

Marek Wigier

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w Warszawie

PROBLEMATYKA INTERWENCJONIZMU I EFEKTYWNOŚCI WYDATKÓW PUBLICZNYCH W SEKTORZE ROLNO-SPOŻYWCZYM (NA PRZYKŁADZIE PROW 2007-2013)

Streszczenie: Interwencjonizm jest formą aktywnego oddziaływania państwa na gospodarkę, zmierzającego do osiągnięcia założonych celów. Jednym z przykładów polityki interwencyjnej jest PROW 2007-2013, oddziałujący poprzez swoje instrumenty na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie. W artykule zarysowane zostały najważniejsze etapy analizy, które powinny poprzedzać podjęcie decyzji o przyjęciu i uruchomieniu każdego programu wydatków publicznych. Na przykładzie PROW 2007-2013 przedstawiono krótką analizę założeń leżących u jego podstaw, oraz wskazano niektóre obszary zawodności rynku, możliwe reakcje sektora prywatnego, wpływ na efektywność i podział dochodów.

Słowa kluczowe: wydatki publiczne, polityka rolna, interwencjonizm, PROW 2007-2013, zawodność rynku.

1. Wstęp

Centralnym punktem dyskusji na temat roli państwa w gospodarce jest spór dotyczący relacji między efektywnością procesów gospodarczych a sprawiedliwością społeczną. Kwestie alokacji i podziału były, są i pozostaną fundamentalnymi wyzwaniem ekonomii. Wiara w to że, „efektywność” i „równość” można od siebie oddzielić, jest jednym z najstarszych marzeń teorii ekonomii. Rolę rynków w efektywnej alokacji zasobów podkreślano w teorii ekonomii już za czasów Adama Smitha. Każdy ekonomista od czasów Vilfreda Pareta analizował przypadki konkretnych działań gospodarczych tak, jak gdyby możliwe było najpierw rozważenie wpływu na efektywność alokacyjną przy danym podziale dochodu, a potem zaokrąglenie rozumowania przez dodanie oceny wartościującej towarzyszących temu zmian w podziale dochodu¹. Konkurencja doskonała okazała się jednak niewystarczającym warunkiem efektywności alokacyjnej, sektor prywatny zaś wykazywał istotne ograniczenia w efektywnym zaspokajaniu niektórych potrzeb społecznych. Próby wyeli-

¹ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 609-613.

minowania zawodności rynku prowadziły do wzrostu roli państwa w gospodarce. Interwencja państwa była pożądana zawsze wtedy, gdy występowały rozbieżności między produktem prywatnym a społecznym. Nie zawsze jednak okazywała się ona najlepszym sposobem rozwiązania problemu zawodności rynku. Przyczynami niepowodzeń były m.in.: trudne do precyzyjnego przewidzenia skutki działań podejmowanych przez państwo, ograniczona kontrola ich efektów oraz sposobów ich realizacji, wspieranie w działaniach określonych grup interesu czy ograniczony dostęp uczestników rynku do informacji.

Polityka rolna jest przykładem aktywnego oddziaływania państwa na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie, służącego realizacji celów o charakterze ekonomicznym, społecznym, środowiskowym. Poprzez politykę rolną, przy skupieniu się na wyborach, których dokonuje sektor publiczny, podejmowane są decyzje oddziałujące na producentów i konsumentów, na to, co, jak, dla kogo produkować i w jaki sposób podejmować decyzje. Władze publiczne poprzez politykę rolną wpływają bezpośrednio na alokację zasobów produkcyjnych i redystrybucję środków finansowych rolników i przedsiębiorców. Zakres ingerencji państwa w gospodarkę wywołuje jednak zawsze kontrowersje. Poglądy na temat szeroko definiowanej interwencji zmieniają się w czasie zgodnie z „teorią wahadła”. Społeczeństwo na przemian przychyliło się od akceptowania bardziej protekcyjnych do bardziej liberalnych instrumentów oddziaływania na rolnictwo i obszary wiejskie.

Realizację PROW² 2007-2013 rozpoczęto w Polsce krótko po uzyskaniu członkostwa w UE. Zmieniło ono istotnie warunki działania rolnictwa, przemysłu spożywczego oraz całego otoczenia rynkowego. Zmiany te wynikały głównie z wdrożenia WPR, która poprzez system płatności bezpośrednich zapewniła wzrost dochodów rolników i poprawę warunków życia tej grupy ludności, stworzyła zespół instrumentów regulacji rynków rolnych oraz uruchomiła środki polityki strukturalnej, służące restrukturyzacji i podnoszeniu konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego, dostosowaniu do nowych uwarunkowań rynkowych, poprawie bezpieczeństwa żywności oraz modernizacji obszarów wiejskich. Program stanowi kontynuację programów przedakcesyjnych (Sapard) i wdrażanych w pierwszych latach członkostwa w UE (PROW 2004-2006 i SPO „Rolnictwo”) służących modernizacji i poprawie konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej.

Wziąwszy pod uwagę, że podstawowym mechanizmem regulacji w gospodarce jest rynek, a interwencjonizm, będący egzemplifikacją czynnika instytucjonalnego, pełni tylko funkcje uzupełniające i korygujące, celem niniejszego artykułu jest wskazanie podstawowych płaszczyzn analizy, które powinny poprzedzać przyjęcie każdego programu finansowanego ze środków publicznych. Niniejsza analiza zostanie przeprowadzona na przykładzie jednego z programów polityki rolnej, tj. PROW 2007-2013.

² PROW 2007-2013 – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013.

2. Celowość programu rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013

Analiza programu publicznego wiąże się z badaniem genezy i okoliczności, w jakich dochodzi do powstania jego założeń. Ocenie podlegają cele i potrzeby, jakie program powinien realizować w swoich założeniach. Polski PROW 2007-2013 jest fragmentem szerszej Wspólnej Polityki Rolnej UE, opartej na komplementarności dwóch filarów, tj. polityki rynkowej i strukturalnej. Geneza programu wiąże się z planowaniem strategicznym na poziomie krajowym, uwzględniającym zakres priorytetów polityki strukturalnej UE. Legislacja UE określa m.in. ogólne ramy dla programowania, zasady funkcjonowania poszczególnych działań, schemat systemu instytucjonalnego. Kraje członkowskie mają zaś możliwość dokonania samodzielnych rozstrzygnięć dotyczących na przykład wyboru celów strategicznych i stosownych do ich osiągnięcia instrumentów, kompetencji instytucji wdrażających, wysokości płatności, systemu monitoringu itp. Polski PROW 2007-2013 w swojej koncepcji i założeniach jest także zbieżny ze wspólnotowymi priorytetami polityki spójności na lata 2007-2013, sformułowanymi w odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Podstawowe problemy ekonomiczne i społeczne polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich związane są z konkurencyjnością sektora (niskim stopniem specjalizacji gospodarstw rolnych, rozdrobnieniem struktury obszarowej i wynikającą stąd niską rentownością gospodarstw rolnych), stanem środowiska oraz aspektami społeczno-ekonomicznymi. PROW 2007-2013 ma na celu realizację strategii wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich, zakładającą wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi³. Cel ten realizowany jest poprzez cele szczegółowe odzwierciedlone w osiach priorytetowych, takich jak: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz działania Leader. Wskazane cele mają charakter na tyle ogólny, że są i pozostaną aktualne jeszcze przez wiele lat. Odpowiadają one również potrzebom wynikającym z diagnoz sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich i są zgodne z priorytetami Polski i Wspólnoty. Zatem cele Programu oraz poszczególnych jego osi są dobrane trafnie. PROW jest także spójny wewnętrznie, występuje komplementarność między osiami priorytetowymi i działaniami. Jego analiza wskazuje jednak na brak, wobec zawsze ograniczonych środków finansowych, wyraźnej koncentracji na najważniejszych priorytetach, w szczególności na poprawie konkurencyjności sektora rolnego i wielofunkcyjności rozwoju obszarów wiejskich. W XXI wieku wyzwania te należą do podstawowych w Europie i na świecie. Aby im sprostać, liczba działań Programu powinna być mniejsza.

³ PROW 2007-2013, MRiRW, marzec 2010, s. 123.

3. Określenie rodzajów zawodności rynku

Ważnym krokiem w analizie programów publicznych, pozwalającym określić właściwy zakres działalności państwa, jest poszukiwanie związków pomiędzy zapotrzebowaniem na ten program a jednym lub kilkoma rodzajami zawodności rynku, rozumianymi jako niedoskonała konkurencja, istnienie dóbr publicznych, efekty zewnętrzne, niekompletność rynków czy nierówny dostęp do informacji. Zgodnie z definicją efektywności w rozumieniu Pareta, argumentami na rzecz podejmowania przez państwo interwencji w gospodarce są: nierówny podział dochodów, odbiegający od ideału równości społecznej, czy niewystarczająco obiektywna z punktu widzenia interesów państwa ocena przez jednostkę poziomu dobrobytu, wymagająca interwencji publicznej.

W obliczu wskazanych zawodności rynku trudno jest znaleźć argumentację w pełni potwierdzającą zasadność uruchomienia PROW 2007-2013 jako całości. Analizując jednak poszczególne działania programu, znajdujemy wiele argumentów potwierdzających słuszność uruchomienia poszczególnych jego działań. Bezsporna jest bowiem nierównowaga siły konkurencyjnej polskich podmiotów (gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórczych) w zderzeniu z większymi, lepiej wyposażonymi i o większych możliwościach finansowych podmiotami z krajów byłej UE-15. Ich przewaga konkurencyjna wynika z dokonanej w poprzednich dziesięcioleciach, dzięki m. in. wsparciu WPR, modernizacji. Uprzywilejowany dostęp do środków publicznych tylko nielicznych podmiotów krajowych wprowadza jednak szereg zakłóceń na rynku wewnętrznym, takich jak: nierówne warunki konkurencji, zawirowania cenowe (czytaj wzrost cen) maszyn i urządzeń, błędne oceny efektywności inwestycji.

Niektóre działania bezspornie odnoszą się do subiektywnego poczucia równości społecznej. W interesie państwa (i społeczeństwa) leży przeciwdziałanie rozszerzeniu się obszarów biedy i wykluczenia na obszarach wiejskich poprzez wdrażanie między innymi wielofunkcyjnego ich rozwoju. Pozytywnym efektem takiego działania jest rozwój przedsiębiorczości, aktywizacja gospodarcza i zawodowa, pośrednio poprawa struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych wyrównywanie w górę poziomu dobrobytu jest działaniem pożądanym, przyzwalającym na wprowadzenie interwencji państwa, o ile oczywiście nie odbywa się ona kosztem innych grup społecznych.

Aby rozróżnić dobra publiczne od prywatnych, ekonomiści zwykle zadają dwa pytania: czy dane dobro jest przedmiotem konsumpcji rywalizacyjnej czy też nierywalizacyjnej oraz czy istnieje możliwość wykluczenia kogokolwiek z jego konsumpcji bez ponoszenia wysokich kosztów. W przypadku większości działań PROW 2007-2013 mamy do czynienia z rywalizacją i wykluczeniami. Jedynie niektóre działania odnoszące się do ochrony środowiska i zachowania jego bioróżnorodności mają charakter dóbr publicznych, choć ich efekty nie są również w pełni przejrzyste i bezwarunkowe. Chroniony krajobraz jest przykładem dobra publicznego w czystej postaci – możemy go obserwować do woli. Wzrost jego wykorzystania, np. przez intensyfikację turystyki, prowadzi jednak do wystąpienia efektów zewnętrznych – pojawienia się kosztów transakcyjnych – w postaci np. wprowadzenia opłat za przejście/leżakowanie na danym terenie czy wykluczeń – nie możemy np. polować na

owce należące do konkretnego właściciela. Zawodność rynku jest zatem podstawowym argumentem za uruchomieniem programu finansowanego ze środków publicznych, choć w przypadku większości działań PROW nie mamy również do czynienia z dobrami publicznymi w czystej postaci.

4. Ocena istniejących rozwiązań

PROW 2007-2013 obejmuje swym oddziaływaniem wiele obszarów, w których ujawnione zostały zawodności rynku. Idea rozwiązania wynikających z tych zawodności problemów polega na tym, że państwo wkracza z interwencją w obszary działalności prywatnej, angażując środki publiczne w formie subwencji. Ich celem jest zachęcenie rolników, przedsiębiorców do określonych zachowań lub zniechęcenie do innych, tak aby osiągnąć założone cele. Przyjęty w programie poziom pomocy publicznej waha się od 25% do 100% kosztów inwestycji w zależności od działania. Pozostałą część kosztów współfinansują beneficjenci programu ze środków własnych.

Państwo, powierzając sektorowi prywatnemu osiągnięcie konkretnych celów stawianych każdemu z działań, przesądza równocześnie o sposobach i kierunkach alokacji. Przyznając dotację na działania podnoszące konkurencyjność gospodarstw rolnych i przetwórców, państwo liczy na to że bezpośredni beneficjenci pomocy staną się bardziej wydajni, a część korzyści z tego płynących przypadnie w postaci niższych cen konsumentom. Kontraktując określone zachowania prośrodowiskowe rolników, bierze pod uwagę to, że beneficjentem tej pomocy będzie w dłuższym okresie całe społeczeństwo, choć w krótkim czasie bezpośrednie korzyści finansowe odnoszą podmioty wdrażające programy rolno-środowiskowe. Działania o charakterze szkoleniowym, doradczym, wpływającym na zmiany pokoleniowe w gospodarstwach rolnych, przyczyniają się do zachowań wywołujących długookresowe przemiany strukturalne.

Przyjęte w programie rozwiązania polegają także na przejmowaniu przez państwo roli regulatora. Dzięki wprowadzeniu określonych przepisów państwo wymusza na rolnikach i przetwórcach określone zachowania zgodne z intencjami ustawodawcy. Dopłaty bezpośrednie czy płatności ONW doskonale obrazują takie zachowanie. Aby je otrzymać, rolnik jest zobowiązany do prowadzenia produkcji roślinnej lub przynajmniej utrzymania gleby w dobrej kulturze poprzez stosowanie odpowiednich zabiegów agrotechnicznych. Tym samym zachowywany jest potencjał produkcyjny użytków rolnych.

Przyjęte w PROW 2007-2013 rozwiązania w zakresie poszczególnych działań w różnicowany sposób wpływają na kierunek alokacji środków finansowych. Skala korzyści dla producentów i konsumentów jest też odmienna w zależności od działania. W każdym jednak przypadku, niezależnie od tego, czy interwencja państwa przyjmuje formę rozdawnictwa, subwencji, dotacji czy regulacji, grupa bezpośrednich beneficjentów uprawnionych do pobierania pomocy jest ściśle określona i ograniczona. Wprowadzane w trakcie realizacji programu modyfikacje wskazują na bieżącą jego ocenę oraz na to, że zawsze możliwe jest zaprojektowanie nowych rozwiązań alternatywnych, które pozwolą lepiej osiągnąć stawiane cele przy niższych kosztach i wyższej efektywności.

Można uznać, że Program w swoim ujęciu koncepcyjnym stanowi odpowiedź na problemy wynikające z zawodności rynku, z jakimi boryka się sektor rolno-żywnościowy oraz obszary wiejskie. Stąd zarówno cel Programu, jak i cele wyznaczone dla poszczególnych osi dobrane są trafnie. Działania występujące w poszczególnych osiach zasadniczo realizują cele związane z podnoszeniem konkurencyjności, ochroną środowiska oraz poprawą jakości życia na obszarach wiejskich. Większość działań realizuje kilka celów jednocześnie i odpowiadają one różnym potrzebom, co wskazuje na znaczną wewnętrzną synergię programu. Nie dotyczy ona jednak wszystkich działań. Trudno bowiem jednocześnie sprzyjać zwiększaniu bioróżnorodności i podnosić konkurencyjność. Również rozdysponowanie środków finansowych pomiędzy działania powinno wyraźnie wskazywać, jakie priorytety państwo zamierza osiągnąć. Rozwiązaniem alternatywnym jest zmniejszenie liczby działań i koncentracja na najważniejszych dla gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich priorytetach. W dobie globalizacji, liberalizacji handlu światowego oraz niskiej konkurencyjności polskiego rolnictwa jest nim większe wsparcie procesów modernizacyjnych. Regionalne rozdysponowanie środków stanowi kompromis pomiędzy koniecznością podnoszenia konkurencyjności a wyrównywaniem różnic rozwoju regionalnego. Jeżeli uznamy te dwa cele za równorzędne, to nie można mieć większych zastrzeżeń w tym względzie, w przeciwnym wypadku alternatywnym rozwiązaniem jest wsparcie tych podmiotów i regionów, w których środki te zostaną wykorzystane najefektywniej.

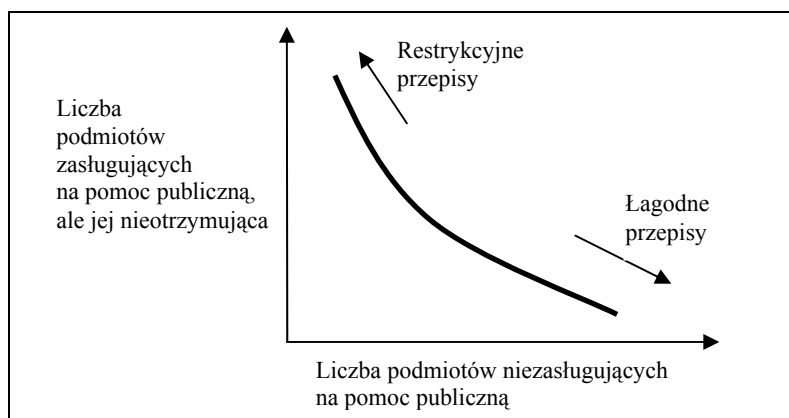
5. Charakterystyka konstrukcji programu

Podstawowymi determinantami oceny skutków realizacji programu w zakresie jego efektywności czy równości są kryteria dostępu, czyli kryteria „wejścia”. Efektywność ekonomiczna i sprawiedliwość społeczną są obszarami wymagającymi wyraźnego rozdzielenia i choć w teorii nie jest to zadanie trudne, w praktyce bywa skomplikowane.

PROW 2007-2013 jest programem składającym się z 21 działań oraz Pomocy Technicznej podzielonych na cztery osie priorytetowe. Program ma charakter ogólnopolski i jest wdrażany horyzontalnie. Podejście to wydaje się zasadne ze względu na uproszczenie procesu wdrażania i na redukcję kosztów zarządzania Programem. Z podejściem regionalnym wiązałyby się wiele problemów wynikających z regionalnego programowania, tworzenia regionalnych struktur wdrażania, koordynacji, raportowania czy oceny spójności Programu i jego rezultatów. Również z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej rozwiązanie takie niekoniecznie byłoby bardziej zasadne. Beneficjentami PROW 2007-2013 są podmioty takie, jak: rolnicy (wśród nich specjalnym programem są objęci tzw. młodzi rolnicy, czyli w wieku do 40 lat), przedsiębiorcy zamieszkujący obszary wiejskie, grupy producentów rolnych, zakłady przemysłu spożywczego (branży mięsnej, drobiarskiej, jajczarskiej, ziemniaczanej, owocowo-warzywnej, olejarskiej, mleczarskiej, zbożowej, paszowej, przetwórstwa miodu, spirytusowej, winiarskiej, chłodniczej, handlu hurtowego zbożem, tytoniem i nasionami, wydobywającej włókno ze słomy lnianej i konopi), wła-

ściciele lasów, grupy producentów rolnych, samorząd lokalny, lokalne grupy działania. Grupy beneficjentów są więc niezwykle zróżnicowane i bardzo szerokie. Rozpatrując kryteria dostępu z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej stoimy przed dylematem, czy dawać środki publiczne tym, którzy i tak są konkurencyjni i radzą sobie dobrze na rynku, czy też maksymalnie zwiększyć pulę środków dla podmiotów najsłabszych, aby stworzyć im szanse poprawy swojej pozycji. Wydaje się, że Program w tym obszarze nie udziela jednoznacznej odpowiedzi. Analizując jednak strukturę beneficjentów, dochodzimy do przekonania, że z działań korzystają zazwyczaj podmioty najsprawniejsze, najsilniej związane z rynkiem, mające lepiej wykształcone kadry, potrafiące szybko i sprawnie wypełnić formularze aplikacyjne.

Podobnie rzecz się ma ze „szczelnością” kryteriów dostępu. Podmioty gospodarcze, pragnąc skorzystać z pomocy publicznej, próbują dopasować swoje potrzeby do stworzonych kryteriów. Kiedy kryteria przyznawania pomocy państwa są określone w sposób zbyt liberalny, pomoc obejmuje wiele podmiotów, które na nią nie zasługują, gdy zaś zaostrzy się kryteria dostępu, wiele podmiotów zasługujących na pomoc publiczną zostanie z niej wyeliminowanych (rys. 1).



Rys. 1. Dylemat decyzyjny przy projektowaniu programów pomocy publicznej

Źródło: J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 301.

Biorąc pod uwagę niski stopień specjalizacji, rozdrobnienie struktury obszarowej i niską rentownością gospodarstw rolnych, ważne było stworzenie takich warunków dostępu, aby umożliwić znaczącą poprawę ich konkurencyjności. Jest to istotne także w kontekście coraz większego powiązania rynku krajowego z rynkami światowymi oraz postępującej liberalizacji polityki handlowej UE. Wydaje się jednak że kryteria „wejścia” są zbyt łagodne. Obecne badania wskazują, że za rozwojowe uważać można gospodarstwa, których potencjał ekonomiczny przekracza 16 ESU⁴. Przyjęcie w PROW łagodnych kryteriów dostępu nie sprzyja ukierunkowaniu środ-

⁴ Por. opublikowane badania IERiGŻ-PIB, Raporty PW, www.ierigz.waw.pl.

ków na poprawę konkurencyjności zewnętrznej producentów rolnych. Stwarza także pokusę korzystania z dostępnych środków publicznych bez zwracania większej uwagi na efektywność podejmowanych inwestycji, czego przykładem są zakupy kolejnych np. ciągników. Rentowność takich inwestycji kalkulowana jest bowiem przez przedsiębiorcę w odniesieniu do faktycznie poniesionych kosztów własnych, a nie całkowitego kosztu inwestycji. Działaniami, które prawdopodobnie w najmniejszym stopniu realizują stawiane przed nimi cele, są m.in. „Renty strukturalne” i „Wspieranie gospodarowania na ONW”. Choć statystycznie ich efekty łatwe są do wykazania, to jednak główne ich znaczenie ogranicza się do dochodowo-socjalnego, a nie wpływającego na zwiększenie konkurencyjności.

6. Możliwe reakcje sektora prywatnego

Oszacowanie możliwych reakcji sektora prywatnego (rolników, przetwórców rolno-spożywczych, przedsiębiorców, producentów maszyn i urządzeń) na instrumenty Programu jest jednym z najbardziej spornych i trudnych obszarów analizy. W przypadku angażowania środków PROW 2007-2013 w działalność prywatną mamy do czynienia z efektem „wypierania”. W działalności inwestycyjnej polega to m.in. na zastępowaniu środków własnych czy kredytów bankowych pomocą ze źródeł publicznych. Uzyskana dotacja może skłaniać beneficjentów programu do mniej wnikliwej oceny opłacalności inwestycji (skoro mamy środki publiczne to „grzechem” byłoby ich nie wziąć), może wywoływać niezadowolenie pozostałej części społeczeństwa czy przedsiębiorców z innych sektorów (dlaczego mamy finansować rolników, my też mamy przecież potrzeby). Z badań IERiGŻ-PIB wynika, że bez wsparcia środkami publicznymi większość inwestycji, polegających na zakupie maszyn i urządzeń, byłaby realizowana, jednak ich zakres byłby mniejszy i byłyby one rozłożone na dłuższy okres⁵.

Wzrost cen maszyn i urządzeń rolniczych po przystąpieniu Polski do UE ma swoje źródło między innymi również w uruchomieniu programów pomocy publicznej i w konsekwencji wystąpieniu efektu „wypierania”. Z powodu wzrostu popytu w latach 2004-2010 ceny zestawu 35 środków mechanizacji rolnictwa wzrastały średnio o 2-9% rocznie, a niektórych nawet o blisko 30% rocznie⁶. Tym samym korzyści płynące z tego działania w sposób często niezamierzony uzyskiwali inni, niż zakładał Program, beneficjenci. Czynniki podlegającymi ocenie przy konstruowaniu Programu powinny być również cenowe elastyczności popytu i podaży. Niewątpliwie działaniami, których – bez systematycznego wsparcia środkami publicznymi – nie podjąłby sektor prywatny, są np. renty strukturalne, tworzenie grup producentów rolnych, program rolno-środowiskowy, zalesianie, lokalne grupy działania. Bez

⁵ Potwierdzają to również oceny programów SAPARD i PROW 2004-2006 oraz ocena mid-term PROW 2007-2013, por. wyniki tych ocen zamieszczone na stronie www.minrol.gov.pl.

⁶ *Analizy rynkowe. Rynek środków produkcji dla rolnictwa. Stan i perspektywy*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005-2010.

wsparcia ze strony PROW beneficjenci nie podjęliby się realizacji tych przedsięwzięć, a cele działań zapewne nie zostałyby osiągnięte lub zostałyby osiągnięte w zdecydowanie mniejszym zakresie lub późniejszym czasie.

Ostateczne efekty wszystkich programów pomocy publicznej, w tym także PROW 2007-2013, zależą od szczegółów konstrukcyjnych każdego z działań oraz precyzyjności kryteriów dostępu. Przy ich formułowaniu należałoby zatem skupić się na efektach związanych z działaniem bodźców krańcowych. W PROW 2007-2013 efekt zalesiania uzyskany za pomocą sadzonek orzecha jest mniej korzystny dla środowiska niż w przypadku twardych drzew liściastych, jak dąb, buk, klon, choć z punktu widzenia rolnika bardziej opłacalne jest oczywiście to pierwsze działanie. Przykład ten dowodzi, że określone zachowania sektora prywatnego są często efektem wyłącznie uruchomienia systemu finansowania. Badania makroekonomiczne⁷ wskazują, że największych efektów PROW 2007-2013 należy spodziewać się w latach 2011-2014, jednak już dwa lata po jego zakończeniu zahamowaniu ulegną zmiany poziomu zatrudnienia i wielkości inwestycji podejmowanych przez gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa z sektora rolnego. Oznacza to, że trwałość makroekonomicznych efektów PROW, wykraczających poza okres jego realizacji, będzie istotnie niższa. Sektor prywatny dostosuje się na nowo do warunków, w których nie będzie już pomocy publicznej z PROW 2007-2013.

7. Wpływ na efektywność

Każdy program pomocy publicznej wpływa na zmianę efektywności. Kierunek tych zmian może być dwubiegunowy. Zmiana efektywności i wpływ na podział dochodów może dotyczyć samych beneficjentów programu, ale również podmiotów trzecich. Wywołany poprzez programy pomocy publicznej efekt substytucyjny i dochodowy może prowadzić również do obniżenia efektywności. Zwykle wrażliwość beneficjentów programu na koszty podejmowanych przez nich działań ulega obniżeniu w skutek refundacji części lub nawet całości kosztów inwestycji. Źródłem nieefektywności programów rządowych jest jednak najczęściej efekt substytucyjny. Obrazując to na przykładzie PROW 2007-2013, możemy dowiedzieć, że każda inwestycja, np. z zakresu ochrony środowiska, poprawy konkurencyjności produkcji, dobrostanu zwierząt czy bezpieczeństwa pracy, skutkuje tym, że dzięki dotacji rolnicy i przedsiębiorcy w sumie obniżają jej koszt. Aby ją zrealizować angażują mniej środków własnych, niż gdyby nie było refundacji. Dobra inwestycyjne, o których jest tu mowa, stają się dla nich tańsze w stosunku do innych dóbr, które nie są subwencjonowane. W efekcie rośnie popyt na te pierwsze, a zakup tańszych maszyn wypiera maszyny droższe (w myśl zachowania: przecież mnie stać, więc kupuję). Równocze-

⁷ *Ocena mid-term PROW 2007-2013*, Agrotec, IERiGŻ-PIB, IUNG dla MRiRW, Warszawa 2010, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analizy-raporty/Analizy-i-raporty>.

śnie jednostka otrzymująca dotację (np. płatności ONW czy płatności bezpośrednie) zmienia także swoją strukturę wydatków (płatności te nie wiążą się bowiem z rozliczeniem ich przeznaczenia). Dopływ gotówki do gospodarstwa wywołuje zatem efekt dochodowy. Beneficjent programu zmienia strukturę swoich wydatków, ponieważ zamianie uległa jego sytuacja dochodowa. W przypadku PROW 2007-2013, a także innych programów o tym charakterze, mamy do czynienia z występowaniem łącznie efektu substytucyjnego i dochodowego.

8. Wpływ na podział dochodów

Próbując odpowiedzieć na pytanie, jaki jest wpływ PROW 2007-2013 na podział dochodów, postaramy się przeprowadzić analizę rozkładu jego efektów, czyli odpowiedzieć na pytanie, kto osiąga największe korzyści z realizacji Programu, a kto na nim traci lub ponosi jego koszty. Prosta odpowiedź na to pytanie brzmi: największym jego beneficjentem są rolnicy. Pogłębiona analiza rozkładu kosztów i korzyści płynących z Programu wskazuje jednak, że nie są oni jedynymi i może wcale nie największymi jego beneficjentami. Jak już wskazywano, reakcją sektora prywatnego na uruchomienie PROW była zmiana cen maszyn, urządzeń, środków ochrony roślin, usług projektowych, budowlanych i szkoleniowych czy wzrost cen ziemi. Każde z tych zachowań charakteryzowało się większą dynamiką wzrostu cen w krótkim okresie i dostosowywaniem się podaży i wyhamowaniem ich wzrostu w okresie długim. Średnie ceny sprzedaży gruntów rolnych od 2001 do 2009 r. systematycznie wzrastały z 3,5 tys. zł w 2001, do 4,7 tys. zł w 2004 oraz 14,9 tys. zł w 2009 roku. W tym samym okresie rosła również wysokość czynszu dzierżawnego z 1,8 dt/ha w 2001 r. do 3,5 dt/ha w 2004, 6,9 dt/ha w 2008 i 5,8 dt/ha w 2009 r. Wzrost cen ziemi w latach 2004-2007 skutkował równoczesnym wzrostem liczby zawieranych transakcji kupna-sprzedaży (z 41 do 53 w przeliczeniu na 100 gospodarstw), w kolejnych zaś latach nastąpiło gwałtowne załamanie liczby zawieranych transakcji (w 2009 r. 44 w przeliczeniu na 100 gospodarstw)⁸. Nastąpiła zatem kapitalizacja wartości rzadkich zasobów związanych z osiąganiem korzyści z posiadania ziemi w postaci dopłat bezpośrednich, co oznacza pewne przesunięcie faktycznego rozkładu korzyści. Przesunięcie korzyści nastąpiło także do producentów maszyn i urządzeń czy ich importerów. Dopływ środków finansowych na wieś wywołał także bezpośredni efekt kreacji w postaci rozwoju sektora drobnego handlu i usług na obszarach wiejskich. Rozkład korzyści z realizacji programu rządowego jest bardzo zróżnicowany w obrębie grupy docelowej, dochodowej, regionalnie, a jego efekty, mając wpływ na przyszłe zachowania producentów rolnych, wskazują na występowanie międzyokresowych efektów dystrybucyjnych (tj. odłożonych w czasie). Korzyści z niego płynące podlegają kapitalizacji.

⁸ *Analizy rynkowe. Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010, s. 13, 25, 36.

9. Podsumowanie

PROW 2007-2013 jest programem o charakterze celowym, mającym wpływ na opłacalność i efektywność produkcji, decyzje produkcyjne rolników i przetwórców, podział dochodów, poziom cen środków produkcji i artykułów konsumpcyjnych czy równość społeczną. Beneficjenci programu, korzystający ze środków publicznych, z definicji znajdują się na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do tych producentów, którzy z takich dotacji nie korzystają. Korzystanie z pomocy publicznej nie zawsze idzie jednak w parze z efektywnością, a czasami wręcz prowadzi do jej obniżenia. Z drugiej strony obserwowane są również korzystne efekty tej polityki w obszarach takich, jak poprawa konkurencyjności niektórych podmiotów sektora rolno-spożywczego, wsparcie przemian strukturalnych, ochrona środowiska, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Pomoc publiczna nie zapewnia jednak równości i sprawiedliwości społecznej. Wśród decydentów panuje zaś powszechne przekonanie, że w imię wyższych interesów społecznych należy zapewnić środki publiczne wspierające realizację tych celów. Rozwiązanie takie, mimo że jest raczej próbą leczenia objawów choroby niż rozwiązaniem systemowym, jest ich zdaniem korzystniejsze niż jego brak.

Literatura

- Analizy rynkowe. Rynek środków produkcji dla rolnictwa. Stan i perspektywy*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005-2010.
- Analizy rynkowe. Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Czternasty W., Czyżewski B., *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
- Kowalski A., Rembisz W., *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
- Ocena mid-term PROW 2007-2013*, Agrotec, IERiGŻ-PIB, IUNG dla MRiRW, Warszawa 2010, <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/Dokumenty-analazy-raporty/Analizy-i-raporty>.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.

INTERVENTIONISM AND PUBLIC EXPENDITURE ISSUES IN THE AGRO-FOOD SECTOR (ON EXAMPLE THE RDP 2007-2013)

Summary: Interventionism is a form of active influence of state on the economy to achieve its objectives. One example of the intervention policy is the RDP 2007-2013. It affects through its instruments food sector and rural areas. The article outlines the key steps of the analysis that should precede the decision on the adoption and launching any programme of public spending. On example the RDP 2007-2013 there is presented a brief analysis of principles which lie behind it, there are pointed out some areas of market failure, the possible reactions of the private sector, the impact on efficiency and income distribution.