

Renata Przygodzka

Uniwersytet w Białymstoku

INSTRUMENTY FINANSOWEGO WSPARCIA I ICH WPŁYW NA KONKURENCYJNOŚĆ GOSPODARSTW ROLNYCH

1. Wstęp

Konkurencyjność sektora rolnego i gospodarstw rolnych w coraz większym stopniu zdeterminowana jest uwarunkowaniami zewnętrznymi, a zwłaszcza polityką makroekonomiczną [Shiff, Valdes 1998]. Polityka ta wpływa na ogół w sposób trwały na relacje międzysektorowe i zdolność poszczególnych sektorów do pozyskiwania zasobów. Jej znaczenie jest szczególnie ważne w krajach, w których dokonują się istotne zmiany strukturalne. Do takich krajów niewątpliwie należy Polska. Polityka makroekonomiczna podporządkowana transformacji przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych minionego wieku była oparta głównie na liberalizacji cen i handlu, walce z inflacją oraz prywatyzacji i restrukturyzacji sektora państwowego. Negatywnemu oddziaływaniu tej polityki, dodatkowo wzmocnionemu ogólnymi zjawiskami gospodarki światowej (spadek cen rolnych), polskie gospodarstwa rolne nie były w stanie się przeciwstawić ani poprzez wzrost produktywności, ani opłacalności. Również polityka sektorowa nie zneutralizowała tego wpływu. W konsekwencji konkurencyjność sektora rolnego znacznie się obniżyła [*Podstawy strategii...* 2003, s. 60-71].

Wspólna polityka rolna, której instrumenty finansowego wsparcia dzięki akcesji Polski z Unią Europejską objęły również polskie gospodarstwa rolne, w istotnym stopniu może oddziaływać na konkurencyjność tych gospodarstw. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie potencjalnego wpływu wybranych instrumentów na wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych. Ponieważ większość takich instrumentów po raz pierwszy występuje w Polsce, posłużono się wynikami badań innych autorów. Ponadto przyjęto założenie, że poprawie konkurencyjności mogą

służyć w pierwszej kolejności instrumenty wspierające wzrost produktywności wszystkich czynników produkcji wykorzystywanych w gospodarstwach rolnych¹.

2. Istota konkurencyjności gospodarstw rolnych i jej najważniejsze determinanty

Niejednoznaczność pojęcia konkurencyjności sprawia, że w literaturze występuje wiele rozmaitych definicji oraz metod pomiaru. Można się jednak zgodzić, że najbardziej uniwersalna definicja pojmuje konkurencyjność jako umiejętność opłacalnego sprzedawania produkowanych dóbr i usług [*Podstawy strategii...* 2003 s. 58].

Tak rozumiana konkurencyjność firm, w tym również gospodarstw rolnych, oparta jest na pewnym układzie społecznym, w którym wzajemne oddziaływanie (interakcje) wpływających na nią czynników, uczestników procesu i realizowanych na różnych poziomach (meta, makro, mezo i mikro) prowadzi do powstania przewag konkurencyjnych [Esser i in. 1996, s. 2]. OECD określa taką konkurencyjność mianem konkurencyjności strukturalnej [*Technology...* 1992, s. 243].

Dla gospodarstw rolnych szczególne znaczenie mają interakcje między poziomem makro i mezo, to one bowiem w istotnym stopniu wpływają na sytuację dochodową tych gospodarstw [Dewbre, Mishra 2002, s. 3].

3. Znaczenie instrumentów finansowego wspierania gospodarstw rolnych w oddziaływaniu na ich konkurencyjność

Akcesja Polski z Unią Europejską w znacznym stopniu zmieniła zarówno skalę, jak i instrumentarium finansowego wsparcia rolnictwa [Dziemianowicz, Przygodzka 2005, s. 73]. Spośród wielu form pomocy, z jakich mogą obecnie korzystać rolnicy, za najważniejsze należy uznać dopłaty bezpośrednie oraz instrumenty interwencji rynkowej. Wynika to przede wszystkim z wielkości środków preliminowanych na wdrażanie tych instrumentów (stanowią one ponad połowę kwot kierowanych do rolnictwa; w 2006 r. będzie to kwota ok. 9,3 mld zł, czyli ponad 57%), a ponadto z ich najbardziej powszechnego charakteru, z dopłat bowiem korzysta ponad 1,8 mln gospodarstw rolnych, a z interwencji rynkowej w zasadzie wszystkie gospodarstwa produkujące na rynek [Dziemianowicz, Przygodzka 2006]. Pozostałe instrumenty objęte Planem Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywno-

¹ Przyjęcie powyższego założenia oparto na mikro- i makroekonomicznych badaniach prowadzonych m.in. przez K. Zawalińską [Zawalińska 2003]. Wynika z nich, że wspieranie wzrostu wydajności pracy, ziemi, kapitału fizycznego i ludzkiego powinno się odbywać głównie za sprawą instrumentów przyspieszających odpływ pracujących w rolnictwie, zmiany struktury agrarnej, modernizację rolnictwa oraz zwiększenie poziomu wykształcenia rolników.

nościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (w skrócie SPO Rolnictwo) mają charakter selektywny i w konsekwencji oddziałują na niewielką część gospodarstw.

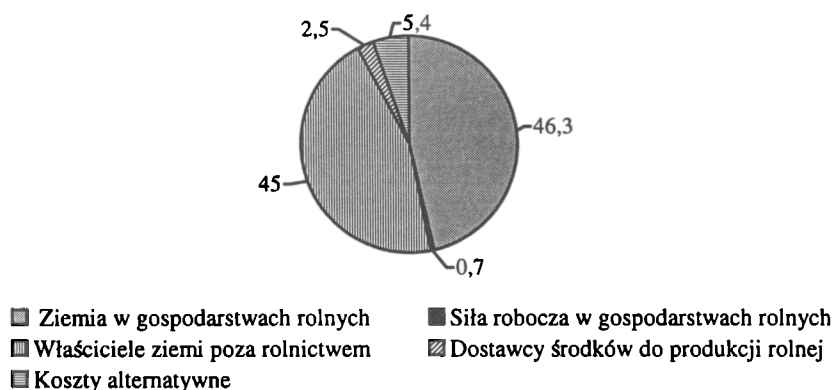
Polscy rolnicy są objęci uproszczonym systemem płatności bezpośrednich. System ten polega na wsparciu finansowym dla gospodarstw rolnych, przyznawanym proporcjonalnie do powierzchni uprawy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. System będzie mógł funkcjonować przez trzy pierwsze lata członkostwa, z możliwością przedłużenia na kolejne dwa lata (maksymalnie 5 lat). Zgodnie z ustawą² system płatności obszarowych składa się z dwóch elementów, tzn. jednolitej płatności obszarowej (JPO) oraz uzupełniających płatności obszarowych (UPO)³. Zgodnie z traktatem akcesyjnym JPO nie może przekroczyć w 2004 r. 25%, w 2005 r. – 30%, a w 2006 r. – 35% poziomu dopłat unijnych. UPO mogą podwyższyć JPO, przy czym maksymalny poziom uzupełnienia płatności bezpośrednich nie może przekroczyć odpowiednio w 2004 r. 55%, w 2005 r. 60%, a w 2006 r. 65% poziomu dopłat unijnych. JPO jest w całości finansowana z budżetu UE.

W powszechnej ocenie efektywność dopłat bezpośrednich jest wyższa niż efektywność instrumentów rynkowych. Jednak z badań prowadzonych w OECD wynika, że dopłaty bezpośrednie w długim czasie nie mogą zapewnić właściwych transferów dochodowych dla sektora rolnego. Wynika to z podziału korzyści, które w przypadku płatności obszarowych w 46,3% kapitalizują się w cenie ziemi będącej własnością gospodarstwa, a zaledwie 0,7% stanowi przychody siły roboczej zatrudnionej w gospodarstwie (rys. 1). Pozostała część w 45% przypada na właścicieli ziemi oddających ją w dzierżawę (a zatem niemających z rolnictwem nic wspólnego), w 2,5% zasila dostawców środków do produkcji rolnej i usług rolnych, a w 5,4% stanowi koszty alternatywne obejmujące utracone korzyści z tytułu zaangażowania zasobów gospodarstwa w inną działalność⁴.

² Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (DzU 2004 nr 6, poz. 40).

³ JPO przysługuje do powierzchni gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, natomiast UPO stosowane są w formie płatności do powierzchni określonych roślin uprawnych. W 2004 r. obejmowały tzw. I sektor – inne rośliny, których wykaz jest corocznie określany przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (w 2004 r. sektor ten obejmował zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, orzechy, len włóknisty i oleisty, konopie włókniste, rośliny przeznaczone na materiał siewny (wybrane gatunki) oraz rośliny przeznaczone na pasze (wybrane gatunki) oraz sektor II obejmujący chmiel. Zgodnie z ustawą (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (DzU nr 42, poz. 386)) płatności z tytułu upraw tytoniu i ziemniaków przeznaczonych na skrobię realizowane są przez Agencję Rynku Rolnego.

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do badań w strukturze kosztów gospodarstwa 20% stanowią koszty ziemi, 20% koszty siły roboczej i 60% koszty zakupu środków do produkcji rolnej. Potencjał produkcyjny określono jako 50% gruntów własnych i 75% siły roboczej własnej. Elastyczność podaży ziemi przyjęto na poziomie 0,10, siły roboczej własnej – 1,0, środków z zakupu – 1,50, produkcji – 1,0. Przyjęto też pewne założenia odnośnie do wcześniejszego poziomu wsparcia. Z badań prowadzonych przez J. Dewbre i C. Shorta wynika, że całe wsparcie odłożyłoby się w pełni w przyroście dochodu rodziny rolniczej, gdyby elastyczności były równe zeru [Dewbre, Short 2002].



Rys. 1. Efektywność finansowego wsparcia rolnictwa za pomocą dopłat bezpośrednich opartych na powierzchni gruntów (w %)

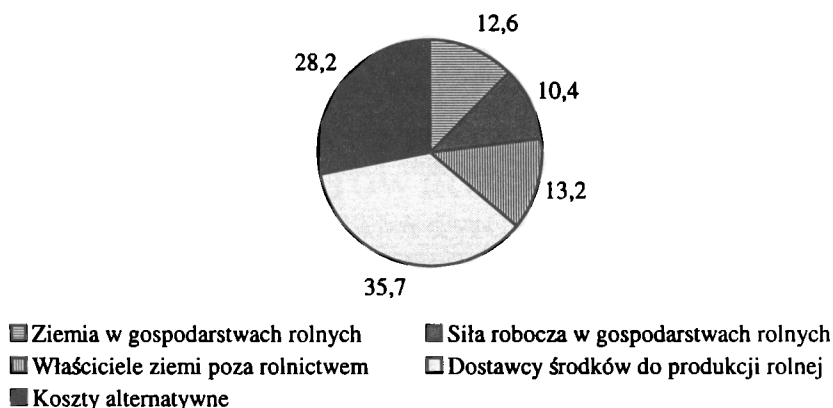
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Agricultural... 2002].

Prawdopodobne jest jednak, że skuteczność dopłat bezpośrednich w Polsce będzie wyższa z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że w strukturze własności ziemi występuje nieznaczny odsetek gruntów dzierżawionych, w związku z czym płatności będą zasilać aktywnych producentów rolnych, a nie właścicieli dzierżawionych gruntów, niemających zbyt wiele wspólnego z produkcją rolną. Po drugie dlatego, że rolnicy będą bardziej wrażliwi na sygnały rynkowe dzięki częściowemu uniezależnieniu płatności bezpośrednich od decyzji produkcyjnych. Większy wpływ mechanizmów rynkowych prowadzić będzie z kolei do pełniejszej i bardziej efektywnej alokacji zasobów oraz do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego. Trzecim powodem wskazującym na potencjalnie wyższą efektywność płatności bezpośrednich jest większa swoboda decyzji co do struktury produkcji, wynikająca z konstrukcji systemu JPO w porównaniu z systemem jednolitej płatności na gospodarstwo i jednolitej płatności regionalnej [Płatności... 2004, s. 17].

Oddziaływanie na ceny rolne może być dokonywane za pomocą różnorodnych instrumentów i w każdym przypadku wywołuje różnorodne efekty. Zależą one od rozmiaru środków finansowych przeznaczonych na ten cel, zastosowanych metod, skuteczności projektów ograniczania podaży oraz współczynników nachylenia odpowiednich krzywych popytu i podaży. Na przykład mechanizm ceł importowych prowadzi zawsze do wzrostu ceny towaru importowanego w kraju wwozu. Następstwem subwencjonowania eksportu może być z kolei zmniejszenie nadwyżek produkcyjnych i wzrost cen produktów eksportowanych. Taki sam efekt pojawi się w przypadku stworzenia systemu korzystnych warunków kredytowych lub też w razie dewaluacji waluty krajowej.

Z badań OECD wynika, że rozkład korzyści ze stosowania instrumentów wspierania cen (przy takich samych założeniach jak w przypadku dopłat bezpośrednich)

znacznie się różni (rys. 2). W największym stopniu bowiem korzyści te dotyczą dostawców środków do produkcji rolnej (35,7%). Zaledwie co dziesiąta część pomocy publicznej udzielanej za pomocą wsparcia cen rynkowych wynagradza siłę roboczą w gospodarstwach, a niewiele większa kapitalizuje się w wartości ziemi zaangażowanej w procesy produkcyjne. Stąd też instrumenty tego typu w niewielkim stopniu mogą oddziaływać na wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych.



Rys. 2. Efektywność finansowego wsparcia rolnictwa za pomocą instrumentów wspierania cen (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Agricultural... 2002].

Niska skuteczność oddziaływania coraz bardziej kosztownych instrumentów wspierania cen rynkowych zarówno na dochody rolnicze, jak i na konkurencyjność gospodarstw rolnych, podnoszona przez przeciwników interwencji rolnej, wymusiła zmiany głównych założeń CAP. Ewolucja CAP w ostatnich latach wskazuje na powolne odchodzenie od wsparcia cen rynkowych na rzecz dopłat bezpośrednich.

4. Podsumowanie

Zaprezentowane w artykule skutki stosowania dopłat bezpośrednich w postaci płatności obszarowych oraz instrumentów wspierania cen rynkowych wskazują, że ich oddziaływanie na wzrost konkurencyjności jest ograniczone. W pierwszym przypadku bowiem wsparcie kapitalizuje się w ziemi (z czasem następuje wzrost cen tego czynnika produkcji), w drugim natomiast – znaczna część korzyści jest przechwytywana przez dostawców środków do produkcji rolnej. W praktyce dopłaty niewątpliwie zwiększą w krótkim czasie dochody rolnicze, jednak nie można utożsamiać każdego wzrostu dochodów ze zwiększeniem konkurencyjności gospodarstw, do którego prowadzi przede wszystkim restrukturyzacja i modernizacja gospodarstw oraz

odpływ siły roboczej. Należy bowiem pamiętać, że podział dochodów gospodarstw rolnych na konsumpcję i akumulację jest indywidualną decyzją rolników.

Literatura

- Agricultural Policies in OECD Countries: a Positive Reform Agenda*, OECD 2002.
- Dewbre J., Mishra A., *Farm Household Incomes and US Government Program Payments*, A paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the AAEA, Long Beach, California, July 28-31, 2002.
- Dewbre J., Short C., *Alternative Policy Instruments for Agriculture Support: Consequences for Trade, Farm Income and Competitiveness*, „Canadian Journal of Agricultural Economics” 2002 nr 4, vol. 50.
- Dziemianowicz R.I., Przygodzka R., *Instrumenty wspierania przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa*, [w:] *Fundusze unijne a rozwój gospodarki polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa)*, red. J. Sikorski, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
- Dziemianowicz R.I., Przygodzka R., *The Influence of Accession with the European Union on the Range of Financial Support for Polish Agriculture*, [w:] *Adjustment of Agriculture to a Changing Economy 10th International Scientific Days of Agricultural Economics*, Karoly Robert College, Gyongyos, Hungary, March 30-31, 2006.
- Esser K., Hillebrand W., Massner D., Mayer-Stamer J., *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, GDI Series, Frank Cass, London 1996.
- Technology and the Economy: The Key Relationships*, OECD, Paris 1992.
- Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004.
- Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, red. J. Wilkin, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
- Shiff M., Valdes A., *Agriculture and the Macroeconomy*, Handbook of Agricultural Economics, ed. B. Gardner, G. Rausser, Elsevier Science 1998.
- Zawalińska K., *Competitiveness of Polish Agriculture in the Context of Integration with the European Union*, Praca doktorska, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.

FINANCIAL SUPPORT INSTRUMENTS AND THEIR INFLUENCE ON FARMS COMPETITIVENESS

Summary

The agriculture and farms competitiveness depends on many different factors. The macroeconomical and agricultural policy are universally recognized as the most important. In the transformation period the agricultural policy was insignificantly eliminating negative effects of the macroeconomical policy influence on the competitiveness of Polish farms. At present, owing to the Common Agricultural Policy (CAP) instruments, there are chances to make it more significant. However, it is to remember, that not all instruments contribute to it equally.