



Jolanta Kondratowicz-Pozorska*

Politechnika Koszalińska

WPŁYW DOPLĄT I DOTACJI Z UE NA EFEKTY DZIAŁALNOŚCI PRODUKCYJNEJ POLSKICH ROLNIKÓW

STRESZCZENIE

W artykule poruszono kwestię wsparcia finansowego rolników i obszarów wiejskich przez Unię Europejską i rząd Polski. Następnie porównano poziom uzyskanej pomocy z rozmiarami działalności produkcyjnej rolników. Horyzont badawczy obejmował ostatnie 10 lat, tj. od 2007 do 2016 roku. Jednocześnie próbowano wskazać, jak rosła produkcja towarowa przy owym wsparciu i czy środki, którymi zasilana jest polska wieś, przyczyniają się do wzrostu wolumenu bezpiecznej produkcji na rynek. Następnie przedstawiono czynniki i zjawiska, które utrudniają znalezienie odpowiednich zależności pomiędzy omawianymi zmiennymi.

Słowa kluczowe: gospodarstwa rolne, wsparcie finansowe rolników, produkcja towarowa, WPR

Wprowadzenie

Pierwsze dotacje dla rolnictwa unijnego rozpoczęły się w II połowie XX wieku i jeżeli uwarunkowania polityczne nie ulegną zmianie – będą obowiązywały po 2020 roku. Pierwotną ideą wsparcia finansowego rolnictwa w Europie było zapewnienie samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w żywność, potem jednak odstąpiono

* Adres e-mail: jolanta.pozorska@tu.koszalin.pl

od subwencjonowania produkcji na rzecz bezpośrednich opłat wyrównawczych do dochodów rolników. Obecnie, jak wynika z zapisów Strategii Europy 2020 (Strategia..., 2010), unijni rolnicy wspierani są kompleksowo w ramach działań wynikających ze Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), której zadania finansowane są przez:

- a) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – wspiera on przekształcenia struktury rolnictwa oraz wspomaga rozwój obszarów wiejskich (ROW);
- b) Europejski Fundusz Rolniczych Gwarancji (EFRG), z którego finansowane są interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych, refundacje eksportowe, płatności bezpośrednie, działania informacyjno-promocyjne na rzecz produktów rolnych.

W ramach WPR położono nacisk na wsparcie rolników i ROW z jednoczesnym poszanowaniem środowiska naturalnego, a środki z poszczególnych funduszy można w miarę elastycznie przesuwac między sobą. Jednak w wyniku burzliwych zmian polityczno-ekonomicznych zachodzących w Europie od 2016 roku, kontynuowanie obecnej strategii będzie coraz trudniejsze, między innymi ze względu na zmniejszenie strumieni finansowych dopływających do funduszy wspierających WPR (wyjście Wielkiej Brytanii z UE). W związku z tym rozważa się, jak uzależnić wysokość wsparcia finansowego rolników od ich efektów produkcyjnych i jednocześnie nie doprowadzić do degradacji środowiska naturalnego i sytuacji nadprodukcji płodów rolnych (jak miało to już miejsce w historii Europy).

W niniejszej pracy porównano wysokość napływających do Polski strumieni finansowych zasilających rolnictwo i wysokość produkcji rolnej skierowanej na rynek. Wskazano również główne przyczyny, dlaczego tak trudno znaleźć odpowiednie rozwiązanie, które pozwoli racjonalnie i efektywnie kierować każdą jednostką pieniężną w formie dotacji i dopłat na unijną (w tym polską) wieś.

Praca ma charakter teoretyczny i jest efektem wieloletnich obserwacji danych dotyczących wielkości i wartości produkcji towarowej i końcowej oraz wysokości dopłat i dotacji unijnych wypłacanych rolnikom mających gospodarstwa rolne na terenie Polski. W pracy wykorzystano materiał empiryczny z zasobów ARiMR, Ministerstwa Rolnictwa i ODR-ów z lat 2007–2016.

1. Produkcja towarowa a wysokość wsparcia unijnego udzielona polskim rolnikom

Obok cech produkcyjnych rolnictwa, przedmiotem analiz ekonomicznych i przestrzennych są też cechy produkcyjne rolnictwa określane wartością produkcji rolniczej zbywanej poza gospodarstwo, czyli produkcją towarową (PT). Do cech tych należą: stopień towarowości, poziom towarowości oraz stopień i poziom specjalizacji rolnictwa (Kulikowski, 2013, s. 108). Ze względu na temat prowadzonych rozważań skupiono się na scharakteryzowaniu końcowej produkcji rolniczej (PK) i PT. Pierwsza to suma wartości: produkcji towarowej, spożycia naturalnego produktów rolnych pochodzących z własnej produkcji, przyrostu zapasów produktów roślinnych i zwierzęcych oraz przyrostu wartości pogłowia zwierząt gospodarskich. PK nie obejmuje produktów pochodzących z własnej produkcji, które zostały zużyte na cele produkcyjne. PT rolnicza stanowi sumę sprzedaży produktów rolnych do skupu i na targowiskach (*Rolnictwo w 2015 roku*, 2016, s. 14). Miara ta wskazuje, jakie są rozmiary produkcji, która trafi do konsumenta.

Tabela 1. Produkcja rolnicza w Polsce od 2007 do 2015 roku (w cenach bieżących)

Wyszczególnienie	Rok								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PK (mln zł)	61307	63524	63526	66519	78607	81672	88258	85872	81012
w gosp. ind.	53805	54905	55128	57922	69595	71546	77347	75568	69697
PT (mln zł)	52520	56265	56178	59357	71263	74967	79997	76701	74515
w gosp. ind.	45066	47592	47694	50474	62288	65043	69637	66822	63433
Dynamika PK (rok poprzedni = 100%)	105,6	103,6	102,6	97,3	103	104,7	106	103,7	96,5
w gosp. ind.	104,9	102,8	102,9	97,2	105	102,8	105,1	104,1	95,6
Dynamika PT (rok poprzedni = 100%)	101,5	106,1	102,8	98,4	103,8	105,2	104,7	102,1	100
w gosp. ind.	100,4	105,3	103,1	98,3	106,8	104,4	104,1	102,1	99,3
PK na 1 ha/UR (zł)	3790	3933	3941	4476	5090	5456	6042	5898	5570
w gosp. ind.	3732	3802	3814	4384	5010	5309	5830	5707	5264
PT na 1 ha/UR (zł)	3247	3483	3485	3995	4615	5008	5476	5269	5123
w gosp. ind.	3126	3295	3300	3820	4484	4826	5249	5047	4790

PK – produkcja końcowa, PT – produkcja towarowa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznik Statystyczny 2010 (2011), s. 135–137;
Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015 (2016), s. 148–151.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 1 wynika, że załamanie wartości produkcji rolniczej miało miejsce w 2010 i 2015 roku. Ponadto od 2013 roku widać tendencję do spadku wartości PK i PT przypadającej na 1 ha użytków rolnych, mianowicie PK ogółem w 2015 roku stanowiła zaledwie 92% wartości produkcji z 2013 roku, dla gospodarstw indywidualnych było to 90,3%. PT ogółem w 2015 roku stanowiła 93,5% wartości produkcji z 2013 roku, a dla gospodarstw indywidualnych było to 91,2%. Podsumowując: wartość produkcji, która trafia z gospodarstw na rynek, systematycznie maleje, spada również efektywność produkcji rolniczej z 1 ha UR.

Tymczasem w analizowanym okresie polscy rolnicy otrzymywali wiele różnych środków finansowych w postaci dotacji i dopłat unijnych. Na szczególną uwagę zasługują kwoty dopłat bezpośrednich (DB) i fundusze wypłacane rolnikom i mieszkańcom obszarów wiejskich (OW) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W tabeli 2 przedstawiono kwoty dla polskich rolników w ramach DB.

Tabela 2. Dopłaty bezpośrednie wypłacone polskim rolnikom w latach 2007–2016 (mld zł)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dopłaty bezpośrednie	8,6	9,3	12,6	13,0	14,5	14,0	14,91	14,6	14,5	14,8

Źródło: dane ARiMR.

Jak podaje Czyżewski i Stępień (2014, s. 41), Polska w obecnej perspektywie finansowej¹ może liczyć na 28,5 mld euro w cenach stałych. Oznacza to wzrost w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową o 1,6 mld euro, podczas gdy budżet WPR dla całej UE ma się zmniejszyć o ponad 11%, w tym na I filar (DB i działania rynkowe o 17,5%). Wzrost środków dla Polski wynika z wyższej kwoty na DB. W latach 2007–2013 otrzymano na ten cel 13,7 mld euro, w kolejnym budżecie przewidziano 18,74 mld euro (wzrost o 37%). Jednocześnie wyraźnie kurczą się pieniądze na ROW, z 13,2 do niecałych 9,8 mld euro (spadek o ok. 25%). Pod względem wysokości budżetu przewidzianego na realizację WPR w latach 2014–2020 Polska znalazła się na 5 miejscu wśród wszystkich unijnych krajów (po Francji, Niemczech, Hiszpanii i Włoszech), a biorąc pod uwagę środki na ROW (II filar), mimo cięć, otrzymała najwięcej pieniędzy.

¹ Obecna perspektywa obejmuje lata 2014–2020, poprzednia 2007–2013.

Z kolei budżet PROW na lata 2014–2020 wynosi 13,5 mld euro. Z przydzielonych środków finansowane są zmiany strukturalne i inwestycyjne na OW, zwiększanie konkurencyjności i rentowności gospodarstw rolnych. Na ten cel przewidziano ok. 1/3 tego budżetu. Środki te wzmacniają współpracę pomiędzy rolnikami, firmami przetwórczymi i strefą handlu, by stworzyć współodpowiedzialność za kształtowanie rynku żywnościowego oraz pozwalają na lepsze odczytywanie potrzeb konsumentów. Wspierają też bezpośrednie sprzedawanie żywności przez rolników.

Prawie 20% środków z nowego PROW ma trafić do gospodarstw prowadzących działalność rolniczą, która nie szkodzi środowisku naturalnemu oraz klimatu. Reszta nakładów finansowych ma wspomagać ROW i podnieść ich atrakcyjność.

Zupełnie nowym wsparciem w PROW 2014–2020 jest premia udzielana na restrukturyzację małych gospodarstw. Mogą one dostać 60 tys. zł na inwestycje w poprawę swojej dochodowości, a kiedy zwiększą swoją rentowność, będą mogły korzystać z innych form wsparcia z PROW. Natomiast jeżeli właściciel małego gospodarstwa zdecyduje się na jego sprzedaż, wówczas będzie mu przysługiwać rekompensata w wysokości 120% dopłat, które otrzymywałyby do 2020 roku (Broszura MRiRW, 2015).

Z zaprezentowanego materiału wynika, że finansowe wspieranie działalności rolniczej w Polsce systematycznie rośnie, jednak nie towarzyszy temu wprost proporcjonalny wzrost wartości PK i PT. W kraju niestety część rolników nauczyła się pobierać wsparcie finansowe z UE, ale wykorzystuje je niezgodnie z przeznaczeniem.

2. Skutki wspierania rolnictwa w UE na działanie rynku rolnego

Zgodnie z teorią ekonomii, popyt, podaż i cena są elementami rynku produktów, w tym również rolnych. Między tymi wielkościami zachodzą zależności, których znajomość umożliwia wybór racjonalnych środków polityki gospodarczej. Pierwszy problem pojawia się, gdy dodamy, że dochód rolnika w UE zależy nie tylko od efektów jego pracy, ale również od uzyskanych dopłat i dotacji. Obecnie WPR realizowana jest na podstawie fundamentalnej zasady oddzielenia wysokości dopłat i poziomu wsparcia pojedynczego rolnika od wielkości produkcji. Chodzi bowiem o odejście od wspierania produkcji na rzecz wsparcia rolnika i zapewnienia mu odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych. Ta forma transferów do rolnictwa nie podlega rozliczeniom czy weryfikacji ich przeznaczenia w gospodarstwie,

a producenci rolni mogą nimi dowolnie dysponować (Czubak, 2008, s. 118). Zgodnie z obowiązującymi zasadami, pieniądze uzyskane z DB wspierają finansowo gospodarstwa rolne proporcjonalnie do powierzchni prowadzonej uprawy, niezależnie od wielkości produkcji rolniczej (Marks-Bielska, Babuchowska, 2009). Rodziło to u rolników pokusę skupowania gruntów i nastawiania się na taką produkcję, która nie wymaga wysokich kosztów, a przynosi dodatkowy zysk. Wprowadzono więc dodatkowy zapis w przepisach WPR, uzależniając wypłaty DB od przestrzegania zasad dotyczących środowiska, standardów zdrowotnych i bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt oraz ogólnie dobrych praktyk rolniczych. Ponadto decydenci środków unijnych zwrócili uwagę, że przybywa dużych gospodarstw rolnych prowadzonych metodą ekstensywną. Zmniejszono więc DB do gospodarstw większych i przeznaczono zaoszczędzone w ten sposób środki na ROW.

W wyniku podjętych działań w ramach WPR należy zauważyć, że od 2003 do 2014 roku sytuacja dochodowa rolników w Polsce poprawiła się, np. w połączeniu z DB odnotowano prawie dwukrotny wzrost ich dochodów, a realna wartość produkcji rolnej wzrosła ok. 50%. Było to wynikiem większego wolumenu produkcji oraz uzyskiwania przez rolników wyższych cen. Jednak ingerencja w działanie mechanizmu rynkowego poskutkowała tym, że wraz ze wzrostem dochodów rolników, mogły też wzrosnąć ceny środków produkcji. Na przykład ceny produkcji rolnej wzrosły od 2003 roku o 49,3 %, ale niestety jeszcze szybciej rosły ceny kosztów produkcji (*Polski sektor...*, 2014). Ten czynnik zdecydowanie wpływa na przyszłe decyzje produkcyjne rolników.

Drugim argumentem przemawiającym za niedoskonałą interwencją rynkową i – niestety – brakiem jednoznacznego przeniesienia siły napływających do rolnictwa dopłat na efekty pracy rolnika, jest silne uzależnienie działalności rolniczej od czasu, warunków przyrodniczych i czynnika ziemi. To powoduje, że gospodarze inaczej postrzegają i wyceniają swój wkład pracy, wydajność, efektywność, a nawet majątek trwały. Jak napisał Dietl (1958, s. 221), rozmiar produkcji rolnej jest w pewnym tylko stopniu funkcją nakładów kapitałowych i osobowych, a pewne koszty mogą być niezależne lub nawet odwrotnie proporcjonalne do wielkości produkcji. W rolnictwie trudno o optymalne dopasowanie do siebie krańcowych wydajności poszczególnych czynników produkcji. Na przykład praca i ziemia nie mogą być często w pełni wykorzystane. Ponadto, wykorzystując te same czynniki produkcji, uzyskuje się różne efekty produkcji, które nie zawsze w całości trafiają na rynek, ale są np. w tym samym gospodarstwie ponownie wykorzystywane do dalszej produkcji

lub na cele konsumpcyjne. Dlatego środki UE kierowane do rolników trudno przeliczyć na typowe dla ekonomisty miary opisujące efektywność działań producentów, jak koszt jednostkowy i krańcowy produktów wytwarzanych w gospodarstwie.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tym, że żadne zapisy w programach i polityce unijnej dotyczące rolnictwa nie wpłyną w sposób 0–1 na decyzje produkcyjne rolników, jest fakt, że zarządzanie gospodarstwami rzadko ma cechy kojarzone z zarządzaniem nowoczesnym przedsiębiorstwem. Gospodarze nie przeprowadzają wnikliwych kalkulacji dotyczących danych *ex ante*, rzadkością są nawet analizy *ex post*. Decyzje rolników oparte są często na przesłankach natury psychologicznej, na kopiowaniu działań tego sąsiada, któremu się powiodło.

Zgodnie z nauką ekonomii zmiany rozmiarów produkcji i podaży zależne są od zmian cen. Problem w tym, że wpływ cen uwydatnia się dopiero w dłuższych okresach, w zależności od długości cyklu produkcyjnego. Dla produkcji rolnej, która wymaga długiego czasu, konieczna jest polityka rynkowa, która będzie uwzględniać w większym stopniu perspektywiczne potrzeby zmiany produkcji niż krótkotrwałe zaburzenia równowagi gospodarczej. Z ostatnimi można przecież walczyć przez ograniczenie/rozszerzenie efektywnego popytu za pośrednictwem zmiany cen. Polscy rolnicy wszelkie zabiegi interwencji rynkowej podejmowane przez agencje rolne w takich przypadkach oceniają raczej dobrze.

Największym problemem dla pomysłodawców WPR jest znalezienie rozwiązania, które umożliwi pomoc rolnikowi i podwyższenie jego stopy życiowej, ale tylko w sytuacji, gdy będzie on realizował w sposób optymalny wszystkie cele zakładane w europejskim modelu rolnictwa (ER). Takie rolnictwo musi pełnić liczne funkcje: rozwiązywać problemy obywateli dotyczące żywności (dostępność, cena, różnorodność, jakość i bezpieczeństwo), chronić środowisko (w tym krajobrazy wiejskie) i pozwolić rolnikom żyć z ich pracy. Powstająca w takich warunkach produkcja rolna będzie gwarantować rentowność produkcji żywności, zapewniać zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi i wspierać zrównoważony ROW.

Podsumowanie

Aby RE było konkurencyjne, potrzebna jest interwencja państwa. Nakład czasu i pieniędzy ze strony rolników zawsze zależy od warunków gospodarczych, zdrowotnych i pogodowych, nad którymi nie mają oni kontroli. Rolnictwo wymaga

ogromnego nakładu pracy i inwestycji, a uzyskane po długim czasie korzyści często zależą od czynników zewnętrznych.

Wspieranie dochodów rolników z UE zapewnia ciągłość produkcji żywności i pozwala finansować świadczenie usług publicznych, które nie mają wartości rynkowej: ochronę środowiska, dobrostan zwierząt, wysokiej jakości bezpieczną żywność itp. W związku z tym standardy produkcji rolnej (żywności) w UE należą do najwyższych na świecie i, co zrozumiałe, pociągają za sobą wysokie koszty produkcji. Bez wsparcia publicznego nasi rolnicy nie mogliby konkurować z innymi rolnikami, a przy tym dalej spełniać szczególnych wymagań europejskich konsumentów.

Trudności w znalezieniu wspólnych zależności pomiędzy wysokością dopłat i dotacji na rolnictwo oraz ROW a wysokością i wartością produkcji sprawia multitelowość niesionej rolnikom pomocy. Twórcom WPR zależy bowiem nie tyle na wysokich rozmiarach produkcji, co na utrzymaniu i zabezpieczeniu walorów życia wiejskiego. Dlatego, bez względu na rozmiary produkcji, rolnicy otrzymują dopłaty z systemu płatności podstawowej/systemu jednolitej płatności obszarowej, ponadto każde gospodarstwo do hektara otrzymuje wsparcie za stosowanie określonych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. zazielenianie). Z kolei gospodarstwa na obszarach z ograniczeniami naturalnymi mogą liczyć na dodatkowe płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi.

Obok wymienionych form wsparcia rolników, mieszkańcy wsi mogą liczyć też na pomoc finansową np. przy przekazywaniu gospodarstw młodszemu pokoleniu, przy rozwijaniu działalności usługowej, drobnego przetwórstwa rolnego, zdobywaniu wykształcenia i nowych kwalifikacji, rozpoczęciu działalności rolnej przez młodych rolników, zakładaniu grup producenckich i innych form organizacji.

Nie istnieje więc możliwość znalezienia odpowiedzi na pytanie, na ile efektywnie została wydana z funduszy europejskich jednostka finansowa i jaki przyniosła efekt w postaci produkcji rolnej. Trudno też przy takich szerokich regulacjach prawnych rozstrzygnąć kwestię wyeliminowania z dopłat i dotacji unijnych tych rolników, którzy nigdy nie mieli i nie mają zamiaru racjonalizować skali produkcji, poprawiać jej jakości i przyczyniać się do wzrostu wartości dodanej.

Literatura

- Broszura MRiRW o wsparciu z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (2015).
 Pobrane z: <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/prow-2014-2020/broszura-mrirw-o-wsparciu-z-programu-rozwoju-obszarow-wiejskich-2014-2020.html>.
- Czubak, W. (2008). Rozdysponowanie dopłat bezpośrednich w gospodarstwach rolnych korzystających z funduszy UE w Wielkopolsce. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 4 (317), 118–127.
- Czyżewski, A., Stępień, S. (2014). Fundusze unijne dla Polski i polskiego sektora rolnego w perspektywie 2014–2020. *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 11 (60), 35–45.
- Dietl, J. (1958). Elementy rynku produktów rolnych. *Ruch Prawniczy i Ekonomiczny*, 20 (3), 199–224.
- Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Pobrane z: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.
- Kulikowski, R. (2013). *Produkcja i towarowość rolnictwa w Polsce. Przemiany i zróżnicowanie przestrzenne po II wojnie światowej*. Warszawa: IGiPZ PAN.
- Marks-Bielska, R., Babuchowska, K. (2009). Wsparcie dochodów rolników w formie dopłat bezpośrednich. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 71, 135–148.
- Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE-przegląd najważniejszych zmian* (2014). Pobrane z: www.minrol.gov.pl/pol/content/download/47180/259708/file.
- Rocznik Statystyczny 2010 (2011). Warszawa: GUS.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2015 (2016). Warszawa: GUS.
- Rolnictwo w 2015 roku* (2016). Warszawa: GUS.

Słowniczek pojęć

- WPR – Wspólna Polityka Rolna
 PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
 UE – Unia Europejska
 MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
 ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Rozwoju Wsi
 GUS – Główny Urząd Statystyczny

INFLUENCE OF A FINANCIAL SUPPLY FROM EU ON RESULTS OF PRODUCTION ACTIVITY OF POLISH FARMERS

Abstract

In article there is a discussion on financial support of the farmers and rural areas, given by EU and Polish government. In the next step, there was a comparison of level of financial support and size of the production. The scale was taken from 2007 to 2016. In the same time, there was an attempt to analyze the how the increase of production of good was influenced by received financial support. There was also check if this financial support influence increase of good and safe production. As the result there were presented factors and observation, that could disturb finding of dependencies between these variables.

Keywords: farming, financial support, production of goods, WPR

JEL codes: R1, Q1