



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

**Budżetowe podstawy  
poprawy konkurencyjności  
polskiego rolnictwa**

**(Synteza)**

**nr 143**

**Warszawa 2014**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Budżetowe podstawy  
poprawy konkurencyjności  
polskiego rolnictwa  
(Synteza)**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# **Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa (Synteza)**

*Redakcja naukowa*  
*prof. dr hab. Jacek Kulawik*

*Autorzy:*  
*mgr Stefania Czekaj*  
*prof. dr hab. Jacek Kulawik*  
*prof. dr hab. Edward Majewski*  
*dr Joanna Pawłowska-Tyszko*  
*dr Adam Wąs*  
*dr Barbara Wieliczko*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2014**

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa,**

w zadaniach:

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

*Krajowy i unijny „budżet rolny” a finanse i funkcjonowanie polskiego rolnictwa oraz gospodarki narodowej*

*Ubezpieczenia społeczne oraz opodatkowanie w rolnictwie – uwarunkowania i propozycje reform*

Celem opracowania jest przedstawienie na poziomie sektorowym i poszczególnych typów gospodarstw rolniczych uwarunkowań i mechanizmów oddziaływania za pomocą budżetowych instrumentów wydatkowych i dochodowych na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa.

Opracowanie komputerowe

*Ewa Gac*

Korekta

*Barbara Walkiewicz*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-532-1

*Institut 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: [dzw@ierigz.waw.pl](mailto:dzw@ierigz.waw.pl)*

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

## Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Instrumenty budżetowe a konkurencyjność i dobrobyt	8
<i>Literatura</i>	36
2. Wydatki budżetowe a konkurencyjność rolnictwa	40
<i>Literatura</i>	46
3. Dopłaty i dotacje a konkurencyjność gospodarstw rolniczych	48
<i>Literatura</i>	75
4. Wpływ ubezpieczeń społecznych i podatków w sektorze rolnym na jego konkurencyjność i dobrobyt	79
<i>Literatura</i>	87
Podsumowanie	88



## Wprowadzenie

Raport poniższy stanowi podsumowanie badań prowadzonych w latach 2011-2014 w ramach tematu pt. „Budżetowe podstawy poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa”. Składał się on z trzech następujących zadań:

1. Krajowy i unijny „budżet rolny” a finanse i funkcjonowanie polskiego rolnictwa oraz gospodarki narodowej.
2. Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych.
3. Ubezpieczenia społeczne oraz opodatkowanie w rolnictwie – uwarunkowania i propozycje reform.

Treść raportu odpowiada powyższej strukturze tematu, jednak zawiera także ogólne wprowadzenie w zależności między instrumentami budżetowymi a konkurencyjnością rolnictwa i elementami ekonomii dobrobytu. Całość zakończona jest natomiast trzema syntetycznymi wnioskami.

Klamrą spinającą całość czteroletnich analiz była teza, iż instrumenty budżetowe różnokierunkowo oddziałują na konkurencyjność rolnictwa, a ponadto zorientowane są równocześnie na osiągnięcie innych ważnych celów społeczno-ekonomicznych. To bardzo utrudnia oszacowanie ich sumarycznego, czystego wpływu na konkurencyjność. Ta ostatnia ujmowana była zasadniczo w sposób tradycyjny, a więc statyczny, gdy dane były techniki produkcji, wyposażenie w czynniki produkcji, struktura dóbr i preferencje aktorów ekonomicznych. Konkurencyjność jest wówczas określonym rezultatem. Podejmowano jednak próby poszerzenia ram analitycznych o wprowadzenie do rozważań problematyki wielofunkcyjności oraz zrównoważenia rolnictwa i innowacyjności oraz przedsiębiorczości, szczególnie w zadaniu drugim, modelując m.in. skutki tzw. „zazielenienia” subsydiów rolnych. Pełniejsze jednak odzwierciedlenie dynamicznych aspektów konkurencyjności, kiedy to staje się ona procesem, wymaga dalszych, pogłębionych analiz, podobnie jak ich zintegrowanie z ujęciem statystycznym.



## 1. Instrumenty budżetowe a konkurencyjność i dobrobyt

Konkurencyjność to zdolność dowolnego układu gospodarczego do skutecznego funkcjonowania (trwania) i rozwoju w warunkach istniejącej rywalizacji/konkurowania. Jest to proces, w wyniku którego dany układ zyskuje atrybuty bycia konkurencyjnym. To kategoria relatywna i stopniowalna, ale to także pewien stan<sup>1</sup>. Definiuje się ją od razu na wstępie, by całość rozważań w tym opracowaniu była spójna i tworzyła zhierarchizowany system.

W publikacjach związanych z rolnictwem kategoria „konkurencyjność” zaczęła pojawiać się już w latach 80. ub. wieku, głównie w kontekście wielkości gospodarstw oraz korzyści i niekorzyści skali ich działalności. Później jako drugi czynnik kluczowy dla kształtowania się konkurencyjności pojawiły się systemy produkcyjne w rolnictwie, a główne rozważania badaczy zaczęły koncentrować się wokół zależności między tymi systemami i wielkością gospodarstw, ich efektywnością oraz produktywnością. Generalnie nie udało się w tym obszarze ustalić jednoznacznych związków. Stopniowo jednak poszerzono liczbę determinant konkurencyjności w rolnictwie. Obecnie są to czynniki o charakterze organizacyjnym, psychologicznym i socjologicznym<sup>2</sup>.

Konkurencyjność może być analizowana na poziomie mikroekonomicznym, sektorowym/branżowym, regionalnym, pojedynczego kraju oraz grupy państw, np. UE. Każdorazowo można się tu koncentrować na potencjale konkurencyjnym, nazywanym też konkurencyjnością potencjalną (*ex ante*), strategii i instrumentach konkurowania, pozycji konkurencyjnej – albo inaczej konkurencyjności zrealizowanej (*ex post*) – i na przewadze konkurencyjnej. Dla dalszych naszych rozważań kluczowe znaczenie będą miały jednak głównie dwie z ww. kategorii: potencjał konkurencyjny oraz przewaga konkurencyjna

Potencjał konkurencyjny albo potencjał konkurencyjności, lub zdolność konkurencyjna tudzież konkurencyjność potencjalna (*ex ante*), to wartość zbioru zasobów, umiejętności, kompetencji oraz relacji, które stanowią podstawę budowy przewagi konkurencyjnej. Z kolei potencjał finansowy to część zasobów

---

<sup>1</sup> *Kompendium wiedzy o konkurencyjności* (red. nauk. M. Gorynia, E. Łązniewska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010; *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro* (red. nauk. N. Daszkiewicz), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; K. Pawlak, W. Poczta, *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011; *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach* (red. nauk. E. Urbanowska-Sojkin), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> Ch. Schaper, M. Deimel, L. Theuvsen, *Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit* „Erweiterter Familienbetriebe” – Ergebnisse einer Betriebsleiterbefragung, „German Journal of Agricultural Economics”, vol. 60, no. 1, 2011.

materialnych (tzw. widzialnych) przedsiębiorstwa, współwarunkująca jego zdolność do wprowadzania zmian, dostosowań, adaptacji, restrukturyzacji itp. reakcji na nowe wyzwania i potrzeby<sup>3</sup>. Ogólnie ma obowiązywać zasada, że im wyższa ta zdolność, tym wyższy potencjał, i odwrotnie. Potencjał finansowy to także składnik potencjału operacyjnego organizacji, wchodzącego w skład jej ogólnego potencjału sprawności, a więc podlegającego ocenie z punktu widzenia racjonalności jego zastosowania przez odwołanie się do reguł optymalności albo zadowolenia/satysfakcji. Tak rozumiany potencjał obejmuje zasoby pozyskiwane z otoczenia organizacji albo jej wnętrza. Tradycyjnie potencjał finansowy tworzą następujące składniki:

- kapitał własny i obcy,
- wygenerowana nadwyżka pieniężna i/lub funduszy,
- ewentualne obce źródła finansowania (np. otwarte linie kredytowe),
- wyniki finansowe,
- systemy rachunkowości,
- systemy controllingu,
- preferencje zarządzających wobec ryzyka i sam poziom ryzyka finansowego,
- normy regulacyjne (wielkości minimalne i maksymalne w zakresie poszczególnych kategorii finansowych),
- jakość zarządzania finansami.

W praktyce potencjał finansowy ocenia się za pomocą ogólnie znanych wskaźników i mierników finansowych. Są one używane także do pomiaru pozycji konkurencyjnej. Żeby potencjał finansowy miał znaczenie strategiczne, a tym samym wnosił wkład w tworzenie i utrzymanie przewagi konkurencyjnej oraz w kreowanie wartości ekonomicznej/właścicielskiej i wspólnej oraz efektywności szeroko rozumianej, zasoby go tworzące powinny być:

- cenne – niepowtarzalne, przynoszące unikatową wartość użytkową dla klienta;
- rzadkie – trudno dostępne dla innych i najlepiej niemające substytutów;
- trwałe – prowadzące do trwałej przewagi konkurencyjnej;
- trudne do imitacji – z uwagi na formę/konstrukcję i/lub ochronę prawną, poniesione koszty (utopione z reguły, a więc nieodwracalne), znalezienie niszy rynkowej, osiągnięcie efektu skali i/lub zakresu.

Skokowy wzrost subsydiowania polskiego rolnictwa w ostatnich latach jest bezpośrednim skutkiem naszej akcesji do UE. W części jednak daje się też wyjaśnić przejściem do systemu demokratycznego. Bardzo dobrze problem ten obja-

---

<sup>3</sup> *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach...*, op. cit.; J. Rokita, *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007; E. Urbanowska-Sojkin, P. Banaszyk, H. Witczak, *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

śniają A. Olper, J. Fałkowski i J. Swinnen<sup>4</sup>. Trójka ta odwołuje się do modelu/teorematu medianowego (środkowego) wyborcy, który – w wielkim skrócie – orzeka, że osoby wybierające dokładnie znają swoje preferencje polityczne i zazwyczaj wspierają kandydatów o poglądach centrowych. Model ten wyjaśnia także konkurencję polityczną oraz funkcjonowanie grup interesu i większościowego systemu wyborczego. Zgodnie z tym wpływ demokracji jest wprawdzie zależny od struktury gospodarczej, ale również od proporcji między różnymi grupami wyborców, np. rolnicy kontra nie-rolnicy. Po przebadaniu 74 krajów i danych z lat 1955-2005 Olper et al. udowodnili jednoznacznie, że przejście do demokracji wywierało pozytywny, istotny statystycznie wpływ na protekcję rolnictwa i podwyższało jego nominalne i relatywne (w stosunku do reszty gospodarki) subsydiowanie, a równocześnie redukowało opodatkowanie tego sektora. Najwyraźniej skutki te obserwowane były w okresie 4-5 lat po dokonanych reformach ustrojowych, gdyż wtedy to wykształciła się nowa równowaga polityczno-ekonomiczna.

Innym czynnikiem stymulującym wzrost subsydiowania netto rolnictwa w systemie demokratycznym jest tzw. przeciążenie demokratyczne<sup>5</sup>. Wywodzi się go z neokorporacjonizmu, a więc praktyk rozdzielania przywilejów i ułatwiania dostępu zorganizowanym grupom interesu do uczestnictwa w procesach politycznych. Samo zaś przeciążenie demokratyczne wyraża się w mnożeniu wobec państwa coraz to nowych żądań dotyczących wzrostu płac, subsydiów, ochrony przed konkurencją zagraniczną, itp. działań interwencyjnych. W ten oto sposób to państwo ulega w istocie przeciążeniu, co objawia się w postaci deficytów budżetowych, rosnącego zadłużenia publicznego, potem wyższych podatków; niekiedy następuje też eksplozja inflacji. Często w ślad za tym kraj wchodzi w okres stagnacji albo i regresu ekonomicznego. Niebezpieczeństwem przeciążenia demokratycznego nie przeszkadza typowa dla systemów parlamentarnych konkurencja polityczna. Jak dowodzą bowiem J. Fałkowski i A. Olper, wzrost tej konkurencji był pozytywnie skorelowany z szerszym protekcjonizmem rolnym<sup>6</sup>. Z kolei J. Klomp i J. de Haan ustalili, że wsparcie rolnictwa rośnie przed wyborami i partie prawicowe bardziej preferują taką politykę niż

---

<sup>4</sup> A. Olper, J. Fałkowski, J. Swinnen, *Political reforms and public policy: Evidence from agricultural and food policies*, „The World Bank Economic Review”, vol. 28, no. 1, 2013.

<sup>5</sup> A. Heywood, *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> J. Fałkowski, A. Olper, *Political competition and policy choices: the evidence from agricultural protections*, „Agricultural Economics”, vol. 45, no. 2, 2014.

ugrupowania lewicowe<sup>7</sup>. Czynnikiem różnicującym zakres subsydiowania są jednak typy systemów politycznych (większościowe vs. proporcjonalne).

Ekonomia polityczna, jak to wynika z rysunku 1, tylko w części może wyjaśnić uzasadnienie i mechanizmy współczesnego interwencjonizmu państwowego w rolnictwie. Kluczowa dla niego w krajach wysoko rozwiniętych, i w dużym stopniu także w UE, przewaga subsydiowania nad opodatkowaniem tego sektora nie jest jednak równoznaczna z prostym wzrostem potencjału finansowego. Dzieje się tak z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, część wsparcia budżetowego przyjmowana jest przez otoczenie rolnictwa. Zjawisko to określa się w literaturze jako wyciek wsparcia budżetowego (ang. *leakage*)<sup>8</sup>. Przedmiotem kontrowersji może być to, czy wyciek powyższy jest przejawem dyskryminacji rolnictwa<sup>9</sup>, czy też jego przyczyną jest po prostu wspieranie budżetowe tego sektora. Poza tym J. Swinnen oraz A. Vandeplas w swojej analizie modelowej pokazują przypadek, że rolnicy na rynku także mogą zachowywać się w sposób oportunistyczny<sup>10</sup>.

Dzieje się tak, gdy między przetwórcami produktów rolnych występuje nasilona konkurencja, przetwórcy ci w rozmaity sposób wspierają rolników i jest duże przyzwolenie w danym kraju dla zachowań niedotrzymywania umów i zobowiązań. Niestety, tak adorowani rolnicy mają pokusę, by nie dotrzymywać kontraktów, licząc np. na uzyskanie wyższych cen u innych odbiorców. Mniej też boją się wtedy ewentualnych sankcji za naruszenie lub wręcz zerwanie umów. Rządziej wówczas dba się również o dobrą reputację. Wynika to głównie z tego, że w warunkach ostrej konkurencji małe jest prawdopodobieństwo koordynowania działań przez przetwórców i ich chęć dzielenia się informacjami o dostawcach.

---

<sup>7</sup> J. Klomp, J. de Haan, *Conditional Election and Partisan Cycles in Government Support to the Agricultural Sector: An Empirical Analysis*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 95, no. 4, 2013.

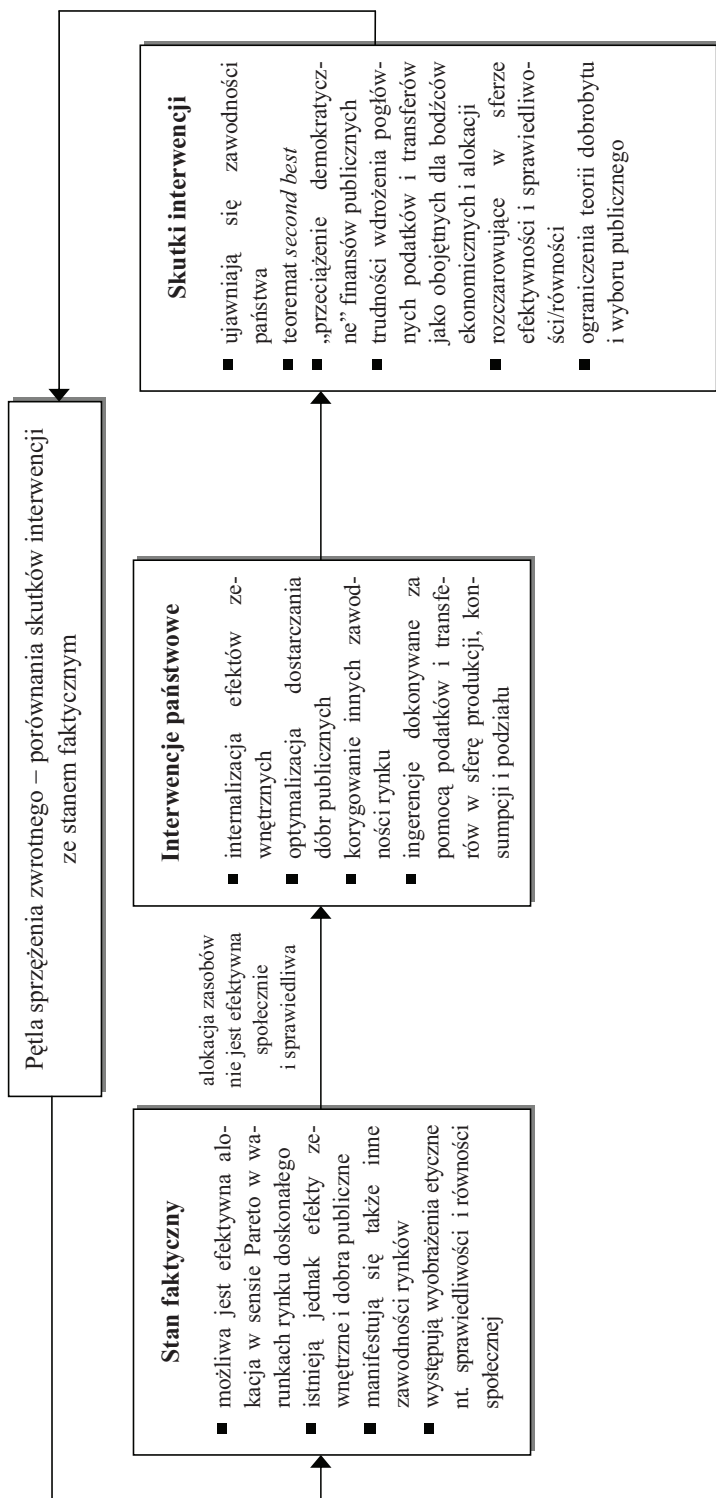
<sup>8</sup> M.J. Alston, S.J. James, *The incidence of agricultural policy*, [w:] B.L. Gardner and G.C. Rauser (red.), *Handbook of Agricultural Economics*, Elsevier, North Holland 2002; E.J. Floyd, *The effects of farm price supports on the return to land labour in agriculture*, „Journal of Political Economy”, vol. 73, 1965.

<sup>9</sup> B. Czyżewski, *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.

<sup>10</sup> J. Swinnen, A. Vandeplas, *Market power and rents in global supply chain, The New Landscape of Global Agriculture*, Proceedings of the 27th Conf. of International Association of Agricultural Economists 2010.

Rysunek 1

Logika interwencji publicznej

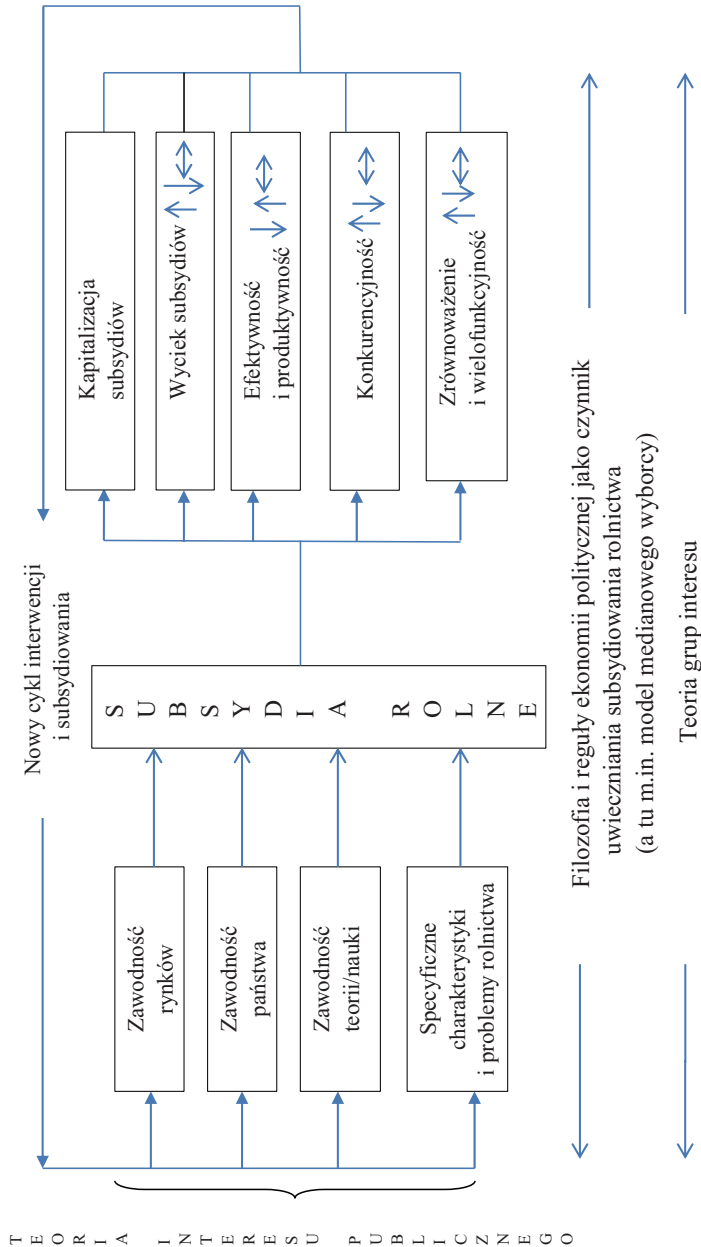


Źródło: opracowanie własne.

Drugim zjawiskiem redukującym potencjał finansowy jest kapitalizacja subsydiów. To nic innego niż proces ich odkładania się w stawkach czynszów dzierżawnych oraz wartości i cenach aktywów trwałych, a w tym przede wszystkim ziemi uprawnej. Zjawisko to jest wielorako uwarunkowane i bardzo zróżnicowane, jeśli chodzi o jego wymiar ilościowy. Na ogół uważa się, że kapitalizacja jest niekorzystna, gdyż utrwała istniejące struktury w rolnictwie, podnosi koszty produkcji, utrudnia restrukturyzację gospodarstw, tworzy bariery wejścia do sektora rolnego oraz redukuje efektywność transferową bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych. Można by z tego wyprowadzić też negatywne implikacje kapitalizacji dla konkurencyjności rolnictwa. W rzeczywistości sprawa nie jest tak oczywista. Jak to już wyżej wykazano, wzrost potencjału finansowego jest jednym z podstawowych warunków skutecznego konkurowania. Miarą tego potencjału mogą być przecież aktywa ogółem i kapitał własny, które rosną w wyniku kapitalizacji subsydiów. To także przekłada się na łagodzenie ograniczeń kredytowych i finansowych w rolnictwie. Innymi słowy, poprawia się przez to elastyczność finansowa rolnictwa. Większa baza majątkowa i kapitałowa przekłada się także na wyższą użyteczność rolników. Inaczej mówiąc, ewentualny spadek bieżących dochodów sektora rolnego w funkcjach użyteczności może być rekompensowany pożytkami z dochodów zakumulowanych, wyższymi oszczędnościami, wzrostem czasu wolnego oraz innymi jeszcze korzyściami czerpanymi przez rolników. Wreszcie, znaczenie ma i to, że poprawienie kondycji finansowo-dochodowej gospodarstw może następować w wyniku wzrostu efektywności transakcji czysto rynkowych. Byłby to przykład „zdrowej”, pożądanej kapitalizacji.

Ogólne spojrzenie na miejsce wycieku i kapitalizacji subsydiów w systemie interwencjonizmu finansowego daje rysunek 2. Warto w tym kontekście krótko jeszcze przeanalizować zmiany sytuacji finansowej naszego rolnictwa w latach 2011-2013. W tym celu skorzysta się z rachunku przepływów funduszy w tym sektorze. Rozważania ograniczy się tylko do strumieni ściśle związanych z produkcją rolniczą i rozwojem wiejskim oraz interwencją rynkową. Najbardziej spektakularny obraz otrzyma się, gdy operować się będzie układem trzech sald cząstkowych: segmentem operacyjnym (dopływy ze sprzedaży produktów i usług rolnictwa, natomiast odpływami są tu wydatki operacyjne i inwestycyjne tego sektora); finansowym segmentem publicznym (dopływy w postaci dotacji do działalności rolniczej, interwencji rynkowych i rozwoju obszarów wiejskich oraz trafiające do agencji rolnych, zaś odpływami są tu: podatki i opłaty oraz inne obciążenia fiskalne rolnictwa, niepodatkowe dochody budżetu państwa z rolnictwa, wydatki bieżące agencji rolnych); finansowym segmentem rynkowym (dopływy i odpływy łączące rolnictwo z bankami i firmami ubezpieczeniowymi).

Kapitalizacja i wyciek subsydiów rolnych w systemie interwencjonizmu finansowego



Źródło: opracowanie własne.



Jak wynika z rysunków 3 i 4, w trzyleciu 2011-2013 salda dla segmentu operacyjnego i publicznego były dodatnie, jednak to drugie kwotowo było wyższe od pierwszego o ponad 84% w 2013 roku. Saldo dla segmentu rynkowego jest natomiast kwotowo bardzo niewielkie, a niekiedy bywa też ujemne, co widać na przykładzie ostatniego roku analizy. Niepokoić na pewno powinna struktura sald częściowych, w której udział segmentu publicznego w roku 2013 zbliżył się do 65%. Oznacza to dalsze pogłębienie się zależności naszego rolnictwa od krajowego i unijnego wsparcia budżetowego. Wystawia to zatem ten sektor na negatywne skutki transmisji szoków fiskalnych, nawet o charakterze globalnym.

Po zsumowaniu algebraicznym sumy ww. sald częściowych otrzymujemy ogólną nadwyżkę dopływu funduszy do naszego rolnictwa nad ich odpływami. W badanym trzyleciu wynosiła ona:

<u>Lata</u>	<u>Mln zł</u>
2011	43 354
2012	40 984
2013	43 615

Gdy powyższe kwoty odniesiemy do zatrudnionych w rolnictwie, otrzymujemy wynagrodzenie tego czynnika produkcji. Generalnie jest ono niskie (w granicach 17,5-18,7 tys. zł na jednego zatrudnionego), znacznie ustępujące opłacie pracy poza rolnictwem. To równocześnie namacalny dowód na to, że nasze rolnictwo konkuruje na rynkach międzynarodowych przede wszystkim niskimi kosztami pracy.

Przewaga konkurencyjna to cecha lub zbiór cech nadająca danej ofercie rynkowej walor unikatowy i czyniąca ją bardziej korzystną w relacji do ceny w oczach odbiorców/klientów. To także kategoria względna i zazwyczaj nietrwała<sup>11</sup>. Posiadanie przewagi konkurencyjnej to nic innego niż robienie czegoś lepiej od innych albo robienie czegoś, czego inni nie potrafią. Najbardziej syntetycznym jej wyrazem jest osiąganie ponadprzeciętnych wyników, a w szczególności tworzenie i zawłaszczanie renty ekonomicznej.

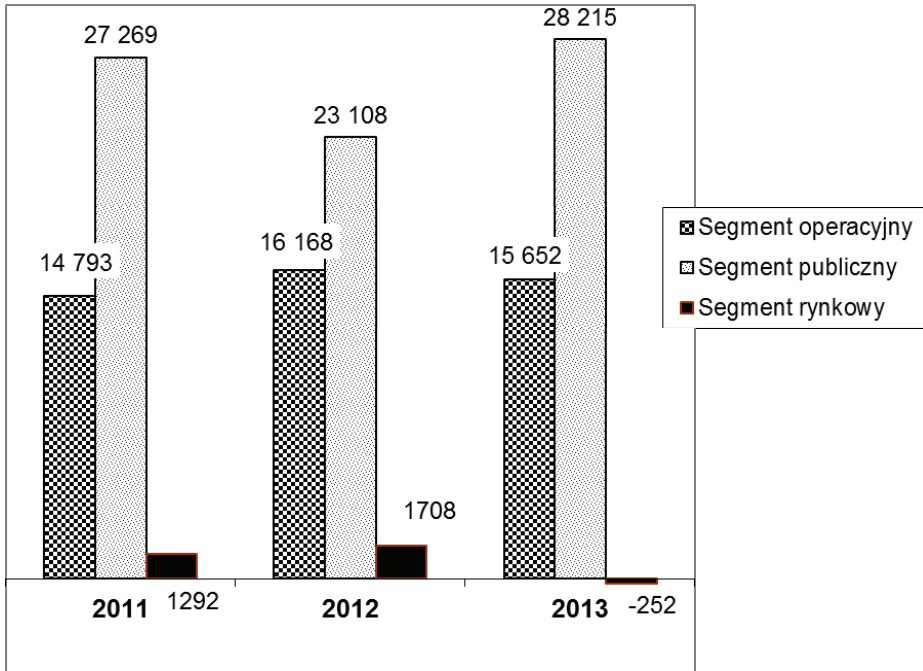
---

<sup>11</sup> B. Hadryjańska, *Kształtowanie przewagi konkurencyjnej w przedsiębiorstwach mleczarskich*, SERiA, Roczniki Naukowe, t. XII, z. 3, 2010; J. Macias, *Nowe koncepcje przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 9, 2008; J. Misala, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011; D. Niezgodą, *Metodologiczne aspekty przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, SERiA, Roczniki Naukowe, t. X, z. 1, 2008.



Rysunek 3

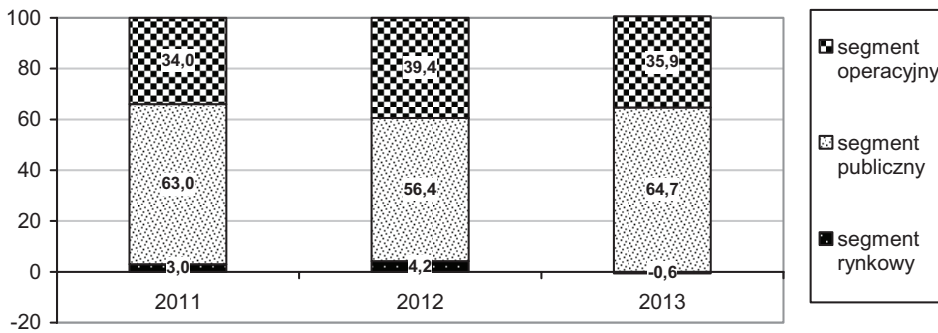
Kształtowanie się sald cząstkowych dla wariantu bez polityki społecznej w rolnictwie w latach 2011-2013 (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 4

Struktura sald cząstkowych dla wariantu bez polityki społecznej w rolnictwie w latach 2011-2013 (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Dotychczasowy stan wiedzy w zakresie przewag konkurencyjnych można ująć w czterech poniższych punktach:

1. Przewaga konkurencyjna jest wielorako uwarunkowana; ma po prostu wiele źródeł.
2. Bardziej liczy się unikatowa kombinacja mocnych stron przedsiębiorstwa niż zdecydowana dominacja jednej ze składowych.
3. Przewagi konkurencyjne są względem siebie raczej komplementarne niż wzajemnie się wykluczające.
4. Niekiedy bardzo trudno jest ustalić jednoznaczne źródło przewagi konkurencyjnej. Określa się to jako brak konkurowania i bazy. To bardzo ciekawa sytuacja, bo utrudnia konkurentom ustalenie źródeł sukcesu firmy i jej naśladowanie. Warto zatem dążyć do takiej nieprzejrzystości, pamiętając jednak o negatywnych następstwach asymetrii informacji w przypadku ubiegania się o kapitał obcy<sup>12</sup>.

Przewagi konkurencyjne można rozmaicie klasyfikować. W niniejszej syntezie odwoływać będziemy się natomiast do czterech jej rodzajów:

### **1. Efektywnościowo/produktywnościowej.** Wyróżniają je dwie cechy:

- wyprowadza się ją ze szkoły pozycyjnej w zarządzaniu strategicznym organizacjami. Łączy ona w sobie przewagę/przywództwo kosztowe i strategię dyferencjacji (wyróżniania się) M. Portera, nazywane także przewagami bazowymi;
- to najbardziej fundamentalna ekonomicznie przewaga konkurencyjna, gdyż daje przedsiębiorstwu swobodę strategicznego wyboru, której nie mają konkurenci.

### **2. Bazującej na innowacjach i przedsiębiorczości.**

Przewagę tę wyodrębniamy jako osobną, chociaż mamy świadomość, że można ją traktować jako jedną z determinant uzyskiwania przewagi efektywnościowej oraz dwóch pozostałych. A oto jej najważniejsze elementy:

- przewagę konkurencyjną buduje się poprzez unikatowe skomponowanie zasobów i umiejętności w kluczowe kompetencje przedsiębiorstwa. Zasoby i umiejętności muszą być, jak już wcześniej podano, jednak: cenne, rzadkie, niezastępowalne i nieimitowalne oraz efektywnie wykorzystane;
- wiedza jest cennym zasobem organizacji. Ułatwia ona wymyślanie, kopiowanie i wdrażanie innowacji oraz innowacyjnych strategii konkurowania. Prawdziwe, przełomowe innowacje powstają jednak rzadko. Dlatego są szansą dla firmy potrafiącej je wdrażać, by stać się wyjątkową.

---

<sup>12</sup> B. Hadryjańska, *Kształtowanie...*, op. cit.; J. Macias, *Nowe koncepcje...*, op. cit.; K. Oblój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007; Z. Pierścionek, *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007; *Podstawy wyborów strategicznych...*, op. cit.; J. Polowczyk, *Przewaga konkurencyjna – trwała czy tymczasowa?* „Przegląd Organizacji”, nr 6, 2011.

- to przedsiębiorcy albo dewianci – jak nazywa ich K. Oblój – mają tę szczególną umiejętność chwytania „ulotnych” szans i okazji oraz wymyślenia i wdrażania innowacji<sup>13</sup>. Przedsiębiorczość uosabia w sobie postawę kreatywną, zdolną do ryzyka, ambitną i ciężko pracującą. Ale przedsiębiorczość to także proces zainicjowany i realizowany przez przedsiębiorcę, polegający na kreowaniu i wdrażaniu szeroko rozumianych innowacji<sup>14</sup>. Wreszcie, przedsiębiorczość to uruchomienie jakiegoś przedsięwzięcia lub/i jego wzrost, które następuje dzięki innowacjom, ale respektuje określony poziom ryzyka. Jej źródłem jest schumpeterowska renta ekonomiczna.

### **3. Odwołującej się do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR – *Corporate Social Responsibility*).** W tym przypadku charakterystyka wygląda następująco:

- w wyłaniającej się dopiero szkole prostych reguł, w ramach zarządzania strategicznego organizacjami, jako jedno ze źródeł dostrzeżenia innowacji, wymienia się swoisty powrót do najbardziej tradycyjnych wartości, a więc do równowagi między ekonomicznym, społecznym i ekologicznym wymiarem aktywności gospodarczej;
- dotychczasowe wyniki badań empirycznych dowodzą, że między przedsiębiorstwami rzeczywiście zorientowanymi na CSR a podmiotami tradycyjnymi nie ma istotnych statystycznie różnic w zakresie efektywności<sup>15</sup>. Oznacza to, że przyjęcie CSR nie jest równoznaczne z „karą finansową”. Może być ona nawet samodzielną przewagą konkurencyjną, jak to już w 1995 r. ustalił L.S. Hart (za J. Krupskim<sup>16</sup>);
- zrównoważone rolnictwo jest od lat priorytetem UE i z pewnością tak pozostanie, dopóki będą istniały możliwości sfinansowania takiego modelu. Ponieważ w innych krajach świata zrównoważenie to odgrywa znacznie mniejszą rolę lub lekceważone jest w ogóle, rolnictwo UE stawiane jest w gorszej pozycji konkurencyjnej, oczywiście przy przyjęciu krótkiego dystansu;
- również w rolnictwie możliwe jest równoczesne uzyskiwanie zadowalającej efektywności ekonomiczno-finansowej w warunkach jednoczesnego zrównoważenia społecznego i środowiskowego<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> K. Oblój, *Strategia organizacji...*, op. cit.

<sup>14</sup> C. Langbehn, *Der landwirtschaftliche Unternehmer Anforderungen und Chancen bei zunehmendem Wettbewerb*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 49, H. 3/4, 2000; R. von Alvensleben, U. Koester, C. Langbehn, *Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land-und Ernährungswirtschaft*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 79, No. 2, Mai 2001.

<sup>15</sup> J. Adamczyk, *Działania normalizacyjne w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2011; P. Jedynek, *Systemowe zarządzanie społeczna odpowiedzialnością organizacji*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2011; M. Marcinkowska, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2010.

<sup>16</sup> R. Krupski, *Rozwój szkoły zasobowej zarządzania strategicznego*, „Przegląd Organizacji”, nr 4, 2012.

<sup>17</sup> H. Berendson, H.U. Henschke, Ch. Wildraut, *Optionen zur Stärkung der Wettbewerbsposition der heimischen Agrarwirtschaft*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 84, No. 1, Mai 2006; E. Galko, P-A. Jayet, *Economic and environmental effects of decoupled agricultural*

#### **4. Nawiązującej do koncepcji tworzenia wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej (CSV – *Creating Shared Value*). Jej główne składowe można podsumować następująco:**

- to bardzo świeża, można powiedzieć wręcz „ciepła” propozycja E.M. Portera i M.R. Kramera, bo zaprezentowana na początku 2011 r. w „*Harvard Business Review*”<sup>18</sup>. Jest to próba przewyciężenia słabości CSR, a głównie tego napięcia między efektywnością finansową a społeczną i, w mniejszym stopniu, także środowiskową. To także próba urealnienia, przybliżenia CSR do warunków funkcjonowania rzeczywistych przedsiębiorstw. CSV, co bardzo ważne, nawiązuje także do kosztów i efektów zewnętrznych działalności gospodarczej, a więc głębiej niż CSR wnika w rynek i organizacje<sup>19</sup>;
- CSV stara się znaleźć równowagę między celami i wartościami ważnymi zarówno dla organizacji, jak i społeczeństwa, respektując odpowiednią efektywność działań oraz efektywność w sensie Pareto, ale nie rezygnując z ważnego znaczenia kluczowych wskaźników efektywności finansowej oraz pomnażania wartości wspólnej, społeczno-gospodarczej.

Oczywiście, cały czas trzeba mieć świadomość, że użyteczność praktyczna jakiegokolwiek przewagi konkurencyjnej wynika w pierwszym rzędzie z możliwości jej zoperacjonalizowania. W tym sensie propozycja trzecia i czwarta są wciąż najmniej dopracowane i mogą nawet spotkać się z zarzutem, że w niewielkim stopniu odnoszą się do rolnictwa, gdzie dominują gospodarstwa rodzinne, najczęściej o niewielkiej skali działalności. Z drugiej jednak strony to właśnie w rolnictwie, szczególnie unijnym, stawia się na zrównoważenie, a to jest

---

*support in the EU*, „Agricultural Economics”, vol. 42, no. 5, September 2011; U. Grote, C. Deblitz, S. Stegmann, *Vollkosten, Umweltstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit – Fallstudienresultate für ausgewählte Agrarhandelsprodukte aus Brasilien, Deutschland und Indonesien*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 79, No. 2, März, 2001; A. Heissenhuber, Ch. Lippert, *Multifunktionalität und Wettbewerbsverzerrungen*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 49, H. 7, 2000; M. Hagemann, T. Francksen, F. Taube, *Bewertung von Futtermittelsystemen auf Geeststandorten aus ökologischer und ökonomischer Sicht – Bestimmung eines Öko-Effizienzmaßes*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 88, No. 3, Dezember 2010; M. Köhne, *Perspektiven der landwirtschaftlichen Betriebslehre*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 50, H. 4, 2001; H. von Witzke, *Komparative Kostennachteile: Agrar – und Ernährungsgüterproduktion von Entwicklungsländern im internationalen Wettbewerb*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 52, H. 6, 2003.

<sup>18</sup> E.M. Porter, R.M. Kramer, *Creating Shared Value*, „Harvard Business Review”, January-February 2011.

<sup>19</sup> D. Barton, *Capitalism for the Long Term*, „Harvard Business Review”, March 2011; Ch. Meyer, J. Kirby, *Runaway Capitalism*, „Harvard Business Review”, January-February 2012; M. Pindelski, *Etyka, CSR i CSV w orientacjach strategicznych*, „Przegląd Organizacji”, nr 2, 2012.

przecież istotą koncepcji CSR, oraz na współpracę i współdziałanie producentów rolnych i układy pionowo zintegrowane oraz sieciowe (np. klastry), co bardzo dobrze komponuje się z koncepcją CSV. Na pewno też i CSR, i CSV czy ostatnio lansowana przez R.B. Freemana, J.R. Blasima i D.L. Krusema idea akcjonariatu pracowniczego stanowią próbę nadania nowej dynamiki kapitalizmowi demokratycznemu, który usilnie poszukuje nowatorskich pomysłów na trwałe przezwycięzenie skutków najświeższego kryzysu.

Polityka budżetowa jest częścią polityki społeczno-gospodarczej państwa. Ta ostatnia od strony metodologicznej, normatywnej i instytucjonalnej każdorazowo musi m.in. sformułować swoje cele oraz dobrać instrumenty (środki) ich osiągnięcia. Same zaś instrumenty można dzielić rozmaicie<sup>20</sup>. Po pierwsze, można je powiązać z obszarami polityki gospodarczej, wyróżniając te:

- odnoszące się do porządku społeczno-gospodarczego,
- oddziaływujące na alokację zasobów,
- stabilizujące koniunkturę,
- dotyczące sfery podziału.

Bardzo często instrumenty drugi, trzeci i czwarty traktuje się jako cechujące się silnymi współzależnościami. By można je skutecznie wykorzystywać, potrzebne jest m.in. uprzednie wartościowanie ich spodziewanych wpływów zasadniczych oraz dodatkowych. Okoliczność ta może powodować, iż pojawia się w ten sposób dodatkowa niepewność dotycząca efektów polityki. Potrzebne jest zatem uwzględnienie odpowiednio szerokiego kontekstu jej konstruowania i prowadzenia, by uniknąć tworzenia wrażenia czysto mechanicznego, technokratycznego podejścia do problemu.

W drugiej, bardziej generalnej klasyfikacji instrumentów polityki społeczno-gospodarczej operuje się:

(1) ich bezpośrednim wpływem na założone cele.

Chodzi tu o cztery poniższe sytuacje:

- a) uzupełnienie bezpośrednio mechanizmu rynkowego przez państwowe zaopatrzenie w dobra i usługi;
- b) oddziaływanie bezpośrednio przez daniny i transfery publiczne na dochody, ich podział oraz w ogóle możliwości ich osiągnięcia;
- c) zachowywanie się przez instytucje ze sfery polityki gospodarczej jak podmioty rynkowe o znaczącej sile wpływu, mogące wprost zatem wzmocnić mechanizm rynkowy jako podstawowego dostawcę dóbr i usług;
- d) istnienie samoistnej potrzeby kontrolowania zachowania się uczestników rynków pod kątem uzyskiwanych przez nich wyników ekonomicznych;

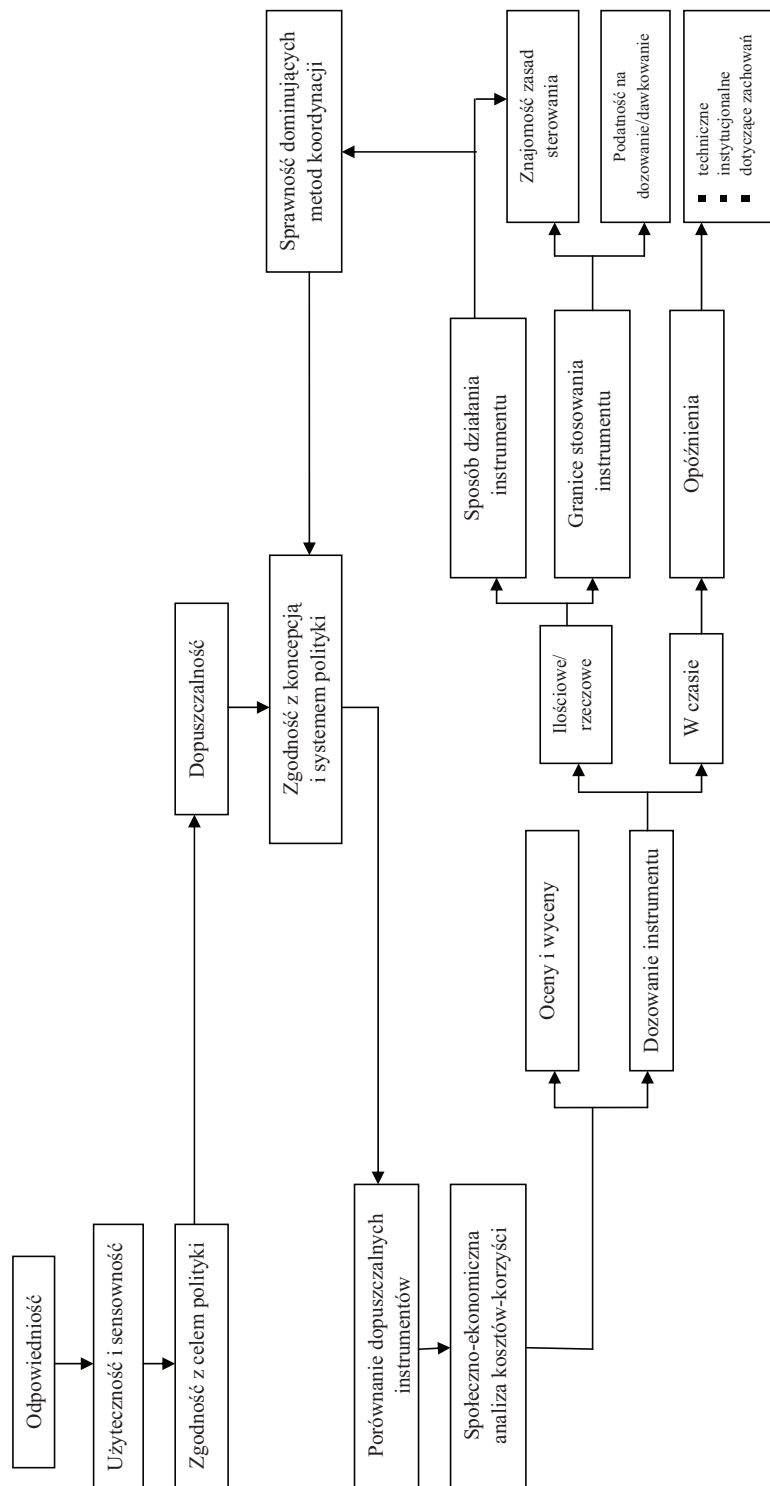
---

<sup>20</sup> J.B. Donges A. Freytag, *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage, Lucius & Lucius UTB, Stuttgart 2009; M.E. Streit, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 6. Auflage, Lucius & Lucius UTB, Stuttgart 2004.

- (2) funkcjonowanie jako narzędzie oddziaływania na zachowanie się aktorów społeczno-ekonomicznych, a więc o charakterze pośredniego wpływu na cele. W tej podklasyfikacji wyróżnić można instrumenty:
- polityki informacyjnej, dotyczącej objaśnienia obecnej sytuacji gospodarczej oraz przyszłości (informacje o charakterze programowym oraz projekcje);
  - próbujące korygować wyobrażenia o celach, co w literaturze określa się jako *moral suasion*. Termin ten nie ma bezpośredniego odpowiednika polskiego, ale w ekonomii, finansach i bankowości oznacza on ukrytą groźbę uregulowania przez władze publiczne określonego obszaru zachowań podmiotów gospodarczych;
  - prowadzące do zmian parametrów planistycznych i kalkulacyjnych oraz odnoszących się do instytucjonalnych warunków rynkowych;
  - dobrowolne porozumienia wyrażające rozmaite stosunki wzajemności;
  - przymus.

Poważnym wyzwaniem jest wybór określonego instrumentu w konkretnej, prawie zawsze odmiennej sytuacji decyzyjnej polityków gospodarczych. Mówiąc wprost, chodzi o reguły interwencji publicznej. Proces ich definiowania, wyodrębnienia, operacjonalizacji, wdrażania, kontroli, aktualizacji oraz łączenia w zbiory (pakiety) musi być poprzedzony analizą, czy w ogóle rozważane reguły są odpowiednie dla rozwiązania danego problemu. Jeśli tak, to mówi się, że instrument polityki jest zgodny z wybranym jej celem. W drugiej fazie zaleca się sprawdzenie, czy powyższa zgodność zachowana jest, gdy perspektywę rozszerzy się o całość filozofii prowadzenia określonego typu polityki oraz funkcjonowania systemu społeczno-ekonomiczno-instytucjonalnego. Wreszcie, w etapie trzecim instrumenty powinny być poddane analizie kosztów-korzyści, w której jednoznacznie wyspecyfikuje się ich skutki bezpośrednie i pośrednie, efekty krótko-, średnio-, i długookresowe na tle spodziewanych kosztów. Porównanie kosztów i korzyści powinno następować przy zastosowaniu społecznej stopy dyskontowej i w konwencji kosztów alternatywnych. Całość procedury musi uwzględniać także opóźnienia czasowe między zastosowaniem instrumentu a jego skutkami oraz możliwości połączenia go z innymi narzędziami polityki. Trzeba w tym miejscu dodać, że obok prowadzenia polityki za pomocą reguł występuje także podejście dyskrecjonalne, w którym to polityk decyduje, czy, kiedy i jak stosować dany instrument. Dla niego to znacznie wygodniejsza sytuacja niż w przypadku reguł, które ograniczają z góry jego margines swobody wyborów. System oparty o reguły może natomiast poprawiać skuteczność i efektywność polityki, chociaż z drugiej strony ją usztywnia. W sposób wielce stylizowany opisaną powyżej metodologię interwencji publicznej przedstawiono na rysunku 5.

Kryteria stosowania instrumentów polityki (reguły interwencji publicznej)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.E. Streit, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 6. Auflage, Lucius & Lucius UTB, Stuttgart 2004.



Ważnym i bardzo złożonym problemem są relacje między samymi celami polityki gospodarczej. Ogólnie tworzą one dwie grupy:

1. Relacje pionowe, w których cel znajdujący się na niższym poziomie struktury hierarchicznej jest środkiem do realizacji celu/celów zlokalizowanych na szczeblu wyższym. W ten sposób uzyskujemy większą przejrzystość w zakresie kanałów i mechanizmów wpływu polityki na zachowania aktorów ekonomicznych. System cele-środku ułatwia rozwiązywanie już istniejących problemów gospodarczych, a więc może być wykorzystywany do prac programistycznych, oraz daje ogólne ramy do poszukiwania koncepcji radzenia sobie z przyszłymi wyzwaniem. System taki może stanowić rodzaj sita selekcyjnego propozycje racjonalne od różnego typu utopii społeczno-politycznych i populizmu lewicowego albo prawicowego.
2. Relacje poziome. Chodzi tu o związki czysto logiczne, dotyczące:
  - identyczności (tożsamości) celów, która może ujawnić się przy dogłębnej ich analizie;
  - porównywalności celów, tj. niesprzecznego ich sformułowania;
  - nieporównywalności celów, inaczej ich antynomii. Ogólnie to sytuacja, w której jeden cel stanowi negację innego. Oznacza to, że z któregoś z nich trzeba po prostu zrezygnować.

Drugi rodzaj relacji poziomych między celami dotyczy ich charakteru technologicznego, a więc poddającego się pomiarowi empirycznemu. To klasyfikacja bardziej znana, w której wyróżnia się:

- harmonię, czyli komplementarność. W tym przypadku przy realizacji jednego celu pojawiają się pozytywne oddziaływania dodatkowe na stopień osiągnięcia celu drugiego lub większej ich wiązki;
- niezależność (neutralność). Wtedy instrument/instrumenty zorientowane na dany cel nie wpływają dodatkowo na inny bądź ich grupę;
- konkurencyjność (konflikt). To sytuacja, w której osiągnięcie zadanego celu odbywa się w warunkach uszczuplenia poziomu realizacji celu drugiego lub większej ich liczby<sup>21</sup>.

Na najwyższym poziomie wyżej scharakteryzowanego już systemu cele-instrumenty polityki gospodarczej powinny znaleźć się najbardziej fundamentalne wartości społeczne oraz normy oceny zachowań. W przypadku wartości standardowo wymienia się:

---

<sup>21</sup> H. Bartling, F. Lüzius, *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2008; J. Oppenheimer, *Principles of Politics. A rational choice theory guide to politics and Social Justice*, Cambridge University Press, New York 2012; A. Woll, *Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2011.



- wolność,
- sprawiedliwość,
- bezpieczeństwo,
- postęp.

Z kolei jako normy w zachodnich demokracjach liberalnych występują:

- demokracja właśnie,
- racjonalność w odniesieniu do samych celów i wartości, w ujęciu obiektywnym i subiektywnym, na poziomie mikro i społecznym, w czasie krótkim, średnim oraz długim<sup>22</sup>.

Każda polityka społeczno-gospodarcza, w tym także budżetowa, musi stale podlegać analizie formalnej poprawności jej skonstruowania. Wstępne oceny można wypracować na bazie reguł sformułowanych już w latach 50. i 60. ub. wieku przez J. Tinbergena. Podejście zaawansowane wymaga jednak sięgnięcia po techniki modelowania ekonomiczno-politycznego<sup>23</sup>.

Konkretyzując nasze dotychczasowe rozważania na gruncie polityki budżetowej, można przyjąć, że przez instrumenty fiskalne, inaczej narzędzia, środki budżetowe, będziemy rozumieć dochody i wydatki publiczne zorientowane na osiąganie założonych celów przez podmioty/decydentów polityki finansowej<sup>24</sup>. Instrumenty rodzajowe dodatkowo można podzielić na:

(1) makroekonomiczne:

- dochody i wydatki budżetu państwa oraz pozostałych instytucji zaliczanych do sektora finansów publicznych,
- deficyt i nadwyżka budżetowa,
- dług publiczny;

---

<sup>22</sup> J.B. Donges, A. Freytag, *Allgemeine...*, op. cit.; J. Misala, *Międzynarodowa...*, op. cit.; M.E. Streit, *Theorie...*, op. cit.

<sup>23</sup> Ch.H.C.A. Henning, *The show must go on: Zur politischen Ökonomie der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU*, „Agrarwirtschaft”, vol. 54, no. 4, 2005; Ch.H.C.A. Henning, Brockmeier M, *Die Logik der europäischen Agrarpolitik: Politische Macht oder ökonomische Gesetzmäßigkeiten*, „Agrarwirtschaft”, vol. 57, no. 3/4, 2008; W. Henrichsmeyer, H.P. Witzke, *Agrarpolitik*. Band 2: Bewertung und Willensbildung, Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart 1994; R. Paarlberg, *The Political Economy of American Agricultural Policy: Three Approaches*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 71, no. 5, 1989; G.C. Rausser, J. Swinnen, P. Zusman, *Political Power and Economic Policy*, Cambridge University Press, New York 2011; Ch. Sackrey, G. Schneider, J. Knoedler, *Introduction to Political Economy*, Sixth Edition, Economic Affairs Bureau, Inc., Boston 2010.

<sup>24</sup> D. Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, Oldenbourg Verlag, München 2011; S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wydanie III, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006; H.S. Rosen, T. Gayer, *Public Finance*, Ninth Edition, McGraw-Hill – International Edition, New York 2010.

- (2) mikroekonomiczne:
- podatki (centralne i lokalne) i opłaty,
  - cła,
  - subwencje i dotacje,
  - dochody z majątku publicznego,
  - składki na ubezpieczenia społeczne,
  - zakupy rządowe, gwarancje i poręczenia, kredyty państwowe i pożyczki publiczne.

Instrumenty wydatkowe można także grupować według realizowanych obszarów zadań, wyróżniając np. wydatki na obronę narodową, oświatę, służbę zdrowia, rolnictwo itd.

Na rysunku 6 przedstawiono współczesne spojrzenia na wydatki publiczne, aczkolwiek bardzo mocno nawiązujące do poglądów G. Colma (lata 20. ub. wieku) oraz C.A. Pigou (lata 50. ub. stulecia), którzy operowali wydatkami o charakterze:

- transferowym,
- nie transferowym.

Te pierwsze są niczym więcej niż z reguły prostym przeniesieniem siły nabywczej podatnika na beneficjenta bez tworzenia żadnego dodatkowego dochodu z czynnika produkcji<sup>25</sup>. Co najwyżej, można by stwierdzić, iż pojawia się tu jakiś rodzaj dochodu przejściowego. W przypadku drugich instrumentów natomiast beneficjenci zobligowani są do dostarczania świadczeń przeciwstawnych. Muszą w związku z tym operować na rynku czynników produkcji lub produktów. Stąd też ten rodzaj wydatków publicznych określono jako wynagrodzenie za powyższe świadczenia. Trzeba od razu dodać, że granica między obydwoma tymi instrumentami jest dosyć płynna. Przykładowo, otrzymanie transferu niejednokrotnie bywa uwarunkowane pożądanymi zachowaniami beneficjentów. Najlepiej jest to widoczne w unijnych dopłatach bezpośrednich, których uzyskanie zależy m.in. od spełnienia zasad wzajemnej zgodności, dobrych praktyk rolniczych, a niekiedy także od podporządkowania się rygorom tzw. „zazielenienia” i wydzielenia obszarów proekologicznych (EFA). Także drugi filar WPR zawiera różnego typu warunki i wymogi oraz ograniczenia, które w istocie mogą zawęzić krąg rzeczywistych beneficjentów tej formy wydatków publicznych. Wyraża się w tym m.in. dążenie do precyzyjniejszego ich adresowania, a więc

---

<sup>25</sup> Ch.B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in der Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2011; H. Zimmerman, K.D. Henke, M. Broer, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in der Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 11. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2012.

w konsekwencji i racjonalizacji ich ponoszenia. Na rysunku 6 zaznaczono jeszcze trzeci rodzaj wydatków publicznych, których *explicite* nie znajdujemy ani u G. Colma, ani u C.A. Pigou. Pozycja ta odgrywa dosyć ważną rolę, gdy pojawiają się trudności gospodarcze, co bardzo dobrze jest widoczne od roku 2008.

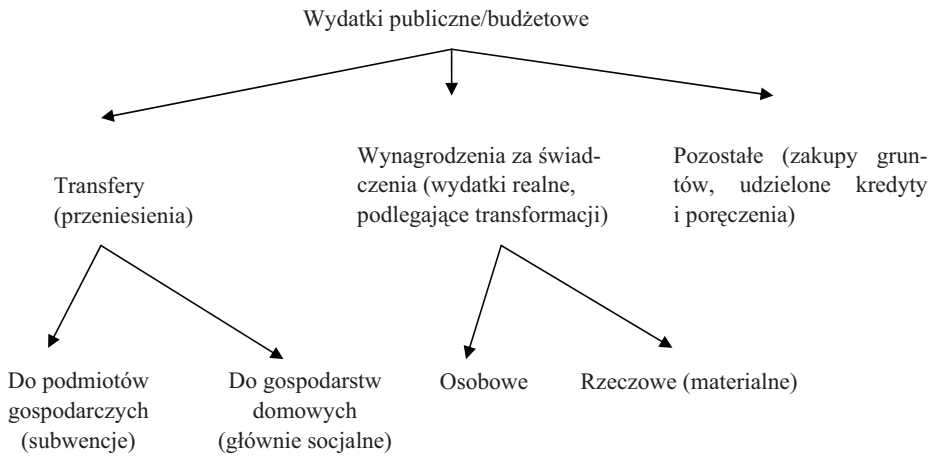
Na rysunku 7 zaprezentowano współczesne rozumienie dochodowych instrumentów fiskalnych. Jak wiadomo, służą one do finansowania wydatków publicznych i w tym sensie pośrednio wpływają na realizację podstawowych funkcji państwa. Poza tym celem czysto fiskalnym mają jednak liczne funkcje pozafiskalne, związane z całokształtem polityki społeczno-gospodarczej. W zasadzie od początku istnienia państw centralne miejsce wśród instrumentów dochodowych zajmują podatki, a więc daniny przymusowe, bez równoważnych bezpośrednich świadczeń przeciwstawnych ze strony władz publicznych dla ich płatników. Bardzo podobny charakter do podatków mają też składki z tytułu ubezpieczeń społecznych. Dlatego często określa się je paropodatkami, chociaż mamy świadomość, że to płatnicy oczekują w przyszłości kontrświadczeń od państwa.

Nie ma natomiast wątpliwości, że zadłużenie publiczne nie wykazuje charakteru przymusowości i ekwiwalentności świadczenia przeciwstawnego. Emitent takiego długu zobowiązuje się natomiast do płacenia jego nabywcom ustalonych odsetek oraz wykupu kwoty nominalnej. Najświeższy kryzys pokazuje, że raczej definitywnie trzeba pożegnać się z przekonaniem, iż dług państwowy nieobciążony jest ryzykiem. Niektóre państwa (np. Francja, Hiszpania) bankrutowały już wielokrotnie. Może to wystąpić także w przyszłości, szczególnie gdy trzeba będzie ujawniać jawne i ukryte zadłużenie publiczne. W UE ma stać się to normalną praktyką już od roku 2016. Przypadnie to na moment dokonywania przeglądu obecnej perspektywy budżetowej Wspólnoty. Prawdopodobnie będzie to miało także określone implikacje dla finansowania WPR po roku 2020.

Na rysunku 7 zaznaczono także „opłaty”. Ta kategoria ma znaczenie głównie dla jednostek samorządu terytorialnego. Odróżniają się one tym od podatków, iż można się uwolnić od obowiązku ich uiszczenia. Przykładowo, pięć gmin w Polsce w ogóle zrezygnowało z pobierania podatku od nieruchomości. Gminy stosują także ulgi w tym podatku, by zachęcić inwestorów prywatnych. Nierzadko przyjmuje to bardzo drastyczną formę w postaci tzw. wyścigu do dna, tzn. konkurowania niskimi podatkami i opłatami lokalnymi oraz liberalnymi regulacjami środowiskowymi, byleby przyciągnąć kapitał zewnętrzny.

Rysunek 6

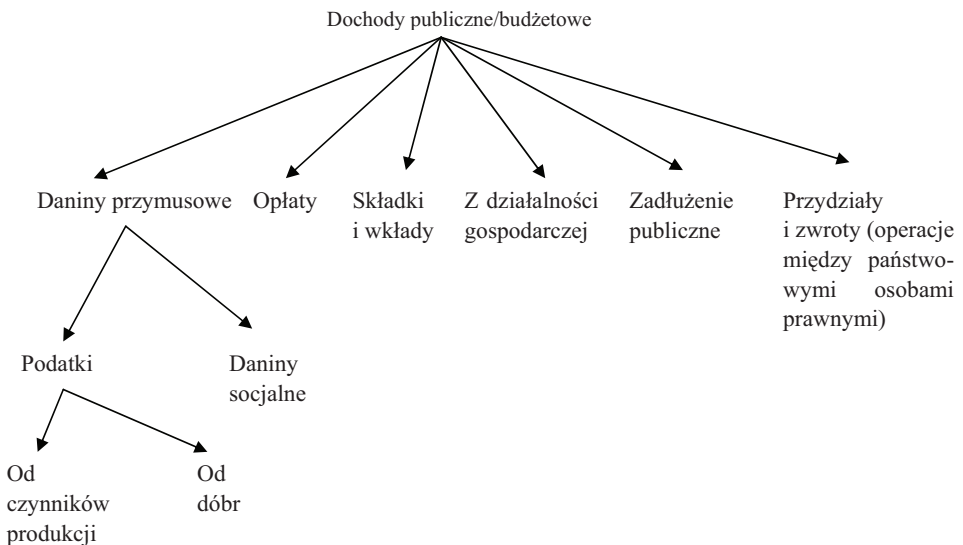
Podział wydatków publicznych wg ich rodzaju



Źródło: opracowanie własne na podstawie: H. Zimmermann, D.K. Henke, K. Broer, *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 11. Auflage, Franz Vahlen Verlag, München 2012.

Rysunek 7

Podział dochodów publicznych wg ich rozwoju



Źródło: jak na rysunku 6.

Samorządy i państwo mogą również uzyskiwać dochody z działalności komercyjnej i/lub quasi-komercyjnej oraz z majątku (np. dywidendy). Na pewno poprawiają one obecną sytuację budżetową, ale z drugiej strony mogą wypychać deficyt poza oficjalne statystyki i owocują praktykami określanymi jako „kapitalizm kolesiów”, a więc prowadzą do nepotyzmu, upartyjniania zarządzania spółkami Skarbu Państwa i komunalnymi, niezasłużonej redystrybucji, deformacji konkurencji oraz pogorszenia efektywności ekonomicznej.

Instrumenty wydatkowe i dochodowe mogą być zorientowane na cele krótkookresowe, mieszczące się w logice procesów i cykli politycznych, oraz na tworzenie ogólnych ram prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej, gdy ich stosowanie regulowane jest w aktach prawnych najwyższej rangi typu konstytucja krajowa lub jej odpowiednik oraz w porozumieniach międzynarodowych, np. w traktatach UE. Instrumenty powyższe bardzo często implikują przepływy pieniężne, co bardzo silnie wiąże je z polityką monetarną banku centralnego. Niekiedy natomiast mają charakter bezpośredniego oddziaływania na zachowanie się aktorów ekonomicznych (różnego typu przepisy, instytucje kontrolne, zalecenia, rekomendacje, mechanizmy szukania kompromisu). Oczywiście, instrumenty budżetowe także można stosować w postaci określonych reguł albo w sposób dyskrecjonalny (aktywny), gdy ich dysponenci mają ustalony zakres swobody. Samodzielne miejsce zajmują natomiast tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury. Ogólnie to narzędzia łagodzące wahania aktywności ekonomicznej, które nie wymagają konieczności podejmowania przez rząd decyzji uznaniowych. Zalicza się do nich przede wszystkim progresywne podatki dochodowe oraz zasiłki dla bezrobotnych. Stabilizatory te działają natychmiast (podstawowa zaleta), ale mają też zasadniczą wadę: mogą tylko łagodzić fluktuacje. W rolnictwie generalnie mało jest przykładów krajów, może poza USA, w których szersze znaczenie odgrywałyby powyższe instrumenty. W polskim rolnictwie praktycznie w ogóle nie mają one zastosowania.

Instrumenty budżetowe zorientowane są na cele polityki finansowej, która jest częścią ogólnej polityki społeczno-gospodarczej. Tradycyjnie zwykło się przyjmować, że cele te koncentrują się wokół:

- alokacji zasobów,
- stabilności aktywności ekonomicznej,
- kwestii związanych z podziałem dochodów i majątku.

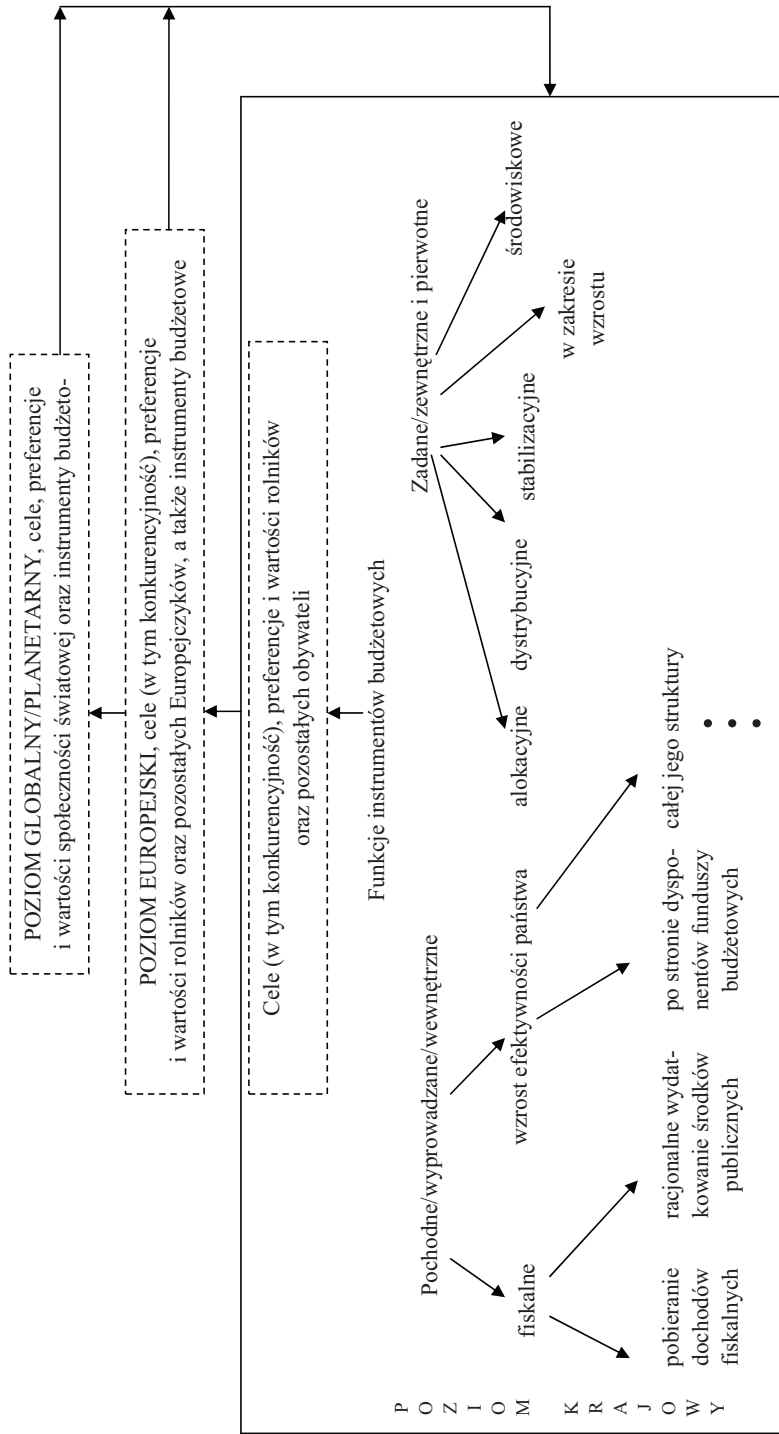
Ich realizacja odbywa się w ramach określonych procedur politycznych, w których kształtuje i wyraża się wola społeczeństwa, a więc jego preferencje. Ich konkretyzacją jest budżet państwa i towarzyszące mu prawne zobowiązania

określonych świadczeń na rzecz obywateli. Okoliczność ta powoduje usztywnienie warunków stosowania instrumentów wydatkowych i dochodowych.

Współczesne ujęcie celów stosowania instrumentów fiskalnych jest jednak znacznie szersze. Generalnie grupuje się je w cele pochodne/wyprowadzane oraz zadane. Te pierwsze dotyczą kwestii czysto fiskalnych (pozyskiwania dochodów i oszczędnego ponoszenia wydatków) oraz wewnętrznej efektywności całego państwa oraz jego agend. Cele zadane z kolei poza ich tradycyjnymi rodzajami obejmują także kwestie związane ze wzrostem gospodarczym oraz ochroną środowiska. Jak poprzednio, cele te są środkami osiągnięcia celów znajdujących się na wyższych poziomach hierarchii cele-instrumenty, co przedstawiono na rysunku 8. Warto zauważyć, że i konkurencyjność jest tylko środkiem realizacji celów społeczno-ekonomicznych o szerszym, bardziej fundamentalnym znaczeniu dla danego kraju, grupy krajów oraz całego globu. Trzeba jeszcze dodać, że instrumenty budżetowe pojawiły się na powyższym rysunku aż na trzech poziomach: krajowym, europejskim i globalnym. Jest to zgodne z koncepcją federalizmu fiskalnego i oznacza m.in., że – w zasadzie – np. subsydiowanie ze środków europejskich powinno przede wszystkim służyć do rozwiązywania problemów transeuropejskich, a więc internalizacji efektów zewnętrznych i dostarczenia dóbr publicznych o znaczeniu ponadkrajowym. Odzwierciedla się w tym znana zasada subsydiarności. Z drugiej jednak strony subsydia te nie powinny naruszać wewnątrzunijnej konkurencji, co implikuje m.in. jakąś sensowność zmniejszenia różnic stawek płatności bezpośrednich na 1 ha UR we Wspólnocie.

Rysunek 8

Instrumenty budżetowe w hierarchii celów, preferencji i wartości oraz w kontekście konkurencyjności



Źródło: opracowanie własne.

Dotychczas rozważaliśmy instrumenty budżetowe w sposób izolowany. W rzeczywistości stosuje się je łącznie, tworząc z nich rozmaite kombinacje. To bardzo utrudnia ocenę skuteczności każdego z nich branego z osobna. Problem w praktyce komplikuje się jeszcze przez to, że polityka budżetowa w określonym sektorze gospodarki, np. w rolnictwie, nie może być odrywana od całości kształtu prowadzonej polityki fiskalnej i monetarnej państwa, a ostatnio także od polityki makroostrożnościowej dotyczącej banków. Silne współzależności polityki makroekonomicznej w układzie międzynarodowym nakazują również konieczność analizowania instrumentów budżetowego oddziaływania na rolnictwo krajowe w konwencji gospodarki otwartej. Okaże się wtedy m.in., jak pokazali to G.C. Rausser et al., że kluczowy wpływ na współczesne rolnictwo wywiera kurs walutowy i reżim jego kształtowania<sup>26</sup>. Rausser et al. swoich symulacji dokonali na podstawie modelu trójsektorowego, w którym wyróżnili: rolnictwo, makroekonomię (politykę fiskalną i monetarną) oraz zagranicę (eksport i import oraz kurs walutowy). Rozważali przy tym dwa scenariusze: „okres przewagi opodatkowania rolnictwa” i „okres przewagi subsydiowania rolnictwa”. Rozróżnienia tego dokonali na podstawie restrykcyjności polityki pieniężnej oraz możliwości finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny, tj. zakresu jego monetyzacji. Okres pierwszy charakteryzował się bardziej restrykcyjną polityką pieniężną i brakiem monetyzacji deficytu. Natomiast „okres subsydiowania” to trzy lata (1972-1974), w których polityka monetarna była luźna i można było monetyzować do 30% deficytu. Generalnie scenariusz subsydiowania bardziej sprzyjał rolnictwu amerykańskiemu<sup>27</sup>. Co nie mniej ważne, okazało się, że w scenariuszu subsydiowania całkowite koszty interwencji publicznej w rolnictwie (suma bezpośrednich wydatków budżetowych, innych wydatków oraz kosztów alternatywnych interwencji publicznej) były 4-5 razy niższe w stosunku do scenariusza opodatkowania. Równocześnie Rausser et al. bardzo mocno podkreślali, że polityka fiskalna i monetarna z reguły działają w krótkim okresie, natomiast w okresie długim podstawowe znaczenie ma jednak polityka rolna. Dzieje się tak m.in. z powodu znanej neutralności pieniądza. Ustalenia te są nadal aktualne, gdyż ultraluźna polityka pieniężna czołowych banków cen-

---

<sup>26</sup> G.C. Rausser, J.A. Chalfant, H.A. Love, K.G. Stamoulis, *Macroeconomic Linkages, Taxes, and Subsidies in the U.S. Agricultural Sector*, „American Journal of Agricultural Economics”, May 1986.

<sup>27</sup> Do podobnych wniosków doszli także B.N. Denis i T.B. Işcan w artykule pt. *Agricultural Distortions, Structural Change and Economic Growth: A Cross-Country Analysis*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 93, no. 3, 2011. Ekonomści ci jednak stosowali regresję wzrostu, udowadniając, że przewaga subsydiowania rolnictwa nad jego opodatkowaniem przyspieszyła ogólną dynamikę PKB oraz TFP w tym sektorze.



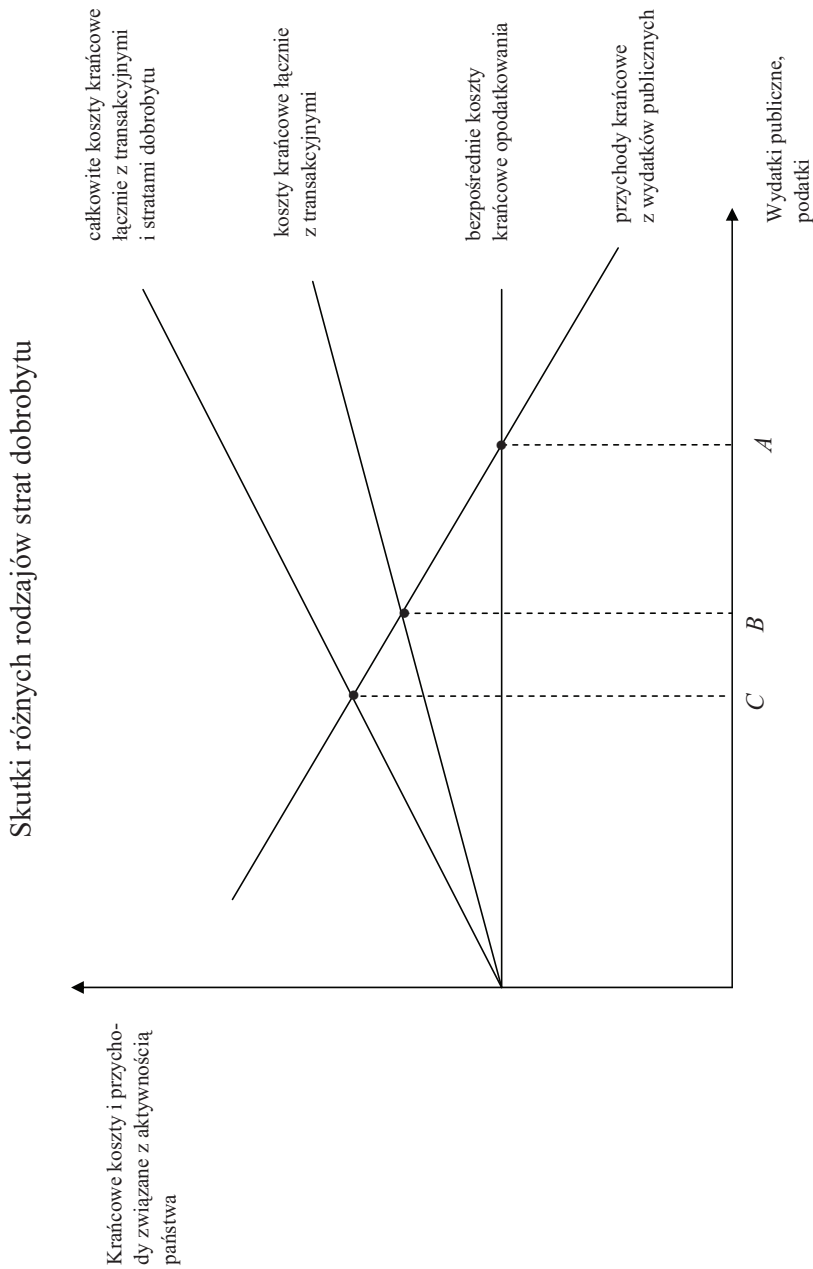
tralnych wyczerpuje swoje możliwości wpływania na poprawę koniunktury gospodarczej. Trzeba w końcu sięgnąć po narzędzia ze sfery realnej (konsolidacja fiskalna, reformy strukturalne, zmiana stylów życia i konsumpcji), ale te napotykają opór ze strony społeczeństw Zachodu.

Subsydia rolne i transfery społeczne na rzecz rolników muszą być jednak w jakiś sposób sfinansowane. W grę wchodzi tu podatki, deficyt budżetowy oraz ewentualnie jakaś pośrednia monetyzacja tego ostatniego przez bank centralny, gdyż bezpośrednia z reguły współcześnie bywa prawnie zakazana, chociaż na różne sposoby próbuje się omijać zakazy. Każda z tych form ma także swój koszt alternatywny i ma związek z konkurencyjnością w tym sensie, że *per saldo* w skali całej gospodarki narodowej można by było ją poprawić, gdyby dokonano międzysektorowej realokacji zasobów<sup>28</sup>. Jasno z tego wynika, że subsydiowanie dowolnego sektora gospodarki powinno być analizowane jednocześnie w pierwszym rzędzie z pozyskaniem dochodów podatkowych do tego celu służących. Inaczej mówiąc, decyzje o wydatkach publicznych muszą być podejmowane jednocześnie z rozstrzygnięciami co do nakładanych podatków. Idealnie byłoby, gdyby procedurę tę dało się połączyć z analizą zmian dobrobytu. Konwencję taką zaprezentowano na rysunku 9. Wynika z niego, że jeśli pomija się straty dobrobytu i koszty transakcyjne, optymalna wielkość budżetu (dochodów i wydatków, a więc w jakimś zakresie stan jego zrównoważenia) opisana jest przez punkt A. Uwzględnienie samych tylko kosztów transakcyjnych związanych z poborem podatków punkt równowagi przesuwają w lewo do położenia B. Jeśli do powyższych kosztów dodamy jeszcze straty dobrobytu wywołane przez podatki, optymalne rozmiary dochodów i wydatków publicznych ulegają dalszej redukcji, do punktu C.

---

<sup>28</sup> Stosunkowo najlepiej rozpoznane są kwestie związane z kosztami podatkowymi gromadzenia funduszy publicznych na rzecz różnego typu interwencji rządowych. W szczególności ważne są w tym obszarze następujące prace: J.M. Alston, B.H. Hurd, *Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 72, no. 1, February 1990; E.K. Browning, *The Marginal Cost of Public Funds*, „Journal of Political Economy”, vol. 84, no. 2, 1976; E.K. Browning, *On the Marginal Welfare Cost of Taxation*, „The American Economic Review”, vol. 77, no. 1, March 1987; E.K. Browning, *The Marginal Cost of Redistribution*, „Public Finance Quarterly”, vol. 21, no. 1, January 1993; A. Dixit, J. Londregan, *Redistributive Politics and Economic Efficiency*, „American Political Science Review”, vol. 89, no. 4, December 1995; A.C. Harberger, *Principles of Efficiency. The Measurement of Waste*, „The American Economic Review”, vol. 54, no. 3, Papers and Proceedings of the Seventy-sixth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1964.

Rysunek 9



Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Brümmelhoft, *Finanzwissenschaft, 10. Auflage, Oldenburg Verlag, München 2011.*

Efekty dochodowe, cenowe i substytucyjne powodowane przez podatki występujące także przy subsydiach oraz koszty administracyjne i transakcyjne związane z tymi instrumentami plus kapitalizacja i wyciek wsparcia budżetowego oraz unikanie podatków, oszustwa z nimi związane, które dotyczą także subsydiów, działalność w szarej strefie i/lub w rajach podatkowych to podstawowe źródła strat dobrobytu. Równocześnie jednak te dwa instrumenty fiskalne mogą poprawić dobrobyt przez internalizację efektów zewnętrznych i dostarczanie dóbr publicznych oraz bardziej zrównoważoną redystrybucję dochodów. Jak widzimy, problem konkurencyjności znajduje się tu na dalszym planie, chociaż w logicznym związku z bardziej fundamentalnymi kategoriami społeczno--ekonomicznymi. W tym kontekście warto zatem bardziej się koncentrować na zmianach dobrobytu, przy wszystkich zastrzeżeniach co do merytorycznego jego znaczenia i możliwości kwantyfikacji. Jako punkt wyjścia, do dalszych poszukiwań można przyjąć tu ogólną formułę zaproponowaną przez A.E. Boardmana et al<sup>29</sup>:

$$\Delta W = \gamma_c \Delta CS + \gamma_p \Delta \pi + \gamma_f \Delta FS + \gamma_g \Delta GS$$

gdzie:

- $\Delta CS$  – zmiana nadwyżki konsumenta,
- $\Delta FS$  – zmiana nadwyżki przypadającej czynnikom produkcji (renta Ricardo),
- $\Delta GS$  – zmiana nadwyżki sektora rządowego (wpływ netto na budżet państwa),
- $\Delta \pi$  – zmiana nadwyżki producenta w postaci zysków,
- $\Delta W$  – sumaryczna zmiana dobrobytu,
- $\gamma_c, \gamma_p, \gamma_f, \gamma_g$  – wagi.

Musimy mieć jednak świadomość, iż ekonomia dobrobytu to bardzo optymistyczna perspektywa patrzenia na polityków, biurokratów i pozostałych aktorów ekonomicznych, którzy mają się kierować głównie interesem wspólnym, konkretyzowanym w jakimś typie funkcji dobrobytu społecznego. Tymczasem politycy i pozostali uczestnicy życia społeczno-ekonomicznego mają swoje egoistyczne cele i dążenia. Implikuje to konieczność poszukiwania jeszcze innych koncepcji analizowania i oceniania skutków stosowania instrumentów budżetowych, a więc sięgania m.in. do dorobku teorii wyboru publicznego, polityki publicznej, politologii czy ekonomii i finansów behawioralnych oraz ekonomii politycznej<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> A.E. Boardman, D.H. Greenberg, A.R. Vining, D.L. Weimer, *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*, Fourth Edition, Pearson Hall, New York 2011.

<sup>30</sup> J.G. Backhaus, R.E. Wagner (General Editors), *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, New York 2005; C.B. Blankart, *Öffentliche...*, op. cit.; H.H. Ulbrich, *Public Finance in Theory and Practice*, Second Edition, Routledge, London and New York 2011.

\* \*

\*

Konkurencyjność to złożona, niejednoznaczna i wielowymiarowa kategoria. Jej poziom, dynamika i tendencje kształtowania się są wielorako uwarunkowane. W syntezie tematu piątego koncentrowano się jednak tylko na jej aspektach budżetowych. Relacje między instrumentami wydatkowymi i dochodowymi a konkurencyjnością są nadzwyczaj skomplikowane. Instrumenty budżetowe bowiem zorientowane są równocześnie na cele alokacyjne, stabilizacyjne, redystrybucyjne, środowiskowe i ze sfery wzrostu oraz przemian strukturalnych. Już ta okoliczność powoduje różnego typu napięcia i wymienności w wymiarze instrumenty–cele. Komplikuje się to dodatkowo przez fakt, iż same instrumenty budżetowe bywają także narzędziami konkurowania. Sprawą nie mniej ważną jest również i to, że wydatki i dochody budżetowe powinny być środkami osiągnięcia bardziej fundamentalnych celów społeczno-ekonomicznych zgodnie z zasadą subsydiarności. To implikuje, iż konkurencyjność także jest zaledwie narzędziem realizacji powyższych celów. Cały czas trzeba jednak pamiętać o tym, że i instrumenty budżetowe, i konkurencyjność, i fundamentalne cele oraz dominujące wartości tworzą układ dynamiczny, ale zarazem hierarchiczny, w którym poziom krajowy jest jego podstawą, a na samym szczycie znajdują się kwestie ogólnoświatowe. Do tego dochodzą jeszcze różnego typu sprzężenia zwrotne oraz wyprzedzające. Między poziomami przepływają strumienie materialne, finansowe, osobowe i informacyjne. Kraje oraz ich grupy znajdują się przy tym na różnym poziomie rozwoju, mają odmienne uwarunkowania, aspiracje i systemy wartości. Stąd też atrakcyjne teoretycznie formuły teorii dobrobytu i funkcji dobrobytu społecznego do analizowania współzależności między budżetem a konkurencyjnością są zaledwie punktem wyjścia do poszukiwania koncepcji bardziej dojrzałych i dostosowanych do aktualnych i przyszłych realiów.

## Literatura:

1. Adamczyk J., *Działania normalizacyjne w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2011.
2. Alston J.M., Hurd B.H., *Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 72, no. 1, February 1990.
3. Alston M.J., James S.J., *The incidence of agricultural policy*, [w:] B.L. Gardner and G.C. Rauser (red.), *Handbook of Agricultural Economics*, Elsevier, North Holland 2002.
4. Backhaus J.G., Wagner R.E. (General Editors), *Handbook of Public Finance*, Kluwer Academic Publishers, New York 2005.
5. Bartling H., Luzius F., *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2008.
6. Barton D., *Capitalism for the Long Term*, „Harvard Business Review”, March 2011.
7. Berendson H., Henschke H.U., Wildraut Ch., *Optionen zur Stärkung der Wettbewerbsposition der heimischen Agrarwirtschaft*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 84, No. 1, Mai 2006.
8. Blankart Ch.B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in der Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2011.
9. Boardman A.E., Greenberg D.H., Vining A.R., Weimer D.L., *Cost-Benefit Analysis. Concepts and Practice*, Fourth Edition, Pearson Hall, New York 2011.
10. Browning E.K., *On the Marginal Welfare Cost of Taxation*, „The American Economic Review”, vol. 77, no. 1, March 1987.
11. Browning E.K., *The Marginal Cost of Public Funds*, „Journal of Political Economy”, vol. 84, no. 2, 1976.
12. Browning E.K., *The Marginal Cost of Redistribution*, „Public Finance Quarterly”, vol. 21, no. 1, January 1993.
13. Brümmerhoff D., *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, Oldenbourg Verlag, München 2011.
14. Czyżewski B., *Renty ekonomiczne w gospodarce żywnościowej w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.
15. Denis B.N., İşcan T.B., *Agricultural Distortions, Structural Change and Economic Growth: A Cross-Country Analysis*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 93, no. 3, 2011.
16. Dixit A., Londregan J., *Redistributive Politics and Economic Efficiency*, „American Political Science Review”, vol. 89, no. 4, December 1995.
17. Donges J.B. Freytag A., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage, Lucius & Lucius UTB, Stuttgart 2009.

18. Fałkowski J., Olper A., *Political competition and policy choices: the evidence from agricultural protections*, „Agricultural Economics”, vol. 45, no. 2, 2014.
19. Floyd E.J., *The effects of farm price supports on the return to land labour in agriculture*, „Journal of Political Economy”, vol. 73, 1965.
20. Galko E., Jayet P-A., *Economic and environmental effects of decoupled agricultural support in the EU*, „Agricultural Economics”, vol. 42, no. 5, September 2011.
21. Grote U., Deblitz C., Stegmann S; *Vollkosten, Umweltstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit – Fallstudienenergebnisse für ausgewählte Agrarhandelsprodukte aus Brasilien, Deutschland und Indonesien*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 79, No. 2, März, 2001.
22. Hadryjańska B., *Kształtowanie przewagi konkurencyjnej w przedsiębiorstwach mleczarskich*, SERiA, Roczniki Naukowe, t. XII, z. 3, 2010.
23. Hagemann M., Francksen T., Taube F., *Bewertung von Futterbausystemen auf Geeststandorten aus ökologischer und ökonomischer Sicht – Bestimmung eines Öko-Effizienzmaßes*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 88, No. 3, Dezember 2010.
24. Harberger A.C., *Principles of Efficiency. The Measurement of Waste*, „The American Review”, vol. 54, no. 3, Papers and Proceedings of the Seventy-sixth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1964.
25. Heissenhuber A., Lippert Ch., *Multifunktionalität und Wettbewerbsverzerrungen*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 49, H. 7, 2000.
26. Henning Ch.H.C.A., *The show must go on: Zur politischen Ökonomie der Ländlichen Entwicklungspolitik in der EU*, „Agrarwirtschaft”, vol. 54, no. 4, 2005.
27. Henning Ch.H.C.A., Brockmeier M., *Die Logik der europäischen Agrarpolitik: Politische Macht oder ökonomische Gesetzmäßigkeiten*, „Agrarwirtschaft”, vol. 57, no. 3/4, 2008.
28. Henrichsmeyer W., Witzke H.P., *Agrarpolitik. Band 2: Bewertung und Willensbildung*, Verlag Ergon Ulmer, Stuttgart 1994.
29. Heywood A., *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
30. Jedynek P., *Systemowe zarządzanie społeczną odpowiedzialnością organizacji*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2011.
31. Klomp J., de Haan J., *Conditional Election and Partisan Cycles in Government Support to the Agricultural Sector: An Empirical Analysis*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 95, no. 4, 2013.
32. Köhne M., *Perspektiven der landwirtschaftlichen Betriebslehre*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 50, H.4, 2001.
33. *Kompendium wiedzy o konkurencyjności* (red. nauk. M. Gorynia, E. Łażniewska), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

34. *Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro* (red. nauk. N. Daszkiewicz), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
35. Krupski R., *Rozwój szkoły zasobowej zarządzania strategicznego*, „Przegląd Organizacji”, nr 4, 2012.
36. Langbehn C., *Der landwirtschaftliche Unternehmer Anforderungen und Chancen bei zunehmendem Wettbewerb*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 49, H. 3/4, 2000.
37. Macias J., *Nowe koncepcje przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 9, 2008.
38. Marcinkowska M., *Spoleczna odpowiedzialność przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, nr 12, 2010.
39. Meyer Ch., Kirby J., *Runaway Capitalism*, „Harvard Business Review”, January-February 2012.
40. Misala J., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
41. Niezgodna D., *Metodologiczne aspekty przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, SERiA, Roczniki Naukowe, t. X, z. 1, 2008.
42. Obłój K., *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
43. Olper A., Fałkowski J., Swinnen J., *Political Reforms and Public policy: Evidence from agricultural and Food Policies*, „The World Bank Economic Review”, vol. 28, no. 1, 2013.
44. Oppenheimer J., *Principles of Politics. A rational choice theory guide to politics and Social Justice*, Cambridge University Press, New York 2012.
45. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wydanie III, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
46. Paarlberg R., *The Political Economy of American Agricultural Policy: Three Approaches*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 71, no. 5, 1989.
47. Pawlak K., Poczta W., *Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
48. Pierścionek Z., *Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
49. Pindelski M., *Etyka, CSR i CSV w orientacjach strategicznych*, „Przegląd Organizacji”, nr 2, 2012.
50. *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach* (red. nauk. E. Urbanowska-Sojkin), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
51. Polowczyk J., *Przewaga konkurencyjna – trwała czy tymczasowa?*, „Przegląd Organizacji”, nr 6, 2011.
52. Porter E.M., Kramer R.M., *Creating Shared Value*, „Harvard Business Review”, January-February 2011.



53. Rausser G.C., Chalfant J.A., Love H.A., Stamoulis K.G., *Macroeconomic Linkages, Taxes, and Subsidies in the U.S. Agricultural Sector*, „American Journal of Agricultural Economics”, May 1986.
54. Rausser G.C., Swinnen J., Zusman P., *Political Power and Economic Policy*, Cambridge University Press, New York 2013.
55. Rokita J., *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
56. Rosen H.S., Gayer T., *Public Finance*, Ninth Edition, McGraw-Hill – International Edition, New York 2010.
57. Sackrey Ch., Schneider G., Knoedler J., *Introduction to Political Economy*, Sixth Edition, Economic Affairs Bureau, Inc., Boston 2010.
58. Schaper Ch., Deimel M., Theuvsen L., *Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit „Erweiterter Familienbetriebe” – Ergebnisse einer Betriebsleiterbefragung*, „German Journal of Agricultural Economics”, vol. 60, no. 1, 2011.
59. Streit M.E., *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 6. Auflage, Lucius & Lucius UTB, Stuttgart 2004.
60. Swinnen J., Vandeplass A., *Market power and rents in global supply chain, The New Landscape of Global Agriculture*, Proceedings of the 27th Conf. of International Association of Agricultural Economist 2010.
61. Ulbrich H.H., *Public Finance in Theory and Practice*, Second Edition, Routledge, London and New York 2011.
62. Urbanowska-Sojkin E., Banaszyk P., Witczak H., *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
63. von Alvensleben R., Koester U., Langbehn C., *Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft*, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 79, No. 2, Mai 2001.
64. von Witzke H., *Komparative Kostennachteile: Agrar – und Ernährungsgüterproduktion von Entwicklungsländern im internationalen Wettbewerb*, „Agrarwirtschaft”, Jg. 52, H. 6, 2003.
65. Woll A., *Volkswirtschaftslehre*, 16. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2011.
66. Zimmerman H., Henke K.D., Broer M., *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in der Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft*, 11. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2012.



## 2. Wydatki budżetowe a konkurencyjność rolnictwa

Tytułowy problem zostanie przedstawiony w oparciu o Wspólną Politykę Rolną. Ocena oddziaływania WPR na konkurencyjność sektora rolnego oraz na dobrobyt jej beneficjentów i wszystkich mieszkańców UE jest bardzo trudna. Naturalnie, oddziaływanie WPR nie ogranicza się jedynie do obszaru Wspólnoty, lecz ma także wpływ na sektor rolny oraz dobrobyt na całym świecie.

Z uwagi na to, iż obecnie to płatności bezpośrednie są najważniejszym elementem Wspólnej Polityki Rolnej, w niniejszym rozdziale skupiono się jedynie na prezentacji wybranych wyników badań dotyczących właśnie tego instrumentu WPR.

Znaczenie płatności bezpośrednich i ich wpływ na sektor rolny w zależności od tego, czy są powiązane z produkcją, czy nie jest przedmiotem wielu badań. Najwięcej z nich dotyczy wpływu płatności niezwiązanych z produkcją na decyzje produkcyjne rolników<sup>1</sup>. Wyniki badań J.G. Webera i N. Key wskazują na neutralność tego rodzaju płatności względem wielkości produkcji<sup>2</sup>. Natomiast badania H. Törmä i H. Lehtonen, dotyczące wpływu wprowadzenia płatności oddzielonych od produkcji na wielkość produkcji w Finlandii, pokazują, iż tego rodzaju wsparcie oznacza – w przypadku tego kraju, który charakteryzuje się bardzo wysokimi kosztami produkcji rolnej – spadek produkcji<sup>3</sup>.

Inaczej wyglądają wyniki badań przeprowadzonych przez A. Kazukauskasa, C. Newmana i J. Sauera, z których wynika, iż płatności oddzielone od produkcji mają pozytywny i znaczący wpływ na produktywność<sup>4</sup>. Natomiast w przypadku badań M. Rizova, J. Pokrivcaka i P. Ciaiana wykazano, iż wpływ płatności oddzielonych od produkcji jest bardzo zróżnicowany. Pozytywny wpływ odnotowano w mniej rozwiniętych państwach UE. Wzrost produktywności odbywał się tu poprzez kanał kredytowy, prowadząc do zmniejszenia ograniczeń w dostępności kredytów<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Badania te dotyczą zarówno UE, jak i USA, gdzie również stosowane są płatności oddzielone od produkcji. Ocena wpływu amerykańskich płatności na decyzje produkcyjne znajduje się m.in. w pracy: B.K. Goodwin, A.K. Mishra, *Another Look at Decoupling: Additional Evidence on the Production Effects*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 87, no. 5, 2005.

<sup>2</sup> Badania dotyczyły wprowadzenia w USA płatności oddzielonych od produkcji dla roślin oleistych – J.G. Weber, N. Key, *How much Do Decoupled Payments Affect Production? An Instrumental Variable Approach with Panel Data*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 94, no. 1, 2012.

<sup>3</sup> H. Törmä, H. Lehtonen, *Macroeconomic and welfare effects of the CAP reform and further decoupling of agricultural support in Finland: A CGE modelling approach*, „Food Economics – Acta Agriculturae Scandinavica”, Section C, vol. 6, no. 2, 2009.

<sup>4</sup> A. Kazukauskas, C. Newman, J. Sauer, *The impact of decoupled subsidies on productivity in agriculture: a cross-country analysis using microdata*, „Agricultural Economics”, vol. 45, 2014.

<sup>5</sup> M. Rizov, J. Pokrivcak, P. Ciaian, *CAP Subsidies and the Productivity of EU Farms, Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States*, Working Paper no. 37, 2013.

Warto przy tym zaznaczyć, iż istotne jest również to, kto faktycznie jest uprawniony do otrzymywania wsparcia oddzielonego od produkcji. Badania A. Carpentiera, A. Gohina i Ch. Heinzela dowodzą, iż przyznawanie płatności aktywnym rolnikom, a nie właścicielom ziemi, ma większy wpływ na decyzje produkcyjne<sup>6</sup>.

Natomiast analiza przeprowadzona przez C.M. O'Toole'a i Th. Hennessy pokazuje, iż pośrednio, poprzez oddziaływanie na zdolność do inwestowania, ten rodzaj płatności może wpływać na wzrost produkcji<sup>7</sup>.

Uważa się, iż płatności bezpośrednie oddzielone od produkcji ograniczają ryzyko dochodowe i zmniejszają zagrożenie bankructwem<sup>8</sup>. Zmniejszenie tego ryzyka powinno sprzyjać zwiększeniu skłonności do podejmowania decyzji produkcyjnych związanych z ryzykiem, a w tym decyzji o realizacji projektów inwestycyjnych. Jednocześnie płatności mogą zwiększać dostępność kredytów, zapewniając kredytobiorcom pewność stałego napływu dochodów niezależnych od ryzyka produkcyjnego i rynkowego.

Jednakże badania empiryczne przeprowadzone przez V. Galleranigo i innych wskazują, iż wpływ płatności bezpośrednich na decyzje rolników jest niewielki, choć faktycznie łagodzą one problem ograniczonej dostępności do kredytów<sup>9</sup>. Również doświadczenia nowych państw członkowskich po wprowadzeniu płatności bezpośrednich wskazują, co wynika m.in. z badań dotyczących Litwy przeprowadzonych przez L. Latruffe i innych, że wprowadzenie płatności bezpośrednich miało znaczący pozytywny wpływ na skalę zainteresowania rolników zwiększeniem powierzchni ich gospodarstw rolnych<sup>10</sup>.

Natomiast badania D.R. Justa i J.D. Kropp wskazują, iż płatności oddzielone od produkcji wpływają również na sposób i skalę wykorzystania czynnika ziemia (co zazwyczaj jest wynikiem zmian dotyczących decyzji produkcyjnych)<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> A. Carpentier, A. Gohin, Ch. Heinzl, *Production Effects of Direct Payments to Active Farmers: a Microeconomic Dynamic and Stochastic Analysis*, Paper prepared for the 123rd EAAE Seminar, Dublin, February 23-24, 2012.

<sup>7</sup> C.M. O'Toole, Th. Hennessy, *Do decoupled payments affect investment financing constraints? Evidence from Irish agriculture*, Trinity Economics Papers, Working Paper No. 0113, 2013.

<sup>8</sup> J. Vercammen, *Farm bankruptcy risk as a link between direct payments and agricultural investment*, „European Review of Agricultural Economics”, vol. 34, no. 4, 2007.

<sup>9</sup> V. Gallerani, S. Gomez-y-Paloma, M. Raggi, D. Viaggi, *Investment Behaviour in Conventional and Emerging Farming Systems under Different Policy Scenarios*, JRC Scientific and Technical Report Institute for Prospective and Technological Studies, Luxembourg 2008.

<sup>10</sup> L. Latruffe, S. Davidova, E. Douarin, M. Gorton, *Farm Expansion in Lithuania after Accession to the EU: The Role of CAP Payments in Alleviating Potential Credit Constraints*, „Europe-Asia Studies”, vol. 62, no. 2, 2010.

<sup>11</sup> D.R. Just, J.D. Kropp, *Production incentives from static decoupling: land use exclusion restrictions*, „American Journal Agricultural Economics”, vol. 95, no. 5, 2013.

Płatności oddzielone od produkcji można uznać za swego rodzaju instrument ochrony przed ryzykiem. C.M. O’Toole i Th. Hennessy mierzą tę ochronę przed ryzykiem (*Risk Protection* – RP) jako iloraz łącznej kwoty płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji (*Single Farm Payment* – SFP) i dochodu netto (*Income*):

$$RP = \frac{SFP}{Income}$$

Im wyższy poziom tego wskaźnika, tym większa część dochodu uzyskiwanego przez gospodarstwo rolne jest pozbawiona ryzyka związanego z działalnością rolniczą. Jednakże należy pamiętać, że choć dochód ten jest wolny od ryzyka, to nie musi być wykorzystany przynajmniej w części do realizacji projektów inwestycyjnych. Równie dobrze może być wykorzystany na bieżące potrzeby gospodarstwa rolnego lub rodziny rolniczej. Badania dotyczące wykorzystania dopłat otrzymywanych w 2008 r. w ramach systemu jednolitej płatności na gospodarstwo (tzw. SPS), stosowanego głównie w państwach UE-15, wskazują, iż przeciętnie 82% tych środków przeznaczono na pokrycie bieżących wydatków gospodarstwa rolnego, a jedynie 14% na inwestycje<sup>12</sup>.

Warto jednak podkreślić, iż według deklaracji rolników aż 62% inwestycji planowanych w okresie 2014-2020 zostanie sfinansowanych głównie z dochodów gospodarstwa rolnego, które w znacznej części pochodzą właśnie z płatności bezpośrednich<sup>13</sup>.

Jak już wspomniano, to oddzielenie części dochodu od ryzyka prowadzonej działalności sprawia, że z punktu widzenia kredytobiorców jest to dochód pewny i stabilny, co prowadzi do zmniejszenia ograniczeń w dostępności kredytów. Dotyczy to przede wszystkim małych i średnich gospodarstw, które cechują się najbardziej utrudnionym dostępem do finansowania poprzez kredyty<sup>14</sup>.

W przypadku państw UE wskaźnik ochrony przed ryzykiem kształtuje się na bardzo zróżnicowanym poziomie w poszczególnych latach (tabela 1). Należy przy tym jednakże pamiętać, iż są to dane uśrednione dla całego sektora rolnego w tych krajach. Co więcej, oddziaływanie wsparcia oddzielonego od produkcji na poziom ograniczenia dostępu do kredytów ma różne znaczenie dla poszczególnych typów gospodarstw rolnych, gdyż cechują się one odmienną strategią inwestycyjną<sup>15</sup>.

Jednakże uzależnienie kondycji finansowej od wsparcia publicznego nie jest pozytywnym zjawiskiem. Choć wsparcie to ogranicza ryzyko rynkowe, to

---

<sup>12</sup> M. Lefebvre, K. de Cuyper, E. Loix, D. Viaggi, S. Gomez-y-Paloma, *European farmers’ intentions to invest in 2014-2020: survey results*, JRC Science and Policy Reports, Luxembourg 2014.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> P. Ciaian, J.F. Swinnen, *Credit market imperfections and the distribution of policy rents*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 91, no. 4, 2009.

<sup>15</sup> C.M. O’Toole, Th. Hennessy, *Do decoupled payments...*, op. cit.

jednak wprowadza nowy rodzaj ryzyka związanego ze zmianami w polityce państwa. Rolnicy są w tej sytuacji uzależnieni od zmian decydentów politycznych do wspierania rolnictwa. Co więcej, nie chodzi tu jedynie o decyzje podejmowane na szczeblu krajowym czy UE, ale także na poziomie światowym w ramach negocjacji WTO. Dowodem na to, iż ryzyko związane ze wsparciem publicznym występuje, są zmiany w polityce rolnej UE. Choć nie są one wprowadzane z dnia na dzień, to jednak w przypadku niektórych podmiotów mogą oznaczać konieczność wdrożenia znacznych zmian w realizowanym modelu biznesowym, a nawet całkowitą zmianę strategii działania.

Badania dotyczące wpływu wsparcia dochodów na konkurencyjność rolnictwa wskazują na to, iż tego typu instrumenty polityki rolnej zniekształcają rynkowe mechanizmy podejmowania decyzji dotyczących alokacji zasobów. Wykazano również negatywny wpływ tego rodzaju wsparcia na konkurencyjność rolnictwa, choć faktycznie poprzez zmniejszenie problemu ograniczonego dostępu do kredytów może ono ułatwiać podejmowanie inwestycji służących poprawie wyników ekonomicznych gospodarstwa<sup>16</sup>.

W UE silne uzależnienie poziomu dochodów rolniczych od wsparcia publicznego dotyczy niemal wszystkich państw Wspólnoty, co należy uznać za przejaw słabości Europejskiego Modelu Rolnictwa<sup>17</sup>. Wyjątkiem jest Holandia, w przypadku której dopłaty do działalności operacyjnej w ostatnich latach sięgały jedynie 15% wartości dodanej netto (tabela 1).

Warto również porównać poziom obu wskaźników – relacji SE605 (dopłaty do działalności operacyjnej) do SE415 (wartość dodana netto) oraz SE630 (płatności „decoupled”) do SE420 (dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego. Relacja SE605 do SE415 pokazuje udział wsparcia udzielanego w ramach WPR (poza wsparciem dotyczącym inwestycji) w wartości dodanej wypracowywanej przez gospodarstwo (powiększonej o dopłaty), zaś relacja SE630 do SE420 przedstawia rolę wsparcia oddzielonego od produkcji w dochodach netto, co umożliwi określenie wpływu kosztów czynników zewnętrznych na poziom ryzyka dochodowego<sup>18</sup>.

W przypadku średniej dla UE-27 poziom obu wskaźników różni się od siebie jedynie o kilka punktów procentowych. Inaczej wygląda to w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład w Austrii wskaźnik SE605/SE415 jest ponad dwukrotnie wyższy niż wskaźnik SE630/SE420. Natomiast w przypadku Danii poziom drugiego ze wskaźników jest kilkakrotnie większy od pierwszego.

---

<sup>16</sup> OECD, *Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture*, OECD Publishing, Paris 2011.

<sup>17</sup> Specyfika Europejskiego Modelu Rolnictwa została szczegółowo omówiona w artykule: St. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski Model Rolnictwa wobec wyzwań globalnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, 2011.

<sup>18</sup> C.M. O’Toole, Th. Hennessy, *Do decoupled payments...*, op. cit.

Dla wyjaśnienia różnic w relacjach między tymi dwoma wskaźnikami w poszczególnych państwach należy przyrzeć się różnicom między poszczególnymi wielkościami służącymi do obliczenia obu wskaźników. Dochód gospodarstwa netto (SE420) jest to wartość dodana netto (SE415) pomniejszona o koszty czynników zewnętrznych (SE365) i powiększona o saldo dopłat i podatków dotyczących działalności inwestycyjnej (SE405). Natomiast poziom dopłat do działalności operacyjnej (SE605) jest sumą nie tylko dopłat oddzielonych od produkcji (SE630), ale również dopłat do produkcji roślinnej (SE610), zwierzęcej (SE615), dopłat do rozwoju obszarów wiejskich (SE624), dopłat do zużycia pośredniego (SE625), dopłat do kosztów czynników zewnętrznych (SE626) i pozostałych dopłat (SE699).

Tabela 1

Relacja dopłat do działalności operacyjnej (SE605) do wartości dodanej netto (SE415) oraz płatności oddzielonych od produkcji (SE630) do dochodu gospodarstwa netto (SE420) w latach 2007-2012 (w proc.)

Państwo	SE605/SE415			SE630/SE420		
	2007	2012	średnia	2007	2012	średnia
Austria	50,6	56,5	58,4	24,7	23,8	26,7
Belgia	28,1	27,5	31,1	24,3	25,1	29,2
Bułgaria	21,6	36,0	36,3	19,6	51,7	38,6
Cypr	31,9	36,4	33,9	16,7	27,1	18,6
Czechy	60,4	63,7	74,3	61,2	95,7	127,4
Dania	35,5	21,8	33,5	1240,6	53,0	267,1
Estonia	48,1	62,7	71,9	21,2	45,3	46,2
Finlandia	125,0	142,9	147,0	44,0	52,5	55,6
Francja	43,4	39,9	47,2	43,8	46,9	58,4
Grecja	38,5	46,9	44,1	31,9	42,3	38,2
Hiszpania	20,3	33,6	31,3	14,3	32,8	26,6
Holandia	14,4	13,7	15,4	26,1	24,4	34,9
Irlandia	77,5	74,2	85,3	63,9	68,6	70,0
Litwa	39,7	48,8	54,0	15,4	33,1	26,8
Luksemburg	60,6	80,7	80,2	41,3	57,6	59,0
Łotwa	65,3	67,3	85,9	14,3	37,4	32,5
Malta	43,8	28,0	38,5	3,4	20,3	13,0
Niemcy	40,9	38,8	47,5	59,7	57,0	81,5
Polska	34,0	44,2	47,6	14,6	30,8	26,3
Portugalia	44,4	45,1	44,4	24,7	22,5	23,2
Rumunia	45,8	27,4	31,0	13,0	20,4	17,1
Słowacja	95,7	100,4	177,3	565,1	-970,2	993,7
Słowenia	77,2	125,1	107,2	39,8	59,5	47,7
Szwecja	68,8	72,8	82,5	82,3	141,9	156,8
Węgry	49,3	48,3	55,6	42,2	50,3	59,1
Wielka Brytania	51,5	48,2	52,3	68,5	63,4	67,4
Włochy	17,2	22,5	20,5	16,3	21,8	19,8
UE-27	35,7	37,7	40,7	31,3	-	33,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN ([http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm)).

Warto zwrócić również uwagę na to, że płatności oddzielone od produkcji wpływają także na skalę zaangażowania czynnika pracy. Jak wskazują badania

M. Ahearn, H. El-Osta i J. Dewbre, płatności oddzielone od produkcji prowadzą do zmniejszenia skali zaangażowania czynnika pracy poza gospodarstwem rolnym<sup>19</sup>.

Istotną kwestią dotyczącą wpływu płatności bezpośrednich na kondycję rolnictwa jest zjawisko kapitalizacji subsydiów<sup>20</sup>. Osłabia ona pozytywne oddziaływanie wsparcia na dochody rolnicze, gdyż oznacza wzrost wartości ziemi rolniczej i innych aktywów trwałych niezbędnych w działalności rolniczej. Jednakże skala i zakres występowania kapitalizacji wsparcia jest trudna do oszacowania.

Analizując znaczenie płatności oddzielonych od produkcji i ich wpływu na konkurencyjność rolnictwa, należy mieć na uwadze fakt, iż ich oddziaływanie różni się nie tylko w zależności od szczegółowych rozwiązań określających funkcjonowanie tego instrumentu, ale nawet ich wpływ jest odmienny w przypadku poszczególnych typów produkcyjnych gospodarstw.

Należy przy tym mieć na uwadze również kwestię kwalifikacji tego instrumentu w ramach negocjacji WTO. Obecnie jest on uznawany za instrument, który nie powoduje zniekształceń w funkcjonowaniu rynku i zaliczany jest do tzw. zielonego koszyka, ale jego zróżnicowany wpływ na rolnictwo nie jest uwzględniany w tej klasyfikacji<sup>21</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż dotychczasowe badania nad wpływem płatności oddzielonych od produkcji pokazują, iż ich oddziaływanie na funkcjonowanie rolnictwa jest wielostronne. Jak wskazują A. Bhaskar i J.C. Beghin, płatności oddzielone od produkcji<sup>22</sup>:

- ograniczają poziom awersji do ryzyka,
- wpływają na decyzje rolników w związku z przyszłymi płatnościami,
- ograniczają ryzyko prowadzonej działalności rolniczej,
- zmniejszają ograniczenia w dostępie do kredytów,
- wpływają na alokację pracy,
- oddziałują na poziom cen i wartość ziemi oraz renty dzierżawnej,
- mogą wpływać na decyzje o wejściu/wyjściu z sektora.

---

<sup>19</sup> M. Ahearn, H. El-Osta, J. Dewbre, *The impact of coupled and decoupled government subsidies on off-farm labor participation of U.S. farm operators*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 88, no. 2, 2006.

<sup>20</sup> Omówienie tego zjawiska oraz obszerny przegląd badań poświęconych ten problemowi zawiera publikacja: J. Kulawik, J. Góral, *Kapitalizacja subsydiów w rolnictwie*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red. nauk.), *Osiągnięcia i wyzwania w gospodarce żywnościowej oraz na obszarach wiejskich w 10 lat po rozszerzeniu UE*, PW 2011-2014, nr 123, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.

<sup>21</sup> A. Gohin, H. Guyomard, C. Le Mouel, *Measuring the degree of decoupling of alternative internal support policy instruments: The green box issue*, Working Paper, INRA – ESR, Rennes 2000.

<sup>22</sup> A. Bhaskar, J. Beghin, *How coupled are decoupled farm payments? A review of coupling mechanisms and the evidence*, Working paper 07021, Iowa State University, Department of Economics, 2007.



Oznacza to, że płatności oddzielone od produkcji są odłączone jedynie od obowiązku prowadzenia określonej produkcji, jednakże nie od wpływu na decyzje produkcyjne i inwestycyjne uzyskujących je rolników. Ta wielostronność i różnorodność wpływu wsparcia bezpośredniego na rolnictwo nie pozwala również na jednoznaczne ustalenie skali i kierunku oddziaływania pomocy na konkurencyjność sektora.

### **Literatura:**

1. Ahearn M., El-Osta H., Dewbre J., *The impact of coupled and decoupled government subsidies on off-farm labor participation of U.S. farm operators*, „American Journal of Agricultural Economics” vol. 88, no. 2, 2006.
2. Bhaskar A., Beghin J., *How coupled are decoupled farm payments? A review of coupling mechanisms and the evidence*, Working paper 07021, Iowa State University, Department of Economics, 2007.
3. Carpentier A., Gohin A., Heinzl Ch., *Production Effects of Direct Payments to Active Farmers: a Microeconomic Dynamic and Stochastic Analysis*. Paper prepared for the 123rd EAAE Seminar, Dublin, February 23-24, 2012.
4. Ciaian P., Swinnen J.F., *Credit market imperfections and the distribution of policy rents*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 91, no. 4, 2009.
5. Gallerani V., Gomez-y-Paloma S., Raggi M., Viaggi D., *Investment Behaviour in Conventional and Emerging Farming Systems under Different Policy Scenarios*, JRC Scientific and Technical Report Institute for Prospective and Technological Studies, Luxembourg, 2008.
6. Gohin A., Guyomard H., Le Mouel C., *Measuring the degree of decoupling of alternative internal support policy instruments: The green box issue*, Working Paper, INRA-ESR, Rennes, 2000.
7. Goodwin B.K., Mishra A.K., *Another Look at Decoupling: Additional Evidence on the Production Effects*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 87, no. 5, 2005.
8. [http://ec.europa.eu/agriculture/rca/database/database\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/agriculture/rca/database/database_en.cfm).
9. Just D.R., Kropp J.D., *Production incentives from static decoupling: land use exclusion restrictions*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 95, no. 5, 2013.
10. Kulawik J., Góral J., *Kapitalizacja subsydiów w rolnictwie*, [w:] A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek (red. nauk.), *Osiągnięcia i wyzwania w gospodarce żywnościowej oraz na obszarach wiejskich w 10 lat po rozszerzeniu UE*, PW 2011-2014, nr 123, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.
11. Kazukauskas A., Newman C., Sauer J., *The impact of decoupled subsidies on productivity in agriculture: a cross-country analysis using microdata*, „Agricultural Economics”, vol. 45, no. 3, 2014.

12. Kowalczyk St., Sobiecki R., *Europejski Model Rolnictwa wobec wyzwań globalnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, 2011.
13. Latruffe L., Davidova S., Douarin E., Gorton M., *Farm Expansion in Lithuania after Accession to the EU: The Role of CAP Payments in Alleviating Potential Credit Constraints*, „Europe-Asia Studies”, vol. 62, no. 2, 2010.
14. Lefebvre M., de Cuyper K., Loix E., Viaggi D., Gomez-y-Paloma S., *European farmers' intentions to invest in 2014-2020: survey results*, JRC Science and Policy Reports, Luxembourg 2014.
15. OECD, *Fostering Productivity and Competitiveness in Agriculture*, OECD Publishing, Paris 2011.
16. O'Toole C.M., Hennessy Th., *Do decoupled payments affect investment financing constraints? Evidence from Irish agriculture*, Trinity Economics Papers, Working Paper no. 0113, 2013.
17. Rizov M., Pokrivcak J., Ciaian P., *CAP Subsidies and the Productivity of EU Farms, Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States*, Working Paper no. 37, 2013.
18. Törmä H., Lehtonen H., *Macroeconomic and welfare effects of the CAP reform and further decoupling of agricultural support in Finland: A CGE modelling approach*, „Food Economics – Acta Agriculturae Scandinavica”, Section C, vol. 6, no. 2, 2009.
19. Vercammen J., *Farm bankruptcy risk as a link between direct payments and agricultural investment*, „European Review of Agricultural Economics”, vol. 34, no. 4, 2007.
20. Weber J.G., Key N., *How much Do Decoupled Payments Affect Production? An Instrumental Variable Approach with Panel Data*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 94, no. 1, 2012.



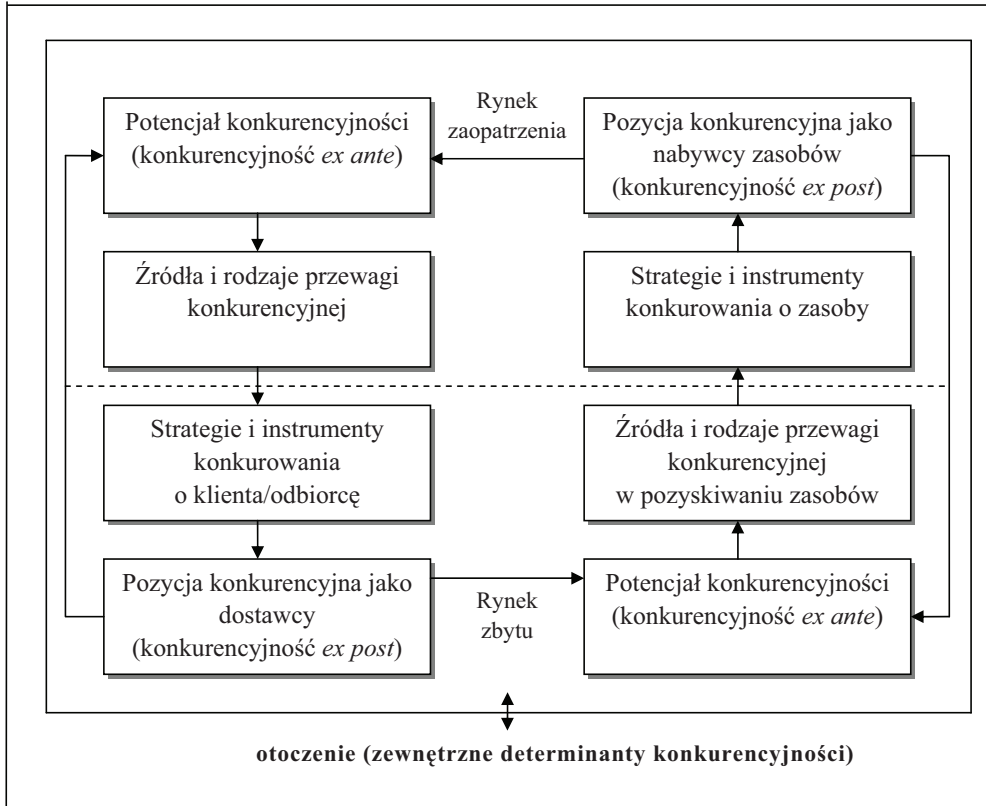
### 3. Dopłaty i dotacje a konkurencyjność gospodarstw rolniczych

Jak to już zaprezentowano w rozdziale pierwszym niniejszej syntezy, punktem wyjścia rozważań dotyczących współzależności między subsydiami a konkurencyjnością na poziomie mikro może być perspektywa potencjału konkurencyjnego, którego składnikiem jest potencjał finansowy. W tym kontekście warto odwołać się do dorobku zarządzania strategicznego organizacjami. W tym celu przeanalizujemy rysunek 1. Widzimy na nim, że konkurencyjność dowolnego przedsiębiorstwa powinna być analizowana i mierzona po stronie sprzedaży wytworzonych w nim produktów i/lub świadczonych usług (na wyjściu) oraz po stronie zaopatrywania się w niezbędne czynniki produkcji (na wejściu). Odniesieniem początkowym dla obydwu tych obszarów analizy jest jakaś konkurencyjność *ex ante*, a etapem końcowym jest konkurencyjność rzeczywista *ex post*. Na rysunku 1 zaznaczono również dwie pętle sprzężeń zwrotnych, aby rozważaniom nadać wymiar dynamiczny. Jeśli mają one charakter wzmocnień dodatnich, przyszła konkurencyjność ma szansę się poprawić. Sprzężenie ujemne z kolei skutkować będzie prawdopodobnie utratą przyszłej konkurencyjności, nawet do pojawienia się luk zamiast przewag w tym zakresie. Organizacja na rysunku 1 przedstawiona została jako układ otwarty, by pokazać determinanty konkurencyjności wynikające z jej interakcji z otoczeniem.

Jak pamiętamy z rozdziału pierwszego syntezy, systemy produkcyjne w rolnictwie są jedną z ważniejszych determinant konkurencyjności gospodarstw rolniczych. Problem polega jednak na tym, jak wbudować w jedną, całościową koncepcję jeszcze wielkość gospodarstw oraz ich efektywność i produktywność. Badacze mają wciąż z tym trudności, chociażby z określeniem korzyści i niekorzyści skali w rolnictwie, co widać, gdy analizuje się zestawienie 1.

W ostatnich latach w analizach krajowej i międzynarodowej konkurencyjności rolnictwa i gospodarstw coraz więcej uwagi zwraca się na kształtowanie się kosztów produkcji oraz jej uwarunkowania lokalizacyjne i siedliskowe. Bardzo silnie rozwija się też nurt, który wśród czynników wpływających na konkurencyjność wymienia jeszcze elementy społeczne i socjologiczne oraz inne niematerialne. Przykładowo, zalicza się do nich: wykształcenie, stosunki pracy, jakość kapitału ludzkiego, style i strategie zarządzania oraz umiejętności kierownicze.

Podstawowe zależności w obszarze konkurencyjności przedsiębiorstw/gospodarstw rolniczych (ujęcie szerokie)



Źródło: zmodyfikowana propozycja zaprezentowana w pracy: *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach* (red. nauk. E. Urbanowska-Sojkin), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

Te ostatnie są coraz ważniejsze, jeśli uwzględnimy, że po stronie odbiorców produktów rolnych, jak i dostawców środków produkcji dokonują się procesy koncentracji. Widać też tendencję do pogłębiania integracji pionowej w całym agrobiznesie. W takich to warunkach rolnicy są zazwyczaj partnerami słabszymi, narażonymi na przejmowanie przez otoczenie części wytworzonej przez nich wartości ekonomicznej. Stale też rośnie nacisk na poprawę jakości i przestrzeganie standardów zdrowotnych i z zakresu bezpieczeństwa żywności.

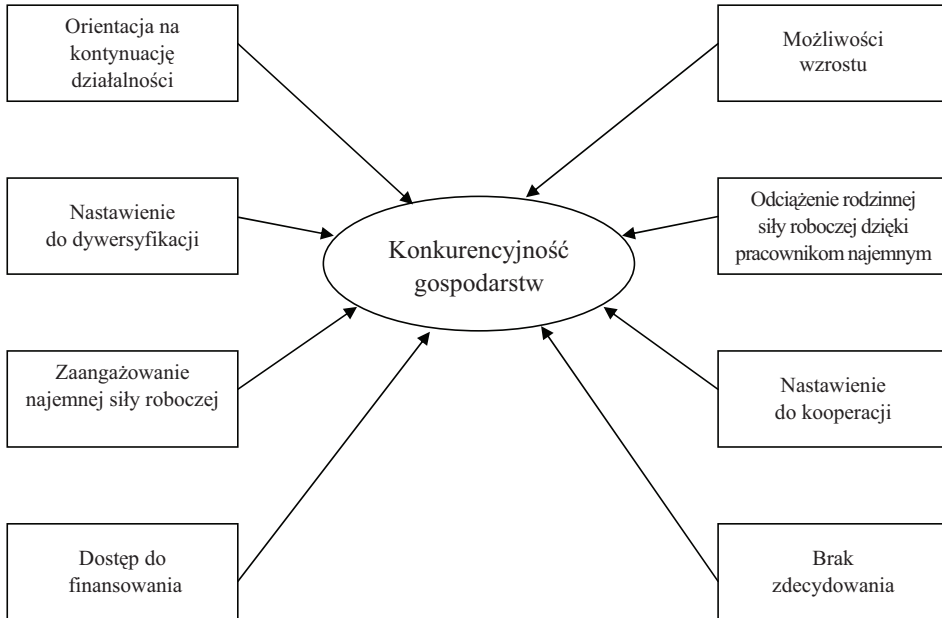
## Korzyści i niekorzyści skali w rolnictwie

	Uwarunkowane czynnikami z dziedziny nauk przyrodniczo-technicznych	Uwarunkowane organizacyjnie i społecznie
Korzyści skali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uzyskanie efektu spadku kosztów produkcji</li> <li>- poprawa pozycji rynkowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- korzyści z tytułu specjalizacji siły roboczej</li> <li>- powiększanie <i>know-how</i> przez dalsze kształcenie</li> <li>- lepsze możliwości zamiennego reprezentowania i wyrównanie zapotrzebowania na robociznę</li> <li>- wzajemna kontrola wykonania prac</li> <li>- zwiększenie wariantów zarządzania</li> </ul>
Niekorzyści skali	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rosnące koszty transportu przy powiększaniu wielkości gospodarstwa</li> <li>- rosnące ryzyko wystąpienia epidemii i zakażeń przy powiększaniu wielkości stad zwierząt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pogorszenie wydajności przez obniżoną motywację współpracowników</li> <li>- rosnące problemy koordynacyjne i komunikacyjne</li> <li>- malejąca elastyczność w dostosowywaniu wyników produkcji do zmieniających się warunków</li> <li>- obniżony potencjał przetrwania w czasie kryzysu</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ch. Schaper, M. Deimel, L. Theuvsen, *Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit „erweiterter Familie” – Ergebnisse einer Betriebsleiterbefragung*, GJAE, vol. 60, no. 1, 2011.

Trzeba zatem bardzo szybko rozpoznać i wykorzystać nadarzające się okazje, a z drugiej strony – łagodzić zagrożenia i skutki różnego typu ryzyka. Współcześni kierownicy gospodarstw rolnych muszą mieć przeto rozliczne kompetencje, ale też pewne charakterystyki osobowościowe: kreatywność i innowacyjność, odporność na stres, radzenie sobie z nadmiarem informacji, umiejętność nawiązywania kontaktów interpersonalnych, zdolność do myślenia strategicznego. Przykładowe podejście do analizy konkurencyjności gospodarstwa rodzinnego, osadzonego w teorii i praktyce ekonomiki organizacji oraz psychologii i socjologii zachowań ludzkich, przedstawiono na rysunku 2.

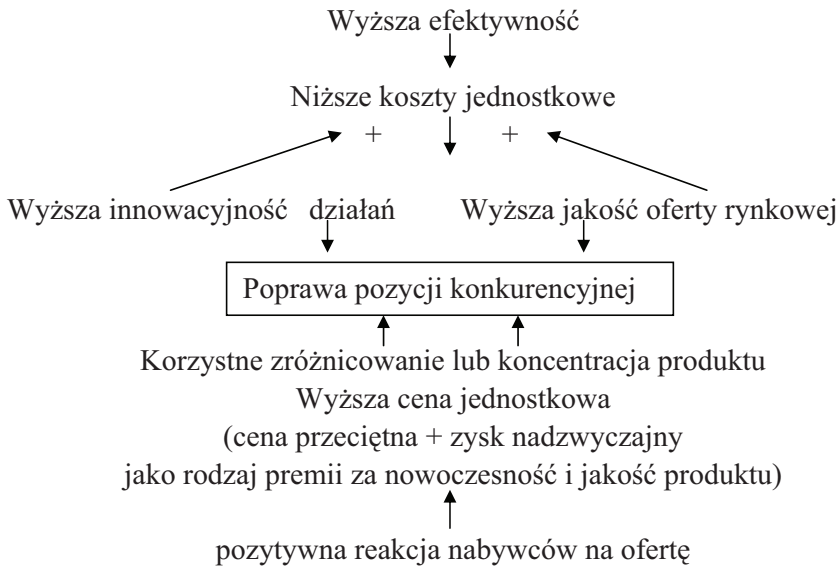
## Organizacyjne, psychologiczne i socjologiczne determinanty konkurencyjności gospodarstw rolniczych



*Źródło: jak w zestawieniu 1.*

W rozdziale pierwszym syntezy napisano, iż przewaga efektywnościowa/produktywnościowa ma charakter najbardziej fundamentalny dla każdej organizacji o orientacji komercyjnej. Mechanizm przejawiania się powyższej przewagi zaprezentowano na rysunku 3. Jak widzimy, rosnąca efektywność jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do bycia konkurencyjnym i do uzyskania przewagi konkurencyjnej. Równie ważne są wysoka innowacyjność i jakość oferty. Łącznie te trzy czynniki mogą prowadzić do redukcji kosztów jednostkowych, a przy akceptacji klientów możliwe jest nawet osiągnięcie wyższych cen jednostkowych. Taki lider ma przynajmniej przez jakiś czas szanse czerpania zysków nadzwyczajnych ze swojej pozycji. Na wskroś opłacalne jest zatem dążenie każdego podmiotu gospodarczego do tworzenia takiej specyficznej dla niego kombinacji instrumentów konkurowania i trwałego wyróżniania się.

## Mechanizm wpływu efektywności na konkurencyjność przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Czupiał, *Efektywność i inne elementy przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa oraz jej źródła*, [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*. Prace naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław 2005.

Oczywiście, w praktyce nie jest to łatwe, ale większość menedżerów nie dostrzega w istocie źródeł poprawy efektywności i pozycji konkurencyjnej swoich firm. Według badań niemieckich, aż w 80-90% przypadków, które menedżerowie określali jako zagrożenia lub przeoczenie szansy, dużo wcześniej otrzymywali informacje, że w istocie taki miały one charakter. Pozostałe 10-20% zdarzeń rzeczywiście można było zaklasyfikować jako nadzwyczajne, zaskakujące i w zasadzie nie do przewidzenia<sup>1</sup>. To przysłowiowe tzw. czarne łabędzie.

Ograniczenie się do potencjału finansowego oraz efektywności/rentowności jako głównych determinant konkurencyjności gospodarstw rolniczych jest bezdyskusyjnie zbyt wąską perspektywą. Potrzebne, a wręcz konieczne – jak pokazuje to najnowszy kryzys – jest włączenie do rozważań kwestii strategii operacyjnych i finansowych stosowanych w rolnictwie, a więc m.in. relacji między zadłużeniem gospodarstw a ich efektywnością techniczną. Problem ten bardzo do-

<sup>1</sup> A. Sikorski, *Systemy wczesnego ostrzegania jako narzędzie wspomagające budowę przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji”, nr 1, 2006.

głębnie przeanalizowały S. Davidova i L. Latruffe<sup>2</sup>. Ekonomistki te skoncentrowały się na trzech poniższych teoriach finansów firmy, odpowiednio dostosowanych do rolnictwa:

- (1) *Koncepcja wolnej gotówki*. Przyjmuje ona, że zadłużeni rolnicy mają silną motywację, by spłacić dług w uzgodnionych momentach i na przyjętych warunkach, szczególnie że w rolnictwie dominuje awersja do ryzyka, a zadłużenie właśnie zwiększa jego poziom. W konsekwencji rolnicy tacy mają dążyć do poprawy swojej efektywności. Najczęściej jednak nie mają pełnej wiedzy, czy w zakresie efektywności znajdują się rzeczywiście już na krzywej granicznej, a więc są najlepsi w ramach obiektów podobnych technologicznie i strukturalnie. W rezultacie rolnicy ci nie do końca mogą też bezpiecznie wykorzystać swoją potencjalną zdolność kredytową.
- (2) *Skorygowana teoria agencji*. Przyjmuje się w niej, że kredytodawcy ponoszą określone koszty związane z monitorowaniem kredytobiorców, które w ostateczności ci pierwsi starają się przerzucić na tych drugich. Koszty te w prostej linii prowadzić mają do spadku efektywności technicznej i efektywności ekonomicznej w gospodarstwach bardziej zadłużonych. W przypadku krajów przechodzących do gospodarki rynkowej, a do tej grupy należy również Polska, spadek efektywności ma wynikać dodatkowo jeszcze z konieczności głębszych dostosowywań do nowych warunków makroekonomicznych niż w krajach wysoko rozwiniętych oraz z większej niedoskonałości rynków finansowych w tychże krajach. Nie do rzadkości należą w nich też sytuacje, że wysoko zadłużeni rolnicy mają problemy z uzyskaniem kredytów obrotowych, a przez to nie mogą dotrzymywać terminów i reżimów agro- i zootechnicznych.
- (3) *Podejście ewaluacji kredytu*. Także odwołuje się ono do zachowań kredytodawców, którzy generalnie preferują rolników z większą awersją do ryzyka, dysponujących solidnymi zabezpieczeniami i wysokim standingiem finansowym, a więc rolników bardziej efektywnych technicznie i alokacyjnie. Nie może zatem dziwić, że tacy rolnicy, przeciętnie biorąc, są też bardziej zadłużeni. Uzyskiwanie wówczas w badaniach regresyjno-korelacyjnych, iż istnieje dodatnia zależność między poziomem zadłużenia a efektywnością techniczną w pierwszym rzędzie może nie być uprawnione, o ile nie przeprowadzi się testu na endogeniczność powyższych zmiennych, tzn. nie wykluczy się odwrotnej przyczynowości, czyli przebiegającej od efektywności technicznej do zadłużenia.

---

<sup>2</sup> S. Davidova, L. Latruffe, *Relationship Between Technical Efficiency and Financial Management for Czech Republic Farms*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 58, 2007.

Korzystając z założeń i wniosków płynących z wyżej scharakteryzowanych trzech teorii finansów gospodarstwa rolniczego, Davidova i Latruffe zaproponowały trzy hipotezy, których istotę przedstawiono w zestawieniu 2. Trzeba od razu dodać, iż badaczki te *a priori* nie wykluczały prawdopodobieństwa, że trzeba będzie hipotezy te testować oddzielnie dla różnych grup czeskich gospodarstw rolniczych.

#### Zestawienie 2

#### Hipotetyczne zależności między długiem gospodarstwa/przedsiębiorstwa rolniczego a efektywnością techniczną

Teoria	Hipoteza badawcza		
• wolnej gotówki	zadłużenie	— <sup>(+)</sup> →	techniczna efektywność
• skorygowanej agencji	zadłużenie	— <sup>(-)</sup> →	techniczna efektywność
• ewaluacji kredytu	zadłużenie	← <sup>(+)</sup> —	techniczna efektywność

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Davidova S., Latruffe L., *Relationship Between Technical Efficiency and Financial Management for Czech Republic Farms*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 58, 2007.

Jak wiadomo, decyzje produkcyjne i finansowe rolnicy podejmują równocześnie. Oznacza to, że badacze także powinni starać się zintegrować w jednym rachunku relacje między efektywnością/rentownością a płynnością i wypłacalnością. Przykładem, że jest to możliwe jest praca L.A. Russella et al.<sup>3</sup> Jak to zwykle bywa, Russell, Langemeier i Briggeman inspiracji szukali we wcześniejszych badaniach. Okazało się, że podobne próby podejmowali już R. Färe et al. (publikacje z lat 1985 i 1990), W.G. Wittaker i J.M. Morehart (1991) oraz T.J. Coelli et al. (2005). Russel et al. także zastosowali efektywność kosztową, ustaloną metodą DEA, w której do wektora produktów wprowadzili odwrócony wskaźnik płynności bieżącej oraz wskaźnik udziału długu w aktywach ogółem. Obydwa te wskaźniki wystąpiły jako wartości ujemne, bo zgodnie z konwencją są one produktami niepożądanymi. Trzy poniższe fakty zasługują na uwagę (z analizy Russella et al.):

- po pierwsze, dodanie płynności i wypłacalności do wektora produktów, a więc odzwierciedlenie umiejętności zarządzania długiem, najbardziej poprawiłoby efektywność kosztową dotychczas najsłabszych obiektów;
- po drugie, gospodarstwa dotąd najbardziej efektywne mogłyby sobie pozwolić na nieco niższą płynność, ale nadal musiałyby dbać o solidną wypłacalność. Innymi słowy, między efektywnością/rentownością a płynnością i wypłacalnością może niekiedy występować pewna substytucyjność;

<sup>3</sup> A.L. Russell, R.M. Langemeier, C.B. Briggeman, *The impact of liquidity and solvency on cost efficiency*, „Agricultural Finance Review”, vol. 73, no. 3, 2013.

- po trzecie, poprawiać mogłyby się efektywność kosztowa rolników starszych, tradycyjnie wymienianych jako grupa, która powinna możliwie szybko przekazać gospodarstwa osobom młodszym. Tymczasem tacy rolnicy mogą bardzo racjonalnie zarządzać swoimi finansami. Zyskać mogłyby też gospodarstwa wyspecjalizowane.

Najpełniej integracja efektywności finansowej, strategii operacyjnych i finansowych gospodarstw rolniczych dokonana została przez C.L. Escalante et al. w paradygmacie zrównoważonego wzrostu SGC (ang. *sustainable growth challenge*)<sup>4</sup>. Wyprowadzono go z modelu zaprezentowanego przez C.R. Higginsa w 1977 roku, zmodyfikowanego w latach 1981 i 2003. Punktem wyjścia adaptacji Escalante et al. jest poniższa tożsamość:

$$\frac{\Delta S}{S} = \frac{NI}{S}(1 - \omega) \frac{S}{A} \left(1 + \frac{D}{E}\right) \quad (1)$$

gdzie:

$S$  – przychody ze sprzedaży (sprzedaż),

$A$  – aktywa ogółem,

$D$  – zadłużenie ogółem,

$E$  – kapitał własny,

$NI$  – dochód netto,

$\omega$  – przekazania do gospodarstwa domowego właściciela gospodarstwa na cele prywatne.

Z kolei stopę wzrostu zrównoważonego gospodarstwa ustala się jako:

$$g_s = \prod_{i=1}^4 \gamma_i \quad (2)$$

gdzie:

$$\gamma_1 = \frac{\text{dochód netto}}{\text{sprzedaż}}$$

$$\gamma_2 = \frac{\text{dochód netto} - \text{przekazania do gospodarstwa domowego}}{\text{dochód netto}}$$

$$\gamma_3 = \frac{\text{sprzedaż}}{\text{aktywa}}$$

$$\gamma_4 = \frac{\text{aktywa}}{\text{kapitał własny}} = \left(1 + \frac{D}{E}\right).$$

---

<sup>4</sup> C.L. Escalante, C.G. Turvey, P.J. Barry, *Farm business decisions and the sustainable growth challenge paradigm*, „Agricultural Finance Review”, vol. 69, no. 2, 2009.



Stopa powyższa oznacza maksymalne tempo wzrostu sprzedaży gospodarstwa bez wyczerpania jego wewnętrznych zasobów finansowych, tj. przy stałości relacji długu do kapitału własnego.

Dla celów analitycznych bardzo wygodne jest przekształcenie równania 1, a więc ustalenie różniczki zupełnej stopy wzrostu  $g_s$ . Ustala się ją w następujący sposób:

$$dg_s = \frac{\partial g_s}{\partial S} dS + \frac{\partial g_s}{\partial C} dC + \frac{\partial g_s}{\partial W} dW + \dots + \frac{\partial g_s}{\partial D} dD \quad (3)$$

W dalszej kolejności można określić aż pięć pochodnych zupełnych, które będą informować o reakcji stopy wzrostu na zmiany wielkości zawartych w tożsamości pierwszej. Przykładowo, dla sprzedaży oraz przekazania do gospodarstwa domowego na cele prywatne wyglądać to będzie następująco:

$$\frac{dg_s}{dS} = \frac{\partial g_s}{\partial S} + \frac{\partial g_s}{\partial C} \frac{dC}{dS} + \frac{\partial g_s}{\partial W} \frac{dW}{dS} + \dots + \frac{\partial g_s}{\partial D} \frac{dD}{dS} \quad (4)$$

$$\frac{dg_s}{dW} = \frac{\partial g_s}{\partial W} + \frac{\partial g_s}{\partial S} \frac{dS}{dW} + \frac{\partial g_s}{\partial C} \frac{dC}{dW} + \dots + \frac{\partial g_s}{\partial D} \frac{dD}{dW} \quad (5)$$

Rzeczywista stopa wzrostu sprzedaży gospodarstwa zazwyczaj odbiega *in plus* lub *in minus* od stopy zrównoważonej. Dlatego model powinien być uzupełniony o ryzyko wzrostu zrównoważonego SGC:

$$SGC = \ln \left( \frac{\text{sprzedaż w momencie } t}{\text{sprzedaż w momencie } t-1} \right) - g_s \quad (6)$$

Rolnik powinien starać się, by  $SGC \rightarrow 0$ , co wymaga niemalże ciągłego podejmowania działań dostosowawczych w strategiach operacyjnych i finansowych.

Pożądane jest, by stopę wzrostu zrównoważonego gospodarstwa stosować równocześnie z systemem wskaźnikowym wdrożonym do praktyki menedżerskiej w 1918 roku przez amerykański koncern chemiczny DuPonta. Dla potrzeb rolnictwa wymagał on jednak adaptacji. Jako pierwszy dokonał tego A.R. Collins<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A.R. Collins, *Expected utility, debt-equity structure and risk balancing*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 3, no. 3, 1985.

Pewne zmiany zawdzięczamy również J. Melvinowi et al.<sup>6</sup> Jednak to A.K. Mishra et al. wprowadzili najdalej idące modyfikacje<sup>7</sup>. Znalazły one szybko praktyczne zastosowanie<sup>8</sup>.

Stopa wzrostu zrównoważonego ( $g_s$ ) ściśle wiąże się z rentownością kapitału własnego (ROE, *return of equity*). Związki między nimi można opisać dwojako:

$$(1) \quad g_s = ROE \left( \frac{\text{kapitał własny na koniec okresu}}{\text{kapitał własny na początku okresu}} \right) \quad (7)^9$$

$$(2) \quad g_s = \frac{b \cdot ROE}{1 - (b \cdot ROE)} \quad (8)$$

gdzie:

$b = 1 - w$ , a więc jest to stopa akumulacji dochodu/zysku<sup>10</sup>.

Rozbudowany przez Mishrę et al. model DuPonta ma następującą postać:

$$\frac{R}{E} = \left[ \frac{S - C}{S} \right] \times \left[ \frac{S}{A} \right] \times \left[ \frac{A}{E} \right] \quad (9)$$

gdzie:

$C$  – koszty produkcji,

$R$  – dochód/zysk jako różnica między przychodami brutto a kosztami produkcji, pozostałe oznaczenia – jak w paradygmacie wzrostu zrównoważonego.

Pierwszy składnik po prawej stronie powyższej tożsamości jest marżą/zyskiem na sprzedaży, drugi to obrót aktywami, a trzeci jest odwrotnością wypłacalności, nazywany też bywa mnożnikiem kapitału własnego. Tożsamość

<sup>6</sup> J. Melvin, M. Boehlje, C. Dobbins, A. Gray, *The DuPont Profitability Analysis Model: An Application and Evaluation of an E-Learnings Tool*, „Agricultural Finance Review”, vol. 64, Spring 2004.

<sup>7</sup> A.K. Mishra, Ch.B. Moss, K.W. Ericson, *Regional differences in agricultural profitability, government payments, and farmland values*, „Agricultural Finance Review”, vol. 69, no. 1, 2009; A.K. Mishra, J.M. Harris, K.W. Erickson, Ch. Hallahan, J.D. Detre, *Drivers of agricultural profitability in the USA*, „Agricultural Finance Review”, vol. 72, no. 1, 2012.

<sup>8</sup> R. Nehring, J. Gillespie, Ch. Hallahan, J.M. Harris, K. Erickson, *What is driving economic and financial success of US cow-calf operations?*, „Agricultural Finance Review”, vol. 74, no. 3, 2014.

<sup>9</sup> C.L. Escalante, C.G. Turvey, P.J. Barry, *Farm business...*, op. cit.

<sup>10</sup> C.R. Higgins, A.R. Kerin, *Managing the Growth – Financial Policy Nexus in Retailing*, „Journal of Retailing”, vol. 59, no. 3, 1983.

ta z definicji jest zawsze prawdziwa i tradycyjnie wykorzystywana jest w prostych analizach finansowych oraz w różnego typu symulacjach.

Model DuPonta można stosować jednak do bardziej zaawansowanych badań, niż ma to miejsce w klasycznej, wskaźnikowej analizie finansowej. Jedną z możliwości jest jego przekształcenie z postaci multiplikatywnej do addytywnej. Postać addytywną uzyskuje się przez zlogarytmowanie jego formuły wyjściowej:

$$\ln\left(\frac{R}{E}\right) = \ln\left(\frac{S-C}{S}\right) + \ln\left(\frac{S}{A}\right) + \ln\left(\frac{A}{E}\right) \quad (10)$$

W następnej kolejności każdy ze składników po prawej stronie powyższej formuły można potraktować jako oddzielną zmienną zależną w procedurze regresji pozornie zależnej (SUR, *the seemingly unrelated regression*). W ten sposób można badać wpływ różnych czynników na kształtowanie się zmiennych zależnych.

Innym kierunkiem badań jest odniesienie kategorii R do aktywów gospodarstwa, uzyskując przez to znany wskaźnik rentowności aktywów ROA (*return on assets*). Daje się on dalej przekształcać i różniczkować. W pewnym momencie do analizy można wprowadzić kwoty subsydiów oraz różne relacje na ich bazie tworzone<sup>11</sup>. Subsydia w postaci mierników i stóp można również uwzględnić jako zmienne w paradygmacie wzrostu zrównoważonego<sup>12</sup>. Bardzo interesujący obszar analizy otrzymujemy, gdy pewne elementy paradygmatu wzrostu zrównoważonego i modelu DuPonta wbuduje się w modele gospodarstw domowych rolników, uwzględniające m.in. powiększanie ich majątku oraz typowe dla rolnictwa cykle *boom/boost*<sup>13</sup>. Poszukiwania można kontynuować w kierunku powiązania sytuacji finansowej w rolnictwie z kondycją kredytodawców i stosowaną wobec nich polityką regulacyjną oraz funkcjonowaniem akceleratora finansowego w sektorze rolnym<sup>14</sup>. To bardzo poszerza perspektywę

---

<sup>11</sup> Możliwość ta w sposób bardzo zaawansowany od strony formalnej opisana została w artykule A.K. Mishry et al. z 2009 roku, który przywołano już wcześniej.

<sup>12</sup> C.L. Escalante, C.G. Turvey, P.J. Barry *Farm business...*, op. cit.

<sup>13</sup> S.C. Blank, K.W. Erickson, R. Nehring, Ch. Hallahan, *Agricultural profits and farm household wealth: A farm-level analysis using repeated cross sections*, „Journal of Agricultural and Applied Economics”, vol. 41, no. 1, 2009; Ch. Moss, A. Schmitz, *Farmland markets, boom/bust cycles, and farm size*, „Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe”, vol. 33, Halle, IAMO, 2006; J. Henderson, B. Gloy, M. Boehlje, *Agriculture's Boom-Bust Cycles: Is This Time Different?*, Federal Reserve Bank of Kansas City, „Economic Review”, Fourth Quarter 2011.

<sup>14</sup> B.C. Briggeman, M.A. Gunnderson, B.A. Gloy, *The Financial Health of Agricultural Lenders*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 91, no. 5, 2009; G.W. Choi, D. Cook, *Fire*

patrzenia na finansowe i fiskalne determinanty konkurencyjności tego ostatniego oraz różnych typów gospodarstw. To oczywiste, że wstępnym warunkiem konkurencyjności jest przetrwanie dowolnej organizacji w oparciu o solidną płynność i wypłacalność oraz rentowność.

Interesujące możliwości analityczne i zarządcze oferuje również indeks tworzenia wartości (*VCI, the value creation index*). Oblicza się go następująco:

$$VCI = \frac{ROE}{k_e} \quad (11)$$

gdzie:

$k_e$  – koszt kapitału własnego lub oczekiwana przez inwestorów jego rentowność.

Relacja ta nawiązuje do koncepcji pomnażania wartości ekonomicznej, która jest też miarą satysfakcji wszystkich interesariuszy związanych z daną organizacją. To także istotne narzędzie wspierające budowę jej przewagi konkurencyjnej i osiągania innych celów strategicznych. Bardzo pożądaną jest w tym momencie, by indeks powyższy był wbudowany w szerszą perspektywę zarządzania, tj. zarządzanie wartością przedsiębiorstwa (*VBM, Value Based Management*). Jest ona swoistym łącznikiem między klientami organizacji i jej innymi interesariuszami oraz właścicielami. Wszyscy oni oczekują, iż organizacja wytworzy zadowalającą wartość dodaną, jako bazę trwałej przewagi konkurencyjnej, w oparciu o wyróżniające się zasoby i kompetencje. *VCI* wykazuje poza tym powinowactwo do przedstawionej w rozdziale pierwszym niniejszej syntezy przewagi konkurencyjnej opartej na wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej (*CSV*). W ten sposób *VCI* może stanowić też pomost do patrzenia na organizację jako na podmiot dynamiczny, poszukujący równowagi w dłuższym okresie i nie tylko w sensie czysto ekonomicznym. Indeks ten zwraca uwagę na potrzebę traktowania organizacji również jako przedmiotu inwestycji, a to wymaga m.in. systematycznej jej wyceny, także w konwencji generowania przez nią efektów zewnętrznych. Użyty w formule *VCI* koszt kapitału własnego albo wymagana przez inwestora rentowność wprawdzie ma przede wszystkim charakter oceny subiektywnej, ale do pewnego stopnia jest też pewną normą społecznej efektywności i formą kosztu alternatywnego aktywów netto organizacji, a więc kategorii wolnej od całości zadłużenia. *VCI* zazwyczaj bywa integrowane z klasycznym systemem wskaźnikowym *DuPonta*, stanowiąc element położony na szczycie piramidy. Można jednak zlogarytmować całość jego formuły

---

*sales and the financial accelerator*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 59, no. 4, 2012; D. Rosati, *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt”, vol. 45, no. 4, 2014.

obliczeniowej, uzyskując w ten sposób różnicę logarytmów, która nadaje się do analizy z zastosowaniem regresji pozornie niezależnej.

W zadaniu pt. „Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych” badano współzależności między efektywnością ekonomiczno-finansową a różnymi rodzajami wsparcia budżetowego i różnymi charakterystykami techniczno-organizacyjnymi i socjologicznymi gospodarstw działających głównie w ramach polskiego FADN. Analizę prowadzono przy zastosowaniu tradycyjnych wskaźników oraz z wykorzystaniem rachunku regresji. Założenia metodyczne oraz uzyskane wyniki zaprezentowano w czterech raportach<sup>15</sup>. Poniżej skoncentrujemy się natomiast tylko na głównych faktach i wnioskach dotyczących panelu utworzonego na bazie Polskiego FADN, składającego się z 5068 jednostek za lata 2005-2012.

**1.** Cztery analizowane stopy subsydiowania rosły mniej więcej do roku 2009. Później zaczęły maleć, ale i tak w roku 2012 wszystkie były wyższe niż w latach 2005-2007 i 2008-2010. Systematycznie natomiast rósł udział wsparcia odłączonego w całości subsydiów. Formalnie sugeruje to, iż rolnicy powinni bardziej w swoich decyzjach uwzględniać sygnały rynkowe niż deklarowany kurs polityki rolnej, a budżetowej w szczególności. Z kolei, na mniej więcej stałym poziomie utrzymywała się relacja dopłat do działalności operacyjnej w ogólnej sumie otrzymanego wsparcia. Wszystkie rozpatrywane stopy subsydiowania w latach 2005-2012 wyraźnie malały w miarę powiększania się wielkości ekonomicznej gospodarstw. W całym tym okresie najbardziej zależne od pomocy budżetowej były przy tym obiekty w typie polowym. Na drugim zaś biegunie znajdowały się gospodarstwa ogrodnicze.

**2.** Efektywność ekonomiczno-finansowa wykazywała typowe dla rolnictwa wahania w czasie. Bezdyskusyjnie jednak wszystkie wskaźniki rentowności i zwroty gotówkowe z aktywów oraz kapitału własnego w roku 2012 przewyższyły poziom średni z dwóch wyróżnionych okresów: 2005-2007 i 2008-2010. Bardzo małe zmiany wykazywał z kolei wskaźnik udziału nadwyżki bezpośredniej w produkcji rolnej, który to jest relacją z zakresu efektywności operacyjnej. Ze względów zrozu-

---

<sup>15</sup> *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 20, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011; *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 46, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012; *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (3) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 82, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013; *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (4) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 120, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.

miały ten ostatni wskaźnik najkorzystniej wyglądał w obiektach bardzo małych. Jeśli się je jednak pominie, to cały czas rosnąca wielkość ekonomiczna przekładała się na wyższe rentowności i zwroty gotówkowe. W przekroju typów produkcyjnych natomiast najwyższymi rentownościami i zwrotami legitymowały się obiekty polowe, najsilniej subsydiowane, chociaż w przypadku zwrotów gotówkowych ich przewaga nad gospodarstwami ogrodniczymi nie była zbyt duża.

**3.** Bardzo zróżnicowany był wpływ wsparcia budżetowego na sytuację finansową gospodarstw Polskiego FADN. Bezdyskusyjnie poprawiało ono po naszej akcesji do UE płynność statyczną, tak w ujęciu wartości średnich dla całego panelu, jak i w przekroju wielkości ekonomicznej oraz typów produkcyjnych. Jednak ich płynność dynamiczna, mierzona na bazie przepływów pieniężnych, była nadzwyczaj stabilna. Podobnie zachowywała się struktura finansowania, określona na podstawie udziału kapitału własnego w aktywach ogółem, oraz struktura aktywów (iloraz aktywów trwałych do obrotowych). Generalnie badane gospodarstwa polegały głównie na samofinansowaniu z kapitału własnego swojej działalności. Pod tym względem realizowały one zatem konserwatywną, mało ryzykowną strategię finansową. Z drugiej natomiast strony, ich aktywa zdominowane były przez majątek trwały. Czynniki ten generuje koszty stałe, co – w ujęciu czysto teoretycznym – zmniejsza elastyczność dostosowań do zmian w otoczeniu. Jest to cecha typowa dla tradycyjnego rolnictwa. Z przyczyn oczywistych dużym wahaniom podlegała natomiast aktywność inwestycyjna rolników.

**4.** Stopy subsydiowania powstałe przez odniesienie jednolitej płatności obszarowej do wartości produkcji rolniczej i dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego ujemnie i istotnie statystycznie wpływały na wszystkie wskaźniki rentowności, obydwa zwroty gotówkowe oraz efektywność operacyjną (udział nadwyżki bezpośredniej w wartości produkcji rolniczej). Ta ujemna korelacja w zasadzie zachowana była również wtedy, gdy regresję wykonano oddzielnie dla typów produkcyjnych. Inaczej jednak już sytuacja wyglądała, jeśli szacowanie parametrów modelu bazowało na oddzielnych grupach wielkości ekonomicznej gospodarstw, gdzie w istocie korelacja ujemna dotyczyła tylko rentowności w obiektach dużych. W pozostałych grupach wielkości pojawiały się także zależności dodatnie, chociaż bardzo często nieistotne statystycznie. Z kolei w układzie czterech regionów ponownie dominowały zależności ujemne, mniej więcej pozostające w równowadze, jeśli chodzi o ich statystyczną istotność i brak takowej. Zróżnicowanie oszacowań parametrów regresji uwidaczniało się także, gdy jako kryterium grupowania stosowano wiek kierownika gospodarstwa oraz formalny poziom jego wykształcenia. Ogólnie zatem uprawniony jest



wniosek, że w przyszłych badaniach należałoby zastosować modele regresji nadające się do uwzględniania cechy niemonotoniczności stóp subsydiowania<sup>16</sup>.

**5.** Udział dopłat do działalności operacyjnej w całości wsparcia najczęściej pozytywnie wpływał na zwroty gotówkowe i efektywność operacyjną, ale ujemnie na rentowność. Przeważały przy tym zależności istotne statystycznie. Brakowało natomiast jednoznaczności oddziaływań odłączenia subsydiów od produkcji rolniczej na efektywność ekonomiczno-finansową. Raczej rzadko były to przy tym zależności wytrzymujące testowanie ich statystycznej istotności.

**6.** Płatności rolnośrodowiskowe były tym instrumentem wsparcia budżetowego, który zawsze pozytywnie wpływał na efektywność ekonomiczno-finansową, i to w sposób jednoznacznie istotny statystycznie. W przypadku instrumentu „ONW” oszacowania regresji wielorakiej wypadały już bardzo różnie, ale wszędzie występowało jego ujemne skorelowanie z efektywnością operacyjną. Tylko część oszacowań miało zadowalającą istotność statystyczną. W przypadku dotacji inwestycyjnych sytuacja wyglądała bardzo podobnie – duży rozrzut wyników – jednak zawsze istotnie statystycznie obniżały one obydwa zwroty gotówkowe.

**7.** Instrumenty wsparcia budżetowego można także ująć jako mierniki, a więc kwotowo, w regresji wielorakiej. Po wykonaniu stosownych obliczeń okazało się, że jednolita płatność obszarowa, dopłaty ONW, płatności rolnośrodowiskowe i dotacje inwestycyjne były bardzo słabo pozytywnie skorelowane z rentownością i zwrotami gotówkowymi, ale rzadziej już z efektywnością operacyjną. Niskie współczynniki regresji cząstkowej oraz sporadyczna tylko istotność statystyczna oszacowań sugerują, iż mierniki subsydiowania były raczej neutralne względem efektywności ekonomiczno-finansowej. Z uwagi na bardzo wstępny charakter tego kierunku analizy, należy wstrzymać się jednak z próbami formułowania bardziej jednoznacznych uogólnień.

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej w całym okresie jej istnienia podlega nieustannym przeobrażeniom. W ostatnich kilku dekadach kształt WPR ulegał zmianom w wyniku kolejnych reform: MacSharry’ego (1992-1994), Agendy 2000 i reformy z Luksemburga 2003 (lata 2000-2007). W wyniku przeglądu WPR zakończonego w 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła podstawowe zamierzenia określające kierunki kolejnej reformy WPR na okres bu-

---

<sup>16</sup> Do podobnych wniosków doszli m.in.: J. Michalek, P. Ciaian, d’Artis Kancs, *Capitalization of the Single Payment Scheme into Land Value: Generalized Propensity Score Evidence from European Union*, „Land Economics”, vol. 90, no. 2, May 2014; F. Wu, Z. Guan, R. Meyers, *Farm capital structure choice: theory and empirical test*, „Agricultural Finance Review”, vol. 74, no. 1, 2014; X. Zhu, G. Karagiannis, A. Oude Lansink, *The Impact of Direct Income Transfers of CAP on Greek Olive Farms Performance: Using a Non-Monotonic Inefficiency Effects Model*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 62, no. 3, 2011.

dżetowy 2014-2020. Cele tej reformy to m.in.: umożliwienie „europejskiemu sektorowi rolniczemu lepsze reagowanie na nowe wyzwania i możliwości, w tym zmiany klimatu, konieczność lepszego zarządzania zasobami wodnymi i ochronę różnorodności biologicznej”<sup>17</sup>.

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. Próby oszacowania 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 stało się jednym z zadań Programu Wieloletniego pt. „Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych”. W ramach tego zadania przeprowadzono badania, które koncentrowały się przede wszystkim na określeniu skutków zazielenienia wspólnej polityki rolnej. Podstawowym narzędziem wykorzystanym do tego celu był model optymalizacyjny gospodarstwa rolniczego. Modele gospodarstw rolniczych opracowano dla wybranych typów gospodarstw z zastosowaniem typologii FADN oraz kilku scenariuszy polityki rolnej.

### Scenariusze wspólnej polityki rolnej po 2013 roku

We wstępnej propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej projektowanej reformy przedstawione zostały trzy alternatywne scenariusze<sup>18</sup>:

- 1) **Scenariusz dostosowania** (*adjustment scenario*) – zakładający kontynuację obecnej WPR;
- 2) **Scenariusz integracji** (*integration scenario*) – uznawany za najbardziej prawdopodobny wariant dla przyszłej WPR, zawierający koncepcję zazielenienia (*greening*) wspólnej polityki rolnej;
- 3) **Scenariusz reorientacji** (*refocus scenario*) – znacząco ograniczający zakres wsparcia finansowego i interwencji rynkowej.

---

<sup>17</sup> F. Tomczak, *Zmiany i reformy WPR: zmiany i konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej*, PW 2005-2009, nr 126, IERiGŻ\_PIB, Warszawa 2009.

<sup>18</sup> Komisja Europejska 2010: Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi”, KOM (2010) 672, Bruksela.



Zgodnie z wyjściową propozycją Komisji Europejskiej w pierwszym okresie realizacji zadania dla potrzeb modelowania skonstruowano następujące scenariusze wspólnej polityki rolnej:

**A.** Scenariusz bazowy [Baza 2009, 2010, 2011, 2012] oraz scenariusz Baseline 2014, 2020.

Założono w nich kontynuację obecnej WPR z utrzymaniem istniejących przed reformą mechanizmów. Scenariusz bazowy służył wyłącznie do skalibrowania modeli skonstruowanych w oparciu o dane FADN według stanu z poszczególnych lat z okresu 2009-2012 w kolejnych etapach analizy. Natomiast scenariusz Baseline stanowił punkt odniesienia dla pozostałych scenariuszy zreformowanej WPR.

**B.** Scenariusz dostosowania [CONT WPR 2014].

Przyjęto 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) zasady *cross-compliance*.

**C.** Scenariusz zazielenienia [GREEN 2014, 2020].

Uwzględniono w nim podstawowy wariant zazielenienia WPR, z pełną stawką płatności bezpośrednich, w której 30% stanowi udział z tytułu spełnienia warunków zazielenienia. W pierwszym okresie badań, wobec braku jednoznacznej definicji terminu „uprawa” w propozycji Komisji Europejskiej w odniesieniu do wymogów zazielenienia przyjęto, że uprawą jest pojedyncza roślina (gatunek), np. pszenica ozima, żyto, rzepak ozimy itp.

**D.** Scenariusz z uproszczonym wariantem zazielenienia [GREEN\_ZB 2014], w którym zboża ogółem, stanowiące grupę roślin uprawnych, traktowane były jako „uprawa” w rozumieniu propozycji KE.

**E.** Scenariusz rezygnacji z 30% płatności z tytułu zazielenienia [GREEN-30% 2014, NO\_GREEN 2020] z uwagi na możliwość niespełnienia warunków zazielenienia.

**F.** Scenariusz reorientacji [REORIENT 2014]. W uproszczonej wersji tego scenariusza w modelach na 2014 rok założono 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”, założono całkowite wycofanie płatności bezpośrednich.

Tak jak można było przewidywać, we wstępnej propozycji Komisji Europejskiej realne znaczenie miał jedynie scenariusz integracji, który ostatecznie stał się podstawą do sformułowania WPR na lata 2014-2020. W związku z tym, w kolejnych etapach realizacji zadania do modelowania zmian polityki rolnej modyfikowano wyjściowe scenariusze. W końcowych obliczeniach, kiedy znane już były ostateczne i szczegółowe założenia zreformowanej WPR, modelowe analizy skutków zazielenienia WPR przeprowadzono dla ograniczonej liczby scenariuszy:

A. Scenariusz bazowy [Baza 2012], oraz scenariusz Baseline 2020

C. Scenariusz zazielenienia [GREEN 2020]

E. Scenariusz rezygnacji z 30% płatności z tytułu zazielenienia [NO\_GREEN 2020].

Scenariusze WPR do modelowania w kolejnych etapach realizacji zadania były również modyfikowane ze względu na zmieniające się rozwiązania w odniesieniu do koncepcji zazielenienia WPR. Zmiany te przedstawiono w syntetycznym ujęciu w tabeli 1.

Tabela 1

Zmiany koncepcji zazielenienia WPR ujęte w założeniach do modeli w kolejnych etapach realizacji zadania

Element koncepcji „zazielenienia”	Etap I (2011 i 2012)	Etap II (2013)	Etap III (2014)
Dywersyfikacja upraw	Minimum 3 uprawy 5-70% GO każda	10-30 ha GO: minimum 2 uprawy, do 75% każda, >30 ha GO: minimum 3 uprawy, 1. do 75% GO, 1.+2. do 95% GO	
Definicja uprawy	Gatunek, zboża	Gatunek, podział na jare i ozime	
Powierzchnia kompensacji ekologicznej (EFA)	7% GO, bez ekwiwalentów	5% GO, tylko gospodarstwa >15 ha GO	5%, tylko gospodarstwa >15 ha GO, ekwiwalenty EFA (poplony, rośliny strączkowe)
Powierzchnia TUZ	Minimum 95% powierzchni referencyjnej		
Zwolnienia i wyłączenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ gospodarstwa ekologiczne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ gospodarstwa ekologiczne,</li> <li>■ gospodarstwa &lt;10 ha GO,</li> <li>■ gospodarstwa wykorzystujące ziemię według kryteriów: &gt;75% TUZ lub &gt;75% GO na uprawę pasz objętościowych &gt;75% objętych programami rolno-środowiskowymi</li> </ul>	

Źródło: opracowanie własne.

## Model optymalizacyjny gospodarstwa rolniczego

Modele optymalizacyjne gospodarstwa rolniczego liniowe, a także uwzględniające zależności nieliniowe, znajdują zastosowanie nie tylko w planowaniu produkcji w gospodarstwie rolniczym, ale współcześnie przede wszystkim wykorzystuje się je dla celów analizowania skutków zmian polityki rolnej, analiz ryzyka w działalności rolniczej czy też modelowania zachowań inwestycyjnych rolników<sup>19</sup>. Modele te umożliwiają analizę zmian struktury produkcji w gospodarstwach oraz wynikających z tego efektów produkcyjnych, ekonomicznych czy środowiskowych. Jako samodzielne narzędzia mają ograniczoną przydatność do przewidywania zmian w skali wykraczającej poza obszar gospodarstwa, jednakże agregowanie ich wyników umożliwia wnioskowanie w skali typów gospodarstw, geograficznych regionów i wreszcie sektora rolnictwa.

„Zazielenienie” polityki rolnej w propozycji Komisji Europejskiej<sup>20</sup> jest instrumentem oddziałującym na strukturę produkcji, a zatem i na wyniki finansowe pojedynczych gospodarstw rolniczych, co uzasadnia przeprowadzenie analiz umożliwiających uchwycenie efektów zmian WPR. Dla tych celów w pilotażowej wersji obliczeń wykonanych w 2011 roku, zastosowano liniowy, statyczny model optymalizacyjny gospodarstwa rolnego „FARM-OPTY”<sup>21</sup>. Podstawowym założeniem, na którym bazuje model, jest racjonalne, z ekonomicznego punktu widzenia, zachowanie rolników dążących do maksymalizacji wyniku finansowego. Funkcja celu zakłada zatem maksymalizację dochodu rolniczego, a jej ogólną postać przedstawia poniższe równanie:

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

$x_i \geq 0$

pod warunkiem, że  $\mathbf{A}\mathbf{x} \leq \mathbf{B}$ .

<sup>19</sup> W. Ziętara, *Plan roczny i koncepcja systemu kontroli jego realizacji w państwowym przedsiębiorstwie rolniczym*, SGGW, Warszawa 1989; K. Louhichi et al., *A generic template for FSSIM for all farming systems*, PD 3.3.11, Seamless Integrated Project, IAMM, Montpellier, 2007; S. Gomez y Paloma, E. Majewski, M. Raggi, D. Viaggi, *The impact of common agricultural policy on the investment behaviour of Polish farm households*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, t. 94, 2008; A. Wąs, *Model optymalizacyjny rolnictwa na przykładzie gminy Kobylnica*, SGGW, Warszawa 2005; E. Majewski, A. Wąs, *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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> E. Majewski, *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo – teoria a praktyka gospodarstw rolniczych*, SGGW, Warszawa 2008.

W kolejnych wersjach obliczeń, od 2013 roku, model optymalizacyjny FARM-OPTY rozbudowany został o nieliniową funkcję kosztów wykorzystującą metodę Pozytywnego Programowania Matematycznego (PMP)<sup>22</sup>.

$$DR = \underset{x_i \geq 0}{\mathbf{p}^T (\mathbf{x} \bullet \mathbf{y}) + \mathbf{s}^T \mathbf{x} + fs - fc - \mathbf{d}^T \mathbf{x} - \mathbf{x}^T \mathbf{Q} \mathbf{x}}$$

pod warunkiem, że  $\mathbf{Ax} \leq \mathbf{B}$

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 ( $n \times 1$ ),  $x \bullet y$  – iloczyn Hadamarda,  $s$  – wektor płatności do działalności produkcyjnych ( $n \times 1$ ),  $c$  – wektor kosztów bezpośrednich ( $n \times 1$ ),  $fc$  – wartość kosztów względnie stałych,  $fs$  – wartość dopłat do działalności operacyjnej względnie niezależnych od poziomu produkcji,  $A$  – macierz współczynników wykorzystania zasobów ( $m \times n$ ),  $B$  – wektor dostępnych zasobów ( $m \times 1$ ),  $d^T x - x^T Q x$  – nieliniowy element funkcji celu określany w trakcie kalibracji modelu<sup>23</sup>.

Powyższy model stanowi rozwinięcie klasycznego liniowego problemu optymalizacyjnego używanego w modelach gospodarstw<sup>24</sup>. Zastosowanie procedury PMP w odniesieniu do klasycznych modeli programowania liniowego posiada kilka istotnych zalet:

- stosowana procedura kalibracji pozwala na łatwe i dokładne odwzorowanie zaobserwowanych rzeczywistych wartości modelowanych cech<sup>25</sup>;
- uzupełnienie modelu liniowego o nieliniowe elementy powoduje pokonanie problemów z nadmiernym uproszczeniem rozwiązań (*over-specialization*);
- unika się gwałtownych zmian w rozwiązaniach nieproporcjonalnych do skali zmian warunków zewnętrznych wprowadzonych w analizowanych scenariuszach;
- zastosowane modyfikacje modelu na etapie kalibracji w dużo mniejszym stopniu wpływają na zachowanie modelu podczas symulacji niż ograniczenia kalibracyjne stosowane w modelach programowania liniowego;
- nieliniowa (kwadratowa) funkcja celu ujmuje wzrost jednostkowych kosztów produkcji na skutek zwiększenia poziomu prowadzonych działalności. Mogą one wynikać z niedostatecznych zasobów sprzętowych, niewystarczających

<sup>22</sup> R.E. Howitt, *Positive Mathematical Programming*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 77, no. 2, 1995.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> A. Waś, *Model optymalizacyjny...*, op. cit.; W. Ziętara, *Plan roczny...*, op. cit.

<sup>25</sup> P.B. Hazell, Norton R.D., *Mathematical Programming for Economic Analysis in Agriculture*, MacMillan, New York, 1986.

zdolności organizacyjnych oraz zmniejszenia plonów, ze względu na konieczność wykorzystania gruntów niższej jakości<sup>26</sup>.

Wraz z wprowadzeniem komponentu PMP w modelu optymalizacyjnym wykorzystano również ceny produktów rolniczych wygenerowane w modelu częściowej równowagi CAPRI<sup>27</sup>. Model CAPRI jest modelem statycznym równowagi częściowej rolnictwa europejskiego, z uwzględnieniem komponentów rolnictwa światowego. Zasadniczymi elementami modelu są moduł podaży i moduł rynku. Moduł podaży obejmuje Unię Europejską, Norwegię, Turcję i Bałkany Zachodnie. Składa się z 280 niezależnych, nieliniowych modeli programowania matematycznego zbudowanych dla jednostek administracyjnych na poziomie NUTS2. Wyznacza on równowagę rynkową dla około 50 produktów pochodzenia rolniczego.

Podstawowym źródłem danych do modelu optymalizacyjnego były dane gospodarstw z bazy Polskiego FADN. W kolejnych etapach modelowania dane do konstrukcji modelu bazowego pochodziły odpowiednio z wyników rachunkowości za lata 2007-2012.

Ze względu na zmiany w podstawowych założeniach reformy WPR, prezentowanych sukcesywnie przez Komisję Europejską, a także doskonalenie narzędzi modelowania, metodyka oszacowania skutków zazielenienia WPR ewoluowała w okresie realizacji projektu. Charakterystykę podstawowych założeń metodycznych w kolejnych etapach badań przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Zestawienie założeń metodycznych do modelowania w kolejnych etapach badań

Wyszczególnienie	Etapy badań			
	I – 2011	II – 2012	III – 2013	IV – 2014
Scenariusze polityki rolnej	A, B, C, D, E, F	A, C, D, E	A, C, D, E	A, C, E
Narzędzia modelowania	Liniiowy model optymalizacyjny	Liniiowy model optymalizacyjny	Model optymalizacyjny z PMP oraz model CAPRI	Model optymalizacyjny z PMP oraz model CAPRI
Dane źródłowe FADN (rok)	2007-2009	2009	2011	2012
Poziom agregacji wyników	Próba FADN	Próba FADN	Populacja FADN	Populacja FADN
Zakres agregacji wyników	Kraj	Kraj	Regiony i kraj	Regiony i kraj
Typologia gospodarstw	Kierunek produkcji, wielkość ekonomiczna (wg FADN), liczba uprawianych roślin, wskaźnik koncentracji struktury upraw	Kierunek produkcji, wielkość ekonomiczna (wg FADN), poziom dostosowania do wymagań WPR 2014	Kierunek produkcji, powierzchnia UR, region FADN, poziom dostosowania do wymagań WPR 2014	Kierunek produkcji, powierzchnia UR, region FADN, poziom dostosowania do wymagań WPR 2014

Źródło: opracowanie własne.

<sup>26</sup> R.E. Howitt, *A Calibration Method for Agricultural Economic Production Models*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 46, 1995.

<sup>27</sup> W. Britz, P. Witzke, CAPRI model documentation 2012; [http://www.capri-model.org/docs/capri\\_documentation.pdf](http://www.capri-model.org/docs/capri_documentation.pdf).

Wyniki pierwszych rozwiązań modelowych z 2011 roku (dane FADN z 2009 roku) wskazywały na to, że ze względu na wielkość zagregowanych dochodów rolniczych najkorzystniejszy jest scenariusz utrzymania dotychczasowej WPR, z jednoczesnym zwiększeniem płatności bezpośrednich o 10% (tabela 3). Scenariusz zazielenienia WPR, skonstruowany według wstępnych, bardziej rygorystycznych propozycji Komisji Europejskiej, wskazywał na możliwość (przeciętnie), kilkuprocentowego spadku dochodów gospodarstw rolniczych. Szczególnie dotkliwie mogły go odczuć gospodarstwa położone na dobrych glebach i o słabo zdyspersyfikowanej strukturze upraw. Opcja odrzucenia dostosowań do wymogów zazielenienia i obniżenia dopłat o 30% nie stanowiła korzystnej alternatywy.

Tabela 3

Wpływ rozważanych scenariuszy na dochód rolniczy dla gospodarstw w próbie Polskiego FADN (2007-2009)

BASELINE = 100%	CONT_WPR	GREEN -30%	GREEN	GREEN_ZB	REORIENT
Gospodarstwa z monokulturą (M)	118%	86%	93%	87%	94%
Gospodarstwa słabo zdyspersyfikowane (U)	103%	87%	95%	91%	101%
Gospodarstwa mocno zdyspersyfikowane (D)	131%	82%	100%	103%	128%
Gospodarstwa na glebach dobrych (WBG >0,95)	95%	90%	94%	84%	96%
Gospodarstwa na glebach słabych (WBG <0,95)	125%	83%	96%	97%	109%

\* objaśnienia nazw scenariuszy: CONT\_WPR – kontynuacja dotychczasowej WPR, GREEN -30% – obniżenie dopłat na skutek niedostosowania się nowych wymagań WPR, GREEN – dostosowanie do wymagań WPR, GREEN\_ZB – jw., dodatkowo zboża traktowane są jako jedna uprawa, REORIENT – liberalizacja WPR, obniżenie płatności bezpośrednich przy jednoczesnej rezygnacji z wymagań.

Źródło: opracowano na podstawie: S. Czekaj, E. Majewski, A. Wąs, *Koncepcja oszacowania skutków reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR) w perspektywie budżetowej 2014-2020, [w:] Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 20, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.*

Rozwiązania modelowe z 2012 roku wobec definitywnego odrzucenia scenariuszy reorientacji i kontynuacji były ukierunkowane na zbadanie konsekwencji wdrożenia zazielenienia WPR. Wobec braku definicji „uprawy” w wyjściowej propozycji Komisji Europejskiej, rozważano scenariusze zakładające definiowanie upraw według gatunków uprawianych roślin [GREEN] oraz bardziej restrykcyjny [Green\_ZB], w którym wszystkie zboża traktowane były jako jedna uprawa.

W zmodyfikowanej typologii gospodarstw wskaźnik koncentracji upraw został zastąpiony oceną wypełnienia wymagań zazielenienia. Korzystając z tego kryterium, wyszczególniono gospodarstwa: dostosowane w rozumieniu scenariusza GREEN i GREEN\_ZB, wymagające uzupełnienia powierzchni ekologicznej kompensacji, wymagające zdywersyfikowania struktury upraw oraz niedostosowane ze względu na obydwa powyższe kryteria.

Tabela 4

Wpływ rozważanych scenariuszy na dochód rolniczy dla gospodarstw w próbie Polskiego FADN (2009) – wyniki z 2012 roku

BASELINE = 100	GREEN	GREEN_ZB	NON_GREEN -30%
Roślinne	96,2	95,7	92,5
Bydło	97,4	97,0	86,2
Trzodowe	96,2	96,2	89,6
Mieszane	96,5	96,3	88,5
Razem	96,5	96,3	89,2

*Źródło: opracowano na podstawie: S. Czekał, E. Majewski, A. Wąs, Oszacowanie skutków zazielenienia Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce w perspektywie 2014 roku na przykładzie zbiorowości gospodarstw FADN, [w:] Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych (2) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 46, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.*

Podobnie jak w wynikach badań z 2011 roku, w badaniach przeprowadzonych w 2012 roku wykazano, iż zazielenienie w wersji zaprezentowanej w propozycji Komisji Europejskiej (scenariusz GREEN) prowadzi do przeciętnej obniżki dochodu rolniczego gospodarstw o niecałe 4%. Przyjęcie założeń scenariusza GREEN\_ZB powodowało dalsze zmniejszenie modelowanych dochodów, jednak różnice można uznać za mało istotne. Analogicznie jak w latach ubiegłych stwierdzono, iż niedostosowanie się do wymagań zazielenienia i rezygnacja z 30% płatności bezpośrednich nie są korzystne.

Rozwiązania modeli z 2013 roku zakładały uwzględnienie regulacji zazielenienia złagodzonych przez Parlament Europejski. Zwolnienie z wymogu dostosowań gospodarstw o powierzchni poniżej 10 ha, rozluźnienie wymagań dotyczących dywersyfikacji upraw oraz zmniejszenie wymaganego obszaru EFA do 5% powierzchni gruntów ornych zaowocowało znaczącym zmniejszeniem liczby polskich gospodarstw wymagających jakichkolwiek dostosowań. Przyjmując pierwotne założenia reformy niedostosowanych, było 86% gospodarstw z populacji reprezentowanej przez FADN (tabela 5). Zmiany wprowadzone przez Parlament Europejski w 2012 roku spowodowały spadek odsetka polskich gospodarstw wymagających dostosowania do 24% (tabela 6).



Tabela 5

Podział gospodarstw w populacji Polskiego FADN (2010)  
wg kryterium spełniania wymogów zazielenienia (stan prawny na rok 2011  
– propozycja Komisji Europejskiej)

Dostosowanie do wymagań zazielenienia	Dominujący kierunek produkcji						
	zbożowe	roślinne	bydło	trzoda	mieszane	pozostałe	razem
Dostosowane	4%	13%	13%	5%	9%	48%	14%
Brak EFA	65%	75%	77%	75%	82%	37%	<b>74%</b>
Brak dywersyfikacji	31%	12%	10%	20%	9%	15%	<b>12%</b>

Źródło: opracowano na podstawie: S. Czekaj, E. Majewski, A. Wąs, *Nowe zazielenienie Wspólnej Polityki Rolnej i jego znaczenie dla wyników ekonomicznych polskich gospodarstw, [w:] Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych (3) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 82, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.*

Tabela 6

Podział gospodarstw w populacji Polskiego FADN (2011) wg kryterium spełniania wymogów zazielenienia w poszczególnych typach produkcyjnych (stan prawny na rok 2012 – propozycja Parlamentu Europejskiego)

Wyszczególnienie	Według liczby reprezentowanych gospodarstw (FADN 2011)					
	roślinne	bydłęce	trzodowe	mieszane	pozostałe	razem
Zwolnione	35%	58%	34%	59%	93%	57%
Dostosowane	23%	20%	18%	21%	3%	20%
Brak EFA	37%	20%	45%	18%	2%	21%
Brak dywersyfikacji	1%	1%	0%	1%	1%	1%
Brak EFA i dywersyfikacji	4%	1%	3%	1%	1%	1%

Źródło: jak w tabeli 5.

W trzecim etapie badań w modelach z 2013 roku, w alternatywnym wariantcie rozwiązań uwzględniono możliwość wystąpienia wzrostu cen produktów rolniczych na rynkach UE, wynikającego ze zmniejszonej podaży surowców rolniczych ze względu na restrykcje związane z zazielenieniem WPR. Przewidywane zmiany cen na skutek nowej WPR zaczerpnięto z rozwiązania modelu częściowej równowagi sektora rolnictwa (CAPRI) uzyskanego dla warunków zreformowanej WPR. Ustalony wpływ rozważanych scenariuszy na poziom dochodu rolniczego w poszczególnych typach gospodarstw przedstawia tabela 7.



Tabela 7

Wpływ rozważanych scenariuszy na dochody rolnicze gospodarstw w próbie Polskiego FADN (2011) w poszczególnych typach gospodarstw

Dochód rolniczy BASELINE 2019 = 100	Ceny CAPRI		Ceny stałe	
	GREEN	NO_GREEN	GREEN	NO_GREEN
Roślinne	102,0	95,7	96,0	82,8
Bydło	99,9	94,7	96,5	87,3
Trzoda	100,6	98,8	98,5	93,1
Mieszane	99,9	95,6	95,2	86,2
Inne	99,2	95,6	98,6	92,9
RAZEM	100,4	95,7	95,7	86,1

Źródło: jak w tabeli 5.

Wyniki obliczeń wskazywały, iż przy założonym stałym (dotychczasowym) poziomie cen wprowadzenie zazielenienia WPR może powodować przeciętny spadek dochodu rolniczego w polskich gospodarstwach o około 4% (tabela 7). Natomiast uwzględnienie potencjalnego wzrostu cen prawdopodobnie przyniosłoby znaczące korzyści finansowe, zwłaszcza dla rolników z gospodarstw zwolnionych z zazielenienia i dostosowanych do nowych wymagań dywersyfikacji upraw. Odrzucenie dostosowań [NO\_GREEN] nie stanowi opłacalnej alternatywy.

Wnioski z badań przeprowadzonych w 2013 roku wskazywały na to, że ograniczenia z tytułu wdrożenia reformy WPR będą dotyczyły niewielkiej grupy największych gospodarstw, głównie roślinnych i trzodowych, o powierzchni powyżej 30 ha, zlokalizowanych w północnej i zachodniej Polsce. Z rozwiązań modelowych wynikało również, że zmniejszenie stawek płatności w znacznie większym stopniu wpływa na poziom dochodu rolniczego niż ograniczenia wynikające z wprowadzenia zazielenienia, dlatego scenariusz niedostosowania się do wymagań zazielenienia należy odrzucić jako nieopłacalny.

W badaniach przeprowadzonych w 2014 roku dotychczasowe rozważania uzupełniono o ujęcie ekwiwalentów EFA zawartych w nowo wprowadzonych regulacjach, dopłat dla małych gospodarstw oraz dopłat do poszczególnych gałęzi produkcji. Uwzględnienie upraw roślin strączkowych oraz poplonów jako równoważników EFA spowodowało dalszy spadek odsetka polskich gospodarstw wymagających dostosowań do „zazielenionej” WPR do poziomu 20% (tabela 8). Zdecydowanie najliczniejsza grupa gospodarstw, kwalifikowana jako niedostosowane, dysponuje niewystarczającą powierzchnią EFA.

Tabela 8

Podział gospodarstw w populacji Polskiego FADN (2012) wg kryterium spełniania wymogów zazielenienia w poszczególnych typach produkcyjnych (wyniki z 2014 roku)

Wyszczególnienie	Roślinne	Bydłęce	Trzodowe	Mieszane	Pozostałe	Razem
Zwolnione	36%	61%	36%	59%	93%	57%
Dostosowane	30%	20%	24%	23%	3%	23%
Brak EFA	30%	18%	33%	16%	2%	18%
Brak dywersyfikacji	1%	0%	2%	1%	1%	1%
Brak EFA i dywersyfikacji	3%	1%	5%	1%	1%	1%

Źródło: opracowano na podstawie: S. Czekaj, E. Majewski, A. Wąs, *Wpływ reformy WPR 2014-2020 na wyniki ekonomiczne polskich gospodarstw, [w:] Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych (4) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 120, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.*

Dalsze złagodzenie wymagań połączone z wprowadzeniem dodatkowych dopłat dla gospodarstw o powierzchni do 30 ha oraz dopłat do niektórych działalności produkcyjnych (bydło, owce, kozy, owoce miękkie) powoduje zmniejszenie negatywnego wpływu na dochód dla gospodarstw najmniejszych. W wariantcie uwzględniającym potencjalny wzrost cen spowodowany zazielenieniem polscy rolnicy są beneficjentami netto nowej polityki. Nawet w przypadku zachowania obecnego poziomu cen zazielenienie WPR nie powinno oznaczać strat dla przeciętnego polskiego gospodarstwa (tabela 8).

Tabela 9

Wpływ rozważanych scenariuszy na dochody rolnicze gospodarstw w populacji Polskiego FADN (2012) w poszczególnych typach gospodarstw – (wyniki z 2014 roku)

Dochód rolniczy BASELINE 2020 = 100	Ceny CAPRI		Ceny stałe	
	GREEN	NO_GREEN	GREEN	NO_GREEN
Roślinne	107,7	102,1	100,6	94,8
Bydło	113,9	110,9	109,2	106,1
Trzoda	105,2	102,6	100,3	97,6
Mieszane	113,3	109,0	106,6	102,2
Inne	102,5	104,0	99,4	100,8
<b>Polska</b>	110,7	106,8	104,6	100,7

Źródło: jak w tabeli 8.

W niniejszym rozdziale przedstawiono wyniki badań poświęconych oszacowaniu skutków wdrożenia zreformowanej WPR, ze szczególnym uwzględnieniem

niem wpływu zazielenienia WPR na wyniki produkcyjne i ekonomiczne gospodarstw rolniczych w Polsce.

W całym okresie realizacji badań systematycznej ewolucji poddana była metodyka analiz. Celowość zmian metodyki wynikała z następujących przesłanek:

- zmiany w propozycjach reformy WPR przedkładanych przez Komisję Europejską, w tym ewolucja koncepcji zazielenienia;
- doskonalenie narzędzi modelowania – od prostego modelu optymalizacyjnego gospodarstwa po model z komponentem PMP i z wykorzystaniem wyników modelu CAPRI;
- zmiany w typologii gospodarstw, nawiązujące do zmian w koncepcji zazielenienia;
- aktualizacja danych wyjściowych do modeli wraz z publikowaniem wyników rachunkowości FADN w kolejnych latach.

Z obliczeń modelowych wynika, że zazielenienie WPR nie spowoduje znaczących, negatywnych zmian w produktywności ziemi i wynikach ekonomicznych w gospodarstwach. W bardziej restrykcyjnym wariantcie zazielenienia (obliczenia z lat 2011-2013) i przy założeniu dotychczasowych cen produktów rolniczych przeciętnie w skali całego sektora rolnictwa, dochody rolnicze byłyby niższe o około 4%. Złagodzenie wymogów przez Komisję Europejską powoduje (obliczenia 2014), że zazielenienie nie wpływa istotnie na wielkość dochodów, a ewentualne korzyści wynikają z wprowadzonych płatności związanych z produkcją, płatności dodatkowych i płatności dla młodych rolników.

Bardziej znaczący spadek dochodów rolniczych ujawnia się natomiast w wybranych typach gospodarstw (niedostosowane, głównie z monokulturą na glebach dobrych oraz z koniecznością wydzielenia powierzchni EFA). Jednakże w niektórych typach gospodarstw (np. bydłce, w pełni dostosowane) odnotować można nawet wzrost dochodów w perspektywie 2020 roku, ze względu na założone tempo przyrostu wydajności jednostkowych.

Nie jest korzystną alternatywą dla rolników niespełnienie wymogów zazielenienia i rezygnacja z 30% stawki płatności bezpośrednich.

W rozwiązaniach z cenami z modelu CAPRI (obliczenia 2013 i 2014) wobec prognozowanego wzrostu cen pomimo zazielenienia rosną również przeciętne dochody rolnicze. Do podobnych wniosków dochodzą inni badacze<sup>28</sup> wskazując na wzrost dochodów rolników, wynikający z prognozowanego wzrostu cen. Ten wariant rozwiązania należy jednak przyjmować bardzo ostrożnie. Prognozowany w modelu CAPRI wzrost cen wynika z zakładanej zmniejszonej,

---

<sup>28</sup> *Implementation of CAP reform in England*, Evidence Paper DEFRA, 2013, [https://www.gov.uk/government/publications?keywords=&publication\\_filter\\_option=consultations&topics%5B%5D=all&departments](https://www.gov.uk/government/publications?keywords=&publication_filter_option=consultations&topics%5B%5D=all&departments).

w wyniku zazielenienia, podaży produktów rolniczych na rynkach UE. Można jednak przypuszczać, iż rolnicy podejmą działania zmierzające do dostosowania gospodarstw do nowych wymagań, prowadzące do jak najmniejszego obniżenia poziomu produkcji, a ewentualny wzrost cen doprowadzi tylko do pokrycia kosztów tych dostosowań.

Reasumując, zazielenienie WPR nie wpłynie istotnie na wielkość produkcji i dochody w sektorze rolnictwa w Polsce. Niekorzystne skutki wprowadzanych regulacji będą mogły wystąpić jednak w niezbyt licznych gospodarstwach niedostosowanych, z silnie uproszczoną strukturą produkcji i brakiem EFA. Jednocześnie podkreślić należy, że wobec dużego odsetka gospodarstw zwolnionych w wymogu zazielenienia lub już dostosowanych silnie złagodzona koncepcja zazielenienia nie przyczyni się do uzyskania istotnych efektów środowiskowych. W konsekwencji należy stwierdzić, że zazielenienie nie spowoduje zauważalnego negatywnego wpływu na tradycyjnie rozumianą konkurencyjność polskich gospodarstw.

#### **Literatura:**

1. Blank S.C., Erickson K.W., Nehring R., Hallahan Ch., *Agricultural profits and farm household wealth: A farm-level analysis using repeated cross sections*, „Journal of Agricultural and Applied Economics”, vol. 41, no. 1, 2009.
2. Briggeman B.C., Gundersen M.A., Gloy B.A., *The Financial Health of Agricultural Lenders*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 91, no. 5, 2009.
3. Britz W., Witzke P., CAPRI model documentation 2012; [http://www.capri-model.org/docs/capri\\_documentation.pdf](http://www.capri-model.org/docs/capri_documentation.pdf).
4. Choi G.W., Cook D., *Fire sales and the financial accelerator*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 59, no. 4, 2012.
5. Collins A.R., *Expected utility, debt-equity structure and risk balancing*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 3, no. 3, 1985.
6. Czekał S., Majewski E., Wąs A., *Oszacowanie skutków zazielenienia Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce w perspektywie 2014 roku na przykładzie zbiorowości gospodarstw FADN*, [w:] *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 46, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
7. Czekał S., Majewski E., Wąs A., *Koncepcja oszacowania skutków reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR) w perspektywie budżetowej 2014-2020*, [w:] *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 20, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

8. Czekaj S., Majewski E., Wąs A., *Nowe zazielenienie Wspólnej Polityki Rolnej i jego znaczenie dla wyników ekonomicznych polskich gospodarstw* [w:] *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (3) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 82, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
9. Czekaj S., Majewski E., Wąs A., *Wpływ reformy WPR 2014-2020 na wyniki ekonomiczne polskich gospodarstw*, [w:] *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (4) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 120, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.
10. Czupiał J., *Efektywność i inne elementy przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa oraz jej źródła*, [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław 2005.
11. Davidova S., Latruffe L., *Relationship between Technical Efficiency and Financial Management for Czech Republic Farms*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 58, 2007.
12. *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 20, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
13. *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 46, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2012.
14. *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (3) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 82, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2013.
15. *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych* (4) (red. nauk. J. Kulawik), PW 2011-2014, nr 120, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2014.
16. Escalante C.L., Turvey C.G., Barry P.J., *Farm business decisions and the sustainable growth challenge paradigm*, „Agricultural Finance Review”, vol. 69, no. 2, 2009.
17. Gomez y Paloma S., Majewski E., Raggi M., Viaggi D., *The impact of common agricultural policy on the investment behaviour of Polish farm households*, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, t. 94, 2008.
18. Hazell P. B., Norton R.D., *Mathematical Programming for Economic Analysis in Agriculture*, MacMillan, New York, 1986.
19. Henderson J., Gloy B., Boehlje M., *Agricultures Boom-Bust Cycles: Is This Time Different?*, Federal Reserve Bank of Kansas City, „Economic Review”, Fourth Quarter 2011.

20. Higgins C.R., Kerin A.R., *Managing the Growth – Financial Policy Nexus in Retailing*, „Journal of Retailing”, vol. 59, no. 3, 1983.
21. Howitt R.E., *A Calibration Method for Agricultural Economic Production Models*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 46, 1995.
22. Howitt R.E., *Positive Mathematical Programming*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 77, no. 2, 1995.
23. *Implementtion of CAP reform in England*, Evidence Paper DEFRA, 2013; [https://www.gov.uk/government/publications?keywords=&publication\\_filter\\_option=consultations&topics%5B%5D=all&departments](https://www.gov.uk/government/publications?keywords=&publication_filter_option=consultations&topics%5B%5D=all&departments).
24. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 roku: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi i aspektami terytorialnymi”, KOM (2010) 672, Bruksela.
25. Louhichi K., Flichman G., Blanco M., *A generic template for FSSIM for all farming systems*, PD 3.3.11, Seamless Integrated Project, IAMM, Montpellier, 2007.
26. Majewski E., *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo – teoria a praktyka gospodarstw rolniczych*, SGGW, Warszawa 2008.
27. Majewski E., Wąs 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.
28. Melvin J., Boehlje M., Dobbins C., Gray A., *The DuPont Profitability Analysis Model: An Application and Evaluation of an E-Learnings Tool*, „Agricultural Finance Review”, vol. 64, Spring 2004.
29. Michalek J., Ciaian P., d’Artis Kanacs, *Capitalization of the Single Payment Scheme into Land Value: Generalized Propensity Score Evidence from European Union*, „Land Economics”, vol. 90, no. 2, May 2014.
30. Mishra A.K., Harris J.M., Erickson K.W., Hallahan Ch., Detre J.D., *Drivers of agricultural profitability in the USA*, „Agricultural Finance Review”, vol. 72, no. 1, 2012.
31. Mishra A.K., Moss Ch.B., Ericson K.W., *Regional differences in agricultural profitability, government payments, and farmland values*, „Agricultural Finance Review”, vol. 69, no. 1, 2009.
32. Moss Ch., Schmitz A., *Farmland markets, boom/bust cycles, and farm size*, „Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe”, vol. 33, Halle, IAMO, 2006.



33. Nehring R., Gillespie J., Hallahan Ch., Harris J.M., Erickson K., *What is driving economic and financial success of US cow-calf operations?*, „Agricultural Finance Review”, vol. 74, no. 3, 2014.
34. *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwach* (red. nauk. E. Urbanowska-Sojkin), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
35. 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.
36. Rosati D., *Regulacje makroostrożnościowe a stabilność sektora bankowego*, „Bank i Kredyt”, vol. 45, no. 4, 2014.
37. Russell A.L., Langemeier R.M., Briggeman C.B., *The impact of liquidity and solvency on cost efficiency*, „Agricultural Finance Review”, vol. 73, no. 3, 2013.
38. Schaper Ch., Deimel M., Theuvsen L., *Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit „Erweiterter Familienbetriebe” – Ergebnisse einer Betriebsleiterbefragung*, „German Journal of Agricultural Economics”, vol. 60, no. 1, 2011.
39. Sikorski A., *Systemy wczesnego ostrzegania jako narzędzie wspomagające budowę przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji”, nr 1, 2006.
40. Tomczak F., *Zmiany i reformy WPR: zmiany i konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej, PW 2005-2009*, nr 126, IERiGŻ\_PIB, Warszawa 2009.
41. Wąs A., *Model optymalizacyjny rolnictwa na przykładzie gminy Kobylnica*, SGGW Warszawa 2005.
42. Wu F., Guan Z., Meyers R., *Farm capital structure choice: theory and empirical test*, „Agricultural Finance Review”, vol. 74, no. 1, 2014.
43. Zhu X. Karagiannis G., Oude Lansink A., *The Impact of Direct Income Transfers of CAP on Greek Olive Farms Performance: Using a Non-Monotonic Inefficiency Effects Model*, „Journal of Agricultural Economics”, vol. 62, no. 3, 2011.
44. Ziętara W., *Plan roczny i koncepcja systemu kontroli jego realizacji w państwowym przedsiębiorstwie rolniczym*, SGGW, Warszawa 1989.

#### **4. Wpływ ubezpieczeń społecznych i podatków w sektorze rolnym na jego konkurencyjność i dobrobyt**

W każdym państwie władza publiczna wykorzystuje do realizacji swojej polityki określone zasoby finansowe, gromadzone w ramach prowadzonej polityki fiskalnej. Głównym zbiorem instrumentów fiskalnych jest system podatkowy i ubezpieczeniowy, za pomocą którego państwo gromadzi środki niezbędne dla prawidłowego swego funkcjonowania i realizacji funkcji społeczno-gospodarczych. Dobry system podatkowy powinien stymulować aktywność podmiotów rynkowych i wzrost gospodarczy, a jednocześnie ograniczać i eliminować zjawiska, które są społecznie i ekonomicznie szkodliwe. System ubezpieczeniowy powinien być natomiast gwarantem bezpieczeństwa socjalnego społeczeństwa. W większości krajów europejskich ciężar tych obowiązków spada na państwo.

Celem prowadzonych badań w latach 2011-2014 było analizowanie warunkowań i zasad funkcjonowania systemu ubezpieczeniowego i podatkowego w rolnictwie pod kątem ich wpływu na zwiększenie efektywności i poprawę konkurencyjności sektora rolnego w celu dokonania stosownych zmian w tych obszarach.

Państwo dysponuje szerokim zestawem instrumentów fiskalnych służących wspieraniu i stymulowaniu pożądanych dla rozwoju gospodarczego działań. Wśród nich szczególne miejsce zajmują podatki i ubezpieczenia społeczne, za pomocą których możliwa jest realizacja założonych celów gospodarczych i społecznych. Ich wykonanie możliwe jest dzięki uzyskaniu przewag konkurencyjnych w takich obszarach, jak efektywność, innowacje i przedsiębiorczość, społeczna odpowiedzialność biznesu czy też tworzenie wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej. Jest to niezwykle ważne zadanie, jakie stoi przed decydentami, bowiem konkurencyjność jest środkiem do realizacji celów budżetowych. Dodać należy, że każdy system podatkowy i ubezpieczeniowy winien stwarzać odpowiednie warunki prawno-podatkowe prowadzące do zdobycia przewagi konkurencyjnej na rynku krajowym i zagranicznym. Nie istnieje również jedna recepta na stworzenie ekonomicznie uzasadnionego systemu podatkowo-ubezpieczeniowego, lecz wiele rozwiązań, między którymi istnieje możliwość wyboru. Wybór ten zależy natomiast od preferowania określonych wartości przez decydentów gospodarczych i politycznych. Oznacza to, że podatki i ubezpieczenia wpływają na sytuację finansową przedsiębiorstw poprzez zniechęcanie lub stymulowanie do podejmowania określonych działań. Mniejsze lub większe znaczenie tych narzędzi zależy od przyjętych celów polityki fiskalnej i w pewien sposób dyskredytuje ich neutralny charakter. Oznacza to, że podatki wpływają na zmianę zachowań ludzi, co z kolei prowadzi do straty dobrobytu



oraz nieefektywnej alokacji zasobów. Zdaniem N.G. Mankiwa oraz M.P. Taylora dzieje się tak dlatego, że w wyniku opodatkowania ludzie dokonują alokacji zasobów z powodów podatkowych, a nie z powodu kosztów i korzyści wynikających z kupowania lub sprzedawania dóbr<sup>1</sup>.

Szczegółowe analizy prowadzone w ramach zadania badawczego potwierdziły, iż rolnictwo polskie jest działem szczególnie uprzywilejowanym pod względem obciążeń podatkowych i ubezpieczeniowych. Przywileje te polegają na funkcjonowaniu odrębnych, właściwych tylko dla sektora rolnego systemów finansowych funkcjonujących w wielu krajach Unii Europejskiej. Z przywilejów tych korzystają również polscy rolnicy w postaci systemu podatkowego oparte go głównie na specyficznym podatku rolnym oraz w ramach systemu ubezpieczeniowego (KRUS). Te dwie oddzielne konstrukcje swoimi zasadami funkcjonowania, zakresem przywilejów i ulg odbiegają od powszechnych, charakterystycznych dla pozostałych działów gospodarki systemów ubezpieczeniowych i podatkowych. Konstrukcje te stanowią podstawę do uzyskania przewag konkurencyjnych w sektorze rolnym zarówno na poziomie sektorowym, krajowym, jak i międzynarodowym. Potwierdzają to również badania prowadzone przez R. Przygodzką i R.I. Dziemianowicz, które wskazują, iż coraz częściej obserwuje się zwiększone zainteresowanie wykorzystaniem instrumentów podatkowych do promowania celów gospodarczych i społecznych państwa<sup>2</sup>. Pozwalają one nie tylko na złagodzenie problemów w tym sektorze (m.in. problemów strukturalnych, zmienności i poziomu dochodów), ale także zwiększają konkurencyjność gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach UE.

Prowadzona polityka społeczno-gospodarcza przesądza o doborze i sposobie wykorzystania podatków i ubezpieczeń do realizacji celów budżetowych. Wpływ tych narzędzi na ich osiągnięcie jest niejednoznaczny i wielokierunkowy. Najpełniej założone cele państwo osiąga przy pomocy podatku dochodowego oraz VAT. Wpływ pozostałych instrumentów trudno jest jednoznacznie określić. Przykładowo, podatek rolny obciążający wyłącznie działalność rolniczą w niewielkim stopniu przyczynia się do realizacji celów dystrybucyjnych (cel ten realizowany jest międzysektorowo, jednak nie na poziomie sektora), ma małe znaczenie alokacyjne, nie stanowi automatycznego stabilizatora koniunktury, tym samym trudno określić jego wpływ na wzrost gospodarczy oraz ochronę

---

<sup>1</sup> N.G. Mankiw, M.P. Taylor, *Mikroekonomia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

<sup>2</sup> R.I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Zasady opodatkowania gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej i możliwość ich adaptacji w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2 (131), Warszawa 2006.

środowiska. Znacznie silniejszy wpływ mają ubezpieczenia społeczne, za pomocą których państwo może wpływać na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej rolników oraz tworzyć warunki bezpieczeństwa socjalnego dla grup najuboższych. Analizowane instrumenty w różnym stopniu przyczynią się do realizacji powyższych celów. Z przeprowadzonych analiz wynika, że mają one największe znaczenie alokacyjne, natomiast realizacja pozostałych celów jest wielokierunkowa i zależna od charakteru danego instrumentu (tabela 1).

Tabela 1

Potencjalny wpływ podatków i ubezpieczeń na realizację celów budżetowych

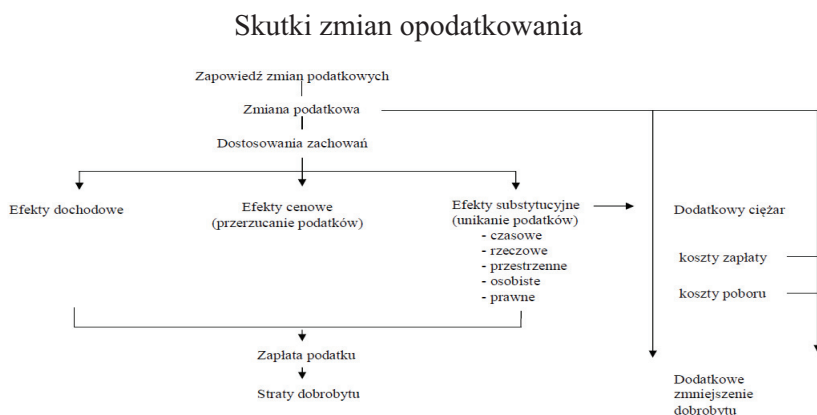
Wyszczególnienie	Alokacyjne	Dystrybucyjne	Stabilizacyjne	W zakresie wzrostu	Środowiskowe
Podatek rolny	+/-	+/-	-	+/-	+/-
Podatek dochodowy	+	+	+	+	+
Podatek od działów specjalnych	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Podatek VAT	+	+	+	+	+/-
Podatki od żywności śmieciowej	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Podatki środowiskowe	+	+/-	+/-	+/-	+
Ubezpieczenia społeczne	+	+	+/-	+/-	+/-
Ubezpieczenia majątkowe	-	-	+/-	+	+/-
Ubezpieczenia upraw i zwierząt	+	+	+/-	+	+

*Źródło: opracowanie własne.*

Osiągnięcie celów budżetowych stanowi przyczynek do poprawy dobrobytu zarówno w ujęciu jednostkowym, jak również globalnym. Stały wzrost dobrobytu obywateli jest natomiast kryterium rozwoju gospodarczego każdego kraju. Wszelkie działania podejmowane przez państwo związane ze stymulowaniem i utrzymaniem wysokiego tempa tego rozwoju niewątpliwie muszą być powiązane z prowadzeniem racjonalnej polityki fiskalnej. Dzięki niej państwo może gromadzić odpowiednie zasoby finansowe do realizacji celów budżetowych. Analizowane narzędzia mają istotny wpływ na dobrobyt, z jednej strony powodując jego wzrost lub stabilizację, z drugiej zaś wpływają na jego stratę. Mecha-

nizm powstawania straty dobrobytu opisuje m.in. D. Brümmerhoff<sup>3</sup>, który wskazuje na występowanie trzech efektów pojawiających się w wyniku opodatkowania, a mianowicie: efektu dochodowego związanego ze zmniejszaniem siły nabywczej sektora prywatnego, która nie pozwala mu na osiągnięcie poziomu użyteczności, jaki był mu dostępny przed opodatkowaniem, efektu cenowego powodującego przerzucanie podatków oraz efektu substytucyjnego wpływającego na unikanie podatków przez podatników. W ślad za tymi efektami pojawiają się straty dobrobytu. Co więcej, opodatkowanie pociąga za sobą konieczność podejmowania określonych działań administracyjnych związanych z naliczaniem i poborem podatków. Nakłady te stanowią dodatkową stratę dobrobytu. Dodatkowe koszty przyczyniające się do zmniejszania dobrobytu, tzw. koszty transakcyjne, istnieją zawsze, gdy wszelkiego rodzaju działania są regulowane instytucjami formalnymi lub nieformalnymi. Do ich cech szczególnych należą: częste nieuświadomienie ich istnienia, trudności kwantyfikacji, pomijanie w rachunku ekonomicznym, traktowanie ich jako efektu ubocznego zawieranych transakcji i przenoszenia praw własności. Koszty transakcyjne nie są jednorodne, część z nich ma formę nakładów wyrażonych w jednostkach pieniężnych, a część z nich występuje w postaci niemierzalnej, tzw. dodatkowej straty dobrobytu. Skutki, jakie powstają w wyniku zmian opodatkowania prezentuje schemat 1.

Schemat 1



Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, Oldenburg Verlag, München 2011.

W konstrukcjach podatkowych trzeba dążyć do stanu, w którym koszty transakcyjne oraz straty dobrobytu są jak najmniejsze. Wyraża się to w poglądzie

<sup>3</sup> D. Brümmerhoff, *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, Oldenburg Verlag, München 2011.

J.E. Stiglitz, który podkreśla, że rolą polityki państwa jest przyjęcie takiej konstrukcji systemu podatkowego, której towarzyszy jak najmniejsza strata, przy danej wielkości wpływów podatkowych i jednoczesnym zrealizowaniu celów pozafiskalnych<sup>4</sup>. Wynika z tego, iż kształt systemu podatkowego jest wynikiem decyzji politycznych, usiłujących przybliżyć każdy system do optimum Pareto. Przyjęte w ramach polityki państwa szczegółowe rozwiązania mają sprzyjać osiągnięciu celów budżetowych z jednej strony, z drugiej zaś godzić efektywność ze sprawiedliwością. Wszelkie ingerencje państwa w kierunku zwiększenia roli funkcji pozafiskalnych powodują wzrost kosztów transakcyjnych działania systemu podatkowego.

Podatki powodują powstawanie strat dobrobytu, ponieważ wywołują u ludzi zmianę zachowań (tabela 2). Największe deformacje powoduje podatek dochodowy, który nie skłania do oszczędzania i zniechęca do pracy, zaburzając w ten sposób długofalowy rozwój gospodarki. Zmiana podstawy opodatkowania (z dochodowej na wydatkową) ogranicza deformacje wywołane podatkiem dochodowym. Podatek konsumpcyjny nie zniekształca decyzji dotyczących oszczędzania, ale nie stanowi nadal zachęty do wydajniejszej pracy. Najmniejsze deformacje powstają w wyniku opodatkowania ryczałtowego. Podatki tego typu nie zniekształcają bodźców i nie powodują powstawania strat dobrobytu, bowiem decyzje osób nie mają wpływu na wielkość zobowiązania podatkowego. Podatki te są jednak najbardziej niesprawiedliwą formą opodatkowania, co przesądza o znikomej możliwości ich powszechnego zastosowania.

Tabela 2

#### Wpływ podatków na dobrobyt

Rodzaj podatku	Deformacje powodowane opodatkowaniem		
	aktualnej konsumpcji dóbr	między aktualną a przyszłą konsumpcją dóbr	między dochodem (pracą) a czasem wolnym
• od ogólnej konsumpcji	nie	nie	tak
• dochodowy	nie	tak	tak
• ryczałtowy (jednolity, np. pogłówny)	nie	nie	nie

*Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ch.B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2011.*

<sup>4</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

System podatkowy w polskim rolnictwie w niewielkim stopniu przyczynia się do pojawiania się dużych strat dobrobytu. W konstrukcji rolniczego systemu podatkowego trudno doszukiwać się powstawania negatywnych efektów opodatkowania. Dzieje się tak ze względu na niewielką uciążliwość podatku rolnego, a mianowicie niski udział podatków w dochodach, prosty sposób jego naliczania, niewielkie koszty poboru, a co za tym idzie – wysoką ściągalność tego podatku. W związku z powyższym, prognozując zmiany w opodatkowaniu rolnictwa, należy również brać pod uwagę straty, jakie mogą pojawić się w wyniku niedopasowania konstrukcji podatkowych do możliwości i oczekiwań sektora rolnego. Przykładowo, badania E. Aksman prowadzone w latach 2003-2005 wskazują, że progresywny podatek dochodowy wywołuje spadek dobrobytu społecznego nawet o ponad 11% w skali roku, podczas gdy nierówności dochodowe zmniejsza o nieco ponad 5%<sup>5</sup>. Dzieje się tak, gdyż w efekcie tego opodatkowania spadek dochodu jest znacznie silniejszy niż jego przyrost w wyniku obniżenia nierówności dochodowych. Oznacza to, że podatek dochodowy pełni głównie funkcję fiskalną, natomiast jego funkcja redystrybucyjna jest realizowana w znacznie mniejszym stopniu. We współczesnych systemach fiskalnych rola redystrybucyjna przypisana jest głównie systemowi świadczeń społecznych.

W warunkach internacjonalizacji i globalizacji systemy podatkowe i ubezpieczeniowe mogą determinować zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną konkurencyjność rolnictwa. Dzieje się tak m.in. dlatego, że wysokość opodatkowania bezpośredniego oraz składek ubezpieczeniowych w krajach UE zależy od suwerennej decyzji kraju członkowskiego. Pomimo licznych dyskusji na temat harmonizacji opodatkowania, nie należy spodziewać się w tym obszarze gruntownych zmian, aczkolwiek dyskusja jest cały czas otwarta. Zdaniem B. Makowicza, ujednoczenie polityki fiskalnej przyczyniłoby się do pogorszenia konkurencyjności gospodarek słabiej rozwiniętych<sup>6</sup>. Słuszna jednak wydaje się harmonizacja podstawy wymiaru podatku dochodowego, zwłaszcza w odniesieniu do firm międzynarodowych. Mogłaby być ona pomocna w kontekście zwiększania ich wydajności oraz podnoszenia konkurencyjności w aspekcie globalnym. Należy jednak podkreślić, że zharmonizowanie elementów prawa podatkowego będzie w znacznym stopniu ograniczało konkurencyjność podatkową krajów Unii Europejskiej.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa nurty konkurencyjności podatkowej, polegającej głównie na obniżce stawek podatkowych oraz stosowaniu licznych

---

<sup>5</sup> E. Aksman, *Wpływ podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce na dobrobyt społeczny*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, Warszawa 2008.

<sup>6</sup> B. Makowicz, *Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej*, Uniwersytet w Münster, Studia Europejskie, nr 2, 2004.

ułg i preferencji w konstrukcjach systemów podatkowych. Pierwszy z nich uznaje ją za zjawisko korzystne, bowiem wymusza ona obniżkę podatków oraz prowadzi do racjonalizacji wydatków publicznych. Drugi nurt traktuje konkurencję podatkową jako zjawisko niekorzystne prowadzące do niedoboru środków budżetowych oraz trudności w zagwarantowaniu społeczeństwu świadczeń na odpowiednim poziomie. O pozytywnym efekcie, jaki wywiera konkurencja podatkowa, pisał Tiebout. W swoim opracowaniu wskazywał, iż konkurencja podatkowa stanowi bodziec do wyboru najlepszych rozwiązań prowadzenia działalności gospodarczej<sup>7</sup>. G. Brennan i M.J. Buchanan wykazali również pozytywny wpływ konkurencji podatkowej, podkreślając jednak działanie innego mechanizmu – ograniczenie wydatków rządowych<sup>8</sup>. R. Zodrow et al. uważają z kolei konkurencję podatkową za negatywne zjawisko i wskazują, że prowadzi ona do znacznego spadku dochodów budżetowych, a następnie do niewystarczającego poziomu dóbr publicznych dostarczanych społeczeństwu<sup>9</sup>. Teoria ekonomii wskazuje, że konkurencja podatkowa jest jednak pożądana. Prowadzi ona między innymi do gospodarczego odróżnienia krajów i zdobycia przewagi konkurencyjnej czy też wdrażania optymalnych rozwiązań, najbardziej poświadczanych z punktu widzenia strategii gospodarczej danego kraju. Należy podkreślić, że zróżnicowanie w systemach podatkowych odzwierciedla różnice w naturalnych zasobach i produktywności kraju, a zharmonizowanie tych różnic prowadzi do nieefektywności systemu. Stąd w większości krajów Unii Europejskiej funkcjonują odmienne systemy podatkowe i ubezpieczeniowe, których konstrukcja jest wynikiem prowadzenia krajowej polityki społeczno-gospodarczej.

Prowadzone badania wykazały, iż w wielu znaczących krajach UE (Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Włochy, Polska i Hiszpania) dochody pochodzące z gospodarstw indywidualnych opodatkowane są w ramach wyodrębnionych, specjalnych systemów podatkowych. Obecność tych systemów ma swoje historyczne i społeczno-gospodarcze uzasadnienie. W niektórych krajach, gdzie rolnicy są włączeni do powszechnego systemu podatkowego, istnieją sprzyjające działalności rolniczej rozwiązania, takie jak: opodatkowanie uśrednionych dochodów z kilku następujących po sobie lat, możliwość prowadzenia uproszczonej ewidencji podatkowej i księgowej, specjalne metody szacowania dochodu,

---

<sup>7</sup> Ch.M. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „The Journal of Political Economy”, vol. 64, no. 5, The University of Chicago Press, Chicago 1956.

<sup>8</sup> G. Brennan, J.M. Buchanan, *Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues*, „Journal of Public Economics”, no. 9, 1978.

<sup>9</sup> R. Zodrow, P. Mieszkowski, *Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*, „Journal of Urban Economics”, vol. 19, no. 3, Houston, Texas 1986.

specjalne traktowanie dochodów w naturze, ulgi inwestycyjne oraz zwolnienia i wyłączenia z opodatkowania. Niezależnie jednak od zastosowanych preferencji w opodatkowaniu dochodów rolniczych w większości analizowanych krajów UE dochody z rolnictwa podlegają opodatkowaniu według takiej samej skali podatkowej, obowiązującej innych podatników (tabela 3).

Tabela 3

Stawki podatku od dochodów osobistych w wybranych państwach UE  
w rolnictwie i poza rolnictwem w 2012 roku

Kraj	Poza rolnictwem		W rolnictwie	
	minimalna	maksymalna	minimalna	maksymalna
Austria	23	50	23	50
Belgia	25	50	25	50
Francja	5,5	40	5,5	40
Niemcy	0	45	0	45
Polska	18	32	18	32
Irlandia	20	42	20	42
Wielka Brytania	20	40	20	40
Dania	25,6	55,38	25,6	55,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/individual-income-tax-rates-table.aspx>.

Wyjątkiem są polskie gospodarstwa rolne, które są bardzo silnie uprzywilejowane. Dochody pochodzące z tych gospodarstw są wyłączone z powszechnego podatku dochodowego i obciążone są specjalnym podatkiem rolnym, charakterystycznym tylko dla Polski. Należy jednak zauważyć, że podatek rolny obejmuje tylko część dochodów rolniczych, pochodzących wyłącznie z działalności rolnej. Dochody gospodarstw prowadzących tzw. działy specjalne produkcji rolnej są objęte powszechnym podatkiem dochodowym. Podobnie jednak jak w większości innych państw, gospodarstwa te mają możliwość wyboru szacunkowej metody ustalania wysokości obciążenia podatkowego. Taka sytuacja sprawia, że polski sektor rolnictwa staje się wysoce konkurencyjny wobec pozostałych działów gospodarki w kraju, ale również i na płaszczyźnie międzynarodowej.

Podobnie na uzyskanie przewag konkurencyjnych wpływają składki na ubezpieczenia społeczne. Specyfika rolnictwa w poszczególnych państwach nie pozwala na wprowadzenie jednego uniwersalnego modelu systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Poszczególne rozwiązania różnią się warunkami ubezpieczenia, wysokością otrzymywanych świadczeń oraz zasadami ich finansowania. To właśnie sposób finansowania świadczeń jest głównym kryterium przesądzającym o możliwości uzyskania przewag konkurencyjnych. Z jednej strony, relatywnie niskie obciążenia składkowe w porównaniu do otrzymywanych świadczeń są warunkiem bezpieczeństwa socjalnego rolnictwa. Z drugiej zaś



sytuacja ta przekłada się na konieczność zwiększenia udziału pozostałych sektorów gospodarki w finansowaniu świadczeń ubezpieczeniowych, co może osłabiać konkurencyjność całej gospodarki na tle innych państw UE.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że konkurencyjny system nie oznacza tylko niskich podatków i ubezpieczeń, ale stwarzanie takich reguł podatkowych i ubezpieczeniowych, które zachęcałyby do prowadzenia działalności w danym państwie lub sektorze, prowadziły do wzrostu dobrobytu jego obywateli i umożliwiały realizację celów społeczno-gospodarczych państwa. Prowadzone analizy wykazały, że z takich rozwiązań korzysta zdecydowana większość państw Unii Europejskiej konstruując swe systemy podatkowe i ubezpieczeniowe dla rolnictwa, mające w dużym stopniu rozwiązania unikatywne, bardzo często w sposób bezpośredni lub pośredni przywilejujące ten sektor.

### **Literatura:**

1. Aksman E., *Wpływ podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce na dobrobyt społeczny*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1-2, Warszawa 2008.
2. Blankart Ch.B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München 2011.
3. Brennan G., Buchanan J.M., *Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues*, „Journal of Public Economics”, no. 9, 1978.
4. Brümmerhoff D., *Finanzwissenschaft*, 10. Auflage, Oldenburg Verlag, München 2011.
5. Dziemianowicz R.I., Przygodzka R., *Zasady opodatkowania gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej i możliwość ich adaptacji w Polsce*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 2, Warszawa 2006.
6. Makowicz B., *Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej*, Uniwersytet w Münster, Studia Europejskie, nr 2, 2004.
7. Mankiw N.G., Taylor M.P., *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa 2009.
8. *Podatek od dochodów osobistych*, KPMG, <http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/individual-income-tax-rates-table.aspx>.
9. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
10. Tiebout Ch. M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, „The Journal of Political Economy”, vol. 64, no. 5, Published The University of Chicago Press, Chicago 1956.
11. Zodrow R., Mieszkowski P., *Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*, Journal of Urban Economics, vol. 19, no. 3, Houston, Texas 1986.



## Podsumowanie

**1.** Częstkowe, jednookresowe, prowadzone w konwencji gospodarki zamkniętej analizy stosowania instrumentów budżetowych w rolnictwie pokazują, że ich wpływ na tradycyjnie rozumianą konkurencyjność jest bardzo zróżnicowany. Istnieje bowiem wiele kanałów i mechanizmów ich oddziaływania, często całkowicie przeciwnych. Nie może zatem zaskakiwać różna reakcja potencjału finansowego, rentowności i kreowania wartości w rolnictwie na poszczególne wydatki budżetowe ponoszone na jego rzecz i daniny fiskalne z niego pobierane, nie mówiąc już o ich kombinacji w postaci określonej polityki finansowej. Ta ostatnia w rolnictwie krajów UE na poziomie narodowym jest tylko w części autonomiczna, generalnie dyskrecjonalna (uznaniowa), wykazująca znaczne opóźnienia (bezwładność) reakcji na impulsy (szoki), najczęściej ekspansywna i acykliczna, w przewadze redystrybucyjna, chociaż z drugiej strony usiłująca tworzyć wspólnotowe dobra publiczne (subsydiarność).

**2.** UE próbuje wprowadzać pewne bodźce dla szerszego upowszechnienia się koncepcji konkurencyjności zintegrowanej w rolnictwie, a więc łączącej wymiary ekonomiczny, społeczny i środowiskowy. Chodzi tu przede wszystkim o dopłaty bezpośrednie powiązane z *cross-compliance* i zazielenieniem, programy rolnośrodowiskowo-klimatyczne oraz po części także płatności ONW. Zawarty w nich komponent środowiskowy nie jest jednak zbyt stymulujący i wymagający. Wydaje się natomiast, że w istocie ww. instrumenty są bardziej kolejnym kanałem tłoczenia do rolnictwa transferów i próbą subtelniejszego legitymowania budżetowego podtrzymywania tego sektora niż dążeniem do osiągnięcia bardziej ambitnych celów środowiskowych. Te ostatnie z kolei mogą być w konflikcie z dominującą, tradycyjnie pojmowaną konkurencyjnością na rynkach zagranicznych.

**3.** Przerzucanie podatków, deformacje alokacji zasobów i uszczuplenie efektywności przez nie powodowane z jednej strony oraz kapitalizacja i wyciek transferów oraz subsydiów do otoczenia rolnictwa to najbardziej spektakularne przykłady ograniczeń skuteczności stosowania instrumentów budżetowych w tym sektorze. Potrzebujemy zatem szerszej formuły ich analizowania i badania wpływu. Wydaje się, że wysiłki nasze w przyszłości powinny koncentrować się głównie wokół modeli równowagi ogólnej, rachunków zmian dobrobytu i społecznych funkcji dobrobytu, analizy kosztów-korzyści, kosztów transakcyjnych vs. precyzja adresowania instrumentów fiskalnych, optymalizacja wyborów międzyokresowych, internalizacja efektów zewnętrznych i optymalizacja dostarczania dóbr publicznych. Na pewno poważnym wyzwaniem będzie usytuowanie polityki budżetowej w rolnictwie w formule gospodarki otwartej, a więc

podlegającej wpływowi globalizacji. Pewne rozróżnienia muszą być też uwzględnione dla krajów pozostających poza Eurolandem.

**4.** Musimy mieć też cały czas świadomość, że sama polityka budżetowa bez polityki strukturalnej, wzrostu i rozwoju, środowiskowej i dochodowej nie będzie w stanie poprawić konkurencyjności rolnictwa, a niekiedy może być nawet antykonkurencyjna. Szczególnie niebezpieczne wydaje się budowanie strategii konkurencyjności rolnictwa głównie na bazie rozległego jego subsydiowania. Nie powinniśmy również zapominać, że i polityka budżetowa, i konkurencyjność rolnictwa są tylko środkami do poprawy dobrobytu i lepszego życia rolników oraz pozostałych obywateli.

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 440 egz., ark. wyd. 4,91  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*