Wyniki oszacowania regresji wielorakiej

Wyszczególnienie		Zmienne zależne				
Zmienne niezależne	Parametry statystyczne	Rentowność kapitału własnego	Rentowność aktywów ogółem	Zwrot gotówkowy z kapitału własnego	Zwrot gotówkowy z aktywów ogółem	Udział nadwyżki bezpośrednio w produkcji rolniczej
Płynność bieżąca	<i>Współczynnik regresji</i>	-	0,02660	-0,04041	-	-
	<i>test t-Studenta</i>	-	(3,80)	(4,34)	-	-
Stopień odłączenia II dopłat i dotacji od produkcji	<i>Współczynnik regresji</i>	-	-	0,00005	-0,03721	0,06721
	<i>test t-Studenta</i>	-	-	(33,00)	(4,53)	(4,08)
Przepływy pieniężne (1)	<i>Współczynnik regresji</i>	0,00005	0,00004	-	0,00004	0,00003
	<i>test t-Studenta</i>	(31,41)	(31,14)	-	(34,50)	(13,87)
Wielkość ekonomiczna	<i>Współczynnik regresji</i>	0,00000	0,00000	-0,00001	-0,00001	-0,00001
	<i>test t-Studenta</i>	(4,9)	(4,92)	(12,64)	(14,33)	(14,22)
Inwestycje brutto	<i>Współczynnik regresji</i>	-	-	-0,00001	-0,00001	-
	<i>test t-Studenta</i>	-	-	(8,22)	(12,22)	-
	<i>Stała równania</i>	0,76	0,87	15,85	15,53	46,35
	<i>test t-Studenta</i>	(3,64)	(4,83)	(66,43)	(29,35)	(43,66)
	Liczba obserwacji	3 883	3 883	3 883	3 883	3 883
	<i>Współczynnik determinacji R²</i>	0,2841	0,2825	0,2442	0,2558	0,0585

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Polskiego FADN.

6. Koszty administracyjne i transakcyjne subsydiowania rolnictwa

6.1. Koszty transakcyjne w ekonomii

Ekonomia kosztów transakcyjnych (ang. *transaction costs economics*, TCE) przyjmuje założenie, że wymiana nie może się odbywać bezkosztowo⁷⁰. Jej fundamentem jest tzw. hipoteza różnicującego dopasowania (ang. *the discriminating alignment hypothesis*). Orzeka ona, że zależnie od charakterystyk transakcji (specyficzność wykorzystywanych aktywów, niepewność oraz częstota) i cech behawioralnych (ograniczona racjonalność i oportunizm) agenci ekonomiczni wybierają będą określone instytucje, formy organizacyjne i transakcje, które zminimalizują koszty wymiany. Same zaś koszty transakcyjne wynikają z transferu praw własności między ww. agentami.

Najczęstszym zarzutem formułowanym wobec ekonomii kosztów transakcyjnych jest rozdzźwięk (luka) między jej dorobkiem teoretycznym a szczupłością praktycznych propozycji pomiarów kosztów transakcyjnych. Niektórzy badacze uważają jednak, że jest to oznaka siły samej teorii tej ekonomii, a dodatkowo można wtedy abstrahować od ryzykownego pomiaru struktury rządzenia, która często ma mimo wszystko mało istotne znaczenie. Inni ekonomiści z kolei stoją na stanowisku, że koszty transakcyjne trzeba szacować, bo inaczej nie będzie się nimi zarządzać. Od razu jednak dodają, że ustalenie poziomu i struktury powyższych kosztów jest trudne, co najmniej z czterech powodów:

- (1) nie ma zgody na poziomie teoretycznym, czym one w istocie są, jeśli chcemy być precyzyjni. Wielość spotykanych ujęć jest interesująca od strony koncepcyjnej, ale problem polega na tym, że nie przełożyła się ona dotychczas na szeroko zaakceptowany standard ich mierzenia;
- (2) w praktyce bardzo trudno jest rozróżnić koszty produkcyjne od kosztów transakcyjnych;
- (3) jeśli koszty transakcyjne są bardzo wysokie, to w ogóle transakcja może nie być zawarta. Wprawdzie każdorazowo przy ich ocenie dla różnych wariantów działania odniesieniem powinna być kategoria kosztów alternatywnych, ale te z kolei nie są łatwo identyfikowalne, a więc i kwantyfikowalne;
- (4) zróżnicowanie charakterystyk agentów ekonomicznych prowadzi do różnic w poziomie i strukturze kosztów transakcyjnych, które są trudne do uchwycenia przez badaczy. Dzieje się tak m.in. i przez to, że dane o tych

⁷⁰ A. Royer, *Transaction cost in milk marketing: a comparison between Canada and Great Britain*, „Agricultural Economics”, vol. 42, no. 2, 2011.

kosztach pochodzą ze źródeł zorientowanych w pierwszym rzędzie na zaspokajanie innych potrzeb decyzyjnych i/lub politycznych.

W powyższym kontekście nie może zaskakiwać wielość propozycji mierzenia kosztów transakcyjnych. Przykładowo, w sektorze finansowym dosyć popularne jest ich określenie przez ustalenie różnicy między ceną płaconą przez kupującego a ceną uzyskiwaną przez sprzedającego. Inni koncentrują się natomiast na ustaleniu zasobów użytych przez strony transakcji, od momentu jej zainicjowania, przez zawarcie, a później egzekwowanie. To podejście dominuje w obszarze ochrony środowiska i w ekologii, a więc tam, gdzie mamy do czynienia z dostarczaniem dóbr publicznych i optymalizacją efektów zewnętrznych. Wreszcie, spotkać można metodologię, która orientuje się na oszacowanie kosztów wymiany (ang. *the cost of exchange*, COE). Sama nazwa sugeruje, że COE ma zastosowanie głównie w sferze obrotu dobrami (produktami) materialnymi. Próbę zestandaryzowania metodologii wyznaczania COE podjęli A. Benham i L. Benham⁷¹. Koszty te ta dwójka ekonomistów definiuje jako koszty alternatywne, które jednostka musi ponieść, by uzyskać specyficzne dobro w ustalonej formie wymiany i strukturze instytucjonalnej. W zapisie symbolicznym koszty te wyrażono jako C_{ijkm} , przy czym przez C rozumie się łączne koszty alternatywne zaangażowania zasobów, pieniędzy, czasu i dóbr/usług przez jednostkę i-tą dla uzyskania dobra j-tego, w formie wymiany k-tej (rynek zorganizowany vs. niezorganizowany; wymiana pieniężna vs. barter) i m-tej strukturze instytucjonalnej. Empiryczne określenie kosztów wymiany wymaga spełnienia przy tym trzech warunków:

1. Wyspecyfikowania w sposób wysoce zdetalizowany charakteru transakcji.
2. Wyselekcjonowania jednostek z określonymi charakterystykami, na ściśle zdefiniowanym rynku i w danych ramach instytucjonalnych.
3. Przeprowadzenia wywiadów z uczestnikami transakcji w celu określenia pełnych nakładów czasu, wydatków pieniężnych i poniesionych nakładów materialnych dla jej zawarcia.

Koszty wymiany składają się z kosztów samych użytych dóbr/usług oraz kosztów transakcyjnych, ale w praktyce bardzo trudno jest te dwa komponenty precyzyjnie wyodrębnić. Jeśli chodzi o koszty transakcyjne, to Benhamowie powtarzają ustalenia innych badaczy: bardzo dobrze byłoby znać ich poziom, ale w praktyce niewiele jest badań empirycznych nacełowanych na ich zmierzenie. Wynika to przede wszystkim z braku jednolitego standardu terminologicznego i operacyjnego. Na pocieszenie można tu podać, że również koszty pro-

⁷¹ A. Benham, L. Benham, *Measuring the cost of change*, In: Ménard C. (Ed.), *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives From New Institutional Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2005.

dukcji nie są dobrze zdefiniowane w modelach neoklasycznych. Prawdopodobnie w rachunkowości finansowej koszty te są najbardziej zestandaryzowane, ale nie można już tego powiedzieć o rachunkowości zarządczej. Jednak żadna z rachunkowości wprost nie zajmuje się kosztami transakcyjnymi ani ich składnikami. Należy podejrzewać, że albo koszty te nie są znaczące, albo też nie myśli się w ogóle w tej konwencji, bo ekonomia kosztów transakcyjnych nie jest zaliczana zazwyczaj do głównego nurtu ekonomii.

Benhamowie *explicitie* nie przytaczają własnej definicji kosztów transakcyjnych. Bardzo ogólnie nawiązują przy tym do poglądów K.J. Arrowa, C.D. Northa i E.O. Williamsona, a więc trzech wybitnych amerykańskich noblistów. Natomiast szeroko odwołują się do propozycji T. Eggertssona z 1990 r., oraz E. Furubotna i R. Richtera z 1997 r. Eggertsson stwierdził po prostu, że kosztami transakcyjnymi są koszty powstające, gdy jednostki wymieniają prawa własności do aktywów ekonomicznych i egzekwują swe wyłączne do nich roszczenia. Kiedy informacja ma swój koszt, różne rodzaje aktywności związane z wymianą praw własności między jednostkami powodują powstawanie kosztów transakcyjnych. Aktywności te obejmują:

1. Poszukiwanie informacji o rozkładach cen i jakości towarów i nakładów pracy, potencjalnych nabywcach i odbiorcach, ich zachowaniach i innych charakterystykach.
2. Negocjowanie, a więc określanie prawdziwej pozycji stron transakcji, gdy ceny ustalane są w sposób endogeniczny (w ramach kontraktu).
3. Zawarcie kontraktu.
4. Monitorowanie przestrzegania przez strony kontraktów przyjętych warunków i zobowiązań.
5. Egzekwowanie kontraktu i wykrywanie zagrożeń dla jego wykonania.
6. Ochrona praw własności przed ich naruszeniem przez osoby trzecie, do których zalicza się również władze publiczne.

Furubotn i Richter przyjęli z kolei, że koszty transakcyjne obejmują koszty wykorzystanych zasobów do stworzenia, zachowania, eksploataowania i zmieniania instytucji oraz organizacji. Jeśli natomiast koszty te rozpatrujemy w relacji do istniejących praw własności i praw regulujących kontrakty, składają się one z kosztów zdefiniowania i pomiaru zasobów lub roszczeń, powiększonych o koszty korzystania i egzekwowania wyspecyfikowanych praw. W przypadku zaś transferu praw własności i ustalenia lub transferu praw rządzących kontraktami zawieranymi między osobami fizycznymi lub prawnymi koszty transakcyjne składają się z kosztów informacji, negocjacji i egzekucji. Furubotn i Richter wyróżniają trzy rodzaje kosztów transakcyjnych:

- (1) rynkowe, gdy wykorzystuje się mechanizmy rozmaitych rynków,

- (2) zarządcze, jeśli wykonuje się prawa regulujące zachowaniem firm (podmiotów gospodarczych),
- (3) polityczne. Tu koszty związane są z korzystaniem i zmienianiem instytucjonalnych ram, mechanizmów i instrumentów polityki.

W każdym z ww. rodzajów kosztów transakcyjnych mamy do czynienia z ich komponentem stałym oraz zmiennym. Pierwszy dotyczy zrealizowania specyficznych inwestycji, drugi natomiast zależy od wolumenu transakcji.

Według Benhamów oszacowanie kosztów transakcyjnych może być w istocie problematyczne, gdyż w praktyce często ustalane są one łącznie z kosztami produkcji. Mimo to warto cały czas pamiętać, że koszty transakcyjne wywierają pierwszorzędny wpływ na mikroekonomiczną krzywą możliwości produkcyjnych i ściśle z nią związaną granicę (ang. *frontier*) efektywności technicznej, a w ślad za tym i produktywność całkowitą czynników produkcji (TFP). Niższe koszty transakcyjne to większy wolumen handlu, większa specjalizacja, zmiany w kosztach produkcji i wyższa jej wielkość. Z kolei zmiany w kosztach produkcji wywierają zwrotny wpływ na koszty transakcyjne. Gdy koszty transakcyjne są bardzo wysokie, w ogóle może nie dojść do zawarcia transakcji. Jeśli nawet ta ostatnia dojdzie do skutku, to może pojawić się problem z określeniem cen wyrażonych w pieniądzu. Ustalenia powyższe prowadzą do konkluzji bardziej generalnej: w realnym świecie bardzo trudno spotkać sytuację, w której funkcjonuje prawo jednej ceny, orzekające, że na rynkach konkurencyjnych wszystkie jednostki napotykać takie same ceny danego dobra/usługi. Podstawową przyczyną niezachodzenia powyższego prawa jest istnienie kosztów transakcyjnych i kosztów wymiany. Oznacza to, że w wyjątkowych tylko przypadkach wszyscy uczestnicy transakcji napotykać identyczne koszty alternatywne. Innymi słowy, raczej wyjątkiem, a nie regułą jest, że wszyscy potencjalni uczestnicy ponoszą takie same koszty transakcyjne i koszty wymiany.

Istnieje kilka przyczyn, iż obydwie rodzaje ostatnio wymienionych kosztów wykazują znaczną zmienność między jednostkami/agentami ekonomicznymi, ich grupami oraz krajami. Jeśli chodzi o poziom krajów, to różnice kosztów wymiany i kosztów transakcyjnych wynikają ze stosowanych w nich taryf celnych i innych instrumentów ochrony rynku wewnętrznego, nakładanych podatków, zakresu kontroli cen, dyskryminacji cenowej, monopolizacji gospodarki, asymetrii informacji, specyficzności aktywów, zachowań strategicznych oraz oportunistycznych firm. Na to wszystko nakładają się regulacje państwowe, ich monitorowanie, działanie grup interesu, pogoń za rentą, logika procesów politycznych, zachowania biurokratów, więzi nieformalne między politykami, grupami interesu i administracją, rozmaite reżimy prawne, rozwiązania instytucjonalne, stan i jakość kapitału ludzkiego i społecznego, szeroko rozumiana jakość

rządzenia. Jak widać, przeplatają się tu oddziaływania bezpośrednie i pośrednie, często bardzo trudne do zidentyfikowania, a więc i skomplikowane oraz niełatwo poddające się pomiarowi ilościowemu, gdy np. chce się ustalić absorbowanie przez nie zasobów, i to w konwencji ich kosztu alternatywnego. W sumie okoliczności te komplikują m.in. międzynarodowe porównania kosztów transakcyjnych różnych schematów subsydiowania rolnictwa, nawet w pozornie bardzo ujednoliconym systemie, jakim ma być WPR.

W przypadku jednostek i ich grup, np. gospodarstw/przedsiębiorstw rolniczych, zmienność kosztów wymiany i kosztów transakcyjnych ma swe źródło przede wszystkim w różnicach kosztów transportu i komunikacji oraz w kosztach alternatywnych czasu. Także i tu trzeba dodać jeszcze inne czynniki różniące wyżej wymienione koszty. Benhamowie zaliczają do nich: specjalizację w określonych transakcjach oraz częstość ich zawierania, zdolności negocjacyjne, posiadanie wiedzy o charakterze lokalnym (pozwala to działać szybciej, skuteczniej i taniej, a więc i przy niższych kosztach wymiany oraz kosztach transakcyjnych), dysponowanie siecią kontaktów osobistych, czyli składnikiem zaufania i kapitału społecznego, politycznych oraz przynależnością do uprzywilejowanej grupy etnicznej. Oczywiście te charakterystyki wchodzą w rozmaite interakcje z środowiskiem prawno-regulacyjnym i instytucjonalnym, co jeszcze bardziej zwiększa zmienność jednostkowych lub grupowych kosztów wymiany i kosztów transakcyjnych. Warto przy tym pamiętać cały czas o zastrzeżeniu poczynionym już wcześniej, że z reguły na poziomie mikro nie rejestruje się oddzielnie interesujących nas kosztów, a wiele jednostek/aktorów ekonomicznych w ogóle nie prowadzi żadnej systematycznej ewidencji gospodarczej. Stąd też badacze uciekają się zazwyczaj do wywiadów lub ankiet, w których respondenci próbują odtworzyć z pamięci różne fakty i wielkości. Okoliczność ta prowadzi do niedoszacowania lub przeszacowania kosztów rzeczywistych. Niestety, nikt nie zna wielkości błędu takich szacunków.

Uwzględniając zmienność krajową i jednostkową kosztów wymiany i kosztów transakcyjnych, Benhamowie pokusili się o ich szacunek dla tych samych transakcji w różnych krajach. Nie do rzadkości należały sytuacje, że ich zmienność miała się nawet jak 1 do 1000, a więc wielokrotnie przekraczała tradycyjne wyceny czysto pieniężne. To jeszcze raz pokazuje, że ekonomiści powinni bezwzględnie poszerzyć swe standardowe modele bazujące na klasycznej teorii cen.

Pewnego komentarza wymaga kwestia wpływu kosztów transakcyjnych na efektywność. Problem ten bardzo interesująco analizuje S. Mann, aczkolwiek

odnosi się do budżetowego subsydiowania inwestycji rolniczych⁷². Mann zaczyna od ustosunkowania się do wskaźnika udziału kosztów transakcyjnych w kwocie wsparcia a więc do relacji najczęściej stosowanej również w przypadku subsydiowania realizowanego w ramach WPR. Według Manna wskaźnik powyższy nie może być traktowany jako absolutna miara efektywności jakiegoś instrumentu wsparcia. Każdorazowo trzeba ten ostatni analizować również poprzez jego wpływ na zatrudnienie, wzrost, produkcję, budżet państwa itp. kategorie, a więc w konwencji analizy kosztów i korzyści prywatnych, ale i publicznych.

Z tego, co wyżej napisano, nie można z drugiej strony wywnioskować, że udział kosztów transakcyjnych w kwocie wsparcia nie powinien być obliczany i monitorowany. Wprost przeciwnie. Wynika to z prostego faktu, że koszty te przecież oznaczają zawsze utratę funduszy (pieniędzy), które nie mogą się bezpośrednio przyczyniać do osiągnięcia założonych celów. Stąd otrzymujemy następującą formułę określania skuteczności dowolnego instrumentu wsparcia:

$$E = \frac{Z}{I(1+S)} \quad (1)$$

gdzie:

- E – skuteczność (efektywność),
- I – fundusze postawione do dyspozycji,
- S – udział kosztów transakcyjnych,
- Z – uzyskane efekty.

Gdyby z funduszy postawionych do dyspozycji sfinansowane były pewne składniki kosztów transakcyjnych, człon I należałoby odpowiednio zredukować. Jeśliby ktoś formułę 1 chciał interpretować całkiem mechanicznie, to musiałby dojść do zupełnie nierealistycznego wniosku, iż E_{\max} osiągnie się, gdy S będzie zerowe. W praktyce w dowolnym systemie wsparcia budżetowego zawsze jednak pojawiają się pewne koszty transakcyjne, chociażby o charakterze administracyjnym. W realnym świecie zawsze zatem będziemy mieć tu do czynienia z pewną zmiennością między sprawiedliwością (słusznością) a efektywnością. Innymi słowy, minimalne koszty transakcyjne mogłyby się pojawić najprędzej przy udzieleniu jednorazowej pomocy pierwszemu podmiotowi do niej претенdującemu, ale mogłaby na tym ucierpieć i efektywność i sprawiedliwość.

⁷² S. Mann, *Institutionenökonomische Evaluation der landwirtschaftlichen Investitionsförderung*, *Ökonomische Theorie der Institution*. New Institutional Economics, Berlin, Hamburg, Münster, 2001.

Mann zwraca również uwagę na dominację w realnym świecie zależności nieliniowych między efektami (Z) oraz kosztami transakcyjnymi (S). Gdyby, przykładowo, opisano je przy pomocy wielomianu drugiego stopnia, otrzymano by następującą formułę:

$$Z = a + bS - cS^2 \quad (2)$$

przy czym $b > 0$, $c > 0$ i $S > 0$.

Wstawiając teraz formułę Z do wyrażenia 1, otrzymujemy poniższy wzór na skuteczność (efektywność) wsparcia budżetowego:

$$E = \frac{a + bS - cS^2}{I(1 + S)} \quad (3)$$

Jeśli następnie obliczymy pierwszą pochodną ułamka 3, to dochodzimy do następującego powiązania kosztów transakcyjnych ze skutecznością (efektywnością):

$$\frac{\partial E}{\partial S} = \frac{(b - 2cS)}{I(1 + S)} - \frac{(a + bS - cS^2)}{I(1 + S)^2} \quad (4)$$

A zatem maksymalna skuteczność, E_{\max} , dla dodatnich kosztów transakcyjnych ($S > 0$) istniałaby dla $s_1 = \frac{(-c + \sqrt{(-ac + bc - cS^2)})}{c}$, gdyby $\sqrt{\left(-\frac{a}{c} + \frac{b}{c} + 1\right)} > 1$.

Jak widać, musiałyby być tu zachowane wystarczające i konieczne warunki do wyznaczenia optimum (maksimum funkcji). To bardzo mocne założenia, a więc w praktyce rzadkie do dotrzymania. A zatem, optymalność określonego systemu wsparcia budżetowego nie jest osiągnięta zazwyczaj przy minimalnym poziomie kosztów transakcyjnych. Dzieje się tak, gdyż zawsze z daną polityką wiążą się określone koszty administracyjne, a subsydia prawie zawsze mają też pewien komponent redystrybucji dochodów, a więc mają również charakter transferu, a to oznacza, że zawsze także nieco deformują mechanizmy alokacji zasobów. Prowadząc politykę musimy przeto pogodzić się z pewnymi stratami efektywności alokacyjnej, ale mieści się to w fundamentalnej zamienności ekonomicznej (*trade off*) między efektywnością a sprawiedliwością. Z drugiej strony warto też pamiętać, że nawet gdyby nie subsydiowano rolnictwa, to także pojawiłyby się koszty transakcyjne. Tym razem związane byłyby one z korzystaniem przez rolników z instrumentów rynku finansowego. Ponieważ jest on, i w przyszłości

prawdopodobnie będzie jeszcze silniej regulowany, także i wtedy mielibyśmy też do czynienia i z publicznymi, i z prywatnymi kosztami transakcyjnymi.

Na kwestie relacji między kosztami transakcyjnymi a optymalnością bardzo interesująco spojrział B. Martens. Problem ten przybliży, korzystając z opracowania Ł. Hardta⁷³. Martens zintegrował w jednym podejściu koszty transakcyjne poniesione (ang. *realized transaction costs* lub *ex-ante transaction costs*) D. Northa oraz koszty transakcyjne potencjalne (ang. *potential costs* lub *ex post transaction costs*) O. Williamsona. Te pierwsze składają się z kosztów: odnalezienia się stron transakcji, zawarcia samej umowy, zabezpieczenia jej wykonania oraz percepcji i przetwarzania informacji. Generalnie wynikają one z występowania asymetrii informacji. Koszty potencjalne z kolei to skutki niekompletności umów i oportunistycznych zachowań stron je zawierających. W konsekwencji zawarcie umowy wiąże się z pewnym ryzykiem, które jeśli wystąpi, zmaterializuje się dopiero w przyszłych kosztach transakcyjnych. Oryginalność syntezy Martensa polega na tym, iż dowiódł on, że wysokie koszty transakcyjne mogą przybliżyć nas do rozwiązania optymalnego przez obniżanie ryzyka transakcji, czyli potencjalnych kosztów transakcyjnych, a nie od niego oddalać, jak było to u Manna. Mechanizm to wyjaśniający jest prosty. Jeśli np. rolnik ubiegający się o dopłaty bezpośrednio więcej staranności wykaże w okresie poprzedzającym złożenie stosownego wniosku i przestrzegać będzie zasad wzajemnej zgodności, a więc wyższe będą jego koszty transakcyjne *ex-ante*, tym mniej musi się obawiać ewentualnych sankcji i dodatkowych kosztów transakcyjnych w okresach późniejszych, co równoznaczne jest z ich redukcją w wymiarze *ex-post*. Tym samym rolnik taki maksymalizuje kwotę netto faktycznie otrzymanych dopłat bezpośrednich. Rozumowanie to można przenieść również na funkcjonowanie ARiMR, jako instytucji zajmującej się dystrybucją dopłat bezpośrednich, w której to generuje się znaczącą część politycznych kosztów transakcyjnych stosowania tego instrumentu wsparcia budżetowego. Im staranniejsze zatem agencja przygotowuje się do danej kampanii, tym mniejsze będzie ryzyko całego systemu, tj. spaść powinny koszty transakcyjne *ex post*. Pojawia się wtedy szansa na poprawienie się efektywności transferowej płatności bezpośrednich.

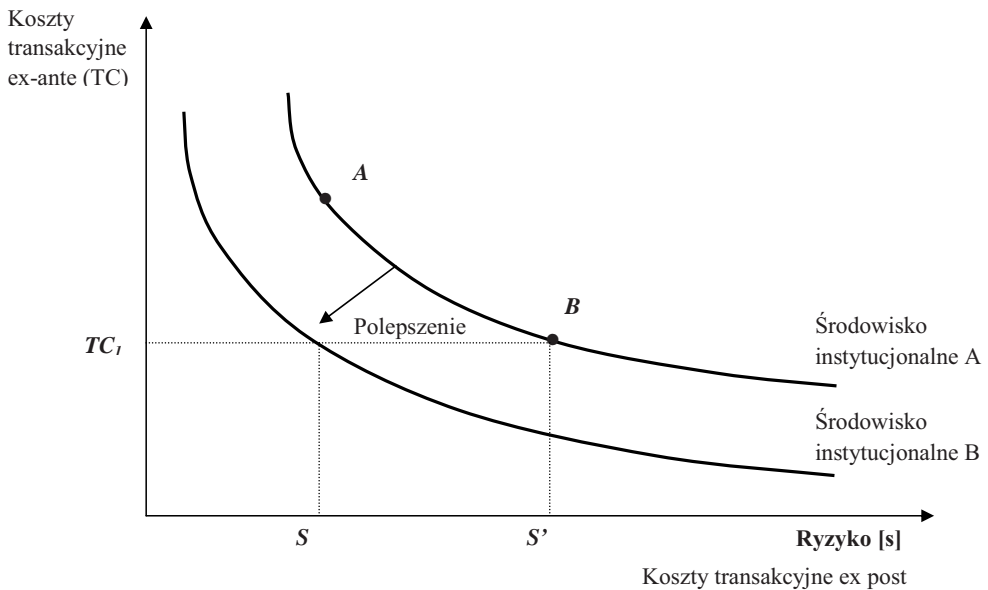
Z powyższego jasno wynika, że między kosztami transakcyjnymi *ex-ante* i *ex-post* (ryzykiem) istnieje zamiennność, czyli zależność ujemna. Przedstawiam to na rysunku 12. I tak, poruszając się od punktu A do punktu B w środowisku instytucjonalnym A, redukujemy wprawdzie pierwszy rodzaj kosztów z wyżej wymienionych, ale rośnie wtedy ryzyko, czyli koszty *ex post*. Ekonomia kosztów transakcyjnych nie daje prostej odpowiedzi, czy opisana sytuacja oznacza

⁷³ Ł. Hardt, *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1, 2005.

postęp. Nie wyklucza go jednak. Można bowiem sobie wyobrazić, że rolnik przeciętnie zadbał o przygotowanie wniosku o dopłaty bezpośrednie, obniżając koszty *ex-ante*, licząc, że jego gospodarstwo nie będzie objęte kontrolą na miejscu, a więc nie zafunduje sobie przez to wyższego ryzyka, które mogłoby doprowadzić do pojawienia się kosztów *ex post*. Nie da się wykluczyć również i tego, że rolnik taki poprawił swoje ogólne kompetencje w zakresie zarządzania ryzykiem albo po prostu ewentualne koszty *ex post* postrzega się jako mało dotkliwie. Mamy zatem potwierdzenie, iż ma sens podwyższanie kapitału ludzkiego w rolnictwie oraz rozważne jego wspieranie środkami budżetowymi. W tym kontekście najbardziej pożądany jest taki proces, w którym można przejść do środowiska instytucjonalnego B, a więc odznaczającego się wystąpieniem rzeczywistej zmiany instytucjonalnej.

Rysunek 12

Zależność między kosztami *ex-ante* a ryzykiem *ex-post*



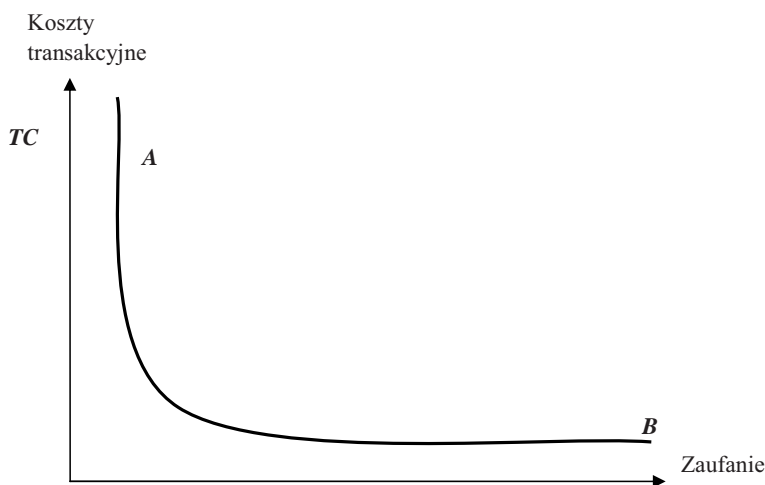
Źródło: L. Hardt, *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1, 2005 (na podstawie: B. Martens, *The Cognitive Mechanics of Economic Development and Institutional Change*, Routledge, London and New York, 2004).

Wtedy to nie musimy się nawet odwoływać do ekonomii kosztów transakcyjnych, by stwierdzić, że dla każdego poziomu kosztów *ex-ante* mamy niższe koszty *ex post*, a więc zmalało też i ryzyko. Trzeba w tym miejscu bardzo mocno wskazać, że zainicjowanie i wdrożenie rzeczywistych zmian instytucjonalnych to bardzo złożony i czasochłonny proces.

Składnikiem szeroko rozumianego środowiska (otoczenia) instytucjonalnego jest stan kapitału społecznego, a w tym zaufanie między obywatelami a władzą oraz między różnego typu agentami/podmiotami ekonomicznymi. Na związek zaufania z kosztami transakcyjnymi uwagę zwracał K. Arrow – czołowy prekursor ekonomii kosztów transakcyjnych – już w latach 60. ub. wieku. O. Williamson wiedzę na ten temat jeszcze pogłębił. Jej kwintesencję oddaje rysunek 13. Jak z niego wynika, zgodnie nawet z intuicją, poprawa ogólnego zaufania (przesuwanie się na osi odciętych w kierunku punktu B) prowadzi do zdecydowanej redukcji kosztów transakcyjnych. Innymi słowy, w ten sposób zbliżamy się do świata opisywanego przez ekonomię neoklasyczną, w której ogólne koszty transakcyjne nie występują, agenci ekonomiczni są racjonalni, ludzie są lojalni, a kontrakty są kompletne, tzn. obejmują wszystkie stany natury. Z wcześniejszych rozważań wiemy jednak, że realny świat funkcjonuje inaczej. W skrajnej sytuacji (punkt A) uogólnione zaufanie jest tak niskie, że koszty transakcyjne rosną niemalże do nieskończoności, co wyklucza zawarcie dowolnej transakcji.

Rysunek 13

Poziom zaufania a wysokość kosztów transakcyjnych



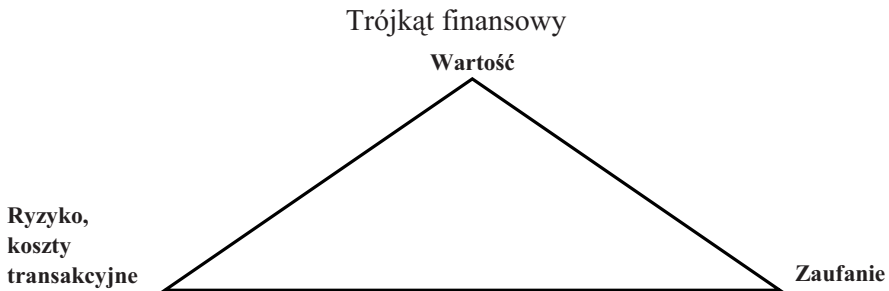
Źródło: Ł. Hardt, *op. cit.*

J. D. von Pischke poszedł jeszcze dalej i spróbował połączyć ryzyko (koszty transakcyjne) i zaufanie z procesem tworzenia wartości ekonomicznej, będącej przecież podstawą dobrobytu społecznego⁷⁴. W ten sposób powstał trójkąt finansowy (por. rysunek 14). Jak już wiemy, zaufanie może równoważyć do

⁷⁴ J. D. von Pischke, *Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*. The World Bank, Washington D.C., 1991.

pewnego stopnia ryzyko, którego częścią są koszty transakcyjne. W ślad za tym rozpoczyna się proces pomnażania wartości. Nie dziwi zatem, że słowo „wartość” pojawia się na górze trójkąta, ale trzy jego wierzchołki muszą być analizowane jednak łącznie. Zgodnie z tym spostrzeżenie, iż ryzyko, tzn. rosnące koszty transakcyjne, będzie redukowało wartość, o ile nie będzie równoważone większym zaufaniem. Z kolei spadek zaufania spowoduje utratę wartości, jeśli równocześnie nie nastąpi redukcja ryzyka. Mimo wszystko jednak, zaufanie wydaje się największym wyzwaniem na rynkach finansowych, ale czynniki go kształtujące znajdują się przede wszystkim poza nimi i dotyczą kwestii już podnoszonych: kapitału społecznego, postrzegania przez obywateli przyszłości, poszanowania norm formalnych i nieformalnych, stanu i jakości środowiska instytucjonalnego i regulacyjnego, kompetencji i moralności klasy politycznej.

Rysunek 14



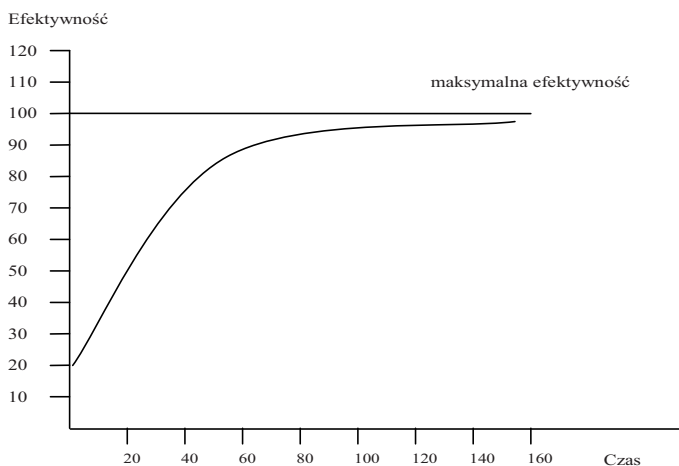
Źródło: J. D. v. Pischke, Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy. The World Bank, Washington D.C., 1991.

Koszty produkcji i koszty transakcyjne wykazują związek z efektywnością również poprzez efekty uczenia się. Opisuje je krzywa uczenia się, nazywana również krzywą doświadczenia lub funkcją toku. Podstawy tej koncepcji zaprezentował już w 1885 r. niemiecki psycholog H. Ebbinghaus, a w gospodarce spopularyzował ją T.P. Wright w latach 30. ub. wieku. Jak wynika z rysunku 15, efektywność szeroko rozumiana rośnie wraz z upływem czasu, a więc liczbą powtórzeń określonych działań, np. wraz z liczbą składanych wniosków o dopłaty bezpośrednie. W tym kontekście ze wszech miar wskazane byłoby np. ustabilizowanie regulacji prawnych związanych z powyższymi płatnościami w Polsce, żeby rolnicy po prostu mieli wystarczający czas na biegłe, prawie automatyczne opanowanie towarzyszących im procedur. Są to ważne kwestie, bo uzyskanie wysokich efektów uczenia się przekłada się m.in. na koszty popełnianych błędów będące sankcjami finansowymi dla rolników. Im szybciej spadają zaś koszty błędów, będące odwrotnością krzywej uczenia się (por.

rysunek 16), i im niższy osiągają poziom absolutny, tym mniej intensywna musi być regulacja danej sfery. Schematycznie przedstawiono to na rysunku 17.

Rysunek 15

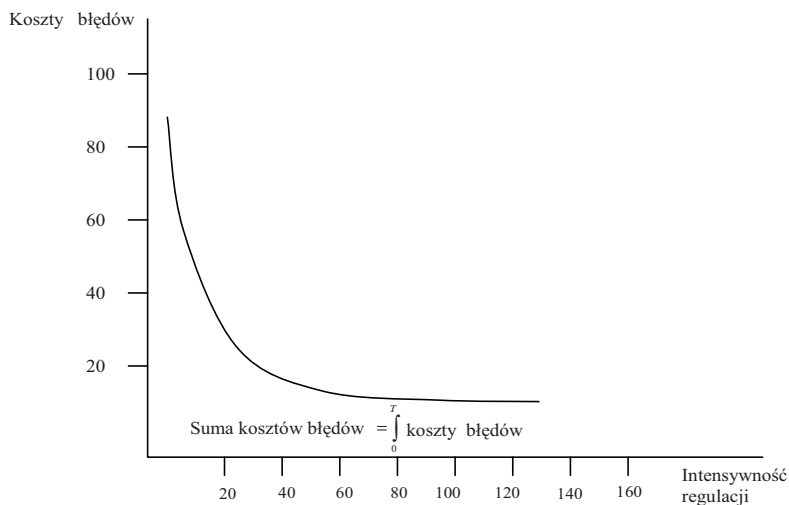
Krzywa uczenia się a efektywność



Źródło: F. Kuhlmann, *Betriebslehre der Agrar-und Ernährungswirtschaft*. DLG Verlag, Frankfurt Main, 2008.

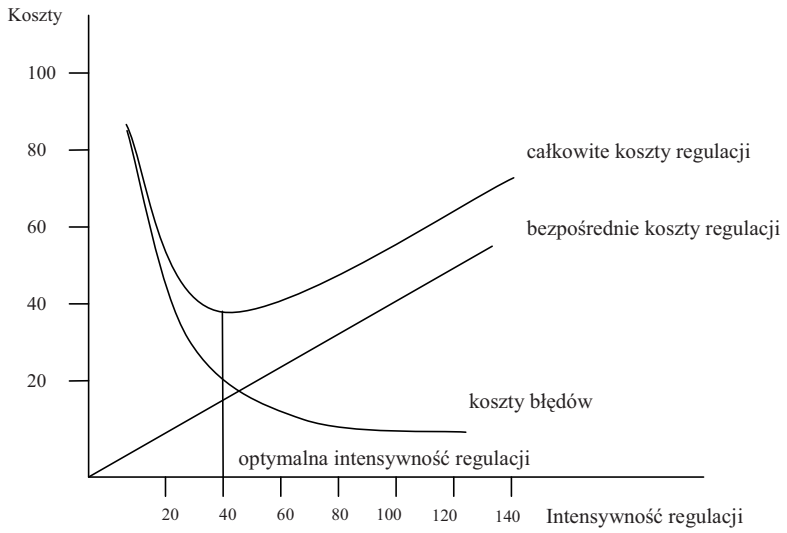
Rysunek 16

Krzywa kosztów błędów w zależności od intensywności regulacji



Źródło: F. Kuhlman, *op. cit.*

Określenie optimum regulacji



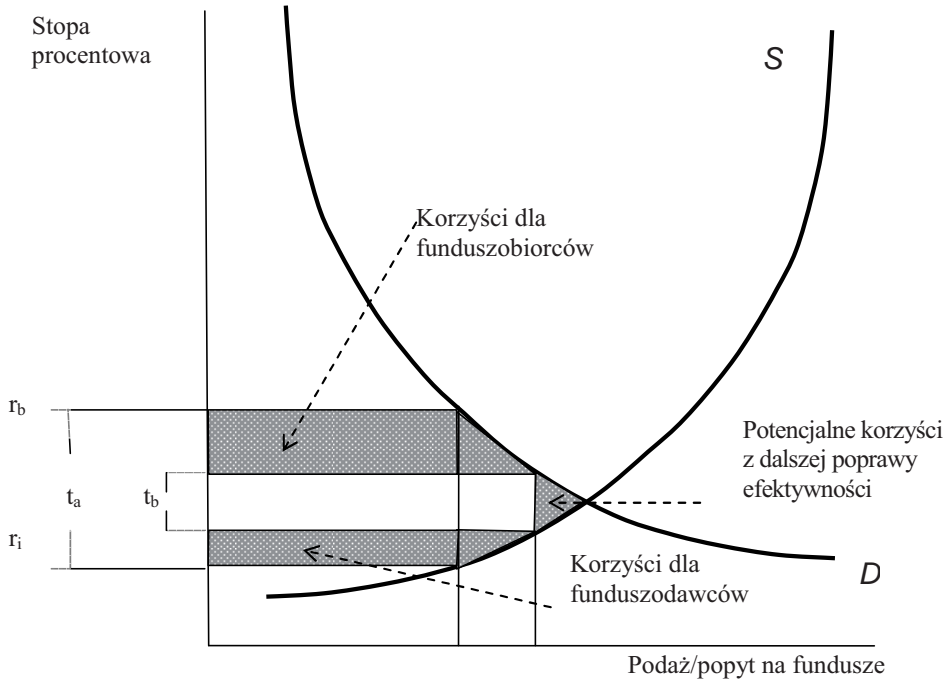
Źródło: F. Kuhlmann, *op. cit.*

6.2. Koszty transakcyjne w finansach

Koszty powyższe w finansach bardzo ściśle analizuje się w powiązaniu z kategorią rozwoju finansowego, a więc z długotrwałym procesem wzrostu i doskonalenia rynków, instytucji i instrumentów finansowych ukierunkowanym na podwyższanie efektywności ich funkcjonowania lub stosowania oraz powiększanie wolumenu operacji finansowych. O problemie tym wspominam, dlatego że już w obecnej perspektywie budżetowej UE w ramach polityki spójności stosuje się instrumenty pomocy zwrotnej (inicjatywy IEREMIE i JESSICA). Dociera do nas coraz więcej sygnałów, że w budżecie unijnym na lata 2014-2020 instrumenty zwrotne w polityce spójności odgrywać będą jeszcze większą rolę. W tym kontekście nie da się też wykluczyć, że może i w polityce subsydiowania rozwoju obszarów wiejskich pojawią się pożyczki, gwarancje i poręczenia kredytowe, a więc narzędzia oparte na rynkach finansowych. Gdyby choć w części tak się stało, nie da się wykluczyć, że dopłaty bezpośrednie byłyby mniej „obudowane” wsparciem zasadniczo należącym do drugiego filaru WPR. Wynika z tego, że mogłoby to nieco zmniejszyć koszty prywatne i publiczne związane z WPR, ale w zamian pojawiłyby się inne rodzaje kosztów z tytułu szerszego korzystania z instrumentów rynku finansowego, zarówno po stronie rolników, jak i instytucji finansowych.

Koszty transakcyjne w finansach również rozumie się jako koszty związane z transferem praw własności lub praw majątkowych. Składają się one z kosztów rzeczywiście poniesionych i zużycia czasu niezbędnego do zawarcia transakcji. W finansach także ich redukcja przekłada się na intensyfikację wymiany. Istotą tej redukcji, będącą wyrazem rozwoju finansowego, wyjaśnia rysunek 18. Jak z niego wynika, obydwie strony transakcji finansowej odnoszą korzyści w przypadku realizowania usprawnień owocujących spadkiem pierwotnych kosztów transakcyjnych t_a do poziomu t_b . Źródłem korzyści jest wzrost stopy procentowej dla pożyczającego fundusze przy jednoczesnym jej spadku dla strony korzystającej z funduszy oraz powiększenie się wolumenu transakcji finansowej.

Korzyści z redukcji kosztów transakcyjnych



Oznaczenia:

S – podaź środków finansowych

D – popyt na środki finansowe

 t_a i t_b – koszty transakcyjne r_b – stopa procentowa płacona przez funduszobiorców r_i – stopa procentowa uzyskiwana przez funduszodawców

Źródło: R. H. McLeod, *A Changing Financial Landscape. The Evolution of Finance Policy in Indonesia*, [w:] *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Westview Press, Boulder-San Francisco-Oxford, 1994.

6.3. Problem decentralizacji (regionalizacji) wsparcia budżetowego rolnictwa

Wciąż trwają dyskusje o przyszłym kształcie wsparcia bezpośredniego w UE. W tym kontekście szczególnie interesujące jest porównanie SAPS do systemu płatności jednolitej (SPS) w wersji regionalnej. Żeby problem ten naświetlić, trzeba odwołać się do analizy kosztów i korzyści centralizacji kontra decentralizacji wsparcia budżetowego rolnictwa. W tym momencie odwołam się ponownie do badań S. Manna⁷⁵. Centralizacja może prowadzić do oszczędności nakładów pracy, bardziej racjonalnego obchodzenia się z funduszami publicznymi oraz do redukcji oddziaływań lobbystycznych, a więc zmniejszenia zakresu zjawiska pogoni za rentą. Z drugiej jednak strony centralizacja może skutkować mniejszą skutecznością kontroli procesów i pogorszeniem racjonalności alokacji środków publicznych. Decentralizację z kolei przez długi czas traktowano jako podstawowe narzędzie racjonalizacji finansów publicznych. W praktyce jednak bardzo trudno dowieść, że automatycznie i wszędzie przeważają w niej korzyści nad kosztami i wnosi ona zdecydowanie pozytywny wkład do wzrostu ogólnej efektywności i produktywności. Należy zatem wypowiadać się w powyższej kwestii bardzo ostrożnie. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, iż same koszty transakcyjne nie mogą przeważać na rzecz centralizacji decyzji o subsydiowaniu. Z uwagi na istnienie zamienności (substytucji) wynika z tego, że decentralizacja może doprowadzić do pewnej redukcji ww. kosztów na wyższym poziomie hierarchicznym systemu subsydiowania, nie zwiększając jednocześnie tych kosztów u finalnych beneficjentów wsparcia budżetowego.

W celu głębszego rozpoznania zależności między kosztami i pożytkami centralizacji na tle decentralizacji Mann zaproponował interesujący schemat porównania specjalnie wyróżnionych kategorii kosztów i korzyści. Obejmowały one następujące ich rodzaje:

1. koszty frustracji,
2. koszty utraty lokalnie zgromadzonych informacji,
3. zyski z tytułu koordynacji,
4. koszty spowodowane atomizacją,
5. koszty ryzyka moralnego,
6. koszty utraty informacji przedmiotowych/dziedzinowych/specjalistycznych.

W przypadku pierwszej z wyżej wymienionych kategorii kosztów punktem wyjścia jest stwierdzenie, że im bardziej zdecentralizowana jest jakaś polityka, tym rośnie wariancja (zmiennosc) między regionami. Jednak wariancja polityki pozostaje w określonym związku z wariancją indywidualnych preferen-

⁷⁵ S. Mann, op. cit.

cji, tzn. tylko władze lokalne są w stanie prowadzić politykę zaspakajającą lokalne potrzeby. W tym kontekście centralny szczebel prowadzenia polityki przeważnie jest w stanie tylko w małym zakresie uwzględnić lokalne preferencje. Innymi słowy, im bardziej zróżnicowane są zagregowane regionalne krzywe obojętności, tym bardziej zróżnicowana powinna być też dana polityka. Jej centralizacja może zatem przeszkadzać sensownej wariacji polityki w wymiarze regionalnym. Towarzyszące wzrostowi stopnia centralizacji polityki koszty określa się właśnie kosztami frustracji. Skoro prawdopodobnie bodźce do decentralizacji polityki rosną, gdy bardziej zróżnicowany jest poziom efektywnej produkcji i skali działalności, np. w sferze dostarczania dóbr publicznych, to przez to podwyższają się też koszty frustracji. Poza tym problem zaniedbywania przez centralizację polityki regionalnych różnic preferencji i warunków zaostrza się, gdy organ decyzyjny położony jest na wyższym poziomie hierarchii. Mamy w ślad za tym do czynienia z rosnącymi kosztami krańcowymi centralizacji, a więc i kosztami frustracji.

Regionalne i lokalne różnice preferencji mają ścisły związek z kwestią ważności różnych informacji dla podejmowania decyzji politycznych na różnych szczeblach. Już w 1945 r. zwrócił uwagę na tę kwestię F.A. von Hayek. Według niego istnienie lokalnych informacji przemawia na korzyść decentralizacji polityki, a przejście do centralizacji oznaczać będzie konieczność transferu takich informacji, co prowadzi dodatkowo do wzrostu kosztów krańcowych, a więc i do utraty części użyteczności. Jak widać, źródłem straty dobrobytu przy centralizacji decyzji politycznych jest zarówno pomijanie lokalnych preferencji, jak i częsta utrata lokalnych informacji, które nawet po ich przetransferowaniu na wyższe szczeble hierarchiczne mogą stać się bezużyteczne. W skrajnej sytuacji nadmiar informacji może wręcz szkodzić. Łącznie negatywy, według Mana, pomijania albo co najmniej niedostatecznego uwzględniania regionalnych i lokalnych preferencji oraz informacji nie są w stanie przeważać nad potencjalnymi korzyściami z tytułu koordynacji sprawowanej przez wyższe poziomy decyzyjne prowadzenia dowolnej polityki. Korzyści te mają wynikać z tego, że efekty zewnętrzne czynią politykę narodową nieefektywną. Poza tym centralizacja polityki ma zwiększać jej efektywność z racji pojawienia się ekonomii skali lub zakresu oraz w wyniku lepszej jakości decyzji podejmowanych na wyższych szczeblach. Potrzebne byłyby tu jakieś solidniejsze dowody empiryczne na prawdziwość powyższych zależności, a tych nadal brakuje. Zawężając jednak problem do WPR, trzeba jasno stwierdzić, że kraje członkowskie bronią się przed jej daleko posuniętą centralizacją, każdorazowo odwołując się do unijnej zasady pomocniczości. W tym klimacie społeczno-politycznym z pewnością

wciąż pojawiać się będą propozycje, by np. dopłaty bezpośrednio nadal jakoś różnicować na poziomie krajowym także w nowej perspektywie budżetowej.

Jeśli chodzi o koszty atomizacji, Mann – odwołując się do poglądów Ra-biowicza z 1998 r. – ich istotę naświetla z punktu widzenia możliwości poja-wienia się korzyści skali z racji centralizacji polityki. Jeśli zatem dopuści się do tego, że jednostki zdecentralizowane będą mogły ustalać kryteria wsparcia bu-dżetowego, to prawdopodobny jest wzrost kosztów funkcjonowania całego sys-temu, nawet proporcjonalny do liczby kryteriów subsydiowania. Gdy teraz od-wołamy się do logiki procesów politycznych na szczeblach regionalnych i lo-kalnych, nie da się wykluczyć sytuacji, że lista kryteriów wsparcia będzie tak szeroko rozbudowana, iż z pomocy budżetowej będą mogły korzystać wszystkie gospodarstwa. Właśnie to rozproszenie kwoty subsydium Mann nazywa atomi-zacją. Najbardziej na tym mogą ucierpieć gospodarstwa rozwojowe. W tym to kontekście centralizacja polityki subsydiowania może prowadzić do wyraźnego spadku jego kosztów. Dodatkowym czynnikiem prowadzącym do redukcji kosz-tów jest to, że minimalizuje się wówczas koszty negocjowania umów dotyczą-cych udzielania subsydiów, nie do zlekceważenia w systemie głęboko zdecen-tralizowanym i/lub zatimizowanym.

Koszty związane z hazardem/ryzykiem moralnym, zwanym również po-kusą nadużycia, odnoszą się m.in. do dylematu więźnia, kategorii dobrze znanej w ekonomii, szczególnie w analizie różnych struktur rynku. Przypomnijmy tyl-ko, że dylemat ten to pewna teoretyczna gra pokazująca niekorzyści z tytułu braku możliwości zawarcia wiążącego porozumienia, ograniczeń antymonopo-lowych i braku zaufania co do uczciwości zachowań agentów ekonomicznych. Jak z tego wynika, koszty hazardu moralnego wykazują powinowactwo do już scharakteryzowanych kosztów atomizacji. Stąd Mann przyjmuje na wstępie, że centralizacja decyzji produkcyjnych przedsiębiorstwa i politycznych powinna prowadzić do spadku obydwu wyżej wymienionych rodzajów kosztów. Ma to wynikać z tego, że jeśli ośrodek zlokalizowany na wyższym poziomie hierar-chicznym wyposażony jest w zwierzchność prawodawczą i władczą, natomiast ośrodki niżej usytuowane obdarzono zwierzchnością w zakresie identycznych zadań administracyjnych i dotyczących wydatków, wtedy pojawia się właśnie dylemat więźnia. Wyraża się on w tym, że ośrodki na niższych poziomach decy-zyjnych pozostają w relacji do terenowych osób prawnych prawa publicznego (głównie gmin i ich związków) przypominającej stosunki między obywatelem a gapowiczem w sferze dostarczania dóbr publicznych albo sytuację, w której wysiłki jednej terenowej osoby prawnej, by uzyskać określone korzyści, są przekreślane przez niezestrojone z nimi zachowania innej jednostki tego typu. Kolejnym źródłem pojawiania się dylematu więźnia w polityce są zachowania

oportunistyczne aktorów w niej uczestniczących. Skutkiem natomiast dylematu więźnia w sferze budżetowego wspomagania może być wyścig w subsydiowaniu. Najlepiej widoczny jest on na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, gdzie spotkać można wręcz licytowanie się o przyciągnięcie inwestorów przez oferowanie im rozmaitych ulg, zachęt itp. udogodnień. By temu przeciwdziałać, bardzo często wprowadza się różnego typu maksymalne poziomy udzielania pomocy publicznej. Jest to zatem przykład swoistego *cappingu*. Warto jednakże pamiętać, że powyższy wyścig dla zdecydowanej masy tradycyjnych gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych ma znikome znaczenie, gdyż są to jednostki z reguły małe i funkcjonujące najczęściej na terenie jednej gminy. Dlatego też w przypadku subsydiowania rolnictwa korzyści krańcowe z centralizacji związanych z tym decyzji w tendencji będą malejące.

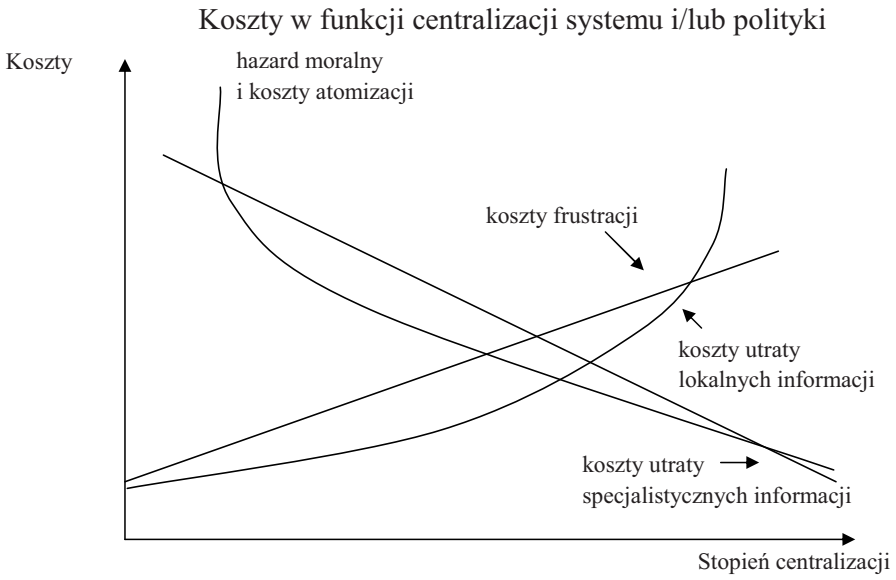
Decentralizacja decyzji w zakresie polityki rolnej może oznaczać, że częściowo straci się informacje specjalistyczne dotyczące determinant wzrostu i rozwoju tego sektora, relacji między produkcją dóbr prywatnych i publicznych oraz potencjału ekonomicznego obszarów wiejskich. Z reguły zlokalizowane są one na wyższych szczeblach hierarchicznych decyzji politycznych. W tych warunkach może być uprawniony wniosek, że koszty utraty wyżej wymienionych informacji mogą rosnąć wraz z postępem decentralizacji decyzji politycznych.

Całość swoich rozważań nad ekonomicznymi skutkami i kosztami rosnącej centralizacji polityki wspierania budżetowego rolnictwa Mann podsumowuje następująco:

- maleją koszty ryzyka moralnego i korzyści krańcowe z tytułu centralizacji;
- maleją także koszty atomizacji oraz korzyści krańcowe w warunkach postępującej centralizacji;
- następuje spadek kosztów utraty informacji specjalistycznych przy mniej więcej stałych korzyściach krańcowych centralizacji;
- rosną z kolei koszty utraty lokalnych informacji, ale koszty krańcowe centralizacji pozostają względnie stałe;
- rosną koszty frustracji, a w ślad za tym i koszty krańcowe centralizacji.

W sposób graficzny powyższe zależności przedstawia rysunek 19. Bardzo ściśle koresponduje z nim rysunek 20. Wynika z niego, że dla większości decyzji podejmowanych w ramach polityki rolnej istnieje jakieś minimum kosztów całkowitych, a więc optymalny punkt – rodzaj równowagi – między ich centralizacją a decentralizacją. Nie zawsze jednak da się ten punkt wyznaczyć.

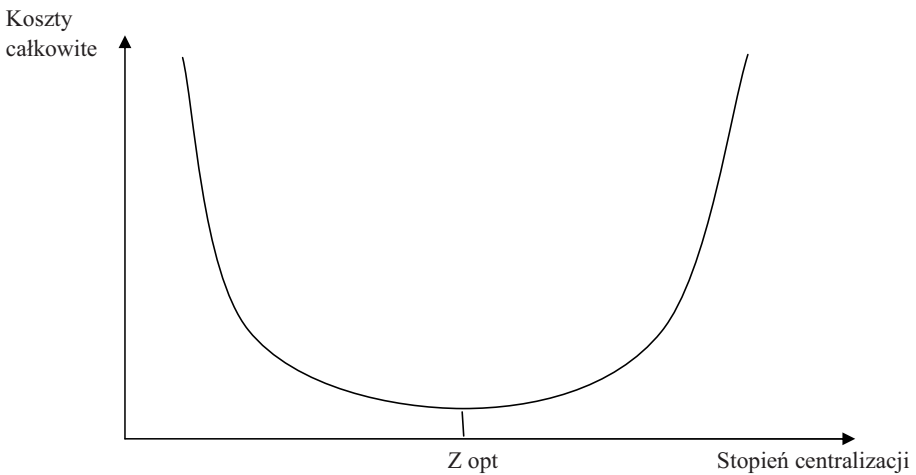
Rysunek 19



Źródło: S. Mann, *op. cit.*

Rysunek 20

Koszty całkowite systemu i/lub polityki w funkcji centralizacji



Źródło: S. Mann, *op. cit.*

Może się to zdarzyć w dwóch wypadkach. Po pierwsze, gdy przy pełnej (100%) centralizacji korzyści krańcowe z tego tytułu są mniejsze niż koszty krańcowe. Po drugie, jeśli w warunkach pełnej centralizacji (100%) wywołane nią koszty krańcowe są jeszcze mniejsze niż jej korzyści krańcowe. Płyne stąd wniosek, że wszelkie propozycje regionalnego zróżnicowania dopłat bezpośrednich mogą rozmaicie wpłynąć na publiczne koszty administracyjne, ale – przy innych warunkach stałych – z reguły będą oznaczały przynajmniej przejściowy wzrost prywatnych kosztów transakcyjnych i wdrożeń, dopóki rolnicy nie nauczą się związanych z tym procedur i nie wprowadzą adekwatnej „technologii” ich stosowania.

6.4. Badania empiryczne nad kosztami subsydiowania rolnictwa

6.4.1. Przegląd piśmiennictwa

W Polsce w sposób usystematyzowany kosztami administracyjnymi i transakcyjnymi WPR dotychczas zajmowała się tylko B. Wieliczko⁷⁶. Autorka ta jednak skoncentrowała się na kwestiach definicyjnych i metodycznych oraz na przeglądzie relatywnego poziomu wyżej wymienionych kosztów w innych krajach. B. Wieliczko nie podjęła natomiast próby oszacowania tych kosztów w Polsce.

Wydaje się, że w Europie prawdopodobnie badacze norwescy mogą poszczycić się największym dorobkiem w zakresie ustalania i analizowania kosztów transakcyjnych subsydiowania rolnictwa⁷⁷. Norwegowie bardzo mocno nawiązują do propozycji O. Williamsona, który transakcje rynkowe charakteryzował za pomocą trzech atrybutów:

1. Specyficzność aktywów. Oznacza to, że transakcja może wymagać dokonania pewnych inwestycji, w wyniku których powstaną aktywa w zasadzie nie nadające się do prowadzenia innych transakcji. Warto dodać, że sam Williamson operuje aż czterema wymiarami specyficzności: „pod względem lokalizacji aktywów” („*site specificity*”); „fizycznej” („*physical asset specificity*”); „dotyczącej kapitału ludzkiego” („*human asset specificity*”) i „dedykowalności/wyspecjalizowania aktywów” („*dedicated assets*”). Specyficzność, jak wi-

⁷⁶ B. Wieliczko, *Bariery administracyjne i koszty transakcyjne Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, 2010.

⁷⁷ K.P. Rørstad, A. Vatn, V. Kvakkestad, *Why do transaction costs of agricultural policies vary?*; A. Vatn, *Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes*. „European Review of Agricultural Economics”, vol. 29, no. 3, 2002; A. Vatn, *Transaction costs and Multifunctionality*, Workshop on Multifunctionality, Paris, July 2001.

dać, dotyczy aspektów jakościowych dóbr. Tych z nich, które mają charakter powszechny i homogeniczny, nie można uznać za specyficzne pod względem tego atrybutu. Na drugim biegunie można znaleźć natomiast dobra o pewnych, niepowtarzalnych cechach, a więc wymagające zaangażowania specyficznych tylko dla nich aktywów. W ślad za tym wszystkie składniki kosztów transakcyjnych mogą wykazywać tendencję do wzrostu w porównaniu do dóbr z grupy pierwszej, gdyż brakuje informacji o transakcjach wcześniejszych i zawarcie kontraktu jest bardziej skomplikowane, podobnie jak i kontrolowanie jego wykonania oraz przestrzegania zapisanych warunków. Ogólnie zatem uzasadniona jest hipoteza, że rosnąca specyficzność aktywów prowadzi do wzrostu kosztów transakcyjnych. Problem jednak się komplikuje, gdy do rozważań wprowadzi się dostarczanie dóbr publicznych. Jeśli odbywa się to łącznie z wytwarzaniem dóbr prywatnych, specyficzność aktywów musi być rozpatrywana na tle czynników różnicujących dostarczanie dóbr publicznych oraz powiązanego z tym sposobu wynagradzania rolników za takie usługi. Znaczenie specyficzności aktywów jeszcze rośnie, gdy dobra publiczne są dostarczane bezpośrednio, a więc w sposób oddzielony od tradycyjnej produkcji rolniczej. Złożoność problemu najlepiej widać na przykładzie tak niejednorodnego dobra publicznego, jakim jest poprawa krajobrazu wiejskiego. Brakuje tu zazwyczaj standardowych procedur gromadzenia informacji oraz kontraktowania. W skądinąd bardzo interesującej propozycji, by wynagrodzenie rolników za usługi rolośrodowiskowe odbywało się w systemie aukcyjnym, specyficzność aktywów i koszty zawierania umów mogą być najwyższe. W konsekwencji koszty transakcyjne systemu aukcyjnego mogą być też bardzo wysokie. Do kwestii tej jeszcze powrócę. W tym kontekście rozwiązaniem pragmatycznym, generującym wyraźnie niższe koszty transakcyjne, może być szukanie substytutu dla subsydiowania bardzo heterogenicznych dóbr publicznych. Niezłym sposobem redukcji kosztów transakcyjnych może być możliwość składania jednego wniosku na kilka płatności, jak to ma miejsce m.in. w Polsce, gdy spersonalizowany wniosek o dopłaty bezpośrednie pozwala ubiegać się również o płatności z tytułu ONW i przyjęcia określonych zobowiązań rolnośrodowiskowych.

2. Niepewność. W gospodarce rynkowej rzeczą normalną jest właśnie niepewność i ryzyko. Do tego dochodzą oportunistyczne zachowania ludzi oraz ograniczone ich możliwości poznawcze. W takich to warunkach kontrakty są niepełne, tzn. nie są w stanie ująć wszystkich możliwych przyszłych stanów natury i zdarzeń. Znowu rozwiązaniem pragmatycznym jest tworzenie nawet niedoskonałych instytucji niż podejmowanie prób konstruowania kompletnych (pełnych) kontraktów. Trzeba zauważyć, że kontrakty są rodzajem instytucji redukującej ryzyko i niepewność wymiany rynkowej, ale wiążą się z nimi określone

koszty transakcyjne. Warto jednakże pamiętać o tym, co już napisano, iż wzrost zaufania w gospodarce i społeczeństwie prowadzi do spadku powyższych kosztów. Badacze norwescy nie włączyli jednak do swojej analizy niepewności, gdyż uznali ją za atrybut mało wnoszący do zrozumienia podjętej problematyki.

3. Częstotliwość. Atrybut ten odnosi się do relacji między stronami transakcji/kontraktu wyrażającej się jednorazowością, okazjonalnością lub powtarzalnością ich zawierania. Inny sposób jego opisanie to ustalenie liczby podmiotów kontraktujących w podobny sposób. Jeśli natomiast dojście do skutku danej transakcji lub pewnego ich zbioru wymaga stworzenia odpowiedniej struktury zarządzania (np. agencji płatniczej), koszty z tym związane będzie łatwiej odzyskać, gdy rosnąć będzie liczba powtarzalnych operacji. Gdy częstotliwość zawierania transakcji nie jest duża, ale koszty utworzenia wspomnianej struktury są wysokie, trzeba próbować agregować transakcje podobne, chociaż wciąż niezależne. Większa częstotliwość transakcji oznacza, iż zawierane są one na krótszy termin. Można je wówczas łatwiej modyfikować, a więc redukować związaną z nimi niepewność, ale trzeba liczyć się wtedy ze wzrostem kosztów transakcyjnych. Inaczej zależności te wyglądają zazwyczaj przy transakcjach długoterminowych. Trzeba tu od razu dodać, że przy transakcjach krótkoterminowych zazwyczaj maleje chęć partnerów do inwestowania w specyficzne aktywa. Znowu inaczej to może wyglądać w transakcjach długoterminowych, co może skutkować jednak monopolizacją danego rynku. Jeśli dostępne są na nim niezbędne dla zawarcia określonej transakcji informacje, koszty transakcyjne z reguły powinny być niskie. Gdy jednak takich informacji brakuje lub są one niekompletne, a częstość transakcji będzie niska, uzasadniona staje się hipoteza o wzroście tych kosztów. Ponieważ praktycznie każdy koszt transakcyjny ma w sobie komponent stały, jako regułę uniwersalną możemy przyjąć, iż w warunkach rosnącej częstości (powtarzalności) koszt ten powinien maleć w przeliczeniu na jednostkę (robotnika, ha UR, zł wsparcia budżetowego). Dzieje się tak, gdyż następuje wówczas degresja kosztów stałych. Znowu warto w tym miejscu przypomnieć, że rosnąca częstość transakcji zwiększa zaufanie stron, co hamuje wzrost kosztów transakcyjnych.

Przywołani badacze norwescy, jak to już sygnalizowano, zrezygnowali z atrybutu niepewności. W zamian wprowadzili natomiast atrybut transakcji, który określili jako *point of policy application*, a więc dokonali rozróżnienia instrumentów polityki rolnej z punktu widzenia ich ukierunkowania na tradycyjne produkty rolne i ponoszone na ich wytworzenie nakłady (grupa I) oraz na cele niedające się wyrazić jako wyżej wymienione produkty lub nakłady (grupa II). Jak łatwo się domyślać, grupa druga zawiera głównie dobra publiczne, natomiast pierwsza – dobra prywatne, na które istnieją już odpowiednie rynki. Jeśli analizujemy zatem grupę I, możemy przyjąć, że dostępne są informacje do zawarcia transakcji i jej kontrola będzie względnie łatwa, spe-

cyficzność aktywów będzie niska, a więc będą one stosunkowo często zawierane. Całość tych charakterystyk umożliwiła postawienie hipotezy, iż w grupie tej niskie powinny być zatem koszty transakcyjne. Inaczej natomiast będzie w grupie II: specyficzność aktywów będzie rosła, co implikować powinno zazwyczaj spadek częstości kontraktowania. Ergo: bardziej prawdopodobna jest tu hipoteza o rosnących kosztach transakcyjnych. Sprawa się nieco komplikuje, gdy instrument polityki rolnej, a w tym subsydiowania, ma charakter pośredni między dwoma wcześniej wyróżnionymi grupami. Dobrym przykładem jest tu połączenie dopłat bezpośrednich z zasadami wzajemnej zgodności, a więc sprzężonym (łącznym) wytwarzaniem dóbr prywatnych i publicznych (środowiskowych). Trzeba tu stworzyć odpowiedni system informacyjny, z reguły konieczne będą jakieś inwestycje dostosowawcze w gospodarstwach rolnych, a więc wzrośnie w nich specyficzność aktywów, co logicznie może nieco zredukować częstość kontraktowania. W tych to warunkach logicznie uprawniona może być hipoteza, że koszty transakcyjne w opisywanym sprzężeniu ukształtują się gdzieś pomiędzy biegunami wyznaczonymi przez charakterystyki grupy I i II.

Posumowaniem rozważań nad relacjami między trzema dopiero co scharakteryzowanymi atrybutami transakcji a kosztami transakcyjnymi jest zestawienie 2.

Zestawienie 2

Oczekiwany poziom kosztów transakcyjnych (KT) w zależności od rodzaju dóbr i typu transakcji

Instrumenty polityki	Rodzaje dóbr i typy transakcji				
	odnoszące się do dóbr prywatnych (grupa I)		dotyczące innych elementów niż dobra prywatne (grupa II)		
Specyficzność aktywów	niska		średnia		wysoka
Częstotliwość	wysoka (G.I.1)	średnia (G.I.2)	średnia (G.II.1)	niska (G.II.2)	niska (G.II.3)
Składniki kosztów transakcyjnych:					
• informacje	niskie	niskie do średnich	średnie	średnie do wysokich	wysokie
• kontraktowanie	minimalne	minimalne	średnie	średnie do wysokich	wysokie
• kontrola	minimalne do niskich	niskie do średnich	średnie	średnie do wysokich	wysokie
Suma KT	minimalne do niskich	niskie do średnich	średnie	średnie do wysokich	wysokie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Vatn, *Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes*. „European Review of Agricultural Economics”, vol. 39, No. 3, 2002.

W zestawieniu 3 zaprezentowano natomiast charakterystyki dwunastu instrumentów wsparcia budżetowego rolnictwa Norwegii, odwołujące się do wcześniej omówionych atrybutów związanych z nimi transakcji.

Zestawienie 3

Klasyfikacja instrumentów polityki budżetowego wsparcia rolnictwa norweskiego z punktu widzenia atrybutów transakcji związanych z jego udzielaniem

Instrument polityki	Grupa	Atrybuty transakcji		
		Zorientowanie instrumentu polityki na:	Specyficzność aktywów	Częstotliwość
• wspieranie cen mleka	A1	produkty tradycyjne	niska	wysoka
• opodatkowanie nawozów	A1	produkty tradycyjne	niska	wysoka
• opodatkowanie pestycydów	A2	produkty tradycyjne	niska	średnia
• wsparcie cen produktów mleczarskich przerabianych w gospodarstwach	A3	inne cele	średnia	niska
• płatności obszarowe	B1	inne cele	niska	wysoka
• płatności zwierzęce	B1	inne cele	niska	wysoka
• subsydia do uproszczonej uprawy	B2	inne cele	średnia	średnia
• wsparcie powierzchniowe rolnictwa organicznego	B3	inne cele	średnia	niska
• wsparcie przechodzenia do rolnictwa organicznego	B3	inne cele	średnia	niska
• wsparcie ochrony bydła hodowlanego	B4	inne cele	wysoka	niska
• wsparcie ochrony krajobrazu	B4	inne cele	wysoka	niska
• wsparcie inwestycji rolnośrodowiskowych	B4	inne cele	wysoka	niska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K.P. Rørstad, *op. cit.*

Na rysunku 21 z kolei przedstawiono oszacowanie kosztów transakcyjnych dla dziewięciu z wyżej wymienionych instrumentów, które można było zidentyfikować na poziomie gospodarstw. Rørstad et al. mieli tu do dyspozycji informacje z 4 do 22 obiektów. Zbierano je w latach 2001-2003. Same zaś bezpośrednie koszty transakcyjne składały się z trzech poniższych grup kosztów:

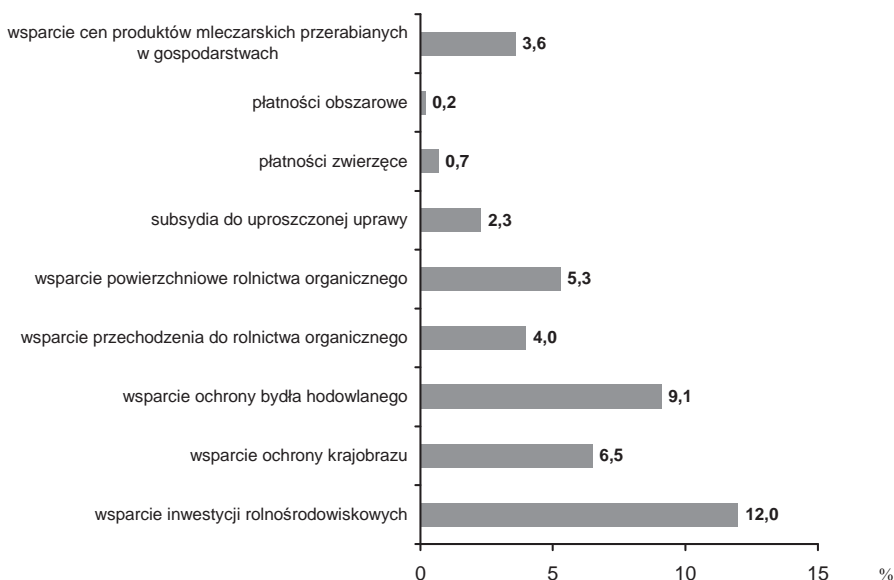
- (1) zbierania informacji,
- (2) związanych z zawarciem kontraktu/umowy,
- (3) kontroli przestrzegania warunków kontraktów.

Koszty powyższe każdorazowo obejmowały koszty osobowe i rzeczowe oraz wydatki pieniężne. Warto w tym miejscu dodać, że dopłaty powierzchniowe w Norwegii otrzymują wszyscy tamtejsi rolnicy, a ich wysokość zależy od rodzaju i areału

poszczególnych upraw oraz lokalizacji gospodarstwa w przestrzeni. Z kolei płatności zwierzęce także są powszechnie dostępne. Ich stawki zależą od gatunku zwierząt, liczby pogłowa w gospodarstwie oraz jego położenia geograficznego. Generalnie, jak to widać na rysunku 21, koszty transakcyjne w przypadku obydwu wyżej wymienionych płatności powszechnych są najniższe w relacji do ich kwoty wpływającej do gospodarstw. Stosunek kosztów transakcyjnych do otrzymywanych innych rodzajów subsydiów układa się natomiast w sposób zgodny z hipotezami zaprezentowanymi w zestawieniach 2 i 3. Możemy zatem przyjąć, że schemat analityczny bazujący na trzech atrybutach dowolnej transakcji stanowi bardzo pomocne narzędzie formułowania ocen *ex ante* dotyczących kosztów transakcyjnych różnych instrumentów subsydiowania rolnictwa. W ślad za tym może być też przydatny do określania efektywności transferów funduszy budżetowych.

Rysunek 21

Udział średnich prywatnych (na poziomie gospodarstw rolnych) kosztów transakcyjnych wsparcia budżetowego rolnictwa norweskiego jako % całkowitej kwoty subsydium



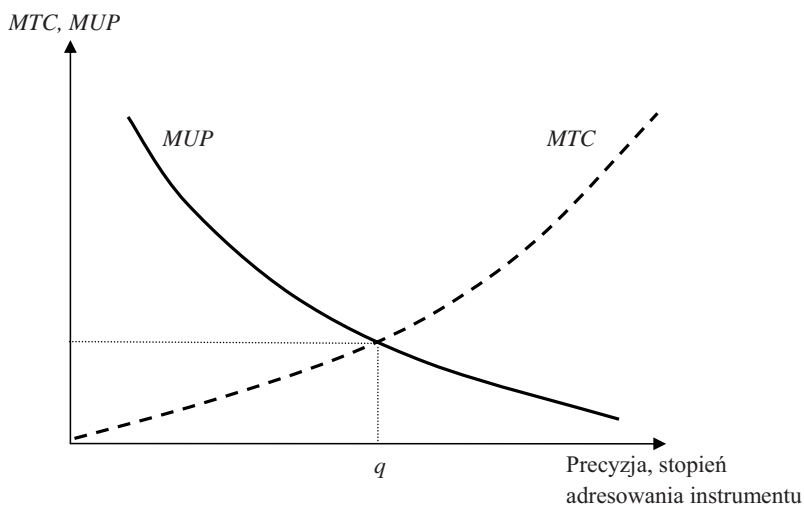
Źródło: opracowanie własne na podstawie: K.P. Rørstad, *op. cit.*

A. Vatn bardzo interesująco analizuje kształtowanie się krańcowych kosztów transakcyjnych w zależności od precyzji zaadresowania instrumentu polityki rolnej na uprzednio wybrany cel lub grupę rolników. Istotę problemu oddaje rysunek 22. Uściślając, trzeba stwierdzić, że precyzja oznacza tu stopień osiągnięcia

przyjętych celów, a więc inaczej minimalizację różnicy między ich poziomem zaplanowanym a zrealizowanym, przy założeniu, iż koszty transakcyjne są równe lub większe od zera. Same zaś cele mogą mieć charakter ilościowy lub jakościowy.

Rysunek 22

Zamienność (ang. *trade-off*) między marginalnymi kosztami transakcyjnymi a precyzją adresowania instrumentu polityki



Źródło: Vatn A., *Transaction costs and Multifunctionality*, Workshop on Multifunctionality, Paris, July 2001.

gdzie:

MTC – marginalne koszty transakcyjne,

MUP – marginalna użyteczność precyzji instrumentu.

W sensie ogólnym, jak to wynika z rysunku 22, dążeniu do większej precyzji towarzyszy zazwyczaj marginalny spadek jej użyteczności oraz wzrost marginalnych kosztów krańcowych. Mamy tu zatem do czynienia z zamiennością (*trade-off*). Możemy jednak wyznaczyć optimum, punkt q na rysunku 22. Warto tu dodać, że komponent kosztów stałych zawarty w kosztach transakcyjnych jest pokrywany przez nadwyżkę MUP nad MTC, sumowaną od zera do punktu q . Wyznaczenie tego ostatniego, a nawet przybliżenie się do niego, wymaga dużej wiedzy i doświadczenia w zakresie ilościowych i jakościowych aspektów dowolnej decyzji politycznej. To powiększa informacyjną złożoność wszelkiej optymalizacji polityki. Koszty transakcyjne mogą zatem wtedy znacząco rosnać. Użyteczność krańcowa precyzji (MUP) zależy od charakterystyki dobra. Im jest ono bardziej specyficzne, tym użyteczność ta rośnie. Także krańcowe koszty

transakcyjne (MTC) zmieniają się w zależności od rozpatrywanych dóbr, ale również od typu instrumentu polityki.

Vatn przedstawia jeszcze kilka innych wniosków bazujących na rysunku 22.

Oto one:

- (1) Rosnąca precyzja jest niczym innym niż adresowaniem (*targeting*) instrumentu polityki lub jakiegoś rodzaju polityki. Wprawdzie dobrze jest podwyższać skuteczność adresowania, ale biorąc pod uwagę koszty polityki, z reguły dążenie do jej maksymalizowania nie jest rozwiązaniem racjonalnym.
- (2) W rzeczywistości strony zawierające jakąś transakcję albo aktorzy polityki nie są w stanie ustalić optymalnego punktu poszukiwania informacji ani optymalnej formuły monitorowania transakcji/polityki. Wynika to głównie z niedoskonałości ludzkiego poznania, ogromu informacji i złożoności procesów decyzyjnych. W ujęciu bardziej ogólnym: jeśli koszt ustalenia optimum jest częścią samego procesu optymalizacji, problem w ogóle nie jest do rozwiązania.
- (3) Ponieważ w procesach podejmowania decyzji politycznych mamy do czynienia z problemami agencyjnymi i asymetrią informacji między politykami a innymi agentami, rzeczą niezmiernie ważną są aspekty motywacyjne zawierania kontraktów. Szczególnie wymagające pod tym względem są wszystkie przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe.
- (4) Sytuacja bardzo interesująco wygląda, gdy przechodzi się do analizy wielofunkcyjności rolnictwa. Wówczas to zamiennosc między kosztami transakcyjnymi a precyzją instrumentów polityki lub całej polityki ma wyraźne odniesienie do relacji występujących między dobrami prywatnymi a publicznymi. Jeśli dobra te dostarczane są łącznie, wysoką precyzję można uzyskać niewielką liczbą, prostych narzędzi polityki oraz mechanizmów motywacyjnych. Jeśli jednak proces dostarczania wyżej wymienionych dóbr odbywa się rozdzielnie i oddzielnie następuje też ich wynagradzanie, wdrożenie prostych narzędzi i motywacji staje się rzeczą o wiele trudniejszą, gdy nie chce się utracić ważnych informacji. W praktyce zazwyczaj wybiera się rozwiązanie, że wynagrodzenie za dobro prywatne zawiera część, która przypada dla dobra publicznego. W ten sposób koszty transakcyjne w całości obciążają dobro prywatne, a dobro publiczne ujmuje się jedynie w jego wymiarze jakościowym. Jest to bez wątpienia ukłon w stronę pragmatyzmu, ale mimo to trzeba szukać bardziej wysubtelniejszych koncepcji analitycznych i samego wynagradzania.
- (5) Rezygnacja z części precyzji w adresowaniu instrumentów polityki, a więc godzenie się na istnienie różnic między jej celami planowanymi a osiąganymi,

na rzecz pewnej redukcji kosztów transakcyjnych wielokrotnie może być rozwiązaniem najbardziej efektywnym. Z drugiej jednak strony sytuacje takie mogą być postrzegane jako niesprawiedliwe, a więc kontrowersyjne i niekiedy także kosztowne politycznie. Skutki mniejszej precyzji polityki najlepiej widoczne są w sferze dostarczania dóbr środowiskowych, gdzie nie wszyscy ich oferenci są wynagradzani albo odczuwają rekompensaty za niewystarczające, a z drugiej strony spotyka się postawy jazdy na gapę oraz nadmiernego rekompensowania albo niewłaściwego (drenującego) opodatkowania. Najbardziej prawdopodobne są takie sytuacje, gdy regulacje środowiskowe bazują na nakładach i produktach, a nie na rzeczywistych emisjach.

Prywatne koszty transakcyjne wsparcia budżetowego w pięciu krajach UE-15: Danii, Francji, Irlandii Niemczech, i Włoszech oszacowała Komisja Europejska, a uzyskane wyniki opublikowano w 2007 r.⁷⁸ Szczególną uwagę zwrócono jednak w tej analizie na obciążenia administracyjne związane z udzielaniem dopłat bezpośrednich według formuły SPS. Informacje źródłowe zgromadzono w trakcie warsztatów i wywiadów z ekspertami dziedzinowymi, rolnikami oraz doradcami rolnymi. Odnoszą się one do roku 2006. Jak to podkreślają sami realizatorzy badań, uzyskane wyniki końcowe nie pretendują do uznania ich, niestety, za pewne w sensie statystycznym.

W części wstępnej raportu podsumowującego badania dokonano przeglądu następujących determinant kosztów administracyjnych:

- (1) sposobu oraz terminarza wdrażania reformy WPR z 2003 r.;
- (2) charakterystyki administracji publicznej;
- (3) kultury biznesowej;
- (4) narodowych różnic strukturalnych.

Jak wiadomo, kraje członkowskie otrzymały dosyć dużą swobodę w zakresie wprowadzenia wariantów modeli płatności bezpośrednich SPS oraz skali zachowania instrumentów wsparcia powiązanego (*coupled*) z produkcją rolniczą. Reforma WPR z Luksemburga bazowała generalnie na czterech aktach prawa unijnego. Irlandia potrzebowała jednak tylko jednego rozporządzenia, by transponować je do ustawodawstwa krajowego, ale we Włoszech legislatorzy krajowi musieli przygotować ich aż 13. W ślad za tym w Irlandii pojawiło się 21 obowiązków informacyjnych, a we Włoszech – 107. Ponieważ nie stwierdzono występowania wyraźnej zależności między liczbą przyjętych aktów prawnych i obowiązkami informacyjnymi, założono dalej, że między tymi obowiązkami a kosztami całkowitymi gospodarstw rolnych nie ma także jednoznacznego związku. Z wyjątkiem Francji po-

⁷⁸ *Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP. Executive summary. Directorate – General for Agriculture and Rural Development (DG-AGRI), October 2007.*

zostałe kraje system SPS zaczęły stosować od 2005 roku, a więc w roku 2006 miały już pewne doświadczenia i mogły też skorzystać z degresji kosztów stałych. Obciążenia administracyjne rolników miały też wszędzie tam, gdzie otrzymywali oni wnioski o płatności już częściowo wypełnione i zaopatrzone w materiał graficzny.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, koszty administracyjne/transakcyjne ponoszone przez rolników zmieniały się w zależności od stopnia zaangażowania się władz publicznych w subsydiowanie. Przykładowo, we Włoszech rolników bezpłatnie na szeroką skalę wspierają centra pomocowe (CAA, *the centres for agricultural assistance*). W konsekwencji maleć powinny w tym kraju koszty administracyjne ponoszone przez samych rolników. W tym samym kierunku oddziaływać powinno też szerokie wdrożenie technologii informacyjnych (IT). Najwyraźniejsze korzyści z tego tytułu odnosili francuscy i niemieccy producenci rolni. Niestety, autorzy badań nie byli w stanie sprowdzić do pełnej porównywalności dane źródłowe z poszczególnych krajów.

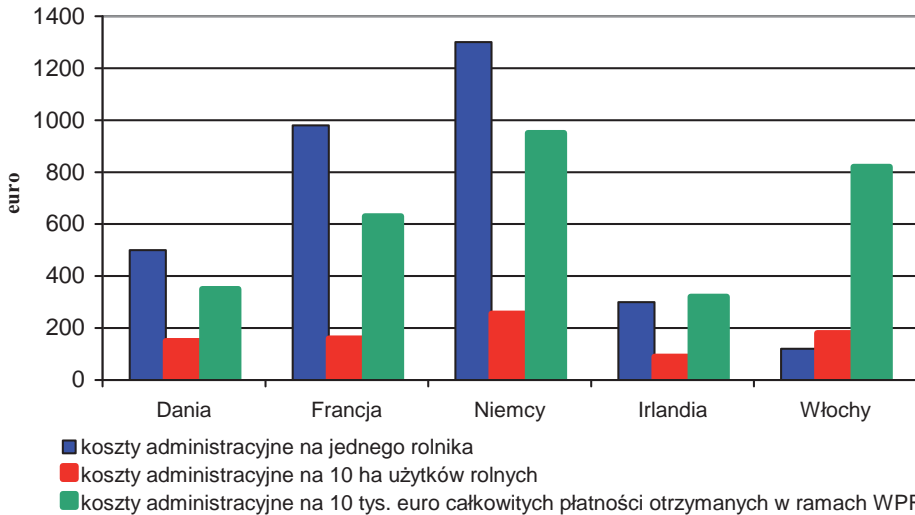
Kulturę biznesową w komentowanych badaniach rozumiano jako sposób aplikowania rolników o subsydia SPS oraz zorganizowanie całości składających się na to procesów. Dla długookresowego kształtowania się kosztów administracyjnych czynnikiem o dużym znaczeniu jest postęp w „technologii” subsydiowania, ale w okresie krótkim nie powinno się lekceważyć także możliwości poprawiania efektywności obecnie funkcjonujących systemów.

Koszty administracyjne i transakcyjne pozostają też pod wpływem struktur zarządzania państwem oraz typu struktury agrarnej i jej przemian. Inne będą one w krajach o ustroju federacyjnym i/lub zdecentralizowanym (Francja, Niemcy), a inne w krajach unitarnych oraz tam, gdzie dominują małe gospodarstwa (głównie Włochy). Przewaga w strukturze agrarnej małych obiektów powoduje, że koszty administracyjne na rolnika mogą być niskie, ale w przeliczeniu na 1 ha i jednostkę wartości uzyskanych subsydiów nie muszą odbiegać od relacji występujących w krajach, gdzie średnia wielkość gospodarstwa jest kilkakrotnie większa.

Ogólne wyobrażenie o prywatnych kosztach transakcyjnych, a więc ponoszonych wyłącznie przez rolników, daje rysunek 23. Warto na wstępie zauważyć, że ww. koszty podano w przeliczeniu na:

- jednego rolnika,
- 10 ha użytków rolnych,
- 10 tys. euro całkowitych płatności otrzymanych w ramach WPR.

Jednostkowe koszty transakcyjne poniesione w 2006 r. przez rolników w wybranych krajach EU-15 związane z uzyskaniem wsparcia finansowego w ramach WPR



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP. Executive summary. Directorate – General for Agriculture and Rural Development (DG-AGRI), October 2007.*

Średnie koszty transakcyjne na jednego rolnika zawierały się między 110 (Włochy) a 1300 euro (Niemcy). Ponieważ przeciętny obszar UR na gospodarstwo we Włoszech wynosi 8 ha a w pozostałych czterech krajach waha się od 34 do 74 ha, różnice w kosztach transakcyjnych na jednostkę ziemi ulegały zdecydowanemu zmniejszeniu. Wciąż były one jednak duże, gdy koszty te odniesiono do sumy wszystkich uzyskanych płatności, a więc stosuje się relację najbardziej adekwatną do oceny analizowanego problemu. Odsetek powyższy zawierał się w przedziale od 3 (Irlandia) do 9,3% (Niemcy). Warto cały czas pamiętać, że relatywny poziom kosztów transakcyjnych na poziomie gospodarstw byłby w Niemczech jeszcze wyższy, gdyby nie dobrze rozwinięte w tym kraju technologie informacyjne (IT) w sferze subsydiowania rolnictwa.

Interesująco wygląda rozkład kosztów transakcyjnych z punktu widzenia wykorzystanych instrumentów wsparcia oraz operacji z tym związanych. Ogólnie wyróżniono następujące składniki tych kosztów:

- a) SPS,
- b) początkową alokację uprawnień do otrzymania SPS,

- c) plany transferu uprawnień,
- d) korekty i dostosowania planów oraz samego SPS,
- e) krajową rezerwę,
- f) *cross-compliance*,
- g) oddzielne schematy wsparcia, zgłaszanie zdarzeń itp.

Po przeprowadzeniu stosowanych obliczeń okazało się, że subsydlum w formie SPS we wszystkich pięciu krajach było najważniejszym generatorem kosztów transakcyjnych. We Francji i Włoszech dosyć duże znaczenie, jako czynnik zwiększający koszty, odgrywała początkowa alokacja tytułów do otrzymania SPS. W trzeciej natomiast kolejności źródłem powstawania interesujących nas tu kosztów okazał się transfer uprawnień związanych z SPS. We Francji, z uwagi na sygnalizowane już późniejsze wdrożenie SPS, jego poprawienie i stworzenie krajowej rezerwy wniosły zauważalny wkład w gromadzenie się kosztów transakcyjnych. Marginalne wręcz znaczenie w generowaniu kosztów transakcyjnych przypadło natomiast *cross-compliance* (CC). Wynikało to głównie z małej liczby kontrolowanych gospodarstw pod kątem przestrzegania zasad wzajemnej zgodności. Wszędzie jednak CC budziło niepokój wśród rolników.

W szczegółowej analizie struktury kosztów transakcyjnych w poszczególnych krajach zwracają uwagę następujące fakty:

1. W Danii koszty te pochodziły zasadniczo z czynności związanych z uzyskaniem SPS oraz z transferu ziemi oraz uprawnień do otrzymania tej formy wsparcia, przy czym ten drugi czynnik w istocie dominował. Jeśli zatem struktura gospodarstw w tym kraju się nie zmieni, koszty transakcyjne pozostaną niewielkie.
2. Irlandia to przypadek dosyć podobny do Danii. Różnica polega tu jedynie na tym, że w Irlandii większe znaczenie kosztotwórcze odgrywała kwestia korygowania planów uprawnień i samego SPS.
3. We Włoszech, jak to już podano, koszty transakcyjne w dużym stopniu przejęte zostały przez agencje publiczne lub prywatno-publiczne. Stąd bezpośrednia ich część powstająca w samych gospodarstwach rolnych była względnie niska. W kraju tym jednakże najwyższe były początkowe koszty alokowania uprawnień do otrzymania płatności do tytoniu i oleju z oliwek.
4. Informacje dla Francji muszą być interpretowane bardzo rozważnie, bo kraj ten dopiero w roku 2006 zaczął wdrażać reformę WPR z Luksemburga.
5. W Niemczech subsydlia w postaci SPS były zróżnicowane na poziomie krajów związkowych. Jednak mimo większej liczby uprawnień i ich transferów w kraju tym udało się utrzymać prywatne koszty transakcyjne na rozsądnym poziomie, głównie dzięki szerokiemu wykorzystaniu Internetu.

Generalnie z przeglądu poziomu i struktury kosztów transakcyjnych obciążających gospodarstwa rolne wynika, że ponowne połączenie (*recoupling*) pomocy bezpośredniej z produkcją rolniczą prowadzi do ich wzrostu. Przyczyna jest prosta: *recoupling* wymaga więcej prac dokumentacyjnych, a więc i zwiększa liczbę obowiązków informacyjnych. Z drugiej natomiast strony dobrze wydaje się podbudowany wniosek, że sam wybór wariantu udzielania wsparcia bezpośredniego mniej różnicuje koszty transakcyjne niż wcześniej wymienione czynniki (jakość administracji publicznej, kultura biznesowa, specyficzne cechy krajowe, postęp techniczny i technologiczny).

Przyszłe kształtowanie się prywatnych kosztów transakcyjnych w pięcie analizowanych krajów determinowane będzie:

1. Szybkością opanowania zasad korzystania z pomocy przez rolników, doradców rolnych i administrację oraz optymalizacją poziomu regulacji i zakresem stosowania systemów IT. Ogólnie zatem, szybkie uczenie się plus rozsądna regulacja wsparcia plus sprawne, dalece zdigitalizowane procedury ubiegania się, alokowanie i rozliczanie subsydiów to dobra recepta na utrzymanie niskich bezwzględnie i relatywnie kosztów transakcyjnych w gospodarstwach rolnych.
2. Sprawnym transponowaniem prawa unijnego do krajowego. Potencjał redukcji tych kosztów związanych z wdrożeniem instrumentów wsparcia zgodnych z reformą WPR z 2003 r. oceniać można nawet na 30-40%. Duże rezerwy tkwią również w kosztach transakcyjnych rozwiązań już funkcjonujących. Szczególnie dotyczy to fazy przydzielania uprawnień, ich transferu oraz precyzji rozdziału gruntów odłogowanych i użytkowanych rolniczo.
3. W sferze administracji publicznej należy dążyć do maksymalnego upowszechniania składania wniosków o wsparcie w trybie on-line. Doświadczenia duńskie pokazują, że w ten sposób można obniżyć całkowite koszty transakcyjne o ok. 25%. Rozwijać i doskonalić trzeba także technologie bazodanowe, by w ten sposób dokonać dalszego postępu w e-gospodarce. Należy również rozszerzać zakres stosowania wniosków wstępnie wypełnionych oraz wykorzystywać technologie mobilne, m.in. do przypominania rolnikom o ważnych terminach i obowiązkach informacyjnych. Również w administracji publicznej może pojawić się efekt uczenia się, o ile poprawi się jakość tworzenia prawa i ustabilizuje się istniejące rozwiązania, by można było osiągnąć degresję kosztów stałych.
4. Krzywa uczenia się w istocie dotyczy całego układu instytucjonalnego i wszystkich procesów oraz aktorów związanych z subsydiowaniem w ramach WPR. Przykładowo, w Danii i Irlandii ocenia się, że na fazy zapoznawania się przez rolników z instrumentami wsparcia oraz ich praktycznego opanowania

przypada ok. 14% prywatnych kosztów transakcyjnych. Odsetek ten we Francji oszacowano na 10%. Ogólnie zauważono przy tym, że krzywa uczenia się ma bardziej stromy przebieg w gospodarstwach większych. Innymi słowy, kraje, w których korzystniejsza jest struktura agrarna, zazwyczaj mogą uzyskać większe efekty uczenia się w postaci redukcji całkowitych kosztów transakcyjnych oraz ich dwóch składowych (publicznych i prywatnych).

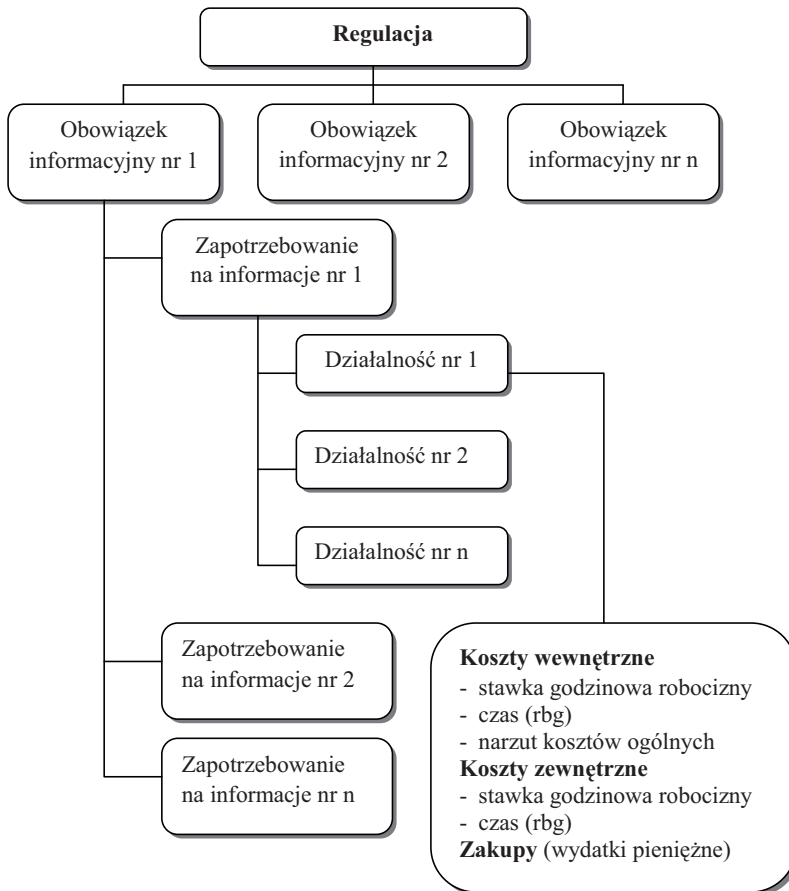
Na szersze potraktowanie bez wątpienia zasługuje opracowanie badaczy szkockich⁷⁹. Koncentruje się ono na ocenie możliwości wdrożenia standardowego modelu kosztów (ang. *the Standard Cost Model*, SCM) jako narzędzia pomiaru obciążeń administracyjnych z tytułu prowadzenia polityki rolnej i wiejskiej. Pilotaż z tym związany przeprowadzony został w dziewięciu instytucjach publicznych, które we wrześniu 2008 r. utworzyły *Scotland's Environmental and Rural Services* (SEARS), mający w istocie status stowarzyszenia. Podstawowym celem funkcjonowania SEARS było dostarczenie 24 tys. zarządzającym ziemią na wsi (faktycznie rolnikom) bardziej efektywnych i skoordynowanych usług. Cały pilotaż podzielony przy tym został na dwie fazy:

1. „Sprawdzian zewnętrzny SCM”, a więc określenie obciążeń administracyjnych nałożonych na rolników.
2. „Sprawdzian wewnętrzny SCM”, którego celem było ustalenie wpływu SEARS na możliwość zredukowania obciążeń nałożonych przez regulatora na każdego z dziewięciu partnerów tworzących to publiczne stowarzyszenie.

SCM jest narzędziem podziału całego procesu regulacji na komponenty i działalności łatwiej nadające się do zarządzania i pomiaru kosztów (obciążeń) administracyjnych związanych z jej przestrzeganiem. Koszty powyższe ustala się przez zsumowanie indywidualnych (dla każdego rolnika) składników o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, których źródłem są obowiązki informacyjne związane z określoną regulacją, a podstawą pomiaru są odpowiednio wyodrębnione działalności (aktywności) i połączone z nimi zapotrzebowania na informacje. Koszty wewnętrzne oblicza się jako iloczyn czasu potrzebnego w danej działalności i stawki płac oraz liczby powtórzeń tej działalności. Całość powiększana jest następnie o narzut kosztów ogólnych równy 30%. Z kolei koszty zewnętrzne wyrażają wydatki poniesione na zakup profesjonalnych usług oraz różnego typu dóbr. Mnożąc łączne koszty przypadające na jednego rolnika przez ich liczbę, można ustalić zagregowane koszty administracyjne (dla całego sektora). Ogólny pogląd na istotę SCM zawiera schemat 1.

⁷⁹ *Using the Standard Cost Model to measure administrative burden: a pilot using Scotland's Environmental and Rural Services (SEARS) as a case study*. The Scotland Government, 2010.

Istota standardowego modelu kosztów (SCM)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Using the Standard Cost Model to measure administrative burden: a pilot using Scotland's Environmental and Rural Services (SEARS) as a case study. The Scotland Government, 2010.*

SCM wyrasta wprost z powszechnie znanej w rachunkowości zarządczej przedsiębiorstw koncepcji rachunku kosztów działań (ang. *activity based costing*, ABC). Pojawiła się ona w sektorze przedsiębiorstw przemysłowych w latach 80. ub. wieku, ale później szeroko rozpowszechniła się w innych sektorach (energetyka, telekomunikacja, usługi pocztowe). Jednym z fundamentalnych wyróżników ABC jest precyzyjne rozdzielenie kosztów ogólnych na nośniki

kosztów (tzw. *cost drivers*). W ten sposób rachunek kosztów działań obecnie stał się układem referencyjnym, a więc uznawany jest za wzorzec najlepszych praktyk w szacowaniu i kalkulowaniu kosztów. Jest to jednak złożona konstrukcja i bardzo wymagająca odnośnie zapotrzebowania na informacje. Zainteresowanie koncepcją ABC w sektorze publicznym jest naturalną odpowiedzią na poszukiwanie możliwości zredukowania powstających w nim kosztów administracyjnych.

Generalnie przyjmuje się, że mocną stroną SCM jest wykorzystywanie w pomiarze kosztów administracyjnych bardzo szczegółowych ich składników, zorientowanych wręcz na elementarne działania niezbędne dla wdrożenia i stosowania określonej regulacji. Paradoksalnie jednak ta mocna strona jest zarazem mankamentem tej koncepcji, tzn. jej dużym zapotrzebowaniem na bardzo zdetałizowane informacje, szczególnie odnoszące się do nakładów robocizny. Zdecydowanie się jednakże na oszacowanie kosztów administracyjnych z użyciem SCM daje głębszy wgląd w możliwość ich zrationalizowania i zredukowania. Prowadzą do tego następujące drogi:

- usunięcie, zmniejszenie, połączenie lub poprawienie regulacji,
- uproszczenie procesów poprzez stosowanie się do regulacji,
- wspólne gromadzenie informacji i łączenie systemów zarządzania,
- rozwijanie technologii informacyjno-komunikacyjnych i usług z tym związanych,
- dostarczanie lepszych wytycznych, rekomendacji i informacji,
- wysmuklenie procesów oraz integrację kontroli w celu eliminacji działań dublujących się.

Łączna ocena SCM powinna uwzględniać szereg innych jeszcze aspektów, uwarunkowań oraz okoliczności. Cały czas trzeba zachować też dużą rozwagę przy interpretacji uzyskiwanych wyników, gdyż:

1. Pomiaru kosztów administracyjnych zazwyczaj dokonuje się na zasadzie wywiadów z odpowiednimi osobami i/lub instytucjami. Gromadzi się przy tym informacje *ex post*, próba badawcza z reguły jest niewielka i niereprezentatywna. Ponadto obciążenie statystyczne wyników może pojawić się także i stąd, że osoby udzielające informacji mogą sądzić, iż ich odpowiedzi będą miały wpływ na przyszłe regulacje, a więc do tego się odpowiednio dostosowują.
2. Stopień szczegółowości danych ilościowych jest tak dobierany, by cała analiza mogła być w ogóle przeprowadzona. Zazwyczaj nie dociera się w ten sposób do elementarnych działań, stanowiących przecież podstawę agregacji nakładów pracy, kosztów i wydatków w sposób w pełni zgodny z filozofią SCM.

3. Najczęściej kalkulacji kosztów administracyjnych dokonuje się dla regulacji już obowiązujących, natomiast zaniedbuje się regulacje, które planuje się dopiero wdrożyć.
4. Koncepcja nie uwzględnia informacji z jednostek najbardziej i najmniej efektywnych, a więc je uśrednia. W ten sposób maleje dokładność pomiaru.

Realizacja wcześniej już sygnalizowanej pierwszej fazy pilotażu – pomiar obciążeń administracyjnych ponoszonych przez rolników z tytułu regulacji oraz wprowadzenia SEARS – składała się z trzech etapów oraz aż z czterech kroków. Ogólny wniosek był niezbyt optymistyczny: zastosowanie podejścia SCM wydaje się być rozwiązaniem problematycznym w rolnictwie szkockim z uwagi na:

- a) wysoki stopień szczegółowości i złożoności. Żaden z rolników, z którymi przeprowadzono wywiady, nie był w stanie podać informacji na oczekiwanym przez badaczy poziomie dezagregacji. Co jeszcze ważniejsze, rolnicy często nie byli zorientowani nawet o wysokości i strukturze ponoszonych kosztów produkcji, nie mówiąc już o kosztach administracyjnych/transakcyjnych.
- b) nieadekwatność lub brak odpowiednich systemów gromadzenia danych o żądanym stopniu szczegółowości. Rolnicy nie dysponowali takimi informacjami ani możliwościami, by monitorować czas zaangażowany w wyróżnionych działalnościach. Z reguły także nie myśleli w ogóle w koncepcji SCM. Stąd też uzyskane informacje były mocno niepewne, a stosowanie ankiet wysyłanych pocztą okazało się metodą wręcz całkowicie zawodną.
- c) jakość oszacowań. W SCM przyjmuje się, że określenie wysokości i struktury kosztów administracyjnych odbywa się w pierwszym rzędzie poprzez przeprowadzenie wywiadów z podmiotami regulowanymi, a panele ekspertów mogą być tylko ich uzupełnieniem. W komentowanym studium przeważała jednak metoda panelowa, co dodatkowo zwiększało niepewność oszacowań i nakazywało zachowanie dużej ostrożności przy próbie wyciągania szerszych konkluzji.
- d) uciążliwość dla rolników. To oczywiste, jeśli uwzględnimy złożoność SCM.
- e) niezdolność do uzyskania pełnych korzyści z powołania SEARS. Stało się tak, gdyż SCM nie jest zorientowany na ujmowanie efektów niematerialnych oraz pośrednich utworzenia SEARS.
- f) niejasność korzyści dla rolników z tytułu dostarczenia informacji. Stąd może się brać ich niechęć do uczestniczenia w przedsięwzięciach zorientowanych na szacowanie kosztów transakcyjnych/administracyjnych.
- g) niepewność przyjmowanych stawek płac. To rzutuje bezpośrednio na szacunek kosztów administracyjnych związanych z nakładami pracy. Oko-

liczność ta powoduje również niedokładność oceny możliwości zredukowania tych nakładów.

Ogólnie krytyczna ocena możliwości wdrożenia SCM w rolnictwie szkockim uzyskana w etapie pierwszym pilotażu jest uzasadniona w tamtejszych warunkach. Gdyby jednak one się zmieniły, SCM mógłby ujawnić swoją podstawową zaletę: jednolitość ujęcia czynników generujących koszty administracyjne/transakcyjne, a w ślad za tym i oferowanie pewnej uniwersalnej ramy metodologicznej do ich racjonalizowania oraz redukowania.

Faza druga pilotażu – określenie wpływu utworzenia SEARS na możliwość zredukowania obciążeń administracyjnych nałożonych na każdego z dzieł partnerów wchodzących w skład tego stowarzyszenia – koncentrowała się na ocenie przydatności SCM do osiągnięcia tak sformułowanego celu. Zgodnie nawet z intuicją uzyskano ogólny wniosek, iż SCM jest tu bardziej przydatny niż w przypadku gospodarstw rolniczych. Wynika to z lepszego dostosowania tej koncepcji do większych organizacji, gdzie rachunek kosztów może być bardziej zaawansowany i zatrudnia się stały, z reguły lepiej wykształcony personel. Wszyscy partnerzy podkreślili jednak, że istnieje sporo ograniczeń w szerszym upowszechnieniu się SCM. Oto one:

- zbyt zdetalizowana klasyfikacja działań,
- informacje niezbędne do skalkulowania kosztów są trudne do uzyskania w badaniach retrospektywnych,
- niewiele instytucji tworzących SEARS stosowało koncepcję kosztów działań (ABC), a więc było zapoznanych z filozofią podejścia stanowiącego przecież podstawę SCM,
- dane źródłowe nie były gromadzone w jednolity sposób,
- partnerzy stowarzyszenia SEARS różnili się wielkością, złożonością struktury i systemami mierzenia kosztów,
- SCM nie uwzględnia wielu innych specyficznych warunków funkcjonowania podmiotów wchodzących w skład SEARS oraz nie wszystkie uzyskiwane przez nich wyniki.

Z tych to przede wszystkim powodów nie udało się oszacować wiarygodnych zmian obciążeń administracyjnych wśród partnerów tworzących SEARS z tytułu wdrożenia SCM. Partnerzy ci jednak utrzymywali, że gdyby zrezygnowano ze zbyt dużej szczegółowości wyodrębniania działań oraz przekazano im na samym początku kompletną i jednoznaczną instrukcję, wtedy SCM mógłby okazać się niezłym narzędziem mierzenia kosztów i pozycjonowania jednostek w ramach SEARS.

Ponieważ SCM odwołuje się wprost do rachunku kosztów działań (ABC), badacze szkoccy zajęli się też kwestią determinant zadawalającego funkcyjono-

wania tegoż rachunku, a z drugiej strony przyczynami niezadowolających jego wdrożeń. Doświadczenie pokazuje, że ABC jest narzędziem zawodnym, gdy:

- nie osiąga się wszystkich lub większości ustalonych w rachunku celów,
- nie pojawiają się spodziewane korzyści,
- nieskuteczne okazują się próby poprawienia istniejących w rachunku funkcjonalności,
- z pracy odchodzą kluczowe osoby związane z wdrożeniem i eksploatacją systemu, brakuje odpowiednich innych zasobów, pojawiają się znaczne opóźnienia, piętują się trudności techniczne, np. związane z pozyskiwaniem danych, ludzie i systemy są nadmiernie obciążone.

A oto czynniki ułatwiające sukces przy stosowaniu ABC:

- odczuwanie silnej potrzeby udoskonalenia rachunku kosztów w ogóle,
- menedżerowie chcą widzieć namacalne efekty już we wczesnych etapach wdrożenia i są silnie do ich osiągnięcia zmotywowani,
- zespół wdrażający i eksploatujący otrzymuje stałe i mocne wsparcie ze strony zarządu organizacji oraz całego zatrudnionego w niej personelu,
- rachunek jest dobrze dostosowany do istniejących już procedur, filozofii kultury organizacyjnej, strategii, systemu pomiaru dokonań i wynagradzania,
- organizacja przekroczyła pewien, dosyć zindywidualizowany w przekroju międzynarodowym, minimalny poziom wielkości, gdy rzeczą naturalną staje się potrzeba jej hierarchizowania, podziału pracy i specjalizacji personelu, stosowania sformalizowanych procedur i systemów informacyjno-decyzyjnych.

Interesująco wypadł też międzynarodowy przegląd zastosowań SCM i ABC oraz alternatywnych podejść mierzenia obciążeń administracyjnych oraz możliwości ich zrationalizowania i zredukowania. W Europie SCM jest już dosyć rozpowszechniony. Zauważono przy tym, przykładowo, że niewielka liczba regulacji może kreować nawet 90% obciążeń administracyjnych nałożonych na biznes. To nie zaskakuje, jeśli zważymy powszechność występowania zasady Pareto.

W USA specjalny urząd – *The Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) – przygotowuje co roku dla Kongresu raport nt. kosztów i korzyści z tytułu regulacji federalnych oraz rekomendacje w odniesieniu do niezbędnych do przeprowadzenia reform w tej dziedzinie. W kraju tym, podobnie jak i w Kanadzie, stosuje się tzw. podejście mnożnikowe, tzn. szacuje się również koszty stosowania się do regulacji w sektorze prywatnym. Przyjmuje się przy tym, że jeden dolar wydany przez administrację publiczną wymaga zaangażowania aż 20 dolarów w sektorze prywatnym, by spełnić można było nałożone na niego regulacje rządowe. Wysokość wspomnianego mnożnika ostatnio była wpraw-

dzie krytykowana, ale najświeższe badania kanadyjskie pokazały, że może być to wielkość realna. Kanadyjczycy próbują też stworzyć bazę wiedzy dotyczącą regulacji wraz z innymi elementami budowy infrastruktury do badań i analiz z obszarami całkowitych kosztów i korzyści regulacji oraz wdrożenia kompleksowych strategii podwyższania jej skuteczności i efektywności.

Od połowy lat 90. ub. wieku także w OECD zintensyfikowano prace promujące tworzenie „elastycznej biurokracji” i upraszczanie procedur regulacyjnych. Latem 2005 r. zainicjowany został projekt pt. „Tablica/karta wyników biurokracji”, w którym w trzynastu krajach wykorzystuje się podejście SCM.

Bardzo interesujące są doświadczenia australijskie w zakresie mierzenia kosztów administracyjnych. W kraju tym przekształcono SCM poprzez równoczesne rozszerzenie jego zakresu i zmniejszenie stopnia szczegółowości. W ten sposób wykształcił się *the Australian Cost Model* (ACM), stosowany przez władze centralne i regionalne. Jego wyróżnikiem jest szacowanie całkowitych kosztów stosowania się do regulacji, a nie tylko ujmowania kosztów administracyjnych. Te koszty całkowite składają się z:

- kosztów bezpośrednich (zakupy),
- kosztów zaangażowanych aktywów trwałych,
- kosztów nabycia licencji i praw,
- bezpośrednich opłat i obciążeń publicznoprawnych,
- innych zakupów o charakterze nieadministracyjnym.

Uproszczenie ACM w stosunku do SCM polega na braku konieczności zbierania informacji o kosztach na bardzo zdetalizowanym zestawie działalności oraz na ograniczeniu składników wewnętrznych samych kosztów. Z kolei poszerzenie ACM sprowadza się do tego, że jest to koncepcja nastawiona również na wypracowanie konsekwencji różnych opcji politycznych wszystkich sposobów stosowania się do obowiązujących regulacji. W rezultacie w ACM wymagane jest operowanie szerszym zakresem kosztów niż w SCM. Z analizy porównawczej obydwu modeli, dokonanej przez firmę audytorsko-doradczą *Price Waterhouse Coopers* (PWC) w 2006 roku, wynikają następujące wnioski:

- ACM wydaje się mieć większy potencjał tworzenia wartości dodanej przez prowadzenie regulacji rządowych,
- ACM oferuje narzędzia uzyskania lepszych oszacowań ilościowych i jakościowych kosztów stosowania się do regulacji przez podmioty gospodarcze,
- obydwa modele mogą być uzupełnione o inne narzędzia oceny polityki, takie jak analiza wpływu regulacji i/lub analiza kosztów – korzyści,

- implementacja każdego z modeli jest jednak pewnym wyzwaniem, szczególnie w zakresie niezbędnych zasobów i umiejętności, by podjąć tego typu szacunki, i stopnia dezagregacji informacji,
- głębokiego namysłu wymaga sposób wdrożenia każdego z analizowanych modeli. W decyzji takiej trzeba uwzględnić m.in. strukturę instytucjonalną regulacji, wymagane zasoby, dostępność danych, projektowane zmiany regulacji, charakter korzyści materialnych i pozamaterialnych dla podmiotów regulowanych,
- nakłady ponoszone na zbieranie danych muszą każdorazowo pozostawać w rozsądnej proporcji do znaczenia ekonomicznego sektora regulowanego w konkretnym kraju,
- obydwie modele pomijają jednak szereg kosztów i korzyści w jakiś sposób powiązanych z regulacją. Trzeba tu wymienić przede wszystkim: koszty alternatywne utraconych przychodów spowodowane np. chęcią obejścia lub uniknięcia regulacji; koszty dodatkowych efektów (np. związane z ujawnieniem informacji poufnych); korzyści dodatkowe wynikające z ogólnego podwyższenia jakości generowanej informacji gospodarczej oraz redukcji ryzyka (np. podatkowego); koszty utraconego czasu wolnego, o ile nie jest on wyceniony na bazie kalkulowanych stawek godzinowych.

Warto jeszcze dodać, że wszystkie dotychczas spotykane podejścia do określenia poziomu i struktury obciążeń administracyjnych, a które to odwołują się do koncepcji kosztów działań (ABC), konfrontowane są wciąż z kilkoma wyzwaniami o charakterze fundamentalnym. Po pierwsze, nie ujmuje się w nich kosztów i efektów z punktu widzenia kreowania wartości, a więc nie rozważa się, czy koszty regulacji uzasadnione są przez jej efekty ilościowe i jakościowe (problem mierzenia *the value for money*). Po drugie, pomija się koszty nieefektywności, tzn. abstrahuje się od wymogu formalnego, iż kosztami są nakłady i wydatki ponoszone w sposób racjonalny i pozostające w związku przyczynowo-skutkowym z osiąganymi efektami regulacji. Po trzecie, niedostatecznie uwzględnia się fakt, że część regulacji może funkcjonować na zasadzie cyklu życia, tzn. koszty z nimi związane mogą spadać w miarę uzewnętrzniania się efektu uczenia się. Po czwarte, abstrahuje się od stochastycznej natury niektórych regulacji, tj. regulacja może wykazywać przez długi czas bardzo niskie koszty administracyjne, ale po zajściu jakiegoś zdarzenia (np. wybuchu epidemii) koszty te zaczynają rosnać wręcz skokowo. Po piąte, znaczne zdezagrowanie procesu pozyskiwania potrzebnych informacji na poziomie działań dla każdej regulacji może zaciemniać analizę określaną w literaturze jako *root-cause analysis* (RCA). Termin ten nie ma ogólnie przyjętego odpowiednika polskiego. Oznacza on natomiast taki sposób analizowania jakiegoś procesu/zdarzenia/problemu,

w wyniku którego zapobiegnie się jego powtórzeniu. W konsekwencji niekiedy dosyć trudno jest zidentyfikować wspólne czynniki generujące koszty lub współzależności między regulacjami. To z kolei może skutkować zbyt wysoką pracochłonnością wdrożenia i przestrzegania regulacji.

Z podejść alternatywnych wobec bazujących na rachunku kosztów działań (ABC), które bardziej holistycznie koncentrują się na powiększaniu wartości dodanej niż na prostym mierzeniu kosztów/obciążeń administracyjnych, na pewno na uwagę zasługuje koncepcja *Public Value* zaproponowana w połowie lat 90. ub. wieku przez M. Moore'a. Termin ten znów nie ma ogólnie przyjętego polskiego odpowiednika. Można go chyba jednak tłumaczyć jako wartość dla społeczeństwa. *Public Value* orientuje się generalnie na finalne cele funkcjonowania i oceniania władz/służb publicznych, przyjmując, że punktem wyjścia jest tu trójkąt trzech aspektów, czyli inaczej tzw. trójkąt strategiczny:

- (1) co jest rzeczywiście wartościowe?
- (2) co musi być legitymizowane i zrównoważone politycznie?
- (3) co musi zostać zoperacjonalizowane i stać się administracyjnie wykonalnym?

Dalej zakłada się, że zarządzający/menedżerowie w sektorze publicznym będą zachęceni zarówno do świadczenia tradycyjnych usług operacyjnych, jak i do zachowań proaktywnych i przedsiębiorczych, by społeczeństwo odnosiło coraz większe korzyści z ich pracy. Równocześnie zarządzający ci muszą uwzględniać w swoich działaniach również cele polityczne, a więc muszą włączać się w procesy mobilizowania poparcia, legitymizowania i współdziałania, by osiągać w ten sposób coraz wyższą skuteczność i efektywność danej polityki. Ogólnie zatem wymiar zarządzania politycznego wyrazić można trzema aspektami:

- a) wsparcie przedsiębiorcze – maksymalizowanie szans na zdecydowane przyjęcie preferowanej polityki i dobre zabezpieczenie jej realizacji;
- b) negocjowanie – pozyskanie zewnętrznego wsparcia dla dostarczenia wartości dla społeczeństwa;
- c) przywództwo – wykorzystanie autorytetu rządu dla tworzenia środowiska, w którym obywatele napotkawszy zbiorowe problemy będą wspólnie mogli zdecydować, jak je rozwiązać.

Problem w praktyce jest jednak skomplikowany, jeśli uwzględnimy, że zarządzający w sektorze publicznym muszą coraz lepiej wykonywać powierzone im zadania operacyjne. Chodzi przecież o to, żeby również w sektorze publicznym zwiększać efektywność wszelkich zasobów, podwyższać jakość świadczonych usług, wcześniej identyfikować i elastycznie reagować na potrzeby i rosnące aspiracje obywateli, funkcjonować w sposób bardziej przejrzysty i zrównoważony oraz innowacyjny i stale dbać o umacnianie długookresowego „potencjału usługowego”.

Głównym problemem z praktycznym wdrożeniem koncepcji *Public Value* jest określenie jednolitej podstawy odniesienia wszystkich wyników. Pewne rozwiązanie zaoferowała tu firma doradcza Accenture, konstruując *the Public Service Value Model*. W istocie jest to rodzaj dwuwymiarowej macierzy, w której połączono wyniki z efektywnością kosztową. Całość zaś procedury obejmuje trzy kroki:

Krok 1: Zdefiniowanie wyników i jednostek miary. W pierwszym rządzie należy tu stworzyć zestaw roboczy wskaźników wynikowych, następnie trzeba opracować zasady ich walidacji i ewentualnego ważenia, a w końcu wybrać właściwe jednostki ich wyrażania.

Krok 2: Oszacowanie wyników i ustalenie efektywności kosztowej. Ta ostatnia jest ilorazem uzyskanych wyników i związanych z nimi kosztów.

Krok 3: Stworzenie macierzy wartości usług dla społeczeństwa i jej analiza.

Teoretycznie wydaje się, że *Public Value* może być jakąś alternatywą dla SCM, bo nie wymaga określenia kosztów administracyjnych, który to proces – jak pamiętamy – wymaga zgromadzenia zazwyczaj wielu szczegółowych danych. Mimo tej zalety koncepcja *Public Value* wciąż traktowana jest jako podejście głównie akademickie. Być może sytuacja ta w przyszłości jednak zmieni się, gdy upowszechni się w sektorze publicznym budżet zadaniowy. Teoretyczną podstawą tego ostatniego jest z kolei tzw. *New Public Management*, przyjmujące, że:

- jednostki administracji publicznej są w pierwszym rządzie dostawcami specyficznych usług, a nie prostymi instytucjami biurokratycznymi,
- każda jednostka sektora publicznego musi orientować się na klienta zewnętrznego (obywatela) lub wewnętrznego (inna organizacja należąca do tego sektora lub inna komórka w danej jednostce),
- usługa i klient są kategoriami nadrzędnymi w organizacji, funkcjonowaniu i rozliczaniu jednostek sektora publicznego,
- władza publiczna i jej organy są odpowiedzialne w pierwszej kolejności za dostarczanie odpowiedniej ilości i jakości usług dla społeczeństwa, w sposób jak najbardziej racjonalny i efektywny.

Z porównania SCM oraz innych podejść bazujących na rachunku kosztów działań na tle propozycji alternatywnych, np. *Public Value*, wynika, że w perspektywie międzynarodowej zarysowuje się trend do upowszechniania się jednak SCM. Jak wiemy, ten ostatni model ma wprawdzie pewne słabości i ograniczenia, ale można je zredukować przez jednoznaczne określenie z góry formatów żądanych informacji, silniejsze motywowanie osób zajmujących się wdrożeniami i rozwojem odpowiednich systemów oraz modyfikacje, a niekiedy nawet rozszerzenia zakresu kontrolowanych zjawisk. SCM może służyć także jako *benchmark* dla wszystkich metod szacowania kosztów administracyjnych, których źródłem

jest regulowanie przez władze publiczne gospodarki i poszczególnych jej sektorów, o ile podejście to stosowane będzie we właściwy sposób i w odpowiednich warunkach. To sprzyjające otoczenie dla satysfakcjonującego wykorzystywania SCM obejmuje następujące elementy:

- ogólne założenia modelu muszą uwzględniać cały kontekst doświadczeń, uwarunkowań, możliwości i ograniczeń danego kraju i sektora;
- uda się znaleźć równowagę między szerokością ujęcia działalności, a więc późniejszym ich odzwierciedleniem w kosztach administracyjnych, i stopniem szczegółowości potrzebnych danych. Innymi słowy, trzeba wyznaczyć punkt bądź przedział, w którym poniesione koszty związane z ustaleniem obciążeń administracyjnych w maksymalnym wymiarze zrekompensowane będą wartością uzyskanej informacji ekonomicznej;
- wyznaczy się złoty środek między poziomem regulowania gospodarki i poszczególnych sektorów, a więc m.in. obowiązkami sprawozdawczymi nakładanymi na podmioty ekonomiczne, bezpieczeństwem i pewnością obrotu gospodarczego, koniecznością wspierania informacyjnego procesów zarządzania, a elastycznością, swobodą i niską kosztocłonnością funkcjonowania powyższych podmiotów;
- wzmacniane będą stale bodźce do ciągłej poprawy efektywności, produktywności i konkurencyjności wszelkich podmiotów gospodarczych, co w naturalny sposób przekładać się będzie na wzrost zapotrzebowania na informację zarządczą, w tym dotyczącą w różnorodny sposób klasyfikowanych kosztów. Tylko wtedy np. wśród rolników ma szansę pojawić się świadomość, że istnieją koszty administracyjne/transakcyjne, które należy szacować, monitorować, racjonalizować i redukować. Na pewno rozległe subsydiowanie nie ułatwia wykształcenia się tej pozytywnej zależności, chociaż z drugiej strony może ono zwiększać przekonanie, że uzyskanie wsparcia ma także swój koszt;
- dopiero po dobrym ugruntowaniu się pozytywnych doświadczeń w stosowaniu w danym kraju i sektorze SCM, można pokusić się o rozbudowę tego modelu, np. o badania opinii gospodarujących, mierzenie efektów niematerialnych regulacji lub instrumentów wsparcia czy też o pełną analizę kosztów i korzyści. Cały czas jednak powinniśmy starać się zachować odpowiednie proporcje między kosztem pozyskania tych dodatkowych informacji a pożytkami z nich płynącymi.

6.4.2. Koszty administracyjne i transakcyjne polityki rolnośrodowiskowej

Jak to już sygnalizowano, najwięcej dotychczas badań nad kosztami administracyjnymi i transakcyjnymi w rolnictwie wykonano w przypadku programów rolnośrodowiskowych. W tym kontekście bezdyskusyjnie ważny jest dorobek badaczy brytyjskich, szczególnie K. Falconer i M. Whitby'ego. Przegląd wyników uzyskanych przez tą dwójkę ekonomistów rozpoczniemy od pracy opublikowanej w 1999 roku⁸⁰.

Falconer i Whitby swoje rozważania rozpoczynają od przypomnienia, iż efekty zewnętrzne pojawiają się, gdy w sektorze prywatnym brakuje bodźców do wykształcenia się rynku na pewne dobra (koszty wymiany są wyższe od przewidywanych zysków), a to prowadzi do tego, że alokacja zasobów staje się suboptymalna w sensie Pareto. Koszty transakcyjne są zatem kluczowe dla istnienia efektów wewnętrznych i tworzą bariery dla rozwiązania powyższego konfliktu w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego. Źródłem zaś powstawania samych kosztów transakcyjnych jest niedostatek odpowiednich informacji odczuwany przez strony zawierające określony kontrakt. Jednym z następstw powyższej asymetrii informacji może być oportunizm partnera/partnerów transakcji. Ponieważ w świecie realnym powszechne są również koszty administracyjne, ich pominięcie w decyzjach politycznych skutkowałoby suboptymalnością polityki. Pomijanie powyższych kosztów uniemożliwia wręcz poprawę efektywności angażowania w określoną politykę funduszy publicznych, a więc postępowanie zgodne z filozofią *the value for money*. Potrzeba tu zatem większej przejrzystości, szczególnie teraz, gdy pojawiły się poważne trudności budżetowe w większości krajów. W trudnych czasach bowiem jeszcze bardziej trzeba się starać w procedurach ewaluacyjnych uwzględnić pełne skutki wszelkich programów subsydiowania dla sektora finansów publicznych.

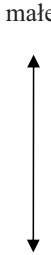
Programy rolnośrodowiskowe w UE są próbą stworzenia namiastki „rynku” administrowanego, a więc quasi-rynku, na dostarczanie przez rolników usług i dóbr środowiskowych poprzez zachowanie określonych reżimów w zamian za wynagrodzenie wypłacane przez państwo. Mamy tu w istocie do czynienia z „uspołecznieniem/kolektywizacją” pewnego typu transakcji (na dostawę usług rolnośrodowiskowych), w wyniku którego następuje redukcja kosztów szukania jej stron oraz ułatwia się jej zawarcie. Ogólnie powinna się wtedy poprawić też alokacja zasobów, ale jej efektywność w istotny sposób zależy od struktury wyżej wspomnianego „rynku”, a więc i od wyboru wariantu polityki rolnośrodowiskowej. W tym momencie Falconer i Whitby odwołują się ponownie do asymetrii informacji i oportunistyki rolników. I tak, gdy rośnie zróżnicowanie kosztów alternatywnych i charakterystyk do-

⁸⁰ K. Falconer, M. Whitby, *Administrative Costs in Agricultural Policies: The Case of The English Environmentally Sensitive Areas*. CRE, University of Newcastle, 1999.

starczanych dóbr usług środowiskowych, rosną też koszty poszukiwania partnerów do zawarcia transakcji rolnośrodowiskowej oraz koszty informacji. Konieczne jest wówczas bardzo precyzyjne zidentyfikowanie całego systemu transakcyjnego oraz jego odwzorowanie pod kątem użytkowanych i zużywanych zasobów. Ogólnie najbardziej odpowiedni dla powyższych warunków jest system płatności ukierunkowanych/adresowanych. Jeśli jednak koszty alternatywne i same dobra środowiskowe wykazują dużą jednorodność, dobrym rozwiązaniem jest system płatności rolnośrodowiskowych standardowych/zryczałtowanych/jednolitych. Uważa się jednak, że w tym przypadku lepszym rozwiązaniem byłby system aukcyjny, a więc uwzględniający zróżnicowanie sytuacji gospodarstw rolniczych. Schemat 2 może służyć pewną pomocą przy wyborze form płatności rolnośrodowiskowych. Na marginesie warto jeszcze dodać, że prawie zawsze kontrowersje wzbudzał sposób wynagradzania dostarczania usług rolnośrodowiskowych w UE, tj. czy miałyby to być w całości finansowane przez Brukselę, czy też na zasadzie kofinansowania. Kontrowersje z tym związane prawdopodobnie się zaostrzą przy okazji konstruowania budżetu 2013+.

Schemat 2

Rekomendacje dotyczące zasad wynagradzania w programach rolnośrodowiskowych

Zróżnicowanie cech dóbr rolnośrodowiskowych	Zróżnicowanie kosztów alternatywnych dostarczania dóbr rolnośrodowiskowych	
	małe ← → duże	
małe  duże	Kontrakty standardowe i płatności za specyficzne dobra i usługi np. płatności zróżnicowane w zależności od jakości obszaru, gdzie jednak dużo gospodarstw w takim samym regionie ponosi bardzo podobne koszty alternatywne dostarczania dóbr rolnośrodowiskowych	aukcje
	Kontrakty i płatności dostosowane do sytuacji konkretnych gospodarstw	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Falconer, M. Whitby, Administrative Costs in Agricultural Policies: The Case of The English Environmentally Sensitive Areas. CRE, University of Newcastle, 1999.

Jak wiadomo, koszty administracyjne i transakcyjne oznaczają ponoszenie różnego typu nakładów. Falconer i Whitby zawężają swoje rozważania w tym momencie jedynie do kosztów wdrożenia systemu, kontraktowania

i wynagradzania za dostarczanie dóbr rolnośrodowiskowych i kosztów bieżących/operacyjnych utrzymania systemu. Ogólną charakterystykę zastosowanego podejścia zawiera kolejny schemat – nr 3. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na duże znaczenie podzielenia całości kosztów transakcyjnych i administracyjnych na stałe i zmienne. Generalnie te drugie zależą głównie od liczby uczestników danego programu, w przypadku kosztów administracyjnych, oraz od powierzchni nim objętej, gdy analizuje się koszty transakcyjne.

Schemat 3

Klasyfikacja kosztów transakcyjnych w programach rolnośrodowiskowych
(przypadek Anglii)

Główne fazy procesu	Kategorie niższego rzędu/podprocesy	Poziom agencji rządowych		Poziom gospodarstw	
		Koszty stałe	Koszty zmienne – np. związane z liczbą gospodarstw	Koszty stałe	Koszty zmienne – np. związane z powierzchnią w ha
Gromadzenie informacji	-badanie wyznaczonych obszarów -przygotowanie instrukcji -notyfikacje itp.	✓ ✓ ✓			
Zawarcie umowy/kontraktowanie	-promowanie wśród rolników schematów wsparcia -negocjacje -administrowanie i wypłata środków		✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓
Monitorowanie	-monitorowanie środowiskowe i ocena schematów płatności -przestrzeganie przez rolników przyjętych zobowiązań				

Źródło: jak na schemacie 2.

Koszty stałe z kolei to przede wszystkim te pozycje, które pojawiają się w pierwszym roku wdrożenia instrumentu. Podlegają one, jak wiemy, cyklowi życia programu, a więc manifestuje się tu efekt uczenia się, dostrajania całego układu instytucjonalnego, oraz degresji, tzn. maleją one na jednostkę wypłaconego subsydium. Takie zachowanie się kosztów stałych wskazuje, iż do ich wkładu w uzyskanie w ten sposób korzyści skali ze wszech miar pożądanymi byłoby, żeby udało się zmaksymalizować skumulowaną liczbę beneficjentów w danym programie, a więc w okresie jego trwania, oraz skumulowaną kwotę płatności. Programy bardziej ogólne w tym kontekście wydają się być bardziej efektywne niż instrumenty zorientowane na pewne cele lub typy beneficjentów. Przy niewielkim już nawet wysiłku można wyobrazić sobie, że całość kosztów wdrożenia

jakiegoś programu można potraktować jako inwestycję, powiększającą m.in. zasób kapitału ludzkiego. W tym kontekście można by uznać wzrost kosztów administracyjnych za uzasadniony, gdy poprawa infrastruktury prowadziła do wyższej jakości polityki, gdyby nawet jakieś działanie z nią związane miało już za sobą etap wdrożenia, a więc koszty stałe zostały już odpowiednio rozłożone na skumulowane efekty. W tych to warunkach ewaluacja przedsięwzięć rolnośrodowiskowych staje się rachunkiem długookresowym i dynamicznym. Same zaś nakłady inwestycyjne musiałyby być wtedy uwzględniane jako składnik kosztów bieżących (jednego okresu, zazwyczaj roku) w postaci strumienia amortyzacji lub kwoty rozliczeń kosztów międzyokresowych czynnych. Istnienie kosztów stałych powinno nakazywać również daleko posuniętą ostrożność przed tworzeniem nowych instytucji. Lepszym rozwiązaniem jest optymalizacja całego dotychczasowego układu instytucjonalnego jako części zintegrowanego procesu podejmowania decyzji ze sfery polityki środowiskowej państwa i UE oraz składnika całości polityki wspierania budżetowego rolnictwa. Ogół zaś kosztów administracyjnych musi być oceniany na tle wyznaczonych celów polityki rolnośrodowiskowej, kształtowania się dobrobytu społecznego i maksymalizowania łącznych korzyści z wydatkowania funduszy publicznych. Nie mniej ważnym zagadnieniem jest też optymalizacja struktury programów rolnośrodowiskowych.

Jeśli teraz ograniczymy się tylko do kosztów bieżących angielskich programów rolnośrodowiskowych (po pełnym wdrożeniu) oraz do kosztów monitorowania uzyskiwanych faktycznie celów środowiskowych i płatności wypłaconych rolnikom, to według oszacowań Falconer i Whitby'ego dla wszystkich sześciu jego wariantów otrzymano następującą strukturę:

<u>Składnik</u>	<u>%*</u>
- płatności dla rolników	71,2 (0, 82,6)
- koszty bieżące	19,9 (12,4, 100)
- koszty monitorowania środowiskowego	9,0 (0, 14,9)
Razem	100,0

* w nawiasach podano wartości minimalne i maksymalne.

Bardzo ciekawa jest ta część analizy Falconer i Whitby'ego, w której zajmują się oni identyfikacją czynników wpływających na poziom i strukturę kosztów administracyjnych programów rolnośrodowiskowych w Anglii oraz zasadami właściwego ich projektowania (schemat 4).

Czynniki wpływające na kształtowanie się kosztów administracyjnych
w angielskich programach rolnośrodowiskowych

Czynniki wpływu (zmiennie niezależne)	Faza wdrożenia	Kontraktowanie /zawarcie umów	Monitorowanie i egzekwowanie przyjętych obowiązków
Liczba uczestników, skumulowana oraz nowych w danym roku		↑	↑
Natężenie działań promocyjnych	↑	↓?	↓?
Geograficzne charakterystyki (np. odległość gospodarstw), zmienność warunków ekologicznych, położenie na ONW	↑	↑	↑
Areał zwykłych użytków rolnych objętych programami rolnośrodo- wiskowymi		↑	↑
Całkowity areał objęty programami rolnośrodowiskowymi i w przeli- czeniu na gospodarstwo		↑	↓
Pozytywne nastawienie rolników do ochrony środowiska		↓	↓
Poziom wejścia do programów rol- nośrodowiskowych i ostrość tych wymogów	↑	↑	↑
Konieczność objęcia programami całych gospodarstw		↑/↓	↑/↓
Udział rolnika w kilku programach rolnośrodowiskowych		↑/↓	↑/↓
Liczba lat od wprowadzenia do- wolnego programu		↓	↓

Źródło: jak na schemacie 2.

Podsumować można je następująco:

- a) przejrzystość programów i łatwość zrozumienia przez rolników zawartych w nich wymogów dotyczących zarządzania środowiskowego bez konieczności odwoływania się do wiedzy eksperckiej i/lub doradztwa profesjonalnego;
- b) obserwowalność przestrzegania zasad zarządzania środowiskowego (skorelowana z charakterystykami dóbr rolnośrodowiskowych, które mają być dostarczone);
- c) cele programów i stopień ich realizacji, które mają być osiągnięte; trzeba dostrzegać tu różnicę między wypłatą kompensat dla rolników, co jest

- rzeczą stosunkowo łatwą, a uzyskaniem pewności, że zmieniają oni aktualne praktyki zarządcze, by dostarczać korzyści środowiskowych;
- d) stopień precyzji zaadresowania programów i negocjacja kontraktów uwzględniających specyficzne położenie gospodarstwa (trzeba tu założyć prawdopodobieństwo wystąpienia zamienności – *trade offs* – między kompensatami dla rolników a kosztami organizacyjnymi programów);
 - e) metodyczność i stałość postępowania agencji płatniczej oraz interakcji między nią a beneficjentami (np. w zakresie stopnia precyzji monitorowania przestrzegania przyjętych zobowiązań);
 - f) potencjał uzyskania korzyści skali mający swe główne źródło w ponoszeniu kosztów stałych wdrożenia programów;
 - g) czas, który upłynie od wdrożenia programu. Ma to związek tak z działaniami o charakterze administracyjnym, jak i z prawdopodobieństwem dostrojenia programu i poprawą jego efektywności, która wynika z doświadczeń uzyskanych przez agencję płatniczą w trakcie dokonania wcześniejszych wdrożeń;
 - h) dostępność technologii dla monitorowania i administrowania (np. do systemów i baz danych zabezpieczających przed dublowaniem się działań oraz ewentualnie również płatności);
 - i) nastawienie rolników i ich rozumienie ważności kwestii ochrony środowiska (przekłada się to na liczbę aktywności związanych z monitorowaniem i egzekwowaniem kontraktów, a więc i na koszty ponoszone w tych fazach). Ułatwia to włączenie celów środowiskowych w funkcje celów beneficjentów i szeroko pojmowaną ekonomizację kosztów administracyjnych i transakcyjnych. Oczywiście, im łagodniejsze wymogi programów i im wyższe są premie, tym chętniej rolnicy w nich uczestniczą.

Z kwestią poziomu i struktury kosztów administracyjnych bardzo ściśle wiążą się możliwości ich zrjonalizowania i zredukowania, a więc optymalnego alokowania funduszy publicznych i ich transferem netto do końcowych beneficjentów. W obszarze tym występują bardzo złożone i dynamiczne zależności, a więc i wszelkie rekomendacje do poprawienia istniejącego stanu muszą brać pod uwagę kontekst krajowy i specyficzność każdorazowych uwarunkowań. Jak widać, problem ten Falconer i Whitby starają się umieścić w szerszej perspektywie, uwzględniając m.in.: wpływ ewentualnych redukcji powyższych kosztów na jakość innych działań administracji i intensywność monitoringu środowiskowego; zainteresowanie i gotowość rolników do bardziej samoistnego dbania o środowisko przyrodnicze; koncentrowanie kontroli na beneficjentach najbardziej ryzykownych; intensywność działań doradczych i promocyjnych; stopień skoordynowania procesów i zachowań zaangażowanych aktorów; elastyczność progra-

mów i gotowość ich przeprojektowania; dojrzałość i odwaga w szerszym upowszechnieniu systemów aukcyjnych; relacje substytucyjne, komplementarne i różnego rodzaju zamienności (*trade offs*) występujące między kosztami administracyjnymi a transakcyjnymi oraz kwotami trafiającymi do ostatecznych beneficjentów programów. W ujęciu bardziej szczegółowym wymienić można następujące kierunki racjonalizowania i minimalizowania kosztów administracyjnych:

- bazować należy na istniejących już instytucjach, bo to daje duży potencjał redukcji kosztów absolutnych i jednostkowych, których źródłem jest zjawisko regresji kosztów stałych;
- redukować należy częstość monitorowania beneficjentów poprzez konsekwentne karanie za nieprzestrzeganie przyjętych zobowiązań;
- intensywnie promować programy, bo to ułatwia zrozumienie przez rolników wymogów zarządczych, co w dalszej kolejności może zmniejszyć zapotrzebowanie na działania ze sfery kontroli stosowania się do zobowiązań kontraktowych;
- stale dbać o przepływ i dostęp do właściwych informacji, gdyż to pomaga w wykształceniu się prośrodowiskowych postaw i zachowań, akceptacji nałożonych wymogów i stymuluje zainteresowanie programami. W sumie wtedy dużo łatwiej osiąga się korzyści skali;
- rozsądnie przesunąć część operacji do beneficjentów wsparcia, a z drugiej strony dokonywać *outsourcingu* czynności rutynowych w administracji publicznej, znacznie szerzej odwołując się przy tym do procedur przetargowych;
- rozważyć koncepcję wdrażania programów rolnośrodowiskowych na zasadzie przypominającej zakupy w centrum (galerii) handlowym (tzw. „one – stop shops”). W formule tej mieści się skupianie ww. programów w tej samej instytucji, która udziela też innego wsparcia dla rolników.

Przy bardziej zaawansowanej ocenie programy rolnośrodowiskowe powinny być traktowane jako przykład interwencji publicznej. Przyjęcie takiego założenia prowadzi do kategorii *the value for money*, a więc analizy kosztów i korzyści z określonego działania lub projektu. To w istocie bardzo trudny i nie pozbawiony kontrowersji rachunek. Dotyczy to w całej rozciągłości także programów rolnośrodowiskowych. Po pierwsze, możemy nawet znać zmiany, jakie one spowodowały, ale i tak natrafimy na problemy z ustaleniem zależności przyczynowo-skutkowych i kierunku ewentualnej przyczynowości, bo w rzeczywistości z reguły współwystępuje wiele instrumentów polityki, wchodzących w różnego typu interakcje, nie zawsze dobrze rozpoznane, nie mówiąc już o ich zrozumieniu i skwantyfikowaniu. Zazwyczaj napotykamy też mniejsze lub większe przeszkody w wiarygodnym uchwyceniu efektów/korzyści niematerial-

nych i mniej trwałych. Ograniczeniem bywa także dostęp do danych, szczególnie gdy chcemy prowadzić rachunek w ujęciu marginalnym. Uzasadnione jest również, by w sposób możliwie jednoznaczny poprowadzić granicę między analizą czysto finansową, a szerszą względem niej analizą ekonomiczną. Gdyby zaś chcieć konsekwentnie i zgodnie z metodologią przeprowadzić pełną analizę kosztów i korzyści, musielibyśmy ponadto wyróżnić dwie sytuacje: bez polityki rolnośrodowiskowej i z tąże polityką. Tu od razu jednak pojawia się kolejna trudność: na gospodarstwa rolne oddziałują wiele rodzajów instrumentów polityki rolnej i ekonomicznej. Jak w takim razie wydzielić te zależności, które odnoszą się tylko do polityki środowiskowej? Kolejne wyzwanie: niektóre działania rolnośrodowiskowe faktycznie prowadzą tylko do podtrzymywania stanu istniejącego. Oczywiście, można próbować zaostrzyć kryteria otrzymania płatności rolnośrodowiskowych, a więc przez to dążyć do poprawy efektywności kosztowej odpowiednich programów oraz osiągania bardziej ambitnych celów środowiskowych, a nawet podwyższających dochody rolnicze. Z drugiej strony trzeba liczyć się wtedy z intensyfikacją monitoringu przestrzegania zobowiązań kontraktowych i spadkiem zainteresowania rolników w dobrowolnym ich uczestnictwie w takich programach. Wreszcie, pojawia się kwestia, co będzie punktem odniesienia dla polityki rolnośrodowiskowej zorientowanej na coś więcej niż zachowanie tylko *status quo*? Ogólnie można powiedzieć, że poprawa dobrobytu społecznego. I tu znów od razu nasuwa się pytanie, jak go mierzyć? W powyższym kontekście trudno też ocenić jakość, skuteczność i efektywność kosztową pracy administracji związanej z realizacją polityki rolnośrodowiskowej. Jeśli ta ostatnia stawia sobie również cel w postaci poprawy dochodów rolniczych, to wymogi uczestnictwa w programach rolnośrodowiskowych ulegają złagodzeniu, co jednak w konsekwencji komplikuje oceny finansowo-ekonomiczne samej polityki rolnośrodowiskowej. Uzasadniony jednak staje się wniosek, że przy wbudowaniu celów dochodowych koszty administracyjne powinny maleć.

K. Falconer i M. Whitby przeprowadzili również analizę kosztów administracyjnych i transakcyjnych programów rolnośrodowiskowych w ośmiu krajach UE: Austrii, Belgii, Francji, Grecji, Niemczech, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoszech za lata 1993-1997⁸¹. Instrumenty te regulowane były rozporządzeniem 2078/92 i ukierunkowane były na zarządzanie krajobrazem wiejskim. Ogółem Komisja Europejska notyfikowała i przyjęła w wyżej podanym okresie 152 programy rolnośrodowiskowe. Powyższa ósemka krajów pochłonęła ponad 75%

⁸¹ K. Falconer, M. Whitby, *Transactions and Administrative Costs in Countryside Stewardship Policies: An Investigation for Eight European Member States*. CER, May 1999.

funduszy dostępnych na mocy rozporządzenia 2078/92. Dane źródłowe pochodziły natomiast z bazy STEWPOL, będącej zbiorem *case studies*. Warto tu od razu nadmienić, że część badanych krajów (Austria, Francja, Szwecja, Niemcy) pozostawiła niektóre własne przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe. Różne było zatem ich doświadczenie w tym obszarze, co musiało się przekładać też na poziom i strukturę kosztów transakcyjnych. Do tego samego przyczyniało się również nierówne tempo wdrażania regulacji 2078/92.

Analiza tu przybliżona miała zrealizować trzy poniższe cele:

1. Oszacowanie kosztów administracyjnych wybranych instrumentów polityki rolnośrodowiskowej, bazujących głównie na dobrowolnych umowach o płatne zarządzanie;
2. Ocenianie kosztów administracyjnych i transakcyjnych na poziomie beneficjentów i w zależności od transferów do nich trafiających;
3. Zidentyfikowanie determinant zmienności kosztów administracyjnych i transakcyjnych.

Punktem wyjścia rozważań Falconer i Whitby'ego był dwojaki podział kosztów związanych z polityką rolnośrodowiskową. W pierwszym wyróżniono publiczne koszty transakcyjne/organizacyjne i koszty dostosowania się (*compliance*) do polityki. Te drugie zawierają rekompensatę dla rolników, z reguły ustaloną na bazie kosztów alternatywnych, ale też pewną część kosztów o charakterze transferu praw własności, a więc będących w istocie również kosztami transakcyjnymi. Łącznie obydwa składniki tworzą koszty brutto polityki rolnośrodowiskowej, przy czym źródłem prywatnych i publicznych kosztów transakcyjnych jest zróżnicowanie beneficjentów oraz asymetria informacji między nimi a agencją kontraktującą i wypłacającą rekompensaty. Drugi podział koncentruje się już na rozróżnieniu między obydwojema rodzajami kosztów transakcyjnych. Wynika z niego, że rolnik nie-altruista i nie-hobbysta środowiskowy dobrowolnie „wejdzie” w program rolnośrodowiskowy, gdy otrzymana rekompensata pokryje także jego prywatne koszty transakcyjne. Zarówno jedne, jak i drugie koszty transakcyjne muszą być równocześnie optymalizowane, a dobrą podstawą do tego jest zawieranie wieloletnich kontraktów. Jednak ich dobrowolny charakter może skutkować dosyć wysokimi kosztami administracyjnymi, chociaż z drugiej strony korzyści dla całego społeczeństwa są również wtedy znaczące.

Wszelkie porównania międzynarodowe muszą być prowadzone i interpretowane bardzo rozważnie. W przypadku polityki rolnośrodowiskowej trzeba wziąć pod uwagę m.in.: traktowanie jej jako instrumentu polityki dochodowej; stopień scentralizowania podejmowania decyzji politycznych; zakres kofinansowania krajowego lub nawet regionalnego; udział sektora prywatnego w zarządzaniu programami rolnośrodowiskowymi (prywatne kontraktowanie, *outsourcing*); typ instytucji publicznych zajmujących się wdrożeniem i funkcjonowa-

niem odpowiednich systemów; formy zaangażowania prywatnego i publicznego doradztwa rolniczego; tradycje w zakresie prowadzenia polityki rolnej oraz ewolucja związanych z tym struktur i instytucji; stopień integralności i skoordynowania wszelkich działań politycznych. Różnice te przekładają się na możliwości osiągnięcia korzyści skali, efektów uczenia się i szybkiego dostrajania się wszystkich uczestników całego układu instytucjonalnego, pomnażanie wiedzy i kapitału ludzkiego oraz społecznego. Oznacza to, iż zawsze oceny względnego poziomu kosztów administracyjnych i transakcyjnych są kwestią czysto empiryczną. Dużą rozważę należy zachować również przy analizie absolutnego poziomu powyższych kosztów, wiedząc, iż ósemka badanych krajów różniła się pod względem stawek płac, kosztów użytkowania innych czynników produkcji, ogólnego podejścia do wydatków budżetowych, deficytu budżetowego i długu publicznego. Nie bez znaczenia dla efektywności kosztowej programów rolnośrodowiskowych jest też stopień przestrzegania przez rolników przyjętych zobowiązań. Gdy jest on niski, powszechnie intensyfikuje się monitoring i kontrole, co bezpośrednio przekłada się na koszty. Wreszcie, trzeba zwrócić uwagę i na to, że porównania międzykrajowe są utrudnione przez możliwość elastycznego wykorzystywania zapisów regulacji 2078/92. Wdrożenia rozpoczynały się też w różnym czasie, co spowodowało, iż okres analizy wybranych instrumentów polityki rolnośrodowiskowej wynosił od jednego roku do ośmiu lat.

Głównym składnikiem kosztów administracyjnych były wynagrodzenia personelu agencji wdrażających i zarządzających programami oraz koszty ogólne tychże instytucji. Wynagrodzenia powyższe oszacowano jako iloczyn nakładów pracy oraz przeciętnej w danym kraju stawki godzinowej (stałej dla całego okresu analizy) dla personelu o żądanych kwalifikacjach i kompetencjach. Posługując się stawkami godzinowymi, koszty ogólne również przeliczono na nakłady pracy personelu. Abstrahowano zatem od wpływu jakości administracji. Pokazuje to, jak trudnym zadaniem jest pomiar publicznych i prywatnych kosztów transakcyjnych, uwzględniając m.in. ich zazwyczaj niewidoczny charakter w poszczególnych schematach rolnośrodowiskowych. Z kolei płatności rolnośrodowiskowe były przyjmowane w wartościach bieżących. Te ostatnie oraz wszelkie koszty wyrażono w ECU, co także zawiera pewien element trudności w porównywaniu uzyskanych wyników.

Punktem wyjścia analizy kosztów administracyjnych była hipoteza, że programy rolnośrodowiskowe są prawdopodobnie droższe dla podatników niż inne instrumenty subsydiowania. W tym momencie Falconer i Whitby odwołali się do informacji zestawionych w tabeli 38. Uzasadnieniem dla powyższej hipotezy ma być to, że przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe są skomplikowane od strony kontraktowej, wymagają specjalistycznej wiedzy i kontaktów osobistych

z rolnikami. Ci ostatni często muszą też niekiedy poważnie zmienić swoje zachowania i praktyki zarządcze.

Tabela 38

Koszty administracyjne wybranych instrumentów subsydiowania

Kraj i rok oszacowania (w nawiasie)	Przedmiot wsparcia	Koszty administracyjne jako % całkowitych kosztów subsydiowania (płatności dla rolników plus koszty administracyjne)
Niemcy (1993)	uprawy polowe	4
	produkcja zwierzęca	20
Wielka Brytania (1996)	uprawy polowe i odłogowanie	1,5
	produkcja wołowiny	5
	produkcja owczarska	2,5
Szwecja (1997)	uprawy polowe	3
	produkcja zwierzęca	4

Źródło: Falconer K., Whitby M., *Transactions and Administrative Costs in Countryside Stewardship Policies: An Investigation for Eight European Member States*. CER, May 1999.

Rozpatrując absolutne koszty administracyjne, Falconer i Whitby zwracają uwagę na poważne trudności z ich podziałem na stałe i zmienne, gdy programy zarządzane są przez jedną agencję. Mimo wszystko do zaakceptowania jest ustalenie, że koszty stałe powstają głównie na szczeblu krajowym, zaś na poziomie regionalnym rośnie znaczenie kosztów zmiennych. Na pewno należy starać się, by więcej kosztów administracyjnych miało charakter zmienny. Z drugiej zaś strony z dużą ostrożnością trzeba interpretować absolutne koszty administracyjne, wiedząc, że rozmiary i zasięg poszczególnych programów może się różnić (od uczestniczenia w nich pojedynczych wręcz gospodarstw do setek ich tysięcy).

Bezdiskusyjnie większą wartość orzekającą mają względne koszty administracyjne, tzn. odniesione do jakiejś podstawy. Falconer i Whitby wyróżnili cztery ich rodzaje:

- w ECU na 1 ha powierzchni objętej programami rolnośdowiskowymi (średnia ważona dla całego okresu analizy);
- w ECU na 1 beneficjenta (też średnia ważona);
- w relacji do kwoty płatności rolnośdowiskowych;
- w przeliczeniu na całkowite koszty programów (suma płatności i kosztów administracyjnych).

Dwa pierwsze składniki mają całkowicie historyczne znaczenie. Poza tym same w sobie nie niosą istotnej wartości informacyjnej. Natomiast ciekawe jest ich

kształtowanie się w czasie, gdyż przybliżałoby nas to do znaczenia wyróżniania kosztów stałych i zmiennych. Faktycznie, w kolejnych latach analizy dwa z wyżej wymienionych wskaźników wyraźnie malały, co jest dowodem na występowanie regresji kosztów stałych, efektu uczenia się i lepszego zestrojenia wszystkich elementów systemu. Zazwyczaj udział kosztów administracyjnych w całkowitych kosztach programów wynosił od 10 do 20%, ale w pierwszym roku ich wdrożeń jego zmienność zawarta była w przedziale 1-90%, a w latach kolejnych kształtowała się między 1 a 50%. Oczywiście, wartości najwyższe obserwowano tam, gdzie programy zorientowane były wręcz na pojedyncze projekty.

Bardzo ważna jest analiza wskaźnika udziału kosztów administracyjnych w płatnościach rolnośrodowiskowych. Zmienność w tym przypadku była wprost ogromna. Na jednym biegunie znajdowały się przedsięwzięcia, w których wskaźnik ten wynosił 2-3%, a na drugim takie, gdzie osiągał wartość astronomiczną – 1000%! (rolnictwo organiczne w Wielkiej Brytanii, gdzie uczestnictwo w programie było bardzo niskie). Średnie ważone wartości aktualnie analizowanego wskaźnika zaprezentowano natomiast w tabeli 39.

Tabela 39

Średni ważony udział kosztów administracyjnych w programach rolnośrodowiskowych w kwocie płatności

Kraj	Wskaźnik w %
Austria	8,8
Belgia	63,4
Francja	87,1
Grecja	8,6
Niemcy	12,3
Szwecja	11,3
Wielka Brytania	47,9
Włochy	6,6

Źródło: jak w tabeli 38.

Dotyczą one całego okresu badań. Jak widać, jego zróżnicowanie jest bardzo duże i jedynie w części daje się wyjaśnić czynnikami krajowymi, tj. specyfiką i strukturą przedsięwzięć rolnośrodowiskowych. Podstawową kwestią jest tu jednak liczba uczestników w poszczególnych programach. Im jest ona większa, tym niższy odsetek w płatnościach stanowią koszty administracyjne. Innymi słowy, obowiązuje tu w sposób jednoznaczny ekonomia skali, a więc znaczenie ma zainteresowanie rolników programami oraz precyzja adresowania instrumentów (*targeting*). Nie da się jednak wykluczyć możliwości pojawienia się i niekorzyści skali w polityce rolnośrodowiskowej. Może zdarzyć się, że korzyści/niekorzyści skali mogą wykazywać również zmienność regionalną i lokalną.

Względne koszty administracyjne mogą także zależeć od liczby opcji dostępnych w danym działaniu oraz od tego, czy dotyczą one całego gospodarstwa, czy tylko wybranych działek. Bez wątplenia koszty administracyjne są także pochodną skali działalności osiągananej przez beneficjentów. W szerszym zaś planie wynika z tego, że względne koszty administracyjne i transakcyjne w programach zawieranych na drodze negocjacji i przetargu będą wyższe niż w programach bazujących na stałym zestawie opcji do wyboru i płatnościach jednolitych. Duże znaczenie odgrywa również kwestia dobrowolności lub obligatoryjności wdrożenia określonych regulacji związanych z polityką rolnośrodowiskową. Cały czas musimy bowiem tu pamiętać, że istnieje zamienność (*trade-off*) między dostarczaniem przez programy rolnośrodowiskowe „*the value for money*” a utrzymaniem na zadowalającym poziomie straty dobrobytu (*dead-weight*) wynikającej z budżetowego finansowania płatności za usługi świadczone przez rolników. Innymi słowy, wysoki odsetek kosztów administracyjnych w płatnościach, z definicji, nie musi oznaczać nieefektywności, jeśli poprawiła się jakość środowiska i strata dobrobytu społecznego oraz deformacje w innych obszarach polityki i funkcjonowania gospodarki pozostały na akceptowalnym poziomie. Z drugiej zaś strony wyższe płatności powinny wiązać się z wyższymi obowiązkami dla rolników, by zniechęcić tych, nastawionych na maksymalizację zysku lub dochodu do ewentualnych oszustw, ale z drugiej natomiast strony oznaczać to będzie z reguły wyższe koszty administracyjne. Nie może być przecież tak, jak to się dzieje w Polsce, że część tzw. gospodarstw ekologicznych to w istocie proste maszyny do wyludzania dotacji.

Koszty administracyjne i transakcyjne ponoszone w ramach dobrowolnego wdrażania przez rolników określonych przedsięwzięć rolnośrodowiskowych powinny być porównywane z ich poziomem i strukturą w warunkach obligatoryjnego przestrzegania przez rolników ustalonych wymogów w zakresie ochrony środowiska, nałożenia na nich również podatków ekologicznych lub powiązania wsparcia dochodowego (np. w formie dopłat bezpośrednich) z odpowiednimi praktykami zarządczymi. Generalnie można wtedy oczekiwać wzrostu tych kosztów, głównie w zakresie monitorowania i egzekwowania zobowiązań kontraktowych. Równolegle jednak powinna wówczas zmaleć ta część kosztów administracyjnych i transakcyjnych, która poprzednio ponoszona była w fazie poszukiwania i negocjowania. Ułatwione byłoby także wówczas planowanie budżetowe, gdyż liczba potencjalnych beneficjentów byłaby z góry mniej więcej znana. Z uwagi na wzrost liczby beneficjentów można by oczekiwać, że w scenariuszu alternatywnym szybciej ujawniać się będzie efekt uczenia się jednych rolników od drugich. Prawdopodobnie poprawić się powinna wtedy także koordynacja całych programów. Jeśli chodzi o podatki ekologiczne, np. obciążające

stosowanie nawozów azotowych, to ich wdrożenie jest bardzo tanie, z reguły pochłaniające mniej niż 1% wpływów budżetowych z tego tytułu. Koszty poboru takich podatków są również niskie. Wysokie są natomiast koszty polityczne zastosowania takiego instrumentu polityki środowiskowej, który głęboko przecież ingeruje w prawa własności. Wydaje się jednak, że od tego problemu się obecnie już nie ucieknie. Symptomatyczne w tym kontekście stają się głosy, iż w rolnictwie również szerzej trzeba odwoływać się do zasady „szkodzący płaci”⁸². Trzeba przy tym zauważyć, że we wszelkich systemach obligatoryjnego przestrzegania regulacji rolnośrodowiskowych prawa własności są niejako, przynajmniej w części, przejmowane od rolników przez regulatora. Wtedy to inaczej może wyglądać podział kosztów administracyjnych i transakcyjnych między regulatora i podmioty regulowane niż w dobrowolnych programach rolnośrodowiskowych, w których koszty te w zdecydowanie większym stopniu obciążają agencje wdrażające i płatnicze, a niekiedy nawet praktycznie ponoszone są w pełni tylko przez nie (płatność rolnośrodowiskowa musi dawać w istocie także rolnikowi rekompensatę również za obciążające go koszty transakcyjne, zakładając, że funkcjonuje on jako podmiot maksymalizujący zysk lub dochód). Jasno z tego wynika, że racjonalna polityka środowiskowa w rolnictwie musi być kombinacją zachęt finansowych, regulacji powszechnych oraz programów selektywnych (*targeting*). Współcześnie, w racjonalnej polityce nie powinno jednak być miejsca do otrzymywania płatności za nic, a więc za przysłowiowe „nicnierobienie”. Rzeczą oczywistą jest również potrzeba coraz lepszego integrowania całości subsydiowania rolnictwa z polityką środowiskową w tym sektorze.

Z uwagi na stosunkowo późne pojawienie się programów rolnośrodowiskowych w instrumentarium WPR Falconer i Whitby napotkali trudności w postaci niewielkiej liczby badań poświęconych prywatnym kosztom transakcyjnym, a więc powstającym w gospodarstwach, które zgodziły się dobrowolnie w nich uczestniczyć. Generalnie są to trudne analizy, gdyż dotyczą nastawień, cech osobowościowych i zachowań. Aspekty ekonomiczne łączą się tu ze społecznymi. W zasadzie w tym momencie Falconer i Whitby dysponowali w miarę pełnym oszacowaniem kosztów transakcyjnych dla Szwecji i Grecji. Jednak w tym drugim kraju dotyczyło to tylko rolnictwa organicznego. Z badań szwedzkich wynikało, że koszty powyższe stanowiły ok. 10% otrzymanych płatności. Występowało przy tym wyraźne uzależnienie tego wskaźnika od kwoty płatności. I tak, gdy płatność ta przekraczała 30 tys. koron, odsetek powyższy malał do 5%. W gospodarstwie, do którego trafiło mniej niż 5 tys. koron, koszty

⁸² J. Ch. Bureau, L.P. Mahé, *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for Longer View*, Notre Europe, Paris (<http://www.notreeurope.eu>).

transakcyjne rosły do ok. 40% otrzymanego subsydium. Jasno z tego wynika, że koszty te zawierają znaczący komponent stały i w związku z tym pojawić się może zjawisko jego regresji. Ankietowani rolnicy szwedzcy byli na ogół świadomi ponoszonych kosztów transakcyjnych i często podawali to jako główną przyczyną rezygnacji z uczestnictwa w programach rolnośrodowiskowych. Co więcej, rolnicy ci stwierdzali, że obciążenia administracyjne rosły wraz z upływem czasu. Wynikało to ze zmian w polityce, która coraz bardziej orientowała się na coraz wyższy poziom osiągania celów rolnośrodowiskowych. Poza tym agencja wdrażająca przeszła od fazy, iż to ona poszukuje rolników do fazy, w której ci ostatni sami się do niej zgłaszają. Narzekania na rosnące zbiurokratyzowanie programów rolnośrodowiskowych sygnalizowano również w pozostałych badanych krajach. To trudny problem, jeśli chce się przeprofilować powyższe programy na precyzyjniej zdefiniowane cele polityki środowiskowej. Wtedy to np. agencje wdrażające i zarządzające bardzo często stawiają wymogi, by rolnicy uzyskiwali określone certyfikaty lub sporządzali profesjonalne plany przedsięwzięć albo musieli poddawać się różnorodnym audytom. Nierzadko wówczas koszty doradców zewnętrznych pochłaniały 1-2% subsydium. Zwrotnie tworzyło to naciski ze strony rolników na budżet, by zrekompensować im te dodatkowe wydatki. Inaczej powstawało zagrożenie, że drastycznie zmaleje uczestnictwo rolników w takich programach, a czynnik ten stanowi jedną z głównych determinant pełniejszej ekonomizacji kosztów administracyjnych i transakcyjnych, bo część rolników zacznie się obawiać, że ewentualne wyjście z nich będzie równie trudne jak wejście, nie wspominając już o kosztach utopionych. W tym momencie po raz kolejny stajemy przed problemem podziału całości kosztów transakcyjnych na publiczne i prywatne oraz praw własności między różne instytucje uczestniczące w kreowaniu, wdrażaniu i prowadzeniu polityki rolnośrodowiskowej.

W końcowej części swojego opracowania Falconer i Whitby dużo miejsca poświęcają możliwościom ekonomizacji kosztów transakcyjnych i administracyjnych, a więc obszarom i działaniom niezbędnym do ich racjonalizowania. Swoje rozważania zaczynają od interesującego przypomnienia, iż trzeba tu rozróżnić warstwę normatywną (wymogi administracyjne) od pozytywnej (angażowanie zasobów ekonomicznych i optymalizacja ich alokacji).

Monitoring i egzekwowanie kontraktów to fazy, w których mamy do czynienia z asymetrią informacji, oportunistycznym rolników i ograniczoną ich racjonalnością. Ekonomizacja kosztów transakcyjnych i administracyjnych musi koncentrować się tu na wzmacnianiu pozytywnych nastawień i zachowań rolników, a z drugiej strony na rozważnym i konsekwentnym ich karaniu za nieprzestrzeganie przyjętych zobowiązań. Wszelako trzeba tu pamiętać, że przy karaniu

należy znaleźć punkt równowagi między sankcjami a korzyściami z niedotrzymania warunków kontraktu (tzw. *compliance/non-compliance break-even level analysis*, czyli analiza opłacalności stosowania się wobec niestosowania się do warunków programu). Z kolei przy skutecznym motywowaniu rolników do dobrowolnego i trwałego przeorientowania ich na prośrodowiskowe praktyki zarządcze regulacja publiczna może przynajmniej w części być zastąpiona samo-regulacją samych beneficjentów.

Z uwagi na złożony charakter programów rolnośrodowiskowych, wielość stawianych przed nimi celów oraz rozliczne możliwości mierzenia ich skuteczności, efektów i efektywności jednym z ważnych zagadnień staje się dokonanie ich oceny całościowej, niejako przekrojowej, a więc nastawionej na maksymalizowanie także pozytywnych ich skutków pośrednich, co pozwala jednocześnie na redukcję kosztów całkowitych prowadzenia polityki rolnośrodowiskowej. Trzeba zatem stale i wszędzie poprawiać pionową i poziomą koordynację wszystkich podmiotów i instytucji zaangażowanych w projektowanie, wdrażanie i rozliczanie powyższych programów, eliminować dublowanie się działań oraz wdrażać pętle sprzężeń zwrotnych i antycypujących, integrować programy małe, jednolite w większe jednostki, nastawione na realizację kilku celów, ciąć koszty stałe, w tym głównie wydatki ogólne, szukać synergii kosztowych i usługowych, odkrywać i dyskontować wszelkie korzyści skali i zakresu. Wszystkie te działania muszą być na bieżąco kontrolowane i oceniane oraz korygowane, gdyż w praktyce może się zdarzyć, że np. dodatkowa koordynacja spowoduje wzrost kosztów transakcyjnych zamiast ich spadku. Trzeba też rolnikom w przejrzysty sposób tłumaczyć koszty i korzyści z „poziomego” uczestnictwa w programach rolnośrodowiskowych (rolnik angażuje się w kilku projektach nastawionych na różne cele) lub „pionowego” (beneficjent angażuje się w jeden program wielocelowy, ale w sposób coraz głębszy i trwalszy).

Częstym zaleceniem w ramach ekonomizacji kosztów administracyjnych i transakcyjnych jest szersze uczestnictwo sektora prywatnego w subsydiowaniu rolnictwa. Uzasadnia się to posiadaniem przez niego lepszej wiedzy o sytuacji lokalnej i wyspecjalizowaniem w realizacji pewnych procesów. W praktyce oszczędności kosztów nie są tu jednak automatyczne i znaczące. Trudno też znaleźć solidne udokumentowanie przypuszczenia, że przez taką zmianę organizacyjną wzrasta uczestnictwo rolników np. w programach rolnośrodowiskowych. Wciąż trzeba zatem, niejako na nowo, komponować swoisty mix instytucjonalny i krytycznie przeglądać, a następnie korygować cały system transakcyjny związany z polityką rolnośrodowiskową i subsydiowaniem rolnictwa. W ostateczności przecież liczą się – jakość pracy całych systemów oraz pełne koszty administracyjne i transakcyjne, jak i rozmaite zamienności (*trade-offs*) między

ich składnikami (koszty wdrożeń vs. koszty eksploatacji; koszty długookresowe vs. koszty krótkookresowe; instrument jednocelowy vs. program zorientowany na kilka celów; wsparcie precyzyjne adresowane i rygorystycznie uwarunkowane vs. subsydia powszechne, stosunkowo łatwo dostępne; koszty administracyjne vs. koszty transakcyjne; koszty ww. vs. płatności rolnośrodowiskowe; koszty monitoringu vs. poziom nakładanych sankcji i kar na beneficjentów). Warto przy tym cały czas pamiętać, że koszty administracyjne i transakcyjne całej polityki rolnej, złożonych relacji między państwem a rolnikami, nie stanowią przedmiotu systematycznego pomiaru i analizy, bo brakuje m.in. przejrzystych standardów kontroli i oceny biurokracji oraz świadomości, jak znaczne pochłania ona zasoby. Rolnicy również wykazują niską świadomość faktu ponoszenia kosztów transakcyjnych, traktując je zazwyczaj jako składnik kosztów produkcji. Istniejące systemy rachunkowości także nie są zorientowane na precyzyjne ujęcie ewidencyjne powyższych kosztów.

Obiektywnie rzecz biorąc, bardzo trudno jest optymalizować zasoby zużywane przez administrację, a więc i maksymalizować efektywność ich zastosowania. Znaczna część tych zasobów ma charakter „bryłowości”, sztywności i nieelastyczności. Szczególnie dotyczy to pracy oraz sfery technologii informacyjnych. Procedury budżetowe również niedoskonale reagują na zmieniające się zapotrzebowanie. Wiele do życzenia pozostawia też planowanie budżetowe oraz precyzja szacunków dotyczących np. uczestnictwa w programach rolnośrodowiskowych. Kwestia właściwych relacji między efektywnością pracy administracji a sytuacją budżetu państwa staje się pilnym wyzwaniem w obecnym czasie. Ważne jest przy tym nie samo minimalizowanie globalnej kwoty kosztów administracyjnych, ale raczej maksymalizowanie długookresowych, bezpośrednich i pośrednich korzyści społecznych przypadających na jednostkę tych kosztów. Generalnie to samo odnosi się do kosztów transakcyjnych i strumieni subsydiów trafiających do rolników, tzn. korzyści społeczne powinny być generalnie wyższe niż suma dwóch powyższych składników. Innymi słowy, potrzebujemy jakiegoś schematu koncepcyjnego, analitycznego i rachunkowego, w którym będziemy porównywać korzyści transakcyjne z kosztami transakcyjnymi/administracyjnymi, uwzględniając równocześnie wartość dodaną dla społeczeństwa z tytułu subsydiowania rolnictwa na tle *the value for money* funduszy budżetowych, ich kosztów alternatywnych oraz nieuchronnych strat dobrobytu i deformacji układów bodźców i motywacji. Znowu wracamy do konieczności ciągłego doskonalenia możliwie pełnej analizy kosztów i korzyści subsydiowania rolnictwa, wręcz w konwencji rachunku marginalnego i maksymalnej kwantyfikowalności uzyskiwanych efektów. Wymóg marginalności nie jest w istocie niczym nadzwyczajnym, jeśli

uwzględnimy, że koszty administracyjne i transakcyjne faktycznie dodawane są do kosztów już ponoszonych przez istniejące instytucje i gospodarstwa rolnicze.

K. Falconer i M. Whitby, tym razem we współpracy z P. Duprazem, opublikowali w 2001 r. ważny artykuł, w którym jako pierwsi na świecie zaprezentowali funkcję kosztów administracyjnych programów rolnośrodowiskowych⁸³. Przedmiotem analizy były 22 angielskie obszary wrażliwe środowiskowo (ang. *the Environmentally Sensitive Area*, ESA). Punktem wyjścia rozważań wspomnianej trójki badaczy były następujące założenia i hipotezy:

- (1) im bardziej precyzyjne mają być zasady zarządzania rolnośrodowiskowego i wyznaczania obszarów do wdrożenia programów rolnośrodowiskowych, tym bardziej efektywne będą te ostatnie i tym mniejszy będzie potencjał do czerpania rent ekonomicznych przez strony uczestniczące w programie. Z drugiej jednak strony większa precyzja skutkować będzie wyższymi kosztami administracyjnymi. Prowadzi nas to ponownie do znanej już wymienności (*trade off*) między precyzją programów rolnośrodowiskowych a związanymi z nimi kosztami administracyjnymi. Dla wszelkich problemów ze sfery optymalizacji polityki rolnośrodowiskowej, a więc maksymalizowania oczekiwanych w niej korzyści dla danych funduszy budżetowych lub minimalizacji jej kosztów całkowitych (suma kosztów transakcyjnych, administracyjnych i płatności dla beneficjentów w ujęciu kosztów alternatywnych) w relacji do założonych celów płynie jednoznaczny wniosek: koszty całkowite muszą być rozpatrywane łącznie;
- (2) w świecie rzadkich zasobów koszty administracyjne i transakcyjne muszą być równoważone korzyściami polityki rolnośrodowiskowej. Ważny jest zatem bilans netto, sporządzony i prezentowany w przejrzysty sposób, a sama ww. polityka musi stawać się mechanizmem rozwiązywania sprzeczności pojawiających się w sferze alokacji zasobów, efektów zewnętrznych i dostarczania dóbr publicznych, których nie są w stanie rozwiązać same rynki. Zawsze też badacze i politycy muszą mieć na uwadze scenariusz, „co by było, gdyby nie prowadzono polityki rolnośrodoowskiej”.

Koszty administracyjne i transakcyjne oznaczają zużywanie zasobów i dlatego wpływają na wielkość i częstotliwość wymiany, jeśli uwzględnimy związane z tym ograniczenia majątku/funduszy u kupującego (państwo) oraz restrykcje nakładane na sprzedającego (rolnik) zachowującego się jako podmiot maksymalizujący swój zysk/dochód a szerzej użyteczność. W przypadku programu zorientowanego na ESA jego koszty istotnie zależały od tego, czy wymogi zarządcze sformułowane

⁸³ K. Falconer, M. Whitby, P. Dupraz, *An Investigation of Policy Administrative Costs Using Panel Data for English Environmentally Sensitive Areas*. „Journal of Agricultural Economics”, vol. 52, no. 1, January 2001.

wobec rolników polegały tylko na zachowaniu dotychczasowych charakterystyk środowiskowych danego obszaru (tzw. tier 1), czy też nakazywały ich poprawienie (tier 2). Większość rolników wybrała jednak poziom pierwszy. Całość ponoszonych kosztów administracyjnych analizowano w podziale na trzy grupy:

- wdrożenie,
- kontraktowanie,
- monitoring stosowania się rolników do przyjętych zobowiązań oraz ich egzekwowanie.

Dalej założono, że przeanalizuje się aż dziesięć poniższych determinant kształtowania się wyżej wymienionych kosztów:

- liczba uczestników programu (skumulowana i nowych w każdym roku),
- nasilenie działań promujących program,
- charakterystyki geograficzne (oddalenie gospodarstw, zróżnicowanie ekologiczne, lokalizacja w ramach ESA),
- obszar użytków rolnych w ESA,
- powierzchnia zakontraktowana w programie (całkowita i na jedno gospodarstwo),
- pozytywne nastawienie rolnika do ochrony przyrody,
- progi wejścia do programu i ostrość ustalonych w nim wymogów,
- pozostałe warunki wejścia (w tym konieczność objęcia programem całego gospodarstwa),
- uczestnictwo rolnika w innych programach rolnośrodowiskowych,
- liczba lat od początku wprowadzenia programu na ESA.

Rzeczywisty mechanizm wpływu wyszczególnionych zmiennych objaśniających jest bez wątpienia bardzo złożony. Mamy tu bowiem do czynienia z różnego typu zamiennosciami (*trade offs*), pewnym zróżnicowaniem wariantów programu, a więc i fazy negocjowania konkretnego jego kształtu, samoregulacją realizowaną przez niektórych rolników, efektami uczenia się i efektami sieciowymi. W tym kontekście na duże uznanie zasługuje sformułowanie przez Falconer et al. prawdopodobnego znaku współczynników regresji dla wyżej podanego zestawu zmiennych objaśniających. Znaki te już zostały zaprezentowane wcześniej (por. schemat 4).

Jak już wspomniano, dane empiryczne pochodziły z 22 ESA i dotyczyły lat 1992/93-1996/97. Tworzyły one panel. Składały się przy tym z trzech grup kosztów administracyjnych:

- kosztów zarządzania,
- kosztów monitoringu środowiskowego,
- porcji wydatków ogólnych instytucji uczestniczących w omawianym programie rolnośrodowiskowym.

Wszystkie informacje wartościowe ujęto w cenach bieżących, gdyż analizowane lata były okresem niskiej inflacji, a poza tym badania koncentrowały się na kwestiach budżetowych, które ze swej natury zazwyczaj przyjmują jednoroczną, bieżącą perspektywę. Wszystkie informacje liczbowe obciążone są oczywiście, niedokładnością prognoz, szacunków i zależności typową dla analiz kosztowych i procedur planowania budżetowego. W konsekwencji wyniki dalszych badań ekonometryczno-statystycznych trzeba traktować jako wstępne, orientacyjne i przybliżone, oddające co najwyżej suboptymalność ponoszenia kosztów administracyjnych.

Przed sformułowaniem podstawowych zależności korelacyjnych Falconer et al. przyjęli kilka dodatkowych założeń i hipotez. Oto one:

1. Koszt budżetowy badanego programu rolnośrodowiskowego, EC , składa się z płatności trafiających do rolników, P , i kosztów administracyjnych, C . Z kolei EC może zależeć od:
 - areалу objętego programem, s ;
 - liczby umów zawartych w programie, c ;
 - liczby lat funkcjonowania programu, d ;
 - oraz specyficznych charakterystyk samego programu, Z , a więc poziomów (zróżnicowania) płatności P , liczby wariantów (opcji) wymogów zarządczych i innych warunków wdrażania regionalnie zróżnicowanych polityk rolnośrodowiskowych.
2. Koszt budżetowy, EC , prawdopodobnie będzie rósł, gdy będzie zwiększała się liczba zawartych umów, gdyż wtedy należy oczekiwać wzrostu kosztów administracyjnych, C , przypadających na jedną umowę. Wzrostu kosztu EC należy też oczekiwać, przy innych warunkach stałych, gdy rosnąć będzie areal zakontraktowany, gdyż płatności P ustalane są na poziomie hektara.
3. Oczekuje się natomiast, że koszt budżetowy, EC , będzie maleć, gdy wydłużać się będzie okres funkcjonowania programu. Ma to wynikać ze spadku kosztów administracyjnych, C , jako następstwa lepszego dostrojenia programu i akumulowania się efektów uczenia się (wysmuklenie procesów, pomnażanie kapitału ludzkiego, lepsze zrozumienie przez wszystkich zaangażowanych w program całej jego struktury transakcyjno-organizacyjnej) oraz silniejszego manifestowania się regresji kosztów stałych (w miarę wydłużania się okresu funkcjonowania programu maleje udział kosztów jego wdrożenia w kosztach całkowitych, tj. kosztach poniesionych w całym okresie jego życia).
4. Z uwagi na istnienie komponentu stałego w kosztach administracyjnych, C , oczekuje się, że funkcja kosztów administracyjnych, a więc i funkcja kosztu budżetowego, EC , wykazywać będą korzyści skali, tzn. maleć będzie koszt marginalny na jedną umowę. Ponieważ funkcje kosztów administracyjnych

i funkcja płatności, P , analizowane będą oddzielnie, różnica między krańcowymi kosztami budżetowymi na 1 ha a krańcowymi kosztami administracyjnymi na 1 ha da w efekcie płatność przypadającą na krańcowy ha. Oczekuje się zatem, że płatność ta będzie przyjmowała wartości dodatnie. Wprowadzenie do rozważań kategorii krańcowych zmusiło Falconer et al. do odwołania się w sposób oczywisty do rachunku różniczkowego.

Łącznie cztery powyższe hipotezy i założenia można ująć poniższą specyfikacją matematyczną:

$$EC(c, s, d, Z) = P(s, Z) + C(c, s, d, Z)$$

$$\left. \frac{\partial C}{\partial c} \right|_{s, d, Z} > 0$$

$$\left. \frac{\partial C}{\partial d} \right|_{c, s, Z} < 0$$

$$\left. \frac{\partial^2 C}{\partial c^2} \right|_{s, d, Z} < 0$$

$$\left. \frac{\partial P}{\partial s} \right|_Z = \left. \frac{\partial EC}{\partial s} \right|_{c, d, Z} - \left. \frac{\partial C}{\partial s} \right|_{c, d, Z} > 0$$

Po przeprowadzeniu odpowiednich testów okazało się, że uogólniona funkcja kwadratowa dobrze spełnia warunek określenia różniczki drugiego rzędu wyżej podanych funkcji kosztów. Ułatwiona jest wtedy też interpretacja oszacowanych parametrów, gdyż korespondują one z pochodnymi cząstkowymi pierwszego i drugiego rzędu dla zmiennej zależnej (EC albo C lub P). Założono dalej, że zmienne C (liczba umów zawartych w programie) oraz s (areal objęty programem) i d (liczba lat funkcjonowania programu) zmieniać się będą w czasie i w zależności od liczby ESA. Z kolei wektor Z (specyficzne charakterystyki programu) nie będzie zmieniał się wraz z upływem czasu. Stąd też kwadratową funkcję kosztów można oszacować za pomocą regresji liniowej, w której zmienne niezależne x zależą od czasu (t) i od poszczególnych ESA (i). Natomiast zmienne niezależne związane z wektorem Z określane będą tylko przez ESA. W konsekwencji w poniższym zestawie równań skalar a oraz wektory b i g są parametrami, które pragnie się oszacować, u będzie błędem, zaś y zmienną zależną (EC , C lub P).

$$y_{it} = a + x_{it}'b + z_i'g + u_{it} \quad E(u_{it}) = 0 \quad Cov(u_{it}, u_{i't'}) = 0 \quad \text{if } (i, t) \uparrow (i', t')$$

$$x_{it} = \left(c_{it}, s_{it}, d_{it}, \frac{1}{2}c_{it}^2, \frac{1}{2}s_{it}^2, \frac{1}{2}d_{it}^2, c_{it} \cdot s_{it}, c_{it} \cdot d_{it}, s_{it} \cdot d_{it}, c_{it} \cdot Z_i^k, d_{it} \cdot Z_i^k, s_{it} \cdot Z_i^k \right)_{k=1, \dots, K}$$

$$z_i = \left(Z_i^k, \frac{1}{2}Z_i^k \cdot Z_i^l \right)_{k=1, \dots, K; l=1, \dots, K}$$

Wektor Z w istocie zawiera zmienne obserwowane i nieobserwowane. Opuszczenie tych ostatnich w zwykłej metodzie najmniejszych kwadratów (OLS) prowadzi do pojawienia się obciążenia oszacowanych parametrów, gdy opuszczone zmienne skorelowane są z innymi zmiennymi objaśniającymi. Opuszczenie zatem części zmiennych objaśniających należących do wektora Z , które po prostu nie są dostępne dla badacza w danej chwili i miejscu, prowadzi do pojawienia się tzw. efektów stałych, które dalej oznaczono jako w . Wyraz ten należy interpretować jako wkład nieobserwowalnych zmiennych w wyjaśnienie kształtowania się każdej z trzech rozważanych zmiennych zależnych. Oznacza to dalej, że Z zarezerwowane zostało tylko dla charakterystyk programów dostępnych dla Falconer et al. Konsekwentnie wektor g zawiera parametry korespondujące teraz dla zmodyfikowanego wektora Z . Dla kompletności ujęcia trzeba dodać, że także opuszczenie części zmiennych zawartych w wektorze x prowadzi do pewnego obciążenia oszacowań, ale nie podważających w sposób istotny ich treści merytorycznej. W sumie otrzymujemy teraz następujący model ekonometryczny:

$$y_{it} = a + x_{it}'b + z_i'g + w_i + u_{it} \quad E(u_{it}) = 0 \quad Cov(u_{it}, u_{it'}) = 0 \quad \text{if } (i, t) \uparrow (i', t')$$

W zwykłej metodzie najmniejszych kwadratów (OLS) estymatory parametrów (a, b, g) zależą od kowariancji między wektorami w , x oraz z . Pominięcie wyrazu w skutkuje zatem w regresji powyższego typu pojawieniem się obciążenia parametrów, tzn. ich przeszacowaniem lub niedoszacowaniem. Jest to przykład błędu ukrytej zmiennej, a więc jednego z podstawowych zagrożeń w modelowaniu ekonometrycznym. Środkiem zaradczym w zwykłej metodzie najmniejszych kwadratów jest posłużenie się estymatorami wewnątrzgrupowymi, a więc takimi, które usuwają indywidualne efekty stałe i w ślad za tym powodowane przez nie obciążenia parametrów. Procedura ta jest tożsama z przekształceniem (transformacją) danych, tzn. wycentrowaniem zmiennych względem ich śródo-kresowych średnich. Transformacji tej dokonano według następującego schematu:

$$y_{it} = a + x_{it}'b + z_i'g + w_i + u_{it} \quad E(u_{it}) = 0 \quad Cov(u_{it}, u_{it'}) = 0 \quad \text{if } (i, t) \uparrow (i', t')$$

$$y_i = \frac{1}{5} \sum_{t=1}^5 y_{it}, \quad x_i = \frac{1}{5} \sum_{t=1}^5 x_{it}, \quad z_i = \frac{1}{5} \sum_{t=1}^5 z_{it}, \quad w_i = \frac{1}{5} \sum_{t=1}^5 w_{it}, \quad u_i = \frac{1}{5} \sum_{t=1}^5 u_{it},$$

$$y_{it} - y_i = a - a + (x_{it} - x_i)' b + (z_{it} - z_i)' g + (w_{it} - w_i) + (u_{it} - u_i)$$

$$\Leftrightarrow \begin{cases} e_{it} = (u_{it} - u_i), \quad E(e_{it}) = 0, \quad Cov(e_{it}, e_{it'}) = 0 \text{ if } (i, t) \uparrow (i', t') \\ y_{it} - y_i = (x_{it} - x_i)' b + e_{it} \end{cases}$$

Z dotychczasowych rozważań wynika, że Falconer et al. musieli oszacować aż trzy równania regresji wielorakiej. Wykorzystano do tego celu w zasadzie tylko funkcję wielomianową. Wszystkie trzy równania były istotne dla $\alpha = 0,05$, a stopień wyjaśnienia zmienności całkowitej zmiennych zależnych, R^2 , był bardzo wysoki, gdyż wynosił od 79 do 98%. A oto najważniejsze ustalenia:

1. Największy, pozytywny i statystycznie istotny wpływ na wszystkie zmienne zależne jako zmienne pierwszego rzędu wywierała liczba podpisanych umów, a więc w przybliżeniu liczba uczestników programu. Liczba lat od początku wprowadzenia programu na anlizowanych ESA oddziaływała z kolei ujemnie na koszty administracyjne i koszty całkowite (budżetowe), co sugeruje istnienie efektu uczenia się. Wynikająca stąd roczna redukcja kosztów wynosiła ponad 60 funtów, chociaż nie da się wykluczyć, że jej źródłem mogło być też przesunięcie proporcji między fazą wdrożenia programu oraz jego bieżącym zarządzaniem.

2. Spośród zmiennych objaśniających drugiego rzędu wyróżniły się dwie: zmienna będąca iloczynem zakontraktowanej powierzchni i liczby podpisanych umów, której wzrost podnosił koszty transakcyjne i koszty całkowite, oraz zmienna „liczba zawartych umów podniesiona do kwadratu”, będąca ujemnie skorelowaną z kosztami administracyjnymi i kosztami całkowitymi, ale dodatnio z płatnościami rolnośrodowiskowymi. Takie zachowanie pierwszej zmiennej objaśniającej może wynikać z faktu, iż na większych obszarach więcej czasu i zasobów pochłaniają przejazdy i monitorowanie rolników. Wpływ drugiej zmiennej z kolei może być dowodem istnienia korzyści skali, a więc występowania regresji kosztów stałych. Innymi słowy, im więcej podpisanych było umów, tym niższy był koszt ostatniej z nich, tzn. koszt krańcowy. Inaczej wyglądało to w przypadku płatności rolnośrodowiskowych: wraz ze wzrostem liczby umów rosła płatność na ostatnią z nich. Prawdopodobnie brało się to stąd, że nowi rolnicy oczekiwali wyższych rekompensat za wyższe koszty alternatywne.

3. Dla kształtowania się płatności rolnośrodowiskowych najistotniejszy statystycznie okazał się dodatni wpływ zmiennej „powierzchnia zakontraktowana”. Był to wpływ zgodny z przewidywaniami. Zmienna ta nie oddziaływała jednak na koszty administracyjne z wyjątkiem jej połączenia z ONW w zmienną

sztuczną. Oznacza to, że współwystępowanie ONW z objęciem danego areалу także programem rolnośrodowiskowym prowadziło do spadku kosztów administracyjnych, przeciętnych i krańcowych. Koszty krańcowe płatności rolnośrodowiskowych rosły natomiast wraz z liczbą zawartych umów. Prawdopodobnie wynikało to z tego, że w pewnym momencie zaczęli do programu „wchodzić” rolnicy, którzy zadeklarowali przyjęcie bardziej ambitnych zobowiązań.

4. Kształtowanie się kosztów całkowitych w dużym stopniu jest wypadkową zależności ustalonych dla funkcji kosztów administracyjnych i funkcji płatności rolnośrodowiskowych. Generalnie przeważał, wraz z upływem czasu, trend spadkowy kosztów administracyjnych nad rosnącymi kosztami płatności. Podobnie jak w przypadku kosztów płatności, także dla kosztów całkowitych (budżetowych) występował negatywny wpływ na nie wyboru wariantu programu o większych zobowiązaniach rolnika. Prawdopodobnie wynika to z tego, że zdecydowanie się na taki wariant było w sumie lepiej dopasowane do całej organizacji i filozofii gospodarowania. Zależność ta wspierałaby też uzasadnienie dla celowości precyzyjniejszego adresowania instrumentów rolnośrodowiskowych oraz skoncentrowania ich kontroli na grupach najbardziej ryzykownych beneficjentów. Trzeba mieć jednak świadomość, że często rolnicy są niechętni do uczestniczenia w bardziej wymagających programach, bo obawiają się sprostania nałożonym obowiązkom lub postrzegają oferowane płatności za nieadekwatne.

5. Wydaje się, że raczej nieoszacowany został ujemny wpływ liczby lat stosowania programu na analizowanych ESA, oznaczający, iż wcześniejsze jego wdrożenia pochłaniały więcej kosztów administracyjnych, ale i tak koszty te malały wraz z upływem czasu. Wniosek ten jest zbieżny z oszacowaniem wpływu parametrów drugiego rzędu, że krańcowe koszty administracyjne na umowę malały w kolejnych latach funkcjonowania programu. Niestety, dwie inne zmienne drugiego rzędu: liczba umów podniesiona do kwadratu i liczba umów pomnożona przez zmienną sztuczną ONW w ogóle nie znalazły się w finalnym oszacowaniu funkcji regresji dla kosztów administracyjnych i kosztów całkowitych. Problem wymaga zatem dalszych badań.

Podsumowując całość analizy empirycznej Falconer et al., należy wskazać, że dla redukcji przeciętnych kosztów transakcyjnych (na 1 ha, na 1 rolnika, na 1 umowę, jako odsetek płatności trafiających do rolników) największe znaczenie ma skumulowana liczba podpisanych umów. Wtedy to proporcje między kosztami administracyjnymi, głównie stałymi, wdrożenia danego instrumentu a bieżącymi kosztami stałymi układają się coraz korzystniej. Innymi słowy, wtedy to zaczynają ujawniać się efekty skali, uczenia się oraz dostrajania. Z drugiej jednak strony rosnąca liczba skumulowanych umów, a więc i liczba uczestników programu mogą skutkować wzrostem kosztów krańcowych. Naj-

prawdopodobniej wynika to ze zmiany struktury uczestników tzn. w miarę upływu czasu od początku wdrożenia danego instrumentu rośnie relatywny udział rolników z wyższymi kosztami alternatywnymi i kosztami transakcyjnymi.

Wspomniany już wcześniej S. Mann także oszacował koszty administracyjne i transakcyjne programów rolnośrodowiskowych, ale dla warunków Szwajcarii⁸⁴. Kraj ten jednak, w odróżnieniu od wielu innych, w których stosuje się głównie programy zorientowane na ponoszenie nakładów w rolnictwie, jako jeden z pierwszych wprowadził w 2001 roku instrument ukierunkowany na osiąganie wyznaczonych celów środowiskowych. Była to bezpośrednia reakcja na zarzuty, iż bioróżnorodność rolnictwa poprawiała się zbyt wolno. W ślad za tym rząd federalny zadeklarował, że każdy rolnik, który wykaże się minimalną liczbą cennych roślin wskaźnikowych, otrzyma 500 franków na każdy ha. Bogatsze kantony mogły do tej kwoty dołożyć jeszcze dodatkową gratyfikację. Zasadniczo nowy program zaadresowany został do gospodarstw mających trwałe użytki zielone. Mogły w nim jednak uczestniczyć także gospodarstwa z powierzchniami z płotami, mające łąki w sadach owocowych oraz te, które od dziesięciu lat realizowały już programy rolnośrodowiskowe albo zadeklarowały, iż będą w nich uczestniczyć przez co najmniej sześć lat. Każdy z 26 kantonów mógł natomiast opracować własną listę wymaganych gatunków rzadkich roślin. Przykładowo w kantonie górskim *Appenzell-Innerrhoden* lista ta zawierała nawet 47 roślin. Kontrola na miejscu musiała przy tym potwierdzić, że na wyznaczonym stanowisku znajdzie się minimum 6 z nich. W przeciwnym razie wsparcie nie było wypłacane. Program zaczął być wdrażany od 2002 r. Cieszył się dużą popularnością, gdyż co trzecie gospodarstwo w nim uczestniczyło. Jednak sporo jednostek, które spełniało w całości wszystkie ustalone warunki, zrezygnowało z uczestnictwa, tłumacząc to głównie niechęcią do dodatkowych obowiązków administracyjnych.

Jeśli chodzi o koszty programów rolnośrodowiskowych, Mann uważa, że w istocie na poziomie gospodarstw trzeba wyróżnić trzy ich rodzaje:

- koszty produkcji,
- koszty alternatywne,
- koszty transakcyjne.

Podział taki ma wynikać z faktu, że rolnicy zazwyczaj znają rezultaty, które mają być osiągnięte dzięki programom, natomiast sposób dojścia do nich stanowi przedmiot ich względnie autonomicznych decyzji.

Koszty produkcji związane z programami rolnośrodowiskowymi obejmują np. dobór mieszanek cennych roślin. Koszty alternatywne w analizowanych programach z reguły odgrywają większe znaczenie niż koszty produkcji, gdyż

⁸⁴ S. Mann, *Zur Wirkungsweise eines outputorientierten Agrarumweltprogramms*. Vortrag anlässlich der 48. Jahrestagung der GEWISOLA „Risiken in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und ihre Bewältigung” Bonn, 24-26. September 2008.

wskutek zmniejszenia intensywności gospodarowania najczęściej maleją przychody i zyski lub dochody. W przypadku kosztów transakcyjnych Mann, w nawiązaniu do Vatna i Rorstada, powtarza, że w rozpatrywanych programach mogą być one istotne z uwagi na ich złożoność oraz niekiedy też zorientowanie na pewne grupy gospodarstw i celów środowiskowych.

Badania empiryczne Mann przeprowadził w trzech kantonach: Berno, Graubünden i Freiburg. Posługiwał się w nich ankietami. Pierwszy uzyskany przez niego wniosek może wydawać się nad wyraz zaskakujący: niejeden rolnik zadeklarował, że uczestnictwo w programach rolnośrodowiskowych nie wiązało się z żadnymi działaniami dostosowawczymi i ponoszeniem dodatkowych nakładów. Innymi słowy, koszty produkcji i koszty alternatywne w gospodarstwach takich były zerowe. Oznacza to, iż mieliśmy tu do czynienia z efektem jazdy na gapię, a więc w ujęciu standardowym z niepożądanym transferem funduszy budżetowych. Jest to bardzo dobry przykład zawodności polityki budżetowej/fiskalnej, jeśli na problem patrzy się w sposób tradycyjny.

Tabela 40

Udział kosztów transakcyjnych w kwocie płatności rolnośrodowiskowych (w %)

Poziom analizy	Kantony		
	Graubünden	Berno	Freiburg
- federacja	0,6	0,6	0,6
- kantony	4,1	5,5	8,2
- gospodarstwa	0,6	1,8	0,2
Razem	5,3	7,9	9,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Mann, Zur Wirkungsweise eines outputorientierten Agrarumweltprogramms. Vortrag anlässlich der 48. Jahrestagung der GEWISOLA „Risiken in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und ihre Bewältigung” Bonn, 24-26. September 2008.

Same koszty transakcyjne programów rolnośrodowiskowych Mann oszacował na trzech poziomach: federacji kantonów i gospodarstw. Głównie jednak generowane były one na szczeblu regionalnym, na którym odbywało się kontraktowanie i rozliczanie umów (por. tabelę 40). Ogólnie zróżnicowanie poziomu i struktury kosztów transakcyjnych było wyraźne. Wynikało to z różności stosowanych rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych na poziomie regionalnym oraz z angażowania bądź nie, prywatnego i publicznego doradztwa, jak i z zakresu korzystania z *outsourcingu*. Znaczenie odgrywała tu również ekonomia skali i nasilenie konkurencji między prywatnymi oferentami usług kontrolnych. Zwraca natomiast uwagę małe obciążenie kosztami transakcyjnymi samych rolników. Tłumaczono to składaniem przez nich wniosków raz na sześć lat oraz przyjaznością tychże dokumentów. Łączny udział kosztów transakcyjnych w analizowanych programach w stosunku do kwoty otrzymanych płatności

był zbliżony do wskaźnika obserwowanego w programach tradycyjnych, a więc zorientowanych na zaangażowanie czynników produkcji. Natomiast był zdecydowanie niższy od subsydiowania inwestycji rolniczych, gdzie wskaźnik ten – oszacowany w 2000 r. również przez Manna – zawierał się w przedziale 16-50%. To bardzo ważne ustalenia, gdyż podważają częste sądy, iż zorientowanie polityki rolnośrodowiskowej na wyniki automatycznie prowadzi do wzrostu kosztów administracyjnych i transakcyjnych.

Według Manna programy rolnośrodowiskowe nastawione na osiągnięcie określonych wyników (*output*), a więc w opisywanym przypadku na poprawę bioróżnorodności, można traktować jako pewne narzędzie (sito) selekcji gospodarstw. Zgodnie z tym w regionach sprzyjających bioróżnorodności rolnicy otrzymują dzięki tym programom dodatkowy bodziec do ekstensyfikowania swojej działalności. Niestety, rolnicy w regionach mniej predestynowanych do poprawiania bioróżnorodności programy te mogą traktować jako pewnego rodzaju podstęp, ale częściej jako okazję do skorzystania z efektu gapowicza. Ten ostatni w istocie może ujawnić się i w pierwszej grupie rolników. Faktycznie rolnicy tacy muszą jednak rozważyć, jak mają się pożytki z intensywniejszego gospodarowania i ewentualnie wyższych dopłat bezpośrednich do korzyści możliwych do uzyskania z tytułu jazdy na gapę. Jeśli te pierwsze przeważają nad drugimi, analizowani rolnicy najprawdopodobniej będą redukować swe zaangażowanie w programach rolnośrodowiskowych. Rolnicy tacy zazwyczaj bowiem preferują krótkookresowy wymiar swej działalności, silniej zorientowanej na maksymalizację efektywności ekonomiczno-finansowej. Mamy tu zatem kolejne potwierdzenie wniosku, że analiza dowolnego programu rolnośrodowiskowego musi być prowadzona w sposób dynamiczny, a osiągnięcie ich celów w sposób nieuchronny wiąże się z wieloletnią ekstensyfikacją organizowania i prowadzenia gospodarstw rolniczych.

W celu przetestowania hipotezy, że szwajcarscy rolnicy uczestniczący w programie rolnośrodowiskowym zorientowanym na wyniki, częściej niż inni w nich pozostaną albo nawet zwiększą areał nim objęty, Mann zastosował analizę częstości konfiguracji (ang. CFA). Okres analizy obejmował lata 2003-2005. Wspomniane narzędzie spotykane było już w latach 60. ub. wieku w psychologii i medycynie. W poprzedniej dekadzie zaczęto je stosować również w ekonomii.

Punktem wyjścia było następujące zdanie: czy rolnicy otrzymujący w 2003 r. płatności lub nie, z rozpatrywanego programu ($0 = 0/1$) zredukują do roku 2005 zaangażowanie w nim ($P = -1$), zwiększą lub zmniejszą je ($+/-5\%$), pozostawią bez zmian ($P = 0$) albo rozszerzą ($P = 1$). Jak widać, metoda posługuje się zmiennymi kategoryjnymi (ang. *categorical variables*), a więc takimi, które mogą przyjąć co najmniej dwie nawzajem wykluczające się wartości.

Zmienne te mierzy się wyłącznie na skali nominalnej. W przypadku rozważań Manna zmienne kategoryjne posłużyły do wyznaczenia komórek, które zawierały więcej lub mniej przypadków (wystąpień), niż byłoby to możliwe, gdyby zastosowano standardowy model losowy. I tak, jeśli pewna komórka zawiera więcej przypadków niż dawałby to powyższy model, określa się ją jako typ. W przeciwnym razie mieliśmy do czynienia z antytypem. Oznacza to, że CFA należy do wielowymiarowej klasy metod wyznaczania kombinacji zmiennych kategoryjnych typowych i antytypowych (atypowych/nietypowych). Zazwyczaj stosowanie CFA przebiega w czterech etapach:

- (1) Wyznaczenie modelu standardowego (bazowego), który zawiera wszystkie relacje występujące między zmiennymi, ale które jednocześnie nie są istotne dla testowanej hipotezy. Dodatkowo można jednak mieć do czynienia z CFA pierwszego i drugiego rodzaju. W ślad za tym trzeba skonstruować też dwa rodzaje modeli standardowych. Przykładowo, model taki pierwszego rodzaju dla trzech zmiennych można zapisać następująco:

$$\log E_i = \lambda + \lambda_{j_x} + \lambda_{k_y} + \lambda_{l_z},$$

gdzie:

E_i – oczekiwana częstość,

λ – wyraz, w którym pierwsze litery oznaczają szacowane parametry, a drugie – zmienne kategoryjne.

Dla modelu drugiego rzędu trzeba by uwzględnić zależności między parami zmiennych. Stąd poniższy zapis:

$$\log E_i = \lambda + \lambda_{j_x} + \lambda_{k_y} + \lambda_{l_z} + \lambda_{jk_{xy}} + \lambda_{k1_{yz}} + \lambda_{j1_{xz}}.$$

Rezultatem oszacowania modelu drugiego rzędu są zależności tylko między wszystkimi trzema typami lub antytypami. Przyjmując dalej, że m_i oznacza częstość wystąpienia komórki i-tej, otrzymujemy następującą hipotezę zerową:

$$H_0 : E[\eta_i] = m_i,$$

przy czym wartość oczekiwana $E[\eta_i] > m_i$ oznaczać będzie typ, a sytuacja przeciwna – antytyp.

- (2) Szacowanie częstości wystąpienia poszczególnych komórek. Dokonuje się tego na podstawie modelu standardowego, korzystając z metody największej wiarygodności (ang. MML).
- (3) Testowanie statystyczne, które odbywa się najczęściej za pomocą testu chi-kwadrat, aczkolwiek sam Mann zastosował test Lehmachera, gdyż dysponował dużą próbą badawczą. Standardowo przyjął $p = 0,05$ do dzielenia typów i antytypów.

(4) Interpretacja uzyskanych wyników, czyli typów i antytypów. Zaleca się, by w fazie tej sięgać wręcz do jednostek znajdujących się w poszczególnych komórkach. W ten sposób CFA staje się także narzędziem analizy strukturalnej.

Po łącznym rozpatrzeniu wszystkich możliwych zmiennych kategoryalnych i uwzględniając wartość $p = 0,05$, Mann ustalił, że tylko dwie z tych zmiennych można było uznać za typ bądź antytyp. W przypadku typu chodziło o 436 gospodarstw, które nie otrzymywały płatności z badanego programu i nie zamierzały w nim uczestniczyć. Antytyp tworzyło z kolei 87 jednostek otrzymujących powyższe płatności, ale rozważających zmniejszenie swojego zaangażowania w opisywanym programie. Oznacza to, że tendencja do „wychodzenia” z programu zorientowanego na wyniki środowiskowe była mniejsza niż w innych rozpatrywanych grupach rolników. Nie oznacza to jednak wcale, że ci ostatni muszą „emigrować” z programów rolnośrodowiskowych tradycyjnych, tj. ukierunkowanych na gospodarowanie zasobami czynników produkcji. Z dokonanej analizy można też wywnioskować, że uczestnictwo w programach nastawionych na cele środowiskowe podyktowane jest naturalnym potencjałem wyjściowym gospodarstw. Ustalenie to powinno być ważną rekomendacją dla decydowania o alokacji funduszy budżetowych na obszarach o dużych walorach przyrodniczych i wysokiej bioróżnorodności, mimo że wiązałoby się to z minimalnymi kosztami dodatkowymi ponoszonymi przez rolników, głównie o charakterze transakcyjnym, i nawet z występowaniem niekiedy efektu gapowicza. Dotykamy tu zatem ponownie korzyści wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr i usług środowiskowych w ujęciu analizy marginalnej.

Bardzo interesujące badania kosztów transakcyjnych programów rolnośrodowiskowych przeprowadził w Niemczech M. Groth⁸⁵. Interesujące, bo odnosiły się one do aukcyjnego systemu kontraktowania przez władze publiczne dostarczania przez rolników dóbr i usług z powyższego zakresu. Praca, ma wprawdzie charakter oryginalny, ale z całej argumentacji Grotha widać, iż wyraźnie był on zainspirowany skomentowanymi już badaniami Falconer i Whitby’ego oraz Vatna i innych ekonomistów norweskich. Na podkreślenie zasługuje również to, że analiza Grotha dotyczy obecnej perspektywy budżetowej UE, w której komponent rolnośrodowiskowy WPR regulowany jest rozporządzeniem 1698/2005. Artykuł 39 tego ostatniego pozwolił właśnie po raz pierwszy określać płatności rolnośrodowiskowe na podstawie aukcji, by w ten sposób zminimalizować m.in. zagrożenie efektem jazdy na gapę. Artykuł ten zachęcał ponadto do uwzględniania kosztów transakcyjnych w kalkulacji wynagrodzenia

⁸⁵ M. Groth, *Private Transaktionskosten im Rahmen einer wiederholten Ausschreibung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft*. „Berichte über Landwirtschaft”, Band 85, Nr 3, Dezember 2007.

za usługi i dobra środowiskowe, jednak w kwocie nie wyższej niż 20% sumy kosztów dodatkowych i kosztów alternatywnych (utraconych dochodów). Niestety, same koszty transakcyjne zdefiniowane zostały bardzo ogólnie (artykuł 27, ustęp 10), jako: koszty, które poniesiono, by dana transakcja mogła być zawarta, ale których jednocześnie nie można zaliczyć do kosztów wdrożenia przyjętych zobowiązań. Skompensowanie rolnikom tych kosztów powinno odbywać się na podstawie obiektywnych kryteriów, których jednakże rozporządzenie 1698/2005 nigdzie nie podaje. Na pewno tak nieprecyzyjne sformułowania są mało przydatne dla praktyki, szczególnie, gdy ma się do czynienia z nowym i złożonym instrumentem kontraktowania usług środowiskowych, jakim są aukcje, w których to sami rolnicy muszą skalkulować ceny powyższych usług. Stąd też Groth musiał zaproponować własne ujęcia.

Przejrawszy literaturę przedmiotu, Groth powtarza frustrującą konstatację czynioną przez większość badaczy: wprawdzie dorobek ekonomii kosztów transakcyjnych jest wręcz imponujący, wciąż brakuje jednak ogólnie przyjętej ich definicji oraz zestandaryzowanych metod pomiaru. Wynika to z niedostatku odpowiednich informacji i – paradoksalnie – z wysokich kosztów badań empirycznych. Formułując własne ujęcie definicyjne, Groth pisze: „... kosztami transakcyjnymi są te koszty, które powstają w związku z nawiązaniem stosunków umownych, ich zawarciem, kontrolą oraz modyfikacją. Stosunki te przy tym nawiązuje się nieformalnie między jednostkami lub w ramach *explicite* lub *implicite* określonych umów/kontraktów”. Każdorazowo stosunki te, nazywane powszechnie transakcjami, prowadzą do poświęcenia zasobów i czasu w fazie szukania informacji i kontrahentów, negocjowania, zawarcia, monitorowania i egzekwowania kontraktu.

W przypadku natomiast programów rolnośrodowiskowych Groth podkreśla, że zdecydowana większość dotychczasowych analiz koncentrowała się na ich kosztach administracyjnych. Jeśli chodzi zaś o same koszty transakcyjne, to w zasadzie poświęcone były im tylko przybliżone już wcześniej prace Falconer i Whitby’ego oraz badaczy norweskich. W nawiązaniu do tych ostatnich swoją klasyfikację Groth zaliczył do „*policy – related transaction costs*”. Przypomnijmy jeszcze, że Vatn et al. analizowali, wprawdzie bardzo pobieżnie, także „*non-policy transaction costs*”.

Badania Grotha osadzone są jednak w konwencji rachunków modelowych. Jako region modelowy wybrano powiat Northeim w Południowej Dolnej Saksonii. Wyselekcjonowano w nim początkowo 140 gospodarstw, do których wysłano trzykrotnie kwestionariusze ankiet z prośbą o oszacowanie prawdopodobnych nakładów pracy potrzebnych na przygotowanie niezbędnej dokumentacji do uczestniczenia w aukcji na dostarczenie usług środowiskowych. Szacunek powyższy dotyczył następujących etapów procesu przygotowania dokumentacji:

- pozyskania formularzy składających się na całość dokumentacji,

- zdobycia niezbędnych informacji,
- określenia oferowanych przez rolnika dóbr środowiskowych,
- wyboru działek do zakontraktowania w ramach aukcji,
- kalkulacji cen ofertowych,
- wypełniania dokumentów.

Dwa pierwsze etapy mają charakter kosztów stałych, a pozostałe to typowe koszty zmienne. Rolnicy proszeni byli także o zróżnicowanie swej oferty, która generalnie dotyczyła bioróżnorodności na trwałych użytkach zielonych, na trzech poziomach. Poza tym sami rolnicy ustalili stawkę zadowalającego ich wynagrodzenia godzinowego. Jak widać, Groth szacował koszty transakcyjne w konwencji *ex ante*, i to tylko obejmujące nakłady pracy. Nawet takie zawężenie problemu narzuciło rolnikom sporo problemów, gdyż w trzykrotnej ankietyzacji uczestniczyło tylko 25 spośród 140 wstępnie wylosowanych (17,9%).

Podstawowe wyniki uzyskane przez Grota przedstawiono w tabelach 41, 42, i 43. Warto zauważyć, że zróżnicowanie wyników ma swe ważne źródło m.in. w wyborze średniej pozycyjnej: średnia arytmetyczna czy mediana. Groth zdecydowanie opowiada się za tą drugą miarą, gdyż lepiej oddaje ona wpływ obserwacji skrajnych.

Tabela 41

Średnia arytmetyczna kosztów transakcyjnych *ex ante* w modelowych rachunkach aukcyjnego kontraktowania usług środowiskowych

Wyszczególnienie	Aukcja 2004/2005	Aukcja 2006
– łączne nakłady pracy w min.	235	165
– stawka godzinowa €/h	17	21
– koszty transakcyjne €/gospodarstwo	68	58
– koszty transakcyjne €/działkę	14	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Groth, *Private Transaktionskosten im Rahmen einer wiederholten Ausschreibung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft*. „*Berichte über Landwirtschaft*”, Band 85. Nr 3, Dezember 2007.

Tabela 42

Mediana kosztów transakcyjnych *ex ante* w modelowych rachunkach aukcyjnego kontraktowania usług środowiskowych

Wyszczególnienie	Aukcja 2004/2005	Aukcja 2006
– łączne nakłady pracy w min.	160	140
– stawka godzinowa €/h	15	20
– koszty transakcyjne €/gospodarstwo	40	47
– koszty transakcyjne €/działkę	8	6

Źródło: jak w tabeli 41.

Tabela 43

Koszty transakcyjne *ex ante* jako % oczekiwanego wynagrodzenia
za usługi środowiskowe

Poziom bioróżnorodności	Aukcja 2004/2005		Aukcja 2006	
	średnia	mediana	średnia	mediana
I	9,1	7,2	4,5	5,6
II	6,5	4,6	3,3	3,6
III	4,0	5,9	3,1	1,7

Źródło: jak w tabeli 41.

Rozrzut wartości kosztów transakcyjnych *ex ante* dowodzi ponadto, że bardzo trudno jest tu mówić o jakimś ich poziomie standardowym, wzorcowym. Okoliczność ta bardzo utrudnia ich dostrzeganie przez rolników w systemie jednolitej płatności rolnośrodowiskowej. To także może podważać sensowność stosowania w praktyce sygnalizowanego wcześniej ich 20-procentowego narzutu, który przewidziany jest w rozporządzeniu 1698/2005. Na tym tle system aukcyjny wydaje się zdecydowanie bardziej predestynowany do tego, żeby uświadamiał rolnikom istnienie kosztów transakcyjnych, bo po prostu są one składnikiem kalkulowanej ceny oferty rolnośrodowiskowej. Wbrew często zgłaszanym obawom badania Grotha pokazują, że rolnicy są w stanie sprostać wymogom stawianym przez system aukcyjny. Oszacowane koszty transakcyjne *ex ante*, chociaż ograniczone tylko do nakładów pracy, nie odbiegają również istotnie od kosztów rzeczywistych ustalonych np. przez Manna. Wskazywałoby to na to, że aukcje nie muszą być znacznie kosztowniejsze od systemu jednolitej płatności rolnośrodowiskowej. Na pewno natomiast szersze stosowanie aukcji dawałoby namiastkę rynku na usługi środowiskowe, a więc ułatwiałoby internalizację pozytywnych efektów zewnętrznych i jednocześnie redukowałoby zagrożenie efektem gapowicza. Wdrożenie systemu aukcyjnego to jednak poważne wyzwanie dla instytucji za to odpowiedzialnych, które być może skutkowałoby wzrostem kosztów administracyjnych. Potrzebne są tu zatem całościowe studia, które ujęłyby pełne koszty transakcyjne, publiczne i prywatne, tej alternatywy. W tym kontekście Groth bardzo mocno podkreśla znaczenie pełnej cyfryzacji (digitalizacji) i wirtualizacji rejestracji, przetwarzania, raportowania i analizy ogółu czynności i procesów zaangażowania zasobów, które generują powyższe koszty.

6.4.3. Wyniki badań dla Polski

W miesiącach maj-wrzesień 2011 r., przeprowadzono ankietyzację dotyczącą kosztów transakcyjnych korzystania z dopłat bezpośrednich, płatności z tytułu ONW oraz uczestnictwa w programach rolnośrodowiskowych. W ankie-

tyzacji wzięli udział pracownicy IERIGŻ-PIB, którzy sami prowadzili gospodarstwa lub mogli uzyskać potrzebne informacje od znajomych rolników. Ogółem otrzymano osiemnaście dobrze wypełnionych ankiet. Czternastu (prawie 78%) respondentów określiło, że ich gospodarstwa nastawione są na produkcję roślinną. Reszta podała, iż przeważa u nich produkcja zwierzęca. Największe gospodarstwo posiadało 95 ha UR, natomiast najmniejsze – 6 ha. Obiekty te były położone w różnych województwach, ale najwięcej zlokalizowanych było na Mazowszu.

Formularz ankiety pozwalał grupować dane w następujących przekrojach:

- sposób ubiegania się o wsparcie budżetowe;
- nakłady robocizny i koszty materiałowo-pieniężne poniesione w momencie pierwszego złożenia wniosku o subsydia oraz w latach kolejnych. Suma powyższych pozycji, przy założeniu, iż rolnik sam określi stawkę na 1 rbg, stanowiła całkowite koszty transakcyjne;
- udział (w %) powyżej ustalonych kosztów transakcyjnych w kwocie uzyskanego wsparcia w pierwszym roku korzystania z niego oraz w latach kolejnych. Relacja ta informuje o względnych kosztach transakcyjnych;
- korzystanie z refundacji części kosztów transakcyjnych uzyskania trzech analizowanych rodzajów subsydiów.

Z osiemnastu ankietowanych gospodarstw udało się wydzielić trzy rozłączne podzbiory:

- (1) 9 obiektów (44,4%), które korzystały tylko z dopłat bezpośrednich;
- (2) 7 jednostek (38,9%), które obok dopłat bezpośrednich otrzymały jeszcze płatności z tytułu ich zlokalizowania na ONW;
- (3) 3 podmioty (16,7%), w których rolnicy otrzymali wsparcie w postaci dopłat bezpośrednich, płatności z tytułu ich położenia na ONW oraz w formie płatności rolnośrodowiskowych.

Jak widać, liczebności podzbiorów nie są zbyt duże – szczególnie w przypadku trzeciej grupy. Dlatego też prezentowane dalej wyniki należy traktować z bardzo dużą ostrożnością, w istocie jako wstępne rozpoznanie problemu.

Generalnie respondentom zaproponowano pięć sposobów ubiegania się o wsparcie budżetowe, a następnie poproszono ich o zaznaczenie metody stosowanej przez nich. Korespondujące z tym informacje zawiera tabela 44. Jasno z niej wynika, że w naszym rolnictwie dominuje tradycyjne ubieganie się o dopłaty bezpośrednie i dwa pozostałe analizowane instrumenty. To generalnie dosyć pracochłonna „technologia”, ale dobrze przyjęta i opanowana przez rolników. Na pewno spersonalizowanie wniosków przez ARiMR było dużym ułatwieniem dla beneficjentów. Przejście na „technologie” bardziej nasycone zaawansowanymi narzędziami informatyczno-komunikacyjnymi będzie natomiast w Polsce długim procesem, bo część rolników korzystających nawet z progra-

mów komputerowych ma większe zaufanie do wersji papierowych i osobistego składania wniosków w biurach powiatowych ARiMR. Z drugiej zaś strony z najnowszej „Diagnozy Społecznej 2011” wynika, że połowa rolników ma już dostęp do sieci a 1/3 aktywnie korzysta z Internetu⁸⁶.

Tabela 44

Rozkład częstości sposobów ubiegania się o wsparcie budżetowe (w %)

	Sposób składania wniosków	Korzystanie z :		
		Tylko DB	DB + ONW	DB + ONW + PRŚ
1	Samodzielnie przez rolnika w sposób tradycyjny (wersja papierowa)	66,7	33,3	25,0
2	Samodzielnie przez rolnika z użyciem programu komputerowego	-	11,1	50,0
3	Samodzielnie przez rolnika z wykorzystaniem Internetu	-	-	-
4	Tradycyjnie, ale z bezpłatną pomocą ODR lub ARiMR	22,2	33,3	-
5	Zakup usługi na rynku	11,1	22,3	25,0
6	Razem	100,0	100,0	100,0

Oznaczenia: DB – dopłaty bezpośrednie; ONW – płatności z tytułu ONW; PRŚ – płatności rolnośrodowiskowe.

Źródło: obliczenia własne.

W pełni poprawna analiza składników kosztów transakcyjnych oraz ich absolutnego i względnego poziomu powinna bazować m.in. na jednorodnych sposobach ubiegania się o wsparcie budżetowe i powinna być przeprowadzona w jednakowych typach gospodarstw rolniczych. Niestety, z uwagi na małą liczebność ankietowanych jednostek postępowanie takie jest bardzo utrudnione, a w istocie niemożliwe. Stąd też dalszą analizę trzeba było zmodyfikować.

Jeśli chodzi o pracochętność składania wniosków, to widać wyraźne zróżnicowanie między pierwszym rokiem (wdrożenie) a kolejnymi latami korzystania z subsydiów. Mieliśmy tu zatem do czynienia z efektem uczenia się (por. tabela 45). Rozmiary tego ostatniego były bardzo znaczące, gdyż pracochętność między pełnym opanowaniem procedur związanych z subsydiami a wdrożeniem danego instrumentu w gospodarstwie kształtowała się jak 1 do 1,9÷2,3. Jasno z tego wynika, że w systemie budżetowego wspomagania rolnictwa należy w miarę możliwości unikać poważniejszych zmian. Zamiast tego trzeba dołożyć wszelkich

⁸⁶ S. Czubkowska, *Podłączeni do sieci z konieczności*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 12.07.2011 r.

Tabela 45

Nakłady pracy związane z otrzymaniem subsydiów

Lp.	Rodzaj subsydiów	Nakłady w rbg na:		$\frac{Kol.4}{Kol.3} \times 100$
		Pierwszy rok	Drugi i kolejny	
1	2	3	4	5
1	Tylko dopłaty bezpośrednie	9,3	4,2	45,1
2	Dopłaty bezpośrednie + ONW	7,0	3,0	42,9
3	Dopłaty bezpośrednie + ONW + PRŚ	12,3	6,5	52,8

Źródło: obliczenia własne.

starań, by system jak najszybciej został wdrożony a jego elementy wzajemnie się dostosowały. Analizując liczby z tabeli 45, może nieco dziwić, że pracochłonność przygotowania wniosku wyłącznie o dopłaty bezpośrednie była wyższa niż w przypadku, gdy rolnik dodatkowo ubiegał się o płatności z tytułu ONW. Wydaje się, że najprawdopodobniej różnica ta wynika z faktu, iż przeciętny areał użytków rolnych w pierwszej grupie wynosił 24,3 ha, natomiast w drugiej – 12,8. Można zatem domniemywać, że w grupie pierwszej trzeba było we wniosku ująć więcej działek. Jest to jednak tylko przypuszczenie. Dopiero dysponowanie znacznie większą próbą badawczą, pozwoliłoby znaleźć bardziej jednoznaczne przyczyny powyższego zróżnicowania.

Jak wynika z tabeli 46, efekty uczenia się nie pojawiły się w istocie, gdy analizowano koszty materiałowo-pieniężne związane z otrzymaniem subsydiów. Należy domniemywać, że spowodowane było to występowaniem w Polsce inflacji, wprawdzie umiarkowanej, ale jednak prowadzącej np. do wzrostu cen paliw silnikowych oraz innych usług. Przy dominacji tradycyjnej „technologii” składania wniosków o wsparcie budżetowe musiało to znaleźć swój wyraz w poziomie wyżej wspomnianych kosztów.

Tabela 46

Koszty materiałowo-pieniężne poniesione na uzyskanie subsydiów
(w zł na gospodarstwo)

Lp.	Rodzaj subsydiów	Koszty materiałowo-pieniężne:		$\frac{Kol.4}{Kol.3} \times 100$
		Pierwszy rok	Drugi i kolejny	
1	2	3	4	5
1	Tylko dopłaty bezpośrednie	77,8	82,9	106,6
2	Dopłaty bezpośrednie + ONW	90,0	88,6	98,4
3	Dopłaty bezpośrednie + ONW + PRŚ	267,5	265,0	99,1

Źródło: obliczenia własne.

W tabeli 47 zestawiono szacunkowy udział sumy kosztów pracy żywej oraz kosztów materiałowo-pieniężnych w kwocie otrzymanych subsydiów. Należy jeszcze raz tu przypomnieć, że to sami rolnicy wycenili swoją pracę. Poza tym trzeba mieć też świadomość, że w kolejnych latach naszego członkostwa w UE wyraźnie rosło wsparcie budżetowe płynące do naszego rolnictwa. W tych to warunkach otrzymujemy, że relatywne koszty transakcyjne korzystania z trzech analizowanych instrumentów pomocy budżetowej nie były wysokie i wyraźnie malały, gdy rolnicy nauczyli się związanych z nimi procedur. Nawet w gospodarstwach korzystających z wszystkich trzech analizowanych form pomocy budżetowej były one niższe w stosunku do omówionych wcześniej badań Komisji Europejskiej dla krajów UE-15. Musimy jednakże pamiętać, że w większości krajów starej Unii analizowano koszty transakcyjne dopłat bezpośrednich opartych o model SPS, a więc bardziej złożony niż w krajach nowej Unii, tzn. stosujących model SAPS. W tym kontekście oszacowane dla Polski względne koszty transakcyjne nie wypadają już tak korzystnie. Warto jeszcze zauważyć, że względne koszty transakcyjne najniższe były w gospodarstwach, które obok dopłat bezpośrednich otrzymały pomoc z tytułu funkcjonowania na ONW. To zrozumiałe, gdyż ostatnio wymienione płatności same z siebie w zasadzie nie powinny generować dodatkowych kosztów transakcyjnych.

Chociaż względne koszty transakcyjne nie były wysokie, to trzeba mieć świadomość, że w skali całego rolnictwa nie powinno się ich lekceważyć. Wielce upraszczając rachunek, możemy przyjąć, że średnie wartości wskaźników podanych w tabeli 47 dla dobrze już opanowanych przez rolników trzech analizowanych form wsparcia, a więc w drugim i kolejnym roku ich wykorzystywania, będą punktem wyjścia rachunku. Następnie oszacowano liczbę rolników korzystających z trzech rozpatrywanych form wsparcia. Liczba ta posłużyła do podzielenia kwoty dopłat bezpośrednich na te trzy formy. W ten sposób otrzymano trzy strumienie wsparcia, które w dalszej kolejności pomnożono przez względne koszty transakcyjne. Wiedząc, że w 2010 roku do naszego rolnictwa napłynęło w formie dopłat bezpośrednich, płatności z tytułu gospodarowania na ONW i płatności rolnośrodowiskowych (obecnych i przeszłych) ponad 15 370 mln zł, zagregowane koszty transakcyjne zamykają się kwotą ok. 265 mln zł. Dla porównania można tu podać, że w 2010 r. nasze rolnictwo otrzymało ok. 340 mln zł w postaci odsetek bankowych.

Tabela 47

Udział kosztów transakcyjnych w stosunku do kwoty otrzymanych
subsydiów (%)

Lp.	Rodzaj subsydiów	Koszty transakcyjne jako % subsydium:		$\frac{Kol.4}{Kol.3} \times 100$
		Pierwszy rok	Drugi i kolejny	
1	2	3	4	5
1	Tylko dopłaty bezpośrednie	3,5	1,1	31,0
2	Dopłaty bezpośrednie + ONW	1,9	1,4	73,7
3	Dopłaty bezpośrednie + ONW + PRŚ	5,5	4,8	87,9

Źródło: opracowanie własne.

Siedem gospodarstw (prawie 39%) korzystało z dofinansowania przy ubieganiu się o wsparcie budżetowe. To nieporównanie więcej niż przeciętna w kraju. Z ewidencji ARiMR wynika bowiem, że w 2010 r. wpłynęło do niej tylko niecałe 4 tys. wniosków o dofinansowanie usług doradczych, co stanowiło ok. 0,3% liczby rolników korzystających z dopłat bezpośrednich⁸⁷. Najbardziej dokuczliwą dla rolników przeszkodą w szerszym ubieganiu się o powyższe dofinansowanie jest konieczność zgromadzenia wkładu własnego (20% kosztu usługi plus VAT). Z wcześniejszej analizy wynika jednak, że w przypadku dopłat bezpośrednich i płatności z tytułu ONW ani nakłady pracy, ani koszty materiałowo-pieniężne z reguły nie są wysokie. Rolnicy tacy albo sami kompletują potrzebną dokumentację, albo uzyskują bezpłatną pomoc ODR lub ARiMR. W konsekwencji nie należy oczekiwać by ci beneficjenci w skali masowej zaczęli ubiegać się o refundację. Wniosek taki tym bardziej jest uzasadniony, że w gospodarstwach korzystających z powyższego dofinansowania redukcja łącznych kosztów transakcyjnych przeważnie nie była wyższa niż 20%. Na pewno natomiast rolnicy pragnący realizować przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe powinni wykorzystać wszystkie dostępne możliwości obniżania tych kosztów. Chociażby z tego powodu, że sankcje finansowe za ewentualne uchybienia mogą być tu dotkliwe.

⁸⁷ B. Lisowska, *Rolnicy nie korzystają z unijnego doradztwa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 7.01.2011 r.

Podsumowanie i wnioski

Zaprezentowane opracowanie ma charakter wstępu do oceny skutków przygotowywanej reformy WPR na lata 2014-2020. Wynika to z faktu, iż dopiero z chwilą opublikowania w dniu 12.10.2011 r. przez KE jej założeń mogła rozpocząć się prawdziwa debata i głębsza analiza. Komisja wprowadziła skoncentrowała się jedynie na scenariuszu określanym jako „*Integration*”, ale z uwagi na pogłębiający się kryzys w strefie euro, który przekłada się na dużą niepewność co do dalszego funkcjonowania UE, co w szczególności wpływa na opóźnienie się prac nad kolejnym wieloletnim budżetem Wspólnoty, zasadnym jest prowadzenie prac analitycznych także nad dwoma wcześniejszymi wariantami WPR 2013+. Chodzi o scenariusze „*Adjustment*” i „*Refocus*”/„*Reorient*”. Oczywiście, w przyszłych badaniach większą uwagę zwróci się jednak na ocenę następstw zastosowania instrumentów zaprogramowanych przez KE w październiku 2011 r. oraz na wielce prawdopodobne modyfikacje tego stanowiska.

Całość przeprowadzonej dotychczas analizy uzasadnia kilka wniosków. Oto one:

1. Testowe rozwiązania modelowe, zrealizowane przez zespół z SGGW, pozwalają na stwierdzenie, że zaproponowany model optymalizacyjny gospodarstwa, po wprowadzeniu odpowiednich, drobnych modyfikacji, umożliwi oszacowanie wpływu założonych scenariuszy zmian polityki rolnej na wyniki finansowe i strukturę produkcji roślinnej w gospodarstwach rolniczych. Wstępne wyniki, uzyskane dla kilku typów gospodarstw roślinnych ze zbiorowości gospodarstw FADN, nie upoważniają jednak jeszcze do wyciągania uogólnionych wniosków. Można jednakże stwierdzić, że spełnienie warunków scenariusza „zazielenienia” WPR wymuszać będzie oczywiste zdywersyfikowanie struktury zasiewów w gospodarstwach z silnie uproszczoną strukturą produkcji roślinnej. W konsekwencji, można spodziewać się nieznacznego pogorszenia wyników finansowych w tych gospodarstwach. Jednocześnie, jak wynika z rozwiązań modelowych, mniej opłacalna dla rolników byłaby rezygnacja z części płatności uwarunkowanych spełnieniem wymogów „zazielenienia”. Ze względu na poziom dochodów rolniczych najbardziej korzystny byłby scenariusz kontynuacji obecnej WPR, przy założeniu zwiększenia płatności o 10% w stosunku do poziomu z 2013 roku.

2. Stosunkowo korzystne wyniki finansowe osiągnąć są w scenariuszu REORIENT. Bierze się to z pozostawienia 50% płatności bezpośrednich w 2014 roku i także wykorzystania w 100% powierzchni gruntów ornych, bez warunku wydzielania powierzchni ekologicznej. Scenariusz GREEN, wprowadzający założenia „zazielenienia” WPR, powoduje zmniejszenie dochodów, zwłaszcza w gospodarstwach z uproszczoną strukturą upraw. Scenariusz

GREEN_ZB 2014, w którym zboża traktowane są jako jedna uprawa, skutkuje bardziej zauważalnym spadkiem dochodu niż w scenariuszu GREEN 2014. Scenariusz GREEN-30% we wszystkich gospodarstwach oznacza znaczną redukcję dochodu, a w gospodarstwach mocno zdywersyfikowanych nawet o 20% w stosunku do BASELINE 2014. Nie stanowi on alternatywy dla wdrożenia proponowanych w ramach „zazielenienia” ograniczeń.

3. Wprowadzenie „zazielenienia” pierwszego filara Wspólnej Polityki Rolnej jako kryterium alokacji kopert krajowych przyczyni się, według badaczy z UP w Poznaniu, do znacznych zmian w podziale środków między kraje członkowskie UE. Główną przyczyną tego zjawiska jest odejście od przyznawania kwoty dopłat bezpośrednich z uwzględnieniem plonu referencyjnego na rzecz stawki podstawowej wyliczanej zgodnie z zasadą *flat rate*, zakładającej równy podział środków według powierzchni uprawionej do płatności. Wzrost płatności w stosunku do 2013 roku wystąpi głównie w nowych krajach członkowskich, które ze względu na niższy poziom rozwoju rolnictwa obecnie charakteryzują się zazwyczaj relatywnie niskim plonem referencyjnym, a co za tym idzie niskimi wartościami dopłat bezpośrednich.

Część państw należących do UE przed 2004 rokiem (Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Niemcy, Włochy), które otrzymywały relatywnie wysokie dopłaty, w każdym scenariuszu uzyskiwałyby mniejsze płatności dla nowego pierwszego filaru, niż przewiduje to alokacja środków dla sumy analizowanych działań (z tytułu dopłat bezpośrednich, ONW oraz programów rolnośrodowiskowych) dla roku 2013. Odwrotna sytuacja ma miejsce w przypadku kilku nowych państw członkowskich: Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, które w przypadku każdego scenariusza zyskują w stosunku do alokacji z roku 2013. Z państw UE-15 sytuacja taka występuje tylko w przypadku Hiszpanii i Portugalii.

Uwzględnienie w poszczególnych scenariuszach takich czynników, jak: powierzchnia ONW, obszary cenne przyrodniczo, trwałe użytki zielone czy bioróżnorodności (udział roślin niezbożowych w strukturze gruntów ornych), pokazuje, że dla Polski wskaźniki „zazielenienia” nie są korzystne. Z uwzględnieniem relatywnego (względem średniej dla UE) udziału TUZ w UR różnica (w odniesieniu do 2013 r.) była dodatnia, jednak malała w porównaniu do scenariusza 1. Dodanie współczynnika relatywnego (także względem średniej dla UE) udziału zbóż w GO spowodowałoby zmniejszenie o 11% puli środków dla naszego kraju w stosunku do 2013 roku. Stan taki spowodowany jest stosunkowo niewielkim udziałem trwałych użytków zielonych oraz dużym udziałem zbóż w Polsce.

4. Przeprowadzona symulacja dla roku 2013, także przez zespół UP w Poznaniu, kiedy to zakończy się okres *phasing in*, wykazała relatywnie niewielkie

zmiany w poziomie dopłat bezpośrednich, jakie dokonują się w większości badanych grup gospodarstw, znajdujących się w polu obserwacji Polskiego FADN. Wynika to głównie z tego, że w bazowym – 2008 roku – stawka dopłat (uwzględniając krajowe płatności uzupełniające) była już bliska docelowej stawki z roku 2013. Dojście do pełnych płatności finansowanych ze środków UE przejawia się więc z punktu widzenia beneficjentów głównie likwidacją systemu dopłat uzupełniających, zrekompensowaną wzrostem stawki podstawowej. Dlatego też największy wzrost płatności odnotowany został tam, gdzie w poprzednich latach otrzymywana była wyłącznie stawka podstawowa. Dotyczy to głównie gospodarstw ogrodniczych oraz specjalizujących się w uprawach trwałych. Scenariusze reformy proponowanej na okres po 2013 roku wykazały pogorszenie się wyników ekonomicznych, których skala uzależniona była od specyfiki badanych grup gospodarstw oraz przyjętego scenariusza. W większości przypadków poziom zmian zarówno między latami 2008 i 2013, jak również 2013 i 2014 był jednak stosunkowo niewielki. Oznacza to, że pomimo proponowanych nowych rozwiązań, skala wsparcia pozostanie na poziomie porównywalnym z poprzednim okresem, co może świadczyć zarówno o potrzebie wspierania rolnictwa ze środków zewnętrznych, jak i o politycznej trudności w ograniczaniu wcześniej przyznanych świadczeń.

5. Mechanizm ograniczenia dopłat bezpośrednich (*capping*) w wersji zaproponowanej w projekcie rozporządzenia, według A. Kagana z IERiGŻ-PIB, w niewielkim stopniu wpłynie na funkcjonowanie największych gospodarstw rolnych w Polsce. Będzie jednak bodźcem ograniczającym zmiany technologiczne prowadzące do zmniejszenia kosztów pracy, a więc skłaniające największe przedsiębiorstwa do substytucji pacy kapitałem. W sytuacji jednak pogorszenia się warunków rynkowych może on negatywnie oddziaływać na RSP i pracownicze spółki prowadzące działalność w dużej skali. Gospodarstwa te będą miały ograniczone możliwości ratowania swojej sytuacji poprzez zmniejszenie wynagrodzenia właścicieli z tytułu ich zatrudnienia, a to może prowadzić do likwidacji części z nich, zwłaszcza o charakterze spółdzielczym.

Wyłączenie kosztów pracy jako pozycji zmniejszającej dopłaty naliczone, czyli redukującej podstawę do ustalenia płatności należnych w ramach mechanizmu „*cappingu*”, miałyby bardzo poważne konsekwencje finansowe dla największych gospodarstw rolnych w Polsce. Skutki ograniczenia wsparcia budżetowego najbardziej odczułyby jednoosobowe spółki Skarbu Państwa i gospodarstwa z majątkiem w przeważającej części dzierżawionym.

6. W badanym panelu gospodarstw osób fizycznych, skonstruowanym na bazie Polskiego FADN, w latach 2005-2009 obserwowano, według J. Kulawika i R. Płonki z IERiGŻ-PIB, systematyczny wzrost zależności ich kondycji eko-

onomiczno-finansowej od subsydiów. Jedynie w części z nich przekładało się to jednak na poprawę efektywności finansowej. Z drugiej natomiast strony pozytywne zmiany odnotowano w zakresie płynności, wypłacalności i aktywności inwestycyjnej. Trzeba przy tym zauważyć, że zależność od subsydiów wyraźnie malała wraz ze wzrostem skali działalności gospodarstw. Duże różnice ujawniały się z kolei, gdy badano relacje między ukierunkowaniem produkcyjnym gospodarstw a ich korzystaniem ze wsparcia budżetowego. Fakt, iż analiza regresji prostej i wielorakiej pokazała, że między zastosowanymi wskaźnikami zależności od subsydiów a efektywnością finansową jedynie sporadycznie wystąpiły istotne statystycznie związki, dowodzi złożoności występujących w tym obszarze relacji. To wielokanałowe oddziaływanie wsparcia budżetowego na ekonomikę i finanse gospodarstw rolniczych wymaga poszerzenia zbioru zmiennych objaśniających oraz sięgnięcia po inne jeszcze narzędzia analityczne (np. opisujące zależności w ramach systemów wskaźników finansowych).

7. Koszty administracyjne i transakcyjne subsydiowania rolnictwa to, według J. Kulawika z IERiGŻ-PIB, ważna determinanta jego efektywności, ale bardzo niejednolicie ujmowana i szacowana. Między efektywnością wsparcia a wyżej wymienionymi kosztami istnieją przy tym rozmaite rodzaje zamienności. Niezależnie od niejednoznaczności definicyjnych i niejednolitości podejść metodologicznych szacowania obciążeń administracyjnych związanych z budżetowym podtrzymywaniem rolnictwa, trzeba jasno stwierdzić, że istnieje wiele możliwości ich utrzymywania na racjonalnym poziomie. Obciążenia te maleją, gdy szybko wdroży się cały system subsydiowania, ustabilizuje go i pozyska zrozumienie beneficjentów końcowych dla przedsięwzięć bardziej złożonych (głównie związanych z programami rolnośrodowiskowymi). Komponent stały kosztów administracyjnych i transakcyjnych do pewnego momentu zawsze podlega przy tym regresji. W celu racjonalizacji powyższych kosztów należy w maksymalnym stopniu wykorzystać istniejące już zasoby i systemy, staranie planować zakres i formy kontroli egzekwowania zawartych umów, intensywnie promować poszczególne instrumenty wsparcia, skracać i udrażniać kanały przepływu informacji oraz w maksymalnym stopniu wykorzystywać nowoczesne narzędzia ze sfery technik informacyjno-telekomunikacyjnych.

Literatura

1. Babuchowska K., Marks-Bielska R., *Płatności bezpośrednie w kontekście inwestycji w gospodarstwach rolnych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XII, z. 1, 2010.
2. Bajek P., Chmielewska-Gill W., Giejbowicz E., Jaworowska A., Poślednik A., Wołek T., *WPR: nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007.
3. Benham A., Benham L., *Measuring the cost of change*, In: Ménard C. (Ed.), *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives From New Institutional Economics*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2005.
4. Biernat-Jarka A., *Ocena systemu płatności bezpośrednich na przykładzie Wielkiej Brytanii*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XII, z. 2, 2010.
5. Breen P.J. et al., *The effect of decoupling on the decision to produce: An Irish case study*, „Food Policy”, vol. 30, 2005.
6. Britz W. (editor) 2000, *Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis FAIR3 - CT96 – 1849 Final Report*.
7. Bureau J.Ch., Mahé L.P., *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for Longer View*, Notre Europe, Paris (<http://www.notreeurope.eu>).
8. Chantreuil F., Tabeau A., Van Leeuwen M., *Estimation of impact of EU agricultural policies on the world market prices. Modeling of Agricultural and Rural Development Policies*. 107 the EAAE Seminar, Sevilla 2008.
9. Chmielewska-Gill W., Chlebicka A., Poślednik A., *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, FAPA-SAEPR, Warszawa 2010.
10. Czubak W., Jędrzejczak P., *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 2, Warszawa 2011.
11. Czubkowska S., *Podłączeni do sieci z konieczności*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 12.07.2011 r.
12. Czyżewski A., *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
13. Decyzja Komisji Europejskiej nr 85/377/EWG, która ustanowiła Wspólnotową Typologię Gospodarstw Rolnych, wraz z jej poprawką nr 2003/369/WE z dnia 16 maja 2003 roku.
14. *Draft communication on CAP post-2013 – redesign & "greening" of 1 Pillar*, Agra-Facts, Nr 80-10, Agra-Europe Presse-und Informationsdienst, Bonn 2010.

15. Dudek M., Wrzochalska A., *Klasyfikacja gospodarstw rolnych według korzystania z programów wsparcia w ramach WPR*, część I. Raport nr 121 Programu Wieloletniego, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
16. *EU-Agrarpolitik nach 2013*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 88, Nr 2, 2010.
17. *European Commission, Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*, październik 2011.
18. *European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf, Brussels, 19.10.2011, data dostępu: 26.10.2011.
19. Falconer K., Whitby M., Dupraz P., *An Investigation of Policy Administrative Costs Using Panel Data for English Environmentally Sensitive Areas*. „Journal of Agricultural Economics”, vol. 52, no. 1, January 2001.
20. Falconer K., Whitby M., *Transactions and Administrative Costs in Countryside Stewardship Policies: An Investigation for Eight European Member States*. CER, May 1999.
21. Falconer K., Whitby M., *Administrative Costs in Agricultural Policies: The Case of The English Environmentally Sensitive Areas*. CRE, University of Newcastle, 1999.
22. Gomez y Paloma S., Majewski E., Raggi M., Viaggi D., *The impact of common agricultural policy on the investment behavior of Polish farm households*, *Roczniki Nauk Rolniczych*, SERiA G, T. 94, 2008.
23. Goraj L., Cholewa I., Osuch D., Płonka R., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, Warszawa 2010, za Rozporządzeniem KE 1242/2008 oraz RI/CC rev.3, Typology Handbook 05.10.2009.
24. Goraj L., Cholewa I., Osuch D., Płonka R., *Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
25. Goraj L., Malanowska B., Osuch D., Sierański W., *Opis realizacji planu wyboru próby gospodarstw rolnych dla Polskiego FADN w 2009 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
26. Goraj L., Mańko S., *Model szacowania pełnych kosztów działalności gospodarstw rolnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2011.

27. Goraj L., Mańko S., Osuch D., Płonka R., *Wyniki Standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2008 roku. Część I. Wyniki Standardowe*, Polski FADN, Warszawa 2008.
28. Goraj L., Mańko S., Osuch D., Płonka R., *Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2009 roku, Część I. Wyniki standardowe*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
29. Goraj L., Mańko S., Sass R., Wyszowska Z., *Rachunkowość Rolnicza*, Wyd. Difin, 2004; <http://www.fadn.pl.pl/>.
30. Goraj L., Osuch D., Sieranski W., Ziętek I., *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych Polskiego FADN od roku obrachunkowego 2010*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
31. Goraj L., Osuch D., Ziętek I., Sierański W., *Opis realizacji planu wyboru próby gospodarstw rolnych dla Polskiego FADN w 2010 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
32. Grochowska R., *Koncepcja „zazielenienia” Wspólnej Polityki Rolnej w strategii rozwoju rolnictwa unijnego*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 1, 2011.
33. Groth M., *Private Transaktionskosten im Rahmen einer wiederholten Ausschreibung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. „Berichte über Landwirtschaft”*, Band 85. Nr 3, Dezember 2007.
34. Gruda M., Kulawik J., Pawłowska-Tyszko J., Wieliczko B., *Finanse rolnictwa, [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2010 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
35. Grzelak A., Brelik A., *Procesy konwergencji czy dywergencji w zakresie dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w regionach FADN po integracji z UE? „Polityka Ekonomiczna”* (red. J. Sokołowski i M. Sosnowski), Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2011.
36. Hamulczuk M., *Partial equilibrium models as a tool of forecasting and simulation in agriculture, the AGMEMOD model approach*. Zesz. Nauk. SGGW, „Problemy Rolnictwa Światowego” (SGGW Scientific Publications, *Problems of World Agriculture*) vol. 4, 2008, p. 185-197.
37. Hardt Ł., *Instytucje a koszty transakcyjne w nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1, 2005.
38. Hertel T.W., Tsigas M.E., *Structure of GTAP*, Rozdział 2 in *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, T.W. Hertel, editor. Cambridge University Press, 1997.
39. Hirschman A. O., *The Paternity of an Index*, „American Economic Review” (September 1964), pp. 761-62.
40. <http://ec.europa.eu/agriculture/rica/>.
41. <http://www.arimr.gov.pl>.

42. Jansson T., *Econometric specification of constrained optimization models* - praca doktorska, Uniwersytet Bonn, 2007.
43. Kisiel R., Babuchowska K., Marks-Bielska R., *Wykorzystanie dopłat bezpośrednich przez rolników z województwa warmińsko-mazurskiego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2008.
44. Kociszewski K., *Dyskusja nad najnowszym etapem reformy Wspólnej Polityki Rolnej w świetle uwarunkowań ochrony środowiska*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIII, z. 4, 2011.
45. Kozmana M., *Duże gospodarstwa w lepszej formie*, „Rzeczpospolita”, z 13.09.2011r.
46. Kuhlmann F., *Betriebslehre der Agrar-und Ernährungswirtschaft*. DLG Verlag, Frankfurt Main, 2008.
47. Kulawik J. i inni, *Ranking 300 najlepszych przedsiębiorstw rolnych w 2009 r.*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
48. *Legal proposals for the CAP after 2013*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.
49. Lisowska B., *Rolnicy nie korzystają z unijnego doradztwa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 7.01.2011 r.
50. Louhichi K., et al., *A generic template for FSSIM for all farming systems*, PD 3.3.11, Seamless Integrated Project, IAMM, Montpellier, 2007.
51. Łączyński A. i inni, *Raport z wyników Powszechny Spis Rolny 2010*, GUS, Warszawa 2011.
52. Majewski E., *Production, economic and environmental aspects of simplifying cropping structure*. RNR, t. 97, vol. 3, 2010, pp. 159-169.
53. Majewski E., *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo – teoria a praktyka gospodarstw rolniczych*, SGGW, Warszawa 2008.
54. Majewski E., Waś A., *Zastosowanie modeli optymalizacyjnych i symulacyjnych gospodarstwa rolnego*, [w:] *Wykorzystanie modelowania ekonomicznego w ocenie wpływu interwencji podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój polskiego rolnictwa*, MRiRW, Warszawa 2009.
55. Mann S., *Institutionenökonomische Evaluation der landwirtschaftlichen Investitionsförderung*, Ökonomische Theorie der Institution. New Institutional Economics, Berlin, Hamburg, Münster, 2001.
56. Mann S., *Zur Wirkungsweise eines outputorientierten Agrarumweltprogramms*. Vortrag anlässlich der 48. Jahrestagung der GEWISOLA „Risiken in der Agrar-und Ernährungswirtschaft und ihre Bewältigung” Bonn, 24-26. September 2008.

57. Martinem J., *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2, 2010.
58. McLeod R., H., *A Changing Financial Landscape. The Evolution of Finance Policy in Indonesia*, [w:] *Development Finance as Institution Building. A New Approach to Poverty-Oriented Banking*. Westview Press, Boulder-San Francisco-Oxford, 1994.
59. Mußhoff O., Hirschauer N., Herink M., *Bei welchen Problemstrukturen sind Data-Envelopment Analysen sinnvoll? Eine kritische Würdigung*, „Agrarwirtschaft”, vol. 58, heft 2, 2009.
60. Osuch D., Goraj L., Skarżyńska A., Grabowska K., *Plan wyboru próby gospodarstw rolnych polskiego FADN*, Polski FADN, Warszawa 2004.
61. Paracchini M.L., Petersen J.E., Hoogeveen Y., Bamps C., Burfield I., Swaay C., *High Nature Value Farmland in Europe. An estimate of the distribution patterns on the basis of land cover and biodiversity data*, European Commission Joint Research Centre Institute for Environment and Sustainability, Ispra, 2008.
62. Patton M., Kostov P., McErlean S., Moss J., *Assessing the influence of direct payments on the rental value of agricultural land*, „Food Policy”, vol. 33, issue 5, 2008.
63. Pawlak K., Poczta W., *Zastosowanie modelu równowagi ogólnej GTAP w analizach wpływu wyników negocjacji WTO na kształt WPR i rolnictwo w Polsce z wykorzystaniem modelowania ekonomicznego w ocenie wpływu interwencji podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój polskiego rolnictwa*, MRiRW Warszawa 2009.
64. Plewa J., *WPR do 2020 r. Propozycje ustawodawcze Komisji*, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Komisja Europejska, <http://agp.org.pl/WPR%202020%20oficjalna.pdf>, data dostępu: 16 października 2011.
65. Poczta W., Sadowski A., Śledzińska J., *Rola gospodarstw wielkotowarowych w rolnictwie Unii Europejskiej*, Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G-Ekonomika Rolnictwa, t. 95, z.1, Warszawa, 2008.
66. Poczta W., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej po 2013 roku – wizje zmian. Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku* (red. A. Czyżewski i W. Poczta), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011.
67. Praca zbiorowa pod kierunkiem Majewski E., *Katalog norm i normatywów*, SGGW, Warszawa 1999.

68. *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy* [COM(2011)625].
69. Propozycja przedstawiona 12 października 2011r., „*Legal proposals for the CAP after 2013*”, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.
70. Purgał P., *Determinanty reformy wspólnej polityki rolnej w perspektywie 2020 roku. Projekty inwestycyjne w agrobiznesie a zasady Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku* (red. A. Czyżewski i W. Poczta), Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011.
71. RI/CC 1256 r. 6., *Farm Return Data Definitions*. European Commission. Brussels October 2010.
72. RI/CC 882 Rev.8.1 *Definitions of Variables used in FADN standard results*. European Commission. Brussels 12 April 2007. Publikacje z „Wynikami Standardowymi” dostępne są na stronie: www.fadn.pl w zakładce „Publikacje/Wyniki Standardowe”.
73. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2010*, GUS, Warszawa 2010.
74. Rørstad K.P., Vatn A., Kvakkestad V., *Why do transaction costs of agricultural policies vary?* „*Agricultural Economics*”, vol. 36. no. 1, 2007.
75. Royer A., *Transaction cost in milk marketing: a comparison between Canada and Great Britain*, „*Agricultural Economics*”, vol. 42, no. 2, 2011.
76. Rozporządzenie (WE) nr 1166/2008 dotyczące wspólnotowego badania struktury gospodarstw rolnych w latach 2010, 2013 i 2016 oraz Rozporządzenie (WE) nr 868/2008 w sprawie formatu sprawozdania z gospodarstwa rolnego w ramach FADN.
77. Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 1242/2008 z dnia 8 grudnia 2008 ustanawiające Wspólnotową Typologię Gospodarstw Rolnych z późniejszą zmianą: Rozporządzenie Komisji (WE) NR 867/2009 z dnia 21 września 2009 r.
78. Sadowski A., *Ocena możliwości opłaty pracy własnej w różnych typach gospodarstw rolnych w Polsce*, „*Wieś i Rolnictwo*”, nr 2 (147), 2010.
79. Sadowski A., *Regionalne zróżnicowanie opłaty pracy własnej w różnych typach gospodarstw rolnych*, „*Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*” nr 2, 2010.
80. Skarżyńska A., Goraj L., Ziętek I., *Metodologia SGM „2002” dla typologii gospodarstw rolnych w Polsce*, Raport nr 4 Programu Wieloletniego 2005-2009, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2005.

81. *Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP. Executive summary. Directorate – General for Agriculture and Rural Development (DG-AGRI), October 2007.*
82. *The CAP towards 2010: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future 2011*, General Sekretariat of the Council, No. Cion prop.: 16348/10-COM (2010) 672 final, Bruksela.
83. Tomczak F., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Raport nr 125 Programu Wieloletniego 2005-2009, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2009.
84. Törmä H., Zawalinska K., *Technical description of the CGE Reg-Fin/RegPol models*, Working Paper, University of Helsinki, Ruralia, 2008.
85. *Using the Standard Cost Model to measure administrative burden: a pilot using Scotland's Environmental and Rural Services (SEARS) as a case study*. The Scotland Government, 2010.
86. Vatn A., *Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes*. „European Review of Agricultural Economics”, vol. 29, no. 3, 2002.
87. Vatn A., *Transaction costs and Multifunctionality*, Workshop on Multifunctionality, Paris, July 2001.
88. von Pischke J.D., *Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*. The World Bank, Washington D.C., 2001.
89. Wąs A., *Model optymalizacyjny rolnictwa na przykładzie gminy Kobylnica*, SGGW, Warszawa 2005.
90. Wąs A., Sulewski P., *Farms specialization in relation to the production type and economic size of farms*, „ANNALS of The Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists”, vol. XIII, no. 6, 2011.
91. Wieliczko B., *Bariery administracyjne i koszty transakcyjne Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce*. „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, 2010.
92. *WPR do 2020: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2010, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/index_en.htm.
93. *Wspólna Polityka Rolna*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2011, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/wspolna-polityka-rolna.html>, data dostępu: 17.10.2011.
94. www.fadn.pl/zakladka/Publikacje/WynikiStandardowe.
95. www.fadn.pl/mediacatalog/documents/typy-tf8.pdf.

96. Zahrnt V., *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*, ECIPE Working Paper Nr 08, Bruksela.
97. Zegar J.S., *Struktura polskiego rolnictwa rodzinnego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, IERIGŻ-PIB, Warszawa 2009.
98. Zegar S.J., *Przesłanki i uwarunkowania polityki kształtowania dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001.
99. Zhu X., Oude Lansink., *Impact of CAP Subsidies on Technical Efficiency of Crop Farms in Germany, the Netherlands and Sweden*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 61, no. 3, September 2010.
100. Ziętara W., *Plan roczny i koncepcja systemu kontroli jego realizacji w państwowym przedsiębiorstwie rolniczym*, SGGW, Warszawa 1989.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek