

Piotr Kulyk

Uniwersytet Zielonogórski

STRUMIENIE TRANSFERU I RETRANSFERU DOCHODÓW POMIĘDZY ROLNICTWEM A GOSPODARKĄ NARODOWĄ W PROCESIE INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

1. Wstęp

Procesy adaptacyjne w sektorze rolnym – spowolnione w stosunku do innych segmentów gospodarki, co wynika z jego immanentnych cech – wymagają wsparcia zewnętrznymi bodźcami. Ingerencja odbywa się poprzez wtórny podział dochodu narodowego za pośrednictwem budżetu państwa i retransfer części nadwyżki operacyjnej brutto ponownie do rolnictwa. Ma to na celu ułatwić restrukturyzację i przyspieszyć międzysektorowy przepływ zasobów. Protekcjonizm jest silnie uzależniony od warunków makroekonomicznych, determinujących zakres i stopień oddziaływania polityki fiskalnej państwa. Wysoki poziom wsparcia jest charakterystyczny zwłaszcza dla krajów wysokorozwiniętych. Przepływ strumieni finansowych wiąże się z ponoszeniem kosztów przez określone grupy społeczne oraz wyznaczeniem najefektywniejszych kierunków oddziaływania. Proces integracji Polski z Unią Europejską, a także transformacji, powodował istotne zmiany w strukturze i dopływach środków do rolnictwa i podlega dalszym przekształceniom po 1 maja 2004 r., ze względu na postępującą reformę wspólnej polityki rolnej (WPR), stopniowe dochodzenie do pełnych płatności oraz zmianę zakresu wykorzystania instrumentów wsparcia przez gospodarstwa rolne.

2. Zarys koncepcji pomiaru retransferów w rolnictwie

Przeprowadzona analiza została oparta na metodologii wyznaczania transferów między rolnictwem a gospodarką narodową, przyjętej przez OECD, umożliwiającej porównanie mechanizmów w różnych systemach wsparcia (Portugal 2003). Jej

zakres czasowy obejmuje lata 1990-2003. W ujęciu globalnym, bez uwzględniania podmiotów pośredniczących, mamy do czynienia z trzema kanałami transferu¹ i retransferu dochodów (*The Environmental Effects...* 1998): od konsumenta do gospodarstwa rolnego, od podatnika do gospodarstwa rolnego i konsumenta, od gospodarstwa rolnego do budżetu państwa. Przy ocenie zastosowano grupę wskaźników charakteryzujących strukturę strumieni finansowych przepływających do i z rolnictwa oraz ich wpływ na dochody gospodarstw rolnych oraz koszty dla poszczególnych grup społecznych: PSE, CSE, NPC, TSE.

PSE (Producer Support Estimate) – przedstawia wartość rocznych transferów brutto od konsumentów i podatników do producentów rolnych, wspierających dochody i wielkość produkcji producentów rolnych mierzoną w cenach producenta. PSE obejmuje: wsparcie cenowe, płatności do produkcji, płatności historyczne, dopłaty do arealu i zwierząt gospodarskich, dopłaty do zużycia pośredniego, płatności ograniczające zaangażowanie bieżących środków produkcji, transfery budżetowe wspierające dochody rolnicze, pozostałe subwencje. Pozwala ocenić, jak duża wartość dochodów w rolnictwie jest wypracowywana samodzielnie na rynku, a jaka część pochodzi z retransferu. W odniesieniu do strumieni transferów przedstawia ich dochodowe efekty w gospodarstwach rolnych, niezależnie od źródła dopływów (podatnik czy konsument).

CSE (Consumer Support Estimate) – określa wartość rocznych transferów brutto od konsumentów do wartości towarów rolnych mierzonej w cenach producenta. Obejmuje: transfery od konsumentów do producentów, transfery od podatników do konsumentów, wartość dopłat do przechowywania żywności. Wskaźnik ten charakteryzuje koszty brutto, jakie w danym systemie ponoszą konsumenci. Jeżeli dodatkowo uwzględnimy udział wydatków na żywność w konsumpcji gospodarstw domowych, możemy oszacować stopień obciążenia wydatków konsumpcyjnych mechanizmem wsparcia.

Poziom ponoszonych kosztów jest dodatkowo regulowany przez transfery od podatników do konsumentów, pozwalających obniżyć ceny produktów żywnościowych. Uzupełnieniem jest tutaj NPC (Nominal Protection Coefficient) – wskaźnik opisujący nominalny poziom protekcji w stosunku do producentów, mierzony relacją pomiędzy ceną nominalną uzyskiwaną przez producenta (łącznie z płatnościami do ilości lub wartości produkcji), w stosunku do średniej ceny światowej bez systemu wsparcia. Określa wpływ transferów na poziom cen produktów żywnościowych i przedstawia, o ile ceny na danym rynku są wyższe od średniej ceny światowej.

TSE (Total Support Estimate) charakteryzuje łączną wartość wszystkich rocznych transferów brutto od podatników i konsumentów na wsparcie produkcji dochodów i konsumpcji produktów rolnych. Obejmuje transfery od podatników i

¹ Transfer dochodów z rolnictwa następuje poprzez rozwieranie nożyc cenowych między towarami nabywanymi przez gospodarstwa rolne na potrzeby produkcyjne a sprzedawanymi. W konsekwencji zmniejsza się udział dochodów do dyspozycji gospodarstwa rolnego w produkcji globalnej tego podmiotu, ogranicza aspiracje konsumpcyjne i możliwości rozwoju.

konsumentów do gospodarstw rolnych oraz przepływ strumieni obciążeń fiskalnych od rolników do budżetu państwa. Mierzy zatem łączną wartość wszystkich przepływów.

3. Przepływ strumieni finansowych pomiędzy rolnictwem a gospodarką narodową

W latach 1990-1992 w UE kluczowe znaczenie w łącznych przepływach finansowych miały transfery od konsumentów (70,84% – tab. 1). Implikowało to degeneracyjność systemu wsparcia, najsilniej obciążając jego kosztami gospodarstwa domowe o najniższym dochodzie (zgodnie z prawem Engla, podmioty o niskich dochodach więcej wydatków przeznaczają na żywność (Blaug 2000)). Ochronę stanowił wysoki poziom PKB *per capita*, w latach 2001-2003 wynoszący średnio 25 200 dolarów i determinujący niski udział wydatków na żywność w dochodzie do dyspozycji gospodarstw domowych, wynoszący 13,2% (*Agricultural Policies...* 2003). Powodowało to występowanie znacznej dysproporcji – na poziomie 129,43% – między krajową podażą i popytem na produkty rolno-spożywcze (*Agricultural policies...* 2004). Zjawisko implikowane było wysokim obciążeniem konsumpcji systemem płatności przy zwiększeniu bodźców do wzrostu podaży.

Tabela 1. Charakterystyka transferów w systemie wsparcia rolnictwa w UE-15 i Polsce w latach 1990-2003

Wyszczególnienie	UE-15		Polska	
	1990-1992	2001-2003	1990-1992	2001-2003
PSE	39%	35%	11%	13%
CSE	-38%	-28%	-8%	-9%
NPC	1,87%	1,42%	1,08%	1,12%
TSE	2,68%	1,27%	2,21%	1,11%
Transfery od konsumentów/ konsumpcja produktów rolno-spożywczych	46,99%	29,25%	10,26%	9,58%
Udział transferów od konsumentów w łącznych przepływach	70,84%	46,46%	61,68%	59,95%
Udział transferów od podatników w łącznych przepływach	27,78%	52,96%	32,75%	39,24%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Agricultural Policies...* 2003; 2004).

Pomiędzy rokiem 1990 a 2003 nastąpił wyraźny spadek transferów od konsumentów do gospodarstw rolnych w UE, średniorocznie o 5,11%, obniżający koszty ponoszone przez nabywców produktów rolno-spożywczych, podczas gdy PKB wzrastał średniorocznie o 2,08% (*Agricultural policies...* 2004). Równocześnie redukcji uległy przepływy od podatników do konsumentów o 1,09%, czyli o 1,11 pkt. wolniej niż obciążenia konsumentów. Tym samym system wsparcia coraz bardziej redukował koszty konsumentów (również na skutek dążenia do poprawy konkurencyjności zewnętrznej (Rowiński 2003)) i zwiększał bodźce do wzrostu popytu wewnętrznego. Generowało to obniżenie średniego obciążenia konsumpcji

płatnościami na rzecz sektora rolno-żywnościowego z 46,99% w latach 1990-1992 do 29,25% w latach 2001-2003. Wskaźnik CSE spadł z (-38%) do (-28%), zmniejszyły się zatem koszty ponoszone przez konsumentów. Zwiększyły się transfery od podatników bezpośrednio do sektora rolnego średniorocznie o 3,12%. Powodowało to wzrost obciążeń netto podatników w UE i pogłębienie międzypaństwowej redystrybucji dochodów w tym obszarze. Kreowane były bodźce do przyrostu krajowej konsumpcji i w konsekwencji wzrost ten, o 0,1 pkt wyprzedzał średniorocznie przyrost produkcji, implikując zmniejszenie nierównowagi podażowej do 127,6% (*Agricultural Policies...* 2004), lecz tylko o 1,83 pkt niżej w stosunku do lat 1990-1992.

Obserwowany był także spadek obciążeń fiskalnych produkcji rolnej: z poziomu 7,09% w latach 1990-1992 do 2,81% w latach 2001-2003. W ujęciu zagregowanym mieliśmy do czynienia z obniżeniem wielkości przepływów średniorocznie o 2,21% i jedynie niewielką redukcją wskaźnika PSE, odpowiednio z 39 do 35%, przy znacznych przemianach strukturalnych². Osiągnięto zatem poprawę efektywności mechanizmu retransferu (szybszy spadek przepływów niż wielkości wsparcia – zmniejszenie efektu rozproszenia (Hill 2000)).

W Polsce w latach 1990-2003 obserwowany był spadek zagregowanych transferów budżetowych pomiędzy gospodarką narodową a sektorem rolno-żywnościowym średniorocznie o 3,11%. Obniżeniu uległy zarówno transfery od podatników, łącznie o 1,87%, jak i od konsumentów do gospodarstw rolnych, o 3,36%, co również zmniejszyło koszty wsparcia dla nabywców produktów rolno-spożywczych. W łącznych transferach udział przepływów od konsumentów obniżył się jednak nieznacznie z 61,68% w latach 1990-1993 do 59,95% w latach 2001-2003 (tab. 1) i to właśnie one odrywały kluczową rolę w całym mechanizmie. Tym samym redukcja implikowana była zmniejszeniem całego wsparcia, a nie przekształceniami w jego strukturze (wpływ koniunktury gospodarczej). Minimalne znacznie miały płatności od podatników do konsumentów (poniżej 2% w całym okresie), nie były zatem kształtowane bodźce do wzrostu popytu konsumpcyjnego: Koszty transferów konsumentów do poziomu spożycia produktów żywnościowych uległy redukcji z 10,26 do 9,58% i były aż o 19,69 pkt niższe niż średnia w krajach UE. Jednak średni udział wydatków na żywność w latach 1990-2003 był o 18,72 pkt wyższy w Polsce. Jeżeli zestawimy poziomy cen, to należy wskazać na występowanie wysokich różnic (wskaźnik NPC), wynoszących 0,31 pkt, co oznacza, iż ceny na produkty rolno-spożywcze były o około 31% wyższe w krajach UE.

Jeżeli porównamy stabilność poszczególnych elementów systemu wsparcia, to zauważamy, że mechanizm funkcjonujący w UE zapewniał wyższą równowagę w odniesieniu do dochodów gospodarstw rolnych (współczynnik zmienności dla PSE wyniósł 12,08%³) oraz łącznej wartości wsparcia (współczynnik zmienności TSE 12,63%). Nie podlegały one zatem wahaniom koniunkturalnym, lecz ich zmiany

² Dotyczy to zwłaszcza wzrostu średniej powierzchni gospodarstwa rolnego, zmniejszenia zasobów pracy zaangażowanych w rolnictwo i jego udziału w tworzeniu PKB.

³ Procentowa wartość odchylenia standardowego do średniej wielkości w analizowanym okresie.

wynikały z przekształceń systemowych, związanych z wprowadzaniem kolejnych reform WPR (Czyżewski, Sapa 2003). WPR dopuszczała natomiast przemiany w odniesieniu do struktury przepływów oraz kosztów ponoszonych przez konsumentów (współczynnik zmienności NPC w UE 11,92%, a w Polsce 9,18%). Istniejącą asymetrię między Polską a UE częściowo tłumaczą dysproporcje w udziale transferów budżetowych w gospodarstwach rolnych (w UE średniorocznie w latach 1990-2003 PSE 38,98%, a w Polsce 13,1%) oraz w udziale wydatków na żywność w zakupach gospodarstw domowych (odpowiednio 12,78 i 31,2%).

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała odmienną funkcjonowanie mechanizmów wsparcia w UE i w Polsce. Zróżnicowanie determinowane było rozpiętością w poziomie PKB *per capita*, znaczeniem wydatków na żywność w zakupach gospodarstw domowych oraz historycznym poziomem wsparcia gospodarstw rolnych (PSE). Mechanizm retransferu dochodów silniej oddziaływał w Polsce na sytuację dochodową gospodarstw domowych (dlatego mocniej bronił konsumenta), a w UE na dochód gospodarstw rolnych, co było główną przyczyną stabilizowania tej wielkości. Należy sądzić, że przyjęcie mechanizmów WPR spowoduje zwiększenie PSE i w dłuższej perspektywie zmniejszy wahania łącznej wartości transferów do rolnictwa (osłabi wpływ wahań koniunkturalnych) i samych dochodów, lecz równocześnie można oczekiwać większej zmienności transferów od konsumentów oraz kosztów ich wsparcia.

Literatura

- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWE, Warszawa 2000.
- Czyżewski A., Sapa A., *Mechanizmy wymiany rolno-żywnościowej Polski z krajami UE, AE*, Poznań 2003.
- Hill B., *Farm Incomes, Wealth and Agriculture Policy*, London 2000.
- Agricultural Policies in OECD Countries. Monitorng and Evaluation*, OECD, Paris 2003, 2004.
- The Environmental Effects of Reforming Agricultural Policies*, OECD, Paris 1998.
- Portugal L., *Methodology for the Measurement of Support and Use in Policy Evaluation*, OECD, Paris 2003.
- Rowiński J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – problemy gospodarki żywnościowej*, Sopot 2003.
- Woś A., *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2001.

FLOWS OF INCOMES TRANSFER AND RETRANSFER BETWEEN AGRICULTURE AND NATIONAL ECONOMY IN THE INTEGRATION PROCESS OF POLAND WITH THE EUROPEAN UNION

Summary

The article presents considerations of a support of agricultural regime in the EU and Poland and retransfer of incomes in this regime. Applied stimulus of fiscal policy has great importance of creating of target model of transformation. The article consists of two parts. In the first part the most important indicators according to OECD's methodology from the angle of created food economy model and flow of financial transfer are discussed. The second part presents evaluation of support regime in the EU and Poland and its influence on economic situation of particulars groups of economic participants.