

Artykuły

ADAM KAGAN

JACEK KULAWIK

RENATA PŁONKA

BARBARA WIELICZKO

Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

PROBLEMY OBIEKTYWIZACJI KRYTERIÓW DYSTRYBUCJI DOPLĄT BEZPOŚREDNICH W UE

Wprowadzenie

Słowo „obiektywny” w języku polskim oznacza: obiektywizm, wolny od uprzedzeń, bezstronny, rzeczowy, przedmiotowy. Z kolei „obiektywizm” to przedstawianie i ocenianie czegoś w sposób zgodny ze stanem faktycznym, niezależnie od własnych opinii, uczuć, interesów [21, 22]. Warto zwrócić uwagę na użycie tego ostatniego terminu. Należałoby z niego wnioskować, że w przypadku dopłat bezpośrednich reprezentanci krajów członkowskich UE powinni w istocie abstrahować od położenia, charakterystyk, celów i oczekiwań swych rolników oraz społeczeństw. To bardzo idealistyczne założenie, w zasadzie niemożliwe do przestrzegania w realnej polityce. W skrajnej sytuacji mogłoby się zatem zdarzyć, że „obiektywnych” kryteriów ustalania dopłat bezpośrednich byłoby tyle, ile jest krajów członkowskich. Postęp nastąpiłby wtedy, gdyby potworzyły się grupy krajów, ale to wcale nie byłoby tożsame z rygorystycznym ujęciem obiektywności. Bez wątplenia lepszym wyrazicielem interesu wspólnego – europejskiego – jest jakieś ciało ponadnarodowe, a więc np. Komisja Europejska. Także i wówczas nie byłaby zapewniona definicyjna obiektywność, gdyż system dopłat bezpośrednich wyłania się jako produkt określonego procesu politycznego, w którym ważną rolę odgrywają zmieniające się procedury głosowań i podejmowania decyzji, siła ekonomiczna poszczególnych krajów oraz stanowisko płatników netto wobec unijnego budżetu [2, 3, 10, 27].

Słowo „obiektywny” oznacza również, że coś istnieje niezależnie od poznającego podmiotu, a więc analityka polityki, polityka czy wreszcie beneficjenta dopłat bezpośrednich oraz innych interesariuszy tego systemu. To spojrzenie na problem od strony filozoficznej. W realnym życiu utrzymanie tego założenia

jest również bardzo trudne, głównie z uwagi na uwarunkowania społeczno-polityczne formowania WPR i konstruowania jej instrumentów. Bez odwołania się do dorobku ekonomii politycznej i ekonomii neoinstytucjonalnej nie jesteśmy w stanie w sposób adekwatny poznać przyczyny pojawienia się dopłat bezpośrednich oraz ich ewolucji [5, 10]. Natomiast na gruncie ekonomii neoklasycznej obiektywność i adekwatność poznania oraz zrozumienia systemu wsparcia bezpośredniego oznaczałaby konieczność ograniczenia się tylko do podejścia pozytywnego. To kolejne założenie nierealistyczne, jeśli zważymy, jak duże znaczenie w tym wsparciu odgrywa kwestia sprawiedliwości jego podziału. To prowadzi nas nieuchronnie do ekonomii normatywnej, a więc odwołującej się do wartościowania społecznego poszczególnych instrumentów WPR, a nawet etycznego i moralnego, czyli w sumie do jakiejś filozofii politycznej [10]. Również pod tym względem kraje członkowskie UE bardzo się różnią. W konsekwencji, obiektywne uzasadnienia takiego czy innego kursu WPR prawie zawsze współwystępują z jego przeciwieństwem, tzn. z jakąś dozą subiektywizmu.

Celem artykułu jest przedstawienie przesłanek oraz uwarunkowań udzielania dopłat bezpośrednich w UE, jak i poszukiwanie schematów oraz kryteriów uczynienia tego procesu bardziej obiektywnym. Jako tezę do potwierdzenia przyjmuje się następujący ciąg zależności: zróżnicowanie warunków funkcjonowania rolnictwa w UE jest faktem obiektywnym, a więc nierówne stawki płatności bezpośrednich są tego następstwem, co pozwala system taki uznać za sprawiedliwy i nie podważający równej konkurencji w rolnictwie Wspólnoty.

Uzasadnienie dopłat bezpośrednich

W Polsce i u kilku innych jeszcze członków UE spotkać można stanowisko radykalne, jeśli chodzi o dystrybucję płatności bezpośrednich w nowej perspektywie budżetowej, a mianowicie konieczność zrównania ich stawek na 1 ha w całej Wspólnocie. Argumentuje się przy tym, że bez spełnienia tego warunku nie jest możliwa równa konkurencja na Jednolitym Rynku. Jest to daleko idące uproszczenie problemu mechanizmów, instrumentów i determinant konkurencyjności. Innymi słowy, nawet jednakowe stawki wsparcia bezpośredniego na 1 ha nie są warunkiem wystarczającym niezakłóconego konkurowania. Można dyskutować nawet, czy stawki takie są warunkiem koniecznym równej konkurencji [5, 13, 23].

Współcześnie płatności bezpośrednie w UE traktowane są jako:

- instrument wspierania dochodów rolniczych, które wciąż znajdują się pod presją ciągłych zmian rynkowych. Niektórzy w ślad za tym formułują pogląd, że dochody te są uszczuplane przez przejmowanie części wytworzonej wartości dodanej w rolnictwie przez jego otoczenie;
- wynagrodzenie za dostarczanie dóbr publicznych i pozytywnych efektów zewnętrznych oraz redukcja kosztów zewnętrznych;
- rekompensata za ponoszone koszty dostosowań do podwyższonych standardów wytwarzania w rolnictwie unijnym w stosunku do innych krajów świata;
- narzędzie absorbowania ryzyka [2, 3, 5, 10, 23].

Z powyższych uzasadnień nieco szerzej przeanalizuje się dwa pierwsze.

Na gruncie teoretycznym, wąskoekonomicznym równe stawki dopłat bezpośrednich w Unii miałyby sens, gdyby we Wspólnocie funkcjonowało w pełni prawo jednej ceny (PJC) oraz teoria (hipoteza) parytetu siły nabywczej (PPP). Prawo jednej ceny to teza, że handel międzynarodowy powoduje wyrównywanie się cen identycznych towarów w różnych krajach. Już warunek identyczności – homogeniczności bywa trudny do spełnienia. Innym ograniczeniem tej koncepcji jest analizowanie tylko produktów o charakterze handlowym. Wśród jej założeń podstawowych wymienia się także doskonałość konkurencji i istnienie wolnego handlu [13, 15, 16, 24]. Pomija się w niej natomiast różnego typu techniki różnicowania cen, koszty transportu towarów, wymiany walut i ryzyko kursowe, czasowe sztywności cen, koszty pozyskania informacji oraz mechanizmy i składniki kształtowania cen detalicznych. Ogółem powyższe koszty określa się jako koszty arbitrażu, natomiast całość barier dla pełnego funkcjonowania PJC ma charakter popytowo-podażowy. Bez wątpienia integracja rynków, usuwanie przeszkód dla arbitrażu (wymiany towarowej), wzrost wolumenu handlu oraz posiadanie wspólnej granicy są stymulatorami konwergencji cen. Pomiar tej ostatniej jest jednak bardzo trudny nawet dla pojedynczych produktów, nie mówiąc już o ich koszyku. Z pracy pod redakcją naukową N. Daszkiewicz wynika, że po rozszerzeniu UE w 2004 r. dyspersja cen wzrosła [13]. Stan ten prawdopodobnie utrzyma się jeszcze przez wiele lat, co potwierdzają późniejsze badania [14, 17, 19, 27]. Okoliczność ta będzie w różny sposób wpływać na rolników w poszczególnych krajach członkowskich, jeśli analizujemy stronę przychodową rachunku ich dochodów. Z kolei teoria (hipoteza) parytetu siły nabywczej to teza, wg której różnica między aktualnym a przyszłym kursem walutowym wyraża różnicę między nominalnymi stopami procentowymi w dwóch badanych krajach w danym okresie. Tylko dla jednego produktu zachodzi równość PJC z PPP. Problem zdecydowanie się komplikuje, gdy rozważa się koszyk dóbr. Generalnie, większość ograniczeń popytowo-podażowych wymienianych w odniesieniu do PJC powtarza się także w przypadku PPP. Uzasadniony jest zatem wniosek, że i PJC, i PPP mają dosyć wąski zakres przydatności w porównaniach międzynarodowych. Trzeba o tym pamiętać, gdy w momencie konstruowania dopłat bezpośrednich i ich podziału odwołujemy się do obiektywnych kryteriów wyrażonych w walutach narodowych, a później je przeliczamy na jakiś pieniądz międzynarodowy.

Analiza strony kosztowej rachunku dochodów rolników unijnych wymaga sięgnięcia przede wszystkim do dorobku neoklasycznej teorii obfitości zasobów (teorii proporcji w zasobach), będącej reinterpretacją zasady kosztów komparatywnych, sformułowanej przez Heckschera, Ohlina i Samuelsona (H-O-S), oraz do teorii neoczynnikowych [15, 16, 18, 24]. Uogólniając ich wersje statyczne i dynamiczne, można stwierdzić, że różnice względne obfitości szeroko rozumianych czynników produkcji (wraz z zasobami przyrodniczymi i naturalnymi) prowadzą do zróżnicowania ich produktywności krańcowych oraz poziomu wynagradzania, realnych kosztów produkcji i w ostateczności także cen rynkowych czynników oraz produktów gotowych. Jeśli teraz do rozważań wprowadzimy

swobodny międzynarodowy przepływ czynników produkcji, to możemy oczekiwać, że kiedyś nastąpi względne i absolutne wyrównanie się ich cen w krajach członkowskich UE (twierdzenie Lerner-Samuelsona). Z kolei z twierdzenia Stolpera-Samuelsona wiemy, że między cenami produktów a cenami czynników produkcji istnieje ścisła zależność, tzn. ceny produktów wywierają zwielokrotniony wpływ na ceny czynników, a więc i dochody ich właścicieli. Innymi słowy, w następstwie handlu wynagrodzenie czynnika obfitego w danym kraju rośnie, natomiast opłata czynnika rzadkiego maleje. Jeśli teraz odwołamy się do rzeczywistych warunków funkcjonowania rolnictwa unijnego, to jasno widać, że cechuje się ono niewielką mobilnością czynników produkcji, a produkty niebędące przedmiotem wymiany międzynarodowej dominują w wartości produkcji globalnej. Bardzo odległy jest zatem moment, w którym pojawiłaby się zauważalna konwergencja kosztów wytwarzania, stawek wynagradzania czynników produkcji i w sumie dochodów rolniczych. W tym kontekście możemy zaryzykować nawet pogląd, że różnice relacji cenowo-kosztowych oddziałujących na generowanie dochodów rolniczych w UE mają względnie trwałe charakter. Inaczej mówiąc, sytuacja ta ma sama w sobie cechy obiektywności. To mocne uzasadnienie dla nierówności stawek dopłat bezpośrednich we Wspólnocie.

Komponent płatności bezpośrednich związany z wynagradzaniem za dostarczanie dóbr publicznych i dodatnich efektów zewnętrznych oraz z łagodzeniem skutków kosztów zewnętrznych jest trudnym zagadnieniem nawet na poziomie teoretycznym, nie mówiąc już o wdrożeniu do praktyki odpowiednich procedur. Wyzwanie teoretyczne sprowadza się przede wszystkim do tego, że ustalenie stawek jednostkowych subsydiów i/lub podatków wymaga sięgnięcia po narzędzia z obszaru analizy marginalnej. Poza aparatem formalnym rachunku różniczkowego potrzebne są tu również bogate i wiarygodne źródła danych empirycznych. Bardzo łatwe w tych warunkach jest zaprojektowanie schematów wsparcia i/lub opodatkowania rolników, które oznaczać mogą rekompensaty nadmierne albo niewystarczające do tego, by rolnicy zachowywali się w sposób zgodny z oczekiwaniami twórców polityki rolnej, a w tym jej środowiskowego komponentu.

W ujęciu teoretycznym, równe, a więc jednakowe stawki dopłat bezpośrednich w części odzwierciedlającej ich komponent środowiskowy można by osiągnąć w UE, gdyby spełnione były m.in. poniższe warunki:

1. Identyczność zależności przedstawionych na poziomie teoretycznym, w ujęciach graficznych i formalnych.
2. Jednakowa zdolność absorbowania kosztów zewnętrznych.
3. Podobne technologie wytwarzania oraz tempo i typy postępu technicznego.
4. Zbliżona polityka środowiskowa, bezpieczeństwa i jakości żywności oraz zdrowotna jako wyraz podobnych preferencji mieszkańców całej UE.
5. Takie same mechanizmy i instrumenty internalizacji środowiskowych i konsumpcyjnych efektów zewnętrznych.

Zróżnicowanie rolnictwa Unii

Dostępne dane statystyki publicznej świadczą o tym, jak duże jest zróżnicowanie w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego państw Wspólnoty. Podstawowym wskaźnikiem ekonomicznym obrazującym to zjawisko w sposób syntetyczny jest PKB *per capita*, wyrażony w parytecie siły nabywczej (tab. 1).

Tabela 1

Poziom PKB *per capita* wyrażony w parytecie siły nabywczej w państwach UE w latach 2002-2011 (w euro)

Państwo	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	26035	26496	27776	28125	29862	31000	31000	29375	30870	32508
Belgia	25625	25461	26257	27000	27966	29000	29000	27730	29155	29736
Bułgaria	6560	7038	7595	8325	9006	10000	11000	10340	10780	11340
Cypr	18040	18216	19530	20700	21804	23250	24500	23030	23275	23184
Czechy	14965	15939	16926	17775	18960	20750	20250	19270	19600	20160
Dania	26240	25668	27342	27900	29388	30750	31250	28905	31115	31500
Estonia	10250	11385	12369	13950	15642	17500	17250	15040	15680	16884
Finlandia	23575	23391	25172	25650	27018	29500	29750	27025	28175	29232
Francja	23575	22977	23870	24750	25596	27000	26750	25380	26460	26964
Grecja	18450	19251	20398	20475	21804	22500	23000	22090	22050	20664
Hiszpania	20500	20907	21917	22950	24885	26250	26000	24205	24500	24948
Holandia	27265	26703	27993	29475	31047	33000	33500	31020	32585	33012
Irlandia	28495	29394	31031	32625	34602	37000	33250	30080	31115	32004
Litwa	9020	10143	11067	11925	13272	14750	15250	12925	13965	15624
Luksemburg	49200	51336	54901	57375	63990	68750	69750	62510	66395	69048
Łotwa	8405	8901	9982	10800	12087	14000	14000	11985	13475	14616
Malta	16605	16560	16926	17550	18012	19000	19750	19270	20090	20916
Niemcy	23370	24012	24955	26100	27255	29000	29000	27260	28910	30240
Polska	9840	10143	11067	11475	12324	13500	14000	14335	15435	16380
Portugalia	16400	16353	16709	18000	18723	19750	19500	18800	19600	19404
Rumunia	5945	6417	7378	7875	9006	10500	11750	11045	11515	12348
Słowacja	16810	17388	18879	19575	20856	22000	22750	20445	20825	21168
Słowenia	11070	11385	12369	13500	14931	17000	18250	17155	17885	18396
Szwecja	25010	25668	27342	27450	29151	31250	31000	28200	30380	31752
Węgry	12505	13041	13671	14175	14931	15500	16000	15275	15925	16632
Wielka Brytania	24600	25254	26908	27450	28440	29000	28000	26085	27440	27216
Włochy	22960	22977	23219	23625	24885	26000	26000	24440	24500	25452
UE-27	20500	20700	21700	22500	23700	25000	25000	23500	24500	25200

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wskaźnik powyższy ma znaczenie w pierwszym rzędzie dla komponentu wspierającego dochody rolnicze w płatnościach bezpośrednich. Jest bowiem dowiedzione, że między PKB *per capita* a ogólnym poziomem cen CPL (*Comparative Price Level*) – który formalnie jest ilorazem wskaźnika siły nabywczej i oficjalnego kursu walutowego – istnieje korelacja dodatnia [13]. Oznacza to, że kraje bogate są jednocześnie krajami relatywnie drogimi. Z drugiej jednak strony CPL zazwyczaj jest też dodatnio skorelowany ze wskaźnikami konkurencyjności międzynarodowej. Można zatem z tego wnioskować, że kraje bogate z konieczności muszą konkurować przede wszystkim za pomocą instrumentów pozacenowych, a więc wysoką efektywnością i produktywnością oraz jakością wyrobów i warunków dostaw. Powyższe zależności mają jednoznaczne implikacje dla zasad podziału dopłat bezpośrednich: w krajach relatywnie bogatych oczekiwania dochodowe rolników również są wyższe niż w krajach biedniejszych. W pierwszej grupie koszty wytwarzania mogą być wyższe, chociaż nie zawsze w konwencji kosztów jednostkowych [13, 14].

Jeśli chodzi o dane dotyczące sektora rolnego, to dobrym wskaźnikiem pozwalającym na porównanie sytuacji rolnictwa w państwach UE jest poziom wypracowanej wartości dodanej netto przeliczony na 1 ha UR oraz wskaźnik kosztów ogólnogospodarczych, obejmujących m.in. energię, w przeliczeniu na 1 ha UR (tab. 2).

Wyraźnie widać przepaść dzielącą UE-15 od nowych członków Wspólnoty (poza Cyprzem i Malta), choć można odnaleźć wyjątki, np. wartość dodana netto w słoweńskich gospodarstwach specjalizujących się w uprawach polowych jest dwa razy wyższa niż średnio w UE i prawie trzy razy wyższa niż we Francji. Porównanie poziomu wartości dodanej netto na 1 ha UR w różnych typach gospodarstw rolnych w danym kraju wskazuje na znacznie mniejsze zróżnicowanie tego wskaźnika, co świadczy o zbliżonych warunkach prowadzenia działalności rolniczej (zarówno przyrodniczych, jak i społeczno-gospodarczych oraz instytucjonalnych) i oznacza podobną fazę rozwoju sektora.

Również porównanie wyników prowadzonej działalności w przeliczeniu na 1 osobę pełnozatrudnioną (SE425) dowodzi ogromnego zróżnicowania europejskiego rolnictwa. W przypadku gospodarstw zajmujących się uprawami polowymi wartość ww. wskaźnika kształtuje się w granicach od 1829 na Słowacji do 57068 w Holandii, przy średniej 13289. Oznacza to, że wartość dodana netto na 1 zatrudnionego jest w Holandii ponad 31 razy większa niż na Słowacji, a przeciętnie w UE ponad siedem razy większa. Tak duża przepaść dzieląca poszczególne kraje wskazuje na to, iż rolnictwo w poszczególnych państwach jest w różnej fazie rozwoju. Oznacza to, iż w ramach polityki rolnej należałoby stosować zróżnicowane instrumenty i skalę wsparcia w zależności od poziomu rozwoju sektora, a państwom o najmniej rozwiniętym rolnictwie należałoby udostępnić instrumenty służące przyspieszeniu przemian strukturalnych, ale niekoniecznie z filaru 1 WPR. Oczywiście, precyzyjniejsze adresowanie instrumentów tej polityki spowoduje wzrost krańcowych i całkowitych publicznych i prywatnych kosztów transakcyjnych.

Tabela 2

**Poziom wartości dodanej netto i kosztów ogólnogospodarczych na 1 ha UR
w wybranych typach gospodarstw rolnych w państwach UE w 2009 r. (dane w euro)**

Państwo	SE336/SE025 ^a				SE415/SE025 ^b			
	Uprawy polowe	Mleko	Ziarno- -żerne	Mieszane	Uprawy polowe	Mleko	Ziarno- -żerne	Mieszane
Austria	496	634	1070	677	692	892	1692	855
Belgia	460	582	1814	591	1022	1087	3728	1142
Bułgaria	136	268	3609	233	272	397	3827	580
Cypr	452				634			
Czechy	360	376	6416	372	288	387	2678	327
Dania	577	882	1075	657	594	692	1669	635
Estonia	129	169	1336	157	94	235	1609	150
Finlandia	450	807	1177	547	195	936	1101	446
Francja	396	597	2217	518	351	394	1833	349
Grecja	394		621	346	1075		3258	2061
Hiszpania	169	507	983	114	370	1873	2995	534
Holandia	1153	1303	9623	1796	1956	1237	13365	1860
Irlandia	339	390	1654	318	387	605		369
Litwa	106	140		136	192	294		275
Luksemburg		495		475		421		261
Łotwa	151	149	1971	129	116	180	4425	181
Malta	1179	4348	20275		3675	6258	16342	
Niemcy	469	741	1152	621	550	793	1321	578
Polska	204	224	379	217	397	431	1108	345
Portugalia	278	413	449	75	690	1124	1773	246
Rumunia	146	240	2043	204	326	872	4046	533
Słowacja	298	314		368	41	101		-16
Słowenia	544	551		512	1026	528		504
Szwecja	370	544	784	394	202	454	925	261
Węgry	248	357	1632	380	252	422	1329	410
Wielka Brytania	368	546	2467	344	447	776	4767	416
Włochy	361	624	1654	316	1109	3102	8662	1152
UE	309	577	1262	372	463	758	2455	476

^a SE336 Koszty ogólnogospodarcze – Koszty ogólnogospodarcze związane z działalnością operacyjną, lecz nieuznane za koszty bezpośrednie tej działalności.

SE025 Powierzchnia wykorzystywanych użytków rolnych.

^b SE415 Wartość dodana netto – Wartość produkcji ogółem pomniejszona o zużycie pośrednie i amortyzację oraz skorygowana o saldo dopłat i podatków dotyczących działalności operacyjnej [SE131 – SE275 – SE360 + SE600].

SE340 (koszty utrzymania maszyn i budynków) + SE345 (energia) + SE350 (usługi) + SE356 (pozostałe koszty ogólnogospodarcze)].

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Podsumowując, z porównania kosztów i wartości dodanej netto w badanych gospodarstwach UE, świadczącym o bardzo dużym zróżnicowaniu, wynika konieczność zróżnicowania wsparcia. Tzw. „nierówne traktowanie” zaproponowane przez KE wydaje się w powyższym świetle rozwiązaniem kompromisowym i mającym szanse na akceptację, zwłaszcza ze strony płatników netto.

Propozycje obiektywizacji kryteriów dystrybucji dopłat

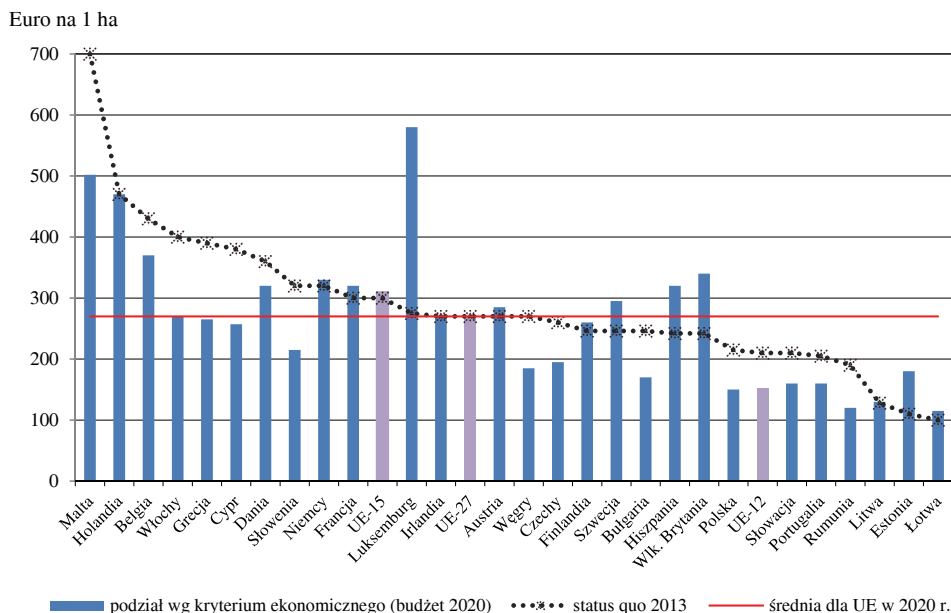
Wprowadzone w Unii w 1992 roku dopłaty bezpośrednie pomyślane były jako przejściowa rekompensata utraconych przez rolników przychodów i dochodów z tytułu liberalizacji rynków rolnych. Drugą funkcją tychże dopłat było wówczas okresowe wsparcie procesów dostosowawczych w rolnictwie przez przejęcie co najmniej części kosztów utopionych, spowodowanych zmianą kursu WPR przez wspólnotowy budżet. Niektórzy są także zdania, iż wsparcie bezpośrednie miało podtrzymać zaufanie producentów rolnych do polityki rolnej. Ówczesne płatności powiązane były z produkcją rolniczą. Z uwagi na to ich konstrukcja była skomplikowana, ale z drugiej strony – nie była kontestowana przez kraje członkowskie, chociażby z tego powodu, że zróżnicowanie poziomu ich rozwoju nie było ekstremalnie duże. Z czasem, przez środowisko ekonomistów rolnych i część polityków rolnych coraz mocniej eksponowany był pogląd, że dopłaty bezpośrednie powinny zostać odłączone od produkcji rolniczej. Proces ten rozpoczęła reforma WPR z 2003 roku, jednak pełny *decoupling* płatności bezpośrednich nie został zrealizowany do tej pory. Równocześnie następowało poszerzenie listy celów, które miano osiągnąć za pomocą powyższego wsparcia. Zjawisko to jeszcze bardziej widoczne jest w propozycji KE na lata 2014-2020.

Gdyby system płatności bezpośrednich był zorientowany jedynie na rekompensowanie utraconych przez rolników dochodów i odwoływał się do absolutnych wielkości zasobów czynników zaangażowanych w rolnictwie, zmiany schematu ich podziału między kraje członkowskie od strony formalnej (obliczeniowej) nie byłyby zbyt trudnym zadaniem. Problem komplikuje się, gdy zamiast liczb absolutnych chcielibyśmy zastosować wskaźniki, w tym również zachęcające do poprawy efektywności produkcji. Dalsza komplikacja pojawia się, gdy dopłaty bezpośrednie mają stanowić także wynagrodzenia za dostarczanie przez rolników dóbr publicznych i społecznie pożądaných, dodatnich efektów zewnętrznych, stosowanie oczekiwanych przez konsumentów i obywateli technik i technologii wytwarzania oraz ograniczanie kosztów zewnętrznych. Do tego dochodzą oczekiwania niektórych krajów członkowskich, by część dopłat była nadal powiązana z produkcją rolniczą. W systemie trzeba uwzględnić także koszty administracyjne i transakcyjne jego wdrożenia i stosowania. Rzeczą ważną jest również prostota komunikowania rolnikom przyjętych zasad.

Ewolucja wsparcia bezpośredniego w UE w system nastawiony na realizację wielu celów w sposób oczywisty utrudnia jego optymalizację. Operowanie zaś dobrami publicznymi i efektami zewnętrznymi wymagałoby ich mierzenia, co w praktyce jest trudne. Z konieczności zatem politycy i ekonomiści proponują określone surogaty. Finalny algorytm obliczania i podziału dopłat

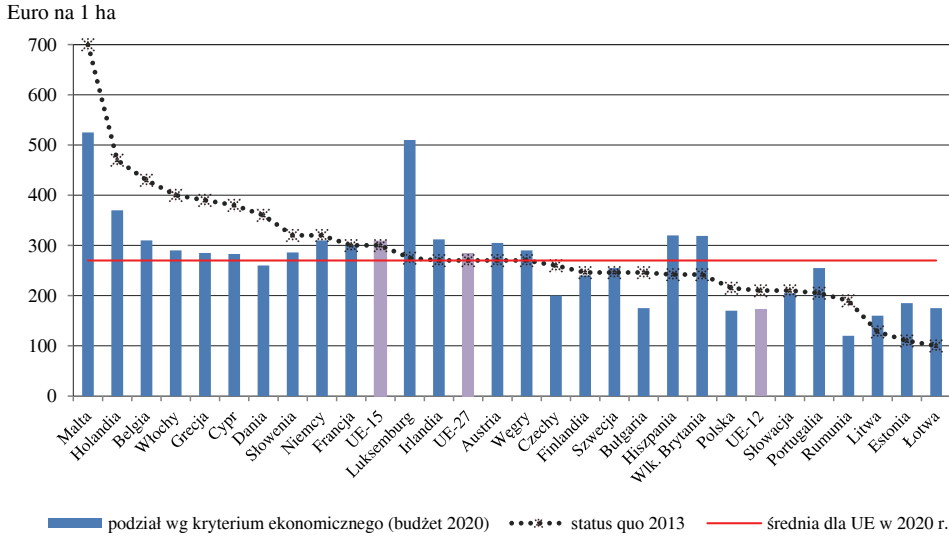
zmusza do wprowadzenia ważenia (wartościowania) kryteriów obiektywnych i surogatów, przy czym wagi są tak konstruowane przez KE i stare kraje Unii, by redystrybucja nie była zbyt głęboka i była do zaakceptowania przez głównych płatników netto. Chodzi przecież o wykonalność polityczną proponowanych rozwiązań. Algorytm musi, oczywiście, łączyć też przeszłość z celami do osiągnięcia w przyszłości.

Komisja Europejska w toku prac nad pierwotnymi propozycjami rozporządzeń regulujących funkcjonowanie WPR w okresie 2014-2020 przygotowała analizy dotyczące zmian w dystrybucji płatności bezpośrednich, przy uwzględnieniu różnych kryteriów podziału środków [6]. W odniesieniu do kryteriów ekonomicznych wykorzystano kategorię o charakterze ogólnoeconomicznym, jaką jest poziom PKB *per capita* mierzony parytetem siły nabywczej oraz wskaźnik odnoszący się do rolnictwa, czyli poziom wartości dodanej brutto (GVA) w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego w rolnictwie (AWU) (rys. 1). Dokonano również obliczeń dla kryterium środowiskowego oraz dla modelu łączącego obie kategorie (rys. 2) oraz podzielono środki na bazie podejścia pragmatycznego z wykorzystaniem kryterium ekonomicznego (rys. 3), co znalazło swój wyraz w propozycji zaprezentowanej przez KE w październiku 2011 roku.



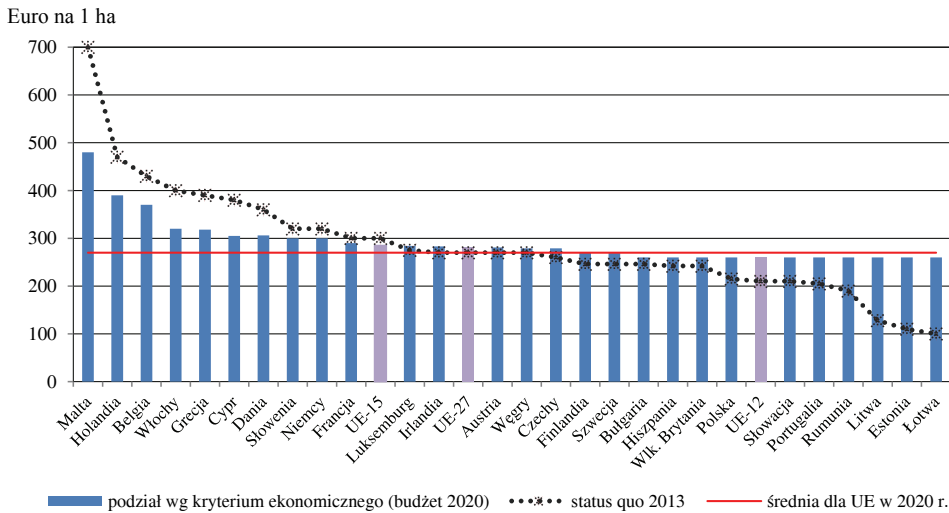
Rys. 1. Podział środków na płatności bezpośrednie w oparciu o ekonomiczne kryteria obiektywne

Źródło: Opracowanie własne: [12].



Rys. 2. Podział środków na płatności bezpośrednie w oparciu o ekonomiczne i środowiskowe kryteria obiektywne

Źródło: Opracowanie własne: [12].



Rys. 3. Podział środków na płatności bezpośrednie w oparciu o podejście pragmatyczne z obiektywnymi kryteriami (minimum 90% średniej UE)

Źródło: Opracowanie własne: [12].

Komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, Dacian Cioloș, w swoim wystąpieniu zatytułowanym „*The CAP beyond 2013 – challenges and opportunities for European agriculture*”, wygłoszonym podczas konferencji Oxford Farming Conference 2011 w dniu 6 stycznia 2011 r., stwierdził, iż w toku prac nad reformą systemu płatności bezpośrednich rozważane są obiektywne kryteria ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Dodął również, że wsparcie powinno być przyznawane „na podstawie obiektywnych kryteriów odzwierciedlających to, czego dostarcza rolnictwo społeczeństwu i obywatelom Europy, a nie na podstawie tego, co rolnicy otrzymywali w przeszłości”. Komisja zapowiedziała, iż ostatecznie zostanie wykorzystany zestaw różnych kryteriów i wsparcie zróżnicuje w zależności od typu prowadzonej produkcji rolnej [11]. Takie rozwiązanie wydaje się bardziej zasadne, gdy celem jest obiektywizacja poziomu wsparcia. Jednocześnie należy jednak zauważyć, iż określenie jednolitych, możliwie prostych do zastosowania obiektywnych kryteriów podziału wsparcia jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe, jeżeli jednocześnie dąży się do uproszczenia WPR.

W raporcie przygotowanym pod kierownictwem Jean-Christophe’a Bureau i Heinza-Petera Witzke’go na zlecenie Parlamentu Europejskiego zaproponowano, aby koperty krajowe płatności bezpośrednich zostały przygotowane w oparciu o obiektywne kryteria, jak: ziemia, ludność rolnicza i zasoby naturalne wymagające ochrony [2]. Jednocześnie autorzy ci proponują wprowadzenie współfinansowania także w filarze 1, przy czym jego poziom byłby uzależniony od wysokości PKB *per capita*. Ta dwójka ekonomistów omawia również kategorie, które mogłyby posłużyć jako kryteria obiektywne w odniesieniu do wsparcia dochodowego i dostarczania dóbr publicznych, które miałyby być elementami płatności bezpośrednich. Zaproponowane kryteria to:

I. Wsparcie dochodów:

- użytki rolne;
- zatrudnienie w rolnictwie;
- PKB *per capita*;
- parytet siły nabywczej.

II. Dostarczanie dóbr publicznych:

- rolnictwo ekologiczne;
- płatności regionalne dla obszarów: leśnych, Natura 2000 oraz tych o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

W raporcie przedstawiono również cztery scenariusze podziału środków między państwa członkowskie:

Scenariusz 1. Użytki rolne: jedynym kryterium podziału kopert krajowych jest powierzchnia UR.

Scenariusz 2. Zatrudnienie w rolnictwie: wagę 0,85 przypisano UR, a 0,15 wielkości zatrudnienia.

Scenariusz 3. Zrównoważone rolnictwo: wagę 0,7 przypisano UR, 0,15 obszarom ONW, 0,1 rolnictwu ekologicznemu, a 0,05 obszarom Natura 2000.

Scenariusz 4. Zrównoważone użytkowanie ziemi: wagę 0,55 nadano UR, po 0,1 rolnictwu ekologicznemu, obszarom ONW i Natura 2000, a 0,15 obszarom leśnym.

Dodatkowo zaproponowano zróżnicowanie stawek w zależności od sposobu wykorzystania UR. We wszystkich scenariuszach użytkom rolnym przeznaczonym na uprawy polowe przypisano wagę 1. Trwałym użytkom zielonym w pierwszych dwóch scenariuszach nadano wagę 0,85, a pozostałym dwóm – 0,7. Natomiast uprawy trwale znalazły się w pierwszych dwóch scenariuszach z wagą 1,25, a w pozostałych dwóch – z 1,5.

W tabeli 3 zaprezentowano wyniki badania Bureau i Witzke’go dotyczące podziału środków na płatności bezpośrednie w oparciu o cztery scenariusze dystrybucji wsparcia. Jak widać, propozycja tych ekonomistów jest dosyć prosta od strony algorytmu obliczeniowego, ale poważnym wyzwaniem jest tu uzasadnienie sposobu ważenia (wartościowania) kryteriów cząstkowych. To w tym momencie pojawiają się kontrowersje, chociaż Bureau i Witzke tak dobrali wagi, że wyniki symulacji niewiele się różnią od podziału płatności rzeczywistych. Jak w każdej redystrybucji, pojawiają się nowi przegrani i wygrani. Dla Polski na pewno trudnym do zaakceptowania byłaby też propozycja współfinansowania filaru 1 WPR.

Jeśli fundamentalnym założeniem leżącym u podstaw wyznaczenia zestawu kryteriów miałyby być znaczenie rolnictwa, to niezbędne byłoby uwzględnienie dóbr publicznych dostarczanych przez ten sektor, a nie wycenianych przez rynek. Jednakże określenie wartości dóbr publicznych generowanych przez rolnictwo na potrzeby podziału wsparcia na lata 2014-2020, nawet przy zastosowaniu bardzo prymitywnych metod szacowania, jest niemożliwe z uwagi na brak odpowiednich danych i konieczność stworzenia bardzo złożonego modelu.

Najbardziej obiektywnymi kryteriami wydają się te, które bazują na dostępnych danych statystycznych funkcjonujących w ramach statystyki publicznej prowadzonej przez UE i państwa członkowskie. Możliwe byłoby wykorzystanie wskaźników ekonomicznych (koszty, nakłady siły roboczej) i środowiskowych (jakość gleb, długość okresu wegetacji). Zastosowanie dowolnego zestawu kryteriów wiąże się z koniecznością wypracowania porozumienia w sprawie wag, jakie należałoby przypisać poszczególnym wskaźnikom, co musiałoby mieć charakter decyzji politycznej. Co więcej, koniecznym byłoby również określenie, jakim grupom producentów rolnych należy się wyższe wsparcie – tym, prowadzącym działalność rolniczą przy wyższym poziomie kosztów, czy raczej producentom minimalizującym koszty. Z jednej strony, wsparcie w sytuacji, gdy koszty są znaczne, uzasadnione jest dążeniem do zapewnienia kontynuacji prowadzenia działalności rolniczej, czyli dalszego dostarczania nie tylko żywności, ale również dóbr publicznych. Jednakże z drugiej strony, premiowanie wysokich kosztów sprzeczne jest z celem stawianym WPR, czyli podniesieniem konkurencyjności europejskiego rolnictwa poprzez poprawę efektywności i produktywności. Natomiast kwestie natury środowiskowej wydają się być oddzielnym problemem, rozstrzyganym w ramach odrębnego instrumentu WPR, którym są płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi oraz płatności dla obszarów „Natura 2000”.

Tabela 3

**Podział środków na płatności krajowe w oparciu o scenariusze
Bureau i Witzke'go (w %)**

Państwo	Podział płatności w 2008 r.	Podział płatności w 2013 r.	Scenariusz			
			Użytki rolne	Zatrudnienie w rolnictwie	Zrównoważone rolnictwo	Zrównoważone użytkowanie ziemi
Austria	2,50	2,15	1,99	1,95	2,35	2,50
Belgia	1,20	1,16	0,87	0,84	0,72	0,66
Dania	2,11	1,93	1,89	1,72	1,62	1,39
Finlandia	1,65	1,44	1,56	1,47	2,11	4,41
Francja	17,32	16,38	17,46	16,31	15,56	14,14
Grecja	5,50	4,83	2,54	2,97	3,01	3,16
Hiszpania	12,39	10,74	15,30	14,45	16,86	16,89
Holandia	1,66	1,67	1,24	1,35	1,00	0,88
Irlandia	3,12	2,83	2,60	2,49	2,36	1,91
Luksemburg	0,09	0,08	0,10	0,09	0,10	0,10
Niemcy	12,80	12,10	10,70	10,01	10,64	9,91
Portugalia	2,22	2,03	1,86	2,02	2,16	2,15
Szwecja	1,91	1,73	2,12	1,92	2,72	5,83
Wielka Brytania	7,97	7,92	9,57	8,64	8,88	7,41
Włochy	10,40	9,71	8,11	8,70	8,78	8,53
UE-15	82,83	76,71	77,91	74,94	78,87	79,88
Bułgaria	1,43	1,63	1,23	1,38	1,16	1,33
Cypr	0,08	0,12	0,09	0,12	0,10	0,12
Czechy	1,48	2,23	1,85	1,75	2,01	1,92
Estonia	0,26	0,36	0,45	0,42	0,52	0,67
Litwa	0,78	1,06	1,25	1,23	1,23	1,17
Łotwa	0,69	0,50	0,84	0,81	0,98	1,07
Malta	0,05	0,03	0,01	0,01	0,01	0,00
Polska	6,09	8,18	7,39	8,98	7,07	6,39
Rumunia	3,01	4,38	5,65	6,82	4,50	3,98
Słowacja	0,85	1,18	0,97	0,93	1,15	1,14
Słowenia	0,38	0,43	0,26	0,33	0,55	0,60
Węgry	2,07	3,18	2,11	2,28	1,87	1,73
UE-12	17,17	23,29	22,09	25,06	21,12	20,12

Źródło: Opracowanie własne: [2].

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione ograniczenia dotyczące stosowania kryteriów obiektywnych, jedynym zasadnym rozwiązaniem jest zróżnicowanie poziomu płatności w zależności od typu prowadzonej działalności rolniczej, przy założeniu, że obowiązywać ma płatność do hektara UR. Wynika to z różnego zaangażowania ziemi w procesie produkcyjnym, a tym samym różnej wielkości gospodarstw. Jednakże i w takim przypadku trudno byłoby na podstawie kryteriów ekonomicznych ustalić stawkę jednakową dla wszystkich państw, gdyż zróżnicowanie zarówno w poziomie kosztów, jak i wartości dodanej brutto jest bardzo duże pomiędzy gospodarstwami z różnych państw, o czym wspomniano wcześniej.

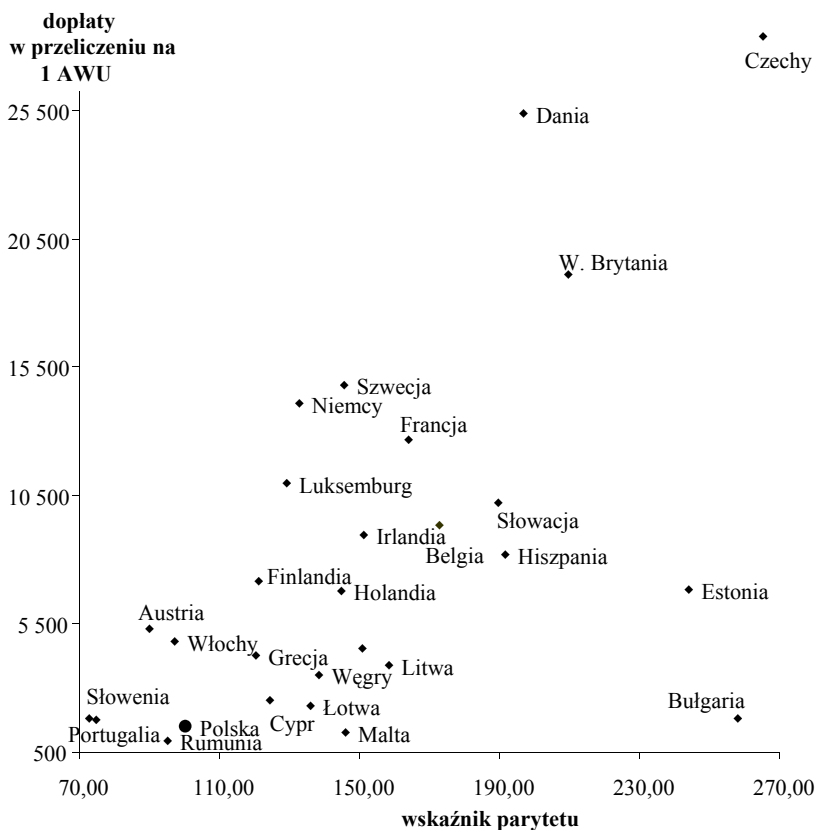
W marcu 2011 r. Łotwa zaprezentowała swoją propozycję podziału dopłat bezpośrednich w nowej perspektywie budżetowej. Jako obiektywne kryteria przyjęto:

- a) PKB *per capita*,
- b) powierzchnię gruntów wykorzystywanych rolniczo (tys. ha UAA),
- c) koszty użytkowania gruntów rolniczych (koszty maszyn wraz z amortyzacją, paliwa, koszty pracy) w euro na 1 ha.

Algorytm obliczeniowy został przy tym tak skonstruowany, by łączna stawka płatności bezpośrednich na 1 ha zawierała się w przedziale 200-300 euro albo zmieniała się dla krajów członkowskich nie więcej niż o $\pm 20\%$ w relacji do średniej unijnej. Rezultat taki zagwarantowano głównie poprzez odpowiednio dobrany sposób ważenia kryteriów obiektywnych. Z zamieszczonej przez Łotyszów tabeli wynika jednak, że niektóre kraje UE-15 musiałyby się liczyć z większą redukcją obecnych stawek jednostkowych. To prawdopodobnie było główną przyczyną, że propozycja Łotyszów nie znalazła poparcia wśród kluczowych krajów członkowskich.

Dopłaty do ziemi czy pracy?

Pod koniec lat 90. ubiegłego wieku w strefie niemieckojęzycznej trwała ożywiona dyskusja nt. powiązania dopłat bezpośrednich z zatrudnieniem rolniczym, a nie z ziemią [7, 8, 9, 25]. Potwierdzono w niej rzecz powszechnie znaną, a mianowicie to, że kapitalizacja wsparcia w wartości aktywów rolniczych i wzrost stawek czynszów dzierżawnych utrudniają start młodym rolnikom i zamierzającym wejść do rolnictwa oraz chcącym powiększyć skalę działalności. W ich wyniku rolnictwo wciąż znajduje się pod presją niskich rentowności i opłacalności, które to prowadzą do kontynuacji wsparcia budżetowego. Zaangażowani w tę dyskusję ekonomiści ostatecznie doszli jednak do wniosku, że oparcie tych płatności o ziemię jest lepszym rozwiązaniem, podkreśla bowiem znaczenie tego specyficznego czynnika produkcji i do pewnego stopnia hamuje jej odpływ na cele nierolnicze. Z drugiej jednak strony, płatności związane z ziemią prowadzą do wzrostu rent gruntowych i spowolnienia przemian strukturalnych w rolnictwie. Podobnie oddziałują też płatności do czynnika pracy, ponieważ mogą zniechęcać siłę roboczą do migrowania z rolnictwa. Nie ma zatem dobrego rozwiązania z punktu widzenia poprawy efektywności



Rys. 4. Przewidywane dopłaty bezpośrednie w 2017 r. w przeliczeniu na jednostkę pracy nieopłaconej (tys. euro na AWU) w stosunku do parytetu

Źródło: Obliczenia własne.

w rolnictwie. Fakt ten często umyka uwadze osobom szukającym obiektywnych kryteriów wsparcia bezpośredniego.

Dobrym kryterium pomiaru stopnia osiągnięcia celów dochodowych w rolnictwie może być poziom osiągniętej nadwyżki operacyjnej. Jest to wartość dodana pomniejszona o koszt amortyzacji środków trwałych, opłatę najemnej siły roboczej i podatki bezpośrednio obciążające produkcję rolniczą. Odniesienie natomiast powyższej nadwyżki do ilości nakładów pracy w rolnictwie w krajach członkowskich UE daje wyobrażenie o poziomie wynagradzania tego czynnika produkcji. Z dokonanych przez autorów artykułu symulacji dla nowej perspektywy budżetowej Unii na lata 2014-2020 wynika jasno, że wynagrodzenie to w Rumunii, Polsce, Bułgarii, Portugalii i Słowenii oraz na Litwie, Łotwie i Słowacji pozostałoby na poziomie znacznie odbiegającym od średniej dla Wspólnoty. Jeszcze lepszym punktem odniesienia jest porównanie wynagrodzenia pracy w rolnictwie ze średnimi płacami osiąganymi w całych go-

spodarkach narodowych. Relację tę określono jako parytet, a jego zróżnicowanie przedstawiono na rysunku 4. Na tej podstawie można określić, w których krajach członkowskich, pomimo niskiego poziomu dopłat bezpośrednich, sytuacja dochodowa rolników na tle innych grup społecznych będzie korzystna. Byłoby tak w Bułgarii i Estonii. Polska natomiast wraz z Rumunią, Portugalią i Słowenią znalazła się w zbiorowości o bardzo niskim poziomie dopłat w przeliczeniu na jednostkę pracy własnej, a jednocześnie niewystarczającym, aby w stosunku do zarobków w działach pozarolniczych zapewnić wynagrodzenie tego czynnika produkcji (relację parytetową) na poziomie średniej w UE. W Austrii i we Włoszech dopłaty w przeliczeniu na jednostkę pracy byłyby wyższe niż średnia w UE, ale w relacji do płac w gospodarce narodowej nie zapewniałyby średniego poziomu opłaty parytetowej w całej badanej zbiorowości. Na przeciwnym biegunie znalazłyby się: Czechy, Dania i W. Brytania, które uzyskując wysoki poziom dopłat w relacji do nakładów pracy własnej, osiągnęłyby również wysoką opłatę tego czynnika produkcji względem działów pozarolniczych. Zależności powyższe odzwierciedlają prosty fakt, iż nadmierne zatrudnienie w rolnictwie polskim jest główną przyczyną niskich dochodów naszych rolników. Stanu tego nie zmieniloby zauważalnie nawet zrównanie stawek dopłat bezpośrednich na 1 ha UR w całej UE.

Wnioski

1. Rygorystyczna interpretacja pojęć „obiektywny” i „obiektywność” pokazuje, że trudno jest wskazać kategorie społeczno-gospodarcze stosowane w schematach ustalania i podziału dopłat bezpośrednich, a które przez ich autorów mają cechować się powyższymi atrybutami, by były one w pełni zgodne z pierwotnym znaczeniem tych dwóch terminów. Podejście bardziej liberalne pozwala jednak już łatwiej zgodzić się z tym, że takie kategorie, jak PKB *per capita* czy zasoby użytków rolnych i pozostałych czynników produkcji mają cechę obiektywności. Problemy pojawiają się jednakże, gdy zamiast wielkości absolutnych zaczyna operować się wskaźnikami. Prawdziwe trudności piętrzą się natomiast, gdy uzasadnienia dla stosowania płatności bezpośrednich lub zmiany zasad ich podziału bazują na kryteriach środowiskowych, zrównoważenia, wielofunkcyjności wsi i rolnictwa oraz przesłankach ze sfery sprawiedliwości społecznej i międzygeneracyjnej. Konieczne staje się wówczas ważenie (wartościowanie) poszczególnych kryteriów, co odbywa się w systemach demokratycznych w ramach procesów politycznych. Te ostatnie mają jednak różnego typu dysfunkcje. Generalnie streszcza się je w kategorii „zawodność rządów”. W ujęciu szczegółowym chodzi o cztery kategorie problemów: dotyczące demokracji bezpośredniej, wyborów rządów, działania biurokracji i związane z decentralizacją państwa. W konsekwencji, cały zestaw kryteriów określania i podziału dopłat bezpośrednich wykazuje coraz mniej cech obiektywności, chociaż jego niektóre składowe mogą być obiektywne, oczywiście w tradycyjnie spotykanej, dosyć luźnej konwencji.

2. Można uznać, iż powiązanie płatności bezpośrednich w UE z czynnikiem ziemi rolniczej posiada walor obiektywności. Płatności te jednak od pewnego momentu zaczęto traktować jako instrument osiągania celów ekonomicznych, środowiskowych i społecznych, co wyraźnie widoczne jest też w propozycji KE na lata 2014-2020. Ich wielocelowe zorientowanie czyni jednak cały system mniej obiektywnym. Skutki tego są takie, że można skonstruować schematy naliczania i podziału dopłat bezpośrednich zarówno nieznacznie zmniejszające obecne zróżnicowanie ich stawek na 1 ha między krajami członkowskimi, jak i takie, gdzie ich spłaszczenie jest bardzo zdecydowane. Obydwa schematy będą przy tym równoprawne, gdyż bazować będą na dających się obronić obiektywnych kryteriach, którym nadano jednak różne wagi. Logicznie też rozumując, z faktu obiektywnego zróżnicowania warunków funkcjonowania rolnictwa w krajach członkowskich, bo przecież względnie trwałego, da się wyprowadzić tylko zróżnicowane ich wspieranie. Za rozwiązaniem pierwszym opowiadają się KE i np. Bureau i Witzke. Schemat radykalny zaproponowała natomiast Łotwa, chociaż i w stanowisku tego kraju nie ma postulatu, by stawka dopłat na 1 ha w całej Unii była jednakowa. Innymi słowy, nawet Łotysze zaakceptowali fakt, że zróżnicowanie płatności jednostkowych ma jakieś obiektywne uzasadnienie, przynajmniej w wersji „miękkiej”. Z pewnością mieli też świadomość, że przyjęcie założenia o zrównaniu stawek będzie po prostu niewykonalne politycznie. Wszyscy inni zwolennicy równych dopłat w UE powinni pamiętać, że trudno jest to uzasadnić również na gruncie teorii ekonomii międzynarodowej.
3. Przedstawione przez autorów artykułu kryterium oceny podziału środków z tytułu dopłat bezpośrednich pomiędzy poszczególne państwa członkowskie, bazujące na wysokości nadwyżki operacyjnej uzyskiwanej na jednostkę pracy własnej rolników i jej relacji do wynagrodzeń w gospodarce narodowej w poszczególnych państwach, nawiązuje do skuteczności realizacji podstawowego celu WPR, tj. zapewnienia rolnikom dochodów porównywalnych z dochodami pozarolniczymi. Z tego punktu widzenia może być to kryterium przybliżające nas do obiektywizmu. Jednak nie jest ono pozbawione wad. W tym mechanizmie oceny zawsze jako potencjalni beneficjenci wyższej pomocy publicznej postrzegane są kraje z trudnościami o charakterze strukturalnym wynikającym ze zbyt dużego rozdrobnienia rolnictwa i nieefektywnego wykorzystania czynnika pracy własnej. W naszej ocenie rozpatrywanie obiektywizmu jedynie w odniesieniu do kategorii dopłat bezpośrednich jest podejściem jednak zbyt wąskim i niewystarczającym. Należy bowiem oddzielić pojęcie „obiektywizmu” od efektywności i skuteczności tego instrumentu w zakresie kształtowania konkurencyjności rolnictwa krajowego i unijnego.
4. Ponieważ nie można liczyć na równe (jednakowe) wysokości wsparcia bezpośredniego na 1 ha w UE również w latach 2014-2020, nie da się budować przewagi konkurencyjnej w krajach takich jak Polska głównie na tym rodzaju subsydium. Uzyskanie względnie trwałej przewagi konkurencyjnej w rolnic-

twie to długotrwały, złożony i wymagający wyrzeczeń proces podnoszenia efektywności i produktywności, wdrażania innowacji i umacniania postaw przedsiębiorczych itd. W istocie trzeba wzmocnić międzynarodową pozycję całego krajowego łańcucha żywnościowego i tworzenia wartości oraz jego poszczególnych członów.

Literatura:

1. Adamowicz M.: Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku [w:] Polityka Unii Europejskiej (red. D. Kopycińska). Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
2. Bureau J. Ch., Witzke H. P.: The single payment scheme after 2013: new approach-new targets. Study. Raport przygotowany na zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Parlamentu Europejskiego, Bruksela 2010.
3. Bureau J.Ch., von Witzke H.P., Gohin A., Matthews A., Merbis M.: Reflection on the possibilities for the future development of the CAP. European Parliament, December 2007.
4. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the region. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:en:PDF>.
5. EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Berichte über Landwirtschaft, band 88, nr 2, 2010.
6. European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf, Brussels, 19.10.2011, data dostępu: 26.10.2011.
7. Gömann H.: Auswirkungen einer Entkopplung von Ausgleichszahlungen auf den EU-Getreidemarkt. Agrarwirtschaft, 51 (8), 2002.
8. Happe K, Balmann A.: Struktur-, Effizienz und Einkommenswirkungen von Direktzahlungen. Agrarwirtschaft, 51 (8), 2002.
9. Herok C.A., Lotze H.: Neue Wege der Gemeinsamen Agrarpolitik: Handelseffekte und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen. Agrarwirtschaft, 46 (7), 1997.
10. Hill B.: Understanding the Common Agricultural Policy, Earthscan Food and Agriculture. London and New York 2012.
11. House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee. The Common Agricultural Policy after 2013. Fifth Report of Session 2010-11, Volume I: Report, together with formal Minutes. London 2011.
12. Komisja Europejska, Impact assessment. Common Agricultural Policy towards 2020. Annex 3. Brussels 2011.
13. Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro (red. nauk. N. Daszkiewicz). PWN, Warszawa 2008.
14. Konopczyński M.: Konwergencja cen w unii monetarnej jako czynnik sprzyjający neutralizacji szoków asymetrycznych. Ekonomista, nr 1, 2012.
15. Krugman R.P., Obstfeld M.: Ekonomia międzynarodowa. Teoria i praktyka. PWN, Warszawa 2007.

16. Międzynarodowe stosunki gospodarcze (red. nauk. E. Oziewicz, T. Michałowski). PWE, Warszawa 2013.
17. Mucha M.: Mechanizm dywergencji gospodarczej w strefie euro. *Ekonomista*, nr 4, 2012.
18. Pawlak K., Poczta W.: Międzynarodowy handel rolny. Teoria, konkurencyjność, scenariusze rozwoju. PWE, Warszawa 2011.
19. Próchnik M., Witkowski B.: Konwergencja gospodarcza typu B w świetle bayesowskiego uśredniania oszacowań. *Bank i Kredyt*, nr 2, 2012.
20. Rosen S.H., Gayer T.: *Public finance*. Ninth Edition. McGraw-Hill International Edition, New York 2010.
21. *Słownik języka polskiego*. PWN, Warszawa 2010.
22. *Słownik wyrazów obcych*. Wydanie nowe. PWN, Warszawa 1997.
23. Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission von den Rat und des Europäische Parlament. *Berichte über Landwirtschaft*, band 86, nr 1, 2008.
24. Świerkowski J.: *Zarys ekonomii międzynarodowej*. PWE, Warszawa 2011.
25. von Mack G., Mann S.: Wie wirken die allgemeinen Direktzahlungen in der Schweizer Landwirtschaft? *Brichte über Landwirtschaft*, band 85, nr 1, Mai 2007.
26. Weimer L.D., Vining R.A.: *Policy analysis*. Longman, New York 2011.
27. Wolszczak-Derlacz J.: Does One Currency Mean One Price? *Eastern European Economies*, t. 48, nr 2, 2010.

ADAM KAGAN

JACEK KULAWIK

RENATA PŁONKA

BARBARA WIELICZKO

Institute of Agricultural and Food Economics

– National Research Institute

Warszawa

PROBLEMS WITH OBJECTIFICATION OF CRITERIA OF DIRECT PAYMENTS DISTRIBUTION IN THE EU

Summary

On the basis of the existing knowledge and statistics from Eurostat and FADN the article confirms the thesis that the diversity of farming conditions in the EU is an objective fact, and thus unequal rates of direct payments are the consequence thereof. This allows to consider such a system as a fair one, which does not undermine equal competition in the Community's agriculture. Moreover, the paper presents different proposals of awarding direct payments based on objective criteria stressing, at the same time, that it is a very difficult task since at some point the criteria have to be weighted considering social and political terms. It was also considered to determine the rates of direct payments per a person fully employed in agriculture instead of per 1 ha. However, such a change would not improve the income situation of countries, where employment in agriculture is high in absolute and relative terms. This group includes e.g. Poland.