

ADRIAN SADŁOWSKI
Szkoła Główna Handlowa
Warszawa

DOI: 10.5604/00441600.1203370
Thumaczenie

WPLYW PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH NA SFERĘ WYTWARZANIA – UJĘCIE MODELOWE

Abstrakt

W artykule wykazano na gruncie teoretycznym, że system wsparcia bezpośredniego powoduje zmiany w wielkości i strukturze produkcji dóbr w stosunku do produkcji wykreowanej działaniem rynku, pełniąc w ten sposób funkcję realokacyjną. Przy pomocy zbudowanego modelu obrazowano w formie graficznej wpływ stosowania poszczególnych instrumentów wspierających system wsparcia bezpośredniego (płatności obszarowych, wsparcia produkcyjnego i płatności historycznych) na poziom zaangażowania ziemi w działalność rolniczą i wolumen produkcji rolnej. Analizę tę uzupełniono opisem oddziaływania poszczególnych form pomocy na strukturę produkcji rolnej.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, system wsparcia bezpośredniego, płatności bezpośrednie, nakłady czynników produkcji w rolnictwie, wolumen produkcji rolnej, struktura produkcji rolnej.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest wykazanie na gruncie teoretycznym, że **system wsparcia bezpośredniego powoduje zmiany w wielkości i strukturze produkcji dóbr w stosunku do produkcji wykreowanej działaniem rynku, pełniąc w ten sposób funkcję realokacyjną.**

Punktem wyjścia badania wpływu systemu wsparcia bezpośredniego na sferę wytwarzania była równowaga w sytuacji wolnorynkowej, tj. takiej, w której regulatorem stosunków gospodarczych jest rynek, a państwo nie ingeruje w gospodarkę przy użyciu instrumentów polityki rolnej. Następnie, metodą dedukcji, określono konsekwencje wprowadzenia poszczególnych rodzajów płatności bezpośrednich dla kształtowania się zmiennych determinujących funk-

cję celu producenta rolnego, prezentując zależności funkcyjne w formie graficznej. Pozwoliło to na wyznaczenie nowego punktu równowagi producenta, a tym samym na wyciągnięcie wniosków w zakresie wpływu stosowania poszczególnych rodzajów płatności bezpośrednich na poziom zaangażowania ziemi w działalność rolniczą lub wolumen produkcji rolnej. Korzystając z metody opisowej, analizę tę rozszerzono o wpływ poszczególnych form pomocy na strukturę produkcji rolnej.

W modelu przyjęto szereg założeń ekonomii klasycznej. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć założenie o racjonalności decyzji, maksymalizacji funkcji celu, doskonałej informacji i homogeniczności produktu (Forlicz i Jasiński, 2010).

Wsparcie obszarowe

Przedmiotem rozważań w niniejszej części są płatności obszarowe przyznawane do bieżącej powierzchni użytków rolnych, tj. do powierzchni użytków w roku, za który realizowana jest płatność. Zaliczono do nich płatność jednolitą/podstawową, jednolitą płatność obszarową oraz grupę instrumentów określonych jako sektorowe wsparcie obszarowe. W zakresie tym nie mieszczą się zatem płatności, których stawka wprawdzie wyraża się w jednostkach pieniężnych na hektar, ale które przyznawane są nie do bieżącej powierzchni użytków rolnych, lecz do powierzchni użytków z określonego okresu minionego, przyjętego za okres odniesienia (tzw. okres referencyjny). Tego rodzaju płatności zostały zaklasyfikowane do wsparcia historycznego i są przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

W systemie opartym na uprawnieniach wsparcie obszarowe o najszerszym zasięgu, a w związku z tym najbardziej powszechne, do 2014 r. miało postać **płatności jednolitej**, a w wyniku reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2015 r. zostało zastąpione **płatnością podstawową** (zwaną też **płatnością bazową**). Poniższa analiza obejmuje obie te płatności, niemniej jednak, dla ustalenia uwagi, posługiwano się wyłącznie pojęciem stosowanej obecnie płatności podstawowej.

Kwota płatności podstawowej przyznana danemu rolnikowi to suma wartości uprawnień aktywowanych przez tego rolnika na kwalifikujących się do płatności gruntach rolnych wchodzących w skład jego gospodarstwa. Zasięg tego wsparcia jest szeroki, ponieważ do płatności mogą kwalifikować się zarówno grunty, na których prowadzona jest produkcja rolna (dowolny rodzaj uprawy lub wypas zwierząt), jak i grunty jedynie utrzymywane w stanie nadającym się do produkcji (uprawy lub wypasu).

Zwiększenie przez rolnika powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo w stosunku do powierzchni referencyjnej gospodarstwa (której odpowiada liczba uprawnień do płatności nadanych temu rolnikowi w ramach tzw. pierwszego przydziału uprawnień) wiąże się ze zwiększeniem otrzymywanej kwoty płatności podstawowej tylko w przypadku jednoczesnego wejścia w posiadanie do-

datkowych – w stosunku do tych otrzymanych w drodze pierwszego przydziału – uprawnień do płatności. Z kolei, wejście w posiadanie dodatkowych uprawnień do płatności może nastąpić w wyniku przydziału z rezerwy krajowej, przejęcia, np. wraz z odziedziczonym gospodarstwem rolnym, lub transakcji kupna na rynku (Figurski i Sadłowski, 2013).

Pomijając możliwość ustanowienia uprawnień do płatności jako sposobu rozdysponowania przez państwo członkowskie rezerwy krajowej¹, suma uprawnień do płatności w danym kraju jest stała i odpowiada całkowitej liczbie uprawnień nadanych wszystkim gospodarstwom w ramach pierwszego przydziału. Oznacza to, że – niezależnie od ewentualnych zmian w powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo przez poszczególnych rolników lub w liczbie posiadanych przez nich indywidualnie uprawnień do płatności – w każdym roku ogólna powierzchnia objęta płatnością podstawową będzie nie większa niż powierzchnia referencyjna kraju.

Powiązanie płatności podstawowej z uprawnieniami, których liczba zależy od powierzchni referencyjnej, wbudowuje w ten instrument element o charakterze historycznym. Konsekwencją jest przyznawanie płatności do bieżącej powierzchni użytkowanych gruntów rolnych, lecz nie większej niż powierzchnia wynikająca z uprawnień do płatności.

Wpływ tego rodzaju płatności na poziom wykorzystania ziemi do działalności rolniczej na przykładzie modelu regionalnego² przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek przedstawia układ współrzędnych, w którym na osi odciętych odłożono roczny strumień nakładu ziemi, mierzony w jednostkach fizycznych (ha/rok), natomiast na osi rzędnych – dochód krańcowy, wyrażony w jednostkach pieniężnych na hektar.

Dochód krańcowy z jednostki powierzchni gruntów to przyrost dochodu całkowitego wynikający ze wzrostu nakładu ziemi o jednostkę:

$$MI = \frac{\Delta TI}{\Delta L}$$

gdzie:

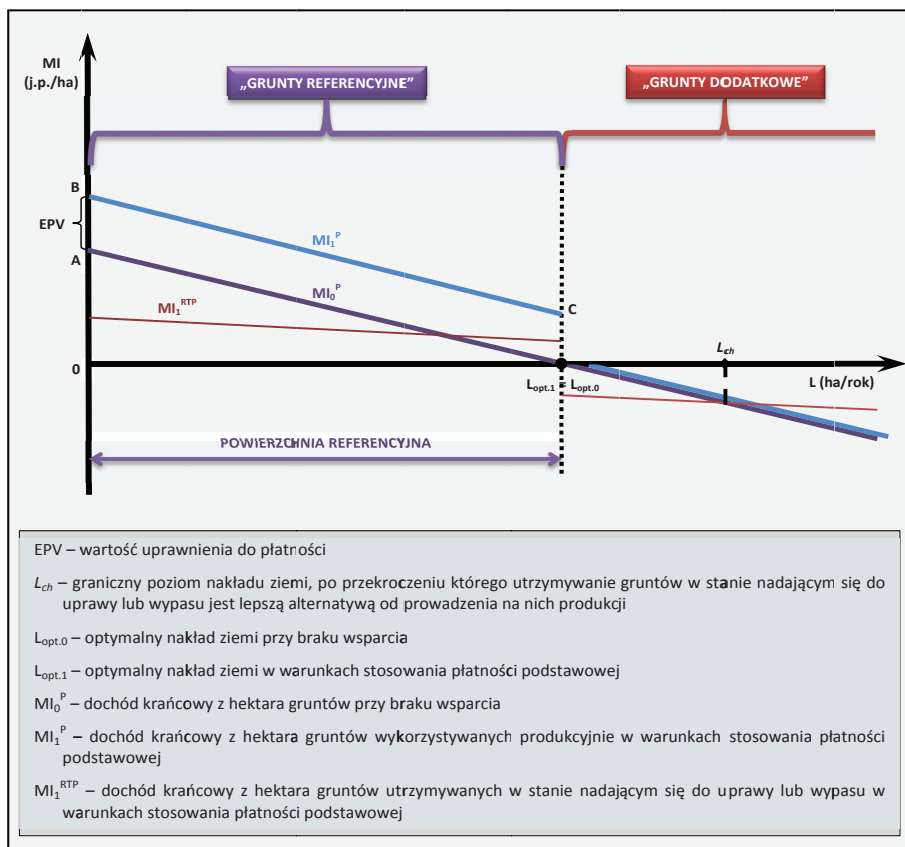
MI – dochód krańcowy z jednostki powierzchni gruntów,

ΔTI – przyrost dochodu całkowitego,

ΔL – jednostkowy przyrost nakładu ziemi.

¹ Pominiecie tej kwestii nie ma wpływu na istotę analizowanych problemów, zwłaszcza że rezerwa krajowa stanowi niewielki odsetek kwoty środków przeznaczonych na płatności.

² Zasięg modelu regionalnego może ograniczać się do określonego obszaru, stanowiącego część terytorium państwa członkowskiego (np. kraj związkowy w Niemczech) albo obejmować cały kraj. Aby nie komplikować opisu i interpretacji rysunku, założono ogólnokrajową implementację modelu. Niemniej jednak wnioski z przeprowadzonej analizy pozostają ważne niezależnie od zastosowanego w konkretnym przypadku wariantu wdrożeniowego.



Rys. 1. Płatność podstawowa a użytkowanie rolnicze ziemi.

Źródło: Opracowanie własne.

Dochód całkowity jest kategorią wynikową i stanowi wynagrodzenie czynnika ziemi. Jest to de facto renta gruntowa w ujęciu ricardiańskim, czyli reszta pozostająca po opłaceniu pracy i kapitału (Ricardo, 1957).

Wykres funkcji $f(L) = MI$ jest prostą opadającą. Ujemne nachylenie tej prostej jest następstwem tego, że w pierwszej kolejności do produkcji angażowane są grunty najbardziej urodzajne, przynoszące najwyższy dochód. W miarę angażowania coraz bardziej peryferyjnych gruntów (przesuwania się w prawo po osi OX), dochód krańcowy z każdej kolejnej jednostki gruntu jest coraz niższy.

W sytuacji wyjściowej, tj. w przypadku braku wsparcia, dochód krańcowy z hektara gruntów reprezentuje prosta MI_0^P . Po wprowadzeniu wsparcia w formie płatności podstawowej, generowanie dochodu umożliwia nie tylko produkcyjne wykorzystanie gruntów, lecz również utrzymywanie ich w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu. W związku z tym dla wariantu ze wsparciem

sporządzono dwa potencjalne wykresy dochodu krańcowego: MI_I^P – dla przypadku wykorzystania produkcyjnego, oraz MI_I^{RTP} – dla przypadku utrzymywania w gotowości do produkcji. Rolnik wybierze ten sposób użytkowania danego gruntu, który zapewnia wyższy dochód. Dlatego ostatecznie osiągnięty dochód krańcowy z danego gruntu w sytuacji stosowania wsparcia będzie większą z wartości MI_I^P i MI_I^{RTP} .³

W punkcie przecięcia prostej MI_I^P z prostą MI_I^{RTP} , któremu odpowiada nakład ziemi L_{ch} , następuje zmiana sposobu użytkowania gruntów z wykorzystania produkcyjnego na utrzymywanie w gotowości do produkcji. Zmiana ta urzeczywistni się wtedy, gdy punkt ten leży w I ćwiartce układu współrzędnych, ponieważ wtedy dochód krańcowy jest dodatni.

W sytuacji braku wsparcia, optymalny poziom zaangażowania ziemi do produkcji rolnej ($L_{opt,0}$) wyznacza punkt przecięcia prostej MI_0^P z osią 0X. Przy takim poziomie wykorzystania ziemi dochód całkowity z działalności rolniczej jest maksymalny, a jego wielkość obrazuje pole trójkąta $AOL_{opt,0}$.

Po wprowadzeniu płatności podstawowej dochód krańcowy z hektara gruntów, w przypadku wykorzystania produkcyjnego, będzie stanowił sumę dochodu krańcowego generowanego w związku z prowadzeniem produkcji rolnej oraz przychodu krańcowego z tytułu płatności podstawowej (dla większej przejrzystości rozważań założono brak kosztów związanych z ubieganiem się o płatności⁴):

$$MI_I^P = MI_0^P + RI_{BP}$$

gdzie:

MI_I^P – łączny dochód krańcowy z hektara gruntów w przypadku wykorzystania produkcyjnego,

MI_0^P – dochód krańcowy z hektara gruntów z tytułu sprzedaży produktów rolnych,

RI_{BP} – dochód krańcowy z hektara gruntów z tytułu płatności podstawowej.

Przychód z tytułu płatności będą generowały wyłącznie „pierwsze” hektary użytków rolnych (licząc od lewej strony osi 0X), których łączna liczba nie przekracza całkowitej liczby uprawnień do płatności (na rysunku nazwano je „gruntami referencyjnymi”, a pozostałe grunty – „gruntami dodatkowymi”). Całko-

³ Indeks dolny „0” oznacza, że zmienna dotyczy wariantu zerowego (brak wsparcia), a indeks dolny „1” – że zmienna dotyczy wariantu ze stosowaniem wsparcia w postaci płatności podstawowej. Z kolei indeks górny „P” oznacza, że zmienna dotyczy gruntu wykorzystywanego do produkcji rolnej, natomiast indeks górny „RTP” – że zmienna dotyczy gruntu utrzymywanego w gotowości do produkcji.

⁴ Za przyjęciem założenia o braku kosztów pozyskania płatności bezpośrednich przemawia niewielki udział tych kosztów w kwocie przyznawanego wsparcia. W przypadku płatności podstawowej założenie to pozwala uniknąć rozdziwki między wartością aktywowanych uprawnień do płatności, czyli przychodem z tytułu płatności podstawowej, a będącym kategorią wynikową dochodem z tego tytułu (przychód pomniejszony np. o koszty usług ośrodka doradztwa rolniczego).

wita liczba uprawnień do płatności (powierzchnia referencyjna) jest z kolei równa liczbie hektarów składających się na powierzchnię gruntów wykorzystywanych produkcyjnie przed wprowadzeniem wsparcia ($L_{opt,0}$).⁵

Dystynkcją modelu regionalnego jest brak zróżnicowania wartości nominalnej uprawnień do płatności między gospodarstwami, a także jej niezmiennosc w kolejnych latach stosowania systemu wsparcia. Dlatego dla „gruntów referencyjnych” przychód krańcowy z tytułu płatności podstawowej jest stały i równy jednostkowej wartości nominalnej uprawnienia do płatności (EPV). Natomiast dla „gruntów dodatkowych”, stanowiących nadwyżkę ponad powierzchnię referencyjną, przychód krańcowy z tytułu płatności podstawowej jest równy zeru, co jest następstwem braku uprawnień do płatności, które można byłoby na nich aktywować. Formalnie można to zapisać następująco:

$$RI_{BP} = \begin{cases} EPV \text{ dla } L \in (0; L_r] \\ 0 \text{ dla } L \in (L_r; \infty) \end{cases}$$

gdzie:

RI_{BP} – dochód krańcowy z hektara gruntów z tytułu płatności podstawowej,

EPV – wartość uprawnienia do płatności,

L – nakład ziemi,

L_r – powierzchnia referencyjna.

W rezultacie:

$$MI_I^P = \begin{cases} MI_0^P + EPV \text{ dla } L \in (0; L_r] \\ MI_0^P \text{ dla } L \in (L_r; \infty) \end{cases}$$

gdzie:

MI_I^P – łączny dochód krańcowy z hektara gruntów w przypadku wykorzystania produkcyjnego,

MI_0^P – dochód krańcowy z hektara gruntów z tytułu sprzedaży produktów rolnych,

EPV – wartość uprawnienia do płatności,

L – nakład ziemi,

L_r – powierzchnia referencyjna.

⁵ Jest to konsekwencja przyjęcia pewnych uproszczeń w ramach zbudowanego modelu analitycznego. W rzeczywistości stan „brak wsparcia” nie poprzedzał bezpośrednio ani wprowadzenia systemu płatności podstawowej, ani wprowadzenia systemu płatności jednolitej. Stąd też „wyjściowa” powierzchnia gruntów, która w praktyce posłużyła do określenia liczby uprawnień do płatności, nie odpowiadała teoretycznej powierzchni, jaka byłaby użytkowana w warunkach wolnorynkowych.

Oznacza to, że dla „gruntów referencyjnych” wykres funkcji MI_I^P jest przesunięty względem wykresu funkcji MI_O^P w górę o odcinek równy EPV , natomiast dla „gruntów dodatkowych” – pokrywa się z wykresem funkcji MI_O^P .

Ponieważ MI_I^P różni się od MI_O^P o kwotę wsparcia w postaci płatności podstawowej, pole między wykresami tych funkcji (równoległobok $BAL_{opt,1}C$) obrazuje roczny fundusz środków przeznaczonych na płatność podstawową, czyli całkowitą wartość wszystkich uprawnień do płatności.

Z kolei prosta MI_I^{RTP} to wykres dochodu krańcowego z hektara gruntów w przypadku alternatywnego – w stosunku do prowadzenia produkcji rolnej – użytkowania gruntów, polegającego na utrzymywaniu w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu. Tego rodzaju działalność nie generuje przychodu ze sprzedaży produktów rolnych, a jednocześnie wiąże się z określonymi kosztami, zatem nie będzie praktykowana w przypadku, gdy nie jest stosowane wsparcie. W związku z tym prosta MI_I^{RTP} została wykreślona tylko dla wariantu z realizacją płatności.⁶

W przypadku utrzymywania gruntów w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu dochód krańcowy stanowi różnicę między przychodem krańcowym z tytułu płatności podstawowej a kosztem krańcowym utrzymania gruntów w stanie nadającym się do produkcji:

$$MI_I^{RTP} = RI_{BP} - MC^{RTP}$$

gdzie:

MI_I^{RTP} – dochód krańcowy z hektara gruntów w przypadku utrzymywania ich w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu,

RI_{BP} – dochód krańcowy z hektara gruntów z tytułu płatności podstawowej,

MC^{RTP} – koszt krańcowy utrzymywania hektara gruntów w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu.

Podstawiając odpowiednie, stałe w przedziałach, wartości za RI_{BP} , wzór na dochód krańcowy z hektara gruntów utrzymywanego w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu można zapisać następująco:

$$MI_I^{RTP} = \begin{cases} EPV - MC^{RTP} & \text{dla } L \in (0; L_r] \\ -MC^{RTP} & \text{dla } L \in (L_r; \infty] \end{cases}$$

⁶ Stąd indeks dolny „I”.

gdzie:

MI_I^{RTP} – dochód krańcowy z hektara gruntów w przypadku utrzymywania ich w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu,

EPV – wartość uprawnienia do płatności,

MC^{RTP} – koszt krańcowy utrzymywania hektara gruntów w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu,

L – nakład ziemi,

L_r – powierzchnia referencyjna.

Założono, że „utrzymywanie użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadają się one do wypasu lub uprawy bez konieczności podejmowania działań przygotowawczych wykraczających poza zwykłe metody rolnicze i zwykły sprzęt rolniczy” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady..., 2013) wymaga wykonywania cyklicznych zabiegów agrotechnicznych. Częstotliwość i charakter niezbędnych zabiegów, a tym samym koszty tych działań, zależą od wielu czynników, m.in. od podatności danego użytku rolnego na zarastanie. Niezbędna częstotliwość zabiegów mających na celu powstrzymanie nadmiernej ekspansji roślinności może być większa na gruntach urodzajnych, z kolei koszty eksploatacji sprzętu rolniczego i zużycie paliwa mogą być wyższe na gruntach peryferyjnych (np. ze względu na duże nachylenie terenu). Ostatecznie przyjęto, że koszt krańcowy utrzymania hektara gruntów w stanie nadającym się do produkcji roślin lineowo, w relatywnie wolnym tempie, w miarę przesuwania się w prawo po osi OX (na osi tej grunty uszeregowane są od najbardziej urodzajnych do tych o najmniejszej przydatności rolniczej). W konsekwencji przyjętych założeń prosta MI_I^{RTP} powoli opada. Ze względu na to, że powierzchnia gruntów generujących przychód z tytułu płatności podstawowej jest ograniczona stałą liczbą uprawnień, w punkcie odpowiadającym powierzchni referencyjnej prosta ta, podobnie jak prosta MI_I^P , traci ciągłość – następuje uskok w dół o odcinek równy EPV .

Dla $L \in (0; L_r]$ prosta MI_I^{RTP} przebiega poniżej prostej MI_I^P . Oznacza to, że utrzymywanie „gruntów referencyjnych” w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu jest nieuzasadnione – prowadzenie produkcji na tych gruntach pozwala osiągnąć wyższy dochód.⁷ Dla $L \in (L_r; L_{ch})$ prosta MI_I^{RTP} również przebiega poniżej prostej MI_I^P , przy czym obie proste znajdują się w tym przedziale poniżej osi OX , a zatem oba sposoby użytkowania gruntów przynoszą stratę (strata jest mniejsza w przypadku prowadzenia produkcji). Jedynie w przypadku najbardziej peryferyjnych gruntów, położonych na prawo od L_{ch} , prosta MI_I^{RTP} przebiega powyżej prostej MI_I^P , z tym że obie proste przebiegają poniżej osi OX . Oznacza, że utrzymywanie tych gruntów w stanie nadającym się do

⁷ Stwierdzenie to jest ważne przy założeniu niezmienności koniunktury w rolnictwie, które zostanie uchylone w dalszej części analizy.

uprawy lub wypasu jest wprawdzie lepszą alternatywą od prowadzenia produkcji (pozwala zmniejszyć stratę), lecz nie lepszą od całkowitego zaniechania prowadzenia działalności rolniczej.

Ostatecznie, po wprowadzeniu wsparcia nakład ziemi wyniesie $L_{opt.1}$ i na wszystkich tych gruntach będzie prowadzona produkcja. Wówczas bowiem dochód całkowity będzie maksymalny (jego wielkość obrazuje pole trapezu $BOL_{opt.1}C$).

W celu określenia wpływu płatności podstawowej na poziom zaangażowania ziemi należy porównać nakład ziemi w nowym punkcie równowagi (po wprowadzeniu wsparcia) z nakładem tego czynnika w sytuacji wyjściowej (przy braku wsparcia). Z rysunku wynika, że po wprowadzeniu wsparcia w postaci płatności podstawowej, przy innych czynnikach nie zmienionych, nakład ziemi odpowiadający punktowi równowagi, tj. zapewniający maksymalny dochód całkowity, pozostał na tym samym poziomie. Nie zmienił się również sposób użytkowania gruntów. Jedyną zmianą w stosunku do sytuacji wyjściowej jest wzrost dochodów rolników.

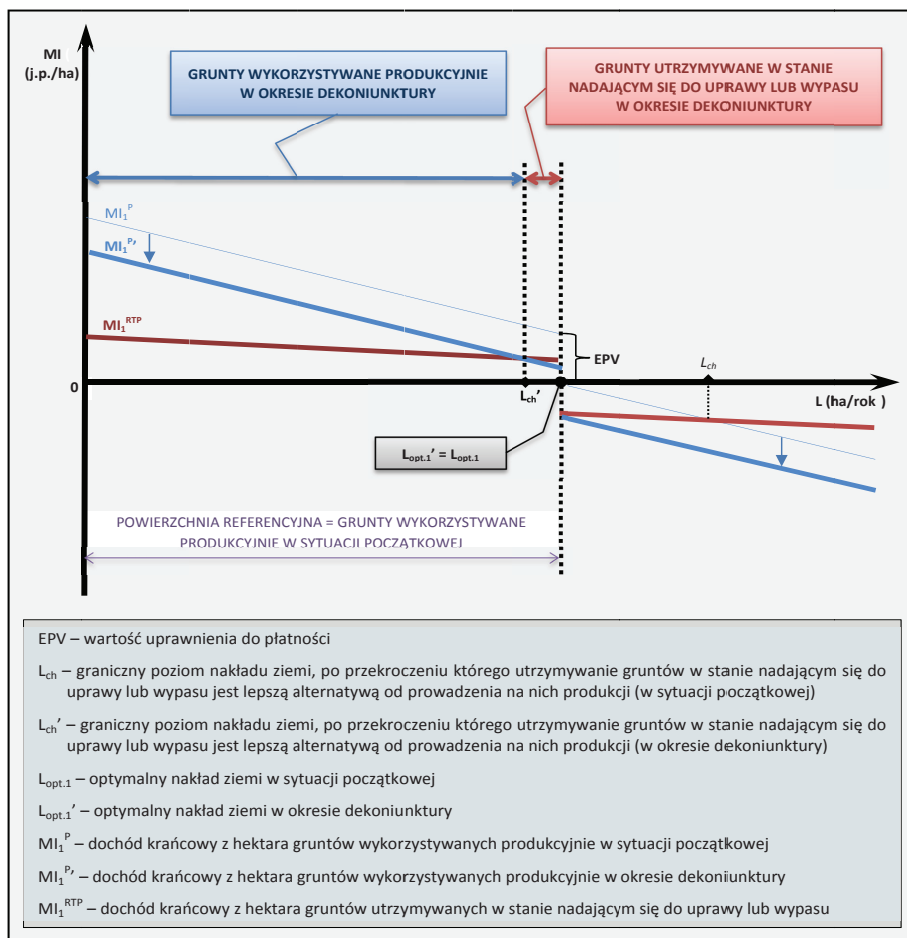
Z rysunku 1 wynika zatem, że przy stabilnej koniunkturze na produkty rolne wprowadzenie płatności podstawowej nie wpłynie ani na wielkość nakładu ziemi, ani na strukturę jej użytkowania.

Wpływ spadku dochodowości produkcji rolnej na analizowane zależności można zaobserwować na rysunku 2. Załamanie koniunktury⁸ zobrażowano jako przesunięcie w dół prostej przychodu krańcowego z początkowego położenia MI_I^P do położenia $MI_I^{P'}$.

Odległość przesuniętej prostej dochodu krańcowego od jej położenia początkowego jest proporcjonalna do skali zmian koniunkturalnych. W przypadku przedstawionym na rysunku, pionowe strzałki łączące początkowe i końcowe położenie prostej MI_I^P skierowane są w dół i są tylko nieco krótsze od odcinka EPV . Oznacza to, że nastąpiło załamanie koniunktury, a spowodowany tym spadek przychodów ze sprzedaży produktów rolnych zniwelował znaczną część przychodów z tytułu płatności. Wysokość wsparcia w postaci płatności podstawowej jest jednak wystarczająca dla zapewnienia utrzymania nakładu ziemi na poziomie z okresu referencyjnego.

Spadek przychodów ze sprzedaży był na tyle silny, że prosta $MI_I^{P'}$ przecina prostą MI_I^{RTP} na lewo od $L_{opt.1}$. W nowej sytuacji utrzymywanie w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu „gruntów referencyjnych” z przedziału $(L'_{ch}; L_{opt.1}')$ zapewnia dochód wyższy od prowadzenia produkcji.

⁸ Założono, że przyczyną pogorszenia dochodowości produkcji rolnej był spadek cen produktów rolnych przy stałych kosztach prowadzenia działalności rolniczej. W rezultacie nie nastąpiło przesunięcie prostej MI_I^{RTP} , na przebieg której sytuacja na rynku produktów rolnych nie ma wpływu.



Rys. 2. Skutki załamania koniunktury w rolnictwie w systemie płatności podstawowej.

Źródło: Opracowanie własne.

Z powyższej analizy można wyciągnąć ogólny wniosek, że im silniejsze będzie załamanie koniunktury, tym większy poziom wsparcia będzie konieczny do utrzymania referencyjnego nakładu ziemi. Jednocześnie, odpowiednio silny spadek dochodowości produkcji spowoduje zmianę struktury użytkowania gruntów, a wzrost frakcji gruntów utrzymywanych w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu będzie zależał do skali załamania koniunktury.

Rysunki 1 i 2 mogą posłużyć również do analizy pojedynczego gospodarstwa rolnego. Poszczególne zmienne oznaczałyby wówczas wielkości indywidualne gospodarstwa, przy czym model ten zakładałby stałe korzyści skali prowadzonej działalności.

Odpowiednikiem płatności podstawowej w systemie uproszczonym jest **jednolita płatność obszarowa**. Kwotę jednolitej płatności obszarowej, która przysługuje rolnikowi, oblicza się jako iloczyn zatwierdzonej do płatności powierzchni gruntów rolnych wchodzących w skład jego gospodarstwa i stawki tej płatności. Tak jak w przypadku płatności podstawowej, zatwierdzone do wsparcia mogą być wszelkie grunty, na których prowadzona jest działalność rolnicza, rozumiana jako prowadzenie produkcji rolnej albo utrzymywanie gruntów w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu.

Sposób kalkulacji kwoty wsparcia istotnie odróżnia jednolitą płatność obszarową od płatności podstawowej. W przypadku płatności podstawowej stała liczba uprawnień do płatności, odpowiadająca liczbie hektarów użytkowanych rolniczo w okresie referencyjnym, sprawia, że w sytuacji ewentualnego wzrostu powierzchni kwalifikującej się do płatności w stosunku do powierzchni referencyjnej, ta nadwyżka powierzchni ponad powierzchnię referencyjną nie będzie objęta wsparciem. Natomiast w przypadku jednolitej płatności obszarowej wzrost powierzchni kwalifikującej się do płatności spowoduje wprawdzie spadek stawki tej płatności, jednakże cała powierzchnia gruntów użytkowanych rolniczo zostanie objęta płatnością.

Skutki wprowadzenia jednolitej płatności obszarowej przedstawiono na rysunku 3. Znaczenie użytych symboli jest analogiczne jak w modelu dotyczącym płatności podstawowej, przedstawionym na rysunku 1. Odpowiednikiem wartości uprawnienia do płatności (EPV) jest stawka jednolitej płatności obszarowej (PR_{SAP}).

Przedstawione na rysunku zależności odnoszą się do pojedynczego gospodarstwa rolnego o stałych korzyściach skali prowadzonej działalności. Założono, że zmiany powierzchni gruntów rolnych tego gospodarstwa są znikome w porównaniu do całkowitej powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo w kraju. W rezultacie, decyzje takiego pojedynczego podmiotu w kwestii wielkości nakładu ziemi pozostają bez wpływu na stawkę jednolitej płatności obszarowej. Z perspektywy gospodarstwa rolnego stawka tej płatności jest niezależna od powierzchni gruntów zgłoszonych do płatności w tym gospodarstwie. W celu podkreślenia tego specyficznego ujęcia, proste MI_I^P i MI_I^{RTP} dla nakładu ziemi większego od powierzchni wyjściowej wykreślono linią przerywaną.

W wariancie bez wsparcia nakład ziemi w stanie równowagi ($L_{opt,0}$) wyznacza punkt przecięcia prostej MI_0^P z osią OX . Dochód całkowity jest wówczas maksymalny i odpowiada polu trójkąta $AOL_{opt,0}$. W wyniku wprowadzenia wsparcia rolnik dodatkowo włączy do użytkowania te grunty, w przypadku których:

- dochód krańcowy z hektara osiągnięty w związku z prowadzeniem produkcji rolnej (z uwzględnieniem jednolitej płatności obszarowej), czyli MI_I^P ,
- albo kwota wsparcia na hektar pomniejszona o koszt krańcowy utrzymania hektara gruntów w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu, czyli MI_I^{RTP} , jest większy/a od zera.

W rezultacie nakład ziemi odpowiadający nowemu punktowi równowagi wyniesie $L_{opt,1}$. Zapewni to osiągnięcie maksymalnego dochodu, którego wysokość obrazuje pole czworokąta $BOL_{opt,1}C$. Z kolei to, czy na włączonych do użytkowania pod wpływem płatności gruntach będzie prowadzona produkcja, czy też będą one jedynie utrzymywane w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu, zależy od wysokości MI_I^P w porównaniu do MI_I^{RTP} . Jeśli $MI_I^P > MI_I^{RTP}$, na gruncie będzie prowadzona produkcja rolna. Natomiast w przypadku, gdy $MI_I^P < MI_I^{RTP}$, grunt będzie utrzymywany w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu.

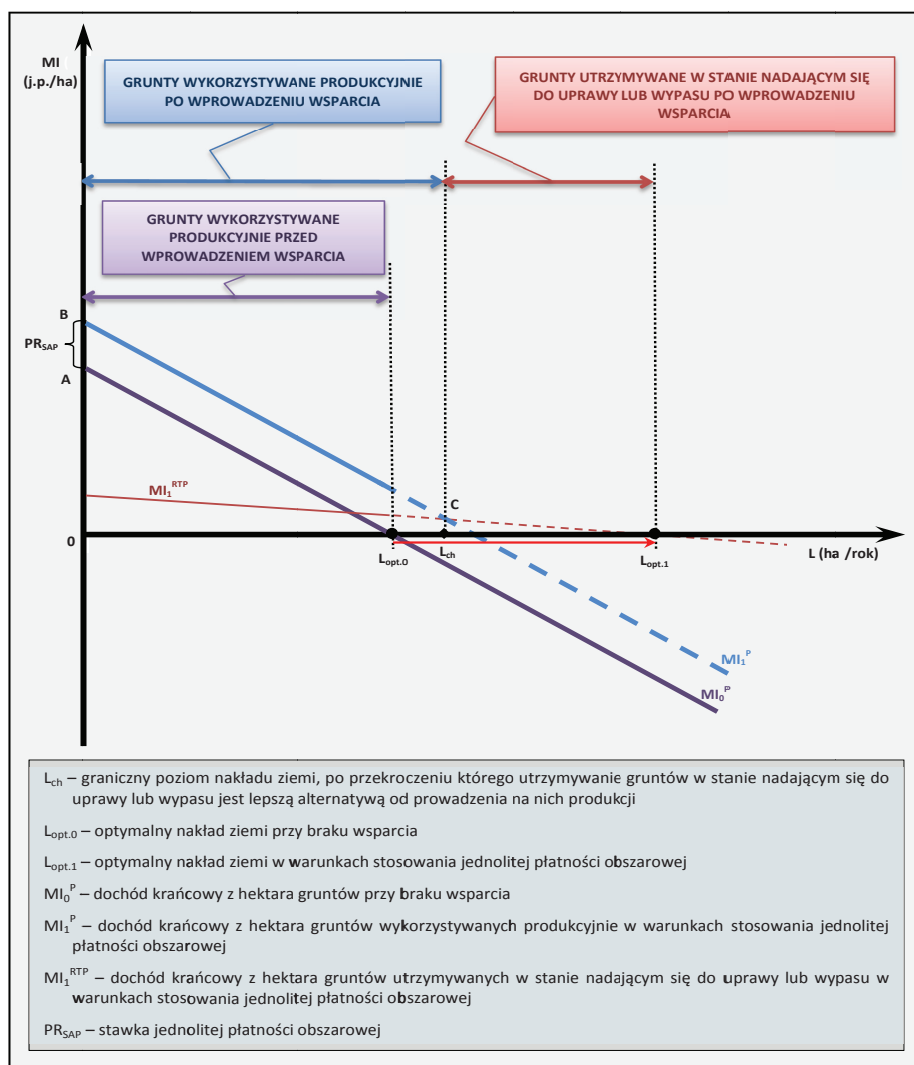
Porównanie położenia punktu równowagi producenta sprzed wprowadzenia wsparcia i po jego wprowadzeniu pozwala stwierdzić, że jednolita płatność obszarowa spowodowała wzrost nakładu ziemi w gospodarstwie z poziomu $L_{opt,0}$ do poziomu $L_{opt,1}$, przy czym tylko część tego przyrostu nakładu ziemi (od $L_{opt,0}$ do L_{ch}) znalazła zastosowanie produkcyjne⁹. Jednolita płatność obszarowa wpływa zatem stymulująco na poziom zaangażowania gruntów do prowadzenia działalności rolniczej.

Przechodząc z analizy na poziomie gospodarstwa do analizy na poziomie kraju, należy uchylić założenie o stałości stawki jednolitej płatności obszarowej¹⁰. Łączne decyzje zatowiszowanych podmiotów przełożą się na wzrost ogólnej powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo, powodując spadek tej stawki. Skutkiem stworzonej zachęty będą bowiem jednokierunkowe, nie kompensujące się wzajemnie zmiany nakładów ziemi w gospodarstwach, prowadzące do wzrostu ogólnej powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo w kraju w stosunku do powierzchni wyjściowej. W konsekwencji, dla każdego poziomu zaangażowania ziemi inne będzie położenie prostych MI_I^P i MI_I^{RTP} . Będą one przebiegały tym niżej, im większa będzie powierzchnia gruntów objęta płatnością, kończąc bieg na pionowej prostej wyznaczającej dany poziom nakładu ziemi.

Automatyczny spadek stawki jednolitej płatności obszarowej, towarzyszący wzrostowi powierzchni zatwierdzonej do płatności, jest mechanizmem samoczynnie tłumiącym stymulacyjne oddziaływanie tego instrumentu na poziom zaangażowania ziemi w działalność rolniczą.

⁹ Strata wynikająca z prowadzenia produkcji na tych gruntach, rekompensowana w pełni wsparciem obszarowym, jest mniejsza niż koszt utrzymania tych gruntów w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu.

¹⁰ Stawka jednolitej płatności obszarowej to iloraz globalnej kwoty przeznaczonej na to wsparcie i powierzchni gruntów zatwierdzonej do płatności. Przy stałej kwocie środków przeznaczonych na jednolitą płatność obszarową, stawka tej płatności zależy wyłącznie od powierzchni zatwierdzonej do płatności i jest do niej odwrotnie proporcjonalna, tzn. jest tym niższa, im większa jest powierzchnia objęta płatnością.



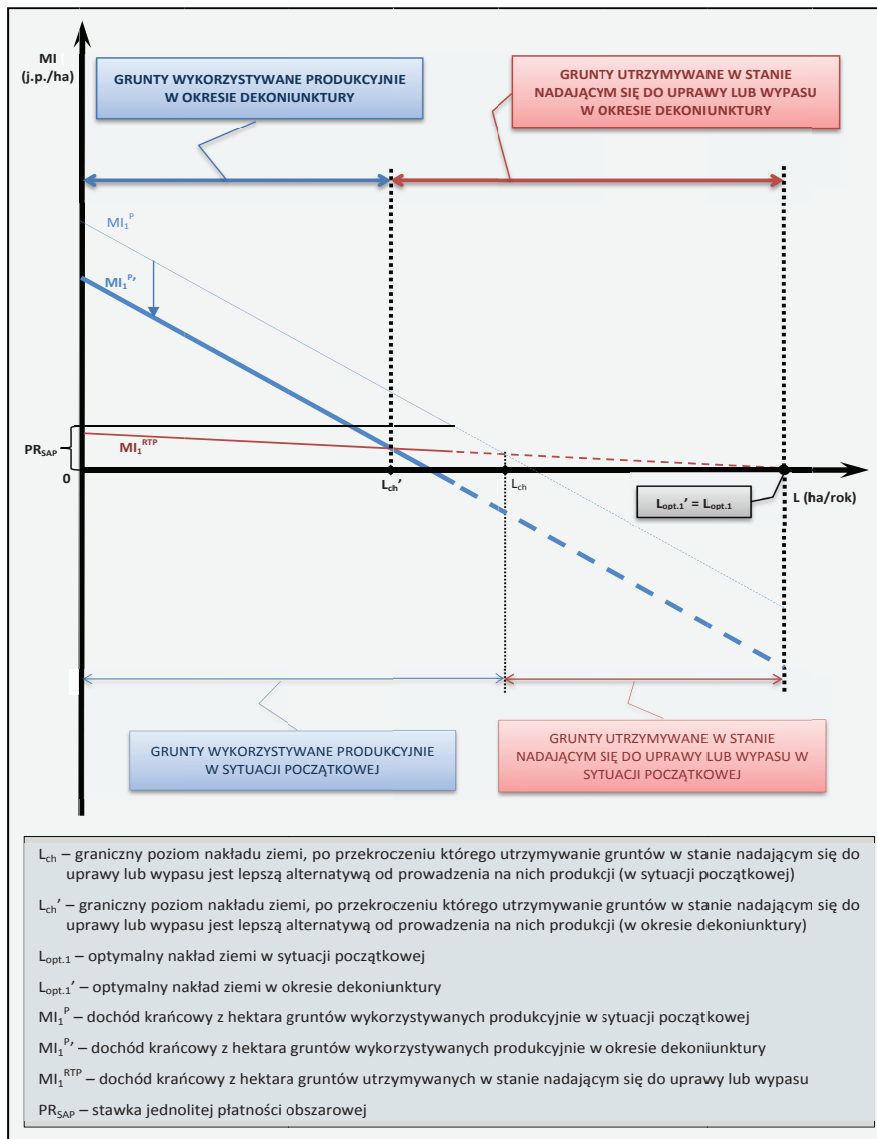
Rys. 3. Jednolita płatność obszarowa a nakład ziemi w gospodarstwie.

Źródło: Opracowanie własne.

Położenie prostych przychodu krańcowego na rysunku 3 jest ustalone, co ma miejsce tylko wtedy, gdy koniunktura w rolnictwie jest stabilna. Wpływ spadku dochodowości produkcji rolnej na analizowane zależności ilustruje z kolei rysunek 4.

W przypadku braku wsparcia spadek dochodowości produkcji rolnej spowodowałby zmniejszenie nakładu ziemi w gospodarstwie. Natomiast w warunkach stosowania jednolitej płatności obszarowej załamanie koniunktury nie przełożyło się na wielkość nakładu ziemi w gospodarstwie ($L_{opt,1}' = L_{opt,1}$), spowodowało jedynie

zmianę struktury jej użytkowania. Powierzchnia gruntów utrzymywanych w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu wzrosła kosztem gruntów wykorzystywanych produkcyjnie o grunty z przedziału (L_{ch}' ; L_{ch}). Wzrost udziału gruntów utrzymywanych w gotowości do produkcji jest proporcjonalny do skali załamania koniunktury.



Rys. 4. Skutki załamania koniunktury w rolnictwie w systemie jednolitej płatności obszarowej (ujęcie z perspektywy gospodarstwa rolnego).

Źródło: Opracowanie własne.

Zarówno w systemie opartym na uprawnieniach, jak i w systemie uproszczonym, poza wsparciem przyznawanym do ogółu gruntów, na których prowadzona jest działalność rolnicza (tj. dowolna uprawa roślin lub wypas zwierząt albo utrzymywanie gruntów w stanie nadającym się do produkcji), może być stosowane **sektorowe wsparcie obszarowe**. Jest to wsparcie ukierunkowane na uprawy wybranych roślin, np. buraków cukrowych, chmielu, zbóż.

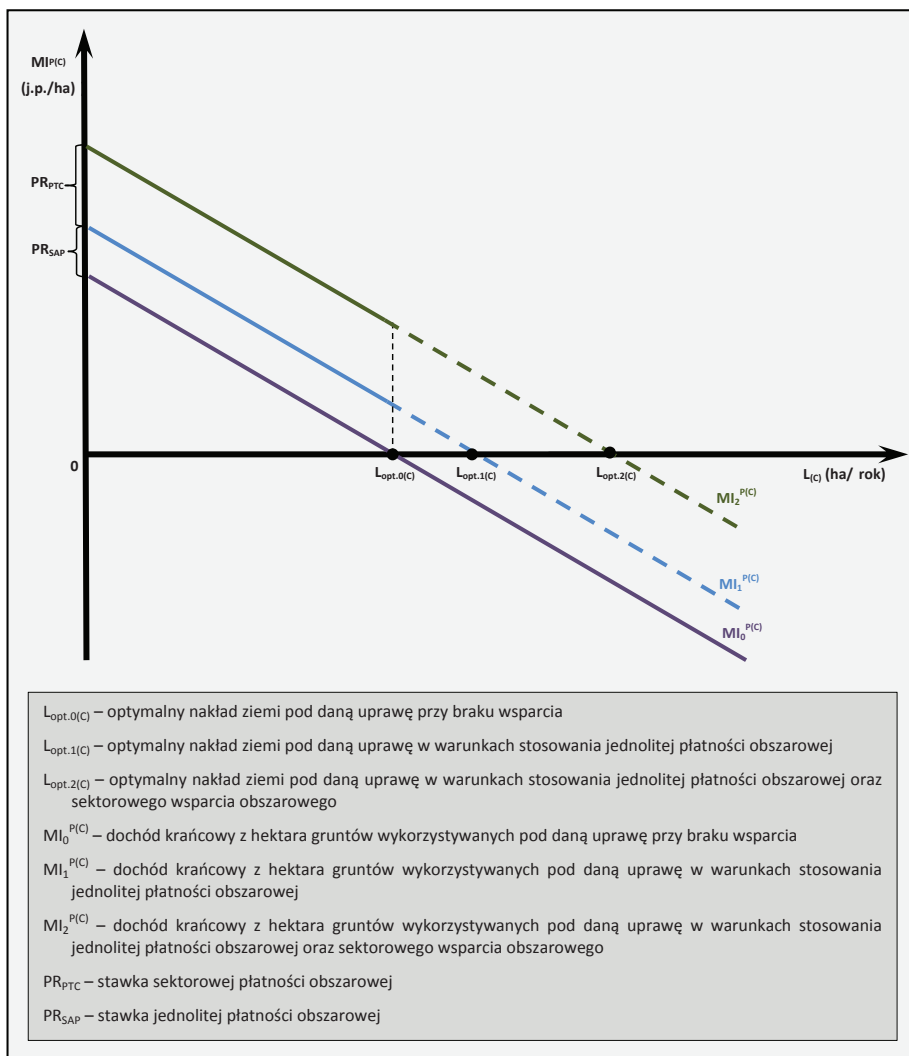
W systemie uproszczonym sektorowe wsparcie obszarowe zawsze powiększa pomoc przyznaną do danych gruntów rolnych w postaci jednolitej płatności obszarowej. Natomiast w systemie opartym na uprawnieniach kumulacja płatności ma miejsce tylko w przypadku „gruntów referencyjnych”, tj. w przypadku gruntów, na których aktywowano uprawnienia.

Wpływ sektorowego wsparcia obszarowego na poziom wykorzystania ziemi pod dany rodzaj upraw na przykładzie systemu uproszczonego¹¹ przedstawiono na rysunku 5. Podobnie jak w modelu dotyczącym jednolitej płatności obszarowej, jest to ujęcie z perspektywy gospodarstwa rolnego, z pominięciem efektów skali produkcji oraz z założeniem, że powierzchnia uprawy objętej wsparciem sektorowym w gospodarstwie ma znikomy udział w całkowitej powierzchni tego rodzaju upraw w kraju.

Z rysunku wynika, że po wprowadzeniu sektorowego wsparcia obszarowego ze stawką w wysokości PR_{PTC} gospodarstwo zwiększy poziom zaangażowania ziemi pod uprawę objętą płatnością do poziomu $L_{opt.2(C)}$. W ten sposób zapewni sobie bowiem maksymalny dochód całkowity z tego kierunku produkcji, którego wielkość obrazuje pole pod wykresem nowej funkcji dochodu krańcowego, czyli prostą $MI_{2P(C)}$.

Z uwagi na zwiększoną atrakcyjność prowadzenia upraw objętych wsparciem sektorowym w porównaniu do innych kierunków produkcji, rolnicy dokonają modyfikacji struktury upraw, preferując uprawy silniej wspierane. W sytuacji niepełnego wykorzystania potencjału produkcyjnego, odpowiednio wysokie wsparcie może zachęcić do włączenia pod uprawę gruntów nie wykorzystywanych dotychczas do celów produkcyjnych. W pierwszej kolejności włączone zostałyby grunty utrzymywane w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu. Zmiany wolumenu i struktury produkcji, przy stałym popycie na produkty rolne, będą stanowić impuls do równoważących rynek dostosowań cenowych o kierunku przeciwnym do zmian podaży, tzn. wzrosną ceny produktów, których podaż spadnie, a spadną ceny produktów, których podaż wzrośnie. Nowemu stanowi równowagi będzie zatem odpowiadała inna struktura produkcji, konsumpcji i cen.

¹¹ Analogiczna analiza dla systemu opartego na uprawnieniach wymagałaby sporządzenia odrębnych wykresów dla „gruntów referencyjnych” i „gruntów dodatkowych” (z uwagi na wspomniany brak kumulacji płatności w przypadku tych drugich). W przypadku „gruntów referencyjnych” nowa prosta dochodu krańcowego z hektara gruntów byłaby przesunięta w górę względem prostej $MI_0^{P(C)}$ o odcinek $(EPV + PR_{PTC})$, natomiast w przypadku „gruntów dodatkowych” – tylko o odcinek PR_{PTC} .



Rys. 5. Wpływ sektorowej płatności obszarowej na powierzchnię wspieranej uprawy w gospodarstwie (na przykładzie systemu uproszczonego).

Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku sektorowego wsparcia obszarowego, podobnie jak w przypadku jednolitej płatności obszarowej, występuje samoczynny mechanizm wyhamowujący stymulacyjne oddziaływanie tego instrumentu na powierzchnię upraw wspieranej rośliny. Działanie tego mechanizmu polega na automatycznym spadku stawki płatności wraz ze wzrostem powierzchni zatwierdzonej do pomocy.

Wsparcie produkcyjne

Wsparcie produkcyjne obejmuje wszelkie płatności sektorowe realizowane w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, których kwota zależy od bieżącej wielkości produkcji albo liczby posiadanych zwierząt.

Przedstawiony w niniejszej części model opisuje wpływ na sferę wytwarzania wsparcia produkcyjnego przyznawanego do wolumenu produkcji (ilości). Wnioski z przeprowadzonej analizy mogą stanowić także pewne przybliżenie skutków stosowania wsparcia do liczby posiadanych zwierząt.

Kwota wsparcia produkcyjnego (QP), która przysługuje rolnikowi, to iloczyn wyrażonej w jednostkach masy (w kilogramach albo w tonach) ilości produktu zatwierdzonej do płatności (q) i – wyrażonej w jednostkach pieniężnych odpowiednio na kilogram albo na tonę – stawki tej płatności (PR_q). W celu zbadania wpływu tego rodzaju wsparcia na wielkość produkcji posłużono się:

- funkcją długookresowego kosztu całkowitego $f(q) = LTC$ i funkcją długookresowego kosztu krańcowego $f(q) = LMC$ – dla opisu procesu produkcji rolnej;
- funkcją przychodu całkowitego $f(q) = TR$ i funkcją przychodu krańcowego $f(q) = MR$ – dla opisu sytuacji rynkowej.

W odniesieniu do zależności opisujących proces produkcji rolnej przyjęto, że dla niskich poziomów wytwarzania koszty całkowite rosną wolniej niż efekty, a dla wyższych poziomów produkcji – przyrost kosztów jest szybszy niż przyrost efektów. Zatem wykres funkcji $f(q) = LMC$ ma punkt zmiany dynamiki wzrostu, któremu odpowiada minimum funkcji $f(q) = MTC$ na wykresie wielkości krańcowych. Wykres funkcji $f(q) = LMC$ wychodzi z początku układu współrzędnych, ponieważ w długim okresie wszystkie koszty zalicza się do kategorii kosztów zmiennych, tj. zależnych od wielkości produkcji (Samuelson i Nordhaus, 2004). Dokładny kształt i położenie krzywych LTC i MTC jest cechą indywidualną producenta.

Mając na uwadze znikomy udział pojedynczych producentów rolnych w podaży rynkowej oraz względną jednorodność produktów rolnych założono, że producent nie ma zdolności wpływania na cenę tych produktów. Pozwoliło to na opis sytuacji rynkowej przy pomocy modelu konkurencji doskonałej, w którym cena jest stała w całym przedziale wzrostu wielkości produkcji (Mansfield, 2002). Zatem wykres funkcji $f(q) = TR$ jest prostą wychodzącą z początku układu współrzędnych, a przyrost przychodu całkowitego wynikający ze wzrostu produkcji o jednostkę¹² jest stały w całym przedziale wzrostu wielkości produkcji i jednocześnie równy cenie. Oznacza to, że przychód krańcowy (MR) jest równy cenie (P) i przychodowi przeciętnemu (AR), a ich wykres jest prostą równoległą do osi odciętych. Pojedynczy rolnik zmianami wolumenu swojej produkcji nie oddziałuje także na stawkę płatności, a zatem również ona jest (podobnie jak cena) – z perspektywy producenta – stała.

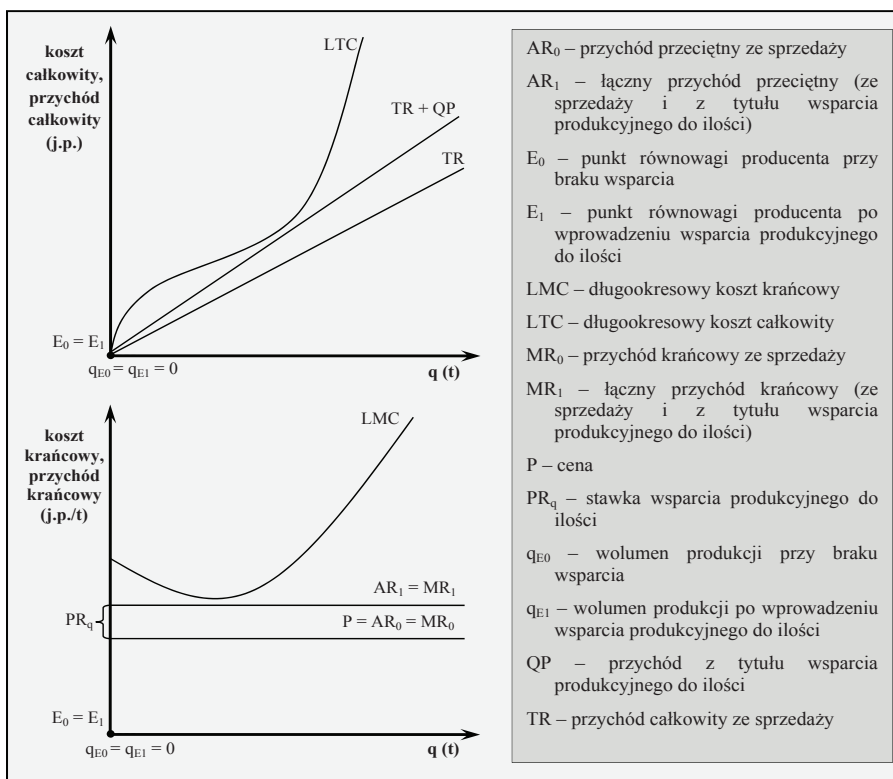
W wyniku przyjętego założenia o zerowych kosztach pozyskania płatności, stawka wsparcia produkcyjnego w całości powiększa wynagrodzenie otrzymy-

¹² W wyniku przyjętych założeń, wzrost produkcji oznacza jednocześnie taki sam wzrost sprzedaży.

wane przez rolnika za jednostkę produktu, przekładając się na poziom produkcji dobra objętego pomocą w taki sam sposób jak wzrost jego ceny. Na wykresie wielkości całkowitych obrazowane jest to wzrostem kąta nachylenia prostej przychodu całkowitego względem osi odciętych, a na wykresie wielkości krańcowych – przesunięciem w górę poziomej prostej przychodu krańcowego¹³.

Na rysunkach 6-8 przedstawiono różne skutki wprowadzenia wsparcia produkcyjnego w zależności od:

1. położenia prostej przychodu całkowitego względem wykresu funkcji długo-okresowego kosztu całkowitego oraz
2. położenia prostej przychodu krańcowego względem wykresu funkcji długo-okresowego kosztu krańcowego.

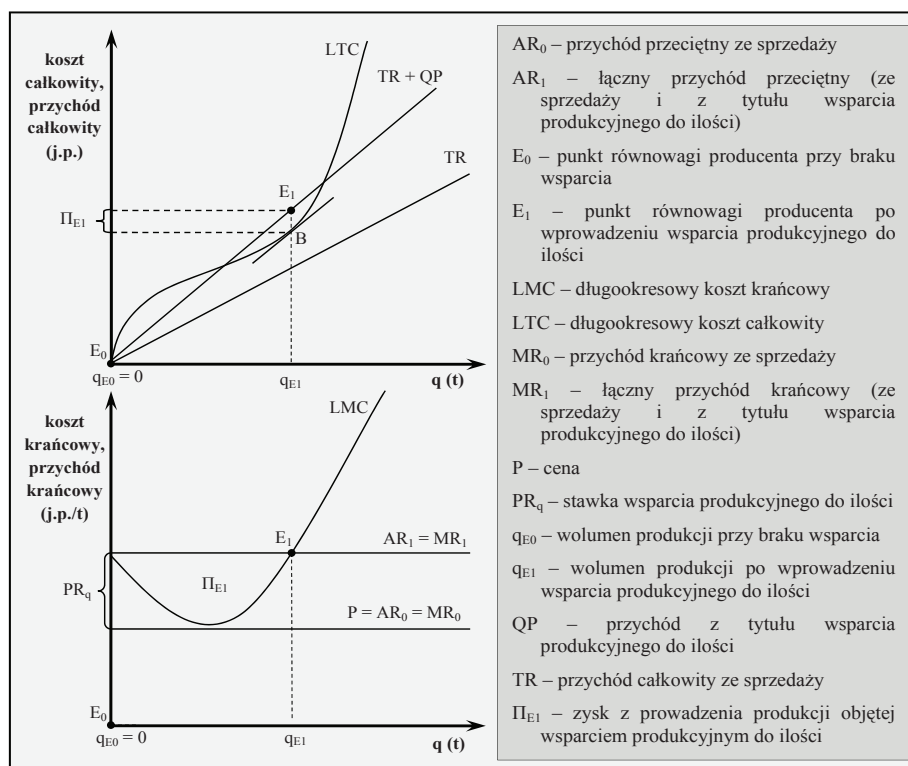


Rys. 6. Wsparcie produkcyjne na poziomie niestanowiącym wystarczającej zachęty do rozpoczęcia produkcji.

Źródło: Opracowanie własne.

¹³ W związku z założeniem o horyzontalnym przebiegu wykresu funkcji popytu na produkt pojedynczego producenta, dowolnej wielkości przyrost produkcji tego producenta, spowodowany wprowadzeniem wsparcia produkcyjnego, zawsze znajdzie nabywców po cenie rynkowej. Dlatego przychód krańcowy ze sprzedaży kolejnych jednostek produktu jest stały.

W sytuacji przedstawionej na rysunku 6 rolnik nie będzie skłonny dostarczać produktu na rynek, ponieważ przy żadnym poziomie produkcji cena, nawet powiększona o stawkę płatności, nie zapewnia takiego poziomu przychodu całkowitego (pole pod prostą MR_0 – w przypadku, gdy płatność nie jest stosowana, albo pod prostą MR_1 – w przypadku, gdy stosowana jest stawka płatności w wysokości PR_q), który pokryłby długookresowy koszt całkowity (pole pod krzywą LMC). Prosta przychodu całkowitego uwzględniająca wsparcie produkcyjne $f(q) = TR + QP$ przy każdym poziomie produkcji leży poniżej krzywej LTC . Oznacza to, że stawka płatności jest zbyt niska, by wywołać skutki ekonomiczne u tego producenta.

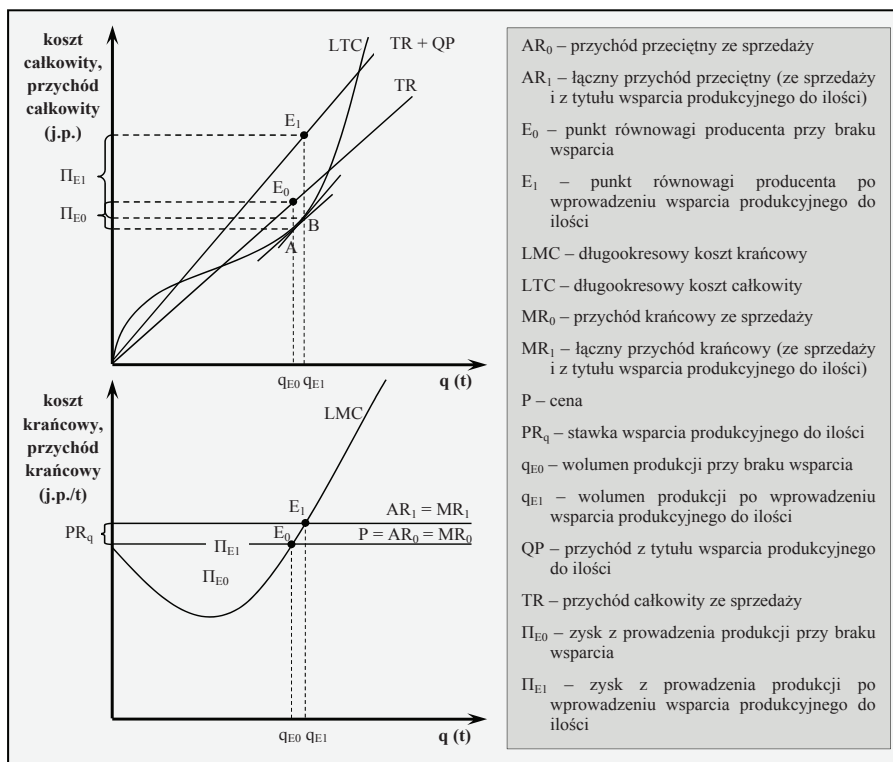


Rys. 7. Wsparcie produkcyjne na poziomie skłaniającym do rozpoczęcia produkcji.

Źródło: Opracowanie własne.

W sytuacji przedstawionej na rysunku 7 stawka płatności została ustalona na poziomie zapewniającym producentowi w nowym punkcie równowagi E_1 zysk, którego wielkość obrazuje odcinek BE_1 na wykresie wielkości całkowitych i pole Π_{E1} na wykresie wielkości krańcowych. Na wykresie wielkości całkowitych nowy punkt równowagi leży na odcinku prostej $f(q) = TR + QP$ prze-

biegającej powyżej krzywej LTC , w miejscu, w którym odległość między nimi jest największa. Natomiast na wykresie wielkości krańcowych nowy punkt równowagi leży w miejscu przecięcia prostej MR_1 z krzywą LMC w przedziale jej wzrostu. Nowemu punktowi równowagi odpowiada produkcja w wysokości q_{E1} , podczas gdy w przypadku braku wsparcia wielkość produkcji analizowanego dobra u tego rolnika wyniosłaby 0.



Rys. 8. Wpływ wsparcia produkcyjnego na wielkość produkcji gospodarstwa, które w sytuacji wyjściowej wytwarzało produkt objęty wsparciem.

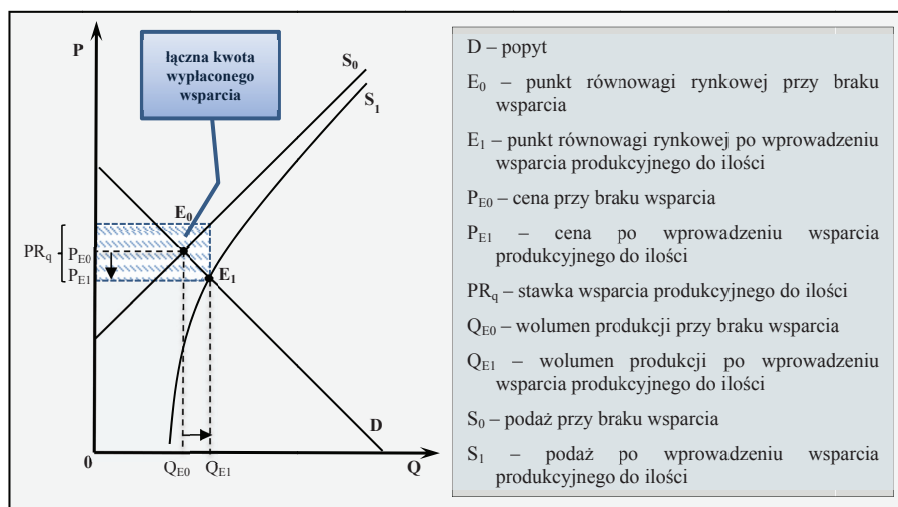
Źródło: Opracowanie własne.

Z kolei na rysunku 8 przedstawiono sytuację, w której rolnik dostarcza produkt na rynek, nawet jeśli nie jest stosowane wsparcie produkcyjne, ponieważ cena zapewnia mu przychód na poziomie umożliwiającym osiągnięcie zysku (obrazowanego odcinkiem AE_0 na wykresie wielkości całkowitych i polem Π_{E0} na wykresie wielkości krańcowych). Wprowadzenie wsparcia w formie płatności do bieżącej wielkości produkcji pozwala na osiąganie wyższego zysku (odcinek BE_1 na wykresie wielkości całkowitych i pole Π_{E1} na wykresie wielkości krańcowych) przy wyższym poziomie produkcji ($q_{E1} > q_{E0}$).

Podsumowując, wsparcie produkcyjne może w różnym stopniu przekładać się na poziom produkcji gospodarstw, w zależności od tego, jak kształtują się indywidualne krzywe kosztów produkcji wspieranego dobra u poszczególnych producentów. Siła stymulacyjnego oddziaływania tego wsparcia na produkcję jest proporcjonalna do stawki płatności.

Przyjęcie w powyższych rozważaniach perspektywy gospodarstwa o znikomym udziale w rynku produktu objętego wsparciem umożliwiało posługiwanie się poziomym wykresem ceny i stawki płatności. Zarówno cena produktu jak i stawka płatności nie zależały bowiem od wielkości produkcji gospodarstwa, która była w modelu zmienną objaśniającą. Analiza na poziomie kraju wymaga odstąpienia od tego uproszczenia, tj. uwzględnienia, że stawka wsparcia produkcyjnego jest odwrotnie proporcjonalna do wielkości produkcji. Samoczynny spadek stawki płatności wraz ze wzrostem produkcji pełni rolę automatycznego stabilizatora, redukującego stymulacyjny wpływ wsparcia na produkcję¹⁴.

Na rysunku 9, posługując się modelem równowagi cząstkowej rynku produktu objętego płatnością, przedstawiono skutki wprowadzenia wsparcia produkcyjnego, przy uwzględnieniu ujemnego nachylenia rynkowej prostej popytu oraz przeciwnych co do kierunku zmian stawki płatności wskutek zmian wielkości produkcji.



Rys. 9. Wpływ wsparcia produkcyjnego na rynek produktu objętego płatnością.

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁴ Między stawką płatności a ilością produktu objętego wsparciem występuje wzajemna współzależność. Stawka płatności w danym roku zależy od ilości produktu zatwierdzonej do płatności w danym roku, natomiast ilość zgłoszona do wsparcia w danym roku zależy w dużym stopniu od stawki płatności w roku poprzednim.

Ilość i cenę równowagi w sytuacji wyjściowej, tj. przy braku wsparcia, wyznaczają współrzędne punktu przecięcia prostej popytu D z prostą podaży S_0 , a więc współrzędne punktu E_0 . Wskutek wprowadzenia wsparcia produkcyjnego nowy wykres funkcji podaży będzie przebiegał poniżej wykresu pierwotnej funkcji podaży, a w związku z działaniem mechanizmu samoczynnego obniżania się stawki płatności wraz ze wzrostem ilości produktów rolnych objętej wsparciem, wykres ten będzie miał kształt asymptotycznie zbliżający się do prostej S_0 . Rynek ustabilizuje się przy ilości i cenie wyznaczonej przez punkt przecięcia prostej popytu D z krzywą podaży S_1 , czyli przy cenie niższej od poziomu wyjściowego i przy większym wolumenie produkcji.

Wsparcie historyczne

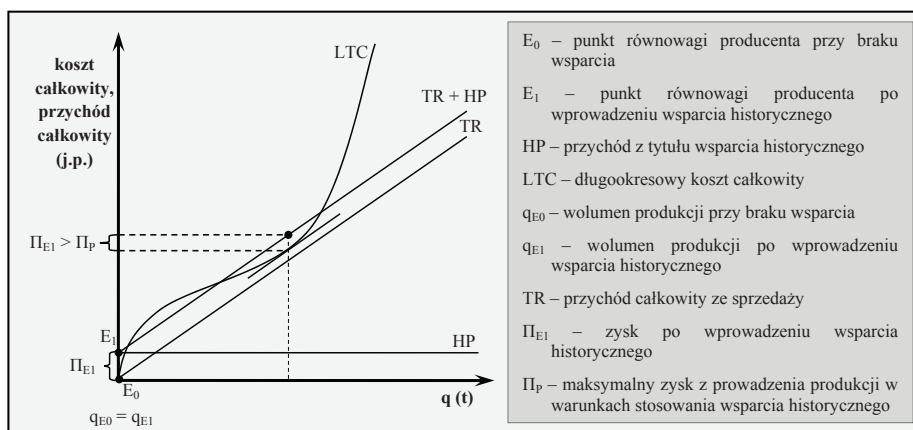
Przedmiotem analizy w niniejszej części są płatności do powierzchni upraw albo do wielkości produkcji z okresu referencyjnego (ewentualnie do liczby zwierząt posiadanych w okresie referencyjnym). Okres referencyjny jest okresem minionym już w momencie ustanawiania danego instrumentu wsparcia. Właśnie ze względu na to powiązanie z powierzchnią uprawy, wolumenem produkcji czy liczbą posiadanych zwierząt z przeszłości, płatności te określono jako wsparcie historyczne.

Kwotę przysługującego rolnikowi wsparcia historycznego do upraw (np. chmielu, owoców miękkich) oblicza się jako iloczyn powierzchni tych upraw w jego gospodarstwie w okresie referencyjnym i stawki płatności do danej uprawy, która wyraża się w jednostkach pieniężnych na hektar. Natomiast kwota wsparcia historycznego do ilości to iloczyn wyrażonej w kilogramach albo w tonach wielkości produkcji danego gospodarstwa w okresie referencyjnym i stawki płatności, wyrażonej w jednostkach pieniężnych odpowiednio na kilogram albo na tonę. Implikacją takiej zasady przyznawania wsparcia jest brak możliwości oddziaływania rolnika na kwotę przyznanych mu płatności bieżącymi decyzjami w zakresie powierzchni zasiewów, wielkości nakładów itd.

Na rysunkach 10 i 11 wykazano brak wpływu wsparcia historycznego na wielkość produkcji gospodarstwa, niezależnie od jego sytuacji wyjściowej. Płatności historyczne nie wpływają na przychód krańcowy, ale powiększają przychód całkowity, przesuwając prostą TR w górę o odległość równą kwocie wsparcia (HP). Dlatego też dla zobrazowania wpływu tego rodzaju pomocy na położenie punktu równowagi producenta posłużono się wykresami wielkości całkowitych.

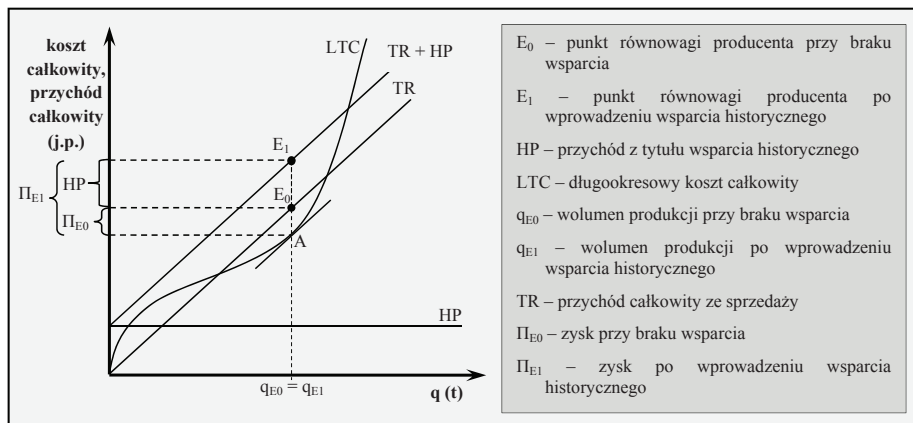
W sytuacji przedstawionej na rysunku 10 rolnik aktualnie nie wytwarza produktu objętego płatnością historyczną ($q_{E0} = 0$), ponieważ przychód ze sprzedaży przy żadnym poziomie produkcji nie pokryłby kosztów wytwarzania (prosta TR na całej długości przebiega poniżej krzywej LTC). Niemniej jednak rolnik ten uprawniony jest do otrzymywania płatności historycznej w kwocie HP z tytułu prowadzenia produkcji tego dobra w okresie referencyjnym. Maksymalny

możliwy zysk z produkcji dobra objętego wsparciem, przy uwzględnieniu płatności historycznej mógłby wynieść Π_P . Jest on niższy od zysku generowanego, dzięki otrzymywanemu wsparciu, bez prowadzenia produkcji ($\Pi_P < \Pi_{E1} = HP$). Dlatego optymalna wielkość produkcji tego dobra, również po wprowadzeniu wsparcia, wynosi zero ($q_{E0} = q_{E1} = 0$).



Rys. 10. Wsparcie historyczne a wielkość produkcji gospodarstwa w sytuacji, gdy aktualna cena rynkowa nie stanowi dla niego wystarczającej zachęty do prowadzenia produkcji.

Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 11. Wsparcie historyczne a wielkość produkcji gospodarstwa w sytuacji, gdy aktualna cena rynkowa stanowi dla niego wystarczającą zachętę do prowadzenia produkcji.

Źródło: Opracowanie własne.

Z kolei rysunek 11 przedstawia sytuację, w której rolnik aktualnie wytwarza produkt objęty płatnością historyczną ze względu na to, że prowadzenie produkcji przynosi zysk, którego wysokość przy optymalnym poziomie produkcji (q_{E0}) obrazuje odcinek AE_0 . Po uwzględnieniu płatności historycznej, zysk ten wzrasta do poziomu AE_1 , przy czym – podobnie jak w sytuacji przedstawionej na rysunku 10 – okoliczność stosowania wsparcia historycznego nie wpływa na wielkość produkcji odpowiadającą punktowi równowagi ($q_{E0} = q_{E1}$).

Wsparcie historyczne pozostaje zatem bez wpływu na wielkość produkcji gospodarstwa, która w dalszym ciągu zdeterminowana jest wyłącznie uwarunkowaniami rynkowymi i funkcją produkcji tego gospodarstwa.

Podsumowanie

Sposób i siła oddziaływania systemu wsparcia bezpośredniego na sferę wytwarzania zależy od znaczenia poszczególnych rodzajów płatności w tym systemie.

Płatność podstawowa, jednolita płatność obszarowa oraz sektorowe wsparcie obszarowe to instrumenty zaliczane do **wsparcia obszarowego**, mające jednak różny wpływ na alokację zasobów.

Powiązanie **płatności podstawowej** z uprawnieniami sprawia, że instrument ten nie tworzy zachęty do zwiększania powierzchni gruntów wykorzystywanych do produkcji rolnej. Płatność ta przeciwdziała natomiast obniżeniu potencjału produkcyjnego rolnictwa w sytuacji pogorszenia się dochodowości produkcji rolnej. Pełni funkcję kompensatora straty z produkcji rolnej albo kompensatora kosztów utrzymywania gruntów w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu, podtrzymując odpowiednio produkcję albo gotowość do produkcji rolnej. W tym sensie stosowanie uprawnień do płatności sprzyja petryfikacji powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo na poziomie z okresu referencyjnego. Przeciwdziałanie zaniechaniu prowadzenia działalności rolniczej na najmniej urodzajnych gruntach, w sytuacji pogorszenia dochodowości produkcji rolnej, niweluje jednak (w przypadku umiarkowanych spadków dochodowości) albo łagodzi (w przypadku silnych spadków) negatywny wpływ załamań koniunktury na potencjał produkcyjny rolnictwa, a tym samym zapobiega obniżeniu poziomu bezpieczeństwa żywnościowego albo ogranicza jego skalę.

Podobną rolę pełni **jednolita płatność obszarowa**, która może stanowić ponadto dla gospodarstw zachętę do zwiększenia nakładu ziemi, prowadząc do wzrostu ogólnej powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo w kraju. Wzrost tej powierzchni, wywołany innymi przyczynami niż pozytywne zmiany koniunktury, jest jednak nieuzasadniony z punktu widzenia racjonalności wykorzystania zasobów, tym bardziej że łączny dochód wszystkich gospodarstw byłby najwyższy w przypadku użytkowania gruntów na poziomie wyjściowym. Wówczas wynik ekonomiczny z produkcji rolnej byłby maksymalny, a jednocześnie w ramach jednolitej płatności obszarowej zostałaby rozdysponowana cała kwota środków przeznaczona na to wsparcie. Pobudzony jednolitą płatno-

ścią obszarową wzrost nakładu ziemi w gospodarstwie nie prowadzi zatem do rzeczywistego wzrostu dochodu ze względu na takie same decyzje produkcyjne innych gospodarstw, osłabiając przy tym efekty koordynacyjnej funkcji rynku. Elastyczność stawki jednolitej płatności obszarowej powoduje jednak, że wzrost nakładu ziemi w kraju wywoła proporcjonalny spadek stawki wsparcia, a tym samym siła zachęty do zwiększania nakładu ziemi będzie słabła wraz ze wzrostem powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo.

Zarówno płatność podstawowa, jak i jednolita płatność obszarowa pozostają bez wpływu na bezwzględne różnice w opłacalności prowadzenia poszczególnych kierunków produkcji rolnej, które determinują strukturę produkcji. Dzięki temu, również po wprowadzeniu tego rodzaju wsparcia, o strukturze upraw decydują relacje cenowe ukształtowane w wyniku działania mechanizmu rynkowego.

Z kolei **sektorowe wsparcie obszarowe**, tj. wsparcie do powierzchni upraw wybranych roślin, zwiększa dochodowość prowadzenia upraw objętych tym wsparciem w porównaniu do innych kierunków produkcji. Pozostaje przy tym, podobnie jak płatność podstawowa i jednolita płatność obszarowa, neutralne dla intensywności produkcji prowadzonej na poszczególnych działkach rolnych. Wprowadzenie tego rodzaju wsparcia prowadzi do modyfikacji struktury upraw, polegającej na wzroście udziału upraw silniej wspieranych. W sytuacji niepełnego wykorzystania potencjału produkcyjnego odpowiednio wysokie wsparcie spowoduje jednocześnie wzrost ekstensywności produkcji poprzez włączenie pod uprawę gruntów nie wykorzystywanych dotychczas do celów produkcyjnych.

Skutki stosowania **wsparcia produkcyjnego** w zakresie stymulowania wielkości produkcji są analogiczne do skutków spowodowanych wzrostem ceny. Ze względu na bezpośrednią zależność kwoty przyznanej płatności od wielkości produkcji, wsparcie to ma większy potencjał oddziaływania na wolumen i strukturę produkcji rolnej niż sektorowe wsparcie obszarowe.

Natomiast **wsparcie historyczne** nie wpływa ani na nakład ziemi, ani na wolumen czy też strukturę produkcji rolnej. Po wprowadzeniu tego rodzaju płatności, wielkość i strukturę produkcji gospodarstwa nadal determinować będą uwarunkowania rynkowe i funkcja produkcji danego producenta. Instrument ten pozytywnie wpływa na wynik finansowy gospodarstw, zachowując neutralność w odniesieniu do sfery wytwarzania.

Zreformowany system wsparcia bezpośredniego, który ma zastosowanie od 2015 r., daje państwom członkowskim (w pewnym zakresie) możliwość kształtowania stosowanego instrumentarium oraz decydowania o poziomie finansowania poszczególnych form pomocy. W tym kontekście powyższe konkluzje mogą mieć **znaczenie aplikacyjne**, ułatwiając zaprojektowanie odpowiedniego zestawu instrumentów – w zależności od celów przyjętych na poziomie krajowym i ich hierarchii.

W przypadku dążenia do utrzymania potencjału produkcyjnego rolnictwa (w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego), przy możliwie niewielkim wpływie na wolumen i strukturę produkcji rolnej, rekomendowane jest stosowanie wsparcia obszarowego. Skuteczność tego instrumentu warunkuje jednak brak nadmiernej dyskrepancji między użytkowaniem a własnością ziemi, bowiem w przeciwnym razie może następować przechwytywanie płatności przez właścicieli gruntów poprzez podnoszenie stawek czynszu dzierżawnego. Jeśli z kolei priorytetem jest przeciwdziałanie atrofii określonych kierunków wytwórczości rolnej, najskuteczniejszym instrumentem może być wsparcie produkcyjne. Natomiast płatności historyczne, które cechuje neutralność wobec wielkości i struktury produkcji oraz brak wpływu na nakłady czynników wytwórczych, są godne rozważenia jako instrument wsparcia dochodów rolników, zwłaszcza wtedy, gdy sektor rolny lub określona, potencjalna grupa beneficjentów wykazuje niewielką dynamikę zmian¹⁵. Duża bezwładność sektora przeciwdziała bowiem szybkiemu narastaniu rozdzwieniu między kwotami przyznawanego wsparcia historycznego a aktualną wielkością gospodarstw.

¹⁵ Obecnie płatności historyczne mogą być realizowane tylko w ramach przejściowego wsparcia krajowego.

Literatura

- Figurski, T., Sadłowski, A. (2013). Ocena systemów płatności bezpośrednich SPS i SAPS w świetle dyskusji nad kształtem WPR po 2013 roku. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, nr 1(27), s. 63-72.
- Forlicz, S., Jasiński, M. (2010). *Mikroekonomia*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Kątownski, T. (2000). *Podstawowy wykład z mikroekonomii*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Mansfield, E. (2002). *Podstawy mikroekonomii: zasady, przykłady, zadania*. Warszawa: Agencja Wydawnicza „Placet”.
- Ricardo, D. (1957). *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. Warszawa: PWN.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 608, ze zm.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz. Urz. UE L 30 z 31.01.2009, s. 16, ze zm.).
- Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (2004). *Ekonomia*. T. 1. Warszawa: WN PWN.

ADRIAN SADŁOWSKI
Warsaw School of Economics
Warsaw

THE IMPACT OF DIRECT PAYMENTS ON THE PRODUCTION AREA – MODEL VIEW

Summary

The paper proved, on theoretical grounds, that direct support scheme induces changes in the volume and structure of goods production in relation to production generated by market operations, thus having a reallocation function. Using the constructed model, the paper graphically presents the impact of applying individual instruments co-creating direct support scheme (area payments, production support and historical payments) on the level of land involvement in agricultural activity and agricultural production volume. This analysis was supplemented with a description of the impact of individual forms of aid on the structure of agricultural production.

Key words: Common Agricultural Policy, direct support scheme, direct payments, outlays of factors of production in agriculture, agricultural production volume, agricultural production structure.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 30.05.2016.