

**PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE**  
**JAKO FORMA INTERWENCJI PAŃSTWA W ROLNICTWIE**

**Praca doktorska mgr. inż. Adriana Sadłowskiego**

Promotor: prof. dr hab. Stanisław Kowalczyk

Recenzenci: dr hab. Roman Sobiecki, prof. nadzw. SGH  
prof. dr hab. Walenty Poczta

Obrona pracy odbyła się 7 marca 2018 roku w Kolegium  
Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej  
w Warszawie

**Wstęp**

Biorąc pod uwagę udział w budżecie rolnym, płatności bezpośrednie są obecnie podstawowym narzędziem interwencji w rolnictwie unijnym. Zasadniczym celem tego instrumentu jest ograniczenie polaryzacji dochodów ludności, stymulowanie produkcji dóbr publicznych oraz promowanie przyjaznych środowisku praktyk rolniczych. Są to cele istotne nie tylko dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich, lecz także dla pozostałej części społeczności europejskiej. Wysoki poziom finansowania płatności bezpośrednich z jednej strony zapewnia duży potencjał oddziaływania na rzeczywistość gospodarczą, a z drugiej – przy wadliwym zaprojektowaniu – niesie ryzyko poważnych skutków ubocznych. Stąd duże znaczenie praktyczne badań ekonomicznych w tym obszarze.

Problemy nadrzędne wobec postawionych w rozprawie pytań badawczych to ekonomiczne aspekty wytwarzania produktu oraz kwestia podziału dochodu i roli państwa w gospodarce rynkowej. Są to zagadnienia podejmowane od narodzin ekonomii i pogłębiane w trakcie rozwoju tej dyscypliny. Ekonomiczny aspekt badań procesu wytwórczego odnosi się w szczególności do ustalenia przebiegu funkcji produkcji oraz określenia czynników determinujących wzrost produktu. W badaniach sfery podziału dochodu w gospodarkach rynkowych uwidacznia się kwestia roli rynku jako mechanizmu wynagradzania czynników produkcji i wpływu państwa na podział dochodu oraz zagadnienia związane z optymalizacją podziału wytworzonego produktu.

Sprawność procesu wytwórczego i mechanizmu podziału decyduje o dobrobycie społeczeństwa. Sposób podziału dochodu może pobudzać aktywność gospodarczą albo

ją tłumić, jeśli osłabia motywację jednostek gospodarujących do angażowania w proces produkcji pozostających w ich dyspozycji czynników wytwórczych. Instytucjonalne rozwiązania w tym zakresie, organizujące życie gospodarcze danej społeczności, decydują zatem o poziomie życia społeczeństwa oraz możliwościach jego wzrostu. Kwestia wzrostu poziomu życia ma zasadnicze znaczenie w życiu gospodarczym, a jednocześnie jest jednym z najważniejszych problemów ekonomicznych.

Choć wiedza na temat ekonomicznych aspektów wytwarzania dóbr i podziału dochodu jest stosunkowo rozległa, a kwestia roli państwa w gospodarce rynkowej została gruntownie omówiona w literaturze przedmiotu, nadal istnieje potrzeba pogłębiania tych zagadnień. Zmienność systemów gospodarczych i wynikający z niej ograniczony uniwersalizm twierdzeń ekonomicznych wymusza ciągłe badania w tym obszarze. Do tej pory niektóre aspekty tego problemu są niezagospodarowane, a należy do nich zaprezentowane w rozprawie ujęcie sektorowe.

### **Cel pracy, hipotezy badawcze i przedmiot badań**

**Celem pracy** było zbadanie mechanizmu oddziaływania płatności bezpośrednich na wytwórczość rolną (sferę produkcji) i wynagrodzenie czynników produkcji w rolnictwie (sferę podziału), a także ocena systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników jako narzędzia realizacji założonych celów wspólnej polityki rolnej (WPR).

Problemy naukowo-badawcze podjęte w rozprawie w związku z realizacją tego celu można ująć w formie następujących **pytań badawczych**:

1. Jaka jest rola płatności bezpośrednich jako narzędzia interwencji państwa?
2. Czy płatności bezpośrednie wpływają na wielkość i strukturę produkcji rolnej oraz poziom zaangażowania i kierunki wykorzystania zasobów w rolnictwie?
3. Czy płatności bezpośrednie stanowią wynagrodzenie czynników produkcji, a jeśli tak, to od czego zależy struktura podziału tego dochodu pomiędzy poszczególne czynniki wytwórcze?
4. Czy poszczególne typy instrumentów wsparcia bezpośredniego (tj. wsparcie obszarowe, wsparcie produkcyjne i wsparcie historyczne<sup>1</sup>) mają różny potencjał oddziaływania na proces wytwórczy i podział dochodu?
5. Jakie są warunki skuteczności poszczególnych typów instrumentów wsparcia bezpośredniego w realizacji funkcji realokacyjnej<sup>2</sup> oraz redystrybucyjnej<sup>3</sup>?

---

<sup>1</sup> W przypadku **wsparcia obszarowego** kwota przyznanej pomocy zależy od powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo albo powierzchni gruntów z danego rodzaju uprawą (w roku, za który przyznawane jest wsparcie). Z kolei w przypadku **wsparcia produkcyjnego** kwota przyznanej pomocy zależy od wielkości produkcji albo liczby posiadanych zwierząt (w roku, za który przyznawane jest wsparcie). Natomiast w przypadku **wsparcia historycznego** kwota przyznanej pomocy zależy od powierzchni gruntów z danego rodzaju uprawą, wielkości produkcji albo liczby posiadanych zwierząt w okresie referencyjnym (wcześniejszym niż rok, za który przyznawane jest wsparcie).

<sup>2</sup> **Funkcja realokacyjna** to wpływanie na wielkość i strukturę produkcji oraz poziom i kierunki wykorzystania zasobów w rolnictwie. Wynika ona przede wszystkim z realizacji celów w zakresie stymulowania produkcji dóbr publicznych, ochrony środowiska i bezpieczeństwa żywnościowego.

<sup>3</sup> **Funkcja redystrybucyjna** polega na wpływaniu na wynagrodzenie czynników produkcji w rolnictwie, głównie w związku z realizacją celów w zakresie podnoszenia poziomu życia rolników oraz wynagradzania za dostarczanie dóbr publicznych.

**Teza główna** pracy brzmi: „Płatności bezpośrednie, jako podstawowa obecnie forma interwencji państwa w rolnictwie, istotnie korygują mechanizm rynkowy – zarówno w obszarze alokacji zasobów, jak i podziału wytworzonego dochodu”.

Ponadto zgodnie z hipotetyczno-dedukcyjną procedurą badawczą sformułowano następujące **hipotezy robocze**:

1. Rola płatności bezpośrednich, jako narzędzia interwencji państwa, polega na korygowaniu i uzupełnianiu mechanizmu rynkowego (aspekty mikroekonomiczne zawodności rynku), nie są one natomiast instrumentem polityki antycyklicznej (aspekty makroekonomiczne zawodności gospodarki rynkowej).
2. Płatności bezpośrednie oddziałują na wielkość i strukturę produkcji rolnej oraz poziom i kierunki wykorzystania zasobów w rolnictwie (pełnią funkcję realokacyjną).
3. Płatności bezpośrednie są źródłem dodatkowego wynagrodzenia czynników produkcji w rolnictwie (pełnią funkcję redystrybucyjną).
4. Poszczególne typy instrumentów wsparcia bezpośredniego mają różny potencjał oddziaływania na proces wytwórczy i podział dochodu.
5. Skuteczność poszczególnych typów instrumentów w realizacji funkcji realokacyjnej i redystrybucyjnej zależy od skali „przejmowania” płatności bezpośrednich przez pozarolnicze ognia agrobiznesu.

**Przedmiotem badań** był system wsparcia bezpośredniego dla rolników stosowany w Unii Europejskiej w ramach WPR. Jest to przedmiot o złożonej strukturze, zbudowany z elementów zróżnicowanych pod względem funkcjonalnym. Skoncentrowano się głównie na obecnie obowiązującym systemie wsparcia bezpośredniego, który ma zastosowanie od 2015 roku, ale część pracy poświęcono ewolucji tego systemu od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Konieczne są jednak dalsze badania nad tym zagadnieniem – zwłaszcza że literatura przedmiotu w dużej części dotyczy oceny *ex ante* skutków reformy WPR według różnych scenariuszy, a wiele rozwiązań przybrało ostatecznie kształt inny, niż początkowo zakładano.

### Metody badawcze

Wybór metod badań był podporządkowany celom badawczym (tj. uzyskaniu odpowiedzi na przytoczone wyżej pytania badawcze) i wynikał ze specyfiki cząstkowych zadań badawczych.

W ramach badań teoretycznych zbudowano **model** wpływu najważniejszych typów instrumentów współtworzących system wsparcia bezpośredniego (czyli płatności obszarowych, produkcyjnych i historycznych) na kategorie takie jak:

- poziom zaangażowania ziemi w działalność rolniczą;
- wielkość produkcji rolnej;
- wielkość przychodów, kosztów i wyniku finansowego gospodarstw rolnych; oraz
- wynagrodzenie czynników produkcji, które zdekomponowano na płace, zyski i rentę gruntową, z uwzględnieniem struktury finansowania.

Są to **modele równowagowe**, w ramach których istotne znaczenie miała **analiza matematyczna**, w tym **podejście marginalistyczne**, czyli analiza wielkości krańcowych. Do przedstawienia zależności funkcyjnych wykorzystano wzory, tabele i wykresy. Zastosowaną metodykę cechowało **podejście nomotetyczne**, które oparte jest na abstrakcyjnym rozumowaniu dedukcyjnym.

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 określono konsekwencje wprowadzenia poszczególnych typów płatności bezpośrednich dla kształtowania się zmiennych determinujących funkcję 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 typów płatności bezpośrednich na poziom zaangażowania ziemi w działalność rolniczą lub wolumen produkcji rolnej. Korzystając z **metody deskryptywnej**, analizę tę rozszerzono o wpływ poszczególnych typów wsparcia na strukturę produkcji rolnej.

Z kolei w ramach badania wpływu systemu wsparcia bezpośredniego na sferę podziału rozpoznano mechanizm transformacji płatności bezpośrednich w płace, zyski i rentę gruntową. Analizowano kształtowanie się przychodów, kosztów i wyniku finansowego z działek o różnej przydatności rolniczej (produktywności) oraz dokonano dekompozycji wynagrodzenia czynników produkcji na płace, zyski i rentę gruntową, w podziale na część finansowaną przez rynek oraz część finansowaną przez państwo. Tu również punktem wyjścia był wariant zerowy z brakiem wsparcia bezpośredniego, a w drugim kroku rozpatrywano alternatywny dla niego wariant, przewidujący stosowanie płatności bezpośrednich. Skoncentrowano się na oddziaływaniu wsparcia bezpośredniego na poziom zaangażowania i wynagrodzenie poszczególnych czynników produkcji, w tym na wielkość nakładu ziemi oraz wysokość renty gruntowej i strukturę jej finansowania. Do prezentacji zależności wykorzystano tabelaryczny sposób opisu. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wykrycie prawidłowości dotyczących stopnia dotowania działalności rolniczej w zależności od produktywności działki rolnej oraz typu stosowanego wsparcia. Wprowadzono autorskie pojęcie **współczynnika rentotwórczości płatności bezpośrednich**, który jest wygodnym narzędziem analitycznym w badaniu zjawiska przechwytywania płatności przez właścicieli gruntów rolnych i kapitalizacji płatności w cenie ziemi. Ponadto przy wykorzystaniu modelu równowagi cząstkowej zobrazowano istotę zjawiska przechwytywania wsparcia produkcyjnego przez nabywców produktów rolnych.

Bazę teoretyczną opracowanego modelu tworzą dwie koncepcje wypracowane w ramach ekonomii klasycznej: teoria czynników produkcji oraz teoria podziału dochodu. Klasyczna teoria czynników produkcji rozróżnia trzy czynniki wytwórcze: ziemię, pracę i kapitał. Zgodnie z koncepcją Saya podział czynników produkcji na ziemię, pracę i kapitał stanowi podstawę podziału dochodu na rentę gruntową, płace i zyski. W ujęciu ekonomii ortodoksyjnej teoria podziału jest teorią wynagradzania czynników produkcji (a nie teorią udziału czynników produkcji w dochodzie). Renta gruntowa, czyli wynagrodzenie czynnika ziemi, interpretowana jest w modelu – zgodnie z teorią renty gruntowej Ricardo – jako wielkość rezydualna pozostająca po opłaceniu nakładu pracy i kapitału. Oparcie modelu na wskazanych podstawach teoretycznych oznaczało akceptację szeregu założeń koncepcji klasycznych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć aksjomat racjonalności decyzji, maksymalizacji funkcji celu, doskonałej informacji i homogeniczności produktu.

Systemy wsparcia bezpośredniego badano przede wszystkim **metodą analiz i porównań**. Podstawą oceny potencjalnych skutków zastosowania alternatywnych rozwiązań w obszarze płatności bezpośrednich (np. innych reguł podziału budżetu płatności bezpośrednich między państwa członkowskie Unii Europejskiej) były **badania symulacyjne**. Niektóre symulacje były elementem **analizy wariantowej**, odnoszącej się do wdrażania systemu wsparcia bezpośredniego na poziomie krajowym.

Z kolei w badaniach faktualnych zastosowano szereg **metod ekonometrycznych**, m.in. metody **pomiaru nierównomierności rozdziału** łącznego funduszu wartości cechy pomiędzy jednostki zbiorowości (do badania stopnia koncentracji wsparcia bezpośredniego) i badania zależności między cechami (do badania wpływu płatności obszarowych na ceny ziemi rolnej). Z zastosowaniem **metod ilościowych** zbadano wpływ wprowadzenia fakultatywnych instrumentów wsparcia bezpośredniego na średni poziom pomocy na gospodarstwo w poszczególnych województwach, wykorzystując do prezentacji wyników **kartograficzną metodę wizualizacji danych** (kartogram i kartodiagram).

### Struktura dysertacji

Rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, podsumowania, spisów treści, źródeł, tabel i rysunków oraz aneksu. Każdy z rozdziałów zakończony jest rekapitulacją.

W **pierwszym rozdziale** przedstawiono przesłanki i ograniczenia interwencji państwowej, ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa jako obszaru interwencji państwa. Ponadto dokonano analizy gospodarczych funkcji systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników.

W **drugim rozdziale** zaprezentowano autorskie modele teoretyczne, które pozwoliły na określenie ekonomicznych skutków stosowania poszczególnych typów instrumentów wsparcia bezpośredniego oraz zidentyfikowanie warunków ich skuteczności w realizacji celów WPR.

**Rozdział trzeci** dotyczy systemu płatności bezpośrednich w Polsce, a **rozdział czwarty** – wariantów wdrożeniowych wsparcia bezpośredniego w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Charakterystykę stosowanego instrumentarium wzbogacono analizą komparatywną różnych wariantów wdrożeniowych i prezentacją wyników badań symulacyjnych. Symulacje obrazują m.in. współzależność decyzji państwa członkowskiego o poziomie finansowania poszczególnych instrumentów wsparcia jako wyborów typu *trade off*, prowadzących do rozdzielenia ograniczonych środków między alternatywne zastosowania.

W **piątym rozdziale** omówiono wyniki badań empirycznych. Badania te dotyczyły kwestii kluczowych dla oceny skuteczności (tj. stopnia realizacji celów) i efektywności (tj. relacji efektów do nakładów) instrumentów wsparcia bezpośredniego, takich jak skutki decyzji krajowych dla przestrzennego podziału środków w ramach systemu płatności bezpośrednich, tendencje w koncentracji pomocy, porównania międzynarodowe nierównomierności podziału środków między beneficjentów czy kapitalizacja płatności obszarowych w cenie ziemi rolnej.

Natomiast w **aneksie** zawarto wielowymiarową prezentację ewolucji systemu wsparcia bezpośredniego w Polsce, uwzględniająca grupowanie poszczególnych płatności w typy instrumentów oraz wskazanie stawek i źródeł finansowania płatności w poszczególnych latach.

## Wyniki badań i najważniejsze wnioski

Płatności bezpośrednio modyfikują skutki działania mechanizmu rynkowego. Regulacyjne działanie tego instrumentu ma zapewnić wzrost dobrobytu społecznego w gospodarce rynkowej poprzez:

- zmiany w wielkości i strukturze produkcji dóbr (prywatnych i publicznych) w stosunku do produkcji wykreowanej działaniem rynku oraz
- zmiany podziału wytworzonego produktu w stosunku do podziału dokonującego się w wyniku działania mechanizmu rynkowego.

Zatem zmiany w sferze wytwarzania i podziału są środkiem do celu, którym jest podniesienie jakości życia społeczeństwa.

System wsparcia bezpośredniego powoduje zmiany w wielkości i strukturze produkcji rolnej oraz w produkcji dóbr publicznych, które wprawdzie nie są przedmiotem obrotu rynkowego, jednakże współdecydują o dobrobycie społecznym. Ten aspekt regulacyjnego działania systemu wsparcia bezpośredniego można nazwać **funkcją realokacyjną**, ponieważ oznacza korektę, dokonanego za pomocą mechanizmu rynkowego, podziału zasobów pomiędzy konkurencyjne zastosowania.

Zmiany kierunków wykorzystania zasobów wywołane wprowadzeniem systemu wsparcia bezpośredniego następują na poziomie całej gospodarki, powodując przesunięcia zasobów z pozostałych sektorów gospodarki do rolnictwa, oraz na poziomie gospodarstw rolnych – powodując przesunięcia zasobów w zależności od poziomu wsparcia różnych kierunków produkcji rolnej. Wskutek stosowania systemu wsparcia bezpośredniego czynniki produkcji zaangażowane w rolnictwie generują dochód przewyższający ekwiwalent pieniężny produktów rolnych wytworzonych przez gospodarstwa, tj. wydatki nabywców produktów rolnych na ich zakup. To dodatkowe wynagrodzenie czynników wytwórczych wykorzystywanych w rolnictwie, wykraczające ponad ekwiwalent pieniężny wyprodukowanych dóbr, wypłacane jest przez państwo właśnie w postaci płatności bezpośrednich. W ten sposób system wsparcia bezpośredniego powoduje redystrybucję dochodów w stosunku do podziału dokonującego się w wyniku działania mechanizmu rynkowego.

Zatem system wsparcia bezpośredniego powoduje zmiany w obszarze wynagrodzeń czynników produkcji, pełniąc **funkcję redystrybucyjną**. Oddziałując na sferę podziału dochodu, ma niwelować różnice w poziomie życia rolników w stosunku do poziomu życia innych grup zawodowych, które wynikają z permanentnego dysparytetu dochodowego rolnictwa w porównaniu z innymi działaniami gospodarki, oraz stwarzać bodźce dla dostarczania dóbr publicznych.

Między funkcjami realokacyjną i redystrybucyjną systemu wsparcia bezpośrednio istnieje ścisły związek. Między- i wewnątrzsektorowe przesunięcia zasobów wynikające z oddziaływania płatności bezpośrednich na sferę wytwarzania (funkcja realokacyjna) indukowane są bodźcami ekonomicznymi kreowanymi przez pozarynkowy system wynagradzania czynników produkcji (funkcja redystrybucyjna).

**Hipoteza I o roli płatności bezpośrednich jako narzędzia interwencjonizmu rolnego** została zatem zweryfikowana pozytywnie. Instrument ten został zaprojektowany w taki sposób, aby korygować (w obszarze podziału dochodu) i uzupełniać (ze względu na występowanie efektów zewnętrznych i dóbr publicznych) mechanizm rynkowy.

Płatności bezpośrednio nie są natomiast narzędziem polityki stabilizacyjnej. Naprawcze działania państwa realizowane przy pomocy tego instrumentu nie odnoszą się do makroekonomicznych aspektów zawodności gospodarki rynkowej.

Z kolei **hipoteza II o oddziaływaniu płatności bezpośrednich na poziom i kierunki wykorzystania zasobów w rolnictwie oraz na wielkość i strukturę produkcji rolnej** została potwierdzona w odniesieniu do wszystkich typów wsparcia z wyjątkiem płatności historycznych.

Stwierdzono, że wpływ płatności bezpośrednich na alokację zasobów w rolnictwie zależy od konstrukcji instrumentu. Wsparcie obszarowe o najszerszym zasięgu (płatność bazowa, jednolita płatność obszarowa) nie tworzy zachęty do zwiększania powierzchni gruntów wykorzystywanych do produkcji, ale przeciwdziała obniżaniu potencjału produkcyjnego rolnictwa w okresie dekonunktury na produkty rolne. Wsparcie niepowiązane z uprawnieniami do płatności (jednolita płatność obszarowa, sektorowe wsparcie obszarowe), w sytuacji niepełnego wykorzystania potencjału produkcyjnego, sprzyja zwiększaniu nakładu ziemi, prowadząc do wzrostu ogólnej powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo (przy czym w przypadku jednolitej płatności obszarowej część gruntów, składających się na ten wzrost, nie będzie wykorzystywana produkcyjnie, lecz jedynie utrzymywana w stanie nadającym się do uprawy lub wypasu). Natomiast wsparcie produkcyjne powoduje wzrost zaangażowania czynników wytwórczych w sektorach objętych pomocą. Z kolei wsparcie historyczne pozytywnie wpływa na wynik finansowy gospodarstw, zachowując przy tym neutralność w odniesieniu do sfery wytwarzania.

Oddziaływanie na wielkość i strukturę produkcji rolnej również jest zróżnicowane w zależności od konstrukcji instrumentu wsparcia. Płatności obszarowe o najszerszym zasięgu (płatność bazowa, jednolita płatność obszarowa) nie wpływają na strukturę produkcji rolnej, a wsparcie obszarowe ukierunkowane sektorowo prowadzi do modyfikacji struktury upraw. Niemniej jednak wszystkie formy wsparcia obszarowego są neutralne dla intensywności produkcji rolnej. Z kolei wsparcie produkcyjne stymuluje wzrost produkcji w sektorach objętych wsparciem w drodze wzrostu zarówno intensywności, jak i ekstensywności produkcji, a zatem oddziałuje na wolumen i strukturę produkcji rolnej. Natomiast wsparcie historyczne pozytywnie wpływa na dochód gospodarstw, nie oddziałując przy tym ani na wolumen, ani na strukturę produkcji rolnej. Ta neutralność wsparcia historycznego w odniesieniu do sfery wytwarzania oznacza, że po jego wprowadzeniu wielkość i strukturę produkcji rolnej nadal determinować będą uwarunkowania rynkowe oraz indywidualne funkcje produkcji poszczególnych gospodarstw.

Podobnie **hipoteza III o płatnościach bezpośrednich jako źródle dodatkowego wynagrodzenia czynników produkcji w rolnictwie** została zweryfikowana pozytywnie w odniesieniu do wsparcia obszarowego i wsparcia produkcyjnego, a negatywnie jedynie w odniesieniu do płatności historycznych.

Wsparcie obszarowe i wsparcie produkcyjne stanowią dodatkowe (a w przypadku wsparcia obszarowego do gruntów, na których nie jest prowadzona produkcja – jedyne) wynagrodzenie czynników wytwórczych zaangażowanych do prowadzenia działalności rolniczej. Natomiast płatności historyczne nie są źródłem dodatkowego wynagrodzenia czynników produkcji w rolnictwie, niemniej jednak – jako wsparcie czysto transferowe – pełnią funkcję redystrybucyjną.

Wsparcie obszarowe ulega w całości albo w części przekształceniu w rentę gruntową. W tym drugim przypadku płatności, poza zasileniem wynagrodzenia czynnika ziemi, współfinansują jednocześnie nakład pozostałych czynników wytwórczych, tj. pracy i kapitału. Wsparcie produkcyjne również stanowi pozarynkowe wynagrodzenie czynników produkcji zaangażowanych w prowadzenie działalności rolniczej, a jeśli jest kierowane do sektorów produkcji roślinnej, przynajmniej częściowo ulega transformacji w rentę gruntową.

Przeprowadzone badania potwierdziły **przypuszczenie o różnym potencjale oddziaływania poszczególnych typów instrumentów wsparcia bezpośredniego na proces wytwórczy i podział dochodu**, które stanowiło **hipotezę IV**. Płatności obszarowe oddziałują na poziom i kierunki wykorzystania zasobów w rolnictwie, a ponadto – z wyjątkiem płatności o najszerszym zasięgu – także na wielkość i strukturę produkcji rolnej. Im bardziej zawężona jest grupa upraw objęta wsparciem i im wyższy jest poziom wsparcia, tym silniejsze oddziaływanie instrumentu na te wielkości. Najsilniej na wielkość i strukturę produkcji rolnej oraz poziom i kierunki wykorzystania zasobów w rolnictwie wpływa jednak wsparcie produkcyjne. Na przeciwnym biegunie jest z kolei wsparcie historyczne, które – jako instrument neutralny wobec procesu wytwórczego – pełni wyłącznie funkcję redystrybucyjną.

Także **hipoteza V o zależności skuteczności poszczególnych typów instrumentów wsparcia bezpośredniego od skali „przejmowania” płatności przez pozarolnicze ogniva agrobiznesu** została zweryfikowana pozytywnie. Jednocześnie zidentyfikowano czynniki decydujące o skali „odpływu” płatności do bezpośredniego otoczenia rolnictwa, co pozwoliło na sformułowanie pewnych rekomendacji dla polityki gospodarczej.

Otóż w przypadku dążenia do utrzymania potencjału produkcyjnego rolnictwa, przy możliwie niewielkim wpływie na wolumen i strukturę produkcji rolnej, właściwym może być stosowanie **wsparcia obszarowego**. Zadawalającą skuteczność tego instrumentu warunkuje jednak brak nadmiernego rozdźwięku między własnością a użytkowaniem ziemi, ponieważ w przeciwnym razie znaczące jest przechwytywanie płatności przez właścicieli gruntów poprzez podnoszenie czynszu dzierżawnego.

Jeśli z kolei priorytetem jest przeciwdziałanie atrofii określonych kierunków wytwórczości rolnej, skutecznym instrumentem może być **wsparcie produkcyjne**, zwłaszcza przy dużej lepkości w dół cen produktów rolnych, ponieważ wówczas niewielka jest skala przechwytywania płatności przez nabywców produktów rolnych. Praktyka funkcjonowania rynków rolnych wskazuje jednak, że takie okoliczności występują bardzo rzadko. Zasadniczo fluktuacje cen surowców rolnych mogą być bardzo duże, ponieważ – w warunkach sztuczności zarówno popytu, jak i podaży – dostosowania na rynku mają w większym stopniu charakter cenowy niż ilościowy.

Skuteczność wsparcia produkcyjnego i obszarowego zależy ponadto od sytuacji na rynku zaopatrzeniowym rolnictwa. Jest ona tym większa, im bardziej elastyczna jest podaż środków do produkcji rolnej, ponieważ wówczas producenci środków do produkcji rolnej na wzmożony popyt zareagują raczej zwiększeniem popytu niż podniesieniem cen.

Natomiast **płatności historyczne** są godne rozważenia zwłaszcza wtedy, gdy zasadniczym celem polityki rolnej jest wspieranie dochodów rolników – o ile sektor rol-



ny czy też określona, potencjalna grupa beneficjentów, wykazuje niewielką dynamikę zmian, ponieważ wówczas nie narasta szybko rozdźwięk między kwotami przyznawanego wsparcia historycznego a aktualną wielkością gospodarstw.

Polityczne decyzje o przyszłości systemu wsparcia bezpośredniego dla rolników powinny w jak największym stopniu wykorzystywać dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej i być poprzedzone oceną potencjału tego instrumentu w realizacji założonych celów, które z kolei powinny odpowiadać na nowe wyzwania stojące przed WPR. Zmiany tendencji na rynkach globalnych oraz uwarunkowań wewnętrznych mogą stwarzać presję odpowiednich dostosowań, przy czym należy zauważyć, że nadmierna częstotliwość reform i przeglądów systemu płatności bezpośrednich silnie wpływa na zmienność warunków prowadzenia działalności rolniczej, co nie sprzyja stabilności dochodów rolników i zagraża trafności ich decyzji inwestycyjnych.

Wydaje się, że cele WPR będą ewoluowały w kierunku przeciwdziałania spadkowi lub zwiększania produkcji środowiskowych i społeczno-kulturowych dóbr publicznych towarzyszących działalności rolniczej. Z uwagi na trudności metodyczne związane z pomiarem wartości tych dóbr, a także z kwantyfikacją udziału poszczególnych gospodarstw w ich wytwarzaniu, ocena płatności bezpośrednich jako narzędzia realizacji celów WPR będzie stawała się coraz bardziej skomplikowana wraz z ich ewolucją.

### **Znaczenie zrealizowanych badań**

Wnioski z przeprowadzonych badań, poza walorem **poznawczym**, mają pewien potencjał **aplikacyjny**. Mogą ułatwiać projektowanie narzędzi polityki rolnej oraz dostosowywanie już stosowanego instrumentarium do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych czy zrewidowanych celów politycznych, a w przypadku WPR mogą ponadto wspierać procesy decyzyjne przy implementacji systemu wsparcia na poziomie krajowym. Wiedza prakseologiczna w tym zakresie jest podstawą racjonalności prowadzonej polityki rolnej – pozwala dobierać właściwe środki do założonych celów.

*Adrian Sadłowski*