

Renata Przygodzka

**FISKALNE INSTRUMENTY
WSPIERANIA ROZWOJU ROLNICTWA
- PRZYCZYNY STOSOWANIA,
MECHANIZMY I SKUTKI**



Białystok 2006

Recenzenci
Dorota Czykier-Wierzba
Walenty Poczta

Copyright © Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2006

ISBN 978-83-7431-094-9

Skład komputerowy i redakcja techniczna
Artur Bołtromiuk

Korekta językowa
Halina Lisicka

Projekt okładki
Marek Owieczko

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14, tel. +85 745 70 59

Druk i oprawa: Sowa – druk na życzenie www.sowadruk.pl tel. 022 431 81 40

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
ROZDZIAŁ 1.	
PAŃSTWO A ROLNICTWO – PRZESŁANKI AKTYWNOŚCI	13
1.1. Wzrost a rozwój rolnictwa	13
1.2. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa	24
1.2.1. Uwarunkowania wewnętrzne (endoagrarne)	25
1.2.2. Uwarunkowania zewnętrzne (egzoagrarne)	28
1.3. Przyczyny oddziaływania państwa na rolnictwo	32
1.3.1. Teoria zawodności rynku a rolnictwo	33
1.3.1.1. Rynki niekonkurencyjne	35
1.3.1.2. Efekty zewnętrzne	38
1.3.1.3. Dobra publiczne	42
1.3.1.4. Koszty transakcji i asymetryczna informacja	45
1.3.2. Makroekonomiczne niesprawności rynku a rolnictwo	48
1.3.2.1. Bezrobocie	49
1.3.2.2. Inflacja	52
1.3.2.3. Niedorozwój ekonomiczny	55
1.3.3. Specyfika rolnictwa	60
ROZDZIAŁ 2.	
ROLA PAŃSTWA W ROZWOJU ROLNICTWA	65
2.1. Cele i narzędzia oddziaływania państwa na gospodarkę	65
2.2. Polityka rolna jako polityka wspierania rozwoju rolnictwa	68
2.2.1. Interwencjonizm a polityka rolna	68
2.2.2. Cele polityki rolnej	70
2.2.3. Płaszczyzny i instrumenty oddziaływania państwa na rolnictwo	72
2.2.3.1. Protekcjonizm handlowy w zakresie produktów rolnych	74
2.2.3.2. Regulacja produkcji, cen i dochodów w rolnictwie	78
2.2.3.3. Wspieranie infrastruktury rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich	88
2.3. Ewolucja polityki rolnej	91
2.3.1. Rolnictwo Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Polski	92
2.3.2. Zmiany polityki rolnej w Stanach Zjednoczonych	96
2.3.3. Wspólna Polityka Rolna i jej reformy	101
2.3.3.1. Ogólna charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej	101
2.3.3.2. Główne założenia reform Wspólnej Polityki Rolnej	106
2.3.4. Polska polityka rolna w okresie transformacji	116

ROZDZIAŁ 3.
FISKALNE INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA NA ROLNICTWO 123

3.1. Polityka fiskalna, jej istota, cele i instrumenty	123
3.1.1. Istota polityki fiskalnej	123
3.1.2. Cele i funkcje polityki fiskalnej	125
3.1.3. Instrumenty polityki fiskalnej	127
3.2. Polityka fiskalna a rolnictwo	128
3.2.1. Poziom wydatków budżetowych na rolnictwo	131
3.2.2. Mierniki wsparcia rolnictwa	139
3.3. Fiskalne instrumenty oddziaływania na rolnictwo	151
3.3.1. Klasyfikacja fiskalnych instrumentów oddziaływania na rolnictwo	151
3.3.2. Instrumenty dochodowe	155
3.3.3. Instrumenty wydatkowe	159

ROZDZIAŁ 4.
METODOLOGICZNE PODSTAWY OCENY SKUTECZNOŚCI
FISKALNYCH DZIAŁAŃ PAŃSTWA 175

4.1. Podstawowe założenia teorii zawodności państwa	175
4.2. Cechy efektywnego państwa	180
4.3. Metody racjonalizacji fiskalnych działań państwa	184
4.3.1. Wybrane problemy teorii opodatkowania	184
4.3.2. Racjonalizacja wydatków publicznych	192
4.4. Problemy oceny skuteczności fiskalnych instrumentów oddziaływania państwa na rolnictwo	197

ROZDZIAŁ 5.
SYSTEM OPODATKOWANIA I JEGO ROLA W ROZWOJU ROLNICTWA 203

5.1. Podatki i ich funkcje	203
5.2. Analiza zasad opodatkowania rolnictwa w wybranych krajach	207
5.2.1. Opodatkowanie dochodu	208
5.2.1.1. Osobisty podatek dochodowy	208
5.2.1.2. Podatek korporacyjny	214
5.2.2. Opodatkowanie majątku	216
5.2.3. Opodatkowanie towarów i usług	219
5.3. Charakterystyka polskiego systemu opodatkowania rolnictwa	222
5.3.1. Opodatkowanie dochodu	223
5.3.2. Podatek rolny jako najistotniejszy podatek w rolnictwie	224
5.3.3. Pozostałe podatki majątkowe	228
5.3.4. Podatek VAT w rolnictwie	230
5.4. Ocena skuteczności opodatkowania rolnictwa	231

ROZDZIAŁ 6.	
SYSTEM TRANSFERÓW SOCJALNYCH I JEGO ODDZIAŁYWANIE NA ROZWÓJ ROLNICTWA	241
6.1. Ubezpieczenia społeczne i ich funkcje	241
6.2. Założenia systemów ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach ...	247
6.3. Ewolucja ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce	256
6.4. Zasady funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników ..	263
6.4.1. Podstawowe zasady podlegania pod ubezpieczenie społeczne rolników...	263
6.4.2. Świadczenia ubezpieczeniowe	265
6.4.3. KRUS i jej gospodarka finansowa.....	269
6.5. Renta strukturalna, jej istota i oddziaływanie na rolnictwo.....	273
6.6. Znaczenie transferów socjalnych w rozwoju rolnictwa	280
ROZDZIAŁ 7.	
POZASOCJALNE TRANSFERY DO ROLNICTWA I ICH WPŁYW NA JEGO ROZWÓJ	287
7.1. Dopłaty do kredytów rolniczych	287
7.2. Instrumenty oddziaływania na rynek rolny.....	294
7.3. Finansowanie postępu biologicznego	302
7.4. Finansowanie doradztwa rolniczego	309
7.5. Dopłaty bezpośrednie	317
7.6. Pozostałe fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa i próba ich oceny	324
WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE	331
ABSTRAKT	337
BIBLIOGRAFIA	343
SPIS TABEL	365
SPIS WYKRESÓW	367
SPIS SCHEMATÓW	369

WSTĘP

Rolnictwo należy do tych sektorów gospodarki, których udział w tworzeniu PKB systematycznie zmniejsza się wraz z ogólnym rozwojem społeczno-ekonomicznym. Ta szczególna prawidłowość znajduje odzwierciedlenie we wszystkich wysoko rozwiniętych gospodarkach. Nie znaczy to jednak, że zmniejsza się znaczenie tego sektora. W dalszym ciągu bowiem funkcja rolnicza jest podstawową funkcją obszarów wiejskich, a działalność rolnicza stanowi ważne źródło dochodów mieszkańców wsi. Ponadto nadal głównym zadaniem rolnictwa jest dostarczanie surowców do produkcji żywności, chociaż systematycznie wrasta znaczenie rolnictwa jako producenta pozażywnościowych surowców.

Procesy ewolucyjne, jakie zachodzą we współczesnym rolnictwie, są w większym stopniu wypadkową zmian dokonujących się w otoczeniu rolnictwa niż w nim samym. Oznacza to, że rolnictwo, dostosowując się do otoczenia, tworzy różnorodne formy i typy działalności. Stąd też można mówić o rolnictwie rodzinnym, chłopskim, farmerskim itp. W każdym jednak z wymienionych typów podstawowym podmiotem jest gospodarstwo rolne w mniejszym lub większym stopniu powiązane z rynkiem, a zatem w różny sposób reagujące na sygnały rynkowe.

Tradycyjnie rolnictwo uznaje się za sektor, w którym warunki zbliżone są do warunków charakteryzujących doskonałą konkurencję. Nie można jednak powyższego twierdzenia odnieść do otoczenia rolnictwa. Konsekwencją tego są zakłócenia w mechanizmach alokacyjnych i przejawy mikroekonomicznych niesprawności rynku w postaci: niekonkurencyjnych rynków, dóbr publicznych, efektów zewnętrznych, kosztów transakcji i asymetrycznej informacji. Ponadto rolnictwo szczególnie reaguje na makroekonomiczne niesprawności rynku, takie jak: niedorozwój ekonomiczny, bezrobocie czy inflacja. Występowanie wymienionych przejawów zawodności mechanizmu rynkowego oraz szczególne cechy rolnictwa wynikające z jego silnych powiązań z warunkami przyrodniczymi, stanowią uzasadnienie oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa.

Przedmiotem rozprawy jest problematyka oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów i skutków takiego oddziaływania. Ponieważ wśród instrumentów wykorzystywanych w tym procesie dominują instrumenty fiskalne (budżetowe), stąd też w pracy skupiono się właśnie na analizie mechanizmów i efektów ich oddziaływań.

Za stosowaniem instrumentów fiskalnych kryją się publiczne środki finansowe, w których tworzeniu i wydatkowaniu partycypuje rolnictwo. W większości krajów udział rolnictwa w tworzeniu funduszy publicznych jest niewielki. Wynika to z uprzywilejowanego traktowania rolnictwa, wyrażającego się w specyficznych rozwiązaniach wbudowanych w system opodatkowania gospodarstw rolnych. Znac-

ne są natomiast wydatki budżetowe skierowane do rolnictwa. Ich wielkość jest konsekwencją przyjętych celów i założeń polityki rolnej. Ważne jest zatem, by wydatki te miały racjonalny charakter, a ich efektywność była wysoka.

Za podjęciem powyższej problematyki przemawia wiele przesłanek. Wprawdzie analiza szeroko pojętego interwencjonizmu w rolnictwie doczekała się licznych opracowań zarówno krajowych, jak i zagranicznych, jednak większość z nich koncentrowała się raczej na przyczynach i charakterystyce instrumentów interwencjonizmu. W nielicznych publikacjach podejmuje się kwestię skuteczności wdrażanych działań interwencyjnych, lecz najczęściej dotyczy to instrumentów zagranicznej polityki handlowej, bądź też pojedynczych instrumentów polityki rolnej. Niewielka jest liczba publikacji analizująca oddziaływanie państwa na rolnictwo przez pryzmat finansów publicznych, polityki fiskalnej, a zwłaszcza racjonalizacji wydatków publicznych, co wynika z trudności, jakie wiążą się z problem mierzenia skutków tego oddziaływania oraz ich oceny. Ponadto, w dobie kryzysu finansów publicznych, ważne staje się uczestniczenie w teoretycznej dyskusji odnośnie zasadności stosowania wybranych instrumentów fiskalnych skierowanych do rolnictwa. Jest to tym istotniejsze, że Polska będąc członkiem Unii Europejskiej partycypuje w funduszach pomocowych skierowanych do wielu regionów i sektorów gospodarki. Dotyczy to także rolnictwa. Ważne jest zatem, aby środki pomocowe były skoncentrowane na tych działaniach i instrumentach, które służyć będą wspieraniu przekształceń strukturalnych rolnictwa.

Przed pracą postawiono cele o charakterze teoretycznym, empirycznym i aplikacyjnym. Teoretycznym celem jest wskazanie warunków, w jakich instrumenty fiskalne mogą skutecznie wspierać procesy rozwojowe rolnictwa. Celem empirycznym jest zbadanie mechanizmów instrumentów polityki fiskalnej wykorzystywanych w oddziaływaniu na rolnictwo oraz przeprowadzenie oceny ich wpływu na funkcjonowanie rolnictwa. Natomiast cel aplikacyjny określono jako sformułowanie wniosków, służących przede wszystkim polskiej polityce rolnej.

Teoretyczną kanwę pracy stanowi weryfikacja hipotezy brzmiącej: *W rozwoju rolnictwa szczególną rolę odgrywa państwo, wykorzystując w tym celu przede wszystkim instrumenty fiskalne. Większość z nich charakteryzuje się jednak niską skutecznością oddziaływania na procesy rozwojowe rolnictwa.* Z tak sformułowaną hipotezą główną wiąże się szereg hipotez szczegółowych, takich jak: pomimo systematycznego zmniejszania się udziału rolnictwa w gospodarkach rozwiniętych, zakres oddziaływania państwa na ten dział nie zmniejsza się; wśród narzędzi polityki rolnej dominują instrumenty fiskalne; polski system opodatkowania rolnictwa ma charakter zachowawczy i nie stymuluje przekształceń strukturalnych; transfery socjalne, dominujące w strukturze polskich wydatków budżetowych skierowanych do rolnictwa, hamują przeobrażenia strukturalne tego sektora; stymulujący charakter oddziaływań na rozwój rolnictwa wywierają jedynie transfery pozasocjalne, a zwłaszcza wydatki na finansowanie postępu biologicznego, doradztwa rolniczego, dofinansowanie kredytów inwestycyjnych oraz szeroko pojęte wsparcie pozarolniczej aktywności na obszarach wiejskich.

Weryfikacja hipotez nastąpiła na podstawie analizy krajowych i międzynarodowych materiałów statystycznych, obejmujących przede wszystkim lata 1990-2004. Początek lat 90. ma szczególne znaczenie z punktu widzenia zmian, jakie zaczęły zachodzić w otoczeniu polskiego rolnictwa. Dotyczyły one zwłaszcza ograniczenia ekonomicznej roli państwa i zakresu jego oddziaływania m.in. na sektor rolny. W latach 90. znacznym zmianom ulegały też założenia polityki rolnej wielu krajów członkowskich OECD, a w szczególności Stanów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej. Procesom przeformułowywania celów towarzyszyły zmiany kryteriów wyboru instrumentów służących ich realizacji. Analizę powyższych zmian, ich przyczyn i skutków, uzupełniają wyniki badań prowadzonych w odniesieniu do Polski. Na tym etapie wykorzystano przede wszystkim metody dokumentacyjne i statystyczno-opisowe.

Istota mechanizmów fiskalnych instrumentów wspierania rozwoju rolnictwa wyjaśniona została za pomocą analizy aktów prawnych, regulujących relacje rolnictwo – budżet państwa oraz analizy budowy i ekonomicznych funkcji tych instrumentów. Natomiast ocena skuteczności wykorzystywanych przez państwo fiskalnych instrumentów oddziaływania na rolnictwo bazuje przede wszystkim na rachunkach narodowych i międzynarodowych. Ponieważ nie w każdym przypadku zasadne było traktowanie rolnictwa w ujęciu agregatowym, niekiedy posługiwano się wynikami uwzględniającymi zróżnicowanie regionalne rolnictwa, a niekiedy – zróżnicowanie obszarowe i ekonomiczne gospodarstw rolnych. Punktem wyjścia w tej ocenie są warunki rozwoju rolnictwa, jakie wynikają z przyjętych celów polityki rolnej oraz warunki, jakie powinny spełniać poszczególne instrumenty, by skutecznie realizowały funkcje, jakie się im przypisuje. Kluczową metodą zastosowaną w tym przypadku była metoda porównawcza.

Przedmiotem analiz był ponadto teoretyczny dorobek zawarty w literaturze krajowej i zagranicznej dotyczący: prawidłowości rozwoju rolnictwa, przesłanek oddziaływania państwa na gospodarkę, a zwłaszcza rolnictwo oraz efektywności tego oddziaływania. Analizie poddano także dokumenty rządowe wytyczające główne założenia polityki rolnej.

Konstrukcja metodologiczna rozprawy bazuje na założeniach metody hipotezyczno-dedukcyjnej. Pozwoliła ona na wyprowadzenie twierdzeń dotyczących rzeczywistości na podstawie faktów wcześniej uznanych za prawdziwe. Ponadto umożliwiła: sformułowanie problemu, hipotezy, hipotez szczegółowych, kontrolowanie ścisłości i pewności twierdzeń, przeprowadzanie analiz logicznych oraz określenie wniosków i rekomendacji.

Rozprawa składa się z siedmiu rozdziałów, wstępu oraz części wnioskowej. W pracy dają się wyodrębnić dwie części, które różni stopień ogólności rozważań. Wynikają one z dającego się zaobserwować podziału hipotezy głównej na dwie hipotezy cząstkowe. Pierwsza część rozważań ma charakter bardziej ogólny i zmierza w kierunku wykazania, że rolnictwo jest sektorem gospodarki wymagającym aktywnej roli państwa. Druga natomiast – o mniejszym stopniu ogólności, jest rzeczywistym weryfikatorem hipotezy głównej i hipotez szczegółowych dotyczących

skuteczności fiskalnych instrumentów wykorzystywanych przez państwo we wspieraniu rozwoju rolnictwa.

Przedmiotem rozważań w rozdziale pierwszym są przesłanki aktywności państwa wobec rolnictwa. W pierwszej kolejności wyjaśnione zostały różnice pomiędzy kategoriami *wzrost* a *rozwój* rolnictwa. Mają one szczególne znaczenie zwłaszcza współcześnie, bowiem w warunkach ograniczonego popytu na artykuły żywnościowe celem funkcjonowania rolnictwa nie może być powiększanie poziomu produkcji rolnej. Podobny problem dotyczy kwestii zwiększania poziomu intensyfikacji wykorzystania ziemi jako podstawowego czynnika produkcji w rolnictwie. Ograniczeniem w tym przypadku jest konieczność uwzględnienia ochrony zasobów środowiskowych. Są to niewątpliwie podstawowe determinanty rozwoju rolnictwa. Uporządkowano je, uwzględniając uwarunkowania wewnętrzne, wynikające z przeobrażeń zachodzących w samym rolnictwie oraz uwarunkowania zewnętrzne, będące konsekwencją zmian dokonujących się w otoczeniu rolnictwa. Szczególną uwagę zwrócono na uwarunkowania wynikające z procesów globalizacji i ich współczesnych oddziaływań na rozwój rolnictwa. Istotną rolę w kształtowaniu determinant rozwojowych rolnictwa odgrywa państwo. Jego aktywność względem sektora rolnego jest na ogół wyższa niż w stosunku do innych sektorów. W rozdziale zaprezentowano przyczyny tej aktywności w oparciu o założenia teorii zawodności rynku, z uwzględnieniem mikroekonomicznych niesprawności rynku, takich jak: rynki niekonkurencyjne, efekty zewnętrzne, dobra publiczne, koszty transakcji i asymetryczna informacja oraz makroekonomicznych niesprawności rynku, do których na ogół zalicza się: bezrobocie, inflację czy też niedorozwój ekonomiczny. Rozważania powyższe uzupełniono o prezentację specyficznych cech rolnictwa, które w tradycyjnej literaturze ekonomiczno-rolniczej stanowią kluczową przesłankę oddziaływania państwa na rolnictwo.

Rozdział drugi koncentruje się na przedstawieniu roli państwa w rozwoju rolnictwa. Na podstawie analizy celów i narzędzi oddziaływania państwa na gospodarkę w ogóle, pokazano związki jakie zachodzą pomiędzy politykami-instrumentami a politykami-dziedzinami, bowiem tak można traktować politykę fiskalną i politykę rolną. Na tym tle zaprezentowano teoretyczne rozważania ukazujące: różnice w pojęciu polityki rolnej a interwencjonizmem w rolnictwie, cele polityki rolnej oraz płaszczyzny i instrumenty oddziaływania na rolnictwo. Rozważania te uzupełniono o przegląd najistotniejszych zmian, jakie zachodziły w polityce rolnej Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Polski. Wybór tych krajów był podyktowany kształtem ich polityk rolnych, bowiem reprezentują one trzy różne modele interwencjonizmu. Znaczny stopień ogólności rozważań tej części był podyktowany uznaniem zmian kierunków, celów i podstawowych instrumentów polityki rolnej jako priorytetowych.

Kolejny rozdział rozpoczyna się od dyskusji o istocie polityki fiskalnej, jednak jej podjęcie uznano za zasadne z powodu licznych kontrowersji definicyjnych. Z punktu widzenia tematu pracy, przyjęcie określonej definicji ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia istoty instrumentów fiskalnych. Ponadto, w rozdziale tym zaprezentowano znaczenie polityki fiskalnej w kształtowaniu warunków funkcjonowania rol-

nictwa. Od tej polityki zależy bowiem ciężar obciążeń podatkowych i paropodatkowych rolnictwa oraz poziom transferów kierowanych do tego sektora. Zgodnie z tym naturalnym podziałem przeprowadzono analizę instrumentów fiskalnych oddziaływania na rolnictwo, podkreślając ich rangę mierzoną udziałem w ogólnych dochodach lub wydatkach budżetowych.

W rozdziale czwartym podjęto próbę określenia metodologicznych podstaw oceny skuteczności fiskalnych działań państwa, w tym również na rolnictwo. Ocena taka jest przedmiotem licznych kontrowersji, bowiem rozpatrywana może być w oparciu nie tylko o kryterium ekonomicznej efektywności, lecz również sprawiedliwości. Jej teoretyczne podstawy sformułowane zostały w koncepcji zawodności (niesprawności) państwa. Przyjęcie jednak założenia o niezbędności ekonomicznej aktywności państwa, stwarza potrzebę podniesienia jego efektywności. Stąd też określono cechy efektywnego państwa. Jedną z form zwiększenia efektywności państwa jest zwiększenie skuteczności polityki fiskalnej poprzez racjonalizację mechanizmów opodatkowania oraz racjonalizację wydatków publicznych. W rozdziale przedstawiono wybrane metody pozwalające na osiągnięcie tego celu. Na tle powyższych rozważań zaprezentowano podstawowe problemy, na jakie napotykają próby przeprowadzenia oceny skuteczności instrumentów fiskalnych wykorzystywanych w realizacji polityki rolnej. Problemy te tkwią w różnych obszarach i najczęściej sprowadzają się do trudności w mierzeniu efektów podejmowanych działań. Niemniej jednak w rozdziale zaprezentowano kryteria, za pomocą których oceniana będzie skuteczność najistotniejszych instrumentów fiskalnych oddziaływania na rolnictwo. Ze względu na znaczną odmienność mechanizmów, instrumenty nie mogą być oceniane łącznie.

Ponieważ w Polsce, wśród instrumentów dochodowych polityki fiskalnej, szczególną rolę odgrywają podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, a wśród instrumentów wydatkowych – dotacje do ubezpieczeń społecznych rolników, wyznaczyły one dalszą kolejność rozdziałów. I tak, charakterystyka systemu opodatkowania rolnictwa oraz jego rola w rozwoju rolnictwa została zaprezentowana w rozdziale piątym. Ponieważ mechanizmy oddziaływania za pomocą podatków są konsekwencją przyjętych rozwiązań prawnych, stąd też przeanalizowano podstawowe zasady opodatkowania rolnictwa w takich krajach, jak: Niemcy, Wielka Brytania i Włochy jako krajach członkowskich Unii Europejskiej oraz w Stanach Zjednoczonych. W analizie uwzględniono: opodatkowanie dochodu, majątku oraz towarów i usług. Podobny układ przyjęto w odniesieniu do charakterystyki polskiego systemu opodatkowania rolnictwa. Z punktu widzenia celów pracy i weryfikacji hipotez szczególne znaczenie ma ocena skuteczności opodatkowania rolnictwa. Została ona przeprowadzona na podstawie stopnia realizacji funkcji, jakie przypisuje się podatkowi, a mianowicie funkcji fiskalnej, redystrybucyjnej oraz stymulacyjnej.

Kolejny rozdział poświęcony jest analizie zasad określających funkcjonowanie systemów ubezpieczeń społecznych zarówno w wybranych krajach, jak i w Polsce, a zwłaszcza ich specyfice w rolnictwie. W Polsce, ta specyfika wyraża się w wyodrębnieniu rolniczego ubezpieczenia społecznego, w dość istotny sposób uprzywile-

jowanego w porównaniu z tzw. systemem pracowniczym. Szczególnym elementem tego systemu są renty strukturalne, których funkcja ma nie tylko charakter socjalny.

W rozdziale siódmym uwzględnione zostały mechanizmy najistotniejszych pozasocjalnych transferów skierowanych do rolnictwa. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim: dopłaty do kredytów rolniczych, instrumenty oddziaływania na rynek rolny, finansowanie postępu biologicznego, finansowanie doradztwa rolniczego, dopłaty bezpośrednie oraz pozostałe instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa. Wraz z akcesją Polski do UE, liczba tych instrumentów uległa istotnemu zwiększeniu i chociaż bezpośrednio dokonanie oceny ich skuteczności jest w odniesieniu do Polski jeszcze ograniczone, niemniej w rozdziale zaprezentowano wyniki badań prowadzonych w innych krajach.

Zasadniczą część rozprawy zamykają wnioski końcowe i rekomendacje.

Pragnę złożyć serdeczne podziękowania wszystkim osobom, których merytoryczne uwagi przyczyniły się do nadania ostatecznego kształtu niniejszej pracy. Przede wszystkim składam je recenzentom, prof. dr hab. Dorocie Czykier-Wierzbie z Uniwersytetu Gdańskiego oraz prof. dr hab. Walentemu Poczcie z Akademii Rolniczej w Poznaniu. Równie serdecznie dziękuję prof. dr hab. Czesławowi Noniewiczowi, za nieustającą mobilizację. Wyrazy ogromnej wdzięczności kieruję pod adresem dr Ryty I. Dziemianowicz, z którą lata współpracy naukowej i badawczej znalazły pokłosie w niniejszej pracy, a lata przyjaźni – umocniły wiarę we własne możliwości.

ROZDZIAŁ 1. PAŃSTWO A ROLNICTWO – PRZESŁANKI AKTYWNOŚCI

1.1. Wzrost a rozwój rolnictwa

Pomiędzy pojęciami *wzrost* a *rozwój* występują istotne różnice, które skutkują koniecznością rozdzielania teoretycznego podejścia do obu aspektów zmian zachodzących bądź to w gospodarce, bądź też w jednym z jej sektorów. Najogólniej rzecz biorąc, pojęcie *wzrost* oznacza zwiększanie się pewnych wielkości. W odniesieniu do gospodarki wzrost dotyczy jej sfery realnej, która obejmuje materialną sferę produkcji wraz z zasobami naturalnymi, ludnością i zmianami w jej strukturze oraz wytwarzanymi dobrami produkcyjnymi i konsumpcyjnymi. Podkreślenie sfery realnej gospodarki ma istotne znaczenie, bowiem samo pojęcie *gospodarka*, aczkolwiek powszechnie rozumiane, jawi się jako kategoria nieostra¹.

Wzrost gospodarczy oznacza zwiększanie się zdolności danego kraju do produkcji dóbr i usług zaspokajających różnorodne potrzeby². To także trwałe powiększanie ilości materialnych dóbr i usług wytwarzanych w gospodarce w ciągu określonego czasu. Przy czym gospodarka może obejmować państwo, bądź inne geograficzne, polityczne, społeczne układy, takie jak regiony, aglomeracje miejskie. Może także uwzględniać grupy państw lub też cały świat³.

W teorii ekonomii pojęcie *wzrost gospodarczy* służy do opisanego zmian ilościowych. Ponieważ zdolności produkcyjne są trudne do zmierzenia, powszechnie stosowaną miarą wzrostu gospodarczego jest przyrost realnego Produktu Narodowego Brutto (PNB). Podkreślić jednak należy, iż miara ta jest bardziej adekwatna w długim okresie, w którym eliminowane są krótkookresowe wahania cykliczne.

Uwzględnianie czasu w badaniach wzrostu gospodarczego jest istotne z uwagi na czynniki, które ten wzrost determinują. W długim czasie tempo wzrostu gospodarczego zależy przede wszystkim od zasobów czynników produkcji oraz postępu technicznego⁴. Natomiast krótkookresowe wahania wzrostu gospo-

¹ Wynika to z faktu, że: „gospodarka jest kategorią materialną, technologiczną, polityczną, prawno-organizacyjną i społeczno-cywilizacyjną składającą się zarówno ze sfery realnej, jak i sfery regulacji, obejmującą rozmaite skale zjawisk i procesów związanych z działalnością gospodarczą”. Por. M. G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 9. Podobne podejście prezentuje J. Siedlecki, *Równowaga a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 2000, s. 81-82.

² Nowa Powszechna Encyklopedia PWN, t. 6, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 943.

³ The Mc Graw-Hill Encyclopedia of Economics, Mc Graw-Hill Inc., 1994, s. 317.

⁴ Jeśli wzrost jest osiągany przez zwiększenie zasobów, jest to wzrost ekstensywny, jeśli natomiast osiąga się go przez zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów – jest to wzrost intensywny.

darczego są pochodną globalnego popytu i jego elementów składowych. Podział ten jest w pewnym stopniu konsekwencją dualnego podejścia teoretyków ekonomii, w ramach którego wyróżnia się nurt ekonomii podażowej i nurt ekonomii popytowej⁵.

Szerszym pojęciem od wzrostu jest niewątpliwie pojęcie *rozwój*. Według Leksykonu PWN⁶, w ujęciu filozoficznym, pojęcie to oznacza długotrwały proces ukie-
runkowanych zmian, w którym można wyróżnić następujące po sobie prawidłowo etapy przemian (fazy rozwojowe) danego obiektu, wykazujące różnicowanie się tego obiektu pod określonym względem. Pojęcie to ma charakter postępowy, jeśli w jego wyniku powstaje nowa, wyższa jakość. Rozwój to także: „naruszanie istniejących dotychczas struktur społecznych i gospodarczych”⁷. Zastąpienie ich nowymi strukturami nie przesądza jednak o postępie lub regresie.

Rozwój w odniesieniu do gospodarki oznacza jakościowe i strukturalne zmiany, będące następstwem wzrostu gospodarczego⁸. To także długofalowy proces przemian w niej się dokonujących. Obejmuje zarówno zmiany ilościowe, dotyczące wzrostu produkcji, zatrudnienia, inwestycji, rozmiarów funkcjonującego kapitału, dochodów, spożycia i innych wielkości ekonomicznych charakteryzujących gospodarke od strony ilościowej (wzrost gospodarczy), jak również towarzyszące im zmiany o charakterze jakościowym. Do tych drugich należy zaliczyć, przede wszystkim: postęp techniczny i technologiczny, doskonalenie systemu powiązań wewnątrzgospodarczych i powiązań z gospodarką światową, wzrost poziomu kwalifikacji siły roboczej, zmiany struktury gospodarki zmierzające do jej unowocześnienia, wzrost poziomu efektywności w skali mikro- i makroekonomicznej, pojawianie się nowych produktów i doskonalenie jakości już produkowanych.

Porównanie treści obu pojęć pozwala na stwierdzenie, że o ile możliwy jest wzrost gospodarczy bez rozwoju, o tyle rozwój bez wzrostu nie jest możliwy. Jeszcze do niedawna rozwój gospodarczy wiązano z ideą postępu i w związku z tym przypisywano mu jednoznacznie pozytywną wartość. Współcześnie jednak coraz powszechniejszy staje się pogląd, że rozwojowi gospodarczemu nie należy przypisywać żadnych ocen wartościujących, ponieważ rozwój ten może wywoływać zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki.

W odniesieniu do rolnictwa definiowanie pojęcia *wzrostu i rozwoju gospodarczego* nie jest tak jednoznaczne⁹. Wynika to przede wszystkim z faktu, że rolnictwo jest częścią procesów wzrostu, ale jak podkreśla A. Woś, nie ono wyznacza jego kie-

⁵ Najogólniej rzecz ujmując, ekonomia podażowa wiąże się z koncepcjami klasyków ekonomii, natomiast trzonem ekonomii popytowej jest teoria J. M. Keynesa.

⁶ Leksykon PWN, PWN, Warszawa 1972, s. 1014.

⁷ J. Boehlke, *Zacofanie i rozwój w teorii rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] M. Haffer, W. Karaszewski (red.), *Czynniki wzrostu gospodarczego*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2004, s. 34.

⁸ Nowa Encyklopedia Powszechna PWN, t. 5, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 616.

⁹ Pogląd powyższy podziela, m.in. J. Kulawik, *Rozwój finansowy a wzrost i rozwój ekonomiczny w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1997, s. 69. Również A. Woś pisze: „Nie istnieje wszakoż odrębna teoria wzrostu gospodarczego w rolnictwie. To co zwykle kryje się pod tą nazwą jest tylko adaptacją ogólnych teorii wzrostu do specyficznych warunków rolnictwa i całego sektora żywnościowego”. A. Woś, *Wzrost gospodarczy i strategie rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 7.

runki i tempo¹⁰. Efektem tego usytuowania jest konieczność dostosowywania się rolnictwa do zmian, jakie zachodzą w całej gospodarce. Z wielu względów, mimo że istnieje znaczna aktywność w tym procesie, pomiędzy rolnictwem a resztą gospodarki występuje luka efektywnościowa, która jest źródłem współczesnych problemów względnego zacofania rolnictwa. Określane są one mianem kwestii agrarnej i dotyczą takich zagadnień, jak: niższy poziom dochodów ludności rolniczej, niższa stopa dochodów od kapitału zaangażowanego, czy też niższa wydajność pracy w rolnictwie. Problemy te dotyczą gospodarek wysokorozwiniętych, które stosunkowo dawno rozwiązały już problem niskiej produktywności rolnictwa, dzięki czemu zaspokajają potrzeby rynku wewnętrznego oraz są głównymi producentami żywności na rynek światowy. Natomiast w krajach rozwijających się, obok wymienionych, występuje poważny problem niskiej produktywności rolnictwa, będący konsekwencją wielu negatywnie oddziałujących czynników i uwarunkowań rolnictwa¹¹.

Aczkolwiek mechanizm wzrostu rolnictwa jest wprzęgnięty w ogólne procesy rozwojowe i w związku z tym nie posiada niezależnego mechanizmu, to jednak można zaobserwować tu pewną specyfikę. O ile bowiem wzrost gospodarczy oznacza jednocześnie powiększanie takich wielkości ekonomicznych jak produkcja i nakłady, o tyle współcześnie w działach pierwotnych, a zwłaszcza w rolnictwie, zarówno nakłady, jak i produkcja powiększać się nie mogą. Jedyną kategorią, w stosunku do której istnieją nieograniczone możliwości wzrostu, jest efektywność z jej elementami składowymi. Podobny pogląd reprezentuje J. Zegar, pisząc: „Bariera popytu (pułap produkcji) prowadzi do przewartościowania samego wzrostu, co polega na zamianie kryterium zwiększania wolumenu produkcji, zwłaszcza dzięki zwiększaniu zasobów czynników produkcji, przez kryterium zwiększania wydajności (produkcyjności) czynników produkcji”¹². Oznacza to, że istota wzrostu rolnictwa we współczesnych gospodarkach wysokorozwiniętych tkwi przede wszystkim w indukowanym z zewnątrz postępie technicznym¹³. Przede wszystkim, ale nie wyłącznie. Istotnym źródłem wzrostu efektywności rolnictwa jest także wzrost technologii osiągnięty w wyniku wzrostu indywidualnych umiejętności rolników, farmerów, czyli wzrostu kapitału ludzkiego.

Jednak zarówno postęp techniczny, jak i kapitał ludzki mają charakter zmian jakościowych, zatem wiążą się z rozwojem rolnictwa, a nie jego wzrostem. Czy w związku z tym można współcześnie mówić o wzroście rolnictwa? Wydaje się, że to właśnie trudności w sformułowaniu odpowiedzi na powyższe pytanie nie

¹⁰ Trudno zgodzić się z prawdziwością powyższej tezy dla cywilizacji przedindustrialnych, w których właśnie przekształcenia rolnictwa wyznaczały ogólne tempo wzrostu.

¹¹ Por. J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna*, PWN, Warszawa 1986, s. 13-18.

¹² Por. J. Zegar, *Dochody w strategii rozwoju rolnictwa (na progu integracji europejskiej)*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 56.

¹³ Por. K. Meredyk, *Wzrost gospodarki rolnej*, Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok 1995, s. 98.

pozwalają na jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia *wzrostu gospodarczego* w sektorze rolniczym¹⁴.

Pomimo wątpliwości dotyczących istoty *wzrostu gospodarczego* w rolnictwie, w teorii ekonomii można odnaleźć poglądy (często kontrowersyjne), które odnoszą się do roli rolnictwa we wzroście gospodarczym. Zdaniem S. Felbura zarysowało się w tej materii pięć zasadniczych koncepcji¹⁵:

- koncepcja merkantylistyczna, która nie docenia wkładu rolnictwa w proces wzrostu gospodarczego;
- koncepcja fizjokratyczna, która z kolei przecenia wkład rolnictwa w proces wzrostu gospodarczego;
- koncepcja wyznaczająca rolnictwu i panującym w nim stosunkom produkcji rolę determinanta możliwości wzrostu gospodarczego; reprezentantami tej koncepcji są D. Ricardo i T. Malthus;
- koncepcja, w której rolnictwo traktowane jest jako integralny czynnik wzrostu gospodarczego; podejście takie reprezentowane jest przede wszystkim przez szkołę neoklasyczną, teorię wzrostu Haroda-Domara oraz teorię wzrostu gospodarczego K. Marksa;
- koncepcja, według której rozwój sektora pozarolniczego bazuje na pierwotnej akumulacji kapitału mającej swe źródło w rolnictwie¹⁶.

Podział powyższy można uznać za słuszny, ponieważ uwzględnia on najistotniejsze podejścia ekonomistów, badających problematykę wzrostu gospodarczego, do roli rolnictwa w tym procesie. Różnorodność koncepcji dotyczących roli rolnictwa we wzroście gospodarczym, jest odzwierciedleniem panujących w poszczególnych epokach układów ekonomicznych i społecznych. Współcześnie uwagę zwraca, jednak przeniesienie punktu ciężkości typowego dla wcześniejszych teorii wzro-

¹⁴ Ogromny postęp, jaki dokonał się w ostatnim dwudziestolecium w produkcji rolnej, wyrażający się zwłaszcza w jej dynamicznym wzroście, sprawił, że współcześnie w krajach wysokorozwiniętych podejmuje się znaczne wysiłki w zakresie limitowania produkcji płodów rolnych. Systematycznie zmniejsza się też udział rolnictwa w tworzeniu PKB. Brak jest zatem teoretycznego uzasadnienia dla podejmowania badań i formułowania teorii w zakresie wzrostu rolnictwa. Znakomita część prac badawczych i publikacji z tego obszaru pochodzi z lat 50. i 60. XX wieku. Do najbardziej uznanych zalicza się prace takich badaczy, jak: A. Lewis, T. W. Schultz, G. Ranis, J. C. H. Fei, B. Johnston, S. Kuznets, V. W. Ruttan, Y. Hayami, D. W. Jorgenson i in. W polskiej literaturze zagadnienia wzrostu rolnictwa znajdują się, przede wszystkim w publikacji: A. Müller, A. Woś (red.), *Rolnictwo a wzrost gospodarczy*, PWRiL, Warszawa 1966.

¹⁵ S. Felbur, *Miejsce rolnictwa w teorii wzrostu gospodarczego*, [w:] S. Grabowski (red.), *Związki rolnictwa z gospodarką narodową*, SGPiS, Warszawa 1991, s. 24-25.

¹⁶ S. Felbur uważa, że do koncepcji tej można zaliczyć przede wszystkim teorię wzrostu Lewisa, czyli teorię dwusektorowego modelu wzrostu gospodarczego. Nie można do końca się z tym twierdzeniem zgodzić, ponieważ dwusektorowy model wzrostu gospodarczego, nazywany także modelem gospodarki dualnej, ma szersze podstawy teoretyczne i w związku z tym – nie w każdym ujęciu, rolnictwo jest źródłem pierwotnej akumulacji kapitału. Na przykład w ujęciu Jorgensona, rolnictwo jest źródłem siły roboczej, która w sytuacji pojawienia się nadwyżek produkcyjnych, przechodzi do sektora uprzemysłowionego.

stu, które Y. Hayami i V. W. Ruttan nazywają fundamentalizmem przemysłowym¹⁷ (*industrial fundamentalizm*), w kierunku doceniania roli rolnictwa we wzroście gospodarczym. Przykładem może być teoria wzrostu endogenicznego oraz teoria wzrostu zrównoważonego.

W teorii wzrostu endogenicznego długookresowy wzrost jest uzależniony przede wszystkim od inwestycji w kapitał ludzki oraz od ujmowanego endogenicznie postępu technicznego, wyrażającego się głównie w innowacjach, mających swe źródło w szeroko pojętych badaniach i wdrożeniach. Szczególną rolę w stymulowaniu długookresowego wzrostu odgrywają efekty zewnętrzne, będące konsekwencją rozprzestrzeniania się wiedzy. Jeśli są na tyle silne, by zneutralizować malejącą efektywność inwestycji, może wystąpić zjawisko wysokiego trwałego wzrostu gospodarczego. Ponieważ rolnictwo w wielu krajach jest nadal rezerwuarem siły roboczej, wzrost jej kwalifikacji w połączeniu z inwestycjami, może stanowić istotne źródło wzrostu. Przykładem mogą być, chociażby doświadczenia Japonii, czy tzw. tygryśów azjatyckich.

Z kolei wzrost zrównoważony jest to taki wzrost, który prowadzi do: „harmijnego rozwoju gospodarczego w każdym segmencie gospodarowania”¹⁸. Zgodnie z neoklasyczną teorią wzrostu, tylko równomierny wzrost jest rozwojem zrównoważonym. Jego stopę wyznaczają dwa parametry, a mianowicie stopa wzrostu liczby ludności i stopa postępu technologicznego. Przyjęte w niej założenia, tzn. brak ograniczeń ze strony zasobów oraz środowiska naturalnego, sprawiają, że względne wyczerpywanie się zasobów naturalnych staje się stymulatorem ich oszczędnego wykorzystywania oraz poszukiwania alternatywnych rozwiązań.

Z przeprowadzonych dotychczas rozważań wynika, że definiowanie *wzrostu gospodarczego* w rolnictwie napotyka na poważne trudności. Łatwiejsze wydaje się być określanie istoty rozwoju rolnictwa, czego przykładem jest większa liczba definicji, które odnaleźć można w literaturze. Zdaniem A. Wośa pod pojęciem *rozwoju rolnictwa* należy rozumieć: „jedność procesów kreacji postępu i innowacji prowadzących do rozwoju sił wytwórczych oraz działań dostosowawczych ze strony gospodarstw rolnych do zmieniającego się otoczenia i samego postępu w rolnictwie”¹⁹. Kilkanaście lat później ten sam autor stwierdził, że: „generalnym przesłaniem strategii rozwoju rolnictwa jest zmierzanie w kierunku rolnictwa nowoczesnego, sprawnego pod względem technicznym i ekonomicznym, przyjaznego dla ludzi i środowiska, opartego głównie na gospodarstwach rodzinnych, zintegrowanego z całą gospodarką narodową oraz w szczególności komplementarnego względem innych działalności na obszarach wiejskich”²⁰. Podejście to, zdecydowanie szersze od pierwszego, uwzględnia nie tylko produkcyjną funkcję rolnictwa, lecz również społeczną, środowiskową itp. Niezwykle interesujące jest również postrzeganie rozwoju rolnictwa

¹⁷ Pod pojęciem tym autorzy rozumieją traktowanie przemysłu jako jedynej bądź też najważniejszego czynnika wzrostu gospodarczego. Por. Y. Hayami, V. W. Ruttan, *Agricultural development. An international perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1985, s. 11.

¹⁸ Por. J. Siedlecki, *Równowaga a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 2000, s. 95.

¹⁹ Por. A. Woś, *Rozwój i postęp w rolnictwie polskim*, PWRiL, Warszawa 1987, s. 6.

²⁰ Por. A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 42-43.

przez J. M. Staataz i C. K. Eichera²¹. Pod pojęciem tym rozumieją zmiany zachodzące w rolnictwie pod wpływem różnorodnych uwarunkowań. Zmiany te analizują zarówno na płaszczyźnie teoretycznej, jak i historycznej, w odniesieniu do trzech okresów, a mianowicie lat 50. i 60. minionego wieku, lat 70. oraz lat 80. i 90. Podczas pierwszego z wymienionych okresów, nazywanego erą dynamicznego wzrostu gospodarczego i modernizacji, rozwój rolnictwa był rozumiany w znacznej mierze jako systematyczny wzrost produkcji rolnej na głowę jednego mieszkańca. W latach 70. rozszerzono pojmowanie wzrostu, łącząc go ze sprawiedliwością, w wyniku czego zwrócono uwagę na problematykę dystrybucji dochodów, zatrudnienie, poziom wyżywienia oraz zaczęto przywiązywać istotną wagę do empirycznych badań gospodarki wiejskiej. Natomiast lata 80. i 90. to okres ważnych reform gospodarczych, reform polityki gospodarczej, restrukturyzacji instytucjonalnej oraz wzrostu znaczenia produkcji bezpiecznej żywności i równowagi środowiskowej.

Wprowadzie w odniesieniu do gospodarki chłopskiej, Cz. Noniewicz *rozwój* definiuje jako zmiany prowadzące w sposób ewolucyjny do innej formy gospodarowania w rolnictwie²². Przegląd bardziej lub mniej bezpośrednich określeń i definicji *rozwój rolnictwa* prezentuje J. Kulawik²³. Z większości wynika, że *rozwój* postrzegany jest, przede wszystkim jako zmiany form i struktur gospodarowania w tym sektorze.

Zaprezentowana różnorodność definicji świadczy o tym, że pojęcie *rozwój* jest kategorią miękką, niejednoznaczną i pozwala na ujmowanie wielu cech i charakterystyk. Konsekwencją tego są trudności w zidentyfikowaniu czynników stymulujących rozwój rolnictwa oraz mechanizmów nim rządzących. Ma to swoje następstwa dla problematyki wspierania rozwoju rolnictwa za pomocą instrumentów fiskalnych. Zatem w niniejszej pracy pod pojęciem tym rozumiany będzie całościowy kształt zmian strukturalnych rolnictwa, obejmujących zmiany struktury czynników produkcji zaangażowanych w tym dziale gospodarki, struktury nakładów i dochodów, struktury produkcji oraz struktury przestrzennej rolnictwa. W kontekście tym wyróżnić można trzy aspekty rozwoju rolnictwa, a mianowicie aspekt sektorowy, regionalny i wewnątrzrolniczy²⁴. Aspekt sektorowy odnosi się do pożądanego (z punktu widzenia celów makroekonomicznych) umiejscowienia rolnictwa w gospodarce i oznacza, np.: udział rolnictwa w tworzeniu PKB, udział w zatrudnieniu siły roboczej, w inwestycjach itp. Aspekt regionalny uwzględnia zróżnicowanie przestrzenne poziomów rozwoju rolnictwa i wiąże się przede wszystkim z dążeniem do likwidacji znacznych dysproporcji rozwojowych w ujęciu regionalnym. Natomiast aspekt wewnątrzrolniczy dotyczy zmian w ramach struktury i powiązań wszystkich podsys-

²¹ Por. J. M. Staataz, C. K. Eicher, *Agricultural Development Ideas in Historical Perspective*, [w:] C. K. Eicher, J. M. Staataz (red.), *International Agricultural Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1998, s. 8-38.

²² Por. Cz. Noniewicz, *Rozwój gospodarki chłopskiej*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok 1996, s. 77.

²³ Por. J. Kulawik, *Rozwój finansowy a wzrost i rozwój ekonomiczny w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1997, s. 69-73.

²⁴ Por. S. Kowalczyk, *Przesłanki zmian strukturalnych w rolnictwie*, „*Ekonomista*”, nr 3, 1993, s. 350-351.

temów samej gospodarki rolnej²⁵. W niniejszej pracy uwzględniany będzie przede wszystkim ostatni aspekt.

Utożsamianie rozwoju rolnictwa ze zmianami (czy też przekształceniami) strukturalnymi może wydawać się dyskusyjne, bowiem według niektórych badaczy problematyki wzrostu i rozwoju rolnictwa przekształcenia te mogą być celem rozwojowym i jako takie zajmują zróżnicowane miejsce w ich hierarchii. Na ogół są one zdeterminowane poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego i charakterem przyjętej polityki gospodarczej. Przez wiele lat w powojennej historii Polski przekształcenia strukturalne wiązały się przede wszystkim ze zmianami struktury własnościowej rolnictwa²⁶. Obecnie postrzegane są najczęściej jako środek do osiągnięcia innych celów²⁷. Jeśli jednak cele te zostaną określone, na przykład jako poprawa jakości życia ludności rolniczej, wzrost efektywności produkcji rolnej itp., to osiągnąć je można przede wszystkim poprzez zmiany strukturalne.

Odzwierciedleniem zróżnicowanego podejścia do kategorii rozwoju rolnictwa są różnorodne próby modelowania jego rozwoju, podejmowane w teorii ekonomii. Wybitny znawca powyższej problematyki, V. Ruttan²⁸ wyróżnia: model „granicy”, model zachowawczy, model rozwoju rolnictwa pod wpływem procesów urbanizacyjno-industrialnych, model dyfuzji, model wysokonakładowego pchnięcia oraz model indukowanych innowacji.

W modelu „granicy” lub też ograniczonych możliwości (*frontier model*) rozwój rolnictwa warunkowany jest produktywnością ziemi. Dopóki ziemia przynosiła plony, dopóty była eksploatowana. Jej wyjałowienie skutkowało koniecznością poszukiwania nowych obszarów i migracją ludności. Produkcja ma charakter kopieniaczy, albo odbywa się przy pomocy prymitywnych narzędzi. Model ten występował głównie w społeczeństwach przedindustrialnych, niemniej na niektórych kontynentach utrzymał się do lat 60. minionego wieku (na przykład w południowo-wschodniej Azji), a w Afryce centralnej występuje również współcześnie. Analizowany model w polskiej literaturze jest określany jako rolnictwo tradycyjne.

Model zachowawczy (*conservation model*) rozwoju rolnictwa początkowo koncentrował się na zwiększeniu produkcji zbóż i mięsa, towarzyszącemu angielskiej rewo-

²⁵ Por. R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Instrumenty wspierania przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa*, [w:] J. Sikorski (red.), *Fundusze unijne a rozwój gospodarki polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 69.

²⁶ Chodziło o likwidację własności prywatnej w rolnictwie, której istnienie było niezgodne z założeniami ideologicznymi komunistycznej partii sprawującej władzę. W trakcie istnienia PRL występowały szczególnie okresy nasilonej aktywności państwa w tym względzie. Dotyczy to zwłaszcza okresu, tzw. forsownej kolektywizacji rolnictwa, przypadającej na lata 1948-1954 oraz ponownej próby, tzw. szybkiego uspołecznienia rolnictwa w latach 70. XX wieku, kiedy to nastąpił znaczny przepływ gruntów od gospodarstw indywidualnych do gospodarstw uspołecznionych. Odbywał się on w wyniku przymusowej likwidacji gospodarstw ekonomicznie słabych oraz przez przejmowanie ziemi przez państwo za emeryturę lub rentę.

²⁷ Na przykład A. Woś uważa, iż przemiany strukturalne są celem operacyjnym polityki rolnej, co oznacza, że stanowią one środek do osiągnięcia celów wyższego rzędu, takich jak: chociażby wzrost produkcji rolniczej. Por. A. Woś, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, PWRiL, Warszawa 1987, s. 188.

²⁸ Por. V. W. Ruttan, *Models of Agricultural Development*, [w:] C. K. Eicher, J. M. Staatz (red.), *International Agricultural Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1998, s. 155-162.

lucji agrarnej oraz koncepcji wyczerpywania się żyzności ziemi, stworzonej przez wczesnych niemieckich chemików i geologów. Model ten uwidacznia ewolucję coraz bardziej złożonych i intensywnych (ziemio- i pracochłonnych) technik produkcji zbóż, produkcji i użytkowania nawozów organicznych, zaangażowania pracy i kapitału do melioracji i innych działań zwiększających efektywność ziemi. W literaturze podkreśla się, że model ten nadal pozostaje istotnym źródłem zwiększenia produktywności rolnictwa w większości biednych krajów oraz inspiracją dla tzw. agrarnych fundamentalistów, zwolenników rolnictwa organicznego w krajach wysokorozwiniętych.

Model rozwoju rolnictwa pod wpływem procesów urbanizacyjno-industrialnych (*urban-industrial impact model*), w przeciwieństwie do wielu innych modeli, oparty jest nie na różnorodnych czynnikach środowiskowych, lecz na czynniku geograficznym. Model ten został zapoczątkowany przez J. H. Thüнена, który wykazał geograficzną zależność pomiędzy intensywnością produkcji rolniczej a produktywnością siły roboczej w społeczeństwie miejskim. Z czasem model uzupełniono o nowe elementy. Rozwój przemysłu jest istotnym stymulatorem rozwoju rolnictwa, bowiem kreuje popyt na produkty rolne, dostarcza środków produkcji niezbędnych do wzrostu produktywności i zgłasza zapotrzebowanie na siłę roboczą pochodzącą z rolnictwa. Implikacje tego modelu dla polityki gospodarczej i rolnej okazały się szczególnie istotne dla mniej rozwiniętych regionów w krajach wysokorozwiniętych oraz bardziej opóźnionych regionów krajów rozwijających się. Polityka rozwoju rolnictwa oparta na modelu *urban-industrial impact* jest ważna zwłaszcza w tych krajach, w których „patologiczny” wzrost centrów miejskich jest rezultatem migracji ludności wiejskiej do miast w poszukiwaniu lepszego zatrudnienia.

Model dyfuzji dostarcza bardziej intelektualnych analiz opartych na badaniach dotyczących metod zarządzania gospodarstwami i ekonomiki produkcji rolnej, które rozwinęły się pod koniec XIX w. wraz z ekonomią rolnictwa i socjologią wiejską, jako subdyscyplinami nauk rolniczych i społecznych. Początkowo badania dotyczyły wpływu eksperymentu i pokazu na wzrost produktywności gospodarstw. Później określano efekty dyfuzji wiedzy technologicznej na funkcjonowanie farm. Ponadto badano relacje pomiędzy dyfuzją cen a cechami charakteru i poziomem wykształcenia kierowników farm. Obserwacje rozszerzającej się luki w produktywności rolnictwa mniej i bardziej rozwiniętych krajów oraz założenie nieefektywnej alokacji wśród „nieracjonalnych tradycyjnych” chłopów, pomagały w wyborze strategii rozwoju rolnictwa wielu rozwijających się krajów w latach 50. minionego wieku.

Model wysokonakładowego pchnięcia (*high-payoff input model*) oparty jest na założeniu, że kluczem do przekształcenia tradycyjnego rolnictwa w ważne źródło wzrostu gospodarczego jest udostępnienie chłopom w biednych krajach kosztownych nakładów. Chłopi funkcjonujący w systemie rolnictwa tradycyjnego postrzegani są jako zdolni do racjonalnego i efektywnego alokowania zasobów. Ten stosunkowo obrazoburczy wizerunek tradycyjnego chłopca był rozpowszechniany przez T. W. Schultz²⁹. Podkreślał on, że chłopci żyjący w tradycyjnych społecznościach pozo-

²⁹ Chodzi tu przede wszystkim o publikację T. W. Schultz, *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven 1964.

stają biedni, ponieważ w większości rozwijających się krajów nie ma możliwości, by korzystali z technicznego i ekonomicznego postępu. Nowe, kosztowne nakłady można podzielić ze względu na trzy kategorie:

- zdolności publicznych i prywatnych instytucji badawczych do tworzenia nowej wiedzy technicznej;
- zdolności sektora przemysłowego do rozwijania, produkowania i sprzedawania nowych technicznych środków produkcji;
- zdolności farmerów do przyswajania nowej wiedzy i efektywnego użytkowania nowych środków produkcji.

Entuzjazm, jaki towarzyszył analizowanemu modelowi rozwoju rolnictwa, przełożył się na nacisk ze strony środowisk naukowych, w wyniku czego ponownie uruchomiono badania rolnicze finansowane przez państwo. Dzięki temu modelowi stworzono nowe, wysoko produktywne odmiany zbóż odpowiednie dla krajów tropikalnych³⁰. Były one uzależnione od przemysłowych nakładów, takich jak: nawozy czy inne środki chemiczne oraz od zasobności gleby i gospodarki wodnej. Towarzyszące nowym odmianom zbóż, techniczne nakłady i nowe praktyki zarządzania szybko rozprzestrzeniły się wśród farmerów w licznych krajach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej.

Model wysokonakładowego pchnięcia stanowił niepełną teorię rozwoju rolnictwa. Na przykład edukacja i badania mają charakter dóbr publicznych i jako takie nie podlegają wymianie rynkowej. Ponadto w modelu nie w pełni wyjaśniono, w jaki sposób edukacja, badania czy inne formy ekonomicznej aktywności sektora publicznego i prywatnego będą alokowane przez podmioty gospodarcze. Nie wskazano także ekonomicznych warunków, w jakich mogłyby być indukowany rozwój i wchłaniane nowe technologie przez specyficzne społeczności, jakimi są niewątpliwie społeczności wiejskie. W modelu nie podjęto również próby skonkretyzowania mechanizmu przekształcania inwestycji w badania w kierunku zgodnym z wyposażeniem poszczególnych krajów w zasoby produkcyjne. Ograniczenia powyższe stały się inspiracją dla Y. Hayami i V. Ruttana³¹ do stworzenia modelu rozwoju rolnictwa, w którym zmiany technologiczne zostały potraktowane jako endogeniczne w procesie rozwoju, a nie jako czynnik działający niezależnie od tego procesu. Analiza bogatego materiału statystycznego pozwoliła twórcom nowego modelu rozwoju rolnictwa na wykazanie, że różnorodne kraje przechodziły odmienne ścieżki technologicznych zmian. Model indukowanych innowacji koncentruje się przede wszystkim na wskazaniu mechanizmów pozwalających na przełamywanie ograniczeń szybkiego rozwoju rolnictwa, wynikających z określonych zasobów, jakimi dysponuje gospodarka. Mechanizmy te kryją się, z jednej strony w umiejętności

³⁰ Na przykład w Meksyku od lat 50. podjęto uprawę wysoko wydajnej pszenicy, a od lat 60. na Filipinach produkowano wysoko wydajny ryż.

³¹ Najszerszej badania Y. Hayami i V. Ruttana zostały zaprezentowane w ich pracy: *Agricultural Development: An International Perspective*, The John Hopkins Press, Baltimore and London 1971. Model indukowanego rozwoju opisano także w publikacji V. W. Ruttan, Y. Hayami, *Induced Innovation Model of Agricultural Development*, [w:] C. K. Eicher, J. M. Staatz (red.), *International Agricultural Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1998, s. 163-175. W polskiej literaturze model ten przedstawił J. Wilkin, *Współczesna kwestia agrarna*, PWN, Warszawa 1986.

dostosowywania się podmiotów (gospodarstw rolnych w sektorze prywatnym i doradztwa rolniczego oraz instytucji badawczych w sektorze publicznym) do zmieniającej się rzeczywistości, a zwłaszcza adaptowania innowacji, z drugiej strony w generowaniu postępu technologicznego i instytucjonalnego, których przepływ do rolnictwa jest warunkiem jego wzrostu i rozwoju.

Zaprezentowany katalog modeli rozwoju rolnictwa można uzupełnić o model rolnictwa industrialnego oraz model rolnictwa zrównoważonego, szerzej opisane przez A. Woś³². Pierwszy z wymienionych modeli oparty jest na przeniesieniu wzorców typowych dla funkcjonowania przemysłu do gospodarstw rolnych. Duża skala produkcji, nowoczesne technologie, postęp biologiczny, wysoki stopień zużycia kapitałowych środków produkcji, znaczna intensyfikacja produkcji rolniczej doprowadziły do wysokiego wzrostu wolumenu produkcji. Główną kategorią funkcjonowania wysoko wyspecjalizowanych i towarowych gospodarstw stała się maksymalizacja dochodów. Pojawienie się bariery popytu doprowadziło do zmniejszenia poziomu cen rolniczych, a wraz z nim – do rozwarstwiania nożyc cen rolnych i pogorszenia sytuacji dochodowej rolników, pomimo znacznego wzrostu wydajności pracy. Do negatywnych aspektów rozwoju rolnictwa industrialnego zalicza się także nadmierne eksploatowanie środowiska naturalnego oraz destrukcję mikrospołeczności wiejskich, jak słusznie podkreśla A. Woś: „industrializacja zawężyła funkcje rolnictwa, odeszła od traktowania rolnictwa w sposób holistyczny, a skoncentrowała się na jedynym aspekcie, który podlegał wartościowaniu przez rynek, stanowiąc nieodzowny warunek industrializacji”³³.

Pogłębianie się niekorzystnych efektów rolnictwa industrialnego oraz konieczność ograniczenia wzrostu produkcji rolniczej i jej intensyfikacji, stały się inspiracją dla nowych poszukiwań. Oparto je na teorii zrównoważonego rozwoju, którego istota, zgodnie z definicją Komisji Brundtland, polega na: „zaspokajaniu potrzeb dnia dzisiejszego w sposób, który nie ogranicza przyszłym pokoleniom możliwości zaspokojenia ich potrzeb”³⁴. Według bardziej precyzyjnej definicji zrównoważony rozwój to: „rozwój cywilizacyjny, w którym formy i dynamika aktywności ekonomicznej, instytucje, style życia (głównie wielkość konsumpcji) i wielkość populacji są takie, że każdemu człowiekowi obecnych i przyszłych pokoleń zapewniona będzie odpowiednia jakość życia, a wszystkie aspekty tego rozwoju są zabezpieczone przez dostępność zasobów naturalnych, ekosystemów i systemów podtrzymujących życie”³⁵. Idea rolnictwa zrównoważonego wyłoniła się jako jedna z alternatywnych, a głównie ekologicznych koncepcji rozwoju. Jej istotą jest troska o potencjał produkcyjny wyrażająca się m.in. w zmniejszeniu poziomu intensyfikacji stosowania przemysłowych nakładów oraz w uwzględnianiu specyfiki lokalnych społeczności wiejskich. Obok nurtu ekologicznego rolnictwa zrównoważonego rozwinął się tak-

³² Por. A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 9-15 oraz 24-28; Także A. Woś, *Rolnictwo zrównoważone*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1-3, 1992, s. 9-21.

³³ Por. A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 14.

³⁴ *World Commission of Environment and Development, Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford 1987.

³⁵ J. C. J. M. van den Berg, P. Nijkamp, *Operationalizing sustainable development: dynamic ecological-economic model*, „Ecological Economics”, No. 4, 1991, s. 11.

że nurt społeczno-ekonomiczno-ekologiczny, którego zasadnicza idea polega na dążeniu do: „uzyskiwania stabilnej, a zarazem opłacalnej ekonomicznie i akceptowalnej społecznie produkcji, w sposób nie zagrażający środowisku przyrodniczemu”³⁶. Rolnictwo poprzez silne powiązania środowiskowe i oparcie na specyficznych podmiotach, jakimi są gospodarstwa rodzinne, może mieć do odegrania istotną rolę w kreowaniu idei zrównoważonego rozwoju. Dostrzeżenie tych możliwości w znacznym stopniu zweryfikowało cele polityki rolnej wielu krajów wysokorozwiniętych.

W aspekcie historycznym i ewolucyjnym, w procesach rozwojowych rolnictwa zaobserwować można pewne stadia i prawidłowości. Badania prowadzone przez F. Tomczaka pozwoliły na wyodrębnienie pięciu modeli ekonomicznych rolnictwa rodzinnego, które dominują na poszczególnych etapach rozwoju gospodarczego³⁷. Są nimi:

- model tradycyjnej gospodarki chłopskiej występujący powszechnie w krajach najniżej rozwiniętych, charakteryzujących się niskim poziomem PKB na jednego mieszkańca, wysokim udziałem rolnictwa i zatrudnienia w rolnictwie w PKB, niską wydajnością pracy w rolnictwie; są to zatem kraje o cechach niedorozwoju ekonomicznego i społecznego;
- model rodzinnego gospodarstwa rolniczego typowy dla krajów średniorozwiniętych o niższym poziomie dochodu na jednego mieszkańca wynoszącym od 2 do 5 tys. USD; w rolnictwie tych krajów przeważają gospodarstwa chłopsko-rolnicze o niskim poziomie towarowości i wysokim naturalizacji, stosunkowo niską wydajnością pracy, nadmiarem siły roboczej;
- model farmy rodzinnej występujący w krajach średniorozwiniętych o wyższym poziomie dochodu (5-10 tys. USD *per capita*); wśród gospodarstw rolnych dominują farmy rodzinne i rodzinne gospodarstwa rolnicze charakteryzujące się względnie niską towarowością, ale rosnącą wydajnością pracy i zmniejszającym się zatrudnieniem;
- model farmy rodzinnej towarowej dominujący w krajach wysokorozwiniętych o niższym poziomie dochodu *per capita*, mieszczącym się w granicach 10-20 tys. USD; cechą gospodarstw farmerskich jest pełne powiązanie z rynkiem;
- model agrobiznesowego przedsiębiorstwa (gospodarstwa) rolnego występujący w krajach wysokorozwiniętych o najwyższych dochodach przekraczających 20 tys. USD rocznie na głowę jednego mieszkańca; rolnictwo w tych krajach charakteryzuje wysoki odsetek rolniczych farm i przedsiębiorstw

³⁶ S. Paszkowski, *Ewolucja idei rolnictwa zrównoważonego i rozwoju terenów wiejskich (SARD)*, „Więść i Rolnictwo”, nr 1, 2001, s. 52.

³⁷ Por. F. Tomczak, *Doświadczenia światowe rozwoju rolnictwa: konkluzje dla Polski*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. II, z. 1, Warszawa-Poznań-Zamość 2000, s. 14-21; F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004, s. 203-211 oraz F. Tomczak, *From Peasant Agriculture to Agribusiness Path of the Family Farms Development*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

agrobiznesu, wysoki poziom wydajności pracy, niski poziom zatrudnienia, silne powiązania z przemysłem i globalizacja gospodarki.

Podkreślić należy, że zaprezentowany podział ma charakter modelowy. W rzeczywistości rolnictwo świata charakteryzują różne typy i okresy przejściowe, czego konsekwencją jest zróżnicowanie form działalności rolniczej w każdym kraju, niezależnie od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Zróżnicowanie to ponadto jest efektem odmiennych uwarunkowań, w jakich następują procesy rozwojowe rolnictwa.

Konstatując należy stwierdzić, że rozwój rolnictwa charakteryzują pewne prawidłowości, do których na ogół zalicza się:

- zmniejszający się udział rolnictwa w gospodarce narodowej;
- dominujący udział gospodarstw rodzinnych, jako formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności rolniczej;
- postępujący proces koncentracji i wzrostu skali produkcji, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby zatrudnionych i liczby podmiotów gospodarujących;
- postępującą polaryzację gospodarstw;
- dysparytet dochodowy wynikający z przejmowania wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie przez pozarolnicze działy gospodarki, wymuszający konieczność podejmowania działalności w innych niż gospodarstwa rodzinne formach organizacyjnych, takich jak np.: zespoły producenckie czy kooperacja;
- występującą permanentnie lukę efektywnościową między rolnictwem a sferą pozarolniczą;
- rosnącą zależność rolników od pełnego lub częściowego zatrudnienia poza rolnictwem i od innych dochodów zewnętrznych;
- wzrastające zainteresowanie rolników ideą zrównoważonego rozwoju rolnictwa.

1.2. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa

Tradycyjnym wyzwaniem dla rolnictwa, do lat 80. minionego wieku, było zwiększanie poziomu produkcji rolnej, na skutek rosnącego popytu na żywność towarzyszącego wzrostowi liczby ludności świata. Celowi temu podporządkowane były rozległe badania teoretyczno-empiryczne, implementowane z dużym sukcesem w praktyce gospodarczej. Dotyczyły one ekonomicznych podstaw funkcjonowania gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych (najczęściej bazujących na teorii neoklasycznej³⁸), postępu biologicznego, postępu technologicznego itp. Współcześnie, w krajach rozwiniętych, problem zwiększania efektywności produkcji rolniczej, a zwłaszcza osiągnięcia jej wzrostu przy stosunkowo niskim poziomie nakładów, został rozwiązany. Rolnictwo nękają jednak inne problemy, takie jak: trudności zbytu produktów

³⁸ W zasadzie większość tego typu analiz ma klasyczne mikropodstawy. Do najbardziej znanych publikacji należą niewątpliwie prace E. O. Heady'ego (m.in. przetłumaczona na język polski, *Ekonomika produkcji rolniczej*, PWRiL, Warszawa 1967) oraz prace takich autorów, jak: J. A. Hopkins, D. G. Johnson, T. W. Schultz, J. D. Black, J. W. Mellor, G. Ranis, J. M. Staatz, C. K. Eicher, Y. Hayami, V. Ruttan, H. P. Binswanger C. P. Timmer i wielu innych.

rolnych, relatywnie niskie dochody, ograniczone możliwości akumulacji kapitału i realizacji inwestycji, konkurencja wewnątrzgałęziowa i międzygałęziowa, liberalizacja handlu światowego, upadek tradycyjnych wartości itd. Znakomita część tych problemów wynika nie z tradycyjnych relacji techniczno-produkcyjnych mających miejsce w samym rolnictwie, lecz z jego otoczenia. Zatem rozwój rolnictwa, jego kierunki i tempo, w znacznym stopniu zależą od różnorodnych uwarunkowań. Ich efektem jest wielość modeli rozwoju rolnictwa, które już zostały zaprezentowane oraz zróżnicowanie form działalności rolniczej.

W literaturze występuje wiele teoretycznych podejść do uwarunkowań rozwoju rolnictwa, na przykład A. Woś wśród uwarunkowań wymienia uwarunkowania bliższego zasięgu (do których zalicza uwarunkowania dotyczące aparatu wytwórczego oraz uwarunkowania charakteru rynkowego), a także uwarunkowania dalszego zasięgu³⁹. Zdaniem B. Kozuch funkcjonowanie rolnictwa zależy od uwarunkowań makroekonomicznych i uwarunkowań wewnętrznych⁴⁰. Natomiast Cz. Noniewicz wyróżnia uwarunkowania wewnętrzne (z podziałem na podstawowe i wspomagające) oraz zewnętrzne⁴¹. W niniejszej pracy zaprezentowane zostaną uwarunkowania wewnętrzne, określone jako endoagrarne oraz uwarunkowania zewnętrzne (egzoagrarne). Odpowiadają one w pewnym sensie dwóm procesom przekształceń strukturalnych gospodarstw rolnych, które wskazał A. Woś⁴², badając mechanizm rozwoju tych gospodarstw. Są nimi wewnętrzne przekształcenia gospodarstw chłopskich oraz zmiany sfery bliższego i dalszego otoczenia rolnictwa. Wewnętrzne przekształcenia gospodarstw chłopskich opierają się na w.w. generacyjnym mechanizmie restrukturyzacji. Obejmuje on trzy istotne elementy, a mianowicie: zmiany struktury potencjału wytwórczego gospodarstwa, zmiany struktury produkcji prowadzące do jego specjalizacji oraz usytuowanie gospodarstwa w strukturze rynku. Natomiast jego istota polega na zmianach pokoleniowych oraz naturalnym dochodzeniu gospodarstw do kolejnych stadiów, czyli dojrzałości, stadium schyłkowego i powolnej degradacji. Należy podkreślić, że wszystkie stadia występują równolegle, różnicując tym samym strukturalne cechy rolnictwa. Drugi proces przemian strukturalnych związany jest ze zmianami otoczenia rolnictwa i ich oddziaływaniem na gospodarstwa rolne.

1.2.1. Uwarunkowania wewnętrzne (endoagrarne)

Endoagrarne uwarunkowania rozwoju rolnictwa tkwią przede wszystkim w jego potencjale produkcyjnym. Na potencjał ten składają się: zasoby ziemi, pracy, kapitału oraz zarządzania⁴³.

³⁹ Por. A. Woś, *Strategia rozwoju sektora żywnościowego w Polsce*, „Ekonomista”, nr 3, 1994, s. 357-362.

⁴⁰ Por. A. Kozuch, B. Kozuch, B. Kutkowska, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000, s. 24.

⁴¹ Por. Cz. Noniewicz, *Rozwój gospodarki chłopskiej*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok 1996, s. 80.

⁴² Por. A. Woś, *Mechanizmy restrukturyzacji rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 12-23.

⁴³ Aczkolwiek zagadnienia powyższe są powszechnie znane, to jednak warto podkreślić niektóre z nich, z uwagi na nawiązania w dalszej części pracy. Ponadto należy podkreślić, iż nie mają one bezpośrednich odniesień do sytuacji polskiego rolnictwa, a są raczej próbą, skromnego w objętości, uogólnienia.

Szczególnym czynnikiem produkcji w rolnictwie jest ziemia. Jej wartość zależy od jakości gleby i klimatu w danym regionie, co z kolei determinuje jej produktywność. Produktywność ziemi zależy ponadto od: jej kultywacji, odpowiedniego zmianowania upraw, nawadniania, drenowania gruntów, wapnowania czy też nawożenia, a zatem od nakładów kapitałowych. Opłacalność tego typu zabiegów wzrasta wraz ze zwiększaniem powierzchni ziemi użytkowanej rolniczo i zwiększaniem skali produkcji. Brak środków niezbędnych do utrzymania bądź podnoszenia jakości ziemi, skutkuje na ogół jej wypadaniem z użytkowania rolniczego.

Ważnym problemem rolnictwa w wielu krajach jest niekorzystna struktura agrarna oraz tzw. szachownica gruntów. Duża liczba drobnych gospodarstw staje się niejednokrotnie barierą w zwiększaniu poziomu specjalizacji i towarowości gospodarstw. W znacznym stopniu ogranicza także możliwości modernizacji⁴⁴.

Z szacunków wynika, że światowe zasoby ziemi są wystarczające do zaspokojenia potrzeb żywnościowych ludzkości. Należy się jednak liczyć z ich kurczeniem na skutek degradacji, a zwłaszcza pustynnienia, jako efektu cieplarnianego i ograniczoności zasobów wody. Ponadto w przyszłości ziemia może stać się miejscem produkcji surowców energetycznych, co ograniczy możliwości jej tradycyjnego użytkowania.

Zasoby pracy w rolnictwie są wyznaczone przede wszystkim liczebnością ludności zamieszkującej gospodarstwa rolne. Naturalnie nie każda osoba jest zatrudniona przy pracach gospodarskich, a część z nich pracuje poza gospodarstwem. Sytuacja dochodowa wielu gospodarstw oraz ich małe rozmiary zmuszają także samych kierowników do poszukiwania dodatkowego zatrudnienia.

Cechą charakterystyczną zasobów siły roboczej w rolnictwie jest jej stosunkowo niska mobilność oraz niższa, w porównaniu ze sferą pozarolniczą, jakość. Obejmuje ona takie parametry, jak wiek i poziom wykształcenia oraz kwalifikacji.

Istotnym problemem wielu krajów jest przeludnienie agrarne. Jest ono typowe dla rolnictwa tradycyjnego, w którym małe gospodarstwa muszą dać źródło utrzymania zbyt dużej liczbie osób. Przeludnienie agrarne występuje w sytuacji niedorozwoju sfery pozarolniczej lub też w sytuacji wysokiego bezrobocia, kiedy brak miejsc pracy poza rolnictwem wymusza pozostawanie w rodzinnym gospodarstwie. Taka sytuacja występuje w Polsce, a rolnictwu przypisano funkcję „przechowalni” zasobów pracy.

Kapitał, w powszechnym użyciu, może mieć wiele znaczeń. Może być rozumiany jako zasoby środków trwałych oraz obrotowych. Niekiedy może być postrzegany jako środki finansowe niezbędne do nabycia tych zasobów. Pod pojęciem tym mogą występować także pieniądze ulokowane na rachunkach bankowych lub też w innych aktywach finansowych. Cechą zmienną kapitału jest jednak to, że składa się on z materialnych zasobów wyprodukowanych w przeszłości, gromadzo-

⁴⁴ Nie można wprawdzie fetyszycować ważności samej struktury agrarnej. Jej poprawa nie oznacza automatycznego rozwiązania wszystkich problemów nękających rolnictwo. Zgodzić się zatem należy z poglądem B. Klepackiego, że: „oczekiwanie to może okazać się złudne, bowiem również w krajach o dużo lepszej strukturze wieś ma swoje problemy.” Por. B. Klepacki, *Potrzeby przemian strukturalnych obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzeni i rynku pracy*, KER PAN, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2001, s. 9.

nych w celu wyprodukowania czegoś w przyszłości. W ujęciu takim kapitał jest zarówno efektem, jak i nakładem. Do „wytworzenia” kapitału niezbędne jest ograniczenie bieżącej konsumpcji⁴⁵.

Dysponowanie odpowiednim kapitałem jest niezbędnym warunkiem procesu inwestycyjnego. Ten z kolei stanowi niezbędny czynnik wzrostu gospodarczego. Jeśli zasoby kapitału w rolnictwie nie wystarczają na zwiększenie poziomu inwestycji, można je uzupełniać zewnętrznymi źródłami finansowania. Jednak dostęp do kredytu jest dla wielu gospodarstw bardzo utrudniony.

W klasycznej teorii czynników produkcji występują trzy już wcześniej przedstawione. Coraz powszechniej do tej grupy zalicza się także zarządzanie. Niewątpliwie wykonywane przez rolnika czynności można określić jako zarządzanie. Nawet przeciętny rolnik musi podejmować wiele decyzji o charakterze bieżącym, krótko- i długookresowym. Podkreślić należy, iż oprócz zróżnicowanego okresu, decyzje te dotyczą różnorodnych sfer i obszarów funkcjonowania gospodarstwa, takich chociażby jak: struktura produkcji, terminy prac polowych, nawożenie, ochrona roślin, dobrostan zwierząt, sprzedaż płodów rolnych, inwestycje, rachunkowość, deklaracje podatkowe itp. Oznacza to, że rolnik musi być ekspertem w wielu dziedzinach.

Część wiedzy niezbędnej do podejmowania decyzji ma charakter „dziedziczny”. Wynika on z tradycji przekazywania gospodarstwa z ojca na syna, a wraz z nią – doświadczenia będącego podstawą wiedzy praktycznej. Jednak ta część wiedzy i umiejętności, niezbędna z punktu widzenia rozwoju rolnictwa, pochodzi na ogół z innych źródeł. Są nimi najczęściej kursy i szkolenia, doradztwo rolnicze, massmedia, wystawy rolnicze itp. Szczęólnego znaczenia nabierają umiejętności w zakresie wdrażania nowych technologii sprzyjających ochronie środowiska.

W procesie produkcji czynniki wytwórcze mogą się wzajemnie zastępować. Relacje pomiędzy nimi są w poszczególnych krajach bardzo zróżnicowane, bowiem wynikają z ukształtowanej historycznie sytuacji, stopnia wyposażenia poszczególnych krajów w czynniki produkcji itp. Zgodnie z zasadą racjonalności, czynnik rzadki jest zastępowany czynnikiem występującym we względny nadmiarze. Nie zawsze jednak kryterium alokacji zasobów oraz wyboru technik wytwarzania opiera się na racjonalności. Nader często decyzje takie zapadają na skutek konieczności wykorzystywania przez konkretne gospodarstwa ich struktury wewnętrznej (wzajemnych relacji między czynnikami), co wymuszane jest przez otoczenie i uwarunkowania z niego płynące.

Substytucja czynników produkcji jest swoistym wyrazem rozwoju gospodarczego. Wszystkie kombinacje mieszczą się w zasadzie na „ścieżce” rozwoju rolnictwa opisanej przez F. Tomczaka. Jedną z ważniejszych, dla tego rozwoju relacji, jest techniczne uzbrojenie pracy. Zastępowanie pracy ludzkiej pracą maszyn, w znacznym stopniu, zwiększyło efektywność produkcji rolnej i pozwoliło na częściowe

⁴⁵ Jak słusznie zauważa M. Tracy: „patrząc na gospodarkę jako całość można powiedzieć, że przesunięcie części zasobów z produkowania dóbr konsumpcyjnych do wytwarzania dóbr kapitałowych spowoduje w dłuższym okresie zwiększenie ogólnej produkcji.” Por. M. Tracy, *Polityka rolniczo-gospodarcza w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 35.

obalenie teorii T. Malthusa. Jednak coraz bardziej nowoczesne techniki (*high-tech*)⁴⁶ wymagają coraz większych nakładów i coraz wyższego poziomu wiedzy wykorzystujących je rolników. Zgodnie z sugestiami wielu badaczy, rozwój rolnictwa będzie się odbywał dzięki wzrostowi produktywności kapitału. Oznacza to konieczność inwestowania. Aby inwestować, należy mieć ku temu ekonomiczne bodźce. W przypadku rolników bodźcem tym są dochody, które zapewnią godziwy poziom konsumpcji i akumulacji. Wielkość dochodów jest wypadkową wielu elementów. Większość z nich zależy przede wszystkim od zjawisk i procesów, jakie zachodzą w otoczeniu rolnictwa. Słuszne jest zatem, chociaż nader ogólne stwierdzenie, że rozwój rolnictwa w coraz mniejszym stopniu zależy od jego uwarunkowań wewnętrznych, a w coraz większym – od uwarunkowań zewnętrznych.

1.2.2. Uwarunkowania zewnętrzne (egzoagrame)

Uwarunkowania zewnętrzne obejmują dużą liczbę czynników mniej lub bardziej bezpośrednio oddziałujących na przemiany dokonujące się w rolnictwie. Można je podzielić na kilka grup:

- rynkowe;
- instytucjonalne;
- środowiskowe;
- regionalne;
- makroekonomiczne;
- globalne.

Uwarunkowania rynkowe

Uwarunkowania rynkowe w gospodarce, w której mechanizm alokacji dokonuje się za pośrednictwem rynku, mają dla ekonomicznej sytuacji rolnictwa kluczowe znaczenie. Do grupy tych uwarunkowań należy zaliczyć przede wszystkim popyt na artykuły żywnościowe oraz surowce pochodzenia rolniczego. Jak podkreśla się w literaturze, zasadniczym problemem współczesnego rolnika czy farmera nie jest już wyprodukowanie takich, czy innych produktów rolnych. Problemem tym jest ich sprzedaż. Wynika to z bariery popytu, jaką napotkało dynamicznie rozwijające się rolnictwo w krajach wysokorozwiniętych. Źródłem popytu mogą być bezpośredni konsumenci, przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego oraz przedsiębiorstwa przemysłów wykorzystujących do produkcji surowce pochodzenia rolniczego, jak na przykład: przemysł tekstylny, chemiczny, farmaceutyczny, energetyczny, skórzanym itp. Ograniczona chłonność rynku wewnętrznego może być przełamywana za pomocą eksportu, przy czym rynek światowy artykułów żywnościowych charakteryzuje znaczna konkurencyjność. Oznacza to, że nie każdy produkt znajdzie na tym rynku nabywcę.

⁴⁶ Szerzej na temat nowoczesnych i tradycyjnych technik wytwórczych w rolnictwie pisze, m.in. A. Woś, *Strategie rozwoju rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 56-71.

Obok popytu, niezwykle ważnym rynkowym uwarunkowaniem rozwoju rolnictwa jest podaż środków do produkcji rolnej i surowców energetycznych (paliwo, olej napędowy, węgiel, gaz, itp.) oraz ich dostępność cenowa. Środki do produkcji rolnej różnego pochodzenia są na ogół nośnikami postępu technicznego czy biologicznego, jeśli jednak ich ceny są zbyt wysokie, niewielką liczbę gospodarstw stać na ich nabycie. Ponadto wysokie ceny znacznie zmniejszają opłacalność produkcji.

Uwarunkowania instytucjonalne

Wraz z upowszechnieniem nurtu ekonomii instytucjonalnej⁴⁷, w badaniach nad warunkami rozwoju rolnictwa coraz częściej podkreśla się ogromną rolę instytucji i zmiany instytucjonalnej. W najszerszym ujęciu pojęcie *instytucje* obejmuje: *instytucje nieformalne* (kultura, zwyczaje, tradycje), *instytucje formalne* (formalne reguły gry, prawa własności, polityka, biurokracja) oraz *organizacje*. Niekiedy instytucje dzieli się na trzy grupy, a mianowicie: *normy*, *rynki* i *organizacje*⁴⁸.

Nawet, gdy zawęzi się instytucje wyłącznie do organizacji, można stwierdzić, że ich wpływ na funkcjonowanie rolnictwa jest znaczny, ponieważ występują w każdym aspekcie powiązań rolnictwa z otoczeniem – poczynając od organizacji działających w sferze zaopatrzenia rolnictwa i skupu, sferze handlu, sferze obsługi finansowej i ubezpieczeniowej poprzez organizacje tworzone z inicjatywy samych rolników, takich jak: grupy producenckie, organizacje samopomocowe, związki zawodowe, partie polityczne, a skończywszy na aktywnym państwie. Nie zawsze jednak funkcjonowanie wymienionych organizacji przynosi rolnictwu korzyści, co wynika z „pogoni za rentą”. Z punktu widzenia rolnictwa ważne jest, by pozytywne skutki funkcjonowania wszelkich instytucji (w tym regulacji, norm, rynku) dotyczyły przede wszystkim zmian efektywnościowych, które prowadzą do przechwytywania renty ekonomicznej przez gospodarstwa rolne. Z uwagi jednak na przejmowanie części wartości dodanej wytworzonej w rolnictwie przez pozarolnicze sektory gospodarki, w literaturze podkreśla się, że korzyści dla rolnictwa generowane są także w sferze zmian dystrybucyjnych. Dzięki nim rolnicy partycypują w części tzw. renty politycznej, osiąganej za sprawą redystrybucji dochodów przez budżet państwa.

⁴⁷ W Polsce szczególnie wkład w tym zakresie należy przypisać Z. Hockubie (m.in. Z. Hockuba, *Droga do spontanicznego porządku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995; Z. Hockuba, *Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, z. 2, PTE, Warszawa 2001) oraz J. Wilkinowi (m.in. M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997; J. Wilkin, *Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji z UE*, [w:] *Wies i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*, IERiGŻ, Warszawa 2002).

⁴⁸ Normy obejmują w zasadzie wymienione wcześniej instytucje formalne i nieformalne. Pod pojęciem rynków kryją się mechanizmy rynkowe regulujące zachowania zwłaszcza w sferze działalności gospodarczej. Natomiast organizacje są wyrazem wspólnego dążenia ludzi do zaspokojenia określonych potrzeb i w ich skład wchodzi, np.: przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, partie polityczne, państwo, ugrupowania integracyjne, organizacje międzynarodowe itp. Por. J. Wilkin, *Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji z UE*, [w:] *Wies i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 204.

Uwarunkowania środowiskowe

Przez wieki rolnictwo było, jest i będzie jednym z ważniejszych użytkowników środowiska. Dopiero jednak w ostatnich dekadach minionego wieku dostrzeżono różne skutki (tzw. niekorzystne efekty zewnętrzne), jakie produkcja rolnicza wyrządza środowisku. Coraz częściej podkreśla się, że rolnictwo powinno pełnić nie tylko funkcję żywieniową, lecz również środowiskową, polegającą na reprodukowaniu i ochronie ekosystemów. Reorientacji tej towarzyszy zmiana podejścia do postępu technicznego kojarzonego zazwyczaj z procesami koncentracji, specjalizacji i intensyfikacji w ujęciu konwencjonalnym. Współcześnie postęp ten jest postrzegany jako wzrost wiedzy, między innymi w zakresie ekologii. Przykładem może być, chociażby wdrażany powszechnie w krajach wysokorozwiniętych, kodeks dobrych praktyk rolniczych, propagowany system produkcji ekologicznej, bezpiecznej lub zdrowej żywności, czy też programy rolno-środowiskowe. Podkreślić należy ponadto, że uwarunkowania środowiskowe na skutek globalnych zmian klimatycznych, będą wywoływać presję na zmiany tradycyjnych kierunków produkcji rolniczej. Zatem w najbliższej przyszłości na płaszczyźnie rolnictwo–środowisko będą zachodzić zmiany w obu kierunkach, z jednej strony troska o utrzymanie jakości i walorów przyrodniczych, z drugiej natomiast – nacisk na poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Uwarunkowania regionalne

Regionalne uwarunkowania rozwoju rolnictwa wiążą się z jego przestrzennym usytuowaniem. W rozwoju rolnictwa duże znaczenie ma ukształtowany historycznie poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu, a ten z kolei zależy od położenia danego regionu względem centrum. Opóźnienia cywilizacyjne i przestarzałe techniki produkcji są niejednokrotnie konsekwencją peryferyzacji i marginalizacji regionów. Wprawdzie zgodnie z teorią odwróconych kręgów Thünera, rolnictwo usytuowane w największych odległościach od aglomeracji miejskich powinno stanowić bazę żywieniową dla tych aglomeracji, jednak na ogół nie ma ono intensywnego charakteru na skutek słabego przenikania innowacji. Zjawisko peryferyzacji regionów i ich problemów stały się podstawą dla realizacji współczesnej polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Uwarunkowania makroekonomiczne

Kluczowe znaczenie dla rozwoju każdego sektora, w tym i rolnictwa, mają uwarunkowania makroekonomiczne zarówno w sferze realnej, jak i regulacyjnej. Truizmem staje się twierdzenie, że rozwój rolnictwa jest wyznaczony rozwojem całej gospodarki narodowej. Usytuowanie rolnictwa w gospodarce wynika z jej struktury. W gospodarkach wysokorozwiniętych ta pozycja jest nieznaczna zarówno z punktu widzenia udziału w tworzeniu PKB, jak i zatrudnienia czynników produkcji. Jest to jednak znaczne uproszczenie, bowiem rolnictwo zawężane jest do roli dostawcy

surowców. Gdy uwzględni się skalę i zakres przepływów międzygałęziowych oraz wszelkie powiązania rolnictwa z jego otoczeniem, udział ten wzrasta niewspółmiernie⁴⁹.

Dynamiczny rozwój sfery pozarolniczej, pozwalający z jednej strony na przejmowanie nadwyżek siły roboczej z rolnictwa, a z drugiej – dostarczający coraz doskonalszych środków do produkcji rolniczej oraz w coraz większym stopniu przetwarzający płody rolne, w znacznym stopniu stymuluje przeobrażenia strukturalne rolnictwa. W ich wyniku wzrasta produktywność zaangażowanych w tym dziale czynników produkcji.

Nie bez znaczenia, dla rozwoju rolnictwa, pozostaje polityka ekonomiczna, która wyznacza najbardziej ogólne ramy funkcjonowania wszystkich podmiotów gospodarczych, w tym i gospodarstw rolnych. Wysokość stóp procentowych, inflacji, kursu walutowego, stan bilansu handlowego i płatniczego i inne instrumenty ekonomiczne wpływają na opłacalność produkcji rolnej, sytuację dochodową rolników czy też skłonność gospodarstw do akumulowania kapitału i inwestowania. Szczególne znaczenie przypisuje się polityce fiskalnej, która za pomocą instrumentów podatkowych i wydatkowych redystrybuuje dochody w gospodarce.

Istotną rolę w stymulowaniu rozwoju rolnictwa odgrywa polityka rolna, mająca charakter polityki sektorowej. Jej płaszczyzny i zakres oddziaływania są przedmiotem rozważań w kolejnym rozdziale. Niemniej jednak, należy podkreślić stopniowe przekształcanie polityki rolnej w politykę wiejską, której cele dotyczą nie tylko poprawy sytuacji ludności rolniczej, lecz także ludności zamieszkującej obszary wiejskie.

Uwarunkowania globalne

Rozwój rolnictwa w wielu krajach determinowany jest współcześnie nie tylko uwarunkowaniami wynikającymi z kondycji ich gospodarek i polityki makroekonomicznej i sektorowej, lecz w znacznej mierze zależy od powiązań danego kraju z globalnym otoczeniem⁵⁰. W kontekście uwarunkowań globalnych, najistotniejszą presję na rolnictwo wywiera rynek światowy. Dalsza ekspansja produkcji rolnej w USA czy Unii Europejskiej zależy od jego koniunktury i zdolności konkurencyjnej rolnictwa tych krajów, wspomaganą przez odpowiednio kreowane instrumenty polityki rolnej (np. subwencje eksportowe zniekształcające mechanizm rynkowy). Jednocześnie liberalizacja światowego rynku rolnego należy współcześnie do najtrudniejszych obszarów negocjacyjnych WTO. Powszechnie uważa się, że wolny handel produktami rolnymi jest szansą dla wielu krajów rozwijających się, w których wywóz tych właśnie produktów stanowi główne źródło dochodów z eksportu⁵¹.

⁴⁹ Przykładem może być chociażby gospodarka amerykańska, w której udział rolnictwa w tworzeniu PKB w ostatnich latach kształtował się na poziomie około 1%, natomiast udział agrobiznesu – 16%.

⁵⁰ Można nawet bez wielkiego błędu stwierdzić, że to uwarunkowania globalne wywierają istotny wpływ na politykę makroekonomiczną i rolną. Dążenie do zwiększenia konkurencyjności krajowych podmiotów określa niejednokrotnie kierunki i instrumenty tych polityk.

⁵¹ Problem powyższy zostanie szerzej omówiony w kolejnym rozdziale.

Jednym z elementów globalizacji są niewątpliwie procesy integracyjne, najbardziej zaawansowane na kontynencie europejskim. Ich trwałym składnikiem jest Wspólna Polityka Rolna, która wyznacza krajom członkowskim główne ramy funkcjonowania rolnictwa oraz jego finansowego wsparcia.

Podobnie jak przynależność do ugrupowań integracyjnych, tak i członkostwo różnych krajów w organizacjach międzynarodowych wywiera wpływ na rozwój rolnictwa. Zobowiązania eksportowo-importowe oraz określone reguły prowadzenia zagranicznej polityki ekonomicznej określają możliwości wywozu i przywozu, m.in. artykułów rolnych, co oddziałuje na ostateczną wielkość globalnego popytu i podaży, a tym samym na ceny produktów rolnych i opłacalność angażowania kapitału w rolnictwie, a zatem jego dalszy rozwój.

1.3. Przyczyny oddziaływania państwa na rolnictwo

Spośród wymienionych uwarunkowań rozwoju rolnictwa w zasadzie nie ma takich, na które nie oddziaływałoby państwo. Oddziaływania te mają różny charakter, tzn. mniej lub bardziej bezpośredni, regulacyjny, ekonomiczny, finansowy, prawny, polityczny, społeczny itp. Dlaczego właśnie rolnictwo jest przedmiotem szczególnej aktywności ze strony państwa? Odpowiedź na powyższe pytanie mieści się, z jednej strony wśród wyjaśnień dotyczących aktywności państwa w ogóle, z drugiej strony zakłada pewną odrębność i specyfikę procesów produkcyjnych zachodzących w rolnictwie.

Truizmem jest twierdzenie, iż nie ma współcześnie ani jednej gospodarki, w której państwo⁵² nie angażuje się w funkcjonowanie gospodarki. Niewątpliwie zróżnicowana może być skala i zakres tego oddziaływania. Najistotniejszą determinantą „wielkości państwa w gospodarce” jest typ i forma państwa, od których zależy przyjęcie dominującego sposobu alokacji zasobów gospodarczych, podziału i wymiany. Na przykład w gospodarkach socjalistycznych wszelkie decyzje we wskazanych obszarach podejmuje praktycznie państwo, natomiast w gospodarkach kapitalistycznych instytucją dominującą w tym względzie jest rynek. Należy podkreślić, że dominującą, jednak nie jedyną. Jak już stwierdzono, we wszystkich typach gospodarek, w tym i w kapitalistycznych, państwo ingeruje w sferę gospodarczą. Potrzeba takiej ingerencji wiąże się z faktem (bądź z uznaniem), że gospodarka rynkowa nie zawsze funkcjonuje w sposób doskonały oraz że nie zawsze jest w stanie zaspokoić zróżnicowane potrzeby społeczeństwa. Teoria ekonomii od dawna próbuje wyjaśnić, w jakich obszarach, dlaczego i za pomocą jakich instrumentów państwo powinno angażować się w sferę gospodarczą.

Jak pisze J. E. Stiglitz: „w ostatnich kilku dziesięcioleciach postrzeganie roli rządu (państwa – przyp. aut.) uległo ewolucji – od świadomości, że rynki nie zawsze

⁵² Pod pojęciem państwa w pracy niniejszej należy rozumieć państwowe organy władzy, które mają możliwość formułowania celów polityki gospodarczej oraz podejmowania decyzji wpływających na ich osiągnięcie. Jest to rozumowanie znacznie uproszczone, jednak najpopularniejsze w sporach dotyczących roli państwa w gospodarce, toczonej między ekonomistami.

przynoszą efektywne wyniki, a co dopiero społecznie akceptowaną dystrybucję dochodów, do podejścia zwanego teorią niepowodzeń (niesprawności – przyp. aut.) rynku. Istniał dobrze określony zbiór typów niepowodzeń rynku, wynikający ze zjawiska efektów zewnętrznych i dóbr publicznych, który uzasadniał interwencję rządu. Lista ta została następnie poszerzona o przypadki niedoskonałej informacji i niekompletnych rynków, lecz podejście skoncentrowane na niepowodzeniach rynku miało wpływ na dzielenie sektorów i typów działalności na te, które powinny być domeną działalności rządu i te, które powinny wchodzić w skład sektora prywatnego. Dopiero niedawno zaczęto rozumieć, że działalność rządu i sektora prywatnego są znacznie ściślej powiązane. Rząd powinien być uzupełnieniem rynków podejmując takie działania, które sprawiają, że rynki funkcjonują lepiej i korygując niepowodzenia rynków⁵³.

Cytat powyższy jest dobrym wprowadzeniem do dalszych rozważań, które koncentrować się będą na mikro- i makroekonomicznych niesprawnościach rynku, stanowiących teoretyczną podstawę ekonomicznej roli państwa⁵⁴. Pojęcie to stosowane jest zamiennie z pojęciem *aktywności państwa* w gospodarce, *oddziaływaniem państwa* na gospodarkę, *interwencjonizmem państwowym* czy też *ingerencją państwa* w sferę gospodarki. W literaturze zaprezentowano już wiele dyskusji na temat zasadności stosowania, takiego a nie innego, określenia roli państwa w gospodarce, jednak w rzeczywistości są wykorzystywane powszechnie jako synonimy. Niezwykle trafnie ujął to M. Szostak, przytaczając myśl D. Helda: „jest to o tyle zrozumiałe (że trudno powyższe pojęcia jednoznacznie określić), ponieważ sama «...natura państwa jest trudna do uchwycenia»⁵⁵.

1.3.1. Teoria zawodności rynku a rolnictwo

Wśród teoretycznych przesłanek aktywności państwa w gospodarce należy wymienić te, które ściśle wiążą się z pojęciem tzw. niesprawności rynku. Jak twierdzi N. Acocella, znakomita część ekonomistów używa tego terminu w związku z określeniem sytuacji, w których nie są spełnione warunki konieczne *optimum Pareto*-*skiego*, wyłączając tym samym z jego obszaru znaczeniowego niesprawności związane z nierównością dystrybucyjną i dobrami społecznie pożądanymi, a także

⁵³ J. E. Stiglitz, *Więcej instrumentów i szersze cele: w kierunku powaszyngońskiego konsensusu*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Materiały seminarium naukowego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 227-228.

⁵⁴ Warto w tym miejscu podkreślić, iż przesłanki te są typowe dla tzw. literatury zachodniej. W klasycznej literaturze marksistowskiej wyróżnia się trzy zasadnicze grupy przyczyn oddziaływania państwa na gospodarkę, czyli: po pierwsze – wzrost ekonomicznej roli państwa wynika z obiektywnego procesu koncentracji i uspołecznienia produkcji, po drugie – jest skutkiem zaostrzenia wewnętrznych sprzeczności systemu kapitalistycznego i po trzecie wreszcie – czynnikiem stymulującym wzrost ekonomicznej roli państwa był rozpad świata na dwa przeciwstawne obozy. Szerzej na ten temat pisze K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989, s. 17-18.

⁵⁵ Por. M. Szostak, *Odwrot od nadmiernego interwencjonizmu gospodarczego państwa jako zjawisko globalne*, [w:] E. Markowska, M. Szostak (red.), *Państwo wobec zaojania i rozwoju*, SGH, Warszawa 1991, s. 17.

wszelkie aspekty makroekonomiczne⁵⁶. Aby zatem zrozumieć istotę owych niesprawności, należałoby w pierwszej kolejności wyjaśnić czym jest *optimum Pareta* oraz jego warunki konieczne.

Punktem wyjścia do określenia tzw. *optimum Pareta* jest *zasada Pareta*, będąca powszechnie stosowanym kryterium pośredniego porządkowania stanów społecznych. Zasada ta stwierdza, że dobrobyt grupy osób rośnie przy przejściu ze stanu *a* do stanu *b*, jeżeli sytuacja wszystkich osób w stanie *b* jest lepsza, albo jeżeli sytuacja co najmniej jednej osoby jest lepsza, a sytuacja żadnej nie jest gorsza. Na tej podstawie można wywieść *optimum Pareta*, zgodnie z którym stan społeczny *a* jest „optymalny” w rozumieniu Pareta, jeśli przy przejściu od tego stanu do jakiegoś innego stanu nie jest możliwe zwiększenie dobrobytu jednego członka społeczeństwa bez pogorszenia warunków co najmniej jednego innego członka. Inaczej – jest to stan, z którego przesunięcie do innego stanu nie zwiększa użyteczności dla kogokolwiek bez jej zmniejszenia dla co najmniej jednej innej osoby. Jest to stan określany jako efektywny w sensie Pareta⁵⁷. Nie wnikając na razie w szczegóły można stwierdzić, że warunkiem zapewnienia *optimum Pareta* w warunkach konkurencji doskonałej jest spełnienie równości ceny i kosztu krańcowego.

Koncepcja efektywności Pareta opiera się na walrasowskiej teorii równowagi ogólnej, która podlega wielu ograniczeniom. Do najważniejszych należą, takie jak: statyczna analiza, postulat maksymalizacji, egzogeniczna natura preferencji oraz wysoki stopień abstrakcji, co powoduje swoiste oderwanie od rzeczywistego funkcjonowania systemów gospodarczych. Dodatkowo koncepcja obwarowana jest ograniczeniami leżącymi u podstaw samego kryterium Pareta, tzn. założeniami indywidualizmu etycznego, porządkową mierzalnością oraz nieporównywalnością.

⁵⁶ N. Acocella prowadzi analizę niesprawności rynku nie tylko w aspekcie mikroekonomicznym, lecz również makroekonomicznym, czego na ogół nie praktykują ekonomiści. Do takich zagadnień, jak bezrobocie czy inflacja podchodzi się jako do zjawisk, które są efektem niestabilności kapitalistycznej gospodarki rynkowej i których nie można wyjaśnić bezpośrednio w aspekcie klasycznych mikroekonomicznych niesprawności rynku. Niemniej jednak N. Acocella wskazuje na kilka powodów, na podstawie których bezrobocie, inflację, niezrównoważony bilans płatniczy oraz niedorozwój gospodarczy można uznać za makroekonomiczne niesprawności rynku. Zostaną one zaprezentowane w dalszej części pracy. Por. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 110. W polskiej literaturze problem niesprawności rynku podejmuje A. Lipowski. Posługując się (jak twierdzi) podręcznikową wersją teorii zawodności rynku, w syntetyczny sposób ukazuje trzy sfery, w których zawodność ta się przejawia, tzn. alokacji zasobów, stabilizacji i podziału dochodów. Zatem bez szczególnych wyjaśnień łączy się tu teorię sformułowaną przez ekonomię dobrobytu (mikroekonomiczne niesprawności) i teorię keynesowską (makroekonomiczne niesprawności). Por. A. Lipowski, *Teoria zawodności rynku (market failures) a polityka gospodarcza*, z. 9, VII Kongres Ekonomistów w Polskich, Warszawa 2001 oraz A. Lipowski, *O akademickiej koncepcji zawodności rynku krytycznie*, „Ekonomista”, nr 3, 2001.

⁵⁷ Należy podkreślić, że Vilfredo Pareto w swoim podręczniku *Manuel d'economie politique* opublikowanym w 1906 r. odrzucił użyteczność kardynalną i addytywne funkcje użyteczności, a tym samym niejako „zerwał” z dotychczasową praktyką tradycyjną. Dla podkreślenia porządkowego charakteru ogólnych funkcji użyteczności przyjął nowy termin „ophelimité”. W kwestii dobrobytu natomiast ograniczył się do takich spostrzeżeń, które nie zależą od jakichkolwiek porównań interpersonalnych. Por. M. Blaug, *Teoria ekonomii, ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 604.

Ponadto umożliwia ono jedynie tworzenie częściowego, a nie kompletnego uporządkowania stanów społecznych.

Między optymalnością w sensie Pareta a rynkiem istnieje szczególnie związek. Znalazło to swoje odbicie w dwóch kluczowych twierdzeniach ekonomii dobrobytu, tzn.:

1. Jeśli istnieje stan równowagi w systemie ekonomicznym z doskonałą konkurencją i kompletnością rynków, to jest on optymalny w sensie Pareta.
2. Jeżeli rynki są kompletne oraz spełnione są pewne warunki dotyczące funkcji użyteczności dla jednostek (wypukłość map obojętności) i funkcji produkcji (wypukłość zbiorów produkcji), to przy właściwej redystrybucji zasobów między jednostki (początkowego wyposażenia jednostek) każdy stan optymalny w rozumieniu Pareta jest stanem równowagi w warunkach konkurencji⁵⁸.

Twierdzenia powyższe zawierają kilka pojęć, które mają szczególne znaczenie dla określenia niesprawności rynków w aspekcie mikroekonomicznym. Pierwszym z nich jest pojęcie *doskonałej konkurencji*, pod którym należy rozumieć system wyposażony w jednorodne dobra, dużą liczbę podmiotów na rynku, brak zmów między podmiotami, swobodę wejścia i wyjścia oraz pełną informację o cenach. Drugim z kolei pojęciem jest kompletność rynków, z której wynika brak efektów zewnętrznych. Niespełnienie któregośkolwiek z warunków powoduje zakłócenia i sprawia, że konkurencja nie jest doskonała, a zatem niemożliwe staje się osiągnięcie optimum w sensie Pareta. Ponieważ rynki rzeczywiste znacznie różnią się od modelowych⁵⁹, stąd też wykazują szereg niesprawności, wśród których należy przede wszystkim wymienić: istnienie rynków niekonkurencyjnych, efektów zewnętrznych, dóbr publicznych, kosztów transakcji oraz asymetrycznej informacji. Niesprawności te dotyczą sytuacji, w której sygnały rynkowe dla prywatnych producentów (ceny) nie odzwierciedlają poprawnie relacji transformacji (przestawienia) i substytucji w gospodarce, prowadząc do nieefektywnej alokacji⁶⁰. Sektorem, w którym szczególnie jaskrawo przejawiają się powyższe niesprawności, jest rolnictwo. Ich wyeliminowanie możliwe staje się, między innymi w wyniku zaangażowania państwa, co uzasadnia jego interwencję.

1.3.1.1. Rynki niekonkurencyjne

Jak zaznaczono wcześniej, jednym z warunków istnienia konkurencji doskonałej, jest duża liczba podmiotów na rynku. Na ogół jednak warunek ten nie jest spełniony. Znakomita część przedsiębiorstw napotyka w swej działalności opadającą

⁵⁸ N. Acocella twierdzi, iż pierwsze twierdzenie ma charakter deskryptywny (opisowy), ponieważ pokazuje w kategoriach danego kryterium porządkowania społecznego, konsekwencje dokładnie określonej sytuacji na rynku. Natomiast drugie – preskryptywny, ponieważ określa warunki dotyczące alokacji i redystrybucji, które muszą być spełnione w celu osiągnięcia pewnych pożądanych stanów (wyrażonych przez funkcje użyteczności). Por. N. Acocella, *Zasady [...]*, s. 91-92.

⁵⁹ Można nawet stwierdzić, że założenia tkwiące u podstaw doskonałej konkurencji są całkowicie nierealistyczne, a pierwsze twierdzenie ekonomii dobrobytu raczej wyjaśnia przyczyny, które sprawiają, że mechanizm rynkowy nie prowadzi do stanów społecznie optymalnych. Ibidem, s. 110.

⁶⁰ Por. A. Sulejewicz, *Neoklasyczna koncepcja działania państwa w krajach słabo rozwiniętych*, [w:] E. Markowska, M. Szostak (red.), *Państwo wobec zacyfowania i rozwoju*, SGH, Warszawa 1991, s. 58.

krzywą popytu, co oznacza, że jeżeli dostarczy więcej produktu na rynek, wówczas spowoduje obniżenie ceny. Przedsiębiorstwo takie zostanie zaklasyfikowane jako niedoskonałe konkurencyjne. Zatem przez konkurencję niedoskonałą należy rozumieć sytuację, w której jedynie kilka przedsiębiorstw jest w stanie dostarczać dany produkt po bieżącej cenie, dzięki temu mają one pewną kontrolę nad wysokością ceny, po jakiej sprzedają. Ponieważ cena ta kształtuje się w konkurencji niedoskonałej, na ogół powyżej kosztu krańcowego, prowadzi to do nieefektywnej alokacji zasobów i jednocześnie czyni niemożliwym osiągnięcie optimum w sensie Pareto.

Zasadniczym źródłem konkurencji niedoskonałej, w opinii wielu ekonomistów, są malejące koszty przeciętne (korzyści skali), które prowadzą do koncentracji produkcji i ograniczania konkurencji. Wykazano jednak, że nawet w stanach konkurencji niedoskonałej możliwe są stany równowagi. Zależą one przede wszystkim od tzw. potencjalnej konkurencyjności danego rynku, czyli od możliwości swobodnego i darmowego wchodzenia na ten rynek oraz opuszczania go. Możliwości te zależą od ograniczeń prawnych, takich jak: licencje, zezwolenia, patenty czy inne regulacje stosowane przez państwo. Jeśli ograniczenia tego typu w określonej gałęzi są znikome, wówczas istnieje szansa na pojawienie się dodatkowych konkurentów, którzy nie będą ponosić kosztów związanych z wejściem do tej gałęzi⁶¹. Można więc stwierdzić, że drugim istotnym źródłem niedoskonałej konkurencji są bariery wejścia i wyjścia.

Do skrajnych przypadków konkurencji zalicza się konkurencję doskonałą z jednej strony, z drugiej zaś – czysty monopol, który oznacza sytuację występowania tylko i wyłącznie jednego sprzedawcy, który decyduje o wysokości ceny. Pomiedzy tymi biegunami znajdują się pośrednie formy konkurencji niedoskonałej. Wśród nich należy wymienić przede wszystkim oligopol, w którym gałąź jest zdominowana przez parę przedsiębiorstw wytwarzających podobny produkt⁶² oraz konkurencję monopolistyczną, w ramach której duża liczba przedsiębiorstw wytwarza zróżnicowane nieco produkty.

Zasadniczą wadą istnienia konkurencji niedoskonałej jest ograniczenie produkcji, będące skutkiem ustalania cen zbyt wysoko w stosunku do kosztu krańcowe-

⁶¹ Acocella, nie zgadzając się z powyższym rozumowaniem wprowadzonym przez Baumola, Panzara i Williga, twierdzi, że nawet gdyby pewne rynki były rynkami potencjalnie konkurencyjnymi, to i tak występowałyby na nich zakłócenia efektywnej alokacji zasobów, ponieważ do osiągnięcia efektywności Paretońskiej konieczne jest, aby cena była równa kosztom krańcowym, a nie przeciętnym. Jego zdaniem rodzaj równowagi, jaka może być osiągnięta na rynku potencjalnie konkurencyjnym, powoduje jedynie to, że monopolista zmuszony jest do produkcji na poziomie zapewniającym minimalizację kosztów przeciętnych i uniemożliwiających mu osiągnięcie nadzwyczajnych zysków. Por. N. Acocella, *Zasady [...]*, s. 115.

⁶² Ze względu na stopień, w jakim przedsiębiorstwa charakteryzują się malejącymi kosztami przeciętnymi lub też w jakim stopniu prawo uniemożliwia konkurencję oraz ze względu na stopień, w jakim przedsiębiorstwom udaje się wchodzić w zmwowę w celu utrzymania wielkości produkcji na niskim poziomie, cen zaś na wysokim, wymienia się różne formy oligopolu. Najczęściej spotykanym jest oligopol z dominującym przedsiębiorstwem oraz pełna zмова przedsiębiorstw, która sprawia, że działają one jak monopolista.

go⁶³. W zmonopolizowanej gałęzi konsumenci płacą za dobro więcej, aniżeli wynoszą jego koszty mierzone produkcją dóbr zaniechaną w innych gałęziach.

Stwierdzono wcześniej, że jednym z warunków istnienia konkurencji doskonałej jest duża liczba przedsiębiorstw wytwarzających jednorodny produkt. W praktyce gospodarczej nie tylko korzyści skali czy też bariery wejścia stanowią o niedoskonałościach konkurencji. Przykładem takich ograniczeń mogą być porozumienia zawierane pomiędzy przedsiębiorstwami, które mają na celu ograniczenie konkurencji. Ponadto należy podkreślić, że często niespełniony jest warunek jednorodności produktu, z powodu realizowania przez przedsiębiorstwa strategii dywersyfikacji, co prowadzi do stworzenia własnego rynku i prób zajęcia w nim monopolistycznej pozycji. Narzędziem służącym realizacji tego celu może być np. reklama.

Przedstawione pokrótce główne kwestie związane z niesprawnością rynku, wynikającą z istnienia w rzeczywistości niedoskonałych rynków i niedoskonałej konkurencji, stanowią przesłankę dla aktywności państwa w sferze mikroekonomicznej. Aktywność ta powinna koncentrować się, przede wszystkim na aspekcie regulacyjnym, a zwłaszcza ustawodawstwie antymonopolowym oraz minimalizowaniu barier wejścia. Wartym zaznaczenia jest fakt braku pełnej zgodności wśród ekonomistów w tej materii. Wynika to z istnienia odmienności poglądów odnośnie efektywności różnych struktur rynkowych. Najbardziej znaną jest koncepcja J. Schumpetera, która dowodzi, że monopole i oligopole są źródłem wzrostu gospodarczego i innowacji, w związku z czym atomizowanie wielkich przedsiębiorstw może doprowadzić do obniżenia cen w krótkim okresie, jednakże w długim – może spowodować ich wzrost z powodu spowolnienia postępu technicznego⁶⁴. Niemniej jednak głównym celem polityki antymonopolowej realizowanej przez państwo powinno być stanie na straży wolnej konkurencji oraz przeciwdziałanie potencjalnym nadużyciom ze strony wielkich przedsiębiorstw.

W odniesieniu do rolnictwa, niedoskonałość rynków i niedoskonałość konkurencji jest przesłanką większego zakresu aktywności państwa. Rolnictwo, jako sektor gospodarki, funkcjonuje w warunkach zróżnicowanych struktur rynkowych. Oznacza to, że ceny realizowane przez rolników oraz ceny płacone za środki do produkcji rolnej powstają w wyniku oddziaływania różnie kształtujących się sił popytu i podaży. Na siły te wpływ wywiera, przede wszystkim liczba uczestników rynku oraz cenowa i dochodowa elastyczność popytu i podaży. Na ogół, w teoretycznych analizach ekonomicznych, rynki produktów rolnych traktuje się jako rynki doskonale konkurencyjne, ze względu na rozproszony charakter produkcji i dużą liczbę drobnych producentów. Oznacza to, że przeciętny rolnik postrzega funkcję popytu na wytwarzany przez siebie produkt jako prostą poziomą. W takich warun-

⁶³ Monopolista lub oligopolista zmniejsza produkcję do poziomu, przy którym koszt krańcowy zrównuje się z krańcowym utargiem.

⁶⁴ Podobne poglądy wyraża również J. K. Galbraith. Twierdzi on mianowicie, że w warunkach cen kształtujących się na rynkach bardzo konkurencyjnych, poziom zysków netto może być tak niewielki, że ograniczy możliwości wydatków na badania i innowacje, co z kolei znacząco zmniejszy dostęp przedsiębiorstw do lepszych technologii, gwarantujących wyższą wydajność i jakość. Por. J.K. Galbraith, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston 1952, s. 90-99.

kach żaden z producentów nie jest na tyle silny, by mieć indywidualny wpływ na cenę produktu, a zatem akceptuje fakt, że jest jedynie jej odbiorcą⁶⁵.

W rzeczywistości rynek produktów rolnych, w skład którego wchodzi wiele rynków branżowych (np.: rynek zbóż, ziemniaków, wieprzowiny, mleka, owoców i warzyw itp.), podlega znacznej liczbie uwarunkowań. Są nimi, m.in. warunki produkcyjne wpływające na sprzężenia zwrotne zachodzące pomiędzy rynkami branżowymi⁶⁶, warunki ekonomiczne, wśród których szczególną rolę odgrywają warunki finansowe, czy też warunki instytucjonalne. Jednak najistotniejszym czynnikiem zniekształcającym warunki konkurencji doskonale analizowanego rynku, jest zdecydowanie silniejsza pozycja podmiotów reprezentujących popyt na produkty rolne (przemysł rolno-spożywczy, handel), wyrażająca się niejednokrotnie w ich dążeniu do tworzenia układów monopolistycznych⁶⁷. Konsekwencją takiej sytuacji jest przechwytywanie części wartości dodanej wytwarzanej w rolnictwie, co z kolei wywiera wpływ na sytuację dochodową producentów rolnych i możliwości rozwojowe ich warsztatów.

Ponieważ mechanizm rynkowy w pewnym sensie deprecjonuje rolnictwo, w wielu gospodarkach państwo podjęło działania związane ze zmniejszaniem negatywnych efektów rynkowych. Przede wszystkim państwo poprzez swoje agencje reprezentuje podaż i zgłasza popyt na produkty rolne, a zatem jest szczególnym podmiotem rynku wywierającym wpływ na ceny. Ponadto oddziałuje na ten rynek za pomocą regulacji⁶⁸.

1.3.1.2. Efekty zewnętrzne

Efekty zewnętrzne należą do tej kategorii pojęć, które ściśle wiążą się z pojęciem rynku, a konkretnie – z założeniem kompletności rynku. Istnienie kompletnego rynku oznacza konieczność istnienia rynków na wszystkie dobra i usługi w danym okresie (w modelu jedookresowym) oraz we wszystkich okresach objętych decyzyjnym horyzontem czasowym (w modelu wielookresowym)⁶⁹. Natomiast występowanie w rzeczywistości efektów zewnętrznych powoduje niekompletność rynku, co zmienia warunki istnienia *optimum Pareto* w kierunku obniżenia alokacyjnej sprawności rynku. Do zasadniczych przyczyn występowania efektów zewnętrznych zalicza się na ogół nierozłączność wszystkich efektów towarzyszących produkcji lub konsumpcji danego dobra oraz występowanie dóbr stanowiących, tzw. własność wspólna, czyli taką, do której nie są przypisane indywidualne prawa własności.

⁶⁵ Por. W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 85.

⁶⁶ Przykładem takich sprzężeń mogą być relacje zachodzące pomiędzy rynkiem ziemniaków a rynkiem wieprzowiny, rynkiem zbóż a rynkiem mleka itp.

⁶⁷ Najbardziej jaskrawym przykładem rynku regionalnie zmonopolizowanego jest rynek cukru.

⁶⁸ Całokształt oddziaływań państwa na rolnictwo, w tym również na rynki rolne, jest przedmiotem rozważań w kolejnym rozdziale.

⁶⁹ Por. N. Acocella, *Zasady* [...], s. 119.

Dyskusję na temat efektów zewnętrznych rozpoczął A. Marshall w swej pracy pt. *Zasady ekonomiki*⁷⁰. Analizując funkcjonowanie przedsiębiorstwa zauważył, że istnieją specyficzne czynniki, które pozwalają na kształtowanie wysokości nakładów, a przede wszystkim obniżanie jednostkowego kosztu produkcji w miarę jej wzrostu. Czynniki te nazwał oszczędnościami i podzielił je na wewnętrzne i zewnętrzne. Te pierwsze uzależnione są od rozmiarów przedsiębiorstwa i kompetencji kierownictwa, natomiast drugie – od szeroko pojętego otoczenia. Oszczędności zewnętrzne odgrywają dużą rolę w rozważaniach dotyczących charakteru długookresowej krzywej podaży danej gałęzi, która określa koszt związany z wytworzeniem i dostarczeniem przez nią na rynek jednostki towaru przy danych ogólnych rozmiarach produkcji⁷¹. Jeśli istniejące oszczędności wewnętrzne powodują spadek przeciętnej krzywej podaży, wówczas (zdaniem Marshalla) mechanizm rynkowy zawodzi. Zatem wolna konkurencja nie zawsze zapewnia optymalną strukturę produkcji, a wykorzystanie zasobów powinno być czasami modyfikowane przez państwo z korzyścią dla społeczeństwa.

Rozważania podjęte przez Marshalla były kontynuowane przez wielu ekonomistów⁷². Przede wszystkim dokonano istotnego rozróżnienia dwóch typów bezpośrednich powiązań między podmiotami gospodarczymi, które nazwano pieniężnymi i technologicznymi efektami zewnętrznymi. Te pierwsze polegają na uzależnieniu zysków jednych przedsiębiorstw od rozmiarów wytworzonej produkcji i nakładów poniesionych przez inne przedsiębiorstwa, przy czym zaobserwowano, że mieszczą się one w ramach modelu równowagi ogólnej i jako takie nie stanowią istotnego zagrożenia dla sprawności mechanizmu rynkowego. Natomiast technologiczne efekty zewnętrzne polegają na tym, że poczynania przedsiębiorców (konsumentów), wiążące się z ich działalnością produkcyjną (konsumpcyjną), wpływają bezpośrednio (a nie przez zmiany cen) na warunki działania innych osób⁷³. Innymi słowy, wg definicji Scitovskiego, pod pojęciem *technologicznych efektów zewnętrznych* należy rozumieć takie zjawiska, które: „polegają na bezpośrednim uzależnieniu funkcji produkcji (użyteczności) pewnej jednostki gospodarującej od działalności produkcyjnej (konsumpcyjnej) innych osób, występujące niezależnie od tego, czy obydwie strony zawierają rynkowe transakcje kupna-sprzedaży dóbr i usług”⁷⁴. W zależności od typu owych jednostek, pomiędzy którymi zawiązuje się ta bezpośrednia i pozarynkowa więź, wyróżnia się cztery typy efektów zewnętrznych, tzn. efekty zewnętrzne typu producent-producent, producent-konsument, konsument-producent oraz kon-

⁷⁰ Najpełniejszy przegląd dorobku literatury zachodniej w odniesieniu do teorii efektów zewnętrznych znajduje się w publikacji W. Kamińskiego. Por. W. Kamiński, *Współczesna teoria dobrobytu*, PWE, Warszawa 1980, s. 138-192.

⁷¹ Krzywa podaży może być rosnąca w sytuacji, gdy w gałęzi przeważa tendencja malejących przychodów, malejąca – gdy występują rosnące przychody oraz stała – gdy dominują stałe przychody.

⁷² Przede wszystkim należy wskazać na prace takich ekonomistów, jak: A. C. Pigou, J. Meade, T. Scitovsky, H. Leibenstein, J. Buchanan, W. Stubblebine, O. Davis, A. Whinston, R. W. Ayres, A. V. Kneese, W. Baumol, D. Bradford, czy też R. A. Coase.

⁷³ To właśnie technologiczne efekty zewnętrzne stały się przedmiotem pogłębionych dociekań współczesnej ekonomii dobrobytu.

⁷⁴ T. Scitovsky, *Two Concepts of External Economies*, „Journal of Political Economy”, nr 2, 1954, s. 143 [za:] W. Kamiński, *Współczesna [..]*, s. 154.

sument-konsument. Stosunkowo najrzadziej w praktyce występują efekty typu konsument-producent.

J. Buchanan i W. C. Stubblebine zauważyli, że bezpośrednie i pozarynkowe powiązanie jednostek gospodarujących ma charakter dwustronnej więzi i nie można wyciągać wniosków odnośnie strat jednej ze stron, nie uwzględniając jednocześnie korzyści drugiej⁷⁵. Stąd też dalsze analizy efektów zewnętrznych zaczęły uwzględniać zarówno koszty, jak i korzyści zewnętrzne⁷⁶. Klasycznymi przykładami negatywnych efektów zewnętrznych powodowanych przez swoistą nierozłączność konsumpcji (konsumpcyjny efekt zewnętrzny) są hałas powodowany przez osobę głośno słuchającą muzyki lub zanieczyszczenie powietrza przez spaliny samochodów. Z kolei do przykładów pozytywnych konsumpcyjnych efektów zewnętrznych można zaliczyć kształcenie się czy też uprawę ogrodu. Przykładem produkcyjnego kosztu zewnętrznego są najczęściej zanieczyszczenia przemysłowe, natomiast produkcyjnych korzyści zewnętrznych – wymiana wiedzy i informacji w trakcie szkoleń bądź też budowa infrastruktury społecznej i technicznej dostępnej dla każdego.

Istnienie efektów zewnętrznych oznacza, że relacje cen rynkowych nie odzwierciedlają prawidłowo relacji przestawienia w produkcji, co powoduje pogwałcenie jednego z warunków optimum ogólnego, czyli równości krańcowych stóp transformacji i substytucji. Oznacza to, że mechanizm rynkowy, nawet w idealnych warunkach doskonałej konkurencji, nie umożliwi realizacji warunków *optimum Pareto*⁷⁷. Ma to poważne implikacje dla efektywnej alokacji zasobów. Przykładowo branże, w których występują koszty zewnętrzne, będą wytwarzały więcej niż wynosi optimum społeczne, te natomiast, gdzie występują korzyści zewnętrzne – mniej. W związku z tym pojawia się problem zastosowania środków korekcyjnych, które umożliwiłyby zmniejszenie bądź ograniczenie negatywnych skutków omówionych zjawisk, określanych mianem internalizacji.

W. Kamiński wyróżnia trzy grupy stanowisk dotyczących roli państwa w rozwiązywaniu problemu występowania efektów zewnętrznych⁷⁸. Jedna grupa ekonomistów, na czele z R. Coase twierdzi, że efekty zewnętrzne nie są zagrożeniem dla alokacyjnej sprawności mechanizmu rynkowego, bowiem w warunkach obowiązującego prawa (a zwłaszcza praw własności) istnieją możliwości prowadzenia negocjacji pomiędzy przedsiębiorstwami, co może zapewnić pożądaną, ze społecznego punktu widzenia, rezultat. Zatem państwo nie powinno angażować się w eliminowanie efektów zewnętrznych⁷⁹. Druga grupa ekonomistów, kontynuując prace C. Pigou, wyraża pogląd, iż efekty zewnętrzne wymagają zaangażowania państwa, przy czym powinno się ono koncentrować na nakładaniu podatków (tzw. korekcyjnych) i udzielaniu subsydiów w odpowiedniej wysokości⁸⁰. Trudności,

⁷⁵ J. Buchanan, W. C. Stubblebine, *Externality*, „Economica”, nr 116, 1962, s. 373.

⁷⁶ Na mocy współczesnej definicji podawanej w literaturze, efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy przedsiębiorstwa lub poszczególne osoby narzucają innym pewne koszty lub pewne korzyści, przy czym ci inni ani nie otrzymują właściwej zapłaty, ani nie ponoszą właściwych kosztów.

⁷⁷ Por. W. Kamiński, *Współczesna* [...], s. 172 oraz N. Acocella, *Zasady* [...], s. 122.

⁷⁸ W. Kamiński, *Współczesna* [...], s. 173-181.

⁷⁹ Pogląd powyższy budzi poważne wątpliwości związane z przyjętymi przez Coase założeniami.

cyjnych) i udzielaniu subsydiów w odpowiedniej wysokości⁸⁰. Trudności, związane z praktyczną realizacją powyższego poglądu, stały się inspiracją dla poszukiwań podjętych przez trzecią grupę ekonomistów (zwłaszcza W. Baumola, W. Oatesa, A. P. Lerner), którzy twierdzą, że skuteczniejsze w ograniczaniu efektów zewnętrznych mogą być swoiste normy ekologiczne powiązane z podatkiem, bądź też specyficzne licencje, zezwalające na emisję różnego rodzaju zanieczyszczeń, będące przedmiotem obrotu rynkowego.

Pomimo rozlicznych dyskusji prowadzonych pomiędzy ekonomistami, w praktyce gospodarczej ograniczanie efektów zewnętrznych występujących głównie w postaci zanieczyszczenia środowiska, odbywa się za pomocą dopuszczalnych norm emisji zanieczyszczeń i systemu kar w przypadku ich nie przestrzegania. Należy jednak podkreślić, iż system ten charakteryzuje się znacznym stopniem nieefektywności.

Podobnie jak inne podmioty, również i gospodarstwa rolne w trakcie swojej działalności generują efekty zewnętrzne o charakterze ekonomicznym, społecznym i ekologicznym. Obejmują one dużą liczbę pozarynkowych nakładów i efektów. W obszarze środowiskowym pozarynkowe nakłady to wolne dobra i usługi stanowiące naturalne aktywa, takie jak na przykład: ekosystemy z ich elementami składowymi. Natomiast do pozarynkowych efektów zalicza się nie tylko zanieczyszczenia wody, erozję ziemi, emisję dwutlenku węgla, ale także społeczne korzyści, wśród których wymienić można utrzymanie wiejskiego krajobrazu, tereny rekreacyjne czy też formy pozaszkolnej edukacji.

Zatem efekty zewnętrzne w rolnictwie można zdefiniować jako sytuację, w której działalność rolnicza oddziałuje na środowisko, społeczną i przestrzenną strukturę regionu lub kraju oraz położenie ludzi pozostających poza decyzjami związanymi z prowadzeniem tej działalności. Przy czym działalność rolnicza obejmuje wszystkich uprawiających ziemię, produkujących rośliny uprawne i hodujących zwierzęta rzeźne. Natomiast efekty zewnętrzne zidentyfikować można jako pozytywne (tereny rekreacyjne, uroki krajobrazu wiejskiego, zrównoważone społeczne i przestrzenne struktury), negatywne (erodująca ziemia, zanieczyszczona woda) lub też konflikto-genne (wielofunkcyjne użytkowanie wody, przestrzeni, bioróżnorodność itp.)⁸¹.

Zasadniczym źródłem zewnętrznych kosztów jest rolnictwo intensywne. W wielu krajach podejmuje się badania, których celem jest wyszacowanie negatywnych efektów tego rolnictwa. Na przykład z badań prowadzonych w Wielkiej Brytanii pod kierunkiem J. Pretty'ego⁸² wynika, że epidemie żywnościowe pochodzenia bakteryjnego i wirusowego spowodowały roczne straty na poziomie prawie 170 mln funtów. Ponad 600 mln funtów stanowią koszty będące efektem gąbczastej encefali-

⁸⁰ Problemem efektów zewnętrznych i możliwością ich opodatkowania zajmuje się, m.in. O. Kiu-ila, *Efekty zewnętrzne w modelu równowagi ogólnej*, „Ekonomista”, nr 6, 2000, s. 809-818.

⁸¹ Por. G. Pillet, N. Zingg, D. Maradan, *Appraising Externalities of the Swiss Agriculture – an Extended Cost-Benefit Analysis*, „International Journal of Applied Economics and Econometrics”, October 2001.

⁸² Por. J. N. Pretty i in., *An Assessment of the Total External Costs of UK Agriculture*, Agricultural Systems, Vol. 60, 2000, s. 113-136.

lopatii (BSE). Kolejne 120 mln funtów przeznaczają się na oczyszczanie wody pitnej z pestycydów⁸³.

Zaprezentowane liczby z całą pewnością mają charakter zaniżony. Wynika to z poważnych trudności, jakie napotyka badacze w gromadzeniu informacji dotyczących skali zanieczyszczeń generowanych przez gospodarstwa rolne. Jak słusznie zauważa A. Woś: „nie jest łatwo określić punkt, po przekroczeniu którego zaczyna się proces destrukcji środowiska i entropia poszczególnych zasobów naturalnych”⁸⁴. Ponadto przy oddziaływaniu zarówno na powietrze, ziemię, wodę, bioróżnorodność czy krajobraz skomplikowane staje się samo nazwanie potencjalnych zagrożeń, nie wspominając o ich mierzeniu. Wprawdzie w wielu krajach istnieje obowiązek rocznego przedstawiania danych o kosztach ochrony środowiska, w tym również wydatków gospodarstw domowych, jednakże na ich podstawie można tylko pośrednio wnioskować o działaniach gospodarstw rolnych na rzecz ochrony środowiska⁸⁵.

Znaczna część środków finansowych, przeznaczonych na likwidację negatywnych skutków rolnictwa intensywnego, pochodzi ze źródeł publicznych. Podkreślić należy także, iż ze źródeł tych wspiera się rozwój rolnictwa intensywnego. Zdaniem autorów, bardziej efektywne wykorzystanie środków publicznych byłoby możliwe, gdyby działania państwa opierały się na stosowaniu klarownych instrumentów internacjonalizowania kosztów zewnętrznych powstających w rolnictwie. Mogłyby one towarzyszyć subwencjom służącym wspieraniu rolnictwa zrównoważonego. Rolnictwo to może kreować korzyści zewnętrzne, w niewystarczającym stopniu zapewniane przez rynek.

Słuszność powyższych poglądów, podzielana przez znaczną liczbę ekonomistów, stała się podstawą do przewartościowania zasadniczych celów polityki rolnej w wielu krajach, również w Unii Europejskiej. Zmiana celów pociągnęła za sobą zmianę instrumentów służących ich realizacji. Najczęściej oznacza to różne formy wspierania działalności rolniczej, pod warunkiem stosowania dobrych praktyk rolniczych, zmniejszających skalę negatywnych efektów zewnętrznych.

1.3.1.3. Dobra publiczne

Obok efektów zewnętrznych, kolejnym elementem dowodzącym istnienia niesprawności rynku i jednocześnie czynnikiem powodującym zwiększenie aktywności państwa w gospodarce, jest występowanie dóbr publicznych. Pod ich pojęciem należy rozumieć takie dobra, których konsumowanie przez jedną osobę nie ogranicza ich dostępności dla innych osób. Zatem dobra publiczne można traktować, jako specyficzny rodzaj efektów zewnętrznych (korzyści zewnętrznych), bowiem wytwórca takich dóbr dostarcza korzyści nie tylko sobie, lecz również innym podmiotom, które mogą korzystać z nich za darmo.

⁸³ Autorzy powoływanych badań podkreślają, że koszty zewnętrzne związane z pestycydami z dużym prawdopodobieństwem są zaniżone, bowiem nie znane są oddziaływania pestycydów na różne produkty, na zdrowie ludzi i ich skutki przewlekłe itp. Nie jest rozwinięty także system monitoringu, co utrudnia prowadzenie badań.

⁸⁴ A. Woś, *Strategia rozwoju sektora żywnościowego w Polsce*, „Ekonomista”, nr 3, 1994, s. 355.

⁸⁵ Szerzej na ten temat: E. Broniewicz, B. Poskrobko, *Nakłady na ochronę środowiska. Metodyka i wyniki badań*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.

Dobra publiczne charakteryzują się dwoma cechami, tzn. niekonkurencyjnością konsumpcji oraz brakiem możliwości wykluczenia innych konsumentów. Niekonkurencyjność konsumpcji, inaczej nazywana łącznością konsumpcji lub brakiem rywalizacji, oznacza, że jeżeli jedna osoba konsumuje dane dobro, to jednocześnie może je konsumować inna osoba, nie wpływając znacząco na satysfakcję tej pierwszej. Drugą cechą charakteryzującą dobra publiczne jest brak możliwości wykluczenia innych konsumentów, nazywany niewykluczalnością. Cecha ta oznacza, że jeżeli jedna osoba korzysta z danego dobra, to inna osoba nie może być wyłączona z jego konsumpcji.

Szczególnym przypadkiem krańcowej łączności oraz niewykluczalności jest tzw. czyste dobro publiczne. Jest to hipotetyczne dobro, z którego mogą korzystać wszyscy członkowie społeczeństwa, ponosząc identyczne koszty wywołane uczestnictwem innych w jego konsumpcji, jak te, które wystąpiłyby w przypadku korzystania z tego dobra tylko przez jedną osobę. Ponadto koszty wykluczalności czystego dobra publicznego są bardzo wysokie, co oznacza, że wykluczenie innych z korzystania z tego dobra jest niemożliwe. W rzeczywistości takie dobro nie istnieje⁸⁶. Jeżeli z kolei istnieje możliwość wykluczenia, wówczas mamy do czynienia z tzw. mieszanym dobrem publicznym⁸⁷.

Pomiędzy dobrami prywatnymi a publicznymi występują istotne różnice, które sprawiają, że system prywatnej własności nie zapewnia takich samych bodźców dla wytwarzania dóbr publicznych. Innymi słowy – mechanizm rynkowy nie jest w stanie skłonić konsumentów do ujawnienia ich preferencji w stosunku do tego rodzaju dóbr. Wynika to z występowania tzw. problemu gapowicza, który polega na tym, że wiele osób zainteresowanych zaopatrzeniem w określone dobro publiczne nie podejmie żadnych działań w zakresie ich podaży, bowiem całkowita podaż tych dóbr kształtuje się niezależnie od decyzji tych osób⁸⁸. Zatem nie ma szczególnych powo-

⁸⁶ Przez wiele lat jako przykład czystego dobra publicznego służyła latarnia morska. Jednak wykazano, że nie jest to idealny przykład, ponieważ można udowodnić, że nie spełnia warunku niewykluczalności. Obecnie jako przykłady dóbr „quasi-publicznych” podaje się obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, system ochrony zdrowia, edukacji itp.

⁸⁷ Wśród dóbr mieszanych można wyróżnić dobra prywatne, dobra klubowe, wolne zasoby. Różnice między nimi prezentuje: J. M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand-McNally, Chicago 1968. W polskiej literaturze szerzej zostały scharakteryzowane w: M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 159-183.

⁸⁸ Problem gapowicza staje się bardziej istotny w przypadku trudności lub zupełnego braku możliwości wykluczenia niektórych osób z konsumowania określonych dóbr publicznych. W związku z tym zwiększa się skala niesprawności rynku sprawiając, że prywatna produkcja tych dóbr staje się jeszcze mniej atrakcyjna. Jak słusznie pisze N. Acocella: „wykluczenie potencjalnych konsumentów, chociaż możliwe w przypadku niektórych dóbr publicznych, nie jest pożądane, ponieważ konsumpcja takich dóbr przez jakąś osobę nie uniemożliwia ich konsumpcji przez inne osoby (pomijając problemy wynikające z możliwości pojawienia się zatłoczenia). Skoro tak, to nie ma żadnego powodu, aby ustanawiać cenę dobra publicznego (a cena taka jest zawsze formą wykluczenia), przynajmniej dopóty, dopóki nie pojawiają się problemy związane z zatłoczeniem. Mówiąc ściślej, ponieważ koszt krańcowy korzystania z dobra publicznego wynosi zero, zmuszanie krańcowego użytkownika do płacenia ceny większej od zera (tj. wprowadzenie formy wykluczenia) narusza warunki istnienia efektywnej równowagi Pareto w konkurencyjnej gospodarce, w której wszystkie ceny powinny się równać kosztom krańcowym.” Por. N. Acocella, *Zasady polityki* [...], s. 133.

dów do tego, by dobra takie wytwarzać i dostarczać je na rynek po cenie ustalonej na poziomie kosztów krańcowych. Oznacza to, że na rynku czysto konkurencyjnym dobra publiczne w ogóle nie będą dostarczane. O ile w przypadku efektów zewnętrznych, a zwłaszcza różnicy, jaka powstaje między kosztami prywatnymi a kosztami społecznymi można podejmować próby przeciwdziałania im poprzez właściwe wyznaczanie podatków i subsydiów wypełniających luki między krańcowym kosztem prywatnym a krańcowym kosztem społecznym, o tyle w przypadku dóbr publicznych problem ustalenia podatków ściąganych z tych, którzy skorzystają na danej zmianie, do kompensacyjnych wypłat na rzecz tych, którzy na tej zmianie stracili, nie wchodzi w grę⁸⁹. Zatem nikt nie zgodzi się na płacenie podatków przeznaczonych na sfinansowanie dóbr publicznych, ponieważ niepodzielne korzyści płynące z takich dóbr, jak: obrona narodowa, ochrona środowiska, edukacja przypadają w udziale każdemu (bez względu na to, kto za to płaci, a kto nie), a każdy ma własne motywy do uchylania się od płacenia.

Z przedstawionych cech dóbr publicznych wynika, iż żadne badania rynku nie mogą określić niezbędnej czy też właściwej ilości dóbr publicznych. Już pod koniec XIX wieku K. J. Wicksell, szwedzki ekonomista, w swej pracy pt. „*Finanztheoretische Untersuchungen*” stwierdził, że wyłącznie decyzja polityczna za pośrednictwem mechanizmu głosowania jest w stanie wyznaczyć potrzebną wielkość produkcji dóbr publicznych. Interwencja państwa w tym przypadku może polegać na bezpośrednim dostarczaniu takich dóbr, na pobudzaniu ich produkcji przez podmioty prywatne w wyniku finansowania jej za pośrednictwem podatków, bądź też na regulowaniu dostępu do nich (na przykład w celu zapobiegania zbyt intensywnej i jednocześnie rabunkowej gospodarce zasobami środowiskowymi). Jednak należy podkreślić, że o ile rynek może wykazywać pewną nieefektywność w związku z dostarczaniem różnego rodzaju dóbr, o tyle państwo może być dużo bardziej nieskuteczne w tym zakresie⁹⁰.

Rolnictwo, a konkretnie producenci rolni, podobnie jak wszyscy inni obywatele jakiegoś kraju, mają dostęp do dóbr publicznych gwarantowanych i dostarczanych przez państwo. Są nimi, na przykład: obrona narodowa, system sądowniczy, edukacja. Z punktu widzenia rolnictwa szczególne znaczenie mają takie dobra, jak badania naukowe służące zwiększeniu efektywności produkcji rolniczej, zwłaszcza poprzez zredukowanie ryzyka produkcji (rośliny bardziej odporne na choroby, szkodniki, zmiany warunków pogodowych, bardziej mięsne rasy zwierząt itp.). Nie bez znaczenia pozostaje także finansowany przez państwo system doradztwa rolniczego. Trudno wprawdzie uznać wymienione dobra jako czyste dobra publiczne, jednak z całą pewnością mają one charakter, tzw. dóbr prywatnych pochodzących ze źródeł publicznych. Jedną z przyczyn zaangażowania państwa w dostarczanie takich dóbr są wysokie koszty funkcjonowania mechanizmu rynkowego⁹¹. Kolejnym przykładem dóbr prywatnych finansowanych ze środków publicznych może być rów-

⁸⁹ Por. M. Blaug, *Teoria ekonomii, ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 615.

⁹⁰ Szerzej na temat niesprawności państwa w jednym z kolejnych rozdziałów.

⁹¹ Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 161.

niez system ubezpieczeń społecznych. W niektórych krajach (m.in. w Polsce) system ten w stosunku do rolników ma charakter wyodrębniony i wyróżnia się przede wszystkim niskim poziomem składek ubezpieczeniowych i znacznymi dotacjami z budżetu państwa.

Za dostarczaniem dóbr prywatnych ze źródeł publicznych kryją się mechanizmy tworzenia tych źródeł. Najczęściej są nimi podatki. Jeśli w jednakowym lub zbliżonym stopniu obciążają różne grupy społeczne i zawodowe, konsumpcja dóbr publicznych nie wzbudza kontrowersji. Jeśli jednak udział niektórych grup jest z różnych względów zaniżony, pojawiają się różnorodne zakłócenia. Wiadomo, że podatki zniekształcają oddziaływanie bodźców ekonomicznych, co pociąga za sobą wzrost kosztów dostarczania dóbr publicznych. Natomiast ten wzrost skutkuje zmniejszeniem efektywnej wielkości produkcji dóbr publicznych w porównaniu z sytuacją dysponowania lepszym systemem podatkowym.

Zaprezentowana sytuacja dotyczy także rolnictwa, niejednokrotnie bardziej uprzywilejowanego pod względem obciążeń podatkowych niż inne sektory gospodarki. Powstaje zatem pytanie: dlaczego udział rolnictwa w konsumowaniu dóbr publicznych czy też dóbr prywatnych dostarczanych ze źródeł publicznych jest znaczny, przy jednoczesnym minimalizowaniu jego obciążeń? Odpowiedź kryje się w specyfice dóbr wytwarzanych przez rolnictwo. Są nimi nie tylko produkty żywnościowe, surowce przemysłowe, lecz również pozytywne efekty zewnętrzne w postaci wiejskiego krajobrazu, zachowania bioróżnorodności itp. Ponieważ mechanizm rynkowy nie zapewnia wystarczającego poziomu produkcji tych dóbr, państwo wspiera ich proces wytwórczy na różnych etapach (zakupu środków produkcji, kredytowania inwestycji, budowania otoczenia instytucjonalnego, interwencji rynkowej itp.).

1.3.1.4. Koszty transakcji i asymetryczna informacja

Kolejnymi czynnikami powodującymi występowanie w realnym świecie niekompletnych rynków są, obok omówionych już efektów zewnętrznych i dóbr publicznych, koszty transakcji i asymetryczna informacja⁹². Pod pojęciem kosztów transakcji rozumie się na ogół koszty, związane z tworzeniem i funkcjonowaniem rynku, jako mechanizmu alokowania zasobów. Obejmują one koszty dostarczania informacji o cenach, dobrach dostępnych na rynku, potencjalnych partnerach transakcji oraz koszty związane z negocjowaniem, sporządzaniem i wykonywaniem umów⁹³.

Znaczna niepewność odnośnie powyższych zdarzeń sprawia, że na rynkach terminowych koszty transakcji mogą być bardzo wysokie, dlatego też w odniesieniu do wielu dóbr czy usług takie rynki nie istnieją. Jeśli jednak występują, należy podkreślić, że zawsze na rynkach natychmiastowych, jak i terminowych, koszty transakcji są wyższe, gdy pojawia się asymetria informacji.

⁹² O relacjach pomiędzy efektami zewnętrznymi a asymetryczną informacją, interesujący artykuł opublikowali: B. Greenwald, J. E. Stiglitz, *Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets*, „Quarterly Journal of Economics”, 1986, s. 229-264.

⁹³ Interesujące omówienie klasyfikacji kosztów transakcji znaleźć można, m.in. w artykule J. Małyszka, *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „Ekonomista”, nr 3, 2003, s. 315-337.

Pojęcie asymetryczna informacja oznacza sytuację, w której dwie strony transakcji posiadają zróżnicowaną ilość informacji przy czym strona, która dysponuje pełną informacją nazywana jest pełnomocnikiem (*agent*), natomiast strona, która jest gorzej poinformowana określana jest jako mocodawca (*principal*). Konsekwencją występowania asymetrycznej informacji są dwa rodzaje zagrożeń, czyli selekcja negatywna oraz ryzyko nadużycia. Selekcja negatywna występuje w sytuacji, gdy mocodawca z różnych względów nie może w pełni obserwować działań pełnomocnika, bądź też nie zna istotnych zewnętrznych charakterystyk pełnomocnika lub dobra, które stanowi przedmiot transakcji. Ponieważ charakterystyki te istnieją w trakcie podejmowania decyzji dotyczących zawarcia transakcji, stąd też określa się je mianem zewnętrznych (egzogenicznych). Sytuacja taka jest nieefektywna w sensie Pareto, bowiem uniemożliwia zainteresowanym stronom zawieranie dwustronnie korzystnych transakcji. W celu uniknięcia niekorzystnych efektów negatywnej selekcji, podmioty prywatne mogą stosować różnorodne instrumenty, do których należy zaliczyć, np.: zawieranie umów warunkujących zapłatę wysoką jakością dobra lub usługi, wymóg zabezpieczenia kredytu lub pożyczki, posiadanie certyfikatów jakości wydawanych przez wyspecjalizowane agendy itp.

Kolejnym zagrożeniem stwarzanym przez asymetryczną informację jest tzw. ryzyko nadużycia⁹⁴. Powstaje ono wówczas, gdy mocodawca nie ma żadnego wpływu na działania podejmowane przez pełnomocnika lub też na zmianę (po zawarciu transakcji) podstawowych cech dobra, które znajduje się pod kontrolą pełnomocnika. Należy podkreślić ponadto, iż pełnomocnik nie ma żadnej motywacji do tego, by działać w interesie mocodawcy. Wśród klasycznych przykładów podawanych w literaturze występuje przypadek osoby ubezpieczonej, która zaniedbuje działania mogące zmniejszyć prawdopodobieństwo zajścia zdarzenia, od którego się osoba ta ubezpieczyła, bądź też przypadek pracownika, który nie wypełnia warunków umowy o pracę. Rozwiązanie powyższych problemów wymaga stworzenia odpowiedniego systemu bodźców. Na przykład w odniesieniu do podanego przypadku osoby ubezpieczonej takim systemem może być zastosowanie franszyzy (lub inaczej udziału własnego ubezpieczającego), która spowoduje większą troskę o ubezpieczony przedmiot. Natomiast bodźcem, który może zachęcić pracownika do wydajnej pracy (i jednocześnie zniechęcić do „objawiania się”) może być wyższa płaca, której utrata jest bardziej odczuwana w przypadku zwolnienia.

Nie zawsze rynki prywatne mogą sobie radzić z negatywnymi skutkami występowania asymetrycznej informacji. Czasami takie próby mogą nawet prowadzić do ujemnych skutków w postaci np. bezrobocia wywoływanego wysokimi płacami. Zatem rozwiązań powyższych problemów można upatrywać w interwencji państwa, zwłaszcza w takich obszarach, jak: certyfikacja, bankowość czy też ubezpieczenia⁹⁵.

W obszarze rolnictwa koszty transakcyjne i asymetryczna informacja wpływają na przestrzenne zróżnicowanie cen, a zatem i opłacalność produkcji rolnej. Jak twierdzą W. G. Tomek i K. L. Robinson: „w przypadku braku barier ograniczają-

⁹⁴ Czasami to zagrożenie jest nazywane problemem motywacji lub problemem działań ukrytych.

⁹⁵ Szerzej przykłady takiej interwencji omawia J. E. Stiglitz. Por. J. E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, wyd. 2, Norton & Co., New York 1988, s. 121-122.

cych swobodną wymianę handlową, międzyregionalne związki cenowe kształtują się w zależności od przebiegu funkcji popytu i podaży w poszczególnych regionach oraz zmian kosztów transferowych (stanowią one jeden z elementów składowych kosztów transakcyjnych i są wypadkową przede wszystkim kosztów transportu – przyp. aut.). [...] Zmiany kosztów transferowych mogą wpłynąć na względny poziom korzyści producentów w poszczególnych regionach. Generalnie, spadek kosztów spedycji jest bardziej korzystny dla producentów w obszarach odległych niż pobliskich⁹⁶. Dlatego też autorzy słusznie postulują, by instytucje odpowiedzialne za koordynację programów wspierania rolnictwa miały na względzie przestrzenną strukturę cen i rządzące nią prawa, a zwłaszcza koszty transferowe. Nadmierne bowiem dotacje, różniące się od struktury wymiany handlowej określonej metodą minimalizacji kosztów uzyskania przy danych kosztach transferowych, mogą prowadzić do nieuzasadnionego wzrostu produkcji w jednych regionach, zwiększenia kosztów rządowych lub też obniżenia poziomu życia konsumentów.

Nie tylko koszty transferowe decydują o skutkach występowania kosztów transakcyjnych, bowiem koszty te ulegają zmianie na skutek wzrostu lub spadku cen czynników produkcji i usług, a przede wszystkim na skutek zmian technologii. Nowe technologie oznaczają możliwości rozwoju nowych form sprzedaży, pozwalających na minimalizowanie kosztów transakcyjnych. Dzięki nim możliwe staje się także zmniejszanie kosztów transportu i magazynowania oraz zmiana charakteru samego produktu, będącego przedmiotem wymiany handlowej. W tym obszarze jednak znaczna rola przypada państwu, wspierającemu rozwój nowoczesnych technologii służących rolnictwu.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że strukturalne niezdolności rynku do alokacji efektywnej w sensie Pareta, wynikające z istnienia niedoskonałych rynków, efektów zewnętrznych, dóbr publicznych, czy też kosztów transakcji i asymetrycznej informacji, wymagają zaangażowania państwa. Szczególnym obszarem owej aktywności powinno być rolnictwo, bowiem samodzielnie nie jest ono w stanie przeciwdziałać negatywnym skutkom mechanizmu rynkowego. Do zadań, które w związku tym państwo powinno realizować, zalicza się: ustawodawstwo antymonopolowe (w niektórych przypadkach dopuszczalne jest upaństwowienie), subwencjonowanie przedsiębiorstw o spadających kosztach przeciętnych, opodatkowanie i/lub subwencjonowanie producentów oraz konsumentów w stopniu odpowiadającym wycenieniu kosztu lub korzyści zewnętrznej oraz produkcja dóbr publicznych. Natomiast narzędziami wykorzystywanymi do realizacji tych zadań powinny być regulacja prawna, opodatkowanie i wydatki publiczne⁹⁷.

⁹⁶ Por. W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 155.

⁹⁷ Realizacja wymienionych zadań powinna mieścić się w granicach określonych dla aktywności państwa. Wszelkie wykroczenie poza te granice może skutkować powikłaniem relacji przedstawienia i substytucji w gospodarce, obniżając dobrobyt społeczny.

1.3.2. Makroekonomiczne niesprawności rynku a rolnictwo

Scharakteryzowane powyżej mikroekonomiczne niesprawności rynku nie wyczerpują wszystkich niestabilności kapitalistycznej gospodarki rynkowej⁹⁸. Chodzi zwłaszcza o takie zjawiska, jak bezrobocie, inflacja czy też niedorozwój gospodarczy. Ich wyjaśnieniem zajmują się teorie makroekonomiczne, bowiem nie da się tych fragmentów rzeczywistości przedstawić przy zastosowaniu teorii równowagi ogólnej bądź też innych teorii mikroekonomicznych⁹⁹. Wynika to ze swoistej specyfiki logiki makro- i mikroekonomicznej, które nie zawsze sobie odpowiadają. Przykładem tego może być twierdzenie, że cała gospodarka może być w stanie równowagi nawet wówczas, gdy jej poszczególne podmioty nie są w równowadze.

Chociaż pojęcie „niesprawności rynku” na ogół stosowane jest w odniesieniu do mikroekonomicznych problemów rynku, to zasadnym jest przytoczenie argumentów N. Acocelli uzasadniających określanie bezrobocia, inflacji, nie zrównoważonego bilansu płatniczego oraz niedorozwoju gospodarczego jako makroekonomicznych niesprawności rynku. Twierdzi on mianowicie, że¹⁰⁰:

- są to niesprawności, ponieważ odzwierciedlają występowanie nieefektywności i/lub niesprawiedliwości, powodując takie same problemy jak w przypadku niesprawności mikroekonomicznych;
- są to niesprawności rynku, bowiem stanowią istotę działania realnie funkcjonujących rynków (niekiedy również państwa, zwłaszcza w odniesieniu do tzw. politycznego cyklu koniunkturalnego);
- są to niesprawności makroekonomiczne, ponieważ najlepiej objaśniająca je teoria jest teorią makroekonomiczną.

W kolejnych podpunktach zostaną przedstawione trzy spośród wcześniej wymienionych makroekonomicznych niesprawności rynku, czyli bezrobocie, inflacja i niedorozwój gospodarczy. Pominięto problem deficytu bilansu płatniczego i chociaż jest on niewątpliwie jednym z ważniejszych czynników determinujących ingerencję państwa w gospodarce, to jednak ma nieco mniejsze znaczenie z punktu widzenia niniejszej pracy. Zarówno bezrobocie, jak i inflacja w szczególny sposób oddziałują na rolnictwo i jego efektywność. Podobnie jest z niedorozwojem gospodarczym, który utożsamiany jest na ogół z dominacją sektora rolniczego oraz prymitywnymi technikami wytwarzania.

⁹⁸ Jak twierdzi N. Acocella: „niestabilność nie oznacza tu jedynie niepowodzenia gospodarki w zmierzaniu ku równowadze, ale również możliwość, że gospodarka może podążać nieoptymalną ścieżką z punktu widzenia efektywności i/lub sprawiedliwości i może w takim nieoptymalnym stanie pozostawać” N. Acocella, *Zasady polityki* [...], s. 151.

⁹⁹ Można zaznaczyć, że pomiędzy ekonomistami istnieje w tej materii spór. Część z nich, jak np. Hahn, Greenwald i Stiglitz uważa, iż w wyjaśnianiu agregatów makroekonomicznych brakuje solidnych podstaw mikroekonomicznych, natomiast według Colandera, Solowa i in. nie jest możliwe do utrzymania twierdzenie, że modele makroekonomiczne powinny być dokładną agregacją modeli mikroekonomicznych.

¹⁰⁰ N. Acocella, *Zasady polityki* [...], s. 154.

1.3.2.1. Bezrobocie

Bezrobocie jest zjawiskiem ekonomicznym, które powstaje na skutek niezrównoważenia rynku pracy, gdy podaż przewyższa popyt na pracę. Ze względu na źródła wyróżnia się na ogół kilka rodzajów bezrobocia. Jednym z nich jest bezrobocie frykcyjne, które związane jest z występowaniem osób chwilowo poszukujących pracy, np. z powodu zmiany miejsca zamieszkania lub zmiany dotychczas wykonywanego zawodu. W krajach charakteryzujących się wysoką mobilnością siły roboczej występowanie takiego bezrobocia jest nieuniknione. Dużo poważniejszym w rozmiarach i skutkach jest bezrobocie strukturalne, które wynika z niedopasowania jakościowej strony zasobów pracy (np. struktura kwalifikacji) do potrzeb pracodawców. Przyczyną tego niedopasowania mogą być zmiany strukturalne w gospodarce związane z likwidacją wielu tradycyjnych gałęzi gospodarki. Bezrobocie koniunkturalne (czasami określane jako keynesowskie lub cykliczne) jest związane z występowaniem okresowego niedoboru miejsc pracy (przy zmniejszającym się popycie globalnym i wolno dostosowujących się cenach i płacach) spowodowanego recesją jakiegokolwiek gałęzi lub też całej gospodarki. Występujące w długim czasie bezrobocie o niewielkich rozmiarach nazywane jest bezrobociem klasycznym. Wynika ono z utrzymywania płacy na poziomie wyższym od płacy równowagi, co prowadzi do ograniczania miejsc pracy z powodu wysokich kosztów. Szczególnym rodzajem bezrobocia, które stanowi poważny problem społeczno-gospodarczy, jest bezrobocie ukryte. Może ono występować zarówno w przemyśle, jak i w rolnictwie. Dotyczy sytuacji, gdy pracownicy są zatrudniani (nie z własnej woli) w niepełnym wymiarze czasu pracy lub na niewłaściwych stanowiskach, co zmniejsza stopień wykorzystania ich kwalifikacji. W rolnictwie natomiast bezrobocie to jest nazywane agrarnym i oznacza najczęściej sytuację przeludnienia gospodarstw rolnych, co prowadzi do konieczności utrzymywania z gospodarstwa zbyt dużej liczby ludzi, a tym samym – do ich pauperyzacji.

We współczesnych analizach rynku pracy wyróżnia się dwa rodzaje bezrobocia, tzn. bezrobocie dobrowolne i bezrobocie przymusowe. Pod pojęciem bezrobocia dobrowolnego (sformułowanego przez zwolenników tzw. giętkości płac, czyli płacami „oczyszczającymi rynek” pracy i prowadzącymi do jego równowagi) rozumie się występowanie osób, które byłyby skłonne podjąć pracę, ale tylko przy wyższej stawce płac. Takie bezrobocie jest zatem efektywnym (niekoniecznie sprawiedliwym) skutkiem działania popytu i podaży. Natomiast bezrobocie przymusowe (jego autorami są zwolennicy „sztywności płac”) powstaje wówczas, gdy pracownicy chcą podjąć pracę przy istniejącym (bądź nieco niższym) poziomie płac, jednakże pracodawcy zgłaszają ograniczony popyt na pracę. Bezrobocie tego typu jest nieefektywne w tym sensie, że zarówno pracownicy, jak i pracodawcy znaleźliby się w lepszej sytuacji, gdyby zrenegocjowano umowę o pracę¹⁰¹.

Gdyby przyjąć, że mechanizm funkcjonowania rynku pracy jest taki sam, jak mechanizm funkcjonowania rynku towarów bądź usług, wówczas należałoby ocze-

¹⁰¹ Por. P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 351.

kiwać likwidacji bezrobocia, bowiem rynek pracy, na skutek samoczynnych dostosowań do ceny, dążyłby do stanu równowagi. W rzeczywistości jednak takie dostosowania są niemożliwe, ponieważ płaca jako cena pracy nie spełnia takiej dostosowawczej funkcji¹⁰². Wynika to z jej „usztynwienia” na poziomie płacy minimalnej, której wysokość określona przez państwo oscyluje na ogół powyżej ceny równowagi. Przyczyną tzw. „lepkości płac” jest również fakt wysokich kosztów transakcyjnych związanych z koniecznością renegocjowania płac przez pracodawców. Dotyczy to zwłaszcza tych gałęzi, w których funkcjonują silne związki zawodowe.

Zjawisko bezrobocia (zwłaszcza przymusowego) prowadzi do wielu negatywnych skutków natury ekonomicznej i społecznej. Wśród skutków ekonomicznych należy wyróżnić, przede wszystkim skutki makroekonomiczne. Związane są one z utratą produkcji z powodu niepełnego wykorzystania zasobów siły roboczej, przy czym straty produkcyjne są na ogół wyższe niż wynikałoby to ze wskaźników stopy bezrobocia¹⁰³. Mikroekonomiczne skutki bezrobocia dotyczą z kolei pojedynczych osób i wynikają z pogorszenia się ich sytuacji materialnej. Przy wysokiej stopie bezrobocia ten skutek akurat przełożyć się może na funkcjonowanie całej gospodarki, bowiem zmniejszony poziom dochodów ludności wpływa na poziom popytu globalnego¹⁰⁴. Skutki natury społecznej, zdaniem wielu badaczy problemu, są nie mniej ważne od skutków ekonomicznych. Obejmują one konsekwencje w sferze psychologicznej bezrobotnych i ich rodzin, które prowadzić mogą do wzrostu różnego rodzaju patologii. Ponadto prowadzą do pogorszenia stanu zdrowia, powodują ograniczony dostęp do systemu edukacji itp.

Z uwagi na przedstawione problemy, których źródłem jest bezrobocie, nie ma współcześnie państwa nie podejmującego prób jego ograniczania, przynajmniej do poziomu stopy bezrobocia naturalnego. Pod pojęciem tym należy rozumieć tę jego stopę, przy której siły, oddziałujące na wzrost lub spadek cen i płac, równoważą się. Innymi słowy jest to stopa bezrobocia, przy której rynki pracy i rynki produktów znajdują się w stanie równowagi. Naturalną stopę bezrobocia charakteryzują dwie cechy. Po pierwsze, stopa ta jest wyższa od zera, na co ma wpływ występujące we współczesnych gospodarkach bezrobocie frykcyjne i strukturalne. Po drugie natomiast, z uwagi na ścisły związek z inflacją, jest to najniższa stopa, jaką można utrzymać za pomocą polityki gospodarczej, nie dopuszczając do wzrostu inflacji. W różnych krajach i w różnych okresach kształtowała się ona na poziomie około 3-4%. Współcześnie występuje tendencja do wzrostu naturalnej stopy bezrobocia. Do jej

¹⁰² Należy podkreślić, że powyższe stwierdzenie jest prawdziwe w odniesieniu do okresu krótkiego. W okresie długim następują bowiem pewne zmiany poziomu płac, które prowadzą do relatywnego równoważenia rynku pracy.

¹⁰³ Jak podkreśla E. Kwiatkowski, przyczyną powyższych różnic jest fakt nieuwzględniania przez stopę bezrobocia innych czynników, które występują w okresach relatywnie wysokiego bezrobocia. Zalicza się do nich: spadek aktywności zawodowej, wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin, redukcję godzin nadliczbowych, czy też przejściowy spadek wydajności pracy wśród osób powracających do pracy po dłuższym okresie bezrobocia. Por. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie w Stanach Zjednoczonych po II wojnie światowej*, [w:] *Ze studiów nad teorią i polityką gospodarowania*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 138, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 84.

¹⁰⁴ Na problem powyższy wskazuje wielu autorów, m.in. P. Unger, *Procesy alokacji w nowoczesnej gospodarce: państwo a rynek*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 118.

zasadniczych przyczyn neoklasycy zaliczają relatywnie wysokie płace realne, wynikające z presji związków zawodowych oraz działalność państwa, które z jednej strony stwarza warunki dla „ekspansji płacowej”, z drugiej strony samo dokonuje „ekspansji socjalnej” nadmiernie i w niewłaściwy sposób rozbudowując swą funkcję socjalną, stwarzając tym samym dodatkowe ograniczenia i przeszkody dla rynkowego mechanizmu regulującego sytuację na rynku pracy¹⁰⁵. Ponadto przyczyn wzrostu naturalnej stopy bezrobocia upatruje się we wzroście bezrobocia strukturalnego, na skutek poważnych przeobrażeń gospodarek wielu krajów (zwłaszcza przechodzących proces transformacji).

Jakkolwiek poglądy neoklasyków na dotychczasowe metody ograniczania bezrobocia, stosowane przez państwo są kontrowersyjne, to jednak sam fakt podejmowania takich działań nie jest negowany. Prawdą jest też, że wykorzystywanie tradycyjnych narzędzi oddziaływania na bezrobocie (przede wszystkim w postaci instrumentów pasywnych, a konkretnie – zasiłków dla bezrobotnych) napotyka na znaczne trudności, ponieważ bezrobocie jest jednym z wielu problemów charakteryzujących współczesne gospodarki. Niemniej jednak całokształt działań podejmowanych w zakresie ograniczania bezrobocia można podzielić na dwie grupy, tzn. działania zmierzające w kierunku zwiększania popytu na pracę oraz działania zmierzające w kierunku zmniejszania jej podaży. Do pierwszej grupy zalicza się subwencjonowanie płac i zatrudnienia w sektorze prywatnym, tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze publicznym oraz wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. Natomiast grupa druga obejmuje głównie przedsięwzięcia o charakterze regulacyjnym, takie jak: skracanie wieku przechodzenia na emeryturę, skracanie dnia lub tygodnia pracy itp.¹⁰⁶

Jak zaznaczono poważnym problemem wielu gospodarek, a zwłaszcza przechodzących proces transformacji, jest bezrobocie agrarne. W literaturze podkreśla się, iż rolnictwo pełni funkcję „przechowalni” zbędnych w pozarolniczych sektorach zasobów siły roboczej. Zjawisko powyższe zmniejsza społeczne koszty transformacji, jednak powoduje wzrost biedy na wsi, utrudniając tym samym przekształcenia strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich. Obszary te, zaniedbane na ogół pod względem infrastrukturalnym, nie posiadają zdolności przyciągania kapitału prywatnego, a w związku z tym ograniczona jest ich zdolność do tworzenia nowych miejsc pracy. Oznacza to, że bez pomocy państwa nie ma szans na aktywizację zawodową bezrobotnych zarówno zarejestrowanych, jak i tych poza rejestrami¹⁰⁷.

¹⁰⁵ T. Hadrowicz analizując powyższy problem opisuje koncepcje przedstawiające negatywny wpływ polityki socjalnej na bezrobocie. Dzieli je na dwa rodzaje, tzn. na te, które rozpatrują wpływ socjalnej aktywności państwa na decyzje przedsiębiorstw podejmowane w obszarze ich polityki zatrudnienia oraz na te, które uwypuklają związek między przedsięwzięciami socjalnymi a zachowaniem się zatrudnionych i bezrobotnych (szczególnie chodzi o rozwiązania socjalne, które skłaniają ludzi pracy do zachowań polegających na dobrowolnym przechodzeniu w stan bezrobocia, lub też świadomym i celowym przedłużaniu okresu jego trwania). Por. T. Hadrowicz, *Polityka socjalna państwa kapitalistycznego a kwestia bezrobocia*, [w:] *Ze studiów nad teorią i polityką gospodarowania*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 138, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 59-60.

¹⁰⁶ Działania takie są podejmowane stosunkowo rzadko i dotyczą przede wszystkim gałęzi wrażliwych lub też gałęzi w fazie recesji.

¹⁰⁷ Por. m.in. W. Michna, *Bezrobocie na wsi i możliwości jego ograniczania*, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 71-73.

1.3.2.2. Inflacja

Aczkolwiek inflacja jest zjawiskiem o bardzo długiej historii oraz występuje powszechnie, to należy do jednego z najtrudniejszych pojęć ekonomicznych. Chociaż intuicyjnie wszyscy ją czują, to jednak jej pełne zrozumienie nastrecza sporo trudności. Wynika to z odmiennych przyczyn, które ją wywołują oraz ze zróżnicowanych (i poważnych) skutków, do których prowadzi. Pod pojęciem *inflacji* rozumie się na ogół trwały wzrost przeciętnego poziomu cen zarówno towarów i usług, jak i czynników produkcji¹⁰⁸.

Zasadniczo wyróżnia się dwa kryteria podziału inflacji, tzn. ze względu na bezpośrednie przyczyny oraz ze względu na tempo wzrostu cen. Według pierwszego kryterium wymienia się inflacje:

- *popytową* – wywołuje ją presja ze strony popytu przewyższającego podaż w sytuacji, gdy gospodarka w pełni wykorzystuje swoje zasoby; zatem inflacja ta jest wynikiem nadmiernej ilości pieniądza w obiegu, w związku z czym nazywa się ją także inflacją pieniężną; jej źródłem mogą być nadmierne wydatki państwa, nie znajdujące pokrycia w dochodach (inflacja budżetowa), nadmierna kreacja pieniądza kredytowego (inflacja kredytowa) lub nadmierny w stosunku do wzrostu produkcji wzrost płac (inflacja płacowa);
- *podażową* – jej przyczyną są tzw. szoki, które wpływają na obniżenie podaży, np. klęski żywiołowe, wojny, poważne zmiany o charakterze restrukturyzacyjnym itp.;
- *kosztową* – wynika ona ze wzrostu kosztów produkcji, które przenoszone są na ceny towarów i usług;
- *importowaną* – ma ona wiele możliwych źródeł, np. utrzymujący się wzrost eksportu stymulowany wzrostem popytu z zagranicy, co może powodować zwiększenie inflacji za granicą (stąd określenie inflacja importowana); kolejnym źródłem tej inflacji może być także duży napływ kapitału, który zwiększa bazę monetarną i powiększa popyt, bądź też wzrost cen importowanych surowców i półfabrykatów spowodowany albo niezależnymi decyzjami zagranicznych producentów, albo deprecjacją waluty¹⁰⁹.

Obok wskazanych, inflacja może mieć także inne źródła, np. nadmierne zwiększanie obciążeń podatkowych, które przez efekt kosztowy powodują wzrost cen, czy też naciski związków zawodowych wyprzedzające wzrost cen. Pomimo podejmowanych prób precyzyjnego wyodrębniania różnorodnych rodzajów inflacji, nie powinno przywiązywać się do tego nadmiernej wagi, ponieważ zazwyczaj różne rodzaje inflacji występują równocześnie. Mechanizm inflacji przejawia się w występowaniu tzw. spirali inflacyjnej, polegającej na wzajemnym wspomaganie się ruchów cen, dochodów i kosztów, z których jedno są raz przyczyną, a innym razem skutkiem zmian pozostałych. Wśród wielu płaszczyzn spirali inflacyjnej wymienia

¹⁰⁸ The Mc Graw-Hill Encyclopedia of Economics, Mc Graw-Hill Inc. 1994, s. 530.

¹⁰⁹ N. Acocella wyróżnia ponadto inflację zysków, której przyczyną jest wzrost marż zysków. Ich osiągnięcie umożliwiają rynki niedoskonale konkurencyjne. Por. N. Acocella, *Zasady polityki* [...], s. 158-159.

się: konkurencyjne ceny–płace, płace–płace (wzrost płac w jednych dziedzinach gospodarki staje się przyczyną nacisków na wzrost płac w innych dziedzinach), płace–świadczenia społeczne (żądania waloryzacji świadczeń społecznych w ślad za wzrostem płac), ceny–ceny (wzrost jednych towarów skłania producentów innych towarów do podwyżek cen w celu zachowania ukształtowanych wcześniej proporcji cenowych), ceny–stopa procentowa itp.

Z punktu widzenia związku pomiędzy inflacją a cyklem koniunkturalnym można stwierdzić, że inflacja występowała przede wszystkim w okresie ożywienia koniunktury. Obecnie pojawia się niezależnie od fazy, w jakiej znajduje się cykl. W związku z powyższym mamy do czynienia ze stagflacją i slumpflacją. Stagflacja jest stanem gospodarki charakteryzującym się jednocześnie wysokim poziomem inflacji, wysokim bezrobociem i stagnacją gospodarczą¹¹⁰. Natomiast slumpflacja jest stanem gospodarki, w którym załamaniu się procesów gospodarczych towarzyszy szybki wzrost bezrobocia i wysoki (rosnący) poziom inflacji.

Ze względu na tempo wzrostu cen wyróżnia się inflację:

- *pełzająca* – występuje wówczas, gdy wzrost cen jest stosunkowo wolny i mieści się w granicach 2-3% rocznie;
- *umiarkowaną* – w przypadku tego rodzaju inflacji ceny rosną powoli, jednak nieco szybciej niż w przypadku inflacji pełzającej a jej roczne tempo nie przekracza 10%; nieefektywności związane z inflacją umiarkowaną są niewielkie;
- *galopującą* – ma miejsce wtedy, gdy ceny zaczynają rosnać według stóp dwu- lub trzycyfrowych;
- *hiperinflację* – występuje przy rocznej stopie wzrostu cen w wysokości co najmniej 300%.

Niezależnie od tego, jak wysoka jest stopa inflacji, jest to zjawisko uznawane za niepożądane, aczkolwiek podkreślić należy, że wraz z przechodzeniem inflacji z jednego poziomu na drugi zwiększają się jej ekonomiczne konsekwencje. Ich rzeczywiste rozmiary zależą od dwóch czynników. Po pierwsze – od stopnia przewidywania wielkości inflacji przez przedsiębiorców i konsumentów oraz umiejętnego się do niej dostosowania (innymi słowy – od tego czy jest to inflacja antycypowana czy też nie), a po drugie – od relacji zmian cen i płac i charakteru tych zmian (tzn. od tego, czy jest to inflacja zrównoważona, bądź nie). Natomiast sama inflacja wywiera wpływ na dwie zasadnicze płaszczyzny gospodarki, tzn. redystrybucję dochodów oraz produkcję i zatrudnienie. Jeśli inflacja ma charakter zarówno antycypowany, jak i zrównoważony, wówczas jej skutki nie mają żadnego wpływu na produkt realny, efektywność alokacji zasobów, jak i podział dochodu. Inflacja antycypowana, lecz nie zrównoważona prowadzi do ujemnego oprocentowania gotówki, co z kolei pociąga za sobą tworzenie szczególnych programów zarządzania gotów-

¹¹⁰ Miernikiem opisującym ten stan jest stopa stagflacji, zwana też stopą ubóstwa, stanowiąca sumę stopy inflacji i stopy bezrobocia.

ką¹¹¹. Ponadto jej skutkiem jest wzrost obciążeń podatkowych w systemach progresywnych oraz mocne zniekształcenie informacji z powodu częstych i nieregularnych zmian cen. Inflacja nie antycypowana oddziałuje przede wszystkim na redystrybucję dochodu, a jej efekty mogą mieć charakter bardziej społeczny niż ekonomiczny. Wynika to z faktu, że gwałtowny i nieoczekiwany wzrost cen zmniejszy dochody jednych, a zwiększy drugich, nie wywierając jednocześnie wielkiego wpływu na całą gospodarkę. Jednakże ostateczny efekt redystrybucyjny będzie zależeć w tym przypadku od tempa wzrostu cen. Najpoważniejsze w rozmiarach skutki przynosi inflacja zarówno nie antycypowana, jak i nie zrównoważona. Jej efekty wywołują poważne straty na płaszczyźnie redystrybucyjnej i efektywnościowej.

Skutki inflacji w rolnictwie nie mogą być jednoznaczne, bowiem uzależnione są od rodzaju inflacji oraz jej źródła. Na ogół uważa się, że inflacja ciągniona przez popyt może przynieść rolnikom większe korzyści w porównaniu z inflacją pchaną przez koszty. Szybszy wzrost cen artykułów rolnych, niż cen dóbr pochodzenia pozarolniczego i usług, prowadzi do wzrostu cen ziemi oraz innych środków trwałych związanych z gospodarstwem rolnym. Dzięki temu zyski kapitałowe rolników, którzy wcześniej rozpoczęli działalność (przed wzrostem cen), mogą być większe.

Galopująca inflacja istotnie wpływa na dochody rolników poprzez odpowiednie usytuowanie w czasie transakcji kupna i sprzedaży. Wzrost dochodów w większym stopniu można osiągnąć poprzez spekulację (wcześniejszy zakup środków i odłożona w czasie sprzedaż produkcji) niż dzięki wzrostowi efektywności. Negatywnym skutkiem takich działań może być jednak niewłaściwe kształtowanie struktury produkcji.

Z punktu widzenia rolnictwa, znacznie mniej korzystna jest inflacja pełzająca. Ceny rolne wykazują na ogół tendencję spadkową przy jednoczesnym wzroście cen środków do produkcji rolniczej. Nie zawsze jednak tak musi być. Różnice w charakterze skutków inflacji mogą być względne i wynikać z odmiennego udziału stosowanych środków produkcji, których ceny zmieniają się w różnym tempie.

Jednym z negatywnych skutków inflacji jest zmniejszenie dochodów eksporterów rolnych, bowiem na skutek wzrostu kosztów produkcji zmniejsza się ich konkurencyjność. Przeciwdziałać temu może dewaluacja przeprowadzona w kraju o wyższym tempie inflacji. Brak działań w tej sferze może doprowadzić do znacznego zmniejszenia poziomu produkcji przeznaczonej na eksport.

Ze względu na całokształt negatywnych skutków, jakie powoduje inflacja, większość państw dąży do jej ograniczenia i utrzymania na relatywnie niskim poziomie (najczęściej inflacji pełzającej lub umiarkowanej). Często też działania te stają się celem polityki gospodarczej. Do klasycznych instrumentów oddziaływania na inflację należy polityka monetarna i fiskalna, przy czym należy podkreślić, że ich wykorzystywanie prowadzi na ogół do wzrostu bezrobocia i obniżenia tempa wzrostu PKB, co z kolei należy traktować jako jeden z kosztów inflacji.

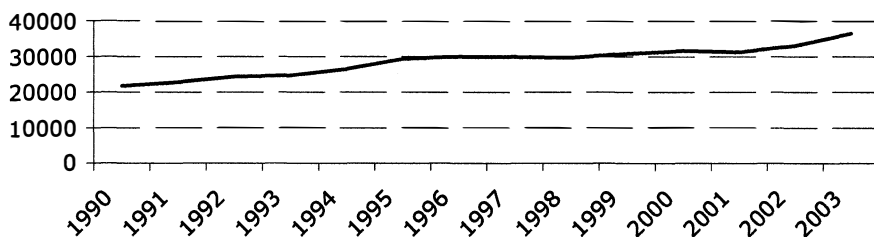
¹¹¹ Jak podają Samuelson i Nordhaus jest to w zasadzie jedyny dobrze udokumentowany koszt inflacji. Nazwano go: „efektem zdzierania butów”, jednakże z badań wynika, iż nie jest to koszt znaczny. Por. P. A. Samuelson i W. D. Nordhaus, *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 372.

1.3.2.3. Niedorozwój ekonomiczny

Znamienną cechą współczesności jest systematyczny wzrost gospodarczy, czego wyrazem są zarówno wartości bezwzględne, jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Globalny PKB wzrósł na przestrzeni lat 1990-2003 z poziomu 21.684,7 mld USD do poziomu 36.487,6 mld USD (wykres 1.1.). Wprowadzie wskaźnik rocznego wzrostu wahał się w przedziale od 1,4% do 4,8%, jednak zawsze był dodatni.

Wykres 1.1.

**Globalny PKB w latach 1990-2003 w mld USD
(wg bieżącego kursu wymiany)**

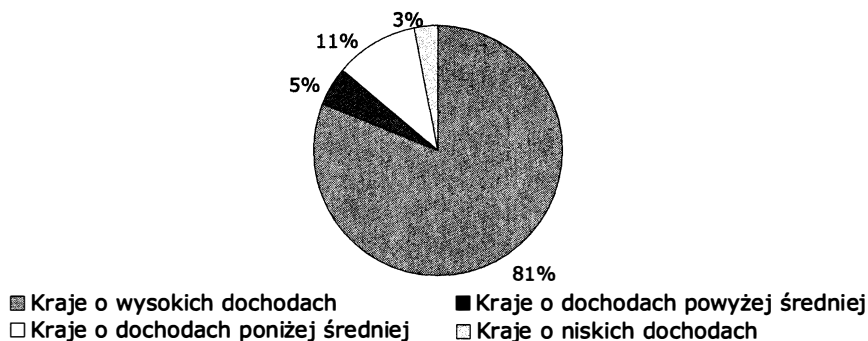


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych United Nations Statistics Divisions.

O znacznym zróżnicowaniu wzrostu gospodarczego świadczy fakt, że znakomita jego część wypracowywana jest w krajach wysokorozwiniętych (wykres 1.2.).

Wykres 1.2.

Struktura światowego PKB w 2003 r.¹¹²



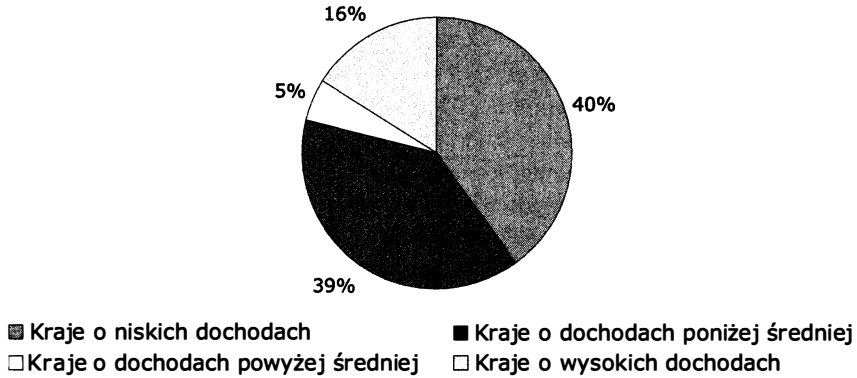
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych United Nations Statistics Divisions.

¹¹² Jeśli przyjmie się wykorzystywany przez ONZ podział krajów świata ze względu na wielkość PKB przypadającego na jednego mieszkańca, można wyróżnić kraje o wysokim dochodzie (roczny dochód przekracza 9.386 USD), kraje o dochodach powyżej średniej (od 3.036 USD do 9.385 USD), kraje o dochodach poniżej średniej (od 766 USD do 3.035 USD) oraz kraje o niskich dochodach (poniżej 766 USD).

Ponadto podkreślić należy, iż w tworzeniu PKB decydujący udział ma zaledwie 16% populacji światowej, zamieszkującej kraje o wysokich dochodach. Kraje o niskich dochodach, skupiające ponad 40% światowej populacji, wytwarzają zaledwie 3% PKB (wykres 1.3.). Konsekwencją tego jest nierównomierne rozmieszczenie bogactwa na świecie.

Wykres 1.3.

Struktura ludności świata w 2003 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Development Indicators 2004.

Jeśli weźmie się pod uwagę różny przyrost naturalny, PKB w największym stopniu wzrósł w krajach rozwiniętych, w wyniku czego zróżnicowanie materialne ludności świata uległo pogłębieniu. Według szacunków Banku Światowego, PKB *per capita* (w USD wg siły nabywczej) był w 1960 r. w 20 najbogatszych krajach świata 18 razy większy niż w 20 krajach najbiedniejszych, a w 1995 r. już 37 razy większy. Od początku XIX w. dystans pomiędzy krajami najbiedniejszymi i najbogatszymi stale się powiększał i wynosił jak: 3:1 w 1820 r., 11:1 w 1913 r., 35:1 w 1950 r., 44:1 w 1973 r. i 72:1 w 1992 r.¹¹³

Problem biedy dotyczy ponad 1 mld ludzi. Zgodnie z definicją Banku Światowego pod pojęciem tym rozumie się sytuację osoby, której dzienny dochód nie przekracza 1 USD (a dokładnie – 1,08 USD liczonego na bazie parytetu siły nabywczej z 1993 r.). W niektórych krajach (np. w Angoli, Kenii, Kongo, Etiopii itp.) udział ludności utrzymującej się za mniej 1 USD dziennie sięga prawie 50%. Podobna sytuacja dotyczy 1/3 ludności Azji Południowej. Natomiast w rejonie Azji Wschodniej i Pacyfiku – 15,6% ogółu ludności.

Na granicy biedy żyje ponad 2,7 mld ludzi, utrzymując się za mniej niż 2 USD dziennie, podczas gdy dochód dzienny mieszkańców bogatszej części świata wynosi 73 USD. Zatem ponad połowa ludności świata żyje w biedzie lub na jej granicy.

¹¹³ Por. A. Zorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 219.

Tabela 1.1.

Podział PKB w 2001 r.

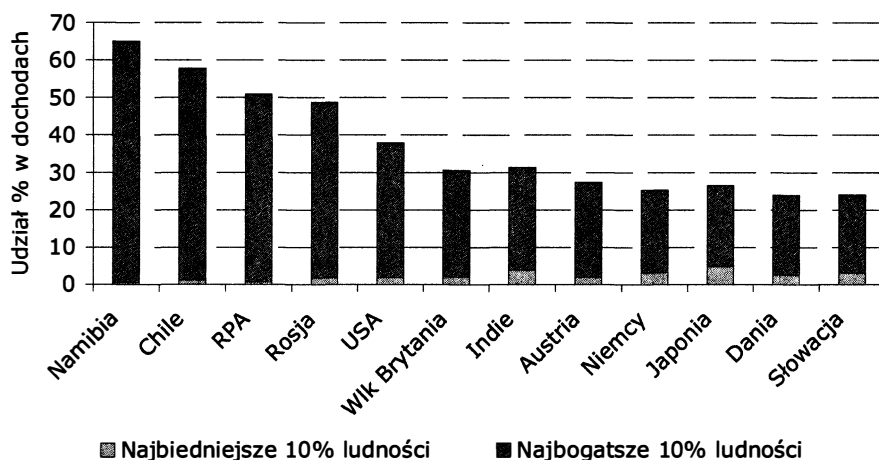
Wyszczególnienie	Kraje bogate	Kraje rozwijające się	Kraje najbiedniejsze
PKB w bln USD	25,5	5,05	1,07
Liczba ludności w mln	966	2738	2495
PKB (w USD) na 1 mieszkańca	26490	1850	430

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

Coraz większe rozwarstwienie dochodowe dotyczy nie tylko kontynentów czy krajów, lecz również ludności poszczególnych państw. Nawet w krajach uważanych za bogate pojawiają się bieguny zamożności i nędzy (wykres 1.4.). W krajach takich, jak np. Namibia, Lesotho, Brazylia, Kolumbia, Argentyna itp. najbiedniejsze 25% ogółu społeczeństwa tych państw dysponuje zaledwie od 1% do 3% dochodu osiąganego przez całe społeczeństwo. Natomiast najbardziej równomiernie bogactwo jest rozłożone w Japonii, Niemczech, Norwegii, Belgii, Austrii, Republice Czeskiej, bowiem najbiedniejsza, 25% część populacji, otrzymuje 10% dochodów tych krajów.

Wykres 1.4.

Nierówności w dochodach w wybranych państwach świata w 2002 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WEF, UNDP.

Z zaprezentowanych danych wynika, iż współczesny świat charakteryzuje znaczne zróżnicowanie poziomów rozwoju gospodarczego pomiędzy poszczególnymi kontynentami, państwami. Zróżnicowanie to dotyczy również wewnętrznej struktury tych państw. Wynika ono z głęboko osadzonych w historii doświadczeń społeczno-gospodarczych, politycznych, kulturowych, religijnych itp. Znakomitą część państw świata (głównie afrykańskich i azjatyckich) z ponad 70% ogółu ludności charakteryzuje zacofanie gospodarcze, które należy rozumieć jako opóźnienie

w rozwoju gospodarczym lub niedorozwój ekonomiczny. Do jego najważniejszych przejawów zalicza się przede wszystkim: niski poziom produktu narodowego brutto na głowę mieszkańca, duży udział sektora rolnego w tworzeniu produktu narodowego, krótką przeciętną długość życia mieszkańców, wysoki przyrost naturalny, wysoki udział sprzedaży surowców w eksporcie, przestarzałe techniki wytwarzania (luka technologiczna), czy też niski poziom wykształcenia ludności. Zjawisko powyższe należy do najtrudniejszych problemów, bowiem przepaść dzieląca kraje wysoko rozwinięte od zacofanych, systematycznie się powiększa.

Podstawowym i powszechnie stosowanym miernikiem dobrobytu społecznego jest produkt krajowy brutto przypadający na jednego mieszkańca. Jednak nie zawsze dochód może być uważany za dobre kryterium miary. Z raportu przygotowanego w 1990 r. pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych wynika, że miernik ten np. nie tłumaczy nierówności w podziale dochodu, nie odnotowuje różnic w parytecie siły nabywczej¹¹⁴. Poza tym dochód jako taki jest środkiem, a nie celem, w związku z czym nie wiadomo w jaki sposób jest wykorzystywany. Dlatego też mierzenie rozwoju powinno opierać się na licznych wskaźnikach, m.in. tzw. indeksie rozwoju ludzkiego (IRL)¹¹⁵. Zastosowanie tego wskaźnika spowodowało znaczne przesunięcie uporządkowanych według poziomu dochodu *per capita* krajów w górę (np. Chiny, Wietnam) lub w dół (np. Arabia Saudyjska).

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń, istnieje znaczna zależność pomiędzy poziomem dochodu na głowę mieszkańca a pozostałymi wskaźnikami niedorozwoju. W krajach rozwijających się występują poważne problemy związane z niskim poziomem zdrowotności, edukacji, mieszkalnictwa, itp. Pomimo dominacji sektora pierwotnego, w tym rolnictwa, poważnym problemem tych krajów jest niedożywienie i głód. Wynika to z prymitywnego charakteru produkcji rolnej, typowego dla gospodarstw chłopskich, bądź też tzw. głodowego wyzysku plantatorów.

Historia wskazuje, że wszelki postęp we współczesnych wysokorozwiniętych gospodarkach rozpoczął się od przekształceń w sektorze rolnym. Przekształcenia te inicjowane były różnymi czynnikami pochodzącymi spoza rolnictwa. W średniowieczu był to na przykład popyt na pieniądź zgłaszany przez feudałów, którzy ustanawiając czynsz pieniężny jako formę renty feudalnej, przyspieszyli proces rozwoju gospodarki towarowej. Zainteresowanie korzyściami z eksportu wełny zapoczątkowało w Anglii proces przebudowy stosunków własnościowych, koncentrację ziemi i redukcję zatrudnienia w rolnictwie. Unowocześnienie technik wytwarzania w rolnictwie XVII-wiecznej Anglii stało się jedną z istotnych przyczyn rewolucji przemysłowej. Przyspieszona industrializacja, na której drogę wstępowały XIX-wieczne gospodarki, wymuszała zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie i wzrost wydajności pracy. Przykładów podobnego typu można mnożyć nieskończone ilości. Uogólniając należy stwierdzić, że zasadnicze przyczyny rozwoju rol-

¹¹⁴ Por. *Human Development Report 1990*, United States, Oxford University Press, Oxford 1990.

¹¹⁵ Wskaźnik ten ma charakter syntetyczny i uwzględnia, takie elementy jak: długowieczność, poziom wiedzy oraz stopę życiową. Długowieczność mierzona jest przewidywaną długością życia, poziom wiedzy – umiejętnością czytania i pisania wśród dorosłych i średnią liczbą pobierania lat nauki, natomiast stopa życiowa ustalana jest jako logarytm z dochodu na głowę mieszkańca liczony według parytetu siły nabywczej.

nictwa tkwią w przemianach społecznych, ekonomicznych i instytucjonalnych, jakie muszą dokonać się pierwotnie. Cechą większości gospodarek zacofanych jest brak takich impulsów¹¹⁶.

Tradycyjnie uważa się, że zasadniczą przyczyną ogólnego zacofania jest niski poziom kapitału i także stopa akumulacji. Jednakże współcześni teoretycy neoklasyccy głoszą: „że to nie niedobór oszczędności i kapitałów, lecz nieefektywność i marnotrawstwo w ich zastosowaniu; nie brak przedsiębiorców, ale ich zaangażowanie w działania społecznie nieprodukcyjne; nie brak przemysłu, lecz niewłaściwie wybrane gałęzie; nie brak możliwości eksportu, ale błędy strategii gospodarczej” są najważniejszą przyczyną niewystarczających postępów krajów ekonomicznie zacofanych, przy czym znaczną winą za niepowodzenia obciąża się państwo¹¹⁷. R. Piasecki słusznie zauważa, że to swoiste odrzucenie interwencji państwa w mechanizmy rynkowe wynika z trzech zasadniczych kwestii¹¹⁸. Po pierwsze, zakłada się, że państwo nie należy do grupy podmiotów racjonalnych, co bywa przyczyną wykorzystywania go do celów partykularnych. Po drugie, zaangażowanie państwa w procesy gospodarcze jest źródłem poważnych zakłóceń w efektywnej alokacji zasobów. I po trzecie wreszcie, na skutek nadmiernej etatyzacji powstają wymykające się spod kontroli rynki równoległe.

Poglądy powyższe zaczęły dominować w latach 80. i na początku lat 90. minionego stulecia, gdy w zasadzie na całym świecie umocniła się polityka gospodarcza oparta na paradygmacie ekonomii neoklasycznej. Jednakże obecnie wiadomo, że polityka deregulacji, prywatyzacji i liberalizacji nie stała się czynnikiem dynamicznego rozwoju krajów ją realizujących, na co zwraca uwagę wielu ekonomistów¹¹⁹.

Problemy wychodzenia z zacofania krajów charakteryzujących się znacznym niedorozwojem ekonomicznym, są przedmiotem rozważań podejmowanych przez ekonomię rozwoju. Obejmuje ona wiele nurtów, które najogólniej dzieli się na trzy grupy, tzn. teorie rozwoju gospodarczego mieszczące się w kanonach klasycznych i neoklasycznych, teorie tzw. strukturalistów oraz teorie reprezentujące radykalne i marksistowskie poglądy na rozwój gospodarczy. Różnią się one między sobą pod wieloma względami, jednakże ich praktyczne zastosowanie nie przyniosło jak dotychczas znaczących rezultatów w skali globalnej. Oprócz wielu istniejących od lat problemów, pojawiły się nowe, takie jak: kryzysy finansowe, rola krajów rozwijających się w procesie globalizacji, dynamiczny rozwój społeczeństw informacyjnych, itp. Ciągłe jednak istotne znaczenie będą mieć procesy restrukturyzacyjne i modernizacyjne rolnictwa, połączone ze wzrostem jakości zasobów ludzkich. Wiele też wskazuje na to, że istotną rolę odgrywać będzie w tym względzie państwo.

¹¹⁶ Niezwykle interesujące studium wpływu zmian instytucjonalnych, jako czynnika determinującego rozwój społeczeństw i gospodarek, prezentuje D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York 1990.

¹¹⁷ Por. A. Sulejewicz, *Neoklasyczna koncepcja [...]*, s. 6.

¹¹⁸ Por. R. Piasecki, *Ewolucja ekonomii rozwoju a globalizacja*, „Ekonomista”, nr 2, 2003, s. 226.

¹¹⁹ M.in. B. Fine, *Development Policy in the Twenty First Century*, [in:] C. Lapavistas, J. Pincus (ed.), *Beyond the Post Washington Consensus*, Routledge, London 2001; G. Kołodko, *Ten Years of Post-socialist Transition Lessons for Policy Reform*, Policy Research Working Paper no. 2095, The World Bank, Washington D.C. 1999.

Reasumując rozważania podjęte w tym punkcie, należy stwierdzić, iż teoretyczne przesłanki aktywności państwa w sferze gospodarki i rolnictwa można podzielić na dwie grupy. Pierwsza z nich wynika z rozległych badań prowadzonych przede wszystkim w nurcie ekonomii dobrobytu. Ekonomia ta zajmuje się teoretycznymi aspektami niesprawności, których źródłem jest strukturalna niezdolność rynku do efektywnej alokacji w sensie Pareta. Zalicza się do nich zwłaszcza: występowanie rynków niedoskonale konkurencyjnych, kosztów i korzyści zewnętrznych, dóbr publicznych oraz kosztów transakcji i asymetrycznej informacji. Teoria niesprawności rynkowych określa zatem granice możliwości efektywnego działania państwa w gospodarce, a jego celem powinno być uzupełnianie rynku w tych obszarach, w których jego efekty są odmienne od społecznych oczekiwań.

Realizacja zadań państwa związanych z alokacją zasobów jest niewystarczająca, ponieważ obok rynkowych niesprawności mikroekonomicznych występują również niesprawności makroekonomiczne. Należą do nich przede wszystkim: bezrobocie, inflacja, niedorozwój ekonomiczny oraz nie omawiane w niniejszym punkcie – deficyt bilansu płatniczego czy też cykle koniunkturalne, na które rolnictwo jest szczególnie wrażliwe. Ich istnienie wymusza w pewnym sensie stosowanie przez państwo polityki stabilizacyjnej oraz redystrybucji dochodów.

1.3.3. Specyfika rolnictwa

W tradycyjnym ujęciu literatury ekonomiczno-rolniczej, zasadniczych przyczyn oddziaływania państwa na rolnictwo upatruje się w specyficznych cechach sektora rolnego¹²⁰. W znakomitej większości są one konsekwencją procesów produkcyjnych, które charakteryzuje bliski związek z ziemią i warunkami przyrodniczymi.

O szczególnym znaczeniu ziemi w rolnictwie przesądzają jej określone właściwości jako czynnika produkcji. Po pierwsze – ziemia stanowi przestrzeń produkcyjną. Oznacza to, że produkcję w rolnictwie charakteryzuje alokacja przestrzenna, w związku z czym duża część czynności w tym sektorze gospodarki sprowadza się do pokonywania odległości zarówno na terenie gospodarstwa, jak i poza nim. Po drugie – ziemia posiada pewne cechy fizyczne, chemiczne i biologiczne, które umożliwiają przebieg procesów życiowych w organizmach żywych¹²¹. Wprawdzie znacznie rozszerzyły się możliwości oddziaływania na te cechy (np. poprzez nawożenie, melioracje, zabiegi pielęgnacyjne), ale w dalszym ciągu jakość ziemi determinuje decyzje oraz wyniki produkcyjne w rolnictwie.

¹²⁰ Z punktu widzenia teorii ekonomii jest to niewątpliwie kwestia dyskusyjna. Przeciwnikami tezy o specyfice rolnictwa są ekonomiści o orientacji liberalnej. Negują oni również potrzebę realizowania polityk sektorowych, w tym również polityki rolnej. Tymczasem, jak słusznie podkreśla C. Servolin: „mimo wielkiego postępu naukowo-technicznego, który dokonał się w rolnictwie, specyfika ta zachowała wszystkie swoje istotne cechy.” Por. C. Servolin, *Gospodarka rolna – między polityką a ekonomią*, „Wież i Rolnictwo”, nr 4(129), 2005, s. 13.

¹²¹ Por. K. Duczkowska-Małyusz, *Ziemia w polityce rolnej PRL (społeczno-ekonomiczne aspekty gospodarowania)*, Ossolineum, PAN IRWiR, Warszawa 1985, s. 12.

Ponieważ produkcja roślinna, która jest podstawą produkcji rolniczej, odbywa się w ścisłym powiązaniu z ziemią, przestrzenne usytuowanie tego czynnika wyznacza w pewnym sensie warunki klimatyczne i pogodowe, w jakich prowadzona jest produkcja. Warunki te wywierają istotny wpływ na takie aspekty gospodarowania w rolnictwie, jak:

- funkcjonowanie w warunkach ryzyka produkcji wynikającego z wahaniami plonów z roku na rok zarówno w sensie bezpośrednim (ze względu na opady lub temperaturę), jak i pośrednim (przez wpływ na występowanie chorób roślin i zwierząt oraz klęsk żywiołowych);
- funkcjonowanie w warunkach ryzyka rynkowego będącego następstwem ryzyka produkcji; zmiany podaży płodów rolnych prowadzą do znacznego nieraz wahaniami cen, które z kolei wpływają na opłacalność produkcji.

Ścisły związek wegetacji roślin z porami roku oraz różnica pomiędzy czasem pracy a cyklem produkcji¹²² oddziałują na sezonowość produkcji rolniczej. Oznacza ona, z jednej strony pewną sekwencyjność działań (np. zabiegów agrotechnicznych), z drugiej strony okresowe wykorzystanie w ciągu roku zasobów produkcyjnych (przede wszystkim pracy żywej i maszyn), czyli spiętrzenie zapotrzebowania w okresach intensywnych prac polowych oraz prawie ich niewykorzystywanie w okresie zimowym. Ten aspekt znacząco wpływa na efektywność zaangażowanych czynników produkcji. W odniesieniu do kapitału oznacza to wysoką kapitałochłonność produkcji na skutek spowolnienia jego obrotu (zamrożenia w długim czasie) oraz zwiększenie kosztów obsługi kredytu.

Cechą charakterystyczną rolnictwa jest także ograniczony zakres możliwości decyzyjnych w gospodarstwach. Ich podejmowanie w zakresie kierunków produkcji jest determinowane nie tylko warunkami glebowymi, klimatycznymi, ale również faktem istnienia tzw. produkcji sprzężonej (powiązanej). Oznacza to, że nie można na przykład uzyskać wełny bez produkcji baraniny, albo mleka bez produkcji bydła mlecznego, albo pszenicy bez słomy itp. Przyczyn takich powiązań produkcyjnych można upatrywać w¹²³:

- biologicznych procesach zachodzących w organizmach żywych, na które oddziałuje się w produkcji rolniczej;
- agrotechnicznych metodach uprawy; na przykład stosowanie racjonalnego płodozmianu, którego celem jest przeciwdziałanie wyjałowieniu gleby, prowadzi do produkcji powiązanej;
- wytwarzaniu produktów pośrednich, które przeznaczone są do dalszej produkcji (obróć wewnętrzny).

¹²² Biologiczne procesy, jakie zachodzą w organizmach żywych, takich jak: rośliny i zwierzęta, dokonują się niezależnie od woli człowieka i są znacznie dłuższe niż czas, jaki przeznaczony jest na wszelkie zabiegi pielęgnacyjne, hodowlane, uprawowe itp. Efektem owej odmienności jest różnica między czasem pracy a cyklem produkcji w rolnictwie.

¹²³ Por. m.in. W. Heijman i in., *Ekonomika rolnictwa. Zarys Teorii*, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1997, s. 51.

Ponadto podkreślić należy, iż produkcja sprzężona, będąc niejako przeciwieństwem specjalizacji, pozwala na zmniejszenie poziomu ryzyka produkcji i ryzyka rynkowego.

Wśród cech specyficznych rolnictwa: można wyróżnić także dominację gospodarstw rodzinnych jako podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Gospodarstwo rodzinne jest miejscem pracy dla właściciela i jego rodziny oraz funkcjonuje, dzięki tej właśnie sile roboczej. Zatem cechą, odróżniającą je od innych gospodarstw prywatnych, jest brak najmniejszej siły roboczej. Pomimo możliwości zastosowania różnorodnych kryteriów podziału gospodarstw rodzinnych¹²⁴, dla całej ich grupy można odnaleźć kilka elementów wspólnych¹²⁵:

- rodzinny charakter gospodarstw to w pewnym sensie wspólnota interesów i powiązanie własności z poczuciem rodzinnej więzi społecznej;
- właściciel gospodarstwa w sposób niezależny pełni funkcje kierownicze, podejmując wszelkie decyzje; ponosi tym samym całe ryzyko związane z funkcjonowaniem gospodarstwa; jednocześnie pracę kierowniczą łączy z pracą wykonawczą, dzięki czemu występuje silniejsza motywacja niż na przykład w gospodarstwach wielkoobszarowych, gdzie funkcje kierownicze oddzielone są od funkcji wykonawczych;
- system gospodarowania w gospodarstwie rodzinnym jest uwarunkowany równowagą między wielkością, intensywnością i uciążliwością pracy rodziny a satysfakcją z poziomu konsumpcji, przy czym poziom, na jakim ustala się ta równowaga, wyznaczają czynniki wewnętrzne, takie jak: wiek właściciela czy liczebność rodziny oraz zewnętrzne, wynikające, m.in. z rozwoju przemysłu, tempa wzrostu gospodarczego itp.;
- ekonomicznym celem funkcjonowania gospodarstwa rodzinnego jest dążenie do maksymalizacji pieniężnego dochodu, ewentualnie w części z nich, tzn. w gospodarstwach chłopskich, także dochodu w postaci naturalnej;
- nienormowany czas pracy, wynikający z ustalenia proporcji pomiędzy czasem pracy a czasem wolnym, którego znaczenie wrasta wraz z rozwojem gospodarstw rodzinnych.

Zatem gospodarstwa rodzinne charakteryzuje indywidualna inicjatywa, poczucie odpowiedzialności, codzienny nadzór, podejmowanie na bieżąco decyzji odnośnie techniczno-biologicznego procesu produkcyjnego oraz elastyczność w wykorzystywaniu czynników produkcji, a zwłaszcza zasobów pracy. W tym znaczeniu gospodarstwo rodzinne wykazuje cechy podobne do małego przedsiębiorstwa. Jednak specyfika gospodarstwa wynika ze współzależności losów rodziny i gospodarstwa. Jak pisze F. Tomczak: „związek ten występuje nie w kategoriach osoby, a w kategoriach generacji i znajduje swój bezpośredni wyraz w decyzjach dotyczących akumu-

¹²⁴ Na przykład, ze względu na zakres powiązań z rynkiem, można wyróżnić gospodarstwa towarowe i naturalne, ze względu na stopień towarowości – chłopskie i farmerskie, ze względu na strukturę dochodów – rolnicze i dwuzawodowe itp.

¹²⁵ Por. F. Tomczak, *Gospodarstwo rodzinne*, [w:] A. Woś (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998, s. 341 oraz Cz. Noniewicz, *Rozwój gospodarki chłopskiej*, Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, Białystok 1996, s. 9-13.

lacji i inwestycji. Dzięki tym decyzjom gospodarstwo może trwać i rozwijać się nawet w warunkach skrajnych przeciwności. Kto poza rolnikiem troszczy się o swój zakład, o jego rozwój, o swoje miejsce pracy w kategoriach następnej generacji?”¹²⁶.

Obok wymienionych specyficznych cech rolnictwa, stanowiących przesłanki oddziaływania państwa na ten sektor, wymienia się jeszcze jedną cechę. Jest nią szczególny charakter dóbr wytwarzanych przez rolnictwo. Mają one podstawowe znaczenie dla życia człowieka i jako takie nie mogą być zastąpione innymi.

Reasumując należy stwierdzić, że rolnictwo jako sektor gospodarki niewątpliwie podlega specyficznym uwarunkowaniom przyrodniczym, klimatycznym, produkcyjnym i społeczno-kulturowym. Specyfika ta jest podstawową przesłanką współczesnej kwestii agrarnej, której istota sprowadza się, w najbardziej ogólnym ujęciu, do relatywnego niedorozwoju rolnictwa i problemów, jakie na tym tle się rodzą. Należą do nich: nadprodukcja, względnie niskie dochody rolników i wynikające stąd napięcia społeczne, koszty przemian strukturalnych, koszty indukowania postępu technicznego prowadzącego przede wszystkim do ograniczania ryzyka produkcyjnego. Rozwiązanie powyższych problemów oraz szczególna wrażliwość rolnictwa na mikro- i makroekonomiczne niesprawności rynku wymagają aktywności państwa. Aktywność ta w najmniejszym stopniu nie powinna zastępować mechanizmu rynkowego, bowiem niezależnie od jego ubocznych efektów, mechanizm ten należy uznać za podstawowy regulator gospodarki. Rolą państwa zatem powinno być korygowanie i uzupełnianie mechanizmu rynkowego w tych obszarach, gdzie mechanizm ten zawodzi. Wyrazem takiej aktywności powinna być polityka gospodarcza, a w odniesieniu do rolnictwa polityka sektorowa, polegająca na formułowaniu, w sposób świadomy i zgodny z interesem ogólnospołecznym, celów oddziaływania oraz odpowiednim doborze narzędzi ich realizacji.

¹²⁶ Por. F. Tomczak, *Gospodarstwa indywidualne w rozwoju rolnictwa polskiego*, [w:] *Rolnictwo w rozwoju gospodarki Polskiej Ludowej*, SGGW, Warszawa 1985, s. 18.

ROZDZIAŁ 2.

ROLA PAŃSTWA W ROZWOJU ROLNICTWA

2.1. Cele i narzędzia oddziaływania państwa na gospodarkę

Swoistym wyrazem oddziaływania państwa na gospodarkę jest realizowana przez nie polityka gospodarcza (ekonomiczna). Jest ona wypadkową uwarunkowań systemowo-ustrojowych, uwarunkowań egzogenicznych, takich jak: międzynarodowe stosunki polityczne i gospodarcze, oraz uwarunkowań endogenicznych, do których zalicza się stan (ilościowy oraz jakościowy) i strukturę zasobów gospodarczych, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, ukształtowanie instytucjonalne i historyczne, stopień demokratyzacji obywateli, poziom zaufania do władzy itp. Nie wnikając w spory teoretyczne toczone pomiędzy najbardziej znanimi przedstawicielami tej dyscypliny, we wszystkich niemalże proponowanych definicjach *polityki gospodarczej* występują trzy elementy, tzn. instytucja państwa, cele oraz narzędzia (metody) ich realizacji. O ile pojęcie państwa w niniejszej pracy zostało już przyjęte a priori, o tyle warto zastanowić się nad celami polityki gospodarczej i metodami ich realizacji, bowiem stanowić one będą w dalszej części pracy istotny punkt odniesienia.

Przez cele polityki gospodarczej należy rozumieć zjawiska społeczne i gospodarcze pożądane z punktu widzenia państwa¹. Takie podejście pozwala na traktowanie celów polityki gospodarczej jako kategorii historycznej, ponieważ podlegają one ewolucji wraz ze zmianami dotyczącymi samego typu państwa. Ponadto nawet w państwach o podobnym typie mogą się między sobą różnić². Wynika to przede wszystkim z interesów grup sprawujących władzę i ich umiejętnego godzenia, a także z ogólnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, w jakiej znajduje się określone państwo.

W literaturze można znaleźć różnorodne klasyfikacje celów polityki gospodarczej, przy czym w większości przypadków mają one charakter raczej umowny, bowiem cele uporządkowane według pewnych kryteriów podziału niejednokrotnie się przenikają i uzupełniają. Stosunkowo pełny ich przegląd zaprezentował K. Markowski³. Na szczególną uwagę zasługuje podział celów na ogólne i szczegółowe,

¹ W ten sposób cele polityki gospodarczej definiuje J. Kaja. Por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 2001, s. 14.

² Pod koniec XIX wieku zarówno Stany Zjednoczone, Niemcy, jak i Wielka Brytania były gospodarkami rynkowymi. Realizowano w nich jednakże znacznie różniącą się celami politykę gospodarczą. O ile Wielka Brytania była propagatorką i zwolenniczką polityki liberalnej, o tyle w Stanach Zjednoczonych i w Niemczech realizowano politykę protekcyjną, której celem była ochrona własnego rynku i rozwijających się rodzimych przemysłów.

³ Por. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989, s. 28-38.

makro- i mikroekonomiczne oraz krótko- i długookresowe. Cele ogólne odnoszą się do najbardziej uniwersalnych i pożądaných stanów, takich jak: pokój, postęp, wolność, efektywność, czy też sprawiedliwość, natomiast szczegółowe, bardziej wymierne, związane są z postulowaniem eliminacji ubóstwa, pełnego zatrudnienia, stabilizacji cen, wzrostu gospodarczego, równowagi bilansu płatniczego itp. Cele makroekonomiczne dotyczą całej gospodarki (np. walka z inflacją), a mikroekonomiczne odnoszą się do konkretnej gałęzi bądź branży, jak np.: przemysł, transport czy rolnictwo (przykładem może być tu dążenie do zwiększenia dochodów rolniczych albo restrukturyzacji górnictwa). N. Acocella do celów mikroekonomicznych zalicza: ochronę istnienia, zapewnienie powstania oraz troskę o funkcjonowanie rynków w tych sferach, w których są one w stanie zapewnić efektywną produkcję; korygowanie wskazywanych przez teorię mikroekonomii różnorodnych niesprawności w funkcjonowaniu rzeczywistych rynków oraz zapewnienie sprawiedliwego podziału majątku między gospodarstwa domowe i zagwarantowanie dóbr pożądaných społecznie⁴. Z kolei cele o charakterze krótkookresowym związane są z polityką stabilizacyjną i można do nich zaliczyć: przeciwdziałanie bezrobociu, zwalczanie inflacji, przeciwdziałanie wahaniom koniunktury czy też dążenie do równowagi bilansu płatniczego, a cele długookresowe obejmują: regulowanie długookresowej stopy wzrostu gospodarczego, przemiany strukturalne gospodarki, ochronę środowiska i stymulowanie postępu naukowo-technicznego. Jak słusznie podkreśla K. Markowski, z uwagi na fakt, że zarówno inflacja, jak i bezrobocie czy deficyty bilansu płatniczego utrzymują się w wielu krajach przez długi czas, utrzymanie zasadności podziału celów na krótko- i długookresowe staje się coraz trudniejsze. Zatem bardziej odpowiadający realiom może być podział zaproponowany w pracy pod red. E. S. Kirschena, w której cele polityki gospodarczej dzieli się na koniunkturalne (przeważnie, ale nie wyłącznie krótkookresowe) oraz strukturalne (głównie długookresowe)⁵. Do celów krótkookresowych zaliczono: pełne zatrudnienie, stabilizację cen i równowagę bilansu płatniczego. Natomiast w ramach celów strukturalnych wyróżniono cele podstawowe i drugorzędne, przy czym te pierwsze obejmują: ekspansję produkcji, poprawę alokacji czynników produkcji, zaspokojenie potrzeb społecznych, poprawę podziału dochodów i majątku, ochronę i priorytet określonych regionów i przemysłów. Z kolei cele drugorzędne dotyczą: poprawy modelu konsumpcji indywidualnej, ochronę podaży ważnych produktów podstawowych, ochronę zasobów naturalnych, troskę o właściwy przyrost naturalny itp.

W najbardziej znanym polskim podręczniku z zakresu polityki gospodarczej, całość celów tej polityki został podzielony na sześć głównych grup, tzn.⁶:

- *cele generalne* – obejmują takie elementy, jak: suwerenność narodowa, sprawiedliwość, postęp społeczny, czy prawa człowieka;
- *cele ustrojowo-systemowe i polityczne* – związane są z umacnianiem istniejącego ustroju społeczno-gospodarczego oraz zapewnianiem jego ewolucji;

⁴ Por. N. Acocella, *Zasady polityki* [...], s. 262.

⁵ Por. E. S. Kirschen (ed.), *Economic Policy in Our Time*, Vol. 1, Amsterdam 1964, s. 4-15, [za:] K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989, s. 32.

⁶ Por. B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 64-74.

- *cele ekonomiczne* – najogólniej oznaczają pomnażanie bogactwa kraju i wzrost dobrobytu, natomiast bardziej szczegółowo – wzrost gospodarczy, efektywne wykorzystanie zasobów, przemiany strukturalne, wzrost przedsiębiorczości, zapewnienie równowagi gospodarczej oraz wzrost udziału w międzynarodowym podziale pracy;
- *cele społeczne* – dotyczą sprawiedliwego podziału dochodu, gwarancji zatrudnienia, wyrównywania szans awansu, dostępu do dóbr kulturalnych i oświaty, zapewnienia ochrony zdrowia oraz zapewnienia szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego;
- *cele ekologiczne* – związane są z ochroną środowiska naturalnego oraz jego rekultywacją;
- *cele obronno-militarne* – obejmują powiększanie potencjału gałęzi o znaczeniu obronnym oraz zapewnienie niezbędnych rezerw mocy produkcyjnych i środków produkcji.

Z przedstawionych klasyfikacji wynika, iż wiązki celów oddziaływania państwa na gospodarkę dotyczą wielu aspektów jej funkcjonowania. Jednakże nawet najbardziej zasadnie sformułowane cele nic nie znaczą, bez odpowiednio dobranego do ich realizacji katalogu narzędzi. Narzędzia te można podzielić na⁷:

- *administracyjne* – obejmują przede wszystkim instrumenty prawne w postaci ustaw, rozporządzeń, które wprowadzają określony zestaw zakazów, nakazów, reguł postępowania (np. ustawodawstwo antymonopolowe, socjalne, prawo pracy, koncesjonowanie działalności gospodarczej itp.);
- *pośrednie* – obejmują instrumenty wyłącznie ekonomiczne, których stosowanie pozwala państwu na wspomaganie procesów rynkowych przy jednoczesnym zapewnieniu mu udziału we wtórnej redystrybucji dochodów; należy do tej grupy zaliczyć: politykę fiskalną, pieniężną, cenowo-dochodową, przemysłową, rolną, handlową, społeczną, regionalną itp.;
- *bezpośrednie* – w ich skład wchodzi całokształt instrumentów, za pomocą których państwo oddziałuje na podmioty stanowiące jego własność; oddziaływanie to sprowadza się w zasadzie do podejmowania przez państwo wszelkich decyzji w sektorze publicznym zgodnie z ideą etatyzmu;
- *programowania* – obejmują instrumenty służące ocenie stanu bieżącego gospodarki oraz programowaniu jej dalszego rozwoju.

Narzędzia zaliczone do grupy pośredniego oddziaływania można dodatkowo podzielić ze względu na dwa kryteria, tzn. kryterium przedmiotowe oraz kryterium instrumentacji⁸. Kryterium przedmiotowe przyjmuje za podstawę podziału sfery gospodarki, na które skierowane jest oddziaływanie rządu. W szerszym ujęciu kryterium to spełnia polityka sektorowa, która obejmuje szczegółowe polityki, takie jak:

⁷ Do przedstawionego podziału wykorzystano klasyfikację interwencjonizmu, zaproponowaną przez M. Szostaka. Por. M. Szostak, *Odwrót od nadmiernego interwencjonizmu gospodarczego państwa jako zjawisko globalne*, [w:] E. Markowska, M. Szostak (red.), *Państwo wobec zacofania i rozwoju*, SGH, Warszawa 1991, s. 19-20.

⁸ Por. B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 76 i n.

polityka rolna, przemysłowa, handlowa, komunalna itp. Kryterium przedmiotowe pozwala ponadto na wyróżnienie polityki społecznej, a w jej ramach: polityki oświatowej, zdrowotnej, mieszkaniowej, demograficznej, migracyjnej oraz polityki infrastrukturalnej. Natomiast według kryterium instrumentacji, czyli ze względu na mechanizmy, które są wykorzystywane w oddziaływaniu na podmioty gospodarcze, można wyróżnić: politykę pieniężną (monetarną) obejmującą politykę emisyjną i kredytową, politykę fiskalną (budżetową), politykę inwestycyjną, politykę zatrudnienia, politykę cenowo-dochodową, politykę naukową i inwestycyjną i inne.

Z punktu widzenia potrzeb niniejszej pracy, bardziej zasadnym jest zastosowanie podziału narzędzi oddziaływania państwa na gospodarkę na dwie, relatywnie szerokie grupy, czyli polityki-instrumenty (środki) oraz polityki-dziedziny (sfery, obszary, problemy)⁹. Pierwsza grupa służy osiągnięciu przede wszystkim celów makroekonomicznych i obejmuje, m.in. politykę fiskalną, monetarną, cen i dochodów oraz różnorodne instrumenty prawne tworzące ramy funkcjonowania gospodarki i jej podmiotów. Z kolei druga grupa ma za zadanie wytyczanie kierunków działania i realizację celów w dziedzinach, których dotyczy. W jej skład wchodzi takie polityki, jak: społeczna, przemysłowa, ekologiczna, zatrudnienia, regionalna i inne, przy czym należy podkreślić, iż polityki te są wspierane przez polityki-instrumenty. Zatem pomiędzy obiema grupami występują interrelacje, co sprawia, że powinny się one charakteryzować pewną zgodnością.

2.2. Polityka rolna jako polityka wspierania rozwoju rolnictwa

2.2.1. Interwencjonizm a polityka rolna

W poprzednich częściach pracy wykazano, że wśród uwarunkowań rozwoju rolnictwa szczególne znaczenie mają uwarunkowania zewnętrzne, a wśród nich istotną rolę odgrywa państwo. W oparciu z kolei o analizę teorii zawodności rynku wykazano, że zarówno mikro- jak i makroekonomiczne przejawy niesprawności mechanizmu rynkowego w sposób szczególny wpływają na funkcjonowanie rolnictwa. W związku z tym stanowią one, w połączeniu ze specyficznymi cechami tego sektora, argumenty przemawiające za aktywną rolą państwa w niwelowaniu negatywnych skutków mechanizmu rynkowego w rolnictwie.

Oddziaływanie państwa na rolnictwo na ogół jest utożsamiane z interwencjonizmem. Stosunkowo często pojęcie *interwencjonizm* jest stosowane zamiennie z pojęciem *polityka rolna*, bądź też pod obydwoma pojęciami ukrywa się te same treści, tzn. cele, zakres, instrumenty. Wzajemne zastępowanie obu pojęć występuje przede wszystkim w polskiej literaturze i jest konsekwencją szczególnego rozróżniania ekonomicznej aktywności państwa kapitalistycznego i socjalistycznego. W państwie kapitalistycznym aktywność ta wyrażała się przede wszystkim w podejmowaniu interwencji, gdy zawodziła alokacja rynkowa¹⁰. Potwierdzeniem takiego rozumowa-

⁹ Por. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989, s. 45.

¹⁰ Na znaczną skalę, działania interwencyjne zaczęto podejmować po Wielkim Kryzysie.

nia może być chociażby definicja *interwencjonizmu* obowiązująca w Polsce do lat 90. minionego stulecia. Zgodnie z nią, pojęcie *interwencjonizm* pochodzi od francuskiego słowa *interventionisme* i oznacza politykę gospodarczą państwa kapitalistycznego, mającą na celu wpływanie na rozwój gospodarki¹¹. Zatem interwencjonizm, jako taki, nie mógł być realizowany w gospodarce socjalistycznej, w której państwo z natury swej nie musiało podejmować interwencji, bowiem samo sprawowało funkcje alokacyjne, a wszelką aktywność państwa nazywano polityką¹².

Współcześnie, zgodnie z Multimedialną Encyklopedią Powszechną¹³, *interwencjonizm państwowy* jest rozumiany jako polityka aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych. Natomiast pojęcie polityka pochodzi od greckiego słowa *polityke* i oznacza sztukę rządzenia państwem¹⁴. Bardziej adekwatnym pojęciem do interwencjonizmu jest *polityka ekonomiczna* lub *gospodarcza*. Pod pojęciem tym rozumie się ogół działań państwa (rządu), mających na celu stymulowanie procesów gospodarczych, zgodnie z celami ogólnogospodarczymi i ogólnospołecznymi¹⁵. Zatem z etymologii obu pojęć wynika, że *polityka gospodarcza* jest pojęciem szerszym, a jej częścią może być *interwencjonizm* (aktywne oddziaływanie może być jedną z form stymulowania procesów gospodarczych). Podkreślić należy, że *interwencjonizmowi* i *polityce gospodarczej* przyświecają zbliżone cele, a te mogą być realizowane za pomocą tych samych instrumentów.

Ponieważ rolnictwo jest sektorem gospodarki i jako takie może być przedmiotem oddziaływania państwa, oddziaływanie to w polskiej literaturze określa się mianem interwencjonizmu lub/i polityki rolnej. *Interwencjonizm w rolnictwie* określane jest jako: „forma aktywności państwa w rolnictwie, której celem jest korygowanie, uzupełnianie, ograniczanie lub wzmacnianie mechanizmu rynkowego”¹⁶. Rozumiany jest też jako: „podstawowy, ogólny i jeden z wielu instrumentów realizowania określonej polityki ekonomicznej wobec gospodarstw rolnych, rolnictwa, agrobiznesu i wsi”¹⁷. *Polityka rolna* z kolei: „polega na formułowaniu celów oraz doborze środków do osiągnięcia tych celów w danych uwarunkowaniach”¹⁸ (dobór ten oczywiście dotyczy rolnictwa). Szersze ujęcie *polityki rolnej* oznacza: „politykę rozwoju rolnictwa i wsi (obszarów wiejskich)”¹⁹. Zatem i w tym przypadku *polityka rolna* jest

¹¹ Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 1980, s. 312.

¹² Doskonałym potwierdzeniem powyższego stwierdzenia może być sformułowanie A. Wosia: „najpełniejszą analizę interwencjonizmu rolnego jako swoistej postaci polityki rolnej w krajach kapitalistycznych można znaleźć (...)”. Por. A. Woś, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa 1987, s. 30.

¹³ Multimedialna Encyklopedia Powszechna, PWN, 2002.

¹⁴ Słownik [...], s. 589.

¹⁵ Multimedialna Encyklopedia Powszechna, PWN, 2002.

¹⁶ J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie*, [w:] A. Woś (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998, s. 392.

¹⁷ Por. F. Tomczak, *Interwencjonizm agrarny i instrumenty polityki rolnej*, „Ekonomista”, nr 3, 1994, s. 372.

¹⁸ Por. J. Zegar, *Polityka rolna*, [w:] A. Woś (red.), *Encyklopedia [...]*, s. 566.

¹⁹ Por. F. Tomczak, *Interwencjonizm [...]*, s. 372; Zaprezentowano jedynie dwie definicje polityki rolnej. Bogaty przegląd różnych ujęć definicyjnych znajduje się w publikacji A. Wosia, *Podstawy nauki o polityce rolnej*, Państwowe Wydawnictwo Rolnicze i Leśne, Warszawa 1987, s. 27-29.

pojęciem zawierającym w sobie interwencjonizm. W literaturze jednak stosuje się je zamiennie²⁰, co wprowadza pewien chaos pojęciowy.

W niniejszej pracy pojęcie *interwencjonizm rolny* rozumiany będzie jako całokształt form i metod oddziaływania państwa na rolnictwo, natomiast polityka rolna jako proces formułowania celów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ich realizacji za pomocą odpowiednio dobranych instrumentów.

2.2.2. Cele polityki rolnej

Z analizy przeprowadzonej w rozdziale pierwszym wynika, iż aktywność państwa w sferze rolnictwa jest konsekwencją zarówno specyficznych uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem tego sektora, jak i z niedoskonałością mechanizmów rynkowych występujących na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Rozwiązywanie problemów tego sektora jest właściwością polityki rolnej.

Zasadniczo cele polityki rolnej można podzielić na dwie grupy, tzn. dotyczące kwestii sprawiedliwości i redystrybucji oraz nakierowane na korygowanie mechanizmów rynkowych. Pierwsza grupa celów wiąże się głównie z dochodami gospodarstw rodzinnych, podczas gdy druga dotyczy przedsięwzięć publicznych, takich jak: ochrona środowiska, podnoszenie warunków życia na wsi, gospodarka ziemią i wodą, produkcja bezpiecznej i zdrowej żywności, a zatem przedsięwzięć, w których rynek prywatny nie jest zainteresowany wytwarzaniem społecznie pożądaných dóbr.

Potrzeba ochrony i wsparcia dochodów rolniczych jest powszechnie akceptowana w większości krajów realizujących politykę rolną. Czasami znajduje to odzwierciedlenie w oficjalnych politykach rozwoju poszczególnych państw, a niekiedy pojawia się okresowo, wraz z inicjowaniem programów wspierania dochodów. Częściej jednak politycy czynią nieformalne odwołania do ich zainteresowania poziomem i/lub stabilizacją dochodów rolniczych. Nawet w krajach o minimalnym zakresie wsparcia, w sytuacji gdy na obniżenie dochodów rolniczych wpływają czynniki niezależne od rolników, państwo powinno podejmować działania w kierunku poprawy ich sytuacji²¹.

Jak zaznaczono w rozdziale pierwszym, zawodność mechanizmu rynkowego staje się uzasadnieniem interwencji państwa, gdy rynek nie jest w stanie zapewnić optymalnej struktury produkcji i konsumpcji. Podejmowanie działań interwencyjnych w rolnictwie na ogół tłumaczy się występowaniem efektów zewnętrznych i dóbr publicznych.

Przypomnieć należy, iż istota efektów zewnętrznych zasadniczo polega na tym, że decyzje pojedynczego podmiotu w zakresie produkcji, konsumpcji i wymiany

²⁰ Na przykład w powoływanym już artykule F. Tomczaka, pomimo formalnego rozróżnienia obu pojęć, w tekście stosowane są one zamiennie. Podobnie w publikacji autorstwa A. Kozuch, B. Kozuch, B. Kutkowskiej, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000 i w wielu innych. J. Wilkin z kolei twierdzi, że: „w krajach o gospodarce rynkowej polityka rolna jest formą interwencji państwa w spontaniczne funkcjonowanie mechanizmu rynkowego” (J. Wilkin, *Polityka rolna państwa: poziom niezbędnej aktywności*, „Ekonomista”, nr 4, 1994, s. 493) co sugeruje, iż polityka rolna jest jedną z metod interweniowania państwa.

²¹ *Agricultural Policies in OECD Countries: a Positive Reform Agenda*, OECD 2002, s. 7-8.

wywołują uboczne efekty przy konfrontacji z zachowaniami innych podmiotów. Na przykład gospodarstwo rolne wzrost plonów może osiągać zwiększając poziom nawożenia lub zwiększając zakres ochrony roślin, w wyniku czego wzrastają zanieczyszczenia środowiska azotem, pestycydami itp. Są to negatywne efekty zewnętrzne. To samo gospodarstwo może jednocześnie wytwarzać pozytywne efekty wewnętrzne w postaci korzyści środowiskowych i estetycznych. W tym przypadku, wartość produkcji rynkowej tego gospodarstwa nie odzwierciedla niezapłaconych kosztów zewnętrznych lub też niezrekompensowanych korzyści zewnętrznych.

Dobro publiczne z kolei jest dobrem (czasami usługą), którego konsumpcja przez jedną osobę nie wpływa na dostępność tego dobra dla innych osób. Konsumpcja dobra prywatnego ma charakter wyłączny, natomiast dobra publicznego – równoczesny. Rynek nie jest zainteresowany dostarczaniem dóbr publicznych, ponieważ konsumenci tych dóbr na ogół nie są skłonni do zapłaty za te dobra na takim poziomie, który zainteresowałby prywatnych producentów i dostawców. Niemniej jednak czasami dobra publiczne mogą być pozytywnym efektem wewnętrznym wspólnej produkcji. Przykładem może być wiejski krajobraz, w znacznej mierze kształtowany przez producentów rolnych. Nawet i w tym przypadku jednak istnieje możliwość dostarczania dóbr publicznych, bez zwiększania poziomu produkcji dóbr prywatnych. Na przykład poprzez system płatności bezpośrednich, państwo może utrzymać „uroki wiejskiego krajobrazu” bez zwiększania poziomu produkcji rolniczej i jednocześnie bez zniekształcania warunków handlu.

Różnice w istocie i naturze dóbr publicznych i prywatnych nie w pełni wyjaśniają rolę państwa. Raczej identyfikują granice, w ramach których interwencja może być uzasadniona i gwarantowana. Państwo interweniując ponosi koszty i to ich wysokość wyznacza granice interwencji. Koszty te nie mogą, bowiem przekraczać potencjalnych korzyści.

W projektowaniu polityki rolnej punktem wyjścia powinno być oddzielenie celów związanych z dochodami rolniczymi od celów nakierowanych na korygowanie niesprawności mechanizmu rynkowego. Nawet ten sam instrument kierowany do realizacji celów w obu grupach, powinien być osobno analizowany z punktu widzenia optymalnego poziomu interwencji. Na przykład źle zaprojektowana polityka, prowadząca do znacznego wzrostu poziomu dochodów rolniczych, może doprowadzić do istotnych zakłóceń w dostarczaniu optymalnego poziomu dóbr publicznych.

Niejednoznaczne uzasadnianie interwencyjnej polityki może prowadzić do dodatkowych problemów. Polegają one przede wszystkim na znacznych trudnościach w mierzeniu efektów interwencji, co zmniejsza zakres odpowiedzialności państwa i jednocześnie ogranicza wprowadzanie reform.

W ramach wymienionych grup celów polityki rolnej, w każdym kraju dokonuje się wyboru celów szczegółowych. Zależą one od konkretnych uwarunkowań, w jakich funkcjonuje dana gospodarka i rolnictwo, a zwłaszcza sytuacji społecznej, gospodarczej i politycznej danego kraju, od skuteczności działania grup interesu (tzw. *lobbying*), sytuacji międzynarodowej itp. Ponieważ uwarunkowania te ulegają zmianie pod wpływem różnorodnych czynników, stąd też i ewoluują cele polityki

rolnej. Na przykład we wszystkich krajach wysokorozwiniętych, przez długi okres, najistotniejszym celem polityki rolnej było dążenie do uzyskania odpowiedniego poziomu produkcji rolnej, który zagwarantowałby osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego. Współcześnie natomiast, w sytuacji znacznych nadwyżek produktów rolnych, celem tym jest, m.in. utrzymanie odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych i ich stabilizacja.

Aczkolwiek wśród szczegółowych celów polityki rolnej występuje znaczne zróżnicowanie, to jednak obecnie za najważniejsze można uznać²²:

- zapewnienie wystarczającej podaży bezpiecznej i wysokiej jakości żywności dostępnej dla wszystkich grup społecznych;
- modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa;
- obniżenie kosztów wytwarzania w rolnictwie i zwiększenie efektywności i konkurencyjności rolnictwa;
- ochrona ziemi i innych zasobów zaangażowanych w proces produkcji rolnej,
- stabilizowanie cen rolnych;
- ochrona dochodów rolniczych;
- ochrona lub wspieranie pewnych typów gospodarstw;
- zapobieganie procesom depopulacyjnym niektórych terenów;
- wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich i zwiększenie pozarolniczych funkcji wsi (wspieranie wielofunkcyjności wsi i gospodarstw rolnych).

Ewolucja celów polityki rolnej oraz ich zróżnicowanie w niektórych krajach, zostaną zaprezentowane w punkcie ukazującym zmiany polityki rolnej.

2.2.3. Płaszczyzny i instrumenty oddziaływania państwa na rolnictwo

Realizacja celów polityki rolnej wymusza zróżnicowane formy aktywności państwa skierowane do różnych obszarów rolnictwa i jego otoczenia²³. Ze względu na rolę w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego, interwencjonizm w rolnictwie może przybierać bardziej lub mniej bezpośrednie formy. Zakres oddziaływania może być różny w zależności od tego, na ile państwo wpływa na poziom krajowych cen żywności. Jeśli państwo ustala wysokość cen, wówczas mamy do czynienia z bezpośrednimi formami interwencjonizmu. Jeśli natomiast państwo za pomocą różnych instrumentów oddziałuje na wysokość cen, jest to tzw. interweniowanie pośrednie. W tym przypadku państwo działa jak każdy inny podmiot rynku, ponieważ dysponuje jednak relatywnie większą skalą popytu i podaży, na tyle skutecznie może zmieniać relacje między tymi wielkościami, by ceny nie przekraczały wyznaczonych

²² Por. J. Wilkin, *Interwencjonizm* [...], s. 392 oraz F. Tomczak, *Interwencjonizm agrarny* [...], s. 372.

²³ Jak słusznie zauważa A. J. Klawe: „na ogół nie ma jednak wątpliwości co do tego, że interwencjonizm państwowy w rolnictwie jest obecnie nieodzowny, z tym że niezbędna jest znaczna elastyczność działania władz w zależności od zmian warunków. Każdy sztywny system interwencjonizmu prędzej czy później zawiedzie – realizacja przyjętych celów będzie niepełna, a w dodatku mogą wystąpić pewne niezamierzone efekty, pomniejszające skuteczność interwencji”. A. J. Klawe, *Interwencjonizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, PWN, Warszawa 1981, s. 40.

granic, powyżej lub poniżej których konsekwencje (nieraz dotkliwe) ponoszą bądź rolnicy, bądź też konsumenci.

Na skutek historycznych doświadczeń ukształtowały się trzy modele interwencjonizmu w rolnictwie, tzn. model amerykański, zachodnioeuropejski oraz krajów rozwijających się. Model amerykański koncentruje się na stymulowaniu wielkości produkcji rolnej oraz wspieraniu dochodów farmerów. Po okresie liberalizacji polityki rolnej, której wyrazem była redukcja wydatków na programy rolne, Ustawa Rolnicza 2002 znacznie rozszerzyła zakres wsparcia rolnictwa amerykańskiego²⁴. Model zachodnioeuropejski jest przykładem najbardziej zaawansowanego modelu interwencjonizmu w rolnictwie. Świadczy o tym zarówno skala interwencji, jak i zróżnicowanie wykorzystywanych instrumentów. Zalicza się do nich, przede wszystkim: system wspólnotowych cen rolnych, system interwencyjnego skupu produktów rolnych, dopłaty do przechowywania produktów rolnych, instrumenty limitowania produkcji rolnej, dopłaty bezpośrednie, subwencjonowanie konsumpcji i przetwórstwa produktów rolnych oraz instrumenty stosowane w handlu zagranicznym żywnością. Natomiast model interwencjonizmu rolnego w krajach rozwijających się polega na stosowaniu w ograniczonym zakresie wybranych instrumentów. Należą do nich, przede wszystkim: preferencje kredytowe, niskie obciążenia podatkowe oraz dofinansowywanie systemów ubezpieczeń społecznych²⁵.

W ramach interwencjonizmu rolnego można wyróżnić trzy aspekty, tzn. aspekt protekcjonistyczny, polegający głównie na obniżaniu konkurencyjności importu żywności, aspekt finansowy oznaczający subsydiowanie produkcji rolnej i konsumpcji żywności oraz aspekt regulacyjny, związany ze stosowaniem norm jakościowych i przepisów regulujących obrót towarami rolno-żywnościowymi²⁶.

Interwencjonizm w rolnictwie jest realizowany w następujących płaszczyznach:

- ochrona przed konkurencją ze strony taniego importu artykułów rolniczych (protekcjonizm handlowy);
- stymulowanie krajowego popytu na żywność oraz wspieranie eksportu żywności;
- regulowanie podaży artykułów żywnościowych;
- stabilizowanie rynku rolnego i żywnościowego;
- implementowanie szeroko pojętego postępu biologicznego, technologicznego oraz edukacyjnego;
- wspieranie przemian strukturalnych w rolnictwie;
- wspieranie rozwoju infrastruktury rolnictwa i obszarów wiejskich.

Zdaniem J. Wilkina²⁷, w interwencjonizmie państwowym w rolnictwie można wyróżnić trzy sfery, tzn. protekcjonizm handlowy w zakresie produktów rolnych,

²⁴ Szerzej na ten temat w następnym rozdziale.

²⁵ Aspekt powyższy jest rozpatrywany, min. przez S. Dyka, J. Piwowar, F. Tomczak, *Gospodarka rolna w systemie rynkowym*, Wydawnictwo WSI, Radom 1993, s. 132 oraz W. J. Ciechomski, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 28-29.

²⁶ Por. T. Hunek, *Uwarunkowania strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Warszawa 1991, s. 68.

²⁷ Ibidem, s. 393.

regulacja produkcji, cen i dochodów w rolnictwie oraz wspieranie rozwoju infrastruktury rolnictwa i obszarów wiejskich. W porównaniu z wymienionymi wcześniej, te sfery mają bardziej ogólny charakter i w oparciu o ten podział zostaną zaprezentowane najistotniejsze zagadnienia związane z oddziaływaniem państwa na rolnictwo.

Należy podkreślić, iż pomiędzy wymienionymi sferami oddziaływania państwa, zachodzą różnego rodzaju sprzężenia zwrotne. Oznacza to, że podejmowanie działań w jednym obszarze pociąga za sobą zmiany w drugim i na odwrót. Na przykład, protekcyjna polityka handlowa w zakresie żywności i produktów rolnych, wywiera wpływ na kształtowanie poziomu cen krajowych tych produktów oraz poziomu dochodów rolniczych.

2.2.3.1. Protekcjonizm handlowy w zakresie produktów rolnych

Protekcjonizm handlowy najogólniej oznacza ochronę rynku krajowego, a pośrednio – dochodów krajowych producentów, przed napływem bardziej konkurencyjnych i tańszych towarów z zagranicy. W odniesieniu do rolnictwa można mówić o swoistej specyfice protekcjonizmu. Wiąże się ona z dwoma istotnymi cechami światowego rynku produktów rolnych. Pierwszą z nich jest fakt, że jest to rynek trwałych nadwyżek. Nadwyżki te pochodzą z trzech źródeł, a mianowicie:

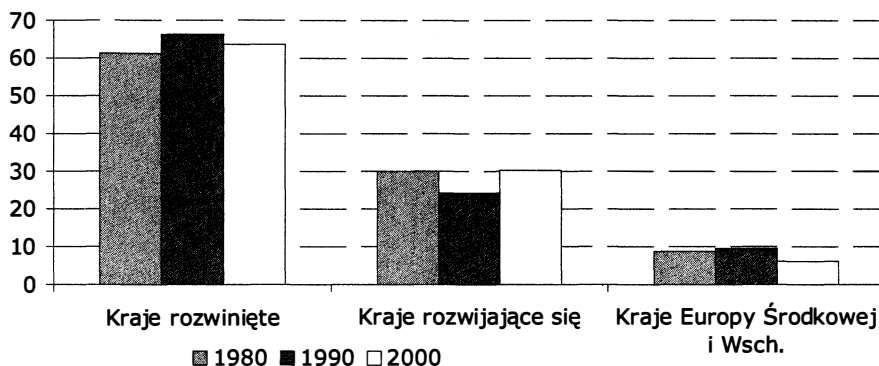
- z krajów o najkorzystniejszych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych dla rozwoju rolnictwa; do krajów tych zalicza się najczęściej: Stany Zjednoczone, Australię i Nową Zelandię;
- z pozostałych krajów wysoko rozwiniętych, które w znacznym stopniu subydiują swoje rolnictwo, a zwłaszcza produkcję przeznaczoną na eksport;
- z krajów słabo rozwiniętych, dla których eksport produktów rolnych jest warunkiem *sine qua non* realizacji importu dóbr o charakterze przemysłowym; należy podkreślić, iż źródłem konkurencyjności tego eksportu jest niska opłata pracy producentów rolnych.

Prawidłowość powyższą ilustruje wykres 2.1.

Drugą cechą światowego rynku produktów rolnych są relatywnie niskie ceny tych produktów. Zasadniczych przyczyn takiego kształtowania się cen produktów rolnych w krótkim okresie, należy upatrywać w niskiej cenowej elastyczności popytu na te produkty oraz niskiej cenowej elastyczności ich podaży. Przyczyny niskiej cenowej elastyczności popytu na artykuły rolno-spożywcze (choć na ogół nieco wyższej niż elastyczności podaży) tkwią przede wszystkim w takich zjawiskach, jak: powoli zmieniająca się struktura konsumpcji, znaczne trudności związane z magazynowaniem żywności wyrażające się w wysokich kosztach oraz rozproszenie konsumentów. Niska cenowa elastyczność podaży jest natomiast konsekwencją stosunkowo długiego cyklu produkcji w rolnictwie i wysokich kosztów produkcji (zwłaszcza w uprawach wieloletnich i hodowli zwierząt), ograniczonych możliwości zmiany struktury produkcji, nietrwałości artykułów żywnościowych i problemów ich magazynowania, znacznego rozdrobnienia producentów rolnych i stosunkowo wolnego docierania do nich sygnałów rynkowych (zwłaszcza z rynku międzynarodowego) oraz specyficznej organizacji sieci zbytu. Należy dodać także, że reakcje producen-

tów rolnych w okresach zmian sytuacji rynkowej może dodatkowo usztywniać polityka rządów krajów-eksporterów. Zamiast ograniczać podaż w okresie spadku popytu, najczęściej ją utrzymują, bądź zwiększają, dodatkowo subwencjonując eksport. Krótkookresowym skutkiem takiej polityki jest obniżenie cenowej elastyczności podaży²⁸.

Wykres 2.1.
Struktura światowego eksportu produktów rolnych ze względu na pochodzenie w latach: 1980, 1990, 2000 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów UNCTAD.

Na niski poziom cen artykułów rolno-spożywczych większy wpływ ma, w krótkim okresie, wielkość popytu na te artykuły. Zmiany tych wielkości wynikają: z niestabilności własnej produkcji w krajach importujących, z polityki gospodarczej lansowanej w tych krajach oraz wydarzeń politycznych i społecznych.

Niekorzystne, dla krajów eksportujących żywność, kształtowanie się cen międzynarodowych w krótkim okresie, utrwalone jest także w okresie długim²⁹. Przyczyną tego jest zarówno niska dochodowa elastyczność popytu na artykuły rolno-spożywcze, jak i niska dochodowa elastyczność jej podaży. Pomimo wzrostu dochodów, nieznaczne reakcje konsumentów dotyczące zakupu żywności wynikają z mechanizmu określonego w teorii ekonomii jako prawo Engla. Zgodnie z nim, w miarę wzrostu dochodów (zwłaszcza po przekroczeniu ich odpowiedniego poziomu), popyt na artykuły podstawowe (w tym żywność) wzrasta wolniej niż na artykuły wyższego rzędu (przemysłowe i usługi). Efektem wzrostu dobrobytu są także zmiany w strukturze konsumpcji, które sprowadzają się do relatywnego zmniejszenia popytu na artykuły pierwszej potrzeby i tańsze, co w konsekwencji ogranicza wzrost ogólnego popytu na podstawowe artykuły rolno-spożywcze. Czynnikiem, który w długim czasie wpływa na zmniejszenie popytu na żywność, jest

²⁸ Por. P. Bożyk, J. Misala, M. Puławski, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1998, s. 237-240.

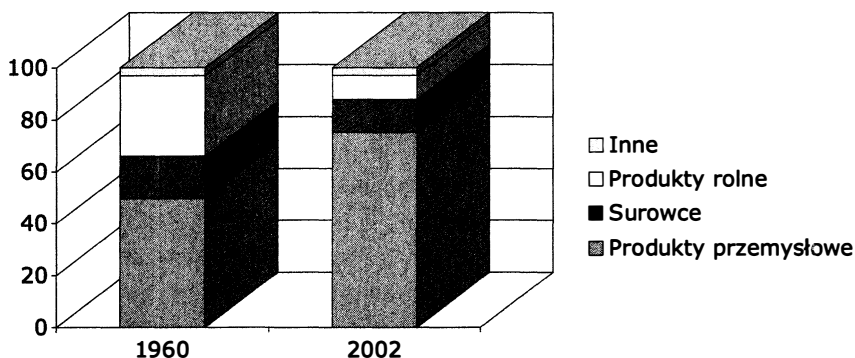
²⁹ Potwierdzenie powyższej tezy można znaleźć w wielu publikacjach. Zwraca uwagę na tę prawidłowość także M. Adamowicz, *Handel zagraniczny a rolnictwo*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988.

także protekcjonizm prowadzony przez wiele krajów, motywowany dążeniem do samowystarczalności i bezpieczeństwa żywnościowego. Z kolei na niską dochodową elastyczność podaży ma wpływ dostosowywanie się producentów i eksporterów do zmian po stronie popytu oraz ograniczone możliwości stymulowania popytu zagranicznego.

Potwierdzeniem powyższych prawidłowości może być fakt, że w 1960 r. produkty przemysłowe stanowiły 49,6% światowego handlu towarami, surowce 16,3%, a produkty rolne – 31%. Natomiast w 2002 r. udział produktów przemysłowych wzrósł do 75,1%, zaś surowców i produktów rolnych obniżył się odpowiednio do 12,6% i 9,3% (wykres 2.2.)³⁰.

Wykres 2.2.

Struktura światowego handlu towarami w latach 1960 i 2002 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych WTO.

Nadwyżkowy charakter światowego rynku produktów rolnych wymusza stosowanie dumpingu, który może przybierać postać dumpingu ekonomicznego, monetarnego i socjalnego³¹. W związku z powyższym trudno ten rynek uznać za liberalny. Zatem niewiele krajów mogłoby dokonywać procesów modernizacji i restrukturyzacji swego rolnictwa przy pełnym respektowaniu cen światowego rynku rolnego. Liberalizacja handlu w tym przypadku oznaczałaby, w oparciu o wymogi kosztów komparatywnych, redukcję własnego rolnictwa do minimalnego poziomu. W takiej sytuacji unowocześnianie rolnictwa musi odbywać się przy mniejszej lub większej ochronie rynku krajowego.

³⁰ Warto podkreślić, że surowce i produkty rolne zalicza się do tej samej grupy towarów, tzw. standaryzowanych. Na ogół ceny międzynarodowe tych towarów charakteryzują się podobnymi tendencjami zmian, co oznacza, że surowce, podobnie jak artykuły rolno-spożywcze, cechują niskie cenowe i dochodowe elastyczności popytu i podaży.

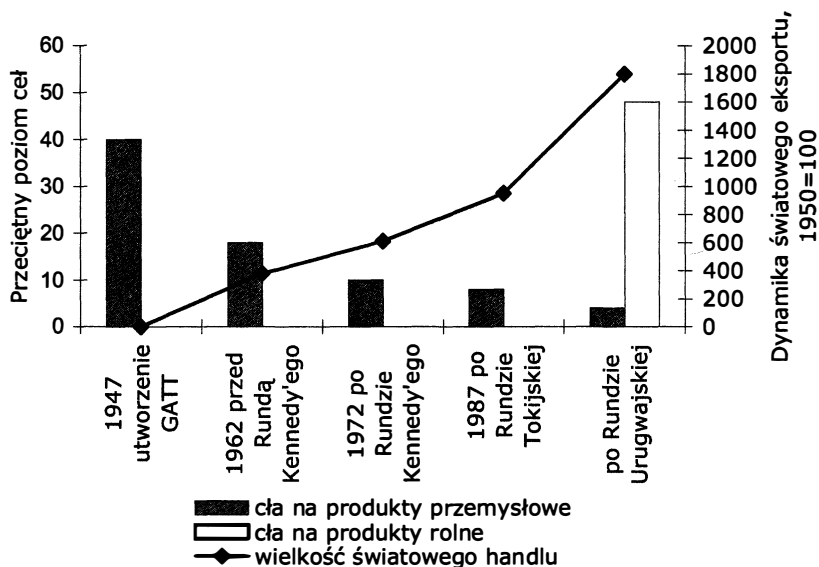
³¹ Dumping ekonomiczny oznacza sprzedaż produktów po cenach niższych niż ceny występujące w kraju eksportera. W skrajnych przypadkach ceny te są niższe niż koszty wytworzenia. Dumping monetarny polega na zaniżaniu kursu waluty krajowej, co zwiększa opłacalność eksportu. Natomiast dumping socjalny polega na zaniżaniu kosztów produkcji przez minimalizowanie opłaty pracy rolników. Stosowany jest najczęściej przez kraje o najniższych dochodach.

Podkreślić należy, że protekcja w zakresie rolnictwa jest na ogół względna. Oznacza to, że powinna być rozpatrywana pod kątem powszechnej protekcji, z jakiej korzysta rolnictwo większości krajów. Ponadto ochrona przed konkurencją zewnętrzną nie powinna stanowić ochrony przed każdą konkurencją. Byłoby to wówczas jawne działanie w imię doraźnych interesów rolników i producentów żywności, przy jednoczesnym lekceważeniu interesów konsumentów i długookresowego rozwoju kraju. Należy pamiętać bowiem, że pewien zakres konkurencji wymusza obniżkę kosztów, poprawę jakości i modernizację całego sektora żywnościowego. Natomiast protekcja, która petryfikuje wysokie koszty i niską jakość produkcji powodzi, że przekroczone zostały granice tzw. protekcji rozsądnej³².

Znamienną cechą polityki handlowej ostatnich dziesięcioleci jest dążenie do liberalizacji handlu światowego. Cel powyższy przyświecał utworzeniu w 1947 r. Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu (GATT), przekształconego w 1994 r. w Światową Organizację Handlu. W trakcie kolejnych rund negocjacyjnych dążono do obniżania lub likwidacji barier celnych oraz ograniczania poziomu subwencjonowania produkcji krajowej. Podkreślić jednak należy, iż przez ponad czterdzieści lat kraje wysokorozwinięte konsekwentnie pomijały drażliwą kwestię produkcji i handlu żywnością (wykres 2.3).

Wykres 2.3.

Taryfy celne i obroty handlu światowego do Rundy Urugwajskiej



Źródło: *Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, OECD, 2000.

³² Na powyższy problem zwraca uwagę, m.in. W. Szymański, *Rolnictwo na drodze do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska – Rolnictwo – Unia Europejska*, Magazyn Gospodarczy, Warszawa 1996, s. 151-153.

Problem powyższy stał się przedmiotem dyskusji dopiero w połowie lat osiemdziesiątych, podczas tzw. Rundy Urugwajskiej. Podstawowym dokumentem, który reguluje międzynarodowy handel artykułami rolno-żywnościowymi jest Porozumienie w Sprawach Rolnictwa³³. W dokumencie tym ujęte są, takie kwestie jak: subwencjonowanie rolnictwa, subwencjonowanie eksportu rolnego, systemy protekcji rolnej i maksymalny jej poziom oraz dostęp zagranicznych produktów do rynku. Do istotnych osiągnięć Rundy Urugwajskiej zalicza się przede wszystkim taryfikację ustalającą górną granicę protekcji rolnej oraz ustalenie maksymalnego poziomu subwencjonowania eksportu rolnego. Pewne wątpliwości budzi na ogół kwestia powszechności uzgodnionych mechanizmów, wynikająca z faktu znacznego zróżnicowania poziomu subwencjonowania rolnictwa oraz ochrony rynków krajowych, przy jednoczesnym ustaleniu jednakowych procentowych obniżek.

Liberalizacja handlu żywnością postępuje najwolniej i jest najtrudniejsza³⁴. Wynika to z faktu, że żadna inna dziedzina nie jest aż tak skrępowana dużą liczbą narodowych i ponadnarodowych regulacji. Ponadto odmienne są partykularyzmy krajów członkowskich WTO. Na przykład postulatem Stanów Zjednoczonych, zgłoszonym w trakcie Rundy Milenijnej WTO, jest zakończenie subsydiowania rolnictwa w Unii Europejskiej. Podobne stanowisko wyraziła Japonia. Z kolei, wśród postulatów krajów rozwijających się, ważne miejsce zajmuje dążenie do dalszego otwierania rynków na eksport artykułów rolnych. W obronie mechanizmów subsydiowania rolnictwa stoją natomiast przedstawiciele Unii. Te odmienne stanowiska są przedmiotem trwających nieustannie negocjacji i sporów. I chociaż ich wynikiem jest stopniowe redukcje taryf celnych w handlu żywnością³⁵, to jednak należy uwzględnić inne bariery w handlu, których stosowanie ma często charakter niejawni. Swój udział mają także ukryte formy subsydiowania rolnictwa, które zmniejszająca rzeczywistą zdolność konkurencyjną wielu krajów.

2.2.3.2. Regulacja produkcji, cen i dochodów w rolnictwie

Obok protekcjonizmu handlowego, szczególną sferą oddziaływania państwa na rolnictwo jest regulowanie produkcji, cen i dochodów w rolnictwie. Odbywa się ono za pomocą instrumentów administracyjnych i ekonomicznych. W konsekwencji wymienione wielkości ekonomiczne kształtują się na innym poziomie, niż wynikałoby to z mechanizmu rynkowego. Oczywiście pomiędzy podażą, popytem, cenami i dochodami rolników zachodzą istotne relacje, niemniej jednak z punktu

³³ Drugim dokumentem istotnym dla światowego handlu żywnością jest Porozumienie w sprawie Stosowania Środków Sanitarnych i Fitosanitarnych. Oba dokumenty znajdują się w aneksie I a „Wielostronnego Porozumienia w Sprawie Handlu Towarami”, który jest jedną z części załącznika 1 do Umowy o ustanowieniu Światowej Organizacji Handlu.

³⁴ Szerzej o problemach kolejnych rokowań w ramach WTO piszą m.in. J. Niemczyk, A. Dydóń, *Rolne aspekty piątej ministerialnej konferencji WTO w Cancun (Meksyk)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2004, s. 79-91. Z kolei o zróżnicowaniach protekcjonizmu pisze W. Pełka, *Protekcjonizm rolny w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Podobieństwa i różnice*, Studia i Materiały, nr 25, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2000.

³⁵ Na przykład w Unii Europejskiej średnia stosowana stawka celna dla artykułów rolnych w 1995 r. wynosiła 26%, a w 2002 r. 16,1%.

widzenia stosowanych instrumentów, można wyodrębnić: sferę oddziaływania na podaż produktów rolnych, sferę oddziaływania na popyt na produkty rolne, sferę oddziaływania na ceny produktów rolnych oraz sferę oddziaływania na dochody rolnicze.

Problem regulowania produkcji rolnej ma szczególne znaczenie z kilku powodów. Po pierwsze – ważny jest stopień zaspokojenia potrzeb żywnościowych kraju. Po drugie – podaż produktów rolnych wpływa na wysokość cen żywności, a te z kolei decydują o kosztach utrzymania gospodarstw domowych oraz o wysokości dochodów producentów rolnych. Niska elastyczność popytu na żywność sprawia, że niewielkie zmiany w podaży mogą wywołać poważne zmiany w cenach. Ponieważ produkcja rolna i jej wielkość jest obciążona ryzykiem wynikającym z warunków przyrodniczych, jej wahania mogą skutkować znaczną fluktuacją cen. Instrumentem zmniejszającym ową fluktuację mogą być rezerwy państwowe (wcześniej nazywane zapasami buforowymi), służące wyrównywaniu podaży artykułów rolnych w latach słabego i dobrego urodzaju z podażą w roku przeciętnego urodzaju. Często skup nadwyżek produktów rolnych połączony jest z oddziaływaniem na utrzymanie cen tych produktów powyżej ceny „równowagi”, bowiem cena taka jest zbyt niska z punktu widzenia jej zdolności do utrzymania siły nabywczej rolnictwa na wymaganym poziomie. Skup taki określany jest mianem skupu interwencyjnego (lub magazynowaniem nadwyżek) i należy go odróżnić od rezerw państwowych.

Podstawowym i w zasadzie klasycznym instrumentem limitowania produkcji rolnej są kwoty produkcyjne, ściśle powiązane z systemem cen gwarantowanych oraz z systemem dopłat dla rolników z różnych tytułów prawnych³⁶. Istota systemu kwot produkcyjnych polega na ustaleniu, dla poszczególnych producentów rolnych, górnego limitu produkcji, która może być sprzedana w ciągu roku. Zaletą tego instrumentu jest przyczynianie się do ograniczenia wielkości produkcji rolnej, co prowadzi do zmniejszania niektórych kosztów funkcjonowania rynku, a zwłaszcza wydatków związanych z magazynowaniem nadwyżek. Wprowadzenie jednak kwot produkcyjnych pociąga za sobą znaczne koszty administracyjne oraz wymaga uruchomienia rozbudowanego aparatu biurokratycznego. Ponadto w literaturze podkreśla się, że kwoty produkcyjne utrwalają istniejącą strukturę agrarną, a przez to – oddziałują hamująco na rozwój rolnictwa³⁷.

Kolejnym instrumentem limitowania produkcji rolnej jest finansowanie przechowywania produktów rolnych w gospodarstwie. Prowadzi on do zmniejszenia podaży rynkowej w okresie przechowywania oraz umożliwia sprzedaż tych produktów w korzystniejszych warunkach rynkowych, czyli po wyższej cenie. Nieco odmiennie rozwiązania dotyczą instytucji określanej jako wycofywanie nadmiaru niektórych produktów z rynku. Rolnicy otrzymują w zamian za nie rekompensaty finansowe, a wycofywane produkty mogą być przekazywane nieodpłatnie różnorod-

³⁶ W ramach wspólnej polityki rolnej stosowane są współcześnie kwoty mleczne, kwoty cukrowe, kwoty tytoniowe, jak również kwoty dotyczące suszu paszowego oraz skrobi ziemniaczanej.

³⁷ Por. m.in. E. Tomkiewicz, *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolnej działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Agraria”, t. I, Białystok 2000 oraz E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.

nym organizacjom o charakterze charytatywnym, szkołom itp.³⁸. Szczególne kontrowersje wywołuje niszczenie nadwyżek płodów rolnych (tzw. biodegradacja). Na wielką skalę instrument ten stosowano w okresie wielkiego kryzysu. Współcześnie występuje stosunkowo rzadko i najczęściej dotyczy sektora owoców i warzyw.

Wymienione instrumenty odgrywają szczególną rolę w okresach krótkich. Limitowaniu podaży produktów rolnych w okresach długich służy przede wszystkim wyłączanie gruntów z produkcji rolnej (tzw. programy odłogowania). Polega ono na obowiązkowym zaprzestaniu prowadzenia produkcji rolnej na części gruntów gospodarstwa rolnego. Takie działanie oznacza zmniejszenie dochodów rolniczych, dlatego są wypłacane rekompensaty w postaci dopłat bezpośrednich lub innych form, np. premii za odłogowanie.

Podobny cel, czyli zmniejszanie powierzchni gruntów uprawnych, osiąga się także poprzez zalesianie gruntów rolnych oraz tzw. środki rolno-środowiskowe, czyli instrumenty stosowane w ramach szeroko pojętej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Zalesianie gruntów rolnych sprzyja nie tylko zmniejszeniu poziomu produkcji rolnej, lecz służy również ochronie środowiska w wyniku wzmocnienia produkcyjnych i ochronnych funkcji lasów. Z kolei przedsięwzięcia rolno-środowiskowe polegają na stosowaniu systemu zachęt w kierunku upowszechniania bardziej ekstensywnych metod produkcji rolnej, pozostających w zgodzie z wymogami ochrony środowiska. Zachęty te oznaczają środki finansowe wypłacane rolnikom, którzy będą podejmować powyższe działania przez okres co najmniej 5 lat. Ich wysokość jest kalkulowana na podstawie dochodów utraconych przez rolników oraz dodatkowych kosztów związanych z wprowadzaniem ekstensywnych metod gospodarki rolnej³⁹.

Analizując metody ograniczania nadprodukcji rolnej, należy wskazać również rygorystyczne wymagania jakościowe, jakim muszą odpowiadać dopuszczone do obrotu produkty rolne. Bardzo wysokie normy jakościowe są współcześnie istotnym instrumentem ochrony rynku wewnętrznego. Na dużą skalę są wykorzystywane w krajach Unii Europejskiej.

Z przeprowadzonych rozważań jednoznacznie wynika, iż instrumentarium oddziaływania państwa na sferę produkcji rolnej jest bardzo bogate i zróżnicowane. Zdecydowanie skromniejsze przy tym katalogu wydają się być instrumenty stymulowania popytu na produkty rolne, bowiem ten katalog ma istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania się cen i dochodów rolniczych, jak również wspomaganie promocji spożycia niektórych produktów i pośrednio – zagospodarowania nadwyżek produkcyjnych. Trudno nie zgodzić się z poglądem M. Pohorille⁴⁰, że:

- interwencjonizm w rolnictwie oderwany jest od pewnych problemów istotnych dla rozwoju konsumpcji;

³⁸ W Unii Europejskiej instrument ten dotyczy przede wszystkim świeżych owoców i warzyw.

³⁹ Szerzej na temat instrumentów ograniczania produkcji rolnej, por. E. Tomkiewicz, *Prawne środki limitowania produkcji rolnej stosowane w ramach polityki wiejskiej*, [w:] R. Budzinowski, A. Zieliński (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2001.

⁴⁰ Por. M. Pohorille, *Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*, PWE, Warszawa 1964, s. 118.

- przy rozpatrywaniu problemu popytu uwydatnia się sztuczność formułowania celów i metod polityki podtrzymywania dochodów rolnictwa w oderwaniu od całokształtu polityki gospodarczej;
- również w warunkach pomyślnej koniunktury gospodarczej rozszerzenie rynku produktów rolnych natrafia na bariery ograniczonej siły nabywczej dużej liczby ludności.

Problem niedożywienia raczej niż oddziaływania na popyt na produkty rolne stał się przyczyną ponownego uruchomienia w USA w 1975 r. bonów żywnościowych, które przyznawano ludności ubogiej⁴¹. Wysokość świadczeń zależy od wysokości dochodu, którego mierniki podlegać mogą rozmaitym korektom, jak np. możliwość odliczenia wydatków mieszkaniowych. Obok bonów żywnościowych realizowane są programy dożywiania dzieci, w wieku szkolnym, z rodzin ubogich oraz pomocy żywnościowej dla kobiet w ciąży, niemowląt i dzieci do piątego roku życia. W Unii Europejskiej dopłaty o charakterze konsumpcyjnym dotyczą przede wszystkim mleka, bowiem rynek tego produktu jest zaliczany do rynków szczególnie nadwyżkowych⁴². Ponadto są realizowane dopłaty do zakupu masła przez instytucje o charakterze niedochodowym.

Z punktu widzenia oddziaływania na popyt, istotne znaczenie ma subsydiowanie przetwórstwa produktów rolnych. Polega ono na stosowaniu dopłat do mleka odtłuszczonego w proszku, przeznaczonego do produkcji kazeiny, dopłat do skrobi wykorzystywanej do celów niespożywczych, dopłat do wykorzystania oliwy w przetwórstwie, dopłat do przetwórstwa słomy lnianej oraz dopłat do cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym⁴³.

Wśród metod stymulowania popytu na artykuły rolno-żywnościowe szczególne znaczenie należy przypisać subwencjonowaniu eksportu produktów rolnych, od wielu lat wykorzystywanemu przez kraje dysponujące znacznymi nadwyżkami tych produktów. I chociaż niektóre problemy rynku światowego żywności zostały już zaprezentowane, to warto jednak rozszerzyć tę kwestię o instrumenty wspierania eksportu. Wydaje się, że w miarę postępu liberalizacji stają się one coraz bardziej zróżnicowane. Przykładem mogą być działania podejmowane w Stanach Zjednoczonych w ramach Ustawy Rolniczej 2002. Rozszerzono w niej programy: dostępu do rynków zagranicznych, wsparcia konkurencji i współpracy międzynarodowej, podwyższono minimum rocznego finansowania programu gwarantowanego kredytu eksportowego oraz rozszerzono program promocji kredytu na nowe rynki. Ponadto wprowadzono odrębne programy pomocy eksportowej w zakresie produktów biotechnologicznych, bezpiecznych zdrowotnie i genetycznie modyfikowa-

⁴¹ Po raz pierwszy w Stanach Zjednoczonych bony żywnościowe wprowadzono tuż przed wybuchem II wojny światowej. Funkcjonowały one do 1943 r. Por. M. Pohorille, *Intervencionizm* [...], s. 118-123.

⁴² Prawo unijne przewiduje dopłaty do konsumpcji mleka, przede wszystkim w szkołach. Szerzej na powyższy temat, por. E. Domańska, *Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich w Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2002, s. 33 i n.

⁴³ Por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 97.

nych⁴⁴. Z kolei w Unii Europejskiej podstawowym instrumentem oddziaływania na eksport produktów rolnych do państw trzecich są dopłaty eksportowe. Ich sens ekonomiczny sprowadza się do wyrównania strat, jakie mogliby ponieść krajowi eksporterzy, sprzedając swoje produkty po niższych cenach występujących na rynku światowym. Tym samym zwiększa się konkurencyjność unijnych producentów. Dopłaty stosowane są do wywozu, m.in. zboża, produktów mleczarskich, wieprzowiny, ryżu, wołowiny i cielęciny, cukru, warzyw i owoców. Ich wysokość ustalana jest na jednakowym poziomie dla wszystkich państw członkowskich. Dopłaty wypłacane są na ogół po wyeksportowaniu towarów. Kontrola administracyjna eksportu odbywa się za pomocą licencji eksportowych.

Kluczową sferą interwencjonizmu w rolnictwie są ceny rolne. Stanowią one ważny składnik nie tylko życia gospodarczego, lecz również politycznego. Poprzez oddziaływanie na ich wysokość kształtuje się zarówno poziom dochodów rolniczych, jak i standard życia konsumentów, wielkość eksportu itp. Cechą charakterystyczną cen rolnych jest ich znaczna niestabilność, w porównaniu z cenami artykułów przemysłowych czy też cenami usług. Zasadniczą przyczyną tej niestabilności jest biologiczny charakter produkcji rolniczej⁴⁵ oraz opóźnienia czasowe pomiędzy decyzją o produkcji a jej realizacją. Ponadto na niestabilność cen wpływa, wyższy niż w innych sektorach gospodarki, poziom konkurencyjności oraz stopień decentralizacji procesu kształtowania cen na szczeblu pierwszego odbiorcy, co jest następstwem istnienia stosunkowo wielu producentów oraz ich dużego rozproszenia.

Od lat 30. minionego wieku obserwuje się ciągły wzrost roli państwa w zakresie kształtowania cen rolnych. Współcześnie, polityka podaży pieniądza, deficyt budżetowy, kursy walutowe, polityka handlowa mają o wiele większe znaczenie w ustalaniu cen rolnych aniżeli kilka lat temu. Ponieważ zasięg wielu rynków rolniczych staje się coraz bardziej międzynarodowy, państwo może mieć zatem wpływ na ceny produktów rolnych poprzez kształtowanie zarówno krajowego popytu, jak i odpowiedniej struktury handlu zagranicznego. Całkiem oczywiste jest więc twierdzenie, że w większości przypadków ceny wielu produktów rolnych nie są wynikiem czystej gry rynkowej. Niezależnie jednak od sposobu kształtowania cen rolnych (wolnorynkowy czy sterowany polityką państwa), ekonomiczne konsekwencje zmian cen mają duże znaczenie dla gospodarki⁴⁶.

Oddziaływanie na ceny rolne ma na celu przede wszystkim wspieranie dochodów producentów rolnych, ważne jest także z punktu widzenia procesu zanikania gospodarstw rolnych w wyniku migracji ludności ze wsi do miast. Ochrona drob-

⁴⁴ Jak podaje F. Tomczak, środki budżetowe wyasygnowane w USA na powyższe cele w 2003 r. wyniosły 6,4 mld USD. Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004, s. 415.

⁴⁵ Biologiczny charakter produkcji rolniczej należy do cech specyficznych rolnictwa i był już szerzej prezentowany w rozdziale pierwszym. Niemniej warto przypomnieć, że chodzi tu przede wszystkim o uzależnienie wielkości produkcji od warunków pogodowych, chorób roślin i zwierząt, inwazji szkodników, to także sezonowość produkcji uzależniona od naturalnych procesów rozwojowych roślin i zwierząt.

⁴⁶ Por. W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 13.

nych gospodarstw rolnych stanowi istotny argument przemawiający za interwencjonizmem cenowym, zwłaszcza w Japonii i Unii Europejskiej. W krajach o deficycie żywności, państwo wpływa na ceny rolne w celu: zmniejszenia stopnia uzależnienia od importu, zachowania wymiennalności walut oraz odizolowania producentów rolnych od wpływu niestabilności cen na rynku międzynarodowym⁴⁷. Celem interwencji państwa w tej sferze jest także ograniczanie niestabilności cen i dochodów. Duże wahania cen są niewątpliwie zjawiskiem niekorzystnym, bowiem prowadzą na ogół do mało efektywnego wykorzystania zasobów zarówno na szczeblu produkcji, jak i przetwórstwa⁴⁸. Celem oddziaływania na ceny rolne jest, również utrzymanie niskiego poziomu wydatków, ponoszonych przez konsumentów na żywność i zwiększenie popytu na żywność oraz rolnicze surowce przemysłowe. W krajach wysoko rozwiniętych, obniżanie lub utrzymywanie cen na określonym poziomie, jest dokonywane na ogół pod presją określonych grup społecznych (związków zawodowych, zrzeszeń konsumentów) ewentualnie w określonych sytuacjach (napiecia polityczne, wzrost inflacji itp.)⁴⁹. Natomiast w krajach rozwijających się jest związane z tzw. polityką urbanizacji i dotyczy przede wszystkim produktów roślinnych⁵⁰.

W procesie kształtowania cen rolnych można wyróżnić pięć zasadniczych mechanizmów, tzn.⁵¹:

1. Negocjacje nieformalne oraz przetargi między jednostkami lub firmami – są prowadzone na ogół w odniesieniu do świeżych owoców, warzyw, w wyniku czego kształtują się ceny wynegocjowane przez zainteresowane podmioty.
2. Wymiana zorganizowana w formie rynków aukcyjnych klasycznych i elektronicznych – ten mechanizm kształtowania cen dotyczy produktów sprzedawanych masowo (np. zbóż, soi, bawełny, niektórych produktów pochodzenia mięsnego) w ramach konkurencyjnych przetargów, bądź też formalnych rynków towarowych.
3. Ustalanie cen na bazie formuł – podstawą tego mechanizmu jest przyjęcie ceny bazowej oraz określonej formy powiązania ceny bazowej z ceną trans-

⁴⁷ Argumenty powyższe były wykorzystywane w powojennej Europie oraz w Japonii. R. Krishna podkreśla, że kraje chronicznie deficytowe mogłyby, za pomocą tzw. pozytywnej polityki cenowej, podejmować próby stymulowania produkcji żywności. Por. R. Krishna, *Agricultural Price Policy and Economic Development*, [w:] H. M. Southworth, B. F. Johnston (red.), *Agricultural Development and Economic Growth*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1967, s. 499.

⁴⁸ Wysokie ceny stanowią na ogół bodziec do rozszerzania działalności produkcyjnej w drodze nowych inwestycji, natomiast ich nagły spadek, wiążący się z utratą rentowności, zmusza do likwidacji części majątku. Poza tym większa stabilność cen w długim czasie zmniejsza warunki niepewności i ułatwia podejmowanie decyzji ekonomicznych.

⁴⁹ Zamrażanie cen niektórych produktów rolnych i nawet dążenie do ich redukcji zaczęło występować także w polityce rolnej Unii Europejskiej, w związku ze strukturalną nadprodukcją oraz problemami budżetowymi WE.

⁵⁰ Przejawem takiej polityki jest obniżanie cen produktów rolnych w stosunku do cen wolnorynkowych, co stanowi przeciwieństwo sposobu ingerowania państwa w krajach uprzemysłowionych. Uwagę na powyższe zjawisko zwrócili: M. D. Bale, E. Lutz, *Price Distortions in Agriculture and their Effects: An International Comparison*, „Journal Agriculture Economics”, nr 63, 1981, s. 8-22, [za:] W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie* [...], s. 264.

⁵¹ Por. W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 199-200.

akcji, która pozwala na korygowanie np. zmian kosztów, ewentualnie innych czynników oddziałujących na popyt i podaż; mechanizm ten może być wykorzystywany do kształtowania cen brojlerów, mleka, czy wołowiny w sprzedaży hurtowej.

4. Przetargi zbiorowe między grupami producentów, pierwszych odbiorców oraz agencji rządowych – mechanizm ten występuje coraz rzadziej, niemniej jednak nadal dotyczy niektórych owoców lub warzyw, niekiedy także płynnego mleka. Jest wyrazem dążenia producentów, czasami państw, do ustalania określonego poziomu cen (minimalnych lub maksymalnych) na produkty będące przedmiotem obrotu międzynarodowego.
5. Decyzje administracyjne podejmowane zarówno przez firmy indywidualne, jak i agencje publiczne – w mechanizmie tym kluczową rolę odgrywa agencja publiczna lub firma upoważniona do ustalania cen. Wprawdzie istotne znaczenie mają klasyczne siły rynku, jednak ostateczna decyzja o utrzymaniu, ewentualnie korekcie ceny, zależy od wskazanej agencji lub firmy.

W. G. Tomek i K. L. Robinson podkreślają, że mechanizmy powyższe powiązane są na ogół z określonymi grupami produktów, niemniej jednak dominujący w odniesieniu do produktów rolnych jest mechanizm administracyjny⁵². Ceny rolne, często nazywane interwencyjnymi, gwarantowanymi lub instytucjonalnymi, ustalane są wówczas na wysokim poziomie, często wyższym niż ceny światowe⁵³. Podobnie jak w USA, ceny rolne obowiązujące w ramach Wspólnej Polityki Rolnej mają charakter cen w znacznym stopniu regulowanych. Oznacza to, że nie kształtują się one swobodnie na rynku, lecz są określane w drodze legislacyjnej, jednakże przy założeniu funkcjonowania praw popytu i podaży⁵⁴. Podkreślić należy, iż przy ustalaniu cen rolnych uwzględniane są, m.in. koszty produkcji, tendencje kształtowania się cen oraz obciążenia budżetu UE.

Oddziaływanie na poziom cen rolnych przybierać może różne formy i metody. Do najczęściej wykorzystywanych w praktyce, z zamiarem podtrzymywania lub podnoszenia cen produktów rolnych, należą⁵⁵:

- minimalne (interwencyjne) ceny skupu;
- system kredytowania zawierający wsparcie rządowe;
- ceny gwarantowane albo kierunkowe (nazywane również cenami docelowymi) realizowane drogą dopłat rządowych;
- bezpośrednie albo pośrednie subsydiowanie eksportu⁵⁶;

⁵² Na przykład ceny świeżych owoców i warzyw są wynikiem negocjacji nieformalnych, natomiast ceny zbóż, soi, bawełny, tytoniu są ustalane w wyniku konkurencyjnych przetargów. Por. W. Tomek, *Kreowanie [...]*, s. 2000.

⁵³ Stąd potrzeba chronienia rynku wewnętrznego przed konkurencją zagraniczną.

⁵⁴ Rozumieć przez to należy, że ceny te są ustalane w nawiązaniu do cen rynkowych, jednak na poziomie od nich wyższym, z uwzględnieniem ich wzrostu o poziom niezbędny do osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej z art. 33 Traktatu Rzymskiego. Por. A. Jurcewicz, A. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka [...]*, s. 79.

⁵⁵ W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie [...]*, s. 264-265.

⁵⁶ Pośrednie subsydiowanie eksportu może być realizowane, np.: poprzez kredyty, zwolnienia od cła, pomoc żywnościową itp.

- ograniczanie podaży⁵⁷;
- różne ceny lub programy zmian w podaży, regulowane rozporządzeniami izb handlowych;
- subwencjonowanie krajowej żywności i/lub programy dystrybucji żywności;
- instrumenty protekcjonizmu handlowego (system opłat celnych, zmiennych stóp podatkowych, kwot importowych i innych ograniczeń ilościowych importu).

Z kolei w celu utrzymania niskiego poziomu cen stosuje się, takie instrumenty jak: limity cenowe (niejednokrotnie wspierane racjonowaniem), rozluźnienie kontroli importu, uwolnienie rezerw rządowych czy też ograniczenie eksportu.

Znamienną cechą oddziaływania państwa na sferę cen rolnych jest systematyczne zmniejszanie udziału metod bezpośrednich na rzecz metod pośrednich. Wynika to z potrzeby urealnienia warunków funkcjonowania podmiotów, działających w rolnictwie i jego otoczeniu⁵⁸.

Kolejną sferą regulacji państwa, obok oddziaływania na podaż, popyt i ceny produktów rolnych, są dochody rolnicze. Stanowią one swoiste wynagrodzenie pracy producenta rolnego (i jego rodziny) oraz zaangażowanych przez niego pozostałych czynników produkcji, a zwłaszcza ziemi i kapitału. Dochodom rolniczym przypisuje się dwie specyficzne funkcje, tzn. funkcję produkcyjną oraz funkcję konsumpcyjną. Oznacza to, że dochody wpływają na zdolności produkcyjne i rozwojowe gospodarstw oraz na poziom dobrobytu rodziny rolniczej. Poziom dochodów dyspozycyjnych zależy od wielu czynników⁵⁹. Zaprezentowano je na schemacie 2.1.

Wśród czynników, decydujących o poziomie dochodu dyspozycyjnego, należy wymienić przede wszystkim poziom dochodu gospodarstwa rolniczego, na który składają się dochody rolnicze i dochody spoza gospodarstwa oraz poziom obciążeń podatkowych i paropodatkowych, będący konsekwencją przyjętej wobec rolnictwa polityki fiskalnej. Dochód dyspozycyjny jest podstawą konsumpcji rodzin rolniczych, która uzupełniona o wartości wynikające z ogólnego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego bezpośredniego otoczenia gospodarstwa, określanego jako środowisko socjalne i materialne, decyduje o dobrobycie i jakości życia ludności rolniczej.

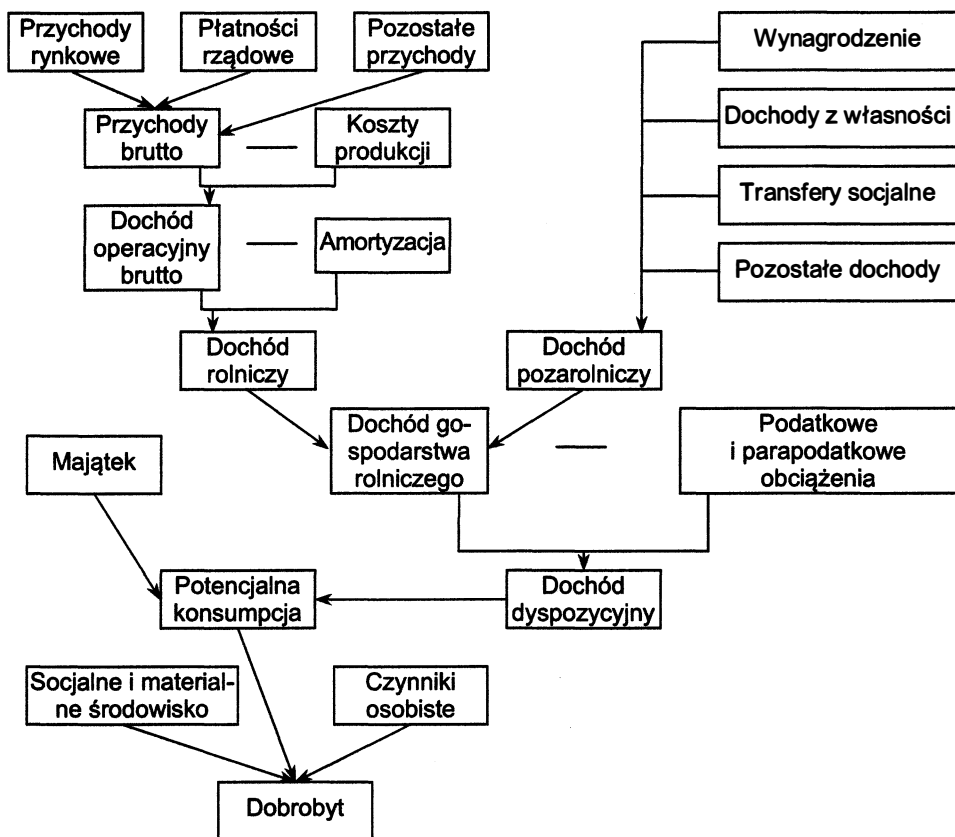
⁵⁷ Metody ograniczania podaży były już prezentowane. Zalicza się do nich: limity obszarowe, kwoty produkcji, programy odłogowania i wykupu ziemi, programy zalesiania itp.

⁵⁸ Szerzej problem ten zostanie zaprezentowany w rozdziale siódmym.

⁵⁹ Dochód dyspozycyjny jest kategorią szerszą niż dochód rolniczy. Współcześnie dochód rolniczy jest częścią dochodów gospodarstw chłopskich i uzupełniany jest przez dochody spoza gospodarstwa, takie jak: wynagrodzenia z pracy poza gospodarstwem czy transfery socjalne.

Schemat 2.1.

Tworzenie i podział dochodu w gospodarstwie rodzinnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Farm Household Income: Towards Better Informed Policies*, [w:] OECD Observer, October 2004.

Cechą specyficzną rozwoju rolnictwa jest swoisty paradoks, który jak słusznie podkreśla A. Woś polega na tym: „że ogromny postęp w dziedzinie technologii wytwarzania i zarządzania nie tylko nie rozwiązał problemu dochodów farmerów, ale nawet go pogłębił”⁶⁰. Wzrost produkcji osiągnięty, dzięki postępowi technologicznemu i biologicznemu, napotyka na barierę popytu (zarówno wewnętrznego, jak i zagranicznego). Występujące na rynku nadwyżki produktów rolnych wywierają wpływ na ceny otrzymywane przez rolników, a tym samym na ich dochody.

Kluczowe znaczenie w kształtowaniu dochodów rolniczych mają nie tylko ceny produktów rolnych, lecz także ceny środków do produkcji rolnej. Stosunek tych cen, nazywany „nożycami cen”, określa opłacalność produkcji rolnej. Ich

⁶⁰ Por. A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 127.

rozwieranie się oznacza pogarszanie warunków opłacalności, natomiast zwieranie – poprawę.

Dochody rolnicze są na ogół niższe niż dochody uzyskiwane w innych sektorach gospodarki. Kwestię tę wyjaśnia się najczęściej niską wydajnością pracy w rolnictwie. Mało wydajna praca nie powinna być wysoko wynagradzana. Takie wyjaśnienia (w kategoriach mikroekonomicznych) nie uwzględniają jednak problemów makroekonomicznych, a zwłaszcza usytuowania rolnictwa w całej gospodarce i deprecjonowania tego sektora, wyrażającego się w mechanizmach pierwotnego podziału wartości dodanej. Ta szczególna zawodność rynku stanowi jedną z ważniejszych przyczyn oddziaływania państwa na sferę dochodów rolniczych. Oddziaływanie takie nazywa się często mianem polityki dochodowej, a jej celem jest oczywiście ochrona dochodów ludności rolniczej.

Instrumentarium polityki dochodowej jest bardzo obszerne. Można bez zbytnich uproszczeń stwierdzić, iż wszystkie omówione dotychczas metody wykorzystywane w oddziaływaniu na: politykę handlową w zakresie produktów rolnych, produkcję rolną, popyt na artykuły rolne oraz ceny rolne, wpływają pośrednio lub bezpośrednio na dochody rolników. Są to zatem instrumenty:

- ochrony rynku rolnego i żywnościowego – cła i podatki importowe, opłaty wyrównawcze⁶¹, ograniczenia fitosanitarne;
- wspierania eksportu – subwencje eksportowe;
- stymulowania popytu wewnętrznego – bony żywnościowe, subsydiowanie przetwórstwa;
- oddziaływania na produkcję rolną – skup interwencyjne, zapasy rządowe, programy produkcyjne, ograniczanie powierzchni zasiewów, kwoty produkcyjne, zalesianie gruntów rolnych, upowszechnianie programów ekologicznych;
- oddziaływania na ceny – podtrzymywanie cen rolnych, ustalanie cen gwarantowanych itp.

Coraz powszechniejszą metodą ochrony dochodów rolniczych stają się dopłaty bezpośrednie, dzięki czemu nie wpływa się na rynkowe ceny produktów⁶². W Stanach Zjednoczonych występują trzy rodzaje dopłat bezpośrednich, tzn. dopłaty wyrównawcze, wspierające oraz pomoc losowa. Pierwsze dwa rodzaje dopłat stanowią różnicę pomiędzy cenami rynkowymi otrzymywanymi przez farmerów, a ustalonymi przez rząd, cenami docelowymi lub cenami pomocy rządowej dla farmerów. Natomiast pomoc losowa występuje w sytuacji dużych strat w produkcji, będących konsekwencją klęsk żywiołowych⁶³. W Unii Europejskiej dopłaty bezpośrednie wprowadzono w 1992 r. w ramach reformy WPR Raya Mac Sharry'ego i miały one

⁶¹ Opłaty wyrównawcze występowały do 1995 r. W tym roku, w krajach członkowskich WTO poddano je taryfikacji.

⁶² Potwierdzeniem powyższej tezy są dane, według których w Unii Europejskiej w 1991 r. 90% wydatków rolnych przeznaczano na dopłaty w eksporcie i interwencji na rynku wewnętrznym, natomiast w 2001 r. około 70% tych wydatków stanowiły dopłaty bezpośrednie. Szerzej: W. Guba, W. Pi-skorz, *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, UKiE, Warszawa 2002, s. 21.

⁶³ Por. F. Tomczak, *O d rolnictwa do [...]*, s. 287.

rekompensować rolnikom spadek ich dochodów spowodowanych znaczną obniżką cen gwarantowanych. Dopłaty bezpośrednie są instrumentem wywołującym liczne kontrowersje. W szerszym zakresie mechanizm dopłat oraz skutki, jakie dopłaty wywołują, zostanie przedstawiony w rozdziale siódmym.

2.2.3.3. Wspieranie infrastruktury rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich

Produkcja rolna, mając charakter przestrzenny, jest ściśle związana z obszarami wiejskimi. Pomimo sporów definicyjnych, na ogół przyjmuje się administracyjny aspekt ujęcia, zgodnie z którym pod pojęciem obszarów wiejskich rozumie się obszary poza granicami administracyjnymi miast⁶⁴. Obszary wiejskie wykazują znaczne przestrzenne zróżnicowanie. Jest ono konsekwencją przeobrażeń wsi, a zwłaszcza takich jej elementów jak: struktura społeczno-ekonomiczna, struktura zawodowa ludności, więzi i stosunki społeczne, liczebność osad wiejskich, ich zagęszczenie, formy zabudowy, kształt i funkcje osiedli. Innymi słowy, zróżnicowanie obszarów wiejskich jest skutkiem procesów społecznych, demograficznych, ekonomicznych i przestrzennych, jakie dokonują się na tych obszarach. Dokonują się one pod wpływem takich czynników, jak: uwarunkowania historyczne, przestrzenne ułożenie względem ośrodków określanymi mianem „centrum”, efektów tzw. renty położenia oraz efektów programów regionalnych lub subregionalnych podejmowanych w pewnych okresach⁶⁵.

Dominującą funkcją obszarów wiejskich była i na wielu obszarach nadal jeszcze jest – funkcja rolnicza. Zatem to ona w istotny sposób kształtuje jakość życia ludności zamieszkującej te obszary, ponieważ monofunkcyjność oznacza jeden strumień dochodów (w tym przypadku dochodów rolniczych). Niski poziom wynagrodzenia za pracę w rolnictwie skutkuje na ogół niskim poziomem inwestycji i konsumpcji ludności wiejskiej. Niejednokrotnie z tego powodu obszary wiejskie mają charakter obszarów problemowych i peryferyjnych.

Szansy aktywizacji społeczno-ekonomicznej, zaniedbanych obszarów wiejskich, upatruje się w koncepcji ich wielofunkcyjnego rozwoju. Koncepcja ta, w szerszym ujęciu, zakłada przejmowanie przez tradycyjną wieś nowych funkcji. W ujęciu węższym, wielofunkcyjność rozumiana jest jako tworzenie nowych miejsc pracy poza rolnictwem, bowiem o ile dla rozwoju monofunkcyjnego jest charakterystyczny jeden strumień dochodów ludności wiejskiej, to rozwój wielofunkcyjny oznacza istnienie dwóch strumieni, czyli dochodów z działalności rolniczej oraz dochodów z działalności pozarolniczej⁶⁶.

⁶⁴ Szerzej problematykę definiowania obszarów wiejskich podejmuje A. Czarnecki, *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*, [w:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR, Warszawa 2005, s. 234-239.

⁶⁵ A. Rosner, *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] A. Rosner (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian* [...], s. 284.

⁶⁶ Szerzej R. Przygodzka, *Polityka wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] B. Kozuch (red.), *Polska polityka rolna 1944-94. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok 1994, s. 147. Por. także M. Adamowicz, *Wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawa przewartościowań w polityce rolnej*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4(125), 2004, s. 9-30.

Pojęcie wielofunkcyjności może odnosić się nie tylko do obszarów wiejskich, lecz również do rolnictwa. Oznacza wówczas kreowanie dodatkowych źródeł dochodów przy wykorzystaniu rolnego warsztatu produkcyjnego. Zatem wielofunkcyjne gospodarstwo to takie, które poza produkcją rolną realizuje także inne funkcje, a mianowicie: przetwórczą, handlową, turystyczną itp. Zgodnie z definicją przyjętą przez Komitet Ministrów Rolnictwa OECD w 1998 r.: „rolnictwo jest wielofunkcyjne wtedy, gdy pełni jedną lub więcej funkcji poza produkcją żywności i surowców dla przemysłu. Poza swoją pierwotną funkcją, rolnicza działalność może również kształtować krajobraz, dostarczać korzyści dla środowiska przyrodniczego (np. ochronę ziemi), zachować bioróżnorodność, umożliwić zrównoważone zarządzanie odnawialnymi zasobami bogactw naturalnych, i jednocześnie przyczynić się do aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich”⁶⁷.

We wdrażaniu koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, podstawowym kierunkiem działania jest wspieranie rozwoju przedsiębiorczości. Dominuje pogląd, iż przedsiębiorczość na obszarach wiejskich powinna rozwijać się w oparciu o prywatną inicjatywę i prywatny kapitał. Jednakże pewne dziedziny wymagają polityki interwencyjnej państwa, głównie za pomocą wsparcia kapitałowego. Taką dziedziną jest poprawa i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej, która może stać się motorem rozwoju gospodarczego danego terenu⁶⁸. Rozbudowa infrastruktury technicznej, zwłaszcza w zakresie zaopatrzenia w wodę, gospodarki ściekowej, budowy dróg, telekomunikacji itp., sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości i jednocześnie podnosi warunki bytowe społeczności lokalnych. Zatem dla rozwoju obszarów wiejskich ważne znaczenie ma, jak to określa A. Rosner: „dostępność i wyposażenie”⁶⁹.

W kreowaniu postaw przedsiębiorczych, szczególną rolę przypisuje się też systemowi edukacji oraz doradztwu. Doświadczenia wielu krajów wskazują na znaczny wpływ podnoszenia jakości zasobów ludzkich we wzroście aktywizacji społeczno-zawodowej i gospodarczej obszarów wiejskich⁷⁰.

O ważności problematyki rozwoju obszarów wiejskich może świadczyć fakt ewolucyjnego przeobrażania polityki rolnej w politykę wspierania obszarów wiej-

⁶⁷ Por. B. De Vries, *Multifunctional Agriculture in the International Context: A Review. The Land Stewardship Project*, OECD 2000, s. 4.

⁶⁸ Tezę powyższą potwierdzają wyniki badań wielu autorów, m.in.: K. Duczkowska-Małysz (red.), *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej*, PAN IRWiR, Warszawa 1993; K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński (red.), *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich*, SGGW, Warszawa 1994; M. Kłodziński, J. Okuniewski (red.) *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych*, PAN IRWiR, Warszawa 1993; A. Mickiewicz, *Przedsiębiorczość mieszkańców wsi w procesie rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Kozuch (red.), *Rozwój obszarów wiejskich. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2002.

⁶⁹ Por. A. Rosner, *Zróżnicowanie przestrzenne* [...], s. 283.

⁷⁰ Szczególnym przykładem jest Japonia. Już w latach 50. minionego wieku podjęto w tym kraju działania w zakresie zwiększenia poziomu edukacji zwłaszcza ludności wiejskiej, określane mianem rewolucji oświatowej. Wraz ze wzrostem poziomu modernizacji rolnictwa, wydajności pracy, dwuzawodowości japońskich rolników, rozwoju przemysłu na obszarach wiejskich, japońska wieś stała się kuźnią nowoczesnej kadry przemysłowej. Por. F. Tomczak, *Współczesna wieś i rolnictwo: przykład Japonii*, SGGW, Warszawa 1992 oraz F. Tomczak, *Japonia. Wieś – rolnictwo – agrobiznes*, SGH, Warszawa 1997.

skich, jakie ma miejsce np. w krajach Unii Europejskiej⁷¹. Przeobrażenie to wiąże się z rozszerzeniem zakresu celów, stawianych oddziaływaniu państwa na rolnictwo. Obok tradycyjnego celu, jakim jest wspieranie odpowiedniego poziomu dochodów rolniczych, pojawiły się nowe cele, wśród których można wyróżnić, m.in.: rozwój infrastruktury wiejskiej, tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na wsi, rozwój edukacji i kultury, ochronę środowiska naturalnego itp. Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich znalazło wyraz we wspieraniu rozwoju i niezbędnych dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych, regionach peryferyjnych oraz słabo zaludnionych.

Oddziaływanie państwa, uwzględniające powyższe cele, odbywa się przy wykorzystaniu szerokiego zestawu metod i instrumentów. Dzieli się je na następujące grupy: inwestycje w gospodarstwach rolnych, wsparcie rozwoju zasobów ludzkich, system wcześniejszych emerytur (renty strukturalne), wsparcie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych oraz na obszarach podlegających szczególnej ochronie, programy rolno-środowiskowe, wsparcie przetwórstwa i zbytu produktów rolnych, zalesienia, wsparcie dostosowania i rozwój obszarów wiejskich⁷².

Zbliżony do europejskiego, kierunek zmian oddziaływania państwa na rolnictwo i obszary wiejskie, można zaobserwować w Stanach Zjednoczonych i kilku innych krajach wysoko rozwiniętych. Kierunek ten wiąże się ze wzmocnieniem mechanizmu rynkowego w funkcjonowaniu rolnictwa (redukowanie bezpośredniej interwencji rolnej) oraz ze zwiększeniem aktywności państwa w zakresie polityki strukturalnej i regionalnej. Przykładem spektakularnego programu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ochrony środowiska może być *The Conservation Reserve Program*, ustanowiony w 1988 r. Dotyczy on ochrony ziemi przed erozją, ochrony wody i obszarów naturalnych. W realizacji tego programu szczególną rolę przypisuje się farmerom i hodowcom, którzy dobrowolnie wprowadzają zabiegi konserwacyjne i ochronne. Ponadto w ramach programu, prowadzi się zalesienia, podejmuje działania w zakresie ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami chemicznymi, realizuje się programy poprawy jakości wody i prowadzi racjonalną gospodarkę wodną⁷³.

Zwiększenie aktywności państwa w sferze polityki rozwoju obszarów wiejskich jest przede wszystkim konsekwencją negatywnych doświadczeń, wynikających z realizacji tradycyjnych form oddziaływania państwa na rolnictwo, prowadzących, m.in. do nadprodukcji żywności, deformacji cen rolnych oraz ogromnych obciążeń bu-

⁷¹ Przekształcanie polityki rolnej w politykę rozwoju obszarów wiejskich dokonuje się poprzez przenikanie i łączenie polityki rolnej z polityką strukturalną. Potrzeba reformy wynikała, m.in. z dążenia do zbudowania wielofunkcyjnego i konkurencyjnego rolnictwa, gwarantującego pomyślną przyszłość i rozwój regionów wiejskich. W takim układzie rolnictwo ma do wypełnienia dwie funkcje, a mianowicie: produkcyjną, polegającą na zapewnieniu bezpiecznej i najwyższej jakości żywności oraz ochronną, polegającą na ochronie środowiska, krajobrazu, dziedzictwa kulturowego wsi oraz zabezpieczeniu odpowiednich warunków chowu i traktowania zwierząt. Szerzej o tym w następnym punkcie niniejszego rozdziału.

⁷² Zgodnie z propozycjami reform Wspólnej Polityki Rolnej UE dotyczącymi kolejnego okresu programowania, czyli latami 2007-2013, liczba instrumentów nakierowanych na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich ulegnie zwiększeniu.

⁷³ Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do [...]*, s. 298.

dżetowych. Jest także skutkiem liberalizacji handlu światowego, a zwłaszcza dążenia krajów członkowskich WTO do zmniejszenia poziomu barier celnych oraz zakresu wspierania cen i dochodów w rolnictwie.

2.3. Ewolucja polityki rolnej

Polityka rolna każdego kraju, jak zaznaczono wcześniej, jest wypadkową zarówno ogólnej polityki ekonomicznej, uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych rozwoju rolnictwa, jak makro- i mikroekonomicznych niesprawności rynku. W niektórych krajach, jako przesłankę realizowania tej polityki, wskazuje się na specyfikę sektora rolnego i jego znaczenie w gospodarce. Ponieważ znaczenie to w miarę upływu czasu podlegało istotnym zmianom, stąd też i ewoluowała polityka rolna. O ile w większości krajów początkowo jej celem był wzrost poziomu produkcji rolnej, o tyle wraz z pojawieniem się problemu nadprodukcji, cele polityki rolnej przesunięto w kierunku wspierania dochodów rolniczych, a współcześnie – stymulowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Klasycznym przykładem takiej ewolucji może być polityka rolna Unii Europejskiej czy Stanów Zjednoczonych. Ewolucja polskiej polityki rolnej okresu transformacji jest raczej wynikiem „dostosowania” do oczekiwań płynących ze strony otoczenia międzynarodowego, a zwłaszcza postulatów Banku Światowego czy wymagań Unii Europejskiej.

Ponieważ zarówno Stany Zjednoczone, Unia Europejska jak i Polska są członkami Organizacji ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), ich polityka rolna powinna uwzględniać wytyczne tej organizacji. W 1998 r. ministrowie rolnictwa krajów członkowskich OECD przyjęli zasady polityki rolnej, oparte wprawdzie na głównych założeniach zatwierdzonych w 1987 r., jednak uwzględniających szereg istotnych zmian wynikających zwłaszcza z sytuacji międzynarodowej. Wśród tych zasad należy wymienić⁷⁴:

- kontynuację reform polityki rolnej zgodnie z art. 20 postanowień Rundy Urugwajskiej, których celem jest większa liberalizacja handlu i zwiększenie roli rynku w oddziaływaniu na rolnictwo w poszczególnych krajach i międzynarodowej polityce;
- zwrócenie większej uwagi na pozataryfowe ograniczenia w handlu, zwłaszcza dobrowolne ograniczenia eksportu i kredyty eksportowe i ich powolna eliminacja;
- wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego świata;
- wdrażanie instrumentów, które zwiększą wrażliwość producentów rolnych na sygnały rynkowe;
- wspieranie przemian strukturalnych w rolnictwie i sektorze rolno-spożywczym;
- zwiększanie udziału sektora spożywczego w kształtowaniu wiejskiej gospodarki;

⁷⁴ *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, OECD 2005, s. 59.

- zwiększenie działań w kierunku ochrony środowiska i zrównoważonego zarządzania surowcami naturalnymi w rolnictwie;
- zwiększenie działań nakierowanych na konsumenta;
- stymulowanie wzrostu innowacji, wzrostu ekonomicznej efektywności i zrównoważonego rozwoju gospodarki żywnościowej;
- stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa.

Obok zasad, wypracowano także kryteria polityki rolnej, które powinny znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w narodowym, lecz międzynarodowym kontekście. Zgodnie z nimi polityka rolna powinna być⁷⁵:

- *transparentna* – mająca jasno określone cele, koszty, korzyści i beneficjentów;
- *ukierunkowana* – nastawiona na osiągnięcie konkretnych rezultatów;
- *racjonalna* – określająca środki pod kątem osiągnięcia tych rezultatów;
- *elastyczna* – uwzględniająca zróżnicowane sytuacje i wraz z nimi dokonująca zmian w celach i priorytetach oraz okresach niezbędnych do osiągnięcia określonych rezultatów;
- *sprawiedliwa* – uwzględniająca skutki dystrybucji środków pomiędzy sektorami, producentami rolnymi i regionami.

Aby lepiej zrozumieć główne założenia polityki rolnej krajów poddanych analizie, tzn. Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Polski⁷⁶, zaprezentowane zostaną ogólne informacje o rolnictwie tych krajów. Podkreślić przy tym należy, iż rolnictwo w wymienionych krajach znajduje się na różnych etapach rozwoju gospodarczego. Wg modelu opisanego przez F. Tomczaka i zaprezentowanego w rozdziale pierwszym, najbardziej zaawansowany etap, tzn. gospodarstwa agrobiznesowego, charakterystyczny jest dla rolnictwa Stanów Zjednoczonych, model farmy rodzinnej dominuje w krajach Unii Europejskiej, natomiast polskie rolnictwo opiera się na modelu gospodarstwa rodzinnego.

2.3.1. Rolnictwo Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Polski

Jedną z istotnych przesłanek wysokiej konkurencyjności rolnictwa Stanów Zjednoczonych są szczególnie korzystne warunki klimatyczne i glebowe. Powierzchnia użytków rolnych wynosi około 170 mln ha i ulega systematycznemu zmniejszaniu na skutek wdrażania programów odłogowania (wyłączenia z użytkowania). Podstawową jednostką ekonomiczną rolnictwa są farmy, które zamieszkuje około 8 mln osób, czyli 2,9% ogółu mieszkańców, przy czym rolnictwo jest źródłem dochodów dla około 3 mln osób (1,2% ogółu zatrudnionych). Do osób zatrudnionych w rolnictwie zalicza się zarówno właściciele farm bądź osoby prowadzące farmy i ich rodziny, jak również najemną siłę roboczą, której udział powoli, aczkolwiek syste-

⁷⁵ *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, OECD 2005, s. 60.

⁷⁶ Oczywiście od roku 2004, stając się krajem członkowskim Unii Europejskiej, Polska akceptuje wytyczne Wspólnej Polityki Rolnej.

matycznie się zwiększa⁷⁷. Zjawisko powyższe jest konsekwencją procesu koncentracji w rolnictwie. Potwierdzeniem tego jest kurczenie się liczby farm, których w 1950 r. było 5,6 mln, natomiast pięćdziesiąt lat później – około 2 mln⁷⁸, przy jednoczesnym wzroście ich przeciętnej powierzchni z około 150 do prawie 500 akrów (odpowiednio z 60,7 ha do 202,4 ha). Warto, w tym miejscu, podkreślić prawidłowość zmniejszania się liczby farm małych i średnich oraz zwiększania farm największych. Podobnie systematycznie wzrastało techniczne wyposażenie farm, które w 1950 r. wynosiło 65 USD na jeden akr, natomiast w 1999 r. – 943 USD. Ponadto proces koncentracji można wyrazić wielkością produkcji towarowej, której ponad połowę obecnie wytwarza zaledwie 1,6% ogółu farm.

Rolnictwo amerykańskie wytwarza około 0,7% PKB, co stanowiło w 2001 r. 73,8 mld USD. Produkcję towarową charakteryzuje prawie równy udział produkcji zwierzęcej i roślinnej. W produkcji zwierzęcej dominuje produkcja bydła mlecznego, wieprzowiny i drobiu. Natomiast produkcja roślinna bazuje, przede wszystkim na uprawie kukurydzy, pszenicy i soi. Cechą charakterystyczną jest systematyczny wzrost produktywności rolnictwa, który od lat 50. ubiegłego wieku dokonywał się w tempie 1,8% rocznie.

Do najważniejszych problemów współczesnego rolnictwa Stanów Zjednoczonych zalicza się nadprodukcję, która jest źródłem takich zjawisk, jak: redukcja liczby farm, wzrost i stabilizacja zadłużenia, pogłębianie dysproporcji rozwojowych pomiędzy farmami i pauperyzacja części z nich. Ponadto jako problem traktuje się rosnącą zależność od kapitałochłonnych metod produkcji oraz nadmierną intensyfikację procesów produkcyjnych, które zwiększają zakres zagrożeń środowiskowych⁷⁹.

Rolnictwo Unii Europejskiej nie ma jednorodnego charakteru, bowiem jest ono wypadkową potencjału produkcyjnego oraz wskaźników ekonomicznych rolnictwa jej krajów członkowskich. Powierzchnia użytków rolnych wynosiła w UE (przed rozszerzeniem w 2004 r.) 131,6 mln ha, co stanowiło około 42% ogólnej powierzchni. Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, tak w rolnictwie europejskim, systematycznie zmniejsza się liczba gospodarstw rolnych przy jednoczesnym wzroście ich powierzchni, przy czym nieporównywalna jest skala obu zjawisk, co jest konsekwencją historycznej ewolucji rolnictwa, a zwłaszcza rozdrobnienia agrarnego. W 2002 r. liczba gospodarstw wyniosła 8,2 mln, natomiast przeciętna powierzchnia gospodarstwa – 16,07 ha⁸⁰, przy czym największe obszarowo gospodarstwa występują w Wielkiej Brytanii (około 70 ha), a najmniejsze we Włoszech i Grecji. W strukturze agrarnej dominowały gospodarstwa do 5 ha, a ich udział wynosił

⁷⁷ W 1950 r. udział najmniej siły roboczej wśród zatrudnionych w rolnictwie kształtował się na poziomie około 23%, natomiast w latach 80. minionego wieku wynosił już 38%. Zjawisko powyższe określa się mianem substytucji pracy własnej pracą najemną. Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa* [...], s. 43.

⁷⁸ Wbrew przewidywaniom dalszego spadku, liczba farm pod koniec XX wieku (od połowy lat 90.) zatrzymała się na podanym poziomie, co wskazuje na wejście rolnictwa w fazę dłuższej stabilizacji. Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004, s. 163.

⁷⁹ Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa* [...], s. 46-62.

⁸⁰ Dane *European Commission*, Directorate General for Agriculture, July 2002.

56%. Ponad dwukrotnie mniejszy był udział gospodarstw o powierzchni przekraczającej 20 ha, przy czym wskaźnik ten najniższy poziom osiągnął w Grecji, Włoszech i Portugalii.

Pracujący w rolnictwie stanowili 4,5% ogółu zatrudnionych, a udział rolnictwa w tworzeniu PKB w 2002 r. wyniósł 1,8%. Dominującym kierunkiem produkcji rolnej w latach 90. była produkcja zwierzęca, a zwłaszcza produkcja wieprzowiny, mleka i wołowiny. Jej udział w produkcji towarowej wyniósł przeciętnie około 50%. Ponad 35% stanowiła produkcja roślinna, z czego największy udział przypadł na zboża (pszenicę), warzywa i winną latorość⁸¹.

Generalnie, rolnictwo UE cechuje się wysoką produktywnością zarówno w odniesieniu do jednostki ziemi, jak i jednostki pracy. Produktywność tą osiągnięto, dzięki znacznej intensyfikacji procesów produkcyjnych, a zwłaszcza znacznym nakładom kapitałowym.

Te podstawowe charakterystyki rolnictwa Unii Europejskiej uległy istotnym zmianom po rozszerzeniu Unii o nowe kraje członkowskie w maju 2004 r. Powierzchnia użytków rolnych zwiększyła się o 38,3 mln ha, czyli prawie o 30%. O 50% wzrosła liczba gospodarstw. Istotnie zwiększyło się także znaczenie rolnictwa w unijnej gospodarce, bowiem udział rolnictwa nowych krajów członkowskich w zatrudnieniu wyniósł 18%, a w tworzeniu PKB – 4,5%⁸². Zatem wraz z akcesją, Europa stała się bardziej rolnicza i także bardziej zróżnicowana przede wszystkim pod względem poziomów rozwoju gospodarczego. Stworzyło to obok już istniejących (problem nadprodukcji, wysokie koszty wspólnej polityki rolnej, zróżnicowanie regionalne) nowe wyzwania, którym ma sprostać polityka rolna. Nieco inne wyzwania dotyczą także krajów nowo wstępujących, m.in. i Polski. Oznaczają one bowiem konieczność ograniczenia produkcji rolnej, konieczność dostosowania struktury asortymentowej oraz konieczność sprostania wysokim standardom efektywnościowym rolnictwa unijnego.

Rolnictwo w Polsce dysponuje znacznym potencjałem zasobów ziemi, które obejmują 18,8 mln ha, stanowiąc 59% powierzchni kraju. Ponad ¾ tego obszaru to grunty orne, a ponad 16% – łąki i pastwiska. Przy tak znacznych zasobach ziemi, istotnym problemem jest jej podział pomiędzy gospodarstwa. Według Powszechnego Spisu Rolnego (PSR) z 2002 r. odnotowano 1956,1 tys. indywidualnych gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha. Wobec powyższego, przeciętna powierzchnia takiego gospodarstwa wynosiła 8,4 ha (zatem znacznie odbiega od przeciętnego gospodarstwa w UE czy w USA)⁸³. Największy udział w strukturze gospodarstw, wynoszący 26,4%, mają gospodarstwa o powierzchni od 1-2 ha. Na-

⁸¹ The *Agricultural Situation in the European Union*, 1999 Report, Brussels-Luxemburg 2000.

⁸² Por. D. Czykier-Wierzbza, *Rolnictwo w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005, s. 70.

⁸³ Jeśli uwzględnimy dodatkowo gospodarstwa o powierzchni poniżej 1 ha, wówczas przeciętny obszar gospodarstwa wyniesie 5,7 ha. Zróżnicowanie powyższe jest konsekwencją braku jednolitej definicji gospodarstwa rolnego, na co zwraca uwagę, m.in. I. Czaja-Hliniak, *Status podatkowy gospodarstwa rolnego*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 332 oraz G. Liszewski, *Reforma podatku rolnego*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system [...]*, s. 341-342.

tomiast udział gospodarstw przekraczających 20 ha UR wynosi zaledwie 5,9%, przy czym użytkują one 34,7% ogółu UR. Podkreślić należy, iż wielkości te są znaczne zróżnicowane regionalnie.

Aczkolwiek w literaturze często podkreśla się, że problemem polskiego rolnictwa jest rozdrobniona struktura agrarna, wydaje się, iż nie należy tego fetyszyzować. Ważniejsza jest ich aktywność ekonomiczna. Okazuje się bowiem, że wśród gospodarstw około 333 tys. w ogóle nie zajmuje się produkcją rolną, w 585 tys. dochód z gospodarstwa rolnego stanowi ponad połowę dochodu rodziny, z rynkiem powiązanych jest zaś 914 tys.

Chociaż udział polskiego rolnictwa w tworzeniu PKB w ciągu lat 90. systematycznie się zmniejszał (w 2002 r. wynosił około 3%, podczas gdy w 1989 r. – 12,9%), to ciągle jeszcze rolnictwo jest źródłem dochodów dla znacznej liczby mieszkańców wsi. Według badań aktywności ekonomicznej ludności w 2001 r. rolnictwo, łowiectwo i rybołówstwo zatrudniało 2,7 mln osób, czyli 19% ogółu pracujących⁸⁴. Natomiast według wyników Narodowego Spisu Powszechnego i PSR z 2002 r., liczba osób pracujących głównie w rolnictwie wyniosła 2192,9 tys. osób, co stanowiło 16,5% ogólnej liczby pracujących. Zatrudnionych w rolnictwie charakteryzuje, przede wszystkim relatywnie niższy poziom wykształcenia, będący barierą aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich, ale jednocześnie względnie korzystna struktura wieku ludności rolniczej, która stanowi szansę na zwiększenie dynamiki przemian strukturalnych w rolnictwie.

Istotnym problemem polskiego rolnictwa jest niski poziom wartości majątku trwałego oraz znaczny stopień jego zużycia. W latach 90. minionego wieku dynamika zmian wartości brutto środków trwałych kształtowała się poniżej 100, co oznacza, że roczne tempo przyrostu tej wartości wyniosło zero, a w rzeczywistości zmniejszyły się zasoby środków trwałych⁸⁵. Natomiast stopień zużycia majątku trwałego pod koniec lat 90. osiągnął poziom około 65%. Podobnie niski jest poziom wyposażenia gospodarstw w środki obrotowe. Przykładem może być chociażby dynamika zużycia nawozów sztucznych, która – jak się podkreśla – nie osiągnęła dotychczas poziomu z lat 80. ubiegłego wieku⁸⁶. Wskaźniki powyższe są konsekwencją ograniczenia aktywności inwestycyjnej polskich rolników, a ta z kolei jest skutkiem relatywnie niskich dochodów uzyskiwanych z działalności rolniczej.

Kluczowym kierunkiem produkcji rolnej jest produkcja zwierzęca, która przeciętnie w latach 90. kształtowała się na poziomie przekraczającym 60%. W produk-

⁸⁴ Nie ma wśród badaczy pełnej zgody, co do liczby zatrudnionych w rolnictwie, która ma istotne znaczenie związane z obliczaniem wskaźników produktywności odnoszonych na jednego zatrudnionego. Podkreślają to, m.in. A. Woś, *Udział rolnictwa w tworzeniu produktu społecznego i zatrudnienie rolnicze*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 2000, s. 3; W. Michna, *Bezrobocie na wsi i możliwości jego ograniczenia*, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 20-25.

⁸⁵ Dla porównania można dodać, iż wartość brutto środków trwałych w całej gospodarce narodowej zwiększyła się w analogicznym okresie o 25,2%. Rocznik Statystyczny 2000, GUS, Warszawa 2001, s. 510.

⁸⁶ Relatywnie niski stopień zużycia nawozów sztucznych jest traktowany powszechnie jako atut polskiego rolnictwa. W Stanach Zjednoczonych czy Unii Europejskiej zmniejszenie intensywności produkcji jest stymulowane za pomocą różnorodnych programów rolno-środowiskowych.

cji tej dominuje wieprzowina, mleko i wołowina z cielęciną. Produkcja roślinna opiera się przede wszystkim na uprawie zbóż, okopowych (zwłaszcza ziemniaków i buraków cukrowych) oraz owoców i warzyw. Podkreślić jednak należy stosunkowo niską wydajność tej produkcji.

Wypadkową potencjału wytwórczego oraz wielkości produkcji są wskaźniki chłonności oraz efektywności wykorzystania zasobów. Jak słusznie podkreślają badacze zjawiska – A. Czyżewski i A. Hennisz-Matuszczak, miary te: „[...] nie upoważniają do wysuwania pozytywnych wniosków dotyczących skutków transformacji gospodarczej dla polskiego rolnictwa. O ile w sektorach nierolniczych efektywność wykorzystania posiadanych zasobów zwiększa się, a tym samym zasobochłonność wytwarzanego produktu zmniejsza się, o tyle w sektorze rolnym zależność ta kształtuje się odwrotnie”⁸⁷. Rolnictwo polskie charakteryzuje się niską produktywnością czynników produkcji⁸⁸. Konsekwencją tego jest fakt, że znaczący potencjał produkcyjny rolnictwa nie jest w pełni wykorzystywany⁸⁹. Ponadto uwzględnić należy, że niska zarówno społeczna, jak i ekonomiczna wydajność pracy w istotnym stopniu wpływa na poziom dochodów polskich rolników⁹⁰.

2.3.2. Zmiany polityki rolnej w Stanach Zjednoczonych

Oddziaływanie rządu Stanów Zjednoczonych na rolnictwo stanowi odrębny model interwencjonizmu, nakierowany do niedawna na wspieranie wielkości produkcji oraz dochodów farmerów. Zarówno cele, jak i kierunki polityki rolnej tego kraju, zmieniały się wielokrotnie, w zależności od ogólnych uwarunkowań wynikających ze stanu całej gospodarki amerykańskiej, rolnictwa i gospodarki światowej. Przy czym, jak podkreśla F. Tomczak: „rolnictwo (USA) jest sektorem gospodarki w dużym stopniu zależnym od polityki gospodarczej i rolnej państwa”⁹¹.

Początki polityki rolnej USA (a w zasadzie interwencjonizmu rolnego) sięgają lat 20. minionego wieku⁹², kiedy z inicjatywy „farm bloc” sformułowano tzw. plan McNary-Haugen, który po kilku latach uszczegółowienia został przyjęty przez Kongres, lecz odrzucony przez prezydenta. Plan ten częściowo został wykorzystany

⁸⁷ Por. A. Czyżewski, A. Hennisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 58.

⁸⁸ Por. W. Poczta, *Wpływ struktury agrarnej rolnictwa na intensywność i efektywność wytwarzania w rolnictwie Polski i Unii Europejskiej. Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim*, Część I, „Roczniki AR”, Poznań 1999, s. 449-459.

⁸⁹ Por. W. Poczta, M. Kolodziejczak, *Analiza efektywności wykorzystania czynników produkcji i ich nakładów w rolnictwie polskim i unijnym*, „Roczniki naukowe SERiA”, t. IV, z. 2, Warszawa-Bydgoszcz 2002, s. 136.

⁹⁰ Por. W. Ziętara, *Wydajność pracy w rolnictwie i w różnych typach gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 1, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003, s. 317.

⁹¹ Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGGW, Warszawa 2004, s. 40.

⁹² Zdaniem niektórych autorów, historia polityki rolnej USA sięga podstaw państwowości tego kraju i początkowo koncentrowała się na tworzeniu zrębów gospodarki rodzinnej, przystosowując w tym celu system osadniczy oraz wspierając wzrost wydajności i efektywności produkcyjnej, głównie poprzez badania. Por. m.in. W. W. Cochrane, *The Development of American Agriculture. A Historical Analysis*, Minneapolis 1993.

w ustawie *Agricultural Adjustment Act* (AAA) przyjętej w 1933 r., a zatem w okresie, kiedy rolnictwo amerykańskie borykało się ze skutkami wielkiego kryzysu. Ustawa zakładała zwiększenie poziomu cen, kontrolę podaży płodów rolnych oraz wspieranie za pomocą płatności tych farmerów, którzy zgodzili się brać udział w programach kontroli. Równocześnie uruchomiono system kredytowego wspierania rolnictwa, oparty na funkcjonowaniu agencji rządowej Commodity Credit Corporation (CCC).

Znakomita część regulacji prawnych zawarta w AAA przetrwała z nielicznymi zmianami do lat 90. XX wieku⁹³. Wśród podstawowego zakresu instrumentów oddziaływania na rolnictwo znajdowały się ceny docelowe, płatności wyrównawcze, bezzwrotne pożyczki, programy kontroli produkcji oraz programy żywnościowe⁹⁴. Początkowo głównym celem programów było kształtowanie dochodów farmerów, w związku z czym miały one charakter restryktywny, mało elastyczny, były kosztowne i nie uwzględniały warunków rynku⁹⁵. W latach siedemdziesiątych rozpoczął się powolny trend polityki rolnej w kierunku stabilizacji cen rolnych i dochodów, a sektor rolny stawał się coraz bardziej zorientowany rynkowo. W 1985 r. wprowadzono nowe programy redukcji obszarów zasiewów oraz program subsydiów eksportowych, zaś ogólnym celem ówczesnej polityki rolnej było dążenie do osiągnięcia większej konkurencyjności rolnictwa oraz ustabilizowania popytu na artykuły rolne zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zagranicznym. Jednocześnie uznano, że farmerzy nie mogą ponosić negatywnych skutków obniżenia cen w sytuacji zamrożenia poziomu cen docelowych oraz obniżenia poziomu pożyczek produkcyjnych, zatem podniesiono poziom płatności wyrównawczych. Kolejna ustawa z 1990 r. kontynuowała tendencje zmniejszania wydatków budżetowych na rolnictwo, zapewniając wzrost dochodów farmerów poprzez zwiększenie eksportu i uwypuklenie celów środowiskowych i ekologicznych w polityce rolnej⁹⁶. W praktyce oznaczało to zamrożenie cen docelowych, dalsze ograniczanie dopłat oraz zmniejszanie wsparcia kredytowego.

Zasadnicza zmiana polityki rolnej Stanów Zjednoczonych dokonała się w połowie lat 90. minionego wieku wraz z uchwaleniem w 1996 r. ustawy *Federal Agriculture Improvement and Reform Act* (FAIR)⁹⁷. Jej najistotniejsze elementy dotyczyły uwolnienia podaży spod kontroli oraz uniezależnienia dopłat rządowych od decyzji pro-

⁹³ Interesujący przegląd tych regulacji z podziałem na dostosowania obrotów z zagranicą, dostosowania cenowe oraz dostosowania podaży prezentuje A. Czyżewski, *Redystrybucja dochodów na rzecz rolnictwa w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2003, s. 102-115.

⁹⁴ Warto dodać, że pozostały nawet w latach 80., pomimo zapowiedzi prezydenta Reagana wycofania się rządu z ingerencji na rynku rolnym. Było to efektem presji silnego lobby farmerskiego w Kongresie.

⁹⁵ Por. F. Tomczak, *System polityki rolnej USA*, [w:] A. Kwieciński, F. Tomczak, *Polityka rolna WE, USA i Nowej Zelandii*, URM, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993, s. 66.

⁹⁶ Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGGW, Warszawa 2004, s. 254.

⁹⁷ Nie wszyscy ekonomiści są zgodni co do charakteru zmian wprowadzonych powyższą ustawą. Na przykład J. Dunmore twierdzi, że FAIR przyniosła raczej ewolucję niż rewolucję rozwiązań rynkowych w rolnictwie, bowiem zakończyła rozpoczęty wcześniej proces przechodzenia do orientacji rynkowej. Por. J. Dunmore, *Polityka rolna Stanów Zjednoczonych – implikacje dla przyszłości rolnictwa*, Warszawa 1997.

dukcyjnych i cen rynkowych, w wyniku czego farmerzy uzyskali pełną swobodę w podejmowaniu decyzji co do charakteru i wielkości upraw⁹⁸. Jednocześnie zwiększono zakres wsparcia farmerów w kierunku orientacji rynkowej, pozbawionej interwencjonizmu. W tym celu FAIR utrzymała istniejące dotychczas programy pomocowe, takie jak: Public Law 480 („żywność dla pokoju”), krótko- i średnioterminowe gwarancje kredytów eksportowych, program zwiększania eksportu, program zachęty eksportu mlecznego i program dostępu do rynku. Ponadto FAIR przewidywała utworzenie dodatkowych programów gwarancyjnych, tzn. programu gwarancji kredytów dostawcy oraz programu gwarancji ułatwień wejścia na rynek⁹⁹.

Wskutek zwiększenia zakresu oddziaływania rynku, sektor rolny stawał się coraz bardziej narażony na ryzyko nie tylko produkcyjne, lecz również rynkowe. Spadek cen w 1998 r. o ponad 40% wykazał, że założenia FAIR były nierealne, w wyniku czego, łamiąc wcześniej przyjęte zasady, zwiększono budżet przeznaczony na płatności bezpośrednie dla farmerów. Ponadto coraz większe znaczenie przypisywano federalnym programom subsydiowania ubezpieczeń produkcji rolnej, które zastąpiły wprowadzane *ad hoc* programy ubezpieczeniowe wymuszane przez klęski żywiołowe.

FAIR, w porównaniu z ustawą z 1990 r., znacznie zwiększyła zakres wspierania rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska i zasobów naturalnych oraz badań rolniczo-żywnościowych. W tym celu istotnie rozszerzono program konserwacji ziemi, wprowadzono nowy program ochrony jakości środowiska dotyczący ekosystemów rolniczych i wodnych, uruchomiono ponadto program finansowania redukcji chemizacji farm, wspierano aktywność organizacji ekologicznych i społeczności wiejskich.

Współczesny kształt polityki rolnej Stanów Zjednoczonych determinowany jest rozwiązaniami przyjętymi w 2002 r. w ustawie *Farm Security and Investment Act of 2002* (Farm Bill 2002) na lata 2003-2007. Jej celem jest: „takie wspieranie produkcji, aby zapewnić niezawodną, bezpieczną i dostępną ekonomicznie podaż żywności i włókien naturalnych, promować właściwe wykorzystanie zasobów ziemi rolniczej i wody, ułatwiać dostęp amerykańskich produktów rolnych na rynku krajowym i rynkach zagranicznych, wzmocnić rozwój gospodarczy i infrastrukturalny obszarów wiejskich oraz zapewnić kontynuację badań dotyczących utrzymania efektywności, konkurencyjności i innowacyjności rolnictwa i całego sektora żywnościowego”¹⁰⁰.

W zasadniczej części, ustawa kontynuuje funkcjonujące wcześniej programy. Dokonuje także pewnych zmian, wśród których za najważniejsze należy uznać: zmiany programu dopłat rolnych, wprowadzenie wsparcia rekompensującego cy-

⁹⁸ Wprowadzono dopłaty kontraktowe, które zostały oparte na, tzw. zakontraktowanej produkcji poszczególnych upraw. Ujednolicone zostały ponadto dotychczasowe dopłaty bezpośrednie do wyprodukowanej jednostki towaru w ramach przyznanego limitu środków. Szerzej na temat instrumentów wspierania amerykańskiego rolnictwa, por. A. Czyżewski, *Redystrybucja dochodów na rzecz rolnictwa w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2003, s. 102-115.

⁹⁹ Szerzej wymienione programy opisuje P. Grześkiewicz, *Ewolucja interwencjonizmu państwowego w polityce rolnej Stanów Zjednoczonych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 2002, s. 101-103.

¹⁰⁰ Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGGW, Warszawa 2004, s. 262.

kliczność cen, zwiększenie skali programów konserwacji ziemi z uwypukleniem roli farm w ochronie środowiska, złagodzenie warunków kredytowania i wzrost poziomu wsparcia kredytowego oraz rozszerzenie programu pomocy żywnościowej. Podobnie jak wcześniejsze, tak i Farm Bill 2002 uwzględnia poza wsparciem rolnictwa, także i inne aspekty, a mianowicie: ochronę środowiska, rozwój obszarów wiejskich, produkcję zdrowej żywności i handel nią, badania naukowe oraz pomoc żywnościową skierowaną zagranicę. Aspekty te znajdują odzwierciedlenie w dziesięciu rozdziałach ustawy.

Najistotniejszą grupę instrumentów wspierania amerykańskiego rolnictwa stanowią programy towarowe, a wśród nich dopłaty bezpośrednie. Na mocy nowych rozwiązań, zmienne kontrakty produkcyjne regulowane FAIR zostały zastąpione dopłatami stałymi¹⁰¹. Ich wysokość jest kalkulowana na podstawie zbiorów w latach poprzednich. Dla niektórych rodzajów upraw dopłaty są stałe na poziomie roku 2002 (dotyczy to, np. pszenicy, sorgo, bawełny, ryżu), dla innych natomiast obliczane według nowych zasad określonych w ustawie (chodzi tu o takie uprawy, jak soja, orzeszki ziemne oraz inne rośliny oleiste). Rozwiązania takie dają farmerom pełną swobodę wyboru różnych opcji w zakresie zarówno rodzaju produkcji, jak i powierzchni uprawy, specjalizacji, sprzedaży itp.

Ryzyko rynkowe, które stało się trwałym elementem funkcjonowania rolnictwa pozbawionego osłony w postaci interwencjonizmu rynkowego, doprowadziło do wprowadzenia nowego programu, którego celem jest zapewnienie stabilności dochodowej, czyli dopłat kompensujących cykliczność cen, przy czym ustalono tzw. ceny docelowe, do których będą odnoszone dopłaty¹⁰². Cechą charakterystyczną tego programu jest elastyczność osiągana, dzięki zmniejszaniu lub zwiększaniu poziomu dopłat, w zależności od ruchu cen. Program ten odnoszony jest do tych samych upraw jak dopłaty bezpośrednie. Podkreślić należy, iż konstrukcja powyższego programu, po pierwsze jest zgodna z ustaleniami WTO, ponieważ dopłaty nie mają bezpośredniego wpływu na ceny produktów rolnych, po drugie – nie zakłóca bieżących cen rynkowych, które są na ogół niższe, niż te osiągane przez farmerów. Konsekwencją tego jest większa konkurencyjność amerykańskich farmerów¹⁰³.

Obok omówionych, ważnym programem wspierania rolnictwa USA jest kontynuowany od wielu lat program pożyczek pod zastaw płodów rolnych, który obejmuje większość podstawowych upraw. Jego istota polega na możliwości zaciągania przez farmerów pożyczek, które zabezpieczone są przyszłymi zbiorami. Jeśli farmerzy nie wykorzystają pożyczki, przysługują im dodatkowe dopłaty wyrównawcze. W ten sposób farmerzy uzyskują swoistą gwarancję cen zbytu surowców rolnych.

W ramach programów towarowych, Farm Bill 2002 reguluje ponadto kwestie dotyczące: programów mleczarskich (wsparcie cen zakupów mleka i wsparcie eksportu oraz program zamówień rynkowych i program dopłat do strat rynkowych), produkcji

¹⁰¹ Por. *Farm Bill 2002*, USDA, Waszyngton 2001.

¹⁰² Wyrównanie pieniężne dotyczy sytuacji, w której stawka pożyczki towarowej pod zastaw płodów rolnych lub średnia cena na artykuły rolne będą niższe niż ustalone graniczne ceny tych towarów. Ceny te z kolei są ustalane w oparciu o ceny średnie z kilku ostatnich lat (np. ceny ustalone na lata 2002-2003 bazują na średnich cenach z lat 1996-2002).

¹⁰³ *Farm Bill 2002*, USDA, Waszyngton 2001.

orzyszaków ziemnych, cukru, wełny, moheru, miodu i jabłek. Ich celem jest zapewnienie opłacalności produkcji, podejmowanej przez farmerów i zakłady przetwórstwa, przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia cen właściwych z punktu widzenia konsumenta. W stosunku do większości programów są ustalane limity wsparcia.

Poza dopłatami i programami towarowymi, farmerzy mogą korzystać także z programów kredytowych o charakterze inwestycyjnym przeznaczonych np. na zakup farm czy też zwiększenie powierzchni farmy. Szczególne preferencje przyznawane są młodym farmerom¹⁰⁴.

Kolejny obszar regulacji jest związany z programami określanymi jako programy konserwacji środowiska naturalnego. Ich celem jest zapewnienie właściwego utrzymania gruntów, wyłączanych z produkcji rolnej, odłogowanych i znajdujących się pod intensywną produkcją rolniczą. Do programów tych należą: program ochrony rezerwy ziemi, konserwacji obszarów podmokłych, ochrony użytków zielonych, ochrony środowisk naturalnych, poprawy jakości środowiska, ochrony wód, bezpiecznego zarządzania, odbudowy małych zbiorników wodnych, konserwacji jezior pustynnych, i inne. Udział farmerów w wymienionych programach ma charakter fakultatywny i wiąże się z możliwością uzyskania dodatkowych środków finansowych. I chociaż formalnie środki te są przeznaczone na ochronę środowiska naturalnego, w rzeczywistości zasilają dochody farmerów. Taka spójność może być osiągnięta dzięki silnym powiązaniom rolnictwa i środowiska. Znaczne korzyści z wdrażania programów środowiskowych osiągają także konsumenci i społeczeństwo.

Trzeci rozdział ustawy obejmuje programy wspomagające wymianę międzynarodową w handlu żywnością. Jak podkreślono w paragrafie 2.2.3.2. w większości są one kontynuacją programów występujących wcześniej, zmienił się jednak kierunek ich oddziaływania. Celem stało się, bowiem dążenie do rozszerzenia rynków zbytu oraz zwiększenie eksportu produktów w większym stopniu przetworzonych. Cel ten wbudowany został także w programy pomocy żywnościowej, skierowane do krajów jej potrzebujących.

Z punktu widzenia społeczeństwa amerykańskiego, najistotniejszą część ustawy stanowią programy dotyczące żywienia i pomocy żywnościowej. Obejmują one: pomoc dla imigrantów, koszty funkcjonowania programu bonów żywnościowych, pomoc żywnościową determinowaną nadzwyczajnymi sytuacjami (np. klęski żywiołowe), pomoc żywnościową skierowaną do osób starszych, niepełnosprawnych, dzieci w wieku szkolnym oraz programy upowszechniania nawyków właściwego żywienia.

W polityce rolnej USA coraz większy nacisk kładzie się na problemy rozwoju obszarów wiejskich i poprawę jakości życia na tych obszarach. Potwierdzeniem tego są różnorodne programy w zakresie: wspierania rozbudowy infrastruktury technicznej (komunalnej, mieszkalnej, gospodarki wodnej), rozwoju telewizji lokalnych na obszarach o niepełnej ofercie programowej, rozwoju usług internetowych, wspierania przedsiębiorczości wiejskiej, rozwoju spółdzielczości oraz rozwoju społeczności wiejskich.

¹⁰⁴ Warunki funkcjonowania programów kredytowych są regulowane w piątym rozdziale Farm Bill 2002.

Istotnym elementem Farm Bill 2002 jest także część dotycząca badań naukowych, których efektem ma być wzrost bezpieczeństwa produkowanej żywności, właściwe odżywianie, ochrona zasobów naturalnych oraz wzrost zainteresowania alternatywnym wykorzystaniem odnawialnych zasobów surowców rolniczych. Ważną rolę przypisuje się także upowszechnieniu wyników badań naukowych.

Ponadto ustawa reguluje programy wspierania zrównoważonego rozwoju prywatnych i nieprzemysłowych lasów oraz programy zarządzania energią, a zwłaszcza: dopłat do produkcji rolniczych surowców bioenergetycznych wykorzystywanych do produkcji paliw (biodiesel i etanol), program finansowania upowszechniania powyższej produkcji oraz program wspierania farmerów inwestujących w produkcję energii odnawialnej i energetycznych urządzeń oszczędnościowych.

Z przedstawionych rozważań wynika jednoznacznie, iż nawet w tak rozwiniętej gospodarce jak Stany Zjednoczone, rolnictwo podlega znacznemu wsparciu, a instrumentarium oddziaływania nań jest bardzo obszerne. Wszystko wskazuje na to, że polityka rolna, która podobnie jak w Unii Europejskiej staje się bardziej „wiejska”, nadal będzie odgrywać istotną rolę w kształtowaniu sytuacji amerykańskiego rolnictwa i obszarów wiejskich.

2.3.3. Wspólna Polityka Rolna i jej reformy

2.3.3.1. Ogólna charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej

Wspólna Polityka Rolna (WPR) jest przykładem najbardziej zaawansowanej formy oddziaływania państwa na rolnictwo i obszary wiejskie. W ciągu niemalże pięćdziesięciu lat jej funkcjonowania w istotny sposób zmieniały się zarówno cele tej polityki, jak i instrumenty ich realizacji. Trwałe pozostały podstawowe założenia i zasady oraz ranga ważności przypisywana WPR, o czym świadczy chociażby udział wydatków budżetowych na rolnictwo w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG), a obecnie – Unii Europejskiej (UE).

Wspólnej Polityce Rolnej poświęcono wiele opracowań. Niemniej jednak, z punktu widzenia niniejszej pracy, warto prześledzić najistotniejsze zmiany, jakie dotyczyły głównych kierunków tej polityki oraz uzasadnienia tych zmian. Szczególnym okresem jest zwłaszcza reforma WPR z 1999 r. oraz 2003 r., bowiem bezpośrednio dotyczy ona także Polski.

Geneza WPR wiąże się z ukonstytuowaniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Powołujący do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Traktat Rzymski przewidywał, że działalność Wspólnoty obejmie przyjęcie wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa. Polityka ta jest oparta na pięciu głównych założeniach, a mianowicie:

- zapewnienie samowystarczalności żywnościowej EWG¹⁰⁵;

¹⁰⁵ W związku ze znacznymi nadwyżkami żywności, z jakimi boryka się UE, współcześnie założenie to jest nieaktualne. Niemniej jednak w powojennej Europie problem wzrostu produkcji rolnej, zapewniającej odpowiedni poziom wyżywienia ludności, miał priorytetowe znaczenie.

- wspieranie i wzmocnianie gospodarstw rodzinnych, stanowiących podstawową jednostkę produkcyjną europejskiego rolnictwa¹⁰⁶;
- traktowanie rolnictwa jako szczególnie sektor gospodarki;
- ustanowienie regulacji wspólnego rynku rolnego;
- europeizacji regulacji prawnych, która w praktyce oznaczała utworzenie jednego europejskiego rynku.

Wspólnej Polityce Rolnej od początków jej istnienia przypisano następujące cele (art. 33 Traktatu ustanawiającego EWG):

1. Zwiększenie wydajności produkcji rolnej w drodze rozwoju postępu technicznego, zapewnienie racjonalnego rozwoju produkcji rolnej oraz jak najpełniejszego wykorzystania czynników produkcji, a zwłaszcza pracy.
2. Zapewnienie odpowiedniego standardu życia ludności rolniczej, zwłaszcza poprzez podniesienie dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie.
3. Dążenie do stabilizacji rynków rolnych.
4. Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia.
5. Zapewnienie odpowiednich cen przy dostawach żywności¹⁰⁷.

Obok wymienionych założeń i celów, WPR opiera się na trzech kluczowych zasadach, które były wypracowywane stopniowo w latach 1958-1968. Pierwszą z nich jest zasada jednoci rynku. Zakłada ona zastosowanie, do wszystkich produktów rolnych, zasad wspólnotowych w zakresie swobodnego przepływu towarów oraz oznacza jednolite dla całej Wspólnoty zasady interwencji rynkowej, ze szczególnym uwzględnieniem cen rolnych.

Kolejną zasadą jest zasada preferencji na rynku dla produktów Wspólnoty. Zgodnie z nią, priorytet w zaopatrywaniu rynku wewnętrznego Wspólnoty mają artykuły rolne wytworzone na jej terenie. W sytuacji, gdy ceny światowe produktów rolnych są niższe w stosunku do cen obowiązujących na terenie Wspólnoty, Wspólna Polityka Rolna ma za zadanie chronić rynek Wspólnoty przed importem z innych krajów tanich towarów pochodzenia rolniczego¹⁰⁸. Podkreślić należy, że obecnie na mocy porozumień w ramach Rundy Urugwajskiej GATT oraz porozumień w ramach WTO, niektóre produkty dopuszczone są do rynku unijnego z minimalnymi, bądź też całkowicie zredukowanymi opłatami celnymi.

Trzecią zasadą WPR jest zasada solidarności finansowej, zgodnie z którą moment utworzenia jednego rynku na poziomie Wspólnoty jest momentem powstania

¹⁰⁶ Należy podkreślić, iż założenie powyższe, w miarę upływu czasu, nabiera znaczenia. Wyrazem tego jest wyraźne podkreślenie znaczenia gospodarstw rodzinnych w reformie Raya Mac Sharry'ego oraz w Agendzie 2000.

¹⁰⁷ Uwzględniając sytuację ekonomiczną i polityczną ówczesnej Europy, trudno nie zgodzić się z tak wyznaczonymi celami polityki rolnej. Niemniej jednak za słuszne uznać należy opinie A. van Mourika, który podkreśla brak precyzji w sformułowaniu niektórych celów (np. co oznacza „odpowiedni standard życia” oraz „odpowiednia cena”) oraz sprzeczności pomiędzy celami (np. odpowiedni poziom życia rolników można uzyskać poprzez wysokie ceny żywności, jednak wysokie ceny stoją w sprzeczności z zapewnieniem odpowiednich cen konsumentom itp.). Por. A. van Mourik, *Wspólna Polityka Rolna: historia, zasady funkcjonowania, reformy*, [w:] M. Brzóska (red.), *Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 18-19.

¹⁰⁸ Por. D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 11.

solidarnej odpowiedzialności państw członkowskich za finansowe konsekwencje działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Realizacja celów Wspólnej Polityki Rolnej opiera się na działaniach podejmowanych w ramach dwóch obszarów, tzw. krótkookresowej polityki rynkowej oraz długookresowej polityki strukturalnej. Pomimo swoistej deklaracji zawartej w art. 33 Traktatu Rzymskiego, zgodnie z którą zapewnienie odpowiedniego standardu życiowego producentom rolnym powinno być osiągnięte w wyniku zmian strukturalnych rolnictwa, niemalże do końca minionego wieku pierwszeństwo dawano polityce rynkowej.

Polityka rynkowa jest ściśle związana z funkcjonowaniem wspólnego rynku produktów rolnych, który zasadniczo opiera się na tzw. dwóch filarach, tzn. jednolitym systemie podtrzymywania rynku oraz wspólnej organizacji poszczególnych rynków. Cechą charakterystyczną instrumentów polityki rynkowej jest ich bezpośredni wpływ na kształtowanie branżowych rynków rolnych (np. rynku mleka, cukru, zbóż). Inaczej – instrumenty te dotyczą funkcjonowania rynków produktów rolnych, regulując zasady organizacji produkcji rolnej i handlu tymi produktami. Instrumenty polityki rynkowej dzieli się na ogół na dwie grupy, czyli instrumenty interwencji wewnętrznej oraz instrumenty ochrony zewnętrznej i wspierania eksportu.

Do instrumentów interwencji wewnętrznej zalicza się przede wszystkim różne rodzaje, określanych corocznie na poziomie Wspólnoty, cen podtrzymywanych (np. cena docelowa, określająca poziom cen, którego osiągnięcie uważa się za pożądane; cena minimalna, wyznaczająca punkt spadku cen rynkowych, poniżej którego uruchomiony zostaje przewidziany dla danego rynku zespół środków jego podtrzymywania). Ważną rolę odgrywają także zakupy interwencyjne i składowanie nadwyżek, zapobiegające zbyt niemu spadkowi cen rynkowych oraz różne inne formy wycofywania z rynku nadmiernej podaży (np. zabiegi zmieniające przeznaczenie produktów z żywnościowych na paszowe). Coraz powszechniej wykorzystywanym instrumentem oddziaływania na rynek wewnętrzny są dopłaty bezpośrednie oraz różnorodne instrumenty służące limitowaniu produkcji rolnej, takie jak: kwoty produkcyjne oraz wyłączenie gruntów z produkcji rolnej.

Wśród instrumentów ochrony zewnętrznej i wspierania eksportu wyróżnia się przede wszystkim ceny wejścia dla produktów spoza Wspólnoty, pełniące funkcję wyznacznika najniższego poziomu cen produktów importowanych, po których mogą wejść na jej rynek wewnętrzny. Ważną rolę w zakresie ochrony rynku pełniły obciążenia importowe w postaci ceł i opłat wyrównawczych, nakładane na import oferowany po cenach niższych od ceny wejścia, przy czym od połowy 1995 r. opłaty zostały zniesione na mocy postanowień Rundy Urugwajskiej. W obliczu redukcji ceł i likwidacji opłat wyrównawczych, skutecznym instrumentem stały się regulacje typu administracyjnego (kontyngenty, standardy i normy techniczne, przepisy sanitarne) ograniczające niepożądany import oraz subwencje eksportowe, dzięki którym lokowano na rynkach zagranicznych nadwyżki drogiej produktów rolnictwa Wspólnoty.

Całkiem odmienny charakter mają instrumenty polityki strukturalnej. Wynika to nie tylko z długofalowego mechanizmu ich oddziaływania, lecz również z samej

istoty struktur rolnych. Pojęcie to bowiem jest ujmowane w prawodawstwie unijnym relatywnie szeroko i obejmuje zarówno cechy strukturalne samego rolnictwa, czyli strukturę agrarną, właściwe gospodarstwom rolnym proporcje i cechy czynników produkcji oraz system gospodarowania, jak i cechy strukturalne jego bliskiego otoczenia. Zatem instrumenty polityki strukturalnej mają wpływać na: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ich modernizację, reorientację i racjonalizację struktury produkcyjnej, restrukturyzację i modernizację sfery obrotu produktami rolnymi oraz ich przetwórstwa, rozbudowę i podniesienie jakości infrastruktury technicznej, a ponadto rozwój doradztwa rolniczego. Innymi słowy – służyć mają poprawie warunków gospodarowania w rolnictwie i jego otoczeniu¹⁰⁹.

W przeciwieństwie do rynkowego obszaru Wspólnej Polityki Rolnej, wyposażonego w szeroki zakres ponadnarodowych decyzji i bogate instrumentarium, w obszarze strukturalnym aż do połowy lat osiemdziesiątych kompetencje wspólnotowe ograniczały się do koordynacji polityk narodowych w celu ich zharmonizowania z celami Wspólnoty. Uzyskanie pomocy finansowej ze wspólnego funduszu rolnego warunkowane było spełnieniem pewnych wymogów określonych rangą Dyrektywy¹¹⁰. Dopiero reformy realizowane od 1985 r. przyniosły w zakresie polityki strukturalnej pewne zmiany, przy czym najbardziej zaawansowane przypadają na lata 2003-2004¹¹¹.

Instrumenty polityki strukturalnej, obecnie wspierające zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, podzielić można na następujące grupy: inwestycje w gospodarstwach rolnych, wsparcie i rozwój zasobów ludzkich w tym także wcześniejsze emerytury, pomoc dla młodych rolników, wsparcie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych dla jego rozwoju warunkach naturalnych oraz na obszarach podlegających szczególnej ochronie, programy rolno-środowiskowe, wsparcie przetwórstwa i zbytu produktów rolnych, zalesienia, wsparcie dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich. W ramach każdej z wymienionych grup występują bardziej szczegółowe działania, których wybór leży w gestii poszczególnych państw członkowskich UE.

Zasadniczym źródłem finansowania Wspólnej Polityki Rolnej jest Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* – EAGGF, powszechnie znany pod francuskim skrótem FEOGA), powołany w 1962 r. Do 1970 r. finansowanie WPR odbywało się poprzez wpłaty państw członkowskich na ten cel, zgodnie z zasadami organizacji poszczególnych rynków rolnych Wspólnoty. W 1971 r. weszła w życie nowa regulacja Rady, zgodnie z którą wkłady finansowe państw członkowskich były zastąpione przez system funduszy

¹⁰⁹ Por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 138.

¹¹⁰ A zatem nie przewidywano w tym przypadku obligatoryjności stosowania, które występuje w odniesieniu do Rozporządzenia.

¹¹¹ Ich szersze omówienie znajduje się w kolejnym paragrafie.

własnych Wspólnoty. Od 1975 r. wydatki Wspólnoty były całkowicie finansowane z zasobów własnych Wspólnoty, ujętych w budżecie¹¹².

W 1964 r. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) podzielono na dwie sekcje, tzn. Sekcję Gwarancji i Sekcję Orientacji¹¹³. Sekcjom tym przydzielono zróżnicowane zadania, które odpowiadały tradycyjnemu podziałowi WPR na politykę rynkową i politykę strukturalną.

Sekcja Gwarancji służy finansowaniu zadań z zakresu funkcjonowania rynku, czyli takich działań jak: skup interwencyjny, magazynowanie nadwyżek i ich upłynianie, subwencje eksportowe itp¹¹⁴. Zasadą finansowania w Sekcji Gwarancji jest pełne pokrywanie wydatków przewidzianych przez politykę rynkową¹¹⁵. Wśród innych zasad, regulujących funkcjonowanie Sekcji Gwarancji, należy wymienić¹¹⁶:

- zasadę płatności obligacyjnych – polega ona tym, że w przypadku spełnienia ustanowionych warunków regulacji rynku, niejako automatycznie posiada się prawo do wypłaty pieniędzy dokonywanej przez agencje państw członkowskich;
- zasadę finansowania zaliczek przez państwa członkowskie – polega ona, jak sama nazwa mówi, na finansowaniu pewnych działań przez państwa członkowskie, a następnie refundacji środków z Sekcji Gwarancji¹¹⁷;
- zasada terytorialności operacji dopłat – polega na dokonywaniu płatności na terytorium państwa, na którym powstaje uprawnienie do dopłat, niezależnie od miejsca pochodzenia produktu;
- zasada współpracy państw członkowskich – gwarantuje należyte wprowadzanie regulacji oraz przepływ środków finansowych.

Sekcja Orientacji natomiast służy finansowaniu przedsięwzięć strukturalnych, a zwłaszcza działań z zakresu ochrony środowiska i zarządzania terenem oraz wspierania procesów modernizacyjnych w gospodarstwach rolnych i przedsiębiorstwach przetwórstwa rolnego. Cechą charakterystyczną tej części EFOiGR jest współfinansowanie działań podejmowanych przez państwa członkowskie. Zatem korzystanie ze środków Sekcji Orientacji nie ma charakteru obligatoryjnego. Warunkiem skorzystania z pomocy jest przedstawienie programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, bowiem ma on kluczowe znaczenie w wyznaczaniu kierunków przekształceń strukturalnych. Należy w tym miejscu dodać, że

¹¹² Por. szerzej J. F. Faure, *Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – instrumenty finansowe Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] M. Brzóska (red.), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 55.

¹¹³ F. G. Snyder, *Common Agricultural Policy of the European Economic Community*, London 1990, s. 91-92.

¹¹⁴ Por. m.in. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 147; B. Bernaś (red.), *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Łangego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 204-205.

¹¹⁵ Wyjątek od tej zasady stanowią opłaty kompensacyjne, które ponoszone są częściowo.

¹¹⁶ Por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 164-167.

¹¹⁷ Zasadę powyższą podaje się jako przykład elastyczności działania Unii.

przekształcenia strukturalne obszarów wiejskich są finansowane nie tylko przez Sekcję Orientacji EFOiGR¹¹⁸.

Zaprezentowany model finansowania rolnictwa został zakłócony Rozporządzeniem Rady 1258/99, na mocy którego nastąpiło wyraźne przesunięcie źródeł finansowania rozwoju obszarów wiejskich z Sekcji Orientacji do Sekcji Gwarancji. Po 2000 roku Sekcja Gwarancji w istotnym zakresie zmieniła przedmiot swego oddziaływania z rynkowego na finansowanie subwencji bezpośrednich¹¹⁹.

2.3.3.2. Główne założenia reform Wspólnej Polityki Rolnej

W prawie pięćdziesięcioletniej historii Wspólnej Polityki Rolnej, w sposób umowny, można wyróżnić siedem okresów¹²⁰. Okres pierwszy można określić jako przygotowawczy. Trwał on od momentu wejścia w życie Traktatu Rzymskiego do początku roku 1962 r. W tym czasie ścierały się poglądy dotyczące wizji wspólnej polityki.

Drugim okresem są lata 1962-1968, obejmujące tworzenie podstaw Wspólnej Polityki Rolnej. Dokonywał się w tym czasie proces przechodzenia od narodowych do wspólnych cen rolnych, który stworzył fundamenty do wprowadzenia czterech swobód wspólnego rynku, czyli swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału. W zakresie funkcjonowania wspólnych rynków rolnych opracowano zasady dotyczące regulacji rynku oraz dopłat do eksportu: zbóż, wieprzowiny, jaj, drobiu, owoców, warzyw, wina (w 1962 r.)¹²¹, wołowiny, cieleciny, mleka, olejów i tłuszczów (w 1963 r.) oraz ryżu (w 1964 r.). Ponadto ujednolicono w 1967 r. ceny zbóż. Miały one pozostawać na poziomie nieco wyższym niż przeciętny w sześciu ówczesnych krajach Wspólnoty, i znacznie powyżej cen światowych¹²². Dopiero jednak utworzona w 1968 r. unia celna zapewniła pełną ochronę interesów krajowych producentów. Jej efektem była likwidacja barier celnych w obrotach między krajami członkowskim oraz przyjęcie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej.

Istotnym wydarzeniem tego okresu było także porozumienie w sprawie zabezpieczeń finansowych. W 1962 r. przyjęto regulamin ustanawiający prezentowany już

¹¹⁸ Pośrednio finansują je także inne fundusze strukturalne, jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego celem jest wyrównywanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w UE, oraz Europejski Fundusz Społeczny, dofinansowujący działania na rzecz ograniczania bezrobocia i rozwoju zasobów ludzkich. Por. D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityki strukturalnej w nowych krajach członkowskich w latach 2004-2006*, „Więś i Rolnictwo”, nr 3(128), 2005, s. 22-23.

¹¹⁹ M. Wigier słusznie zwraca uwagę, że skutki takich decyzji będą odczuwalne przede wszystkim przez beneficjentów środków pomocowych, ponieważ w Sekcji Gwarancji finansowanie przybiera formę refundacji poniesionych kosztów, podczas gdy w Sekcji Orientacji odbywa się ono na zasadzie zaliczek. Por. M. Wigier, *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 69.

¹²⁰ Na podstawie: A. Jurciewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 44-45.

¹²¹ Zasady organizacji tych rynków zaczęły obowiązywać od 30 lipca 1962 r. Data ta jest powszechnie uważana za początek wspólnej polityki rolnej.

¹²² W związku z redukcjami cen, rekompensaty mieli otrzymać rolnicy z Niemiec, Włoch i Luksemburga.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Sposób finansowania EFOiGR z ogólnego budżetu został ostatecznie zatwierdzony w 1969 roku.

Przypadający na ten okres system regulowania wspólnego rynku opierał się przede wszystkim na takich instrumentach, jak szeroki katalog cen (ceny wskaźnikowe, ceny interwencyjne, ceny prognozy¹²³), opłaty wyrównawcze oraz subsydia eksportowe. Efektem przyjętej strategii był brak wewnętrznej równowagi, który przejawiał się w trojakiemu rodzajowi konsekwencjach. Po pierwsze – nadprodukcja. Jej źródłem było skierowanie najbardziej efektywnych środków interwencji na rynki tych produktów, których popyt charakteryzuje się niską dynamiką wzrostu, a rosnąca podaż prowadzi do nagromadzenia zapasów, często trudno zbywalnych. Po drugie – nierównomierne rozłożenie korzyści ze stosowania WPR. Dotyczyło ono przede wszystkim zróżnicowania regionalnego w grupie producentów rolnych. Wykorzystywane instrumentarium uprzywilejowywało bowiem duże gospodarstwa towarowe¹²⁴, a ponieważ te dominowały w północnej i środkowej części Europy, stąd też większe korzyści przypadały na te regiony kontynentu. Po trzecie wreszcie – znaczna koncentracja środków na podtrzymywaniu cen. Chociaż jej efekty były widoczne w krótkim czasie, to jednak ograniczała ona stosowanie instrumentów bezpośredniego podtrzymywania dochodów, a zwłaszcza subwencji kierowanych bezpośrednio do rolników.

Koszty takiej polityki ponoszone były przede wszystkim przez krajowych konsumentów, którzy za żywność płacili ceny wyższe niż ceny światowe. Przyjęte rozwiązania miały zapewnić korzyści budżetowe Wspólnocie, jednak nie przewidziano, że koszty subsydiów eksportowych będą wyższe niż dochody z opłat wyrównawczych nakładanych na import. Zatem nie wszystkie cele przypisane Wspólnej Polityce Rolnej mogły zostać osiągnięte za sprawą polityki rynkowej.

Kolejny okres, przypadający na lata 1968-1975, jest określany jako czas kryzysu i zmian, zarówno w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej, jak i we Wspólnotach Europejskich. Okres ten był pełen wydarzeń destabilizujących nie tylko funkcjonowanie państw Wspólnoty, lecz również gospodarki światowej. Wiązały się one głównie z załamaniem międzynarodowego systemu walutowego z Bretton Woods, którego przyczyną było zawieszenie wymienialności dolara USA na złoto. Źródłem recesji były także konsekwencje tzw. „szoku naftowego”. Wystąpiło zjawisko określane mianem stagflacji, oznaczające wzrost inflacji przy jednoczesnym osłabieniu tempa wzrostu gospodarczego. Zjawisku temu towarzyszyło bezrobocie.

Ogólna destabilizacja, a zwłaszcza inflacja, doprowadziły do załamania systemu ustalania wspólnych cen, który opierał się na założeniu niezmienności relacji po-

¹²³ Ceny wskaźnikowe stanowiły podstawę ustalania cen interwencyjnych i cen prognozy. Nie były one efektem działania praw popytu i podaży, lecz decyzji politycznych. Ceny interwencyjne to ceny, po których mogą być dokonywane zakupy interwencyjne na rynku krajowym. Natomiast ceny prognozy określały minimalne ceny importowanych produktów rolnych na obszar celny Wspólnoty i ustalano je na poziomie wyższym niż ceny interwencyjne. Na mocy postanowień Rundy Urugwajskiej GATT ceny prognozy zostały zlikwidowane.

¹²⁴ Szacuje się, iż prawie 80% wydatków ponoszonych na politykę rynkową trafiało do niespełna 20% największych gospodarstw rolnych.

między jednostką obrachunkową a walutami krajowymi¹²⁵. Rozwiązaniem powyższego problemu stał się system tzw. rolno-monetarny, który przy zamianie wspólnych cen na waluty krajowe – posługiwał się „zielonymi kursami” – różniącymi się od rynkowych kursów wymiany. Efektem takich działań były zróżnicowane poziomy cen pomiędzy krajami członkowskimi, dlatego też wprowadzono na granicach tzw. monetarne kwoty kompensacyjne¹²⁶. Ich mechanizm, był zbliżony do mechanizmu podatku nakładanego na eksport z krajów o niskich cenach produktów rolnych lub działał jak mechanizm dotacji w przypadku tych krajów, w których ceny utrzymywane były na wysokim poziomie. Komplikacji, związanych z praktycznym wykorzystywaniem systemu wspólnych cen, nie rozwiązała nawet unia monetarna, bowiem nie wszystkie kraje weszły w strefę euro.

Jednostronnie prowadzona polityka rolna, oparta na instrumentach cenowo-dochodowych, prowadziła do istotnych zagrożeń. Wśród nich należy wymienić, przede wszystkim: brak równowagi między podażą artykułów rolnych a popytem na nie, znaczny wzrost wydatków budżetowych, pogłębianie się dysparytetu dochodów oraz utrzymywanie niekorzystnej struktury agrarnej. W 1968 r. propozycje przecięcia wymienionych zagrożeń zostały ujęte w tzw. Planie Mansholta¹²⁷. W najbardziej ogólnym zarysie, plan ten tworzył podstawy polityki społeczno-strukturalnej. Dążyć miała ona do: zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie, koncentracji ziemi w dużych gospodarstwach towarowych (tzw. rodzinnych jednostkach produkcyjnych oraz w nowoczesnych przedsiębiorstwach rolnych), zbudowania sprawnego systemu powstawania nowych miejsc pracy i szkoleń przekwalifikowujących oraz wprowadzenia systemu odłogowania ziemi. Część strukturalna planu wywołała liczne dyskusje. W ich wyniku w 1972 r. przyjęto trzy dyrektywy Rady, regulujące takie kwestie, jak: zasady i środki pomocy dla modernizujących się gospodarstw (159/72), procedury przechodzenia rolników na wcześniejsze emerytury (160/72)¹²⁸ oraz organizację informacji socjalno-zawodowej i szkolenia zawodowego osób zatrudnionych w rolnictwie (161/72). Pomimo mankamentów wymienionych regulacji, do których zalicza się nieuwzględnienie specyfiki regionów oraz brak powiązań pomiędzy polityką rynkową a strukturalną, w literaturze podkreśla się, że był to ważny krok w rozwoju ustawodawstwa strukturalnego Europy.

Należy podkreślić jeszcze jedno istotne wydarzenie analizowanego okresu. Było nim rozszerzenie w 1973 r. Wspólnoty o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię. W jego wyniku nastąpiło zwiększenie powierzchni użytków rolnych o 42%, liczby gospo-

¹²⁵ Bezwzględne przestrzeganie reguł zamiany wspólnych cen na waluty krajowe oznaczałoby bowiem dla krajów, które zdewaluowały swoją walutę, wzrost cen, co byłoby sprzeczne z wysiłkami podejmowanymi w celu zdławienia inflacji. Natomiast w krajach, w których dokonano rewaluacji, ceny uległyby obniżeniu.

¹²⁶ Monetarne kwoty kompensacyjne zostały zniesione dopiero w roku 1993, a zielone kursy zrównano z kursami pieniężnymi, pozostawiając jedynie możliwość niewielkich „luk monetarnych”. Początkowo luka ta miała kształtować się w granicach 2%, ale w 1995 r. marginesy rozszerzono do 15%. W praktyce oznaczało to płynność walut względem siebie.

¹²⁷ Por. m.in. J. Rowiński, *Wspólna polityka rolna*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*, t. I, IkiCHZ, Warszawa 2004, s. 148 i n.

¹²⁸ Celem systemu tzw. rent strukturalnych jest szybsza wymiana pokoleń oraz koncentracja ziemi.

darstw o 12% oraz wartości produkcji rolnej 20%. I chociaż Wielka Brytania była importerem strukturalnym żywności, jednak nie rozwiązało to problemu nadwyżek.

Czwarty okres Wspólnej Polityki Rolnej rozpoczął się w połowie lat siedemdziesiątych i trwał mniej więcej do 1984 r. Wydarzenia gospodarcze w sposób nieuchronny prowadziły do wzrastającego protekcjonizmu narodowego, co w powiązaniu z Porozumieniem Luksemburskim¹²⁹ praktycznie sparaliżowało proces podejmowania decyzji we Wspólnotach¹³⁰.

Niekorzystne efekty polityki rynkowej pogłębiły się znacznie, a wdrażane nieśmiało od 1972 r. elementy polityki strukturalnej nie mogły im przeciwdziałać¹³¹. Pojawiła się zatem pilna potrzeba zwiększenia restrykcji w zakresie stosowania instrumentów cenowo-rynkowych i znacznego ograniczenia wsparcia cenowego. W wyniku zastosowanych działań w latach 1977-1983 przeciętny spadek cen produktów rolnych wynosił 3% rocznie (wykres 2.4.). Ponadto podjęto także próbe obciążenia odpowiedzialnością, za powstałe nadwyżki i wysokie koszty budżetowe, samych rolników. W związku z tym w 1979 r. wprowadzono opłaty współodpowiedzialności w produkcji mleka, a następnie zboża, a rok później podjęto decyzję w sprawie pułapów produkcji rolnej¹³². W 1980 r., w związku z ograniczaniem nadwyżek, zaostrzono system kwot produkcyjnych na rynku cukru¹³³.

W analizowanym okresie rozszerzono ustawodawstwo regulujące politykę strukturalną. Najważniejszym dokumentem stała się dyrektywa 268/75, która wprowadzała zestaw instrumentów wsparcia rozwoju rolnictwa w górach i na innych obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych dla produkcji rolnej.

W 1981 r. Wspólnoty rozszerzono o Grecję. Podobnie jak w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, tak i w stosunku do Grecji przyjęto zasadę, że nowe kraje członkowskie muszą zaakceptować *Acquis communautaire*, czyli całą treść traktatu założycielskiego i późniejszych regulacji prawnych Europy. Cła, w obrocie między nowymi i dotychczasowymi członkami Wspólnoty, były likwidowane w pięciu etapach. W podobny sposób miały być dostosowywane cła w imporcie z krajów

¹²⁹ W jego wyniku zastąpiono zasadę głosowania większością kwalifikowaną, zasadą konsensusu.

¹³⁰ Uznaje się, że jedynym wyjątkiem był Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który podjął inicjatywę promowania integracji gospodarczej, w szczególności przez rozwinięcie zasady uznawania wzajemnych interesów. Por. A. Jurciewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 45.

¹³¹ Jedną z przyczyn niskiej skuteczności ówczesnej polityki strukturalnej była recesja i towarzyszące jej bezrobocie. Nie powinien zatem wzbudzać zdziwienia fakt, niewielkiej liczby rolników zainteresowanych programem wcześniejszych emerytur oraz zainteresowanych rezygnacją z prowadzenia produkcji rolniczej. Ponadto przyczyn niepowodzenia tej polityki można upatrywać w szczupłości środków przeznaczonych na jej realizację. Por. J. Rowiński, *Wspólna polityka [..]*, s. 150 oraz M. Ciepiewska, *Wspólna Polityka Rolna EWG*, PWN, Warszawa 1981, s. 253-263.

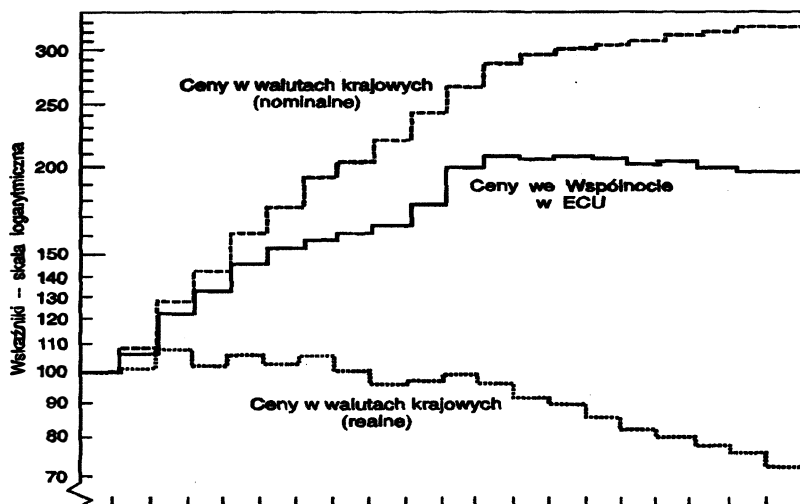
¹³² Por. M. Adamowicz, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską*, SGGW, Warszawa 1999, s. 39-40.

¹³³ Kwoty cukrowe istniały od momentu ustanowienia wspólnej organizacji rynku rolnego. Rozdzielane były one między państwa członkowskie Unii, które z kolei przydzielały je poszczególnym cukrowniom. W związku z tym każdy plantator otrzymuje przydział, według którego skupowane są buraki. Natomiast nadwyżki cukru ponad kwoty są sprzedawane na rynku światowym, a różnice cen obciążają plantatorów i cukrownie.

trzech. W odniesieniu do produktów rolnych proces dostosowywania cel miał przebiegać w sześciu rocznych ratach. W tym czasie różnice cenowe miały być równoważone kompensacyjnymi opłatami dostępu, pobieranymi na granicy¹³⁴.

Wykres 2.4.

Ceny instytucjonalne Wspólnej Polityki Rolnej w latach 1973-1992



Źródło: M. Tracy, *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 179.

Piąty okres rozpoczął się w połowie 1984 r. i trwał do rozpoczęcia reform Raya Mac Sharry'ego¹³⁵. Na okres ten składają się istotne zmiany i propozycje, których celem było zmniejszenie nadwyżek produkcji i związanych z ich finansowaniem wydatków budżetowych. Zmiany dotyczyły w pierwszej kolejności polityki rynkowej, a zwłaszcza zamrożenia lub zredukowania w wyrażeniu „nominalnym” wspólnych cen instytucjonalnych, co w kategoriach realnych oznaczało znaczny ich spadek. W 1984 r. wprowadzono kwoty mleczne, a w 1988 r. na wszystkich podstawowych rynkach rolnych pojawiły się tzw. stabilizatory, czyli ograniczenia ilości produkcji, dla której jest zagwarantowane wsparcie cenowe. Po przekroczeniu tak ustalonych pułapów, gwarancje państwowe ulegają znacznemu ograniczeniu lub nawet zawieszeniu, a koszty zbytu nadwyżek obciążają samych rolników. Kolejnym etapem zmian było znaczne zaostrzenie technicznych i ekonomicznych parametrów skupu interwencyjnego w celu urealnienia funkcji, jakie skupowi temu przypisano, tzn. wspomaganie rolników w sytuacji głębokiego załamania rynku. Ponadto rozszerzono zakres uzupełniania interwencji rynkowej środkami polityki strukturalnej, takimi jak: specjalna pomoc dla gospodarstw ekstensyfikujących swoją produkcję,

¹³⁴ Por. M. Tracy, *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997, s. 195-196.

¹³⁵ Por. m.in. J. Rowiński, *Wspólna [...]*, s. 155-156.

premie za wycofanie ziemi z użytkowania rolniczego, rozszerzenie systemu bezpośredniej pomocy zwiększającej dochody tych gospodarstw, które przedstawiły program dostosowania produkcji do realnego popytu¹³⁶, powiązanie wcześniejszej emerytury rolniczej z przekazaniem ziemi na rzecz użytkownika nierolniczego. Wprowadzono także kontrowersyjny instrument w postaci bezpośredniego wspierania dochodów. Stosowanie tego instrumentu miało charakter dobrowolny, a jego rola polegała na łagodzeniu zmian w polityce rolnej w stosunku do tych rolników, których praca w rolnictwie była głównym źródłem utrzymania. Podkreślić należy, iż pomoc ta przybrała charakter degresywny, miała być płatna przez minimum pięć lat i nie mogła stymulować wzrostu produkcji rolnej lub zniekształcać konkurencji.

Większość, spośród wymienionych instrumentów, miała stymulować producentów do obniżenia poziomu wykorzystania czynników produkcji w rolnictwie. Polityce strukturalnej przypisano więc rolę stymulatora wzrostu efektywności produkcji, poprzez ograniczanie kosztów i racjonalizację gospodarowania, a nie poprzez wzrost rozmiarów produkcji. Z uwagi jednak na ograniczone środki finansowania, w praktyce ta rola była marginalna.

Szczególne znaczenie w przeobrażeniach polityki strukturalnej miała reforma z końca lat osiemdziesiątych minionego wieku stymulowana, m.in. rozszerzeniem Wspólnot o Hiszpanię i Portugalię w 1986 r. Stworzyła ona podstawy do zintegrowanego podejścia do problematyki rozwoju gospodarczego, w tym także rolnictwa i obszarów wiejskich. Przed polityką tą postawiono następujące cele:

- cel 1 - pomoc dla regionów zacofanych,
- cel 2 - restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych,
- cel 3 - zwalczanie długotrwałego bezrobocia,
- cel 4 - integracja młodzieży na rynku pracy,
- cel 5 a - przyspieszenie dostosowania rolniczych struktur produkcyjnych,
- cel 5 b - wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Z punktu widzenia kształtowania struktur rolnych, ważne były przede wszystkim cele 1, 5 a i 5 b. Podkreślić należy, iż strukturalna polityka w stosunku do rolnictwa została zintegrowana z takimi politykami, jak regionalna i socjalna. Wyrazem tego było rozszerzenie źródeł finansowania o: Sekcję Orientacji, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny oraz Europejski Bank Inwestycyjny¹³⁷.

Zaprezentowane zmiany i reformy weszły w skład wydarzeń ważnych dla Wspólnot, którymi były: przyjęcie Białej Księgi Komisji z 1985 r. ustanawiającej rynek wewnętrzny Wspólnot oraz przyjęcie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, który miał bezpośredni wpływ na Wspólną Politykę Rolną.

Okres szósty przypada na lata 1992-1999. Obejmuje zatem fundamentalną (w porównaniu z wcześniejszymi) reformę Wspólnej Polityki Rolnej, której twórcą był ówczesny Komisarz Rolny – Ray Mac Sharry. Reforma ta obejmowała cztery pod-

¹³⁶ Chodziło o pięcioletnie subsydia wyrównujące utratę dochodów, związaną z realizacją takiego programu.

¹³⁷ Por. D. Czykier -Wierzbą, *Rolnictwo polskie a integracja z Unią Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995, s. 37.

stawowe aspekty. Pierwszym z nich było uwzględnienie zróżnicowania jednostek produkcyjnych, tworzących wspólnotowy sektor rolny. Drugim – przyjęcie założenia, że prawo i jego normy powinny respektować powyższe zróżnicowanie, bowiem równe traktowanie nierównych jednostek doprowadziłoby do rzeczywistego pogłębienia nierówności. Trzeci aspekt zakładał większą samodzielność, bądź też większy stopień uzależnienia od rynku, jednostek silniejszych ekonomicznie, niezależnie od traktowania rolnictwa jako sektora o specjalnym statusie, który polega na częściowej jego ochronie przed działaniem praw rynku. Czwarty wreszcie aspekt określał Wspólną Politykę Rolną jako politykę wyraźnie społeczną, której celem jest ochrona gospodarczej i społecznej pozycji największej liczby wspólnotowych rolników.

W świetle powyższych aspektów, nieco inaczej miała być postrzegana fundamentalna zasada WPR, czyli finansowa solidarność. Oznaczać ona powinna: „rzeczywistą finansową solidarność na korzyść tych, którzy są w największej potrzebie finansowej”¹³⁸. A zatem zasada ta, określa nie tylko udział poszczególnych państw członkowskich w kosztach prowadzenia WPR, lecz wyznacza również kryteria przesuwania środków finansowych pomiędzy poszczególnymi odbiorcami.

Efektom zaprezentowanych zmian była rewizja zasadniczych celów stawianych przed WPR. Na pierwszy plan wysunięto nie produkcyjne, lecz społeczne i środowiskowe funkcje rolnictwa. Zatem celem stał się nie rozwój produkcji, lecz konkurencyjność i efektywność sprzyjające wzrostowi konsumpcji. Ponadto w ramach likwidacji nadwyżek żywności, postanowiono ograniczać produkcję surowców przeznaczonych do produkcji żywności do poziomu popytu na tę żywność. Realizacja powyższego celu miała odbywać się za pomocą dwóch metod, a mianowicie:

- przez ekstensyfikację stosowanych technik, co dodatkowo miało służyć ochronie środowiska;
- przez stymulowanie wzrostu produkcji surowców przetwarzanych na produkty nieżywnościowe.

Istotnym elementem reformy Raya Mac Sharry’ego była reorganizacja rynków rolnych i cen instytucjonalnych w zakresie: produkcji zbóż, roślin oleistych i białkowych, tytoniu, mleka, mięsa wołowego i baraniny. Polegała ona na stopniowej obniżce, w ciągu trzech lat, regulowanych cen podstawowych artykułów rolnych, rekompensaty tej obniżki w postaci bezpośrednich subwencji kompensujących, przy czym wypłatę subwencji uzależniono od zmniejszenia powierzchni upraw lub obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej. Ponadto zerwano bezpośredni związek pomiędzy rozmiarami produkcji a wysokością subwencji¹³⁹ oraz zaostrzono warunki przyznawania pomocy gospodarstwom silnym ekonomicznie.

Chociaż główny ciężar reformy Raya Mac Sharry’ego kładł nacisk na zmiany w polityce rynkowej, warto podkreślić, że przyjęte narzędzia stymulowały także zmiany w polityce strukturalnej. Wspierane one były za pomocą tzw. środków towarzyszących, których celem była restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa. Wśród

¹³⁸ *Communication of the Commission to the Council on the Development and Future of the CAP*, Commission of the European Communities, COM (91) 100, s. 12.

¹³⁹ Wysokość subwencji kompensacyjnej zależała nie od rzeczywistych, a tzw. normatywnych rozmiarów produkcji. Oznacza to, że wzrost produkcji nie pociągał za sobą wzrostu subwencji.

narzędzi tych należy wymienić, przede wszystkim: system wcześniejszych emerytur, pomoc finansową z tytułu zalesiania gruntów rolnych, jak również pomoc przyznawana rolnikom spełniającym wymogi w zakresie ochrony środowiska (tzw. programy rolno-środowiskowe). Ponadto rozszerzenie w 1995 r. Wspólnot o Austrię, Finlandię i Szwecję wymusiło wprowadzenie do polityki strukturalnej celu 6, czyli specjalnej pomocy dla obszarów zagrożonych wyludnieniem¹⁴⁰.

Aczkolwiek reforma Mac Sharry'ego charakteryzowała się całościowym i wewnętrznie spójnym planem zmian w funkcjonowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, to jednak nie rozwiązała wszystkich jej problemów, zarówno w obszarze rynków rolnych, jak i ochrony środowiska. Konieczność implementacji postanowień „Porozumienia o rolnictwie” Rundy Urugwajskiej GATT oraz perspektywa rozszerzenia Wspólnot o państwa Europy Środkowo-Wschodniej stanowiły podstawę dalszych reform WPR, zawartych w dokumencie określanym jako Agenda 2000¹⁴¹. Zatem ostatni okres Wspólnej Polityki Rolnej jest związany z wdrażaniem zapisów Agendy 2000 i trwa do dnia dzisiejszego.

Główne zmiany zawarte w Agendzie 2000 były kontynuacją wcześniejszych reform. Wśród zasadniczych celów stawianych reformowanej WPR należy wyróżnić: dalsze wzmocnienie urynkowienia rolnictwa, wzrost jego konkurencyjności, jak również strukturalny i ekologiczny rozwój obszarów wiejskich. Ponadto do komponentów, tzw. europejskiego modelu rolnictwa należy: dbałość o środowisko naturalne, różnorodność i wysoka jakość produktów rolnych, utrzymanie ekonomicznie aktywnych obszarów wiejskich oraz gwarancja pełniejszego zrozumienia polityki rolnej i jej instrumentów¹⁴².

W zakresie polityki rynkowej przyjęto nowe regulacje na rynku zbóż, roślin oleistych i strączkowych, mięsa wołowego, mleka i produktów mlecznych oraz wina. Polegały one przede wszystkim na dalszej obniżce cen interwencyjnych. Obniżki te były rekompensowane przez zwiększenie wysokości płatności bezpośrednich. Zatem analizowana reforma jest kontynuacją działań, zmierzających w kierunku: „rezygnacji z ochrony rolniczych dochodów za pomocą klasycznych środków interwencji rynkowej i protekcji na rzecz bezpośredniego wspierania tych dochodów w połączeniu z większym otwarciem na konkurencję międzynarodową”¹⁴³.

Agenda 2000 wprowadziła także nowe narzędzia do Wspólnej Polityki Rolnej. Były nimi zasady: *cross compliance* oraz *modulacji*. Pierwsza z nich, oznaczała uzależnienie otrzymania przez rolnika dopłat bezpośrednich od stosowania określonych metod produkcji przyjaznych środowisku. Druga natomiast – pozwalała na zmniejszenie wysokości płatności bezpośrednich, jeśli w gospodarstwie zatrudniono mniej

¹⁴⁰ Pomoc ta została przyznana obszarom położonym na północ od 62 równoleżnika oraz charakteryzującym się zaludnieniem poniżej 8 osób na 1 km². Podstawowym problemem tych obszarów był zanik działalności gospodarczej.

¹⁴¹ Por. A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 70 i n.

¹⁴² Por. W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski, UKIE*, Warszawa 2002, s. 23-24.

¹⁴³ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 71.

osób niż wyznaczony przez państwo członkowskie limit, bądź też gdy rolnik uzyskuje dochody powyżej określonego limitu lub gdy suma otrzymanych płatności bezpośrednich przekracza wyznaczony poziom¹⁴⁴.

Obok zmian w polityce rynkowej wprowadzono nowe rozwiązania w polityce strukturalnej. Przede wszystkim znacznie uproszczono prawodawstwo, wprowadzając jedno rozporządzenie regulujące problematykę rozwoju obszarów wiejskich, w miejsce wcześniej obowiązujących dziewięciu, oraz utrzymując jednocześnie wszystkie dotychczasowe instrumenty rozwoju wsi.

W 2003 r. na podstawie średniookresowej oceny skuteczności Agendy 2000 wprowadzono szereg zmian, które mają być wdrażane w latach 2004-2013¹⁴⁵. Do najważniejszych należy zaliczyć¹⁴⁶:

- przyjęcie jednolitej płatności dla gospodarstwa (JPG) lub jednolitej płatności regionalnej (JPR) w formie zryczałtowanej dopłaty bezpośredniej, niezależnej od produkcji; płatność taka będzie sumą dotychczas otrzymywanych przez rolnika z różnych tytułów prawnych płatności, a jej wysokość uzależniona jest od powierzchni upraw i tzw. historycznego poziomu produkcji gospodarstwa¹⁴⁷;
- powiązanie zryczałtowanej dopłaty bezpośredniej z koniecznością przestrzegania norm w zakresie: ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracy¹⁴⁸;
- upowszechnienie zasady modulacji w stosunku do dużych gospodarstw rolnych i przesunięcie uzyskanych w ten sposób środków w kierunku wspierania rozwoju obszarów wiejskich¹⁴⁹;
- wprowadzenie mechanizmów dyscypliny finansowej, polegających na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na Wspólną Politykę Rolną;

¹⁴⁴ Szerzej na ten temat: M. Wigier, *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europie*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 64-65.

¹⁴⁵ Zdaniem wielu ekonomistów i znawców problematyki WPR, to nie średniookresowa ocena, lecz przygotowania do rundy negocjacyjnej WTO w Cancun stały się podstawą do kolejnej reformy. Chodziło przede wszystkim o poprawę stanowiska negocjacyjnego UE poprzez przesunięcie znacznej części wsparcia na rzecz rolnictwa z tzw. „koszyka niebieskiego” do „zielonego”. Szerzej krytyczną ocenę reformy prezentuje B. Wieliczko, *Reforma wspólnej polityki rolnej UE – rewolucja czy jedynie drobna korekta?*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2004, s. 58-68.

¹⁴⁶ Por. szerzej: *The Common Agricultural Policy, 2003 Review*, European Commission 2005.

¹⁴⁷ Oznacza to, że po raz pierwszy wysokość płatności będzie niezależna od rozmiarów produkcji, a decyzje produkcyjne rolników będą zależeć przede wszystkim od bodźców rynkowych. Działania takie są zgodne z porozumieniami zawartymi w ramach negocjacji WTO. Zatem, w systemie wspierania dochodów rolników, dominujący udział przypadnie instrumentom wsparcia bezpośredniego. Szerzej na ten temat: J. Rowiński, *Wspólna polityka rolna w latach 2004-2013*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, 2003.

¹⁴⁸ Jest to więc umocowanie zasady *cross compliance*. Nieprzestrzeganie powyższej zasady może pozbawić rolników wsparcia finansowego.

¹⁴⁹ Zmniejszenie wysokości płatności bezpośrednich nie dotyczy rolników nowych krajów członkowskich aż do momentu wyrównania otrzymywanych przez nich dopłat z dopłatami otrzymywanymi przez rolników UE-15.

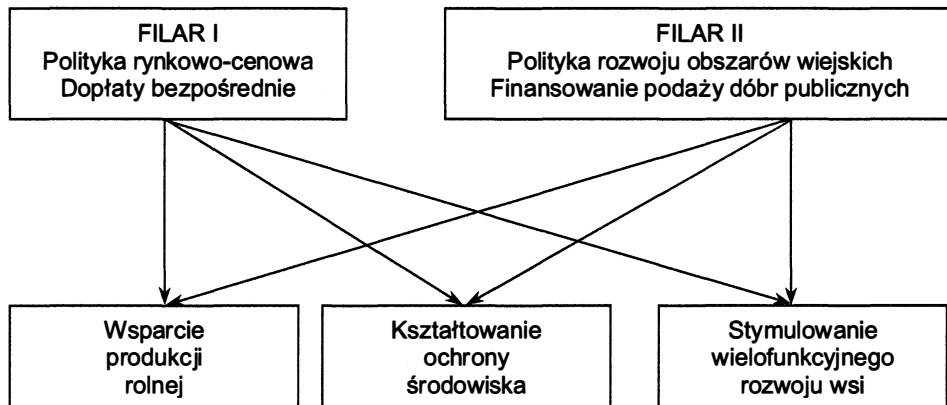
- wprowadzenie istotnych zmian w mechanizmach interwencji stosowanych na rynkach znajdujących się w stanie strukturalnej nierównowagi;
- zwiększenie zakresu i poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, m.in. poprzez promowanie wyższej jakości żywności, poprawę warunków żywienia i chowu zwierząt, udzielenie pomocy finansowej rolnikom wprowadzającym nowe normy UE w zakresie produkcji.

Wprowadzone rozwiązania pozwoliły na uzupełnienie polityki strukturalnej w rolnictwie o nowe środki towarzyszące, a zwłaszcza programy dotyczące poprawy jakości, dostosowanie do nowych norm UE, zwiększenie dofinansowania programów rolno-środowiskowych, dodatkowe wsparcie dla młodych rolników korzystających z doradztwa oraz wsparcie wdrażania programu Natura 2000.

Zaprezentowane zmiany wskazują, iż celem reformatorów było osiągnięcie większej komplementarności dwóch filarów Wspólnej Polityki Rolnej. O ile zasadniczym zadaniem pierwszego filaru było zapewnienie wsparcia dochodów rolniczych, to zadanie drugiego koncentrowało się na wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz ochronie środowiska naturalnego (schemat 2.2.).

Schemat 2.2.

Filary polityki rolnej i ich oddziaływanie na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich



Źródło: *New Perspectives for EU Rural Development*, European Commission 2004.

W roku 2004 Komisja, rozszerzona już o nowe kraje członkowskie UE, zaprezentowała kolejne zmiany, dotyczące polityki rozwoju obszarów wiejskich, oparte na koncepcji utworzenia Europejskiego Funduszu Rolnego dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD). Fundusz ten ma integrować wszystkie dotychczas rozproszone instrumenty, za wyjątkiem instrumentów rynkowych i dopłat bezpośrednich, które nadal pozostaną w gestii Europejskiego Funduszu Rolnego – Sekcja Gwarancji¹⁵⁰.

¹⁵⁰ *New Perspectives for EU Rural Development*, European Commission 2004.

Nie wnikając w szczegółowe rozwiązania proponowane na lata 2007-2013 należy stwierdzić, iż ewolucję Wspólnej Polityki Rolnej charakteryzuje coraz bardziej kompleksowe, a nie sektorowe podejście do problemów rolnictwa i obszarów wiejskich. Ewolucja ta jest konsekwencją zmian w sytuacji gospodarczej Europy i świata, dążenia do większej liberalizacji oraz eliminowania negatywnych efektów zewnętrznych generowanych przez intensywne rolnictwo. Zrównoważone i jednocześnie konkurencyjne rolnictwo jest wyzwaniem wspólnej polityki już nie rolnej, a wiejskiej XXI wieku¹⁵¹. Jednak, jak słusznie podkreśla M. Wigier, nie zawsze instrumenty tej polityki: „będą zgodne z interesami poszczególnych (szczególnie nowych) państw członkowskich i wszystkich rolników”¹⁵².

2.3.4. Polska polityka rolna w okresie transformacji

Zmiana systemu gospodarczego postawiła polskie rolnictwo wobec nowych problemów. Ponieważ był to jedyny sektor, w którym występował dominujący udział prywatnej własności, wydawać by się mogło, iż w największym stopniu jest on predystynowany do funkcjonowania w ramach gospodarki rynkowej. Rzeczywistość okazała się jednak dużo bardziej skomplikowana, bowiem o sprawności i efektywności gospodarowania zaczął decydować nie tylko potencjał produkcyjny gospodarstw rolnych, lecz także ich zdolność do odczytywania sygnałów rynkowych oraz dostosowywania się do otoczenia. Właśnie to otoczenie ulegało ogromnym przemianom, wśród których za najistotniejsze należy uznać: uwolnienie cen, liberalizację handlu zagranicznego, prywatyzację sfery gospodarki żywnościowej, a zwłaszcza sektora dostarczającego środki do produkcji rolnej, sektora przetwórstwa, skupu surowców rolnych, handlu wiejskiego, sektora finansowego, oraz radykalną zmianę charakteru polityki rolnej. Powyższe przemiany uwypukliły takie problemy, jak:

- nierównowaga między cenami artykułów rolno-spożywczych a cenami środków do produkcji rolniczej, wpływająca w znacznym stopniu na kształtowanie się dochodów rolniczych oraz daleko posunięta „nieprzewidywalność” rynku rolnego;
- brak równowagi między krajową podażą artykułów rolno-spożywczych a popytem na nie;
- znaczne ograniczenie akumulacji kapitału, prowadzące do utraty przez większość gospodarstw zdolności do samofinansowania dalszego rozwoju;
- brak kapitału spowodowany nie tylko niską akumulacją, ale również ograniczonym dostępem do zasilania zewnętrznego;
- zmniejszenie eksportu artykułów rolno-spożywczych oraz ich wzrost importu na skutek liberalizacji handlu zagranicznego, zwłaszcza z krajami UE;
- znaczna polaryzacja gospodarstw rolnych i pauperyzacja ich większości;

¹⁵¹ Szerzej na ten temat: w syntezie raportu przygotowanego przez czołowych europejskich ekspertów z dziedziny ekonomiki rolnictwa pt.: *Wizja polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w rozszerzonej Europie*, „Wies i Rolnictwo”, nr 3, 2004, s. 38-115.

¹⁵² M. Wigier, *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 86.

- infrastrukturalne zaniedbania większości obszarów wiejskich;
- nadmiar zasobów siły roboczej spowodowany ograniczeniem dwuzawodowości rolników oraz wzrostem bezrobocia agrarnego.

Niektórzy badacze podkreślają także inne słabości polskiego rolnictwa, m.in.: niekorzystną strukturę agrarną, słabość organizacji rolniczych oraz niekorzystną politykę rolną i jej nieskuteczność¹⁵³.

Rozwiązanie każdego z wymienionych problemów może stanowić swoiste uzasadnienie podejmowania polityki rolnej, bowiem bez jej wsparcia narastałyby nie tylko międzysektorowe, lecz również społeczne i regionalne dysproporcje rozwojowe. Z doświadczeń krajów wyżej rozwiniętych jednoznacznie wynika, iż stopień ochrony ich rolnictwa jest tym większy, im słabszą pozycję zajmuje to rolnictwo względem rolnictwa innych krajów¹⁵⁴. Oznacza to, że problemem jest nie to czy wspierać rolnictwo, lecz to, w jaki sposób i za pomocą jakich instrumentów ma odbywać się to wsparcie. W polskiej polityce rolnej przełomu XX i XXI wieku wyodrębnić można kilka podokresów¹⁵⁵. Pierwszy z nich przypada na lata 1990-1991. Okres ten charakteryzował się w zasadzie brakiem polityki rolnej oraz znaczną liberalizacją. Było to zgodne z założeniami rządowego programu przygotowanego w 1990 r. przez ekspertów polskich, unijnych oraz Banku Światowego, pt.: „Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich”, które obejmowały wytyczne dotyczące działań rządu w zakresie usprawniania agrobiznesu poprzez prywatyzację i demonopolizację oraz wytyczne odnośnie zaniechania wspierania gospodarstw, przetwórstwa i ograniczenia roli rządu do tworzenia dobrych warunków instytucjonalnych dla transformacji sektora rolno-żywnościowego. Natomiast główne cele tego programu określono jako:

- zwiększenie zatrudnienia i mobilności siły roboczej na obszarach wiejskich;
- szybka prywatyzacja i tworzenie małych jednostek produkcyjnych;
- zwiększanie inicjatywy wśród ludności i tworzenie alternatywnych źródeł dochodów;
- stworzenie socjalnej siatki bezpieczeństwa dla ludności.

Podobne cele pojawiały się w kolejnych dokumentach rządowych, m.in. w *Założeniach polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000* z 1994 r., *Strategii dla Polski* z 1995 r., *Średniookresowej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich* z 1998 r., czy też *Pakie dla rolnictwa i obszarów wiejskich* z 1999 r. Jednak ich

¹⁵³ Por. J. Wilkin (red.), *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003, s. 37.

¹⁵⁴ J. Lewandowski twierdzi, że to właśnie z tego powodu Polska nie ma podstaw do przyjmowania liberalnych rozwiązań stosowanych w Nowej Zelandii czy Australii. Por. J. Lewandowski, *Rolnictwo we współczesnej gospodarce Polski*, „Ekonomista”, nr 4, 1994, s. 487.

¹⁵⁵ Por. m.in. *Polityka rolna lat dziewięćdziesiątych*, Fundacja im. M. Rataja, Warszawa 1991; *Polityka rolna lat dziewięćdziesiątych na tle ogólnej polityki gospodarczej kraju*, SGH, Warszawa 1992; B. Kozuch (red.), *Polska polityka rolna 1944-1994. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok 1994; B. Kozuch (red.), *Polityka rolna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997; A. Kozuch, B. Kozuch, B. Kutkowska, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000.

realizacja oznaczała w praktyce szybką prywatyzację, niski poziom wsparcia gospodarstw oraz koncentrację środków na osłonie socjalnej.

Pozytywnym aspektem polityki rolnej w kolejnych latach było tworzenie instytucjonalnych podstaw funkcjonowania rolnictwa i sektora rolno-spożywczego. Powołano: Agencję Rynku Rolnego (ARR), Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz wiele innych instytucji, których celem była redystrybucja środków na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa.

Szczególnym okresem, z punktu widzenia ewoluowania polskiej polityki rolnej, jest tzw. okres przedakcesyjny. Główne założenia tej polityki zawarto w dokumencie, pt.: *Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa*, przyjętym przez Radę Ministrów w 1999 r. Na podstawie problemów rolnictwa oraz zagrożeń występujących w sektorze rolnym¹⁵⁶, sformułowano po raz pierwszy cele polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Określono je jako:

1. Kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, odpowiadających standardom cywilizacyjnym i pozwalającym mieszkańcom realizować ich cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne (poprzez rozwój infrastruktury, technicznej, społecznej i tworzenie warunków dla rozwoju pozarolniczych działalności).
2. Przebudowa struktur sektora rolnego, tworząca przesłanki do adaptacji rolnictwa do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej (poprzez poprawę struktury obszarowej, modernizację gospodarstw, wzmocnienie roli rolników na rynku rolnym, wdrażanie postępu biologicznego).
3. Kształtowanie warunków rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich, ochrona zasobów środowiska naturalnego wraz z wiejskim dziedzictwem kulturowym (poprzez ochronę środowiska naturalnego, upowszechnianie rolnictwa ekologicznego i innych prośrodowiskowych metod produkcji rolnej, zagospodarowanie gruntów marginalnych)¹⁵⁷.

Niezależnie od zmian, jakie dotyczyły założeń i celów polityki rolnej, działania wobec wsi i rolnictwa, podejmowane w latach 90. minionego wieku, można ująć w trzy grupy. Pierwsza z nich obejmowała instrumenty związane z podtrzymywaniem cen i stabilizacją rynków rolnych, druga – dotacje do środków produkcji rol-

¹⁵⁶ Do problemów rolnictwa zaliczono: niedostateczny rozwój infrastruktury (technicznej, społecznej i kulturalnej), niski poziom wykształcenia i kwalifikacji ludności, ograniczone możliwości zatrudnienia poza rolnictwem, niewielką dostępność usług służących poprawie prowadzenia działalności gospodarczej, małą aktywność ekonomiczną i społeczną ludności, bezrobocie, niski poziom dochodów, słabość instytucji i organizacji wspierających rozwój obszarów wiejskich. Natomiast jako zagrożenia występujące w sektorze rolnym uznano: rozdrobnienie struktury agrarnej, niedostosowanie wielkości i jakości produkcji do wymogów odbiorców, słabą organizację rynku rolnego, niedoinwestowanie gospodarstw rolnych, niski poziom wiedzy fachowej oraz niski stopień samoorganizacji rolników. W dokumencie ujęto, ponadto: problemy środowiskowe, które określono jako występowanie lokalnych zagrożeń środowiska naturalnego obszarów wiejskich, słaby poziom wyposażenia gospodarstw w urządzenia służące ochronie środowiska, odłogowanie gruntów gorszej jakości oraz wysokie koszty budowy urządzeń służących ochronie środowiska.

¹⁵⁷ Cele powyższe wyznaczyły kierunki wykorzystania środków przedakcesyjnych w ramach Programu SAPARD i stanowiły wytyczną dla programów przygotowywanych do realizacji w pierwszym okresie programowania.

czej i dopłaty do oprocentowania kredytów skupowych, a trzecia – instrumenty polityki strukturalnej wobec wsi i rolnictwa¹⁵⁸.

Wśród instrumentów nakierowanych na podtrzymywanie cen i stabilizację rynków rolnych szczególną rolę odgrywały instrumenty ochrony rynku wewnętrznego, a zwłaszcza cła oraz opłaty wyrównawcze, które jak wcześniej podkreślono, funkcjonowały do roku 1995. Eksport krajowych produktów rolnych był wspierany za pomocą: subsydiów stosowanych do mięsa wołowego, półtuszy wieprzowych, odtłuszczonego mleka w proszku, masła i serów twardych. Ponadto stosowano: dopłaty do cen skupu pszenicy i żyta, tytoniu surowego, dopłaty do produkcji mleka w proszku, dopłaty kompensacyjne dla producentów skrobi oraz płatności bezpośrednie dla plantatorów ziemniaków.

Instrumenty z grupy drugiej uwzględniały przede wszystkim dotacje do zadań z zakresu: wapnowania gleb, ochrony roślin, postępu biologicznego oraz rolnictwa ekologicznego. Z punktu widzenia producentów rolnych, szczególnie istotne były dotacje do paliw rolniczych oraz dotacje do środków obrotowych związanych z produkcją rolną.

Wśród instrumentów oddziaływania na przekształcenia strukturalne rolnictwa i obszarów wiejskich, ważne miejsce zajmowały: dopłaty do oprocentowania kredytów przeznaczonych na zakup ziemi rolniczej, urządzenie gospodarstwa w ramach programu osadnictwa, wsparcie młodych rolników, zakup środków do produkcji rolnej, wznowienie działalności gospodarstw dotkniętych klęskami żywiołowymi czy też wsparcie inwestycji w przemyśle rolno-spożywczym. W ramach aktywizacji gospodarczej i zawodowej ludności wiejskiej, wspierano: procesy tworzenia nowych miejsc pracy, szkolenia zawodowe, doradztwo rolnicze oraz zakładanie grup producenckich rolników. Poprawa warunków bytowych mieszkańców obszarów wiejskich była realizowana głównie poprzez różne formy dofinansowania inwestycji infrastrukturalnych, tzn. budowy wodociągów, kanalizacji oraz modernizacji i budowy dróg, budowy i modernizacji obwałowań i nowych wałów, udrażniania rzek, budowy zbiorników retencyjnych itp. Natomiast ważny instrument oddziaływania na sytuację materialną ludności rolniczej stanowi udział państwa w dofinansowaniu odrębnego systemu ubezpieczeń rolniczych.

Akcesja z Unią Europejską wymusiła niejako, w ramach harmonizacji prawa, uregulowania w zakresie refundacji części kosztów ponoszonych na zalesianie gruntów rolnych oraz w zakresie przyspieszenia wymiany pokoleniowej w rolnictwie za sprawą rent strukturalnych. Ponadto, dzięki wsparciu z programów przedakcesyjnych, takich jak: PHARE¹⁵⁹ czy SAPARD, polityka rolna została wzbogacona o sze-

¹⁵⁸ Por. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich dla Polski na lata 2004-2006*, MRiRW, Warszawa sierpień 2003, s. 61-64 oraz Sektorowy Program Operacyjny: *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich w latach 2004-2006. Projekt*, MRiRW, Warszawa 2003, s. 50-51.

¹⁵⁹ Wprawdzie program ten w Polsce realizowany był od roku 1990, jednak w miarę upływu czasu zmieniały się zarówno priorytety, jak i podejście do sposobu zarządzania i finansowania podejmowanych działań (początkowo pomoc obejmowała dostawy rzeczowe, z czasem przybierając postać tzw. pomocy technicznej w formie doradztwa, szkoleń, transferu *know-how* z zakresu wiedzy rolniczej, organizacji i zarządzania, służącej zrozumieniu i wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej). Od 1998 r. program PHARE został ukierunkowany „pod kątem akcesji”, a nie – jak wcześniej – „pod potrzeby” krajów kandydujących. Wsparcie rolnictwa, obszarów wiejskich i przetwórstwa rolno-spożywczego

reg nowych instrumentów, w większości wdrażanych po 2000 r. W oparciu o środki PHARE od 1998 r. wzmocniano przede wszystkim zaplecze instytucjonalne otoczenia rolnictwa, tzn. realizowano m.in.: projekty w zakresie przygotowania MRIRW do wdrożenia systemu Zintegrowanego Systemu Administracji i Kontroli (IACS), do wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej, przygotowania służb weterynaryjnych do nowych zadań, wspierano rozwój instytucji rynkowych, doradztwa rolniczego, budowy systemu informacji rolniczej, budowy systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt itp.

O ile zakres oddziaływania programu PHARE był zdecydowanie szerszy, to SAPARD był programem-instrumentem skierowanym wyłącznie do rolnictwa i obszarów wiejskich. Jego nadrzędnym celem było przygotowanie krajów kandydujących do przyjęcia *acquis communautaire*, odnoszącego się do Wspólnej Polityki Rolnej, a zwłaszcza zdobycia doświadczenia w tworzeniu agencji płatniczej, niezbędnej podczas wykorzystywania funduszy strukturalnych po uzyskaniu członkostwa. Ponadto cele dla SAPARDU zostały określone jako: poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań *Jednolitego Rynku* w zakresie wymogów sanitarnych, higienicznych i jakościowych, stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi. Realizacja wymienionych celów odbywała się w oparciu o wdrażanie, takich działań jak: poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, inwestycje w gospodarstwach rolnych, rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, pilotażowe programy rolno-środowiskowe, szkolenia zawodowe i pomoc techniczna. Program SAPARD zapoczątkował w Polsce realizację zadań z zakresu wsparcia strukturalnego rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z systemem obowiązującym w UE.

Akcesja Polski z Unią Europejską spowodowała istotne zmiany zarówno w odniesieniu do skali¹⁶⁰, jak i mechanizmów finansowania rolnictwa. Wynika to przede wszystkim z możliwości partycypowania polskich rolników¹⁶¹ w środkach unijnych przewidzianych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), na którą przeznaczają się prawie połowę budżetu UE. Nie jest to jedyna możliwość korzystania ze wsparcia UE. Najogólniej rzecz biorąc, rolnicy mogą obecnie korzystać z następujących form pomocy¹⁶²:

stanowiło w Polsce około 10% ogółu środków przyznanych naszemu krajowi przez UE w ramach tego programu.

¹⁶⁰ Zgodnie z projektem budżetu na rolnictwo w 2005 r., wydatki na rolnictwo (bez środków UE) zwiększą się z 5352,2 mln zł w 2004 r. (bez KRUS) do 7985,0 mln zł w 2005 r. Natomiast z uwzględnieniem środków z UE wydatki te wyniosą odpowiednio 11092,9 mln zł i 16513,3 mln zł. Zatem zakres wsparcia rolnictwa zwiększy się dwukrotnie. Szerzej o tym w następnym rozdziale.

¹⁶¹ Oczywiście na warunkach wynegocjowanych w Kopenhadze.

¹⁶² Por. R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Instrumenty wspierania przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa*, [w:] J. Sikorski (red.), *Fundusze unijne a rozwój gospodarki polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 73.

- dopłat bezpośrednich do gruntów rolnych (w całości finansowanych z budżetu UE) i płatności uzupełniających (finansowanych częściowo ze środków krajowych, a w części ze środków UE przesuniętych z finansowania PROW) – są to instrumenty I filaru WPR;
- realizacji różnorodnych programów w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), finansowanego przede wszystkim ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EAGGF) – są to instrumenty II filaru WPR oraz instrumenty określone w Traktacie Akcesyjnym dla nowych państw członkowskich;
- realizacji inwestycji w gospodarstwach, przedsiębiorstwach rolnych i otoczeniu rolnictwa w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, finansowanego głównie ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EAGGF);
- utrzymanych dotychczasowych form krajowej pomocy państwa, zgodnych z zasadami WPR;
- programów rozwoju regionalnego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF);
- realizacji programów, których celem jest rozwój zasobów ludzkich, finansowanych z Europejskiego Funduszu Socjalnego (ESF);
- w ramach działań interwencyjnych.

Z zaprezentowanych informacji jednoznacznie wynika, iż członkostwo w Unii Europejskiej stworzyło polskiemu rolnictwu nowe możliwości, całkiem odmienne w porównaniu z okresem wcześniejszym. Dotychczasowe liberalne trendy w polityce rolnej, pomimo istnienia racjonalnych przesłanek i słusznych celów, nie przyczyniły się w istotny sposób do rozwiązania żadnego z ważnych problemów wsi i rolnictwa. Wręcz przeciwnie – niektóre z nich zostały pogłębione, na co w swych analizach wskazywało wielu ekonomistów rolnych.

Przyczyn powyższego stanu rzeczy można upatrywać w różnych zjawiskach dokonujących się zarówno wewnątrz rolnictwa, jak i poza nim. Znakomita ich część tkwi w makroekonomicznych niesprawnościach rynku, które dotknęły przede wszystkim rolnictwo. Chodzi tu o wysoką inflację pierwszej połowy lat 90. pogłębiającą zadłużenie rolników oraz o bezrobocie, które na obszarach wiejskich ma zarówno jawny, jak i utajony charakter. W pierwszych latach transformacji z dużą ostrością wystąpiły też mikroekonomiczne niesprawności, w pierwszej kolejności dotycząc gospodarstwa rolne. Niekompletne rynki, wysokie koszty transakcyjne oraz asymetryczna informacja nie sprzyjały procesom rozwojowym rolnictwa, wywołując najczęściej postawy biernego trwania i oczekiwania na dalsze zmiany. Problemy te pogłębiał: „brak długookresowej wizji i strategii rozwoju wsi i rolnictwa”¹⁶³, trudno bowiem doraźne dokumenty programowe nazwać strategią. Konsekwencją braku takiej strategii była zbyt duża różnorodność działań podejmowanych

¹⁶³ J. Wilkin, *Funkcjonowanie państwa a wieś i rolnictwo – oczekiwania, rozszerzanie, potrzeby*, „Wies i Rolnictwo”, nr 1, 2001, s. 66.

w ramach polityki rolnej¹⁶⁴, które nie mogły stanowić istotnego stymulatora przekształceń strukturalnych, ponieważ kryły się za nimi zbyt rozproszone i niejednokrotnie symboliczne środki finansowe. Oznacza to, że za nieskutecznością polityki rolnej musiały się kryć nieskuteczne instrumenty polityki fiskalnej.

¹⁶⁴ Zwracają również na to uwagę: A. Kowalski, W. Rembisz, *Rynek rolny a interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2005, s. 113-114.

ROZDZIAŁ 3.

FISKALNE INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA NA ROLNICTWO

3.1. Polityka fiskalna, jej istota, cele i instrumenty

W poprzednim rozdziale przyjęto dualny podział narzędzi oddziaływania państwa na gospodarkę, zgodnie z którym wyróżniono dwie grupy, tzn. polityki-instrumenty i polityki-dziedziny. Podział ten ma szczególne znaczenie w niniejszej pracy, ponieważ pozwala na pokazanie związków, jakie pojawiają się we wzajemnym oddziaływaniu polityki fiskalnej i polityki rolnej na rolnictwo, a przede wszystkim na podjęcie próby oceny zasadności i skuteczności stosowania instrumentów fiskalnych we wspieraniu rozwoju rolnictwa. Zatem w tej części pracy zostanie przedstawiona istota polityki fiskalnej i instrumenty tej polityki wykorzystywane w prowadzeniu polityki rolnej.

3.1.1. Istota polityki fiskalnej

Polityka fiskalna należy do tych kategorii ekonomicznych, których definiowanie napotyka na szereg problemów. Wynikają one z licznych kontrowersji, w wyniku czego nie podjęto dotychczas próby sformułowania uniwersalnej definicji tej polityki. Brak jednolitego podejścia do tego zagadnienia wpływa na niezrozumienie istoty i mechanizmów działania instrumentów fiskalnych. Stąd też w pracy niniejszej zaprezentowano różne podejścia definicyjne oraz ich ocenę.

Pierwotnym w stosunku do polityki fiskalnej, jest pojęcie *fiskusa*. Pojęcie to pochodzi z łaciny (*fiscus*) i w starożytności oznaczało skarb cesarski. W późniejszym okresie pojęcie to było równoznaczne pojęciu *skarb państwa*. W ujęciu prawniczym pod pojęciem *fiscus* rozumie się osobowość prawną państwa w jego stosunkach prawno-majątkowych¹. Pojęcie *fiskalny* natomiast oznacza: „dotyczący skarbu państwa, skarbowy, podatkowy”². Takie pojmowanie pojęcia *fiskalny* rzutuje na powszechne utożsamianie *polityki fiskalnej z podatkami i polityką podatkową*. Zwraca na to uwagę M. Pietrewicz, podkreślając europejskie korzenie takiego rozumienia *polityki fiskalnej*³. Jednocześnie ten sam autor uważa, że utożsamianie *polityki fiskalnej z polityką podatkową* jest zbyt wąskie, w związku z czym proponuje pod pojęciem *polityki fiskalnej* rozumieć: „politykę państwa (a także samorządu terytorialnego) realizowaną za pomocą narzędzi gromadzenia dochodów publicznych”⁴. Aczkolwiek takie po-

¹ Por. Słownik wyrazów obcych PWN, PWN, Warszawa 1980, s. 221.

² Ibidem, s. 221.

³ Por. M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1996, s. 7.

⁴ Ibidem, s. 7.

dejsie w rozumieniu pojęcia *polityki fiskalnej* wykracza nieco poza podatki, jednak w dalszym ciągu ogranicza się do jednej strony finansowych działań państwa, a mianowicie gromadzenia dochodów. Za takim rozumieniem polityki fiskalnej kryją się pewne niebezpieczeństwa. Jeśli podstawowym celem tej polityki stałoby się wyłącznie gromadzenie dochodów publicznych, zniekształceniu lub zatarciu mogłyby ulec inne ekonomiczne i społeczne cele państwa, których realizacja wymaga gromadzenia dochodów. Prosta konsekwencją tego stałby się nadmierny fiskalizm, który w krótkim czasie zniekształciłby mechanizm rynkowy oraz doprowadził do wielu patologii gospodarczych.

Zdecydowanie szersze i jednocześnie bardziej współczesne spojrzenie na *politykę fiskalną* prezentuje szkoła anglo-amerykańska. Według tej szkoły: „polityka fiskalna to decyzje rządu dotyczące wydatków i podatków”⁵. Podobnie *politykę fiskalną* definiuje Multimedialna Encyklopedia Powszechna, zgodnie z którą jest to: „ogół decyzji rządu dotyczących podatków i wydatków”⁶. W tym rozumieniu *polityka fiskalna* jest utożsamiana z *polityką budżetową*⁷. Bardziej wymownie na wzajemne relacje między obydwoma politykami wskazuje M. Nasiłowski, według którego polityka fiskalna „obejmuje wszystkie posunięcia rządu w sferze wpływów i wydatków budżetowych w celu uzyskania kontroli i oddziaływania na podział dochodów oraz na ogólny poziom aktywności gospodarczej kraju”⁸. Dodatkowym elementem tej definicji jest wskazanie celu, któremu mają służyć owe „posunięcia” w sferze wpływów i wydatków budżetowych. W podobny sposób *politykę fiskalną* postrzega D. N. Weil, który twierdzi, że polityka fiskalna polega na wykorzystywaniu budżetu do oddziaływania na gospodarkę⁹. Bardziej doprecyzowując cele, N. Acocella uważa, że: „termin polityka fiskalna odnosi się do narzędzi budżetu państwa służących przede wszystkim do dokonywania zmian dochodu i zatrudnienia w krótkim okresie”¹⁰.

Spośród wymienionych, najpełniejszą i uwzględniającą większość aspektów, definicję *polityki fiskalnej* podaje Z. Fedorowicz. Według niego pod pojęciem tej polityki, rozumie się: „dobór źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych, jak też kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych, ustalonych przez właściwe organy publiczne”¹¹. De-

⁵ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, t. II, PWE, Warszawa 1992, s. 68. Podobnie politykę fiskalną postrzegają R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw – Hill International Editions, New York 1989, s. 3.

⁶ Por. Multimedialna Encyklopedia Powszechna PWN, 2003.

⁷ Na przykład J. Ciak politykę budżetową rozumie jako: „operowanie wydatkami i przychodami państwa, a więc regulowanie ich wysokości, struktury, wzajemnych proporcji i sald, dla osiągnięcia różnych celów społecznych, ekonomicznych i politycznych”, a zatem trudno nie uznać, iż obie definicje obejmują te same aspekty. Por. J. Ciak, *Polityka budżetowa*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002, s. 15.

⁸ M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1998, s. 209.

⁹ Por. D. N. Weil, *Fiscal policy*, [w:] *The Concise Encyclopedia of Economics*, Liberty Fund, Inc. Ed. David R. Henderson, Library of Economics and Liberty, <http://www.econlib.org/library/Enc/FiscalPolicy.html> (22 July 2006).

¹⁰ Por. N. Acocella, *Zasady* [...], s. 384.

¹¹ Por. Z. Fedorowicz, *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998, s. 7.

finicja ta wyraźnie podkreśla konieczność zarządzania środkami publicznymi zarówno od strony ich gromadzenia, jak i wydatkowania, przy czym zarządzanie to jest nakierowane na realizację określonych celów zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i społecznym.

W potocznym języku *polityka fiskalna* często utożsamiana jest z *polityką finansową*, z czym nie można się zgodzić. Przykładem takiego podejścia jest definicja *polityki finansowej* E. Ruśkowskiego, zgodnie z którą jest to: „umiejętność gromadzenia i wydatkowania publicznych środków pieniężnych”¹². Wydaje się, że autor miał na myśli raczej *politykę fiskalną*, *polityka finansowa* bowiem polega nie tylko na gromadzeniu i wydatkowaniu środków publicznych, lecz również na oddziaływaniu na ilość pieniądza w gospodarce za pomocą polityki monetarnej i jej instrumentów. Oznacza to, że *polityka finansowa* jest pojęciem szerszym od *polityki fiskalnej* oraz, że *polityka fiskalna* wraz z *polityką monetarną* wchodzi w skład *polityki finansowej* państwa. Oczywiście polityki te pełnią „służebną” rolę wobec *polityki społeczno-gospodarczej*.

W niniejszej pracy *polityka fiskalna* będzie rozumiana zatem jako świadoma działalność państwa, która przy pomocy instrumentów gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych realizuje określone cele społeczno-ekonomiczne.

3.1.2. Cele i funkcje polityki fiskalnej

Polityka fiskalna, jak wcześniej podkreślono, służy realizacji określonych celów społeczno-ekonomicznych. Cele te, w zależności od charakteru gospodarki i stopnia jej rozwoju, mogą być zróżnicowane¹³, jednak za najważniejsze uznaje się: dostarczanie dóbr publicznych, oddziaływanie na podział dochodów oraz oddziaływanie na takie kategorie makroekonomiczne, jak wzrost gospodarczy, zatrudnienie, inflacja, bilans płatniczy¹⁴. Realizacja wymienionych celów wyznacza trzy zasadnicze funkcje polityki fiskalnej¹⁵, czyli funkcję alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną. Jak podkreśla R. A. Musgrave: „w procesie funkcjonowania państwa fiskalnego te trzy funkcje nakładają się na siebie, ale nie tracą swej odrębnej logiki”¹⁶.

Funkcja alokacyjna, najogólniej rzecz biorąc, polega na tym, że finanse publiczne są narzędziem alokacji części zasobów w gospodarce rynkowej. Efektem jej realizacji jest dostarczanie dóbr i usług członkom społeczeństwa, społecznościom lokal-

¹² E. Ruśkowski, *Istota i pojęcie polityki finansowej*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 34.

¹³ Szerzej cele i zadania państwa, w zależności od stopnia jego zaangażowania w gospodarkę, za prezentowane zostały w następnym rozdziale.

¹⁴ Por. R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance* [...], s. 6.

¹⁵ Często są utożsamiane z funkcjami finansów publicznych. Jak podkreśla S. Owsiak, te dwie kategorie, tzn. polityka fiskalna i finanse publiczne, są ze sobą ściśle powiązane, jednak wyraźnie należy odróżniać zmiany w polityce fiskalnej od zmian w systemie finansów publicznych. Por. S. Owsiak, *Racjonalizacja finansów publicznych w Polsce*, Raport nr 50, RSSG, Warszawa 2004, s. 27.

¹⁶ Por. J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 55.

nym oraz całemu społeczeństwu¹⁷. Konieczność alokacji poza rynkiem wynika między innymi z faktu, że nie wszystkie potrzeby społeczne mogą być zaspokajane przez mechanizm rynkowy. Przyjmuje się również, że taka alokacja może służyć zwiększeniu ogólnej efektywności zasobów w gospodarce¹⁸.

Funkcja redystrybucyjna (rozdzielcza) jest postrzegana jako mechanizm celowego i świadomego wykorzystywania instrumentów prawno-finansowych do wtórnego podziału wytwarzanego w danej gospodarce produktu krajowego brutto. Owa celowość jest związana na ogół z realizacją polityki fiskalnej państwa, a ta z kolei jest podporządkowana ogólnej polityce społeczno-gospodarczej. Redystrybucja w warunkach braku dochodów państwa oznacza konieczność poszukiwania ich wśród podmiotów uzyskujących dochody (głównie przez system podatkowy) oraz przeznaczanie ich na zakup dóbr i usług o charakterze publicznym. Skala redystrybucji, związane z nią ciężary podatkowe oraz jej ekonomiczne i społeczne skutki są nieustannie przedmiotem sporów i dyskusji. Najbardziej istotnym problemem związanym z redystrybucją jest kwestia dotycząca wyboru przypisywanego jej priorytetu, tzn. czy ma być nim efektywność gospodarowania czy też sprawiedliwość¹⁹. Niemniej jednak, zakres realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych, zależy od wielu czynników. Jako najistotniejsze należy uznać założenia ustrojowe państwa, stopień rozwoju i kondycję gospodarki oraz sytuację społeczną kraju.

Jak słusznie podkreśla B. Kolanowska-Kowalska, między funkcją alokacyjną a redystrybucyjną występują pewne sprzężenia²⁰. Polegają one mianowicie na kształtowaniu nowych proporcji podziału PKB, a zwłaszcza oddziaływaniu na procesy konsumpcji i inwestycji.

Natomiast funkcja stabilizacyjna jest w pewnym sensie uzupełnieniem dwóch omówionych już funkcji, bowiem w wyniku właściwego stosowania instrumentów do realizacji funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej, państwo może wykorzystywać politykę fiskalną do stabilizowania procesów zachodzących w gospodarce²¹. Dotyczy to zwłaszcza odpowiedniej konstrukcji podatków i wbudowania w nie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury (w podatkach dochodowych) lub dyskrejonalnego regulowania poziomu opodatkowania podmiotów, w zależności od przebiegu koniunktury gospodarczej. Także za pomocą odpowiednich wydatków,

¹⁷ Chodzi tu przede wszystkim o dobra i usługi o charakterze publicznym. Mechanizm rynkowy na ogół nie jest w stanie zaspokoić tzw. potrzeb zbiorowych, stąd też rodzi się potrzeba innych rozwiązań alokacyjnych. Stał się nim mechanizm administracyjny, a jak wiadomo podstawowym składnikiem tego mechanizmu są finanse publiczne. Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 57.

¹⁸ Por. szerzej: W. Szczęsny, *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Difin, Warszawa 2001, s. 30.

¹⁹ Szerzej na temat sprawiedliwości i zasad redystrybucji oraz wyboru pomiędzy efektywnością a sprawiedliwością pisze: N. Acocella, *Zasady polityki* [...], s. 292-294 i 305-308.

²⁰ Por. B. Kolanowska-Kowalska, *Polityka fiskalna*, [w:] B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 654.

²¹ Teoretyczne podstawy funkcji stabilizacyjnej zostały stworzone przez zwolenników aktywnej roli państwa, dla których polityka fiskalna jest podstawowym narzędziem wspierania procesów gospodarczych. Szerzej na temat poglądów różnych szkół ekonomii na zakres i rolę państwa w gospodarce, m.in. R. Przygodzka, *Państwo a gospodarka w świetle teorii ekonomii*, Optimum – Studia Ekonomiczne, nr 2, 2005, s. 108-127.

państwo może stymulować popyt. Ponieważ w gospodarce rynkowej istotne znaczenie mają oszczędności i inwestycje, państwo, za pomocą odpowiedniej polityki fiskalnej może oddziaływać na skłonność podmiotów do oszczędzania lub inwestowania. Pewnym zagrożeniem, nadmiernie rozbudowanej polityki wydatkowej, może być wzrost inflacji, co z kolei rodzi konieczność stosowania odpowiedniej polityki monetarnej²².

W praktyce nadmierna realizacja jednej funkcji, może prowadzić do ograniczenia innej, np. zbyt rozwinięta funkcja redystrybucyjna może zmniejszać stabilizujący wpływ polityki fiskalnej na gospodarkę albo niski poziom redystrybucji uniemożliwia realizację funkcji alokacyjnej itp. Stąd też podstawowym zadaniem każdego państwa jest dokonywanie racjonalnych wyborów pomiędzy stosowanymi przez nie instrumentami polityki fiskalnej, przede wszystkim pod kątem możliwości realizacji sformułowanych celów polityki społeczno-gospodarczej.

3.1.3. Instrumenty polityki fiskalnej

Jednym z istotnych elementów wyodrębnienia polityki fiskalnej, jest przede wszystkim specyfika środków, którymi się posługuje. Zestaw instrumentów polityki fiskalnej obejmuje²³:

- podatki i inne obciążenia o charakterze daniowym;
- zasiłki dla bezrobotnych;
- wydatki związane z tworzeniem miejsc pracy i przekwalifikowaniem;
- wydatki wspierające restrukturyzację i modernizację gospodarki;
- wydatki wspierające rozwój drobnej wytwórczości;
- wydatki na roboty publiczne;
- deficyt budżetowy i dług publiczny.

Ich podział, uwzględniający dochody i wydatki publiczne oraz funkcje polityki fiskalnej, prezentuje tabela 3.1.

Oddziaływanie na gospodarkę za pomocą instrumentów polityki fiskalnej (dochodów i wydatków budżetowych) jest powszechne we współczesnym świecie. Zestawy stosowanych narzędzi fiskalnych oraz intensywność posługiwania się nimi są różne w poszczególnych krajach. Zazwyczaj w ramach realizowanej polityki fiskalnej występują pakiety o charakterze pasywnym (wbudowane w system gospodarczy reguły) i aktywnym (wymagające ingerencji administracyjnych), co czyni politykę fiskalną bardziej złożoną i trudną, zarówno od strony koncepcyjnej, jak i wykonawczej.

²² Właśnie ten problem jest na ogół przyczyną podstawowych konfliktów pomiędzy tzw. fiskalistami i monetarystami.

²³ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 284.

Tabela 3.1.

Instrumenty polityki fiskalnej

Dochody publiczne	Wydatki publiczne
Funkcja alokacyjna	
<ul style="list-style-type: none"> - pożyczki publiczne (ograniczają pożyczki prywatne) - polityka podatkowa, w tym: <ul style="list-style-type: none"> • cła protekcyjne • instrumenty podatkowe promujące lub hamujące rozwój określonych przedsięwzięć (np. ulgi, zwolnienia) 	<ul style="list-style-type: none"> - wydatki inwestycyjne - wydatki na działalność służb, które przyczyniają się do poprawy funkcjonowania infrastruktury ekonomicznej i społecznej
Funkcja redystrybucyjna	
<ul style="list-style-type: none"> - podatek bezpośredni od dochodów osobistych 	<ul style="list-style-type: none"> - pieniężne transfery socjalne (np. zasiłki dla bezrobotnych) - bezpłatne lub częściowo odpłatne zaspakajanie określonych usług społecznych - kształtowanie wyjściowych warunków rynkowych podziału dochodów (np. wydatki na szkolenie siły roboczej)
Funkcja stabilizacyjna	
<ul style="list-style-type: none"> - operacje pożyczkowe <ul style="list-style-type: none"> • wywołujące efekty deflacyjne (gdy pożyczka publiczna absorbuje nadmiar siły nabywczej ludności) • wywołujące efekty inflacyjne (gdy finansują wydatki publiczne) - operacje podatkowe <ul style="list-style-type: none"> • „automatyczne stabilizatory” wynikające np. z progresywnego charakteru podatku dochodowego • zmiana stawek podatkowych • ulgi i zwolnienia podatkowe stymulujące inwestycje i eksport 	<ul style="list-style-type: none"> - wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym - świadczenia socjalne - wydatki na roboty publiczne - wydatki zbrojeniowe

Źródło: B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 455.

W praktyce część stosowanych instrumentów ma wprawdzie walory uniwersalne, tj. można za ich pomocą realizować cele alokacyjne, redystrybucyjne czy też stabilizacyjne, jednakże ten fakt może jednocześnie znacznie utrudnić projektowanie odpowiednich pakietów oddziaływania oraz ocenę ich efektywności.

3.2. Polityka fiskalna a rolnictwo

Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, iż: „ostatecznym celem polityki fiskalnej powinno być wspieranie rozwoju gospodarczego [...]. Jednakże problemem godnym rozważenia jest sposób przełożenia tego ogólnego twierdzenia na bezpośrednie, operacyjne cele polityki fiskalnej w konkretnym miejscu (kraju) i czasie”²⁴. Ma to tym większe znaczenie, że ingerencja państwa za pomocą narzędzi fiskalnych może

²⁴ Por. A. Wernik, *Cele polityki fiskalnej a rozwój gospodarczy Polski*, z. 15, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2001, s. 3.

być korzystna dla jednych podmiotów i jednocześnie naruszać interesy innych. Szczególnie wyraźnie uwidacznia się to w przypadku realizowania tzw. polityk sektorowych, zwłaszcza w sytuacji źle sformułowanych celów tych polityk i w konsekwencji – nieprawidłowego doboru instrumentów polityki fiskalnej. Zatem niezwykle ważne staje się właściwe skoordynowanie celów społeczno-gospodarczych z celami polityk sektorowych i określenie odpowiedniego zestawu instrumentów ich realizacji. Dotyczy to także oddziaływania polityki fiskalnej na jeden z sektorów gospodarki narodowej, a konkretnie – sektor rolniczy.

Z rozdziału pierwszego wynika, że na skutek niedoskonałości mechanizmu rynkowego, rolnictwo jest sektorem deprecjonowanym w przepływach międzygałęziowych. Oznacza to, że w warunkach zrównoważonego wzrostu gospodarczego, państwo powinno korygować ten mechanizm, dokonując retransferu wartości dodanej, która – jak słusznie podkreśla A. Czyżewski – nie może do rolnictwa wrócić samoistnie²⁵. Zatem charakter polityki fiskalnej determinuje przede wszystkim proces redystrybucji dochodów, a wraz z nim przeobrażenia strukturalne rolnictwa. Te specyficzne potrzeby sektora rolnego skutkują koniecznością przededefiniowania stabilizacyjnej funkcji polityki fiskalnej stosowanej wobec rolnictwa. Jej celem staje się bowiem: „dostosowanie tempa wzrostu produkcji rolniczej do przewidywanego popytu, przy możliwie pełnym wykorzystaniu niezbędnych do tego zasobów, cenach rolnych zmieniających się w przybliżeniu zgodnie z ogólnymi ruchami cen w gospodarce narodowej i co najmniej równowadze w wymianie międzynarodowej produktami rolnymi”²⁶.

Polityka fiskalna odgrywa bardzo ważną rolę w kształtowaniu tzw. fiskalnego otoczenia rolnictwa. Na poziomie makroekonomicznym wraz z polityką monetarną wpływa na wysokość krajowych cen produktów rolnych i środków do produkcji rolnej, a przez to na tzw. nożyce cen, które decydują o opłacalności produkcji rolnej²⁷. Oddziaływanie na poziom cen krajowych skutkuje także zmianami w wysokości cenowych *terms of trade*, wysokości realnej stopy procentowej oraz kursu walutowego. Polityki te kreują zatem szerokie spektrum ekonomicznych uwarunkowań rozwoju rolnictwa. Mechanizm tych procesów, określanych „modelem wahadła”, został szeroko wylansowany w polskiej literaturze ekonomiczno-rolniczej przez A. Czyżewskiego²⁸. Zakłada on kreowanie warunków makroekonomicznych przez

²⁵ Por. A. Czyżewski, *Protekcjonizm w polityce rolnej USA i państw UE wobec procesów globalizacji i integracji*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 1, Warszawa-Bydgoszcz 2002, s. 9.

²⁶ Por. J. Kulawik, *Polityka fiskalna jako podstawowy instrument interwencjonizmu państwowego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 1998, s. 7-8.

²⁷ Z badań prowadzonych przez A. Grzelaka wynika, że impulsy polityki fiskalnej w większym stopniu oddziałują na polskie rolnictwo niż impulsy polityki monetarnej. Por. A. Grzelak, *Znaczenie impulsów fiskalnych i monetarnych dla powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce w warunkach transformacji*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2006, s. 16-17.

²⁸ Por. m.in. A. Czyżewski, U. Bak, *Polityka rolna w świetle orientacji monetarnej i fiskalnej*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, nr 2, 1996; A. Czyżewski, *Kształtowanie warunków ekonomicznych dla produkcji rolnej w świetle polityki monetarnej i fiskalnej*, „Management”, nr 2, 1999; A. Czyżewski, A. Grzelak, *Wpływ polityki monetarnej i fiskalnej na pozycję rolnictwa w okresie transformacji*, „Wies i Rolnictwo”, nr 2, 2002; A. Czyżewski, *Protekcjonizm w polityce rolnej USA i państw UE wobec procesów globalizacji i integracji*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 1, Warszawa-Bydgoszcz 2002.

różne warianty opcji monetarnej i fiskalnej. Opcja monetarna, w najbardziej ogólnym ujęciu, prowadzi do wzrostu produktywności i efektywności w skali makroekonomicznej, przy jednoczesnej deprecjacji celów krótkookresowych różnych grup społecznych, co oznacza eliminację podmiotów słabszych. Natomiast opcja fiskalna poprzez stosowanie polityki aktywnej próbuje: „łączyć efektywność ekonomiczną z adekwatnością społeczną proponowanych rozwiązań”²⁹, dzięki czemu tworzy się szanse na przekształcenia strukturalne, zwłaszcza w tych obszarach, w których mechanizm rynkowy takich warunków nie kreuje. Podkreślić jednak należy słowo „szanse”, bowiem źle i nieprecyzyjnie dobrane instrumenty tej polityki mogą prowadzić do skutków negatywnych, na przykład w postaci inflacji.

Zatem model „wahadła” z dużym uproszczeniem polega na ukazaniu logiki i konsekwencji przechodzenia opcji monetarnej i fiskalnej z wariantu bardziej ekspansywnego do defensywnego, przy jednoczesnej wymienności obu opcji.

Polityka fiskalna w sposób bardziej bezpośredni wpływa na relację finanse publiczne – rolnictwo. Od niej to bowiem zależy wysokość obciążeń podatkowych i paropodatkowych, które stanowią o zakresie partycypowania rolnictwa w tworzeniu funduszy publicznych. Od niej też zależy wysokość transferów, które za pomocą różnych kanałów trafiają do rolnictwa. Kanały te służą zatem redystrybucji dochodów na rzecz rolnictwa. Mogą mieć charakter pośredni lub bezpośredni³⁰. Kanały pośrednie polegają na:

- przepływie środków od podatnika lub konsumenta przez budżet i rynek do rolnika – są powszechnie wykorzystywane w procesach ochrony i integracji rynków rolnych; wśród instrumentów wykorzystujących kanał podatek/konsument – budżet – rynek – rolnik wymienić można, przede wszystkim: instrumenty taryfowe (cła) oraz instrumenty para- i pozataryfowe (certyfikaty i licencje importowe/eksportowe, subsydia eksportowe, ograniczenia fitosanitarne, opłaty wyrównawcze, minimalne ceny importowe);
- przepływie środków od podatnika lub konsumenta przez rynek do rolnika – występują głównie w obszarze dostosowań cenowych; instrumenty, wykorzystujące te kanały, to zwłaszcza ceny minimalne i indykatywne na głównych rynkach rolnych, czy też ceny gwarantowane.

Kanałem o charakterze bezpośrednim jest przepływ środków od podatnika przez budżet do rolnika. Ma on szczególne znaczenie na płaszczyźnie dostosowań podaży. W ramach tego kanału redystrybucji są wykorzystywane takie instrumenty, jak: subwencje ekstensyfikacyjne oraz z tytułu przestawienia produkcji na artykuły niestanowiące nadwyżki, ograniczenia produkcji, m.in. w postaci kwot produkcyjnych, a także stabilizatory rolnicze (polegają na wyznaczeniu poziomu produkcji, po przekroczeniu

²⁹ A. Czyżewski, *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, z. 20, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2001, s. 10.

³⁰ Por. szerzej na ten temat A. Czyżewski, *Protekcjonizm w polityce rolnej USA i państw UE wobec procesów globalizacji i integracji*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 1, Warszawa-Bydgoszcz 2002, s. 12-24 oraz A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 142.

którego gwarancje cenowe ulegają ograniczeniu lub zawieszeniu, a koszty zbytu nadwyżek obciążają rolników), odłogowanie ziemi w celu ograniczenia produkcji, zmiana sposobu naliczania dopłat do produkcji rolnej (uzależnienie od obszaru upraw, bezpośrednie rekompensaty, które usunęły współzależność pomiędzy poziomem cen rynkowych a wielkością produkcji).

W rozdziale drugim zostały szeroko zaprezentowane cele i instrumenty polityki rolnej zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i w odniesieniu do przykładów konkretnych rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych, we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Znakomita część tych instrumentów występuje w ramach tzw. realnej sfery aktywności państwa i opiera się na mechanizmach gromadzenia i wydatkowania funduszy publicznych. Oznacza to, że w realizacji polityki rolnej powszechnie są wykorzystywane instrumenty fiskalne. W praktyce, o „randze” nadawanej poszczególnym instrumentom polityki fiskalnej skierowanym do rolnictwa, decyduje wielkość środków przeznaczonych na ich stosowanie. Nie bez znaczenia pozostaje, również kwestia obciążeń fiskalnych rolnictwa. Wielkość ta jest wypadkową wielu czynników. Do najistotniejszych należy zaliczyć: zakres ekonomicznej roli państwa w gospodarce, ogólny kierunek polityki gospodarczej i społecznej, usytuowanie w tej polityce polityki rolnej, naciski ze strony różnych grup społecznych i zawodowych itp. Szczególną rolę odrywają w tym względzie także prawne i ekonomiczne mechanizmy gromadzenia i wydatkowania środków publicznych, od ich konstrukcji bowiem zależy ostateczna wielkość wsparcia rolnictwa³¹. Niekwestionowanym przy tym postulatem teorii i praktyki jest także wydatkowanie funduszy publicznych, które kreować będzie wzrost aktywności gospodarczej. W przeciwnym razie pojawi się przymus permanentnego zaspokajania postaw roszczeniowych wspieranych wcześniej grup społecznych lub zawodowych. Z ekonomicznego i efektywnościowego punktu widzenia, proaktywne i prorozwojowe ukierunkowanie transferów publicznych znajduje uzasadnienie nawet w kregach przedstawicieli ekonomii klasycznej³².

3.2.1. Poziom wydatków budżetowych na rolnictwo

Najbardziej ogólnych informacji, o zaangażowaniu poszczególnych krajów we wspieraniu rozwoju rolnictwa, dostarcza wielkość tzw. budżetu rolnego. W Stanach Zjednoczonych wydatki na rolnictwo ulegały częstym zmianom, które odpowiadały ogólnym trendom w polityce rolnej (tabela 3.2.). Bardzo wyraźnie wyłaniają się na

³¹ Nie należy również zapominać o procesach dostosowawczych, które dokonują się zarówno w samym rolnictwie, jak i w jego otoczeniu. Ostatecznie mogą one albo wywołać efekty mnożnikowe, albo wpłynąć na zmniejszenie potencjalnego zakresu wsparcia.

³² Por. L. Balcerowicz, *Wies, rolnictwo, wolny rynek*, Fundacja im. M. Rataja, Warszawa 1993, s. 37. Por. także K. Duczowska-Małysz, *Wies i rolnictwo w kontekście wspólnej polityki Unii Europejskiej. Strategiczne konsekwencje integracji dla struktur gospodarczych i przyspieszenia wzrostu gospodarczego*, [w:] G. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 213-214; W. Orłowski, *Price Support at any Price? Cost and Benefits of Alternative Agricultural Policies for Poland*, Policy Research Working Paper 1548, The World Bank 1996.

przemian, ekspansywne i restrykcyjne oddziaływania polityki fiskalnej, towarzyszące etatystycznym i liberalnym nurtom polityki makroekonomicznej USA (wykres 3.1.).

Tabela 3.2.

**Wydatki budżetowe Stanów Zjednoczonych na rolnictwo w latach 1965-2005*
(w mld USD, ceny stałe z 1980 r.)**

Wyszczególnienie	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005*
Wydatki budżetowe na dział rolnictwo, w tym:	3,9	5,2	2,9	8,8	25,5	11,8	9,7	36,5	30,5
- na stabilizację dochodów farm	3,5	4,6	2,2	7,4	23,7	9,7	7,1	33,4	26,0
- rolnicze badania i usługi	0,4	0,6	0,7	1,4	1,8	2,1	2,6	3,1	4,5
Udział wydatków na rolnictwo w wydatkach budżetowych ogółem (w %)	3,3	2,6	0,9	1,5	2,7	0,9	0,6	2,0	1,2

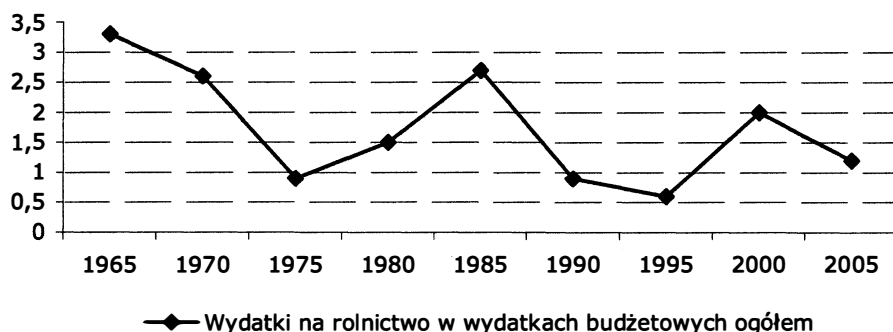
* szacunki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Budget for Fiscal Year 2006, Historical Tables*, Service of the U.S. Government Printing Office, Waszyngton 2005, s. 53-58.

Warto w tym miejscu dodać, że nie zawsze, lub nawet rzadko, odpowiadają one racjom ekonomicznym. Podnosi tę kwestię F. Tomczak pisząc: „różnorodne i rozbudowane narzędzia polityki rolnej, takie jak: subwencje, dotacje, polityka cen, skup i gromadzenie nadwyżek, licencje eksportowe na produkty rolnicze, niejednokrotnie są podporządkowane wymogom polityki, zaś prawdy i potrzeby ekonomiczne najczęściej przegrywają z racjami i potrzebami politycznymi”³³.

Wykres 3.1.

Udział wydatków na rolnictwo w wydatkach budżetowych Stanów Zjednoczonych w latach 1965-2005 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 3.2.

³³ Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004, s. 49.

Po tendencjach liberalnych drugiej połowy lat 80. i pierwszej 90. jest widoczne zwiększenie poziomu wydatków przeznaczonych na realizację Farm Bill 2002. Wprawdzie od 2004 roku następuje powolne ograniczenie wysokości środków skierowanych do rolnictwa, niemniej w porównaniu z rokiem np. 1995, wydatki z budżetu na rolnictwo są wysokie.

W Unii Europejskiej źródłem finansowania polityki rolnej jest – jak zaznaczono w poprzednim rozdziale – przede wszystkim Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR)³⁴. Początkowo Sekcja Gwarancji służyła finansowaniu działań interwencyjnych związanych z regulacją rynków rolnych (polityka rynkowo-cenowa), natomiast Sekcja Orientacji – finansowaniu polityki strukturalnej. Jak słusznie podkreśla D. Czykier-Wierzba, realizacja celów WPR pochłaniała coraz więcej środków z budżetu Wspólnoty i chociaż w latach 1970-1995 udział ten zmalał z 94,1% do 55,6%, to jednak nadal stanowił najważniejszą pozycję w tym budżecie³⁵. Ponadto znaczne dysproporcje występowały pomiędzy wydatkami na politykę rynkową a wsparciem rozwoju obszarów wiejskich, co było zgodne z ówczesnymi założeniami WPR. Tezy powyższe potwierdzają dane zawarte w tabeli 3.3.

Tabela 3.3.

**Wydatki z budżetu EWG związane z finansowaniem WPR
w latach 1965-1985 (w mld ecu, ceny bieżące)**

Wyszczególnienie	1965/66	1970*	1975*	1980**	1985***	1990 [^]	1995 ^{^^}
Budżet ogółem	x	3,4	5,8	15,9	27,9	44,1	66,5
w tym: FEOGA	0,26	3,2	4,4	11,6	20,5	28,9	37,0
w tym: Sekcja Gwarancji	0,18	3,1	4,3	11,3	19,7	27,1	34,5
Sekcja Orientacji	0,08	0,1	0,1	0,3	0,7	1,8	2,5
Udział wydatków na WPR w budżecie ogółem (w %)	x	94,1	75,9	72,9	73,5	65,5	55,6

* - EWG-6, ** - EWG-9, ***- EWG-10, ^ - EWG-12, ^^ - UE-15, x – brak danych.

Źródło: D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 28; D. Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003, s. 85.

Efektom reform WPR, ugruntowanych w ramach Agendy 2000, było powolne przekształcanie polityki rynkowej w politykę dochodową. Wprowadzone po 2000 r. zmiany w polityce rolnej oraz rozszerzenie w 2004 r. Unii o 10 nowych krajów

³⁴ Zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 lipca 2005 w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, od 2007 r. źródłem finansowania tej polityki będą dwa fundusze, tzn. Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (European Agricultural Fund for Guarantee – EAFG) oraz Europejski Fundusz Rolny dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD). Pierwszy z nich służyć będzie finansowaniu interwencji rynkowej i dopłat bezpośrednich (filary I), natomiast drugi – finansowaniu polityki rozwoju obszarów wiejskich.

³⁵ Por. D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 29.

członkowskich, spowodowało wyraźne rozgraniczenie środków przeznaczonych na finansowanie polityki rolnej i polityki strukturalnej³⁶. Czytelny jest, również trend zmierzający w kierunku zwiększenia wydatków bezwzględnych i relatywnych na politykę strukturalną (wykres 3.3.), co jest zgodne z reformami Wspólnej Polityki Rolnej.

Tabela 3.4.

Wydatki z budżetu Wspólnoty na politykę rolną w latach 2000-2006
(w mld euro, ceny bieżące)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004*	2005*^	2006*^
Polityka rynkowa	37,4	40,0	41,9	42,7	42,8	44,6	44,6
Rozwój regionów wiejskich i środki towarzyszące	4,4	4,5	4,5	4,7	6,5	6,8	7,0
WPR razem	41,8	44,5	46,4	47,4	49,3	51,4	51,6
Budżet UE ogółem	91,3	94,7	100,1	102,8	111,4	114,1	116,5
Udział wydatków na WPR w budżecie ogółem (w %)	45,8	46,9	46,3	46,1	44,2	45,0	44,3

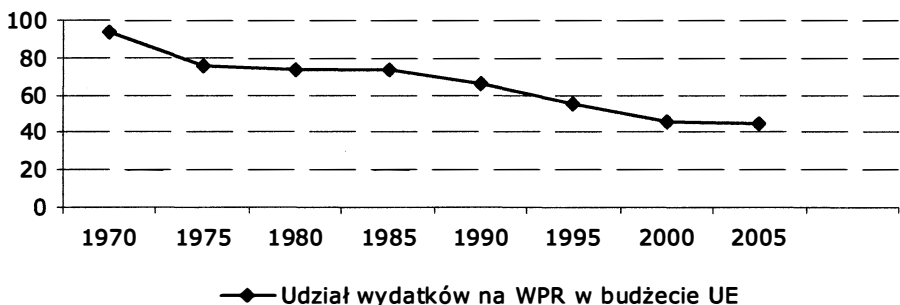
* UE-25; ^ ceny roku 2005, szacunki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *General budget of the European Union for the financial year 2005*, European Commission, Luxemburg 2005.

Ponadto z danych tabeli 3.4. wynika, iż dąży się także do stabilizowania, a nawet ograniczania ogólnych wydatków budżetowych Unii, w tym również skierowanych do rolnictwa i obszarów wiejskich (wykres 3.2.).

Wykres 3.2.

Udział wydatków na WPR w wydatkach budżetowych UE ogółem
w latach 1970-2005 (w %)

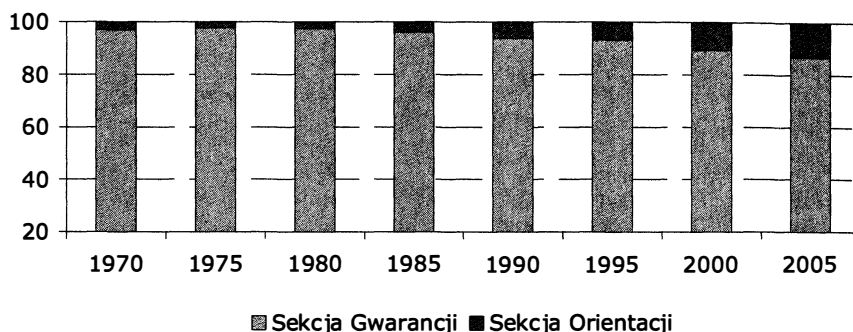


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 3.3. i 3.4.

³⁶ Preliminarz budżetu na lata 2000-2006 jednoznacznie sugerował, że nowe kraje członkowskie nie zostaną od razu objęte pełnym instrumentarium WPR.

Wykres 3.3.

Struktura EFOiGR w latach 1970-2005 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 3.3. i 3.4.

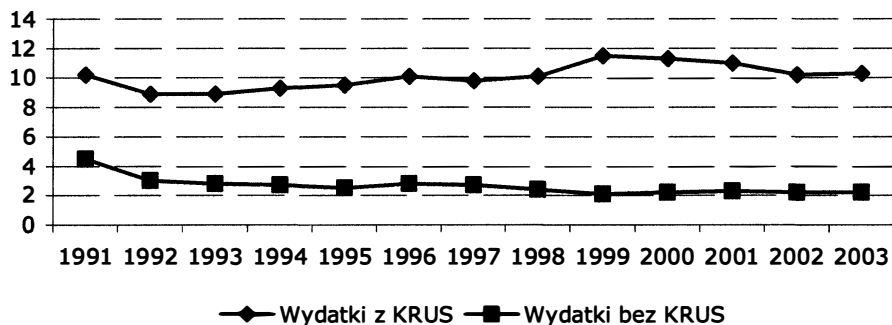
Skala budżetowego wsparcia polskiego rolnictwa jest nieporównywalna, w wartościach bezwzględnych, z wydatkami na ten cel Stanów Zjednoczonych czy Unii Europejskiej³⁷. Nieporównywalna jest także pod względem struktury. W Stanach Zjednoczonych strumienie kierowane do rolnictwa są generalnie dzielone na dwie grupy, tzn. na stabilizację dochodów farm oraz rolnicze badania i usługi. W unijnym budżecie wyodrębnia się środki na wydatki rolne i rozwój obszarów wiejskich. W Polsce natomiast, w ramach wydatków kierowanych do rolnictwa, wyróżnia się tzw. wydatki z KRUS i bez KRUS. Jest to skrót stosunkowo często używany w środowisku ekonomistów rolnych i oznacza wydatki preliminowane na dotacje do Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), mającego charakter funduszu celowego i będącego w dyspozycji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Ponieważ KRUS do niedawna podlegał ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, a ponadto dotyczył wyłącznie jednej grupy społeczno-zawodowej, czyli rolników, dotacje do KRUS utożsamiane są z wydatkami na rolnictwo³⁸. Skala tych wydatków jest pięciokrotnie wyższa niż wydatków na wsparcie rolnictwa, co wywołuje wręcz potrzebę wyraźnego rozróżnienia, bowiem czym innym z ekonomicznego punktu widzenia są wydatki prorozwojowe, a czym innym – transfery socjalne.

³⁷ Należy dodać, iż trudno jest również porównywać bez zastrzeżeń bezwzględne wydatki na rolnictwo USA i UE, ponieważ kraje członkowskie Unii realizują także samodzielną politykę fiskalną. I chociaż ta samodzielnosc, w zakresie wspierania rolnictwa za pomocą środków budżetowych, jest ograniczona, to jednak jest znaczna w odniesieniu do kształtowania na przykład polityki podatkowej wobec rolnictwa. Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w dalszej części pracy.

³⁸ Pomimo istotnych zmian organizacyjnych, jakie zaszły w 2004 r. w KRUS, m.in. podporządkowanie się ministrowi do spraw społecznych, silny związek tej instytucji z rolnictwem sprawia, że nadal dotacje do KRUS będą utożsamiane z wydatkami sektorowymi. Zagadnienie powyższe jest przedmiotem rozważań w rozdziale szóstym.

Wykres 3.4.

Udział rolnictwa w ogólnych wydatkach budżetowych w Polsce w latach 1991-2003 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W latach 1991-2003 udział wydatków budżetowych na rolnictwo, w wydatkach ogółem, kształtował się przeciętnie na poziomie około 2%. Uwzględnienie wydatków na KRUS zwiększa go do poziomu około 10%. Zatem w porównaniu z polityką fiskalną w rolnictwie Stanów Zjednoczonych, która w ciągu ostatnich czterdziestu lat w znacznym stopniu ewaluowała, przybierając postać na przemian polityki ekspansywnej i restrykcyjnej oraz Unii Europejskiej, w której udział wydatków budżetowych na rolnictwo systematycznie się zmniejszał, polski budżet rolny wykazywał znaczną stabilność. W obliczu wielu potrzeb rolnictwa może to świadczyć wyłącznie o jednym, a mianowicie – stosowaniu tzw. metody historycznej (inaczej ekstrapolacyjnej) w konstruowaniu budżetu.

Akcesja Polski z Unią Europejską w istotnym stopniu wpłynęła na wielkość i skalę finansowego wsparcia rolnictwa. Jeśli w 2003 r. wartość środków skierowanych do rolnictwa (bez KRUS) wyniosła około 6,3 mld zł, to w 2004 r. – 11,1 mld zł, a w 2005 r. – 16,5 mld zł (tabela 3.5.). Oznacza to, że budżet rolny wzrósł o około 260%. Wzrosło w tym czasie również zaangażowanie krajowych środków z 4,7 mld zł do 7,9 mld zł, jednak wzrost ten jest wyłącznie konsekwencją zwiększenia poziomu rezerw celowych, niezbędnych do uruchomienia programów wymagających partycypacji środków krajowych. W ramach części budżetowych przeznaczonych na wsparcie rolnictwa (część 32), rozwoju wsi (część 33), rynków rolnych (część 35) oraz w części budżetów wojewodów (część 85), wyraźnie obserwuje się zmniejszenie wyasygnowanych kwot (z 3,6 mld zł w 2003 r. do 3,0 mld zł w 2005 r.). Jest to zgodne z założeniami wspólnej polityki rolnej, na mocy których wsparcie ze środków krajowych powinno być ograniczane do minimum.

Wielkości bezwzględne strumieni finansowych, skierowanych do rolnictwa w różnych krajach, nie mają charakteru porównywalnego. Celowi temu mogą służyć wielkości względne, wynikające z odniesienia środków finansowych na jedno gospodarstwo czy też jeden hektar. Wskaźniki takie zaprezentowano w tabeli 3.6. Pomimo zastosowania uproszczonych przeliczeń, z porównania wskaźników wyni-

ka, że wsparcie publiczne w przeliczeniu na jeden hektar użytków rolnych jest najwyższe w Stanach Zjednoczonych i wynosi 694,8 USD. W Unii Europejskiej kształtuje się na poziomie 486,9 USD, w Polsce natomiast wskaźnik ten wynosi 202,9 USD przy uwzględnieniu środków z UE (bez KRUS) oraz 478,6 USD, gdy uwzględnia się środki wyłącznie krajowe. Większe różnice pojawiają się na poziomie wsparcia gospodarstw. W Stanach Zjednoczonych przeciętne wydatki budżetowe na jedno gospodarstwo w 2004 r. kształtowały się na poziomie około 54 tys. USD, natomiast w Unii Europejskiej – około 8 tys. Jest to oczywiście konsekwencją znacznej koncentracji ziemi w rolnictwie amerykańskim³⁹.

Tabela 3.5.

Polski budżet rolny w latach 2003-2005 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa 2003 r.	Ustawa budżetowa 2004 r.	Projekt ustawy budżetowej na 2005 r.
Część 32 - Rolnictwo	601,4	554,3	483,1
Część 33 - Rozwój wsi	1612,4	1319,4	1335,3
Część 35 - Rynki rolne	788,1	785,0	593,1
Razem części 32, 33, 35	3001,9	2658,7	2411,5
Część 85 - Budżety wojewodów	646,2	683,3	619,5
Część 83 - Rezerwy celowe	1118,7	2398,2	4953,8
Część 36 - Skarb Państwa	0,3	0,2	0,2
Ogółem budżet rolny bez środków pomocowych i KRUS	4767,2	5740,4	7985,0
Środki z UE	1508,3	5352,2	8528,3
Ogółem budżet rolny ze środkami pomocowymi	6275,6	11092,6	16513,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Tabela 3.6. wyraźnie obrazuje wpływ akcesji z UE na zakres wsparcia polskich gospodarstw. Dzięki środkom unijnym w 2004 r. pomoc publiczna wzrosła prawie dwukrotnie zarówno w przeliczeniu na jedno gospodarstwo, jak i jeden hektar użytków rolnych. Uwzględnienie dodatkowo transferów wynikających z dofinansowania KRUS czyni poziom wsparcia, zwłaszcza w przeliczeniu na jeden hektar, porównywalny ze wsparciem europejskim.

Oceniając wielkość środków pomocowych kierowanych do rolnictwa, większość badaczy kieruje się poziomem wydatków. Warto w tym miejscu dodać, że nie tylko za pomocą wydatków można wspierać różne sektory bądź podmioty. Jeśli przyjąć, że wsparcie oznacza pomoc publiczną, a pod pojęciem *pomocy publicznej* należy rozumieć: „przysporzenie bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy, korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów, przede wszystkim w drodze dokonywania na rzecz lub za tych przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub pomniejszania świadczeń należnych od nich na rzecz sektora finansów

³⁹ Przeciętna powierzchnia farmy w 1999 r. wynosiła 490 akrów, czyli 196 ha, podczas gdy w Unii Europejskiej – około 20 ha, a w Polsce – 8 ha.

publicznych na podstawie odrębnych ustaw lub innego tytułu prawnego”, to rolnictwo jest wspierane również przez ulgi w systemie podatkowym, wyłączenie z niektórych podatków, niższe obciążenia o charakterze parapodatkowym itp. Wsparcie z takich tytułów w literaturze zachodniej określa się mianem *tax expenditures*. Są to wydatki budżetu, a właściwie utracone dochody, wynikające z zastosowania przywilejów podatkowych służących realizacji określonych celów społecznych i gospodarczych. Zazwyczaj są one finansowane z deficytu budżetowego lub ze zwiększenia opodatkowania pozostałych podatników⁴⁰.

Tabela 3.6.

Wydatki budżetowe na rolnictwo, rozwój wsi i rynków rolnych w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej i w Polsce w 2004 r.*

Wyszczególnienie	Polska			USA	UE
	środki				
	własne	plus dotacje UE	plus dotacje UE i KRUS		
Wydatki budżetowe na rolnictwo, rozwój wsi i rynki rolne (mln USD)	1913,5	3697,5	8719,4	114289,0	64096,5
Liczba gospodarstw (w tys.) ^a			1881,0	2113,0	8190,0
Użytki rolne w tys. ha ^a			18220	164500	131619
Wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 gospodarstwo (USD)	1017,3	1965,7	4635,5	54088,5	7826,2
Wydatki budżetowe w przeliczeniu na 1 ha UR (USD)	105,0	202,9	478,6	694,8	486,9

* do przeliczeń przyjęto kurs 1 USD = 3 PLN oraz 1 EURO = 4 PLN, a – dane z 2002 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Agricultural Situation in Candidate Countries – Country Reports*, European Commission, Directorate General for Agriculture, July 2002, *Budget Outlays from Appropriations, Loan Authorizations and Corporations and other Revolving Years 1994-2003*, USDA 2003 oraz danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Skala zjawiska na poziomie Unii Europejskiej jest nieznaną, ze względu na utrzymanie w gestii poszczególnych krajów członkowskich samodzielności w stanowieniu ich systemów podatkowych. Jedyne wspólne regulacje dotyczą podatków pośrednich i opierają się na VI Dyrektywie Komisji Europejskiej. Niemniej, w niektórych państwach, podejmuje się próby szacowania wielkości *tax expenditures*.

Wielkość ukrytego wsparcia ma szczególne znaczenie w Stanach Zjednoczonych. Trwałą częścią ustawy budżetowej tego kraju są szacunki dotyczące wielkości *tax expenditures*. W rolnictwie ich źródłem mogą być na przykład ulgi podatkowe w związku z ponoszeniem niektórych wydatków na zakup środków obrotowych (pasz, nawozów) czy też zakup ziemi i melioracje. Ponadto ulgi związane z wydatkami ponoszonymi na uruchamianie wieloletniej produkcji roślinnej lub zwierzęcej, umarzanie pożyczek, dopłaty do kredytowania zakupu paliwa, „uśrednienie” do-

⁴⁰ Por. R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Systemy opodatkowania gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 315.

chodów rolniczych⁴¹ itp. Z szacunków wynika, że w 2004 r. wysokość *tax expenditures* wyniosła około 40 mln USD, w związku ze wsparciem przedsiębiorstw rolnych i 840 mln USD jako ukryte wsparcie farm indywidualnych⁴². Natomiast przewiduje się, że w latach 2006-2010 kwoty te odpowiednio wyniosą 240 mln i ponad 5 mld USD. Najwyższy udział przypada na instrument określany jako „kwalifikowanie części dochodów rolniczych jako nadzwyczajnych korzyści”, w związku z czym dochody te nie podlegają opodatkowaniu. Straty amerykańskiego budżetu z tego tytułu wyniosły w 2004 r. 670 mln USD, a z szacunków wynika, że w latach 2006-2010 wyniosą 3,87 mld USD⁴³.

W Polsce jak dotychczas, poziom ukrytego wsparcia rolnictwa nigdy nie był szacowany, aczkolwiek konstrukcja systemu opodatkowania gospodarstw rolnych oraz systemu ubezpieczeń społecznych rolników, które szerzej zaprezentowana będzie w rozdziale piątym i szóstym, pozwala na sformułowanie tezy, że wsparcie to jest znaczne.

3.2.2. Mierniki wsparcia rolnictwa

Z różnych powodów zakres pomocy publicznej kierowanej do rolnictwa w skali międzynarodowej jest nieporównywalny. Trudno byłoby zatem określać realne zdolności konkurencyjne poszczególnych producentów i eksporterów artykułów rolnych. Dlatego też w krajach członkowskich OECD od lat przywiązuje się dużą wagę do oceny wielkości ogólnego wsparcia rolnictwa.

Wyrazem tego jest coroczne publikowanie raportów prezentujących szereg wskaźników, które odzwierciedlają zaangażowanie poszczególnych państw w kształtowanie ekonomicznej sytuacji producentów rolnych. Z tego też względu klasyfikację instrumentów finansowego wsparcia rolnictwa, ich definiowania i mierzenia opracowaną w OECD, uważa się za najbardziej logiczną i kompleksową (tabela 3.7.).

⁴¹ Jednym z rozwiązań konstrukcyjnych podatku dochodowego od osób fizycznych, obciążającego amerykańskie farmy, jest możliwość ustalenia podstawy opodatkowania jako średniej dochodów uzyskiwanych w ciągu trzech ostatnich lat. Szerzej powyższe zagadnienie zostanie omówione w rozdziale piątym.

⁴² *The Budget for Fiscal Year 2006, Historical Tables*, Service of the U.S. Government Printing Office, Waszyngton 2005, s. 320 i 337.

⁴³ *Ibidem*.

Tabela 3.7.

Klasyfikacja instrumentów finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD i wskaźników ich pomiaru

I. Poziom wsparcia producentów (PSE) [suma pozycji od A do H]	
A.	Wsparcie cen rynkowych
	1. opierające się na nielimitowanej produkcji
	2. opierające się na produkcji limitowanej
	3. „opodatkowanie” cen
	4. koszty magazynowania nadwyżek żywności
B.	Płatności opierające się na produkcji
	1. opierające się na nielimitowanej produkcji
	2. opierające się na produkcji limitowanej
C.	Płatności opierające się na powierzchni upraw/ liczbie zwierząt
	1. opierające się na nielimitowanej powierzchni lub liczbie zwierząt
	2. opierające się na limitowanej powierzchni lub liczbie zwierząt
D.	Płatności opierające się na historycznych tytułach
	1. opierające się na wcześniejszych uprawach, liczbie zwierząt lub produkcji
	2. opierające się na wcześniejszych programach wsparcia
E.	Płatności opierające się na wykorzystywanych nakładach
	1. opierające się na wykorzystywaniu zmiennych nakładów
	2. opierające się na wykorzystywaniu usług na rzecz gospodarstw
	3. opierające się na stałych nakładach
F.	Płatności opierające się na „wymuszonych” nakładach ^a
	1. opierające się na wymuszonych zmiennych nakładach
	2. opierające się na wymuszonych stałych nakładach
	3. opierające się na wymuszonych łącznych nakładach
G.	Płatności opierające się na ogólnym dochodzie rolniczym
	1. opierające się na poziomie dochodu gospodarstwa
	2. opierające się na ustanowionym dochodzie minimalnym
H.	Pozostałe płatności
	1. krajowe płatności
	2. ponadnarodowe płatności
II. Ogólny poziom wsparcia usług (GSSE) [Suma od I do O]	
I.	Badania i rozwój
J.	Szkolnictwo rolnicze
K.	Służby kontrolne
L.	Infrastruktura
M.	Marketing i promocja
N.	Publiczne zapasy
O.	Pozostałe usługi
III. Poziom wsparcia konsumentów (CSE) [Suma od P do S]	
P.	Transfery do producentów od konsumentów
Q.	Pozostałe transfery od konsumentów
R.	Transfery do producentów od podatników
S.	Koszty utrzymywania nadwyżek
IV. Poziom całkowitego wsparcia (TSE) [Suma I + II + R]	
T.	Transfery od konsumentów
U.	Transfery od podatników
V.	Dochody budżetowe

a – obejmują płatności do nakładów, których celem jest na przykład podniesienie poziomu technologicznego gospodarstw, ograniczanie negatywnych efektów środowiskowych bądź dywersyfikowanie działalności gospodarstw rolnych przez produkcję dóbr publicznych i usług

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Producer and Consumer Support Estimates*, OECD Database 1986-2004, User's Guide, OECD 2005, s. 7-8.

Najbardziej znanym wskaźnikiem jest *Producer Support Estimate* (PSE), czyli wskaźnik poziomu wsparcia producentów. Zgodnie z definicją OECD, jest to wskaźnik rocznych transferów pieniężnych od konsumentów i podatników do producentów rolnych, mierzony na poziomie gospodarstw rolnych, wynikający z polityki wspierania rolnictwa, niezależnie od jej natury, celów lub wpływu na produkcję lub dochody gospodarstw⁴⁴. Uogólniając, wskaźnik ten informuje o wielkości transferu środków pieniężnych od podatników i konsumentów do producentów rolnych, będącego rezultatem określonej polityki rolnej. Mierzy zatem, przede wszystkim wsparcie wynikające z utrzymywania wewnętrznych cen dóbr rolniczych na poziomie wyższym (niekiedy niższym) niż ceny światowe (wsparcie cen rynkowych) oraz wsparcie wynikające z płatności opierających się, na takich kryteriach jak: jakość i rodzaj produkcji, wielkość nakładów, liczebność stada podstawowego zwierząt, obszar zasiewów, przychody lub dochody uzyskiwane przez farmerów (transferu budżetowe). Podkreślić więc należy, że całkowite wsparcie rolnictwa opiera się nie tylko na transferach budżetowych, lecz również na różnicy pomiędzy krajowymi i światowymi cenami artykułów rolnych, a ta, jak wiadomo, osiągana jest nie tylko za pomocą budżetowych instrumentów (chodzi w tym przypadku o różnorodne instrumenty polityki handlowej). Należy też dodać, że PSE nie uwzględnia wszelkich transferów związanych z finansowaniem szeroko pojętego sektora usług dla rolnictwa, takich jak: badania i rozwój, edukacja i oświata, doradztwo rolnicze, marketing, usługi weterynaryjne itp., które nie trafiają do indywidualnych producentów. Zatem wskaźnik ten, ujęty procentowo, określa udział transferów od konsumentów (wynikających ze wsparcia cen rynkowych) i podatników (wynikających z wydatków budżetowych) w dochodach rolniczych. Jeśli na przykład wskaźnik wynosi 31% oznacza to, że tylko 69 centów, w każdym otrzymanym przez farmera dolarze, pochodzi ze sprzedaży jego produktów według cen światowych⁴⁵.

Z algebraicznego punktu widzenia PSE jest wyrażony następująco:

$$\% \text{ PSE} = \text{PSE} / (\text{Q} \times \text{Pp} + \text{PP}) \times 100 \quad (1)$$

$$(100 - \% \text{ PSE}) = \text{Q} \times \text{Pb} / (\text{Q} \times \text{Pp} + \text{PP}) \times 100 \quad (2)$$

$$[100 \times 1 / (100 - \% \text{ PSE})] = [\% \text{ PSE} / (100 - \% \text{ PSE}) + 1] = \quad (3)$$

$$= [(\text{PSE} / \text{Q} \times \text{Pb}) \times [+/- 1] = \text{NACp}$$

Gdzie:

PP = płatności do producentów = PSE – wsparcie cen rynkowych (MPS);

Q x Pp = wartość produkcji w cenach produkcji (bez płatności);

Q x Pb = wartość produkcji w cenach granicznych.

Wskaźnikiem towarzyszącym PSE jest *Producer Nominal Assistance Coefficient* (NACp), czyli współczynnik nominalnej pomocy dla producentów. Określa on stosunek pomiędzy wartością całkowitych przychodów gospodarstw (włącznie ze wsparciem) a wartością produkcji wyrażonej w cenach światowych (bez wsparcia). Kiedy NACp jest równy jedności, oznacza to, że całkowite przychody gospodar-

⁴⁴ Por. *Producer and Consumer Support Estimates*, OECD Database 1986-2004, User's Guide, OECD 2005, s. 6.

⁴⁵ *Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean?*, OECD Observer, June 2004, s. 2-3.

stwa pochodzą wyłącznie z rynku. Jeśli natomiast NACp jest wyższy od jedności, oznacza to, że część przychodów całkowitych gospodarstwa pochodzi ze wsparcia. Zatem współczynnik ten może odzwierciedlać rynkową orientację, czyli stopień wpływu sygnałów rynkowych (w stosunku do rządowej interwencji) na kierunki rolniczej produkcji. Stopień ten jest tym wyższy, im poziom współczynnika bliższy jedności.

Obok NACp obliczany jest także współczynnik nominalnej ochrony producentów (*Producer Nominal Protection Coefficient* – NPCp). Mierzy on stosunek pomiędzy przeciętną ceną otrzymywaną przez producentów (na poziomie gospodarstw), włączając płatności opierające się na wielkości produkcji (PO/na 1 tonę), a cenami eksportowymi (również na poziomie gospodarstw). Algebraiczny zapis jest następujący:

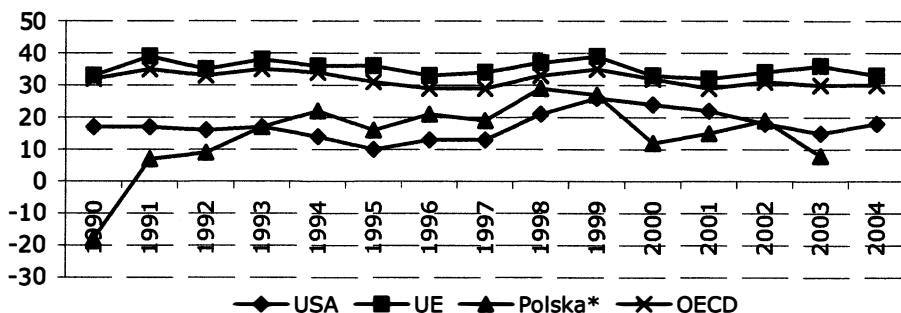
$$NPCp = (Pp + PO/\text{tonę})/Pb = [(Pp - Pb) + PO/\text{tonę}] / Pb + 1 \quad (4)$$

Jeśli na przykład NPCp wynosi 2, oznacza to, że ceny otrzymywane przez producentów są dwukrotnie wyższe niż ceny w eksporcie. Współczynnik nominalnej ochrony producentów pokazuje zatem wielkość stopy rynkowej protekcji dla producentów lub stopę ukrytych subsydiów eksportowych, niezbędnych z punktu widzenia eksportu określonej wielkości produkcji.

Z danych OECD wynika, że przeciętny poziom wsparcia w krajach – członkowskich tej organizacji w latach 1990-2004 oscylował wokół 35%. Na średnią składają się zarówno kraje, w których poziom wsparcia kształtował się w granicach 60-70% (np. Szwajcaria, Japonia, Korea, Norwegia, Islandia) oraz kraje, które jakiś czas temu zrezygnowały ze wspierania własnego rolnictwa, znosząc zewnętrzną i wewnętrzną protekcję (Australia i Nowa Zelandia). Z analizy wykresu 3.5. wynika, że najbliższy przeciętnego dla krajów OECD jest PSE Unii Europejskiej⁴⁶. Wprawdzie z ponad 40% poziomu (w drugiej połowie lat 80.) uległ on zmniejszeniu do 33% w 2004 r., jednak nadal jest znaczny. Znaczny jest także zakres wsparcia cen rynkowych i dopłat do produkcji, pomimo jego ogólnego zmniejszenia.

Wykres 3.5.

Zmiany PSE w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Polsce i w OECD w latach 1990-2004 (w %)



* – brak danych za 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

⁴⁶ Dane we wszystkich wykresach dotyczą Unii Europejskiej przed rozszerzeniem.

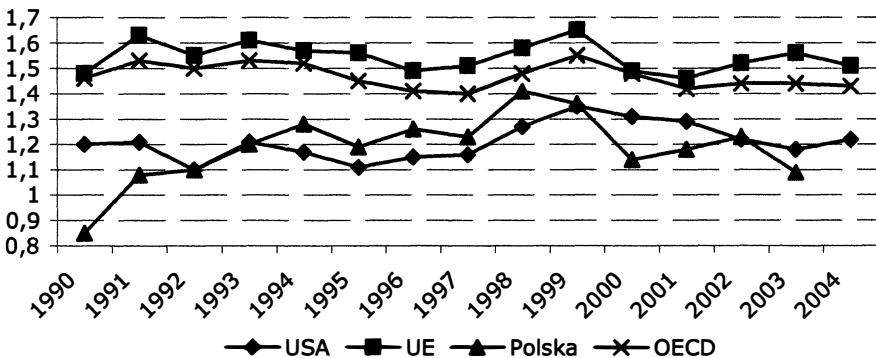
Wyrazem tego może być współczynnik NACp oscylujący wokół 1,52, a zatem na poziomie wyższym niż przeciętnie w krajach OECD, w których wynosi 1,44 (wykres 3.6.). Wyższy jest także współczynnik nominalnej ochrony producentów (NPCp), który w latach 2002-2004 przeciętnie wynosił w UE 1,31, podczas gdy w OECD – 1,29.

Zdecydowanie poniżej średniej, lecz mało stabilny, jest trend wskaźnika PSE w Stanach Zjednoczonych, co jest zgodne z ogólną polityką tego kraju wobec rolnictwa. W połowie lat 90. wskaźnik nie przekraczał 14%, by pod koniec stulecia osiągnąć poziom 26%. W 2004 r. wyniósł 18%. Jednocześnie współczynnik nominalnej pomocy dla producentów (NACp) kształtował się niemalże w całym okresie na poziomie 1,22, co oznacza, że około jedna piąta całkowitych przychodów amerykańskich farm pochodziła ze wsparcia (wykres 3.6.). Natomiast na stosunkowo niskim poziomie kształtował się współczynnik nominalnej ochrony producentów (NPCp), który w latach 2002-2004 wynosił 1,09, w związku z czym ceny otrzymywane przez producentów rolnych były nieznacznie wyższe niż ceny towarów eksportowanych.

Polską politykę rolną charakteryzuje stosunkowo niski zakres wsparcia i przeciętnie oscyluje on wokół 15%. Najwyższy poziom PSE odnotowano pod koniec lat 90. (29% w 1998 r.), lecz już w 2003 r., pomimo środków pomocowych i przedakcesyjnych z UE, wyniósł tylko 8%. Oznacza to, że krajowe ceny produktów rolnych były bardziej zbliżone do cen światowych. Te ogólne prawidłowości znajdują także odzwierciedlenie w poziomie współczynnika NACp, który w 2003 r. wyniósł 1,09 i odzwierciedla niewielki zakres zakłóceń w mechanizmie rynkowym decydującym o wysokości przychodów gospodarstw rolnych. Podobnie niskim poziomem charakteryzował się również współczynnik nominalnej ochrony dla producentów (NPCp), który w latach 2001-2003 wyniósł 1,12, co oznacza, że ceny otrzymywane przez rolników były o 12% wyższe niż ceny w eksporcie.

Wykres 3.6.

Zmiany współczynnika nominalnej pomocy dla producentów (NACp) w USA, UE, Polsce* i OECD w latach 1990-2004



* – brak danych za 2004 r.

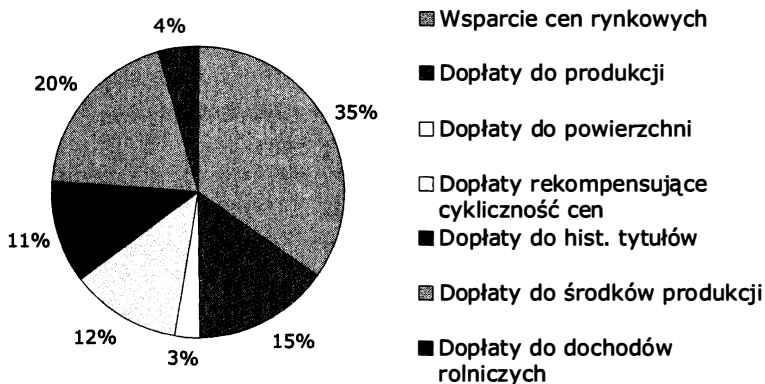
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

Z punktu widzenia oceny ogólnego wsparcia rolnictwa, istotne znaczenie ma też jego struktura oraz rozkład pomiędzy podstawowymi produktami rolnymi. W Stanach Zjednoczonych cały czas istotną rolę odgrywa wsparcie cen rynkowych oraz dopłaty do produkcji rolnej i środków do produkcji rolnej. Ich udział z 65% na początku lat 90. zmniejszył się do 63% w latach 2002-2004 (wykres 3.7.). Na podkreślenie zasługuje jednak powolny proces przechodzenia z dopłat do produkcji na rzecz dopłat rekompensujących cykliczność cen. Wprawdzie przypisuje się im mniejsze wypaczanie mechanizmów rynkowych, jednak wraz z pożyczkami na cele marketingowe, które rekompensują niższe ceny, mogą one prowadzić do ograniczenia sygnałów rynkowych.

Do produktów o największym zakresie wsparcia należą w Stanach Zjednoczonych: cukier (57%), mleko (40%), ryż (33%) oraz pszenica (30%). W nieco mniejszym stopniu (pomiędzy 15 a 20%) wspierane są: wełna, kukurydza, rośliny oleiste, baranina, a poniżej 5% - wołowina i cielęcina, drób, jaja oraz wieprzowina. Przeciętne ceny uzyskiwane przez amerykańskich farmerów były w latach 2002-2004 o 9% wyższe w stosunku do cen światowych.

Wykres 3.7.

Struktura wsparcia rolnictwa mierzonego wskaźnikiem PSE w USA w 2004 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

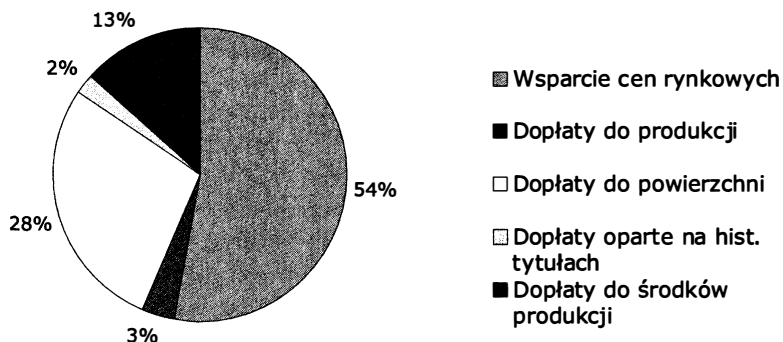
Podobnie jak w Stanach Zjednoczonych, tak i w Unii Europejskiej dominuje wsparcie cen rynkowych oraz dopłaty do produkcji i środków produkcji rolniczej. Jednak w latach 90. ich udział znacząco się zmniejszył z 98% w 1989 r. do 67% w latach 2002-2004. Znacznie też obniżyły się ceny otrzymywane przez unijnych rolników w porównaniu z cenami światowymi, bowiem w latach 1986-88 były one wyższe o 80%, a w latach 2002-2004 o 32% niższe od tych cen.

W Unii Europejskiej, wśród instrumentów wsparcia, na uwagę zasługuje systematyczny wzrost płatności obszarowych, których udział w 2004 r. wyniósł 28% (wykres 3.8.). Jak wiadomo, instrument ten w mniejszym stopniu stymuluje wzrost produkcji oraz zniekształcenia rynkowe. Jeszcze większe efekty w tym zakresie

będzie można osiągnąć po wprowadzeniu jednolitych płatności, jednakże decyzje o wyborze wspieranych produktów zapadną wśród krajów członkowskich UE.

Wykres 3.8.

Struktura wsparcia rolnictwa mierzonego wskaźnikiem PSE w Unii Europejskiej w 2004 r.



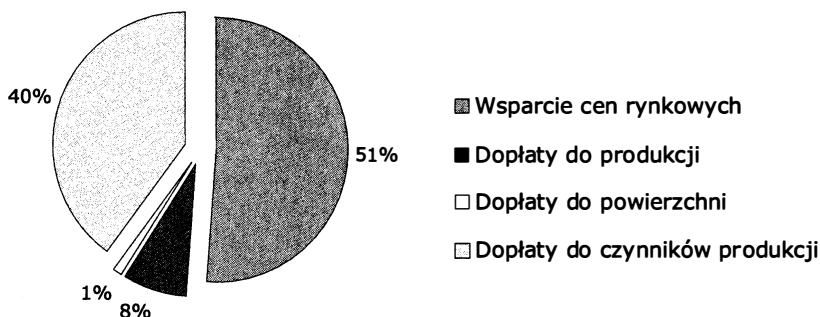
Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

Do produktów o największym zakresie wsparcia należy w UE wołowina i cielęcina. Prawie 70% ich ceny wynika ze stosowania różnych regulatorów. Na drugim miejscu znajduje się cukier ze wsparciem sięgającym 60%. Następnie baranina, pszenica, mleko, drób, kukurydza ze wsparciem w granicach 40-50%, rośliny oleiste, ryż, wieprzowina (20-40%) oraz jaja (3%).

W przeciwieństwie do analizowanych krajów, w Polsce oddziaływanie na rolnictwo było realizowane w ramach dwóch grup instrumentów, a mianowicie wsparcia cen rynkowych oraz płatności do środków do produkcji rolniczej. Wprawdzie od końca lat 90. można zaobserwować nieznaczne wsparcie w ramach innych grup, np. dopłat do produkcji, jednak nie zmienia to ogólnego charakteru wsparcia (wykres 3.9.).

Wykres 3.9.

Struktura wsparcia rolnictwa mierzonego wskaźnikiem PSE w Polsce w 2003 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

Odniesienie wsparcia do produktów rolnych wskazuje na fakt, że w zasadzie wsparcie to koncentruje się tylko na jednym produkcie, przekraczając poziom 50%. Jest nim cukier. Wśród pozostałych produktów, których wsparcie nie przekracza 10%, znalazły się: pszenica, drób, rośliny oleiste, mleko, kukurydza, jaja, pozostałe zboża oraz wieprzowina. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej niewątpliwie zmieniło te wskaźniki.

Obok PSE stosunkowo często wykorzystywanym wskaźnikiem jest *Consumer Support Estimate* (CSE), czyli wskaźnik wsparcia konsumentów. Określa on roczną wartość całkowitych transferów do (od) konsumentów produktów rolniczych, mierzoną na poziomie gospodarstw rolnych, wynikającą z instrumentów polityki wspierania rolnictwa, niezależnie od ich natury, celów oraz wpływu na produkcję lub konsumpcję gospodarstw. Wszystkie transfery wliczane do CSE mają charakter albo ukrytych podatków, albo jawnych transferów budżetowych do konsumentów produktów rolniczych, oddziałujących na ich wydatki związane z zakupem tych produktów. Zatem CSE, odniesiony do krajów lub produktów, może być wyrażony jako stosunek CSE do całkowitej wartości wydatków konsumpcyjnych na towary produkowane w kraju, mierzonych wartością całkowitej konsumpcji (według cen produkcji) do budżetowego wsparcia konsumentów (procentowe CSE) lub też może być wyrażony jako stosunek pomiędzy całkowitą wartością wydatków konsumpcyjnych na towary produkowane w kraju, włączając wsparcie dla producentów, a konsumpcją mierzoną za pomocą cen światowych z pominięciem budżetowego wsparcia konsumentów, i wówczas będzie to współczynnik nominalnej pomocy dla konsumentów (Consumer Nominal Assistance Coefficient – NACc). Algebraicznym wyrazem tego jest zapis:

$$\%CSE = CSE / (Q_c \times P_d - TC) \times 100 \quad (5)$$

$$(100 - \%CSE) = Q_c \times P_b / (Q_c \times P_d - TC) \times 100 \quad (6)$$

$$[100 \times 1 / (100 + \%CSE)] = [\%CSE / (100 + \%CSE) + 1] = \quad (7)$$

= NACc

Gdzie:

TC = transfery podatków do konsumentów

$Q_c \times P_d$ = wartość konsumpcji w cenach krajowych (produkcyjnych)

$Q_c \times P_b$ = wartość konsumpcji w cenach granicznych.

Jeśli na przykład wskaźnik CSE wynosi – 60%, oznacza to, że 60% całkowitej wartości wydatków konsumpcyjnych na produkty rolnicze jest reprezentowanych przez transfery od konsumentów do producentów lub też, że wydatki konsumpcyjne w 60% wspierane są przez państwo (wzór 5). Innymi słowy jest to wysokość ukrytego opodatkowania (obciążenia konsumentów) wynikającego z polityki wspierania rolnictwa⁴⁷. Jeśli natomiast współczynnik NACc wynosi 2,5, oznacza to, że wydatki pierwotnych konsumentów są dwu- i półkrotnie wyższe, lub wyższe o 150% w porównaniu z sytuacją, gdyby były oparte na cenach światowych bez jakiegokolwiek wsparcia. Jeśli NACc równa się jedności, oznacza to, że całkowite wydatki konsumpcyjne są oparte wyłącznie na cenach rynkowych bez wsparcia dla produ-

⁴⁷ I odwrotnie – jeśli CSE jest dodatni – wówczas konsumenci są wspierani przez subsydia.

centów i konsumentów. Zatem współczynnik wyższy od jedności pokazuje zniekształcenia rynku. Uznawany jest w związku z tym jako wskaźnik orientacji rynkowej, pokazujący stopień wpływu sygnałów rynkowych (lub interwencji rządowej) na kierunki konsumpcji produktów rolnych.

Odpowiednikiem współczynnika NPCp jest współczynnik nominalnej ochrony konsumentów (*Consumer Nominal Protection Coefficient* – NPCc), który mierzy stosunek pomiędzy krajowymi cenami płaconymi przez konsumentów (na poziomie gospodarstw) a cenami w eksporcie. Zapis algebraiczny tej relacji wygląda następująco:

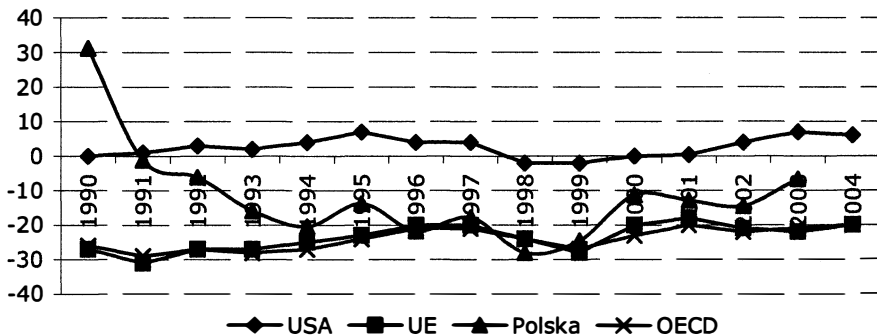
$$\text{NPCc} = (\text{Pd} / \text{Pb}) = (\text{Pp} - \text{Pb}) / \text{Pb} + 1 \quad (8)$$

Jeśli na przykład NPCc wynosi 2, oznacza to, że ceny płacone przez konsumentów są dwukrotnie wyższe niż ceny eksportowe. Zatem współczynnik ten może być szacunkiem nominalnej stopy rynkowej protekcji konsumentów lub też może odzwierciedlać przeciętną stopę ukrytych (niejawnych) podatków importowych stosowanych na krajowym rynku.

Wśród analizowanych państw, krajem, który w największym stopniu neutralizuje wpływ polityki wspierania rolnictwa na sytuację konsumentów, są Stany Zjednoczone. W kraju tym wskaźnik CSE najczęściej jest dodatni, a w latach 2002-2004 przeciętnie kształtował się na poziomie 6%. W pozostałych krajach tzn. Unii Europejskiej i Polsce oraz w OECD, chociaż CSE wykazuje tendencję rosnącą (zmniejsza się jego ujemny poziom), to obciążenie konsumentów kosztami wspierania rolnictwa jest znaczne (dla porównania przeciętnie w latach 2002-2004, a dla Polski w latach 2001-2003, CSE kształtował się na poziomie odpowiednio – 21%, – 9% i – 21%). Tendencje te znajdują także odzwierciedlenie w zmianach współczynnika nominalnej pomocy konsumentom (NACc), które prezentuje wykres 3.11.

Wykres 3.10.

Zmiany wskaźnika CSE w USA, UE, Polsce* i OECD w latach 1990-2004 (w %)

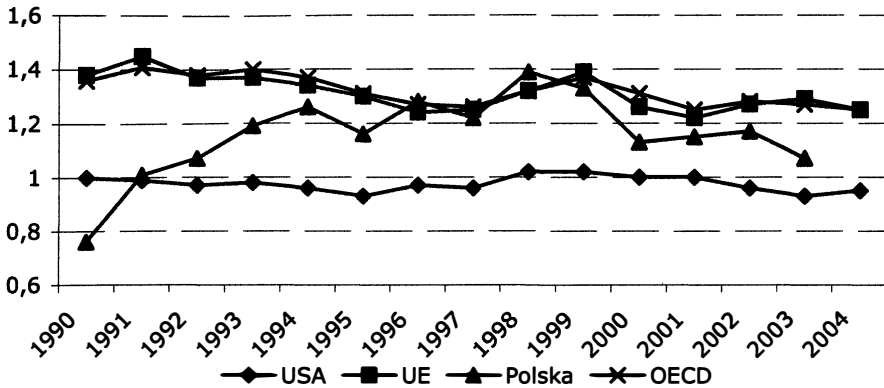


* – brak danych za 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

Wykres 3.11.

Zmiany współczynnika NACc w USA, UE, Polsce* i w OECD w latach 1990-2004



* – brak danych za 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

Najniższy poziom współczynnika nominalnej pomocy konsumentom w badanym okresie występował w Stanach Zjednoczonych. W latach 2002-2004 wynosił 0,95, w związku z czym konsumenci nie tylko nie byli obciążeni kosztami wsparcia rolnictwa, lecz nawet czerpali korzyści z subsydiowania rolnictwa. Zakres protekcji rynkowej konsumentów mierzony NPCc był również niski i wynosił w analogicznym okresie 1,09.

W Unii Europejskiej zarówno obciążenie konsumentów, jak i różnica między cenami płaconymi przez nich na rynku krajowym za produkty rolne a cenami eksportowymi były znaczne. W latach 2002-2004 współczynniki NACc oraz NPCc wynosiły przeciętnie 1,27 oraz 1,30, a zatem były nieco niższe niż przeciętnie OECD (odpowiednio 1,27 i 1,33).

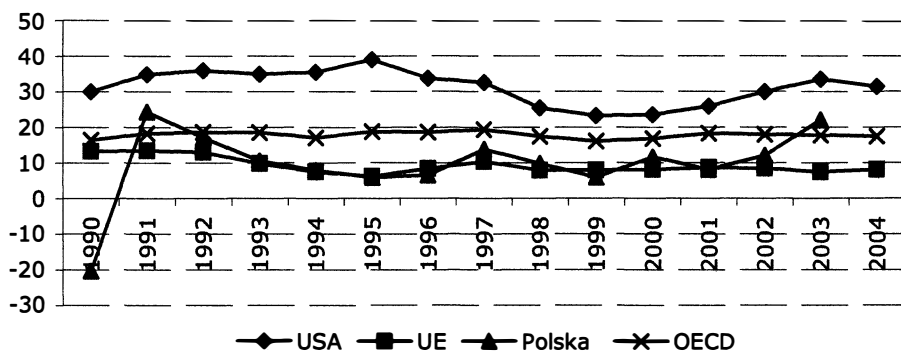
W Polsce natomiast zakłócenia rynkowe powodowane oddziaływaniem państwa na rolnictwo kształtowały się na niskim poziomie, aczkolwiek nieco wyższym niż w Stanach Zjednoczonych, czego potwierdzeniem jest poziom współczynnika NACc, wynoszący przeciętnie w latach 2001-2003 1,10 oraz współczynnika NPCc – 1,11.

Poza wsparciem na poziomie gospodarstw, których miernikiem jest PSE, istotne znaczenie w funkcjonowaniu rolnictwa mają także okółrolnicze usługi. Działalność podmiotów, świadczących te usługi, jest w znacznym stopniu uzależniona od transferów budżetowych. Wielkość tych transferów jest mierzona w OECD za pomocą wskaźnika *General Services Support Estimate (GSSE)*, czyli wskaźnika wsparcia usług. Stanowi on sumę transferów kierowanych do instytucji zajmujących się działalnością w obszarze rolnictwa, a zwłaszcza badaniami i rozwojem, szkolnictwem i doradztwem. Obejmuje również transfery do służb weterynaryjnych i kontrolnych, instytucji zajmujących się wspieraniem infrastruktury technicznej, marketingu i promocji, utrzymywaniem zapasów państwowych itp. By wskaźnik miał

charakter porównywalny (na ogół jest wyrażany jako wielkość bezwzględna w walutach narodowych krajów członkowskich OECD) odnosi się go najczęściej do wartości całkowitego wsparcia (*Total Support Estimate* – TSE) i wyraża w procentach. Poziom wskaźnika GSSE jest mocno zróżnicowany w poszczególnych krajach (wykres 3.12.). Najwyższy występuje w Stanach Zjednoczonych, w których rozbudowany system usług publicznych wspierających rozwój rolnictwa, a zwłaszcza publiczne instytuty badawczo-rozwojowe, wymagają znacznych środków finansowych.

Wykres 3.12.

Udział wskaźnika GSSE w całkowitym poziomie wsparcia (jako % TSE) w USA, UE i w Polsce* w latach 1990-2004



* – brak danych za 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

Miernikiem całkowitego poziomu wsparcia rolnictwa jest *Total Support Estimate* (TSE). Określa on roczną wartość całkowitych transferów pieniężnych od podatników i konsumentów oraz budżetu, wynikających ze stosowania instrumentów polityki rolnej, niezależnie od ich celów oraz wpływu na produkcję i dochody gospodarstw rolnych lub konsumpcję produktów rolnych. TSE jest sumą: całkowitych (jawnych i ukrytych) transferów od konsumentów produktów rolnych do producentów tych produktów (mierzonych za pomocą *Market Price Support* – MPS oraz *Consumer Support Estimate* – CSE), całkowitych transferów od podatników do producentów rolnych (wyrażonych w PSE), całkowitych transferów od podatników do usług na rzecz rolnictwa (GSSE) oraz całkowitych transferów od podatników do konsumentów produktów rolniczych (CSE). Wartość MPS jest wliczana do transferów od konsumentów do producentów, natomiast TSE jest sumą PSE, GSSE i CSE. TSE mierzy zatem całkowity koszt wsparcia rolnictwa, finansowany przez konsumentów, podatników oraz przepływy budżetowe netto, co zapisuje się wzorem:

$$TSE = T + U + V, \quad (9)$$

Gdzie:

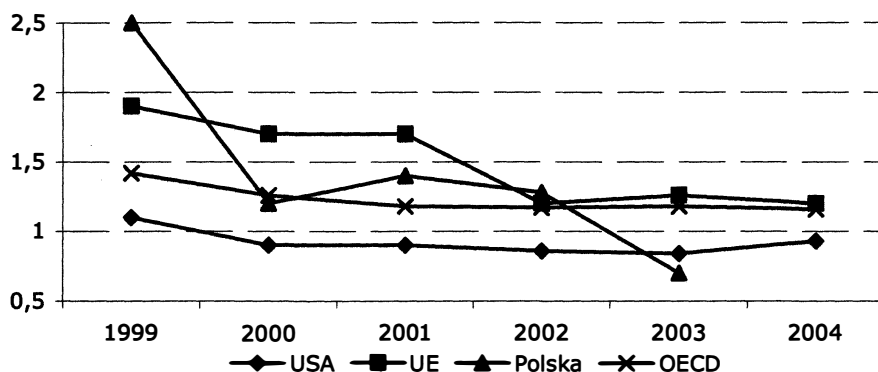
T – transfery od konsumentów,

U – transfery od podatników,
V – przepływy budżetowe netto.

Poziom całkowitego wsparcia rolnictwa odnosi się na ogół do PKB i wyraża procentowo, co nadaje mu walor porównawczy. Wśród analizowanych krajów najniższy poziom TSE w przeciągu ostatnich sześciu lat występował w Stanach Zjednoczonych (wykres 3.13.).

Wykres 3.13.

Ogólny poziom wsparcia rolnictwa wyrażony udziałem TSE w PKB w USA, UE, Polsce* i OECD w latach 1999-2004 (w %)



* dla roku 2003 brak danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD, PSE/CSE Database 2005.

Reasumując, należy stwierdzić, iż wśród analizowanych krajów najwyższy poziom całkowitego wsparcia występował w ciągu ostatnich piętnastu lat w Unii Europejskiej. W latach 2002-2004 sięgało ono 1,2% PKB przy 2% udziale rolnictwa Unii w tworzeniu PKB. Wsparcie to koncentrowało się na mechanizmach wspierania cen rynkowych oraz instrumentach związanych z produkcją. Instrumenty takie najogólniej zachęcają do większej produkcji, niekorzystnie wpływają na handel oraz powodują zmniejszanie poziomu cen światowych. Szczególnie jest to, że skupiają się przede wszystkim na określonych grupach produktów rolnych. Wprawdzie ich udział systematycznie się zmniejsza, nadal jednak w Unii Europejskiej jest wysoki i przekracza 70% PSE. Pozytywnym aspektem zmian polityki rolnej w ciągu ostatnich lat jest coraz większy udział instrumentów, którym przypisuje się mniejszą skalę zniekształcania mechanizmów rynkowych. Chodzi o płatności opierające się na powierzchni upraw lub liczbie zwierząt w gospodarstwie. Niemniej jednak koszty wsparcia są znaczne i w dużej mierze obciążają konsumentów.

W Stanach Zjednoczonych, w których rolnictwo tworzy 1,5% PKB, na jego wsparcie przeznaczona jest obecnie 0,95% PKB. Podobnie jak w UE, pomoc skierowana jest przede wszystkim do producentów rolnych, jednak zakres tej pomocy jest niższy niż w Unii. Wśród instrumentów dominują instrumenty wspierania cen rynkowych oraz instrumenty powiązane z produkcją. Znaczny jest także udział instru-

mentów oddziałujących na nakłady rolnicze. W przeciwieństwie do Unii Europejskiej, w Stanach Zjednoczonych na wysokim poziomie wspierane są usługi rolnicze, których udział w ogólnym poziomie wsparcia przekracza 30% (dla porównania w Unii – 8%). Znamionną cechą polityki rolnej USA jest swoista neutralność rynkowa, która prowadzi do eliminacji obciążeń konsumentów, przy jednoczesnym obciążeniu podatników kosztami realizacji tej polityki.

Z mierników OECD wynika, że polska polityka rolna angażowała w latach 2001-2003 1,11% PKB, podczas gdy udział rolnictwa w tworzeniu PKB sięgał około 3%. Politykę tę charakteryzuje niski poziom wsparcia producentów, oparty głównie na oddziaływaniu na ceny rynkowe oraz nakłady do produkcji rolnej. Wraz z tym są niskie współczynniki nominalnej pomocy i ochrony producentów, które też informują o nieznacznych zniekształceniach rynku produktów rolnych (na poziomie gospodarstw). Efektem takiej polityki jest również relatywnie niskie obciążenie konsumentów, a konkretnie pierwszych nabywców produktów rolnych⁴⁸. Oznacza to, że ceny uzyskiwane przez producentów rolnych, a płacone przez nabywców, nie odbiegają zanadto od cen światowych. W ostatnich latach wzrasta w Polsce zakres wsparcia szeroko pojętych usług dla rolnictwa. Prawdopodobnie jest to efektem procesu przedakcesyjnego, w ramach którego szczególny nacisk położono na odpowiednie przygotowanie struktur instytucjonalnych. Niezależnie jednak od tego poziom pomocy udzielanej producentom pozostaje niższy niż w krajach UE-15⁴⁹.

3.3. Fiskalne instrumenty oddziaływania na rolnictwo

3.3.1. Klasyfikacja fiskalnych instrumentów oddziaływania na rolnictwo

Z teoretycznego punktu widzenia, podziału instrumentów polityki fiskalnej stosowanych wobec rolnictwa można dokonać według trzech podstawowych kryteriów⁵⁰. Pierwsze z nich wynika z konstrukcji budżetu i rozdzielania instrumentów polityki fiskalnej na instrumenty występujące po stronie dochodowej oraz na występujące po stronie wydatkowej budżetu. Do pierwszej grupy należy zatem zaliczyć: system opodatkowania rolnictwa oraz obciążenia rolnictwa składkami na wyodrębniony system ubezpieczeń społecznych. Natomiast do instrumentów drugiej grupy zalicza się: dotacje i subwencje, wydatki na funkcjonowanie jednostek budżetowych działających w obszarze rolnictwa, wydatki na finansowanie usług melioracyjnych,

⁴⁸ Należy to bardzo wyraźnie podkreślić, bowiem wskaźniki NACc oraz NPCc mierzą ceny na poziomie gospodarstwa. W odczuciu polskich konsumentów, a także i rolników, istnieje ogromna przepaść pomiędzy cenami otrzymywanymi przez rolników a cenami płaconymi przez ostatecznych nabywców żywności.

⁴⁹ Skala zjawiska jest szersza i dotyczy wszystkich nowo przyjętych krajów członkowskich UE, stąd też ostatecznie rozszerzenie Unii doprowadziło do zmniejszenia poziomu pomocy udzielanej producentom rolnym na obszarze Unii o jeden punkt procentowy.

⁵⁰ Klasyfikacja fiskalnych instrumentów oddziaływania na rozwój rolnictwa została szerzej zaprezentowana w artykule: R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Polityka fiskalna a rolnictwo (aspekt teoretyczny)*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 4, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003, s. 58-62.

geodezyjnych, wydatki na interwencję na rynku rolnym, dopłaty do kredytów preferencyjnych, kredyty preferencyjne na inwestycje infrastrukturalne w rolnictwie i jego otoczeniu, transfery socjalne (emerytury i renty rolnicze, wydatki na ubezpieczenia zdrowotne rolników, renty strukturalne, prewencja i rehabilitacja zdrowotna i zawodowa rolników).

Ze względu na sposób oddziaływania instrumentów polityki fiskalnej, wyróżnia się instrumenty bezpośredniego oddziaływania oraz instrumenty pośredniego oddziaływania. Pierwsza grupa obejmuje: wydatki na tworzenie rezerw państwowych, wydatki na wspieranie cen, wydatki na rozwój technicznej infrastruktury rolnictwa i jego otoczenia oraz wydatki na tzw. politykę rozwojową rolnictwa (badania naukowe, doradztwo rolnicze, wydatki na społeczno-ekonomiczną i instytucjonalną infrastrukturę wsi, kształcenie kadr dla potrzeb rolnictwa). Z kolei wśród instrumentów pośredniego oddziaływania wyróżnia się: zakupy interwencyjne, system podatkowy, tanie subwencjonowane kredyty, wydatki stymulujące przemiany struktury agrarnej (renty strukturalne, szkolenie w nowym zawodzie, subwencjonowanie prac scaleniowych) oraz subsydiowanie cen środków produkcji umożliwiających postęp techniczny i technologiczny.

Trzecie kryterium podziału instrumentów polityki fiskalnej, stosowanych wobec rolnictwa, uwzględnia ich skuteczność z punktu widzenia wpływu na przemiany strukturalne. Za efektywne instrumenty należy uznać te, które z jednej strony prowadzą do wzrostu dochodów rolniczych, z drugiej strony stymulują przemiany strukturalne, natomiast instrumenty nieefektywne pozwalają co prawda na zwiększenie dochodów rolniczych, ale niestety ograniczają zmiany strukturalne⁵¹. Podział ten prezentuje tabela 3.8.

Tabela 3.8.

Efektywne i nieefektywne instrumenty polityki fiskalnej stosowane wobec rolnictwa

Efektywne instrumenty polityki fiskalnej	Nieefektywne instrumenty polityki fiskalnej
<ul style="list-style-type: none"> – Wspieranie odpływu zatrudnionych w rolnictwie – Inwestycje w otoczenie rolnictwa – Wspieranie procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych w rolnictwie – Wydatki na postęp biologiczny – System rent strukturalnych – Właściwie skonstruowany system opodatkowania rolnictwa 	<ul style="list-style-type: none"> – Wspieranie cen – Gromadzenie nadwyżek produkcyjnych – Bezpośrednie transfery dochodowe – Transfery socjalne

Źródło: opracowanie własne.

Wyższy poziom dochodów w rolnictwie, gwarantujący przyspieszenie przekształceń, można osiągnąć poprzez wspieranie odpływu zatrudnionych w rolnictwie. Główną przeszkodą, która hamuje naturalne w innych działach gospodarki

⁵¹ Inspiracją do zaproponowanego podziału stała się praca W. Orłowskiego, *Druga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, GUS, Warszawa 1996, s. 155-158.

zmiany w zatrudnieniu, jest niska mobilność czynnika pracy między rolnictwem a działami pozarolniczymi. Aby przyspieszyć odpływ zatrudnionych z rolnictwa, niezbędne jest więc jego stymulowanie przez świadomie prowadzoną politykę fiskalną. Można to osiągnąć, przeznaczając część dostępnych środków budżetowych na finansowanie procesu odpływu ludności rolniczej z gospodarstw rolnych, przede wszystkim wspierając tzw. inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego. Ponadto można wspomagać podnoszenie kwalifikacji, pozwalających przygotować zatrudnionych w gospodarstwach rolnych do podjęcia pracy w innych działach lub w otoczeniu rolnictwa, czy realizowania się w różnych formach przedsiębiorczości.

Proces tworzenia nowych miejsc pracy może dodatkowo wspierać odpowiednia konstrukcja podatków, zwłaszcza podatków dochodowych obciążających działalność pozarolniczą. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o stworzenie odpowiednich motywacji (zachęt podatkowych, dopłat do oprocentowania i poręczeń kredytów) kreujących powstanie małych przedsiębiorstw, gwarantujących samozatrudnienie i w dalszej perspektywie zatrudnienie pracowników oraz nowe miejsca pracy w przedsiębiorstwach już istniejących.

Do zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie, a tym samym poprawy rentowności gospodarstw rolnych, również mogą przyczynić się, finansowane ze środków budżetowych, renty strukturalne. Umożliwiają one podjęcie decyzji o zaprzestaniu gospodarowania, przejściu na wcześniejszą emeryturę i przekazaniu nierozwojowych gospodarstw następcom, którzy mogą poprawić ich efektywność.

Instrumentem efektywnie wspomagającym przemiany strukturalne w rolnictwie będą wydatki budżetu państwa oraz samorządów lokalnych wspierające rozwój jego otoczenia. Pozwalają one, dzięki lepszemu dostosowaniu struktury produkcji do potrzeb rynku, nie tylko na wzrost dochodów rolników, ale także poprzez wzrost atrakcyjności terenów wiejskich dla inwestorów (drogi, energia, telefon, internet, banki itp.) stymulują tworzenie nowych miejsc pracy, potęgując tym samym odpływ siły roboczej z gospodarstw rolnych.

Osiągnięcie wyższych dochodów w rolnictwie nie będzie możliwe bez istotnego wsparcia budżetowego procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych oraz postępu biologicznego. Aby pobudzić zachodzące w gospodarstwach rolnych procesy rozwojowe, celowe staje się zachęcenie rolników do podejmowania określonych decyzji inwestycyjnych. Istotną rolę mogą odegrać tu odpowiednie konstrukcje podatkowe oraz dofinansowanie kredytów. W tym przypadku mechanizm podatkowych ulg inwestycyjnych może wyraźnie zwiększyć opłacalność inwestycji lub zmniejszyć zapotrzebowanie właścicieli gospodarstw na kredyt.

Ważnym instrumentem efektywnego oddziaływania na przekształcenia strukturalne, zachodzące w rolnictwie, może być właściwie skonstruowany system podatkowy. Nie oznacza to, że obciążenia podatkowe w rolnictwie powinny być minimalne. Niskie podatki niewiele pozostawiają miejsca na aktywną i efektywną politykę fiskalną. Wyższe obciążenia podatkowe mogą, w tym przypadku, odegrać ważną rolę w przekształcaniu rolnictwa, zwiększając potrzebę poszukiwania możliwości ich obniżenia, a przez to dodatkowo motywując do podejmowania działań zarówno produkcyjnych, jak i inwestycyjnych, prowadzących jednocześnie do zwiększenia

dochodów. W niektórych przypadkach zaś mogą przyspieszać decyzję o rezygnacji z prowadzenia działalności rolniczej, przyspieszając przekształcenia strukturalne.

Byłoby jednak iluzją stwierdzenie, że system podatkowy samoistnie, bez dodatkowego wsparcia innych instrumentów fiskalnych, przyczyni się do modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa. Chociaż każde z wymienionych w tabeli 3.8. efektywnych narzędzi polityki fiskalnej może prowadzić do wzrostu dochodów w rolnictwie, aktywizującego przekształcenia strukturalne, to ze względu na ich komplementarność, tylko zastosowanie zestawu instrumentów może gwarantować realizację założonych celów.

Realizacja celu polityki rolnej, jakim jest wzrost dochodów rolniczych, może być także osiągnięta przy pomocy tzw. nieefektywnych instrumentów polityki fiskalnej. Jednym z najszerzej stosowanych instrumentów tego typu jest wspieranie cen, które może odbywać się może bądź przez protekcję zewnętrzną, bądź przez protekcję wewnętrzną. Instrument ten wiąże się z niedużymi wydatkami budżetowymi, bowiem ostateczny ciężar jego finansowania jest przenoszony na krajowych konsumentów. Efektem jego stosowania jest niewątpliwie wzrost dochodów rolniczych, jednak należy podkreślić, iż wspieranie cen rolnych w znacznym stopniu ogranicza przekształcenia strukturalne w rolnictwie⁵². Ponadto, dodatkowym skutkiem jest wzrost produkcji rolnej, który z kolei wymaga uruchomienia kolejnego instrumentu, czyli środków niezbędnych do gromadzenia nadwyżek produkcyjnych. Tego typu interwencja na rynku rolnym znacznie obciąża budżet państwa, a w konsekwencji – podatników.

Nieco inny charakter mają bezpośrednie transfery dochodowe, całkowicie finansowane ze środków publicznych. Zwiększają one poziom dochodów rolniczych i zależą bądź od wielkości produkcji, bądź od wielkości gospodarstwa. Jednak efekty stosowania tego instrumentu mogą być zróżnicowane, tzn. mogą utrzymywać istniejącą strukturę w sytuacji, gdy służą podtrzymaniu stopy konsumpcji gospodarstw rolnych, lub też mogą stymulować proces przekształceń strukturalnych, gdy przeznaczane są na inwestycje. Jak wykazują jednak badania, rolników charakteryzuje wyższa skłonność do konsumowania dochodów ze źródeł pozarolniczych i dopłat rządowych niż z dochodów rolniczych⁵³. Stąd też instrument ten należy zaliczyć do nieefektywnych⁵⁴.

Transfery socjalne wynikają z przyjętych przez państwo zobowiązań wobec ludności rolniczej i w większości krajów, gdzie występują odrębne systemy ubezpieczeń społecznych rolników, finansowane są one w przeważającej mierze przez bu-

⁵² Należy się zgodzić ze zdaniem W. Orłowskiego, że: „polityka wspierania cen rolnych źle alokuje środki transferowane na cele restrukturyzacji rolnictwa. Są one kierowane na podtrzymywanie zbędnego zatrudnienia oraz na sprzeczny z rzeczywistymi potrzebami rynku wzrost skali produkcji [...]”. Por. W. Orłowski, *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, GUS, Warszawa 1996, s. 157.

⁵³ G. L. Carriker, M. R. Langermeier, T. C. Schroeder, A. M. Featherstone, *Propensity to Consume Farm Family Disposable Income from Separate Sources*, American Journal of Agricultural Economics, Vol. 75, 1993.

⁵⁴ Rodzi to poważne konsekwencje dla Polski, bowiem po pierwsze, po uzyskaniu statusu członka UE, unijne dopłaty bezpośrednie uległy znacznemu rozproszeniu (ze względu na dużą liczbę gospodarstw), a po drugie – jeśli zostaną „przejezione”, w żaden sposób nie przyczynią się do restrukturyzacji rolnictwa, a wręcz przeciwnie – mogą zatrzymać ten proces.

dżet, bowiem składki płacone przez rolników nie wystarczają na pokrycie wypłacanych emerytur i rent. Taka konstrukcja sprawia, że systemy te mają bardziej charakter zaopatrzeniowy niż ubezpieczeniowy i wpływają na poziom dochodów dwójako, tzn. minimalizując obciążenia o charakterze paropodatkowym (niska składka) oraz uzupełniając dochody o świadczenia socjalne. O ile ze społecznego punktu widzenia znaczenie tych transferów jest istotne, o tyle z ekonomicznego – należy mieć świadomość, że „socjalizacja” wydatków budżetowych, wynikająca z dominującego udziału omawianego instrumentu polityki fiskalnej, opóźnia w czasie przemiany strukturalne rolnictwa.

Podkreślić należy, że zaprezentowany podział instrumentów fiskalnych stosowanych wobec rolnictwa na efektywne i nieefektywne, ma charakter względny. Względność ta wynika przede wszystkim z punktu odniesienia. Jeśli bowiem jako zasadniczy cel oddziaływania na rolnictwo przyjmie się wyłącznie wzrost dochodów, wówczas znaczna część instrumentów zaliczonych do grupy nieefektywnych znajdzie się po drugiej stronie. Jednakże w niniejszej pracy podział ten będzie stanowił jeden z elementów oceny skuteczności polityki fiskalnej wobec rolnictwa, bowiem zgodnie z przyjętym w rozdziale pierwszym określeniem rozwoju rolnictwa, pod pojęciem tym należy rozumieć całokształt przemian strukturalnych tego sektora, obejmujących zmiany struktury czynników produkcji zaangażowanych w tym dziale gospodarki, struktury nakładów i dochodów, struktury produkcji oraz struktury przestrzennej rolnictwa, przy czym przemiany te powinny być zgodne z założeniami strategii zrównoważonego rozwoju. A zatem wszelkie działania stymulujące takie przekształcenia, należy uznać za efektywne.

W praktyce, podziału fiskalnych instrumentów oddziaływania na rolnictwo, dokonuje się w oparciu o podział instrumentów występujących po stronie dochodów i wydatków budżetowych. W ten sposób zostaną zaprezentowane w kolejnych podpunktach niniejszego rozdziału.

3.3.2. Instrumenty dochodowe

Z przeprowadzonej klasyfikacji wynika, że najbardziej oczywistym podziałem instrumentów fiskalnych jest ten, który wiąże się z konstrukcją budżetu i wyróżnia w związku z tym instrumenty po stronie dochodów oraz instrumenty po stronie wydatków budżetowych. Należy podkreślić, że dochody i wydatki budżetowe będą postrzegane szerzej, tzn. w odniesieniu do systemu budżetowego, który w Polsce od 1 stycznia 1999 r. składa się z dwóch podsystemów, tzn. systemu budżetowego państwa oraz systemu budżetowego samorządu terytorialnego. Takie podejście pozwala na swobodne operowanie niektórymi instrumentami, które na przykład wynikają z mocy ustawy a faktycznie stanowią źródło dochodów samorządów terytorialnych (chodzi przede wszystkim o podatek rolny). Ponadto jeśli pod pojęciem *budżetu* rozumie się roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów⁵⁵, oznacza to, że w rzeczywistości treścią budżetu są nie tylko dochody i wydatki, lecz również przychody i rozchody państwa. Rozróżnienie to wynika ze spe-

⁵⁵ Art. 95 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz.U. Nr 249, poz. 2104.

cyficznych cech obu grup instrumentów gromadzenia i wydatkowania dochodów publicznych, a mianowicie dochody i wydatki budżetu państwa mają charakter bezwrotny, natomiast przychody i rozchody charakteryzują się zwrotnością (w polskim systemie budżetowym wyjątek dotyczy wpływów z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, które od niedawna mają charakter wpływów definitywnych)⁵⁶. W pracy niniejszej rozpatrywane będą wyłącznie instrumenty dochodowe i wydatkowe.

Instrumenty dochodowe są naturalną konsekwencją istnienia państwa. Ponieważ samo państwo nie wytwarza dochodów, a dochody te są niezbędne do jego działalności, stąd też za pomocą różnych metod dokonuje ono przejęcia części dochodów wypracowywanych przez inne podmioty. Dlatego pod pojęciem *dochodów publicznych* należy rozumieć przejęte definitywnie przez państwo lub samorząd, dochody innych podmiotów. Ponieważ dochody te różnią się pod względem treści, w związku z czym wyróżnia się⁵⁷:

- daniny publiczne – stanowią na ogół klasyczny ciężar nakładany na podmioty gospodarcze, przy czym podmioty te nie otrzymują w zamian żadnego bezpośredniego świadczenia; zalicza się tu podatki, akcyzę, cło itp.;
- dochody publiczne z majątku i praw majątkowych – wynikają z zaangażowania majątku Skarbu Państwa lub komunalnego w procesy gospodarcze, oraz ze sprzedaży tego majątku lub praw majątkowych;
- pozostałe dochody – obejmują przede wszystkim różnorodne opłaty, składki na ubezpieczenia społeczne, składki na ubezpieczenia zdrowotne, składki na różne fundusze publiczne itp.

Z powodu trudności w dostępie do jednoznacznych informacji pozwalających na wyodrębnienie dochodów z rolnictwa w systemach budżetowych Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej czy też poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej, nie można określić jaki jest wpływ tego sektora na tworzenie dochodów publicznych. Wynika to z faktu, że dochody z rolnictwa podlegają opodatkowaniu na równi z dochodami z innych sektorów. Podobnie jest ze składkami na ubezpieczenia społeczne rolników, które to systemy na ogół nie są wyodrębnione. Dlatego też analizie zostaną poddane powiązania rolnictwa z systemem budżetowym Polski.

Niezależnie od faktu, iż usytuowanie rolnictwa w gospodarce ciągle jeszcze jest znaczne⁵⁸, jego udział w tworzeniu dochodów budżetowych jest znikomy i nie przekracza 2% ogółu dochodów publicznych (wykres 3.14.). Wynika to z przyjętego systemu opodatkowania rolnictwa oraz obciążenia rolników składką na ubezpieczenia społeczne.

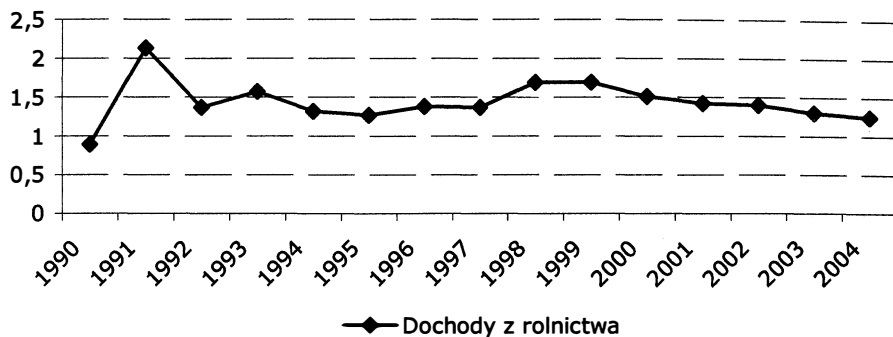
⁵⁶ Por. C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 318-319.

⁵⁷ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 153.

⁵⁸ Wprawdzie udział rolnictwa w tworzeniu PKB systematycznie maleje, jednak w dalszym ciągu rolnictwo stanowi miejsce pracy dla znacznego odsetka ludności.

Wykres 3.14.

Udział rolnictwa w tworzeniu dochodów budżetowych w latach 1990-2004 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Całokształt powiązań pomiędzy rolnictwem a systemem budżetowym państwa ilustruje schemat 3.1. Ze schematu tego wynika, iż kluczową rolę w transferach z rolnictwa do finansów publicznych odgrywają podatki.

Podatki te są źródłem zasilania budżetu państwa (zwłaszcza duża część podatku dochodowego z działów specjalnych i podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatek VAT), jak również źródłem dochodów jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza podatki i opłaty lokalne). Należy jednak podkreślić, że większość z wymienionych podatków ma charakter marginalny zarówno z punktu widzenia wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa, jak i obciążeń fiskalnych gospodarstw rolnych. W systemie opodatkowania rolnictwa najistotniejszą rolę pełni podatek rolny, który jest w zasadzie jedynym, powszechnym świadczeniem bezpośrednim obciążającym gospodarstwa rolne, bowiem płaci go ponad 2 mln podatników⁵⁹.

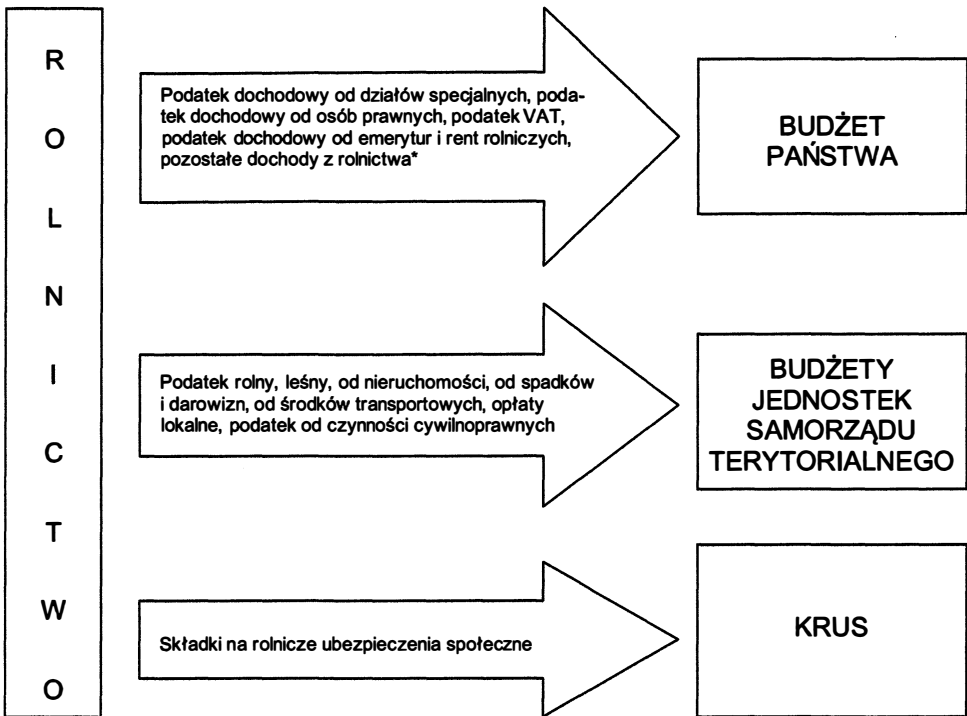
Kolejny strumień środków finansowych z rolnictwa do finansów publicznych jest związany z obciążeniami rolników na rzecz funkcjonowania, wyodrębnionego dla tej grupy społeczno-zawodowej, systemu ubezpieczeń społecznych⁶⁰. Wyrazem tych obciążeń jest składka ubezpieczeniowa, której wysokość jest powiązana z wysokością emerytury podstawowej, stanowiąc jej 30%. Tak zdefiniowana składka jest równa dla wszystkich ubezpieczonych. Należy podkreślić, iż udział składek w finansowaniu bieżącego funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) jest bardzo niski, co oznacza oparcie systemu na zasadzie solidarności ogólnospołecznej i jednocześnie implikuje wysoki poziom zaangażowania środków publicznych.

⁵⁹ Szerzej system opodatkowania rolnictwa został zaprezentowany w rozdziale piątym.

⁶⁰ System ten funkcjonuje w oparciu o ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 – tekst jednolity).

Schemat 3.1.

Obciążenia rolnictwa na rzecz systemu budżetowego



* Do dochodów z rolnictwa zalicza się przede wszystkim dochody z usług, które obejmują badania weryfikujące sadzeniaki, laboratoryjne analizy produktów rolniczych i nasion, oceny sadowniczego materiału szkółkarskiego, atestację magazynów zbożowych oraz czynszów, opłaty rejestrowe, hodowlane oraz za księgi ochrony, a ponadto dochody z zakładów budżetowych, z gospodarstw pomocniczych oraz funduszy celowych, zwrotu przez BGŻ niewykorzystanych środków przewidzianych na pożyczki. Do dochodów zalicza się także opłaty, wpłaty z nadwyżek gospodarki pozabudżetowej i inne dochody.

Źródło: opracowanie własne.

Do pozostałych dochodów z rolnictwa zalicza się przede wszystkim dochody jednostek budżetowych oraz dochody uzyskiwane z tzw. zadań budżetowych, a głównymi źródłami budżetowymi są wpływy z usług, opłaty, wpłaty z nadwyżek gospodarki pozabudżetowej i pozostałe dochody.

Elementem, różniącym w istotnym stopniu obciążenia fiskalne rolnictwa od sektorów pozarolniczych, jest wyłączenie dochodów rolniczych z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz znaczne zaniżenie składek na ubezpieczenie społeczne. Ogólny mechanizm oraz skutki oddziaływania na rolnictwo dochodowych instrumentów, przedstawiono w rozdziale piątym oraz szóstym.

3.3.3. Instrumenty wydatkowe

Wydatkowanie środków publicznych, obok ich gromadzenia, stanowi najważniejszy aspekt polityki fiskalnej każdego państwa. Zakres i struktura tych wydatków jest konsekwencją przyjętych przez państwo celów, funkcji i zadań, wynikających z realizowanej doktryny społeczno-ekonomicznej, programów partii sprawujących władzę, skuteczności lobbingu itp. Zagadnienia związane z wielkością, a przede wszystkim granicami wydatków publicznych, aczkolwiek od dawna podejmowane, nie zostały definitywnie rozstrzygnięte ani przez naukę, ani przez praktykę. Ma to swoje przełożenie na problem racjonalizacji tych wydatków, który szerzej zaprezentowany został w następnym rozdziale.

W literaturze wyróżnia się szereg klasyfikacji wydatków publicznych. Najbardziej obszerną zaproponował S. Owsiak⁶¹. Wyróżnia on m.in. podział wydatków ze względu na funkcje państwa i samorządu, czyli klasyczne funkcje państwa, funkcje socjalne i funkcje ekonomiczne. Ponadto dzieli wydatki ze względu na ich stopień powiązania z ostatecznym wykorzystaniem PKB, co pozwala na wyodrębnienie wydatków realnych (rzeczywistych, nabywczych) oraz wydatków transferowych. Wydatki rzeczywiste służą w bezpośredni sposób zwiększaniu popytu na dobra i usługi, natomiast wydatki transferowe zasilają inne podmioty albo w ramach sektora finansów publicznych (transfery wewnętrzne), albo podmioty znajdujące się poza tym sektorem (transfery zewnętrzne). Warto wskazać też na podział wydatków ze względu na charakter oddziaływania na gospodarkę. Zgodnie z nim, wydatki dzieli się na neutralne oraz prorozwojowe. Wyrazem tych ostatnich jest stymulowanie aktywności gospodarczej różnych podmiotów.

W poprzednim punkcie określono skalę wydatków skierowanych do rolnictwa, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w odniesieniu do jednego gospodarstwa czy też jednego hektara użytków rolnych. Ponadto oceniono skalę tych wydatków za pomocą zróżnicowanych wskaźników wsparcia producentów i konsumentów produktów rolnych. Warto rozpatrzyć jeszcze strukturę tych wydatków, która pozwoli na ustalenie instrumentów odgrywających szczególną rolę w oddziaływaniu na rolnictwo w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej i w Polsce.

Struktura wydatków budżetowych Stanów Zjednoczonych jest odzwierciedlana przez wydatki Ministerstwa Rolnictwa tego kraju (tabela 3.9.)⁶². Służą one bądź dotowaniu działalności wyspecjalizowanych agencji rządowych, funkcjonujących w sferze rolnictwa i jego bliskiego otoczenia, bądź też bezpośredniemu finansowaniu programów na rzecz rolnictwa i jego protekcji oraz rozwoju obszarów wiejskich.

⁶¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 202-206.

⁶² Podkreślić należy, że dane z tabeli 3.9 mają nieporównywalny charakter z danymi zawartymi w tabeli 3.2, przede wszystkim ze względu na ceny wykorzystane do przeliczeń, a po drugie, ze względu na strukturę (bardziej ogólną w tabeli 3.2).

Tabela 3.9.

**Wydatki budżetowe Ministerstwa Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (USDA)
w roku 2004**

Wyszczególnienie	Wydatki	
	w mln USD	w %
Podstawowe Agencje Rządowe i ich programy	37448,6	32,8
- Agencja Obsługi Rolnictwa (FSA)	30342,3	26,5
- Agencja Zarządzania Ryzykiem (RMA)	4161,7	3,6
- Agencja Obsługi Zagranicznej Rolnictwa (FAS)	2944,6	2,7
Rozwój obszarów wiejskich	16176,0	14,1
- Program aktywizacji społeczności wiejskich (RD)	1566,0	1,4
- „Usługi dla wiejskich domów” (RHS)	5077,0	4,4
- Programy rozwoju wiejskiej przedsiębiorczości (RBCS)	341,0	0,3
- Programy wspierania rozwoju infrastruktury wiejskiej (RUS)	9192,0	8,0
Żywność i usługi żywieniowe (FNS)	45602,0	39,9
- Program bonów żywnościowych	28927,0	25,3
- Program dożywiania dzieci	11395,0	9,9
- Program dożywiania matek, niemowląt i dzieci	4960,0	4,3
- Pozostałe programy	320,0	0,4
Usługi konserwacji zasobów naturalnych	8666,5	7,6
- Programy konserwacji i ochrony zasobów (NRCS)	2755,0	2,4
- Ochrona lasów (FS)	5911,5	5,2
Bezpieczeństwo żywnościowe	2161,1	1,9
- Usługi kontroli żywności (FSIS)	917,3	0,8
- Kontrola roślin i zwierząt (APHIS)	1167,5	1,0
- Kontrola jakości zbóż (GIPSA)	76,3	0,1
Marketing (AMS)	1136,8	0,9
Statystyka, badania ekonomiczno-rolnicze, edukacja	2258,5	1,9
- Służba narodowej statystyki rolniczej (NASS)	146,9	0,1
- Służba badań ekonomicznych (ERS)	72,7	0,06
- Służba badań rolniczych (ARS)	1334,1	1,2
- Upowszechnianie badań i edukacji rolniczej (CSREES)	704,8	0,6
Administracja	839,5	0,9
Razem wydatki USDA	114289,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Annual Performance Report, FY 2004 Performance and Accountability Report*, USDA, Waszyngton 2005, s. 107-113.

W strukturze wydatków budżetowych Stanów Zjednoczonych dominują wydatki związane z realizacją programów żywieniowych. Ich udział sięga prawie 40% ogółu transferów. Zjawisko powyższe znajduje odzwierciedlenie we wskaźnikach OECD, a zwłaszcza wskaźnikach określających poziom wsparcia konsumentów. Chodzi w tym przypadku o CSE oraz NPCc i NACc. Kolejne miejsce w strukturze wydatków (około 33%) zajmują transfery kierowane do agencji działających w obszarze rolnictwa. Są nimi zwłaszcza: Agencja Obsługi Rolnictwa, Agencja Zarządzania Ryzykiem oraz Agencja Obsługi Zagranicznej Rolnictwa. W 2004 r. udział wydatków na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich wyniósł 14,1%. W ramach tej grupy instrumentów występują przede wszystkim różnorodne programy aktywizacji społeczności wiejskiej, wspierania rozwoju usług okołorolniczych, usług na rzecz

mieszkańców wsi, wspierania m.in. spółdzielczych form działalności gospodarczej, wspierania rozwoju infrastruktury wiejskiej itp. Ponad 8,5 mld USD (7,6%) rząd amerykański preliminował w 2004 r. na konserwację i ochronę zasobów naturalnych, przy czym znaczną część środków przeznaczono na programy ochrony lasów. Poza wymienionymi agencjami i programami, adresatami środków publicznych są instytucje, których zadaniem jest stanie na straży bezpieczeństwa żywnościowego, wspieranie działań marketingowych producentów rolnych oraz kreowanie szeroko pojętego postępu w rolnictwie.

Warto zwrócić też uwagę na fakt, że zastosowane instrumenty oraz ich skala odpowiadają celom sformułowanym przez politykę rolną. Priorytetowym okazuje się cel 4, określony jako zwiększanie poziomu wyżywienia i zdrowia społeczeństwa. Absorbuje on ponad 40% ogółu środków finansowych realizowanych przez USDA i obejmuje takie cele cząstkowe, jak: zwiększenie dostępu do żywności, promowanie zdrowego stylu życia i odżywiania się, zwiększenie skuteczności programów zarządzania żywnością i usług konsumenckich. Prawie 35% transferów USDA dotyczy realizacji celu 1, czyli poprawy ekonomicznych uwarunkowań produkcji rolniczej, w ramach którego należy tworzyć dogodne międzynarodowe uwarunkowania marketingowe, wspierać międzynarodowy rozwój gospodarczy i zwiększać chłonność rynków zagranicznych, rozszerzać alternatywne rynki dla rolniczej produkcji i działalności, jak również wspomagać farmerów i rancherów w zarządzaniu ryzykiem za pomocą różnorodnych instrumentów finansowych. Na trzecim miejscu, pod względem wielkości transferów budżetowych (14,5%), znajduje się cel 2, określony jako zwiększenie działań na rzecz poprawy sytuacji ekonomicznej oraz poprawy jakości życia „wiejskiej Ameryki”. Cel ten obejmuje dwa komponenty, a mianowicie stymulowanie przez USDA wiejskiej aktywności gospodarczej oraz poprawę jakości życia na obszarach wiejskich poprzez finansowanie przez USDA działań zmierzających do wzrostu jakości wiejskiego mieszkalnictwa, nowoczesnej infrastruktury i udogodnień niezbędnych społecznościom lokalnym. Około 8% środków, będących w dyspozycji USDA, kierowanych jest na realizację celu 5, czyli ochrony i konserwacji zasobów naturalnych i środowiska, a niecałe 3% na realizację celu 3, czyli rozszerzanie protekcji i bezpieczeństwa krajowego rolnictwa oraz podaży żywności.

Z przedstawionych rozważań wynika, że trzy czwarte środków z budżetu rolnego USA koncentruje się na wspieraniu konsumentów i producentów artykułów rolnych. Służą temu odpowiednio dobrane instrumenty fiskalne⁶³.

Od 2000 r. regulacje dotyczące finansowania Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej zostały zawarte w Rozporządzeniu Rady Europy (RE) nr 1258/99. Zgodnie z nimi, podstawowym źródłem finansowania WPR jest EFOiGR, przy czym w coraz większym stopniu Sekcję Gwarancji, która w pierwotnych założe-

⁶³ *Annual Performance Report, FY 2004 Performance and Accountability Report, USDA, Waszyngton 2005.*

niach miała finansować politykę rynkową, obciąża się wydatkami na rzecz działań strukturalnych, przewidywanych wstępnie jedynie dla Sekcji Orientacji⁶⁴.

Zakładano w ten sposób czystość modelu finansowania rolnictwa, co utrudnia także analizę budżetu rolnego UE. W roku 2004 r. budżet EFOiGR wynosił 46407,6 mln euro, z czego 43664,7 mln dotyczyło Sekcji Gwarancji, natomiast 2742,9 mln euro – w Sekcji Orientacji (tabela 3.10.).

Tabela 3.10.

Wydatki z budżetu generalnego Wspólnoty w 2004 r.

Wyszczególnienie	Wielkość wydatków	
	w mln euro	w %
Budżet generalny		
EROiGR Sekcja Gwarancji	43664,7	42,6
Działania strukturalne, w tym:	34505,7	33,7
- EFOiGR Sekcja Orientacji	2742,9	2,7
- EFRR	16070,1	15,7
- EFS	7160,8	7,0
- FIWR	518,5	0,5
- Uzupelnienia wcześniejszych programów	2824,8	2,8
Fundusz Spójności	2775,9	2,7
Badania	4140,0	4,0
Działania zewnętrzne	8925,9	8,7
Administracja	5965,2	5,8
Splaty długu i krajowych zobowiązań	2937,4	2,9
Budżet Generalny ogółem	100138,9	97,6
EDF	2464,2	2,4
Razem	102603,1	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Financial Report 2004*, European Union, European Communities 2005, s. 146-149.

Z danych tabeli 3.10. wynika, że środki zgromadzone w EFOiGR stanowiły w 2004 r. ponad 45% całkowitego budżetu UE. Według wstępnego sprawozdania z realizacji budżetu w 2004 r., budżet rolny (uwzględniający tzw. instrumenty wspierające dla nowych krajów członkowskich, finansowane przez Sekcję Gwarancji EFOiGR) wynosił 46781 mln euro. Około 86% tego budżetu obejmowało wsparcie produkcji roślinnej i zwierzęcej (tabela 3.11.).

⁶⁴ M. Wigier podkreśla ponadto, że takie przesunięcia utrudniają beneficjentom korzystanie ze środków pomocowych, bowiem finansowanie przez Sekcję Gwarancji przybiera formę refundacji poniesionych kosztów, natomiast finansowanie przez Sekcję Orientacji odbywa się na zasadzie zaliczek. Por. M. Wigier, *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 69.

Tabela 3.11.

Budżet rolny UE w 2004 r.

Wyszczególnienie	Wydatki na rolnictwo	
	w mln euro	w %
Administracja	5,0	0,01
Produkcja roślinna w tym:	27537,0	58,9
- rynkowe wsparcie produktów zbożowych	563,0	1,2
- ryż	175,0	0,4
- płatności bezpośrednie do powierzchni upraw	17059,0	36,5
- programy żywnościowe		
- cukier	226,0	0,5
- oliwa z oliwek	1711,0	3,6
- rośliny włókniste	2364,0	5,0
- owoce i warzywa	886,0	1,9
- winna latorośl	1617,0	3,5
- tytoń	1215,0	2,6
- pozostała produkcja roślinna	941,0	2,0
	780,0	1,7
Produkcja zwierzęca w tym:	12718,0	27,2
- mleko i produkty mleczne	2959,0	6,3
- wołowina i cielęcina	8054,0	17,2
- baranina i jagnięcina	1530,0	3,3
- wieprzowina, jaja, drób i pozostałe	175,0	0,4
Rozwój obszarów wiejskich	6536,0	13,9
Wyrównanie rachunków	- 378,0	- 0,8
Strategia i koordynacja polityki w obszarze rolnictwa	66,0	0,1
Rynki rybne	33,0	0,05
Administracja w obszarze polityki „ochrony zdrowia i konsumentów”	264,0	0,6
Budżet rolny razem	46781,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Financial Report 2004*, European Union, European Communities 2005, s. 128-129 oraz *Report on Budgetary and Financial Management*, European Commission 2005, s. 41-75.

Wśród instrumentów wsparcia produkcji roślinnej dominują dopłaty bezpośrednie do powierzchni upraw, a zatem instrument, który w mniejszym stopniu zakłada mechanizmy rynkowe i w bezpośredni sposób wspiera dochody rolników. Ich udział wyniósł 36,5%. Natomiast w produkcji zwierzęcej ze wsparcia korzystają przede wszystkim producenci wołowiny i cielęciny (17,2% ogólnego budżetu) oraz producenci mleka i jego przetworów (6,3%). Na rozwój obszarów wiejskich przypada 13,9% ogółu środków finansowych kierowanych do rolnictwa⁶⁵.

⁶⁵ Elementy rozwoju obszarów wiejskich znajdują się również w programach Celu 1 – wspieranie rozwoju i niezbędnych dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych i Celu 2 – przebudowa gospodarcza i społeczna regionów znajdujących się poza Celem 1, mających trudności strukturalne. Ponadto funkcjonują w ramach działań towarzyszących. Programy te finansowane są zarówno przez Sekcję Gwarancji, jak i Orientacji EFOiGR. Szacuje się, że do końca 2006 na obszarze dawnej UE-15 zostanie zrealizowanych 230 programów rozwoju obszarów wiejskich, a łączny udział Wspólnoty w ich finansowaniu wyniesie 52,5 mld euro.

Wsparcie z funduszy strukturalnych odbywa się na podstawie zatwierdzonych przez Komisję Europejską siedmioletnich planów rozwoju. Państwa członkowskie spośród 22 dostępnych instrumentów (działań) wybierają te, które w największym stopniu odpowiadają ich specyfice i potrzebom rolnictwa, jak również ze względu na charakter obszarów wiejskich. Według przewidywań Komisji ponad 60% ogółu środków finansowych zostanie przeznaczona na: działania z zakresu ochrony środowiska i zarządzania terenem, a zwłaszcza na programy rolno-środowiskowe, dostosowanie i rozwój obszarów wiejskich oraz rolnictwo funkcjonujące w niekorzystnych warunkach (tabela 3.12).

Tabela 3.12.

Przewidywany podział środków budżetu EFOiGR w latach 2000-2006 w krajach UE-15 według grup instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich	Udział w %
Programy rolno-środowiskowe	27,5
Dostosowania i rozwój obszarów wiejskich	25,8
Rolnictwo na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych	12,5
Zalesienia	9,8
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	9,5
Przetwórstwo i zbył produktów rolnych	7,7
Rozwój zasobów ludzkich i wcześniejsze emerytury	7,3

Źródło: *Bilan de la politique agricole durant le mandat du commissaire Franz Fischler (1995-2004)*, Commission Européenne, CA05 – 2004 – 76 – 00 – 00 – En [za:] M. Wigier, *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europę*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 69.

Struktura fiskalnych instrumentów wspierania rolnictwa w Unii Europejskiej odpowiada jej priorytetowym celom i założeniom. Zgodnie z nimi, Wspólna Polityka Rolna służy współcześnie stabilizowaniu rynków, zapewnieniu godnego poziomu życia rolniczych społeczności i gwarantowaniu bezpieczeństwa podaży żywności. Wielokrotnie reformowana, a szczególnie w ramach Agendy 2000, dąży w kierunku zwiększenia konkurencyjności sektora rolnego. Uwzględniając zróżnicowanie działalności rolniczej, WPR powinna zmierzać w kierunku zrównoważonego rozwoju, szczególnie przez promocję metod produkcji przyjaznych środowisku oraz efektywnie użytkujących zasoby naturalne. Rozwój obszarów wiejskich, jako drugi filar WPR, ma na celu zwiększenie konkurencyjności obszarów wiejskich oraz ochronę wiejskiego środowiska i dziedzictwa dla potomnych, a także stymuluje procesy tworzenia i utrzymania miejsc pracy.

W polskim systemie budżetowym wśród wydatków publicznych na rolnictwo wyróżnia się te, które pochodzą z budżetu państwa, z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, KRUS, Agencji Rynku Rolnego (ARR) oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Strukturę tych wydatków prezentuje schemat 3.2. Podobnie jak w schemacie 3.1., uwzględniono w nim ostateczny przepływ środków do rolnictwa, tzn. po dokonaniu transferów wewnętrznych w ramach sektora budżetowego, co jest następstwem klasyfikacji budżetowej.

Jak zaznaczono w paragrafie 3.2.1., klasyfikacja budżetowa ujmuje wydatki na rolnictwo w trzech częściach, tzn. części 32 pod nazwą „Rolnictwo”, części 33 pod nazwą „Rozwój wsi” oraz części 35 pod nazwą „Rynki rolne”. Wydatki w części 32 obejmują: dotacje i subwencje, wydatki bieżące jednostek budżetowych, wydatki majątkowe, oraz dopłaty do odsetek od kredytów na cele rolne. Zatem w tej grupie mieszczą się wydatki przeznaczone na: upowszechnienie doradztwa rolniczego, postęp biologiczny w produkcji roślinnej i zwierzęcej, ochronę roślin, rolnictwo ekologiczne, nawożenie, monitoring jakości surowców rolnych i produktów spożywczych. Ponadto z części tej są finansowane takie instytucje, jak: Krajowe Centrum Doradztwa, Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich⁶⁶, Stacja Chemiczno-Rolnicza, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt, Inspekcja Weterynaryjna oraz Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. W tej części ujmuje się także wydatki na dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze, dofinansowanie szkół rolniczych oraz wydatki administracyjne, obecnie uwzględniające pomoc techniczną dla programu PROW oraz SPO „Rolnictwo”. Część ta obejmuje również wydatki na rybołówstwo i rybactwo oraz łowiectwo.

Część 33 zawiera wydatki przeznaczone na funkcjonowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Urzędu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Z kolei część 35 uwzględnia wydatki na działalność Agencji Rynku Rolnego, Głównego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz wydatki na funkcjonowanie Ministerstwa Rolnictwa w tej części budżetowej.

Tak ujęte części budżetowe preliminowały w 2004 r. na rolnictwo 2658,7 mln zł, z czego największy udział przypadł na rozwój wsi – 49,6%. Około 30% skierowano na rynki rolne, natomiast 20% - na rolnictwo. Oznacza to, że największymi depozytariuszami środków jest ARiMR oraz ARR.

Klasyfikacja budżetowa uwzględnia, również wydatki na rolnictwo w innych niż wymienione częściach. W części 85, „Budżety wojewodów” obejmują one wydatki bieżące i inwestycyjne wydziałów rolnictwa oraz wydatki na melioracje i prace geodezyjno-urzędzeniowe. Z kolei część 83, „Rezerwy celowe” uwzględnia środki z Banku Światowego przeznaczone na: Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) i jego krajowe współfinansowanie, środki na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt oraz dofinansowanie realizacji zadań Inspekcji Weterynaryjnej, stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej, utrzymanie urządzeń melioracji wodnych podstawowych, zadania związane z realizacją pomocy technicznej w ramach niektórych działań SPO Rolnictwo oraz kwoty wydatków związanych z realizacją programów unijnych. Najważniejszą pozycję stanowią płatności, uzupełniające wysokość dopłat bezpośrednich, które stanowiły prawie połowę rezerw celowych (1154,5 mln zł).

Do 2003 r. wydatki budżetowe na rolnictwo charakteryzowały się znaczną stabilnością. Ich udział oscylował wokół 2% ogółu wydatków budżetowych bez KRUS i około 10% tych wydatków po uwzględnieniu KRUS. Ogólnie scharaktery-

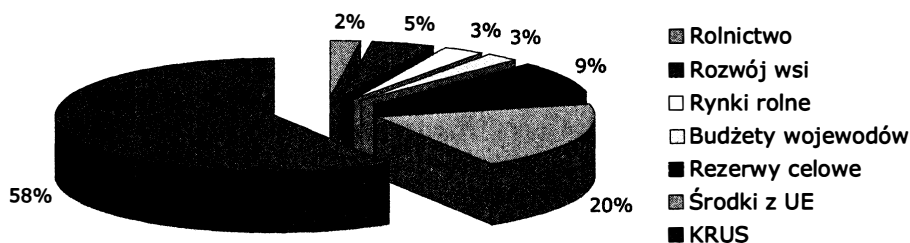
⁶⁶ Obecnie Centrum Doradztwa Rolniczego.

zować je można jako prosocjalne z przewagą działań pasywnych, z widocznym brakiem wyraźnie określonego podmiotu działań interwencyjnych⁶⁷

W 2004 r. łączne wydatki budżetowe (krajowe i zagraniczne) na rolnictwo wyniosły 26979,6 mln zł, co stanowiło około 13% zrealizowanych wydatków budżetowych ogółem. Suma ta obejmuje również transfery do funduszu celowego, którym jest Fundusz Emerytalno-Rentowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), a które w 2004 r. wyniosły 15 887 mln zł. Ważną częścią wydatków na rolnictwo są także rezerwy celowe. W 2004 r. obejmowały one środki: przeznaczone na uzupełnienie płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej, współfinansowanie programu SAPARD, oraz współfinansowanie Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Strukturę budżetu rolnego w 2004 r. prezentuje wykres 3.15.

Wykres 3.15.

Struktura budżetu rolnego w 2004 r.



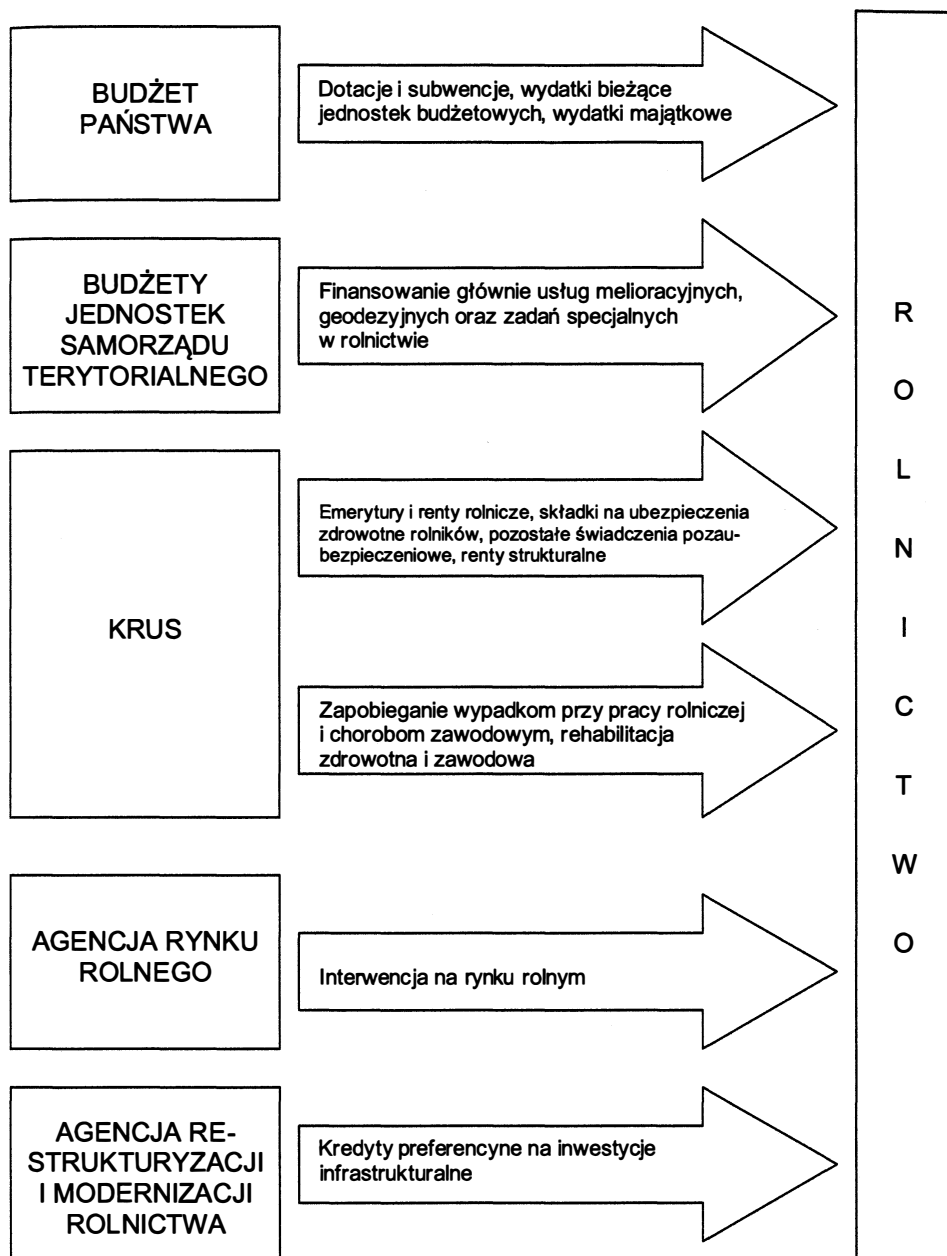
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Z punktu widzenia charakteru oddziaływania, ogół transferów do rolnictwa można podzielić na transfery o charakterze socjalnym oraz transfery prorozwojowe. Z zaprezentowanych na wykresie 3.15. danych wynika, że dominującą pozycję stanowią transfery socjalne, co jest odzwierciedleniem ogólnych tendencji polityki fiskalnej w Polsce i jednocześnie jest efektem zasady solidarności ogólnospołecznej, będącej podstawą funkcjonowania odrębnego systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych. Wyrazem tej zasady jest duży udział środków publicznych w finansowaniu zadań realizowanych przez KRUS, a zwłaszcza w finansowaniu świadczeń emerytalno-rentowych. Wypłata świadczeń emerytalno-rentowych, w przeciwieństwie do świadczeń wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich – jest gwarantowana przez państwo. Ze względu na fakt znacznego dofinansowania systemu z budżetu państwa ma on charakter zdecydowanie zaopatrzeniowy, a nie ubezpieczeniowy. Dominujący udział dotacji (w 2004 r. stanowiła ona około 94% ogółu dochodów KRUS) świadczy o znacznej roli redystrybucyjnej budżetu państwa w kształtowaniu poziomu dochodów ludności wiejskiej.

⁶⁷ Por. J. Wyzńska-Ludian, *Cechy polskiego interwencjonizmu w rolnictwie*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 4, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003, s. 363.

Schemat 3.2.

Transfery z systemu budżetowego do rolnictwa



Źródło: opracowanie własne.

W ostatnich latach KRUS przejął zadania związane z finansowaniem ubezpieczeń zdrowotnych oraz rent strukturalnych. W całości dotacje do tych transferów

pochodzą z budżetu państwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt całkowitego zwolnienia rolników z udziału w finansowaniu ubezpieczeń zdrowotnych. Natomiast celem wprowadzenia rent strukturalnych w rolnictwie jest poprawa struktury obszarowej poprzez promowanie koncentracji gruntów uprawnych⁶⁸.

Pozostałe transfery na rolnictwo (stanowiące przeciętnie około 2,0% ogółu wydatków budżetowych) na ogół są stabilne i nie podlegają zasadniczym zmianom. Prawie połowę z nich stanowią wydatki o charakterze prorozwojowym. Głównymi depozytariuszami funduszy publicznych są agencje, a zwłaszcza ARR i ARiMR. Obszarem działania ARR jest rynek rolny, a przedmiotem – interwencje na nim dokonywane. Ich celem jest stabilizacja cen rynkowych podstawowych artykułów rolnych, a tym samym oddziaływanie na dochody rolnicze. Celem dotacji do ARiMR oraz wszelkich środków wydatkowanych na postęp biologiczny i doradztwo rolnicze jest wspieranie procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych w rolnictwie i w jego otoczeniu. Istotnym aspektem owych wydatków są efekty mnożnikowe. Można ich oczekiwać w wyniku dokonywania transferów, które po pierwsze – obniżają koszty produkcji i wywołują pozytywne skutki dochodowe i w konsekwencji podnoszą zdolności inwestycyjne rolników, a po drugie – zwiększają zatrudnienie i w ten sposób aktywizują wykorzystanie potencjału wytwórczego rolnictwa oraz podnoszą dochody ludności rolniczej. W 2004 r. wydatki tego typu wyniosły około 1,5 mld zł, co stanowiło prawie ¼ ogółu krajowych wydatków budżetowych preliminowanych na rolnictwo (bez KRUS i środków UE).

Tabela 3.13.

Płatności z budżetu Unii Europejskiej na rzecz polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2005 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005
Na realizację programów:		
PHARE	211,6	192,0
SAPARD	1536,5	1154,0
PROW	0	760,2
SPO Rolnictwo	126,7	1123,4
Płatności prefinansowane	3400,9	5029,4
w tym:		
płatności bezpośrednie	1344,9	1790,9
PROW	1208,6	1750,9
interwencja	847,0	1465,0
Środki z UE razem	5352,2	8528,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Rok 2004 jest rokiem szczególnym z punktu widzenia rozwoju polskiego rolnictwa. Włączenie Polski w struktury Unii Europejskiej uruchomiło nowy strumień

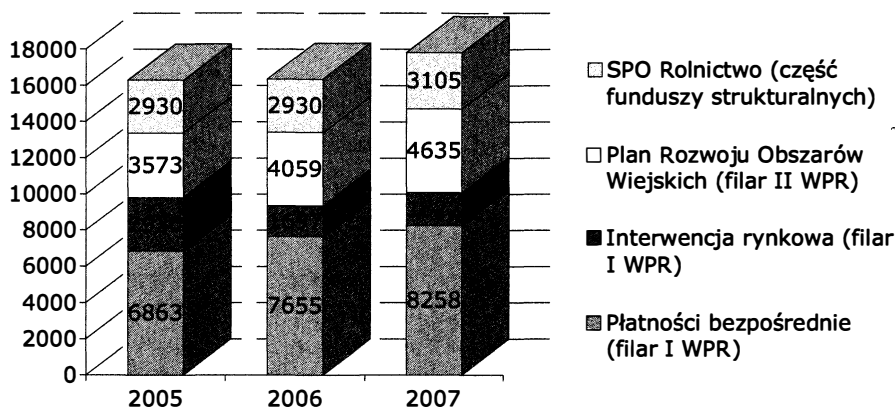
⁶⁸ Ustawa o rentach strukturalnych w rolnictwie (Dz. U. z 2001 r., nr 52, poz. 539) obowiązywała od 1 stycznia 2002 r. Jednak zainteresowanie rolników rentami, umożliwiającymi uzyskanie wcześniejszej emerytury w zamian za odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie praw do własności gospodarstwa rolnego (o powierzchni co najmniej 3 ha) – było znikome. Szerzej w rozdziale szóstym.

zasilania finansowego. Skalę tych zmian zaprezentowano już w tabeli 3.6. Płatności z budżetu UE są związane z realizacją kontynuowanych jeszcze programów przedakcesyjnych oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Sektorowego Programu Operacyjnego: „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (w skrócie SPO Rolnictwo). Szczegółowy podział środków w ramach tych programów prezentuje tabela 3.13.

Z szacunków M. Grudy wynika, że objęcie Polski wspólną polityką rolną w istotnym stopniu zmieni strukturę transferów, bowiem 50% środków skierowanych będzie na wsparcie dochodów rolniczych, 24% - na rozwój obszarów wiejskich, a 20% - na programy strukturalne (wykres 3.16.)⁶⁹.

Wykres 3.16.

Wysokość i struktura budżetu UE na wsparcie polskiego rolnictwa w latach 2005-2007 w mln zł (łącznie z dofinansowaniem krajowym)



Źródło: M. Gruda, *Instrumenty polityki rolnej oraz ich skuteczność*, [w:] A. Woś (red.), *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2004 r.*, IERiGŻ, Warszawa 2005, s. 51.

Spośród wymienionych możliwości wspierania rolnictwa należy zwrócić uwagę na te, które bezpośrednio dotyczą gospodarstw rolnych, a zatem: dopłaty bezpośrednie, PROW oraz SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Dopłatom bezpośrednim poświęcony będzie osobny punkt rozdziału siódmego, niemniej należy zaznaczyć, że stanowią one prawie połowę środków skierowanych do rolnictwa dzięki wsparciu Unii Europejskiej.

Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich jest dokumentem programowym obejmującym działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, z grupy tzw. środków towarzyszących WPR wraz z instrumentami dodatkowymi, zaproponowanymi w trakcie negocjacji akcesyjnych przez Komisję Europejską nowym krajom członkowskim.

⁶⁹ M Gruda, *Instrumenty polityki rolnej oraz ich skuteczność*, [w:] A. Woś (red.), *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2004 r.*, IERiGŻ, Warszawa 2005, s. 51.

Łączny budżet PROW obejmuje 3563,4 mln euro, z czego 2866,4 stanowią środki UE (tabela 3.14.).

Tabela 3.14.

**Środki przeznaczone na finansowanie PROW
w latach 2004-2006 (w mln euro)**

Wyszczególnienie	Okres programowania 2004-2006		
	wydatki publiczne		wkład Unii Europejskiej
	w mln euro	w % ogółu wydatków	w mln euro
Renty strukturalne	640,5	17,8	512,4
Wspieranie gospodarstw niskotowarowych	376,3	10,5	301,0
Grupy producentów rolnych	25,4	0,7	20,2
Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	976,8	27,2	781,4
Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt	348,9	9,7	279,0
Zalesianie gruntów rolnych	101,8	2,8	81,4
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	243,4	6,8	194,7
Pomoc techniczna	34,0	0,9	27,1
Uzupełnienie płatności bezpośrednich	705,3	19,6	564,2
Projekty zatwierdzone w ramach Rozporządzenia (KE) nr 1268/1999	140,0	4,0	105,0
Razem PROW	3592,4	100,0	2866,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRiRW.

Instrumenty ujęte w PROW mają służyć trwałemu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich oraz poprawie konkurencyjności gospodarki rolnożywnościowej. Do instrumentów tych należą: renty strukturalne, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, zalesianie gruntów rolnych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, grupy producentów rolnych, uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz pomoc techniczna.

Podkreślić należy, że szczególną uwagę przywiązuje się do trzech instrumentów, tzn. uzupełnienia płatności bezpośrednich, wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz rent strukturalnych. Na realizację tych instrumentów przewidziano łącznie ponad 60% ogółu wydatków. Ponadto warto dodać, iż beneficjenci poszczególnych instrumentów PROW nie muszą angażować wkładu własnego.

Natomiast Sektorowy Program Operacyjny (SPO): „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” stanowi

element składowy Narodowego Planu Rozwoju⁷⁰. SPO jest skierowany przede wszystkim do gospodarstw silniejszych ekonomicznie, ponieważ (zgodnie z przyjętą w polityce strukturalnej zasadą współfinansowania) wymaga od beneficjentów zaangażowania środków własnych. Instrumenty przewidziane do wdrażania w ramach SPO służą realizacji trzech celów strategicznych, tzn. Celowi I „Poprawa konkurencyjności oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju sektora rolnego”, Celowi II: „Wsparcie przemysłu przetwórczego w celu poprawy jego pozycji konkurencyjnej” oraz Celowi III „Wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich”⁷¹. Zostały one podzielone według trzech priorytetów, czyli:

1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, który obejmuje następujące instrumenty:
 - inwestycje w gospodarstwach rolnych;
 - ułatwianie startu młodym rolnikom;
 - szkolenia;
 - wsparcie doradztwa rolniczego;
 - poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.
2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, który obejmuje takie instrumenty, jak:
 - przywracanie potencjału produkcji leśnej, zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych;
 - scalanie gruntów;
 - odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego wsi;
 - różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów;
 - gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi;
 - rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem;
 - pilotażowy program Leader +.
3. Pomoc techniczna, obejmująca:
 - wsparcie systemu zarządzania i wdrażania Programu;
 - rozwój instytucjonalny;
 - informowanie i promocja Programu.

Z ogólnej alokacji funduszy strukturalnych dla Polski, która wynosi 8631,11 mln euro, do wykorzystania w ramach SPO Rolnictwo jest 1192,69 mln euro, co łącznie z wymaganym publicznym współfinansowaniem krajowym daje kwotę 1784,15 mln euro (tabela 3.15.).

Z danych tabeli wynika, że w pierwszym okresie programowania, czyli w latach 2004-2006, skoncentrowano się na dwóch instrumentach, tzn. inwestycjach w gospodarstwach rolnych, których udział sięga prawie 34% ogólnego poziomu wspar-

⁷⁰ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. Nr 116, poz. 1206.

⁷¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Dz.U. Nr 197, poz. 2032.

cia oraz poprawie przetwórstwa i marketingu w gospodarstwach rolnych, na który wydane będzie co czwarte euro przeznaczone na realizację całego SPO Rolnictwo.

Tabela 3.15.

Środki przeznaczone na finansowanie SPO: „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004-2006 (w mln euro)*

Wyszczególnienie	Środki publiczne				Środki prywatne
	ogółem	w %	wkład UE	krajowy wkład publiczny	
Priorytet 1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-spożywczym	1315,3	73,7	839,2	476,1	789,5
w tym:					
- inwestycje w gospodarstwach rolnych	603,9	33,8	325,2	278,7	325,2
- ułatwianie startu młodym rolnikom	173,3	9,7	130,0	43,3	
- szkolenia	20,0	1,1	16,0	4,0	
- wsparcie doradztwa rolniczego	53,7	3,0	43,0	10,7	
- poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych	464,3	26,0	325,0	139,3	464,3
Priorytet 2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym:	444,8	24,9	335,5	109,3	155,8
- przywracanie potencjału produkcji leśnej, zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych	12,5	0,7	10,0	2,5	
- scalanie gruntów	21,3	1,2	17,0	4,3	
- odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego	112,5	6,3	90,0	22,5	
- różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa, w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów	107,1	6,0	75,0	32,1	
- gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi	132,0	7,4	100,0	32,0	107,1
- rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem	40,7	2,3	28,5	12,2	8,0
- pilotażowy program Leader +	18,7	1,0	15,0	3,7	40,7
Priorytet 3. Pomoc techniczna, w tym:	24,0	1,4	18,0	6,0	
- wsparcie systemu zarządzania i wdrażania programu	10,5	0,6	7,9	2,6	
- rozwój instytucjonalny	4,9	0,3	3,7	1,2	
- informowanie i promocja programu	8,5	0,5	6,4	2,1	
Program ogółem	1784,1	100,0	1192,7	591,4	945,3

* przeliczenie według cen z 2004 r. w euro, według deflatora KE (deflator = 1,130288298).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie Uzupełnienia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” Dz.U. Nr 207, poz. 2117.

Włączenie Polski w mechanizmy WPR zmieni instrumentarium oddziaływania państwa na rolnictwo. Dotyczy to nie tylko wprowadzania nowych instrumentów zaprezentowanych powyżej, lecz również likwidacji części dotychczas wykorzystywanych w polityce rolnej. Otóż wygasają takie instrumenty, jak:

- dopłaty do oprocentowania kredytów na zakup rzeczowych środków do produkcji rolnej oraz na skup i przechowywanie płodów rolnych;
- dopłaty do oprocentowania kredytów na zakup i przechowywanie płodów rolnych;
- dopłaty do oprocentowania kredytów na zakup i przechowywanie sezonowych nadwyżek;
- dopłaty do oprocentowania kredytów na skup i przechowywanie zapasów ryb morskich;
- dotacje do postępu biologicznego w produkcji roślinnej;
- dopłaty do cen skupu mleka w klasie ekstra;
- renty strukturalne dla rolników (tylko realizacja zobowiązań podjętych do dnia akcesji);
- zalesianie użytków rolnych V i VI klasy (tylko realizacja zobowiązań podjętych do dnia akcesji);
- pomoc dla grup producentów rolnych, dopłaty do oprocentowania kredytów na tworzenie nowych miejsc pracy dla mieszkańców wsi (tylko realizacja zobowiązań podjętych do dnia akcesji);
- dopłaty do oprocentowania kredytów na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji w posiadanej bazie produkcyjnej (tylko realizacja zobowiązań podjętych do dnia akcesji)⁷².

Wśród instrumentów, które zostały utrzymane również po akcesji należą:

- dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym oraz usługach dla rolnictwa;
- gwarancje i poręczenia spłaty kredytów inwestycyjnych w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym;
- dotacje do postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej;
- dotacje do ochrony roślin;
- dotacje dla gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolniczą metodami ekologicznymi;
- dotacje na zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt;
- dotacje do oprocentowania kredytów kłeskowych;
- dotacje do utrzymania urządzeń melioracji wodnych;
- wspieranie promocji artykułów rolnych;
- wspieranie badań naukowych i wdrażanie ich wyników w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym;
- odszkodowania za straty wyrządzone przez zwierzęta łowne i objęte ochroną gatunkową;

⁷² Dane MRiRW.

- dopłaty z tytułu objęcia gruntów rolniczych Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000;
- dopłaty do oleju napędowego;
- ulgi i zwolnienia od podatku rolnego;
- zwolnienia od podatku od nieruchomości⁷³.

Z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, znaczenie ma nie tylko liczba instrumentów wyznaczonych do osiągnięcia określonych celów, nie tylko wielkość środków finansowych, jakie się za nimi kryją, lecz również ich mechanizmy i skutki oddziaływania. Dlatego też w kolejnych częściach pracy, na podstawie teoretycznych rozważań dotyczących metodologicznych podstaw oceny instrumentów fiskalnych, analizie zostaną poddane szczegółowe rozwiązania, przyjęte dla najistotniejszych spośród wskazanych, instrumentów polityki fiskalnej wykorzystywanych w oddziaływaniu na rozwój rolnictwa. Podkreślić przy tym należy, iż Polska w części utraciła możliwości suwerennego wpływania na wielkość i zakres wsparcia rolnictwa, a także na decyzje dotyczące wyboru instrumentów oraz regulowania ich mechanizmów.

⁷³ Dane MRiRW.

ROZDZIAŁ 4.

METODOLOGICZNE PODSTAWY OCENY SKUTECZNOŚCI FISKALNYCH DZIAŁAŃ PAŃSTWA

Dotychczasowe rozważania koncentrowały się na poszukiwaniu przyczyn oddziaływania państwa na rolnictwo. Opierały się one przede wszystkim na analizie mikro- i makroekonomicznych niesprawności rynku oraz ich szczególnych przejawów w rolnictwie, jak również analizie tradycyjnie omawianych w literaturze, cech specyficznych rolnictwa. Ukazano także podstawowe płaszczyzny oddziaływania państwa na rolnictwo, ze szczególnym uwzględnieniem, wykorzystywanych w tym oddziaływaniu, instrumentów fiskalnych. Obecnie należy rozpatrzyć kwestię efektywności i skuteczności tego oddziaływania.

Aby podjąć próbę określenia teoretycznych podstaw oceny efektywności oddziaływania państwa na rolnictwo, należy w pierwszej kolejności zaprezentować podstawowe założenia koncepcji zawodności (niesprawności) państwa¹, na tym tle wyznaczyć cechy efektywnego państwa oraz zaprezentować metody racjonalizowania działań państwa, m.in. w zakresie tworzenia polityk publicznych, a zwłaszcza polityki budżetowej.

4.1. Podstawowe założenia teorii zawodności państwa

Narastanie, w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci minionego wieku, sprzeciwu przeciwko zaangażowaniu państwa w procesy gospodarcze było efektem całokształtu negatywnych zjawisk, na które ówczesna polityka ekonomiczna nie znajdowała rozwiązania. Oznacza to, że nie tylko rynek wykazuje w pewnych warunkach niską zdolność do efektywnej alokacji i podziału. Cecha ta dotyczy również państwa. Liberalne i antyetatystyczne tendencje, jakie pojawiły się zarówno w teorii ekonomii², jak i praktyce zaowocowały relatywnie daleko idącymi ograniczeniami alokacyjnymi i dystrybucyjnymi funkcji państwa³.

¹ Przez niektórych ekonomistów nazywane są też niesprawnościami nierynkowymi.

² Tzw. korzeni ruchu na rzecz wolnego rynku należy upatrywać przede wszystkim w pracach F. Hayeka, M. Friedmana, E. S. Phelps'a, R. H. Coase'a oraz w teorii wyboru publicznego, umiejętnie aplikującej metodologię ekonomii do analizy procesów politycznych przy przyjęciu założenia, że wszystkie podmioty (w tym politycy i urzędnicy) realizują swoje prywatne interesy. Jak podkreśla N. Acocella, kierunek ten na pierwszy plan wysuwa nieefektywność i niesprawiedliwość, jakie mogą towarzyszyć różnym działaniom państwa. Por. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 254-255.

³ Przykładem krajów, w których zmiany te dokonały się w największym stopniu, są Stany Zjednoczone i Wielka Brytania.

Zdaniem C. Wolfa⁴, któremu przypisuje się podjęcie próby sformułowania kompleksowej teorii niesprawności sektora publicznego⁵, do podstawowych przejawów słabości państwa należy zaliczyć:

- znaczne rozpiętości pomiędzy przychodami i kosztami działalności, co prowadzi do zbędnych i rosnących wydatków;
- występowanie efektów wewnętrznych – polegają one na uniezależnianiu celów organizacji publicznych i interesów ich uczestników od ich publicznych zadań i prowadzą, m.in. do nadmiernego wzrostu budżetu, nie zawsze uzasadnionych i kosztownych zmian technologicznych, nadmiernej kontroli i obiegu informacji;
- występowanie pochodnych efektów zewnętrznych;
- dystrybucyjne nierówności w zakresie władzy i przywilejów.

W swej analizie C. Wolf nie poprzestaje na określeniu przejawów niesprawności państwa. Poszukując przyczyn tego zjawiska, zwraca uwagę na stronę popytową i podaźową działalności państwa. Wśród przyczyn występujących po stronie popytowej wyróżnia on⁶:

- wzrastającą świadomość niesprawności rynku;
- łatwiejszy dostęp do praw politycznych i zwiększenie aktywności niektórych grup społeczno-zawodowych;
- swoiste uhonorowywanie tych polityków, którzy wyrażają grupowe oczekiwania, nie zawsze jednak przyjmują odpowiedzialność za ich spełnienie;
- krótki okres sprawowania władzy przez większość polityków;
- brak relacji pomiędzy obciążeniami i korzyściami.

Z kolei do przyczyn niesprawności państwa występujących po stronie podaźowej zalicza:

- poważne problemy w określaniu i badaniu efektów funkcjonowania organizacji publicznych;
- występowanie biurokratycznego monopolu;
- ryzyko i niepewność związane z techniką świadczenia usług publicznych;
- brak umiejętności rozgraniczania pomiędzy efektywnymi i nieefektywnymi organizacjami publicznymi oraz ograniczone możliwości eliminowania tych ostatnich.

Konsekwencją występowania powyższych przyczyn są trudności w zapewnieniu równowagi pomiędzy popytem i podażą usług publicznych. Jeśli jednak czasem równowagę taką uda się zapewnić, to jej ceną może być niska efektywność tych

⁴ C. Wolf Jr, *Markets and Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1988, s. 48-49, [za:] J. Hausner, *Polityka i gospodarka*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 148-149.

⁵ Zwraca na to uwagę, m.in. J. Le Grand, *The theory of Government Failure*, „British Journal of Political Science”, t. 21, s. 423-442.

⁶ C. Wolf Jr, *Markets and [...]*, s. 149.

usług, bądź też nierówność w dostępie do nich. Rozumowanie powyższe doprowadziło C. Wolfa do następujących wniosków⁷:

- charakterystyczne przejawy zawodności państwa są rozpoznawalne i przewidywalne w nie mniejszym stopniu niż niesprawności rynku;
- problemowi niesprawności państwa poświęca się znacznie mniej uwagi, pomimo jego istotnego znaczenia;
- rozstrzygnięcie sporu, pomiędzy wagą niesprawności rynku a państwa, może być możliwe tylko w niektórych sytuacjach, w innych natomiast jest to kwestia otwarta;
- dokonanie wyboru pomiędzy rynkiem a państwem nie jest wyborem pomiędzy doskonałością a niedoskonałością; jest raczej wyborem pomiędzy określonym stopniem niedoskonałości⁸.

A. Lipowski,⁹ analizując problematykę ekonomicznej zawodności państwa, odnosi ją do trzech tradycyjnie ujmowanych funkcji finansów publicznych, które odzwierciedlają też ekonomiczną rolę państwa, tzn. funkcji alokacyjnej, stabilizacyjnej i podziału. W ramach funkcji alokacyjnej wyróżnia funkcję właścicielską i funkcję regulacyjną (władczą)¹⁰. Będąc właścicielem, państwo w większym stopniu niż prywatni właściciele, jest narażone na dwa kluczowe antyefektywnościowe zachowania, tzn. brak twardych reguł finansowania swoich przedsiębiorstw¹¹ oraz obsadzanie i ocenę kadry menedżerskiej przedsiębiorstw publicznych na podstawie powiązań personalnych¹². Obok wymienionych, do źródeł nieefektywności w sektorze publicznym zalicza się, również szczególne bodźce i ograniczenia odczuwane zarówno na poziomie całej organizacji, jak i jednostki. Na poziomie organizacji do przyczyn niesprawności należą¹³:

- ograniczenia w polityce kadrowej, pod którymi należy rozumieć sztywne reguły zatrudniania pracowników oraz trudności w zwalnianiu niekompetentnych pracowników, co ogólnie prowadzi do osłabienia bodźców proefektywnościowych;
- ograniczenia w polityce zakupów – często są związane ze skomplikowanymi procedurami zamówień publicznych, co prowadzi do zmniejszenia liczby oferentów, wzrostu cen oraz zwiększenia poziomu kosztów;
- ograniczenia w zakresie planowania budżetowego, wynikają z konieczności preeliminowania środków finansowych w ustawach budżetowych, co przy

⁷ Ibidem, s. 149-150.

⁸ Jak podkreśla J. Hausner – w wielu przypadkach jest to wybór pomiędzy sytuacją nieprzyjemną a sytuacją nie do zniesienia. Por. J. Hausner, *Polityka i gospodarka*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 149-150.

⁹ A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista”, nr 2, 2002, s. 166-173.

¹⁰ W literaturze z zakresu finansów publicznych funkcja alokacyjna jest rozumiana nieco inaczej.

¹¹ J. Stiglitz określa zjawisko powyższe jako „miękkie ograniczenie budżetowe”. Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 235.

¹² Pomijane są w związku z tym kryteria o charakterze kompetencyjno-finansowym.

¹³ Por. szerzej na ten temat: J. E. Stiglitz, *Ekonomia* [...], s. 235-242.

ograniczeniu wydatków prowadzi do zmniejszenia sprawności funkcjonowania przedsiębiorstw publicznych.

Wiele z wymienionych różnic pomiędzy prywatnymi i publicznymi organizacjami przekłada się bezpośrednio na zachowania jednostek.

W związku z realizacją funkcji alokacyjno-regulacyjnej, państwo podejmuje decyzje pod wpływem nacisku takich grup interesu, jak: decydenci polityczni¹⁴, urzędnicy państwowi (biurokraci)¹⁵ lub też oddolne grupy wywierające presję na sprzyjających im polityków lub biurokratów. Przykładem niesprawności państwa w tym obszarze może być tzw. pogoń za rentą. Najogólniej polega ona na zastąpieniu mechanizmów rynkowych przez zaangażowanie państwa w procesy gospodarcze, co sprawia, że aktywność podmiotów gospodarczych koncentruje się na transferze zamiast tworzeniu dochodów¹⁶. Pomimo pewnej odrębności w poszukiwaniu przyczyn nieefektywnego postępowania państwa, wszystkie wymienione koncepcje łączy wspólny element, a mianowicie odrzucenie typowego dla ekonomii dobrobytu założenia, że państwo stoi na straży interesu publicznego. W odniesieniu do funkcji regulacyjnej oznacza to dążenie do zmniejszenia kontroli nad rynkiem, a w praktyce – deregulację.

Porządkując twierdzenia antyetatystów w odniesieniu do funkcji stabilizacyjnej, A. Lipowski¹⁷ wymienia następujące przyczyny zawodności stabilizacyjnej państwa:

- opóźnienia w mechanizmie monetarnym – wynikają one ze stosunkowo długiej reakcji (trwającej od 6 do nawet 18 miesięcy) podmiotów gospodarczych na zmiany w ich otoczeniu egzogenicznym, które zostały wywołane zmianami stóp procentowych; opóźnienia takie uniemożliwiają precyzyjne określenie efektów polityki monetarnej realizowanej przez bank centralny;
- efekty wypychania - pojawiają się w sytuacji, gdy państwo zwiększając wydatki konkuruje z prywatnymi podmiotami o kapitał, co prowadzi do wzrostu stóp procentowych i ograniczenia inwestycji prywatnych;

¹⁴ Mogą być oni postrzegani jako siła niezależna od społeczeństwa (koncepcja państwa „drapieznika”) lub też jako zbiór graczy kupujących głosy wyborcze pod kątem reelekcji. Por. A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa* [...], s. 168; pojawia się tu ponadto problem mocodawcy i pełnomocnika, polegający na tym, że jedna osoba potrafi skłonić inną do zachowań zgodnych z własną wolą; w tym przypadku istota problemu sprowadza się do tego, w jaki sposób obywatele (mocodawcy) mają sprawić, aby wynajęci przez nich pracownicy, czyli urzędnicy zatrudnieni w administracji państwowej albo wybrani politycy (pełnomocnicy), działali w ich interesie.

¹⁵ Warto dodać, iż urzędników (biurokratów) charakteryzuje skłonność do rozszerzania rozmia-
rów organizacji oraz niechęć do podejmowania ryzyka, co może skutkować działaniami i decyzjami nieefektywnymi.

¹⁶ Jak podkreśla M. Raczyński: „działania takie możliwe są jedynie w specyficznym otoczeniu instytucjonalno-prawnym umożliwiającym, czy też sprzyjającym redystrybucji dochodów i bogactwa na rzecz wybranych podmiotów”. Zatem pod pojęciem pogoni za rentą rozumie on: „działania podmiotów gospodarczych zarówno legalne, jak i nielegalne, dokonywane poprzez instytucje państwa, mające na celu zdobycie dominującej pozycji na rynku i prowadzące jednoznacznie do strat społecznych”. Por. M. Raczyński, *Pogoń za rentą a polityka regulacji*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 240-241.

¹⁷ A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa* [...], s. 170-172.

- polityczny cykl koniunkturalny – wiąże się z występowaniem szczególnego wydarzenia, jakim są wybory; oznacza to, że decydenci (politycy) myśląc o swojej przyszłości, podejmują decyzje krótkookresowe, populistyczne, gwarantujące zwycięstwo w wyborach, a nie stabilną sytuację państwa w długim okresie;
- oczekiwania racjonalne – ich występowanie powoduje zmniejszenie skuteczności stymulowania popytu w krótkim czasie;
- realny cykl koniunkturalny – występowanie zakłóceń koniunkturalnych jest (zdaniem przedstawicieli tej koncepcji) w rzeczywistości efektem czynników innych niż zmiany podaży pieniądza; zalicza się do nich przede wszystkim zmiany w technologii, zmiany w strukturze konsumpcji; prowadzi to do trudności w przewidywaniu PKB, w związku z czym państwo nie jest w stanie oddziaływać na sferę produkcji i zatrudnienia za pomocą tzw. instrumentów popytowych.

Praktycznym wyrazem wdrażania koncepcji ograniczenia stabilizacyjnej roli państwa była redukcja inflacji oraz długookresowe utrzymanie stabilności cen.

Wymienione przyczyny zawodności państwa, wynikającej z realizowania przez nie funkcji stabilizacyjnej, jak słusznie zauważa A. Lipowski¹⁸, są raczej uwarunkowane specyfiką rynku i brakiem umiejętności przewidywania jego reakcji. Chodzi tu zwłaszcza o opóźnienia w mechanizmie monetarnym, efekt wypychania, racjonalne oczekiwania, występowanie politycznego bądź też realnego cyklu koniunkturalnego. Natomiast alokacyjna zawodność państwa wiąże się ze specyfiką samej instytucji państwa, a zwłaszcza nieumiejętnym wykonywaniem przez nie funkcji właścicielskich.

Niesprawność państwa związana ze sferą podziału (funkcja redystrybucyjna) wiąże się z nieumiejętnym ograniczaniem przez nie rozpiętości dochodów, ograniczaniem sfery ubóstwa oraz finansowaniem szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego. Wielu przeciwników nadmiernego angażowania się państwa w sprawowanie funkcji opiekuńczych jest zdania, że działania tego typu mają charakter anty-inwestycyjny, antyinnowacyjny oraz antyprzedsiębiorczy¹⁹, w związku z czym sugerują ograniczanie wydatków na ten cel.

Reasumując, z teoretycznego punktu widzenia, w najbardziej ogólnym ujęciu, niesprawności (lub też zawodności) państwa należy upatrywać w następujących przesłankach²⁰:

- ograniczonej informacji będącej rezultatem niemożliwych często do przewidzenia skutków działań podejmowanych przez państwo;
- ograniczonej kontroli nad funkcjonowaniem prywatnych rynków;
- ograniczonej kontroli nad biurokracją zajmującą się tworzeniem, wykonywaniem i egzekwowaniem prawa;
- ograniczeniach o charakterze politycznym.

¹⁸ A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność państwa* [...], s. 173.

¹⁹ Do reprezentantów tego typu poglądów zaliczyć można chociażby M. Friedmana czy G. Gildera.

²⁰ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 10-12.

4.2. Cechy efektywnego państwa

Zaprezentowane w poprzednim podpunkcie przyczyny i przejawy niesprawności państwa, przy jednoczesnym przyjęciu założenia o konieczności jego oddziaływania na gospodarkę²¹, wskazują, że istnieje obiektywna potrzeba podnoszenia jego efektywności. Dla ekonomistów, pojęcie *efektywność* jest podstawową kategorią wartościowania. *Efektywność ekonomiczna* rozumiana jest na ogół jako sposób pomiaru skuteczności i celowości danej działalności gospodarczej, wyrażający się porównaniem (relacją) wartości uzyskanych efektów do nakładu czynników użytych do ich uzyskania. Nieco inny wymiar ma pojęcie *efektywny*, które pochodzi od łacińskiego słowa *effectivus* i oznacza „skuteczny”²². Powstaje zatem problem, czy można do oceny oddziaływania państwa na gospodarkę lub też jeden z jej sektorów stosować tradycyjnie rozumianą kategorię efektywności ekonomicznej?²³ Odpowiedź na postawione pytanie nie może być jednoznaczna, bowiem szeroko pojęte oddziaływanie państwa na gospodarkę przejawia się w wielu płaszczyznach, formach i instrumentach. Potwierdzeniem powyższego twierdzenia mogą być badania podejmowane współcześnie przez ekonomię sektora publicznego, uwzględniające finanse sektora publicznego, politykę instytucji publicznych (agencji publicznych) oraz wpływ rządu i jego instytucji na gospodarkę²⁴. Ponadto, o trudnościach w jednoznacznym podejściu do efektywności działań państwa świadczą cztery koncepcje tej efektywności zaprezentowane przez A. Bretona²⁵.

Pierwsza z nich, określana jako „efektywność państwa dobrobytu” (*welfare economics efficiency*), wywodzi się z teorii dóbr publicznych i teorii optymalnego opodatkowania. Teoria optymalnego opodatkowania wskazuje decydom kierunek działań, zmierzających do bardziej równomiernej dystrybucji dochodów, przy jednoczesnej minimalizacji obciążeń podatkowych. Teoria ta opiera się na dwóch zasadniczych założeniach, tzn.:

- bardziej równomierna dystrybucja wymaga wyższych krańcowych stóp podatkowych i większych obciążeń podatkowych,
- bardziej równomierna dystrybucja, przy zmniejszającej się krańcowej użyteczności dochodów każdej jednostki, w większym stopniu poprawia sytu-

²¹ Wielokrotnie podkreślano, że współczesna dyskusja na temat roli państwa w gospodarce sprowadza się do odpowiedzi na pytanie „ile państwa, ile rynku”, co oznacza, iż pomimo stosunkowo często antagoniście traktowanego państwa bądź rynku, te dwa systemy przenikają się wzajemnie. Jak podkreśla J. Hausner: „istota tych związków polega na tym, że władza gospodarcza może być efektywnie realizowana tylko wtedy, gdy jest politycznie (państwowo) gwarantowana, władza polityczna zaś jest tylko wtedy trwała, gdy jest materialnie (ekonomicznie) zasilana.” Por. J. Hausner, *Polityka i [...]*, s. 152.

²² Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 1980, s. 171.

²³ Zdaniem J. Wilkina, skuteczność może być osiągana nieefektywnymi metodami, stąd też do oceny skuteczności można również stosować kryteria efektywności ekonomicznej. Por. J. Wilkin (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997, s. 25.

²⁴ G. Szczodrowski (red.), *Sektor publiczny a gospodarka polska w dobie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999, s. 33.

²⁵ A. Breton, *Competitive governments – an economic theory of politics and public finance*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 17-24. Por. także A. Kargol, *Ekonomizacja sektora publicznego w Polsce*, materiały seminaryjne, Białystok 2004, s. 19-21.

ację jednostek mniej zamożnych niż pogarsza sytuację jednostek bardziej zamożnych.

Optymalny rozkład stóp podatkowych zostanie osiągnięty wówczas, gdy będzie on sprawiedliwy. Jednocześnie będzie efektywny, ponieważ całkowite obciążenia podatkowe będą tak niskie, jak to tylko możliwe. W odniesieniu do finansów publicznych wydaje się, że istotne są dwa aspekty analizowanej koncepcji. Pierwszym z nich jest założenie, że zarówno na poziomie jednostek, jak i instytucji rządowych, nie ma behawioralnych powiązań między ilością i jakością dóbr i usług (włączając redystrybucję) dostarczanych przez rządy a wysokością podatków gromadzonych w celu ich sfinansowania. Decyzje rządu w odniesieniu do dochodów i wydatków są podejmowane oddzielnie²⁶. Drugim aspektem „efektywności państwa dobrobytu” jest konieczność narzucenia zewnętrznych kryteriów efektywności. Charakterystyczną cechą jest ponadto brak jakichkolwiek sił oddziaływania, które zachęcałyby rządy do efektywnego (w sensie tej koncepcji) dostarczania dóbr i usług oraz nakładania podatków. Wynika to z przekonania zwolenników teorii państwa dobrobytu o skutecznej walce rządów z niedoskonałościami rynku. Natomiast przeszkodą dla „dobrej” polityki gospodarczej mogą być działania polityków, biurokracji, sądów, wyborców.

Drugą koncepcją efektywności, według Bretona jest „efektywność kosztów transakcyjnych” (*transaction-costs efficiency*). Efektywnym dostarczaniem dóbr i usług publicznych koncepcja ta zajmuje się tylko częściowo, natomiast głównym przedmiotem jej zainteresowania są przyczyny niepowodzenia funkcjonowania mechanizmów politycznych. Wywodzą się one z teorii wyboru publicznego i rozumiane są jako niepowodzenia związane z procedurami głosowania, kumoterstwem, umowami, wymaganiami informacyjnymi. Obejmują ponadto instytucjonalne reakcje na te niepowodzenia, czyli reputację, zaufanie, struktury porządku, starszeństwo itp. Omawiana koncepcja jest bogata w analizy instytucjonalne. Opiera się na założeniu, że efektywność jest generowana przez naturalne siły, tzn. jest wytworem instytucji, umów, porozumień (poprzez odnoszenie wzajemnych korzyści, bądź konkurencję).

Kolejną koncepcją jest koncepcja „efektywności konstytucyjnej” (*constitutional efficiency*). Jej twórcami są Buchanan i Tullock. Koncepcja ta zakłada, że rezultaty polityki będą efektywne, jeśli na poziomie decyzji konstytucyjnych będzie obowiązywała zasada jednomyślności (albo „prawie jednomyślności”), ponieważ wówczas uchwalone prawa będą najlepsze dla tych, którzy je wybrali. Próby oceny decyzji i wyników osiąganych na płaszczyźnie politycznej w oparciu o kryteria zewnętrzne byłyby zbędne, jeśli decyzje te osiągnięto na podstawie jednomyślnie lub prawie jednomyślnie uchwalonych reguł.

Czwarta koncepcja może być nazwana jako „efektywność wickseliańska” (*Wicksellian* lub *Wicksell-Lindhal efficiency*). Traktuje ona o powiązaniach między kosztami i korzyściami publicznie świadczonych dóbr i usług lub inaczej – o zależności między wysokością podatków płaconych przez obywateli za dostarczanie dóbr i usług publicznych a wyceną wartości tych dóbr i usług. Kwestia efektywno-

²⁶ Praktycznym zaleceniem omawianej koncepcji jest dążenie do neutralności, jako najważniejsze-gro kryterium reform podatkowych.

ści jest związana tu ze zdolnością rządów i innych instytucji do dostarczania dóbr i usług w takiej ilości i o takiej jakości, która zaspokoi popyt indywidualny w ramach osiąganych dochodów podatkowych. Jeśli rządy są w stanie zaspokoić potrzeby wszystkich obywateli, wówczas podaż dóbr i usług jest efektywna w sensie Pareto lub też – strata dla jednostki wyniesie zero. Jeśli z kolei zbiorowe decyzje dotyczące wydatków i dochodów budżetowych są podejmowane jednocześnie i jednoznacznie, powiązanie między kosztami i korzyściami będzie istniało i w rezultacie efektywne w sensie Pareto będą również decyzje kolektywne, a strata użyteczności wyniesie zero.

Wszystkie przedstawione koncepcje osadzone są w kanonach teorii państwa dobrobytu i teorii wyboru publicznego i dotyczą efektywności w sensie Pareto. Nie zawsze jednak pojęcie *efektywne państwo* oznacza, że działania tego państwa są efektywne w sensie Pareto. W intuicyjnym rozumieniu, efektywne państwo oznaczać będzie państwo realizujące funkcje i zadania postawione przed nim. W takim ujęciu wiele zależy zatem od zadań, jakie państwo ma do wykonania.

Według przedstawicieli ekonomii neoklasycznej do zadań tych można zaliczyć²⁷:

- podejmowanie interwencji wyłącznie w przypadkach wyraźnie stwierdzonych niesprawności rynku, czyli w sytuacji, w której działania sektora prywatnego nie są zgodne z interesem społecznym²⁸, przy czym interwencja ta powinna polegać na stosowaniu instrumentów o charakterze parametrycznym (np. podatki, subsydia) i sprzyjającym kreowaniu rynków prywatnych;
- dostarczanie „czystych dóbr publicznych”, tzn. prawo i porządek publiczny, obrona narodowa, infrastruktura publiczna oraz określanie i egzekwowanie praw własności;
- zapewnianie stabilnych i przewidywalnych warunków makroekonomicznych poprzez właściwą koordynację polityki fiskalnej, monetarnej i walutowej;
- liberalizacja handlu międzynarodowego.

Znacznie szerzej zadania te postrzegają autorzy raportu Banku Światowego, określając je jako²⁹:

- zapewnianie makroekonomicznego i mikroekonomicznego środowiska, które wytwarza właściwe bodźce do efektywnej działalności gospodarczej;
- zapewnianie infrastruktury instytucjonalnej (prawa własności, pokój, prawo i porządek, reguły), która sprzyja efektywności długoterminowych inwestycji;
- gwarantowanie podstawowej edukacji, opieki zdrowotnej i infrastruktury technicznej, której wymaga działalność gospodarcza oraz ochrona środowiska naturalnego.

²⁷ Są to zadania typowego państwa minimum. Por. A. Wojtyna, *Państwo i rynek w rozwoju gospodarczym*, Tezy, maszynopis, Warszawa 1995, s. 4 [za:] J. Hausner, *Polityka i gospodarka* [...], s. 150.

²⁸ A zatem w zakresie mobilizacji i alokacji zasobów na działalność pro wzrostową, państwo powinno polegać przede wszystkim na inicjatywach płynących z rynku i stymulowanych przez sektor prywatny.

²⁹ *The State in the Changing World*, World Development Report, Oxford University Press, Oxford 1997, s. 31.

Aby państwo mogło efektywnie realizować wymienione zadania, powinno przyjąć strategię na rzecz wzmocnienia zdolności do działania³⁰. Polega ona, w pierwszej kolejności, na dostosowaniu zadań państwa do jego zdolności działania. Oznacza to konieczność skoncentrowania na tych zadaniach, które państwo może i powinno podjąć przy współpracy przedsiębiorców i obywatelskiego społeczeństwa. Natomiast kolejnym krokiem powinno być dążenie do wzmocnienia zdolności działania poprzez odnowienie instytucji publicznych. Odnowienie to ma polegać, m.in. na wprowadzeniu mechanizmów zapewniających przestrzeganie zasad praworządności, dopuszczenie konkurencji³¹ bądź też rozszerzanie zakresu współdecydowania i partnerstwa. Najistotniejsze założenia tej strategii prezentuje tabela 4.1.

Tabela 4.1.

Funkcje państwa

Minimalny zestaw funkcji	Przeciwdziałanie skutkom niesprawności rynku			Troska o sprawiedliwość społeczną
	Dostarczanie „czystych dóbr publicznych”: - obrona narodowa, - prawo i porządek publiczny, - prawa własności, - zarządzanie makroekonomiczne, - zdrowie publiczne			Ochrona ubogich: - programy walki z ubóstwem, - pomoc dla ofiar klęsk
Funkcje poziomu pośredniego	Osłabianie wpływu efektów zewnętrznych: - podstawowe potrzeby edukacyjne, - ochrona środowiska	Regulacja monopolii: - regulacja usług publicznych, - polityka antymonopolowa	Zabezpieczenia przed niedoskonałą informacją: - ubezpieczenia (zdrowotne, na życie, emerytalne), - regulacje finansowe, - ochrona konsumenta	Ubezpieczenia społeczne: - renty i emerytury oparte na redystrybucji, - dodatki rodzinne, - ubezpieczenia od bezrobocia
Funkcje państwa aktywnego	Koordynacja działalności podmiotów prywatnych: - działania na rzecz rozwoju rynków, - inicjatywy wspierające rozwój klastrów			Redystrybucja: - redystrybucja zasobów

Źródło: opracowanie na podstawie *The State in the Changing World*, World Development Report, Oxford University Press, Oxford 1997, [za:] J. Hausner (red.), *Polityka i gospodarka* [...], s. 153.

³⁰ Ważne w tym miejscu jest podkreślenie, że: „państwo o większej zdolności do działania może być również państwem efektywniejszym, ale efektywność i zdolność do działania nie są tym samym. Zdolność do działania oznacza – w odniesieniu do państw – zdolność do sprawnego podejmowania i promowania działań zbiorowych w takich dziedzinach, jak prawo i porządek, zdrowie publiczne czy też podstawowa infrastruktura. Efektywność jest wynikiem wykorzystania tej zdolności do zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w zakresie tego rodzaju dóbr. Może się zdarzyć, że państwo jest zdolne do działania, ale nie działa zbyt efektywnie, kiedy jego zdolność do działania nie jest wykorzystywana efektywnie”. Por. J. Hausner, *Polityka i gospodarka* [...], s. 154.

³¹ Konkurencja ta może pochodzić na przykład ze strony biurokracji państwowej, gdy dobór pracowników odbywa się według reguł kompetencyjnych; ze strony sektora prywatnego poprzez kontraktowanie usług, bądź też ze strony rynków międzynarodowych poprzez uczestnictwo w wymianie handlowej.

Reasumując tę część rozważań, można stwierdzić, że efektywne państwo to państwo, które:

- respektuje zasady określające efektywny proces podejmowania decyzji;
- tworzy efektywne programy wydatków publicznych i opiera na nich swoje działania;
- kieruje się kategoriami efektywności i sprawiedliwości przy nakładaniu obciążeń podatkowych;
- realizuje skutecznie sformułowane cele i zadania, analizując i oceniając ich oddziaływanie pod kątem zaspokojenia potrzeb społecznych;
- w sposób elastyczny dostosowuje zakres i instrumenty oddziaływania do uwarunkowań;
- w sposób równoprawny traktuje wszystkie sektory gospodarki, tworząc jednocześnie warunki do ich współpracy.

4.3. Metody racjonalizacji fiskalnych działań państwa

4.3.1. Wybrane problemy teorii opodatkowania

Podstawowym instrumentem kształtowania dochodów fiskalnych są niewątpliwie podatki. Zatem rozważania, dotyczące racjonalizacji działań państwa po stronie gromadzenia dochodów publicznych, powinny koncentrować się na zagadnieniach stanowiących elementy teorii opodatkowania. Z punktu widzenia potrzeb niniejszej pracy, szczególne znaczenie mają zwłaszcza cechy „dobrego” systemu podatkowego, które mogą stanowić punkt wyjścia do oceny systemu opodatkowania rolnictwa.

Według J. Stiglitz, istnieje pięć powszechnie akceptowanych cech pożądanego systemu podatkowego³² (schemat 4.1.):

1. *Efektywność ekonomiczna* – cecha ta oznacza, że system podatkowy nie powinien prowadzić do zakłócania efektywnej alokacji dokonywanej przez mechanizm rynkowy.
2. *Prostota administracyjna* – zgodnie z nią system podatkowy powinien być prosty i relatywnie tani w zarządzaniu.
3. *Elastyczność* – cecha ta uwidacznia się w zdolności do szybkiego reagowania na zmiany warunków gospodarowania.
4. *Odpowiedzialność polityczna* – zgodnie z nią system podatkowy powinien być przejrzysty, a podatnicy powinni mieć świadomość co do własnych obciążeń.
5. *Sprawiedliwość* – cecha ta wiąże się ze sprawiedliwym rozłożeniem ciężarów podatkowych pomiędzy różne jednostki.

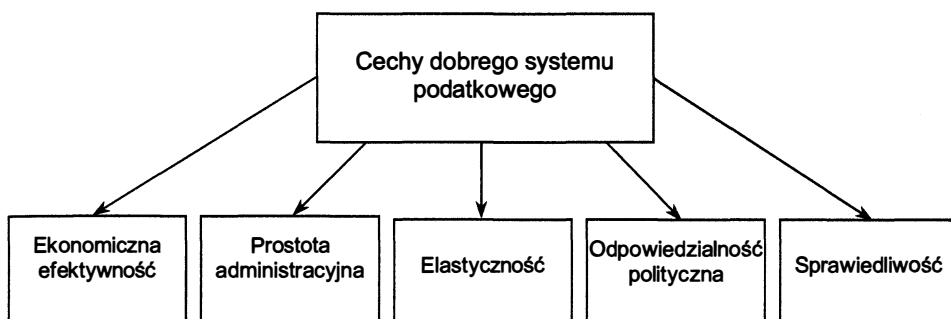
W gospodarce rynkowej, alokacja zasobów dokonuje się za sprawą rynku. Mechanizm tej alokacji prowadzi na ogół do znacznej efektywności ekonomicznej, bowiem działalność nieefektywna jest eliminowana z rynku. Wprowadzenie podat-

³² Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 550-575.

ków zakłóca ten mechanizm i prowadzi do zniekształceń w efektywnej alokacji zasobów. W literaturze podkreśla się, że nie ma możliwości jednoznacznego określenia i zdefiniowania skutków opodatkowania dla ekonomicznej efektywności, ponieważ są one wielorakie. Inne będą w zależności od: przedmiotu opodatkowania (dochód, kapitał, majątek, konsumpcja), podstawy opodatkowania, wysokości opodatkowania, stawek i skal opodatkowania, sposobu rozłożenia ciężarów podatkowych czy wreszcie miejsca i trybu poboru podatków³³. Odmienne skutki opodatkowania będą dotyczy także różnych struktur rynkowych, a zatem rynku doskonale konkurencyjnego i rynku z ograniczoną konkurencją, a zwłaszcza monopolu.

Schemat 4.1.

Cechy dobrego systemu podatkowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 551.

Podatki dochodowe oddziałują na zachowania pracowników oraz przedsiębiorców. Opodatkowanie dochodów pojedynczych osób wpływa na ich decyzje dotyczące, na przykład: wykształcenia, pracy, oszczędzania, konsumowania, stanu cywilnego czy też skłonności do podejmowania ryzyka. Opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw oddziałuje natomiast na wielkość i strukturę inwestycji, alokację zasobów przeznaczonych na badania i rozwój, tempo wyczerpywania się zasobów naturalnych czy też długookresową ścieżkę wzrostu gospodarczego.

Szczególne znaczenie ma też opodatkowanie odsetek od kapitału. Może ono w istotny sposób zakłócać równowagę gospodarki w skali makroekonomicznej, wpływa bowiem na podaż oszczędności, a tym samym na tempo rozwoju gospodarczego.

Na ogół efekty opodatkowania są widoczne w długim okresie. Niekiedy jednak sama informacja o wprowadzeniu podatku może wywoływać poważne zakłócenia w wielu sferach. Na przykład wprowadzenie podatku od nieruchomości może doprowadzić do załamania równowagi rynku nieruchomości, bowiem część właścicieli

³³ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 170.

uciekając przed opodatkowaniem będzie zainteresowana ich sprzedażą, czego bezpośrednim efektem będzie spadek cen.

Ważnym skutkiem opodatkowania są zniekształcenia przez nie wywoływane, przy czym pod pojęciem tych zniekształceń należy rozumieć zachowania podmiotów obciążonych podatkiem zmierzające do zmniejszania swoich obciążeń. Zatem: „podatek jest nie zniekształcający wtedy i tylko wtedy, gdy jednostka lub przedsiębiorstwo nic nie może zrobić, aby zmienić wielkość swojego zobowiązania podatkowego”³⁴. Podatki takie nazywane są podatkami zryczałtowanymi. W literaturze podkreśla się, że podatki ryczałtowe prowadzą do większych dochodów podatkowych i jednocześnie prowadzą do zwiększenia dobrobytu jednostek.

Obok niekorzystnego wpływu na ekonomiczną efektywność, podatki mogą mieć także pozytywny oddźwięk. Dotyczy to sytuacji, gdy mechanizm rynkowy wykazuje w pewnych obszarach niesprawności, np. w postaci negatywnych efektów zewnętrznych. Podatki, nazywane w tym przypadku korekcyjnymi, mogą służyć zwiększeniu efektywności alokacji zasobów.

Do efektywności ekonomicznej nawiązuje wiele zasad podatkowych, wypracowanych przez ekonomistów różnych nurtów. Jedną z tych zasad, zaliczaną do kanonu klasycznych, jest zasada sformułowana przez A. Smitha³⁵. Podkreśla ona skutki nadmiernego obciążenia podatkowego. Zgodnie z nią, fiskalizm prowadzi do ograniczenia aktywności ekonomicznej przedsiębiorców, w wyniku czego strata dla budżetu jest podwójna, tzn. zmniejszają dochody „od zysku” oraz dochody od „płacy roboczej”. Ponadto ograniczenie ogólnego poziomu dochodów skutkuje zmniejszeniem popytu, a zatem również i korzyści z opodatkowania konsumpcji.

Negatywne ekonomiczne skutki opodatkowania dostrzegł także D. Ricardo, analizując nie pojedynczy podatek, lecz raczej system podatkowy³⁶. Jego „reguła edynburska”, stanowiąca wytyczne dla polityki podatkowej, głosi, że podatki nie powinny naruszać źródeł „dochodu podatkowego”. Oznacza to, że podatki nie powinny naruszać podstaw działalności gospodarczej, a zwłaszcza nie powinny ograniczać akumulacji kapitału, niezbędnej dla dalszego rozwoju gospodarczego³⁷.

Do klasycznych z punktu widzenia zasad podatkowych i doktryny finansów publicznych, lecz przeciwnych ideom liberalizmu gospodarczego, zalicza się zasady sformułowane przez A. Wagnera. Uważa on, że w odniesieniu do gospodarki, podatki należy oceniać przez pryzmat skutków, jakie wywołują. Podatki jego zdaniem, służą nie tylko gromadzeniu dochodów publicznych, lecz również za ich pomocą

³⁴ Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 558.

³⁵ A. Smitha uznaje się za twórcę czterech podstawowych zasad podatkowych, czyli zasady równości (sprawiedliwości), pewności, dogodności oraz taniaści. Pierwsza z nich ma charakter ogólny, natomiast pozostałe – techniczny. Por. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. II, PWN, Warszawa 1954, s. 594.

³⁶ D. Ricardo był przeciwnikiem podatków. Dał tego wyraz w sformułowanej przez siebie tautologicznej zasadzie, według której wszystkie podatki przeszkadzają w akumulacji kapitału, jeżeli „produkcja nie wzrasta jednocześnie lub kiedy nieprodukcyjna konsumpcja ludności nie obniża się”. Por. D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957, s. 194 i n.

³⁷ Niektórzy analitycy upatrują w tej zasadzie załączka idei neutralności podatkowej. Por. m.in. A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 44.

państwo może ingerować w życie społeczne i gospodarcze. Ingerencja taka jest niezbędna, bowiem mechanizm rynkowy prowadzi do nierówności społecznych. W tym kontekście szczególnie istotne znaczenie A. Wagner przypisuje progresji podatkowej³⁸.

Podobne brzmienie mają współczesne zasady podatkowe, odnoszące się do ekonomicznej efektywności jako podstawowej cechy dobrego systemu podatkowego. Najogólniej rzecz ujmując, można stwierdzić, że podkreślają one tzw. nienaruszalność majątku podatników. Oznacza to, że podatek nie powinien wpływać na zmniejszenie majątku podatników, bowiem po pierwsze – zakłóciłoby to ich zdolność do dalszego rozwoju, a po drugie – ograniczyłoby tzw. bazę podatkową i zmniejszyło dochody podatkowe w przyszłości.

Kolejną cechą pożądanego systemu podatkowego jest jego prostota administracyjna. Wiąże się ona przede wszystkim z kosztochłonnością systemu. Na całość kształt kosztów funkcjonowania systemu podatkowego (kosztów administracyjnych) składają się koszty bezpośrednie i koszty pośrednie. Koszty bezpośrednie wynikają z działalności instytucji poboru podatków i kontroli podatkowej (administracja skarbową), natomiast koszty pośrednie dotyczą podatników i jako takie, przybierają różnorodne formy. Na przykład są to: koszty usług księgowych i doradztwa podatkowego, koszty przechowywania dokumentów, wypełniania formularzy itp.

Wysokość kosztów administracyjnych zależy od wielu czynników, a przede wszystkim od rodzaju i ilości niezbędnej dokumentacji, od złożoności systemu podatkowego, od przedmiotu opodatkowania itp. Minimalizowanie tych kosztów od lat jest postulatem teorii i praktyki. Zasada tanioci opodatkowania należąca, obok zasady pewności i dogodności, do grupy zasad technicznych³⁹, ma charakter klasyczny i ponadczasowy. Zgodnie z nią należy dążyć do:

- minimalizowania kosztów czynności związanych z obliczaniem i poborem podatku, a więc kosztów bezpośrednich – w tym miejscu należy podkreślić

³⁸ Zasady te ujęte zostały w czterotomowym dziele, pt.: *Finanzwissenschaft* opublikowanym pod koniec XIX w. W literaturze podkreśla się, że zasady podatkowe sformułowane przez A. Wagnera mają uniwersalny charakter, w związku z czym są uznawane jako aktualne przez współczesną doktrynę finansów publicznych. Punktem wyjścia dla tych zasad jest przyjęcie pewnych założeń, co do roli państwa i finansów publicznych w społeczeństwie. Na tej podstawie A. Wagner przyjął założenie, że podatki pełnią dwie funkcje, a mianowicie fiskalną i socjalno-ekonomiczną. Realizacja funkcji fiskalnej wiąże się z koniecznością dostarczania przez podatki dostatecznych dochodów na pokrycie wydatków publicznych, dostosowując się do zmieniającej się ich wysokości. Z funkcją tą wiąże się zatem zasady wystarczalności i elastyczności podatków. Natomiast z funkcją socjalno-ekonomiczną wiąże się przede wszystkim zasada sprawiedliwości opodatkowania.

³⁹ Zasada tanioci poboru podatków jest zaliczana do podstawowych zasad podatkowych i jako taka znalazła odzwierciedlenie we wszystkich teoriach z dziedziny podatków i finansów publicznych. W klasycznym ujęciu A. Smitha chodzi o to, aby suma podatku: „w najmniejszym jak tylko można stopniu przekraczała kwotę, jaką podatek ten wnosi do skarbu państwa”. Według A. Wagnera, oczywisty jest: „najniższy koszt ściągania podatku”, bowiem wynika on z konieczności stosowania w gospodarce finansowej zasady ekonomiczności.

znaczenie sposobu powstawania zobowiązań podatkowych, który zostaje określony na etapie tworzenia prawa podatkowego⁴⁰;

- minimalizowania kosztów czynności związanych z przekazywaniem podatku, czyli kosztów pośrednich.

„Dobrym” systemem podatkowym jest zatem ten system, który charakteryzuje się prostotą i względną taniością.

Trzecią cechą, charakteryzującą pożądaną system podatkowy, jest jego elastyczność. Wiąże się ona ze zdolnością systemu do szybkiego reagowania na zmiany warunków gospodarowania. Reagowanie to jest utożsamiane na ogół ze zmianą stawek podatkowych. Jak podkreśla J. E. Stiglitz, proces dostosowywania stawek podatkowych jest zróżnicowany, ponieważ w przypadku niektórych podatków jest łatwy, w odniesieniu do innych wymaga skomplikowanych i długotrwałych debat politycznych, a w przypadku jeszcze innych dostosowanie następuje automatycznie⁴¹.

W warunkach recesji gospodarczej pożądaną jest na ogół zmniejszenie poziomu stawek podatkowych. Jeśli inflacja utrzymuje się na stałym poziomie, progresywny system podatkowy zapewnia automatyczne dostosowania. Jeśli jednak ceny rosną, warunkiem utrzymania obciążeń podatkowych na stałym poziomie jest tzw. indeksacja progów podatkowych. Zauważyć jednak należy, że w warunkach ożywienia gospodarczego, któremu towarzyszy inflacja, indeksacja zmniejsza skuteczność mechanizmu stabilizacyjnego podatku dochodowego jako czynnika automatycznej stabilizacji koniunktury.

Jak zaznaczono, nie w każdym przypadku działają automatyczne stabilizatory, a zmiana stawek podatkowych wymaga decyzji politycznych. Decyzje te wywołują szereg kontrowersji i konieczności poszukiwania odpowiedzi na wiele pytań dotyczących: rozłożenia ciężarów podatkowych, sprawiedliwości, równości, ekonomicznego uzasadnienia itp. Dlatego też z punktu widzenia elastyczności, za bardziej skuteczne należy uznać systemy z wbudowanymi stabilizatorami.

Istotnym aspektem elastyczności jest czas, w którym następuje dostosowanie systemu podatkowego do zmian następujących w gospodarce. Opóźnienia dostosowawcze, towarzyszące gwałtownym zmianom koniunkturalnym, zmniejszają wbudowane w system podatkowy automatyczne stabilizatory. Występuje wówczas groźba, że podatki wzrosną wtedy, gdy gospodarka potrzebuje ich obniżenia i odwrotnie.

⁴⁰ A. Głuchowski zwraca uwagę, że przy określaniu sposobu powstawania zobowiązań podatkowych należy uwzględnić stopień złożoności podatkowego stanu faktycznego. W przypadku tzw. prostych stanów faktycznych zobowiązania podatkowe powinny powstawać *ex lege*, natomiast w przypadku odmiennym – zobowiązania te powinny powstawać poprzez wydanie i doręczenie decyzji podatkowej. Jeśli zobowiązania powstają w sposób *ex lege*, obowiązki i jednocześnie koszty w większym stopniu obciążają podatników. A. Głuchowski określa to mianem „oszczędności podatkowej”, z czym nie można się zgodzić, bowiem następuje tu jedynie przesunięcie kosztów opodatkowania. Por. A. Głuchowski, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 37-38.

⁴¹ Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 562-563.

„Przejrzystość” systemu podatkowego jest atrybutem kolejnej cechy dobrego systemu podatkowego, którą jest tzw. odpowiedzialność polityczna⁴². Coraz powszechniej cecha ta jest postrzegana nie tylko jako cecha systemu podatkowego, lecz również jako cecha dobrego państwa. Jedynie przejrzysty, czyli jasny i zrozumiały system podatkowy, w którym doskonale wiadomo kto płaci podatki i w jakiej wysokości oraz kto z nich korzysta i dlaczego, ogranicza korupcjogenność tego systemu. Z cechą przejrzystości wiążą się dwie techniczne zasady podatkowe, a mianowicie zasada pewności i dogodności. Zasada pewności oznacza stabilność zarówno z punktu widzenia kształtowania źródeł dochodów państwa, jak i z punktu widzenia podatnika, który ma świadomość co do wysokości własnych obciążeń. Zatem zasada pewności jest podstawą prowadzenia wieloletniej polityki gospodarczej oraz polityki finansowej nie tylko państwa, lecz również podatnika. Za szczególnie istotne w tym względzie uznaje się: stabilizację norm podatkowych, wyłączność regulacji ustawowej przy ustalaniu podmiotu, przedmiotu, podstawy opodatkowania, stawek podatkowych, zasad wymiaru, stosowania zwolnień, wyłączeń i ulg, zgodność rozwiązań podustawowych (wykonawczych) z ustawą, zgodność opodatkowania z prawem, respektowanie zasady *lex retro non agit*⁴³, ochronę praw słusznie nabytych, przestrzeganie reguł jawności oraz zasady *vacatio legis*, zachowanie zgodności tworzenia i stosowania prawa podatkowego z normami konstytucyjnymi, które dotyczą sfery praw podmiotowych i ekonomicznych podatnika. W praktyce problemem staje się nadmierna liczba aktów prawnych, duży zakres uznaniowości w prawie podatkowym oraz częste zmiany ustawodawstwa podatkowego. Ponadto kontrowersje wzbudza brak wewnętrznej i zewnętrznej spójności systemu podatkowego⁴⁴.

Z przejrzystością systemu podatkowego wiąże się również zasada dogodności. W klasycznym (smithowskim) ujęciu zasada ta podkreśla, że każdy podatek powinien być pobierany w takim czasie i w taki sposób, jaki uchodzi za najdogodniejszy dla opodatkowanego. Współcześnie, zasadę tę można postrzegać w dwóch aspektach. Po pierwsze – z punktu widzenia procedur tworzenia prawa podatkowego i wpływu, jaki wywierają one na określenie gwarancji prawnych podatnika, a po drugie – z punktu widzenia oceny realizacji postulatów objętych treścią zasady dogodności. Podkreśla się, że w praktyce realizacja zasady dogodności polega na dążeniu do ograniczenia nagminnie występujących problemów związanych z niską czytelnością przepisów podatkowych, a co za tym idzie z małą komunikatywnością

⁴² Por. szerzej J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 563-565.

⁴³ Zgodnie z tą zasadą, istnieje zakaz stanowienia rozwiązań prawnopodatkowych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo podatkowe nie wiązało dotąd skutków prawnych, dlatego postępowanie podatnika podejmowane pod rządami obowiązującego prawa podatkowego i związane z nim następstwa, muszą być również uznane przez późniejszy porządek prawny. Por. A. Głuchowski, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 30.

⁴⁴ N. Gail uważa wręcz, że katalog zasad podatkowych należy wzbogacić o taką właśnie zasadę, niezbędną dla prawidłowej interpretacji całokształtu systemu podatkowego. Por. N. Gail, *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 153.

tekstu prawnego. Konsekwencją tego są rozbudowane „interpretacje” organów podatkowych, które stanowią swoiste zagrożenie dla podatnika.

Ostatnią cechą pożądanego systemu podatkowego jest jego sprawiedliwość. Interpretacja tej cechy i jednocześnie klasycznej zasady podatkowej wzbudza współcześnie najwięcej kontrowersji. Jak pisze N. Gail: „obecnie przy rozumieniu zasady sprawiedliwości odchodzi się daleko od wzorów Smitha i Wagnera, zakładających, że sprawiedliwy – to taki system podatkowy, który cechuje powszechność i równość opodatkowania. Ten dogmatyczny pogląd nie jest na ogół utrzymywany. Obecnie uważa się właśnie przeciwnie, iż sprawiedliwym jest system podatkowy zróżnicowany i zindywidualizowany, uwzględniający wiele czynników wpływających na opodatkowanie”⁴⁵. Nawet stanowiące podstawę wielu systemów kategorie sprawiedliwości poziomej i pionowej, wzbudzają różnorodne pytania. Jeśli na przykład pod pojęciem sprawiedliwości poziomej rozumie się sytuację, w której jednostki, identyczne pod wszystkimi istotnymi względami, są traktowane tak samo (płacą takie same podatki), to otwartym pytaniem będzie: czym są te istotne względy upodabniające jednostki? Jakże zatem dotyczyć mają ich różnice? Na czym polega takie samo traktowanie? Jeśli z kolei sprawiedliwość pionowa oznacza sytuację, w której osoby o większej zdolności płacniczej, znajdujące się w lepszej sytuacji lub osiągające większe korzyści z usług dostarczanych przez państwo powinny płacić większe podatki, to i tu powstaje szereg problemów. Należą do nich kwestie: związane z podstawą opodatkowania, pomiarem „zdolności do zapłaty”, „uzyskanych korzyści” lub „dobrobytu ekonomicznego”, czy też zróżnicowania stawek podatkowych.

Liczne kontrowersje oraz odejście od klasycznego postrzegania sprawiedliwości jako zasady podatkowej są konsekwencją toczącej się od lat teoretycznej debaty nad istotą sprawiedliwości. Debata ta prowadzona jest przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, a zwłaszcza etyki, filozofii, socjologii, metafizyki. Jak twierdzi J. Wilkin: „ekonomiści na ogół nie lubią tej kategorii [...]. Większość z nich zapewne uważa, iż sprawiedliwość nie jest kategorią ekonomiczną; nie wiadomo jak ją zdefiniować, zmierzyć i zestawić z kategoriami typowo ekonomicznymi”⁴⁶. Tradycyjnym dążeniem ekonomistów było uniknięcie wartościowania w oparciu o kategorię sprawiedliwości i rozdzielenie sprawiedliwości od efektywności ekonomicznej. Niemniej jednak ekonomiści od kwestii sprawiedliwości nie mogli uciec i nadal nie mogą, bowiem ważnym problemem stabilności gospodarowania jest sfera podziału (dochodów, dóbr i usług). Nadmierne nierówności dochodowe, towarzyszące rynkowej alokacji, są często określane jako niesprawiedliwe i stanowią istotne zagrożenie dla sprawności i efektywności gospodarowania. Dlatego też, jak podkreśla J. Wilkin: „ekonomiści na ogół bardziej skłonni są zaakceptować określony zakres ingerencji państwa w sferze podziału niż w sferze produkcji, chociaż podział i produkcja są dość ściśle ze sobą związane”⁴⁷. Właśnie stosunek ekonomistów do zakresu ingerencji państwa w gospodarce stał się jednym z kryteriów kształtowania

⁴⁵ Por. N. Gail, *Teorie podatkowe w świetle*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 142.

⁴⁶ Por. J. Wilkin, *Efektywność a sprawiedliwość jako problem ekonomiczny*, [w:] J. Wilkin (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997, s. 23.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 28.

różnych szkół ekonomicznych. Słusznie zaznacza. J. Rutkowski, że: „wartości etyczne są w większym stopniu respektowane w społecznej gospodarce rynkowej (neoliberalny model niemiecki szkoły fryburskiej) niż w klasycznie liberalnej. Społeczne kryteria i cele redystrybucji akcentują ze szczególnym naciskiem socjaldemokratyczne interwencjonistyczne modele społeczeństwa dobrobytu. Każdy z tych modeli reprezentuje wariant gospodarki rynkowej z jej regułami i surowymi kryteriami efektywności. Całkowitej swobodzie gospodarczej klasycznego leseferyzmu, neoliberalizm przeciwstawia jednak koncepcje uczestniczenia państwa w gospodarce, ponieważ wolny rynek nie wystarcza, aby sprostać wymaganiom wyrównania społecznego i zapewnienia socjalnego bezpieczeństwa”⁴⁸.

Podstawowym instrumentem redystrybucji jest system podatkowy. Zapewnienie mu najważniejszych cech dobrego systemu, czyli efektywności i sprawiedliwości, wymaga dokonania wyboru optymalnego. Wybór taki bazuje na kanonach standardowej ekonomii dobrobytu. Pierwszy krok polega na identyfikacji (uwzględniającej koszty administracyjne i koszty dostosowań) systemów efektywnych w rozumieniu Pareta⁴⁹. Kolejnym krokiem jest dokonanie wyboru najlepszego wariantu spośród systemów efektywnych w sensie Paretowskim za pomocą funkcji dobrobytu społecznego, odzwierciedlającej ocenę społeczne dotyczące dobrobytu różnych osób⁵⁰. W praktyce wykorzystuje się dwie funkcje dobrobytu społecznego, czyli utylitarystyczną i Rawlowską. Pierwsza z nich pozwala na dokonanie wyboru takiego systemu efektywnego w sensie Pareta, który będzie maksymalizować sumę użyteczności dla jednostek. W tym przypadku krańcowa strata użyteczności z każdej jednostki pieniężnej dochodów podatkowych musi być jednakowa dla wszystkich jednostek. Zastosowanie z kolei funkcji dobrobytu społecznego Rawlsa pozwala na dokonanie wyboru, takiego systemu podatkowego efektywnego w sensie Pareta, który maksymalizować będzie użyteczność jednostki znajdującej się w najgorszej sytuacji życiowej.

Pomimo istnienia teoretycznych narzędzi pozwalających na dokonanie wyboru optymalnego systemu podatkowego, nie zawsze udaje się osiągnąć jego sprawiedliwość. Wiele nierówności systemów podatkowych jest konsekwencją trudności związanych z pomiarem konkretnych zmiennych, definiowania wielu pojęć oraz ich przełożenia na język prawa podatkowego. Nierówność i niesprawiedliwość jest również efektem nacisków wpływowych grup społecznych. To także skutek przyjęcia określonych założeń polityki fiskalnej i celów, jakie tej polityce się stawia. Niemniej jednak przede wszystkim sprawiedliwy i efektywny, a także prosty, elastyczny i przejrzysty system podatkowy jest niekwestionowanym postulatem teorii i praktyki.

⁴⁸ Por. J. Rutkowski, *Czy sprawiedliwość jest kategorią ekonomiczną?*, [w:] J. Wilkin (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997, s. 68-69.

⁴⁹ W rozdziale pierwszym pojęcie efektywności w sensie Pareta zostało już wyjaśnione, jednak należy przypomnieć, że jest to taka sytuacja, w której nie można polepszyć położenia jednej osoby bez pogorszenia położenia osoby innej.

⁵⁰ Por. J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 575.

4.3.2. Racjonalizacja wydatków publicznych

Z zaprezentowanych w poprzedniej części pracy funkcji, jakie przypisuje się aktywnemu państwu, wynika, że obszar jego oddziaływania może być bardzo rozległy. Z punktu widzenia potrzeb niniejszej pracy, szczególne znaczenie mają trzy funkcje, a mianowicie: funkcja regulacyjna, funkcja alokacyjna oraz funkcja redystrybucyjna, bowiem są one odzwierciedleniem fiskalnych działań państwa.

W ramach funkcji regulacyjnej państwo, dysponując usankcjonowanym monopolem przymusu, występuje w gospodarce jako organ określający makro- i mikroekonomiczne warunki funkcjonowania podmiotów rynkowych⁵¹. Działania w tym zakresie obejmują ustanawianie, monitorowanie i egzekwowanie przestrzegania regulacji. Regulacje mogą być rozumiane jako odgórne decyzje rządu, czyli nakazy lub zakazy dotyczące funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Zatem jak podkreśla A. Surdej: „regulacje należy traktować jako rodzaj interwencji państwa, tym różniący się od interwencji poprzez bezpośrednią produkcję dóbr lub wydatkowanie środków budżetowych, że regulacje nie pociągają za sobą znaczących wydatków finansowych (z wyjątkiem kosztów działalności agencji regulacyjnej i monitorowania przestrzegania regulacji), a większość ciężarów dostosowania się do nich ponoszą sami obywatele lub podmioty gospodarcze”⁵². Wydawać by się mogło, że w takim ujęciu państwo za pomocą regulacji może osiągać założone cele, bez uwzględniania ich kosztów w budżecie państwa. Należy jednak pamiętać o znacznych stratach społecznych, jakie pociąga za sobą zjawisko pogoni za rentą. Jest ono szczególnie groźne w krajach rozwijających się oraz w gospodarkach transformowanych⁵³.

W celu wyeliminowania nieefektywnych regulacji prowadzących do niepożądanych skutków, w wielu krajach stosuje się metodę nazywaną analizą wpływu regulacji (*Regulatory Impact Analysis – RIA*)⁵⁴. Jest to zbiór procedur i zaleceń umożliwiających dokonanie oceny ex-ante wpływu proponowanych lub istniejących praw i regulacji na gospodarkę, oraz pośrednio, na dobrobyt obywateli. W ramach procedur RIA można wyróżnić kilka etapów:

- precyzyjne sformułowanie problemu i uzasadnienie konieczności wprowadzenia regulacji;
- określenie alternatywnych sposobów rozwiązania problemu;
- przeprowadzenie analiz kwantyfikujących koszty i korzyści związane z realizacją każdej z potencjalnych alternatyw;

⁵¹ Por. A. Lipowski, *Ekonomiczna zawodność* [...], s. 168.

⁵² Por. A. Surdej, *Poszukiwanie instrumentów wzrostu efektywności działań państwa – metoda analizy wpływu regulacji*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu* [...], s. 87.

⁵³ M. Raczyński podkreśla, że znaczna skala zjawiska pogoni za rentą przyczynia się do niskiej efektywności oraz stagnacji gospodarczej tej grupy krajów, stanowiąc tym samym istotną barierę wejścia na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego. Ponadto w zjawisku tym należy upatrywać m.in. źródła korupcji i rozrastania się biurokracji. Por. M. Raczyński, *Pogoń za rentą* [...], s. 250-251.

⁵⁴ Metoda ta szeroko została zaprezentowana przez A. Surdej w artykule, pt.: *Poszukiwanie instrumentów wzrostu efektywności działań państwa – metoda analizy wpływu regulacji*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu* [...], s. 87-100. W niniejszym paragrafie omówione będą najistotniejsze jej założenia.

- przeprowadzenie konsultacji z instytucjami i podmiotami, których regulacja dotyczy, w celu weryfikacji jej empirycznych podstaw, technicznej poprawności i społecznego poparcia;
- wskazanie mechanizmów i instytucji, które zapewnią egzekwowanie zgodności zachowań podmiotów i obywateli objętych regulacją.

Analizowana metoda może być prowadzona w wielu wariantach, poczynając od wersji minimalnej, polegającej na uproszczonym zestawieniu skutków proponowanej regulacji, a kończąc na wersji maksymalnej, której zasadniczą częścią jest analiza kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*). Polega ona na porównaniu kosztów (nakładów) oraz korzyści (przychodów) płynących z danej regulacji, przy czym do oceny regulacji stosuje się takie kryteria, jak: dopuszczenie regulacji tylko wówczas, gdy bieżąca wartość bilansu jej kosztów i korzyści jest pozytywna oraz w sytuacji, gdy istnieje wybór pomiędzy dwoma sposobami regulacji, to preferowana powinna być regulacja o wyższej wartości bieżącego bilansu jej kosztów i korzyści. Podstawowe zadania realizowane w ramach analizy kosztów i korzyści prezentuje tabela 4.2.

Tabela 4.2.

Podstawowe zadania w analizie kosztów i korzyści

Zadanie	Opis
Strukturyzacja problemu	Sformułowanie problemu poprzez określenie wstępnych celów, alternatyw, kryteriów wyboru, grup zainteresowanych, kosztów i korzyści
Uszczegółowienie celów	Przekształcenie ogólnych celów w cele czasowo określone i mierzalne
Określenie alternatyw	Wybór najkorzystniejszych alternatyw regulacji z szerszego zbioru potencjalnych rozwiązań danego problemu
Poszukiwanie informacji, analiza i interpretacja	Znalezienie, analiza i interpretacja informacji potrzebnych do przewidzenia skutków danych alternatyw
Identyfikacja zainteresowanych grup i beneficjentów danego programu	Wyliczenie wszystkich grup, których dotyczy dana regulacja lub celowe zaniechanie działań publicznych, oraz tych osób, które odniosą korzyści z działania lub zaniechania
Oszacowanie kosztów i korzyści	Oszacowanie w jednostkach pieniężnych szczegółowych kosztów i korzyści każdej z alternatyw we wszystkich klasach kosztów (wewnętrznych i zewnętrznych, bezpośrednich lub pośrednich, pierwotnych lub wtórnych, efektywnościowych lub redystrybucyjnych)
Dyskontowanie kosztów i korzyści	Srowadzenie pieniężnych kosztów i korzyści do ich bieżącej wartości przy użyciu właściwej stopy dyskontowej
Oszacowanie ryzyka i niepewności	Zastosowanie analizy wrażliwości do oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia przyszłych kosztów i korzyści
Wybór kryterium decyzyjnego	Wybór kryterium decyzyjnego spośród następujących możliwości: poprawa w sensie Pareto, wzrost efektywności netto, poprawa dystrybucji, wewnętrzna stopa zwrotu
Zalecenia	Wybór alternatywy, która jest najbardziej prawdopodobna, z uwzględnieniem konkurencyjnych założeń etycznych i hipotez przyczynowych

Źródło: W. N. Dunn, *Public policy analysis*, Prentice Hall, New York 1994, s. 293-303, [za:] A. Surdej, *Poszukiwanie instrumentów wzrostu [...]*, s. 95.

Stosowanie metody RIA w praktyce może prowadzić do: wzrostu spójności i efektywności działań regulacyjnych, zapewnienia przejrzystości działań regulacyjnych

rządu, poprawy empirycznych podstaw podejmowanych decyzji oraz zwiększenia dostępu obywateli i ich organizacji do projektowania regulacji na wczesnych etapach ich powstawania.

Zagrożenia wynikające z administracyjnego mechanizmu dzielenia publicznych pieniędzy w związku z realizowaniem przez państwo funkcji alokacyjnej, stały się stymulatorem teoretycznych poszukiwań zasad tworzenia efektywnych programów. Efektywnych – czyli takich programów, które charakteryzują się skutecznością i racjonalnością⁵⁵. Teoretyczny proces tworzenia programu wydatków publicznych zaprezentowany przez J. E. Stiglitz opiera się na swoistym „dekalogu” zasad i wytycznych⁵⁶:

1. Uzasadnienie celowości danego programu – etap ten jest związany ze zbadaniem genezy i okoliczności, w jakich doszło do powstania programu.
2. Określenie rodzajów zawodności rynku, którym ma przeciwdziałać program – na tym etapie należy wykazać, jakie są źródła (przyczyny) wywołujące potrzebę interwencji państwa, tzn. ustalić czy jest to niedoskonała konkurencja, istnienie dóbr publicznych, efekty zewnętrzne, niekompletne rynki, czy też niepełna informacja. W niektórych przypadkach, nawet gdy gospodarka jest efektywna w sensie Pareta, przyczyną interwencji państwa może być nierównomierny podział dochodów odbiegający od ideału w postaci równości społecznej, bądź też subiektywne postrzeganie przez jednostki własnego dobrobytu.
3. Ocena istniejących rozwiązań alternatywnych wobec programu – gdy zostanie określona istota zawodności rynku, należy poszukiwać różnorodnych możliwości rozwiązania problemu; najczęściej potencjalne działania państwa w tym zakresie dzieli się na trzy grupy, tzn. (1) produkcja publiczna, (2) produkcja prywatna połączona z podatkami i subsydiami mającymi na celu wspieranie niektórych działalności lub zniechęcanie do nich oraz (3) produkcja prywatna poddana regulacji państwa. Ponadto, w każdym przypadku należy określić metody i kierunki alokacji dóbr. Na przykład, jeśli państwo przejęło odpowiedzialność za produkcję pewnych dóbr, to powinno ustalić wysokość opłat za te dobra (na poziomie cen rynkowych, na poziomie kosztów wytworzenia, na poziomie poniżej kosztów wytworzenia), ewentualnie może zapewnić darmowy dostęp do tych dóbr wszystkim obywatelom.
4. Szczegółowa charakterystyka konstrukcji programu – polega przede wszystkim na ustaleniu „kryteriów dostępu”. Etap ten ma szczególne znaczenie z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i równości społecznej, bowiem zbyt liberalne kryteria przyznania pomocy państwa spowodują objęcie programem zbyt dużej liczby osób nie zasługujących na wsparcie. Natomiast zaostrenie kryteriów może wykluczyć z programów potrzebujących pomocy.

⁵⁵ Pod pojęciem *skuteczności*, w tym przypadku, należy rozumieć najbardziej optymalny stopień osiągnięcia założonych celów, natomiast pojęcie *racjonalności* może być rozważane pod kątem wyznaczonych do realizacji zadań (problem wyboru metody), bądź też pod kątem wydatkowania środków (problem oszczędności).

⁵⁶ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 296-323.

5. Próba przewidzenia możliwych reakcji sektora prywatnego – etap ten polega na ocenie wielkości zmian popytu i podaży w krótkim i długim okresie. Ze względu na różnorodne reakcje będące pochodną wielu uwarunkowań, etap ten zalicza się do najtrudniejszych i najbardziej spornych aspektów analizy programów publicznych.
6. Zbadanie skutków realizacji programu w dziedzinie efektywności – ważne na tym etapie jest określenie efektów wprowadzenia programu, ponieważ programy mogą być źródłem nieefektywności zarówno w produkcji jakiegoś dobra, jak i jego konsumpcji. Chodzi zwłaszcza o określenie czy będą to efekty substytucyjne, czy też dochodowe⁵⁷. Wprawdzie w wielu przypadkach pojawiają się i jedne i drugie, powodując zmianę sposobu zachowania jednostki, jednakże podkreślić należy, że zazwyczaj źródłem nieefektywności jest tylko efekt substytucyjny. Jego wielkość zależy od wielkości zmian siły oddziaływania bodźców krańcowych.
7. Ocena wpływu programu na podział dochodów – istotne jest tu określenie, kto osiąga korzyści z programu, a kto na nim traci lub ponosi jego ciężar. Ponieważ programy publiczne wywołują zróżnicowane reakcje sektora prywatnego, następstwem których są zmiany cen, efekty określonego programu mogą znacznie wykraczać poza krąg jego bezpośrednich uczestników. W takiej sytuacji główną część korzyści z programu mogą przejąć zupełnie inne podmioty niż grupa docelowa. Zatem faktyczny rozkład efektów znacznie może się różnić od rozkładu zamierzonego, ewentualnie rozkładu, który można dostrzec tylko na powierzchni pewnych zjawisk.
8. Zbadanie występujących w programie dylematów dotyczących wyboru między równością a efektywnością. Problem ten pojawia się niemalże zawsze przy ocenie szczegółowych rozwiązań zawartych w programie publicznym.
9. Ocena programu na tle celów polityki państwa. Aczkolwiek w zaprezentowanych etapach analizy programu publicznego dominowały dwie kwestie, a mianowicie ich wpływ na efektywność ekonomiczną oraz oddziaływanie na podział dochodów w społeczeństwie, należy mieć świadomość, że polityka państwa może obejmować znacznie szerszy zestaw celów. Ich nieprecyzyjne wyartykułowanie może być źródłem rozbieżności pomiędzy założonymi przez polityków efektami programu a ich rzeczywistym kształtem osiągniętym przez biurokrację państwową.
10. Ocena programu przez pryzmat istniejącego w kraju mechanizmu podejmowania decyzji politycznych. Etap ten jest ważny, bowiem pozwala określić kształt przepisów prawnych, jakie będą dotyczyły ocenianego programu po

⁵⁷ Efekt substytucyjny występuje zawsze wtedy, gdy program publiczny przyczynia się do obniżenia ceny jakiegoś towaru. Naturalnym zachowaniem konsumenta jest wówczas zastąpienie dobra droższego dobrem tańszym. W przypadku wprowadzenia programu socjalnego, powiązanego z zapomogami, pojawia się efekt dochodowy. Ponieważ zmieniła się sytuacja materialna jednostki, która otrzymała taką zapomogę, zmienia się również jej struktura wydatków.

zakończeniu procesu decyzyjnego i w konsekwencji pozwala na określenie granic kompetencji urzędników, którzy będą nim administrowali⁵⁸.

Chociaż uwzględnienie wszystkich wymienionych etapów w tworzeniu programu publicznego może przybliżyć go w kierunku kryterium efektywności i sprawiedliwości, to jednak należy mieć świadomość, że niektóre kwestie nie dadzą się ująć w wyznaczone analizą ramy. Stąd też nie należy bezkrytycznie wykorzystywać analizy do rozwiązywania wszystkich problemów.

W ramach metod racjonalizacji działań państwa można wyróżnić także metody związane z programowaniem budżetu. Najstarszą i jednocześnie najpopularniejszą metodą jest metoda historyczna. Zgodnie z nią: „wydatki publiczne danego okresu fiskalnego są zdeterminowane poziomem i strukturą wydatków publicznych w okresach poprzednich”⁵⁹. Metoda ta jest obciążona poważną wadą, a mianowicie nie uwzględnia ona kryterium efektywnego wykorzystania środków publicznych, co ma szczególne znaczenie w obliczu intensywnie zmieniającej się rzeczywistości, a wraz z nią potrzeb jednostek i całych społeczeństw. Z tego właśnie względu trudno metodę historyczną zaliczyć do metod racjonalnych.

Natomiast kryterium efektywności uwzględniane jest w takich metodach, jak:

- *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS);
- *Rationalisations des Choix Budgetaires* (RCB);
- *Cost-Benefit Analysis* ⁶⁰;
- *Zero-Base Budgeting* (ZBB).

Wśród nich, pierwsze trzy metody mają kilka wspólnych cech. We wszystkich, podstawą programowania wydatków jest tzw. budżetowanie według potrzeb. Ponadto kwantyfikuje się w nich efekty wydatków publicznych nawet wówczas, gdy efekty te nie mają wymiaru pieniężnego, lecz są wyrażane w jednostkach fizycznych. Przy pomiarze efektywności wydatków publicznych uwzględnia się jakość usług. Jedną z ważniejszych cech analizowanych metod programowania budżetowego jest stosowanie wariantowej analizy osiągania celów. Pozwala ona na dokonanie wyboru najlepszego sposobu realizacji celu przy zastosowaniu uniwersalnej zasady racjonalnego działania, czyli maksymalizacji efektów przy danych nakładach lub minimalizacji wydatków przy założonych efektach. Elementem łączącym omawiane metody jest wprowadzenie pewnej elastyczności w trakcie realizowania konkretnego budżetu, dzięki czemu osiąga się wyższy poziom racjonalizacji⁶¹.

Stosunkowo najnowszą, a przede wszystkim zrywającą z punktem wyjścia przyjętym w poprzednich metodach, jest metoda *Zero-Base Budgeting* (ZBB). Podstawa programowania w tej metodzie nie jest obciążona przeszłością, co znalazło odbicie w jej nazwie – „budżetowanie zerowe”. W programowaniu opartym na metodzie

⁵⁸ Na ważność prawnych aspektów racjonalizowania wydatków publicznych, zwraca uwagę A. Borodo, tworząc jednocześnie katalog przesłanek do takich działań. Por. A. Borodo, *Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2004, s. 62–65.

⁵⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne* [...], s. 213.

⁶⁰ Podstawowe założenia tej metody zostały zaprezentowane w trakcie omawiania metody RIA.

⁶¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne* [...], s. 216–218 oraz C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 682–685.

ZBB wyróżnia się dwa zasadnicze etapy, tzn.: etap I – polegający na przygotowaniu pakietów decyzyjnych⁶², etap II – składający się z dwóch rodzajów czynności, czyli ustalenia hierarchii pakietów decyzyjnych na podstawie analizy kosztów i korzyści i innych subiektywnych przesłanek oraz ustalenia podziału środków w sposób odpowiadający przyjętemu priorytetom.

Rezultatem stosowania metody ZBB jest wybór pomiędzy kilkoma poziomami usług i kosztów, dzięki czemu osiąga się wyższy poziom racjonalizacji wydatków budżetowych.

Racjonalizacja wydatków publicznych ma szczególne znaczenie w zarządzaniu współczesnymi finansami publicznymi. Zaliczana jest bowiem do grupy najistotniejszych czynników wzrostu gospodarczego⁶³ i jako taka stanowi niekwestionowany postulat teorii i praktyki.

4.4. Problemy oceny skuteczności fiskalnych instrumentów oddziaływania państwa na rolnictwo

Podjęmowane w ramach niektórych kierunków współczesnej ekonomii badania, koncentrują się na poszukiwaniu rozwiązań, które umożliwiłyby podniesienie efektywności ekonomicznej aktywności państwa. Rozwiązania te znajdują się m.in. na różnych etapach tworzenia polityk publicznych⁶⁴. Z punktu widzenia potrzeb niniejszej pracy szczególne znaczenie ma etap implementacji, a zwłaszcza ewaluacja prowadzonych działań. Jej szczególne znaczenie wiąże się z koniecznością zdobycia wiedzy o stopniu, w jakim podjęte działania przyczyniły się do rozwiązania problemów. Ważne są również informacje o reakcjach różnych grup społecznych czy sektorów gospodarki na te działania. Do kluczowych zagadnień, jakie powinny zostać zbadane w związku z ewaluacją działań publicznych T. R. Dye zalicza⁶⁵:

- określenie korzyści, jakie podjęte działania przynoszą społeczeństwu jako całości;
- określenie korzyści, jakie odniosła w wyniku podjętych działań (działania) grupa docelowa oraz określenie wpływu tych działań na inne grupy bądź sytuacje;

⁶² Pakiety decyzyjne obejmują takie elementy, jak np. cele, których realizacji służy dany rodzaj działalności, skutki rezygnacji z tych celów, różne warianty realizacji działalności oraz koszty i efekty działalności.

⁶³ Por. M. Postuła, *Efektywne zarządzanie finansami sektora publicznego jako czynnik długotrwałego wzrostu gospodarczego*, [w:] G. Kołodko (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 319-331. Por. także G. Kołodko, *Finanse publiczne a rozwój polskiej gospodarki*, [w:] J. Tomkiewicz (red.), *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2005, s. 17-30.

⁶⁴ Na przykład D. Długosz wyróżnia takie etapy, jak: etap definiowania problemu interwencji publicznej, etap właściwego podejmowania decyzji, etap implementacji działań publicznych. Por. D. Długosz, *Mechanizmy tworzenia i wdrażania polityk publicznych w państwie współczesnym*, [w:] J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 186-193.

⁶⁵ T. R. Dye, *Understanding public policy*, Prentice Hall, New Jersey 1992, s. 354.

- określenie wpływu na obecne warunki oraz ich potencjalne zmiany w przyszłości;
- określenie alternatywnych kierunków wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych na oceniane działanie oraz określenie kosztów bezpośrednich i pośrednich, a w nich utraconych korzyści podejmowania innych działań.

Zdaniem J. Kaji działania państwa⁶⁶ można oceniać przez pryzmat trzech kryteriów. Pierwszym z nich jest kryterium skuteczności. Zgodnie z nim polityka państwa może być uznana za skuteczną tylko wtedy, gdy zastosowane w jej ramach instrumenty gwarantują realizację sformułowanych celów. Zatem ocena działań państwa w tym przypadku wydaje się być relatywnie prosta, bowiem wystarczy zidentyfikować cele i porównać je z osiągniętymi rezultatami w tym zakresie. Kolejnym kryterium jest kryterium efektywności. Zgodnie z nim oddziaływania państwa można uznać za efektywne wówczas, gdy pobudzają one do oszczędnego gospodarowania zasobami wytwórczymi. Miernikami efektywności w tym przypadku mogą być różne wskaźniki ekonomiczne, które charakteryzują efektywność gospodarowania. Trzecim natomiast kryterium oceny jest kryterium społecznej adekwatności. Oznacza to, że oddziaływania państwa można uznać za społecznie adekwatne, gdy realizują cele społeczeństwa⁶⁷.

Efektywność działań państwa może być również oceniana pod kątem zdolności do realizacji jego podstawowych funkcji, czyli funkcji alokacyjno-regulacyjnej, stabilizacyjnej oraz redystrybucyjnej, a zatem w obszarach, które rodzą znaczny zakres niesprawności, będących podstawą teorii zawodności państwa.

W związku z trudnościami, na jakie napotyka ocena skuteczności stosowanej polityki fiskalnej, S. Owsiak proponuje katalog kryteriów tej oceny. Zalicza do niego⁶⁸:

- zdolność do zaspokojenia popytu państwa na pieniądź⁶⁹;
- umiejętność zapewnienia bieżącej zdolności płatniczej przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów pozyskiwania pieniądza;
- zdolność do wpływania na równowagę rzeczowo-finansową w gospodarce;
- zdolność do stabilizowania gospodarki;
- stopień skoordynowania z polityką gospodarczą, w tym również z monetarną;
- zdolność do zapobiegania tworzenia „szarej strefy”;
- stopień sprawności systemu, a w nim aparatu finansowego państwa;
- zdolność do racjonalnego wydatkowania środków publicznych;
- zdolność do budowy społeczeństwa demokratycznego.

⁶⁶ Konkretnie – politykę gospodarczą. Por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 1999, s. 21.

⁶⁷ J. Kaja szczegółowo wyjaśnia istotę i właściwości celów społecznych, trudności ich kwantyfikacji oraz związki między nimi i tzw. czynnikami celotwórczymi, do których zalicza dochód społeczeństwa oraz jego liczebność. Por. J. Kaja, *Polityka gospodarcza* [...], s. 21-24.

⁶⁸ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 662-664.

⁶⁹ Należy tu podkreślić, że pozyskiwanie pieniądza nie powinno wpływać na wzrost inflacji, ograniczenie motywacji podmiotów do inwestowania oraz na wypychanie zasobów poza obieg gospodarczy.

Przytoczone poglądy, na temat możliwości oceniania oddziaływania państwa na gospodarkę, wskazują jedynie na zagadnienia, które mogą być poddane ocenie, ewentualnie wskazują na pryzmat przez jaki oceny te mogą być dokonywane.

W praktyce, jako sytuację równoznaczną z rozwiązaniem problemu, traktuje się uchwalenie określonego aktu prawnego, zarezerwowanie odpowiednich środków budżetowych na jego realizację oraz stworzenie odpowiedniej administracji. Są to jednak działania niewystarczające z punktu widzenia podniesienia efektywności państwa w tym obszarze. Zasadniczej przyczyny w nie przywiązywaniu wagi do oceny działań państwa należy upatrywać w trudnościach, jakie dotyczą pomiaru efektywności, m.in. wydatków publicznych, stanowiących podstawowy instrument, za pomocą którego państwo oddziałuje na podmioty gospodarcze i społeczeństwo. W pomiarze tym chodzi przede wszystkim o ustalenie związku, jaki zachodzi między poziomem a strukturą wydatków publicznych czy rzeczywistymi korzyściami, jakie odniesie społeczeństwo i gospodarka w wyniku tych wydatków. Ustalenie tego związku jest niełatwe, przede wszystkim z powodu występowania tzw. efektów pośrednich oraz efektów jakościowych⁷⁰.

Teoretyczne modele badania efektywności instrumentów finansowego wspierania rolnictwa opierają się na narzędziach ekonomii dobrobytu, teorii równowagi ogólnej i tradycyjnej ekonomiki rolnictwa. Największe osiągnięcia w ich wykorzystywaniu przypisywane są amerykańskim ekonomistom oraz ekonomistom współpracującym z OECD⁷¹. Badania te koncentrują się na kwestiach wpływu różnych instrumentów na: alokację zasobów, zniekształcenia sygnałów rynkowych, konkurencyjność rolnictwa oraz rzeczywistą redystrybucję dochodów. Praktyczne zastosowanie tych metod w polskich warunkach napotkałoby na poważne trudności wynikające z braku danych. Ten brak z kolei jest konsekwencją charakteru gospodarstw rolnych i specyfiki narodowej statystyki⁷².

Dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie kompleksowej i wybiórczej (poszczególnych instrumentów) oceny oddziaływania państwa na rolnictwo są znikome. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wywołało konieczność podejmo-

⁷⁰ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 209.

⁷¹ Przegląd najważniejszych kierunków badań efektywności wsparcia rolnictwa prezentuje J. Kulawik, *Instrumenty finansowego wspierania rolnictwa. Ich pomiar, wpływ i efektywność*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, 2004, s. 23-34.

⁷² Przykładowo, pomimo funkcjonowania od 1992 r. podatku dochodowego od działań specjalnych produkcji rolnej, do dnia dzisiejszego nie wiadomo jaka liczba podatników płaci ten podatek i jakie są z tego tytułu wpływy do budżetu. Podobnie jest z podatkiem VAT wprowadzonym 1 września 2000 r. Ponadto informacje o gospodarstwach rolnych gromadzone w ramach NSP są, po pierwsze – zbyt często za bardzo ogólne i nie pozwalają na uchwycenie wpływu konkretnych instrumentów na funkcjonowanie gospodarstw, a po drugie – pojawiają się zbyt rzadko, by można było efektywnie modyfikować regulacje dotyczące stosowania tych instrumentów. Jedynie dane, na podstawie których można podjąć próbę oceny, np. w zakresie obciążeń podatkowych, albo udziału transferów socjalnych w dochodach, bądź też wpływu preferencyjnych kredytów na decyzje inwestycyjne, to dane gromadzone przez IERiGŻ. Te jednak z wielu względów nie mają one charakteru w pełni reprezentacyjnych. Badania ankietowe gospodarstw rolnych prowadzone w różnych ośrodkach naukowych na terenie kraju, także nie są w stanie precyzyjnie określić sytuacji finansowej gospodarstw z powodu braku danych rachunkowych.

wania szeroko pojętych działań ewaluacyjnych. Stanowią one bowiem warunek korzystania z pomocy unijnej⁷³.

Doświadczenia Unii w zakresie oceniania polityki rolnej są znaczne. Cechą charakterystyczną procedur stosowanych w trakcie programowania oraz implementacji dokumentów programowych Unii Europejskiej są oceny⁷⁴. W odniesieniu do programów skierowanych do wsi i rolnictwa są one regulowane przede wszystkim Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1260/1999 (art. 41) określającym generalne zasady wykorzystywania funduszy strukturalnych, Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 (art. 43) w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 445/2002 ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999⁷⁵. Zgodnie z art. 54 ostatniego z powyższych rozporządzeń, oceny programów opracowywanych przez organy odpowiedzialne za zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich (w Polsce – przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) powinny być wykonywane przez niezależne instytucje oceniające.

Pierwszą z przygotowywanych ocen jest ocena *ex-ante*, która służyć ma przede wszystkim sprawdzeniu poprawności założeń programu, celów oraz działań ujętych w programie. Ocena ta powinna być dokonana pod kątem odpowiedniości w stosunku do aktualnej i przewidywanej w długookresowej perspektywie sytuacji społecznej i gospodarczej kraju. Ważną częścią oceny *ex-ante* jest określenie: spójności celów i priorytetów zawartych w programie ze zidentyfikowanymi zagrożeniami i szansami rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, określenie spójności działań programu z programami na szczeblu centralnym oraz spójności z innymi instrumentami interwencji na poziomie krajowym i wspólnotowym. Ponadto ocena *ex-ante* powinna zawierać: określenie poprawności wyboru działań realizowanych w ramach programu, ocenę typu i wysokości pomocy w ramach poszczególnych działań pod kątem ich zgodności z wymogami unijnymi i krajowymi, jak również ocenę poprawności szacowania efektywności oddziaływania i wykorzystania środków finansowych w ramach poszczególnych działań programu. W ramach oceny powinny być także uwzględnione zmiany sytuacji społecznej, gospodarczej i środowiskowej będące efektem realizacji programu, przy czym uwagę szczególnie zwraca się na: oddziaływanie na wzrost PKB, konkurencyjność, tworzenie miejsc pracy, zrównoważony rozwój, budowę społeczeństwa informacyjnego, równość szans itp. Obok pozytywnych oddziaływań programu w ocenie *ex-ante* uwzględnia się również wszelkie zagrożenia, ewentualnie negatywne skutki związane z realizacją programu. Istotnym elementem oceny jest także określenie zasadności przyjętych w

⁷³ Por. R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty polityki rolnej i metodologiczne problemy oceny ich skuteczności*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005, s. 368-372.

⁷⁴ Istotne znaczenie, w trakcie tworzenia wstępnych założeń programowych, mają konsultacje społeczne z przedstawicielami instytucji samorządowych oraz wszelkich organizacji, które skupiają reprezentantów zainteresowanych programem środowisk.

⁷⁵ Szczegółowe wytyczne dotyczące procedur ewaluacyjnych są zawarte w opracowaniach Dyrektoriatu ds. Rolnictwa Komisji Europejskiej z 1999 r., pt.: *Evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006 supported from the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund*. Guidelines oraz Guidelines for the mid term evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund.

Istotnym elementem oceny jest także określenie zasadności przyjętych w programie rozwiązań instytucjonalnych pod kątem sprawnego wdrażania poszczególnych działań. Po zatwierdzeniu, ocena *ex-ante* stanowi część programu, którego dotyczy.

Kolejną oceną, sporządzaną w trakcie implementacji programu, jest ocena średniookresowa (*mid term evaluation*). Celem tej oceny jest dążenie do poprawy jakości i znaczenia programu poprzez: określenie ewentualnej modyfikacji programu, priorytetów bądź alokacji środków, zbadanie spójności z oceną *ex-ante* wraz z uwzględnieniem zmian, jakie zaszły w międzyczasie, a przede wszystkim – zbadanie średniookresowych wyników oraz analizę wynikającego z nich oddziaływania. Ocena średniookresowa odnosi się do kwestionariusza oceniającego i polega w szczególności na określeniu wstępnych osiągnięć, ich znaczenia i zgodności z dokumentem programowym oraz określeniu stopnia, w jakim zostały osiągnięte sformułowane w tym dokumencie cele. W porównaniu z oceną *ex-ante* ocenę średniookresową charakteryzuje dużo większy stopień szczegółowości, co wynika z konstrukcji kwestionariuszy oceniających⁷⁶. Pytania w nich zawarte dotyczą m.in. takich zagadnień, jak: struktura ludności wiejskiej i warunki jej życia, zatrudnienie, dochody z działalności rolniczej i spoza rolnictwa, struktura produkcji rolnej, towarowość gospodarstw, jakość, konkurencyjność, zasoby leśne czy też środowisko naturalne.

Każdy program finansowany ze środków unijnych podsumowywany jest oceną *ex-post*. Ocena ta, podobnie jak ocena średniookresowa, oparta jest na kwestionariuszu oceniającym i zwraca szczególną uwagę na wykorzystanie środków finansowych oraz skuteczność pomocy i jej oddziaływania. Ponadto w ocenie *ex-post* formułowane są wnioski dotyczące polityki rozwoju obszarów wiejskich, łącznie z jej wkładem do wspólnej polityki rolnej.

Zarówno ocena średniookresowa, jak i ocena *ex-post*, są dokonywane w porozumieniu z Komisją (WE) w ramach zakresu odpowiedzialności organu zarządzającego programem rozwoju obszarów wiejskich, a jakość poszczególnych ocen jest przedmiotem oceny ze strony tego organu, komitetu monitorującego (jeśli taki istnieje) oraz ze strony Komisji z wykorzystaniem uznanych za adekwatne metod. Wyniki ocen zostają udostępnione opinii publicznej.

Ewaluacja programów finansowanych ze środków publicznych nabiera coraz większego znaczenia z punktu widzenia racjonalizacji wydatków. Wprawdzie zaprezentowane metody tej oceny nie są pozbawione wad i są krytykowane, niemniej służą podnoszeniu efektywności niektórych działań⁷⁷.

Dotychczasowe doświadczenia Polski w zakresie ewaluacji programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej skierowanych do rolnictwa są niewielkie, opierają się bowiem na ocenach (*ex-ante*, średniookresowej i *ex-post*) programu SAPARD, ocenach *ex-ante* Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywno-

⁷⁶ Takie kwestionariusze obowiązują we wszystkich krajach UE. Jeśli jakieś pytanie wspólnego kwestionariusza oceniającego jest uznawane przez zespół ewaluacyjny za niewłaściwe w stosunku do określonego dokumentu programowego rozwoju obszarów wiejskich, ten fakt należy uzasadnić.

⁷⁷ Szerzej na ten temat: B. Wieliczko, *Ewaluacja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2005, s. 91-103.

ściowego i rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO) oraz ocenie *ex-post* Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. O ile oceny *ex-ante*, mające bardziej ogólny charakter, nie napotkały poważniejszych trudności, o tyle pojawiły się one na etapie opracowywania oceny średniookresowej SAPARD-u. Dotyczyły zwłaszcza zgromadzenia odpowiedniej liczby informacji, niezbędnych z punktu widzenia wytycznych oceny programu (tzw. wspólnotowe pytania oceny)⁷⁸.

Mierzenie efektywności oddziaływania państwa na rolnictwo wiąże się z oceną efektywności (w niektórych przypadkach skuteczności) instrumentów skierowanych do rolnictwa. W jaki sposób zatem będą dokonywane te oceny? Ze względu na znaczne zróżnicowanie celów, jakie stawia się aktywności państwa w zakresie oddziaływania na rolnictwo, oraz ze względu na zróżnicowane instrumenty owego oddziaływania, odpowiedź na postawione pytanie nie może być prosta. Oznacza to, że różne instrumenty będą różnie oceniane. Na przykład instrumenty podatkowe mogą być oceniane pod kątem realizowania przez nie funkcji przypisywanych podatkom. Podobnie rzecz ma się z transferami socjalnymi. Natomiast efektywność instrumentów, wspierających rynek rolny lub procesy restrukturyzacyjno-modernizacyjne, może być poddana wartościowaniu z punktu widzenia istoty wbudowanych w te instrumenty mechanizmów i skali ich oddziaływania. Podkreślić jednakże należy, że wszystkie instrumenty będą oceniane z uwzględnieniem regulacyjnego i redystrybucyjnego aspektu aktywności państwa.

Zatem, w ocenie efektywności oddziaływania państwa na rolnictwo za pomocą instrumentów fiskalnych będą brane pod uwagę następujące zagadnienia:

- zasadność doboru instrumentów pod kątem czynników wywołujących potrzebę aktywności państwa;
- zgodność z teoretycznymi założeniami tworzenia efektywnych programów publicznych;
- zakres oddziaływania i zdolność do realizacji funkcji przypisywanych odpowiednim instrumentom;
- zdolność do osiągnięcia celów rozwoju rolnictwa;
- znaczenie we wspieraniu rozwoju rolnictwa.

⁷⁸ Średniookresowa ocena realizacji programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2003. Projekt raportu końcowego. Warszawa, listopad 2003.

ROZDZIAŁ 5. SYSTEM OPODATKOWANIA I JEGO ROLA W ROZWOJU ROLNICTWA

5.1. Podatki i ich funkcje

Podatki, mimo istnienia różnych innych form oddziaływania, nadal pozostają ważnym instrumentem w polityce fiskalnej państwa. Uzasadnieniem dla ich istnienia są funkcje, które mają wypełniać. W polskiej literaturze przedmiotu wyróżnia się na ogół trzy funkcje podatków: fiskalną, redystrybucyjną i stymulacyjną¹. Ponieważ głównym celem podatku jest pokrycie obciążeń publicznych², za podstawową jego funkcję uważa się funkcję fiskalną.

Z funkcją fiskalną, często określaną mianem dochodowej, wiąże się ważne zadanie stojące przed opodatkowaniem. Za pośrednictwem podatków państwo i samorząd terytorialny gromadzą większość swoich dochodów. Zatem podstawowym celem podatków jest dostarczanie państwu (instytucjom publicznym) środków pieniężnych niezbędnych do ich funkcjonowania. Pierwszeństwo celu finansowego nie oznacza jednak, że jest to cel jedyny. Współcześnie podatki wykorzystuje się, także do realizacji zadań o charakterze gospodarczym, społecznym, a nawet wprost politycznym³.

Realizacja funkcji fiskalnej podatków napotyka na wiele istotnych gospodarczo i społecznie problemów, do których przede wszystkim należy zaliczyć warunki skutecznej realizacji polityki podatkowej i kwestię neutralności systemu podatkowego⁴. Do warunków skuteczności realizacji funkcji fiskalnej zalicza się⁵:

- racjonalny wybór wydajnych, w sensie fiskalnym, źródeł podatku;
- elastyczność konstrukcji podatku;
- respektowanie zasad powszechności i równomierności opodatkowania;
- respektowanie granic opodatkowania;
- dbałość o zachowanie źródeł podatku, m.in. poprzez racjonalny poziom stawki i taryfy podatkowej;

¹ Por. m.in. C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 497; W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 130-131.

² Por. P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 406.

³ Por. J. Harasimowicz, *Dochodowa funkcja podatków a problemy opodatkowania*, [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989 – 1997*, Konieczny i Kruszewski Warszawa 1998, s. 47.

⁴ Ibidem.

⁵ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 239-240.

- konsekwencja w realizacji funkcji dochodowej, oznaczająca utrzymanie w dłuższym okresie określonego kierunku polityki podatkowej;
- stabilność prawa podatkowego;
- konieczność przewidywania najważniejszych skutków (fiskalnych i pozafiskalnych) przyjmowanych rozwiązań podatkowych.

W ujęciu klasycznym, podatki służyły przede wszystkim gromadzeniu przez państwo środków zasilających dochody budżetowe, które są niezbędne do finansowania jego zadań. Podatki więc nie powinny mieć żadnego wpływu na gospodarkę. Założenie absolutnej neutralności podatku: „[...] nie daje się dziś obronić, ponieważ w oczywisty sposób niemożliwe jest pobranie z użyciem przymusu fiskalnego niemal ¼ PKB, nie powodując przy tym znaczących reperkusji gospodarczych”⁶.

Niewątpliwie neutralność podatków jest: „iluzją, nie dającą się urzeczywistnić w praktyce”⁷. Nałożenie obciążeń podatkowych, bez względu na zamiary państwa, zazwyczaj wywołuje różnorodne skutki. Sposób oddziaływania podatków na system społeczno-gospodarczy państwa wynika z istoty ekonomicznej podatków, wyrażającej się w kształtowaniu zasobów pieniężnych pozostających w dyspozycji podatnika. Pobrane świadczenie podatkowe zmniejsza zasoby podatnika i ogranicza jego potencjał gospodarczy.

Współczesna liberalna teoria podatkowa nie neguje wpływu podatków na gospodarkę, opowiada się jednak za tzw. względną neutralnością podatkową⁸, ujmując ją w dwóch aspektach: makro- i mikroekonomicznym. Ujęcie makroekonomiczne służy teoretycznej ocenie skutków opodatkowania i wiąże się z budową systemu podatkowego. Opodatkowanie pozostaje neutralne, gdy nie wpływa na alokację zasobów. Przyjmuje się przy tym, że alokacja odbywająca się pod wpływem konkurencji jest prawidłowa⁹. Neutralność podatkowa w aspekcie mikroekonomicznym odnosi się do oceny skutków opodatkowania z perspektywy podmiotu gospodarczego, co pozwala ustalić warunki, w których podatki nie mają wpływu na decyzje gospodarze¹⁰.

Współcześnie funkcja fiskalna powinna być więc rozpatrywana z różnych punktów widzenia, które uwzględniają także skutki ekonomiczne i społeczne, jakie wywołuje ciężar opodatkowania. Nie zawsze maksymalizowanie dochodów budżetowych płynących z podatków jest korzystne: „[...] pociągają one bowiem ograniczenie działalności podatników, a nawet naruszenie podstawy ich działalności, odbijając się w sumie niekorzystnie na koniunkturze i gospodarce kraju. Z tego też wzglę-

⁶ Por. P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 423.

⁷ Por. J. Harasimowicz, *Dochodowa funkcja podatków a problemy [...]*, s. 50.

⁸ Doktryna lansowana między innymi przez M. Laure, [za:] P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne [...]*, s. 423.

⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 1995, s. 105 – 108.

¹⁰ Jak piszą A. Gomułowicz i J. Małecki: „Neutralność podatków wobec mechanizmu rynkowego oznacza, że uregulowania dotyczące form i rodzajów opodatkowania nie powinny skłaniać przedsiębiorców do podejmowania przedsięwzięć innych aniżeli te, które w danych warunkach rynkowych byłyby dla nich najbardziej opłacalne”. Por. A. Gomułowicz, A. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 248.

du funkcja fiskalna, rozumiana jako funkcja dochodowa, musi być analizowana bardzo wnikliwie i wszechstronnie w świetle osiągniętych wyników w stosunku do skutków, jakie za sobą pociąga, oraz w świetle różnych innych pozafiskalnych funkcji, które obecnie podatki realizują¹¹. Nie oznacza to jednak, że podatki powinny być minimalne i tworzyć pewną fikcję opodatkowania. Wyższe obciążenia podatkowe zwiększają bowiem potrzebę poszukiwania możliwości obniżenia podatków, a przez to dodatkowo motywują do podejmowania działań zarówno produkcyjnych, jak i inwestycyjnych, zmierzających do zwiększenia dochodów netto. Istotne więc jest takie ich skonstruowanie, aby owe działania zwielokrotnić.

Ściśle związana z funkcją fiskalną jest funkcja redystrybucyjna podatku. Funkcja redystrybucyjna, nazywana niekiedy rozdzielczą, traktuje podatki jako narzędzie wtórnego podziału dochodów, poprzez przesuwanie środków finansowych między poszczególnymi podmiotami gospodarczymi a budżetem. Regulacja dochodów następuje tu poprzez realizację funkcji fiskalnej podatków, a funkcję podziału pełni sam system podatkowy. Podatki prowadzą bowiem zawsze do zmniejszenia dochodu i przejęcia jego części na rzecz budżetu, w wyniku czego następuje korekta, według wcześniej przyjętych kryteriów rozpiętości dochodów poszczególnych podatników.

Ponowna redystrybucja następuje poprzez system budżetowy, który zgromadzone dochody rozdziela zgodnie z wcześniej ustalonymi celami. Można więc stwierdzić, że poprzez odpowiednie konstrukcje podatkowe, państwo może kierować procesem redystrybucji produktu krajowego brutto, czy łagodzić nierówności społeczne. Dzięki np. zastosowaniu progresywnego podatku dochodowego, państwo ogranicza siłę nabywczą najzamożniejszych i jednocześnie zwiększa siłę nabywczą osiągających niższe dochody. Niestety ma to także swoje ujemne strony. Obligatoryjny charakter i bardzo szeroki zakres podmiotowy podatków decydują także o samofinansowaniu i kierunkach rozwoju podmiotów gospodarczych, ograniczając ich możliwości w tym zakresie¹².

Szczególną z ekonomicznego punktu widzenia, jest stymulacyjna funkcja podatków, niekiedy określana bodźcową¹³. Jej zadanie polega na stworzeniu takich instrumentów podatkowych, które sprzyjałyby racjonalności działania, pobudzały do osiągania pożądaných efektów gospodarczych i społecznych. W rozwiniętych gospodarkach rynkowych państwo poprzez tworzenie właściwych warunków, w tym także podatkowych, umożliwia rozwój przedsiębiorstw, promuje inwestycje. Skuteczność oddziaływania podatku zależy od rodzaju i konstrukcji.

Prawo podatkowe dysponuje różnymi kategoriami instrumentów wspierających rozwój gospodarczy. W zależności od konstrukcji mogą one: bardziej lub mniej motywować do przeznaczania środków na inwestycje lub inne cele, pobudzać przemianę struktury agrarnej, kształtować strukturę produkcji, oddziaływać na de-

¹¹ Por. N. Gajl, *Teorie podatkowe fiskalizmu a normy systemu podatkowego w Polsce*, [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989 – 1997*, Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1998, s. 25.

¹² R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Funkcje podatków i ocena ich sprawności w rolnictwie*, [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 436.

¹³ Por. N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1992, s. 131.

czyje dotyczące zatrudnienia pracowników. Za sprawą ulg, dochody przeznaczane są np. na rozwój gospodarstwa a nie na konsumpcję. Stosowanie wysokich ulg i zwolnień jest możliwe jedynie w przypadku dużych obciążeń podatkowych, w przeciwnym razie instrumenty te nie spełniają swojej roli.

Ustawodawca, posługując się różnymi bodźcami, może nie tylko inspirować do określonych przedsięwzięć, ale także zniechęcać. Odpowiednia konstrukcja podatku, zwłaszcza w zakresie stawek, w sposób niezmiernie skuteczny może hamować rozwój niepożądanych kierunków produkcji lub niektórych gospodarstw (na przykład silna progresja w podatkach majątkowych może prowadzić do zahamowania rozwoju dużych obszarowo gospodarstw). Należy podkreślić, że takie świadome działania należą obecnie do wyjątków, co nie oznacza, że nie występują w ogóle. Mając na uwadze, nie tylko cele bieżące budżetu państwa, makroekonomiczne cele gospodarki, ale i długookresowe cele społeczne, ustawodawca powinien jednak rozważnie posługiwać się dostępnymi instrumentami podatkowymi.

Podsumowując, warto zauważyć, że poprzez podatki państwo dokonuje ingerencji w sferę własności i wolności osobistej człowieka. Jeśli staną się powszechnym obciążeniem na rzecz wspólnego dobra, mogą uzyskać swoje prawne uzasadnienie. Jak wspomniano w poprzednim rozdziale, podstawową zasadą opodatkowania jest jego powszechność. Rozumieć przez nią należy, to że: „każdy zgodnie z prawem uczestniczy, stosownie do swoich zasobów w pokrywaniu wydatków publicznych”¹⁴, w związku z czym opodatkowaniu powinny podlegać wszystkie dochody niezależnie od źródeł ich pochodzenia oraz wszyscy powinni ponosić ciężary podatkowe, odpowiednio do swojej zdolności płatniczej. Zasada ta zostaje naruszona wówczas, gdy ustawodawca traktuje określoną grupę podatników inaczej niż pozostałych, mimo że nie występują istotne różnice, które mogłyby to odmienne traktowanie uzasadnić. Niezwykle ważne jest zatem takie konstruowanie rozwiązań podatkowych, które pozwolą na racjonalną i jednocześnie sprawiedliwą realizację wszystkich funkcji.

Do działań uprzywilejowanych pod względem opodatkowania, zwłaszcza w zakresie podatku dochodowego, należy niewątpliwie polskie rolnictwo, które stoi przed gruntowną reformą i wprowadzeniem systemu, który realizowałby funkcję fiskalną i sprzyjałby efektywnemu gospodarowaniu, a zwłaszcza przemianom strukturalnym. Istotne więc jest przeanalizowanie funkcji podatków i ocena ich sprawności w obecnie obowiązującym systemie opodatkowania rolnictwa. Postawienie diagnozy w tym zakresie może przyczynić się do wyeliminowania dotychczasowych błędów i osiągnięcia większej harmonii pomiędzy długookresowymi celami ekonomicznymi i społecznymi a polityką podatkową w rolnictwie.

¹⁴ Por. A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 44.

5.2. Analiza zasad opodatkowania rolnictwa w wybranych krajach¹⁵

W większości krajów rozwiniętych systemy opodatkowania rolnictwa nie są wyodrębniane. Oznacza to, że rolnicy podlegają na ogół tym samym regulacjom podatkowym, co inne grupy społeczno-zawodowe. W stosunku jednak do działalności rolniczej stosuje się nieco odmienne rozwiązania konstrukcyjne podatków, czego efektem jest o wiele mniejsze obciążenie fiskalne rolnictwa i co się za tym kryje – jego uprzywilejowanie.

Pomiędzy prawnymi konstrukcjami systemów opodatkowania rolnictwa, występującymi w różnych krajach, istnieją nieraz istotne różnice. Nawet w Unii Europejskiej analiza tych systemów nie jest łatwa¹⁶. W skład Unii wchodzi obecnie 25 państw członkowskich, które w zakresie polityki podatkowej (poza wymogami wynikającymi z harmonizacji przepisów) są suwerenne. Zasadnicza różnica dotyczy systemów, tzw. dawnych krajów członkowskich i nowoprzyjętych, do których należy Polska.

Rolnicy dawnej piętnastki płacą podobne podatki, jak inni podatnicy. Do najważniejszych z nich można zaliczyć¹⁷:

- podatki dochodowe, w tym osobisty podatek dochodowy oraz podatek korporacyjny;
- podatki majątkowe, w tym podatek od nieruchomości (ziemi i budynków), podatek od przeniesienia własności w wyniku spadków i darowizn oraz sprzedaży;
- podatki pośrednie, w tym przede wszystkim podatek od towarów i usług.

¹⁵ Paragraf ten i następny jest efektem badań prowadzonych przez autorkę wspólnie z R. I. Dziemianowicz, których wyniki zostały opublikowane w takich artykułach, jak: R. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Obciążenia podatkowe gospodarstw rolnych w Polsce*, [w:] J. Sikorski (red.), *Podatki a polityka fiskalna państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002; R. Przygodzka, R. Dziemianowicz, *Wpływ obciążeń podatkowych i paropodatkowych na funkcjonowanie gospodarstw rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 4, Warszawa-Bydgoszcz 2002; R. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Funkcje podatków i ocena ich sprawności w rolnictwie*, [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003; R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Ocena stymulacyjnej funkcji podatku rolnego*, [w:] J. Sikorski (red.), *Reforma systemu podatkowego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003; R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Systemy opodatkowania gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy, założenia i praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004; R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Zasady opodatkowania gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej i w Polsce – analiza porównawcza*, [w:] J. Sikorski (red.), *Polityka podatkowa po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2004; R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Zasady opodatkowania gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej i możliwości ich adaptacji w Polsce*, „Więś i Rolnictwo”, nr 2(131), 2006.

¹⁶ Opodatkowanie rolnictwa jest w poszczególnych krajach zróżnicowane. Dostęp do informacji na temat poszczególnych podatków jest w znacznym stopniu ograniczony. Dokonując porównań, zwłaszcza międzynarodowych, należy być świadomym tkwiących w tym niebezpieczeństw. W niektórych przypadkach identyczne terminy, zapisane w ustawach różnych państw, mogą mieć różne znaczenie, zaś różne mogą się odnosić do tych samych kwestii.

¹⁷ Oczywiście nie są to wszystkie podatki obciążające gospodarstwa rolne. Ze względu na marginalną wręcz rolę, celowo pominięto pozostałe podatki obciążające gospodarstwa rolne, bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajach i mające charakter lokalny.

Wprawdzie struktura podatków jest podobna, niemniej jednak szczegółowe rozwiązania są różne.

Spośród krajów UE analizie zasad opodatkowania rolnictwa poddano Niemcy, Włochy i Wielką Brytanię. Przedstawiono także rozwiązania funkcjonujące w Stanach Zjednoczonych¹⁸.

5.2.1. Opodatkowanie dochodu

5.2.1.1. Osobisty podatek dochodowy

W systemie opodatkowania gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej najistotniejszą rolę odgrywa osobisty podatek dochodowy. Podatek ten, preferując działalność prowadzoną w formie gospodarstw rodzinnych wpływa, obok innych czynników, na strukturę własnościową rolnictwa europejskiego, w którym dominują gospodarstwa rodzinne, a liczba osób prawnych prowadzących produkcję rolną jest niewielka.

We wszystkich analizowanych krajach UE stosuje się zasadę nie wyłączenia z opodatkowania dochodów uzyskiwanych z produkcji rolnej. Dochody z rolnictwa są traktowane na równi z pozostałymi dochodami i podlegają progresji podatkowej. Obowiązuje taka sama skala podatkowa (tabela 5.1.). W niektórych krajach Unii Europejskiej, takich jak np.: Niemcy, Francja i Włochy stosuje się specjalne reguły obliczania dochodu z rolnictwa, w innych, jak np.: Wielka Brytania, Irlandia, Dania czy Szwecja dochody z rolnictwa nie są kategorią wyodrębnioną.

Tabela 5.1.

Stawki podatku dochodowego w wybranych krajach UE w 2004 r. (w %)

Kraj	Poza rolnictwem		W rolnictwie	
	minimalna	maksymalna	minimalna	maksymalna
Niemcy	16	45	16	45
Włochy	23	45	23	45
Wielka Brytania	10	40	10	40

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Taxation Fact Sheet 2004*, German Embassy Press Department, Italy Income Taxes, <http://www.worldwide-tax.com/italy>. UK Income Tax, <http://www.finfacts.ie>.

W większości krajów rolnicy nie mają obowiązku prowadzenia rachunkowości. Należy jednak podkreślić, że na przykład we Francji, Niemczech czy Holandii, stosuje się system zachęt polegających m.in. na umożliwieniu właścicielom gospodarstw rolnych odliczenia kosztów związanych z obsługą księgową. Podstawą opodatkowania jest dochód netto, rozumiany jako dochód z działalności rolnej otrzymany po odjęciu od przychodów kosztów związanych z produkcją. Do podstawy opodatkowania włączone są zarówno subsydia państwowe, jak i te pochodzące z funduszy unijnych.

¹⁸ Zasady przyjęte w polskim ustawodawstwie są przedmiotem rozważań kolejnego paragrafu.

Szczegółowe rozwiązania, różniące systemy poszczególnych krajów, dotyczą przede wszystkim zasad ustalania podstawy opodatkowania, której wysokość w sposób istotny wpływa na wielkość obciążeń podatkowych. Podstawą opodatkowywania jest zazwyczaj dochód netto obliczony w oparciu o księgi podatkowe, jednakże istnieje także możliwość ustalenia podstawy opodatkowania w oparciu o przeciętny dochód z kilku lat. Jest to korzystne zwłaszcza wówczas, jeśli z roku na rok występuje duże zróżnicowanie dochodów (np. wywołane przez warunki pogodowe), a skala w podatku dochodowym charakteryzuje się silną progresją. W większości krajów UE istnieje również możliwość opodatkowania dochodu z produkcji rolnej, z pominięciem zapisów księgowych, na podstawie wartości szacunkowych. Do rozliczenia podatku dochodowego w rolnictwie przyjmuje się okres dwunastu miesięcy, nie zawsze jednak jest to rok kalendarzowy¹⁹.

Niemiecki system opodatkowania rolnictwa ma charakter uprzywilejowany względem opodatkowania pozostałej działalności²⁰. Podatek dochodowy w tym kraju jest podatkiem osobistym i federalnym. Ustawa wymienia siedem kategorii dochodów podlegających opodatkowaniu, jedną z nich są dochody z rolnictwa i leśnictwa. W podatku zastosowano skalę progresywną. Stawki w 2004 roku, w zależności od wysokości dochodu, kształtują się w przedziale pomiędzy 16% a 45%²¹. Dochód w wysokości do 7.664 EURO jest wolny od podatku. Obowiązujące przepisy ograniczają możliwość pokrywania straty z danej kategorii przychodów, dochodem z innej kategorii.

Rolniczy dochód może być obliczony według czterech metod²²:

- 1) na podstawie ksiąg rachunkowych;
- 2) na podstawie liczby inwentarza (tzw. uproszczona księgowość);
- 3) na podstawie tzw. metody liniowej (wycena jednostkowa);
- 4) na podstawie wyceny dochodu dokonanej przez administrację skarbową.

Dochód na podstawie ksiąg rachunkowych ustala około 30% gospodarstw prowadzących zapisy księgowe²³. Dodatkowo 15% gospodarstw oblicza dochód na podstawie księgowości uproszczonej. Ponad połowa gospodarstw stosuje tzw. metodę liniową, według której dochód wylicza w oparciu o tzw. ekonomiczną wartość

¹⁹ Na przykład w Wielkiej Brytanii rok podatkowy trwa od 6 kwietnia do 5 kwietnia następnego roku kalendarzowego.

²⁰ *Taxation of Agriculture in Europe – A guide to agriculture income tax*, European Federation of Agricultural Consultancy, Kluwer, Deventer, the Netherlands 2000, s. 110; F. G. Andersen, J. Asheim, K. Mitzenzwei, F. Veggeland, *Taxation of Agriculture in selected countries*, Norwegian Agricultural Economics Research Institute, Oslo 2002, s. 61.

²¹ W związku z reformą podatkową z 2001 roku, w Niemczech następuje stopniowe obniżenie stawek w podatku dochodowym. W 2005 roku będą one mieścić się w przedziale od 15% do 42% (na podstawie danych niemieckiego Ministerstwa Finansów).

²² Wymienione metody obliczania dochodu rolniczego nie dotyczą spółek. Dochód wypracowany z rolniczej działalności przez spółki, jest zawsze definiowany jako dochód z pozostałej działalności, a nie jako dochód z rolnictwa. Spółki są zazwyczaj zobowiązane do prowadzenia pełnej księgowości.

²³ Około 30% gospodarstw w Niemczech ma obowiązek prowadzenia rachunkowości.

ziemi²⁴. Podlegający opodatkowaniu dochód rolniczy, obliczony na podstawie metody liniowej, jest zwykle niższy niż księgowy. Administracja skarbowa dokonuje wyceny tylko wówczas, gdy gospodarstwo rolne nie oblicza dochodu według jednej z trzech wyżej wymienionych metod.

Wszystkie osoby osiągające dochody z rolnictwa korzystają z dodatkowej, ustawowej możliwości obniżenia dochodu, o ile ich całkowity dochód jest niższy niż 32.250 euro (osoby samotne) albo 64.500 euro (małżeństwa) i dochód rolniczy jest wyższy niż bonifikata. Obniżka w 2001 r. wynosiła odpowiednio 700 euro lub 1.400 euro²⁵.

Konsekwencją stosowania w Niemczech specjalnych rozwiązań podatkowych jest zmniejszenie dochodów budżetowych. Według szacunków niemieckiego Ministerstwa Finansów, w wyniku zastosowania w podatku dochodowym specjalnych rozwiązań dla rolników, dochody budżetowe w 2002 r. zmniejszyły się o 97,6 mln euro²⁶. Jednocześnie kwota ta stanowi pośrednie, ukryte wsparcie niemieckiego rolnictwa. Obowiązująca w UE, wspólna polityka nie pozwala na dodatkowe bezpośrednie dotowanie rolnictwa na poziomie krajowym, dlatego też odpowiednia konstrukcja podatku umożliwi omińnięcie obowiązujących przepisów i pośrednio ułatwi dodatkowe wsparcie rolnictwa.

We Włoszech 96% gospodarstw rolnych ma charakter rodzinny i w związku z tym podlega osobistemu podatkowi dochodowemu. Włoski podatek dochodowy (IRPEF) ma charakter progresywny i jest podatkiem centralnym. Stawki obowiązujące w 2004 r., w zależności od dochodu do opodatkowania, kształtują się w przedziale od 23% do 45%.

Włoska ustawa o osobistym podatku dochodowym wymienia sześć kategorii dochodów podlegających opodatkowaniu:

- 1) dochód z posiadania nieruchomości (dochody z rolnictwa, leśnictwa i inne, np. z wynajmu budynków);
- 2) dochody z inwestycji kapitałowych;
- 3) dochody z pracy zarobkowej;
- 4) dochody z wykonywania profesjonalnych i niezależnych usług;
- 5) dochody z handlu i przemysłu;
- 6) dochody z innych źródeł.

W każdej z kategorii występują specyficzne zasady ustalania dochodu. Dochody z rolnictwa zakwalifikowane są do kategorii pierwszej. Opodatkowanie rolnictwa różni się od opodatkowania innych kategorii dochodu. Podstawą obliczenia podatku jest tzw. wartość katastralna ziemi i dochodu, która obejmuje²⁷:

²⁴ Do 1999 r. ta wartość była określona na podstawie danych z 1964 r. Począwszy od 1999 r., w ramach reformy podatkowej, obliczanie wartości zostało uproszczone. Obecnie dochód z 1 hektara jest bezpośrednio związany z tak zwaną „wartością jednostkową”, która jest miarą potencjalnej jakości ziemi.

²⁵ F. G. Andersen, L. J. Asheim, K. Mittenzwei, F. Veggeland, *Taxation* [...], s. 61.

²⁶ Na podstawie Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, <http://www.verbraucherministerium.de>.

²⁷ Por. R. Parsche, P. Haug, A. Marcelo, C. Woon Nam & B. Reichl, *Internationaler Vergleich der Systeme zur Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft*, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München 2000, s. 72; F. G. Andersen, L. J. Asheim, K. Mittenzwei, F. Veggeland, *Taxation* [...], s. 84-85.

- 1) dochód rolny, tzn. dochód z produkcji rolnej;
- 2) dochód gruntowy, utożsamiany z rentą gruntową, tzn. dochód otrzymywany w związku z posiadaniem prawa własności do nieruchomości rolnej, określany jest na podstawie jakości ziemi.

Opodatkowanie na podstawie wartości szacunkowych, a nie rzeczywistych, ma we Włoszech długą tradycję. Do 1998 roku wartości szacunkowe były podstawą wyliczenia obciążeń podatkowych w przypadku 45 rodzajów działalności, od 2001 roku już w 120²⁸. Stawki katastralne wykorzystywane do obliczenia dochodu z produkcji rolnej, stanowiącego podstawę obliczenia podatku dochodowego, zostały ustalone kilka dziesięcioleci temu i nie odzwierciedlają aktualnej wartości ziemi, są wyraźnie zaniżone.

Rolnicy, podobnie jak inni przedsiębiorcy, mogą od dochodu do opodatkowania odliczyć ulgi związane z utrzymaniem członków rodziny (żony i małoletnich dzieci) oraz kwotę tzw. minimum życiowego (obliczanego przez statystykę narodową). Każdy podatnik ma prawo odliczyć od ogólnego dochodu 19% udokumentowanych wydatków poniesionych na: leczenie, odsetki od kredytów hipotecznych, darowizny na rzecz organizacji charytatywnych.

Włoski system opodatkowania dochodów z produkcji rolnej łączy w sobie dwa reżimy rozliczeń: standardowy, obowiązujący wszystkich podatników oraz specjalny, oparty na wartościach katastralnych, obowiązujący właścicieli gospodarstw rolnych. Konstrukcja podatku sprzyja łagodniejszemu, w stosunku do innych działów, opodatkowaniu rolnictwa. Ustalone kilkadziesiąt lat temu wartości katastralne nie uwzględniają zarówno poniesionych nakładów inwestycyjnych, bieżących wydatków, jak i zysków osiągniętych w wyniku podejmowanych działań produkcyjnych. Pozwala to na znaczne obniżenie podatku, ale jednocześnie hamuje strukturalną przebudowę rolnictwa. Stosunek między dochodem obliczonym na podstawie wartości katastralnych a dochodem realnym, pod koniec lat osiemdziesiątych, kształtował się jak 1:10²⁹.

System opodatkowania dochodu w Wielkiej Brytanii funkcjonuje, z pewnymi modyfikacjami, począwszy od 1803 roku. W angielskiej legislacji podatkowej nie ma dokładnej definicji *dochodu*. Poszczególne rodzaje przychodów, ujęte w sześć ceduł (od A do F), wstępnie opodatkowane są podatkiem proporcjonalnym, następnie podatkiem progresywnym. Najważniejszymi cedułami są ceduła E, która obejmuje dochód z pracy i D, która obejmuje: dochód z handlu, wolnych zawodów, biznesu i własności³⁰. Stawki podatku, w zależności od osiągniętego dochodu, kształtują się w przedziale od 20% do 40%.

W Wielkiej Brytanii rolnictwo opodatkowane jest na tych samych zasadach, jak inne sektory. Rolnicy, podobnie jak inni podatnicy, mają prawo do zmniejszenia dochodu o kwoty wynikające z ustawy, na przykład w 2004 roku osoba rozliczająca

²⁸ F. G. Andersen, L. J. Asheim, K. Mittenzwei, F. Veggeland, *Taxation* [...], s. 85.

²⁹ Por. E. Serowa, I. Khramowa, U. Maslenkova, *Taxation in Agriculture*, Institute for the Economy in Transition, Moscow 2000, s. 11.

³⁰ Por. S. James, C. Nobes, *The Economics of Taxation*, Prentice Hall (seventh edition). New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore 2000, s. 156.

się samodzielnie, w wieku do 65 lat, może odliczyć od dochodu kwotę 4.745 funtów³¹. Wszyscy rolnicy, podobnie jak inni przedsiębiorcy, zobowiązani są do prowadzenia rachunkowości, która jest podstawową formą obliczenia zobowiązań podatkowych³². W ograniczonych przypadkach istnieje możliwość obliczenia dochodu na podstawie średniej z dwóch lat.

Nie wszystkie koszty, poniesione w związku z prowadzeniem farmy, są uznawane za podatkowe koszty uzyskania przychodów. W księgowości podatkowej nie uwzględnia się m.in.: odpisów amortyzacyjnych, zakupu budynków i innych trwałych inwestycji. Zamiast amortyzacji, farmerzy mają jednak możliwość skorzystania z odliczenia od dochodu przed opodatkowaniem części poniesionych nakładów (*Writing Down Allowance*). Wysokość odpisu w danym roku może wynosić nawet 40% poniesionych kosztów³³. Rolnicy mają również możliwość korzystania z odpisu na tzw. fundusz inwestycyjny, w wysokości 25% dochodu rocznie.

W Stanach Zjednoczonych dochody farm włączone są w ogólny system opodatkowania. System ten ma trzy specyficzne poziomy, tzn. federalny stanowy i lokalny. Relatywnie największe znaczenie, zarówno z punktu widzenia obciążeń gospodarstwa rolnego, jak i dochodów budżetu, ma federalny podatek dochodowy, który ma charakter jednolity na terytorium całego obszaru USA³⁴. Podatek ten jest podatkiem progresywnym, co oznacza, że jego stawki rosną wraz ze wzrostem dochodów podlegających opodatkowaniu. Ponadto stawki są jednakowe we wszystkich stanach³⁵. W przeciwieństwie do federalnego podatku dochodowego, stawki podatku stanowego oraz lokalnego są zróżnicowane, a ich wysokość zależy od potrzeb poszczególnych budżetów i kierunków polityki podatkowej na danym terenie. I chociaż stawki podatku stanowego nie są wysokie, jednak zwiększają w pewnym stopniu obciążenia amerykańskich farmerów i różnicują je w poszczególnych stanach.

Farmerzy w USA, poza korporacjami typu C, które podlegają pod opodatkowanie podatkiem korporacyjnym, mają prawo raz na pięć lat dokonać wyboru pomiędzy opodatkowaniem dochodu na podstawie federalnego podatku od osób fizycznych lub też na podstawie podatku od przedsiębiorstw (korporacyjnego). Ponieważ jednak dominująca liczba farm jest własnością osób fizycznych³⁶, farmer wybiera osobisty, a nie korporacyjny, podatek dochodowy. Podkreślić należy, że podstawowym podmiotem opodatkowania podatkiem dochodowym w USA jest rodzina, a nie osoba fizyczna. Ma to swoje konotacje dla ustalania podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym. Podstawę tę stanowią mianowicie wszystkie dochody go-

³¹ UK Income Tax, <http://www.netaccountants.com/income.html>.

³² A. Shipwright, E. Keeling, *Textbook on Revenue Law*, Blackstone Press Limited, London 1998, s. 136-152.

³³ Tak wysoki odpis dotyczy wprawdzie przedsiębiorstw zaliczanych do małych i średnich, jednakże większość gospodarstw rodzinnych w Wielkiej Brytanii ma wielkość, która kwalifikuje je do tej obniżki. Na podstawie: F. G. Andersen, L. J. Asheim, K. Mittenzwei, F. Veggeland, *Taxation of Agriculture in selected countries*, Norwegian Agricultural Economics Research Institute, Oslo 2002, s. 66.

³⁴ *Taxation and Social Security in Agriculture*, OECD 2005, s. 115.

³⁵ Por. R. I. Dziemianowicz, *Mechanizm oddziaływania podatków na rolnictwo (na przykładzie USA)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2005, s. 63.

³⁶ W 1997 r. było to około 86% ogółu farm, a ich produkcja stanowiła ok. 52% całkowitej produkcji rolnej.

spodarstwa, także te spoza rolnictwa³⁷. Ponadto opodatkowaniu podlegają także dochody otrzymane w naturze, które dolicza się na podstawie oszacowania.

Podstawę opodatkowania stanowi przychód brutto pomniejszony o koszty i inne wydatki (normatywnie określone w ustawie). Od tak ustalonej podstawy opodatkowania dokonuje się odliczeń i ustala podstawę naliczania podatku. Katalog odliczeń obejmuje tzw. kwoty standardowe lub odliczenia szczegółowe (czyli rzeczywiste kwoty wyszczególnionych w ustawie i udokumentowanych wydatków) oraz kwoty zwolnień osobistych³⁸.

Farmerzy amerykańscy nie korzystają z ulgowej stawki podatku. Są opodatkowani na podstawie tej samej skali podatkowej, która obowiązuje innych płatników federalnego podatku dochodowego (tabela 5.2.). Wysokość stawki zależy od statusu podatnika i dochodu podlegającego opodatkowaniu. Ustawa dzieli podatników na cztery kategorie³⁹:

- 1) podatników nie pozostających w związku małżeńskim;
- 2) podatników pozostających w związku małżeńskim i składających wspólne zeznanie podatkowe;
- 3) podatników pozostających w związku małżeńskim i składających odrębne zeznania podatkowe;
- 4) jedynych żywicieli rodziny, tj. osoby utrzymujące gospodarstwo domowe, które stanowi zasadnicze miejsce pobytu dzieci i innych osób pozostających na ich utrzymaniu, przez co najmniej połowę roku podatkowego.

Tabela 5.2.

Stawki podatku federalnego dochodowego w USA w 2004 r.

Stawka podatku	Dochód do opodatkowania (w USD)			
	osoba samotna	małżeństwa wspólnie opodatkowane, wdowy/wdowcy	małżeństwa oddzielnie opodatkowane	jedyny żywiciel rodziny
10%	do 7150	do 14300	do 7150	do 10200
15%	7151 – 29050	14301 – 58100	7151 – 29050	10201 – 38900
25%	29051 – 70350	58101 – 117250	29051 – 58625	38901 – 100500
28%	70351 – 146750	117251 – 178650	58626 – 89325	100501 – 162700
33%	146751 – 319100	178651 – 319100	89326 – 159550	162701 – 319100
35%	319101 i więcej	319101 i więcej	159551 i więcej	319101 i więcej

Źródło: opracowanie na podstawie: *Introduction to Estate and Gift Taxes (2004)*, Publication 950. IRS; [za:] R. I. Dziemianowicz, *Mechanizm* [...], s. 67.

³⁷ Por. R. I. Dziemianowicz, *Mechanizm* [...], s. 64.

³⁸ Np. kwota odliczeń standardowych zależy od statusu podatnika i jest co roku waloryzowana. Przysługująca łączna kwota zwolnień osobistych (na siebie, żonę czy też na każdego utrzymywanego członka rodziny) zależy od sytuacji podatnika i stopniowo wygasa wraz ze wzrostem dochodu. Większość właścicieli farm korzysta z odliczeń standardowych, tylko 30% dokonuje odliczeń na podstawie wydatków rzeczywistych. Por. R. I. Dziemianowicz, *Mechanizm* [...], s. 66.

³⁹ Ibidem.

Z opodatkowania wyłączona jest część subsydiów państwowych (np. związanych z ochroną środowiska) oraz wartość skonsumowanych przez rodzinę farmera produktów gospodarstwa rolnego, jednak koszty związane z tą częścią produkcji nie podlegają odliczeniu od przychodów⁴⁰. Prowadzący farmy korzystają również z szeregu ulg i odliczeń, które pozwalają dodatkowo zmniejszyć podstawę opodatkowania, np. odliczenia składek zdrowotnych, na fundusze socjalne, indywidualne plany emerytalne. Mogą też płacić podatek na podstawie średniego dochodu z ostatnich 3 lat. Pozwala to w roku, w którym farmer osiąga wysokie dochody w porównaniu do poprzednich lat, obniżyć podstawę opodatkowania.

5.2.1.2. Podatek korporacyjny

Odpowiednikiem polskiego podatku dochodowego od osób prawnych jest w Unii Europejskiej podatek korporacyjny. Dotyczy on niewielkiej liczby podmiotów, ze względu na wspomnianą już strukturę własnościową i formę organizacyjno-prawną większości gospodarstw rolnych. Opodatkowaniu podatkiem korporacyjnym podlegają gospodarstwa rolne prowadzone w formie spółek. Przedmiotem opodatkowania jest zysk netto otrzymywany przez osobę prawną ze wszystkich rodzajów działalności, w tym także z operacji majątkowych. W tym przypadku, poza określonymi wyjątkami dotyczącymi np. spółdzielni farmerskich, w stosunku do działalności rolniczej nie stosuje się żadnych specjalnych ulg podatkowych.

W niektórych krajach Unii małe korporacje, w zależności od wysokości osiąganego zysku, mogą być opodatkowane w oparciu o niższe stawki podatku, np. w Wielkiej Brytanii spółki farmerskie mogą korzystać z niższej, 19% stawki podatku⁴¹, jeżeli ich dochody nie przekraczają 300 tys. funtów.

Konstrukcja podatku korporacyjnego nie sprzyja przekształceniom organizacyjno-prawnym w rolnictwie. Udziałowcy spółek po zapłaceniu podatku korporacyjnego, muszą zapłacić osobisty podatek dochodowy. Konieczność zapłaty dwóch podatków wyjaśnia dominację rodzinnych form prowadzenia gospodarstw rolnych nie tylko w Unii Europejskiej.

Tabela 5.3.

Podstawowe stawki podatku korporacyjnego w wybranych krajach UE w 2004 r. (w %)

Kraj	Poza rolnictwem	W rolnictwie
Niemcy	25	25
Włochy	33	33
Wielka Brytania	30	30

*maksymalna stawka, stawki są zróżnicowane w zależności od wielkości osiągniętych zysków.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.netaccountants.com>, <http://www.diw.de>, *Corporate Tax System In Italy*, ITP, Turin 2004.

⁴⁰ Ibidem, s. 67.

⁴¹ Przepis ten dotyczy wszystkich korporacji, bez względu na profil prowadzonej działalności.

Podobnie jak w Unii Europejskiej, tak i w Stanach Zjednoczonych podatek korporacyjny odgrywa niewielką rolę ze względu na małą liczbę spółek z osobowością prawną. Podatek dochodowy od przedsiębiorstw pobierany jest na poziomie federalnym i stanowym. Nie wyodrębnia się w nim dochodów z rolnictwa. Podstawę opodatkowania stanowi całkowity dochód brutto spółki, który jest sumą: dochodów ze sprzedaży, otrzymanych dywidend, dochodów z udziałów w innych spółkach, dochodów z najmu, honorariów itp. Poszczególne źródła dochodów traktowane są w różny sposób, jednakże wysokość obciążenia zależy nie od rodzaju dochodu, ale od formy i rodzaju przedsiębiorstwa.

Tabela 5.4.

Skala podatkowa i przeciętne stopy podatku od dochodów przedsiębiorstw w USA w 2004 r.

Przedział dochodów w USD		Wysokość podatku w USD	Przeciętna stawka w %
od	do		
0	50000	15%	15%
50000	75000	7500 + 25% nadwyżki ponad 50000	15% - 18,3%
75000	100000	13750 + 34% nadwyżki ponad 75000	18,3% - 22,25%
100000	335000	22250 + 39% nadwyżki ponad 100000	22,25% - 34%
335000	1000000	113900 + 34% nadwyżki ponad 335000	34%
1000000	1500000	340000 + 35% nadwyżki ponad 1000000	34% - 34,3%
1500000	1833333	515000 + 38% nadwyżki ponad 1500000	34,3% - 35%
1833333		35%	35%

Źródło: opracowanie na podstawie: J. E. Stiglitz, *Economics of the Public Sektor*, W. W. Norton & Company, New York/London 2000, [za:] R. I. Dziemianowicz, *Mechanizm* [...], s. 71.

W federalnym podatku dochodowym, od przedsiębiorstw obowiązuje jednolita dla całego obszaru USA skala podatkowa (tabela 5.4.), w której w odróżnieniu od np. większości krajów członkowskich Unii Europejskiej, stawki mają w zasadzie charakter progresywny. Spółki osiągające przychody w wysokości co najmniej 1 mln USD zobowiązane są do prowadzenia pełnej księgowości, pozostałe mogą prowadzić księgowość metodą kasową. W przypadku farm prowadzonych jako tzw. spółki rodzinne, limit ten wynosi 25 mln USD. Farmy opodatkowane na podstawie podatku korporacyjnego nie mogą korzystać z uprzywilejowanego sposobu obliczania dochodu z gospodarstwa rolnego jako średniej z trzech ostatnich lat.

Dodatkowo, przedsiębiorstwa w USA mogą być obciążone podatkiem dochodowym pobieranym przez poszczególne stany. Stawki tego podatku są zróżnicowane, zależą od decyzji władz stanowych i często stanowią element przetargowy w kampaniach wyborczych. Wysokość stawek i ich fiskalny charakter są ciągłym przedmiotem krytyki⁴².

⁴² Por. R. I. Dziemianowicz, *Mechanizm* [...], s. 71.

5.2.2. Opodatkowanie majątku

Podatki majątkowe, do których można zaliczyć podatek od nieruchomości (ziemi i budynków) oraz podatek od przeniesienia własności w wyniku spadku i darowizny oraz sprzedaży, nie są w Unii Europejskiej ujednocnione. Regulacje obowiązujące w poszczególnych krajach różnią się między sobą. W badanych krajach podatki mają zazwyczaj charakter lokalny. Cechą wspólną, łączącą poszczególne jurysdykcje, jest ustalenie podstawy opodatkowania w oparciu o wartość rzeczywistą (rynkową). Największe znaczenie fiskalne, spośród wyżej wymienionych podatków majątkowych, ma opodatkowanie ziemi rolniczej. W niektórych analizowanych krajach ziemia rolnicza traktowana jest w sposób szczególny, poprzez zastosowanie specjalnych metod wyceny wartości i stawek, w innych podobnie jak pozostałe nieruchomości.

Opodatkowanie ziemi jest jedną z form opodatkowania rolnictwa, która przez większość ekonomistów uważana jest za efektywną, ponieważ nie zakłóca względnych cen produktów rolnych oraz w minimalnym stopniu wpływa na podejmowanie decyzji gospodarczych. We współczesnych gospodarkach, opodatkowanie ziemi rolniczej funkcjonuje obok innych podatków i jest jednym z elementów systemu podatkowego. Od XIX wieku, od czasu gdy Henry George⁴³ lansował swoją teorię pojedynczego podatku od wartości ziemi, który miał stanowić główne źródło dochodów fiskalnych, potrzeby finansowe państwa znacznie wzrosły. W dzisiejszych czasach nie jest możliwe stworzenie systemu podatkowego opartego na jednym podatku, ponieważ musiałby on mieć charakter konfiskacyjny. Aktualnie przychody z tego tytułu mają małe znaczenie fiskalne, ale często są istotnym źródłem dochodów samorządów terytorialnych, zaś konstrukcja podatku i wysokość obciążeń może stanowić skuteczny instrument polityki rolnej.

Podatek gruntowy od wartości nieruchomości rolnej obciąża właściciela (lub posiadacza nieruchomości) i naliczany jest zazwyczaj od wartości brutto⁴⁴ (bez potrącania długów). Za podstawę obliczania podatku przyjmuje się wartości nieruchomości rolnej (rynkową lub szacunkową). Należy podkreślić, iż wartość ta jest na ogół znacznie niższa niż wartość nieruchomości nierolniczych.

W Niemczech opodatkowanie majątków rolniczych i nierolniczych regulują te same przepisy, niemniej jednak sektor gospodarstw rolnych korzysta z pewnych przywilejów, które w konsekwencji powodują niższe obciążenia podatkowe. Ziemia rolnicza podlega opodatkowaniu podatkiem gruntowym. W niemieckim prawie podatkowym występują dwie kategorie podatku gruntowego: A – obciążający grunty rolne i leśne i B – obciążający pozostałe grunty. Podział podatku na dwie kategorie pozwala na zastosowanie odrębnych, dla każdego wariantu, metod oszacowania wartości oraz lokalnych współczynników przeliczeniowych. Podstawowa, ustalona

⁴³ Obowiązujące dzisiaj, podatki od wartości ziemi mają swoje początki w koncepcji pojedynczego opodatkowania ziemi wg Henrego George, amerykańskiego ekonomisty z XIX w. George był zwolennikiem wysokiego opodatkowania ziemi. Uważał, że taki podatek pozwoli na zmniejszenie, a nawet wyeliminowanie innych obciążeń podatkowych, dostarczając przy tym motywacji do efektywniejszego wykorzystania ziemi rolniczej.

⁴⁴ Wyjątkiem jest Irlandia, która stosuje opodatkowanie wartości netto.

przez prawo federalne, stawka podatku dla ziemi rolniczej wynosi 0,6%⁴⁵. Lokalne współczynniki przeliczeniowe, w oparciu o które oblicza się ostateczną wartość opodatkowania, w przypadku Land Tax A są niższe niż dla pozostałych gruntów⁴⁶. Jako podstawę naliczenia podatku przyjmuje się wartość rynkową gospodarstwa z 1964 roku⁴⁷.

Wartość majątku rolnego ustala się odrębnie od części mieszkalnej i od części związanej z prowadzoną działalnością, do której zalicza się także dobra trwale związane z gospodarstwem⁴⁸. Wycena części gospodarczej majątku rolnego opiera się na przeciętnej przychodowości, odpowiadającej przychodom osiąganym przez przeciętne gospodarstwo rolne. Niemiecki podatek gruntowy nie uwzględnia sytuacji osobistej podatnika.

Znaczenie fiskalne podatku gruntowego w Niemczech jest niewielkie⁴⁹. Udział dochodów, z opodatkowania ziemi w stosunku do dochodów lokalnych w ostatnich pięćdziesięciu latach, wyraźnie się obniżył z 34,8% w 1951 r. do 15,5% w 2000 r.⁵⁰. Przyczyna tego prawdopodobnie tkwi w niedoszacowaniu podstawy opodatkowania, zwłaszcza wartości ziemi rolniczej.

We Włoszech podstawą do naliczenia podatku od nieruchomości (ICI), w tym także rolnych, jest katastralna wartość ziemi. Wysokość podatku jest obliczana w oparciu o tzw. *rendita catastrale* czyli oficjalną wartość wpisaną do ogólnokrajowego rejestru, obejmującego wszystkie posiadłości we Włoszech. Do niedawna wartości te były bardzo niskie. W ostatnich latach rząd włoski podjął jednak działania zmierzające do ich urealnienia i wartość katastralna jest korygowana przez zastosowanie odpowiednich współczynników. W przypadku posiadłości rolnych współczynnik wynosi 75, w porównaniu: dla małych przedsiębiorstw 34, biur i budynków przemysłowych 50, domów i mieszkań 100⁵¹. Stawki podatku kształtują się w przedziale od 0,4% do 0,7% wartości nieruchomości⁵². Ostateczna wysokość stawek pozostaje w gestii samorządów lokalnych i jest uzależniona od wielkości nieruchomości, miejsca położenia, jej kategorii i jakości ziemi. Władze lokalne mogą stosować zniżki, nawet do 50% wartości podatku (np. wówczas, gdy nieruchomość mieszkalna nie

⁴⁵ Podstawowa stawka dla ziemi rolniczej i lasów jest, w stosunku do pozostałych rodzajów nieruchomości, najwyższa. Przykładowo dla domów jednorodzinnych, w zależności od wartości, wynosi 0,26% lub 0,35%.

⁴⁶ Przykład obliczenia podatku: wartość ziemi = 30000 euro, stawka podstawowa dla ziemi rolniczej = 0,6%, wskaźnik lokalny = 320%; naliczony podatek wynosi 576 euro.

⁴⁷ W przypadku pozostałych gruntów bierze się pod uwagę dane z 1974 r. Jest to bardzo korzystne rozwiązanie, biorąc pod uwagę fakt, że średnia wartość 1 ha ziemi w 1964 r. wynosiła 1231 DM, zaś w 1996 r. – 32852 DM. Por. R. M. Bird, E. Slack, *Land Taxation in Practice: Selected Case Studies*, World Bank, Toronto 2002, s. 35.

⁴⁸ Inna procedura obowiązuje w Niemczech Wschodnich, gdzie ze względu na istotne braki w katastrze przyjęto tzw. zastępczą wartość. Wartość ziemi ustala się na podstawie danych z 1935 r., budynków wybudowanych w latach 1935-1991 – na podstawie wartości szacunkowej ustalonej poprzez pomnożenie metrów kwadratowych przez odpowiednie współczynniki. Por. R. M. Bird, E. Slack, *Land Taxation [...]*, s. 36.

⁴⁹ L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok 1998, s. 215.

⁵⁰ Por. R. M. Bird, E. Slack, *Land Taxation [...]*, s. 37.

⁵¹ Por. F. G. Andersen i in., *Taxation of Agriculture [...]*, s. 85.

⁵² *Taxation of Italian Property*, <http://www.properties-in-europe.com>.

nadaje się do zamieszkania). Niektóre nieruchomości są zwolnione z opodatkowania, np.⁵³:

- posiadłości rolne położone na obszarach górskich i pagórkowatych;
- ziemia uprawna stanowiąca część gospodarstw rolnych prowadzonych przez rodziny;
- budynki mieszkalne właścicieli farm.

Dodatkowo pełnoetatowi rolnicy mogą korzystać z odliczeń od wartości nieruchomości oraz z odliczeń związanych z sytuacją osobistą podatnika.

W Wielkiej Brytanii opodatkowanie nieruchomości rolnych regulują takie same przepisy, jak w przypadku pozostałego majątku. Od kwietnia 1993 r. obciąża je podatek majątkowy *council tax*, który ma charakter lokalny. Podstawę opodatkowania stanowi wartość ustalona na dzień 1 kwietnia 1991 r., zaktualizowana na dzień 1 kwietnia 1993 r., co oznacza, że jest ona zaniżona. Przepisy nie przewidują aktualizacji wartości nieruchomości, decyzje w tym zakresie może podjąć rząd.

Wysokość *council tax* jest corocznie określana przez władze lokalne, oddzielnie dla każdego mieszkańca domu, mieszkania, domu letniego, domu ruchomego albo łodzi mieszkalnej. Podatek jest oparty na wartości nieruchomości i liczbie mieszkańców. Jego wysokość w 50% zależy od cech nieruchomości i w 50% od tzw. czynnika ludzkiego. Jeżeli mieszkanie lub dom zajęte jest tylko przez jedną osobę dorosłą, podatek zmniejsza się o 25%, gdy jest to drugi dom – o 50%⁵⁴.

Nieruchomości mieszkalne podzielone są na osiem kategorii wyceny, od A do H. Kwalifikacja do określonej kategorii decyduje o wysokości podatku, który ma być zapłacony. Przedziały wartości są zróżnicowane w zależności od położenia nieruchomości mieszkalnej.

Główną kategorią jest przedział D, który jest odniesieniem dla pozostałych. Podatek nalicza się biorąc pod uwagę przedział wartości oraz proporcje między przedziałami. Samorząd ustala wysokość podatku tylko dla klasy D. Podatek dla poszczególnych nieruchomości oblicza się mnożąc wysokość bazową przez odpowiedni współczynnik⁵⁵. Średnia stawka podatku dla nieruchomości zaliczanej do przedziału środkowego (D) wynosi 1% wartości, przeciętny podatek określony dla klasy D wynosi nieco ponad 500 funtów, jednakże w poszczególnych gminach występuje duże zróżnicowanie⁵⁶. Udział *council tax* w dochodach władz lokalnych w roku podatkowym 1998/1999 wynosił średnio 13%⁵⁷.

Zabudowania gospodarstw rolnych, domy i zagrody połączone z gospodarstwami rolnymi i rybnymi korzystają z pewnych przywilejów. Zakłada się, że na takie nieruchomości jest mniejszy popyt i w związku z tym do ich wyceny przyjmuje się niższą wartość rynkową, niż wynikałoby to ze standardowej klasyfikacji. Nieru-

⁵³ Por. R. Parsche i in., *Internationaler Vergleich* [...], s. 86.

⁵⁴ L. Etel (red.), *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2003, s. 97.

⁵⁵ Np. jeżeli podatek dla nieruchomości położonej w Anglii z kategorii D wynosi 180 £ to dla kategorii A wynosiłby 120 £ ($6/9 \times 180 = 120$), zaś z kategorii H 360 £ ($2 \times 180 = 360$).

⁵⁶ Por. P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium S.A., Warszawa 2004, s. 49.

⁵⁷ Por. R. M. Bird, E. Slack, *Land Taxation* [...], s. 18.

chomości niezamieszkałe, z wyłączeniem ziemi rolniczej i budynków gospodarczych, opodatkowane są wyższymi stawkami (*non – domestic's rate*), których wysokość zależy od rocznej wysokości czynszu.

W Stanach Zjednoczonych podatek majątkowy – *property tax* – jest pobierany na poziomie stanów lub miast, ewentualnie w obu przypadkach.

Obciążenia z tytułu *property tax*, w zależności od stanu, są bardzo zróżnicowane⁵⁸. Natomiast jego charakterystyczną cechą jest specyficzna konstrukcja, której celem jest szczególnie traktowanie rolnictwa, a zwłaszcza ziemi rolniczej. Konstrukcja ta polega przede wszystkim na określeniu specjalnych zasad ustalania podstawy opodatkowania opartych nie na wartości rynkowej ziemi, ale wartości szacunkowej powiązanej z uzyskiwanymi dochodami z produkcji rolnej, niższych stawkach podatku, oraz często stosowanych, zwolnieniach z opodatkowania majątku trwałego i ruchomego związanego z produkcją rolną⁵⁹.

5.2.3. Opodatkowanie towarów i usług

W przeciwieństwie do zaprezentowanych podatków, przepisy dotyczące opodatkowania towarów i usług są w UE ujednolicone. Rolnicy mogą korzystać z zasad ogólnych opodatkowania lub systemu uproszczonego. We wszystkich państwach obowiązują takie same, w oparciu o przepisy VI Dyrektywy Rady UE, zasady opodatkowania towarów i usług. Poszczególne systemy różnią się jednak między sobą wysokością stawek (tabela 5.5.) oraz limitów obrotu określających obowiązek rejestracyjny podatników.

Tabela 5.5.

Stawki VAT w wybranych krajach UE w 2004 r. (w %)

Kraj	Stawka standardowa	Stawka zredukowana	Stawka ryczałtowa dla rolników
Niemcy	16	7	9
Włochy	20	4/10	4
W. Brytania	17,5	5	4

Źródło: *Vat Rates Applied in the Member States of the European Community*, DOC/2008/2004-EN, European Commission 2004.

Efektem uwzględnienia specyfiki rolnictwa w podatku VAT są postanowienia art. 25 VI Dyrektywy Rady UE, która normuje wspólny ryczałtowy system opodatkowania rolników. Istota uproszczonego opodatkowania rolników sprowadza się do zwolnienia ich z uciążliwych obciążeń administracyjnych i jednoczesnego stworzenia nieskomplikowanego systemu zwrotu podatku, polegającego na tym, że do

⁵⁸ Jak podaje R. I. Dziemianowicz, wysokość stawek podatkowych w *property tax* i wynikających z tego obciążeń w poszczególnych stanach jest zróżnicowana. Obciążenie 1 hektara ziemi w 1997 r. kształtowało się w przedziale od 0,39 (New Mexico) do 118,02 USD (Rohde Island). Udział podatku w 100 USD wartości ziemi rolniczej był wówczas najniższy w stanie Hawaj (0,15), najwyższy w stanie New York (1,42). Por. R.I. Dziemianowicz, *Mechanizm* [...], s. 75.

⁵⁹ Por. *Taxation and social* [...], s. 117.

ceny sprzedawanych produktów rolnych jest doliczony określony procentowy ryczałt. Ryczałt dla nabywcy stanowi podatek naliczony, podlegający odliczeniu na zasadach ogólnych, natomiast dla rolnika jest rekompensatą podatku naliczonego zawartego w cenie nabywanych przez niego środków produkcji (maszyn, nasion, nawozów, pasz itp.). Celem tych rozwiązań jest umożliwienie rolnikom odzyskania przynajmniej części podatku VAT, zapłaconego w związku z zakupem środków produkcji. Stawki VAT na środki produkcji dla rolnictwa przedstawia tabela 5.6.

Tabela 5.6.

Stawki VAT na rolnicze środki produkcji w wybranych krajach UE w 2004 r.

Kraj	Stawka w %
Niemcy	7
Włochy	4/10/20
Wielka Brytania	17,5

Źródło: *Vat Rates Applied in the Member States of the European Community*, DOC/2008/2004-EN. European Commission 2004.

System ryczałtowy (*flat rate scheme*) jest systemem uproszczonym, skierowanym do rolników, dla których przyjęcie zasad ogólnych byłoby zbyt trudne. Oparty jest na tzw. zwrocie ryczałtowym według określonej stawki. Zgodnie z postanowieniami § 3 art. 25 VI Dyrektywy, stawki ryczałtowe powinny być wyliczone na podstawie makroekonomicznej statystyki prowadzonej dla rolników ryczałtowych przez okres 3 lat, określającej statystyczną wartość naliczonego VAT zawartego w cenie środków produkcji nabywanych przez statystyczne gospodarstwo rolne. Wysokość stawki ustalają samodzielnie poszczególne kraje członkowskie UE, jednak nie mogą one nie uwzględniać realiów ekonomicznych danego kraju oraz faktycznych kosztów ponoszonych przez rolników. Zryczałtowany zwrot doliczony do ceny towarów i usług sprzedawanych przez rolników ryczałtowych powinien rekompensować im kwoty podatku naliczonego, którego nie mogą odzyskać w inny sposób (chyba, że wybiorą rozliczenie na zasadach ogólnych). Dyrektywa wyraźnie zabrania państwom członkowskim ustalania stopy zwrotu na zbyt wysokim poziomie. Z założenia stawki nie powinny być używane jako instrument subwencjonowania rolnictwa (wysokość zwrotu ryczałtowego nie powinna być wyższa niż potencjalny VAT naliczony). Dyrektywa zezwala jednak na różnicowanie stopy zwrotu w różnych działach produkcji rolnej (np. leśnictwie, rybołówstwie, hodowli), zgodnie z ich strukturą kosztów i charakterystyczną dla poszczególnych działów wysokością kosztu naliczonego VAT.

W Niemczech, obok stawki standardowej wynoszącej 16%, występuje 7% stawka zredukowana. Ryczałtowy, uproszczony system zwrotu VAT obejmuje rolnictwo i leśnictwo. Rolnicy nie muszą składać żadnych deklaracji, aby korzystać z uproszczonego systemu. Większość niemieckich rolników korzysta z uproszczonych rozliczeń VAT, wyjątkowo wybierają oni zasady ogólne, gdy kwota podatku VAT naliczonego (wynikającego z zakupów środków produkcji) jest wyższa od kwoty podatku należnego (wynikającego ze sprzedaży produktów rolnych). Jeżeli rolnik wybie-

rze zasady ogólne, musi z nich korzystać przez pięć lat. Stawka ryczałtowa w rolnictwie jest wyliczona w oparciu o makroekonomiczną statystykę i wynosi 9%⁶⁰.

We Włoszech wszyscy podatnicy prowadzący działalność podlegają rejestracji VAT. Obowiązują tam trzy stawki, standardowa wnosząca 20% oraz dwie zredukowane 10% i 4% (tabela 5.6). Produkty rolne są opodatkowane na podstawie stawki 4%. Podobnie jak w pozostałych krajach Unii Europejskiej, rolnicy mogą korzystać z uproszczonego systemu rozliczeń.

W Wielkiej Brytanii występują trzy różne stawki VAT⁶¹:

- standardowa – 17,5%;
- obniżona – 5,0%;
- zerowa – 0%.

Zerową stawką VAT objęte są:

- konsumpcyjne produkty żywnościowe;
- zwierzęta przeznaczone do uboju i żywnościowe produkty zwierzęce;
- zwierzęta hodowlane;
- nasiona i rośliny.

Obowiązek rejestracji dla celów VAT dotyczy podatników, których roczny obrót podlegający opodatkowaniu wynosi powyżej 58.000 funtów⁶². Rolnicy „ryczałtowi” nie podlegają rejestracji VAT, bez względu na osiągane przychody ze sprzedaży produktów rolnych.

Brytyjscy rolnicy nie są automatycznie włączeni do uproszczonego systemu, aby z niego korzystać, muszą złożyć odpowiednią deklarację, jednakże nie jest to ograniczone żadnym limitem przychodów. Uproszczony system rozliczeń VAT dla rolników (*flat rate scheme for farmers*) jest przeznaczony dla małych gospodarstw rolnych, które wprawdzie mogą prowadzić inną działalność, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Stawka ryczałtowa wynosi 4% i nie pokrywa pełnego zwrotu VAT naliczonego w zakupach⁶³. Rolnik nie może wybrać systemu ryczałtowego, jeśli wartość jego sprzedaży z nierolniczej działalności przekracza próg rejestracji VAT. Zwrot ryczałtowy jest możliwy tylko wówczas, gdy sprzedaż następuje dla zarejestrowanego podatnika. Rolnik może zrezygnować z *flat rate scheme* i wybrać zasady ogólne, jednak powrót do uproszczonych rozliczeń może nastąpić dopiero po 3 latach. System ryczałtowy nie cieszy się w Wielkiej Brytanii dużym zainteresowaniem rolników.

W USA nie występuje, znany z Europy, podatek od wartości dodanej VAT. Sprzedaż natomiast większości towarów i usług jest obciążona tzw. jednorazowym podatkiem obrotowym. Podatek ten ma charakter lokalny i dotyczy zazwyczaj

⁶⁰ A. Otte, *Implementing provisions of Directive 77/388/EEC regarding common flat rate scheme for farmers Practical solutions, approaches and legal measures applied in three sample Member States - Review and Summary*, 2003.

⁶¹ *VAT rates applied in the member states of the European community*, DOC/2908/2003 – EN, European Commission 2003.

⁶² W 2004 r., na podstawie: Hm Customs and Excise, Supplement to notices 700/1 and 700/11, June 2004.

⁶³ HM Customs and Excise, UK. 2002c. Vat-notice 700/46 Agricultural flat scheme.

wszystkich transakcji dotyczących sprzedaży dóbr i usług, umów najmu i czynszów. Pomiedzy stanami w USA występują różnice zarówno w odniesieniu do zasad poboru tego podatku, jak i stawek. Stawki podatku stanowego wahają się od 2,9% do 7,0%, całkowite maksymalne obciążenie z tego tytułu (podatek stanowy i lokalny) kształtuje się w przedziale od 4% do 10,625%⁶⁴. W większości stanów USA, dobra i usługi wykorzystywane w rolnictwie nie są przedmiotem opodatkowania w podatku obrotowym. Pozwala to na obniżenie kosztów produkcji i ogranicza kumulację podatków⁶⁵.

5.3. Charakterystyka polskiego systemu opodatkowania rolnictwa

Na system opodatkowania gospodarstw rolnych w Polsce składają się następujące podatki:

- 1) dochodowe, do których zaliczyć można podatek od dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁶;
- 2) podatki majątkowe, do których zaliczyć można:
 - podatek rolny – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym⁶⁷;
 - podatek od nieruchomości – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶⁸;
 - podatek leśny – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym⁶⁹;
 - podatek od środków transportowych – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷⁰;
 - podatek od spadków i darowizn – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn⁷¹;
- 3) podatki pośrednie: podatek od towarów i usług – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷² (zmiany dotyczące opodatkowania rolnictwa wprowadzono ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i ustawy o opłacie skarbowej);

⁶⁴ Szerzej R. I. Dziemianowicz, *Mechanizm* [...], s. 78.

⁶⁵ Por. *Taxation and security* [...], s. 117.

⁶⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.

⁶⁷ Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 z późn. zm.

⁶⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.

⁷⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 z późn. zm.

⁷¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 z późn. zm.

⁷² Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.

4) pozostałe podatki, do których zaliczyć można, m.in. podatek od czynności cywilnoprawnych – funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych⁷³.

Podkreślić należy, iż większość z wymienionych podatków ma charakter marginalny zarówno z punktu widzenia wpływów do budżetów lokalnych i budżetu państwa, jak i obciążeń fiskalnych gospodarstw rolnych⁷⁴. Niemniej jednak przeanalizowane zostaną główne założenia opodatkowania dochodów, majątku oraz wartości dodanej w rolnictwie. Szczególną uwagę zwrócono na konstrukcję prawną podatku rolnego, bowiem w Polsce właśnie ten podatek ma charakter powszechny i dotyczy wszystkich gospodarstw.

5.3.1. Opodatkowanie dochodu

Dochody z działalności rolniczej w Polsce z reguły nie podlegają opodatkowaniu. Gospodarstwa rolne, poza działami specjalnymi, są wyłączone z ogólnego systemu opodatkowania dochodów⁷⁵. Podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej dotyczy niewielkiej liczby gospodarstw, co wynika z definicji działów specjalnych, pod którymi rozumie się m.in. hodowlę i chów zwierząt poza gospodarstwem rolnym⁷⁶. W tym przypadku podstawą wymiaru jest szacunkowy dochód z jednostki produkcji. W latach 1992-2001 obowiązywały normy przyjęte w 1992 roku, co może być podstawą do przypuszczeń, że obciążenie podatkiem dochodowym w tym okresie malało. W 2002 roku minister finansów określił nowe normy szacunkowe dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej, są one średnio o około 14% wyższe od poprzednich.

W podatku od dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej obowiązują te same stawki podatkowe, co w podatku dochodowym od osób fizycznych. Rolnicy prowadzący działy specjalne mają możliwość wyboru pomiędzy szacunkowym określeniem dochodów a opodatkowaniem na podstawie zasad ogólnych, co wiąże się z obowiązkiem prowadzenia księgi przychodów i rozchodów. Wprawdzie prowadzenie księgi przychodów i rozchodów wymaga od rolnika wiedzy i dodatkowego nakładu pracy, ale pozwala na opodatkowanie na podstawie rzeczywistych dochodów, przy uwzględnieniu rzeczywistych kosztów działalności.

⁷³ Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 399 z późn. zm.

⁷⁴ Por. R.I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Obciążenia podatkowe gospodarstw rolnych w Polsce*, [w:] J. Sikorski (red.), *Podatki a polityka fiskalna państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, s. 87.

⁷⁵ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.).

⁷⁶ Do hodowli zwolnionej z opodatkowania zalicza się hodowlę i chów: krów, cieląt, bydła rzeźnego (z wyjątkiem opasów), tuczników, prosiąt i warchlaków, owiec oraz tucz owiec, hodowlę: koni rzeźnych, koni hodowlanych, ryb akwariowych, psów rasowych i kotów rasowych.

5.3.2. Podatek rolny jako najistotniejszy podatek w rolnictwie

Wśród podatków majątkowych oraz wśród wszystkich podatków obciążających polskie gospodarstwa rolne, najistotniejszą rolę odgrywa podatek rolny. Funkcjonuje on od 1985 roku na podstawie ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym⁷⁷. Ma on konstrukcję szacunkową opartą na kryterium naturalnym. Obciąża osoby fizyczne i osoby prawne, które są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami gospodarstwa rolnego, użytkowników wieczystych gruntów oraz posiadaczy gruntów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Począwszy od 1 stycznia 2003 roku, przedmiotem opodatkowania w podatku rolnym są wszystkie grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów wykorzystywanych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą inną niż działalność rolnicza. Oznacza to zasadniczą zmianę w dotychczasowych regulacjach. Do 2003 roku podatkiem rolnym były obciążone jedynie gospodarstwa rolne, grunty klasyfikowane jako rolne, nie stanowiące w rozumieniu ustawy gospodarstwa rolnego, podlegały podatkowi od nieruchomości. Nowa regulacja prawna dla właścicieli takich gruntów, także wówczas gdy jest to grunt zabudowany, oznacza, że będą oni obciążeni podatkiem rolnym, dużo niższym od podatku od nieruchomości.

W znowelizowanej ustawie odpowiednio zmieniono definicję *gospodarstwa rolnego*. Za gospodarstwa rolne dla celów podatku uważa się obszar gruntów, w tym także pod zabudowaniami, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych związane z prowadzeniem działalności rolniczej, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy⁷⁸. Pod pojęciem *działalności rolniczej* ustawodawca rozumie: produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym także produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów, sadownictwo, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego, fermowego oraz chów i hodowlę ryb.

Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym w przypadku gospodarstwa rolnego stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, w pozostałych przypadkach – liczba hektarów (fizycznych) wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Liczbę hektarów przeliczeniowych ustala się na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz na podstawie zaliczenia do danego okręgu podatkowego.

Hektar przeliczeniowy jest umowną jednostką, która odzwierciedla możliwości osiągnięcia dochodu z gospodarstwa rolnego. Przeliczenie fizycznej powierzchni

⁷⁷ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.).

⁷⁸ Jak podkreśla L. Etel, regulacja taka jest obciążona istotną wadą. Polega ona mianowicie na tym, że podatnik posiadający więcej niż 1 ha opłaca niski podatek rolny, bez względu na to, czy wykorzystuje ziemię rolniczą do prowadzenia działalności rolniczej. Por. L. Etel, *Podatki przychodowo-dochodowe*, [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 611.

gospodarstwa rolnego na hektary przeliczeniowe jest dokonywane przy zastosowaniu określonych w ustawie przeliczników. Wysokość przeliczników, zgodnie z wolą ustawodawcy, zależy od jakości użytków rolnych oraz ich położenia. Ustawodawca wydzielił cztery okręgi podatkowe w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych (tabela 5.7.).

Tabela 5.7.

Przeliczniki powierzchni użytków rolnych w podatku rolnym

Rodzaje użytków rolnych	Grunty orne				Łąki i pastwiska			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Okręgi podatkowe								
Klasy użytków rolnych	Przeliczniki							
I	1,95	1,80	1,65	1,45	1,75	1,60	1,45	1,35
II	1,80	1,65	1,50	1,35	1,45	1,35	1,25	1,10
IIIa	1,65	1,50	1,40	1,25				
III					1,25	1,15	1,05	0,95
IIIb	1,35	1,25	1,15	1,00				
IVa	1,10	1,00	0,90	0,80				
IV					0,75	0,70	0,60	0,55
IVb	0,80	0,75	0,65	0,60				
V	0,35	0,30	0,25	0,20	0,20	0,20	0,15	0,15
VI	0,20	0,15	0,10	0,05	0,15	0,15	0,10	0,05

Źródło: Art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.)

O zaliczeniu danej gminy czy miasta do określonego okręgu decyduje minister finansów w porozumieniu z ministrem rolnictwa, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych. W wyjątkowych okolicznościach organom gminy przysługuje uprawnienie do określenia podstawy opodatkowania. Mogą one wystąpić z wnioskiem do wojewody o zaliczenie gminy do innego okręgu, o ile nie spowoduje to zmniejszenia hektarów przeliczeniowych dla danego województwa lub gminy o więcej niż 1,5%. Aktualny podział w stanie prawie niezmiennym, obowiązuje od 1985 roku.

Maksymalna stawka podatku dla gospodarstwa rolnego, od 1 ha przeliczeniowego gruntów za rok podatkowy, wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta obliczoną według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Dla pozostałych gruntów maksymalna stawka podatku wynosi równowartość 5 q żyta od hektara fizycznego. Jest to rzadko stosowana w konstrukcjach podatkowych forma przeliczeniowa, tzw. rzeczowo-finansowa. Powiązanie podatku z ceną 1q żyta miało na celu zapewnienie waloryzacji wysokości obciążenia podatkiem rolnym w sytuacji występowania inflacji. Było jednocześnie próbą powiązania dochodowości gospodarstwa z obciążeniem podatkowym. W praktyce zastosowanie tego typu stawki nie zabezpieczyło realizacji zakładanych celów, a przede wszystkim nie uchroniło skutków inflacji. Cena żyta, podobnie jak

innych płodów rolnych, rośnie bowiem w mniejszym stopniu niż inflacja, co prowadzi do systematycznego obniżania obciążenia podatkiem rolnym⁷⁹.

Zgodnie z ustawą, rady gminy są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta, przyjmowanych jako podstawa obliczenia podatku rolnego na swoim terenie. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecznictwa, uwzględniającą wymogi konstytucyjne: „[...] uprawnienia rady gminy do obniżenia cen skupu żyta obowiązują wszystkich podatników na terenie gminy, nie obejmują prawa do zróżnicowania tych cen wobec niektórych grup podatników”⁸⁰. Ogranicza to w znacznym stopniu możliwości prowadzenia własnej polityki podatkowej uwzględniającej np. zdolność podatkową poszczególnych gospodarstw na terenie gminy. Obniżenie stawek wszystkim podatnikom może skutkować znacznym zmniejszeniem dochodów z tytułu podatku rolnego.

W podatku rolnym występują ulgi i zwolnienia. W wyniku nowelizacji ustawy o podatku rolnym⁸¹ ich katalog uporządkowano, dzieląc je na przedmiotowe i podmiotowe. Większość z nich ma wyraźny cel ekonomiczny.

Ustawa zwalnia z podatku rolnego bez ograniczeń czasowych jedynie użytki rolne klasy V, VI i VIz, które zasadniczo przeznacza się na zalesienie oraz grunty zadrzewione i zakrzewione (bez względu na ich klasę). Nie są objęte podatkiem także grunty położone w pasie drogi granicznej oraz grunty orne, łąki i pastwiska objęte melioracją, ale tylko w roku, w którym uprawy zostały zniszczone na skutek robót melioracyjnych.

Przez pięć lat ze zwolnienia korzystają właściciele i wierzyci dzierżawcy, którzy nabyli grunty (w drodze umowy sprzedaży) przeznaczone na utworzenie nowego lub powiększenie istniejącego już gospodarstwa do powierzchni nie przekraczającej 100 ha. Zwolnienie nie dotyczy gruntów uzyskanych w drodze darowizny, przekazania, zwrotu czy zamiany. Zwolnieniem przez okres 5 lat objęci są także dzierżawcy gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objętych w trwale zagospodarowanie w celu utworzenia nowego gospodarstwa lub powiększenia już istniejącego do powierzchni nie przekraczającej jednak 100 ha.

Na mocy art. 12 ust.1 pkt 5 zwolnione są od podatku rolnego przez okres 5 lat grunty powstałe z zagospodarowania nieużytków. Przez jeden rok ustawodawca zwalnia grunty otrzymane w wyniku wymiany lub scalania. Po upływie okresów wyżej wymienionych zwolnień, stosuje się ulgę w podatku rolnym, polegającą na obniżeniu podatku w pierwszym roku o 75%, a w drugim o 50%. Na okres nie dłuższy niż 3 lata zwolnione są od podatku rolnego użytki rolne, na których zaprzestano produkcji rolnej. Zwolnienie to nie może obejmować więcej niż 20% powierzchni użytków rolnych gospodarstwa i nie więcej niż 10 ha. Określenie szczegółowych warunków tej ulgi należy do kompetencji gmin.

Wszystkim podatnikom podatku rolnego przysługuje ulga inwestycyjna z tytułu wydatków poniesionych na budowę i modernizację budynków inwentarskich służą-

⁷⁹ Por. L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości. Problemy praktyczne*, Temida 2, Białystok 2001, s. 150.

⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 10 listopada 1993 r., S.A./Po 1697/93, cytat [za:] W. Modzelewski, J. Bielawny (red.), *Komentarz do podatków: rolne, leśne oraz od nieruchomości*, Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa 2002, s. 41.

⁸¹ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1680).

cych do chowu, hodowli i utrzymywania zwierząt inwentarskich, obiektów służących ochronie środowiska oraz na zakup i zainstalowanie deszczowni, urządzeń melioracyjnych i urządzeń zaopatrzenia gospodarstwa w wodę, a także urządzeń do wykorzystania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii (wiatru, biogazu, słońca i spadku wód). Ulga inwestycyjna jest przyznawana po zakończeniu inwestycji na wniosek podatnika i polega na odliczeniu od należnego podatku rolnego (od gruntów położonych na terenie gminy, w której dokonana została inwestycja) 25% udokumentowanych rachunkami nakładów inwestycyjnych. Nie może być zaliczona do wydatków inwestycyjnych równowartość pracy własnej. Ulga z tytułu tej samej inwestycji nie może być stosowana dłużej niż przez okres 15 lat. Jeśli rolnik w trakcie tego okresu sprzeda obiekty objęte ulgą inwestycyjną lub przeznaczy je na inne cele, traci prawo do niewykorzystanych odliczeń. Kwota ulgi niewykorzystana przez podatnika przechodzi na jego następców, pod warunkiem że gospodarstwo rolne zostało nabyte w drodze dziedziczenia lub zgodnie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Rozłożenie ulgi inwestycyjnej na okres 15 lat ma znaczenie raczej symboliczne, biorąc pod uwagę małą wysokość podatku rolnego, ulga w takim kształcie nie motywuje podatników do inwestowania w gospodarstwo rolne. Wydatki inwestycyjne są nieporównywalne z wysokością podatku obciążającego przeciętne gospodarstwo, co uniemożliwia odliczenie przez 15 lat nawet 25% nakładów. Potwierdzają to badania, według których mimo możliwości korzystania z ulg inwestycyjnych, spadły ogólne nakłady inwestycyjne w rolnictwie⁸².

W podatku rolnym można ponadto wyróżnić:

- ulgę dotyczącą gruntów położonych na terenach górskich i podgórskich – dla gruntów klas I, II, III a i III b obniżka podatku wynosi 30%, dla gruntów IV a, IV i IV b – 60%;
- ulgę z tytułu klęsk żywiołowych, która spowodowała istotne szkody, ulga zależy od rozmiaru strat i obowiązuje w roku, w którym nastąpiła klęska lub, jeżeli podatek został już zapłacony w roku następnym.

Poza ulgami o charakterze gospodarczym, w konstrukcji podatku można odnaleźć także ulgi podmiotowe. Od podatku rolnego zwolniono: szkoły, placówki kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, szkoły wyższe, placówki naukowe PAN, jednostki badawczo rozwojowe oraz część gruntów zajętych przez prowadzących zakłady pracy chronionej i zakłady aktywności zawodowej, grunty stanowiące działki przyzagrodowe niektórych członków spółdzielni produkcyjnych⁸³.

⁸² Według A. Hanusza rozmiary budownictwa produkcyjnego w rolnictwie zaczęły się kształtować w badanym przez niego okresie (1985-1995) na poziomie reprodukcji prostej, a liczba oddanych do użytku budynków gospodarczych zmniejszyła się 3,5-krotnie. Por. A. Hanusz, *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996, s. 261.

⁸³ Zwolnienie dotyczy przede wszystkim działek przyzagrodowych członków spółdzielni produkcyjnych, którzy osiągnęli wiek emerytalny lub są inwalidami zaliczanymi do I albo II grupy, lub są osobami niepełnosprawnymi o znacznym, ewentualnie umiarkowanym, stopniu niepełnosprawności lub są osobami całkowicie niezdolnymi do pracy w gospodarstwie albo niezdolnymi do samodzielnej egzystencji.

Charakter podmiotowy ma również tzw. „ulga żołnierska”, która przysługuje żołnierzom odbywającym zasadniczą służbę wojskową lub długotrwałe przeszkolenie wojskowe oraz osobom spełniającym zastępczo obowiązek służby wojskowej w formie skoszarowanej. Jej wysokość wynosi 60% w przypadku prowadzących gospodarstwo rolne bezpośrednio przed powołaniem do służby albo 40%, gdy osoba będąca członkiem rodziny osoby prowadzącej gospodarstwo bezpośrednio przed powołaniem pracowała w gospodarstwie, zamieszkiwała w nim i nie osiągała przychodów z innych źródeł.

Ulgi i zwolnienia zapisane w ustawie są przyznawane z urzędu lub na wniosek podatnika. W ulgach stosowanych z urzędu, fakt wystąpienia określonego zdarzenia uprawniającego do ulgi zobowiązuje organ podatkowy do jej udzielenia. W drugim przypadku zastosowanie ulgi jest możliwe jedynie po złożeniu wniosku przez podatnika, ale jeśli określone zdarzenie wystąpiło, ulga ma charakter obligatoryjny. W jednym i drugim przypadku władztwo podatkowe jest wyraźnie ograniczone.

Rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia lub ulgi przedmiotowe (czyli ulgi ze względu na cechy gruntu, a nie ze względu na cechy podatnika), niż określone w ustawie: „Należy podkreślić, iż regulacja ta ma charakter uprawnienia (uznaniowości, a nie obowiązku rady gminy). Ustawodawca nie zawarł w tym przepisie żadnych przesłanek zwolnienia bądź ulgi, poza stwierdzeniem, iż zwolnienie lub ulga rady gminy powinny być „inne” niż określone w ust. 1 i 3 art. 12 ustaw”⁸⁴.

5.3.3. Pozostałe podatki majątkowe

Niewielką rolę w systemie obciążeń podatkowych rolnictwa pełni podatek od nieruchomości⁸⁵. Wynika to z uregulowań stosowanych w tym zakresie, m.in. dotyczących podatku zwolnień. Dotyczą one budynków rolnych lub ich części położonych na gruntach gospodarstw rolnych i służących wyłącznie działalności rolniczej. Zwolnieniu podlegają ponadto budynki gospodarcze lub ich części służące działalności leśnej czy rybackiej oraz zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, czyli produkcji prowadzonej przez podatników podatku rolnego. Opodatkowaniu natomiast podatkiem od nieruchomości podlegają budynki mieszkalne należące do gospodarstw rolnych, które biorąc pod uwagę specyfikę produkcji rolnej, są nierozzerwalnie związane z tą działalnością. Należy przy tym podkreślić, że w przypadku wykorzystywania części budynków mieszkalnych pod działalność agroturystyczną (jeżeli liczba pokoiów przeznaczonych do wynajęcia nie przekracza pięciu), opodatkowanie podatkiem od nieruchomości ma charakter ulgowy, co stanowi swoisty wyraz promowania tej działalności.

⁸⁴ Por. L. Etel, S. Presnarowicz, *Podatki i opłaty samorządowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 534.

⁸⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

Kolejnym podatkiem, który obciąża gospodarstwa rolne, jest podatek leśny⁸⁶. Dotyczy on gospodarstw, których część powierzchni zajmują lasy. Podatek leśny konstrukcyjnie jest bardzo podobny do podatku rolnego. Powiela zalety tego podatku (np. łatwość wymiaru), ale także i jego wady (np. schematyzm, niejasność interpretacyjną, brak związku wysokości podatku z osiągniętymi dochodami z produkcji leśnej, czy też z rzeczywistą wartością lasu).

Do systemu opodatkowania gospodarstw rolnych można zaliczyć również podatek od środków transportu⁸⁷, który został radykalnie zmieniony od 1 stycznia 1998 roku, kiedy to zniesiono opodatkowanie między innymi samochodów osobowych i mniejszych samochodów ciężarowych. Podatek od środków transportu dotyczy niewielkiej liczby gospodarstw, ponieważ przedmiotem opodatkowania są tu: samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony, ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów powyżej 3,5 tony, przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą powyżej 7 ton (z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego), autobusy.

Istotne znaczenie, zwłaszcza przy zmianie pokoleniowej w gospodarstwach rolnych, ma wysokość podatku od spadków i darowizn⁸⁸. Gospodarstwo rolne jest najczęściej dorobkiem nie tylko spadkodawcy, ale również pozostałych członków rodziny. Zgodnie z ustawą o podatku od spadków i darowizn, zwalnia się z podatku, między innymi:

1. nabycie własności i praw wieczystego użytkowania gospodarstwa rolnego, w rozumieniu przepisów o podatku rolnym lub jego części, z wyjątkiem:
 - a) budynków mieszkalnych;
 - b) budynków zajętych na cele specjalistycznego chowu i wylęgu drobiu oraz specjalistycznej hodowli zwierząt wraz z urządzeniami i stadem hodowlanym;
 - c) urządzeń do prowadzenia upraw specjalnych;
 - d) pozostałych składników gospodarstwa rolnego (np. inwentarza żywego).
2. nabycie przez rolnika pojazdów i maszyn rolniczych oraz części do tych pojazdów, pod warunkiem że nie zostaną one przez nabywcę, w okresie trzech lat od otrzymania, sprzedane czy подарowane.

W odniesieniu do wyłączonych z opodatkowania budynków i urządzeń związanych z prowadzeniem działów specjalnych, przewidziano inne zwolnienie. Jeśli bowiem składniki te są przedmiotem opodatkowania nabycia w drodze spadku lub darowizny, a nabywcami są zstępni lub małżonek, z podstawy opodatkowania wyłącza się wartość tych składników, pod warunkiem że budynki i urządzenia będą nadal wykorzystywane przez nabywcę w stanie niepogorszonym i zgodnie z ich

⁸⁶ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.).

⁸⁷ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

⁸⁸ Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 z późn. zm.).

przeznaczeniem, w ramach gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej pięciu lat⁸⁹. Ponadto zwolnieniu podlega również:

- nabycie własności i prawa użytkowania wieczystego gospodarstwa rolnego lub jego części wraz z budynkami mieszkalno-gospodarczymi oraz innych praw do takiego gospodarstwa lub jego części, jeżeli umowa zostaje zawarta na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników;
- nabycie własności budynków gospodarczych służących bezpośrednio produkcji rolniczej prowadzonej na użytkach rolnych o powierzchni do 1 ha, gdy nabywcą jest osoba prowadząca gospodarstwo rolne zaliczona do I grupy podatkowej.

Regulacje zawarte w ustawie o podatku od spadków i darowizn są bardzo liberalne dla rolniczych składników majątkowych⁹⁰. Większość z nich jest zwolniona z podatku. Celem tych zwolnień jest przede wszystkim ochrona warsztatu pracy rolnika.

5.3.4. Podatek VAT w rolnictwie

Podatkiem pośrednim, obciążającym produkcję rolną, jest podatek od towarów i usług⁹¹. Rolnictwo polskie do 4 września 2000 roku korzystało ze zwolnienia w zakresie opodatkowania obrotu, gdyż wprowadzony w 1993 roku podatek od towarów i usług nie objął produkcji rolnej. Producenci rolni płacili jednak podatek od wartości dodanej, zawarty: w cenie paliwa, energii, opału, zakupywanych usług, materiałów budowlanych i innych towarów nabywanych na potrzeby produkcji rolnej, nie mając jednocześnie możliwości jego odliczenia. W konsekwencji wyłączenia producentów rolnych z systemu podatku VAT, zostali oni pozbawieni możliwości zwrotu podatku naliczonego, co prowadziło zazwyczaj do wzrostu kosztów produkcji (poprzez zjawisko kumulacji podatków) oraz niewątpliwie obniżenia opłacalności inwestycji w rolnictwie.

Wprowadzenie 4 września 2000 r. podatku VAT w rolnictwie⁹² umożliwiło odbiorcom produktów rolnych, zajmującym się handlem, zmniejszenie kosztów o kwoty podatku naliczonego, który dotychczas jako związany ze sprzedażą zwolnioną nie podlegał odliczeniu. Rolnik zaś uzyskał możliwość otrzymania przynajmniej częściowego zwrotu podatku naliczonego, zapłaconego w cenach materiałów i środków produkcji⁹³.

Obecnie funkcjonują dwie metody rozliczania podatku VAT, tzn. zasady ogólne oraz system ryczałtowy. Zasady ogólne dotyczą rolników zobowiązanych na podstawie odrębnych przepisów do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Pozostali rolnicy

⁸⁹ Zwraca na to uwagę I. Czaja-Hliniak, *Status podatkowy gospodarstwa rolnego*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy. Założenia i praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 326.

⁹⁰ Por. M. Podstawka, *System podatkowy w rolnictwie*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000, s. 85 oraz M. Podstawka, *Podstawy finansów*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005, s. 231-234.

⁹¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, (Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

⁹² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2000 r. Nr 68, poz. 805).

⁹³ Por. m.in. K. M. Bałajewicz, *Podatek od towarów i usług w rolnictwie*, FAPA, Warszawa 2004, s. 6.

włączeni zostali do systemu VAT na tzw. zasadach uproszczonych, polegających na objęciu ich ryczałtowanym systemem zwrotu podatku VAT zawartego w cenach towarów i usług nabywanych do produkcji rolnej. Rolnikiem ryczałtowym może być każdy rolnik dokonujący sprzedaży nieprzetworzonych produktów rolnych pochodzących z własnej działalności rolniczej, jeśli przepisy nie zobowiązują go do prowadzenia pełnej rachunkowości. Zaletą tego rozwiązania jest fakt, że rolnik ryczałtowy nie ma obowiązku wykazania, że rzeczywiście dokonał jakiegokolwiek zakupu środków do produkcji rolnej, a zwrot podatku jest uzależniony jedynie od dokonania przez rolnika sprzedaży.

Sprzedaż nieprzetworzonych produktów rolnych, pochodzących z własnej produkcji, dokonywana przez rolników ryczałtowych jest zwolniona z podatku VAT. System ryczałtowy polega na doliczaniu do ceny sprzedaży produktów rolnych 5% stawki ryczałtu i umożliwia rolnikom ryczałtowym odzyskiwanie podatku VAT naliczonego, zawartego w cenach towarów i usług nabywanych do produkcji rolnej. Kwotę ryczałtu VAT w wysokości 5%, doliczoną do ceny netto zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie, wypłaca rolnikowi nabywca produktów rolnych, będący równocześnie podatnikiem podatku VAT.

Objęcie podatkiem VAT rolnictwa jest jedną z istotniejszych zmian w systemie opodatkowania gospodarstw rolnych wprowadzanych w okresie transformacji systemu gospodarczego Polski. Jest krokiem w kierunku dostosowania polskiego systemu podatkowego do obowiązującego w Unii, krokiem w kierunku uporządkowania tego systemu i pod tym względem należy ocenić to pozytywnie. Niewątpliwie przybliży polskie rolnictwo do standardów obowiązujących w Unii. Pewne rozwiązania zastosowane w podatku od towarów i usług (np. konieczność posiadania rachunku bankowego czy obowiązek posiadania niektórych dokumentów księgowych) mogą być pomocne w przyszłości przy wprowadzaniu opodatkowania dochodów rolniczych. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że objęcie podatkiem od towarów i usług produkcji rolnej nie oznacza jeszcze reformy systemu opodatkowania rolnictwa.

5.4. Ocena skuteczności opodatkowania rolnictwa

Jak zaznaczono w punkcie pierwszym niniejszego rozdziału, funkcja fiskalna podatków sprowadza się do gromadzenia dochodów budżetowych. Ponieważ podstawowym i najbardziej powszechnym podatkiem obciążającym produkcję w gospodarstwach rolnych jest podatek rolny, analizie poddano udział tego właśnie podatku w dochodach gmin. Z danych zaprezentowanych w tabeli 5.8. jednoznacznie wynika, iż podatek rolny stanowił w latach 1999-2004 niewiele ponad 2% ogólnych dochodów gmin oraz 4,2% dochodów własnych w 1999 r., a w 2004 r. – 4,5%. Natomiast na przestrzeni lat 1991-2004 można zaobserwować stopniowe zmniejszanie się dochodów gmin z tytułu podatku rolnego (wykres 5.1.). Przyczyną tego zjawiska jest prawdopodobnie powiązanie wysokości podatku rolnego z ceną żyta. Jak pokazała praktyka, zastosowanie tego typu stawki nie zabezpieczyło reali-

zacji zakładanych celów, a przede wszystkim nie uchroniło skutków inflacji, jak zauważa L. Etel: „W wyniku coraz większej specjalizacji produkcji rolnej udział żyta w ogólnej sumie produkcji staje się coraz mniejszy. Spowodowało to, że o wysokości podatku decyduje wyłącznie cena jednego z wielu rodzajów produktów rolnych – żyta, które w wielu gospodarstwach nie stanowi głównego produktu. Zastosowanie stawki powiązanej z ceną żyta nie zapobiegło również zjawisku zmniejszania się obciążenia podatkiem rolnym w wyniku wzrostu cen. Cena żyta rośnie bowiem w mniejszym stopniu niż inflacja, co prowadzi do systematycznego obniżania obciążenia podatkiem rolnym”⁹⁴.

Ponieważ realizacja funkcji fiskalnej będzie skuteczna tylko wówczas, gdy podatek stanie się źródłem istotnych dochodów oraz w związku z tym, iż dochody budżetów gmin z tytułu podatku rolnego są marginalne, można stwierdzić, że podatek rolny nie realizuje funkcji fiskalnej. Jest to bardzo poważny problem zwłaszcza dla gmin wiejskich, które charakteryzuje niski poziom dochodów budżetowych, a w konsekwencji – trudności w finansowaniu inwestycji, które mogłyby podnieść ich poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju. Ponadto należy pamiętać, że utrzymywanie obciążeń podatkowych w rolnictwie na bardzo niskim poziomie kosztem pozostałych działów finansujących płatności transferowe (wysokie dotacje budżetu państwa do systemu emerytalnego sięgające 14 mld zł), może prowadzić do zakłóceń obniżających efektywność pozarolniczej działalności gospodarczej.

Tabela 5.8.

Dochody gmin według źródeł ich pochodzenia w latach 1999-2004

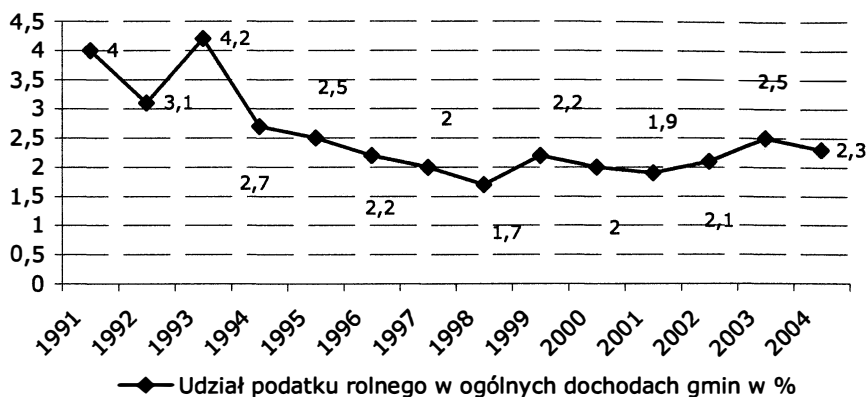
Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dochody ogółem (w mld zł)	32,3	34,6	37,2	38,4	36,0	39,2
Struktura (w %)						
1. Dochody własne, w tym:	54,8	52,6	52,2	49,5	47,2	50,5
- podatek dochodowy od osób prawnych	1,5	1,4	1,1	1,0	0,6	0,5
- podatek dochodowy od osób fizycznych	16,4	14,2	13,7	12,0	11,1	14,0
- podatek od nieruchomości	11,8	12,1	14,8	16,7	16,7	16,3
- podatek rolny	2,2	2,0	1,9	2,1	2,5	2,3
- podatek leśny	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
- podatek od środków transportowych	0,6	0,6	0,8	1,0	0,8	0,8
- podatek od czynności cywilno-prawnych	-	-	1,6	1,3	1,1	0,8
- podatek od spadków i darowizn	0,2	2,6	0,3	0,3	0,2	1,3
- opłata skarbową	4,3	3,8	1,1	0,5	0,6	0,5
- opłata eksploatacyjna	-	-	0,5	0,5	0,6	0,5
- opłata targowa	-	-	0,5	0,5	0,6	0,4
- karta podatkowa	0,6	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2
- dochody z majątku	7,7	7,8	4,8	4,4	4,2	4,3
- pozostałe dochody	9,0	8,7	10,2	8,6	8,1	8,4
2. Dotacje celowe	11,5	13,6	11,6	12,2	10,6	9,9
3. Subwencja ogólna	33,7	33,8	36,3	38,3	42,2	39,5

Źródło: Sprawozdania roczne Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za kolejne lata.

⁹⁴ Por. L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości. Problemy praktyczne* [...], s. 231.

Wykres 5.1.

Udział podatku rolnego w dochodach gmin w latach 1991-2004 (w %)



◆ Udział podatku rolnego w ogólnych dochodach gmin w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego GUS 1997, 1998, 1999 oraz danych Ministerstwa Finansów.

Funkcja redystrybucyjna (nazywana niekiedy rozdzielczą) traktuje podatki jako narzędzie wtórnego podziału dochodów, poprzez przesuwanie środków finansowych między poszczególnymi podmiotami gospodarczymi a budżetem. Oceniając sprawność podatków w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, należy zbadać, jak kształtują się obciążenia podatkowe gospodarstw. W tym celu wykorzystano dane gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną na zlecenie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej⁹⁵.

W analizie posłużono się, jako podstawowym wynikiem gospodarowania, kategorią produkcji czystej. Natomiast uwzględnione podatki obejmują wszystkie rodzaje obciążeń podatkowych gospodarstw rolnych, przy czym należy podkreślić, że udział podatku rolnego jest w nich największy.

Analiza obciążeń podatkowych gospodarstw rolnych wskazuje, iż w latach 1990-2000 udział podatków w produkcji czystej oscylował wokół 5% (wykres 5.2.). Jeśli przyjąć za A. Hanuszem, że: „[...] właściwą odczuwalność podatku rolnego osiąga się wówczas, gdy zabiera on od 6 do 8 proc. a nawet 10 proc. przeciętnego dochodu z hektara”⁹⁶, okaże się, iż w badanej zbiorowości wskaźnik ten jest niższy. Ponadto tezę o zmniejszeniu obciążeń podatkowych, na skutek powiązania podatku

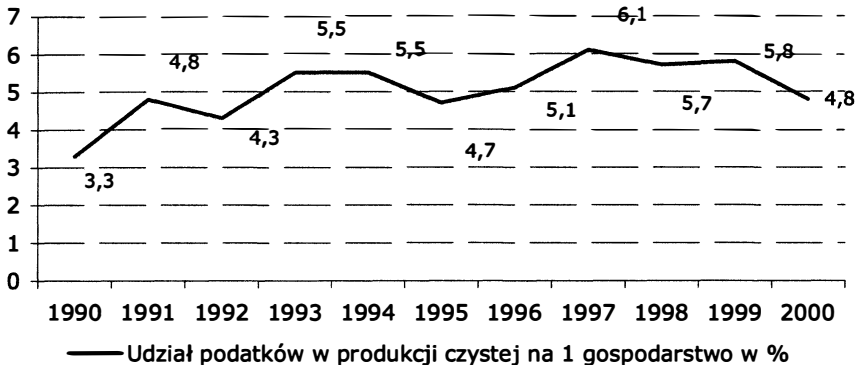
⁹⁵ Należy zaznaczyć, iż zbiorowość ta nie stanowi próby reprezentatywnej. Przy doborze gospodarstw przez większość lat kierowano się przede wszystkim ich typowością pod względem struktury obszarowej w danym makroregionie, czy też województwie. Jednak od 1996 roku przeważała tendencja doboru gospodarstw nastawionych prorynkowo, czyli w praktyce – gospodarstw większych obszarowo i często wyspecjalizowanych. Oznacza to, iż uzyskane wyniki mogą odbiegać od przeciętnych w skali całego kraju. Ponadto należy podkreślić, że po 2001 r. w istotnym stopniu zmieniły się zasady gromadzenia i publikowania danych przez Instytut, w związku z czym dane po tym roku mają charakter nieporównywalny. Niemniej jednak dziesięcioletni okres analizy pozwala na zaobserwowanie pewnych prawidłowości w zakresie opodatkowania gospodarstw rolnych

⁹⁶ Por. A. Hanusz, *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996, s. 262.

rolnego z ceną żyta, potwierdza wielkość podatków w odniesieniu do 1 ha użytków rolnych w latach 1990-2000 (wykres 5.3.). W ciągu ostatnich lat nominalne obciążenie podatkowe 1 ha UR utrzymuje się na nie zmienionym poziomie, co oznacza jego realne zmniejszenie.

Wykres 5.2.

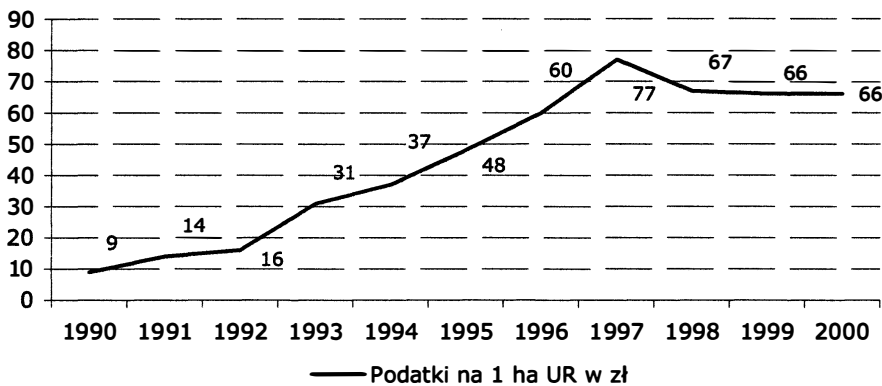
Obciążenia podatkowe gospodarstw rolnych w latach 1990-2000



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki rachunkowości rolnej gospodarstw indywidualnych 2000*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 74-75.

Wykres 5.3.

Wielkość podatków przypadająca na 1 ha UR w latach 1990-2000



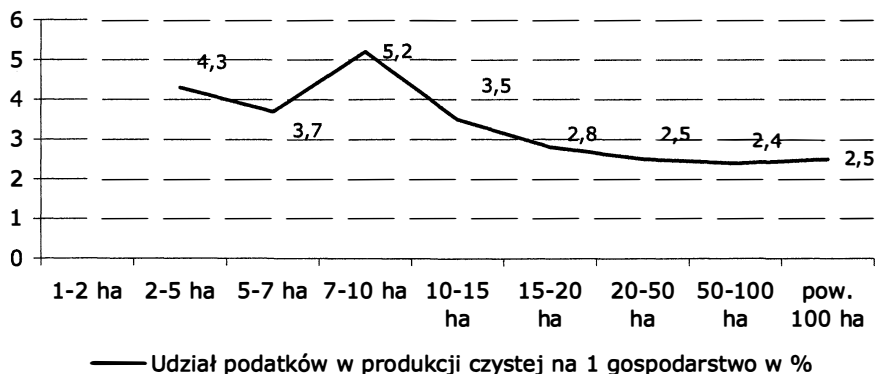
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki rachunkowości [...]*, s. 9-10.

Dla oceny funkcji redystrybucyjnej istotne znaczenie ma pokazanie obciążenia podatkowego uwzględniającego zróżnicowanie obszarowe gospodarstw. Z wykresu 5.4 wynika, iż relatywnie największe obciążenia występowały w 2000 r. w gospodarstwach małych i średnich, natomiast począwszy od gospodarstw o powierzchni użytków rolnych wynoszącej 10 ha – udział podatków w produkcji czystej systematycznie zmniejsza się wraz ze wzrostem powierzchni. Do podobnych wniosków prowadzi analiza wykresu 5.5, prezentującego poziom podatków na 1 ha użytków

rolnych w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw. W gospodarstwach karłowatych (do 2 ha) podatki są finansowane z innych niż produkcja rolna źródeł dochodów, bowiem wartość produkcji czystej jest w nich ujemna.

Wykres 5.4.

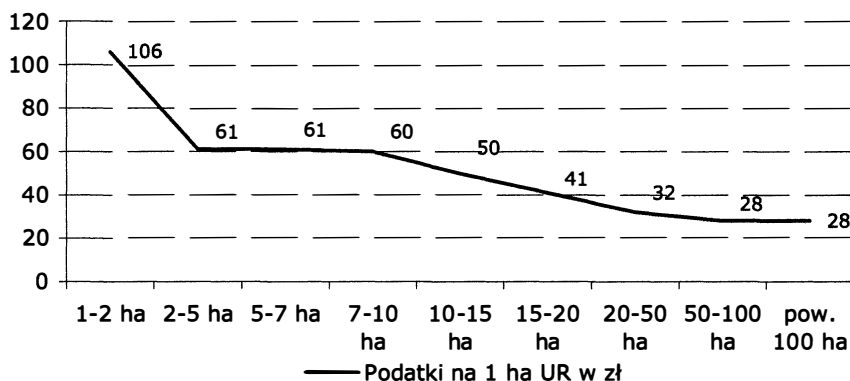
Obciążenia podatkowe w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w 2000 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki rachunkowości* [...], s. 56-57.

Wykres 5.5.

Poziom podatków na 1 ha użytków rolnych w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w 2000 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki rachunkowości* [...], s. 56-57.

Aby szeroko rozumiane podatki rolne były sprawne jako narzędzia wtórnego podziału dochodów, powinny poprzez korektę rozpiętości dochodów poszczególnych podatników doprowadzić do złagodzenia nierówności społecznych. Jednak relatywnie wyższe obciążenia gospodarstw mniejszych wskazują, iż funkcja redystrybucyjna nie jest w tym przypadku realizowana. Obecny kształt systemu podatkowego w rolnictwie, a zwłaszcza podatku rolnego, uprzywilejowuje gospodarstwa

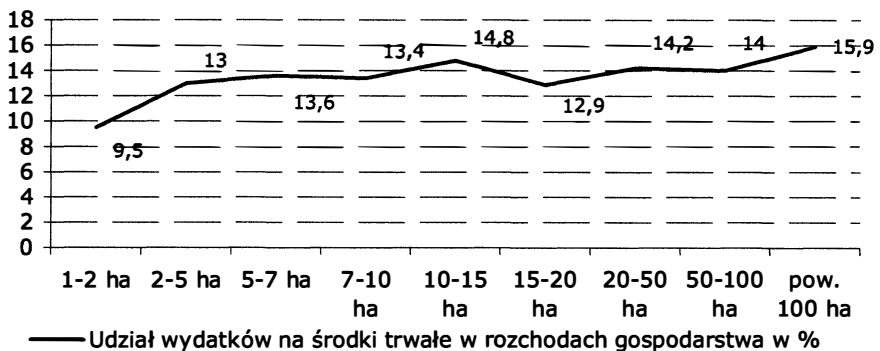
większe obszarowo i efektywniejsze. Prawdopodobnie funkcja redystrybucyjna osiąga założone cele, gdy uwzględni się rolnictwo jako dział gospodarki narodowej. Ponieważ stopień obciążeń finansowych dochodów uzyskiwanych w rolnictwie jest dużo niższy niż w przypadku pozostałych źródeł dochodów, można zatem stwierdzić, że w tym zakresie podatki łagodzą dysproporcje pomiędzy dochodami rolników a dochodami innych grup podatników.

Jak wcześniej zaznaczono, zasadniczym celem funkcji stymulacyjnej podatków jest stworzenie takich instrumentów podatkowych, które sprzyjałyby racjonalności działania, pobudzały do osiągania pożądanych efektów gospodarczych i społecznych. W odniesieniu do rolnictwa funkcja stymulacyjna polega na: pobudzaniu przemian struktury agrarnej, kształtowaniu struktury produkcji, oddziaływaniu na decyzje inwestycyjne rolników, czy na decyzje dotyczące zatrudniania pracowników itp. Do podstawowych instrumentów podatkowych prowadzących do realizacji wymienionych celów należy zaliczyć: ulgi inwestycyjne, stawki podatku oraz konstrukcję stawek.

Dzięki ulgom inwestycyjnym dochody są przeznaczane na rozwój gospodarstwa, a nie na konsumpcję. Stosowanie wysokich ulg i zwolnień jest racjonalne jedynie w przypadku dużych obciążeń podatkowych, w przeciwnym razie instrumenty te nie spełniają swojej roli. Kwoty wydatkowane na inwestycje rolne są, jak wspomniano, niewspółmiernie wyższe w stosunku do płaconego podatku rolnego, więc przeciętny rolnik nie ma obecnie możliwości odliczenia 25% wydatków inwestycyjnych w ciągu 15 ustawowych lat. Niskie oszczędności podatkowe, stąd płynące, zmniejszają motywację rolników do inwestowania i korzystania z ulg inwestycyjnych. Może o tym świadczyć nieduża rozpiętość wydatków na środki trwałe w ogólnych rozchodach gospodarstw rolnych (wykres 5.6.). Największa rozpiętość dotyczy tylko dwóch skrajnych grup obszarowych, tzn. gospodarstw do 2 ha użytków rolnych i gospodarstw przekraczających 100 ha. W pozostałych grupach przeciętny udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych rozchodach był zbliżony do 13%, czyli co dziesiąta złotówka wydawana przez gospodarstwa przeznaczana była na cele inwestycyjne.

Wykres 5.6.

Udział wydatków na środki trwałe w rozchodach w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w 2000 roku

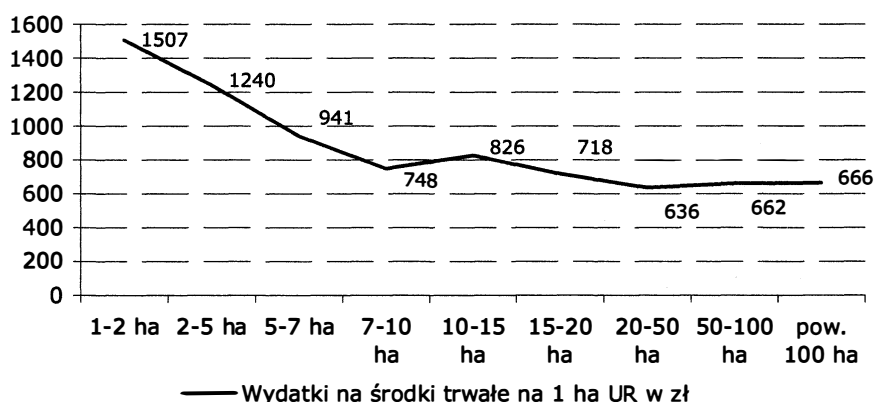


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki rachunkowości* [...], s. 74-75.

Nieco odmiennie przedstawiają się wydatki na środki trwałe w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych (wykres 5.7.). Tak ujęty wskaźnik jest relatywnie najwyższy w gospodarstwach małych i stopniowo zmniejsza się wraz ze wzrostem powierzchni. Niewykluczone zatem, iż stosunkowo wysokie obciążenia podatkowe w tej grupie obszarowej stały się bodźcem do zmniejszania ciężarów podatkowych przez wykorzystanie ulgi inwestycyjnej.

Wykres 5.7.

Wydatki inwestycyjne w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w przeliczeniu na 1 ha UR w 2000 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki rachunkowości* [...], s. 76-77.

Przeprowadzona wcześniej analiza funkcji podatków realizowanych w polskim rolnictwie prowadzi do kilku istotnych wniosków:

- podstawowym podatkiem obciążającym produkcję rolną jest podatek rolny;
- obecnie podatek rolny często staje się świadczeniem o niewielkiej wadze fiskalnej, w praktyce mało odczuwalnym przez podmioty zobowiązane do jego zapłacenia; wyjątek stanowią gospodarstwa małe, które muszą finansować zobowiązania podatkowe z dochodów uzyskiwanych spoza gospodarstwa;
- ze względu na niski udział podatku rolnego w dochodach własnych gmin i jeszcze niższy w dochodach, ogółem funkcja fiskalna tego podatku nie jest realizowana;
- funkcja redystrybucyjna podatków rolnych, zamiast korygować rozpiętości dochodów uzyskiwanych przez podatników, uprzywilejowuje wręcz gospodarstwa duże obszarowo i bardziej wydajne;
- jedynie w odniesieniu do rolnictwa, jako działu gospodarki narodowej, można mówić o realizacji funkcji redystrybucyjnej, bowiem dzięki niskiemu opodatkowaniu produkcji rolniczej częściowo wyrównują się dysproporcje między dochodami rolniczymi i uzyskiwanymi poza rolnictwem;
- istniejące obecnie rozwiązania w zakresie instrumentów podatkowych, takich jak: ulgi inwestycyjne, nie motywują na ogół do zwiększonej aktywności in-

westycyjne rolników, zatem funkcja stymulacyjna tak skonstruowanego podatku rolnego nie stanie się w najbliższej przyszłości źródłem przekształceń strukturalnych rolnictwa.

Z powyższego wynika, że polski system opodatkowania rolnictwa wymaga istotnych zmian⁹⁷. Zmiany te mogłyby być oparte na konstrukcjach systemów podatkowych wypracowanych i funkcjonujących z sukcesem w krajach wyżej rozwiniętych z wielowiekową tradycją gospodarki rynkowej. Przeprowadzona analiza wskazuje, że system opodatkowania rolnictwa w krajach Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych nie jest systemem odrębnym, lecz stanowi część ogólnie obowiązujących regulacji podatkowych. Składa się z zestawu różnych podatków, o charakterze centralnym lub lokalnym, wśród których najważniejszą rolę odgrywają podatki dochodowe, majątkowe i konsumpcyjne. Rolników obowiązują takie same zasady opodatkowania, jak pozostałych podatników. Ujednolicone są stawki podatkowe, zasady obliczania podstawy opodatkowania oraz odliczenia standardowe. W żadnym z opisanych podatków nie są oni wyłączeni z opodatkowania. Zastosowane specyficzne dla rolnictwa ulgi i zwolnienia mają charakter tzw. ulg sektorowych i zazwyczaj są przeznaczone dla gospodarstw rodzinnych, nie dotyczą zaś korporacji rolnych. Głównym ich celem jest przede wszystkim zmniejszenie obciążeń podatkowych rolnictwa i tym samym zwiększenie dochodowości sektora, uproszczenie ewidencji podatkowych oraz oddziaływanie na gospodarstwa rolne, zgodne z ogólnie przyjętym kierunkiem polityki rolnej. Podejście do podmiotów opodatkowania różni się istotnie w zależności od: poziomu otrzymywanego dochodu, formy organizacyjno-prawnej, organizacji produkcji. Za pomocą podatków poszczególne państwa stymulują lub ograniczają określone rodzaje działalności, oddziałują na strukturę i rozwój sektora rolnego (np. poprzez ulgi inwestycyjne – pobudzają inwestycje).

Polityka podatkowa w sektorze rolnym krajów Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych silnie reaguje na lobbging i w związku z tym nie ma charakteru wyłącznie fiskalnego. System podatkowy w większości krajów członkowskich uwzględnia specyfikę rolnictwa, co w konsekwencji prowadzi do uprzywilejowanego traktowania tego działu gospodarki. Ulgi i inne przywileje podatkowe, wykorzystywane do rozwiązywania różnorodnych problemów sektora, są tam, pod wpływem nacisku, swoistą formą subsydiowania. Przybiera ona postać pośredniego, często ukrytego, wsparcia rolnictwa. W literaturze zachodniej określa się je jako *tax expenditures*. Należy je rozumieć jako wydatki budżetu (tzw. utracone dochody), będące wynikiem zastosowania przywilejów podatkowych, które realizują określone cele społeczne lub polityczne. Są one zazwyczaj finansowane z deficytu budżetowego (zwiększają go) lub ze zwiększenia obciążeń podatkowych pozostałych podatników. Działanie *tax expenditures* komplikuje system podatkowy. Ich

⁹⁷ Na potrzebę takich zmian wskazują również M. Pietrewicz, *Perspektywy opodatkowania gospodarstw rolnych w Polsce w kontekście programu ich modernizacji*, [w:] *Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa-Pułtusk 1999; E. Denek (red.), *Wybrane problemy funkcjonowania systemów podatkowych w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005; M. Podstawka, *System podatkowy w rolnictwie*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000 i in.

cele nie zawsze są jasno określone. Przywileje podatkowe pozwalają jednak na manipulowanie gospodarką, dlatego też jest bardzo prawdopodobne, że ze względów politycznych będą często wykorzystywane⁹⁸. Niezależnie jednak od tego, systemy podatkowe krajów wyżej rozwiniętych powinny stanowić pewien wzorzec kierunków reform podatków obciążających polskie rolnictwo.

⁹⁸ Por. R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Systemy opodatkowania gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, [w:] A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 315.

ROZDZIAŁ 6. SYSTEM TRANSFERÓW SOCJALNYCH I JEGO ODDZIAŁYWANIE NA ROZWÓJ ROLNICTWA

6.1. Ubezpieczenia społeczne i ich funkcje

Ubezpieczenia społeczne są elementem szeroko pojętego systemu zabezpieczenia społecznego i jako takie mają służyć, w swym założeniu, ludności dotkniętej skutkami określonych ryzyk o charakterze osobowym¹ (utrata zdrowia, zdolności do wykonywania pracy na skutek wypadku, śmierć żywiciela rodziny, macierzyństwo, bezrobocie, osiągnięcie wieku emerytalnego). Głównym założeniem ubezpieczeń społecznych jest ochrona przed niedostatkiem całej ubezpieczonej ludności, w interesie nie tylko dotkniętych ryzykiem jednostek, lecz w szeroko pojętym interesie ogólnym: dobrobytu państwa i jego obywateli.

W przeciwieństwie do ubezpieczeń komercyjnych, ubezpieczenia społeczne mają charakter wzajemnego ubezpieczenia przymusowego, a zatem powszechnie uważa się, że jego podstawowymi cechami są przymus i społeczny cel². Wynikają one z pewnych idei, stanowiących wytyczne dla polityki społecznej. Według katolickiej i ewangelickiej filozofii społecznej, na pierwszy plan wysuwają się następujące zasady:

- *pomocniczości* – zasada ta podkreśla obowiązek dostarczania jednostkom środków na utrzymanie egzystencji tylko wówczas, gdy obywatel nie może wspomnianych zasobów zgromadzić własnymi siłami;
- *personalizmu* – zasada ta nakazuje uznawanie pełnej autonomii wewnętrznej poszczególnych osób, zwłaszcza w samodzielnym kształtowaniu własnych warunków życia; a zatem rolą państwa jest tylko pomoc, a nie zastępowanie poszczególnych osób w tych staraniach;
- *solidarności* – zasada ta, pozostająca w związku z ideą pomocniczości, polega na udzielaniu świadczeń osobom znajdującym się w potrzebie z funduszu wypracowanego wspólnym wysiłkiem ubezpieczonych; jest podstawową zasadą odróżniającą system publiczny od ubezpieczeń prywatnych i stanowiącą o tym, że ubezpieczenie społeczne ma charakter grupowy; czasem zasada ta jest nazywana zasadą wzajemności.

Aczkolwiek wymienione zasady stanowią teoretyczne uzasadnienie dla podstawowych cech ubezpieczenia społecznego, należy jednak podkreślić, że zasadniczych przyczyn przymusu ubezpieczeniowego należy upatrywać w tzw. społecznych efektach zewnętrznych towarzyszących ryzyku socjalnemu. Efekty te mogą mieć różny charakter, do najważniejszych jednak zalicza się trudną sytuację materialną

¹ Niektórzy te ryzyka określają mianem ryzyk socjalnych.

² Por. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 12.

rodzin, a zwłaszcza dzieci osób dotkniętych ryzykiem, powstawanie różnorodnych patologii społecznych, czy też kreowanie postaw przestępczych. Niemniej ważnym argumentem przemawiającym za tworzeniem przymusowych ubezpieczeń społecznych była radykalizacja polityczna społeczeństwa, będąca efektem jego polaryzacji dochodowej³.

Istotą ubezpieczeń społecznych, z ekonomicznego punktu widzenia, jest grupowe organizowanie funduszy pieniężnych przeznaczonych na finansowanie świadczeń wypłacanych osobom objętym ochroną ubezpieczeniową i spełniającym warunki do ich otrzymania⁴. W praktyce występują dwa modele organizowania tych funduszy, tzn. model repartycyjny i model kapitałowy.

Model repartycyjny jest modelem, w którym najogólniej rzecz ujmując bieżące składki służą finansowaniu bieżących świadczeń. Podstawowym problemem tego modelu jest konieczność corocznego równoważenia strony przychodów i rozchodów, a te z kolei są wypadkową wielu parametrów. Poziom przychodów zależy przede wszystkim od: regulacji określających obowiązkową przynależność do systemu, liczby uprawnionych (ludność, zatrudnieni, bezrobotni), poziomu wynagrodzeń pracujących, sposobu i stopy obciążenia wynagrodzeń składką emerytalną (stopa składki, okresy bezskładkowe, ulgi) oraz od zdolności systemu do inkasa należnych składek. Natomiast wielkość rozchodów jest zdeterminowana zwłaszcza liczbą uprawnionych, która zależy od regulacji określających kto jest uprawniony do pobierania emerytury, od wieku emerytalnego (wcześniejszego, elastycznego) i od przeciętnej długości trwania życia. Ponadto na wielkość rozchodów wpływ ma sposób wyliczania wysokości emerytury (podstawa, stopy przeliczeń, limity wysokości, definiowanie świadczenia) oraz koszty własne systemu.

Taka konstrukcja sprawia, że model repartycyjny, posiadając gwarancję państwa, jest postrzegany jako model relatywnie odporny na załamania gospodarcze i odporny (choć mniej) na wzrost bezrobocia (spadek liczby płacących składki). Ponadto, dzięki wbudowanym mechanizmom waloryzacyjnym, może być odporny na inflację. Nie jest jednak pozbawiony wad, do których na ogół zalicza się trudności z zachowaniem warunku równoważenia rachunku technicznego oraz wysoką podatność na manipulacje.

Odminną konstrukcję ma model kapitałowy. Charakteryzuje się on indywidualnym charakterem oszczędzania i przypisaniem tych oszczędności do indywidualnego konta. Ponadto składki wielu oszczędzających są lokowane wspólnie w instrumentach szeroko pojętego rynku finansowego, dzięki czemu są kapitalizowane. Natomiast długi czas oszczędzania jest czynnikiem zwiększającym skalę oszczędności. Do zalet modelu kapitałowego zalicza się odporność na manipulacje oraz odporność na zmiany struktur demograficznych. Dyskusyjne z kolei pozostają jego słaba odporność na bezrobocie oraz wrażliwość na dekoniunkturę gospodarczą.

³ W literaturze podkreśla się, że groźba rewolucji w Niemczech końca XIX w. zaważyła na decyzji ówczesnego kanclerza O. von Bismarcka o wprowadzeniu powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego robotników.

⁴ Por. S. Golinowska, *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 52.

Podstawowym elementem ubezpieczenia społecznego, niezależnie od jego modelu, jest składka ubezpieczeniowa, która stanowi narzędzie gromadzenia dochodów funduszu ubezpieczeń społecznych. Składka ubezpieczeniowa jest kalkulowana nie w stosunku do prawdopodobieństwa wystąpienia indywidualnego ryzyka (jak w ubezpieczeniach gospodarczych), lecz w stosunku do ilości potrzeb pokrywania przymusowo ubezpieczonym ich kosztów ryzyk socjalnych, z jednoczesnym uwzględnieniem możliwości dochodowych pokrycia tych kosztów przez pracowników i pracodawców. Z definicji *składki ubezpieczeniowej*, pod pojęciem której rozumie się świadczenie pieniężne, celowe, bezzwrotne i odpłatne, o charakterze przymusowym, pobierane na rzecz instytucji powołanych do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, wynikają jej podstawowe cechy, a mianowicie: pieniężna forma, przymusowość, celowość, bezzwrotność i odpłatność. Cechy te są logicznym następstwem kształtowanych przez prawo zasad funkcjonowania ubezpieczeń społecznych w poszczególnych krajach, a w szczególności mechanizmu gromadzenia funduszy na wypłatę świadczeń, w związku z czym nie wzbudzają na ogół kontrowersji. Warto jednak zwrócić uwagę na kwestie dotyczące powszechnego traktowania składki ubezpieczeniowej jako paropodatku⁵.

Chociaż między podatkiem, rozumianym jako typ daniny publicznej, którą cechuje: przymusowość, bezzwrotność, nieodpłatność, jednostronność ustalania, ogólny charakter oraz pieniężna forma, a składką na ubezpieczenie społeczne występują pewne różnice⁶, to jednak istnieje między nimi sporo podobieństw. Częściowo wynikają one z cech obu instrumentów, takich jak: przymusowość, jednostronność ustalania oraz bezzwrotność, a także innych przesłanek, do których zalicza się⁷:

- podobne elementy techniki poboru składki i podatku, tzn. podmiot zobowiązany do zapłaty (ubezpieczający, płatnik), podstawa naliczania składki, stawka składki itp.;
- podobne lub nawet czasami te same zasady (przepisy) egzekwowania zaległości w płatnościach składek co zaległości podatkowych oraz odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu niezapłaconych składek;
- konieczność płacenia całości lub części składki przez pracodawcę za swoich pracowników, co powoduje wzrost kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników;

⁵ Na przykład w krajach OECD, składki na ubezpieczenia społeczne traktowane są jako obciążenia paropodatkowe i w statystyce podawane wraz z obciążeniami podatkowymi.

⁶ Jako najistotniejszą, należy wskazać fakt, że podatek stanowi źródło dochodów o charakterze ogólnym, natomiast składka – celowym (jest przeznaczona na wypłatę świadczeń). Kolejną różnicą jest nieodpłatność podatku, co oznacza, że osoba płacąca podatek nie może ubiegać się o świadczenie zwrotne, natomiast odpłatny charakter składki wiąże się (po spełnieniu innych warunków) z nabyciem prawa do wypłaty świadczeń.

⁷ Por. P. Kania, *Rola składki na ubezpieczenie społeczne jako obciążenia paropodatkowego*, [w:] T. Famulska, K. Znanińska (red.), *Władza fiskalna a reakcje podatników na obciążenia podatkowe*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2001, s. 138.

- brak ścisłego powiązania między płaconą składką a wypłacanym świadczeniem ubezpieczeniowym (brak lub przywiązywanie małego znaczenia do zasady ekwiwalentności składek i świadczeń).

Za szczególnie ważne, bowiem wywołujące zjawiska społeczno-ekonomiczne charakterystyczne przede wszystkim dla podatków, tzn. przerzucanie ciężaru składek na inne podmioty, unikanie oraz oszustwa w płaceniu składek, uznaje się nie przywiązywanie wagi i znaczenia do zasady ekwiwalentności w ubezpieczeniu społecznym. Jak słusznie podkreśla P. Kania: „przepisy dotyczące obciążenia składką na ubezpieczenia społeczne powinny być tak kształtowane, aby wzmacniać zainteresowanie ubezpieczonych wysokością płaconej składki. Szczególnie korzystnym rozwiązaniem wydaje się obciążenie pracownika częścią lub całością składki na ubezpieczenie społeczne (z wyjątkiem ubezpieczenia wypadkowego), pod warunkiem równoczesnego zastosowania zasady pełnej ekwiwalentności składek i świadczeń, a szczególnie w ubezpieczeniach ze świadczeniami długoterminowymi, czyli w ubezpieczeniach emerytalnych i rentowych”⁸.

O ile składki ubezpieczeniowe stanowią źródło kształtowania dochodów funduszy ubezpieczeniowych, o tyle świadczenia stanowią podstawowy strumień wydatków tych funduszy. Świadczenia te mogą przybierać formę pieniężną lub rzeczową. Wyróżnia się świadczenia fakultatywne (o które można się ubiegać) lub obligatoryjne (do których ma się prawo). Ponadto w ramach świadczeń ubezpieczeniowych można wyróżnić:

- świadczenia krótkookresowe (zasiłki okresowe): chorobowe, macierzyńskie, opiekuńcze, rodzinne, wyrównawcze, świadczenia rehabilitacyjne, wychowawcze;
- świadczenia jednorazowe (zasiłki jednorazowe): porodowe, pogrzebowe, z tytułu urodzenia dziecka;
- świadczenia długookresowe (emerytury, renty): emerytura, renta inwalidzka, renta rodzinna, wypadkowa renta inwalidzka, wypadkowa renta rodzinna, dodatki do emerytur i rent.

Z prawnego punktu widzenia, zobowiązania rządu do określonych świadczeń społecznych oraz ich zakres wynikają z odpowiednich ustaw i są wyrazem polityki społecznej państwa, natomiast wypłata świadczeń jest gwarantowana przez państwo.

Ubezpieczeniom społecznym przypisuje się kilka istotnych funkcji. Najważniejszą z nich jest funkcja ochronna. Jej podstawowym celem jest dobro ubezpieczonego, aczkolwiek w literaturze uwzględnia się także inne aspekty ochrony. Są nimi, na przykład: ochrona realnej wartości świadczenia, ochrona prawa do świadczenia itp.⁹ Niemniej jednak ubezpieczenie społeczne, poprzez zapewnianie ochrony ubezpieczeniowej w zakresie różnych rodzajów ryzyka socjalnego, przyczynia się do stabilizacji życiowej jednostek, co nie pozostaje bez znaczenia dla wzrostu jakości i warto-

⁸ Por. P. Kania, *Rola składki na ubezpieczenie społeczne jako obciążenia parapodatkowego*, [w:] T. Famul-ska, K. Znanięcka (red.), *Władza fiskalna a reakcje podatników na obciążenia podatkowe*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. K. Adameckiego w Katowicach, Katowice 2001, s. 139-140.

⁹ Por. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 214-218.

ści kapitału ludzkiego, który odgrywa istotną rolę w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarczego.

Realizacja funkcji ochronnej jest ściśle związana z funkcją redystrybucyjną¹⁰, która przejawia się w procesie gromadzenia i rozdziału środków pieniężnych za pomocą funduszu (lub funduszy) ubezpieczeń społecznych. Gromadzenie to dokonuje się głównie za pomocą składki ubezpieczeniowej opłacanej przez aktywnych zawodowo. Niejednokrotnie jednak źródłem, uzupełniającym dochody ze składek, może być dotacja z budżetu państwa (lub budżetu samorządowego), która pokrywa niedobór własnych środków funduszu w związku z wyższymi niż dochody wydatkami na świadczenia. Dotacje tego typu mają charakter dotacji ogólnych. Ponadto dochody z funduszy ubezpieczeń społecznych mogą być uzupełniane o dotacje o charakterze celowym, które wynikają ze zobowiązania się państwa do opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za pewne kategorie ludzi albo mogą być to dotacje celowe na pokrycie kosztów administracyjnych instytucji zarządzającej funduszem czy też dotacje celowe na inwestycje rzeczowe. Występowanie obu typów dotacji sprawia, że mechanizm redystrybucji przez ubezpieczenia społeczne jest bardziej złożony i wskazuje, iż rzeczywisty udział obywateli w tworzeniu funduszu ubezpieczeniowego jest wtedy wyższy, niż wynikałoby to z poziomu składki ubezpieczeniowej. Należy także wskazać inną poważną negatywną stronę dotacji, a mianowicie powodują one, że częściowo w finansowaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego uczestniczą także osoby, które z przyczyn formalnoprawnych nie są włączone do wspólnoty ryzyka.

Ostateczny mechanizm redystrybucji dokonuje się poprzez wypłatę świadczeń ubezpieczeniowych. Ich znaczenie dla realizacji funkcji redystrybucyjnej wynika z rodzajów świadczeń, zasad określania ich wysokości oraz nabywania do nich prawa przez ubezpieczonych.

Poza wymienionymi, w literaturze wskazuje się także na inne funkcje, jak na przykład zatrudnienia, czy też polityki ludnościowej (prorodzinnej). Ich realizacja jest możliwa, dzięki wbudowaniu w ubezpieczenia społeczne określonych mechanizmów, skłaniających ubezpieczonych do określonych zachowań, takich jak: przechodzenie w późniejszym wieku na emeryturę (wydłużanie czasu aktywności zawodowej), wychowywanie większej liczby dzieci itp. Ponadto należy zaznaczyć, że ubezpieczenia społeczne kształtują również poziom bieżącej konsumpcji poprzez przesuwanie nadwyżek finansowych podmiotów gospodarujących, obciążonych składką na okresy późniejsze oraz działają na rzecz osób, które ze względu na niezdolność do pracy nie osiągają dochodów. Poprzez składkę ubezpieczeniową, która stanowi obciążenie przedsiębiorców, ubezpieczenia społeczne kształtują też strukturę alokacji zasobów (czynników) wytwórczych w gospodarce krajowej. Ostatni z wymienionych elementów ma także istotne znaczenie dla konkurencyjności podmio-

¹⁰ W tradycyjnej literaturze ubezpieczeniowej funkcja ta jest określana mianem rozdzielczej. Por. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 218-224; T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1994, s. 87.

tów krajowych na rynkach międzynarodowych oraz dla krajowego rynku zasobów wytwórczych dla inwestorów zagranicznych.

Realizacja funkcji ubezpieczeń społecznych wymaga zaangażowania państwa. Zaangażowanie to może przybierać różny zakres w zależności od tego, czy państwo jedynie ograniczy się do tworzenia podstaw prawnych ubezpieczeń społecznych, czy też przejmie obowiązki organizacji systemu ubezpieczeń społecznych i związanej z tym odpowiedzialności finansowej. W pierwszym przypadku ubezpieczenia społeczne nie mają znacznego związku z polityką fiskalną. W drugim natomiast – gwarancje finansowe zobowiązują do aktywnego oddziaływania na stabilność systemu ubezpieczeniowego, co wiąże się z koniecznością dotowania tego systemu, jeśli składki mają pozostać na niezmiennym poziomie. Rodzi to pewne konotacje. Jak słusznie podkreśla S. Owsiak: „z międzygeneracyjnego charakteru redystrybucji dochodów przez ubezpieczenia społeczne wynika ważna dla gospodarki sprzeczność między celami czysto ekonomicznymi a celami społecznymi. Nadmierne obciążenie składkami ubezpieczeniowymi generacji czynnej zawodowo obniża motywację do pracy, pozostaje więc w kolizji z efektywnością gospodarowania, czyli – w ostateczności – z procesami wzrostu gospodarczego. Sprzeczność ta przejawia w ostrej postaci wówczas, gdy ubezpieczenia (składki) mają charakter przymusowy, gdy w system emerytalno-rentowy wbudowane są elementy pozaubezpieczeniowe (fiskalne)”¹¹.

Praktycznym wyrazem różnego poziomu zaangażowania państwa w oddziaływanie na ubezpieczenia społeczne są trzy modele polityki społecznej, w które wpisują się także modele systemów ubezpieczeniowych. Najstarszym i klasycznym jest model kontynentalny (bismarcowski) występujący w większości państw europejskich. Kolejny opiera się na programie Beveridge’a i określany jest mianem liberalnego. Najbardziej „opiekuńczy” charakter przypisuje się systemom socjaldemokratycznym (skandynawskim). Niekiedy modele te ujmuje się nieco inaczej, wyróżniając model fiskalno-finansowy realizowany w krajach anglo-skandynawskich oraz model zarobkowo-ubezpieczeniowy krajów kontynentalnych¹².

Podstawową rolę w ubezpieczeniach społecznych odgrywa system ubezpieczenia pracowniczego, ponieważ dotyczy najliczniejszej kategorii ludności pracującej zarobkowo. Na zasadzie automatyzmu przewiduje on obowiązek ubezpieczenia pracownika przez zakład pracy z dniem nawiązania stosunku pracy, a wygaśnięcia z dniem jego ustania. Nawiązanie stosunku ubezpieczenia następuje z mocy ustawy lub poprzez zgłoszenie. Prawa i obowiązki stron bezwzględnie wynikają z obowiązujących przepisów. Polski system ubezpieczeń społecznych opiera się na wzorcu modelu kontynentalnego i jest zorganizowany przede wszystkim w oparciu o mechanizm repartycyjny. Jedynie w ubezpieczeniach emerytalnych w 1999 r. wprowadzono konstrukcję trójfilarową (filar I obowiązkowy repartycyjny, filar II obowiązkowy kapitałowy oraz filar III dobrowolny kapitałowy).

¹¹ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 142.

¹² Por. B. Tryfan, *Dylematy zabezpieczenia rolników na starość*, IRWiR, Warszawa 2004, s. 22.

W Polsce szczególnymi systemami w stosunku do ubezpieczenia pracowniczego regulowanymi odrębnymi ustawami są ubezpieczenia pozapracownicze, do których zalicza się ubezpieczenia społeczne rolników oraz zaopatrzenie państwowe osób, które łączy z państwem stosunek służby (sędziowie, prokuratorzy, służby mundurowe). Są one finansowane w całości z budżetu państwa.

6.2. Założenia systemów ubezpieczeń społecznych rolników w wybranych krajach

Rolnicy, jako grupa społeczno-zawodowa, objęci są w części krajów Europy odrębnymi, innymi niż pracownicy, systemami ubezpieczeń społecznych, których istnienie ma ścisły związek z uwarunkowaniami historycznymi i ekonomiczno-politycznymi. W Austrii, Francji Grecji, częściowo w Hiszpanii (w odniesieniu do małych gospodarstw), Luksemburgu i Niemczech rolnicy mają wyodrębniony system ubezpieczeń rolniczych. W takich krajach, jak: Dania, Irlandia, Holandia, Portugalia, Szwecja, Finlandia i Wielka Brytania rolnicy włączeni są w ogólny system zabezpieczenia społecznego. Natomiast w Belgii i częściowo w Hiszpanii rolników włączono do systemu osób zatrudniających się samodzielnie¹³. Odrębność systemu ubezpieczeń społecznych rolników jest tłumaczona nie tylko funkcją zabezpieczenia rolników od następstw realizacji różnorodnych ryzyk socjalnych, lecz również koniecznością wspierania za pomocą tego instrumentu fiskalnego, przemian i dostosowań strukturalnych rolnictwa.

Niemcy, Francja i Austria, których systemy rolniczych ubezpieczeń społecznych poddano analizie, mają różną strukturę i tradycje rolnicze. Różnią się także rozwiązaniami przyjętymi w dziedzinie ubezpieczeń.

Ubezpieczenie społeczne rolników niemieckich opiera się na czterech głównych pionach, tzn. ubezpieczeniu na starość, chorobowym, pielęgnacyjnym i wypadkowym. Ponadto istnieje wiele uregulowań służących bezpośrednio poprawie warunków egzystencji rodzin rolniczych w okresie szczególnego ich zagrożenia. Jest jeszcze piąty pion w postaci ubezpieczenia od bezrobocia. Dotyczy on wyłącznie zatrudnionych na zasadzie umowy o pracę, czyli robotników najemnych. Istnieją również specyficzne uregulowania, służące poprawie struktury agrarnej i ochrony środowiska np. finansowe wsparcie za zaniechanie produkcji rolnej¹⁴.

W Niemczech istnieją dwie odrębne instytucje w postaci Rolniczej Kasy Chorych (dla ubezpieczeń wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich) i Rolniczej Kasy Starości (dla ubezpieczeń na starość). Ponadto funkcjonują odrębne rolnicze spółdzielnie zawodowe w celu ubezpieczeń pracodawców od wypłaty roszczeń na rzecz ich pracobiorców.

¹³ Por. M. Adamowicz, *Systemy zabezpieczenia emerytalnego rolników w wybranych krajach europejskich*, „Wies i Rolnictwo”, nr 2, 2003, s. 229.

¹⁴ Por. B. Tryfan, *Ubezpieczenie rolników w Europie*, „Wies i Rolnictwo”, nr 2, 1993, s. 10 oraz B. Tryfan, *Zabezpieczenie społeczne rolników w Europie*, FAPA, Warszawa 2000, s. 37-66.

Ubezpieczeniem na starość są objęci przedsiębiorcy rolni oraz członkowie ich rodzin, również byli przedsiębiorcy rolni, byli współpracujący członkowie rodzin i ich małżonkowie, a także członkowie rodzin zmarłego rolnika. Obowiązek składki do Rolniczej Kasy Starości wynika z faktu posiadania przynajmniej najmniejszego obszaru gospodarstwa, który ustala się podczas zgromadzenia przedstawicieli Regionalnej Rolniczej Kasy Starości, z uwzględnieniem naturalnych i gospodarczych uwarunkowań danego regionu. Istnieje jednak możliwość zwolnienia od składek. Dotyczy to tych właścicieli, którzy są równocześnie ubezpieczeni z tytułu pracy pozarolniczej.

W połowie lat 90. przeprowadzono w Niemczech reformę systemu emerytalnego rolników. Jej główne założenia polegały na: wprowadzeniu obowiązkowego ubezpieczenia rolnika, który nabywa samodzielnych praw do korzyści emerytalnych, istotnych zmianach w systemie wypłat, większym zakresie powiązań systemu emerytur rolniczych z powszechnym systemem emerytalnym oraz na zmianach uprawnień dotyczących stopniowego obniżenia wpłat składek i wypłat świadczeń¹⁵. Cechą charakterystyczną niemieckiego systemu emerytalnego rolników jest udział państwa w dofinansowywaniu składek emerytalnych. Dofinansowanie to jest zróżnicowane w zależności od wysokości dochodu całkowitego, będącego podstawą do opodatkowania podatkiem dochodowym. Na przykład rolnicy, których dochód w 2002 r. nie przekraczał 8220 euro otrzymywali najwyższą, bo 65% dopłatę. Jeśli zatem przeciętna składka w systemie pozarolniczym wyniosła 214 euro, to rolnik z pierwszego przedziału dochodowego płacił składkę w wysokości 75 euro, natomiast składka rolnika osiągającego dochód powyżej 15,5 tys. euro (najwyższy przedział) wynosiła 187 euro, a zatem i tak była niższa w porównaniu z systemem pozarolniczym. Rozwiązania takie chronią bieżące dochody rolnicze, gwarantując jednocześnie minimalne świadczenia emerytalne. Niemniej reforma, liberalizując przepisy i ułatwiając przechodzenie z jednego do drugiego systemu emerytalnego, wymusza na rolnikach poszukiwanie dodatkowych form zabezpieczenia w sytuacji, gdy oczekują oni wyższych świadczeń emerytalnych.

Otrzymanie emerytury przez właściciela gospodarstwa rolnego jest determinowane kilkoma warunkami, a mianowicie: ukończeniem 65 lat, opłacaniem składki co najmniej do ukończenia 60 lat i co najmniej przez 10 miesięcy kalendarzowych, przekazaniem gospodarstwa rolnego nowemu użytkownikowi lub jego likwidacją¹⁶. Aby uzyskać prawo do wcześniejszej emerytury rolniczej, rolnik powinien: wykazać niezdolność do pracy zarobkowej w sensie nabycia uprawnień do renty, opłacać składki przez co najmniej 60 miesięcy kalendarzowych do momentu osiągnięcia niezdolności do pracy lub do ukończenia 60 lat oraz przekazać gospodarstwo rolne nowemu użytkownikowi lub też dokonać jego likwidacji.

¹⁵ Por. K. Hagedorn, P. Mehl, *The German system of social security for farmers: Are there any lessons to be learned for Poland?* [w:] M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wzies i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 78.

¹⁶ Por. R. Korsak, *Systemy emerytalne na świecie*, „Ubezpieczenia Rolnicze – Kwartalnik KRUS”, nr 4, 1994, s. 8-9.

Wysokość renty i emerytury zależy od okresu opłacania składek i od stanu rodzinnego. Oprócz renty starczej przyznawanej dla starszych rolników, którzy odchodzą z rolnictwa i przekazują swą gospodarkę na cele poprawy struktury agrarnej, renta jest przyznawana za ziemię i za zaniechanie produkcji. Środki na rentę za ziemię i za zaniechanie produkcji są pokrywane z budżetu państwa.

Ubezpieczenie chorobowe rolników zostało wprowadzone ustawowo 1 października 1972 r. Obecnie obowiązek ubezpieczenia obejmuje małżonków prowadzących gospodarstwo wraz z pozostającymi na ich utrzymaniu dziećmi oraz członkami rodzin pomagającym zarówno na zasadzie umowy o pracę, jak i bez tej umowy. Ubezpieczenie to obejmuje, również osoby korzystające z pomocy rolniczej na starość oraz rolników dwuzawodowych. Do zadań ubezpieczenia chorobowego należy: zapobieganie chorobom, leczenie i przeciwdziałanie pogarszaniu się stanu zdrowia. Służą temu badania profilaktyczne oraz różne formy rehabilitacji. Osobliwością systemu rolniczego ubezpieczenia chorobowego jest ustanowienie pomocy rolnej lub domowej, w przypadku niezdolności do pracy kierownika gospodarstwa lub jego małżonki. To świadczenie występuje zamiast zasiłku chorobowego, który w przypadku choroby pracobiorcy pełni funkcję zastępczą wobec zarobku. Jeśli chodzi o członków rodziny, to w przypadku ich niezdolności do pracy, otrzymują oni zasiłek chorobowy. Wysokość składek jest ustalana w zależności od klasy składek, a więc u podstaw leży wartość gospodarstwa, zapotrzebowanie na pracę lub inne kryteria¹⁷.

Ubezpieczenie pielęgnacyjne, nazywane niekiedy rolniczym ubezpieczeniem opiekuńczym, wprowadzono 1 stycznia 1995 roku w wyniku nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu wypadkowym. Jego celem jest wspieranie gotowości do pomocy i opieki świadczonej przez zawodowe i honorowe siły pielęgniarские, jak też przez członków rodziny, sąsiadów i grupy samopomocowe. Obowiązkwowi ubezpieczenia pielęgnacyjnego podlegają zasadniczo te wszystkie osoby, które należą do powszechnego ubezpieczenia chorobowego. Są to: robotnicy, urzędnicy, uczniowie, renciści, rolnicy i współpracujący z nimi członkowie rodzin, rolni dożywnicy, studenci i praktykanci, rehabilitanci oraz biorcy zasiłków dla bezrobotnych i zasiłków sezonowych, a także pomocy starczej. Wydatki na ubezpieczenie pielęgnacyjne są pokrywane solidarnie przez składki. Do tego dochodzą inne wpływy (np. zwroty odszkodowań). Stawka składki ubezpieczenia pielęgnacyjnego jest prawnie uregulowana.

Podstawą przyznania świadczeń pielęgnacyjnych jest wykazanie niedostatku i konieczności opieki. Zgodnie z kodeksem socjalnym, potrzebującymi opieki są te osoby, które z powodu choroby fizycznej, umysłowej lub psychicznej czy opóźnienia w rozwoju potrzebują pomocy w znacznym stopniu przy zwykłych lub regularnie powtarzających się czynnościach codziennego życia na trwałe, czyli co najmniej na sześć miesięcy. Przesłanką dla ustalenia wysokości większości świadczeń jest częstotliwość potrzeby pomocy określonej według trzech stopni opieki:

I – potrzebujący pielęgnacji, czyli opieka domowa;

¹⁷ Por. B. Tryfan, B. von Deenen, J. Okuniewski, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski*, PAN, Warszawa 1997, s. 51-52.

II – bardzo potrzebujący pielęgnacji, opieka półstacjonarna;

III – bezwzględnie potrzebujący pielęgnacji, pełna opieka stacjonarna¹⁸.

Przyporządkowanie ubezpieczonych do jednego z trzech stopni jest dokonywane przez służbę medyczną.

Ubezpieczenie wypadkowe jest obowiązkowe. Prawo do ochrony rozciąga się na wszystkie osoby, które doznały wypadku podczas pracy w rolnictwie i leśnictwie. Jest to niezależne od faktu, czy poszkodowany kierownik gospodarstwa, członek jego rodziny czy też pracownik najemny, był zatrudniony tylko dorywczo lub pomocniczo, bezpłatnie czy za wynagrodzeniem. Ubezpieczenie ma za zadanie zapobieganie wypadkom przy pracy z jednej strony, z drugiej strony rehabilitację i wypłatę odszkodowań w postaci świadczeń finansowych dla pokrzywdzonych, względnie dla jego krewnych lub osób pozostających na jego utrzymaniu. Istnieje również możliwość otrzymania pomocy gospodarczej lub domowej, jeśli z powodu wypadku przy pracy nie można zagwarantować dalszego prowadzenia na odpowiednim poziomie gospodarstwa rolnego lub domowego. Wysokość składek na ubezpieczenie wypadkowe zależy od obszaru gospodarstwa. Świadczenia wypadkowe obejmują, obok przywrócenia aktywności zawodowej i leczenia, rentę wypadkową z tytułu uszkodzenia i zabiegi pielęgnacyjne. Wysokość świadczeń w skali roku dla członków rodziny określono w poszczególnych kategoriach ich wieku:

- dla osób w wieku produkcyjnym (18-64 lata) na 60% średniego zarobku rocznego rolnika;
- dla młodzieży na 40%;
- dla osób w wieku poprodukcyjnym (65-74 lata) na 50%;
- dla najstarszych 35%¹⁹.

Drugim kryterium ustalenia wysokości świadczeń dla członków rodziny jest stopień utraty przez rolnika zdolności do pracy (od 25 do 100%). Połączenie tych dwóch kryteriów daje obraz wysokości przyznanych im świadczeń.

W niemieckim systemie ubezpieczeń społecznych rolników wyraźnie eksponuje się dwa cele: socjalny i strukturalno-ekonomiczny. Z jednej strony chodzi bowiem o zapewnienie godziwych warunków egzystencji ludności w wieku podeszłym, z drugiej strony natomiast – o racjonalizację struktury agrarnej i dostosowywanie jej do wymogów rynku i ochrony środowiska.

We Francji kompleksowy system ubezpieczeń społecznych rolników realizowany jest przez wzajemne ubezpieczenia społeczne rolników (Mutualite Sociale Agricole - MSA), działające od roku 1940. Ubezpieczenie to cechuje rozbudowany system przedstawicieli. Struktura Mutualite Sociale Agricole jest zdecentralizowana. Na szczeblu krajowym znajduje się Kasa Centralna, a na poziomie departamentalnym - 82 Kasy MSA, a także liczne agencje lokalne, których celem jest bezpośredni kontakt z ubezpieczonymi rolnikami. Działalność MSA dotyczy zarówno rolników

¹⁸ Por. K. Pątkowski, *Zarys niemieckiego systemu ubezpieczeń i ośłon socjalnych w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 4, 1999, s. 143.

¹⁹ Por. B. Tryfan, B. von Deenen, J. Okuniewski, *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 1997, s. 38-39.

indywidualnych, tzn. właścicieli gospodarstw rolnych, jak i pracowników rolnych (czynnych zawodowo lub emerytowanych) oraz członków ich rodzin²⁰.

Prowadzona we Francji polityka finansowa, a także procesy demograficzne stały się przyczyną ustanowienia w ramach systemu ubezpieczenia rolniczego trzech głównych funduszy, określających finansowanie i wydatki na ubezpieczenie rolników:

- funduszu finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego przedsiębiorców rolnych, czyli rolników indywidualnych;
- funduszu finansowania świadczeń z ubezpieczenia społecznego pracowników rolnych;
- funduszu finansowania świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych pracowników rolnych.

Finansowanie systemu ubezpieczenia społecznego rolników we Francji (zarówno pracodawców, jak i pracowników) pochodzi głównie z dwóch źródeł, tzn. ze składek pracowników i pracodawców (około 35%) oraz z dotacji państwowej, która wynosi 65,2% wpływów²¹.

Fundusz finansujący te świadczenia, jako jedyny z tego typu funduszy, jest co-rocennie ustanawiany przez parlament w czasie debaty nad ustawą budżetową. Równowagę systemu zapewniają mu subwencje państwowe. Fundusz finansowania świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych pracowników rolnych miał być początkowo funduszem samofinansującym się, jednakże względy demograficzne i ekonomiczne spowodowały, że od 1978 r. sfera finansowania pozazawodowego stopniowo powiększa się. Jednak w dalszym ciągu większość wydatków finansuje się ze składek. Opłacają je rolnicy indywidualni prowadzący gospodarstwa wielokierunkowe, rolnicy prowadzący gospodarstwa specjalistyczne oraz przedsiębiorstwa rolne.

Francuscy rolnicy posiadają odrębne systemy ubezpieczające ich na wypadek starości, inwalidztwa, śmierci, choroby i macierzyństwa, wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Istnieją również odrębne systemy dla rolników indywidualnych oraz dla pracowników zatrudnionych w rolnictwie. Ci ostatni korzystają również z odrębnego systemu zasiłków rodzinnych.

Ubezpieczeniem emerytalnym objęci są współmałżonkowie i członkowie rodziny właściciela lub użytkownika gospodarstwa rolnego, a także tzw. pomoce rodzinne po osiągnięciu wieku 18 lat. Wyjątek stanowią osoby związane z innymi systemami prawnymi świadczeń emerytalnych. Wszystkie świadczenia na rzecz rolników-emerytów można podzielić na dwie grupy:

1. Renta, renta zdrowotna, emerytura, poza tym również zasiłki dla repatriantów, odprawa dożywotnia.

²⁰ Por. K. Pątkowski, *Rolnicze ubezpieczenia społeczne we Francji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 1, 2001, s. 127-129.

²¹ Por. K. Pątkowski, *Rolnicze ubezpieczenie* [...], s. 130.

2. Obejmuje ona różnego rodzaju zasiłki i dodatki pieniężne, a więc świadczenia dla starych pracowników najemnych, dla matek, dla wdów, zasiłek dożywotni oraz inne dodatki uzupełniające²².

W zależności od trzech kategorii świadczeniobiorców, emerytura rolnicza składa się z jednej lub dwóch części. Rolnikowi i jego współmałżonce przysługują obie części, tj. emerytura ryczałtowa i proporcjonalna, natomiast członkom rodziny tylko część pierwsza. Wysokość emerytury ryczałtowej zależy od okresu aktywności zawodowej. Zmniejszenie zarówno emerytury ryczałtowej, jak i proporcjonalnej ma miejsce wtedy, gdy rolnik nie osiągnął odpowiedniego wieku lub nie wykazał się odpowiednim okresem opłacania składek. Każdy brakujący kwartał oznacza utratę 2,5% świadczenia. Wysokość emerytury ryczałtowej jest jednakowa dla wszystkich, a więc i dla pracowników najemnych. Do obliczania okresu płacenia składek bierze się też pod uwagę okresy przymusowej dezaktywizacji, spowodowanej wojną, chorobą czy macierzyństwem. Jeśli chodzi o emeryturę proporcjonalną, to wysokość jej wyznacza się, mnożąc wartość jednego punktu za każdy rok aktywności i płacenia składek przez liczbę wszystkich punktów uzyskanych z tego tytułu. Roczna liczba punktów jest określona zgodnie z tabelą przychodów katastralnych gospodarstwa, wyrażającą przychody w danym rejonie na danej powierzchni. A zatem podstawą wysokości świadczenia nie jest tylko kwota lat pracy i płacenia składek, ale również wielkość produkcji towarowej²³.

Jednym z podstawowych instrumentów poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych we Francji jest system wcześniejszych emerytur. Emerytura wcześniejsza przysługuje francuskiemu rolnikowi w wieku od 55 do 60 lat (bez względu na płeć), który zarządzał gospodarstwem rolnym przez okres co najmniej 15 lat (dopuszcza się pewne odstępstwa od tej reguły) i przekazał grunty orne (wraz z budynkami i inwentarzem żywym) na powiększenie innego gospodarstwa w drodze dzierżawy, darowizny, sprzedaży, użyczenia lub w wyjątkowych przypadkach w ramach postępowania sądowego, lub gdy rolnik miał trudności finansowe z prowadzeniem produkcji. Ustalony jest minimalny i maksymalny obszar gospodarstwa rolnego, którego przekazanie zapewnia prawo do świadczenia. Obecnie można przekazać grunty członkowi rodziny na rozpoczęcie prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli powierzchnia gospodarstwa wynosi co najmniej 40 ha²⁴. We Francji wcześniejsza emerytura składa się z dwóch części tzn. stałej oraz zmiennej – ustalonej w zależności od wielkości przekazywanych gruntów.

Dla grupy młodych rolników, przyjmujących uwalniane grunty i rozpoczynających działalność, przysługuje zwolnienie ze składek na ubezpieczenie rolnicze przez okres 3 lat i możliwość skorzystania z wyasygnowanych na ten cel środków.

W ubezpieczeniu chorobowym wszyscy ubezpieczeni zarówno rolnicy niezależni, jak i pracownicy najemni – mają w zasadzie prawo do tych samych rodzajów świadczeń w naturze i w gotówce. Świadczenia w naturze obejmują: zwrot kosztów

²² B. Tryfan, *Zabezpieczenie socjalne ludności rolniczej we Francji*, „Wies i Rolnictwo”, nr 1, 1993, s. 185.

²³ Ibidem, s. 186-187.

²⁴ A. Alińska, *Kierunki i cele reorganizacji systemu ubezpieczeń rolniczych w Polsce*, Wydawnictwo IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 10.

opieki medycznej, lekarstw, aparatów, hospitalizacji, rehabilitacji, reedukacji zawodowej, kuracji cieplicowych. Świadczenia w gotówce dotyczą zasiłków chorobowych, tzw. odszkodowań dniówkowych za niezdolność do pracy z powodu choroby. Świadczenia przysługują także innym uprawnionym z tytułu przynależności do rodziny²⁵.

Zasiłki chorobowe przysługują tylko pracownikom najemnym w rolnictwie za okres niezdolności do pracy, poświadczony przez lekarza, po spełnieniu określonych warunków i przez określony okres. Są one rekompensatą za utratę zarobku. Zasiłek przysługuje za każdy dzień choroby, ale dopiero od czwartego dnia niezdolności do pracy. Wysokość zasiłku dziennego kształtuje się na poziomie połowy dziennego zarobku podstawowego osoby ubezpieczonej. Zasiłek chorobowy przysługuje także osobom pobierającym zasiłek dla bezrobotnych przez 12 następujących miesięcy, pod warunkiem utrzymania dotychczasowych uprawnień²⁶.

Oceniając rozwiązania francuskiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników, stwierdzić należy, że są one efektem oddziaływania czynników historycznych, społecznych i ekonomicznych specyficznych dla tego kraju. Wiodącą funkcją tego systemu jest funkcja socjalna, niemniej nie pomija się także funkcji strukturalnej. Problemem jednak są wysokie dotacje państwowe do systemu oraz zwiększająca się wypadkowość związana z pracą w gospodarstwie rolnym.

Geneza austriackiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników sięga końca lat 30. minionego wieku, kiedy to w 1929 r. wprowadzono ustawę o ubezpieczeniu robotników rolnych. Jednak pełną ochroną ubezpieczeniową rolnicy zostali objęci dopiero w latach 70. W 1974 r. w systemie tym wyodrębniono instytucję odpowiedzialną za jego sprawne funkcjonowanie. Jest nią Zakład Ubezpieczeń Społecznych Rolników. Zakład ten prowadzi trzy działy ubezpieczeń społecznych, tzn. ubezpieczenie emerytalne, chorobowe i wypadkowe dla wszystkich osób pracujących na własny rachunek w rolnictwie i leśnictwie²⁷. W 2000 r. wprowadzono szereg zmian w dziedzinie rolniczego zabezpieczenia społecznego, które wymuszone zostały problemami finansowymi ubezpieczeń chorobowych, wynikającymi ze zmian strukturalnych i szybkiego wzrostu kosztów na poprawę ochrony zdrowia. Przeprowadzono zatem koncentrację pakietu środków, połączono wszelkie przychody oraz dokonano redukcji wydatków w administracji²⁸. Dzięki temu współcześnie ten system jest oceniany jako gwarantujący stabilność i bezpieczeństwo socjalne ubezpieczonych w nim osób.

Obowiązkowemu ubezpieczeniu w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych Rolników podlegają rolnicy, pod pojęciem których rozumie się osoby fizyczne prowadzące na własny rachunek gospodarstwo rolne lub leśne, oraz osoby, na których

²⁵ Por. B. Tryfan, *Zabezpieczenie socjalne* [...], s. 190.

²⁶ Ibidem, s. 192.

²⁷ Można w tym miejscu dodać, że z 23 zakładów ubezpieczeń społecznych działających w Austrii, nie wszystkie prowadzą pełny zakres usług, ograniczając się do prowadzenia jednego, bądź dwóch działów ubezpieczeń. Por. Materiały Sozialversicherungsanstalt der Bauern.

²⁸ Szerzej na temat reformy ubezpieczeń społecznych rolników w Austrii: M. J. Hołubicki, *Stan obecny i przyszłość Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla Rolników w Austrii*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 4, 2001, s. 86.

rachunek i ryzyko, takie gospodarstwo jest prowadzone. W przypadku, gdy gospodarstwo jest prowadzone przez małżonków, z których jedno lub oboje ubezpieczonych jest w systemie pozarolniczym, obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne i chorobowe dotyczy obojga. Oznacza to, że są ubezpieczeni wielokrotnie. W ubezpieczeniu emerytalnym i chorobowym obowiązkowe ubezpieczenie dotyczy rolników, których wartość jednostkowa gospodarstwa rolnego lub leśnego przekracza 1500 euro. Natomiast obowiązkowo, ubezpieczeniu od wypadku podlegają rolnicy, których wartość ta przekracza 150 euro. Jeśli wartość gospodarstwa jest niższa niż przewidziana ustawą, a rolnik utrzymuje się jednak w przeważającej części z gospodarstwa, wówczas również obowiązkowo podlega pod wszystkie trzy ubezpieczenia²⁹.

Cechą charakterystyczną austriackiego systemu jest również obowiązkowe objęcie ubezpieczeniami dodatkowych działalności gospodarstwa rolnego lub leśnego, takich jak np.: usługi agroturystyczne, pomoc w gospodarstwie, sprzedaż prowadzona na terenie zagrody, odpłatna opieka dzienna nad dziećmi itp.³⁰

Obok rolników i ich współmałżonków, obowiązkowemu ubezpieczeniu podlegają również pozostali członkowie rodziny, pod warunkiem jednak, że ich głównym zajęciem jest praca w gospodarstwie.

Celem ubezpieczeń emerytalnych jest rekompensata dochodów z pracy zarobkowej, utraconych w wyniku przejścia na emeryturę. Wysokość tej rekompensaty jest uzależniona przede wszystkim od długości okresu ubezpieczenia. Ponieważ składki na ubezpieczenia emerytalne, naliczane od wysokości dochodów, podlegają w rolnictwie istotnym wahaniom, stąd też za podstawę wymiaru emerytury nie przyjmuje się dochodów osiągniętych przed dniem naliczenia emerytury, lecz przeciętną dochodów z pracy zarobkowej osiągniętych przez określoną liczbę lat. Wysokość emerytury jest iloczynem całkowitej podstawy wymiaru emerytury oraz tzw. bonifikaty.

Świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego obejmują: emeryturę z tytułu wieku, emeryturę z tytułu niezdolności do pracy, emeryturę z tytułu śmierci osoby ubezpieczonej, dodatek na dzieci, dodatek wyrównawczy oraz zasiłek pielęgnacyjny. Emerytura z tytułu wieku dotyczy osób, które ukończyły określony wiek (65 lat mężczyźni oraz 60 lat – kobiety) oraz spełniły warunki posiadania odpowiednich okresów ubezpieczeniowych. Emerytura z tytułu niezdolności do pracy przysługuje osobom, które wskutek choroby fizycznej lub psychicznej nie są w stanie regularnie wykonywać samodzielnej lub niesamodzielnej pracy zarobkowej (bez uwzględniania przepisów o ochronie wykonywania zawodu³¹). Emerytura z tytułu śmierci osoby ubezpieczonej obejmuje: emeryturę wdowią, emeryturę sierocą oraz emeryturę dla współmałżonka kontynuującego prowadzenie gospodarstwa.

²⁹ Zapis ten ma szczególne znaczenie dla specyficznej struktury agrarnej obszarów górskich.

³⁰ Dochody z takiej działalności do końca 2004 r. były doliczane do dochodów rolnika, nawet, jeśli zostały uzyskane przez dziecko. Poczynając od 2005 r. rolnik może złożyć wniosek o przypisanie tych dochodów temu członkowi rodziny, który je faktycznie uzyskał. Ma to istotny wpływ z punktu widzenia możliwości kształtowania przyszłego zaopatrzenia emerytalnego. Por. Materiały Sozialversicherungsanstalt der Bauern.

³¹ Ochroną wykonywania zawodu są objęci rolnicy po ukończeniu 57 roku życia.

Niezależnie od emerytury, z ubezpieczenia emerytalnego rolników przysługują świadczenia dodatkowe. Są nimi dodatek na dzieci oraz dodatek wyrównawczy. Dodatek na dzieci przysługuje na każde dziecko poniżej 18 roku życia, a przy spełnieniu określonych warunków również dłużej. Dodatek wyrównawczy przysługuje osobom o niskich emeryturach bez innych przychodów lub świadczeń alimentacyjnych, lub gdy przychody te są bardzo niskie. Podstawą do uzyskania takiego dodatku jest posiadanie dochodów całkowitych (emerytura plus inne dochody netto i otrzymywane świadczenia alimentacyjne) niższych niż ustalone corocznie minimum socjalne. Dodatek wyrównawczy pokrywa tę różnicę³². Natomiast zasiłek pielęgnacyjny przysługuje wówczas, gdy określona osoba wymaga pielęgnacji, przypuszczalnie przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Celem takiego zasiłku jest ryczałtowo pokrycie dodatkowych kosztów związanych z pielęgnacją, aby w ramach możliwości zapewnić osobom wymagającym pielęgnacji konieczną pomoc i opiekę oraz zwiększyć możliwości prowadzenia samodzielnego życia zgodnego z potrzebami danej osoby. Wysokość zasiłku określa się w siedmiu stawkach zaszerogowania.

Do najważniejszych zadań ubezpieczenia chorobowego należy: ochrona zdrowia, profilaktyka i wczesne rozpoznawanie chorób, świadczenia w wypadku choroby lub macierzyństwa, pomoc niepełnosprawnym oraz pomoc przy wyrównaniu niedoboru siły roboczej spowodowanego chorobą. Świadczeniami z ubezpieczenia chorobowego są objęte nie tylko osoby podlegające obowiązkowemu ubezpieczeniu, lecz również określone osoby współubezpieczone (małżonek, dziecko). Świadczenia te przysługują bez względu na przyczynę choroby.

Ubezpieczenia chorobowe obejmują: świadczenia w wypadku choroby (pomoc lekarska, środki lecznicze, środki pomocnicze), opiekę w zakładach służby zdrowia, sprzęt rehabilitacyjny oraz świadczenia w wypadku macierzyństwa (zasiłek porodowy lub w zamian pomoc w gospodarstwie, zasiłek na opiekę nad dzieckiem).

Ubezpieczeniem wypadkowym objęci są wszyscy członkowie rodziny rolnika, nawet jeśli tylko czasami pomagają w prowadzeniu gospodarstwa. Składki na to ubezpieczenie są opłacane ryczałtem za całe gospodarstwo i – w odróżnieniu od ubezpieczenia emerytalnego i chorobowego – zapewniają objęcie ubezpieczeniem wszystkich członków rodziny pracujących w gospodarstwie. Ochrona z ubezpieczenia wypadkowego obejmuje zarówno wypadki przy pracy, jak i choroby zawodowe. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego rolników obejmują: leczenie obrażeń odniesionych w wypadku (rehabilitacja lecznicza), zapewnienie pracowników zastępczych, rehabilitację zawodową i społeczną, zasiłki dla poszkodowanych w wypadku przy pracy, rolniczą rentę inwalidzką, rentę wdowią oraz rentę sierocą.

Wzrastająca długość życia, przy jednoczesnym spadku liczby urodzeń, doprowadziła do konieczności zmian systemu emerytalnego. Od 1 stycznia 2005 obowiązuje w Austrii nowa ujednolicona ustawa o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym, która dotyczy osób urodzonych po 1 stycznia 1955 r. W sposób radykalny zmieniła ona zasady zaopatrzenia emerytalnego dla poszczególnych grup zawodowych. Przyjęto w niej zasadę, że wszyscy zarobkujący przechodzą na emeryturę w ustawowym

³² Należy podkreślić, że przychody z prowadzonego nadal gospodarstwa rolnego lub leśnego uwzględnia się ryczałtowo jako dochód netto. Por. Sozialversicherungsanstalt der Bauern.

wieku 65 lat, po nabyciu 45 lat ubezpieczeniowych/składkowych otrzymają emeryturę w wysokości 80% przeciętnych dochodów uzyskiwanych w trakcie życia zawodowego. W tym celu każdemu ubezpieczonemu zostanie założone indywidualne konto emerytalne w Zrzeszeniu Ubezpieczycieli Austriackich, na którym będą rejestrowane wpłacone i waloryzowane składki oraz nabyte prawa do świadczeń. Dla wielu ubezpieczonych przewidziano rozwiązania przejściowe³³.

Zaprezentowane systemy ubezpieczeń społecznych rolników w Niemczech, Francji i Austrii mają długą historię i stanowią niewątpliwie kompleksowe systemy zabezpieczenia rolników i ich rodzin. Systemy te przede wszystkim realizują funkcję socjalną, niemniej jednak regulacje dotyczące wcześniejszych emerytur, wskazują na to, że poprzez system realizowana jest również funkcja strukturalna. Ich cechą charakterystyczną są też podobne problemy, typowe dla systemów repartycyjnych. Wynikają one z: wydłużania się przeciętnego trwania życia ludzkiego przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby ubezpieczonych, liberalnych warunków przechodzenia na wcześniejsze emerytury, wzrostu kosztów leczenia, czy też z wysokiej wypadkowości w rolnictwie, co w konsekwencji obciąża stronę wydatków funduszy ubezpieczeniowych. Jednocześnie uprzywilejowanie sektora rolnego wyraża się w zanizaniu lub dotowaniu składek ubezpieczeniowych, co generalnie wpływa na niski poziom przychodów. Obowiązkowy charakter większości ubezpieczeń wymaga gwarancji państwa, w związku z czym państwo dofinansowuje te systemy ze środków budżetowych. Dopłaty do rolniczych funduszy ubezpieczeniowych stają się w tych krajach trwałym elementem polityki fiskalnej.

6.3. Ewolucja ubezpieczeń społecznych rolników w Polsce

W Polsce rolnicy indywidualni na ubezpieczenia społeczne czekali dłużej niż jakkolwiek inna grupa. Jeszcze do niedawna problem starości był rozwiązywany tradycyjnie, wyłącznie w ramach rodziny - senior przekazywał gospodarstwo następcy, przechodząc na tzw. dożywocie. Historię systemu rentowo-emerytalnego rolników indywidualnych tworzy pięć ustaw, wydanych w latach: 1962, 1968, 1974, 1977 oraz 1982. System ten przeszedł w szybkim tempie znaczną ewolucję. Biorąc pod uwagę zasadnicze elementy, tj. podmiotowy zakres ubezpieczenia oraz warunki nabywania uprawnień do świadczeń, w ewolucji ubezpieczeń społecznych rolników należałoby wyróżnić cztery etapy³⁴.

Etap pierwszy obejmuje lata 1962-1973. Ustawa z 1962 r., po raz pierwszy w historii, umożliwiła niektórym rolnikom indywidualnym uzyskanie renty. Mógł o nią wystąpić właściciel gospodarstwa spełniający łącznie następujące warunki:

- osiągnął wiek emerytalny (60 lat – kobieta, 65 lat – mężczyzna);

³³ Por. Materiały Sozialversicherungsanstalt der Bauern.

³⁴ Por. J. Łopato, *Ubezpieczenia społeczne rolników indywidualnych*, [w:] J. Łopato (red.), *Zabezpieczenie społeczne rolników indywidualnych w Polsce Ludowej (1944-1989)*, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1990, s. 48-49.

- przekazał państwu nieodpłatnie gospodarstwo o powierzchni co najmniej 2 ha użytków rolnych;
- dochód z gospodarstwa stanowił główne źródło utrzymania;
- właściciel i jego współmałżonek nie posiadali innych nieruchomości;
- zadłużenie gospodarstwa wobec państwa nie przekraczało 75% wartości gruntu.

Ale nawet przy spełnieniu powyższych warunków gospodarstwo przejmowano tylko wówczas, gdy grunty mogły być racjonalnie zagospodarowane. Oznaczało to, uzależnienie przyznania rolnikowi renty od położenia jego gospodarstwa w stosunku do jednostek rolnictwa uspołecznionego, jako że w praktyce przejmowano tylko te grunty, które można było przekazać PGR lub rolniczej spółdzielni produkcyjnej. W związku z tym, ustawa z 1962 r. spotkała się z nikłym zainteresowaniem ze strony rolników. W ciągu ponad pięciu lat jej obowiązywania przejętych zostało 13 tys. gospodarstw o łącznym obszarze ok. 117 tys. ha, przy czym rentę otrzymało tylko ok. 2/3 właścicieli tych gospodarstw³⁵.

W styczniu 1968 r. uchwalono nową ustawę o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne państwu, która zawierała bardziej rozbudowany system świadczeń. Podstawowe różnice między obiema ustawami dotyczą wysokości rent i dalszej granicy obszarowej gruntów, które mogły być przejęte za rentę. Obszar przejmowania gruntów był wyrażony w hektarach przeliczeniowych, a nie fizycznych jak poprzednio. W nowej ustawie zwiększono obszar nieruchomości rolnych, które mogły być przejęte za rentę z 2 do 5 ha użytków rolnych. Przyjęto również zasadę o nie przejmowaniu nieruchomości od rolników zaliczanych do III grupy inwalidztwa.

Wspólnym elementem obu ustaw było to, że wysokość renty nie wzrastała przy przekazywaniu gospodarstw o powierzchni większej niż 10 ha. Rolnik, przekazując państwu za rentę gospodarstwo, mógł zatrzymać na własność budynki oraz miał prawo do otrzymania w użytkowanie działki gruntu o obszarze do 1 ha. Ustawa stworzyła, również możliwość przekazywania części gospodarstwa (o obszarze co najmniej 5 ha) w zamian za wpłaty na konto bankowe³⁶. Reasumując, ustawa z 1968 r. dążyła do rozwiązania problemu gospodarstw ekonomicznie zaniedbanych, ale nie rozwiązywała problemu zabezpieczenia rolników na starość.

Większą rolę w działaniach społecznych państwa na rzecz ludności chłopskiej miało Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 1971 r. w sprawie świadczeń leczniczych dla osób prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne oraz dla pozostających na ich utrzymaniu członków rodzin. Te osoby wówczas uzyskały prawo do bezpłatnych świadczeń leczniczych na takich samych zasadach i w takim samym zakresie jak pracownicy. Ustawa ta nakładała na władze państwa obowiązek zorganizowania gminnych ośrodków zdrowia. Do realizacji tego celu wykorzystano istniejącą już bazę lokalową wiejskich spółdzielni zdrowia. Spółdzielnie te zostały wówczas przejęte na własność państwa bez odszkodowania. Zaspo-

³⁵ J. Łopato, *Ubezpieczenia społeczne* [...], s. 49.

³⁶ J. Świdorski, *Czy taki system emerytalny dla rolników?*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1989, s. 58.

koili one jednak tylko ok. 25% tego typu potrzeb. Koszty zorganizowania pozostałych ośrodków gminnych poniósł budżet państwa³⁷.

Etapem drugim, mającym na celu rozwiązanie problemu zabezpieczenia rolników indywidualnych na starość, była ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwu za rentę i spłaty pieniężne³⁸. Ustawa ta – podobnie jak poprzednie – miała za zadanie godzić problem właściwego wykorzystania ziemi ze sprawami zabezpieczenia rolników na starość. Jednak rozwijała ona – w odróżnieniu od poprzednich – bardziej problemy socjalne ludności chłopskiej. Przepisy tej ustawy, obok kwestii dotyczących zaopatrzenia emerytalnego, regulowały inaczej także sprawy przejmowania ziemi przez państwo. Po raz pierwszy, zostało ono tu obligatoryjnie zobowiązane do przejścia każdego gospodarstwa o obszarze co najmniej 2 ha. Był to poważny błąd, ponieważ do państwowych zasobów ziemi zaczęły wpływać w dużej ilości grunty słabej jakości i gorzej zorganizowane. Ponadto ustawa nie przewidywała możliwości przekazania ziemi następcom. Nadal zawierała skromny katalog świadczeń. Mogli z niej korzystać głównie rolnicy bez następców, mający możliwość swobodnego decydowania o losach gospodarstwa. Oprócz tego, perspektywa uzyskania renty w zamian za gospodarstwo po przekroczeniu określonego wieku, powstrzymywała rolników mających następców przed wcześniejszym przekazywaniem im ziemi³⁹.

Etap trzeci odpowiada okresowi obowiązywania ustawy z 29 maja 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeń dla rolników i ich rodzin⁴⁰. Ustawa ta w zasadniczy sposób zmieniła dotychczasowy system. Prawo do emerytury nabywał rolnik spełniający następujące warunki:

1. Osiągnął wiek - 65 lat mężczyzna, 60 lat kobieta.
2. Wytwarzał i sprzedawał jednostkom gospodarki uspołecznionej produkty rolne o wartości nie mniejszej niż 15 tys. zł rocznie przez co najmniej 25 lat (mężczyzna) lub 20 lat (kobieta), w tym nieprzerwanie przez ostatnie 5 lat prowadzenia gospodarstwa przed jego przekazaniem następcy lub państwu.
3. Opłacał składki na fundusz emerytalny rolników.
4. Przekazał następcy lub państwu gospodarstwo, którego wartość nie uległa obniżeniu w ciągu ostatnich 5 lat⁴¹.

Jakościowym wyróżnikiem nowego systemu stała się możliwość otrzymania emerytury w przypadku przekazania gospodarstwa nie tylko państwu, lecz także następcy. Przyjęcie tej zasady oraz obniżenie minimalnej normy obszarowej z 2 ha do 0,5 ha poważnie rozszerzyło zakres podmiotowy systemu ubezpieczeniowego.

Dopiero ta ustawa uczyniła emeryturę w rolnictwie indywidualnym zjawiskiem masowym. Z pewnością należy ją uznać za przełom w ewolucji systemu rentowo-emerytalnego rolników indywidualnych. Ubezpieczeniem społecznym objęta została większość mieszkańców wsi, związanych zawodowo z gospodarstwem indywidu-

³⁷ M. Podstawka, *Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje zmian*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1998, s. 11.

³⁸ Dz. U. Nr 21 z 1974 r., poz. 118.

³⁹ Por. M. Podstawka, *Rolnicze ubezpieczenia* [...], s. 12.

⁴⁰ Dz. U. PRL Nr 32 z 1977, poz. 140.

⁴¹ Por. J. Łopato, *Ubezpieczenia społeczne* [...], s. 55.

alnym. W dalszym ciągu nie był to jednak system ani powszechny, ani jednolity. Poza jego obrębem pozostawiono pokaźną część ludzi starszych, którzy ze względu na niskie dochody lub pozostawienie na „łaskawym chlebie” u dalszych krewnych potrzebowali pomocy najbardziej. Dowodzi to przewagi funkcji produkcyjno-ekonomicznej nad funkcją społeczną w przyjętych rozwiązaniach⁴².

Czwarty etap zapoczątkowany został ustawą z dnia 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin⁴³. O kształcie tej ustawy zaważyły czynniki wynikające z trudnej, kryzysowej sytuacji, w jakiej znajdował się kraj w czasie prac nad projektem ustawy. Z jednej strony dawał o sobie znać nacisk zwiększonych potrzeb grupy seniorów wiejskich, z drugiej strony ograniczone możliwości finansowe, tak rolników jak i budżetu państwa. W rezultacie powstał akt prawny będący kompromisem między tymi dwiema koniecznościami⁴⁴. Przyjęte w 1982 r. nowe rozwiązania polegały na rozszerzeniu kręgu osób uprawnionych do świadczeń, obejmując obowiązkiem ubezpieczenia wszystkich rolników, prowadzących gospodarstwa rolne o obszarze co najmniej 0,5 ha lub działą specjalne a także małżonków i domowników.

Poza tym ustawa ta wprowadzała istotne zmiany w zasadach ustalania świadczeń emerytalno-rentowych, tj.:

- zapewniła odrębne świadczenia dla każdego z ubezpieczonych – dla rolnika, jego małżonka i domowników;
- zrównała poziom najniższych rent i emerytur dla ubezpieczonych rolników z poziomem najniższej emerytury pracowniczej;
- wprowadziła nowe zasady zwiększania emerytur i rent przysługujących rolnikowi i jego małżonkowi z tytułu sprzedaży produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej oraz przekazania państwu gospodarstwa rolnego,
- przyznała prawo do renty inwalidzkiej inwalidom III grupy, jeśli byli całkowicie niezdolni do pracy w gospodarstwie rolnym;
- przewidywała zasadę stałej corocznej waloryzacji świadczeń i składek na ubezpieczenia;
- wprowadziła nowe świadczenia, tzw. okresową rentę inwalidzką, z tytułu wypadku przy pracy w gospodarstwie rolnym, oraz zasiłek macierzyński, porodowy, rodzinny, zasiłek chorobowy, który był wypłacany od piętnastego dnia niezdolności do pracy⁴⁵.

Reasumując, należy stwierdzić, że ustawa z 1982 r. była bardziej niż poprzednia korzystna dla rolników. Nastąpił znaczny wzrost liczby świadczeń, rosły szybko

⁴² Ibidem.

⁴³ Dz. U. Nr 40 z 1982, poz. 268.

⁴⁴ Por. J. Łopato, *Ubezpieczenia społeczne* [...], s. 57. W literaturze można odnaleźć również pozytywne oceny tej ustawy. Na przykład B. Wawrzyniak i B. Wojtasik twierdzą, że ustawa ta: „spełniła bardzo ważną rolę w sferze świadomości nie tylko rolników, ale zwłaszcza decydentów, którzy stopniowo uświadamiali sobie, że rolnicy są równoprawnym podmiotem gospodarczym, którego nie można dyskryminować ze względu na indywidualny charakter gospodarowania”. Por. B. M. Wawrzyniak, B. Wojtasik, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie*, „Więś i Rolnictwo”, nr 1, 2005, s. 51.

⁴⁵ M. Podstawka, *Rolnicze ubezpieczenia* [...], s. 16-17.

wydatki na ubezpieczenie ludności wiejskiej. Niemożliwe okazało się, podobnie jak w latach 1977-1982, zrealizowanie zasady, w myśl której jedna trzecia wpłat na świadczenia miała pochodzić ze składek od ubezpieczonych⁴⁶. Ludność chłopska postrzegła system ubezpieczeń, jako obowiązek państwa, którego celem jest zabezpieczenie jej bytu na wypadek choroby lub starości. Zdaniem ludności wiejskiej podstawowym mankamentem były zbyt niskie świadczenia emerytalno-rentowe i zbyt wysoka granica wieku, warunkująca otrzymanie emerytury⁴⁷.

Dokonując podsumowania, obowiązujących do 1990 r. rozwiązań, należy wskazać, iż ideą przewodnią przyświecającą wprowadzeniu systemu była funkcja ustrojowa, zmierzająca do powolnej likwidacji własności prywatnej w gospodarce socjalistycznej. Kolejne rozwiązania zmierzały w kierunku stymulowania przez system wielkości produkcji rolnej oraz przemian w strukturze agrarnej rolnictwa (funkcja produkcyjna i strukturalna), spychając na dalszy plan rzeczywiste problemy ludzi starych prowadzących gospodarstwa rolne⁴⁸. Świadczą o tym m.in. takie mechanizmy, jak: powiązanie wysokości emerytury lub renty inwalidzkiej ze sprzedażą produktów rolniczych jednostkom skupu społecznego, uzależnienie prawa do świadczeń emerytalno-rentowych od przekazywania gospodarstwa rolnego w stanie nieuszczerplonym, wprowadzenie fakultatywności w korzystaniu ze świadczeń systemu w związku z ustaleniem minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego, które mogło być przekazane państwu, czy też ograniczenie (do 1977 r.) możliwości przekazania gospodarstwa rolnego następcy⁴⁹.

Generalnie, funkcjonujący do 1990 r. system ubezpieczenia społecznego rolników charakteryzował się: nadmiernym rozbudowaniem pozaubezpieczeniowych funkcji, brakiem stabilnych zasad finansowania systemu, brakiem powiązania wysokości składki i okresu jej opłacania z wysokością świadczeń emerytalno-rentowych, brakiem powiązania ubezpieczenia z prewencją powypadkową i rehabilitacyjną inwalidów. Obsługa systemu leżała w gestii Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, a rolnicy nie mieli wpływu na kształtowanie systemu i kontrolę jego realizacji⁵⁰. Niemniej jednak uważa się, że system rolniczych ubezpieczeń społecznych do roku 1990 odegrał pozytywną rolę w kształtowaniu warunków socjalnych życia ludności wiejskiej. Miał on także pewien wpływ na zmiany produkcyjne i rotację pokoleń na wsi, aczkolwiek z wielu względów te zmiany były niezwykle powolne.

W 1990 r., po ośmiu latach swego funkcjonowania, ustawa o ubezpieczeniu rolników indywidualnych została kolejny raz znowelizowana. Wymienione wady starego systemu w nowych warunkach społeczno-gospodarczych kraju uniemożliwiłyby funkcjonowanie ubezpieczenia społecznego rolników oraz jego dalszy rozwój. Prace nad nowym systemem poprzedzone zostały uchwaleniem przez Sejm ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o niektórych warunkach funkcjonowania ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Ustawa ta, której projekt

⁴⁶ Ibidem, s. 18.

⁴⁷ S. Obidziński, *Emerytury rolnicze - fakty i opinie*, PWN, Warszawa 1989, s. 56-58.

⁴⁸ Por. R. Przygodzka, *Ewolucja funkcji systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok 2001, s. 218.

⁴⁹ M. Podstawka, *Rolnicze ubezpieczenia [...]*, 19.

⁵⁰ Ibidem, s. 21-22.

powstał w Urzędzie do Spraw Warunków Socjalnych Wsi, wprowadziła konieczne, przejściowe rozwiązania na rok 1990 zapewniające płynne przejście z systemu dotychczasowego do nowego systemu ubezpieczenia społecznego rolników, który miał wejść w życie z dniem 1 stycznia 1991 r.⁵¹

Wprowadzony przez ustawę z 20 grudnia 1990 r. system ubezpieczenia społecznego rolników został oparty na solidarnym wkładzie osób ubezpieczonych i wydatnej pomocy finansowej ze strony państwa. Systemowi temu przypisano następujące cele:

- udzielanie rolnikom gwarantowanej ustawowo pomocy z zaspokajaniem ich potrzeb wynikających ze starości lub czasowej bądź trwałej niezdolności do pracy;
- kształtowanie warunków bezpiecznej i higienicznej pracy w gospodarstwach rolnych;
- stymulowanie działań mających na celu przywracanie zdolności do pracy w przypadku inwalidztwa (rehabilitacja);
- sprzyjanie zmianom pokoleniowym i strukturalnym w rolnictwie⁵².

Spośród generalnych, ustrojowych rozwiązań, które wprowadziła ustawa, najważniejsze wydaje się być rozdzielenie ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego od ubezpieczenia emerytalno-rentowego, oraz oparcie każdego, z tych rodzajów ubezpieczenia, na odmiennych zasadach finansowania. Ubezpieczenia wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie są w całości finansowane ze składek opłacanych przez rolników, natomiast ubezpieczenie emerytalno-rentowe, gdzie gwarantem wypłat jest państwo, jest w ponad 90% finansowane z dotacji budżetowej. Inny jest również krąg podmiotowy osób podlegających poszczególnym rodzajom ubezpieczenia. Wprowadzono ponadto możliwość dobrowolnego ubezpieczenia na wniosek. Ustawa wprowadziła zasadę, w myśl której podleganie ubezpieczeniu obowiązkowemu dotyczy tylko rolników, którzy użytkują grunty o powierzchni przekraczającej 1 ha przeliczeniowy użytków rolnych. W pozostałych przypadkach jest możliwe ubezpieczenie na wniosek, jeżeli praca w gospodarstwie stanowi źródło utrzymania zainteresowanej osoby. Kolejnym rozwiązaniem było wprowadzenie stabilnej osobowej składki ubezpieczeniowej. Składka została wyodrębniona na każde ubezpieczenie i zależy tylko od liczby osób ubezpieczonych w danym gospodarstwie. Roczna składka na ubezpieczenie emerytalno-rentowe została ustalona na poziomie najniższej emerytury. Stworzono dwuczęściową konstrukcję emerytury i renty inwalidzkiej rolniczej. Każda emerytura i renta inwalidzka składa się z dwóch części: składkowej i uzupełniającej. Część składkowa zależy od okresu opłacania składek. Część uzupełniająca jest finansowana przede wszystkim ze środków budżetowych państwa. Jej wysokość wynosi od 85% do 95% najniższej emerytury⁵³.

⁵¹ Por. M. Ciepliński, *Ubezpieczenie społeczne rolników po 15 latach działania systemu*, materiały na Konferencję „XV lat ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce”, Warszawa 1993, s. 9–10.

⁵² M. Ciepliński, *Ubezpieczenia społeczne* [...], s. 11.

⁵³ Por. Cz. Siekierski, *Ubezpieczenie społeczne rolników*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wzrost i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 10.

Na mocy nowych rozwiązań, warunkiem pobierania pełnej emerytury lub renty jest zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej. Za spełnienie tego warunku uważa się zachowanie na własność przez ubezpieczonego obszaru gruntów nie przekraczających powierzchni 1 ha przeliczeniowego. W sytuacji, kiedy rolnik prowadzi nadal działalność rolniczą, przyznana emerytura bądź renta zostaje mu ograniczona do części składkowej. Oprócz tego zostaje on wyłączony z ubezpieczenia i jest zwolniony z obowiązku opłacania składek. Jeżeli zaś chodzi o formę zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, to decyduje o niej sam zainteresowany. Ma on do wyboru sprzedaż, darowiznę, dożywocie, dzierżawę na okres co najmniej 10 lat.

W ustawie z 1990 r. zrezygnowano z wyodrębnienia grup inwalidztwa. Wprowadzono nową kategorię, tzw. „całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym”. Oprócz tego przyjęto zasadę, że rentę inwalidzką w warunkach całkowitej niezdolności do pracy przyznaje się w pierwszym okresie jako świadczenie okresowe. Jednocześnie przepisy ustawy zobowiązują instytucję ubezpieczeniową do świadczenia pomocy poszkodowanemu w odbyciu przez niego rehabilitacji, w przekwalifikowaniu się bądź przyuczeniu do innego zawodu. Ponadto, nałożono na instytucję ubezpieczeniową obowiązek prowadzenia wszechstronnej działalności prewencyjnej, mającej na celu ograniczenie liczby wypadków przy pracy rolniczej oraz konieczność promowania rozwoju ubezpieczeń dobrowolnych dla rolników, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych⁵⁴.

Najistotniejszą zmianą organizacyjną stało się powołanie do życia nowej odrębnej instytucji ubezpieczeniowej – Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, odpowiedzialnej za realizację postanowień ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników. Jednocześnie powołano instytucję samorządową w postaci Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników, stanowiącą samorządne przedstawicielstwo rolników, które współdecyduje o kształcie systemu i sprawuje kontrolę nad jego funkcjonowaniem.

Uważa się, że w najistotniejszych swych założeniach, system ubezpieczeń społecznych rolników nawiązał do rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich, a zwłaszcza oparł się na systemie niemieckim przyjmując zasadę „równa składka – równe świadczenie”⁵⁵. Obecnie wydaje się, że ta nadmierna egalitaryzacja jest jednym z najpoważniejszych problemów ubezpieczeń rolniczych.

⁵⁴ Por. R. Przygodzka, *Polityka ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SE-RiA”, t. II, z. 4, Warszawa-Poznań-Zamość 2000, s. 59.

⁵⁵ Por. B. Wierzbowski, *Ubezpieczenia społeczne rolników w systemie polityki społecznej państwa wobec mieszkańców wsi*, [w:] M. Adamowicz (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wsie i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002, s. 18.

6.4. Zasady funkcjonowania polskiego systemu ubezpieczeń społecznych rolników

Pełna analiza mechanizmu systemu ubezpieczeń społecznych rolników wymagałaby znacznie szerszej objętości, dlatego też w pracy skoncentrowano się na najważniejszych kwestiach dotyczących funkcjonowania tego systemu, za które uznano: zasady podlegania pod ubezpieczenie społeczne rolników, warunki przyznawania świadczeń ubezpieczeniowych i ich wysokość oraz podstawowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i jej gospodarki finansowej.

6.4.1. Podstawowe zasady podlegania pod ubezpieczenie społeczne rolników

Ubezpieczenie społeczne rolników obejmuje, na zasadach określonych w ustawie⁵⁶, rolników i pracujących z nimi domowników, którzy posiadają obywatelstwo polskie lub przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy, zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, zgody na pobyt tolerowany lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy, bądź też są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej.

Regulacje prawne przewidują dwie możliwości podlegania pod ubezpieczenie społeczne rolników, tzn. obowiązkowe i dobrowolne. Ubezpieczenie obowiązkowe dotyczy wszystkich rodzajów ubezpieczeń, przy czym zakres podmiotowy nieco się różni w ubezpieczeniach wypadkowych, chorobowych i macierzyńskich oraz ubezpieczeniach emerytalno-rentowych. Ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu podlega z mocy ustawy rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny oraz domownik rolnika, pod warunkiem że rolnik lub domownik nie podlegają innemu ubezpieczeniu społecznemu lub nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty, bądź też nie mają ustalonego prawa do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Natomiast ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu obowiązkowo podlega rolnik, którego gospodarstwo obejmuje obszar użytków rolnych powyżej 1 ha przeliczeniowego lub dział specjalny, domownik rolnika, osoba pobierająca rentę strukturalną współfinansowaną ze środków Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz małżonek osoby otrzymującej taką rentę, jeżeli wypłacana jest wraz z dodatkiem na tego małżonka.

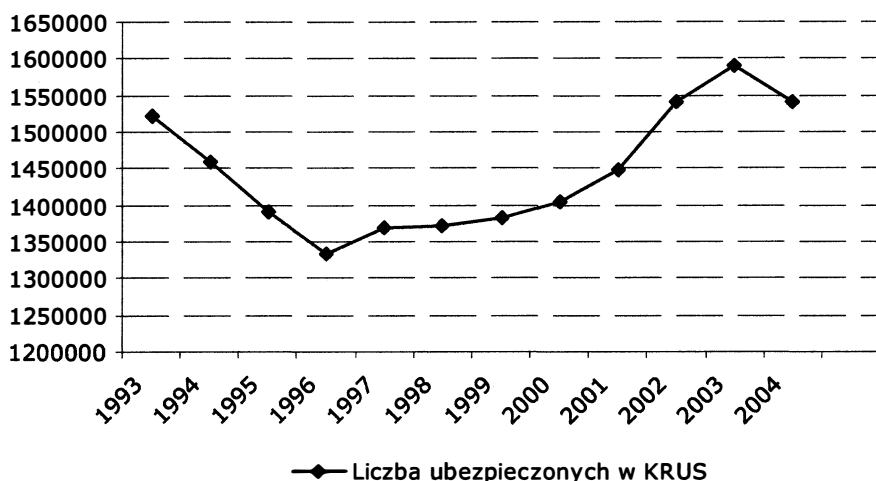
Ubezpieczenie na wniosek w ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim dotyczy innego rolnika lub domownika, jeżeli działalność rolnicza stanowi stałe źródło jego utrzymania, a także osoby, która będąc rolnikiem, przeznaczyła grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Z kolei ubezpieczeniem emerytalno-rentowym na wniosek obejmuje się:

⁵⁶ Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

- innego rolnika lub domownika, który podlega ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu w pełnym zakresie, jeżeli złożono wniosek o objęcie go ubezpieczeniem emerytalno-rentowym;
- osobę, która podlegała ubezpieczeniu jako rolnik i zaprzestała prowadzenia działalności rolniczej, nie nabywając prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, jeżeli podlegała ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 50 kwartałów;
- osobę pobierającą rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy jako rentę okresową.

Wykres 6.1.

Ubezpieczeni w KRUS w latach 1993-2004



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Podleganie pod ubezpieczenie wiąże się z koniecznością opłacania składki ubezpieczeniowej. W ubezpieczeniu emerytalno-rentowym składka ta wynosi 30% emerytury podstawowej i jest opłacana kwartalnie. Na przykład w IV kwartale 1995 r. wynosiła 73,02 zł, natomiast w IV kwartale 2005 r. – 168,80 zł. W ubezpieczeniu wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim składka ustalana jest co kwartał przez Radę Ubezpieczenia Społecznego Rolników. Jej wysokość zdeterminowana jest płynnością finansowania rozchodów funduszu składkowego, który te składki zasila. W IV kwartale 2005 r. składka ta wynosiła 72,00 zł. Składki opłacane są za każdego ubezpieczonego w normalnej wysokości. Wyjątek stanowią osoby, które rozpoczną prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej lub rozpoczną współpracę przy prowadzeniu tej działalności i spełniają warunki podlegania społeczne-

mu ubezpieczeniu rolniczemu. Za każdego ubezpieczonego, w tym przypadku, składkę opłaca się w podwójnej wysokości⁵⁷.

W latach 1993-2004 liczba osób objętych rolniczym ubezpieczeniem społecznym ulegała istotnym zmianom. Jej najniższy poziom przypadł na 1996 r., natomiast najwyższy – na 2003 r. Trudno jest jednoznacznie określić przyczyny tych zmian, bowiem te mogą być wielorakie. Mogą na przykład wynikać z liberalizacji bądź zacieśniania przepisów związanych z podleganiem pod ubezpieczenie, przechodzeniem do ubezpieczenia w systemie pracowniczym, osiągnięcia wieku emerytalnego, przekazania gospodarstwa itp. Niemniej z całą pewnością można podkreślić, iż ta liczba nie koreluje z liczbą gospodarstw rolnych w Polsce, co oznacza, że nie wszyscy kierownicy gospodarstw rolnych podlegają pod ubezpieczenie rolnicze.

6.4.2. Świadczenia ubezpieczeniowe

Wyodrębnienie w ubezpieczeniu społecznym rolników dwóch rodzajów ubezpieczenia, zostało podyktowane m.in. zróżnicowaniem świadczeń z nich wypłacanych, a zwłaszcza okresem, na jaki są przyznawane oraz gwarancjami państwa. Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego mają charakter świadczeń jednorazowych lub krótkookresowych i nie mają gwarancji państwa. Ich źródłem finansowania jest fundusz składkowy gromadzony z wyodrębnionych na ten cel składek.

Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego obejmują: jednorazowe odszkodowanie z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu albo śmierci wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej, zasiłek chorobowy oraz zasiłek macierzyński.

Jednorazowe odszkodowanie przysługuje ubezpieczonemu, który doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy rolniczej lub rolniczej choroby zawodowej oraz członkom rodziny ubezpieczonego, który zmarł wskutek tego wypadku lub z powodu choroby zawodowej. Odszkodowanie to ustala się procentowo w stosunku do tzw. uszczerbku na zdrowiu. Zasiłek chorobowy przysługuje ubezpieczonemu, który wskutek choroby jest niezdolny do pracy nieprzerwanie przez co najmniej 30 dni, lecz nie dłużej niż 180 dni⁵⁸. Wysokość zasiłku chorobowego jest ustalana przez ministra ds. zabezpieczenia społecznego po zasięgnięciu opinii Rady Rolników. Natomiast zasiłek macierzyński przy-

⁵⁷ Przepisy takie wprowadzono w nowelizacji ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2005 r. nr 150, poz. 1248), przywracając możliwość ubezpieczenia w KRUS, pomimo prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Tym samym wycofano przepisy, które prowadzących taką działalność wyłączały z ubezpieczenia rolniczego. Jest to słuszna decyzja, bowiem jeśli znaczne środki finansowe z programów przedakcesyjnych (SAPARD) i SPO Rolnictwo służą wspieraniu pozarolniczej aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich, to podejmowanie takiej działalności przez rolników, skutkujące wyłączeniem z ubezpieczenia w KRUS, stawało się nieatrakcyjne. Świadczą o tym dane liczbowe. Jeśli w czerwcu 2005 r. liczba ubezpieczonych w KRUS prowadzących działalność pozarolniczą wynosiła 125 tys., to we wrześniu tego roku już niecałe 47 tys.

⁵⁸ Jeżeli ubezpieczony nie odzyska w tym okresie zdolności do wykonywania zawodu, pomimo leczenia i rehabilitacji, zasiłek może być przedłużony maksymalnie o 360 dni.

sługuje z tytułu urodzenia dziecka, a także z tytułu przyjęcia dziecka w wieku do jednego roku na wychowanie, jeżeli w tym czasie został złożony wniosek o przysposobienie. Wysokość zasiłku macierzyńskiego ustala się w wysokości trzy i półkrotnej emerytury podstawowej. Jeżeli ubezpieczeniu podlegają oboje rodzice, zasiłek ten przysługuje im łącznie.

W przeciwieństwie do ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego, świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego mają charakter przede wszystkim długoterminowy (wyjątkiem jest zasiłek pogrzebowy), i co najważniejsze – ich wypłata jest gwarantowana przez państwo.

Świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego są:

- emerytura rolnicza lub renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy;
- renta rolnicza szkoleniowa;
- renta rodzinna;
- emerytura i renta z ubezpieczenia społecznego rolników indywidualnych oraz członków ich rodzin;
- dodatki do emerytur i rent;
- zasiłek pogrzebowy.

Emerytura rolnicza przysługuje ubezpieczonemu, który spełnia łącznie, takie warunki jak: osiągnięcie wieku emerytalnego (wiek emerytalny kobiety wynosi 60 lat, a mężczyzny 65 lat) oraz podleganie ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez okres co najmniej 100 kwartałów. Ponadto emerytura rolnicza przysługuje także ubezpieczonemu rolnikowi, który osiągnął określony wiek, podlegał ubezpieczeniu przez 120 kwartałów oraz zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej.

Renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy przysługuje ubezpieczonemu, który podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez wymagany okres, jest trwałe lub okresowo całkowicie niezdolny do pracy w gospodarstwie rolnym oraz jego całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym powstała w okresie podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Ubezpieczonemu spełniającemu warunki do uzyskania renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy, w stosunku do którego orzeczono celowość przekwalifikowania zawodowego ze względu na trwałą całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, przysługuje przez okres 6 miesięcy renta rolnicza szkoleniowa.

Rentę rolniczą z tytułu niezdolności do pracy przyznaje się jako rentę stałą, jeżeli całkowita niezdolność ubezpieczonego do pracy w gospodarstwie rolnym jest trwała i nie orzeczono celowości przekwalifikowania zawodowego. W pozostałych przypadkach renta ta przysługuje jako renta okresowa przez okres wskazany w decyzji prezesa kasy lub do czasu objęcia rencisty innym ubezpieczeniem społecznym.

Emerytura rolnicza, renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy oraz renta rolnicza szkoleniowa składa się z części składkowej i części uzupełniającej. Dla każdej z tych części ustala się wskaźnik wymiaru. Część składkową ustala się przyjmując po 1% emerytury podstawowej za każdy rok podlegania ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu. Odpowiednio przelicza się także niepełne lata. Część uzupełniająca natomiast wynosi 95% emerytury podstawowej, jeżeli liczba lat przyjęta do ustalenia

części składkowej jest mniejsza od 20. Przy każdym pełnym roku od 20 lat, część uzupełniającą zmniejsza się o 0,5% emerytury podstawowej. Do emerytury lub renty rolniczej z ubezpieczenia przysługuje dodatek pielęgnacyjny na zasadach i w wysokości określonej w przepisach emerytalnych.

Kolejnym świadczeniem z ubezpieczenia emerytalno-rentowego jest renta rodzinna. Przysługuje ona uprawnionym członkom rodziny zmarłego emeryta lub rencisty, mającego ustalone prawo do emerytury albo renty rolniczej z ubezpieczenia, bądź też ubezpieczonego, który w chwili śmierci spełniał warunki do uzyskania emerytury rolniczej lub renty rolniczej z tytułu niezdolności do pracy.

Jednorazowy zasiłek pogrzebowy przysługuje osobie, która poniosła koszty pogrzebu po śmierci ubezpieczonego, nie wyłączając osoby podlegającej tylko ubezpieczeniu wypadkowemu, chorobowemu i macierzyńskiemu. Przysługuje także po śmierci uprawnionego do emerytury lub renty z ubezpieczenia, członka rodziny osoby, pozostającego na jej utrzymaniu i spełniającego warunki do renty rodzinnej oraz osoby, która w dniu śmierci nie miała ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia, lecz spełniała warunki do jej przyznania i pobierania.

Wysokość przeciętnych świadczeń z poszczególnych ubezpieczeń prezentuje tabela 6.1.

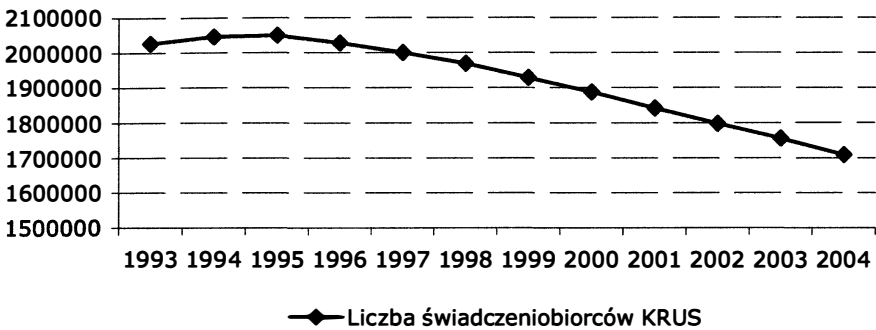
Tabela 6.1.

Podstawowe świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników z grudnia 2005 r.

Wyszczególnienie	Wysokość świadczenia w zł
Świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego:	
– emerytura i renta podstawowa	562,58
– renta strukturalna	843,87
– dodatek pielęgnacyjny	144,25
– dodatek pielęgnacyjny dla inwalidy wojennego	216,38
– dodatek kombatancki	144,25
– dodatek z tytułu tajnego nauczania	144,25
– dodatek kompensacyjny	21,64
– dodatek dla sieroty zupełnej	271,12
– świadczenie pieniężne dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej (nie więcej niż)	144,25
– świadczenie pieniężne za pracę przymusową (nie więcej niż)	144,25
– ryczałt energetyczny	100,35
– dodatek dla osoby, która ukończyła 100 lat	1903,03
– zasiłek pogrzebowy	4694,48
Świadczenia z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego:	
– zasiłek chorobowy za 1 dzień	7,00
– zasiłek macierzyński	1969,03
– zasiłek pielęgnacyjny	144,00
– jednorazowe odszkodowanie za 1% uszczerbku na zdrowiu	470,00

Źródło: dane KRUS.

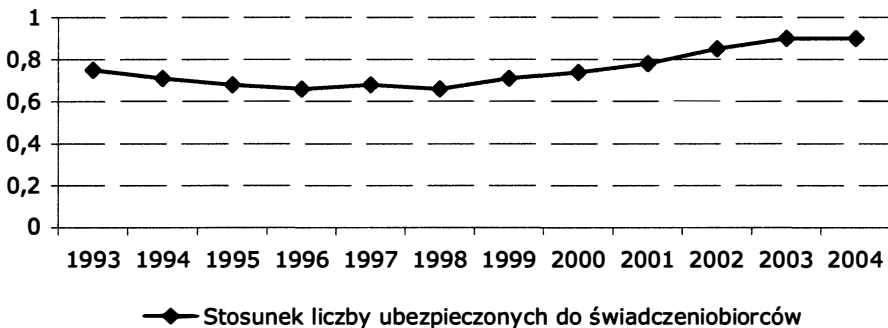
Wykres 6.2.

Liczba świadczeniobiorców KRUS w latach 1993-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

O ile trudno zaobserwować konkretne tendencje w zmianach liczby ubezpieczonych, o tyle liczba świadczeniobiorców wykazuje tendencję spadkową (wykres 6.2.). W połowie lat 90. przekraczała 2 mln osób, natomiast w 2004 r. wynosiła już 1,7 mln osób. Aczkolwiek oznacza to pewną poprawę w relacji ubezpieczeni/świadczeniobiorcy i tak jednak proporcja ta jest niekorzystna (wykres 6.3.). W 2004 r. wynosiła 0,9, co oznacza, że mniej niż jeden pracujący płacił składki służące wypłacie świadczenia jednemu beneficjentowi systemu.

Wykres 6.3.

Relacja liczby ubezpieczonych do liczby świadczeniobiorców w latach 1993-2004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRUS.

Wśród bezpośrednich przyczyn wpływających na kształtowanie powyższej relacji wymienia się po pierwsze wyłączenie w 1989 r. osób użytkujących gospodarstwa rolne o powierzchni 0,5-0,99 ha oraz rolników dwuzawodo-

wych⁵⁹. Po drugie – w 1991 r. na mocy noweli ustawy umożliwiono pobieranie świadczeń bez konieczności zaprzestania działalności rolniczej, co w istotnym stopniu zwiększyło liczbę świadczeniobiorców. Po trzecie – na mocy rozwiązań ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu, które przyznały status bezrobotnego i zasiłki dla bezrobotnych, m.in. rolnikom posiadającym gospodarstwa rolne do 2 ha przeliczeniowych, zmniejszyła się liczba ubezpieczonych w systemie.

Taka sytuacja, powiązana z relatywnie niskimi składkami, skutkuje w istotny sposób na sytuację finansową rolniczych ubezpieczeń społecznych.

6.4.3. KRUS i jej gospodarka finansowa

Ubezpieczenie społeczne rolników, zgodnie z przepisami cytowanej już ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, zostało organizacyjnie wyodrębnione. W tym celu utworzona została Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników nie definiuje wprost, czym jest KRUS w sensie formalno-prawnym. Co więcej, określenie tego statusu jest dość skomplikowane. Kasa na pewno nie jest jednostką budżetową, gdyż jej wydatki nie są pokrywane bezpośrednio z budżetu państwa. Kasa nie ma osobowości prawnej. Jest więc państwową jednostką organizacyjną. Prezes KRUS jest centralnym organem administracji państwowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego.

Zadania KRUS wymienione w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników obejmują:

- obsługę ubezpieczonych i świadczeniobiorców w sprawach dotyczących objęcia ubezpieczeniem społecznym;
- pobór składek na ubezpieczenie oraz przyznawanie i wypłaty świadczeń z ubezpieczenia;
- obsługę prac Rady Ubezpieczenia Społecznego Rolników (Rady Rolników);
- działalność na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy w rolnictwie i chorobom zawodowym, poprzez analizowanie przyczyn wypadków, prowadzenie nieodpłatnych, dobrowolnych szkoleń w zakresie ochrony zdrowia i życia w gospodarstwie rolnym, inicjowanie wdrażania do produkcji bezpiecznych maszyn i sprzętu stosowanego w rolnictwie oraz odzieży ochronnej;
- pomoc osobom długotrwale niezdolnym do pracy w gospodarstwie lub zagrożonym taką niezdolnością w korzystaniu z różnych form rehabilitacji zdrowotnej oraz w przyuczaniu do innego zawodu lub w przekwalifikowaniu.

KRUS może także inicjować i wspierać rozwój ubezpieczeń dobrowolnych dla rolników i członków ich rodzin, prowadzonych przez towarzystwa ubezpieczeń

⁵⁹ Wyłączenie tych grup spowodowało zmniejszenie udziału składek w finansowaniu ubezpieczeń z 34,8% w 1988 r. do 9,1% w 1989 r. Por. J. Pszczółkowska, *Ubezpieczenie społeczne rolników – stan obecny i możliwości rozwoju*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 2, 2000, s. 21.

wzajemnych. Kasa wykonuje również inne zadania na mocy odrębnych aktów prawnych⁶⁰.

Na mocy art. 75 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶¹, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Gospodarka ta opiera się na zarządzaniu przepływem strumieni finansowych w ramach czterech funduszy, tzn. funduszu składkowego (FS) ubezpieczenia społecznego rolników, będącego osobą prawną funduszu emerytalno-rentowego (FER), funduszu administracyjnego (FA) oraz funduszu prewencji i rehabilitacji (FPR), które mają charakter państwowych funduszy celowych.

Fundusz składkowy jest przeznaczony na finansowanie:

- świadczeń z ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego;
- bezpośrednich kosztów funkcjonowania Rady Rolników;
- kosztów zarządzania funduszem i wykonywania jego zobowiązań jako osoby prawnej;
- działalności Kasy w zakresie wspierania rozwoju ubezpieczeń wzajemnych⁶²,
- niedoboru funduszu administracyjnego oraz funduszu prewencji i rehabilitacji, jeśli taki wystąpi.

Podstawowym źródłem tworzenia funduszu składkowego są składki na: ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie oraz inne źródła określone w statucie funduszu składkowego, które mają zapewnić pełne pokrycie wydatków funduszu składkowego oraz odpisów na fundusz administracyjny i fundusz składkowy⁶³.

Najistotniejszym z punktu widzenia przepływu środków finansowych jest fundusz emerytalno-rentowy. Z funduszu tego finansowane są:

- 1) świadczenia z ubezpieczenia emerytalno-rentowego;
- 2) emerytury i renty z innego ubezpieczenia społecznego, wypłacane łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami;
- 3) refundacja określonych kosztów Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych, jeżeli przepisy emerytalne przewidują taką refundację;
- 4) ubezpieczenia zdrowotne:
 - a) rolników i pracujących z nimi domowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu;
 - b) osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w części składkowej;
 - c) rolników, którzy nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu, a podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu.

⁶⁰ E. Malinowska, W. Misiąg, *System finansowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stan obecny, propozycje zmian*, [w:] I. Wóycicka (red.), *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000, s. 98.

⁶¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm.

⁶² Wydatki na ten cel nie powinny przekroczyć 1% zaplanowanych na dany rok ogólnych wydatków funduszu.

⁶³ W razie powstania niedoboru funduszu składkowego, może być zaciągnięty kredyt bankowy w wysokości niezbędnej do pokrycia niedoboru. Spłatę kredytu uwzględnia się przy ustalaniu wysokości składki na ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie w okresie jego spłaty.

Źródłem dochodów funduszu emerytalno-rentowego są:

- 1) składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe;
- 2) refundacja ze środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na pokrycie:
 - a) wydatków na świadczenia z innego ubezpieczenia społecznego;
 - b) wydatków wynikających z płatności emerytur w związku z podleganiem przed 1999 r. ubezpieczeniom pracowniczym lub zaopatrzeniu państwowemu;
- 3) dotacja uzupełniająca z budżetu państwa;
- 4) dotacja z budżetu państwa przeznaczona na składki na ubezpieczenie zdrowotne osób podlegających ubezpieczeniu rolniczemu.

Strukturę przychodów i rozchodów funduszu emerytalno-rentowego prezentuje tabela 6.2. Wynika z niej, że na przełomie lat 2001-2004 podstawowym źródłem dochodów funduszu emerytalno-rentowego były dotacje budżetowe. Stanowiły one przeciętnie nieco ponad 93% ogółu tych dochodów. Zatem zaangażowanie środków publicznych w finansowanie tego funduszu jest znacznie większe niż zakładano podczas tworzenia systemu, kiedy to udział państwa został określony na poziomie około 70%, natomiast rolników – 30%. W rzeczywistości rolnicy partycypują w około 6% w procesie tworzenia środków na wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych, których udział w rozchodach funduszu stanowi około 84%. Od 1999 r. część rozchodów jest przeznaczona na finansowanie składek na ubezpieczenie zdrowotne (około 8,5%), co wpłynęło na relatywne zmniejszenie udziału wydatków na świadczenia (np. w 1995 r. udział ten wynosił 95%).

Tabela 6.2.

**Przychody i rozchody funduszu emerytalno-rentowego w latach 2001-2004
(w mln zł, ceny bieżące)**

Wyszczególnienie	Lata							
	2001		2002		2003		2004	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Przychody ogółem, w tym:	15787	100,0	16406	100,0	16101	100,0	16102	100,0
składki	844	5,3	972	5,9	1033	6,4	1035	6,4
dotacje z budżetu	14881	94,3	15390	93,8	15014	93,2	15067	93,6
inne dochody	62	0,4	44	0,3	54	0,4	b.d.	b.d.
Rozchody ogółem, w tym:	15794	100,0	16031	100,0	15852	100,0	16271	100,0
emerytury i renty	13264	84,0	13395	83,5	13603	85,8	13644	83,8
zasiłki i inne świadczenia	723	4,6	729	4,5	770	4,8	809	4,9
naliczone składki na ubezpieczenie zdrowotne	1 434	9,1	1456	9,0	1460	9,2	1442	8,8
inne wydatki	373	2,3	451	3,0	18	0,2	376	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny RP*, GUS, Warszawa 2002, s. 500; *Rocznik Statystyczny RP*, GUS, Warszawa 2004, s. 625 oraz dane KRUS.

Fundusz administracyjny służy finansowaniu kosztów obsługi ubezpieczenia, z wyjątkiem kosztów pokrywanych ze środków funduszu składkowego lub funduszu

prewencji i rehabilitacji. Ponadto ze środków funduszu administracyjnego są finansowane koszty obsługi zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego. Natomiast fundusz ten tworzony jest z:

- 1) odpisów od funduszu składkowego i od funduszu emerytalno-rentowego, w wysokości do 9% planowanych wydatków funduszu składkowego i do 3,5% planowanych wydatków funduszu emerytalno-rentowego;
- 2) refundacji przez właściwe instytucje kosztów związanych z realizacją ubezpieczenia zdrowotnego oraz realizacją innych zadań powierzonych prezesowi kasy na podstawie odrębnych przepisów.

Fundusz prewencji i rehabilitacji jest przeznaczony na finansowanie kosztów rzeczowych, wynikających z realizacji zadań Kasy w obszarze przekwalifikowania zawodowego rencisty w okresie pobierania renty rolniczej szkoleniowej, w związku z działalnością na rzecz zapobiegania wypadkom przy pracy rolniczej i rolniczym chorobom zawodowym⁶⁴ oraz działania na rzecz pomocy ubezpieczonym i osobom uprawnionym do świadczeń z ubezpieczenia, wykazującym całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, ale rokującym jej odzyskanie w wyniku leczenia i rehabilitacji, albo zagrożonym całkowitą niezdolnością do pracy w gospodarstwie rolnym⁶⁵. Fundusz prewencji i rehabilitacji jest tworzony z odpisu od funduszu składkowego, w wysokości do 5% planowanych wydatków z tego funduszu, oraz z dotacji z budżetu państwa.

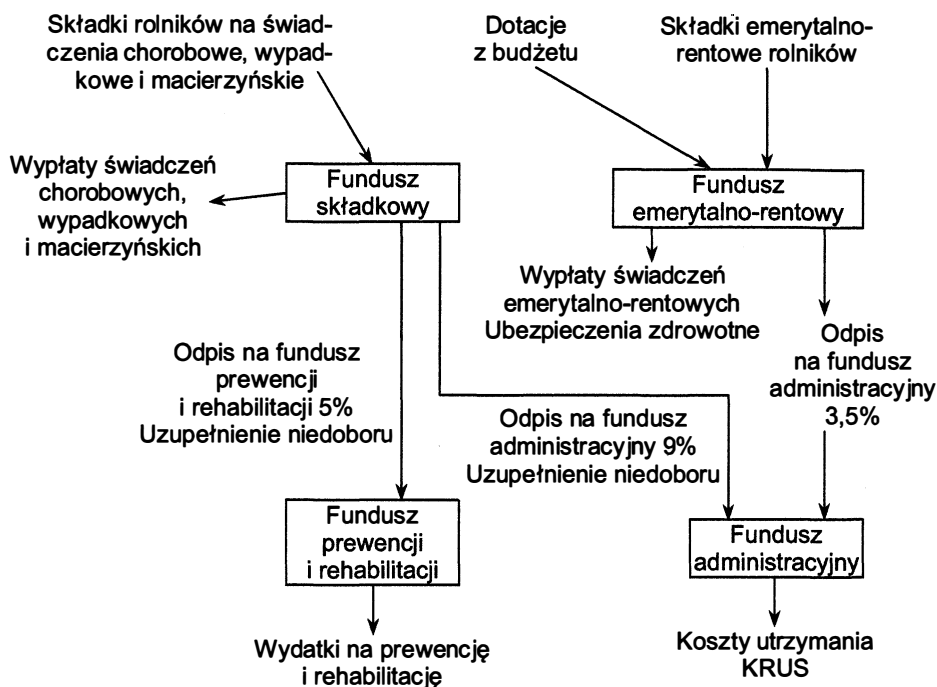
Jeśli w funduszu administracyjnym lub w funduszu prewencji i rehabilitacji wystąpi niedobór, jest on pokrywany ze środków funduszu składkowego. Dodatkowym funduszem, który może utworzyć prezes KRUS w porozumieniu z Radą Rolników, jest fundusz motywacyjny. Powstaje on w ramach odpisu na fundusz administracyjny, naliczany z funduszu składkowego i służy finansowaniu dodatkowych wynagrodzeń realizowanych poza limitami, wynikającymi z przepisów o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

⁶⁴ Chodzi tu przede wszystkim o: analizowanie przyczyn tych wypadków i chorób, prowadzenie dobrowolnych nieodpłatnych szkoleń i instruktażu dla ubezpieczonych w zakresie zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz postępowania w razie wypadku przy pracy rolniczej, upowszechnianie wśród ubezpieczonych wiedzy o zagrożeniach wypadkami przy pracy rolniczej i rolniczymi chorobami zawodowymi, a także znajomość zasad ochrony życia i zdrowia w gospodarstwie rolnym oraz zasad postępowania w razie wypadku czy o podejmowanie starań o właściwą produkcję i dystrybucję bezpiecznych środków stosowanych w rolnictwie oraz sprzętu i odzieży ochronnej dla rolników.

⁶⁵ Działania te obejmują, w szczególności: kierowanie na rehabilitację leczniczą do zakładów rehabilitacyjnych, prowadzenie zakładów rehabilitacji leczniczej, wspieranie rozwoju rehabilitacji ambulatoryjnej na obszarach wiejskich, prowadzenie, we własnym zakresie, badań i analiz przyczyn niezdolności do pracy, odpłatne zlecenie badań naukowych i ekspertyz dotyczących przyczyn niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym oraz metod jej przeciwdziałania, promocję zdrowia, działania dotyczące profilaktyki zdrowotnej w środowisku wiejskim.

Schemat 6.1.

Przepływy środków finansowych w KRUS



Źródło: opracowanie własne.

Wprawdzie w ciągu ostatnich lat nieco uproszczono zasady gospodarki finansowej KRUS, m.in. poprzez likwidację funduszu rezerwowego, jednak i tak wielość funduszy i ich odmienny status prawny wzbudzają wiele kontrowersji. Całokształt powiązań pomiędzy funduszami prezentuje schemat 6.1.

6.5. Renta strukturalna, jej istota i oddziaływanie na rolnictwo

Z dniem 1 stycznia 2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie⁶⁶. Ustawa ta regulowała: warunki nabywania prawa do świadczenia pieniężnego zwanego rentą strukturalną, zasady i wysokość wypłacania tego świadczenia, zasady postępowania w sprawach rent strukturalnych oraz sposób ich finansowania. Przyznawanie i wypłatę nowych świadczeń ustawodawca powierzył prezesowi KRUS.

System rent strukturalnych jest rozwiązaniem uzupełniającym system świadczeń emerytalno-rentowych ubezpieczeń społecznych rolników. Rolnicy więc, którzy nie

⁶⁶ Dz. U. Nr 52, poz. 539.

spełnią warunków określonych w ustawie o rentach strukturalnych, będą mogli starać się na dotychczasowych zasadach o przyznawanie wcześniejszej emerytury z ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników⁶⁷.

O rentę strukturalną może ubiegać się wyłącznie rolnik posiadający tytuł własności (współwłasności) gospodarstwa rolnego, natomiast rolnicy będący jedynie posiadaczami (samoistnymi, zależnymi) gospodarstwa rolnego, nie otrzymają takiego świadczenia. Prawo do renty strukturalnej przysługuje rolnikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) ma ukończone 55 lat, lecz nie osiągnął 60 lat, jeśli jest kobietą, albo ma ukończone 60 lat, lecz nie osiągnął 65 lat, jeżeli jest mężczyzną;
- 2) podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu, określone w przepisach o ubezpieczeniu społecznym rolników przez taki okres, który jest wymagany do uzyskania emerytury wcześniejszej (tj. przez 120 kwartałów, czyli 30 lat, łącznie z okresami zaliczanymi do tego ubezpieczenia w/g ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników);
- 3) prowadził nieprzerwanie działalność rolniczą w okresie 10 lat bezpośrednio poprzedzających zgłoszenie wniosku o rentę strukturalną i działalność ta była jedynym i głównym źródłem jego utrzymania. Ma to miejsce, jeżeli w okresie tych 10 lat rolnik podlegał ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu przez co najmniej 5 lat, z czego co najmniej 2 lata w okresie bezpośrednio poprzedzającym złożenie wniosku o tę rentę;
- 4) przekazał gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni wynoszącej co najmniej 3 ha;
- 5) zaprzestał prowadzenia działalności rolniczej; warunek ten w ustawie uważa się za spełniony, jeżeli po przekazaniu gospodarstwa rolnego ani uprawniony do renty strukturalnej, ani jego małżonek nie jest właścicielem (współwłaścicielem lub posiadaczem) działki gruntu, która ze względu na powierzchnię podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym lub nie prowadzi działu specjalnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁸, z wyjątkiem prowadzenia pasiek⁶⁹.

Renty strukturalnej nie uzyska rolnik, który:

- ma ustalone prawo do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, albo jest objęty innym niż rolnicze ubezpieczeniem społecznym lub zaopatrzeniem emerytalnym;
- posiada gospodarstwo rolne, w skład którego wchodzi grunty przejęte w trybie ustawy o rentach strukturalnych, chyba że prowadził on działalność rolniczą w powiększonym gospodarstwie już co najmniej 5 lat⁷⁰.

Jeżeli rolnik pozostaje w związku małżeńskim, to postępowanie w sprawie renty strukturalnej dotyczy obojga małżonków. W związku z tym, każdy z małżonków,

⁶⁷ Dz. U. z 1990 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.

⁶⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.

⁶⁹ A. Lejks-Kepka, *Renta strukturalna dla rolników. Ogólne zasady przyznawania i wypłaty*, „Ubezpieczenia Rolnicze – Kwartalnik KRUS”, nr 4, 2001, s. 32.

⁷⁰ Ibidem, s. 32.

chcąc nabyć prawo do tej renty, musi spełnić wszystkie przedstawione wyżej warunki. Ponadto rolnicy małżonkowie muszą przekazać gospodarstwo rolne, które jest własnością jednego z nich lub stanowi ich współwłasność. Po spełnieniu warunków, każdy z małżonków nabywa prawo do renty strukturalnej w takiej samej wysokości. Jeżeli jeden z małżonków ma już ustalone prawo do świadczenia emerytalno-rentowego i nie może mu być przyznana renta strukturalna, to nic nie stoi na przeszkodzie, żeby drugi małżonek (o ile spełnia wszystkie ustawowe warunki i gospodarstwo zostało przekazane) nabył prawo do renty strukturalnej.

Pojęcie *przekazania gospodarstwa rolnego* zostało zdefiniowane w ustawie o rentach strukturalnych. Za przekazanie gospodarstwa rolnego ustawa uznaje odpłatne lub nieodpłatne przeniesienie własności gruntów, wchodzących w skład tego gospodarstwa w drodze umowy (np. darowizny, sprzedaży), na rzecz osoby fizycznej lub prawnej albo jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, jak również przejęcie tych gruntów na własność Skarbu Państwa w drodze decyzji Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa⁷¹. Jak wynika z powyższego, przez pojęcie przekazania gospodarstwa rolnego ustawa rozumie przeniesienie własności, a nie samego posiadania czy zależnych form władania nieruchomością rolną. Umowa o przekazaniu gospodarstwa rolnego wymaga sporządzenia aktu notarialnego. Za sporządzenie umowy darowizny lub dożywocia notariusz będzie pobierał opłatę stałą, której wysokość będzie określana przez ministra właściwego do spraw sprawiedliwości.

Rolnik może przekazać tylko takie gospodarstwo, które stanowiło jego własność (lub jego małżonka) lub stanowiło współwłasność małżonków przez co najmniej 5 ostatnich lat przed złożeniem wniosku o rentę strukturalną. Jak już wyżej zaznaczono, powierzchnia przekazywanego gospodarstwa rolnego musi wynosić co najmniej 3 ha. Ponadto, rolnik spełni warunek przekazania gospodarstwa rolnego, jeżeli grunty wchodzące w skład tego gospodarstwa rolnego zostaną przekazane na powiększenie jednego, a nawet kilku gospodarstw już istniejących. Jednak obszar powiększonego gospodarstwa rolnego (lub gospodarstw w przypadku przekazania gospodarstw na rzecz kilku gospodarstw) musi wynosić co najmniej 15 ha (wliczając w to grunty przekazane przez rolnika). Rada Ministrów została uprawniona do określenia w drodze rozporządzenia województw lub powiatów, w których powierzchnia powiększonego gospodarstwa rolnego może być mniejsza niż 15 ha⁷².

Jeżeli rolnik chce zawrzeć umowę przekazania gospodarstwa rolnego z osobą fizyczną, to aby mógł być spełniony warunek przekazania gospodarstwa rolnego, osoba ta musi spełniać następujące warunki:

- 1) być rolnikiem;
- 2) posiadać odpowiednie kwalifikacje rolnicze, czyli wykształcenie zasadnicze, średnie lub wyższe rolnicze, albo ekonomiczne o specjalności przydatnej do prowadzenia działalności rolniczej; jeśli natomiast osoba przejmująca gospo-

⁷¹ Dz. U. Nr 52, poz. 539, art. 2, pkt. 5.

⁷² A. Lejk-Kępka, *Renta strukturalna dla rolników. Ogólne zasady przyznawania i wypłaty*, „Ubezpieczenia Rolnicze – Kwartalnik KRUS”, nr 4, 2001, s. 33.

- darstwo nie ma odpowiedniego wykształcenia, wymaga się aby prowadziła działalność rolniczą od co najmniej 5 lat;
- 3) nie mieć ustalonego prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników lub zaopatrzenia emerytalnego;
 - 4) gospodarstwo może objąć rolnik w wieku do 40 lat rozpoczynający prowadzenie działalności rolniczej na własny rachunek lub prowadzący już taką działalność;
 - 5) w celu powiększenia już istniejącego gospodarstwa, uwolnione grunty może także przejąć rolnik starszy (np. do 50 lat), jeżeli prowadzi działalność rolniczą co najmniej 5 lat;
 - 6) przejmujący będzie zobowiązany prowadzić przejęte gospodarstwo przez co najmniej 5 lat, a działalność rolnicza będzie podstawowym źródłem jego dochodów⁷³.

Ustawa daje możliwość zawarcia umowy przekazania gospodarstwa rolnego również z osobą prawną (np. spółdzielnią, spółką kapitałową) lub jednostką organizacyjną nie mającą osobowości prawnej (np. spółką cywilną). W takim przypadku ustawa wymaga, żeby działalność rolnicza należała do zakresu ich działania. Jeżeli rolnik nie ma możliwości przekazania gospodarstwa rolnego w całości lub części na wyżej przedstawionych warunkach, może wystąpić z wnioskiem o przejęcie gospodarstwa rolnego przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przejęcie gospodarstwa w tym przypadku następuje nieodpłatnie w drodze decyzji prezesa tej agencji. Nieruchomości te muszą być wolne od obciążeń, z wyjątkiem gruntowych.

Ustawa zakłada, że renta strukturalna będzie wypłacana co miesiąc, w wysokości równej półtorakrotności najniższej emerytury ustalonej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁷⁴. W przypadku zmiany wysokości najniższej emerytury, renta strukturalna będzie wypłacona w odpowiednio zmienionej wysokości, z uwzględnieniem terminów waloryzacji emerytur i rent z ubezpieczenia społecznego. Renta strukturalna jest świadczeniem okresowym. Będzie wypłacana do osiągnięcia wieku emerytalnego albo do czasu nabycia przez osobę zainteresowaną prawa do emerytury lub renty z ubezpieczenia społecznego rolników lub zaopatrzenia emerytalnego. Maksymalny więc okres wypłaty renty strukturalnej wynosi 5 lat.

Wypłata renty strukturalnej zostanie zawieszona, jeżeli osoba pobierająca to świadczenie podejmie prowadzenie działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego w ZUS, bez względu na wysokość osiąganego przychodu. Zawieszenie renty dotyczy połowy lub całości wysokości świadczenia. Zawieszenie całości wysokości świadczenia nastąpi, gdy uprawniona osoba podejmie zatrudnienie lub inną pracę zarobkową. Natomiast połowa zostanie zawieszona, jeżeli uprawniony do tego świadczenia podejmie się prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Poza tym ustawa przewiduje również całkowite ustanie prawa do renty strukturalnej i brak możliwości przywrócenia tego prawa w sytuacji, gdy osoba

⁷³ A. Alińska, *Kierunki i cele reorganizacji systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce*, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 15.

⁷⁴ Dz. U. Nr 162, poz. 1118, z późn. zm.

uprawniona do renty lub jej małżonek podejmie prowadzenie działalności rolniczej jako właściciel (współwłaściciel) lub posiadacz gospodarstwa rolnego⁷⁵.

Jak zaznaczono na wstępie, wypłatę i przyznawanie rent strukturalnych ustawodawca powierzył prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, który do wydawania decyzji w tych sprawach może upoważnić pracowników KRUS. Postępowanie w sprawie renty strukturalnej rozpoczyna się na podstawie wniosku rolnika złożonego w jednostce organizacyjnej Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, w której osoba jest ubezpieczona, w pierwszym kwartale danego roku. Wniosek złożony po terminie zostanie rolnikowi odesłany. Do złożenia wniosku w danym roku uprawnieni są rolnicy, którzy ukończą stosowny wiek do dnia 31 grudnia następnego roku kalendarzowego. Złożone wnioski będą weryfikowane przez KRUS do dnia 30 czerwca danego roku. Jeżeli wynik weryfikacji okaże się dla rolnika pozytywny, KRUS wyda postanowienie o spełnieniu warunków do przyznania renty, czyli przekazaniu gospodarstwa rolnego i zaprzestaniu prowadzenia działalności rolniczej. Po spełnieniu przez rolnika wszystkich ustawowych warunków, w ciągu 30 dni od wyjaśnienia ostatniej okoliczności niezbędnej do wydania decyzji - KRUS wyda decyzję przyznającą prawo do renty strukturalnej. Renta będzie wypłacona od miesiąca, w którym rolnik spełni wszystkie wymagane warunki, nie wcześniej jednak niż od 1 stycznia następnego roku kalendarzowego⁷⁶.

Jeśli okaże się, że rolnik nie spełnia wymaganych warunków, jest wydawana mu decyzja odmawiająca przyznania prawa do renty strukturalnej. Od tej decyzji przysługuje rolnikowi odwołanie do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w terminie i na zasadach określonych w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego. Nie przysługuje mu natomiast zażalenie.

Renty strukturalne są świadczeniami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem dochodowym na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Pierwsze wypłaty tych świadczeń nastąpiły dopiero po roku od wejścia w życie ustawy, czyli od 1 stycznia 2003 r. Rolnicy otrzymujący rentę strukturalną są objęci systemem ubezpieczenia zdrowotnego, tak jak osoby pobierające emeryturę lub rentę z ubezpieczenia społecznego. Ustawa o rentach strukturalnych ma charakter czasowy. Ostateczny termin na składanie wniosków upłynął z dniem 31 grudnia 2003. r., co określono w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej⁷⁷.

Z badań prowadzonych przez S. Paszkowskiego wynika, że zainteresowanie rentami strukturalnymi w okresie obowiązywania ustawy było znikome. W 2002 r. wnioski o renty strukturalne złożyło zaledwie 1202 właściciele gospodarstw rolnych

⁷⁵ A. Lejk-Kęпка, *Renta strukturalna dla rolników. Ogólne zasady przyznawania i wypłaty*, „Ubezpieczenia Rolnicze – Kwartalnik KRUS”, nr 4, 2001, s. 34.

⁷⁶ Por. L. Ostrowski, *Wybrane problemy reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 3, 2001, s. 94-95.

⁷⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273.

(0,09% ogółu gospodarstw uprawnionych do korzystania z rent strukturalnych)⁷⁸. Autor wykazał ponadto znaczne, przestrzenne zróżnicowanie zainteresowania rolników rentami, zdeterminowane czynnikami: kulturowymi, demograficznymi i ekonomicznymi⁷⁹. Stwierdził on, że: „do przyczyn nieskuteczności działania systemu rolniczych rent strukturalnych należy zaliczyć: sposób i zakresy określania warunków przyznawania świadczeń; mały zakres wieku przedemerytalnego, brak objęcia programem rolników nie ubezpieczonych w KRUS; określenie minimalnego obszaru nowo tworzonych gospodarstw na zbyt wysokim poziomie; restrykcyjny charakter procedury ubiegania się o świadczenia; brak uwzględniania rodzinnego charakteru gospodarstw; interesów majątkowych małżonków i dzieci zainteresowanych przejściem gospodarstw po rodzicach”⁸⁰. Uogólniając, wprowadzenie rent strukturalnych nazwał „fiaskiem polityki rolnej”⁸¹. Trudno zgodzić się z powyższym twierdzeniem, bowiem czy można tak kategorycznie oceniać program, który po raz pierwszy pojawił się wśród instrumentów oddziaływania na rolnictwo? Mało tego, obowiązywał zaledwie dwa lata. Został ponadto wprowadzony jako element „wymuszony”, przez konieczność harmonizacji prawa kandydującej wówczas Polski, do przepisów Unii Europejskiej. Wszystko wskazuje na to, że ustawa o rentach strukturalnych była z góry założonym etapem przejściowym do momentu uzyskania członkostwa⁸², a wraz z nim możliwości uzyskania wsparcia z budżetu Unii, m.in. w finansowaniu rent strukturalnych. Nie można też obwiniać rolników za – w gruncie rzeczy – racjonalne działania, polegające na oczekiwaniu na korzystniejsze warunki nie tylko formalne, związane ze spełnieniem kryteriów uzyskania renty strukturalnej, lecz również i finansowe⁸³.

Powyższe tezy potwierdzają dane liczbowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Zgodnie z nimi do 30 listopada 2005 r. złożono 36013 wniosków o udzielenie pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych. Natomiast płatności zostały zrealizowane w wysokości prawie 357 mln zł (około 15% środków przewidzianych na ten instrument w budżecie PROW na lata 2004-2006).

Program wcześniejszych emerytur strukturalnych w rolnictwie jest jednym z instrumentów polityki agrarnej krajów UE. Jak wspomniano w rozdziale drugim,

⁷⁸ Por. S. Paszkowski, *Przestrzenne zróżnicowanie oddziaływania rolniczych rent strukturalnych na przekształcenia struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERIA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005, s. 345.

⁷⁹ Na przykład, niewielkie zainteresowanie rentami występowało w takich regionach, jak: małopolski, śląski, podkarpacki, które charakteryzują się małą powierzchnią gospodarstw, dużą gęstością zaludnienia, znacznymi zasobami pracy w rolnictwie oraz tradycyjnym charakterem produkcji.

⁸⁰ S. Paszkowski, *Wybrane problemy* [...], s. 345.

⁸¹ Ibidem, s. 345 oraz S. Paszkowski, *Rolnicze renty strukturalne jako narzędzia przekształceń strukturalnych w rolnictwie polskim*, Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań 2004, s. 275-282.

⁸² W pierwotnym brzmieniu ustawa miała obowiązywać do 31 grudnia 2010 r. Dopiero cytowana już ustawą o wspieraniu rozwoju... skrócono ten okres.

⁸³ Korzystniejsze warunki formalne oznaczają, m.in.: obniżenie powierzchni przekazywanych gruntów, bardziej liberalne podejście odnośnie prowadzenia działalności rolniczej i ubezpieczenia w KRUS osób przekazujących użytki rolne, umożliwienie beneficjentom rent strukturalnych, prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej itp. Natomiast korzystniejsze warunki finansowe polegają przede wszystkim na ustaleniu wysokości renty strukturalnej na poziomie 210% najniższej emerytury, przy czym wysokość ta może być zwiększona maksymalnie do poziomu 440% najniższej emerytury.

wprowadzono go w 1972 r. Dyrektywą Rady nr 72/160/EWG ustanawiającą program pomocy finansowej Wspólnoty związanej w wcześniejszym przechodzeniu na emeryturę w rolnictwie. Państwa członkowskie mogą stosować te programy fakultatywnie, podobnie jak rolnicy, dla których udział w programie również ma charakter dobrowolny. Warunkiem przystąpienia do programu i uzyskania wsparcia Wspólnoty jest zatwierdzenie krajowego programu przez Komisję Europejską. Dotacja dla regionów uznanych za gospodarczo opóźnione (cel 1) wynosi 75% kosztów płatności dla rolników, bądź też 50% w pozostałych przypadkach.

Celem programu rent strukturalnych (wcześniejszych emerytur) jest zaoferowanie rolnikom w wieku przedemerytalnym, dochodów za zaprzestanie prowadzenia działalności rolniczej oraz przyspieszenie zmian pokoleniowych⁸⁴. Wzrosnąć ma dzięki temu efektywność gospodarstw rolnych. Ważny jest fakt, że w krajach, w których zmniejszyła się liczba gospodarstw i wzrosła ich średnia powierzchnia, programy były wprowadzane kompleksowo, tzn. ze znaczną pomocą finansową dla młodych rolników. Takim krajem jest Francja, w której przeciętna powierzchnia gospodarstwa wzrosła w latach 1987-1995 z poziomu 30,7 do 38,5 ha oraz Niemcy, gdzie ten sam wskaźnik wzrósł z 17,6 do 30,3 ha⁸⁵. Natomiast liczba gospodarstw w tych samych latach zmniejszyła się we Francji o około 200 tys., a w Niemczech – o około 104 tys.⁸⁶. Ta skuteczność realizacji programu rent strukturalnych wynika z faktu, iż te kraje były głównymi beneficjentami środków unijnych.

Duże zainteresowanie polskich rolników rentami strukturalnymi nie potwierdza przypuszczeń autorów oceny *ex-ante* PROW⁸⁷, dotyczących odbioru tego instrumentu. Wprawdzie brak korelacji pomiędzy liczbą potencjalnych beneficjentów rent strukturalnych oraz liczbą potencjalnych beneficjentów instrumentu *ułatwienie startu młodym rolnikom* włączonym do SPO Rolnictwo⁸⁸ wskazuje, że w bieżącym okresie programowania działania te nie będą skomasowane, jak na przykład: w Niemczech czy we Francji, jednak pozwala mieć nadzieję na pewne przyspieszenie przemian strukturalnych, a zwłaszcza wymianę pokoleń. Trudno jednak nie zgodzić się z poglądami przytaczanej ekspertyzy, co do ograniczonego wpływu na zmiany struktury agrarnej⁸⁹ oraz wpływu na ograniczenie aktywności zawodowej ludności wiejskiej

⁸⁴ Szerzej na temat funkcjonowania systemów rent strukturalnych w wybranych krajach Unii Europejskiej piszą K. Trawiński, J. Żurawińska, *Wcześniejsze emerytury a renty strukturalne w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 4, 1999, s. 41.

⁸⁵ Oczywiście należy pamiętać, że tak znaczący wzrost przeciętnej powierzchni gospodarstw w Niemczech jest częściowo efektem zjednoczenia Niemiec (w byłej NRD dominowały duże gospodarstwa rolne).

⁸⁶ Por. R. Przygodzka, *Ewolucja funkcji systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. I, Warszawa - Poznań - Białystok 2001, s. 217.

⁸⁷ Opracowanie to na zlecenie MRiRW przygotował zespół autorów pod egidą Instytutu na rzecz Ekorozwoju.

⁸⁸ Przewiduje się, że z rent strukturalnych skorzysta około 60 tys. rolników, natomiast z ułatwienia startu młodym rolnikom około 15 tys.

⁸⁹ Na ogół nie wiadomo, czy przekazanie gruntów następcy doprowadzi do zwiększenia powierzchni gospodarstwa.

w wieku przedemerytalnym⁹⁰. Z uwagi na krótki okres funkcjonowania analizowanego instrumentu, nie ma na razie możliwości dokonania oceny rzeczywistego oddziaływania rent strukturalnych na przekształcenia strukturalne w polskim rolnictwie.

6.6. Znaczenie transferów socjalnych w rozwoju rolnictwa

Uwzględniając kryteria, jakie zostały wyznaczone w rozdziale czwartym, ocena oddziaływania ubezpieczeń społecznych rolników na rozwój rolnictwa nie może być jednoznaczna. Z całą pewnością instrument ten dotycząc zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych, jest stosowany jako skutek konstytucyjnych zobowiązań państwa⁹¹. Zobowiązania te z kolei powstały jako efekt niedoskonałości mechanizmów rynkowych na poziomie makro- i mikroekonomicznym, a zwłaszcza bezrobocia i nierówności w podziale dochodów. Realizacja tych zobowiązań opiera się na zasadzie solidaryzmu, która na ogół jest odnoszona do solidaryzmu międzygeneracyjnego (składki osób aktywnych zawodowo służą finansowaniu świadczeń osób biernych zawodowo). Jeśli liczba osób płacących składki jest większa niż liczba beneficjentów systemów ubezpieczeniowych, systemy zachowują płynność finansową i jako takie nie wzbudzają szczególnych kontrowersji. Problemy zaczynają się w sytuacji, gdy wskazana relacja zaczyna się pogarszać na skutek negatywnych procesów demograficznych lub dekonstrukcji gospodarczej. Jej efektem jest niedobór w funduszu ubezpieczeniowym, który może być wyrównywany poprzez wzrost składek ubezpieczeniowych bądź też przez zwiększone wydatki budżetowe.

Sytuacja taka dotyczy niewątpliwie ubezpieczeń społecznych rolników. We wszystkich krajach, gdzie systemy te funkcjonują opierając się na specyficznych zasadach i odrębności od systemów pracowniczych, państwo w różnym stopniu partycypuje w stabilizowaniu ich płynności finansowej. W Niemczech udział ten sięga 75%, we Francji 65%. W Polsce natomiast dotacje do funduszu emerytalno-rentowego sięgają przeciętnie około 95%. Przyczyny tak znacznego zaangażowania budżetu mają dwojaki charakter. Po pierwsze są związane ze zbyt szerokim zakresem podmiotowym ubezpieczenia, a zwłaszcza dużej swobody tzw. ubezpieczenia na wniosek, a po drugie – są konsekwencją niewłaściwej relacji pomiędzy liczbą ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Ponadto obciążenie finansów publicznych dotacjami do KRUS jest związane z nadmierną liberalizacją w przyznawaniu świadczeń rentowych, która miała miejsce w latach 90.

⁹⁰ Na problem ten zwraca również uwagę M. Halamska, twierdząc, że program rent strukturalnych może doprowadzić do tzw. „wykluczenia” zdolnej jeszcze do pracy zarobkowej części społeczności lokalnych, za którym kryją się postawy bierności i wyczekiwania. Por. M. Halamska, *Renty strukturalne a przemiany polskiej wsi. Uwagi socjologa*, „Więś i Rolnictwo”, nr 2, 2006, s. 66.

⁹¹ Do odpowiedzialności tej zobowiązuje bezpośrednio art. 67 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, przy czym zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa. Ponadto, do zabezpieczenia społecznego ma prawo również obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania.

Interesujące spostrzeżenia poczynił W. Jagła, analizując problem tzw. szczelności rolniczych ubezpieczeń społecznych⁹². Zapisane w ustawie definicje *rolnika, gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej* pozwalają na swobodne wchodzenie do systemu osób, w rzeczywistości nie prowadzących tej działalności. Potwierdzenie powyższej tezy odnalazł w danych statystycznych. Jeśli bowiem z oficjalnych statystyk GUS wynika, że systematycznie zmniejsza się liczba gospodarstw o powierzchni od 5 do 20 ha (czyli tych, które decydowały o modelu polskiego rolnictwa) i jednocześnie zmniejsza się ogólna liczba gospodarstw prowadzących działalność gospodarczą, to w jaki sposób zwiększa się liczba osób ubezpieczonych w KRUS? Otóż głębsze analizy wskazują, że wzrost ten dotyczy gospodarstw o powierzchni poniżej 5 ha, a szczególnie w przedziale 1-2 ha oraz poniżej 1 ha, czyli ubezpieczonych na wniosek. Ponieważ takie gospodarstwa w najmniejszym stopniu nie mogą być źródłem dochodów rolniczych, oznacza to, że działalność rolnicza ma charakter jedynie uboczny, a ubezpieczeni są rolnikami jedynie formalnie. Przyczyną takich zachowań jest „tanie” ubezpieczenie w KRUS, w porównaniu z systemem pozarolniczym. Różnica ta szczególnie ostro zarysowała się po 1999 r., w którym zreformowany został system ubezpieczeń pracowniczych oraz system ubezpieczeń zdrowotnych. Od tego też roku obserwuje się dynamiczny wzrost liczby ubezpieczonych w KRUS⁹³.

Należy zwrócić uwagę na zaznaczoną „taniłość” ubezpieczenia w KRUS. Niski poziom składki ubezpieczeniowej w KRUS w porównaniu z systemem pracowniczym jest elementem nierównego rozłożenia ciężarów o charakterze parapodatkowym. Jeśli pozarolnicza działalność gospodarcza osoby samozatrudniającej się jest obciążona miesięczną składką w wysokości 720,- zł, natomiast miesięczna składka rolnika wynosi niecałe 80,- zł, trudno takie obciążenia nazwać sprawiedliwymi nawet z uwzględnieniem zasady solidaryzmu. Trudno również o taką sprawiedliwość w grupie samych rolników, bowiem te same 80,- zł miesięcznie obciąża zarówno gospodarstwo małe, jak i gospodarstwo o powierzchni np. kilku tysięcy hektarów. Oparcie wysokości składki na poziomie 30% emerytury podstawowej i uzależnienie jej jedynie od liczby ubezpieczonych, prowadzi do nadmiernej egalitaryzacji i ostatecznie sprawia, że system ubezpieczenia społecznego rolników ma charakter zapotrzeniowy, a nie ubezpieczeniowy. Jak słusznie podkreśla A. Kowalski, w efekcie braku związku między warunkami produkcyjnymi gospodarstw, ich wynikami ekonomicznymi a wysokością składki na ubezpieczenie, budżet państwa w jednakowym stopniu dofinansowuje biedniejszych i bogatszych rolników⁹⁴. Konsekwencje jednak tego równego traktowania prowadzą do znacznych nierówności, o czym świadczą dane zaprezentowane na wykresie 6.4. Wynika z niego, że składki w większym stopniu obciążają małe gospodarstwa.

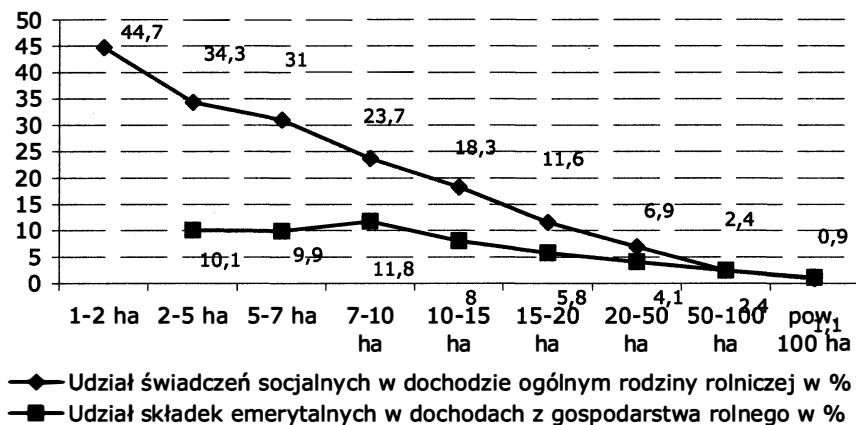
⁹² Por. W. Jagła, *Problemy tak zwanego uszczelniania KRUS*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 1, 2004, s. 157-167.

⁹³ W 2004 r. uszczelniono nieco przepisy, głównie w stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, na skutek czego liczba ubezpieczonych uległa nieznacznemu zmniejszeniu. Wszystko wskazuje jednak na to, że ostatnie nowelizacje z 2005 r. znoszące poprzednie wyłączenia doprowadzą do wzrostu liczby ubezpieczonych. Należy również wskazać, że jedną z przyczyn wzrostu liczby ubezpieczonych w KRUS po 1999 r. było przejście przez Kasę obowiązku przyznawania ludności rolniczej uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego.

⁹⁴ Por. A. Kowalski, *Spółeczne uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 151.

Wykres 6.4.

Udział świadczeń socjalnych i składek emerytalnych w dochodach gospodarstw rolnych w poszczególnych grupach obszarowych w 2000 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wyniki rachunkowości rolnej gospodarstw indywidualnych 2000*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 124-125.

Taka konstrukcja składek ubezpieczeniowych sprawia, że państwo chroni bieżące dochody osób ubezpieczonych w KRUS⁹⁵. Ochrona ta jest dodatkowo wzmocniona faktem zwolnienia rolników z ponoszenia ciężaru składki na ubezpieczenie zdrowotne, którą w całości finansuje budżet państwa⁹⁶. Jest to jeden z istotnych elementów wsparcia rolnictwa, wbudowanych w system ubezpieczeniowy. Drugim są dotacje do funduszu emerytalno-rentowego sięgające w ciągu ostatnich lat około 15 mld zł. Nawet jeśli uwzględnimy koszty dodatkowych zadań zleczanych Kasie⁹⁷, to i tak dotacje te są znaczne. Dla porównania, dotacje budżetowe do jednego świadczeniobiorcy w 2004 r. w systemie pracowniczym sięgały 4,7 tys. zł⁹⁸, natomiast w systemie rolniczym – prawie 8 tys. zł, a zatem były dwukrotnie wyższe. Oznacza to, że z rozwiązań konstrukcyjnych ubezpieczeń społecznych rolników korzystają za-

⁹⁵ Podkreślić należy ponadto, że to wsparcie jest uzupełniane wyłączeniem rolników z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Na ogół jednak nie podkreśla się tego w literaturze.

⁹⁶ Liczba uprawnionych do ubezpieczenia zdrowotnego wynosi 4,5 mln, z czego ponad 1 mln nie funkcjonuje w ubezpieczeniu społecznym (są to rolnicy i ich domownicy w gospodarstwach poniżej 1 ha przeliczeniowego), 1,5 mln czynnie prowadzi działalność rolniczą i podlega ubezpieczeniu w KRUS, 1,8 mln stanowią emeryci i renciści, a pozostała grupa obejmuje takich domowników rolników, którzy zostali pozbawieni pracy albo uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych (dobrowolny wniosek o objęcie rolniczym ubezpieczeniem społecznym daje automatyczną ochronę w ubezpieczeniu zdrowotnym).

⁹⁷ W 2002 r. zaliczano do nich, np.: świadczenia wynikające z wcześniejszych systemów emerytalnych (1,6 mld zł), wypłatę świadczeń lub dodatków do emerytur i rent wynikających z innych przepisów niż ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników (2,7 mld zł).

⁹⁸ Jest to kwota uwzględniająca refundację transferów z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Od 2004 r. refundacja ta jest zaliczana do rozchodów budżetowych, a nie do dotacji. W 2004 r. jej wysokość wynosiła 10,7 mld zł. Odjęcie tej kwoty zmniejszy wielkość dotacji na jednego beneficjenta systemu pracowniczego do 3,2 tys. zł, czyli o ponad 30%.

równowarto płatnicy składek, jak i świadczeniobiorcy⁹⁹. Jednocześnie podkreślić należy, iż świadczenia w jednym i drugim systemie kształtują się na zbliżonym poziomie.

Transfery budżetowe, służące stabilizowaniu sytuacji finansowej funduszy ubezpieczeń społecznych, na ogół są traktowane jako wydatki o charakterze neutralnym dla rozwoju gospodarczego, niemniej jednak mają one charakter nadrzędny w stosunku do wydatków aktywnych¹⁰⁰. Z rozdziału trzeciego wynika, że udział wydatków budżetowych na rolnictwo sięgał przeciętnie w latach 90. około 10% ogółu wydatków, przy czym znakomita ich część dotyczyła transferów społecznych. Ponieważ jakaś bliżej nie znana liczba beneficjentów systemu rolniczego *de facto* nie prowadzi działalności rolniczej¹⁰¹, trudno jest jednoznacznie ocenić wpływ tych transferów na funkcjonowanie rolnictwa. Jednak wielopokoleniowość rodzin rolniczych oraz relatywnie wysoki odsetek rent sprawiają, że transfery społeczne stanowią istotne źródło dochodów w gospodarstwach rolnych. Z danych przedstawionych na wykresie 6.4. wynika, że dla ponad 30% ogółu badanych gospodarstw (powierzchnia ich nie przekracza 10 ha użytków rolnych) świadczenia społeczne stanowią około 1/3 dochodów. Jednak zdecydowanie największe znaczenie mają dla gospodarstw karłowatych (do 2 ha UR), gdzie ich udział sięga ponad 40%. Podobny pogląd reprezentuje wielu autorów. Według ich badań, odsetek gospodarstw rolnych, w których emerytura lub renta rolnicza stanowiła podstawowe lub dominujące źródło dochodów, wyniósł w latach 90. około 25%. Zatem system z całą pewnością spełnia zasadniczo przypisaną mu funkcję, a zatem funkcję socjalną, pozostawiając funkcję strukturalną systemowi wcześniejszych emerytur (rent strukturalnych). Nie da się wszakże ukryć, że dostęp do taniego ubezpieczenia i uzyskania pełnej ochrony społecznej wpływa na zatrzymanie ziemi w gospodarstwach karłowatych, i tym samym – utrzymanie, bądź nawet pogarszanie struktury agrarnej.

Objęcie rolników systemem ubezpieczeń społecznych absolutnie nie jest kwestionowane przez żadne środowiska. Podkreśla się wręcz zbyt późne podjęcie działań w zakresie ukonstytuowania tego zjawiska. Niemniej jednak wątpliwości wzbudza kwestia sprawiedliwości tego systemu, przy czym chodzi zarówno o sprawiedliwość pionową, jak i poziomą. Od lat toczy się dyskusja na temat zmian w systemie rolniczych ubezpieczeń społecznych. Jej kulminacją przypadła na 2003 r. i została wywołana *Raportem Zespołu Międzyresortowego do spraw opracowania kierunków zmian systemu ubezpieczeń społecznych rolników*¹⁰². Zdaniem autorów tego raportu, reforma powinna zmierzać do: ograniczenia dostępu do rolniczych ubezpieczeń społecznych oraz eliminacji nadużyć, zróżnicowania wysokości składek ubezpieczeniowych i powiązania składki ze świadczeniem, zwiększenia elastyczności zatrudnienia oraz zmian w sferze organizacyjnej KRUS, polegających na uporządkowaniu

⁹⁹ W literaturze podkreśla się na ogół, że państwo dotuje świadczenia emerytalno-rentowe.

¹⁰⁰ Por. W. Szczęsny, *Finanse publiczne jako instrument oddziaływania na rozwój i przemiany strukturalne w gospodarce*, IRiSS, Warszawa 1998, s. 5.

¹⁰¹ Wynika to z aktywności ekonomicznej gospodarstw rolnych i ich powiązania z rynkiem. Według różnych szacunków liczba gospodarstw towarowych, produkujących na rynek, wynosi około 800-900 tys. Natomiast około 350 tys. w ogóle nie zajmuje się produkcją rolną.

¹⁰² Raport Zespołu Międzyresortowego do spraw opracowania kierunków zmian systemu ubezpieczeń społecznych rolników, Warszawa 2003 r.

struktury tej instytucji, jej powiązań finansowych oraz zwiększenia efektywności działań. Ogólny kierunek zmian jest zgodny z postulowanymi przez środowiska naukowe. Wprawdzie zdarzają się pojedyncze, zdecydowane radykalne głosy sugerujące włączenie rolników do systemu pracowniczego¹⁰³, jednak dominują poglądy o utrzymaniu odrębności systemu i konieczności jego reformy¹⁰⁴.

Reforma ta jednak nie jest sprawą prostą. Słusznie zauważa J. Kopczyk, że nie można rozdzielać zamierzeń rekonstrukcji systemu ubezpieczenia społecznego od sytuacji bytowej ludności wiejskiej¹⁰⁵. Wskazują na to przytaczane dane liczbowe, z których jednoznacznie wynika, że transfery socjalne odgrywają ważną rolę na wsi. Potwierdzają to także opinie rolników¹⁰⁶. Funkcje „bufora” rynku pracy, jakie zostały przypisane rolnictwu na początku procesu transformacji, są wypełniane przez ten sektor również i współcześnie. Bezrobocie agrarne towarzyszące bezrobociu zarejestrowanemu, ograniczone procesy aktywizacji zawodowej ludności wiejskiej potęgują problemy ekonomiczne polskiego rolnictwa. W tej sytuacji każdy strumień finansowy, zasilający gospodarstwa rolne, wpływa na ich sytuację ekonomiczną. Oznacza to, że: „wszystkie systemowe rozwiązania muszą się liczyć z możliwościami płatniczymi rolników”¹⁰⁷, ale też jednocześnie muszą uwzględniać wysokości dotacji budżetowej, która w istotny sposób wpływa na stan finansów publicznych.

Przed wszystkim należy urealnić ubezpieczeniowy charakter systemu zabezpieczenia społecznego rolników. Ma to tym większe znaczenie, że do systemu, jak wspomniano, przenikają osoby uciekające przed nadmiernym obciążeniem podatkowym i parapodatkowym występującym w systemie pozarolniczym. Osoby, które niewiele bądź też nawet nic nie mają wspólnego z rolnictwem (poza ziemią)¹⁰⁸.

Znakomita część propozycji w obszarze naprawy analizowanego systemu koncentruje się na konstrukcji składki ubezpieczeniowej i potrzebie jej dywersyfikacji. Od konstrukcji tej zależy bowiem wysokość świadczeń emerytalnych rolnika, a przede

¹⁰³ Przykładem może być chociażby pogląd A. Leopolda, który twierdzi, że: „system ubezpieczeń rolników powinien być włączony w ogólny zreformowany system krajowy”. Por. A. Leopold, *Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 140.

¹⁰⁴ Przeciwno takiemu połączeniu wystąpili eksperci Banku Światowego, którzy na zlecenie Ministerstwa Polityki Społecznej pod kierunkiem Gerry’ego Fitzpatricka po przeprowadzeniu oceny działalności KRUS w czerwcu 2005 r., jednoznacznie stwierdzili, że: „integracja nie jest dobrym rozwiązaniem, bo obecne zadania KRUS nie mogą być zintegrowane z czymś, co nie istnieje – ZUS nie realizuje takich zadań wobec obsługiwanej przez siebie populacji. W takim scenariuszu zdarzeń pojawia się ryzyko naruszenia systemu ubezpieczeń społecznych, które zaowocują utratą zaufania rolników do systemu, a co za tym idzie obniżeniem poziomu ściągłości składek. Nie należy zatem zbyt łatwo akceptować odejścia od aktualnego systemu, którym KRUS zarządza skutecznie [...]”.

¹⁰⁵ Por. J. Kopczyk, *Podstawy reformy ubezpieczenia społecznego rolników*, „Więś i Rolnictwo”, nr 3, 2003, s. 172.

¹⁰⁶ Bardzo interesujące wyniki badań prowadzonych przez pracowników Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, które dotyczyły opinii rolników na temat systemu ich zabezpieczenia społecznego, zostały opublikowane w pracy pod red. B. Pięćek. Por. B. Pięćek (red.), *System emerytalno-rentowy rolników i usługi opiekuńczo-lecznicze w opiniach dwóch pokoleń*, IRWiR, Warszawa 2004; oraz w pracy B. Tryfan, *Dylematy zabezpieczenia rolników na starość*, IRWiR, Warszawa 2004.

¹⁰⁷ Por. A. Rosner, *Dylematy reformy systemu emerytur rolniczych*, „Więś i Rolnictwo”, nr 3, 2004, s. 191.

¹⁰⁸ Problem ten porusza L. Klank, *W sprawie reformy ubezpieczeń społecznych w rolnictwie*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4, 2003, s. 172.

wszystkim jego udział w finansowaniu tych świadczeń. Obecnie emerytura składa się, jak podkreślono, z dwóch części, a mianowicie: części składkowej, odpowiadającej osobistemu wkładowi rolnika oraz części uzupełniającej. Wysokość części składkowej zależy od okresu opłacania składek na ubezpieczenie społeczne oraz od wysokości składki. Natomiast druga część świadczenia jest uzależniona od zaangażowania środków publicznych i jako taka jest w swej istocie rentą socjalną. W rzeczywistości to właśnie ta druga część – uzupełniająca – stanowi obecnie około 75% pełnego świadczenia. Chodzi zatem o to, by zwiększyć udział rolników w finansowaniu własnych świadczeń i zwiększyć ich ekwiwalentność¹⁰⁹, jak również zmniejszyć obciążenia finansów publicznych. W związku z tym część głosów optuje za wprowadzeniem składek opartych na dochodach w podobny sposób do rozwiązań niemieckich¹¹⁰. Wśród zwolenników tego rozwiązania znajdują się autorzy *Racjonalizacji wydatków społecznych*, raportu określanego mianem *Zielonej księgi*. Perspektywę tego kroku jednak przesuwają na termin z góry nieokreślony. Zasadniczym argumentem odkładania w czasie decyzji dotyczących powiązania składki ubezpieczeniowej z dochodami, jest przede wszystkim brak możliwości ustalenia rzeczywistej wysokości dochodu¹¹¹. Ponadto, wskazuje się na trudności ekonomiczne wielu gospodarstw, które nie mogłyby podołać ciężarom paropodatkowym. Inne, stosunkowo nieliczne, są poglądy wiążące wysokość składki z obszarem gospodarstwa, bądź też z jego potencjałem ekonomicznym.

Podsumowując powyższe rozważania można stwierdzić, że trudno nie zgodzić się z najbardziej uznaną specjalistką z zakresu zabezpieczenia społecznego ludności wiejskiej, B. Tryfan, według której: „Ranga i złożoność tego problemu sprawiają, że nie możemy go traktować dziś wyłącznie w kategoriach aktu normatywnego, rozważając z punktu widzenia prawnego doskonałość lub niedoskonałość ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym rolników i członków ich rodzin. Problem ten ma swój aspekt demograficzny, ekonomiczny, społeczny, produkcyjny i polityczny, a nawet filozoficzny. Rozważania nad systemem emerytalnym nie kończą się w momencie uchwalenia czy weryfikacji przepisu prawnego, który ma swoje implikacje i konsekwencje w wielu dziedzinach życia”¹¹². Warto podkreślić, że pomimo deklaracji i przyjętych w *Zielonej księdze* założeń, zmiany jakie dokonały się w ciągu ostatniego roku w rolniczych ubezpieczeniach społecznych miały charakter raczej kosmetyczny. Oznacza to, że zasadniczą przesłanką braku reform rolniczych ubezpieczeń społecznych są raczej względy polityczne niż przesłanki przemawiające za racjonalnością ekonomiczną, a zwłaszcza racjonalnością stosowania instrumentów fiskalnych.

¹⁰⁹ Na zagadnienie powyższe zwraca uwagę W. Kobielski, *Czy system ubezpieczenia społecznego rolników wymaga zmian?*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3, 2001, s. 139.

¹¹⁰ Za rozwiązaniem takim jest, na przykład: L. Ostrowski, *System ubezpieczenia rolniczego – konserwować czy zmieniać?*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 4, 2000, s. 35-36.

¹¹¹ Dotychczasowe metody oparte na badaniach IERiGŻ, czy też GUS, mają jedynie charakter szacunkowy. Nawet w ramach systemu IACS brakuje niezbędnych do tego informacji. W powszechnym odczuciu niczym nie dokumentowany przepływ środków finansowych w rolnictwie upodabnia je do szarej strefy.

¹¹² Por. B. Tryfan, *Opinie o systemie emerytalno-rentowym rolników*, [w:] B. Pięcek (red.), *System emerytalno-rentowy rolników i usługi opiekuńczo-lecznicze w opiniach dwóch pokoleń*, IR WiR, Warszawa 2004, s. 64.

ROZDZIAŁ 7. POZASOCJALNE TRANSFERY DO ROLNICTWA I ICH WPŁYW NA JEGO ROZWÓJ

Z analizy wydatków budżetowych Polski przeprowadzonej w rozdziale trzecim wynika, że dominującą rolę stanowią w nich transfery socjalne, będące konsekwencją nierównowagi finansowej rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych. Z punktu widzenia jednak przekształceń strukturalnych rolnictwa szczególne znaczenie mają te instrumenty fiskalne, które mogą przyczynić się do stymulowania pożądaných zmian. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy rzeczywiście pozostałe wydatki skierowane do rolnictwa wpływają na takie zmiany, analizą objęto: dopłaty do kredytów rolnych, instrumenty oddziaływania na rynek rolny i wydatki związane z finansowaniem postępu rolniczego oraz doradztwa rolniczego. Ponieważ wraz z członkostwem w Unii Europejskiej, podstawowym instrumentem wspierania rolnictwa stały się dopłaty bezpośrednie, stąd też ukazano ich istotę, ewolucję i znaczenie, jakie odegrały w kształtowaniu sytuacji ekonomicznej rolnictwa unijnego. W ostatnim punkcie rozdziału pokrótce omówiono pozostałe fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa i ich znaczenie.

7.1. Dopłaty do kredytów rolnych

Jednym z powszechnie stosowanych instrumentów oddziaływania na rolnictwo jest kredyt rolny. Wyodrębnienie go z ogólnego katalogu kredytów jest uzasadnione zazwyczaj specyfiką rolnictwa i na ogół trudną sytuacją finansową oraz w związku z tym potrzebą: łagodzenia efektów racjonowania kredytów, likwidacji niedoinwestowania rolnictwa, przeciwdziałania negatywnym efektom pozycji monopolistycznej kredytodawców, obniżania kosztów zagrożenia niewypłacalnością i utratą zdolności kredytowej oraz subsydiowania pewnych grup ludności rolniczej¹. Niekiedy podkreśla się także, że kredytowanie rolnictwa jest podyktowane: niedoskonałością rynków finansowych, dążeniem do poprawy efektywności rynków niefinansowych oraz sprawiedliwością społeczną i międzyregionalną równością szans². Nieefektywność rynków kredytowych w sferze kredytowania rolnictwa przejawiać się może, na przykład w odrzucaniu wniosków kredytowych niektórych rolników, ustalaniu wa-

¹ Por. M. F. Belongia, R. A. Gilbert, *The Effects of Federal Credit Programs on Farm Output*, „American Journal of Agricultural Economics”, nr 3, vol. 72, 1990, [za:] J. Kulawik, *Teoretyczne aspekty polityki kredytowania rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 1997, s. 22.

² Por. J. Kulawik, *Teoretyczne aspekty polityki kredytowania rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 1997, s. 21-22.

runków kredytowania obniżających prawdopodobieństwo powodzenia przedsięwzięcia, czy też błędnym finansowaniu. Z kolei nieefektywność ta w sferze samych instytucji kredytowych zajmujących się kredytowaniem rolnictwa może polegać na: relatywnie niskiej kapitalizacji tych instytucji oraz – będącej tego efektem – niskiej skali działalności, słabszych powiązaniach z ogólnokrajowymi rynkami finansowymi i relatywnie niższym poziomie kwalifikacji kadr. Z niedoskonałościami rynków niefinansowych³ wiążą się niektóre parametry finansowe funkcjonowania rolnictwa, a zwłaszcza wahania wpływów, wydatków i wyników finansowych czy stosunkowo wysokie obciążenie kosztami stałymi. Ponadto niedoskonałości te obejmują ogólne warunki prowadzenia działalności rolniczej związane z niedoposażeniem obszarów wiejskich w różnorodne elementy infrastrukturalne, które są konsekwencją wyższych kosztów tworzenia oraz mniejszej bazy podatkowej i kapitałowej. Wymienione niedoskonałości zarówno rynków finansowych, jak i niefinansowych przekładają się na trzecie uzasadnienie interwencji kredytowej, czyli sprawiedliwość społeczną i międzyregionalną równość szans. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o ogólną konstatację, że: „rolnicy są biedni w porównaniu do innych grup ludności”⁴.

Tradycyjnie, w literaturze kredytem przypisuje się różnorodne funkcje i choć nie ma pełnej zgodności pomiędzy różnymi badaczami problemu, do najczęściej powtarzających się należą: funkcja emisyjna, dochodowa, stymulacyjna i redystrybucyjna. Funkcja emisyjna kredytu, w ogólnym ujęciu, wiąże się ze zwiększaniem podaży pieniądza w obiegu. Na wielkość tej emisji wpływa bank centralny za sprawą bezpośrednich i pośrednich instrumentów polityki pieniężnej. Specyfiką kredytu rolnego jest to, że na wielkość jego emisji wpływa również rząd poprzez decyzje co do skali dofinansowania (dopłat do kredytów na cele rolnicze). Funkcja dochodowa kredytu rolnego jest związana z antycypacją przyszłych dochodów z tytułu wykorzystania kredytów⁵ i polega na możliwości pokrywania części wydatków uzyskanym kredytem. Kredyt w rolnictwie w dwojaki sposób może wpływać na dochód gospodarstwa rolnego. W pierwszym przypadku, przy stopie procentowej niższej od stopy inflacji i kosztów obsługi kredytu, bezpośrednio dofinansowuje rolnictwo. Natomiast w drugim – poprzez zaangażowanie kredytu w procesy inwestycyjne i produkcyjne, uruchamia się mechanizm wzrostu dochodów⁶. Wyzwalanie zachęt do większej aktywności inwestycyjnej wiąże się z funkcją stymulacyjną kredytu rolnego. Oznacza ona oddziaływanie instrumentami polityki kredytowej na decyzje produkcyjne rolników oraz tempo i kierunki rozwoju gospodarstw. Z funkcją tą wiążą się możliwości restrukturyzowania gospodarstw rolnych, a zwłaszcza: poprawy ich struktury obszarowej, przekształceń własnościowych, unowocześnienia i modernizacji, racjonalizacji zatrudnienia, zmiany struktury gałęziowej produkcji itp. Funkcja redystrybucyjna z kolei wynika z przesuwania środków finansowych po-

³ W ogólnym ujęciu niedoskonałości te wynikają z niestabilności i niepewności rynków, asymetrycznej informacji rynkowej, wysokich kosztów transakcyjnych oraz efektów zewnętrznych (szerzej traktuje o tych zagadnieniach rozdział pierwszy).

⁴ Por. J. Kulawik, *Teoretyczne* [...], s. 23.

⁵ Niekiedy rozumiana jest jako zwiększenie dochodów dzięki uzyskaniu kredytu.

⁶ Zwraca uwagę na to zagadnienie B. Koźuch. Por. A. Koźuch, B. Koźuch, B. Kutkowska, *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000, s. 127.

między podmiotami dysponującymi nadwyżkami tych środków, a tymi, które zgłaszają na nie zapotrzebowanie z wykorzystaniem pośrednictwa instytucji kredytowych. W warunkach preferencji, którymi charakteryzują się kredyty rolne, mechanizm redystrybucji jest rozszerzony, bowiem dotyczy także środków publicznych.

Funkcje kredytu rolnego charakteryzuje ewolucja, która odpowiada etapom rozwoju rolnictwa. Ewolucję tę zaprezentował D. W. Adams, a w polskiej literaturze omówił J. Kulawik⁷. Na pierwszym etapie modernizacji rolnictwa i zwiększania produkcji, kredytom przypisywano głównie funkcję stymulacyjną i traktowano je jako podstawowy instrument osiągania wzrostu produkcji, w związku z czym kredyty zasilają duże i średnie gospodarstwa. W kolejnym okresie podkreślano rolę kredytów jako instrumentu łagodzącego problem biedy, a zatem wzrosło znaczenie funkcji dochodowej. Tym samym kredyty miały trafiać do mniejszych producentów. Z czasem lawinowo rozszerzające się priorytety dla taniego kredytowania, uzasadniane dysfunkcjami różnych aspektów funkcjonowania rolnictwa, doprowadziły w latach 80. do poważnych kryzysów finansowych w wielu krajach⁸. Kryzysy te zrodziły ogólne rozczarowanie dalszego kredytowania samego rolnictwa, w związku z czym coraz częściej pojawiały się działania w zakresie kredytowego wspierania rozwoju wsi, a nie tylko rolnictwa. Oznaczało to wprowadzenie programów kredytowych skierowanych na rozwój przedsiębiorczości, wzrost edukacji, w tym również kobiet oraz różne formy aktywności ekonomicznej przeciwdziałające biedzie. Okazało się jednak, że na skutek ogólnie niesprzyjających uwarunkowań, kredytowanie jest mało skuteczne⁹. Pomimo prób zmian i modyfikacji wielu programów kredytowych podjętych na początku lat 90., pojawił się kolejny problem – tym razem związany z ograniczeniem zainteresowania instytucji finansowych kredytowaniem wsi i rolnictwa.

W efekcie wielokrotnych zmian polityki kredytowania rolnictwa i programów kredytowych powstały różnorodne formy interwencji na rynku kredytów rolniczych. Zalicza się do nich: subsydiowanie kredytów, państwową własność banków kredytujących rolnictwo, administracyjny przymus stosowany wobec banków w celu podejmowania przez nie działalności w obszarze kredytów rolniczych, ubezpieczenie przez banki udzielonych kredytów w instytucji państwowej, organizowanie lub udział w organizowaniu instytucji kredytujących rolnictwo lub też wspieranie działania instytucji kredytujących rolnictwo¹⁰. Ich rozróżnianie ma istotne znaczenie ze względu na możliwość dokonania oceny ich skuteczności.

⁷ Por. D. W. Adams, *From Agricultural Credit to Rural Finance*, "Quarterly Journal of International Agriculture", nr 2, vol. 34, 1995, [za:] J. Kulawik, *Rozwój finansowy a wzrost i rozwój ekonomiczny w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1997, s. 188-192.

⁸ Był to oczywiście tylko jeden z wielu elementów ogólnej recesji, niemniej jednak pogłębiał problemy finansów publicznych.

⁹ Uwarunkowania te obejmują, przede wszystkim: niesprzyjające otoczenie makroekonomiczne, represjonowanie ogólnokrajowych i wiejskich rynków finansowych oraz błędy w konstrukcji projektów i programów.

¹⁰ Por. A. Daniłowska, *Formy interwencji na rynku kredytów rolniczych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z.1, Warszawa-Poznań-Białystok 2001, s. 179.

Na ogół ocenia się, że stworzenie i uruchomienie efektywnego programu interwencjonizmu kredytowego napotyka na znaczne trudności, a polityka ukierunkowanego i preferencyjnego kredytowania stosunkowo rzadko przynosiła oczekiwane efekty. Konsekwencją stosowania tej polityki było zazwyczaj obniżenie efektywności funkcjonowania rynków finansowych i dyscypliny finansowej, wówczas następował wzrost zbyt kapitałochłonnych inwestycji, wzrost kosztów publicznych utrzymania programów oraz wzrost nierówności dochodowych i majątkowych mieszkańców wsi¹¹. Na przykład w krajach wysokorozwiniętych, ocena efektywności wspomagania kredytowania rolnictwa przez państwo wskazuje na raczej małą skuteczność tego instrumentu. Szacuje się, że w krajach rozwijających się, w których subsydiowane kredyty uzasadniane są brakiem kapitału traktowanym jako podstawowa przyczyna niskiej produktywności oraz bariera skutecznej transformacji i zapoczątkowania procesów rozwojowych, ich skuteczność jest jeszcze niższa¹².

Polski rynek kredytów rolniczych obejmuje trzy zasadnicze formy interwencji, tzn. kredyty preferencyjne, państwową własność banków oraz wspieranie instytucji zajmujących się kredytowaniem rolnictwa i obszarów wiejskich. Preferencje w kredytach rolnych, w stosunku do innych kredytów, wyrażają się w niższych od rynkowych stopach procentowych, w dłuższym okresie karencji w spłacie kredytu, niższym udziale środków własnych kredytobiorcy oraz w stosunkowo długim okresie spłaty. Jednak najistotniejszym elementem tych preferencji są dopłaty do oprocentowania stanowiące wiodący instrument pomocy krajowej, trwającej nieprzerwanie od 1990 r. do chwili obecnej¹³.

Kredyty preferencyjne pojawiły się już w 1990 r. jako doraźny środek wsparcia gospodarstw w zakupie środków obrotowych i środków trwałych, jednak w pierwszych trzech latach ich funkcjonowania nie miały większego wpływu na sytuację ekonomiczną rolnictwa z dwóch powodów, a mianowicie wysokich stóp procentowych oraz ograniczonej dostępności¹⁴. Utworzenie w 1994 r. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zapoczątkowało nowy etap, m.in.¹⁵ we wdrażaniu polityki kredytowej. Polityka ta bazowała na stosowaniu dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych ze środków własnych banków.

Za pośrednictwem Agencji transferowano znakomitą część pomocy skierowanej do rolnictwa i obszarów wiejskich. Wydatki Agencji na ten cel wyniosły łącznie w latach 1994–2003 w cenach bieżących ponad 14,8 mld zł, w tym 14,0 mld zł

¹¹ Por. J. Kulawik, *Rozwój finansowy a wzrost i rozwój ekonomiczny w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1997, s. 95.

¹² Szersze wyjaśnienie powyższych tez oraz przykłady niskiej efektywności subsydiowanych kredytów można znaleźć w publikacjach: J. Kulawik, *Rozwój finansowy a wzrost i rozwój ekonomiczny w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1997, s. 121-132 oraz J. Kulawik, *Teoretyczne aspekty polityki kredytowania rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 1997, s. 23-27.

¹³ W przypadku kredytów inwestycyjnych dopłaty mają być kontynuowane w określonym zakresie przez trzy lata po akcesji, jako tzw. pomoc istniejąca.

¹⁴ Por. E. Gorzelak, *Ekonomiczno-finansowe instrumenty polityki rolnej w Polsce w latach 1990-1997 kształtujące sytuację społeczno-ekonomiczną ludności rolniczej*, SGH, Warszawa 1998, s. 35.

¹⁵ Rozpoczął się także nowy etap w realizacji polityki strukturalnej, ale to zagadnienie jest przedmiotem rozważań w ostatnim punkcie niniejszego rozdziału.

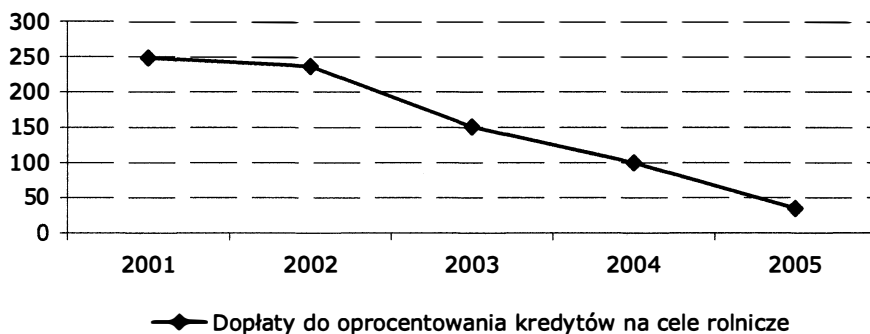
na realizację krajowych instrumentów pomocy oraz 802 mln zł z tytułu dokonanych płatności na rzecz beneficjentów Programu SAPARD¹⁶.

Dopłaty do oprocentowania kredytów stanowią podstawową pozycję dotychczasowych wydatków Agencji. W latach 1994-2003 dopłaty do oprocentowania kredytów inwestycyjnych i obrotowych wyniosły łącznie (w cenach bieżących) ponad 9,6 mld zł, co stanowiło około 69% ogółu dotychczasowych wydatków Agencji z tytułu obsługi instrumentów krajowych. W latach 1994-2003 dopłaty Agencji do oprocentowania kredytów inwestycyjnych wyniosły łącznie 5,6 mld zł, tj. około 40% wydatków związanych z obsługą instrumentów krajowych. Dopłaty te dotyczyły 292,7 tys. kredytów inwestycyjnych (łącznie z kredytami „kłęskowymi”) o wartości 16,8 mld zł. Szacuje się, że jedna złotówka dopłaty Agencji angażowała około 1,5 zł środków własnych inwestorów oraz generowała około 4,5 zł wartości inwestycji.

Drugą pod względem wielkości pozycję wydatków, ponad 4 mld zł (29,0%), stanowiły dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych (łącznie z kredytami „kłęskowymi”)¹⁷. Należy dodać, że znakomita część wsparcia przypadła na lata 1998-2002.

Wykres 7.1.

Dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze gwarantowane w ustawie budżetowej w latach 2001-2005 (w mln zł, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001-2005.

Źródłem finansowania dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolne jest budżet państwa, przy czym środki na ten cel uwzględniane są w dwóch częściach budżetowych, w części 32 – Rolnictwo oraz w części 33 – Rozwój Wsi. W części 32 stanowią samodzielną pozycję. Wielkość tych środków w latach 2001-2005 ulegała systematycznemu zmniejszaniu, z prawie 250 mln zł w 2001 r. do 35 mln zł w 2005 r., czyli prawie ośmiokrotnie (wykres 7.1.).

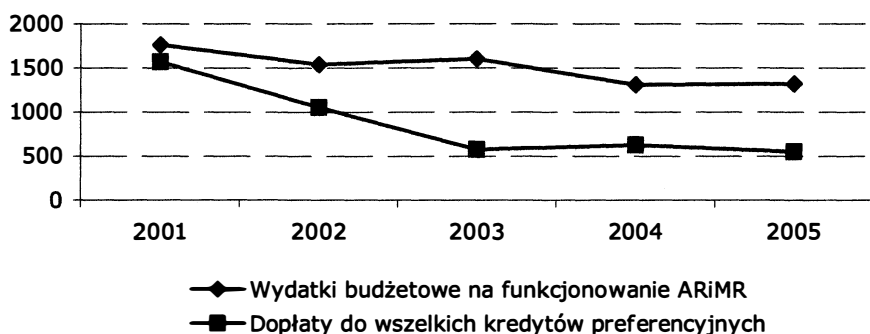
¹⁶ ARiMR – dokonania i zamierzenia, ARiMR, Warszawa 2004, s. 12.

¹⁷ Ibidem, s. 12-13.

Efektym systematycznego zmniejszania kwot wydatkowanych na dopłaty do oprocentowania kredytów było również zmniejszenie ogólnego poziomu wsparcia realizowanego przez Agencję (wykres 7.2.). Na szczególną uwagę zasługuje rok 2001, w którym wielkość dopłat odpowiadała niemalże ogólnym wydatkom Agencji. W kolejnych latach, wraz z nowymi zadaniami przekazywanymi Agencji, następuje wyraźne oddzielenie wydatków na dopłaty do oprocentowania kredytów rolnych od wydatków na inne zadania.

Wykres 7.2.

Wydatki na działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz łączne dopłaty^a do oprocentowania kredytów na cele rolne w latach 2001-2005 (w mln zł, ceny bieżące)



a – łączne dopłaty oznaczają sumę dopłat prelimitowanych w ustawie budżetowej (wykres 7.2.) oraz środki własne ARiMR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001-2005.

W latach 1994-2003 poziom dopłat ARiMR do oprocentowania kredytów był zróżnicowany i można było wyodrębnić trzy grupy linii kredytowych. Do pierwszej grupy kredytów o najwyższym poziomie dopłat do oprocentowania, a w konsekwencji najniższym oprocentowaniu dla kredytobiorcy, należy zaliczyć¹⁸:

- kredyty na zakup gruntów rolnych (KZ);
- kredyty dla młodych rolników (MR);
- kredyty dla grup producentów rolnych (GP).

Poziom dopłat Agencji do oprocentowania tych kredytów nie mógł przekraczać 1,05 stopy redyskontowej weksli przyjmowanych do redyskonta przez Narodowy Bank Polski. Drugą grupę tworzyły:

- kredyty regionalne (RE);
- kredyty branżowe (BR).

Dopłaty do oprocentowania w tej grupie nie mogły być wyższe niż 3/4 wysokości oprocentowania kredytu. W trzeciej grupie mieściły się:

¹⁸ Por. ARiMR – *dokonania* [...], s. 17.

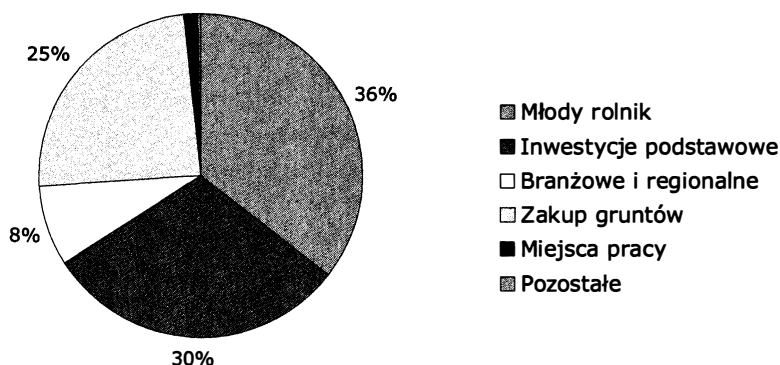
- podstawowe kredyty inwestycyjne (IP);
- kredyty na przedsięwzięcia inwestycyjne tworzące nowe stałe miejsca pracy (MP);
- kredyty na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji rolnej (RP).

Dopłaty Agencji do ich oprocentowania stanowiły połowę całkowitego oprocentowania kredytu.

W latach 1994-2003 banki udzieliły łącznie 290437 kredytów inwestycyjnych z dopłatą Agencji do oprocentowania na łączną kwotę 16786,49 mln zł (stanowi to 78,1% ogólnej liczby planów przedsięwzięć inwestycyjnych pozytywnie zaopiniowanych przez ODR). Strukturę tych kredytów prezentuje wykres 7.3.

Wykres 7.3.

Struktura liczby kredytów inwestycyjnych z dopłatami do oprocentowania zaciągniętych w latach 1994-2003 według linii kredytowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Największą popularnością cieszyły się kredyty dla młodych rolników oraz kredyty na inwestycje podstawowe. Badania prowadzone przez Agencję wśród kredytobiorców wskazują, że z kredytów tych korzystali właściciele gospodarstw większych obszarowo (przeciętna powierzchnia gospodarstwa młodego rolnika wynosiła około 48 ha) i lepiej wyposażonych w środki trwałe. Kredyty służyły na ogół dalszemu zwiększaniu obszaru i modernizacji. Gospodarstwa te charakteryzowały się również relatywnie wyższą opłacalnością, w wyniku czego nie miały problemów ze spłatą zadłużenia¹⁹.

Od 1995 r. na zlecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja stosowała dopłaty do kredytów obrotowych przeznaczonych na: zakup rzeczowych środków do produkcji rolnej, skup produktów rolnych oraz przechowywanie płodów rolnych i przechowywanie sezonowych nadwyżek produktów rolnych, skup i przechowywanie zapasów ryb morskich (od 2000 r.). W latach 1995-2003 banki zawarły 3847206 umów na kredyty obrotowe na łączną kwotę 53,89 mld zł.

¹⁹ Por. ARiMR – dokonania [...], s. 21.

W ocenie Agencji, system interwencji za pomocą dopłat do oprocentowania kredytów na cele rolne jest systemem skutecznym, przynoszącym korzyści rolnikom i firmom przetwórstwa rolno-spożywczego, co potwierdza z jednej strony liczba udzielonych kredytów oraz wysoka ich spłacalność, a z drugiej strony wyniki ekonomiczno-finansowe podmiotów korzystających z kredytów preferencyjnych. Do podobnych konkluzji dochodzą badacze wpływu preferencyjnego (subwencionowanego) kredytowania na funkcjonowanie gospodarstw²⁰. Z całą pewnością oddziaływanie kredytów rolnych pozytywnie wpływa na sytuację ekonomiczną pojedynczych gospodarstw i w związku z tym nie można negować wyników tych badań. Czy jednak zmiana skali z mikro- na makroekonomiczną pozwala w podobny sposób oceniać skuteczność zaangażowania środków publicznych w finansowanie dopłat do kredytów? Wyniki rolnictwa jako sektora gospodarki nie pozwalają na taką ocenę²¹. Przy założeniu, że gospodarstwa korzystały z kredytu tylko raz, oznacza to, że ze wsparcia w tej formie skorzystało około 10% gospodarstw. Prawdopodobnie skala jest mniejsza, bowiem gospodarstwa rozwojowe charakteryzuje większa skłonność do ryzyka i zaciągania kredytów. Trudno nie zgodzić się z wypowiedzią J. Kulawika, że: „Agencja oczywiście jako podstawowe miary swojej efektywności stosuje wskaźniki typu: liczba udzielonych kredytów i ich wartość. Dobrze opanowane są już uzasadnienia dla powiększenia zaangażowania budżetowego w działania interwencyjne, a starannie ukrywane są ich koszty i skutki”²². Od 2001 r. notuje się wprawdzie spadek ogólnego poziomu zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym, finansowania Agencji oraz dopłat do oprocentowania kredytów, wynika to jednak z ogólnych przeobrażeń związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. W okresie przejściowym, Polska utrzyma dopłaty do oprocentowania kredytów przede wszystkim w ramach 9 podstawowych linii kredytowych, kredytów na tworzenie nowych miejsc pracy, na rozpoczęcie lub zwiększenie produkcji w posiadanej hali produkcyjnej, kredytów kłeskowych, skupowych, na zakup środków produkcji. Po 2006 r. instrument ten będzie wygasać, zgodnie z prawodawstwem unijnym.

7.2. Instrumenty oddziaływania na rynek rolny

W rozdziale drugim zostały omówione podstawowe instrumenty, za pomocą których państwo oddziałuje na podaż, popyt i ceny rynku rolnego. Stwierdzono w nim również, że kluczową sferą interwencjonizmu są ceny rolne, które wywierają wpływ

²⁰ Por. m.in. D. Czerwińska-Kayzer, W. Poczta, *Kredyt preferencyjny jako instrument przemian strukturalnych w rolnictwie*, „Więś i Rolnictwo”, nr 3, 2001, s. 100-112; J. Kalinowski, *Kredytowanie czynnikiem rozwoju gospodarstw indywidualnych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 1, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003, s. 80-83.

²¹ Do podobnych wniosków dochodzi A. Daniłowska. Por. A. Daniłowska, *Funkcje kredytu rolniczego w Polsce w okresie transformacji systemowej*, [w:] B. Kutkowska (red.), *Wyzwania stojące przed rolnictwem i wsią u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 87.

²² Por. J. Kulawik, *Ekonomia polityczna interwencjonizmu kredytowego w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 1998, s. 20.

nie tylko na wielkość dochodów rolniczych, lecz również na wiele innych aspektów życia gospodarczego, takich jak: poziom wydatków żywnościowych ludności, wielkość eksportu itp.

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

Powszechną metodą wspierania cen rolnych są zakupy interwencyjne. Prowadzą one do utrzymywania się cen powyżej poziomu równowagi zwłaszcza, gdy zakupy są dokonywane po cenach dotowanych. Koszty tych zakupów zależą od poziomu dotacji w odniesieniu do ceny równowagi, skuteczności limitowania podaży oraz od cenowej elastyczności popytu i podaży. Zależności te prezentuje wykres 7.4. Niech P_2 oznacza wysokość ceny dotowanej, natomiast P_1 cenę równowagi. Jeśli podaż produkcji nie jest kontrolowana, wówczas produkcja będzie się kształtowała na poziomie wyższej ceny, a zatem osiągnie wielkość Q_2 . W celu utrzymania ceny na poziomie P_2 rząd powinien wykupić ilość zapasów, która odpowiada zakreskowanemu obszarowi, będącemu różnicą pomiędzy Q_2 a Q_1 . Prostokąt sąsiadujący z zakreskowanym odpowiada całkowitym wydatkom konsumenta. Dochód producenta będzie sumą obu pól, a zatem będzie to suma wydatków konsumenta i wydatków rządowych. Należy podkreślić, że wydatki rządowe związane z utrzymaniem określonego poziomu dotacji będą tym wyższe, im wyższa będzie cenowa elastyczność popytu i podaży. Dodatkowe koszty wiązać się będą z magazynowaniem z kosztem regeneracji magazynowanego produktu. Istnieje także możliwość osiągnięcia pewnych korzyści. Pojawia się one w sytuacji, gdy przesunie się krzywa popytu, przekraczając koszty magazynowania lub też zmniejszy się podaż określonego produktu, np. na skutek nieurodzaju.

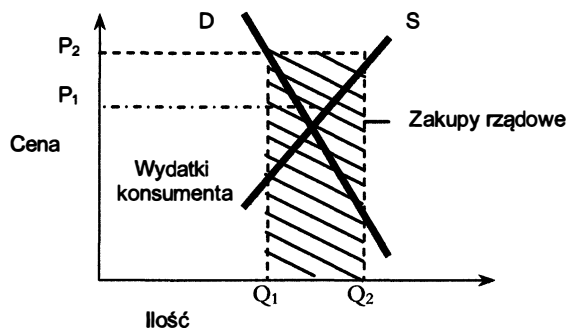
sponowywania nadwyżek w większości krajów je stosujących, doprowadziły bądź do obniżenia wysokości dotacji (cen dotowanych), bądź też do limitowania podaży. Wprawdzie, jak piszą W. G. Tomek i K. L. Robinson, ograniczenie poziomu produkcji napotyka znaczny opór ze strony amerykańskich farmerów, lecz mając do wyboru niższe ceny lub rządowy program limitowania podaży, wybierają oni drugą opcję²³. W sytuacji, gdy wielkość podaży będzie odpowiadała zapotrzebowaniu konsumentów skłonnych zapłacić cenę P_2 , a zatem cenę wyższą, wówczas koszty rządowe mogą ulec znacznemu zmniejszeniu. Graficznie wielkość tej podaży prezentuje linia Q_1 . W literaturze podkreśla się, że koszty limitowania produkcji są

²³ Por. W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 275.

zdecydowanie niższe w porównaniu z kosztami zakupów interwencyjnych i na ogół sprowadzają się do kosztów administracyjnych. Niekiedy mogą być uzupełniane kosztami związanymi z wypłatami premii np. za odłogowanie gruntów.

Wykres 7.4.

Wydatki konsumenta i rządowe koszty wspierania cen drogą wykupu nadwyżek produkcyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 274.

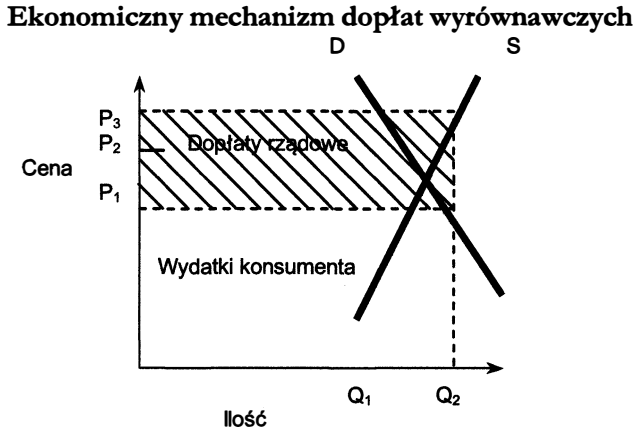
Wysokie koszty zakupów interwencyjnych, kosztów magazynowania oraz rozdy

Ewolucja instrumentów interwencji na rynku rolnym doprowadziła do wykształcenia się dopłat wyrównawczych. Pozwalają one na ochronę rynku wewnętrznego głównie za sprawą relatywnie niskich cen, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej wysokości dochodów rolniczych. Zaletą dopłat wyrównawczych jest eliminacja bezpośredniego związku pomiędzy ceną płaconą przez konsumenta a ceną otrzymywaną przez producenta. Ich podstawową wadą jest natomiast znaczne obciążenie finansów publicznych. Na ogół wprowadzenie programu dopłat wyrównawczych zmniejsza zapotrzebowanie na inne programy pomocowe. Niekiedy jednak, w celu zmniejszenia kosztów związanych z wdrożeniem dopłat bądź też w celu zapewnienia konsumentom określonej podaży, stosuje się równolegle inne instrumenty. Ekonomiczny mechanizm dopłat wyrównawczych (bez ograniczeń co do poziomu produkcji i dopłat) prezentuje wykres 7.5.

Niech P_3 oznacza cenę gwarantowaną dla producenta i cena ta kształtuje się powyżej poziomu równowagi (P_2). Podaż globalną natomiast wyznacza punkt, w którym cena gwarantowana przecina krzywą podaży. Cena płaconą przez konsumenta będzie odpowiadać poziomowi P_1 , który znajduje się poniżej ceny równowagi. Wysokość dopłat wyrównawczych odpowiadać będzie różnicy między ceną gwarantowaną dla producenta a ceną konsumenta ($P_3 - P_1$) pomnożoną przez wielkość produkcji Q_2 . Wartość ta odpowiada powierzchni zakreślonego prostokąta. Ostatecznie konsumenci osiągają korzyści z ponoszenia niższych cen niż ceny równowagi, producenci natomiast czerpią korzyści z wyższych dochodów osiąganych dzięki dopłatom rządowym. W ten sposób zarówno produkcja, jak i konsumpcja są odpowied-

nio subwencionowane. Ponadto należy podkreślić, że większy poziom produkcji towarzyszący temu instrumentowi przynosi większe korzyści firmom przetwórczym, w przeciwieństwie do limitowania produkcji²⁴.

Wykres 7.5.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 278.

Programy dopłat wyrównawczych są w ciągu ostatnich lat podstawowym instrumentem interwencjonizmu, pełniąc podwójną funkcję. Z jednej strony służą wspieraniu dochodów rolniczych, z drugiej strony stanowią rekompensatę strat wskutek odłogowania ziemi. Nie bez znaczenia pozostają one w związku z kształtowaniem sytuacji konsumentów. To właśnie w efekcie takiej polityki, w Stanach Zjednoczonych występują najkorzystniejsze wskaźniki wsparcia zarówno producentów, jak i konsumentów, co wykazano w rozdziale trzecim.

W Unii Europejskiej pomimo zamian, jakie zaszły w zasadniczych założeniach Wspólnej Polityki Rolnej, nadal dominują rynkowe instrumenty wspierania cen, w wyniku których występują znaczne zniekształcenia mechanizmów rynkowych, a transfer środków od konsumentów do producentów jest znaczny²⁵. Znaczne są także koszty tej polityki.

W Polsce interwencjonizm na rynku rolnym jest prowadzony przez powołaną do tego celu w 1990 r. instytucję, czyli Agencję Rynku Rolnego (ARR)²⁶. Zatem analiza najważniejszych metod i form interweniowania może opierać się na prześledzeniu działalności tej instytucji. Ujęcie takie jest zasadne z dwóch powodów: po pierwsze dlatego, że środki publiczne wydatkowane na oddziaływanie na rynek rolny mają charakter skoncentrowany i prelimitowane są na funkcjonowanie ARR,

²⁴ Por. W. G. Tomek, K. L. Robinson, *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 279.

²⁵ Por. paragraf 3.2.2.

²⁶ Do 2004 r. działalność Agencji Rynku Rolnego regulowała ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951 z późn. zm.).

a po drugie dlatego, że obecnie wykonywane przez Agencję zadania w zakresie interwencji oraz jej formy i mechanizmy wpisują się we wspólną politykę rolną i podlegają dokładnie tym samym zasadom we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

W opiniach ekonomistów ewolucja działań interwencyjnych ARR jest zgodna z ogólnymi przekształceniami interwencji, które w sposób bezpośredni powinny zmierzać w kierunku docelowego oddziaływania, czyli wspierania dochodów producentów rolnych oraz rozwoju wsi. Ewolucję tę najogólniej można określić jako drogę od aktywnego uczestnictwa w rynku, jako jednego z jego podmiotów, przez dopłaty do cen, przechodnictwa i eksportu, po dopłaty do produkcji (dochodów) z pominięciem rynku²⁷.

W działalności Agencji Rynku Rolnego wyróżnić można cztery szczególne okresy²⁸. Pierwszy z nich przypada na lata 1990-1995. Jest to okres, tzw. tworzenia i konsolidacji polityki interwencyjnej. Podkreślić należy, że procesy te dokonywały się w niezwykle trudnych warunkach okresu przejściowego, braku instytucji zarówno rynkowych, jak i otoczenia rynkowego, a przede wszystkim braku doświadczeń²⁹. Działalności Agencji nie sprzyjały również ogólnie liberalne trendy polityki gospodarczej. Niemniej jednak powoli i stopniowo tworzoną nowoczesną infrastrukturę rynkową, system informacji rynkowej i system prognozowania cen. Wprowadzono ponadto koncepcję cen interwencyjnych, a zwłaszcza cen minimalnych, wyznaczających procedury i ramy działań na rynku zbóż, żywności wieprzowego i mleka. Podstawowe zadania Agencji sprowadzały się do działań o charakterze bezpośrednim i pośrednim. Działania bezpośrednie obejmowały interwencyjny skup i sprzedaż produktów rolnych oraz gromadzenie rezerw. Natomiast działania pośrednie polegały na: udzielaniu poręczeń kredytowych, systemie umów autoryzowanych oraz stosowaniu tzw. systemu zaliczkowego. Obowiązująca w tym czasie zasada zwrotności środków, przy jednoczesnym wyłączeniu, takich instrumentów jak: dopłaty do cen czy eksportu oraz kontrolowania eksportu, niewątpliwie ograniczała zakłócanie sygnałów rynkowych.

Ponieważ nie zawsze interwencja podejmowana przez ARR była skuteczna, stąd też pod wpływem nacisku ze strony organizacji rolniczych w 1996 r. znowelizowano ustawę regulującą działalność tej instytucji. Zapoczątkowało to kolejny etap, przypadający na lata 1996-1998. Na mocy nowych rozwiązań, m.in.: zobligowano Agencję do opracowywania rocznych programów działań interwencyjnych, zwiększono zakres swobód w podejmowaniu decyzji przez prezesa ARR, wprowadzono obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej na zasadach określonych dla osób prawnych z uwzględnieniem specyfiki działalności interwencyjnej i gospodarki państwowymi rezerwami żywności, a ponadto zobowiązano Agencję do podejmowania inicjatyw w kreowaniu nowych podmiotów na rynku, takich jak: giełdy, targowiska itp. Uszczegółowiono także zasady dotyczące interwencji, a przede wszystkim okre-

²⁷ Por. W. Rembisz, S. Stańko, *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, ARR, Warszawa 2005, s. 18.

²⁸ Ibidem, s. 19-28.

²⁹ Nie można było czerpać wzorców z polityki interwencyjnej krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, bowiem nie odpowiadały one ówczesnym polskim warunkom.

ślono czasokresy i warunki dokonywania interwencyjnych zakupów i sprzedaży. Ocenia się, że w warunkach permanentnego wzrostu cen, zasady te przyniosły oczekiwane rezultaty. Jednak w sytuacji odwrócenia tendencji cenowych, jakie pojawiły już w 1996 r., zaczęły narastać finansowe problemy Agencji, dla której koszty utrzymania zapasów stały się dużym ciężarem.

Trzeci okres funkcjonowania Agencji Rynku Rolnego przypada na lata 1999 – do połowy 2004. Charakteryzuje się on nasileniem procesów dostosowawczych do Unii Europejskiej. Świadczy o tym wprowadzenie nowych instrumentów. Oczywiście nowych z punktu widzenia Polski, lecz od dawna i powszechnie stosowanych przez wiele krajów. Były to zatem: dopłaty do przechowywania produktów objętych działaniami interwencyjnymi, udzielanie subwencji eksportowych do wybranych produktów objętych działaniami interwencyjnymi, udzielanie dopłat do cen skupu. Ponadto wprowadzono różne regulacje, np.: dokonano zmian terminów interwencji, zaczęto wydawać pozwolenia na przywóz towarów rolno-spożywczych w ramach kontyngentów taryfowych i automatycznej rejestracji obrotu itp. Po przeprowadzeniu restrukturyzacji, 19 kwietnia 2003 r. Agencja uzyskała akredytację i status agencji płatniczej³⁰.

Od 1 maja 2004 r. dzięki uzyskaniu pełnej i bezwarunkowej akredytacji³¹, Agencja Rynku Rolnego rozpoczęła realizację zadań w ramach wspólnej polityki rolnej w zakresie:

- prowadzenia interwencji mającej na celu stabilizację rynków rolnych;
- administrowania obrotem towarowym z zagranicą, w tym w szczególności przyznawania refundacji przy wywozie do państw trzecich;
- administrowania kwotami produkcji;
- wspierania popytu wewnętrznego poprzez stosowanie dopłat, w tym dopłat do przetwórstwa, spożycia oraz sprzedaży po obniżonych cenach produktów organizacjom o charakterze niedochodowym.

W swej działalności Agencja oddziałuje na takie podmioty, jak: przedsiębiorstwa przechowalnicze i produkcyjne, chłodnie, przedsiębiorstwa handlowe oraz producenci rolni. Natomiast całość instrumentów, za pomocą których Agencja dokonuje interwencji zarówno wewnętrznej, jak i ochrony zewnętrznej oraz administracyjnej, można podzielić na:

- mechanizmy handlu zagranicznego;
- interwencyjny zakup i sprzedaż;
- instrumenty administracyjne;
- dopłaty do prywatnego przechowalnictwa, przetwórstwa i spożycia;
- pozostałe instrumenty.

³⁰ Ponieważ restrukturyzacja Agencji wymagała istotnych zmian prawnych, stąd też nowe podstawy prawne jej działalności reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. Nr 42, poz. 386 z późn. zm.).

³¹ Akredytacja ta w praktyce oznacza potwierdzenie pełnego dostosowania Agencji do wymogów funkcjonowania w ramach WPR.

Mechanizmy handlu zagranicznego obejmują, przede wszystkim: pozwolenia na przywóz ewentualnie wywóz określonych produktów, refundacje wywozowe oraz opłaty wywozowe. Interwencyjny zakup i sprzedaż dotyczy masła, odtłuszczonego mleka w proszku, zbóż, cukru i wołowiny. Instrumenty administracyjne obejmują: kwotowanie produkcji (mleka i surowca tytoniowego), administrowanie rozdysponowaniem owoców i warzyw nieprzeznaczonych do sprzedaży oraz opłaty produkcyjne na rynku cukru. Dopłaty do prywatnego przechowania dotyczą, takich produktów jak: masło, odtłuszczone mleko w proszku, sery, wołowina i cielęcina, baranina i mięso kozie, wieprzowina, wino stołowe oraz moszcze gronowe. Ponadto dopłaty przewidziane są do: przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki, do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, masła skoncentrowanego stosowanego w bezpośredniej konsumpcji, odtłuszczonego mleka w proszku przeznaczonego do produkcji pasz itp. Natomiast pozostałe instrumenty obejmują, np.: wsparcie produkcji i zbytu miodu, wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, dostarczanie nadwyżek produktów rolnych najuboższej ludności Unii, realizację płatności uzupełniających dla producentów skrobi ziemniaczanej i surowca tytoniowego, kontrolę wykorzystania surowców uprawianych na gruntach odłogowanych z przeznaczeniem do wytwarzania produktów nieżywnościowych, administrowanie środkami Funduszu Promocji Mleczarstwa.

Tak więc realizacja mechanizmów WPR nałożyła na Agencję Rynku Rolnego trzy funkcje, a mianowicie:

- *wdrażającą* – co oznacza, że Agencja jest odpowiedzialna za implementację mechanizmów WPR w Polsce;
- *płatniczą* – zgodnie z nią Agencja jest zobowiązana do realizacji płatności, prowadzenia rachunków księgowych oraz kontroli wydatkowanych środków finansowych zgodnie z wymogami Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej;
- *informacyjną* – w oparciu o nią przekazuje informacje pomiędzy Komisją Europejską a beneficjentami mechanizmów WPR.

Do 2004 r. ARR była finansowana ze źródeł trojakiemu rodzaju, tzn. z dotacji budżetowych, których udział w latach 1990-2004 zwiększył 8,6-krotnie³², z wpływów ze sprzedaży zapasów, które charakteryzowały się dużą zmiennością oraz z kredytów, do zaciągania których Agencja została zmuszona trudną sytuacją finansową wywołaną spadkiem cen zbóż w 1996 r.³³. Ponieważ udział wymienionych źródeł finansowania w poszczególnych okresach funkcjonowania Agencji był zróżnicowany, stąd też nie można jednoznacznie przesądzić o znaczeniu każdego z nich, w tym również dotacji budżetowych, które z punktu widzenia niniejszej pracy mają najistotniejsze znaczenie. Niemniej jednak zauważyć można pewną zgodność pomiędzy zakresem działalności Agencji w poszczególnych okresach, a jej źródłami finansowania (wykres 7.6.). Tak jak zaznaczono wcześniej, w pierwszym okresie działal-

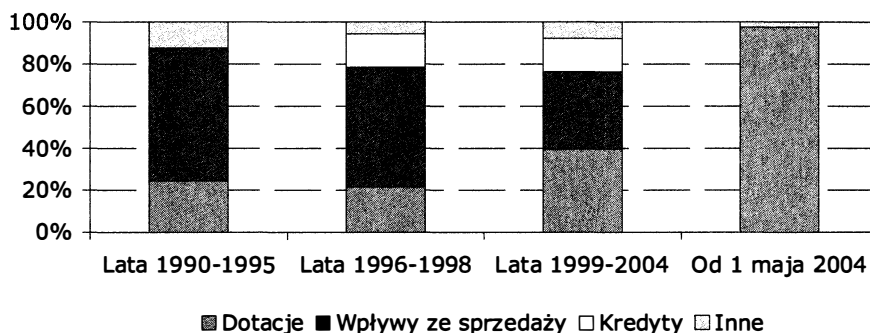
³² Chodzi oczywiście o wzrost nominalny.

³³ Por. S. Stańko, *Agencja Rynku Rolnego – zakres i formy działań*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, ARR, Warszawa 2005, s. 47-48.

ności Agencja pełniła funkcję samodzielnego podmiotu, który operując na rynku, był zainteresowany maksymalizowaniem nadwyżki. W tym okresie dominującym źródłem finansowania były wpływy ze sprzedaży, które przekraczały 60% ogólnych środków będących w dyspozycji Agencji. Dotacje budżetowe stanowiły w tym czasie około 1/4 tych środków. W kolejnym okresie maleje udział zarówno dotacji (do 21%), jak i wpływów ze sprzedaży (do 57%). W strukturze źródeł finansowania pojawiają się kredyty, przy czym ich udział wynosi 16%. Kolejny okres, związany z rozpoczęciem procesu przygotowań do członkostwa w UE i w związku z tym obfitujący w nowe zadania i obowiązki agencji oraz większy zakres jej uprawnień, skutkuje istotną zmianą w strukturze środków. Zmiana ta polega na prawie dwukrotnym zwiększeniu udziału dotacji budżetowych (w porównaniu z okresem drugim) – do 40%, redukcji wpływów ze sprzedaży (do 36%) oraz zbliżonym do poprzedniego okresu udziałem kredytów (wykres 7.6). Oznacza to, że wraz z pojawianiem się nowych form interwencji, zmniejsza się ranga zakupów i sprzedaży interwencyjnej.

Wykres 7.6.

Struktura źródeł finansowania działalności Agencji Rynku Rolnego w latach 1990-2004 (w %)



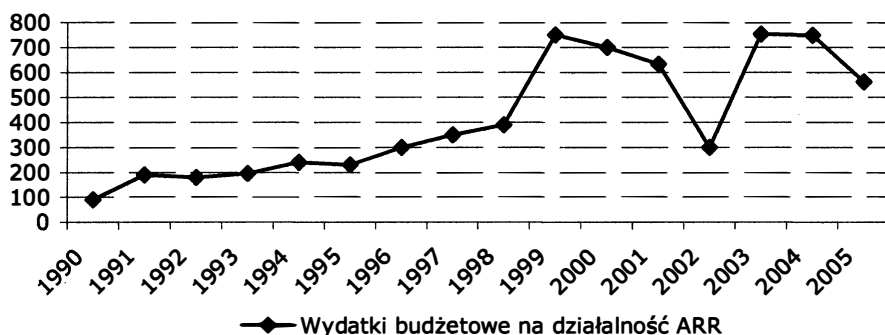
Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Stańko, *Agencja Rynku Rolnego – zakres i formy działań*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, ARR, Warszawa 2005, s. 48-49.

Od 1 maja 2004 r. Agencja w całości niemalże jest finansowana ze środków publicznych, tj. ze środków Sekcji Gwarancji EFOiGR oraz z budżetu polskiego. Udział krajowy służy pokrywaniu kosztów związanych z funkcjonowaniem samej instytucji oraz spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych.

Konsekwencją wprowadzania nowych form interwencji, podejmowanej przez ARR, było zróżnicowanie wydatków budżetowych w kolejnych latach. Prezentuje je wykres 7.7.

Wykres 7.7.

Wydatki budżetowe na działalność Agencji Rynku Rolnego w latach 1990-2005 (w mln zł, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ARR.

Przeciętnie udział wydatków na funkcjonowanie Agencji Rynku Rolnego kształtował się na poziomie około 15% budżetu rolnego (bez dotacji do KRUS), a najwyższy poziom finansowania przypadł na rok 2003 i wyniósł prawie 800 mln zł. Relatywnie rzecz ujmując, nie jest to znaczna kwota. Niewielki zakres publicznego finansowania połączony ze stosowaniem właściwych instrumentów sprawił, że do akcesji z Unią Europejską działalność interwencyjna Agencji nie zniekształcała nadmiernie mechanizmu rynkowego. Potwierdzeniem tego są niskie wskaźniki wsparcia producentów i konsumentów, jakimi charakteryzowała się polska polityka rolna. Wprawdzie w wielu środowiskach podnoszono kwestię niskich dochodów rolniczych, ale pytaniem otwartym pozostaje fakt, czy większy zakres interwencji, wyższe ceny płacone rolnikom osiągnane większym kosztem społecznym, obciążając zarówno podatników, jak i konsumentów, doprowadziłyby do zwiększenia dochodów rolniczych? Zwłaszcza w sytuacji, gdy duża liczba gospodarstw rolnych nie dokonuje sprzedaży produktów rolnych, a tym samym niewiele ma wspólnego z rynkiem. Wejście w orbitę WPR w znacznym stopniu zmieniło wskaźniki oceniające poziom wsparcia producentów rolnych³⁴, a margines wyboru własnych kierunków polityki i interwencji na rynku rolnym uległ znacznemu ograniczeniu.

7.3. Finansowanie postępu biologicznego

Postęp, w najbardziej ogólnym ujęciu, oznacza proces wielokierunkowych przemian, podczas którego dokonuje się przechodzenie obiektów (zjawisk) danego układu ku formom lub stanom wyższym, doskonalszym³⁵. W odniesieniu do rolnictwa postęp może być rozumiany jako: „zmiany ilościowe i jakościowe, które w sensie ekonomicznym oznaczają zmniejszenie społecznych nakładów na jednostkę

³⁴ Skala tych zmian nie jest jeszcze znana, lecz z całą pewnością jest znaczna.

³⁵ Multimedialna Encyklopedia Powszechna, PWN, 2003.

produktu żywnościowego (przy założeniu, że wolumen produkcji co najmniej nie zmniejsza się), a w społeczno-politycznym – osiąganie wyższych form organizacji społeczeństwa wiejskiego”³⁶. Na tak rozumiany postęp rolniczy składają się postęp techniczny i postęp biologiczny³⁷. Niekiedy wyróżnia się także postęp chemizacyjny³⁸.

Postęp techniczny polega na stosowaniu coraz bardziej doskonałych narzędzi i maszyn, dzięki którym w istotnym stopniu zmniejszają się nakłady pracy żywej i uprzedmiotowionej ponoszone w celu uzyskania tego samego efektu³⁹. To także przenikanie do rolnictwa usprawnień w metodach uprawy roślin i chowu zwierząt, w organizacji produkcji, sprawności środków wytwórczych⁴⁰. Uogólniając – postęp techniczny polega na przechodzeniu od mniej do bardziej efektywnych technik wytwarzania.

Na postęp techniczny, jaki dokonał się w ciągu 100 ostatnich lat, w istotnym stopniu wpłynęła rewolucja techniczna, a zwłaszcza mechanizacyjna. Dzięki coraz doskonalszym maszynom i urządzeniom technicznym nastąpił wzrost wydajności pracy oraz wymuszony przez warunek osiągnięcia efektywności, wzrost skali produkcji. Niekiedy uważa się, że w krajach wysokorozwiniętych rewolucja ta osiągnęła już granice swego rozwoju⁴¹ i ograniczenia te wymusiły poszukiwanie nowych rozwiązań.

Wraz z badaniem genów oraz odkryciem struktury DNA i jego rekombinacji w latach 70. minionego wieku, rozpoczęła się dla rolnictwa nowa epoka związana z biotechnologią. Tak więc, współcześnie jednym z elementów szeroko ujmowanego postępu rolniczego jest postęp biologiczny, pod pojęciem którego należy rozumieć wzrost wartości użytkowej roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich osiągany dzięki wieloetapowemu procesowi tworzenia i przekazywania do produkcji nowych odmian roślin oraz ras i typów użytkowych zwierząt⁴². Z procesem tworzenia nowych odmian roślin i ras zwierząt kojarzą się również inne pojęcia, takie jak: postęp genetyczny czy też postęp hodowlany, natomiast procesowi ich przekazywania do produkcji towarzyszy tzw. postęp odmianowy. Postęp biologiczny jest więc swoistym substytutem nakładów rzeczowych i prowadzi do zmniejszenia kosz-

³⁶ Por. A. Woś, *Rozwój i postęp w rolnictwie polskim*, PWRiL, Warszawa 1987, s. 186.

³⁷ We wcześniejszej literaturze ekonomiczno-rolniczej postęp w rolnictwie (bądź rolniczy) utożsamiany był z postępowaniem technicznym. Na przykład E. O. Heady twierdził, że: „postęp techniczny objawia się w nowych odmianach roślin i nowych zestawach nawozów mineralnych wprowadzanych przez agronomów, w nowych normach żywienia i rasach zwierząt ulepszanych przez zootechników i wreszcie w lepszych metodach wykorzystywania maszyn doskonałych przez inżynierów”. Por. E. O. Heady, *Ekonomika produkcji rolniczej*, PWRiL, Warszawa 1967, s. 1130.

³⁸ Por. A. Woś, *Wzrost gospodarczy i strategie rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 46-53.

³⁹ Por. Cz. Noniewicz, *Wykłady z ekonomiki rolnictwa*, Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, Białystok 1986, s. 44-45.

⁴⁰ Por. A. Woś, *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996, s. 148.

⁴¹ Por. A. Woś, *Strategie rozwoju rolnictwa*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 60. Nie można się z tym twierdzeniem zgodzić, bowiem każda epoka przynosi nowe rozwiązania. O ile postęp może być nieznaczny w dziedzinie motoryzacji czy produkcji silników, czy też rozwiązaniach konstrukcyjnych tradycyjnych maszyn rolniczych, o tyle nie znane są ciągle niewyczerpane możliwości praktycznego zastosowania technik informatycznych w rolnictwie.

⁴² Por. J. Krzymuski, *Postęp biologiczny w rolnictwie*, [w:] A. Woś (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998, s. 581.

tów produkcji rolniczej. Ponadto, jak podkreśla F. Tomczak, biotechnologie oferują obiecujące możliwości zwiększania dochodów poprzez otwieranie nowych rynków, np.: bioenergii, rolniczych produktów farmakologicznych, upraw przeznaczonych na cele przemysłowe, specjalnych rynków o charakterze niszowym⁴³.

Postęp rolniczy związany jest także z postępowaniem chemicznym. Jego istota polega na masowym stosowaniu produktów przemysłu chemicznego w rolniczych procesach produkcyjnych. Trudno sobie wyobrazić współczesne rolnictwo bez nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, preparatów weterynaryjnych itp. Apogeum „rewolucji nawozowej” przypadło na połowę XX wieku. Dopóki w większości krajów występowały niedobory żywności, dopóty nie zwracano uwagi na skutki powszechnego stosowania chemicznych środków produkcji. Jednak już w latach 70. i 80. zaczęto dostrzegać płynące stąd zagrożenia. Zagrożenia te zaliczane są do negatywnych efektów zewnętrznych, a ich wyrazem jest zakłócanie równowagi środowiskowej i równowagi ekosystemów oraz negatywny wpływ na życie i zdrowie człowieka (por. rozdział pierwszy). Cechą charakterystyczną postępu chemicznego jest niewątpliwie to, że w fazie jego upowszechniania, za pomocą różnych metod i form wsparcia, partycypowało państwo. Współcześnie, znaczne środki finansowe i regulacje służą ograniczeniu stosowania tzw. „chemii” w rolnictwie. Stąd też popiera się naturalne metody i techniki wytwarzania, stosowane w ramach rolnictwa ekologicznego, organicznego, czy też w ramach produkcji „zdrowej” i „bezpiecznej” żywności.

W przeciwieństwie do wielu krajów, w Polsce nie zostały przekroczone punkty krytyczne, wyznaczające bezpieczeństwo środowiskowe. Dzięki temu właśnie polska żywność jest doceniana w Europie. Nowoczesne techniki wytwarzania coraz bardziej abstrahują od wysokiej intensyfikacji zużycia środków chemicznych, a rolnicy korzystający z pomocy finansowej w ramach różnorodnych programów wsparcia, są zobligowani do zachowania zasad, tzw. dobrej praktyki rolniczej.

Upowszechnianie postępu w rolnictwie bądź też indukowanie innowacji, dokonuje się za sprawą dwóch mechanizmów, tzn. mechanizmu rynkowego oraz mechanizmu instytucjonalnego. W pierwszym przypadku poszukiwanie i wchłanianie innowacji jest wymuszane określoną alokacją zasobów rzadkich. W drugim przypadku, postęp jest indukowany przez różnorodne instytucje, których działanie ma doprowadzić do zwiększenia efektywności określonego sektora, określonych podmiotów itp. Znaczne rozproszenie producentów rolnych, na ogół nieduża skala ich działalności oraz znaczne „oddalenie” od ośrodków naukowo-badawczych sprawia, że do rolnictwa innowacje są wprowadzane głównie za pomocą mechanizmu instytucjonalnego. Kluczową rolę na tym polu odgrywa państwo i jego agendy oraz doradztwo rolnicze.

Ani nauka, ani praktyka nie kwestionują współcześnie faktu, że postęp w produkcji rolniczej przyczyniający się do trwałego jej wzrostu i wzrostu żywności gleb przy możliwie najniższych kosztach i zachowaniu wysokiej jakości produkcji i produktów rolniczych, zależy przede wszystkim od ciągłego doskonalenia roślin i zwie-

⁴³ Por. F. Tomczak, *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004, s. 153.

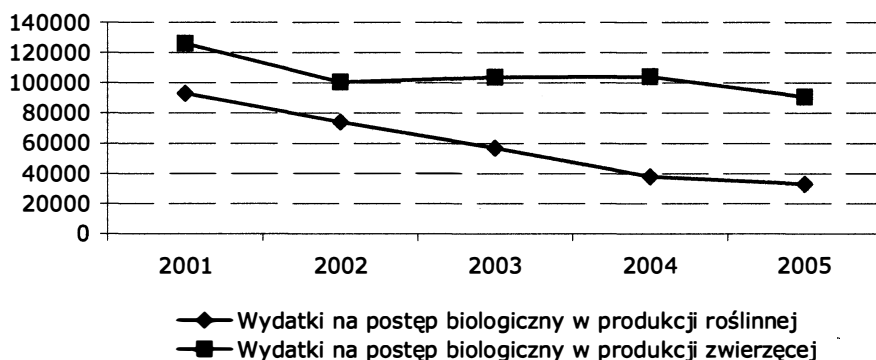
rząt. Pomimo doniosłego znaczenia postępu biologicznego, sytuacja podmiotów, dzięki którym postęp ten jest generowany, jest stosunkowo trudna.

Postęp biologiczny w Polsce jest realizowany obecnie za sprawą przedsiębiorstw państwowych o zróżnicowanych formach prawnych. Są to jednoosobowe spółki utworzone przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR) i zakłady, w tym również spółki instytutów naukowo-badawczych, głównie: Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin, Instytutu Sadownictwa, Instytutu Warzywnictwa i Kwaciarnictwa, Instytutu Zootechniki, Instytutu Genetyki i Hodowli Zwierząt oraz uczelni rolniczych. Podkreślić należy, że wartość genetyczna materiału hodowlanego, jaki powstaje w tych podmiotach, jest nie mniejsza niż materiału oferowanego przez firmy zagraniczne, ale jego dodatkowym atutem jest niższa cena.

Wydatki budżetowe na postęp biologiczny obejmujące wydatki na postęp biologiczny w produkcji roślinnej oraz wydatki na postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej, na przestrzeni ostatnich lat uległy znacznemu zmniejszeniu zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym (wykres 7.8). Łączna kwota wydatków na postęp biologiczny w 2001 wynosiła 219 mln zł, natomiast w roku 2005 – 123,7 mln zł, a zatem nominalnie zmniejszyła się o 56%. Jeśli natomiast uwzględnimy udział tych wydatków w budżecie rolnym, wówczas okazuje się, że wskaźnik ten zmniejszył się 7,2% w 2001 r. do 1,5% w 2005. Ponieważ jednak w 2005 r. znakomita część środków preliminowanych na rolnictwo stanowią rezerwy celowe będące zabezpieczeniem sprawnego wdrażania pomocy unijnej, stąd też bardziej adekwatnym wskaźnikiem może być udział wydatków na postęp biologiczny odniesiony jedynie do środków przeznaczonych na finansowanie części 32 – Rolnictwo, części 33 – Rozwój Wsi oraz części 35 – Rynki Rolne. Wówczas w 2005 r. wskaźnik ten wyniósłby 5,1%, a zatem zmniejszyłby się o ponad 2 punkty procentowe.

Wykres 7.8.

Wydatki na postęp biologiczny w latach 2001-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001-2005.

Analizowane wydatki mają charakter dotacji przedmiotowych, udzielanych różnym podmiotom wykonującym zadania na rzecz rolnictwa. W przypadku dotacji na postęp biologiczny w produkcji roślinnej, są to podmioty, które realizują zadania w zakresie hodowli roślin rolniczych lub ogrodniczych, wytwarzania materiałów wyjściowych do hodowli roślin, prowadzenia sadów nasiennych, sadów i plantacji elitarnych, uzyskiwania i utrzymywania szkółkarskiego materiału wyjściowego roślin sadowniczych, wolnego i uwalnianego od chorób wirusowych oraz w zakresie ochrony zasobów genowych roślin. Dotacje stanowią dopłatę do usług kalkulowanych według stawek jednostkowych, a ich wysokość jest zróżnicowana w zależności od rodzaju zadania oraz znaczenia i przydatności efektów badań i prac doświadczalnych⁴⁴. Natomiast w przypadku podmiotów realizujących zadania w obszarze postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej, dotacje są udzielane na wniosek podmiotom, które nabywają reproduktory (ogiere, buhaje) określonej rasy, prowadzą, w określonych rozporządzeniem warunkach, hodowlę bydła, trzody chlewnej, owiec, drobiu, zwierząt futerkowych, są właścicielami pasiek i stawów rybnych. W każdym przypadku dotuje się te podmioty, które prowadzą hodowlę pożądanых ras zwierząt. Ponieważ wsparcie środkami publicznymi tych podmiotów uległo znacznemu obniżeniu, oznacza to, że ich działalność w coraz większym stopniu opiera się na mechanizmach rynkowych.

Wydatki budżetowe w części 32 – Rolnictwo, uwzględniają także środki przeznaczone na funkcjonowanie podmiotów o statusie jednostek budżetowych, których działalność statutowa jest powiązana z kreowaniem postępu biologicznego. Do podmiotów tych można zaliczyć: Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych (COBORU), Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt⁴⁵. Wydatki na działalność tych podmiotów prezentuje wykres 7.9.

Łączne wydatkowanie środków na postęp biologiczny prezentuje wykres 7.10. Wynika z niego, że wydatki na postęp biologiczny ulegają systematycznemu zmniejszeniu przy jednoczesnej zmianie ich struktury. Początkowo dominowały dopłaty

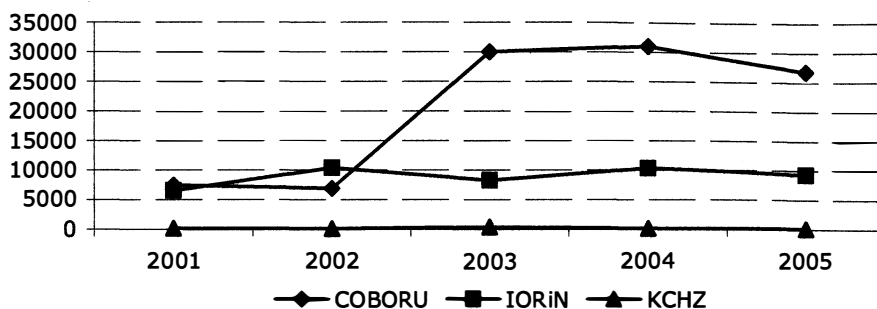
⁴⁴ Szczegółowe informacje dotyczące sposobów ustalania i wysokości stawek dotacji znajdują się w Rozporządzeniu MRiRW z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa (Dz. U. Nr 72, poz. 655 z późn. zm.).

⁴⁵ COBORU realizuje zadania statutowe określone w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie (Dz. U. Nr 137, poz. 1299 z późn. zm.) i w przepisach ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz. U. Nr 137, poz. 1300). Sprowadzają się one przede wszystkim do wszelkich działań w zakresie prowadzenia krajowego rejestru odmian roślin uprawnych oraz ich badania i oceny. IORiN funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.), a jego zadania w najbardziej ogólnym ujęciu dotyczą: nadzoru nad zdrowiem roślin, nadzoru nad obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzoru nad wytwarzaniem, oceną i obrotem materiałem siewnym. Natomiast KCHZ swą działalność opiera na podstawie ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 207 z 2002 r., poz. 1762, tekst jednolity), a do jego podstawowych zadań należy: prowadzenie oceny wartości użytkowej lub hodowlanej zwierząt, prowadzenie kontroli w zakresie hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich tych gatunków, których prowadzenie oceny nie jest zadaniem KC, a ponadto ustalanie założeń krajowych programów hodowlanych.

do jednostek realizujących zadania w obszarze postępu, obecnie zwiększył się udział wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie jednostek budżetowych.

Wykres 7.9.

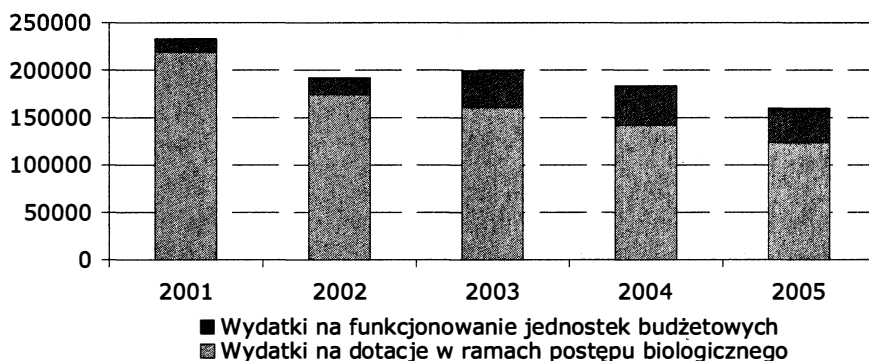
Wydatki na funkcjonowanie jednostek budżetowych w sferze postępu biologicznego w latach 2001-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001-2005.

Wykres 7.10.

Wydatki na postęp biologiczny uwzględniające dotacje i finansowanie jednostek budżetowych działających w tym zakresie w latach 2001-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych na lata 2001-2005.

W podsumowaniu seminarium naukowego nt. *Perspektywy krajowej hodowli roślin i zwierząt z uwzględnieniem roli spółek hodowlanych AWRSP*, które odbyło się w SGGW w lipcu 2002 r., stwierdzono, że: „poziom upowszechnienia postępu biologicznego w polskiej praktyce rolniczej jest znacznie niższy niż w krajach zachodnioeuropejskich”. Zasadniczą tego przyczyną jest trudna sytuacja dochodowa rolnictwa i towarzyszące jej małe zainteresowanie producentów rolnych nabywaniem nośników postępu biologicznego. Bezpośrednią konsekwencją powyższego zjawiska jest niewielka

efektywność ekonomiczna spółki hodowlanej, co z kolei ogranicza jej szanse utrzymania się na rynku oraz szanse na prywatyzację. Dlatego też postulatem większości instytucji jest utrzymanie publicznego wsparcia finansowego, co wydaje się oczywiście zrozumiałe.

Niemniej ogólna ocena zmian, a konkretnie zmniejszenia zaangażowania środków publicznych w finansowanie postępu biologicznego, nie może być jednoznacznie krytyczna. Większości wydatków budżetowych towarzyszyć powinna racjonalność i efektywność ekonomiczna. Sytuacja podmiotów, których produkty i usługi trafiają w potrzeby rynku, na ogół jest dobra i podmioty takie nie oczekują wsparcia. Z referatu wygłoszonego na II Kongresie Rolnictwa Polskiego w Poznaniu w dniu 4 czerwca 2004 r. i przygotowanego przez E. Arseniuk, J. Buga i T. Oleksiak wynika, że podmioty funkcjonujące w oparciu o dotacje z funduszu postępu biologicznego, dostosowując się do zmniejszonego finansowania, nie zmniejszają liczby odmian roślin rolniczych wprowadzanych do Rejestru Odmian, a w niektórych gatunkach rejestrowano więcej odmian niż w latach wcześniejszych⁴⁶. Oznacza to niewątpliwie poprawę racjonalności wykorzystania środków publicznych.

W większości krajów wysokorozwiniętych koszty hodowli nowych roślin uprawnych są finansowane przede wszystkim ze środków publicznych, przybierających różne formy, mających na ogół charakter długoterminowych inwestycji. W Unii Europejskiej koszty praktycznej hodowli są wliczone w cenę materiału siewnego, w wyniku czego ceny materiału siewnego są około 3-4 razy wyższe niż ziarna przeznaczonego na inne cele. Ponieważ prawie 70% ziarna w ogólnych zasiewach stanowi materiał kwalifikowany, rolnicy unijni finansują koszty hodowli. W Polsce wskaźnik ten wynosi zaledwie 12%, co oznacza, że perspektywy przejścia ciężaru finansowania hodowli przez rolników są ograniczone.

Członkostwo w Unii Europejskiej nakłada na Polskę obowiązek, rozłożonego na kilka lat, wygaszania dotacji do postępu biologicznego w produkcji roślinnej, przy jednoczesnym ich utrzymaniu w produkcji zwierzęcej oraz obowiązek wspierania badań naukowych i wdrażania ich wyników w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym. Dla podmiotów działających w sferze postępu biologicznego w produkcji roślinnej będzie to zatem okres decydujący o ich losie. Przewiduje się, że nawet pomimo zwiększenia środków finansowych, których dzięki wsparciu ze strony unii będzie na wsi więcej, popyt na produkty postępu biologicznego wzrośnie nieznacznie. Obecnie popyt ten jest stabilny i pochodzi niemalże wyłącznie ze strony dużych obszarowo i silnych ekonomicznie gospodarstw. W mniejszych gospodarstwach uprawy polowe opierają się głównie na materiale pochodzącym z reprodukcji. Nie bez znaczenia dla dalszej działalności analizowanych podmiotów jest również rosnąca konkurencja ze strony firm zagranicznych. Całokształt powyższych problemów sprawia, że rozwój polskiej hodowli, jak słusznie podkreślają w cytowanym referacie E. Arseniuk, J. Buga i T. Oleksiak: „wymaga wdrożenia

⁴⁶ Autorzy podkreślają, że dobrym miernikiem skuteczności hodowli jest rejestracja odmian rolniczych, ponieważ warunkiem wpisania do Rejestru (urzędowego wykazu odmian) prowadzonego przez COBORU jest nie tylko sprawdzenie, że odmiana jest odrębna, wyrównana i trwała (OWT), lecz również stwierdzenie, że ma zadowalającą wartość gospodarczą.

powiązanego z nauką, efektywnego modelu przedsiębiorstwa hodowlano-nasiennego, który będzie w stanie zapewnić:

- dostęp praktycznej hodowli roślin do nowych źródeł genetycznych materiału roślinnego, coraz nowszych, precyzyjniejszych, ale równocześnie coraz droższych metod i technik hodowlanych oferowanych przez naukę;
- systematyczny wzrost kwalifikacji specjalistów (z zakresu hodowli i nasienictwa, ekonomiki i marketingu), dzięki prowadzeniu regularnych szkoleń;
- adekwatny do osiąganych przez firmę efektów hodowlanych i ekonomicznych, poziom wynagrodzeń pracowników (twórców);
- wysoką skuteczność prac hodowlanych i wprowadzania na rynek hodowlano-nasienne posiadanych odmian oraz osiągania z tego tytułu należnych opłat licencyjnych i hodowlanych”.

Wydaje się, że do powyższej wizji można dodać jeszcze jeden element, a mianowicie ściślejszą współpracę z doradztwem rolniczym, które odgrywa kluczową rolę w upowszechnianiu szeroko pojętego postępu w rolnictwie.

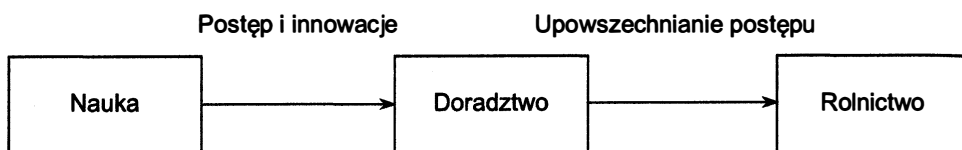
7.4. Finansowanie doradztwa rolniczego

Doradztwo rolnicze należy do najistotniejszych kanałów przenikania wszelkiego postępu i innowacyjności. Z kolei proces innowacyjny jest niewątpliwie najważniejszym mechanizmem wzrostu produkcji i organizacji rolnictwa. Powszechnie wiadomo, że podstawowym czynnikiem stymulującym zdolność wchłaniania innowacji są umiejętności i kwalifikacje rolników oraz ich motywacje do racjonalnego działania⁴⁷. Niekiedy jednak rolnicy nie są w stanie samodzielnie podjąć decyzji co do wprowadzenia określonej innowacji we własnym gospodarstwie. Wsparcie rolników w tych decyzjach, pokazanie wad i zalet określonego rozwiązania, wskazanie innych wariantów, oszacowanie ich potencjalnej efektywności i wpływu na kształtowanie sytuacji dochodowej, to podstawowe zadania doradztwa rolniczego. Realizowane są one najczęściej w oparciu o działalność edukacyjną oraz dostarczanie informacji o wynikach badań naukowych w zakresie postępu biologicznego, innowacjach technicznych, usprawnieniach organizacyjnych, rynku i o sytuacji ekonomicznej w otoczeniu rolnictwa.

⁴⁷ Por. A. Woś, *Rozwój i postęp w rolnictwie polskim*, PWRiL, Warszawa 1987, s. 161.

Schemat 7.1.

Doradztwo rolnicze jako kanał przepływu postępu i innowacji



Źródło: opracowanie własne.

Zadania doradztwa rolniczego wyrażają się w następujących funkcjach⁴⁸:

- *doradczej* – polega ona na udzielaniu pomocy i wsparcia indywidualnym producentom rolnym, grupom producentów rolnych oraz rodzinom rolniczym w obszarze prowadzenia rolniczej działalności gospodarczej oraz w sferze pozostałych problemów występujących wśród ludności rolniczej;
- *wdrożeniowej* – inaczej określanej jako upowszechnieniowa; funkcja ta wiąże się przede wszystkim z udostępnianiem i popularyzowaniem informacji o nowościach i innowacjach z zakresu produkcji rolniczej; ponadto funkcja ta polega na wprowadzaniu nowych technologii poprzez promowanie i zachęcanie do stosowania nowych rozwiązań technicznych, technologicznych, organizacyjnych i ekonomicznych;
- *oświatowej* – również określanej jako edukacyjna, funkcja ta jest realizowana przede wszystkim poprzez działania w zakresie podnoszenia i uzupełniania wiedzy i kwalifikacji zawodowych rolników; służą temu różnorodne formy, takie jak: kursy, seminaria, wykłady, szkolenia, wyjazdy studyjne, pokazy oraz programy doradcze w formie doradztwa indywidualnego i grupowego;
- *informacyjnej* – funkcja ta jest związana z gromadzeniem, przetwarzaniem i upowszechnianiem informacji o rynkach rolnych, sytuacji ekonomicznej rolnictwa i jego otoczenia, możliwościach uzyskiwania pomocy z różnorodnych programów publicznych, a ponadto łączy się z publikowaniem wydawnictw dotyczących rolnictwa i wsi.

Znaczenie doradztwa w upowszechnianiu postępu rolniczego dostrzeżono prawie 200 lat temu. Początkowo miało formę elitarną, z czasem jednak zaczęło się upowszechniać, a po przejściu przez państwo roli koordynatora, stało się ważnym instrumentem polityki rolnej, uwzględniającym interesy całego społeczeństwa wiejskiego⁴⁹. Wyrazem tego jest utrzymywanie państwowych służb doradczych. Z badań FAO wynika, że około 87% ogółu organizacji doradczych na świecie było podporządkowanych instytucjom państwowym, w tym 82,9% – ministerstwu rolnictwa lub innym organizacjom rządowym, 6,2% – organizacjom pozarządowym

⁴⁸ Por. A. Wiatrak, *Ośrodki doradztwa rolniczego*, [w:] A. Woś (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998, s. 532-533.

⁴⁹ Por. A. Woś, *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996, s. 74.

(izbom rolniczym, stowarzyszeniom rolniczym, spółdzielczości rolniczej). Organizacje prywatne stanowiły zaledwie 4,8% ogółu organizacji doradczych⁵⁰. Niezależnie jednak od tego nawet w państwach, w których doradztwo rolnicze ma charakter wyłącznie państwowy a usługi realizowane są bez żadnej odpłatności, następuje powolne odchodzenie od takiego modelu poprzez zwiększenie zakresu finansowania z innych źródeł, w tym także ze składek członkowskich organizacji rolniczych oraz z opłat za konkretne usługi doradcze. Sytuacja taka wpływa na tworzenie różnych modeli funkcjonowania doradztwa⁵¹. Tak więc, wśród współcześnie występujących systemów doradczych, wyróżnia się: usługi państwowe finansowane z budżetu, usługi państwowe finansowane częściowo z budżetu oraz przez rolników, doradztwo finansowane w większości przez rolników (jest ono zazwyczaj tworzone przez organizacje rolnicze i prywatne firmy), doradztwo formalnie prowadzone przez związki i organizacje samorządowe rolników, gdzie udział dofinansowania państwa jest niewielki, firmy konsultingowe pobierające opłaty od rolników-klientów, a ponadto systemy składające się z różnego udziału wymienionych typów doradztwa⁵².

W okresie wchodzenia rolnictwa poszczególnych krajów w fazę modernizacji, zadania służb doradczych koncentrowały się na rozwiązywaniu podstawowych problemów, które można określić jako: dążenie do zwiększenia produkcji rolnej, przechodzenie przez fazę technizacji rolnictwa, relatywne obniżanie kosztów produkcji żywności, zastępowanie siły roboczej przez kapitał (substytucja czynników produkcji) oraz aktywne oddziaływanie na przemiany struktury agrarnej, struktury produkcji, struktury społeczno-zawodowej ludności itp. Kiedy większość z wymienionych problemów została rozwiązana, pojawiły się inne, takie jak: człowiek i jego pozycja społeczna, aspiracje, warunki życia, czy też środowisko naturalne⁵³. Zatem wraz z osiągnięciem określonego poziomu rozwoju ekonomicznego, pojawiają się nowe potrzeby ze sfery społecznej i środowiskowej. Ich zaspokajanie, transformuje zadania doradztwa z techniczno-ekonomicznych w zadania o charakterze socjalnym i ekologicznym⁵⁴. Doradztwo socjalno-bytowe przejmując wiele niekonwencjonalnych funkcji, umożliwia przekształcanie gospodarstw, podejmowanie pracy poza rolnictwem oraz w istotnym stopniu wpływa na zmiany świadomości ludności wiejskiej. Tak więc, o ile doradztwo techniczno-ekonomiczne oddziałuje na modernizację gospodarstw i rolnictwa poprzez wprowadzanie do nich postępu technicz-

⁵⁰ Większość z nich funkcjonuje w krajach rozwijających się i wspiera organizowanie eksportu produktów rolnych. Por. Z. Brodziński, E. K. Chyłek, *Doradztwo w agrobiznesie*, Wydawnictwo ART, Olsztyn 1999, s. 39.

⁵¹ Por. A. P. Wiatrak, *Charakterystyka, ocena i kierunki doskonalenia doradztwa rolniczego w Polsce*, „Więść i Rolnictwo”, nr 4, 2003, s. 28.

⁵² Por. K. Kijanowski, *System państwowego doradztwa rolniczego w warunkach reformy administracyjnej kraju*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 7.

⁵³ Por. m.in. B. Wawrzyniak, *Doradztwo rolnicze w procesie regionalizacji i rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. I, z. 1, Rzeszów 1999, s. 528.

⁵⁴ Na problematykę doradztwa ekologicznego zwraca uwagę A. P. Wiatrak, *Doradztwo rolniczo-środowiskowe (istota, potrzeby i zakres)*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 4, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003, s. 346-350 oraz J. Toruński, *Formy doradztwa ekologicznego na obszarach wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. II, z. 6, Warszawa-Poznań-Zamość 2000, s. 178-182.

nego i biologicznego, o tyle doradztwo socjalno-bytowe odgrywa ważną rolę w procesie unowocześniania wsi.

Powyższe przeobrażenia dokonały się w doradztwie wielu krajów⁵⁵. W Belgii na przykład zróżnicowanie gospodarstw wpłynęło na wykształcenie się odmiennych typów i strategii działania służb doradczych. W wysoko rentownych farmach doradztwo ma charakter specjalizacyjny i obejmuje: proces podejmowania decyzji produkcyjnych, kierunki i celowość inwestycji rolniczych oraz zagadnienia marketingowe. W gospodarstwach średnich, nie osiągających tak dobrych wyników jak wyżej wymienione, doradztwo ma charakter podstawowy i dotyczy głównie zagadnień technicznych i ekonomicznych. Natomiast w trzecim typie, nieopłacalnych gospodarstw, doradztwo koncentruje się na kwestiach socjalnych i socjalno-bytowych gospodarstwa i rodziny. Za organizację systemu doradztwa w tym kraju odpowiadają: różne agendy ministerstwa rolnictwa, agendy pozarządowe oraz związki zawodowe rolników.

W Niemczech zasady organizacji doradztwa rolniczego są zróżnicowane, ze względu na znaczną samorządność i odmienne tradycje w poszczególnych landach. Ministerstwo Rolnictwa pełni, w stosunku do tych różnych systemów, funkcje kontrolne. Natomiast profil doradztwa ewaluuje wraz z przekształceniami, jakie dokonują się w samym rolnictwie i jego otoczeniu. Podkreślić jednak należy, że stosunkowo wcześniej działania służb doradczych zaczęły koncentrować się nie na zagadnieniach techniki i technologii, lecz na kwestiach związanych z warunkami pracy i życia rodzin wiejskich, potrzebami i aspiracjami rolników oraz wychowaniem młodego pokolenia.

Duński system doradztwa opiera się na dwóch organizacjach, tzn. na Związku Farmerów i Stowarzyszeniu Rolników Drobnotowarowych, jednak wszelkie zasady i regulacje są opracowywane przez Ministerstwo Rolnictwa. Z kolei zadania służb doradczych obejmują wszelkie aspekty funkcjonowania gospodarstw rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem upowszechniania nowoczesnych informatycznych technik prowadzenia gospodarstw.

W Anglii i Walii na początku lat 70. wyodrębniono z Ministerstwa Rolnictwa specjalną agencję (Agricultural Development and Advisory Service – ADAS), której zadania koncentrowały się na doradztwie od strony technicznej, ekonomicznej i prawnej. Pod koniec lat 80. wprowadzono odpłatność za większość usług, natomiast w 1992 r. agencję podzielono na kilka części, a sześć lat później sprywatyzowano.

Z powodu znacznego zróżnicowania systemów doradztwa rolniczego w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, nie można jednoznacznie określić skali finansowego zaangażowania państwa we wspieranie tych systemów. Niemniej podkreślić należy, że przywiązuje się do nich znaczną wagę, bowiem w większości kra-

⁵⁵ Najistotniejsze założenia systemów doradztwa rolniczego w niektórych krajach opracowano na podstawie: Z. Brodziński, E. K. Chylek, *Doradztwo w agrobiznesie*, Wydawnictwo ART, Olsztyn 1999, s. 26-36 oraz P. Kijanowski, *System państwowego doradztwa rolniczego w warunkach reformy administracyjnej kraju*, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 7-8.

jów doradztwo jest traktowane jako ważny instrument polityki oddziaływania na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

Doradztwo rolnicze w Stanach Zjednoczonych charakteryzuje się bardzo długą tradycją, powszechnością i znacznym zakresem działań. Działania te dotyczą wszelkich aspektów funkcjonowania gospodarstwa rolnego, rodziny, gospodarstwa domowego, młodzieży oraz środowiska naturalnego. Funkcje doradcze przypisane są wielu instytucjom i organizacjom, stąd też trudno jest jednoznacznie określić wielkość środków budżetowych skierowanych na ten cel (por. tabela 3.9.). Jeśli bowiem przyjąć, że doradztwo realizowane jest przez instytucję powołaną do upowszechniania badań i edukacji rolniczej, to wydatki w 2004 r. na ten cel wynosiły 0,6% ogólnego budżetu rolnego. W rzeczywistości jednak wydatki te są dużo wyższe, gdyż w Stanach Zjednoczonych sytuacja socjalno-bytowa rodzin farmerskich ma szczególne znaczenie.

Przekształcenia polskiej gospodarki, jakie dokonały się u progu lat 90., wpłynęły na znaczne rozszerzenie zadań doradztwa. Obok typowej działalności z zakresu upowszechniania agronomii i agrotechniki, pojawiła się potrzeba wspierania rolników w procesach dostosowawczych do gospodarki rynkowej, poprzez: poszerzanie wiedzy o ekonomikę produkcji, funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, pomoc w uzyskiwaniu kredytów (zwłaszcza preferencyjnych), propagowanie idei wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, a wraz z nią możliwości tworzenia i poszukiwania alternatywnych źródeł dochodów.

Również w strukturze organizacyjnej systemu doradztwa dokonały się istotne zmiany. Po 1990 r. z ośrodków postępu rolniczego (funkcjonowały od 1975 r.) wyodrębniono 49 Ośrodków Doradztwa Rolniczego (ODR) i zreorganizowano je, przydzielając im również nowe zadania. Wraz z reformą administracyjną kraju w roku 1999, poszerzono ich zakres działania, zwiększono liczbę ODR-ów do 52 (dostosowano ją do potrzeb nowego podziału administracyjnego kraju) oraz powołano Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (KCRRiOW) z siedzibą w Brwinowie. Kolejnych zmian dokonano w 2005 r. na mocy ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego⁵⁶. W dniu 1 stycznia 2005 r. KCRRiOW przekształcono w Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR) z siedzibą w Brwinowie, wraz z oddziałami w Krakowie, Poznaniu i Radomiu. Pozostałe ośrodki przekształcono w 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego. CDR obejmuje zasięgiem swojego działania cały kraj i podlega bezpośrednio MRiRW. Jednostkom doradztwa rolniczego przyznano status państwowych jednostek organizacyjnych, posiadających osobowość prawną, co umożliwiło im pozyskiwanie środków pozabudżetowych. Ponadto w marcu 2005 r. powołano Radę Społeczną Doradztwa Rolniczego jako organ opiniodawczy i doradczy.

Wprowadzone w trakcie minionego roku zmiany wpisują się w ogólne przeobrażenia doradztwa rolniczego w Unii Europejskiej. Na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, od 1 stycznia 2007 r. kraje członkowskie UE muszą utworzyć system doradztwa rolniczego, kierowany przez co najmniej jedną wyznaczoną insty-

⁵⁶ Dz. U. Nr 251, poz. 2507.

tucję lub podmiot prywatny⁵⁷. Natomiast działalność doradcza obejmować będzie ustawowe wymogi w zakresie zarządzania gospodarstwem oraz dobrą praktyką rolniczą i środowiskową.

Uwzględnienie powyższych zmian pozwala na sformułowanie wiązki celów przypisywanych doradztwu państwowemu. Są to⁵⁸:

- powszechność usług doradczych wśród rolników;
- utrzymanie dominującej pozycji na rynku usług doradczych dla rolników;
- poszerzanie pakietu usług doradczych, zapewnienie ich wielofunkcyjności i kompleksowości, zwłaszcza w zakresie dostosowania produkcji do standardów jakościowych UE;
- permanentny wzrost jakości usług;
- zapewnienie efektywności w wykorzystaniu zasobów ludzkich i rzeczowych, optymalizacja kosztów działania;
- uelastycznienie struktur organizacyjnych i oferty programowej, pod kątem dostosowania do zmian zachodzących w kraju, poszczególnych regionach i mikroregionach;
- promowanie doradztwa rolniczego jako ekonomicznie i społecznie efektywnego instrumentu wspierania procesu przemian i dostosowań w rolnictwie.

Osiągnięcie powyższych celów wymaga realizacji szeregu zadań. Za najważniejsze uznaje się zapewnienie rolnikom pomocy w uzyskiwaniu przez nich maksymalnych przychodów ze wszystkich możliwych źródeł, ponadto: udzielanie pomocy w programowaniu rozwoju gospodarstwa przy zachowaniu zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, udzielanie pomocy w związku z dążeniem rolników do uzyskania standardów jakościowych, bezpieczeństwa żywnościowego i warunków bezpiecznej pracy. W ramach oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich, zadania doradztwa koncentrują się na wspieraniu różnych form aktywności gospodarczej rolników i ich rodzin oraz na działaniach na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego i walorów przyrodniczych wsi⁵⁹.

W obliczu tak rozbudowanych i jednocześnie ważnych dla procesu restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa celów i zadań, warto zastanowić się nad możliwością ich realizacji. Najistotniejszym elementem systemu doradztwa rolniczego są doradcy. To od ich wiedzy, kompetencji, umiejętności nawiązywania kontaktu z rolnikiem, zależy nie tylko przekazanie mu informacji, lecz również skłonienie do jej odpowiedniego wykorzystania. Z analizy K. Mościckiego i Z. Brodzińskiego, dotyczącej stanu kadr doradczych wynika, że na koniec 2003 r. ośrodki doradztwa rolniczego zatrudniały 4040 specjalistów⁶⁰. Prawie 70% z nich legitymowało się wy-

⁵⁷ System ten ma dotyczyć rolników objętych nowym systemem płatności. Uczestnictwo rolników ma być dobrowolne. Pierwszeństwo będą mieli rolnicy, otrzymujący ponad 15 tys. euro płatności bezpośrednich rocznie.

⁵⁸ Por. K. Mościcki, Z. Brodziński, *Perspektywy i szanse rozwoju usług doradczych a ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005, s. 296.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem, s. 297.

kształceniem wyższym, co należy ocenić pozytywnie. Całkowicie inaczej wygląda sytuacja, gdy liczbę doradców odniesie się do liczby potencjalnych odbiorców usług. Na jednego doradcę przypada około 400 gospodarstw, podczas gdy na przykład w Danii wskaźnik ten wynosi 80, w Szkocji – 100-120, a w niektórych niemieckich landach – 20. W rzeczywistości analizowany wskaźnik z całą pewnością jest niższy, na co wskazują badania prowadzone w grupie gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną na zlecenie IERiGŻ. Wynika z nich, że udział gospodarstw korzystających z usług doradczych nie przekraczał 20% w latach 1992-2000, a przeciętnie oscylował wokół 15%⁶¹. A zatem zaledwie co piąty rolnik był zainteresowany pomocą ze strony doradców. Podkreślić przy tym należy, że z tej pomocy korzystał co piąty rolnik w grupie gospodarstw lepszych niż przeciętne⁶², w związku z czym rzeczywisty wynik może być jeszcze niższy. Z przytaczanych badań jednocześnie wynika, że doradztwem rolniczym zainteresowani są najczęściej użytkownicy gospodarstw posiadający gospodarstwa o relatywnie większym obszarze oraz legitymujący się wyższym lub średnim wykształceniem rolniczym, a tym samym bardziej skłonni do wprowadzania zmian (aczkolwiek podkreśla się, że nadal barierą w unowocześnianiu gospodarstw jest niska innowacyjność)⁶³. Przyjąć należy, że obecnie szansa korzystania ze środków pomocowych UE w istotnym stopniu wpłynęła na wzrost zainteresowania rolników pomocą doradców. Z powodu braku badań trudno na razie określić skalę zjawiska.

Kolejnym czynnikiem, wyznaczającym zdolność do realizacji celów i zadań, są środki finansowe. Dotychczasowe finansowanie doradztwa rolniczego opierało się wyłącznie na środkach publicznych przekazywanych jednostkom doradztwa przez ministerstwo rolnictwa i budżety wojewodów (wykres 7.11). Od roku 1999 w części budżetowej 32 dotyczącej Rolnictwa wyodrębniano środki przeznaczone na finansowanie KCDRRiOW, a w części 85 Budżetów Wojewodów – na ośrodki doradztwa rolniczego. Znakomita część środków finansowych znajduje się w dyspozycji wojewodów, co niewątpliwie odpowiada ogólnym założeniom decentralizacyjnym (w 2004 r. było to około 80% ogólnego budżetu doradztwa). Niemniej jednak stabilny wzrost tych środków (prawdopodobnie o poziom inflacji) niewiele ma wspólnego z prawdziwymi potrzebami ośrodków doradczych⁶⁴. W ciągu ostatnich lat

⁶¹ Por. A. M. Zegar, *Rynek usług doradczych w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1998, s. 25; oraz P. Kijanowski, *Doradztwo rolnicze (w świetle ankiety IERiGŻ z 2000 r.)*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 17.

⁶² Za takie uznawane są powszechnie gospodarstwa prowadzące rachunkowość rolną na zlecenie IERiGŻ.

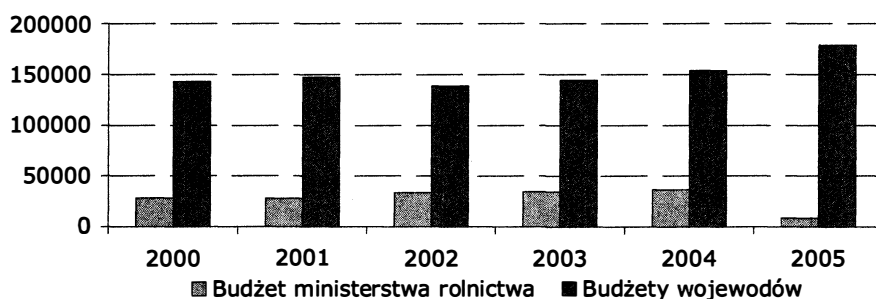
⁶³ Por. P. Kijanowski, *Doradztwo rolnicze (w świetle ankiety IERiGŻ z 2000 r.)*, IERiGŻ, Warszawa 2001, s. 18.

⁶⁴ Wskazują na to badania prowadzone przez M. Świtłyka. Wprawdzie ich czasokres badawczy przypada na lata 1996-1998, niemniej jednak z badań tych wynika, że finansowanie doradztwa rolniczego opierało się w znacznej części na zasadach uznaniowych i było niezależne od rzeczywistych efektów. Por. M. Świtłyk, *Efektywność wydatkowania środków publicznych na doradztwo rolnicze w Polsce w latach 1996-1998*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 6, Warszawa-Poznań-Białystok 2001, s. 126. Odmiennego zdania jest Z. Brodziński, który na podstawie badań prowadzonych wśród pracowników ODR-ów twierdzi, że: „poziom dofinansowywania usług doradczych z budżetu państwa jest, wobec zgłaszanych w środowiskach lokalnych potrzeb, daleko niesatysfakcjonujący”. Por. Z. Brodziński, *Doradztwo wobec problemów rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 6, Warszawa-Bydgoszcz 2002, s. 24.

wydatki na doradztwo rolnicze stanowiły około 3% ogólnego budżetu rolnego. Na uwagę zasługuje rok 2005, w którym po pierwsze przesunięto wyasygnowane środki na Centrum Doradztwa Rolniczego do części budżetowej Rozwój Wsi, a po drugie kwota ogólnego wsparcia z budżetu centralnego uległa znacznemu zmniejszeniu (z 36,5 mln zł w 2004 r. do 8,6 mln zł w 2005 r.). Jednocześnie o 16% zwiększyło się dofinansowanie doradztwa z budżetów wojewodów. W skali globalnej nastąpiło zmniejszenie udziału wydatków na doradztwo do 2,3% ogólnego budżetu rolnego (bez KRUS i środków pomocowych UE).

Wykres 7.11.

Wydatki budżetowe na doradztwo rolnicze w latach 2000-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych za lata 2000-2005.

Zmniejszenie zakresu finansowania doradztwa rolniczego z budżetu państwa w 2005 r. zostało spowodowane możliwością uzyskania dodatkowego wsparcia ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, które zostało ustanowione jako działanie nr 1.4. „Wsparcie doradztwa rolniczego” w SPO Rolnictwo. Budżet tego działania na lata 2004-2006 opiewa na kwotę 53,75 mln euro, przy czym wsparcie finansowe UE wynosi 43 mln euro (80%). Wprawdzie wydatki na to działanie stanowią 3% ogólnego budżetu SPO Rolnictwo, niemniej jednak są ważnym instrumentem zasilającym świadczenie usług doradczych na rzecz rolników. Tym bardziej, że mają charakter skoncentrowany i dotyczą tylko tych projektów, które związane są ze świadczeniem usług na rzecz rolników zainteresowanych uzyskaniem pomocy w ramach WPR, instrumentów towarzyszących WPR oraz polityki strukturalnej. Oznacza to, że doradztwo w tym przypadku dotyczyć będzie zasad i trybu ubiegania się o środki finansowe w ramach płatności bezpośrednich, wybranych działań PROW (wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, uzyskiwanie rent strukturalnych, wspieranie gospodarstw niskotowarowych, wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych, dostosowanie gospodarstw do standardów Unii Europejskiej, wspieranie grup producentów rolnych) oraz wybranych działań SPO Rolnictwo (inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwianie startu młodym rolnikom oraz różnicowanie działalności

rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów)⁶⁵. Ponadto wsparcie przewidziane zostało dla takich usług, jak:

- pomoc w przygotowaniu wniosków o płatności bezpośrednio, wniosków o dofinansowanie realizacji projektów, wniosków o płatność, planów projektów oraz planów rozwoju gospodarstwa rolnego;
- pomoc doradcą niezbędną w trakcie realizacji projektu;
- organizację spotkań dla rolników w ramach doradztwa grupowego;
- przygotowywanie ulotek doradczych.

O pomoc finansową mogą ubiegać się instytucje lub podmioty (publiczne i prywatne) prowadzące działalność z zakresu doradztwa rolniczego lub leśnego, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w tym samym zakresie, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, których umownym, statutowym lub regulaminowym celem jest prowadzenie działalności z zakresu doradztwa rolniczego lub leśnego.

Reasumując należy podkreślić, że doradztwo odgrywa niezwykle ważną rolę w stymulowaniu przekształceń strukturalnych rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich. Powszechnie uznawane jest jako najtańszy sposób upowszechniania postępu. Ponadto w obecnych warunkach powinno być postrzegane jako instrument wspomagający efektywne wykorzystanie funduszy unijnych, skierowanych do rolnictwa⁶⁶. Uznać zatem można, że jest to ważny instrument polityki rolnej. W związku z tym wydatki publiczne na doradztwo rolnicze należy ocenić jako niezbędne. Chociaż relatywnie ich skala nie jest duża, jednak za właściwy można uznać także kierunek zmian, jakie zachodzą w organizacji systemu doradztwa oraz jego finansowaniu. Przede wszystkim ważny jest udział własny rolników, polegający na ponoszeniu kosztów za niektóre usługi doradcze oraz możliwość pozyskiwania przez ośrodki doradztwa rolniczego środków z zewnątrz.

7.5. Dopłaty bezpośrednie

Jak zaznaczono w rozdziale trzecim, dopłaty bezpośrednie (*direct payments*) stanowią obecnie główny mechanizm wspierania dochodów rolniczych w Unii Europejskiej. Po raz pierwszy zostały wprowadzone w 1992 r. w ramach reformy wspólnej polityki rolnej Raya Mac Sharry'ego. Natomiast Agenda 2000 zwiększyła ich rolę. Zasadniczym celem dopłat bezpośrednich było rekompensowanie rolnikom spadku ich dochodów, spowodowanego znaczną obniżką cen. Oznaczało to zasadniczą zmianę sposobu wspierania dochodów rolniczych, bowiem zaczęto odchodzić od pośredniego wsparcia realizowanego za pomocą polityki cen rolnych na rzecz

⁶⁵ Por. Załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupelnienia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, 2004-2006” (Dz. U. Nr 207, poz. 2117 z późn. zm.).

⁶⁶ Świadczy o tym dotychczasowy stopień wykorzystania środków pomocowych zarówno przedakcesyjnych, jak i tych wynikających ze wspólnej polityki rolnej.

bezpośrednich form pomocy finansowej dla rolników. Świadczy o tym chociażby fakt, że w 1991 r. udział wydatków rolnych na subsydiowanie eksportu i interwencje wewnętrzną stanowił prawie 90% wydatków całkowitych na WPR, natomiast obecnie około 70% tych wydatków stanowią dopłaty bezpośrednie⁶⁷.

W pierwszym okresie funkcjonowania dopłat bezpośrednich, możliwość ich uzyskania uzależniono od zmniejszenia powierzchni upraw (wymóg odłogowania części gruntów) lub też obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej (limit obsady zwierząt, premia ekstensyfikacyjna). Zakres przedmiotowy dopłat bezpośrednich jest ograniczony, w związku z czym nie stosuje się ich we wszystkich sektorach wspólnotowego rolnictwa. Obecnie dotyczą one: upraw polowych (zbóż, roślin oleistych i wysokobiałkowych, lnu i konopi na włókno, ziemniaków do produkcji skrobi ziemniaczanej), bydła, owiec, mleka, chmielu, tytoniu i suszy paszowych. Ogółem jest prawie 30 rodzajów płatności.

W 2001 r. wprowadzono możliwość dobrowolnego stosowania przez kraje członkowskie w latach 2002-2005, uproszczonego systemu płatności bezpośrednich (obszarowych i na sztukę zwierząt) dla małych gospodarstw. Jego istota polega na tym, że rolnicy otrzymujący w ostatnim roku przed wprowadzeniem tego systemu lub też średnio w okresie trzech ostatnich lat, do 1250 euro płatności bezpośrednich na gospodarstwo rocznie, uzyskali płatność ryczałtową, odpowiadającą wysokości historycznej, bez konieczności dostosowywania bieżącej produkcji do poziomu otrzymanych płatności⁶⁸. Wprowadzenie płatności ryczałtowych ocenia się jako ważny krok w kierunku większego uniezależnienia decyzji producentów rolnych od otrzymywanych płatności (*decoupling*), a przez to zwiększenia efektywności gospodarowania.

W ramach Agendy 2000 kraje członkowskie otrzymały możliwość obniżania do 20% kwoty płatności należnych gospodarstwom dużym, w trzech sytuacjach:

- gdy zatrudnienie w gospodarstwie wyrażone w standardowych jednostkach siły roboczej jest niższe od minimum ustalonego przez kraj członkowski;
- gdy standardowy dochód brutto w gospodarstwie przekracza poziom ustalony przez kraj członkowski;
- gdy kwota płatności przekracza poziom ustalony przez kraj członkowski.

Zgodnie z tak określoną zasadą, nazwaną zasadą modulacji, „zaoszczędzone” w ten sposób środki można przeznaczyć na rzecz zwiększenia zakresu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filaru wspólnej polityki rolnej⁶⁹. Zasada modulacji znalazła wielu zwolenników, których zdaniem nastąpi zmniejszenie nie-

⁶⁷ Por. W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reform rolnych wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski, UKIE*, Warszawa 2002, s. 21.

⁶⁸ Por. *Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004, s. 5.

⁶⁹ Do 2001 r. tylko trzy kraje skorzystały z tej zasady, czyli Francja, Wielka Brytania i Portugalia. Por. W. Guba, *Potencjalne preferencje Polski co do kierunku reform WPR*, SAEPR FAPA, Warszawa 2001. W 2002 r. do tej grupy dołączyły także Niemcy. Na tle wymienionych krajów wyróżnia się Wielka Brytania, w której redukcja dopłat ma charakter liniowy i objęła wszystkie gospodarstwa. Ponadto co roku zwiększa się stopa redukcji o 0,5% (w 2005 r. wyniosła 4,5%). Por. *England Rural Development Programme*, Section 7, Table 1.

sprawiedliwości w podziale środków pochodzących z dopłat bezpośrednich pomiędzy gospodarstwa znajdujące się w poszczególnych kategoriach wartości. Wprowadzenie tej zasady pozwoli również na uzyskanie silniejszego oddzielenia wysokości dopłat od poziomu produkcji (co ma istotne znaczenie z punktu widzenia negocjacji w ramach WTO), oraz wzrost efektywności publicznych transferów⁷⁰.

Zasadnicze zmiany w systemie dopłat bezpośrednich zostały podjęte w 2003 r. w trakcie szczytu luksemburskiego⁷¹. Ich wprowadzenie w życie ustalono na 1 stycznia 2005 r., aczkolwiek państwa członkowskie, w obawie przed zakłóceniami rynkowymi do 2007 r., mogą częściowo tylko wdrażać niektóre rozwiązania, utrzymując płatności na dotychczasowych zasadach. Od 1 stycznia 2007 r. zmiany przewidziane w systemie płatności bezpośrednich, zostaną wprowadzone w pełnym zakresie we wszystkich państwach.

Na mocy nowych rozwiązań płatności bezpośrednie zostały zastąpione Jednolitą Płatnością na Gospodarstwo (JPG) lub Jednolitą Płatnością Regionalną (JPR). Płatności te są niezależne od wielkości i rodzaju prowadzonej produkcji. Uzależniono je jedynie (wraz z płatnościami dla określonych kierunków produkcji) od obowiązku spełnienia określonych standardów przez gospodarstwo w ramach zasady współzależności (*crosscompliance*).

Wprowadzenie jednolitej płatności pozwoli na zastąpienie większości płatności, funkcjonujących w ramach organizacji różnych rynków rolnych UE, w związku z czym płatności te w przeważającej liczbie przypadków nie będą uwarunkowane koniecznością prowadzenia określonego rodzaju produkcji roślinnej lub zwierzęcej. W związku z tym na gruntach uprawnionych do płatności można będzie prowadzić dowolną działalność rolniczą, z wyłączeniem upraw wieloletnich, produkcji owoców i warzyw oraz ziemniaków innych niż skrobiowe. Kwota jednolitej płatności na gospodarstwo będzie równa średniej kwocie płatności bezpośrednich otrzymywanych przez gospodarstwo w okresie referencyjnym 2000-2002.

W sytuacjach szczególnych, na przykład w trosce o utrzymanie produkcji w niektórych regionach, bądź też w trosce o ochronę środowiska lub poprawę jakości produkcji, państwa członkowskie mają możliwość stosowania tzw. płatności specyficznych oraz płatności dodatkowych.

Alternatywnym systemem do Jednolitej Płatności na Gospodarstwo jest system Jednolitej Płatności Regionalnej. System ten opiera się na podziale regionalnych kopert finansowych (całości lub jej części) pomiędzy wszystkich rolników z regionu, łącznie z tymi, którzy nie otrzymywali płatności w okresie referencyjnym. JPR, podobnie jak JPG, będą przysługiwać do gruntów ornych i trwałych użytków zielonych. Z systemu będą wyłączone natomiast uprawy wieloletnie, lasy i grunty użytkowane nierolniczo. Na gruntach uprawnionych do płatności rolnicy będą mogli prowadzić

⁷⁰ Por. B. M. Wieliczko, *Modulacja Dopłat bezpośrednich w Unii Europejskiej – instrument przyszłości*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4-5, 2002, s. 65.

⁷¹ Ich normatywne odzwierciedlenie znalazło wyraz w Rozporządzeniu Rady (WE) z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady wspierania bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej oraz ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników. Dz. U. UE 2003, L 270/1.

produkcję owoców i warzyw, z wyłączeniem upraw wieloletnich, takich jak: sady, maliny i porzeczki, szkółki, a ponadto produkcję ziemniaków nieskrobiowych.

Wspólnym elementem obu systemów jest obowiązek odłogowania części gruntów. Rozszerzono także zasadę modulacji. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami wszystkie kwoty płatności bezpośrednich, należne rolnikowi w danym roku kalendarzowym, zostaną pomniejszone o 3% w 2005 r., o 4% w 2006 r. i o 5% rocznie w latach 2007-2012. Wyjątek stanowią gospodarstwa, których roczne płatności nie przekraczają 5 tys. euro oraz wszyscy producenci rolni z nowych krajów członkowskich, do momentu, w którym osiągną poziom płatności UE-15. Podobnie jak we wcześniejszych regulacjach, oszczędności wynikające z zastosowania zasady modulacji skierowane zostaną na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich⁷².

Kolejnym wspólnym rozwiązaniem dla obu systemów jest rozbudowana zasada współzależności. W jej ramach rolnik, otrzymujący płatności bezpośrednie, będzie musiał spełniać określone wymagania w zakresie: standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi i zwierząt, identyfikacji i rejestracji zwierząt, notyfikacji o chorobach zwierzęcych oraz wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt. Ponadto obowiązki rolnika będą dotyczyły konieczności utrzymania ziemi w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z wymogami ochrony środowiska w oparciu o minimalne wymagania ustalone przez państwa członkowskie⁷³. Realizacja tej zasady będzie poddawana kontroli w losowo wybranych gospodarstwach. W przypadku stwierdzenia nie respektowania przez rolnika zasady współzależności, przewidziane zostały różnorodne kary w zależności od charakteru wykroczenia i jego skutków. Na ogół będą polegać one na obniżeniu należnych płatności włącznie z wykluczeniem rolnika z systemu płatności⁷⁴.

Nowe kraje członkowskie UE otrzymały możliwość wyboru systemu płatności bezpośrednich pomiędzy systemem standardowym, funkcjonującym w krajach UE-15, a systemem uproszczonym. Istota systemu uproszczonego sprowadza się do stosowania płatności do hektara użytku rolnego, bez względu na rodzaj produkcji rolniczej. System ten, określony mianem Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO), dzięki łatwiejszemu dostępowi do płatności jest korzystniejszy dla nowych krajów, zwiększa bowiem ich zdolność absorpcyjną środków pomocowych. Ponadto jest mniej restrykcyjny w odniesieniu do zakresu wspieranych produktów, ponieważ umożliwia wspieranie produkcji owoców i warzyw, upraw wieloletnich i ziemniaków nieskrobiowych, zwiększając obszar decyzyjny. Jego zaletą jest również brak wymogu odłogowania gruntów oraz stosowanie dwóch rodzajów płatności, czyli podstawowej na wszystkie uprawnione UR oraz płatności uzupełniającej na uprawy

⁷² Por. *Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004, s. 7-8.

⁷³ Wymagań tych nie należy utożsamiać z zasadami dobrej praktyki rolniczej.

⁷⁴ Przykładowo kara za zaniedbanie skutkuje redukcją płatności o maksymalnie 5%, a w przypadku powtarzającego się zaniedbania – o 15%, natomiast celowe nieprzestrzeganie wymogów zasady może skończyć się co najmniej 20% redukcją płatności. Środki uzyskane z kar będą zasilać w 75% Sekcję Gwarancji EFOiGR, a w 25% - kraj członkowski. Por. *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004, s. 9-11.

wspierane w systemie standardowym płatności bezpośrednich. Nie bez znaczenia pozostaje również zwolnienie z zasady modulacji i współzależności⁷⁵.

Podczas negocjacji dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej podjęto decyzję, że polscy rolnicy będą objęci uproszczonym systemem płatności bezpośrednich. System ten polega na wsparciu finansowym dla gospodarstw rolnych, przyznawanym proporcjonalnie do powierzchni uprawy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej. System będzie mógł funkcjonować przez trzy pierwsze lata członkostwa, z możliwością przedłużenia o kolejne dwa lata (maksymalnie 5 lat). Zgodnie z ustawą 18 z grudnia 2003 r.⁷⁶ system płatności obszarowych składa się z dwóch elementów, tzn. Jednolitej Płatności Obszarowej oraz Uzupełniających Płatności Obszarowych. Jednolita Płatność Obszarowa przysługuje do powierzchni gruntów rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, natomiast płatności uzupełniające są stosowane w formie płatności do powierzchni określonych roślin uprawnych. W 2004 r. obejmowały one tzw. I sektor – inne rośliny, których wykaz jest corocznie określany przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia⁷⁷, oraz II sektor obejmujący chmiel. Zgodnie z ustawą 11 z marca 2004 r.⁷⁸ płatności z tytułu upraw tytoniu i ziemniaków przeznaczonych na skrobię realizowane są przez Agencję Rynku Rolnego.

Jednolita Płatność Obszarowa zgodnie z Traktatem Akcesyjnym nie może przekroczyć w roku 2004 – 25%, w roku 2005 – 30%, w roku 2006 – 35% poziomu dopłat unijnych. Płatności uzupełniające mogą podwyższyć Jednolitą Płatność Obszarową, przy czym maksymalny poziom uzupełnienia płatności bezpośrednich nie może przekroczyć odpowiednio w roku 2004 – 55%, w roku 2005 – 60%, a w roku 2006 – 65% poziomu dopłat unijnych. Jednolita Płatność Obszarowa jest w całości finansowana z budżetu UE. Wysokość koperty finansowej przeznaczonej dla Polski w 2004 r. na tę płatność wynosiła 659,95 mln euro. Natomiast płatności uzupełniające w sektorze I będą finansowane z części środków pochodzących z Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz ze środków budżetu krajowego. W II sektorze płatności uzupełniające będą w całości finansowane ze środków budżetu krajowego. Koperta finansowa dla uzupełniających płatności w 2004 r. wyniosła dla sektora I – 804,509 mln euro, a dla sektora II – 0,483 mln euro⁷⁹.

Wysokość płatności bezpośrednich, w danym roku kalendarzowym, ustala się jako iloczyn deklarowanej przez producenta rolnego i pozytywnie zweryfikowanej przez ARiMR powierzchni gruntów rolnych oraz stawek płatności na 1 ha gruntu rolnego.

⁷⁵ Por. *Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004, s. 9-10.

⁷⁶ Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40).

⁷⁷ W 2004 r. sektor ten obejmował: zboża, rośliny oleiste, rośliny wysokobiałkowe, rośliny strączkowe, orzechy, len włóknisty i oleisty, konopie włókniste, rośliny przeznaczone na materiał siewny (wybrane gatunki) oraz rośliny przeznaczone na pasze (wybrane gatunki).

⁷⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. Nr 42, poz. 386).

⁷⁹ Por. *ARiMR – dokonania i zamierzenia*, ARiMR, Warszawa 2004, s. 96-97.

Zgodnie z zapisami Traktatu o Akcesji do Jednolitej Płatności Obszarowej kwalifikują się użytki rolne, które według stanu z 30 czerwca 2003 roku, utrzymywane były w dobrej kulturze rolnej, bez względu na to, czy prowadzona była na nich uprawa czy nie. Do powierzchni tej zaliczono (zgodnie z europejską klasyfikacją statystyczną EUROSTAT) grunty orne, trwałe użytki zielone, plantacje wieloletnie oraz ogrody przydomowe. Powierzchnia referencyjna Polski, uprawniająca do płatności bezpośrednich, wynosi 14 842 836 ha. Płatności uzupełniające dają możliwość podwyższenia dochodów rolników w gospodarstwach, którym przysługuje Jednolita Płatność Obszarowa i w których uprawiane są rośliny, których produkcja wspierana jest w UE. Powierzchnia bazowa użytków rolnych, dla uzupełniających płatności obszarowych, dla sektora I wynosi 13 010 000 ha. Natomiast powierzchnia bazowa dla sektora II wynosi 2 198 ha.

Płatności bezpośrednie przysługują posiadaczom gospodarstw rolnych, a także osobom, które władają gruntami rolnymi z innych tytułów, np.: z tytułu dzierżawy, użytkowania i użyczenia. Osobą uprawnioną do uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych jest beneficjent, który:

- uzyskał wpis do ewidencji producentów (posiada numer identyfikacyjny nadany przez ARiMR);
- posiada gospodarstwo rolne, w skład którego wchodzi działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha;
- utrzymuje gospodarstwo rolne w dobrej kulturze rolnej;
- złożył wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych w wyznaczonym terminie.

Minimalna powierzchnia gospodarstwa rolnego, uprawniająca do uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, to 1 ha, przy czym powierzchnia ta musi składać się z działek rolnych kwalifikujących się do płatności o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha.

Jak zaznaczono wcześniej, rola płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej systematycznie wzrasta. W 2000 r. wydatki na płatności bezpośrednie finansowane z Sekcji Gwarancji EFOiGR wynosiły 25,5 mld euro, stanowiąc 62% ogółu wydatków tej Sekcji, natomiast w 2003 r. wyniosły już 29,7 mld euro, czyli stanowiły 67%. Podział płatności pomiędzy kraje członkowskie był zróżnicowany i zależał przede wszystkim od powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo oraz produkcji zwierzęcej. Na uwagę zasługuje również nierównomierne rozłożenie płatności bezpośrednich, o czym świadczy fakt, że 20% ogółu środków transferowanych do gospodarstw za sprawą systemu płatności bezpośrednich, trafia do 80% beneficjentów⁸⁰. Oznacza to, że z płatności korzystają przede wszystkim gospodarstwa duże powierzchniowo. Czynnikiem zmniejszającym tę nierównomierność jest zasada modulacji, obejmująca stare kraje członkowskie.

W powszechnej ocenie, płatności bezpośrednie są traktowane jako instrument bardziej efektywny w porównaniu z instrumentami wsparcia rynkowego. Wielkość

⁸⁰ Por. *Report on the Distribution of Direct Aids to the Producers (Financial Year 2002 and 2003)*, European Commission, 2004.

korzyści, wynikających ze wsparcia za pomocą dopłat bezpośrednich, jest zróżnicowana i zależy, m.in.: od wielkości i struktury produkcji rolnej, wysokości plonów referencyjnych zbóż, poziomu produkcji w okresie bazowym przyjętym za podstawę do ustalenia wysokości płatniczych bezpośrednich. Zakłada się, że w Polsce efektywność (rozumiana jako udział korzyści gospodarstw w transferach od podatników oraz jako wzrost dochodów rolniczych) płatności bezpośrednich może być wyższa z kilku powodów. Po pierwsze dlatego, że w strukturze własności ziemi występuje nieznaczny odsetek gruntów dzierżawionych, w związku z czym płatności będą zasilać aktywnych producentów rolnych, a nie właścicieli dzierżawionych gruntów, nie mających zbyt wiele wspólnego z produkcją rolą. Po drugie dlatego, że rolnicy będą bardziej wrażliwi na sygnały rynkowe, dzięki częściowemu uniezależnieniu płatności bezpośrednich od decyzji produkcyjnych. Większy wpływ mechanizmów rynkowych będzie prowadzić z kolei do pełniejszej i bardziej efektywnej alokacji zasobów oraz wzrostu konkurencyjności sektora rolnego. Trzecim powodem, wskazującym na potencjalnie wyższą efektywność płatności bezpośrednich, jest większa swoboda decyzji w zakresie struktury produkcji, wynikająca z konstrukcji systemu Jednolitej Płatności Obszarowej w porównaniu z systemem Jednolitej Płatności na Gospodarstwo i Jednolitej Płatności Regionalnej⁸¹.

Z badań, dotyczących przewidywanych skutków dla rolnictwa, integracji Polski z Unią Europejską wynika, że: „przewidywany poziom dopłat bezpośrednich, w szczególności po uzupełnieniu ich z budżetu krajowego, powinien poprawić sytuację dochodową rolnictwa, nawet w przypadku niepomyślnego rozwoju sytuacji cenowo-kosztowej dla rolnictwa polskiego”⁸², z czym należy się zgodzić. Już w pierwszym roku w ramach JPO wypłacono kwotę 2850,3 mln zł rolnikom, którzy w 2004 r. złożyli wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich⁸³. W kolejnych latach wsparcie z tego tytułu będzie systematycznie wzrastać. Z rozdziału trzeciego (p. 3.3.2.) wynika, że płatności bezpośrednie stanowią prawie połowę środków zasilających rolnictwo. Czy dopłaty wpłyną jednak na kształtowanie struktury rolnictwa? Istnieją poważne obawy, że w małych gospodarstwach staną się zastrzykiem finansowym traktowanym jako zapomoga lub inny dochód socjalny i będą utrzymywać istniejącą strukturę. W jaki sposób zatem zostaną wykorzystane zarówno w gospodarstwach dużych, jak i małych obszarowo? W jaki sposób, łącznie z innymi instrumentami wsparcia, wpłyną na restrukturyzację i modernizację rolnictwa respektującą zasady zrównoważonego rozwoju? Pytania te na razie pozostaną bez odpowiedzi, bowiem ich udzielenie wymaga czasu i wnikliwych badań. Tym bardziej, że te badania, które dotyczą efektywności wykorzystania dopłat bezpośrednich w Stanach Zjednoczonych czy w Unii Europejskiej, nie w każdym przypadku mogą stanowić materiał porównywalny. Na przykład z badań prowadzonych w OECD wynika, że dopłaty bezpośrednie, choć ich skuteczność jest nieco wyższa niż instrumentów wsparcia

⁸¹ Por. *Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, teraźniejszość i przyszłość*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004, s. 17.

⁸² Por. W. Poczta, *Ekonomiczne skutki warunków integracji Polski z Unią Europejską dla sektora rolnego*, UKiE, Warszawa 2003, s. 177.

⁸³ Dane ARiMR.

cen, w długim czasie nie mogą zapewnić właściwych transferów dochodowych dla sektora rolnego. Wynika to z podziału korzyści, które w przypadku płatności obszarowych w 46,3% kapitalizują się w cenie ziemi będącej własnością gospodarstwa, a zaledwie 0,7% stanowią przychody siły roboczej zatrudnionej w gospodarstwie. Pozostała część w 45% przypada na właścicieli ziemi oddających ją w dzierżawę (a zatem nie mających z rolnictwem nic wspólnego), w 2,5% zasila dostawców środków do produkcji rolnej i usług rolnych, a w 5,4% – stanowi koszty alternatywne obejmujące utracone korzyści z tytułu zaangażowania zasobów gospodarstwa w inną działalność⁸⁴. O ile same wyniki wydają się być poprawne i można byłoby się nimi sugerować, jednak podkreślić należy, że przyjęte do badań założenia nie pozwalają tych wyników odnosić bezpośrednio do Polski. Modelowe gospodarstwo bowiem nie odpowiada charakterystyce gospodarstwa polskiego⁸⁵. Zatem efektywność dopłat bezpośrednich w Polsce można będzie dopiero ocenić w przyszłości.

7.6. Pozostałe fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa i próba ich oceny

Wymienione i scharakteryzowane w tym rozdziale fiskalne instrumenty mają dominujący udział w pozasocjalnych wydatkach budżetowych skierowanych do rolnictwa. Należy zwrócić jednak jeszcze uwagę na część transferów, które wynikają z działalności ARiMR i mieszczą się w ramach środków kierowanych do Agencji oraz na transfery trafiające do rolnictwa za sprawą budżetów wojewodów.

Do pierwszej grupy instrumentów należy zaliczyć wszelkie formy wspierania poprawy infrastruktury technicznej, wspieranie edukacji na obszarach wiejskich, wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, wspieranie grup producentów itp.⁸⁶.

Pierwsze działania, w zakresie wspierania inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, Agencja rozpoczęła wraz z uruchomieniem wdrażania pożyczki Banku Światowego ASAL – 300, przeznaczonej na rozwój wsi. Jej wysokość opiewała na kwotę 250 mln USD. W ramach tej pożyczki w latach 1994-1997 finansowo wspierano: samorządy terytorialne w podejmowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych, poprawę warunków życia na wsi poprzez zapewnienie mieszkańcom dostępu do infrastruktury technicznej, a zwłaszcza wodociągów, kanalizacji i łączności telefonicznej. Od 1996 r., w oparciu o środki budżetowe: Agencja uruchomiła program

⁸⁴ Por. *The Incidence and Efficiency of Farm Support*, OECD 2002.

⁸⁵ Zgodnie z założeniami, przyjętymi do badań w strukturze kosztów gospodarstwa, 20% stanowią koszty ziemi, 20% koszty siły roboczej i 60% koszty zakupu środków do produkcji rolnej. Potencjał produkcyjny określono jako 50% gruntów własnych i 75% siły roboczej własnej. Elastyczność podaży ziemi przyjęto na poziomie 0,10, siły roboczej własnej – 1,0, środków z zakupu – 1,50, produkcji – 1,0. Przyjęto też pewne założenia w stosunku do wcześniejszego poziomu wsparcia. Z badań prowadzonych przez J. Dewbre i C. Shorta wynika, że całe wsparcie odłożyłoby się w pełni w przyroście dochodu rodziny rolniczej, gdyby elastyczności były równe zero. Por. J. Dewbre, C. Short, *Alternative policy instruments for agriculture support: consequences for trade, farm income and competitiveness*, „Canadian Journal of Agricultural Economics”, nr 4, vol. 50, 2002.

⁸⁶ Opracowano na podstawie *ARiMR – dokonania i zamierzenia*, ARiMR, Warszawa 2004, s. 31 i n.

wspierania modernizacji i budowy wiejskich dróg gminnych, a od 1998 r. – kontynuując doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji ASAL-u, dofinansowywała przedsięwzięcia podejmowane przez gminy w zakresie budowy dróg, kanalizacji i wodociągów. W latach 1996-2000 łącznie, na tego typu wsparcie, wydano 353 mln zł. Od 2000 r. Agencja rozpoczęła wdrażanie i monitorowanie komponentu C „Infrastruktura wiejska” Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW), finansowanego z pożyczki Banku Światowego w wysokości 57,2 mln USD. Program obejmował dofinansowanie projektów infrastrukturalnych w zakresie: budowy i modernizacji dróg gminnych i powiatowych, systemów wodociagowych, kanalizacji, oczyszczalni ścieków oraz systemów gospodarki odpadami stałymi.

Poza wspieraniem inwestycji infrastruktury technicznej, Agencja wspierała również edukację na obszarach wiejskich poprzez: udzielanie pomocy finansowej na działalność związaną z podnoszeniem i zmianą kwalifikacji zawodowych mieszkańców wsi, praktyczną nauką zawodu, wdrażaniem i upowszechnianiem rachunkowości rolnej oraz doradztwem i informacją w zarządzaniu gospodarstwem rolnym związanymi z realizacją przedsięwzięć w ramach programu SAPARD. Pierwsza z form wsparcia polegała na dofinansowaniu: ośrodków doradztwa rolniczego, instytutów naukowych, zakładów doświadczalnych oraz uczelni i szkół rolniczych, organizujących szkolenia i kursy związane z podnoszeniem kwalifikacji rolniczych, bądź też przysposabiających do nowych zawodów. Łącznie w latach 1995-2003 wydano na ten cel 123 mln zł i przeszkolono ponad 660 tys. osób. Pomoc finansową na działalność, związaną z praktyczną nauką zawodu, realizowano w latach 1995-1997 w oparciu o kwotę 100 mln zł. Pomoc kierowano do uczelni i szkół rolniczych przygotowujących studentów i uczniów do działalności praktycznej. Wsparcie na wdrażanie i upowszechnianie rachunkowości rolnej skierowane było do tych samych instytucji, które prowadziły kursy i szkolenia, tym razem jednak konkretnie w zakresie zasad prowadzenia rachunkowości rolnej. Na pierwszym etapie szkolono pracowników ODR-ów, następnie rolników. Instrumentem dodatkowym, stymulującym zainteresowanie takimi szkoleniami, było uwarunkowanie otrzymania wsparcia w zakresie kredytu dla młodych rolników z odbyciem przeszkolenia z zasad prowadzenia rachunkowości rolnej. Na tę formę pomocy wydatkowano w latach 1995-2003 środki w wysokości 56,7 mln zł.

Kolejnym obszarem wsparcia, realizowanym przez Agencję, były działania na rzecz rozwoju małej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W ramach pomocy udzielano zainteresowanym podmiotom pożyczek na uruchamianie działalności gospodarczej. Początkowo pożyczki te były finansowane ze środków Banku Światowego, a następnie ze środków budżetowych (od 1997 r.). W latach 1995-2003 wydano na ten cel prawie 240 mln zł, w wyniku czego powstało 21 tys. nowych miejsc pracy. Obecnie ta pożyczka nie jest już realizowana. Odrębnym typem pożyczki była pożyczka udzielana w latach 1998-1999, finansowana ze środków Funduszu Pracy i przeznaczona dla pracodawców tworzących miejsca pracy dla osób bezrobotnych z obszarów wiejskich. Ogólny zakres pomocy, w ramach tego instrumentu, nie przekraczał 20 mln zł, w wyniku czego utworzono 1 tys. nowych miejsc pracy.

Od 2002 r. Agencja uruchomiła finansowanie wypłat ekwiwalentów za zalesianie gruntów rolnych. Instrument ten został wprowadzony w ramach ujednoczenia i harmonizacji prawodawstwa z Unią Europejską. Do końca 2004 r. Agencja miała przekazać za zalesienie ponad 19,5 tys. ha gruntów rolnych prawie 37 mld zł. Obecnie zalesianie jest regulowane zasadami przyjętymi w PROW.

Również od 2002 r. uruchomiono pomoc dla grup producentów rolnych spełniających określone warunki. Pomoc ta dotyczy przede wszystkim tworzenia i działalności administracyjnej w ciągu pierwszych pięciu lat, od daty wydania decyzji wojewody o spełnieniu warunków określonych w ustawie. W latach 2002-2003 pomoc finansową uzyskały 44 grupy producentów na łączną kwotę 2,9 mln zł.

Od 1 lipca 2002 r. do momentu uzyskania członkostwa w UE, ARiMR udzielała dostawcom hurtowym dopłat do mleka ekstra, sprzedanego podmiotom skupującym. Zasadniczym celem tego instrumentu było zwiększenie udziału mleka klasy ekstra w skupie, co osiągnięto, bowiem w momencie uruchomienia instrumentu udział ten wynosił około 65%, natomiast w kwietniu 2004 r. – ponad 90%. Przeciętny poziom dopłat dla dostawcy hurtowego kształtował się na poziomie 3,6 tys. zł, a łączna kwota dopłat wyniosła 692 mln zł.

W ramach pozostałych działań, Agencja udzielała pomocy finansowej podmiotom branży utylizacyjnej w kwocie 2914 tys. zł oraz producentom suszu paszowego (od akcesji instrument ten przejęła ARR) – 850 tys. zł.

Skala transferów, które zgodnie z nazewnictwem przyjętym dla części budżetowej 33 – Rozwój wsi rzeczywiście trafiają do wsi i jej mieszkańców, jest zdecydowanie mniejsza niż się powszechnie sądzi. Tradycyjnie, kwoty wydatkowane na funkcjonowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji są utożsamiane z tym właśnie kierunkiem rozdysponowania środków publicznych. Jeśli jednak uwzględnimy dopłaty do oprocentowania kredytów, które w przeważającej mierze trafiają do gospodarstw rolnych jako kredyty inwestycyjne i obrotowe, okazuje się (w latach 1994-2004 ich wartość nominalna wyniosła prawie 10 mld zł), że niewiele ponad 2,3 mld zł trafiło na rozwój wsi. Jeśli od tego odejmiemy kwotę dopłat do mleka dla producentów tego produktu oraz kwoty wydatkowane na zalesienia, dotacje dla grup producenckich, wydatki na utylizację oraz dla producentów suszu, które łącznie wyniosły 0,72 mld zł, na rozwój infrastruktury, edukację oraz wspieranie rozwoju przedsiębiorczości, pozostaje kwota około 1,6 mld zł. Stanowi to zaledwie 4% łącznych wydatków na rolnictwo (bez KRUS) poniesionych w latach 1992-2004, przy czym 2,7% przypada na rozwój infrastruktury technicznej, 0,7% na edukację i 0,6% na rozwój przedsiębiorczości. Czy można zatem stwierdzić, że taki strumień wsparcia mógł pozwolić na realizację kluczowego celu polityki rolnej określonego w *Spójnej polityce strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa z 1999 r.*, jakim było: „kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, odpowiadającym standardom cywilizacyjnym i pozwalającym mieszkańcom realizować ich cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne (poprzez rozwój infrastruktury technicznej, społecznej i tworzenie warunków dla rozwoju pozarolniczych działalności)”. Odpowiedź może być tylko jedna – z całą pewnością nie.

Niskie nakłady, na szeroko pojęte inwestycje w otoczenie rolnictwa, nie służą także realizacji celu dotyczącego wzrostu dochodów i efektywności, w samym sektorze rolnym. Ze schematu 7.2. wynika, że dochody rolnicze są uwarunkowane pięcioma podstawowymi zmiennymi, tzn. poziomem wartości dodanej na zatrudnionego, wielkością produkcji, wysokością cen, wielkością transferów uzupełniających dochody oraz liczbą zatrudnionych. Oznacza to, że wzrost dochodów na zatrudnionego w rolnictwie można uzyskać za pomocą różnych instrumentów wsparcia. Każdy z tych instrumentów wywołuje różne efekty na poziomie sektorowym, budżetowym i makroekonomicznym. Wzrost produkcji wiąże się z koniecznością gromadzenia jej nadwyżek i jest oceniany jako instrument wywołujący negatywne skutki zarówno sektorowe, jak i budżetowe, przy jednoczesnych nieznaczących efektach makroekonomicznych. Bardziej pozytywnie są oceniane instrumenty limitowania produkcji, jednak wymagają one zastosowania rekompensat w związku z odłogowaniem gruntów oraz działaniami administracyjnymi. Negatywne skutki są konsekwencją stosowania różnych instrumentów z zakresu wsparcia cen. Wymaga ono stworzenia barier celnych, co skutkuje wzrostem obciążenia konsumentów, a ponadto zwiększa wydatki budżetowe związane z subsydiowaniem eksportu. Ponadto za sprawą wsparcia cen, dokonuje się niepożądane redystrybuowanie środków od najbiedniejszych konsumentów (najwięcej wydających na żywność) do najbogatszych rolników (produkujących najwięcej). Bezpośrednie transfery dochodowe, wprawdzie wywołują efekt dochodowy, lecz wymagają znacznego obciążenia budżetu państwa. Poza tym ich wpływ na przekształcenia strukturalne może być ograniczony z uwagi na niechęć rolników do opuszczania gospodarstw małych i średnich. Najwyżej oceniane są te instrumenty, które w długim czasie mogą przyczynić się nie tylko do wzrostu dochodów, lecz również do wzrostu efektywności sektora rolnego. Są nimi wspieranie inwestycji w otoczenie rolnictwa oraz wspieranie odpływu zatrudnionych w rolnictwie. Jak twierdzi W. Orłowski: „narzędzia te powinny stać się podstawą polityki rolnej Polski w okresie przejściowym, podczas gdy trzy pozostałe powinny być stosowane jedynie w najwęższym, absolutnie niezbędnym zakresie”⁸⁷, z czym należy się zgodzić.

Tak duże znaczenie wszelkich działań w obszarze wspierania zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie oraz wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest konsekwencją najpoważniejszego problemu polskiego rolnictwa, którym jest duża liczba osób w „sektorze socjalnym”, formalnie uwzględnianych w liczbie zatrudnionych w rolnictwie, a rzeczywiście pozostających bez pracy. Liczbę tę szacuje się na około 1,5 mln osób, przy czym w wieku produkcyjnym jest to około 700-800 tys. osób⁸⁸. Objęcie takiej liczby osób systemem zasiłków jest niemożliwe z punktu widzenia obciążeń budżetu, jednak za racjonalne należy uznać różnorodne formy wspierania aktywizacji społeczno-zawodowej ludności wiejskiej, w tym pomoc w zakresie przekwalifikowania zawodowego, pomoc w uruchamianiu pozarolniczej działalno-

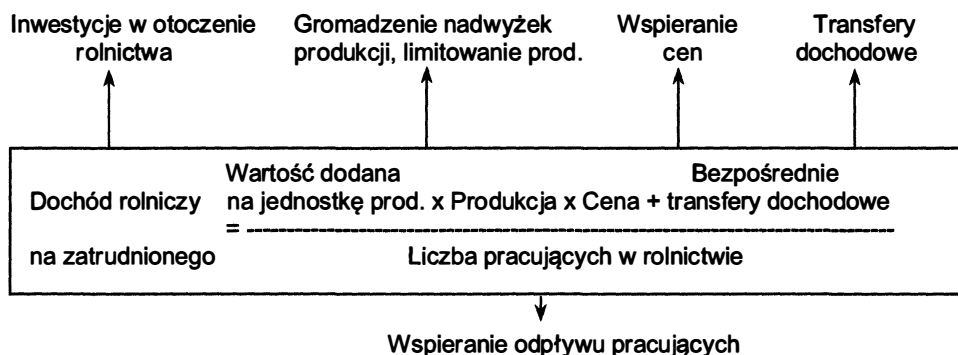
⁸⁷ Por. W. Orłowski, *Druga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, GUS, Warszawa 1996, s. 156.

⁸⁸ Metodę szacowania tej liczby prezentuje: W. Orłowski, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego w długim okresie*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 2, 2001, s. 22-24.

ści gospodarczej, itp. Za szczególnie ważne uznaje się wszelkie instrumenty wspierania infrastruktury gospodarczej sprzyjającej aktywizacji obszarów wiejskich, a przede wszystkim tworzenia na nich przedsięwzięć gospodarczych generujących nowe miejsca pracy⁸⁹.

Schemat 7.2.

Dylematy wyboru narzędzi polityki rolnej



Źródło: W. Orłowski, *Druga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, GUS, Warszawa 1996, s. 156.

Pomimo znacznych, jak na możliwości polskiego budżetu, wydatków na rolnictwo przekraczających w latach 1992-2004 w ujęciu nominalnym (bez KRUS) kwotę 38,5 mld zł, wsparcie najbardziej pożądanym kierunków oddziaływania było znikome i nie przekraczało 1,6 mld zł (4%). Uwzględnienie transferów socjalnych w tych wydatkach (łącznie prawie 173 mld zł) obniża ten udział do 0,9%. W Stanach Zjednoczonych i w Unii Europejskiej, zatem w krajach, w których problemy nadwyżek zatrudnienia w rolnictwie zostały już dawno rozwiązane, wydatki na wsparcie aktywizacji obszarów wiejskich i ich zrównoważony rozwój są zdecydowanie wyższe.

Dzięki funduszom strukturalnym Unii Europejskiej, finansowe wsparcie obszarów wiejskich znacznie się zwiększyło. Czy jednak będzie to wsparcie pozwalające na osiągnięcie zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie i zwiększenie aktywizacji gospodarczej obszarów wiejskich?

Z analizy podziału środków finansowych obejmujących fundusze Unii Europejskiej (ze wsparciem krajowym) wynika, że ponad połowa z nich w postaci dopłat bezpośrednich oraz interwencji rynkowej, trafi do producentów rolnych (p. 3.2.2.). Przewidziane w ramach PROW instrumenty w formie: rent strukturalnych, wsparcia gospodarstw niskotowarowych oraz wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, stanowiące łącznie 55,5% bu-

⁸⁹ Jest to niekwestionowany postulat wielu ekonomistów. Por. m.in. J. Wyzińska-Ludian, *Interwencjonizm państwowy wobec zmieniających się funkcji obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok 2001, s. 73.

dżetu PROW, mają charakter raczej osłonowy. Oznacza to, że w krótkim czasie środki te złagodzą niewydolność dochodową najsłabszych gospodarstw, jednak w okresie długim trudno jest ten wpływ określić, bowiem nie wiadomo, w jaki sposób powiększone dochody będą wykorzystywane. Istnieją poważne obawy, że w gospodarstwach małych i średnich będą służyć celom konsumpcyjnym i jednocześnie fakt otrzymania dodatkowych dochodów zatrzyma ziemię w tych gospodarstwach. Jedynie renty strukturalne, połączone z koniecznością przekazania gruntów rolnych, mogą przyspieszyć wymianę pokoleń, ale z całą pewnością nie będzie wiadomo, czy rzeczywiste kierownictwo w przekazanym następcy gospodarstwie będzie w gestii nowego, czy też poprzedniego kierownika, a zatem czy możliwe będą zmiany w metodach zarządzania i przede wszystkim, czy pojawi się większa skłonność do podejmowania ryzyka i innowacyjności. Uwarunkowanie, korzystania ze wsparcia dzięki spełnianiu wymogów dobrej praktyki rolniczej, może zmusić część beneficjentów środków pomocowych do aktywności w poszukiwaniu doradztwa, informacji, a przede wszystkim do respektowania zasad ochrony środowiska. Czy jednak za sprawą instrumentów PROW jest szansa na poprawę konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, czyli realizację głównego celu tego programu? Jeśli poprawa ta powinna być osiągnięta głównie przez zmniejszenie zatrudnienia w sektorze rolnym oraz inwestycje w kapitał ludzki, odpowiedź nie może być twierdząca.

Ośłonowemu charakterowi PROW, z niewielkimi elementami stymulowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, towarzyszy SPO Rolnictwo, koncentrujący się na wspieraniu zmian i dostosowań w sektorze rolno-spożywczym. Ponad 33% budżetu SPO Rolnictwo skierowano na wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, a 26% – na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych. Ponieważ korzystanie z pomocy, w ramach tych instrumentów, wymaga środków własnych, stąd też kierowana jest ona do gospodarstw silniejszych ekonomicznie. Brak zaangażowania własnego kapitału charakteryzuje pomoc udzielaną młodym rolnikom. Połączenie tego działania z rentami strukturalnymi może wpłynąć na przeobrażenia struktury agrarnej, czego przykładem może być Francja. Pozytywnie należy ocenić wydatki na szkolenia oraz wsparcie doradztwa rolniczego. Wprawdzie ich skala nie jest zbyt duża (wydatki na ten cel stanowią 4% budżetu SPO), ale w połączeniu ze środkami krajowymi będą służyć podnoszeniu jakości kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Niecałe 25% budżetu SPO Rolnictwo służyć ma wspieraniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i w tej grupie instrumentów odnaleźć można te, które poprzez oddziaływanie: na poprawę infrastruktury, wspieranie aktywności lokalnych społeczności, wspieranie pozarolniczej aktywności gospodarczej, mogą w niedługim czasie w konkretnym stopniu wpłynąć na wzrost efektywności sektora rolnego. Skala wydatków na ten cel jest relatywnie nieduża w stosunku do innych działań, lecz biorąc pod uwagę dotychczasowe zaangażowanie krajowego budżetu – dużo większa⁹⁰. O ile całkiem skutecznie są wdrażane programy z zakresu wspierania gospodarstw rolnych, wątpliwości nasuwają

⁹⁰ Jeśli w latach 1994-2004 wydatkowano na ten cel 1,6 mld zł, to w ramach SPO na lata 2004-2006 przewidziano kwotę w wysokości 1,8 mld (przy przeliczniku 1 euro=4 zł).

działania skierowane do lokalnych społeczności. Ich skuteczność wymaga przełamania najtrudniejszej bariery – bariery mentalnościowej. Pewne nadzieje mogą budzić wyniki badań prowadzonych w związku z wdrażaniem Leadera+, instrumentu którego implementację powierzono FAPIE. Zainteresowanie lokalnych społeczności, organizujących się w tzw. lokalne grupy działania (LGD), w pierwszym roku akcesji przerosło wszelkie oczekiwania⁹¹.

Za pozytywny przejaw należy uznać fakt, że: „zarówno przewidywania sprzed akcesji, jak też pierwsze doświadczenia członkostwa pokazują, iż instrumenty WPR nie będą w stanie zniwelować skutków małej skali produkcji i niskiej produktywności czynników produkcji, a szczególnie pracy. W tych przypadkach konieczna jest zarówno poprawa skali i efektywności wytwarzania, jak również poszukiwanie dochodów z innych źródeł. Z tego punktu widzenia brak pozarolniczych miejsc pracy może zahamować przeobrażenia struktury agrarnej polskiego rolnictwa”⁹².

Członkostwo Polski z Unią Europejską zapoczątkowało niewątpliwie nowy etap w zakresie polityki rolnej, jak i stosowanych w jej ramach instrumentów. Ich skuteczność w warunkach unijnych jest zróżnicowana. Podobnie jest w Stanach Zjednoczonych. Dlatego też nie ma na razie możliwości wskazania potencjalnych skutków ich stosowania. Należy jednak mieć świadomość, że realna efektywność redystrybucyjna transferów jest niższa, bowiem istnieje szereg mechanizmów ją zmniejszających. Do najważniejszych zalicza się tzw. „wyciek” wsparcia oraz kapitalizowanie części transferów w majątku gospodarstwa (zwłaszcza ziemi). „Wyciek” wsparcia jest związany z przechwytywaniem części transferów przez producentów środków do produkcji rolnej, pośredników handlowych i przetwórców rolno-spożywczych. Część transferów trafia do właścicieli ziemi wydzierzawiających ją. Zatem należy liczyć się z tym, że również w przypadku Polski, środki transferowane do rolnictwa zostaną przechwycone w części przez jego otoczenie.

⁹¹ Por. Poczta W., Hardt Ł., *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, UKIE, Warszawa 2005, s. 154-156.

⁹² Ibidem, s. 165.

WNIOSKI KOŃCOWE I REKOMENDACJE

Przeprowadzone w pracy rozważania wskazują na to, że w większości krajów wysokorozwiniętych rozwój rolnictwa jest współcześnie zdeterminowany oddziaływaniem państwa. Uzasadnieniem dla tego oddziaływania, z jednej strony jest specyfika rolnictwa, tradycyjnie podkreślana przez nauki ekonomiczno-rolnicze, drugiej strony teoria mikro- i makroekonomicznych niesprawności rynku, która opierając się na teoretycznych narzędziach ekonomii dobrobytu, stanowi wyjaśnienie oddziaływania państwa na gospodarkę w ogóle.

Usytuowanie rolnictwa w gospodarce sprawia, że sektor ten w szczególności jest narażony na alokacyjne zakłócenia spowodowane zwłaszcza występowaniem rynków niekonkurencyjnych oraz kosztami transakcyjnymi i asymetryczną informacją. Ich bezpośrednią konsekwencją jest przejmowanie przez podmioty otoczenia rolnictwa części wartości dodanej, wypracowanej w tym sektorze. Rolnictwo jako sektor generuje również efekty zewnętrzne, które przybierając postać korzyści zewnętrznych, nie uwzględnianych przez mechanizm rynkowy, zasługują na odpowiedni poziom rekompensaty. Jeśli natomiast przybierają formę negatywnych efektów, koniecznością staje się podejmowanie działań zmniejszających zagrożenia, przede wszystkim środowiskowe. Ważne wydaje się też dyskryminowanie ludności rolniczej, czy nawet szerzej – wiejskiej w dostępie do dóbr publicznych. Problem ten szczególnie ostro występuje w krajach rozwijających się, w których poziom życia mieszkańców wsi i miast jest mocno zróżnicowany. Generalnie, te dysproporcje są efektem relatywnego „zacołania” rolnictwa względem innych sektorów, które wyrażają się głównie w niskich dochodach, m.in. spowodowanych niższą wydajnością pracy. Problem niskich dochodów rolniczych dotyka również krajów wyżej rozwiniętych, a niwelowanie różnic dochodowych jest współcześnie podstawowym celem oddziaływania państwa na rolnictwo. Problemem rolnictwa jest ponadto duża wrażliwość na makroekonomiczne niesprawności rynku, a zwłaszcza bezrobocie, inflację i cykl koniunkturalny. O ile makroekonomiczne niesprawności rynku są rozwiązywane głównie za sprawą ogólnej polityki makroekonomicznej, w tym monetarnej i fiskalnej nakierowanej na stabilizację i redystrybucję dochodów, to niesprawności mikroekonomiczne wymagają przede wszystkim polityki sektorowej.

Na politykę sektorową składają się zazwyczaj cele i narzędzia, które niekiedy stanowią instrumentarium polityk ogólnych, np. polityki fiskalnej, a niekiedy polityk specyficznych dla określonego sektora. W pracy wykazano, że polityka rolna operując w trzech zasadniczych płaszczyznach, którymi są: protekcjonizm handlowy w zakresie produktów rolnych, regulowanie produkcji cen i dochodów w rolnictwie oraz wspieranie infrastruktury rolnictwa i obszarów wiejskich, posługuje się przede

wszystkim zestawem narzędzi polityki fiskalnej. Obejmują one instrumenty dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych.

Z punktu widzenia podnoszenia efektywności państwa, a zwłaszcza racjonalizacji jego zadań fiskalnych, szczególne znaczenie ma respektowanie zasad efektywności i sprawiedliwości przy nakładaniu obciążeń podatkowych, tworzenie efektywnych programów wydatków publicznych oraz równoprawne traktowanie wszystkich sektorów gospodarki przy jednoczesnym tworzeniu warunków do ich współpracy. Czy za takie właśnie można uznać działania państwa w sferze rolnictwa?

Rolnictwo, jak każdy inny sektor, partycypuje w tworzeniu dochodów publicznych. Wynika to z obciążenia go daninami publicznymi w postaci podatków oraz obciążeniami o charakterze parapodatkowym, do których zalicza się zazwyczaj składki na ubezpieczenia społeczne. Z przeprowadzonej w pracy analizy wynika, że we wszystkich krajach wysokorozwiniętych rolnictwo jest objęte powszechnym systemem podatkowym. Oznacza to, że gospodarstwa rolne na równi z innymi podmiotami ponoszą ciężar podatków dochodowych, majątkowych i konsumpcyjnych. Zatem dochody z działalności rolniczej również podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym, a rolników obowiązują te same zasady opodatkowania jak pozostałych podatników. Wbudowane w konstrukcję podatku mechanizmy, pozwalają nie tylko na pewne uprzywilejowanie gospodarstw rolnych, lecz również na stymulowanie ich określonych zachowań. Szczególne zastosowanie mają w tym przypadku ulgi i zwolnienia. Głównym ich celem jest przede wszystkim zmniejszenie obciążeń podatkowych rolnictwa i tym samym zwiększanie jego dochodowości, uproszczenie ewidencji podatkowych oraz oddziaływanie na gospodarstwa rolne zgodnie z przyjętym kierunkiem polityki rolnej. W Polsce natomiast system opodatkowania gospodarstw rolnych opiera się na wprowadzonym w poprzednim ustroju podatku rolnym, którego rozwiązania są typowe dla krajów wstępujących na drogę rozwoju gospodarczego. Podatek ten nie realizuje żadnej z funkcji przypisywanych podatkowi, tzn. fiskalnej, redystrybucyjnej i stymulacyjnej, co w praktyce oznacza, że nie stanowi istotnego źródła dochodów publicznych, nie zapewnia właściwego przepływu dochodów (premiuje duże i silne ekonomicznie gospodarstwa) oraz nie pobudza do aktywności ekonomicznej. Jest za to formą ukrytego subsydiowania rolnictwa, którego skalę można z dużym błędem jedynie szacować. Trudno taki system uznać za efektywny czy też sprawiedliwy.

Po stronie wydatków budżetowych, zestaw narzędzi oddziaływania na rolnictwo jest zdecydowanie bogatszy i bardziej różnorodny. W Stanach Zjednoczonych czy Unii Europejskiej narzędzia te w znacznej mierze korelują z celami polityki rolnej. Te zaś z kolei ewoluują wraz ze zmieniającą się sytuacją ekonomiczną nie tylko rolnictwa, całej gospodarki, lecz również gospodarki światowej. Z przeprowadzonej w pracy analizy wynika, że początkowo zasadniczym celem polityki rolnej był wzrost produkcji. Stymulowano go, głównie poprzez wydatki na interwencję rynkową oraz finansowanie szeroko pojętego postępu rolniczego, czego efektem stała się nadprodukcja żywności. Kolejny etap zatem był związany z przesunięciem instrumentów wsparcia w kierunku oddziaływania na ograniczenie poziomu produkcji, z jednoczesnym rekompensowaniem rolnikom strat spowodowanych zmniej-

szeniem produkcji. Nadmierne obciążenie budżetu w tych krajach wydatkami na wspieranie rolnictwa z jednej strony, a z drugiej – brak wpływu na rzeczywisty wzrost dochodów rolniczych oraz znaczne zniekształcenia alokacji rynkowej, rozpoczęły okres powolnego wycofywania się z ówczesnego poziomu wsparcia (jest to szczególnie widoczne w UE). Towarzyszyła temu zmiana fiskalnych instrumentów oddziaływania na rolnictwo z rynkowych, w kierunku bezpośredniego zasilania dochodów rolników. Niemniej jednak w dalszym ciągu, pomimo relatywnie niskiej efektywności, dominują w polityce rolnej tych krajów instrumenty wsparcia rynkowego, przy czym w Stanach Zjednoczonych w nieznacznym stopniu zniekształcają ceny rynkowe produktów rolnych, natomiast w UE utrzymują te ceny przeciętnie na poziomie około 30% wyższym niż ceny światowe. W ostatnich latach zarysowuje się wyraźny trend przesuwania środków w kierunku polityki wiejskiej, wymuszony przez działania WTO na rzecz liberalizacji handlu światowego.

Polską politykę rolną charakteryzuje zdecydowanie mniejsza korelacja z wykorzystywanymi instrumentami polityki fiskalnej. Wynika to z braku strategii rozwojowej samego rolnictwa, doraźnych działań wymuszanych tzw. potrzebą chwili, nadmierną podatnością na pozaekonomiczne przesłanki, czy też typowymi procedurami budowania budżetu. Dominacja wydatków socjalnych znacznie ogranicza możliwości stosowania innych instrumentów. Odrębność i konstrukcja systemu rolniczych ubezpieczeń społecznych stanowią, obok systemu opodatkowania rolnictwa, kolejny nieoszacowany pod względem wielkości, element ukrytego wsparcia. Stosowane jest ono zarówno wobec płacących składki, jak i świadczeniobiorców, przy czym poważne wątpliwości budzi rzeczywista liczba rolników w systemie.

Wśród pozostałych wydatków na rolnictwo dominowały instrumenty interwencji rynkowej, dotowanie środków do produkcji rolniczej, z czasem dopłaty do preferencyjnych kredytów wykorzystywanych na cele produkcyjno-inwestycyjne. Nieznaczny odsetek zaledwie stanowiły wydatki skierowane na: wsparcie postępu biologicznego, wsparcie doradztwa rolniczego czy też rozwój infrastruktury wiejskiej, czyli te, które pod względem skuteczności oddziaływania na przekształcenia, oceniane są najwyżej. Członkostwo Polski w UE w istotnym stopniu zmieniło zarówno wielkość, jak i instrumentarium wspierania rolnictwa. Ważne jest jednak, aby instrumenty te nie tylko zwiększały dochody rolników, lecz również stymulowały przemiany strukturalne.

Zatem efektywne wspieranie rozwoju rolnictwa, pod pojęciem którego należy rozumieć szeroko pojęte przemiany strukturalne zgodne z założeniami zrównoważonego rozwoju, będzie możliwe, gdy spełnionych zostanie kilka warunków dotyczących fiskalnych instrumentów wykorzystywanych w tym wspieraniu. Pierwszy z nich związany jest z respektowaniem podstawowych zasad podatkowych, a zwłaszcza efektywności i sprawiedliwości, którymi powinno kierować się państwo budujące system podatkowy. Nie ma racjonalnych powodów, które pozwoliłyby na wykluczenie sektora rolnego z opodatkowania podatkiem dochodowym zwłaszcza, gdy rolnictwo weszło już na wyższy etap rozwoju. Jeśli istnieje społeczna akceptacja dla jego uprzywilejowania, można tego dokonać poprzez odpowiednią konstrukcję podatkową. Konstrukcja ta może również służyć do stymulowania pożądanых

zachowań podatników. Drugim warunkiem jest respektowanie podstawowych zasad tworzenia efektywnych programów wydatków publicznych. Programy te w najbardziej ogólnym ujęciu powinny uwzględniać: rzeczywiste potrzeby, alternatywne rozwiązania, potencjalne efekty, a zwłaszcza wpływ na redystrybucję dochodów oraz zgodność z celami polityki społeczno-ekonomicznej i polityki sektorowej. Trudno o efektywność ekonomiczną i racjonalizację wydatków publicznych, gdy ich podstawą są wydatki roku poprzedniego, a przyjęta konstrukcja tworzenia budżetu opiera się na metodzie historycznej. Trudno o taką efektywność, gdy są ograniczone możliwości szacowania efektów oddziaływania wydatków publicznych na podmioty gospodarcze z powodu braku danych. Jeśli określony sektor zasilają znaczne strumienie finansowe, ale ich przepływ jest nierejestrowany, to taka działalność przybiera postać szarej strefy. Za ważną należy uznać także strukturę samych wydatków. Z punktu widzenia wspierania rozwoju rolnictwa, szczególne znaczenie mają wydatki pro-rozwojowe, wspierające aktywność. Trzeci wreszcie warunek efektywnego wspierania rozwoju rolnictwa wiąże się z koniecznością, postulowanego przez wielu ekonomistów, skoncentrowanego oddziaływania na aktywizację ekonomiczną, społeczną i zawodową obszarów wiejskich. Tylko takie oddziaływanie jest w stanie pobudzić odpływ ludności do zajęć pozarolniczych i jednocześnie zwiększyć wydajność pracy w samym rolnictwie. To także nowe źródła dochodów, dzięki którym sytuacja materialna mieszkańców wsi może ulec poprawie. Zatem można uznać, że hipoteza sformułowana we wstępie została zweryfikowana pozytywnie.

W oparciu o powyższe warunki można sformułować kilka istotnych rekomendacji, pod kątem wykorzystywanych w oddziaływaniu na rolnictwo, instrumentów fiskalnych.

1. Rolnictwo polskie powinno być włączone w powszechny system opodatkowania, co oznacza objęcie wszystkich gospodarstw rolnych, a nie tylko działów specjalnych, podatkiem dochodowym od osób fizycznych, którego rozwiązania powinny być zbliżone do opodatkowania osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby podatku takiego się obawiać. Standardowym argumentem przeciwko takiemu rozwiązaniu są niskie dochody rolników. Wszystko wskazuje na to, że nie można tych dochodów uśredniać, bowiem coraz bardziej wyraźna polaryzacja gospodarstw rolnych świadczy o tym, że obok dochodów niskich, rolnictwo może być też źródłem dochodów nieporównywalnie wyższych od tzw. średniej krajowej. Aczkolwiek na ogół dąży się do uproszczenia konstrukcji podatków, w odniesieniu do dochodów rolniczych można byłoby zastosować ulgi przede wszystkim inwestycyjne, które stymulowałyby określone zachowania inwestycyjne, powiązane na przykład z ochroną środowiska albo rozwijaniem pożądaných kierunków produkcji rolniczej. Ponadto na określonym poziomie można zastosować zwolnienie z podatku. Korzyści z wprowadzenia podatku dochodowego od osób fizycznych byłyby wielorakie. Do najważniejszych można zaliczyć: wyższy poziom dochodów lokalnych budżetów, wzrost aktywności inwestycyjnej wymuszonej racjonalnym dążeniem do zmniejszenia obciążeń podatkowych, legalizację przepływu środków finansowych poprzez zastosowanie ewidencji i tym samym wyjęcie rolnictwa z szarej strefy. Zaletą tego rozwiązania

byłoby również poczucie większej sprawiedliwości oraz spełnienie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

2. Poważnych reform wymaga system ubezpieczenia społecznego rolników. Chociaż są one postulowane od lat, na ogół system ten jest poddawany zaledwie kosmetycznym korektom. Zasadniczo przyjmuje się dwa kierunki możliwych działań. Pierwszy, o bardzo radykalnym charakterze, polega na zniesieniu odrębności systemu i włączeniu rolników do powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego, na zasadach zbliżonych do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Składka na ubezpieczenie społeczne zwiększałaby koszty prowadzenia działalności i tym samym zmniejszałaby obciążenie podatkowe. Drugie rozwiązanie natomiast, bardziej łagodne, polegałoby na rozłożonym w czasie, ale konsekwentnym wzroście składki ubezpieczeniowej, z jednoczesną możliwością wliczania jej w koszty prowadzenia gospodarstwa. Wysokość składki mogłaby bazować na określonym przez GUS przeciętnym dochodzie gospodarstwa rolnego. Dzięki temu nastąpi większe urealnienie systemu. Ponadto nie ma również szczególnych ekonomicznych powodów, dla których państwo powinno ponosić ciężar składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników.

3. Niezbędnym warunkiem, towarzyszącym wymienionym zmianom, powinna być redefinicja gospodarstwa rolnego. We współczesnych warunkach, trudno za gospodarstwo rolne uznać podmiot, którego własnością są użytki rolne nie służące do osiągania dochodów.

4. Wprawdzie możliwości polskiego rządu, związane z samodzielnym kształtowaniem polityki rolnej, mocno skurczyły się wraz z członkostwem w Unii Europejskiej, jednak istnieją pewne możliwości dokonywania wyboru instrumentów, za pomocą których można oddziaływać na rolnictwo i obszary wiejskie zgodnie z kierunkami wyznaczonymi w Narodowym Programie Rozwoju i Sektorowym Programie Operacyjnym. Instrumenty te powinny być skoncentrowane na wspieraniu wszelkich form aktywizacji obszarów wiejskich.

Na zakończenie można poważyć się na tezę, że nigdy efektywną i sprawiedliwą nie stanie się polityka fiskalna, która będzie tworzona i realizowana wyłącznie w oparciu o przesłanki natury politycznej. Z analizy przeprowadzonej w pracy wynika, że niestety w odniesieniu do Polski, oddziaływanie państwa na rolnictwo za pomocą instrumentów fiskalnych ma właśnie taki charakter. Wprawdzie, zdaniem niektórych badaczy, polityka wspierania rozwoju rolnictwa w Stanach Zjednoczonych i w Unii Europejskiej również nie jest pozbawiona wpływu czynników politycznych, ale zakres błędów z tym związanych jest nieco mniejszy.

Należy mieć świadomość, że całkowite wyeliminowanie polityki w procesie kształtowania dochodów i wydatków publicznych jest iluzją, bowiem zarządzanie finansami publicznymi jest przywilejem władzy. Jednak by władza ta znalazła długotrwałe poparcie w demokratycznym społeczeństwie, powinna uwzględniać również przesłanki ekonomiczne i społeczne. Tylko wtedy bardziej sprawiedliwie zostaną rozdzielone dobra publiczne, a efekty zewnętrzne będą przybierały postać korzyści, a nie negatywnych skutków.

ABSTRAKT

FISCAL INSTRUMENTS OF SUPPORTING THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURE – CAUSES OF USING, MECHANISMS AND EFFECTS

Agriculture is one of the economy's sectors, the participation of which in generating the GDP grows systematically along with the general social-economical development. This special regularity is reflected in all the highly developed economies. This does not mean that the significance of this sector is diminishing. Still, the agricultural function is the primary function of agricultural areas, and agricultural activity is an important source of incomes of rural citizens. Additionally, still the primary function of agriculture is providing the resources for food production, though the significance of agriculture, as energy resources producer, grows systematically.

The evolution processes that take place in the contemporary agriculture are largely the result of the changes in its surroundings, rather than in agriculture itself. This means, that agriculture creates various forms and types of operations by adapting to the environment. Thus, one can talk about family, rustic and farmer agriculture. However, in each of these listed types, the primary subject is the agricultural holding, to a lesser or greater extent related with the market, so in various ways reacting to market signals.

Traditional agriculture is considered a sector, in which the conditions are similar to the conditions characterizing perfect competition. However, one cannot relate the above thesis to the surrounding of agriculture. The consequences are the disturbances in allocation mechanisms and signs of micro-economical inefficiencies of the market in the form of uncompetitive markets, public goods, external effects, transactions' costs and asymmetric information. Additionally, agriculture especially reacts to the macro-economical inefficiencies of the market, such as the economical underdevelopment, unemployment or inflation. The occurrence of the listed signs of the market mechanism's unreliability and the special characteristics of agriculture being the result of its strong relation with the natural conditions, are the justification for the state's interaction with the development of agriculture.

The subject of deliberation is the problematics of the state's interaction with the development of agriculture, with a special acknowledgement of the mechanisms and the effects of such an interaction. As fiscal (budget) instruments dominate among the instruments used in this process, this study focuses of the analysis of the mechanisms and effects of their interaction.

Public financial means are behind using the fiscal instruments, in the creation and disbursing of which agriculture participates. In the majority of countries the participation of agriculture in the creation of public funds is low. This is due to the privileged treatment of agriculture, which is shown in the specific solutions embedded in the system of agricultural holdings' taxation. The budget expenses directed at agriculture are on the other hand significant. Their size is the consequence of the adopted goals and assumption of the agricultural policy. Thus, it is important for the expenses to be rational in character, and their effectiveness to be high.

The theoretical groundwork of the study is the verification of the following hypothesis: *The state plays a special role in the development of agriculture, for this purpose using various fiscal instruments. However, the majority of them is characterized by low effectiveness of interaction with the agriculture development processes.*

The methodological construction of the deliberation is based on the assumptions of the hypothetical-deductive method. It allowed introducing the statements regarding the reality based on facts, which previously were considered true. Additionally, it allowed formulating the problem, hypothesis, detailed hypotheses, controlling the strictness and certainty of the statements, conducting logical analyses and specifying the conclusions and recommendations.

The deliberation consists of seven chapters, an introduction and a conclusion section. Two parts can be deduced in the study, both of which differ in terms of the generality of deliberations. They are the result of the observable division of the main hypothesis into two partial hypotheses. The first part of the deliberations is more general in character and leads to showing that agriculture is a sector of the economy, which requires an active state role. The second part on the other hand - with a lower generality level, is an actual verifier of the main thesis and the detailed theses, regarding the effectiveness of the fiscal instruments used by the state in supporting the development of agriculture.

The deliberations conducted in the study indicate, that the development of agriculture is currently determined by the influence of the state in the majority of the highly developed countries. The justification for this is, on one hand, the specificity of agriculture, traditionally emphasized by the economical-agricultural sciences, and on the other hand - the theory of micro- and macro-economical market inefficiencies, which based on the theoretical tools of welfare economics, is the explanation of the influence of the state on the economy in general.

The location of agriculture in the economy makes this special sector exposed to allocation disturbances, especially ones caused by the occurrence of uncompetitive markets and transactional costs as well as asymmetric information. Their direct consequence is taking over the part of the added value generated in this sector by entities of the agriculture's surrounding. Agriculture as a sector additionally generates external effects, which, by assuming the form of external benefits, which are not taken into account by the market mechanism, deserve a certain compensation level. If they, on the other hand, assume the form of negative effects, undertaking actions, which decrease the threats, especially the environmental ones, becomes a necessity. Discriminating the agricultural population, or even in a wider aspect –

rural population, in the access to public goods, seems important. This problem is especially visible in the developing countries, in which the life level of the citizens of rural areas and cities is strongly differentiated. In general, these disproportions are the effect of a relative "backwardness" of agriculture in comparison to other sectors, which are mainly expressed in low incomes, e.g. caused by the lower effectiveness of work. The problem of low agricultural incomes also affects the better developed countries, and bridging the income differences is currently the primary goal of state's interaction with agriculture. The agriculture's problem is additionally the high vulnerability regarding the macro-economical market inefficiencies, especially the unemployment rate, inflation and the business cycle. And as far as the macro-economical market inefficiencies are solved mainly with the use of a general macro-economical policy, including the monetary and fiscal ones, directed at incomes' stabilization and redistribution, the micro-economical inefficiencies require, above all, a sector policy.

The sector policy usually consists of the goals and tools, which sometimes are the instrumentarium of the general policies, e.g. the fiscal policy, and sometimes ones that are specific to the specified sector. It was shown in the study, that the agricultural policy, operating within the three primary planes, which are trade protectionism in the field of agricultural products, regulating the production, prices and incomes in agriculture and supporting the infrastructure of agriculture and rural areas, mainly uses a set of tools of the fiscal policy. They include the instruments of collecting and expending the public means.

From the point of view of increasing the state effectiveness, and especially in rationalizing its fiscal purposes, respecting the rules of effectiveness and fairness in imposing the tax burdens, creating effective programmes of public expenses and equal treatment of all the sectors of economy with concurrent creation of the conditions for their cooperation, is of special significance. Can the actions of the state in the agriculture's sphere be considered as such?

Agriculture, as any other sector, participates in generating public incomes. This is due to burdening it with public tribute in the form of taxes and paratask burdens, which usually include social security premiums. The conducted analysis indicates that agriculture is covered by the general tax system in all the highly developed countries. This means, that agricultural holdings render income, property and consumption taxes on an equal footing with other entities. Thus, the incomes from an agricultural activity are taxed with income taxes as well, and the same taxation rules as other tax payers apply to farmers. The mechanisms embedded in the tax structure allow not only a certain preference of agricultural holdings, but also allow stimulating their certain behaviors. Tax allowances and exemptions have a special implementation in this case. Their main purpose is to above all decrease the tax burden for agriculture and by this, to decrease its profitability, simplify tax reporting and affect agricultural holdings according to the adopted direction of agricultural policy. In Poland, however, the tax system of agricultural holdings is based on taxes introduced in the previous agricultural system, the solutions of which are typical for the countries, which begin their paths of an economical development. This tax does

not realize any functions attributed to taxes, i.e. fiscal, redistribution and stimulating functions, it does not ensure proper incomes' flow (it favors large and economically strong holdings) and does not stimulate the economical activity. On the other hand, it is a form of hidden subsidization, the scale and scope of which is impossible to assess due to the lack of any data. It is hard to call such a system an effective or a just one.

The set of tools of influencing agriculture is significantly richer and more diversified on the budget-side of the expenses. In the United States or the European Union these tools, to a large extent, correlate with the agricultural policy goals. These evolved along with the changing economical situation of not only agriculture, the whole economy, but also the global economy. The conducted analysis shows that at first, the primary goal of the agricultural policy was a production growth. It was stimulated mainly through expenses for market intervention and financing the broadly understood agricultural progress, the effect of which was an overproduction of food. Thus, the next stage was related with moving the support instruments in the direction of affecting the limiting of the production level, with a simultaneous compensation of the losses caused by the decrease in production to the farmers. Excessively burdening the budget with the expenses on agricultural support in those countries on one hand, and on the other - no influence on the actual growth of agricultural incomes and significant distortions of the market allocation, started the period of slow withdrawal from the then support level (this is especially visible for the EU). A change of the fiscal instruments of influencing the agriculture from market ones, in the direction of directly supplying the farmers' incomes, accompanied this. Nevertheless, despite the relatively low effectiveness, still market support instruments dominate in the agricultural policies of those countries, while in the United States they slightly distort the market prices of agricultural products, and in the EU, they keep these prices, on average, at the level, which is 30% higher than the global prices. In recent years, a clear trend of moving the means in the direction of the rural policy has been outlined, forced by the operations of the WTO in aid of global trade liberalization.

Polish agricultural policy is characterized by a significantly smaller correlation with the used instruments of fiscal policy. This is due to the development strategy of agriculture itself, temporary actions forced by the so-called need of a moment, excessive vulnerability to extra-economical circumstances, or by the typical procedures of compiling the budget. The domination of social expenditures has significantly limited the possibilities of using other instruments. The separateness and structure of the system of agricultural social insurances are, next to the agriculture's taxation system, another element of the hidden support, still not estimated in terms of its size. It is used both towards those, who pay premiums, as well as the beneficiaries, and the actual number of farmers in the system arouses serious doubts.

Among the remaining expenditure related with agriculture the dominating ones were the instruments of market intervention, subsidizing means for the agricultural production, with time after-payments for preferential credits used for the purposes. The expenses directed at supporting the biological progress, support of agricultural

counseling or the development of rural infrastructure, meaning those, which in terms of the effectiveness of interaction are assessed as best, were only a small percentage. Poland's membership in the European Union will significantly change both the size and the instrumentarium of agriculture's support. However, it is important for these instruments not only to increase farmers' incomes but also stimulate the structural transformations.

Thus, effective support for the development of agriculture, by which one should understand the wide-ranging structural changes according to the assumptions of balanced development, will be possible, when several conditions are met. The first is related with respecting the basic tax rules, especially the effectiveness and fairness, which should be the guidelines for the state building a tax system. There are no rational reasons, which would allow excluding the agricultural sector from taxing with income tax, especially, when agriculture is on a higher development level. If social acceptance for this preference exists, it can be done through a proper tax structure. This structure may also be used for stimulating the desired tax-payers' behaviors. The second condition is respecting the basic rules of creating effective public expenses' programmes. These programmes, in the most general grasp, should take into account the actual needs, alternative solutions, potential effects, and especially the influence on the incomes' redistribution and the compliance with the social-economical and sector policy goals. It is hard to get economical effectiveness and rationalization of public expenses, when their foundations are the previous year's expenses, and the adopted structure of creating the budget is based on the historical method. It is difficult to create such effectiveness, when the effects of interaction are unknown due to the lack of any data. If the specified sector is supplied by significant financial streams, but their flow is unregistered, such an activity becomes the black economy. The expenses' structure itself should be considered as important. From the point of view of supporting the development, the pro-development expenses, which support the activity, are of special significance. Finally, the third condition of effective support of agriculture's development is related with the necessity of concentrated influence of the economical, social, professional popularization of rural areas, postulated by many economists. Such an interaction is capable of stimulating the outflow of population towards extra-agricultural activities and at the same time increasing the efficiency of work in agriculture itself. This additionally means new sources of incomes, thanks to which the material situation of rural areas' citizens may improve. Thus, one may assume, that the hypothesis formed in the introduction has been successfully verified with positive results.

In the end, one may dare to present a thesis that the fiscal policy, which is created and realized based on political nature circumstances, will never be effective and just. The analysis conducted in the study shows that, unfortunately, in relation to Poland, influence of the state on agriculture with the use of fiscal instruments is of such a character. Admittedly, according to some researchers, the policy of agricultural support in the United States and in the European Union is not devoid of

the influence of political factors, but the scope of the mistakes related with it is slightly lower.

One needs to be aware that eliminating politics from the process of shaping the public incomes and expenses completely is an illusion, as managing the public finances is the privilege of the authorities. But in order for such authorities to find long-lasting support in a democratic society, it should take into account the economical and social circumstances. Only then the public goods will be divided in a more just way and the external effect will assume the form of benefits, without any negative effects.

BIBLIOGRAFIA

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Adamowicz M., *Handel zagraniczny a rolnictwo*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988.
- Adamowicz M., *Systemy zabezpieczenia emerytalnego rolników w wybranych krajach europejskich*, „Więś i Rolnictwo”, nr 2, 2003.
- Adamowicz M., *Wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawa przewartościowań w polityce rolnej*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4(125), 2004.
- Adamowicz M., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, [w:] Adamowicz M. (red.), *Dostosowanie podstawowych rynków rolnych w Polsce do integracji z Unią Europejską*, SGGW, Warszawa 1999.
- Adams D. W., *From Agricultural Credit to Rural Finance*, “Quarterly Journal of International Agriculture”, nr 2, vol. 34, 1995.
- Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies*, OECD, 2000.
- Agricultural Policies in OECD Countries: a Positive Reform Agenda*, OECD 2002.
- Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, OECD 2005.
- Agricultural Situation in Candidate Countries – Country Reports*, European Commission, Directorate General for Agriculture, July 2002.
- Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean?*, OECD Observer, June 2004.
- Ahearn M. C., El-Osta H. S., Dewbre J., *The Impact of Government Subsidies on the Off-farm Labor Supply of Farm Operators*, AAEA Meetings, Long Beach, California, July 28-31, 2002.
- Alińska A., *Kierunki i cele reorganizacji systemu ubezpieczeń rolniczych w Polsce*, Wydawnictwo IERiGŻ, Warszawa 1999.
- Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2004 roku*, IERiGŻ, Warszawa 2005.
- Andersen F. G., Asheim J., Mittenzwei K., Veggeland F., *Taxation of Agriculture in selected countries*, Norwegian Agricultural Economics Research Institute, Oslo 2002.
- Annual Performance Report, FY 2004 Performance and Accountability Report*, USDA, Waszyngton 2005.
- ARiMR – dokonania i zamierzenia*, ARiMR, Warszawa 2004.
- Baffes J., Meerman J., *From Prices to Incomes: Agricultural Subsidization without Protection?*, The World Bank, 1997.
- Balcerowicz L., *Więś, rolnictwo, wolny rynek*, Fundacja im. M. Rataja, Warszawa 1993.
- Bale M. D., Lutz E., *Price Distortions in Agriculture and their Effects: An International Comparison*, „Journal Agriculture Economics”, nr 63, 1981.
- Bałajewicz K. M., *Podatek od towarów i usług w rolnictwie*, FAPA, Warszawa 2004.

- Begg D., Fiszler S., Dornbusch R., *Ekonomia*, t. 2, PWE, Warszawa 1992.
- Begg D., Fiszler S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 2000.
- Belongia M. F., Gilbert R. A., *The Effects of Federal Credit Programs on Farm Output*, „American Journal of Agricultural Economics”, nr 3, vol. 72, 1990.
- Bernaś B. (red.), *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Blaug M., *Teoria ekonomii, ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Bilan de la politique agricole durant le mandat du commissaire Franz Fischler (1995-2004)*, Commission Européenne, CA05 – 2004 – 76 – 00 – 00 – En.
- Binswanger H. P., Deininger K., *Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries*, Forthcoming in the Journal of Economic Literature, March 1997.
- Bird R. M., Slack E., *Land Taxation in Practice: Selected Case Studies*, World Bank, Toronto 2002.
- Boehlke J., *Zacofanie i rozwój w teorii rozwoju społeczno-gospodarczego*, [w:] Haffer M., Karaszewski W. (red.), *Czynniki wzrostu gospodarczego*, Uniwersytet M. Kopernika, Toruń 2004.
- Borodo A., *Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2004.
- Bożyk P., Misala J., Puławski M., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne*, PWE, Warszawa 1998.
- Breton A., *Competitive governments – an economic theory of politics and public finance*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Brodziński Z., *Doradztwo wobec problemów rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 6, Warszawa-Bydgoszcz 2002.
- Brodziński Z., Chyłek E. K., *Doradztwo w agrobiznesie*, Wydawnictwo ART., Olsztyn 1999.
- Broniewicz E., Poskrobko B., *Nakłady na ochronę środowiska. Metodyka i wyniki badań*, Wydawnictwo Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003.
- Brzóska M. (red.), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Brzóska M. (red.), *Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich*, Instytut Europejski, Łódź 1998.
- Buchanan J. M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Buchanan J. M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand-McNally, Chicago 1968.
- Buchanan J. M., Musgrave R. A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Buchanan J. M., Stubblebine W. C., *Externality*, „Economica”, nr 116, 1962.
- Budget Outlays from Appropriations, Loan Authorizations and Corporations and other Revolving Years 1994-2003*, USDA 2003.

- Carriker G. L., Langemeier M. R., Schroeder T. C., Featherstone A. M., *Propensity to Consume Farm Family Disposable Income from Separate Sources*, "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 75, 1993.
- Ciak J., *Polityka budżetowa*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002.
- Ciechomski W. J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 1997.
- Ciepielewska M., *Wspólna polityka rolna EWG*, PWN, Warszawa 1981.
- Ciepliński M., *Ubezpieczenie społeczne rolników po 15 latach działania systemu*, materiały na Konferencję „XV lat ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce”, Warszawa 1993.
- Cochrane W. W., *The Development of American Agriculture. A Historical Analysis*, Minneapolis 1993.
- Communication of the Commission to the Council on the Development and Future of the CAP*, Commission of the European Communities, COM (91) 100.
- Corporate Tax System In Italy*, ITP, Turin 2004.
- Czaja-Hliniak I., *Status podatkowy gospodarstwa rolnego*, [w:] Pomorska A. (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Czarnecki A., *Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć*, [w:] Rosner A. (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR, Warszawa 2005.
- Czerwińska-Kayzer D., Poczta W., *Kredyt preferencyjny jako instrument przemian strukturalnych w rolnictwie*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3, 2001.
- Czykier-Wierzba D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003.
- Czykier-Wierzba D., *Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityki strukturalnej w nowych krajach członkowskich w latach 2004-2006*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3(128), 2005.
- Czykier-Wierzba D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998.
- Czykier-Wierzba D., *Rolnictwo polskie a integracja z Unią Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
- Czykier-Wierzba D., *Rolnictwo w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005.
- Czyzewski A., *Kształtowanie warunków ekonomicznych dla produkcji rolnej w świetle polityki monetarnej i fiskalnej*, „Management”, nr 2, 1999.
- Czyzewski A., *Protekcjonizm w polityce rolnej USA i państw UE wobec procesów globalizacji i integracji*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 1, Warszawa-Bydgoszcz 2002.
- Czyzewski A., *Redystrybucja dochodów na rzecz rolnictwa w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2003.
- Czyzewski A., *Rola polityki makroekonomicznej w kształtowaniu warunków dla zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, z. 20, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2001.
- Czyzewski A., Bak U., *Polityka rolna w świetle orientacji monetarnej i fiskalnej*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, nr 2, 1996.

- Czyżewski A., Grzelak A., *Wpływ polityki monetarnej i fiskalnej na pozycję rolnictwa w okresie transformacji*, „Wies i Rolnictwo”, nr 2, 2002.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Daniłowska A., *Formy interwencji na rynku kredytów rolniczych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok 2001.
- Daniłowska A., *Funkcje kredytu rolniczego w Polsce w okresie transformacji systemowej*, [w:] Kutkowska B. (red.), *Wyzwania stojące przed rolnictwem i wsią u progu XXI wieku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Denek E. (red.), *Wybrane problemy funkcjonowania systemów podatkowych w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Dewbre J., Mishra A., *Farm Household Incomes and US Government Program Payments*, A paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the AAEA, Long Beach, California, July 28-31, 2002.
- Dewbre J., Short C., *Alternative policy instruments for agriculture support: consequences for trade, farm income and competitiveness*, „Canadian Journal of Agricultural Economics”, nr 4, vol. 50, 2002.
- De Vries B., *Multifunctional Agriculture in the International Context: A Review*, The Land Stewardship Project, OECD 2000.
- Długosz D., *Mechanizmy tworzenia i wdrażania polityk publicznych w państwie współczesnym*, [w:] Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Domańska E., *Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich w Unii Europejskiej*, FAPA, Warszawa 2002.
- Domaszkiewicz R., *Finanse w gospodarce rynkowej*, Akademia Ekonomiczna Wydawnictwo Uczelniane, Kraków 1995.
- Duczkowska-Małysz K. (red.), *Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej*, PAN IRWiR, Warszawa 1993.
- Duczkowska-Małysz K., *Rolnictwo – wieś – państwo*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Duczkowska-Małysz K., *Wies i rolnictwo w kontekście wspólnych polityk Unii Europejskiej. Strategiczne konsekwencje integracji dla struktur gospodarczych i przyspieszenia wzrostu gospodarczego*, [w:] Kołodko G. (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Duczkowska-Małysz K., *Wies i rolnictwo wobec reformy finansów publicznych. Dylematy wokół rozwoju gospodarczego*, [w:] Tomkiewicz J., *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2005.
- Duczkowska-Małysz K., *Ziemia w polityce rolnej PRL (społeczno-ekonomiczne aspekty gospodarowania)*, Ossolineum, PAN IRWiR, Warszawa 1985.
- Duczkowska-Małysz K., Kłodziński M. (red.), *Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich*, SGGW, Warszawa 1994.
- Dunn W. N., *Public policy analysis*, Prentice Hall, New York 1994.

- Dunmore J., *Polityka rolna Stanów Zjednoczonych – implikacje dla przyszłości rolnictwa*, Warszawa 1997.
- Dye T. R., *Understanding public policy*, Prentice Hall, New Jersey 1992.
- Dyka S., Piwowar J., Tomczak F., *Gospodarka rolna w systemie rynkowym*, Wydawnictwo WSI, Radom 1993.
- Dziemianowicz R. I., *Mechanizm oddziaływania podatków na rolnictwo (na przykładzie USA)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2005.
- Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Instrumenty wspierania przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa*, [w:] Sikorski J. (red.), *Fundusze unijne a rozwój gospodarki polskiej (ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
- Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Obciążenia podatkowe gospodarstw rolnych w Polsce*, [w:] Sikorski J. (red.), *Podatki a polityka fiskalna państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
- Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Polityka fiskalna a rolnictwo (aspekt teoretyczny)*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 4, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003.
- Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Systemy opodatkowania gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, [w:] Pomorska A. (red.) *Polski system podatkowy – założenia a praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Dziemianowicz R. I., Przygodzka R., *Zasady opodatkowania gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej i możliwości ich adaptacji w Polsce*, „Wiś i Rolnictwo”, nr 2(131), 2006.
- Ellis F., *Peasant economics. Farm households and agrarian development*, Cambridge University Press 2003.
- Etel L. (red.), *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2003.
- Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok 1998.
- Etel L., *Opodatkowanie nieruchomości. Problemy praktyczne*, Temida 2, Białystok 2001.
- Etel L., Presnarowicz S., *Podatki i opłaty samorządowe. Komentarz*, Municipium, Warszawa 1999.
- Etel L., Presnarowicz S., *Podatki i opłaty samorządowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- European Commission, Directorate General for Agriculture, July 2002.
- Evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006 supported from the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund*, Guidelines for the mid term evaluation of Rural Development Programmes 2000-2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, European Commission 1999.
- Farm Bill 2002*, USDA, Waszyngton 2001.
- Farm Household Income: Towards Better Informed Policies*, [w:] OECD Observer, October 2004.
- Faure J. F., *Europejskiej Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – instrumenty finansowe Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] Brzóska M. (red.), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Fedorowicz Z., *Podstawy teorii finansów*, Poltext, Warszawa 1998.

- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998.
- Felbur S., *Miejsce rolnictwa w teorii wzrostu gospodarczego*, [w:] Grabowski S. (red.), *Związki rolnictwa z gospodarką narodową*, SGPiS, Warszawa 1991.
- Financial Report 2004*, European Union, European Communities 2005.
- Fine B., *Development Policy in the Twenty First Century*, [in:] Lapavitsas C., Pincus J. (ed.), *Beyond the Post Washington Consensus*, Rotledge, London 2001.
- Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, PWE, Warszawa 1988.
- Gajl N., *Teorie podatkowe fiskalizmu a normy systemu podatkowego w Polsce*, [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989 – 1997*, Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1998.
- Gail N., *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Galbraith J. K., *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston 1952.
- Gaudemet P. M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- General budget of the European Union for the financial year 2005*, European Commission, Luxemburg 2005.
- Goldin I. (red.), *Economic reform, trade and agricultural development*, OECD Development Centre, Paris 1993.
- Golinowska S., *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Golinowska S. (red.), *Bazowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, Materiały i Studia, nr 16, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1993.
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Gomułowicz A., *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi, Poznań 1995.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Gorzelał E., *Ekonomiczno-finansowe instrumenty polityki rolnej w Polsce w latach 1990-1997 kształtujące sytuację społeczno-ekonomiczną ludności rolnej*, SGH, Warszawa 1998.
- Grand J. Le., *The theory of Government Failure*, „British Journal of Political Science”, vol. 21, 1991.
- Greenwald B., Stiglitz J. E., *Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets*, „Quarterly Journal of Economics”, 1986.
- Gruda M., *Instrumenty polityki rolnej oraz ich skuteczność*, [w:] Woś A. (red.), *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2004 r.*, IERiGŻ, Warszawa 2005.
- Grzelał A., *Znaczenie impulsów fiskalnych i monetarnych dla powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce w warunkach transformacji*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2006.

- Grzeskiewicz P., *Ewolucja interwencjonizmu państwowego w polityce rolnej Stanów Zjednoczonych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 2002.
- Guba W., *Potencjalne preferencje Polski co do kierunku reform WPR*, SAEPR FAPA, Warszawa 2001.
- Guba W., Piskorz W., *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, UKIE, Warszawa 2002.
- Hadrowicz T., *Polityka socjalna państwa kapitalistycznego a kwestia bezrobocia*, [w:] *Ze studiów nad teorią i polityką gospodarowania*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica 138, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Hagedorn K., Mehl P., *The German system of social security for farmers: Are there any lessons to be learned for Poland?* [w:] Adamowicz M. (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
- Halamska M., *Renty strukturalne a przemiany polskiej wsi. Uwagi socjologa*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2, 2006.
- Hanusz A., *Polityka podatkowa w zakresie różnicowania obciążeń dochodów rolniczych w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996.
- Happe K., Balmann A., *Structural, efficiency and incomeneffects of direct payments*, *International Association of Agricultural Economists*, Annual Meeting, Durban, South Africa, August 16-22, 2003.
- Harasimowicz J., *Dochodowa funkcja podatków a problemy opodatkowania*, [w:] *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989 – 1997*, Konieczny i Kruszewski, Warszawa 1998.
- Hausner J., *Polityka i gospodarka*, [w:] Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Hayami Y., Ruttan V. W., *Agricultural development. An international perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London 1985.
- Heady E. O., *Ekonomika produkcji rolniczej*, PWRiL, Warszawa 1967.
- Hejman W. i in., *Ekonomika rolnictwa. Zarys Teorii*, Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa 1997.
- Herer W., Sadowski W., *Makroekonomiczne uwarunkowania modernizacji polskiego rolnictwa (ze szczególnym uwzględnieniem zmian struktury agrarnej)*, Materiały Konferencji Naukowej PTE, nt. „Polityka rolna – element polityki rozwoju gospodarczego Polski”, Warszawa 1996.
- Hockuba Z., *Droga do spontanicznego porządku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Hockuba Z., *Nowa ekonomia instytucjonalna – czy zdominuje nasze myślenie w rozpoczynającym się stuleciu?*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, z. 2, PTE, Warszawa 2001.
- Hołubicki M. J., *Stan obecny i przyszłość Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla Rolników w Austrii*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 4, 2001.
- Human Development Report 1990*, United States, Oxford University Press, Oxford 1990.
- Hunek T., *Ekonomia polityczna rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2, 2001.
- Hunek T., *Uwarunkowania strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, Warszawa 1991.

- Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.
- Jagła W., *Problemy tak zwanego uszczelniania KRUS*, „Więś i Rolnictwo”, nr 1, 2004.
- Jakubowski M., *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.
- James S., Nobes C., *The Economics of Taxation*, Prentice Hall (seventh edition). New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore 2000.
- Josling T. E., Valdes A., *Agricultural policy indicators*, ESA Working Papers, No. 04-04, January 2004.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Kaja J., *Polityka gospodarcza. Wstęp do teorii*, SGH, Warszawa 2001.
- Kalinowski J., *Kredytowanie czynnikiem rozwoju gospodarstw indywidualnych*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 1, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003.
- Kamerschen D., McKenzie R., Nardielli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1993.
- Kamiński W., *Współczesna teoria dobrobytu*, PWE, Warszawa 1980.
- Kania P., *Rola składowki na ubezpieczenie społeczne jako obciążenia parafiskalnego*, [w:] Famulska T., Znaniecka K. (red.), *Władza fiskalna a reakcje podatników na obciążenia podatkowe*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2001.
- Kargol A., *Ekonomizacja sektora publicznego w Polsce*, Materiały seminaryjne, Białystok 2004.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska*, t. I, IKiCHZ, Warszawa 2004.
- Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Kijanowski P., *Doradztwo rolnicze (w świetle ankiety IERiGŻ z 2000 r.)*, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Kijanowski P., *System państwowego doradztwa rolniczego w warunkach reformy administracyjnej kraju*, IERiGŻ, Warszawa 2000.
- Kirschen E. S. (red.), *Economic Policy in Our Time*, vol. 1, Amsterdam 1964.
- Kiuila O., *Efekty zewnętrzne w modelu równowagi ogólnej*, „Ekonomista”, nr 6, 2000.
- Klank L., *W sprawie reformy ubezpieczeń społecznych w rolnictwie*, „Więś i Rolnictwo”, nr 4, 2003.
- Klawe A. J., *Intwencjonizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, PWN, Warszawa 1981.
- Klepacki B., *Potrzeby przemian strukturalnych obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] *Przemiany strukturalne obszarów wiejskich w zakresie przestrzemi i rynku pracy*, KER PAN, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2001.
- Kłodziński M., Okuniewski J. (red.) *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych*, PAN IRWiR, Warszawa 1993.

- Kobielski W., *Czy system ubezpieczenia społecznego rolników wymaga zmian?*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3, 2001.
- Kolanowska-Kowalska B., *Polityka fiskalna*, [w:] Pietrzak B., Pogański Z., Woźniak B. (red.), *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Kołodko G., *Finanse publiczne a rozwój polskiej gospodarki*, [w:] Tomkiewicz J. (red.), *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2005.
- Kołodko G. (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Kołodko G., *Ten Years of Post-socialist Transition Lessons for Policy Reform*, Policy Research Working Paper, No. 2095, The World Bank, Washington D.C. 1999.
- Kopczyk J., *Podstawy reformy ubezpieczenia społecznego rolników*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3, 2003.
- Korsak R., *Systemy emerytalne na świecie*, „Ubezpieczenia Rolnicze - Kwartalnik KRUS”, nr 4, 1994.
- Kosikowski C., Ruśkowski E. (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
- Kowalczyk S., *Przełanki zmian strukturalnych w rolnictwie*, „Ekonomista”, nr 3, 1993.
- Kowalski A., *Spoleczne uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Kowalski A., Rembisz W., *Rynek rolny a interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2005.
- Kozuch A., Kozuch B., Kutkowska B., *Polska polityka rolna u progu XXI wieku*, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000.
- Kozuch B. (red.), *Polityka rolna*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997.
- Kozuch B. (red.), *Polska polityka rolna 1944-1994. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok 1994.
- Kraan D. J., *Budgetary decisions. A public choice approach*, Cambridge University Press 1996.
- Krajewska A., *Podatki. Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004.
- Krishna R., *Agricultural Price Policy and Economic Development*, [w:] Southworth H. M., Johnston B. F. (red.), *Agricultural Development and Economic Growth*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1967.
- Krzymuski J., *Postęp biologiczny w rolnictwie*, [w:] Woś A. (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Kulawik J., *Ekonomia polityczna interwencjonizmu kredytowego w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 1998.
- Kulawik J., *Instrumenty finansowego wspierania rolnictwa. Ich pomiar, wpływ i efektywność*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4, 2004.
- Kulawik J., *Polityka fiskalna jako podstawowy instrument interwencjonizmu państwowego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 1998.

- Kulawik J., *Rozwój finansowy a wzrost i rozwój ekonomiczny w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1997.
- Kulawik J., *Teoretyczne aspekty polityki kredytowania rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 1997.
- Kuznets S., *Wzrost gospodarczy narodów. Produkt i struktura produkcji*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1976.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie w Stanach Zjednoczonych po II wojnie światowej*, [w:] *Ze studiów nad teorią i polityką gospodarowania*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica 138, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996..
- Lejk-Kępką A., *Renta strukturalna dla rolników. Ogólne zasady przyznawania i wypłaty*, „Ubezpieczenia Rolnicze - Kwartalnik KRUS”, nr 4, 2001.
- Leksykon Finansów*, PWE, Warszawa 2001.
- Leksykon PWN*, PWN, Warszawa 1972.
- Leopold A., *Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Lewandowski J., *Rolnictwo we współczesnej gospodarce Polski*, „Ekonomista”, nr 4, 1994.
- Lipowski A., *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista”, nr 2, 2002.
- Lipowski A., *O akademickiej koncepcji zawodności rynku krytycznie*, „Ekonomista”, nr 3, 2001.
- Lipowski A., *Teoria zawodności rynku (market failures) a polityka gospodarcza*, z. 9, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2001.
- Liszewski G., *Reforma podatku rolnego – próba oceny*, [w:] Pomorska A. (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Lopez R., *Why Governments Should Stop Non-Social Subsidies: Measuring Their Consequences for Rural Latin America*, Policy Research Working Paper 3609, The World Bank 2005.
- Łopato J., *Ubezpieczenia społeczne rolników indywidualnych*, [w:] Łopato J. (red.), *Zabezpieczenie społeczne rolników indywidualnych w Polsce Ludowej (1944 - 1989)*, Ośrodek Badań Społecznych, Warszawa 1990.
- Malinowska E., Misiąg W., *System finansowy Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Stan obecny, propozycje zmian*, [w:] Wóycicka I. (red.), *Przyszłość ubezpieczeń społecznych rolników*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000.
- Mały Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa 1969.
- Małysz J., *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, „Ekonomista”, nr 3, 2003.
- Mamingi N., *How Prices and Macroeconomic Policies Affect Agricultural Supply and the Environment?* Policy Research Working Paper 1645, The World Bank 1996.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
- Meredyk K., *Efektywność produkcji rolnej*, Białystok 1992.
- Meredyk K., *Wzrost gospodarki rolnej*, Wydawnictwo Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku, Białystok 1995.
- Michna W., *Bezrobocie na wsi i możliwości jego ograniczania*, IERiGŻ, Warszawa 1999.

- Michna W., *Polska polityka rolna i rozwoju wsi w warunkach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej*, IERiGŻ PIB, Warszawa 2005.
- Mickiewicz A., *Przedsiębiorczość mieszkańców wsi w procesie rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] Kozuch A. (red.), *Rozwój obszarów wiejskich. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2002.
- Modzelewski W., Bielawny J. (red.), *Komentarz do podatków: rolnego, leśnego oraz od nieruchomości*, Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa 2002.
- Morris P. E., Harvey L. R., Deaton B. J., Savard M. A., *Can Use Value Assessment for Property Taxation of Agricultural Land Protect Environmental Amenities?* Final report submitted to Michigan Department of Environmental Quality, Great Lakes Protection Fund. Department of Agricultural Economics Michigan State University, May 8, 2002.
- Mościcki K., Brodziński Z., *Perspektywy i szanse rozwoju usług doradczych a ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005.
- Multimedialna Encyklopedia Powszechna, PWN, 2002.
- Mundlak J., Larson D. F., Butzer R., *The Determinants of Agricultural Production: a Cross-Country Analysis*, The World Bank 2004.
- Mundlak J., Larson D., Crego A., *Agricultural Development, Issues, Evidence and Consequences*, Policy Research Working Paper 1811, The World Bank 1997.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public finance in theory and practice*, McGraw – Hill International Editions, New York 1989.
- Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Müller A., Woś A. (red.), *Rolnictwo a wzrost gospodarczy*, PWRiL, Warszawa 1966.
- Nasiłowski M., *System rynkowy. Podstawy mikro i makroekonomii*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1998.
- New Perspectives for EU Rural Development*, European Commission 2004.
- Niemczyk J., Dydoń A., *Rolne aspekty piątej ministerialnej konferencji WTO w Cancun (Meksyk)*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 3, 2004.
- Noniewicz Cz., *Rozwój gospodarki chłopskiej*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok 1996.
- Noniewicz Cz., *Wykłady z ekonomiki rolnictwa*, Dział Wydawnictw Filii UW w Białymstoku, Białystok 1986.
- North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York 1990.
- Nowa powszechna encyklopedia PWN, t. 6, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Obidziński S., *Emerytury rolnicze - fakty i opinie*, PWN, Warszawa 1989.
- Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004.
- OECD Agricultural Outlook, 2003-2008*, OECD 2003.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

- Orłowski W., *Droga do Europy. Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej*, GUS, Warszawa 1996.
- Orłowski W., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego w długim okresie*, „Wież i Rolnictwo”, nr 2, 2001.
- Orłowski W., *Price Support at any Price? Cost and Benefits of Alternative Agricultural Policies for Poland*, Policy Research Working Paper 1548, The World Bank 1996.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ostrowski L., *System ubezpieczenia rolniczego – konserwować czy zmieniać*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 4, 2000.
- Ostrowski L., *Wybrane problemy kierunków reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników*, „Ubezpieczenia w rolnictwie”, nr 3, 2001.
- Otte A., *Implementing provisions of Directive 77/388/EEC regarding common flat rate scheme for farmers Practical solutions, approaches and legal measures applied in three sample Member States - Review and Summary*, 2003.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.
- Owsiak S., *Racjonalizacja finansów publicznych w Polsce*, Raport nr 50, RSSG, Warszawa 2004.
- Parsche R., Haug P., Marcelo A., Woon Nam C., Reichl B., *Internationaler Vergleich der Systeme zur Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft*, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München 2000.
- Paszkowski S., *Ewolucja idei rolnictwa zrównoważonego i rozwoju terenów wiejskich (SARD)*, „Wież i Rolnictwo”, nr 1, 2001.
- Paszkowski S., *Przestrzenne zróżnicowanie oddziaływania rolniczych rent strukturalnych na przekształcenia struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005.
- Paszkowski S., *Rolnicze renty strukturalne jako narzędzia przekształceń strukturalnych w rolnictwie polskim*, Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Pawluczuk-Bienias O., *Ubezpieczenie społeczne rolników w niektórych krajach Europy*, „Ubezpieczenia Rolnicze - Kwartalnik KRUS”, nr 3, 1995.
- Pątkowski K., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne we Francji*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 1, 2001.
- Pątkowski K., *Zarys niemieckiego systemu ubezpieczeń i oston socjalnych w rolnictwie*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 4, 1999.
- Pelka W., *Protekcjonizm rolny w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej. Podobieństwa i różnice*, Studia i Materiały nr 25, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2000.
- Piasecki R., *Ewolucja ekonomii rozwoju a globalizacja*, „Ekonomista”, nr 2, 2003.

- Pietrewicz M., *Perspektywy opodatkowania gospodarstw rolnych w Polsce w kontekście programu ich modernizacji*, [w:] *Finanse i bankowość a wejście Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo SGH, Warszawa-Pułtusk 1999.
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1998.
- Pięcek B. (red.), *System emerytalno-rentowy rolników i usługi opiekuńczo-lecznicze w opiniach dwóch pokoleń*, IRWiR, Warszawa 2004.
- Pillet G., Zingg N., Maradan D., *Appraising Externalities of the Swiss Agriculture – an Extended Cost-Benefit Analysis*, *International Journal of Applied Economics and Econometrics*, October 2001.
- Płatności bezpośrednie w UE jako instrument wsparcia sektora rolnego – przeszłość, terażniejszość i przyszłość*, SAEPR FAPA, Warszawa 2004.
- Poczta W., *Ekonomiczne skutki warunków integracji Polski z Unią Europejską dla sektora rolnego*, UKIE, Warszawa 2003.
- Poczta W., *Rolnictwo polskie a rolnictwo EWG (studium komparatywne)*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej, Poznań 1994.
- Poczta W., *Rolnictwo polskie w przededniu integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań 2003.
- Poczta W., *Wpływ struktury agrarnej rolnictwa na intensywność i efektywność wytwarzania w rolnictwie Polski i Unii Europejskiej. Determinanty transformacji struktury agrarnej w rolnictwie polskim*, Część I, „Roczniki AR”, Poznań 1999.
- Poczta W., Hardt Ł., *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, UKIE, Warszawa 2005.
- Poczta W., Kołodziejczak M., *Analiza efektywności wykorzystania czynników produkcji i ich nakładów w rolnictwie polskim i innym*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IV, z. 2, Warszawa-Bydgoszcz 2002.
- Poczta W., Kołodziejczak M., *Potencjał produkcyjny rolnictwa polskiego w świetle integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań 2004.
- Podstawka M., *Finanse w rolnictwie*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa 2000.
- Podstawka M., *Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje zmian*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1998.
- Podstawka M., *System podatkowy w rolnictwie*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000.
- Pohorille M., *Intwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym*, PWE, Warszawa 1964.
- Polityka rolna lat dziewięćdziesiątych*, Fundacja im. M. Rataja, Warszawa 1991.
- Polityka rolna lat dziewięćdziesiątych na tle ogólnej polityki gospodarczej kraju*, SGH, Warszawa 1992.
- Postuła M., *Efektywne zarządzanie finansami sektora publicznego jako czynnik długotrwałego wzrostu gospodarczego*, [w:] Kołodko G. (red.), *Strategia szybkiego wzrostu gospodarczego w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Pretty J. N. i in., *An Assessment of the Total External Costs of UK Agriculture*, *Agricultural Systems*, vol. 60, 2000.
- Producer and Consumer Support Estimates*, OECD Database 1986-2004, User's Guide, OECD 2005.

- Przygodzka R., *Ewolucja funkcji systemu ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok 2001.
- Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty polityki rolnej i metodologiczne problemy oceny ich skuteczności*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. VII, z. 4, Warszawa-Poznań 2005.
- Przygodzka R., *Państwo a gospodarka w świetle teorii ekonomii*, OPTIMUM – STUDIA EKONOMICZNE, nr 2(26), 2005.
- Przygodzka R., *Polityka ubezpieczenia społecznego rolników w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. II, z. 4, Warszawa-Poznań-Zamość 2000.
- Przygodzka R., *Polityka wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] Kożuch B. (red.), *Polska polityka rolna 1944-94. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Filii UW w Białymstoku, Białystok 1994.
- Pszczółkowska J., *Ubezpieczenie społeczne rolników – stan obecny i możliwości rozwoju*, „Ubezpieczenia w Rolnictwie”, nr 2, 2000.
- Raczyński M., *Pogoń za rentą a polityka regulacji*, [w:] Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Reform of the Common Agricultural Policy, Medium-Term Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union 2003-2010*, European Commission, Directorate-General for Agriculture 2003.
- Rembisz W., Stańko S., *ARR w systemie regulacji polskiego rynku rolnego*, [w:] Agencja Rynku Rolnego 1990-2005, ARR, Warszawa 2005.
- Report on Budgetary and Financial Management*, European Commission 2005.
- Report on the Distribution of Direct Aids to the Producers (Financial Year 2002 and 2003)*, European Commission, 2004.
- Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.
- Rocznik Statystyczny 2000*, GUS, Warszawa 2001.
- Rola i działalność ARiMR w procesach dostosowawczych polskiego rolnictwa do UE*, „Wież i Rolnictwo”, nr 2, 2006.
- Rosner A., *Dylematy reformy systemu emerytur rolniczych*, „Wież i Rolnictwo”, nr 3, 2004.
- Rosner A., *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] Rosner A. (red.), *Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich*, IRWiR, Warszawa 2005.
- Rowiński J., *Wspólna polityka rolna*, [w:] Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska*, t. I, IkiCHZ, Warszawa 2004.
- Rowiński J., *Wspólna polityka rolna w latach 2004-2013*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, 2003.
- Rutkowski J., *Czy sprawiedliwość jest kategorią ekonomiczną?*, [w:] Wilkin J. (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997.
- Ruttan V. W., *Models of Agricultural Development*, [w:] Eicher C. K., Staatz J. M. (red.), *International Agricultural Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1998.
- Ruttan V. W., Hayami Y., *Induced Innovation Model of Agricultural Development*, [w:] Eicher C. K., Staatz J. M. (red.), *International Agricultural Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1998.

- Sah R. K., Stiglitz J. E., *Peasants versus City-Dwellers. Taxation and the Burden of Economic Development*, Oxford University Press 1992.
- Samuelson P. A., Nordhaus W. D., *Ekonomia 1*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Schiff M., Valdes A., *Agriculture and the Macroeconomy*, Elsevier Science Handbook of Agricultural Economics, March 1998.
- Schultz T. W., *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven 1964.
- Scitovsky T., *Two Concepts of External Economies*, „Journal of Political Economy”, No. 2, 1954.
- Serowa E., Khramowa I., Maslenkova U., *Taxation in Agriculture*, Institute for the Economy in Transition, Moscow 2000.
- Servolin C., *Gospodarka rolna – między polityką a ekonomią*, „Więć i Rolnictwo”, nr 4(129), 2005.
- Shipwright A., Keeling E., *Textbook on Revenue Law*, Blackstone Press Limited, London 1998.
- Siedlecki J., *Równowaga a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 2000.
- Siekierski Cz., *Ubezpieczenie społeczne rolników*, [w:] Adamowicz M. (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Więć i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
- Skarżyński R., *Polityka budżetowa w krajach kapitalistycznych*, Instytut Finansów, Warszawa 1987.
- Słownik wyrazów obcych, PWN, Warszawa 1980.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. II, PWN, Warszawa 1954.
- Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Snyder F. G., *Common Agricultural Policy of the European Economic Community*, London 1990.
- Staatz J. M., Eicher C. K., *Agricultural Development Ideas in Historical Perspective*, [w:] Eicher C. K., Staatz J. M. (red.), *International Agricultural Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore-London 1998.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2000.
- Stańko S., *Agencja Rynku Rolnego – zakres i formy działań*, [w:] *Agencja Rynku Rolnego 1990-2005*, ARR, Warszawa 2005.
- State and Local Property Taxes. Special Report*, Tax Foundation, No. 106, 2001.
- Stiglitz J. E., *Economics of the Public Sector*, wyd. 2, Norton & Co., New York 1988.
- Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J. E., *Więć instrumentów i szersze cele: w kierunku powaszynngtonskiego konsensusu*, [w:] *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Materiały seminarium naukowego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.

- Sulejewicz A., *Neoklasyczna koncepcja działania państwa w krajach słabo rozwiniętych*, [w:] Markowska M., Szostak M. (red.), *Państwo wobec zacofania i rozwoju*, SGH, Warszawa 1991.
- Surdej A., *Poszukiwanie instrumentów wzrostu efektywności działań państwa – metoda analizy wpływu regulacji*, [w:] Hausner J. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Muncypium S.A., Warszawa 2004.
- Szczęśny W., *Finanse publiczne jako instrument oddziaływania na rozwój i przemiany strukturalne w gospodarce*, IRiSS, Warszawa 1998.
- Szczęśny W., *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Difin, Warszawa 2001.
- Szczodrowski G. (red.), *Sektor publiczny a gospodarka polska w dobie transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
- Szostak M., *Odwrot od nadmiernego interwencjonizmu gospodarczego państwa jako zjawisko globalne*, [w:] Markowska M., Szostak M. (red.), *Państwo wobec zacofania i rozwoju*, SGH, Warszawa 1991.
- Szymański W., *Rolnictwo na drodze do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska – Rolnictwo – Unia Europejska*, Magazyn Gospodarczy, Warszawa 1996.
- Średniookresowa ocena realizacji programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2003*, Projekt raportu końcowego. Warszawa 2003.
- Świderski J., *Czy taki system emerytalny dla rolników?*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1989.
- Świtłyk M., *Efektywność wydatkowania środków publicznych na doradztwo rolnicze w Polsce w latach 1996-1998*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 6, Warszawa-Poznań-Białystok 2001.
- Tangermann S., *Farming Support: the Truth Behind the Numbers*, „Observer OECD” March 2004.
- Tangermann S., *Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?* “OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 1, OECD Publishing 2005.
- Taxation and Social Security in Agriculture*, OECD 2005.
- Taxation Fact Sheet 2004*, German Embassy Press Department 2004.
- Taxation of Agriculture in Europe – A guide to agriculture income tax*, European Federation of Agricultural Consultancy, Kluwer, Deventer, the Netherlands 2000.
- The Agricultural Situation in the European Union*, 1999 Report, Brussels-Luxemburg 2000.
- The Budget for Fiscal Year 2006, Historical Tables*, Service of the U.S. Government Printing Office, Waszyngton 2005.
- The Common Agricultural Policy*, 2003 Review, European Commission 2005.
- The Incidence and Efficiency of Farm Support Measures*, OECD 2002.
- The Mc Graw-Hill Encyclopedia of Economics*, Mc Graw-Hill Inc., 1994.
- The State in the Changing World*, World Development Report, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Tomczak F., *Doświadczenia światowe rozwoju rolnictwa: konkluzje dla Polski*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. II, z. 1, Warszawa-Poznań-Zamość 2000.

- Tomczak F., *From Peasant Agriculture to Agribusiness Path of the Family Farms Development*, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Tomczak F., *Gospodarstwa indywidualne w rozwoju rolnictwa polskiego*, [w:] *Rolnictwo w rozwoju gospodarki Polski Ludowej*, SGGW, Warszawa 1985.
- Tomczak F., *Gospodarstwo rodzinne*, [w:] Woś A. (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Tomczak F., *Interwencjonizm agrarny i instrumenty polityki rolnej*, „*Ekonomista*”, nr 3, 1994.
- Tomczak F., *Japonia. Wieś – rolnictwo – agrobiznes*, SGH, Warszawa 1997.
- Tomczak F., *Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolniczo-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, SGH, Warszawa 2004.
- Tomczak F., *System polityki rolnej USA*, [w:] Kwieciński A., Tomczak F., *Polityka rolna WE, USA i Nowej Zelandii*, URM, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1993.
- Tomczak F., *Współczesna wieś i rolnictwo: przykład Japonii*, SGGW, Warszawa 1992.
- Tomek W. G., Robinson K. L., *Kreowanie cen artykułów rolnych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Tomkiewicz E., *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolnej działalności gospodarczej*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. I, Białystok 2000.
- Tomkiewicz E., *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000.
- Tomkiewicz E., *Prawne środki limitowania produkcji rolnej stosowane w ramach polityki wiejskiej*, [w:] Budzinowski R., Zieliński A. (red.), *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, Kluczbork 2001.
- Tomkiewicz J. (red.), *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2005.
- Toruński J., *Formy doradztwa ekologicznego na obszarach wiejskich*, „*Roczniki Naukowe SERiA*”, t. II, z. 6, Warszawa-Poznań-Zamość 2000.
- Tracy M., *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1997.
- Trawiński K., Żurawińska J., *Wczesniejsze emerytury a renty strukturalne w rolnictwie*, „*Ubezpieczenia w Rolnictwie*”, nr 4, 1999.
- Tryfan B., *Dylematy zabezpieczenia rolników na starość*, IRWiR, Warszawa 2004.
- Tryfan B., *Opinie o systemie emerytalno-rentowym rolników*, [w:] Pięcek B. (red.), *System emerytalno-rentowy rolników i usługi opiekuńczo-lecznicze w opiniach dwóch pokoleń*, IRWiR, Warszawa 2004.
- Tryfan B., *Ubezpieczenie rolników w Europie*, „*Wieś i Rolnictwo*”, nr 2, 1993.
- Tryfan B., *Zabezpieczenie społeczne ludności rolniczej we Francji*, „*Wieś i Rolnictwo*”, nr 1, 1993.
- Tryfan B., *Zabezpieczenie społeczne rolników w Europie*, FAPA, Warszawa 2000.
- Tryfan B., von Deenen B., Okuniewski J., *Ubezpieczenia społeczne w rolnictwie Niemiec i Polski*, IRWiR PAN, Warszawa 1997.
- Unger P., *Procesy alokacji w nowoczesnej gospodarce: państwo a rynek*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.
- Wawrzyniak B., *Doradztwo rolnicze w procesie regionalizacji i rozwoju obszarów wiejskich*, „*Roczniki Naukowe SERiA*”, t. I, z. 1, Rzeszów 1999.

- Wawrzyniak B. M., Wojtasik B., *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych w rolnictwie*, „Wież i Rolnictwo”, nr 1, 2005.
- Weil D. N., *Fiscal policy*, [in:] *The Concise Encyclopedia of Economics*, Liberty Fund, Inc. Ed. David R. Henderson, Library of Economics and Liberty. <http://www.econlib.org/library/Enc/FiscalPolicy.html> (22 July 2006).
- Wernik A., *Cele polityki fiskalnej a rozwój gospodarczy Polski*, z. 15, VII Kongres Ekonomistów Polskich, PTE, Warszawa 2001.
- Wersalski M., *Polityka budżetowa*, PWE, Warszawa 1997.
- Wiatrak A. P., *Charakterystyka, ocena i kierunki doskonalenia doradztwa rolniczego w Polsce*, „Wież i Rolnictwo”, nr 4, 2003.
- Wiatrak A. P., *Doradztwo rolniczo-środowiskowe (istota, potrzeby i zakres)*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 4, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003.
- Wiatrak A. P., *Osrodki doradztwa rolniczego*, [w:] Woś A. (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Wieliczko B., *Ewaluacja wspólnotowych programów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2005.
- Wieliczko B., *Modulacja dopłat bezpośrednich w Unii Europejskiej – instrument przyszłości*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4-5, 2002.
- Wieliczko B., *Reforma wspólnej polityki rolnej UE – rewolucja czy jedynie drobna korekta?*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1, 2004.
- Wierzbowski B., *Ubezpieczenia społeczne rolników w systemie polityki społecznej państwa wobec mieszkańców wsi*, [w:] Adamowicz M. (red.), *Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2002.
- Wigier M., *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
- Wilkin J., *Budowa instytucji wspierających rozwój wsi i rolnictwa w kontekście integracji z UE*, [w:] *Wież i rolnictwo. Perspektywy rozwoju*, IERiGŻ, Warszawa 2002.
- Wilkin J. (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997.
- Wilkin J., *Efektywność a sprawiedliwość jako problem ekonomiczny*, [w:] Wilkin J. (red.), *Efektywność a sprawiedliwość*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1997.
- Wilkin J., *Funkcjonowanie państwa a wieś i rolnictwo – oczekiwania, rozczarowania, potrzeby*, „Wież i Rolnictwo”, nr 1, 2001.
- Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie*, [w:] Woś A. (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Wilkin J. (red.), *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003.
- Wilkin J., *Polityka rolna państwa: poziom niezbędnej aktywności*, „Ekonomista”, nr 4, 1994.
- Wilkin J. (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
- Wilkin J., *Współczesna kwestia agrarna*, PWN, Warszawa 1986.
- Wilkin J., M. Błąd M., Klepacka D., *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, IRWiR, Warszawa 2006.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

- Wizja polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w rozszerzonej Europie*, „Wies i Rolnictwo”, nr 3(124), 2004.
- Wojtyna A., *Państwo i rynek w rozwoju gospodarczym*, Tezy, maszynopis, Warszawa 1995.
- Wolf C. Jr, *Markets and Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1988.
- World Commission of Environment and Development, Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford 1987.
- Woś A., *Agrobiznes. Makroekonomika*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996.
- Woś A., *Ekonomiczne narzędzia sterowania rolnictwem*, PWN, Warszawa 1985.
- Woś A. (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Woś A., *Mechanizmy restrukturyzacji rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1999.
- Woś A., *Możliwości prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej w ramach wspólnej polityki rolnej*, IERiGŻ, Warszawa 2005.
- Woś A., *Podstany nauki o polityce rolnej*, PWRiL, Warszawa 1987.
- Woś A., *Rolnictwo zrównoważone*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1-3, 1992.
- Woś A., *Rozwój i postęp w rolnictwie polskim*, PWRiL, Warszawa 1987.
- Woś A., *Strategie rozwoju rolnictwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Woś A., *Strategia rozwoju sektora żywnościowego w Polsce*, „Ekonomista”, nr 3, 1994.
- Woś A., *Szanse i ograniczenia przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2003.
- Woś A., *Udział rolnictwa w tworzeniu produktu społecznego i zatrudnienie rolnicze*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 2000.
- Woś A., *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
- Woś A., *Wzrost gospodarczy i strategie rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Woźniak M. G., *Wzrost gospodarczy. Podstany teoretyczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- Wyniki rachunkowości rolnej gospodarstw indywidualnych 2000*, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Wyzińska-Ludian J., *Cechy polskiego interwencjonizmu w rolnictwie*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. V, z. 4, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003.
- Wyzińska-Ludian J., *Interwencjonizm państwowy wobec zmieniających się funkcji obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. III, z. 1, Warszawa-Poznań-Białystok 2001.
- Wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po rozszerzeniu Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Van den Berg J.C.J.M., Nijkamp P., *Operationalizing sustainable development: dynamic ecological-economic model*, „Ecological Economics”, vol. 4, 1991.
- Van Mourik A., *Wspólna Polityka Rolna: historia, zasady funkcjonowania, reformy*, [w:] Brzóska M. (red.), *Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich*, Instytut Europejski, Łódź 1998.

- Vat Rates Applied in the Member States of the European Community*, DOC/2008/2004-EN. European Commission 2004.
- Zegar A. M., *Rynek usług doradczych w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
- Zegar J., *Dochody w strategii rozwoju rolnictwa (na progu integracji europejskiej)*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
- Zegar J., *Polityka rolna*, [w:] Woś A. (red.), *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Zegar J., *Przestanki i uwarunkowania polityki kształtowania dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 2001.
- Zieliński T., *Ubezpieczenia społeczne pracowników. Zarys systemu prawnego – część ogólna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 1994.
- Ziętara W., *Wydajność pracy w rolnictwie i w różnych typach gospodarstw rolniczych*, „Roczniki Naukowe SERIA”, t. V, z. 1, Warszawa-Poznań-Koszalin 2003.
- Zorska A., *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 – tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Dz. U. Nr 207 z 2002 r., poz. 1762, tekst jednolity.
- Ustawa z 26 kwietnia 2001 r. o rentach strukturalnych w rolnictwie, Dz. U. z 2001 r. Nr 52, poz. 539.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, Dz. U. Nr 137, poz. 1299 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin, Dz. U. Nr 137, poz. 1300.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz. U. z 2003 r. Nr 229, poz. 2273.

- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych, Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz. U. z 2004 r. Nr 42, poz. 386 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2004 r. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.
- Ustawa o Narodowym Planie Rozwoju z dnia 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1206.
- Ustawa z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz. U. z 2004 r. Nr 251, poz. 2507.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 kwietnia 2004 r. w sprawie dotacji przedmiotowych dla różnych podmiotów wykonujących zadania na rzecz rolnictwa, Dz. U. Nr 72, poz. 655 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Dz. U. Nr 197, poz. 2032.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Dz. U. Nr 207, poz. 2117.
- Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, Dz. U. Nr 207, poz. 2117.

Źródła internetowe:

- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft,
<http://www.verbraucherministerium.de>
- <http://www.diw.de>
- Italy Income Taxes, <http://www.worldwide-tax.com/italy>
- Taxation of Italian Property, <http://www.properties-in-europe.com>
- UK Income Tax, <http://www.finfacts.ie>
- UK Income Tax, <http://www.netaccountants.com/income.html>

SPIS TABEL

- Tabela 1.1. Podział PKB w 2001 r.
- Tabela 3.1. Instrumenty polityki fiskalnej
- Tabela 3.2. Wydatki budżetowe Stanów Zjednoczonych na rolnictwo w latach 1965-2005 (w mld USD, ceny stałe z 1980 r.)
- Tabela 3.3. Wydatki z budżetu EWG związane z finansowaniem WPR w latach 1965-1985 (w mld ecu, ceny bieżące)
- Tabela 3.4. Wydatki z budżetu Wspólnoty na politykę rolną w latach 2000-2006 (w mld euro, ceny bieżące)
- Tabela 3.5. Polski budżet rolny w latach 2003-2005 (w mln zł)
- Tabela 3.6. Wydatki budżetowe na rolnictwo, rozwój wsi i rynków rolnych w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej i w Polsce w 2004 r.
- Tabela 3.7. Klasyfikacja instrumentów finansowego wsparcia rolnictwa w krajach OECD i wskaźników ich pomiaru
- Tabela 3.8. Efektywne i nieefektywne instrumenty polityki fiskalnej stosowane wobec rolnictwa
- Tabela 3.9. Wydatki budżetowe Ministerstwa Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (USDA) w roku 2004
- Tabela 3.10. Wydatki z budżetu generalnego Wspólnoty w 2004 r.
- Tabela 3.11. Budżet rolny UE w 2004 r.
- Tabela 3.12. Przewidywany podział środków budżetu EFOiGR w latach 2000-2006 w krajach UE-15 według grup instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich
- Tabela 3.13. Płatności z budżetu Unii Europejskiej na rzecz polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2005 (w mln zł)
- Tabela 3.14. Środki przeznaczone na finansowanie PROW w latach 2004-2006 (w mln euro)
- Tabela 3.15. Środki przeznaczone na finansowanie SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” na lata 2004-2006 (w mln euro)
- Tabela 4.1. Funkcje państwa
- Tabela 4.2. Podstawowe zadania w analizie kosztów i korzyści
- Tabela 5.1. Stawki podatku dochodowego w wybranych krajach UE w 2004 r. (w %)
- Tabela 5.2. Stawki podatku federalnego dochodowego w USA w 2004 r.
- Tabela 5.3. Podstawowe stawki podatku korporacyjnego w wybranych krajach UE w 2004 r. (w %)
- Tabela 5.4. Skala podatkowa i przeciętne stopy podatku od dochodów przedsiębiorstw w USA w 2004 r.

- Tabela 5.5. Stawki VAT w wybranych krajach UE w 2004 r. (w %)
- Tabela 5.6. Stawki VAT na rolnicze środki produkcji w wybranych krajach UE w 2004 r.
- Tabela 5.7. Przeliczniki powierzchni użytków rolnych w podatku rolnym
- Tabela 5.8. Dochody gmin według źródeł ich pochodzenia w latach 1999-2004
- Tabela 6.1. Podstawowe świadczenia z ubezpieczenia społecznego rolników z grudnia 2005 r.
- Tabela 6.2. Przychody i rozchody funduszu emerytalno-rentowego w latach 2001-2004 (w mln zł, ceny bieżące)

SPIS WYKRESÓW

- Wykres 1.1. Globalny PKB w latach 1990-2003 w mld USD (wg bieżącego kursu wymiany)
- Wykres 1.2. Struktura światowego PKB w 2003 r.
- Wykres 1.3. Struktura ludności świata w 2003 r.
- Wykres 1.4. Nierówności w dochodach w wybranych państwach świata w 2002 r.
- Wykres 2.1. Struktura światowego eksportu produktów rolnych ze względu na pochodzenie w latach 1980, 1990, 2000 (w %)
- Wykres 2.2. Struktura światowego handlu towarami w latach 1960 i 2002 (w %)
- Wykres 2.3. Taryfy celne i obroty handlu światowego do Rundy Urugwajskiej
- Wykres 2.4. Ceny instytucjonalne Wspólnej Polityki Rolnej w latach 1973-1992
- Wykres 3.1. Udział wydatków na rolnictwo w wydatkach budżetowych Stanów Zjednoczonych w latach 1965-2005 (w %)
- Wykres 3.2. Udział wydatków na WPR w wydatkach budżetowych UE ogółem w latach 1970-2005 (w %)
- Wykres 3.3. Struktura EFOiGR w latach 1970-2005 (w %)
- Wykres 3.4. Udział rolnictwa w ogólnych wydatkach budżetowych w Polsce w latach 1991-2003 (w %)
- Wykres 3.5. Zmiany PSE w Stanach Zjednoczonych, Unii Europejskiej, Polsce i w OECD w latach 1990-2004 (w %)
- Wykres 3.6. Zmiany współczynnika nominalnej pomocy dla producentów (NA-Cp) w USA, UE, Polsce i OECD w latach 1990-2004
- Wykres 3.7. Struktura wsparcia rolnictwa mierzonego wskaźnikiem PSE w USA w 2004 r.
- Wykres 3.8. Struktura wsparcia rolnictwa mierzonego wskaźnikiem PSE w Unii Europejskiej w 2004 r.
- Wykres 3.9. Struktura wsparcia rolnictwa mierzonego wskaźnikiem PSE w Polsce w 2003 r.
- Wykres 3.10. Zmiany wskaźnika CSE w USA, UE, Polsce i OECD w latach 1990-2004 (w %)
- Wykres 3.11. Zmiany współczynnika NACc w USA, UE, Polsce i w OECD w latach 1990-2004
- Wykres 3.12. Udział wskaźnika GSSE w całkowitym poziomie wsparcia (jako % TSE) w USA, UE i w Polsce w latach 1990-2004
- Wykres 3.13. Ogólny poziom wsparcia rolnictwa wyrażony udziałem TSE w PKB w USA, UE, Polsce i OECD w latach 1999-2004 (w%)
- Wykres 3.14. Udział rolnictwa w tworzeniu dochodów budżetowych w latach 1990-2004 (w %)

- Wykres 3.15. Struktura budżetu rolnego w 2004 r.
- Wykres 3.16. Wysokość i struktura budżetu UE na wsparcie polskiego rolnictwa w latach 2005-2007 w mln zł (łącznie z dofinansowaniem krajowym)
- Wykres 5.1. Udział podatku rolnego w dochodach gmin w latach 1991-2004 (w %)
- Wykres 5.2. Obciążenia podatkowe gospodarstw rolnych w latach 1990-2000
- Wykres 5.3. Wielkość podatków przypadająca na 1 ha UR w latach 1990-2000
- Wykres 5.4. Obciążenia podatkowe w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w 2000 roku
- Wykres 5.5. Poziom podatków na 1 ha użytków rolnych w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w 2000 roku
- Wykres 5.6. Udział wydatków na środki trwałe w rozchodach w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w 2000 roku
- Wykres 5.7. Wydatki inwestycyjne w poszczególnych grupach obszarowych gospodarstw w przeliczeniu na 1 ha UR w 2000 roku
- Wykres 6.1. Ubezpieczeni w KRUS w latach 1993-2004
- Wykres 6.2. Liczba świadczeniobiorców KRUS w latach 1993-2004
- Wykres 6.3. Relacja liczby ubezpieczonych do liczby świadczeniobiorców w latach 1993-2004
- Wykres 6.4. Udział świadczeń socjalnych i składek emerytalnych w dochodach gospodarstw rolnych w poszczególnych grupach obszarowych w 2000 r.
- Wykres 7.1. Dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolnicze gwarantowane w ustawie budżetowej w latach 2001-2005 (w mln zł, ceny bieżące)
- Wykres 7.2. Wydatki na działalność Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz łączne dopłaty do oprocentowania kredytów na cele rolne w latach 2001-2005 (w mln zł, ceny bieżące)
- Wykres 7.3. Struktura liczby kredytów inwestycyjnych z dopłatami do oprocentowania zaciągniętych w latach 1994-2003 według linii kredytowych
- Wykres 7.4. Wydatki konsumenta i rządowe koszty wspierania cen drogą wykupu nadwyżek produkcyjnych
- Wykres 7.5. Ekonomiczny mechanizm dopłat wyrównawczych
- Wykres 7.6. Struktura źródeł finansowania działalności Agencji Rynku Rolnego w latach 1990-2004 (w %)
- Wykres 7.7. Wydatki budżetowe na działalność Agencji Rynku Rolnego w latach 1990-2005 (w mln zł, ceny bieżące)
- Wykres 7.8. Wydatki na postęp biologiczny w latach 2001-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)
- Wykres 7.9. Wydatki na funkcjonowanie jednostek budżetowych w sferze postępu biologicznego w latach 2001-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)
- Wykres 7.10. Wydatki na postęp biologiczny uwzględniające dotacje i finansowanie jednostek budżetowych działających w tym zakresie w latach 2001-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)
- Wykres 7.11. Wydatki budżetowe na doradztwo rolnicze w latach 2000-2005 (w tys. zł, ceny bieżące)

SPIS SCHEMATÓW

- Schemat 2.1. Tworzenie i podział dochodu w gospodarstwie rodzinnym
- Schemat 2.2. Filary polityki rolnej i ich oddziaływanie na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich
- Schemat 3.1. Obciążenia rolnictwa na rzecz systemu budżetowego
- Schemat 3.2. Transfery z systemu budżetowego do rolnictwa
- Schemat 4.1. Cechy dobrego systemu podatkowego
- Schemat 6.1. Przepływy środków finansowych w KRUS
- Schemat 7.1. Doradztwo rolnicze jako kanał przepływu postępu i innowacji
- Schemat 7.2. Dylematy wyboru narzędzi polityki rolnej