

Agnieszka Baer-Nawrocka

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

EWOLUCJA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ A KWESTIA PARYTETU DOCHODÓW ROLNICZYCH*

Streszczenie: W artykule przedstawiono ewolucję priorytetów i instrumentów WPR pod kątem ich wpływu na parytet dochodów rolniczych. Teoria parytetu dochodów rolniczych jest na stałe wpisana do zadań polityki dochodowej zarówno w krajach europejskich, jak i pozaeuropejskich. Kolejne reformy WPR prowadziły do przekształcania form wspierania dochodów tej grupy społecznej – od rynkowych instrumentów polityki interwencyjnej (ceny, dopłaty eksportowe) do wsparcia bezpośredniego poprzez budżet (dopłaty bezpośrednie). Jak wykazano, mimo zastosowania różnych zestawów instrumentów, dochody rolników w większości państw członkowskich nadal pozostają poniżej średniego poziomu wynagrodzeń zatrudnionych w pozostałych sektorach gospodarki.

Słowa kluczowe: WPR, instrumenty interwencji, dochody w rolnictwie.

1. Wstęp

Polityka rolna stanowiła pierwszą dziedzinę, w której wykształciły się jednolite mechanizmy organizacyjno-gospodarcze oraz obowiązujące wszystkich członków Wspólnoty zasady postępowania. Od początku procesu integracji rolnictwo traktowano jako dział gospodarki narodowej o strategicznym znaczeniu, a Wspólną Politykę Rolną (WPR) jako zasadniczy element tej integracji¹. Podkreślić należy, że

* Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego pt. *Dochody rolnicze w krajach Unii Europejskiej w świetle ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej* (N1 12 3461/B/H03/2010/38) finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

¹ Przyświecały temu powszechne argumenty na rzecz interwencji w rolnictwie jako sektorze wymagającym szczególnej ochrony i wsparcia. Wśród nich wymienia się: niekompletność i niedoskonałość rynków związanych z rolnictwem, konieczność i przydatność dostarczania rolnictwu dóbr o charakterze publicznym, występowanie zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych, niedoskonałość informacji, problemy dochodowe rolnictwa (zob. J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*, [w:] *Dostosowywanie polskiego rynku rolnego do wymogów UE*, IERiGŻ, Warszawa 2003). Potrzeba interwencji w tym sektorze wynika również ze znacznie większej elastyczności cenowej podaży produktów rolnych niż popytu. Wynikiem tego są cykliczne wahania

koncepcja WPR powstała w okresie światowego deficytu żywności, stąd istotny wpływ na tworzenie jej podstaw miała idea zapewnienia samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w podstawowe artykuły żywnościowe. Wśród celów WPR określonych w Traktacie Rzymskim znalazły się m.in.: rozwój produkcji, podniesienie produktywności, modernizacja rolnictwa, stabilizacja rynku produktów rolnych, wzrost dochodów rolniczych. Poziom dochodów rolniczych osiąganym przez producentów rolnych w tym okresie, przy wysokim udziale sektora rolnego w zatrudnieniu i produkcji krajowym brutto, był dużo niższy od poziomu dochodów uzyskiwanych w innych działach gospodarki EWG². Jak podkreśla Wilkin³: „Instrumenty polityki rolnej miały na celu złagodzenie fluktuacji cenowych i podniesienie dochodów rolniczych do poziomu, który uznawano za »parytetowy interwencjonizm⁴«. Teoria parytetu dochodów rolniczych⁵ jest na stałe wpisana do zadań polityki dochodowej zarówno w krajach europejskich, jak i pozaeuropejskich⁶. Według Zegara relacje dochodów różnych grup społecznych, zwłaszcza dużych, powinny znajdować się w polu zainteresowania polityki państwa. O wielkości dochodów w przypadku producentów rolnych w UE w znacznym stopniu stanowią instrumenty polityki rolnej. Jako czynnik instytucjonalny (regulacyjny) są one fundamentalnym uwarunkowaniem egzogennym dochodów rolniczych⁷. W tym kontekście można zatem powiedzieć, że dochody stanowią również istotny wyznacznik efektywności polityki rolnej.

Celem artykułu jest ocena ewolucji priorytetów i instrumentów polityki rolnej pod kątem skutków, jakie przyniosły w kwestii osiągnięcia parytetu dochodowego w rolnictwie.

wolumenu produkcji i poziomu cen. Cykle produkcyjne i cenowe przeplatają się systematycznie, tworząc z jednej strony okresy nadprodukcji i niskich cen, a z drugiej strony okresy niskiej produkcji i wysokich cen. Czynnikiem potęgującym to zjawisko jest ryzyko przyrodnicze, na które narażona jest produkcja rolna.

² M. Ciepielewska, *Wspólna Polityka Rolna EWG*, Wyd. PWN, Warszawa 1981.

³ J. Wilkin, wyd. cyt.

⁴ Podkreślić jednak należy, że postulat parytetu dochodów nie został wprost zapisany w Traktacie Rzymskim. Cel WPR związany z dochodami rolnymi brzmi: „zapewnienie odpowiedniego poziomu życia społeczności wiejskiej, w szczególności przez wzrost dochodów osobistych osób zatrudnionych w rolnictwie” (*Treaty Setting up the European Economic Community*, Rome, 25th March, 1957, London, Her Majesty's Stationery Office, 1967).

⁵ Pojęcie parytetu w odniesieniu do rolnictwa pojawiło się po raz pierwszy w USA w latach 30. XX wieku, jako relacja cen rolnych. Na gruncie pojęcia cen parytetowych w 1936 r. wysunięto koncepcję dochodu parytetowego, zob. J.S. Zegar, *Dochoły w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ, Warszawa 2008.

⁶ Por.: M. Tracy, *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Wyd. Olympus-Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 1997; J.S. Zegar, *Dochoły w rolnictwie...*; W. Rembisz, *Instrumenty rynku rolnego*, Wyd. Vizja Press&IT, Warszawa 2009.

⁷ W. Rembisz, *Mikroekonomiczne podstawy wzrostu dochodów producentów rolnych*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2007.

2. Determinanty modyfikacji Wspólnej Polityki Rolnej

Od początku istnienia polityka rolna UE była wielokrotnie reformowana (rys. 1). Wpływało na to wiele wzajemnie powiązanych czynników, wśród których można wskazać trzy kluczowe. Po pierwsze, ewolucja WPR wynika ze skutków realizacji zarówno tzw. wewnętrznych, jak i zewnętrznych celów integracji rolnictwa. Biorąc pod uwagę pierwszą grupę celów (poprawa produktywności, wzrost podaży, podniesienie poziomu dochodów rolniczych), na różnych etapach rozwoju WPR zmiany ulegała waga postawionych celów, co skutkowało koniecznością stosowania różnego zestawu instrumentów polityki interwencyjnej. Można powiedzieć, że pod wpływem bieżącej sytuacji w sektorze rolnym Wspólnoty następuje stopniowe zastępowanie mniej efektywnych narzędzi bardziej skutecznymi instrumentami, prowadzącymi do osiągnięcia wyznaczonego celu priorytetowego. Z kolei realizacja zewnętrznych celów WPR związana jest z działaniami protekcyjnymi UE, wywierającymi istotny wpływ na międzynarodowe stosunki gospodarcze. Modyfikacja instrumentów kształtujących ten obszar polityki rolnej jest następstwem nacisków GATT/WTO na ograniczanie ochrony i subwencjonowania rolnictwa.

Po drugie, istotnym bodźcem do reformowania tego odcinka wspólnej polityki UE, przypuszczalnie najbardziej kontrowersyjnym, jest jego finansowanie. Kształtowanie się poziomu i kierunku rozwoju kosztów rolniczego odcinka polityki wywoływało w zasadzie przez wszystkie lata istnienia ożywione dyskusje i polemiki. Najczęściej podnoszony argument dotyczy udziału kosztów związanych z WPR w budżecie Wspólnoty. Uzasadniając poziom tych wydatków, należy zauważyć, że jest to jedna z niewielu polityk finansowanych w przeważającym stopniu ze wspólnotowych środków budżetowych. Większość polityk publicznych jest bowiem w całości finansowana przez państwa członkowskie. Ponadto udział ten charakteryzuje tendencja malejąca – w ciągu ostatnich 20 lat obniżył się z 75% do ok. 41%. Z kolei ujmując wydatki na WPR przez pryzmat wydatków publicznych, warto zaznaczyć, że stanowią one jedynie 1% tych wydatków. Co więcej, podczas gdy w latach 1995-2009 wydatki publiczne w UE kształtowały się na względnie stabilnym poziomie, stanowiąc 46-47% PKB, wydatki na WPR zmniejszyły się z 0,57 do 0,45% PKB⁸. Inną ważną kwestią jest rozważenie kosztów WPR w kontekście korzyści społecznych ze skutecznego prowadzenia tej polityki w wielu obszarach jej funkcjonowania⁹.

⁸ *Agricultural Policy Perspectives. The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation*, European Commission, DG VI, Brussels, 2011.

⁹ Rolnictwo jest dostarczycielem wielu dóbr publicznych, takich jak: zapewnianie globalnego bezpieczeństwa żywnościowego, dbałość o różnorodność biologiczną, bioenergia, wypełnianie standardów ochrony środowiska, ochrona zdrowia ludzi i zwierząt, dbałość o dobrostan zwierząt, wkład w wartości kulturowe; zob. W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3 (148).

Po trzecie wreszcie, istotną przyczyną zmian w polityce rolnej stawały się kolejne rozszerzenia Wspólnoty, w szczególności po 2004 r. Sektor rolny w przeważającej części państw z tej grupy krajów ma znacznie większy udział w gospodarce, pod względem zarówno liczby zatrudnionych, jak i udziału w PKB, niż w krajach UE-15. Liczba osób związanych z wytwarzaniem w rolnictwie w wyniku tego rozszerzenia podwoiła się, co przy relatywnie niewielkim wzroście budżetu rolnego wskazuje na obniżenie się wydatków w przeliczeniu na potencjalnego beneficjenta w porównaniu z latami poprzednimi.

3. Ewolucja priorytetów i instrumentów interwencji w rolnictwie UE

Koncepcja wspólnego rynku produktów rolnych zakłada stosowanie szeregu instrumentów wpływających na funkcjonowanie mechanizmów rynkowych. Przez pierwsze blisko 20 lat istnienia WPR szczególne znaczenie w tym zakresie miała polityka cen. Na skutek jej działania decyzje produkcyjne producentów rolnych w bardzo ograniczonym stopniu wynikały ze sygnałów płynących z rynku. Administracyjnie ustalone ceny, na wyższym poziomie niż światowe ceny rolne, traktowane były jako podstawowy instrument regulowania zarówno rozmiarów i struktury produkcji, jak i dochodów producentów rolnych. Równocześnie, poprzez dopłaty eksportowe i importowe opłaty wyrównawcze, interweniowano w relacje z krajami trzecimi. Stosowanie tych instrumentów pochłaniało ponad 90% środków funduszu FEOGA¹⁰, z czego blisko 55% przeznaczane było na wsparcie rynkowe, a pozostała część środków finansowała instrumenty oddziałujące na handel rolny¹¹.

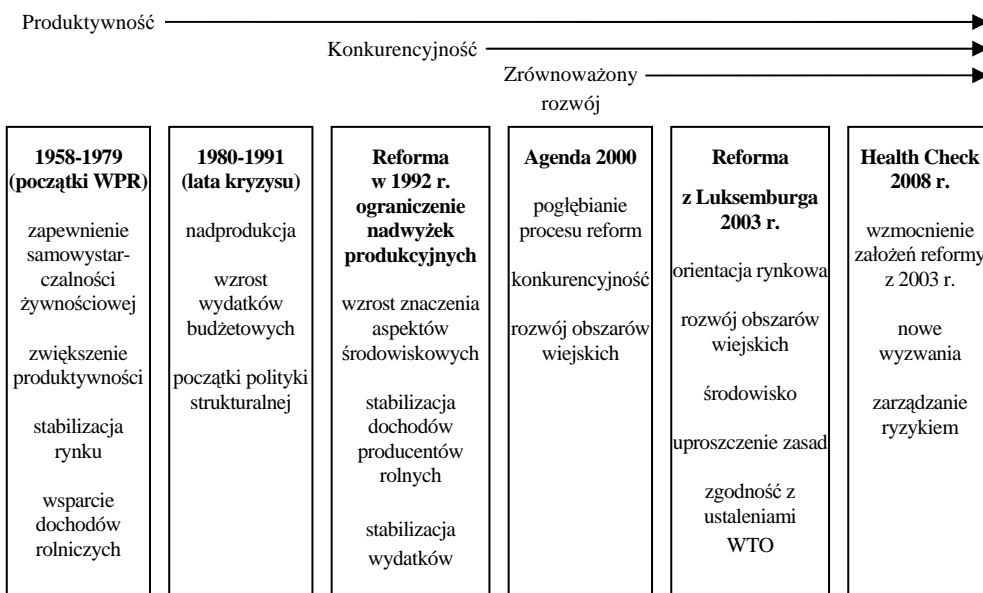
Taki kierunek polityki szybko wygenerował wysokie koszty zarówno w ujęciu finansowym, związanym z wydatkami budżetowymi (wzrosły z powodu likwidacji nadwyżek produkcyjnych¹²), jak i w zakresie relacji z partnerami handlowymi UE (pogorszyły się pod wpływem krytyki działań protekcyjnych UE). Poszukiwano zatem nowych rozwiązań i instrumentów, wskazując przy tym na konieczność ograniczania wsparcia cen i podniesienia roli polityki strukturalnej UE. Działania te stały się głównymi priorytetami kolejnej reformy w 1992 r. (Plan MacShar-

¹⁰ FEOGA (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych) – instrument finansowy WPR, utworzony w 1962 r. Składał się z dwóch sekcji: Sekcji Gwarancji (działania interwencyjne) i Sekcji Orientacji (działania strukturalne). Począwszy od perspektywy finansowej na lata 2007-2013, finansowanie I filaru WPR odbywa się za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnych (EAFG), a II filaru – za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD).

¹¹ D. Czykier-Wierzbza, *Wpływ modyfikacji Wspólnej Polityki Rolnej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na dochody i wydatki budżetu Unii Europejskiej*, „Wieś i Rolnictwo” 2000, nr 1 (106).

¹² Problem ten próbowano rozwiązać, m.in. wprowadzając kwoty produkcyjne. Na rynku cukru stosowano je już od początku jego istnienia. W 1984 r. wprowadzono limity produkcyjne na rynku mleka.

ry'ego). Na plan pierwszy wysunięto nie produkcyjne, lecz ogólnospołeczne funkcje rolnictwa¹³. Definitywnie usunięto z dotychczasowych celów polityki rolnej rozwój produkcji rolnej, a w jego miejsce wprowadzono wzrost konkurencyjności produktów rolnych na rynkach międzynarodowych i poprawa efektywności produkcji rolniczej. Służyć temu miały: obniżka cen instytucjonalnych, wprowadzenie bezpośrednich rekompensat (dopłat bezpośrednich) i wyłączenie z produkcji części zasobów ziemi. Był to pierwszy zdecydowany krok w kierunku orientacji rynkowej WPR. Po wejściu w życie reformy w latach 90. odnotowano spadek udziału wydatków na WPR w wydatkach budżetowych ogółem (w 1999 r. wyniósł on 54%). Założenia reformy co do wdrażania rozwiązań sprzyjających ochronie środowiska czy poprawy struktury rolnictwa w krajach UE znalazły odzwierciedlenie w rozdyponowaniu wydatków pomiędzy Sekcją Gwarancji i Sekcją Orientacji Funduszu Rolnego. Podczas gdy w 1991 r. udział Sekcji Orientacji w wydatkach FEOGA kształtował się na poziomie 6%, w 1999 r. wyniósł 11,4%¹⁴.



Rys. 1. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE

Źródło: *Agricultural Policy...*

¹³ Znajduje to wyraz w stwierdzeniu, że celem polityki rolnej ma być przede wszystkim „utrzymanie na ziemi dostatecznej liczby rolników”. Uważano, że „to jedyny sposób zachowania środowiska naturalnego, tradycyjnego krajobrazu i preferowanego przez społeczeństwo modelu rolnictwa opartego na gospodarstwie rodzinnym” (M. Ciepiewska, *Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG*, „Wieś i Państwo” 1992, nr 1).

¹⁴ *Agriculture in the European Union – Statistical and economic information*, Eurostat, 2001.

Rozwiązania zawarte w Agendzie 2000, będące w dużej mierze kontynuacją Planu MacSharry'ego¹⁵, dowiodły, że polityka Unii Europejskiej zmierza w kierunku zmiany z polityki pośredniego oddziaływania na dochody producentów rolnych na politykę bezpośrednią. Nowym rozwiązaniem wprowadzonym w ramach tej reformy było przyjęcie zasady, że udział w programach bezpośredniego wspierania dochodów uzależniony jest od określonych zachowań producentów rolnych na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Ponadto sprzężenie dopłat z obowiązkowym odłogowaniem sprawiło, że stały się one nie tylko środkiem podtrzymywania dochodów, ale również jednym z podstawowych mechanizmów ograniczających produkcję. W odniesieniu do dopłat bezpośrednich zaproponowano również nowy system ich modulacji, zakładający redukcję płatności w zależności od kwoty dotacji, które dane gospodarstwo powinno otrzymać. Mimo że za zasadniczy cel polityki rolnej uznano utrzymanie poziomu dochodów rolniczych (przy relatywnie niskim poziomie produkcji), wyraźnie zasygnalizowano, że dochody gospodarstw rolnych z tytułu różnych płatności ulegną zamrożeniu. Pozyskane w ten sposób środki planowano skierować na rozwój obszarów wiejskich, przyczyniając się w ten sposób do utworzenia alternatywnych (pozarolniczych) możliwości uzyskania dochodów. Rozwiązania te zapoczątkowały politykę zrównoważonego rozwoju.

Propozycje kolejnej reformy WPR, z 2003 r., wyszły daleko poza dotychczasowe rozwiązania. Większość płatności bezpośrednich związanych z określonym rodzajem produkcji (*coupled direct payment*) zastąpiono płatnościami oddzielnymi od struktury i wielkości produkcji (*decoupled direct payment*). Takie rozwiązanie pozwala producentom rolnym kierować się sygnałami płynącymi z rynku. Podporządkowanie działalności rolniczej prawom rynku nie oznaczało przyjęcia założenia o pogorszeniu poziomu osiąganych dochodów. Ustalono bowiem, że poziom nowej płatności będzie równy sumie, jaką producent otrzymywał w latach 2000–2002. Oznaczało to zatem utrzymanie dotychczasowego poziomu wsparcia bezpośredniego. Warto podkreślić, że ten rodzaj pomocy dla producentów rolnych mieści się w tzw. *green box* według klasyfikacji WTO, co oznacza, że nie zakłóca on handlu między UE i jej partnerami handlowymi. Tak więc dopłaty bezpośrednio oddzielone od produkcji nie tylko wspierają dochody rolników produkujących przy zachowaniu określonych wymogów ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt¹⁶, ale również gwarantują minimalny wpływ na stosunki handlowe z resztą świata. Reforma ta stopniowo wdrażana była od 2005 r. W ciągu zaledwie trzech lat 85% wsparcia zostało oddzielone od produkcji, co oznacza poważne zmiany polityki rolnej UE¹⁷.

¹⁵ *De facto* wszystkie kolejne reformy i zmiany WPR UE wprowadzone po 1992 r. są kontynuacją idei zawartych w założeniach reformy MacSharry'ego (W. Poczta, K. Pawlak, E. Kiryluk-Dryjska, P. Siemiński, *Perspektywy polskich gospodarstw rolnych w europejskim modelu rolnictwa*, Roczniki Naukowe SERiA IX, Wydawnictwo Wieś Jutra Sp. z o.o., Warszawa-Poznań-Kraków 2007).

¹⁶ Tzw. zasada wzajemnej zgodności (*Cross Compliance*).

¹⁷ *Agricultural Policy...*

W 2008 r. dokonano przeglądu reformy z Luksemburga (Health Check). Głównym przedmiotem przeglądu był system płatności bezpośrednich – jego uproszczenie, ograniczenie zróżnicowania stawek między gospodarstwami i regionami, dalsze oddzielenie od produkcji oraz weryfikacja zakresu i uproszczenie systemu wzajemnej zgodności. Pogłębiona została również modulacja płatności przez wprowadzenie progresji w przypadku producentów otrzymujących powyżej 300 000 euro płatności jednolitej. Niewątpliwie płatności bezpośrednie to aktualnie najważniejszy instrument WPR UE. Stanowią one ponad 75% wszystkich środków przeznaczanych na cele WPR i 30% środków całego budżetu UE¹⁸. Do 2013 r. niemal wszystkie płatności bezpośrednie (92%) mają zostać oddzielone od produkcji.

Analiza kolejnych etapów ewolucji WPR wyraźnie ukazuje tendencję do przekształcania klasycznych instrumentów polityki interwencyjnej we wsparcie bezpośrednie poprzez budżet, co pozwala na kształtowanie wielkości i struktury produkcji rolniczej zgodnie z rachunkiem ekonomicznym. Ponadto można stwierdzić, że obecnie zestaw pierwotnych celów WPR powiększył się o kolejne: dostarczanie dóbr publicznych, konkurencyjność oraz żywotność obszarów wiejskich¹⁹.

4. Kształtowanie się parytetu dochodów rolniczych

Oceniając realizację założonych w koncepcji WPR celów, można dojść do wniosku, że najbardziej spektakularny sukces osiągnięty został w dziedzinie rozwoju produkcji i produktywności. Niedostateczna efektywność WPR z kolei przejawia się w obszarze kształtowania dochodów rolniczych. Znajduje to odzwierciedlenie w utrzymywaniu się rozpiętości między dochodami ludności rolniczej z porównywalnymi dochodami pozostałych grup ludności. Jak zaznacza Zegar²⁰, problem ten występuje we wszystkich krajach świata, a dotychczasowe metody wspierania dochodów w krajach wysoko rozwiniętych nie doprowadziły do osiągnięcia relacji parytetowych²¹ w zakresie rolnictwa. Mimo to, ze względu na specyfikę sektora, wciąż istnieje potrzeba kształtowania odpowiednich relacji dochodowych w rolnictwie.

Tempo wzrostu dochodów rolniczych w pierwszych latach funkcjonowania wspólnego rynku produktów rolnych (1968-1978), mimo szybko rosnącej wydajności

¹⁸ W. Poczta, *Wspólna Polityka...*

¹⁹ J.S. Zegar, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3 (148).

²⁰ J.S. Zegar, *Dochody w rolnictwie...*

²¹ Konstrukcja parytetu dochodów wiąże się z występowaniem dwojakiego rodzaju barier natury metodologicznej. Pierwsza z nich dotyczy sposobu ustalenia dochodu – według rachunku makroekonomicznego, sektorowego, systemu rachunkowości rolnej lub na podstawie budżetów gospodarstw rolnych – a druga związana jest z wyborem rodzaju miernika parytetu, tj. ustalonego na podstawie dochodu z pracy w przeliczeniu na 1 zatrudnionego lub dochodu z wszystkich źródeł w przeliczeniu na 1 osobę w gospodarstwie domowym. Por. J.S. Zegar, M. Gruda, *Relacje dochodów ludności chłopskiej i pozarolniczej. Wskaźnik parytetu dochodów*, IERiGŻ, Warszawa 2000.

pracy, było niższe niż w pozostałych działach gospodarki²². Ponadto system podtrzymywania dochodów oparty na gwarancjach cenowych powodował koncentrację przeznaczonych na ten cel środków w gospodarstwach największych i najbardziej intensywnych. Większość małych i średnich gospodarstw w praktyce w ogóle nie korzystała z pomocy państwa. Zwiększało się zatem zróżnicowanie dochodów rolniczych zarówno pomiędzy grupami gospodarstw rolnych, jak i pomiędzy regionami obszaru Wspólnoty²³. W latach 80., mimo podejmowanych prób ograniczania wzrostu produkcji, nierównowaga podażowa na rynkach produktów rolniczych i rozwarstwianie dochodów rolniczych pogłębiały się. Ograniczenie spadku dochodów w rolnictwie miało miejsce dopiero w pierwszej połowie lat 90., czyli po wprowadzeniu reformy MacSharry'ego i dopłat bezpośrednich²⁴. W latach 1989-1993 wskaźnik parytetu w UE-15 kształtował się średnio na poziomie 83%. Krajem, w którym parytet dochodowy był znacznie niższy i wynosił 45%, była Portugalia. W pozostałych państwach omawiany miernik oscylował na poziomie od 60% w Szwecji do 105% w Luksemburgu²⁵.

Na rysunku 2 przedstawiono kształtowanie się parytetu dochodowego w krajach UE-15 i UE-10 w latach 2000-2009. Dane na rys. zarówno 2, jak i 3 odzwierciedlają relację dochodu z gospodarstwa rolnego przypadającego na jednego pełnozatrudnionego w rolnictwie (AWU²⁶) do przeciętnego wynagrodzenia osoby zatrudnionej w pozostałych sektorach gospodarki²⁷. Od 2000 r. dochody rolników zarówno w starych, jak i nowych krajach UE kształtują się poniżej wynagrodzeń ludności w pozostałych sektorach gospodarki. W krajach UE-15 poziom analizowanych relacji pogarsza się i wynosi obecnie niespełna 50% (na początku analizowanego okresu wynosił ponad 70%). Tymczasem w krajach UE-10 widoczne jest zjawisko znacznego zmniejszenia się dysparytetu dochodów (o blisko 20 p.p.) od momentu przystąpienia tych państw do Wspólnoty, co wiązało się z uzyskaniem przez producentów rolnych dopłat bezpośrednich. Jednakże poziom dochodów rolniczych w tej grupie państw jest nadal niższy niż płace w innych sektorach gospodarki i stanowi średnio 30%²⁸.

²² W 1972 r., kiedy sytuacja rolnictwa kształtowała się najkorzystniej w analizowanym okresie, według ocen komisji EWG w mniej niż połowie dobrze funkcjonujących gospodarstw dochód rolniczy stanowił niespełna 90% dochodów ludności zatrudnionej w pozostałych sektorach gospodarki. Według organizacji producentów był to poziom 75% (M. Ciepielewska, *Wspólna Polityka...*).

²³ M. Tracy, wyd. cyt.

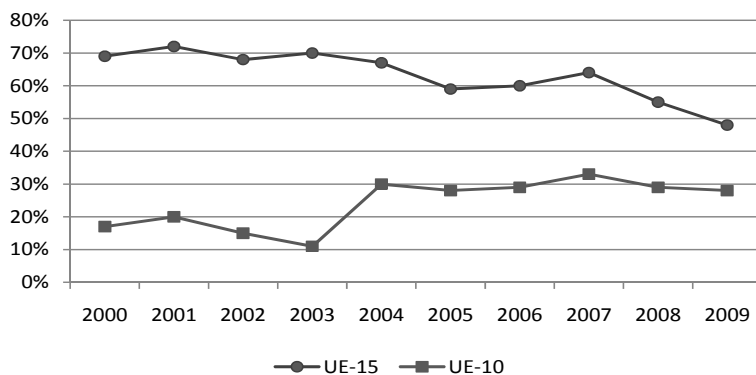
²⁴ D. Czykier-Wierzba, wyd. cyt.

²⁵ J. Idczak, *Dochody rolnicze a polityka rozwoju regionalnego Unii Europejskiej*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001.

²⁶ AWU (*Annual Work Unit*) – umowna roczna jednostka pracy stanowiąca ekwiwalent czasu pracy osoby pełnozatrudnionej, według GUS 2120 godzin pracy w roku.

²⁷ Należy pamiętać, że dane te powinny być interpretowane z dużą ostrożnością z powodu różnic metodycznych pomiędzy określaniem wartości dochodów rolniczych a średnich płac w gospodarce, jak również ze względu na brak wiarygodnych danych w niektórych państwach członkowskich.

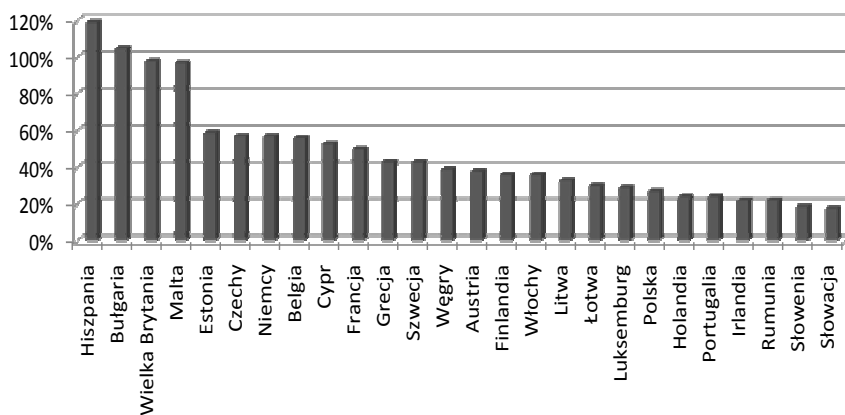
²⁸ Podkreślić jednak należy, że przedstawione wielkości dotyczące dochodów w rolnictwie uwzględniają jedynie dochód z gospodarstwa rolnego. Dochody te mogą być, i z reguły są, uzupełniane dochodami spoza rolnictwa, co powiększa wartość faktycznych dochodów rolniczych.



Dochód z gospodarstwa rolnego obliczony według metodyki Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa. Z uwagi na dostępność danych uwzględniono: UE-15 – Grecję, Hiszpanię, Francję, Włochy, Holandię, Austrię, Portugalię, UE-10 – Czechy, Estonię, Węgry, Polskę, Słowację.

Rys. 2. Relacja dochodu z gospodarstwa rolnego do średniego wynagrodzenia osoby zatrudnionej w pozostałych sektorach gospodarki w wybranych krajach UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz ILO (*International Labour Organization*), 2011.



Dochód z gospodarstwa rolnego obliczony według metodyki Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa. Ze względu na brak wiarygodnych danych zestawienie nie obejmuje Danii.

Rys. 3. Relacja dochodu z gospodarstwa rolnego do średniego wynagrodzenia osoby zatrudnionej w pozostałych sektorach gospodarki w poszczególnych krajach UE (średnia w latach 2008-2009)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat oraz ILO (*International Labour Organization*), 2011.

Warto podkreślić, że dysparytet dochodowy, mimo zastosowania różnych zestawów instrumentów interwencji w sektorze rolnym UE, ma miejsce w większości państw Wspólnoty (rys. 3). Wyjątek stanowią Bułgaria, Wielka Brytania i Malta, w których występuje niemal relacja parytetowa. W Hiszpanii ma nawet miejsce dysparytet na korzyść rolników. W pozostałej grupie państw relacje te kształtują się na znacznie niższym poziomie. Osiągnięcie parytetu dochodowego zarówno co do poziomu, jak i tempa wzrostu jest niezwykle trudne. Przyczyną tego jest fakt, że tempo wzrostu punktu odniesienia, którym są dochody w pozostałych działalnościach gospodarczych, jest z reguły szybsze²⁹.

5. Zakończenie

Postulat osiągnięcia parytetu dochodów rolniczych stanowi jeden z podstawowych celów interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, którego jednak z różnych, bardzo złożonych przyczyn w większości krajów nie udaje się w pełni zrealizować³⁰. Problem parytetu dochodów rolniczych postrzegany jest często w kontekście społecznym, rozumianym jako brak równości szans podnoszenia dochodu i standardu życia w rodzinach zawodowo związanych z rolnictwem³¹. Relatywnie stabilny poziom dochodów rolniczych istotny jest również w aspekcie zapewnienia zrównoważonej produkcji rolnej i utrzymania jej konkurencyjności.

Ewolucja instrumentów WPR wspierających dochody rolnicze przebiegała w kierunku przesuwania wzajemnych proporcji stosowania środków cenowych i pozacenowych – od wspierania produkcji do wspierania producenta. Obecnie stały strumień przychodów zapewnia rolnikom system płatności bezpośrednich, stanowiących znaczny odsetek w dochodach tej grupy społecznej. Przed producentem rolnym postawione są zadania związane z realizacją szeregu pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa, m.in.: łagodzeniem zmian klimatycznych, dbałością o środowisko naturalne, kształtowaniem cennych krajobrazów. Pozostawienie rolnictwa bez środków publicznych lub ich znaczne ograniczenie utrudniłoby bądź wręcz uniemożliwiłoby realizację tych zadań³².

²⁹ W. Rembisz, *Instrumenty rynku...*

³⁰ J.S. Zegar, *Dochody w rolnictwie...*

³¹ M. Adamowicz, *Dochody rolnicze i polityka dochodowa jako składnik polityki rolnej*, [w:] *Dochodowe zróżnicowanie rodzin chłopskich i jego tendencje w gospodarce rynkowej w Polsce*, red. A.P. Wiatrak, Warszawa 1998.

³² W. Poczta, wyd. cyt.

Literatura

- Adamowicz M., *Dochody rolnicze i polityka dochodowa jako składnik polityki rolnej*, [w:] *Dochodowe zróżnicowanie rodzin chłopskich i jego tendencje w gospodarce rynkowej w Polsce*, red. A.P. Wiatrak, Warszawa 1998.
- Agricultural Policy Perspectives. The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation*, European Commission, DG VI, Brussels, 2011.
- Agriculture in the European Union – Statistical and economic information*, Eurostat, 2001.
- Ciepielewska M., *Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG*, „Wieś i Państwo” 1992, nr 1.
- Ciepielewska M., *Wspólna Polityka Rolna EWG*, Wyd. PWN, Warszawa 1981.
- Czykier-Wierzbka D., *Wpływ modyfikacji Wspólnej Polityki Rolnej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych na dochody i wydatki budżetu Unii Europejskiej*, „Wieś i Rolnictwo” 2000, nr 1 (106).
- Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- Idczak J., *Dochody rolnicze a polityka rozwoju regionalnego Unii Europejskiej*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2001.
- International Labour Organization*, www.ilo.org.
- Poczta W., *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3 (148).
- Poczta W., Pawlak K., Kiryluk-Dryjska E., Siemiński P., *Perspektywy polskich gospodarstw rolnych w europejskim modelu rolnictwa*, Roczniki Naukowe SERiA IX, Wydawnictwo Wieś Jutra Sp. z o.o., Warszawa-Poznań-Kraków 2007.
- Rembisz W., *Instrumenty rynku rolnego*, Wyd. Vizja Press&IT, Warszawa 2009.
- Rembisz W., *Mikroekonomiczne podstawy wzrostu dochodów producentów rolnych*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2007.
- Tracy M., *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej. Wprowadzenie do teorii i praktyki*, Wyd. Olympus-Centrum Edukacji i Rozwoju Biznesu, Warszawa 1997.
- Treaty Setting up the European Economic Community*, Rome, 25th March, 1957, London, Her Majesty's Stationery Office, 1967.
- Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie – dlaczego był, jest i będzie*, [w:] *Dostosowywanie polskiego rynku rolnego do wymogów UE*, IERiGŻ, Warszawa 2003.
- Zegar J.S., *Dochody w rolnictwie w okresie transformacji i integracji europejskiej*, IERiGŻ, Warszawa 2008.
- Zegar J.S., *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3 (148).
- Zegar J.S., Gruda M., *Relacje dochodów ludności chłopskiej i pozarolniczej. Wskaźnik parytetu dochodów*, IERiGŻ, Warszawa 2000.

FARMER' INCOME PARITY ISSUE IN THE EVOLUTION OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

Summary: The article presents the evolution of the forms of CAP intervention regarding farmers' income parity. The theory of farmers' income parity is one of the elements of welfare policy not only in European but also in most of the developed countries. The reforms of CAP resulted in the change in the forms of farmers' income support. The market intervention mechanisms were partly replaced by direct payments coming from CAP budget. Despite a diversified range of intervention mechanisms of the CAP, farmers' incomes in the majority of EU member countries still tend to be below the average level of incomes in other sectors of the economy.