

SŁAWOMIR JUSZCZYK*
PIOTR GOŁASA**
MARCIN WYSOKIŃSKI***

Redystrybucyjna rola Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – przesłanki teoretyczne i rezultaty

Wprowadzenie

Rolnictwo jako sektor gospodarki zawsze było obiektem szczególnego zainteresowania władzy państwowej. Jego pozycja bowiem i samowystarczalność żywnościowa decydowała o sile kraju, a także niezależności politycznej. Mimo to obecnie rolnictwo jest traktowane często jako podmiot obciążający gospodarkę narodową (Wilkin 2003). Coraz częściej pojawiają się również głosy negujące potrzebę ingerencji państwa w rolnictwo, zwłaszcza utrzymywania rozwiązań w zakresie finansów publicznych w uprzywilejowany sposób traktujących rolnictwo wobec innych działów gospodarki (Duczowska-Małysz, Duczowska-Piasecka 2008). Jednakże na świecie w długim okresie można zaobserwować wzrost roli państwa w gospodarce. Jest to spowodowane m.in. tym, że w gospodarce wolnorynkowej istnieją różnego rodzaju niedoskonałości prowadzące do niekorzystnych zjawisk (zbyt duże różnice w zamożności i konieczność chociaż minimalnej pomocy społecznej, zanieczyszczenie środowiska, bezrobocie, kryzysy finansowe itp.). Zrozumiałe w związku z tym jest, że stopień ingerencji państwa w gospodarkę budzi wśród ekonomistów spory, ale istnieje zgodność co do funkcji, jakie powinno ono realizować. Według P.A. Samuelsona i W.D. Nordhousa (2004) państwo:

- zwiększa efektywność, popierając konkurencję, ograniczając niekorzystne efekty zewnętrzne i dostarczając dobra publiczne,

* Prof. dr hab. Sławomir Juszczyk – Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW; e-mail: slawomir_juszczyk@sggw.pl

** Dr Piotr Gołasa – Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW; e-mail: piotr_golasa@sggw.pl

*** Dr Marcin Wysokiński – Wydział Nauk Ekonomicznych SGGW; e-mail: marcin_wysokinski@sggw.pl

- popiera sprawiedliwość, stosując podatki i programy wydatków w celu redystrybucji dochodów na rzecz wybranych grup ludności,
- popiera makroekonomiczną stabilność oraz wzrost gospodarczy, zmniejszając bezrobocie i inflację przy jednoczesnym pobudzaniu wzrostu, za pomocą środków polityki fiskalnej i regulacji pieniądza.

W literaturze przedmiotu funkcje te w istocie dotyczą finansów publicznych. S. Owsiak (2002) do podstawowych funkcji państwa słusznie zalicza również funkcje alokacyjną, stabilizacyjną i redystrybucyjną. Należy przy tym zauważyć, iż podział ten w zasadzie odpowiada klasyfikacji przedstawionej przez Samuelsona i Nordhousa. W ostatnich latach jednak odchodzi się od tak rygorystycznego podziału funkcji państwa, gdyż działania te są wzajemnie powiązane, przenikają się i w praktyce nie można ich wyraźnie wyodrębnić. Do celów systematyzacji aktywności państwa w gospodarce podział ten jest nadal użyteczny. Jednak ostatnia z wymienionych funkcji państwa budzi wśród ekonomistów najwięcej polemiki. Funkcja redystrybucyjna polega w praktyce na takim dostosowaniu podziału dochodu, który zapewnia zgodność z tym, co społeczeństwo postrzega za stan słuszny czy też sprawiedliwy w sferze podziału.

Celem artykułu jest przedstawienie teoretycznych podstaw redystrybucji dochodów w gospodarce oraz określenie, w jakim zakresie wybrane instrumenty finansowe, w tym kształtowane przez Wspólną Politykę Rolną Unii Europejskiej, wpływają na zmniejszenie rozpiętości dochodów w polskich gospodarstwach rolnych.

1. Metody badawcze i źródła danych

Do badań empirycznych wykorzystano dane dotyczące indywidualnych gospodarstw rolnych z 2012 r., pozyskane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w ramach systemu FADN (Farm Accountancy Data Network). Jest to europejski system gromadzenia danych rachunkowych z gospodarstw rolnych, którego formalne kształtowanie rozpoczęło się w 1965 r. Od 2004 r. system FADN wprowadzono w takich krajach, jak: Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Łotwa, Słowacja, Polska, Słowenia, Republika Czeska i Węgry. W 2005 r. system ten funkcjonował na terenie 25 krajów członkowskich UE. Unikalność FADN polega na tym, że gromadzi dane zaliczane do grupy wrażliwych z tej racji, że dość szczegółowo opisują sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych. Mając na uwadze założone cele, FADN bazuje na danych pochodzących z rachunkowości zarządczej, która na ogół dobrze odzwierciedla sytuację gospodarstwa rolnego. Ponadto FADN jest jedyną bazą danych posiadającą informacje ze wszystkich krajów UE według jednolitych zasad, z reprezentatywnej próby towarowych gospodarstw rolnych.

W polu obserwacji FADN znajdują się gospodarstwa towarowe. Minimalna wielkość ekonomiczna, po przekroczeniu której włącza się gospodarstwo rolne

w pole obserwacji FADN, jest ustalana od 2010 r. na podstawie analizy Standardowej Produkcji (SO). Jest to uśredniona z pięciu lat wartość produkcji z określonej działalności rolniczej uzyskanej z 1 ha lub od 1 zwierzęcia. W praktyce prowadzony jest rachunek polegający na obliczeniu skumulowanej sumy SO z poszczególnych klas, zaczynając od największej, aż do osiągnięcia ok. 90% SO z badanej populacji. Dolna granica przedziału, w którym to nastąpi, jest minimalnym progiem wielkości ekonomicznej. W 2012 r. wyniki obliczono dla 10 909 gospodarstw o wielkości ekonomicznej większej lub równej 4000 euro¹. Obliczeń dochodu dokonano według rachunku wyników obowiązujących w systemie FADN. Obejmowały one:

I. Wartość produkcji

1. (–) Zużycie pośrednie
2. (+) Saldo dopłat i podatków
 - a. (+) Dopłaty do działalności operacyjnej
 - b. (–) Podatki
 - c. (+) Saldo podatku VAT z działalności operacyjnej

II. Wartość dodana brutto

1. (–) Koszt czynników zewnętrznych
2. (+) Saldo dopłat i podatków związanych z inwestycjami
 - a. (+) Dopłaty do inwestycji
 - b. (+) Saldo podatku VAT z działalności inwestycyjnej

III. Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego

Kategorią wyjściową do obliczeń była wartość produkcji w gospodarstwie. Obliczana jest jako suma wartości produkcji roślinnej, zwierzęcej i pozostałej. Obejmuje sprzedaż, zużycie na potrzeby gospodarstwa domowego i rolnego, różnice stanu zapasów, różnice wartości zwierząt wynikające ze zmiany cen oraz pomniejszenia o zakup zwierząt. Następnie dodawane są wszelkiego rodzaju dopłaty i subsydia do działalności operacyjnej otrzymywane przez gospodarstwo oraz odejmowane są obciążenia podatkowe. Po uwzględnieniu zużycia pośredniego, w skład którego wchodzi koszt bezpośredni i ogólnogospodarcze oraz salda podatku VAT z działalności operacyjnej, otrzymuje się wartość dodaną brutto w gospodarstwie. Odzwierciedla ona nowo wytworzoną wartość przez wszystkie czynniki wytwórcze (ziemię, pracę, kapitał), niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem. Po uwzględnieniu amortyzacji obliczona zostaje w ten sposób wartość dodana netto.

W celu obliczenia dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego muszą być uwzględnione jeszcze dwie kategorie. Pierwsza z nich to koszt czynników zewnętrznych (wynagrodzenia, czynsze, odsetki od kredytów). Druga to saldo dopłat i podatków związanych z inwestycjami przeprowadzanymi w gospodarstwie (saldo

¹ ESU (*European Size Unit*) jest ustalana na podstawie standardowych nadwyżek bezpośrednich (SGM – *Standard Gross Margin*) gospodarstwa (wszystkich działań podejmowanych w gospodarstwie). Jedno ESU odpowiada wartości 1200 euro. Formalnie regulowane to jest przez rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 730/2004 z 19 kwietnia 2004 r. SGM jest to średnia z trzech lat wartość produkcji z określonej działalności rolniczej, pomniejszona o średnią (z trzech lat) wartość kosztów bezpośrednich poniesionych na jej wytworzenie. SGM są obliczane z uwzględnieniem przeciętnych dla danego regionu warunków produkcji.

podatku VAT i ewentualnych dopłat inwestycyjnych) (FADN 2013). W przeprowadzonych badaniach uwzględniono również wpływ wysokości składek KRUS na dochody gospodarstw, które nie są uwzględniane standardowo w rachunku wyników FADN, dlatego też dochód z rodzinnego gospodarstwa domowego pomniejszono o tę wielkość, a wysokość składek KRUS zakwalifikowano jako dodatkowe obciążenie działalności rolniczej. Zatem dochód przed transferami lub nieskorygowany (Sobczyński 2009) uwzględnia oprócz salda dopłat i podatków także składkę KRUS. Podstawą dokonanych obliczeń były wartości średnie uzyskane w poszczególnych grupach tworzących próbę badawczą.

Z kolei do określenia stopnia nierówności dochodów w danym kraju można zastosować wiele metod. Jedną z bardziej popularnych jest krzywa Lorenza i związany z nią współczynnik Giniego. Krzywa ta przedstawia skumulowany odsetek dochodu przypadający kolejnym grupom społeczeństwa, uszeregowanym od najbogatszych do najbiedniejszych. Teoretycznie, gdy dochody wszystkich obywateli są równe, krzywa Lorenza przyjmuje postać prostej nachylonej pod kątem 45 stopni (krzywa absolutnej równości). Jednak taka sytuacja w rzeczywistości nie występuje. Im większe zróżnicowanie dochodów, tym krzywa rzeczywista bardziej odchyła się od linii absolutnej równości. Miernikiem ilościowym tej nierówności jest współczynnik Giniego, który jest dwukrotnością pola między krzywą rzeczywistą a linią absolutnej równości (Samuelson, Nordhaus 2004). Może on przyjmować wartości od 0 (gdy występowałaby absolutna równość dochodów) do 1 (gdyby całość dochodów skupiona była w rękach jednej osoby). Krzywa Lorenza jest wykorzystywana nie tylko do badania nierówności dochodów społeczeństwa, lecz również m.in. do przedstawiania rozkładu majątku. Służy ona także do graficznej prezentacji wpływu redystrybucji fiskalnej na dochody obywateli. Pierwotna krzywa Lorenza przedstawia sytuację przed zapłatą podatków i otrzymaniem transferów ze strony państwa. Końcowy podział dochodu jest efektem redystrybucji, a obszar między nimi określa jego wielkość.

Współczynnik Giniego (inaczej współczynnik koncentracji Lorenza) jest miarą nierówności dochodów posiadającą wiele ujęć formalnych. Jednym z bardziej popularnych jest następująca formuła (Kot 2002):

$$G = \frac{1}{2\mu n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|,$$

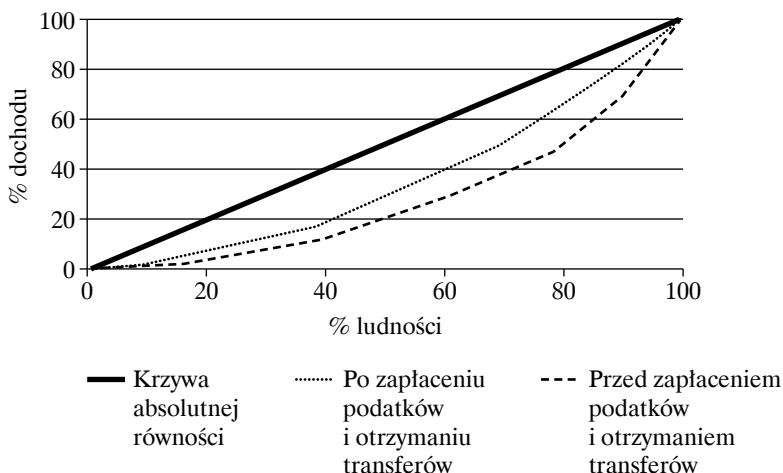
gdzie:

μ – dochód przeciętny,

n – liczebność próby.

Współczynnik Giniego przyjmuje wartość 0 dla rozkładu egalitarnego oraz 1 w przypadku skrajnej nierówności. Z wzoru wynika, że może on być interpretowany jako stosunek połowy absolutnej różnicy dochodów między wszystkimi gospodarstwami do średniej dochodów (Dudek 2008). Współczynnik ten spełnia ponadto postulat transferu Pigou-Daltona (co oznacza w przypadku gospodarstw rolnych, że przy transferze dochodów z gospodarstw o wyższym dochodzie do tych

Rysunek 1
Krzywa Lorena



Źródło: Stiglitz (2004, s. 142).

o niższym ulega on zmianie), symetrii, homogeniczności i replikacji, nie spełnia natomiast postulatu dekompozycji (Lissowski, Haman, Jasiński 2008).

1. Teoretyczne uwarunkowania funkcji redystrybucyjnej systemu finansowego wobec rolnictwa

Rozważania podzielono z jednej strony na kwestie realizacji przez państwo funkcji redystrybucyjnej oraz z drugiej na celowość interwencjonizmu państwa w rolnictwie. Warto podkreślić, że pojęcie redystrybucji jest skomplikowane, gdyż może być postrzegane w wielu płaszczyznach (Chojna-Duch 2004), tzn.:

- terytorialnej: między regionami i wewnątrz nich;
- podmiotowej: wśród dysponentów środków budżetowych, między krajem i zagranicą;
- przedmiotowej: między sferą produkcji i spożycia, spożycia i inwestycji, między gałęziami gospodarki;
- czasowej: między kolejnymi budżetami oraz interesami długofalowymi a dośrodkowymi.

Owsiak (2002) wyróżnia redystrybucję między różnymi grupami ludności, wspólnotami lokalnymi czy też krajami. Zwraca on uwagę na dwa istotne aspekty tej funkcji. Po pierwsze, jest ona ściśle powiązana z funkcją alokacyjną. Państwo wytwarza i dostarcza obywatelom różnego rodzaju dobra publiczne, co wymaga korzystania z różnych zasobów. W warunkach gospodarki pieniężnej niezbędne jest więc posiadanie dochodów, których państwo bezpośrednio nie wytwarza. Dlatego też musi sięgać do dochodów innych podmiotów. Po drugie, redystrybucja jest realizowana

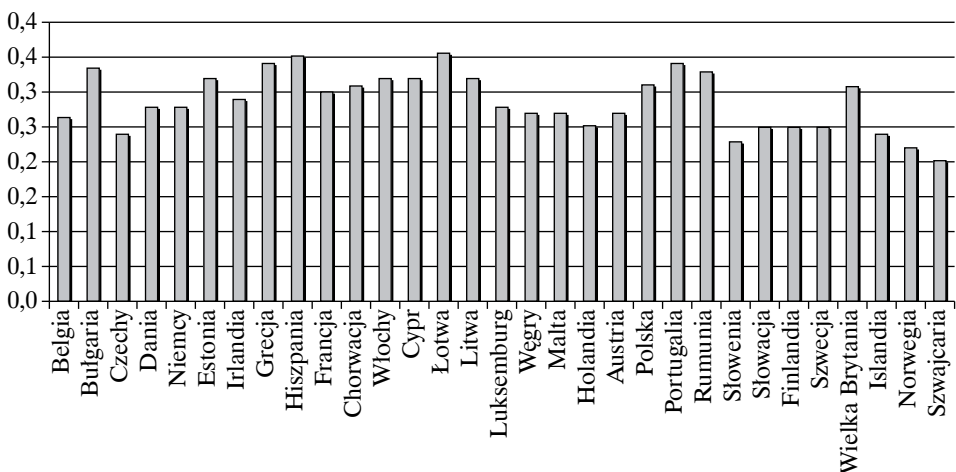
przez system transferów o różnorodnym charakterze. Z jednej strony są to takie transfery do władz publicznych, jak podatki, w których dochodzi do definitywnego przejęcia części dochodów. Z drugiej strony, państwo dokonuje transferów na rzecz podatników, wypłacając wynagrodzenia na rzecz zatrudnionych w sektorze publicznym czy też wypłacając renty, emerytury, zasiłki lub stypendia.

Kolejna grupa to transfery wewnątrz samego sektora finansów publicznych, pomiędzy budżetem państwa a jednostkami samorządu terytorialnego. Można rozróżnić trzy płaszczyzny redystrybucji (*Polityka gospodarcza*, 2006). Pierwsza z nich to bezpośrednie działanie państwa polegające na redystrybucji dochodów za pomocą systemu podatkowego oraz transferów socjalnych. Druga odnosi się do zaspakajania potrzeb obywateli, poprzez dobra lub usługi oferowane nieodpłatnie (lub częściowo odpłatnie) przez sektor publiczny. Świadczenia te nie zmieniają dochodów w sposób bezpośredni, jednak przyczyniają się do wyrównywania różnic w standardzie życia. Ostatnia płaszczyzna redystrybucji ma najbardziej pośredni charakter. Państwo jedynie oddziałuje na warunki, w jakich kształtuje się pierwotna dystrybucja dochodów. Ten system transferów w praktyce oznacza, że redystrybucja, naruszając interesy jednych grup społecznych, przysparza korzyści innym. Stąd też bierze się wiele kontrowersji związanych z tą funkcją państwa. Pojawiają się pytania o jej zakres i wpływ na efektywność gospodarki czy też kryteria sprawiedliwego rozłożenia ciężarów podatkowych. Redystrybucja służy jednak głównie wyrównywaniu poziomu dochodów społeczeństwa. Dlatego warto określić, jaki podział w danym kraju jest uznawany za sprawiedliwy i jakie koszty społeczeństwo jest w stanie ponieść, aby ograniczyć występujące w nim nierówności (*Finanse...*, 2010).

Poziom nierówności dochodów w wybranych krajach europejskich w 2012 r. przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2

Współczynnik Giniego w wybranych krajach europejskich w 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Przedstawione dane wskazują, że praktycznie w każdej gospodarce europejskiej występuje mniejszy (Szwajcaria, Norwegia) lub większy (Łotwa, Hiszpania) problem nierówności dochodów. Powstaje zatem pytanie, czy państwo powinno ingerować w ukształtowany przez rynek podział, a jeżeli tak, to w jakim zakresie? Dokonując przeglądu literatury, można zauważyć, że jest to zagadnienie budzące ciągle spory wśród ekonomistów, którzy wyrażają często skrajne poglądy na ten temat. Pigou (1951) stwierdził m.in., że wraz ze wzrostem dywidendy narodowej, gdy nie obserwuje się pogorszenia sytuacji grup uboższych, rośnie dobrobyt społeczeństwa. Po drugie, dobrobyt ekonomiczny wzrasta, jeżeli przy stałej dywidendzie narodowej jej rozkład zmienia się na korzyść uboższych. Jest to spowodowane tym, że zgodnie z prawem malejącej krańcowej użyteczności dochodów, środki, które trafiły do warstw uboższych, mają dla nich wyższą użyteczność, niż gdyby zostały w grupie lepiej sytuowanych. Acocella (2002) stwierdza ponadto, iż teoretycznie jest uzasadnienie dla polityki redystrybucji dochodów. Należy jednak stwierdzić, iż sam Pigou (1951) widział pewne ograniczenia swoich postulatów. Zdawał sobie bowiem sprawę z tego, iż transfery na rzecz biedniejszych finansowane są z podatków. Z kolei ich zwiększenie musi prowadzić do wzrostu podatków, co z kolei ogranicza przedsiębiorczość i przyszłe dochody.

Z kolei teoria sprawiedliwości Nozicka (Goodin, Pettit 2001) powstała na gruncie jego szerszych rozważań na temat kształtu i funkcji państwa w tym zakresie. Był on zwolennikiem państwa minimalnego, czyli tak „ekstensywnego, jak tylko można usprawiedliwić”. Państwo, którego funkcje są szerzej zakrojone, narusza prawa obywateli. Jest to koncepcja libertarianizmu, nie uznająca redystrybucyjnego opodatkowania za rozwiązanie korzystne dla społeczeństwa, gdyż prowadzi to do pogwałcenia indywidualnych uprawnień (Kot, Maławski, Węgrzecki 2004). Niemniej Nozick uważał, że podatki są sposobem zniewolenia obywateli przez państwo. Porównywał je do feudalnej pańszczyzny, gdyż podatki powodują zabranie jednostce części czasu i efektów z wykonywanej pracy (Miklaszewska 2001). Równość jest powiązana z własnością, czyli z jednakowym prawem wszystkich do niej.

W nawiązaniu do koncepcji państwa minimalnego, rozwinął teorię uprawnień. Składa się ona z kilku zasad: sprawiedliwego nabywania własności, sprawiedliwego jej przekazywania (transferu) oraz naprawienia krzywdy wynikającej z wcześniejszej niesprawiedliwości (Miklaszewska 2001). Zgodnie z tą koncepcją w sprawiedliwości redystrybucyjnej nie chodzi o równość podziału, lecz o możliwość swobodnego dysponowania własnością. Nozick w ogóle krytykuje zasadę „równości szans”, gdyż zastosowane do jej realizacji metody prowadzą do niesprawiedliwości, czyli zabrania środków od lepiej sytuowanych, aby poprawić położenie biedniejszych. Jedynym więc sposobem redystrybucji dóbr między grupami społecznymi jest dobrowolna działalność charytatywna. O sprawiedliwości podziału dóbr nie decyduje więc jego efekt, lecz procedury, według jakich jest on dokonywany. Jeżeli procedury te respektują fundamentalne prawa jednostki (do życia, produktów własnej pracy, wolności wyboru), to podział taki jest na ogół sprawiedliwy (Acocella 2002). Dlatego zwolennicy tej teorii uważają, że w sytuacji zagrożenia tych podstawowych praw nierównością, możliwa jest interwencja

państwa, jednak – co ważne – nie w imię równości, lecz zwiększenia wolności. Nozick odrzuca więc koncepcje podziału dóbr oparte na dobrobycie czy funkcji użyteczności, które dominowały wcześniej.

Tak daleko idące poglądy spotkały się z krytyką dotyczącą zarówno samej koncepcji państwa, jak i teorii uprawnień (Rothbard 1977). Pierwszy z całej serii wysuwanych zarzutów odnosi się do tego, że państwo w formie i w sposób postulowany przez Nozicka nigdy nie powstało w historii świata. Rothbard krytykuje również brak spójnej teorii opodatkowania oraz niemożność usprawiedliwienia istnienia nowoczesnej demokracji na gruncie poglądów Nozicka. Warto dodać, że poglądy Rothbarda są ogólnie bardziej libertariańskie niż Nozika, graniczyły nawet z anarchistycznymi. Szczególnie widoczne jest to w podejściu do roli państwa w życiu społecznym. Rothbard uważał, że jest to organizacja, która próbuje utrzymać swoją wyłączność na danym terenie za pomocą siły i przemocy, a swoje dochody wymusza groźbą użycia siły (Rothbard 2009). Jeżeli chodzi natomiast o teorię uprawnień, najbardziej krytykowana jest zasada wyrównania poprzednich krzywd, którą uważa się za najslabiej opracowaną, gdyż nie podaje żadnego teoretycznego uzasadnienia, na jakich mechanizmach powinna się ona opierać (Miklaszewska 2001).

2. Dochody rolnicze a teoria sprawiedliwości A.K. Sena

Sen (1976), podobnie jak Rawls i Nozick, odrzucał utylitaryzm jako podstawę formułowania jakichkolwiek sądów na temat sprawiedliwości. W swoich pracach krytykuje on w szczególności działania oparte na kryterium Pareto. Opiera się tutaj zarówno na badaniach Arrowa (twierdzenie o niemożności, w ramach teorii wyboru społecznego), jak i swoich własnych badaniach, gdzie wywodzi twierdzenie o „epidemii Pareto” (*Paretian epidemic*). Najważniejszy jednak zarzut dotyczy welfarystycznego podejścia do dobrobytu ekonomicznego, które zakłada, że jego jedyną miarą jest użyteczność dochodu. Sen stwierdza, że jest to pogląd niewystarczający, nieoddający dostatecznie dobrze złożoności sytuacji jednostek. Jako przykład podaje sytuację, gdy społeczeństwo na gruncie optimum Pareto może wybrać stosowanie tortur (Sen 1979). Dlatego też uważa, iż tradycyjna ekonomia dobrobytu, nie uwzględniając ważnych dla społeczeństwa wartości, „buduje fundamenty na domniemanym konsensusie, który nie istnieje”. W związku z tym proponuje własne podejście, które opiera się na konwersji dochodu na dobrobyt. W przeciwieństwie do Rawlsa uważa, iż nie można ograniczać się jedynie do rozpatrywania koszyka dóbr podstawowych i odwołania się do sytuacji osoby w najmniej uprzywilejowanej pozycji. Sen uważa, że różnego rodzaju zdarzenia losowe generują wiele sposobów konwersji dochodu na osiągnięte przez jednostki stany (to, co może robić lub kim się stać). Wyróżnia pięć źródeł tych różnic:

– zróżnicowanie osobowe wynikające z cech organizmu ludzkiego: wiek, płeć, stan zdrowia;

- różnice środowiskowe, takie jak klimat, klęski żywiołowe występujące na danym terenie;
- zmienność środowiska społecznego, a zatem czynniki społeczne określone przez dostęp do publicznej służby zdrowia, edukacji, przestępczość, relacje pomiędzy członkami społeczeństwa;
- różnice w relacjach społecznych, w zależności od przyjętych w danym społeczeństwie zwyczajów, wzorów zachowań, dochodów potrzebnych do osiągnięcia pewnych praw;
- dystrybucja dochodów w rodzinie.

Sen (1997) wprowadza także koncepcję „przestrzeni funkcjonowania”, odnoszącą się do stanów „bycia” i „robienia”, które jednostka uznaje za wartość osiągnięcia. Mają one szeroki zasięg, mogą oznaczać zarówno bycie wolnym od choroby, jak też posiadanie szacunku do własnej osoby. Wszystkie te stany tworzą przestrzeń możliwości, z których pewne podzbiory tworzą dostępny dla jednostki zbiór możliwości, czyli kombinacje rozmaitych sposobów funkcjonowania. Dla Sena ważny jest nie tylko obecny sposób funkcjonowania, ale też to, jakie jednostka ma możliwości. Zgodnie z tymi założeniami ubóstwo definiowane jest jako brak możliwości (Sen 2002).

Koncepcja Sena wychodzi daleko poza normy dotychczasowych rozważań. Sam autor dostrzega wiele braków, które wymagają dalszych badań. Przede wszystkim powstaje pytanie, które z wszystkich elementów zbioru możliwości decydują o byciu człowieka, a skoro istnieje tak wiele zmiennych uzależniających konwersję dochodu w dobrobyt, to jakie są ich wagi i w jaki sposób je agregować. Ważne jest to, że przedstawione rozważania mają bezpośrednie przełożenie na realizowaną przez poszczególne państwa politykę redystrybucji. Jednak w rozumieniu Pareto istnieje nieskończenie wiele efektywnych stanów podziału dóbr wśród członków społeczeństwa i od przyjętego kryterium sprawiedliwości będzie zależało, jak ten podział będzie wyglądać w praktyce. Zakres możliwości jest duży, od państwa minimalnego według koncepcji Nozicka, do szerokiej redystrybucji wynikającej z przemysłu Rawlsa i Sena. Niezmienna jest jednak jedna okoliczność, tzn. państwo chcąc dokonywać redystrybucji musi posiadać odpowiednie zasoby, które najczęściej pochodzą z podatków. Powoduje to powstanie kolejnego spornego zagadnienia, mianowicie wpływu redystrybucji na efektywność gospodarki. Dobrze obrazują to słowa Okuna (2015, s. 75), który stwierdził, iż „konflikt między równością a efektywnością ekonomiczną jest nieunikniony”. Proces redystrybucji dóbr porównuje do przeciekającego wiadra, każdy dolar transferowany od bogatszych do biednych powoduje wzrost dochodów biedniejszych o mniej niż jeden dolar. Jako powód takiego zjawiska podaje koszty administracyjne, zmiany w strukturze oszczędności i inwestycji społeczeństwa, zmiany w postawie (motywacji) jednostek spowodowane programami redystrybucyjnymi. Za główny punkt swoich rozważań przyjmuje pytanie: jaki koszt tych „przecieków” społeczeństwo jest w stanie zaakceptować, aby otrzymać określony poziom równości.

O negatywnych skutkach programów redystrybucji wypowiadają się również Milton i Rose Friedman. Podają oni przykład Wielkiej Brytanii w okresie po II woj-

nie światowej, kiedy to podatek dochodowy od ludzi bogatych sięgał 86%, podatek od majątku 98%, a państwo prowadziło szeroką akcję redystrybucji bogactwa (Friedman, Friedman 1994). Doprowadziło to do powstania nowej klasy uprzywilejowanej: urzędników, biurokratów, członków związków zawodowych oraz tych, którzy najlepiej omijali przepisy podatkowe. Ciekawie przedstawiają się wyniki badań na temat kosztów programów redystrybucyjnych. Mianowicie Burtless ocenia (1986), że z 1,89 USD odebranego bogatszym, tylko 1 USD trafia do adresatów pomocy. Jeszcze wyższe wartości „przecieków” pojawiają się w badaniach Browninga i Johnsona (1984). Stwierdzili oni, że programy redystrybucyjne skutkujące powiększeniem o 1 USD dochodu dyspozycyjnego grupy 40% najgorzej zarabiającej oznaczają spadek dochodu 60% lepiej zarabiających o 9 USD. Wydaje się jednak, że badacze ci pominęli społeczne skutki nierówności dochodów. Zmniejszanie nierówności powodujące wzrost poziomu opieki medycznej i edukacji skutkuje bowiem zwiększaniem się dochodu narodowego. Jednocześnie mniejsze nierówności to niższy poziom przestępczości i innych patologii społecznych. Czynniki te nie zostały jednak wzięte pod uwagę w podanych badaniach.

Wydaje się, że związek między redystrybucją a efektywnością gospodarki nie jest tak jednoznaczny jak podaje Browning i Johnson (1984). Na poparcie tej wątpliwości można przytoczyć pracę Kenworthy (1996). Dokonując porównania współczynnika Giniego oraz poziomu zamożności 16 krajów rozwiniętych, dochodzi on do wniosku, że korelacja między tymi dwiema wartościami jest bardzo niska lub nie występuje w ogóle. Oznacza to, że nie można mówić o wymienności między redystrybucją a efektywnością. Raczej przeciwnie, mniejsze różnice w dochodach społeczeństwa wiążą się na ogół ze wzrostem produktywności, wyższymi inwestycjami i mniejszym poziomem inflacji. Obydwa więc przeciwstawne poglądy mają potwierdzenie w badaniach naukowych, dlatego też trudno jest zająć w tym sporze jednoznaczne stanowisko. Jednak biorąc pod uwagę kwestie nie tylko ekonomiczne, ale również społeczne, demograficzne itd., można stwierdzić, że polityka redystrybucyjna jest niezbędna mimo potencjalnych kosztów. Problemem jest więc nie pytanie, czy redystrybucja powinna istnieć, lecz jakimi instrumentami należy się posługiwać, aby obniżyć koszty transakcyjne oraz osiągnąć społecznie pożądany cel.

Uwzględniając powyższe, można uznać, że głównym instrumentem redystrybucji jest system fiskalny (rozumiany jako system podatków i wydatków państwa). Powinien on być zarówno sprawiedliwy, jak efektywny, a jego budowa powinna opierać się na teorii ekonomii dobrobytu. Stiglitz stwierdza w tym kontekście, że tworzenie takiego systemu powinno składać się z dwóch etapów. Pierwszy z nich powinien sprowadzać się do identyfikacji systemów optymalnych w rozumieniu Pareto (gdzie nie można polepszyć sytuacji jednej osoby bez pogarszania położenia innych). Drugim krokiem jest wybór jednego z wariantów, za pomocą funkcji dobrobytu społecznego, odzwierciedlającej oceny społeczne dotyczące dobrobytu różnych osób. Do dokonywania wyborów w ramach polityki gospodarczej państwa Stiglitz (2004) postuluje wykorzystanie jednej z dwóch funkcji dobrobytu, tzn. utylitarystycznej lub rawlowskiej.

3. Interwencjonizm państwa w rolnictwie – teoria i praktyka

Jak stwierdza Woś (1992), za interwencjonizmem państwa w rolnictwie przemawia niewydolność dochodowa słabego ekonomicznie rolnictwa oraz niedoskonałość mechanizmu rynkowego, co skłania do stabilizowania stosunków rynkowych przez zmniejszanie amplitudy zmienności w relacji podaży – popyt. Zbieżne z tą tezą są poglądy Wilkina (1986), który uważa, iż jednym z powszechniejszych przejawów kwestii agrarnej jest trwale istniejąca, niekorzystna sytuacja dochodowa ludności rolniczej w porównaniu z ludnością zatrudnioną poza rolnictwem. Miarą tego zróżnicowania jest wielkość tzw. parytetu dochodów, a więc procentowego stosunku przeciętnego dochodu przypadającego na zatrudnionego w rolnictwie do przeciętnego dochodu przypadającego na zatrudnionego poza rolnictwem. Wzrost różnic dochodowych między rolnictwem i resztą gospodarki w Polsce potwierdzają badania Ziętarek (2003), który porównując gospodarstwa domowe rolników i pracowników stwierdził zwiększanie się dystansu między dochodami rolników a dochodami gospodarstw domowych pracowników. Niezależnie od powyższego, według Czyżewskiego (2007), rolnictwo w warunkach gospodarki rynkowej jest partnerem słabszym wobec pozarolniczego otoczenia, ponieważ akumuluje nadwyżkę kapitału kilka razy wolniej niż ma to miejsce w najbardziej rentownych jego zastosowaniach. Wynika to z istoty czynników produkcji zaangażowanych w rolnictwie, m.in. z ograniczonej podzielności zasobów i dynamiki przepływów (ograniczona możliwość przenoszenia czynników produkcji), niepomnażalności zasobów ziemi, ograniczonej możliwości wzrostu produkcji rolnej, przestrzennego zróżnicowania warunków przyrodniczo-klimatycznych, różnorodności i sezonowości pracy. Mechanizm rynkowy może być zatem układem dyskryminującym rolnictwo, co narzuca konieczność działań korygujących poprzez politykę gospodarczą.

Przesłanki ingerencji państwa w mechanizm rynkowy na rynkach rolnych są następujące:

- sztynność i ograniczoność popytu na produkty rolne (rolno-żywnościowe) oraz niska jego elastyczność względem dochodów w warunkach przymusu konsumpcji;
- wolniejszy wzrost popytu na produkty rolno-żywnościowe w stosunku do krótkoterminowego wzrostu podaży, co jest bezpośrednią przyczyną dużego spadku cen rolnych;
- wydłużony okres zwrotu zainwestowanego w produkcję rolniczą kapitału;
- osobliwości ekonomiczne czynnika ziemi związane z naturalnymi uwarunkowaniami produkcji żywności i potrzebą opłaty renty różniczkowej i absolutnej oraz zachowania dobrostanu środowiska.

W Unii Europejskiej, jak również w krajach spoza Wspólnoty (takich jak USA, Japonia, Norwegia czy Szwajcaria), już dawno zaobserwowano, iż trzeba dokonywać retransferów na rzecz rolników za pomocą określonej polityki wsparcia i subwencji, tej części nadwyżki, która wpływa poza rolnictwo (Czyżewski,

Henisz-Matuszczak 2005). W Unii Europejskiej narzędziem w tym zakresie jest Wspólna Polityka Rolna (WPR), której rodowód sięga początków procesów integracji europejskiej. Pierwsze postanowienia na jej temat pochodzą z Traktatu Rzymskiego z 1957 r. tworzącego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Na mocy art. 3 traktatu kraje członkowskie zadeklarowały prowadzenie wspólnej polityki rolnej mającej na celu:

- zwiększenie wydajności rolnictwa i zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego poprzez wspieranie postępu technicznego;
- optymalne wykorzystanie czynników produkcji, tak aby zagwarantować bezpieczeństwo dostaw;
- stabilizację rynków;
- zapewnienie rozsądnych cen żywności w dostawach dla konsumentów;
- zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej dała nowe możliwości zwiększania dochodów rolników i ogółu mieszkańców wsi. Możliwości te są dwojakiego rodzaju – bliższe i dalsze (krótkookresowe i długookresowe). Pierwsze są związane z płatnościami bezpośrednimi i innymi transferami środków publicznych do rolnictwa wynikającymi z mechanizmów WPR. Drugie natomiast związane są głównie z transferami adresowanymi na wieś, tworzącymi możliwości zwiększania dochodów jej mieszkańców poprzez różne programy oraz wsparcie inwestycji, m.in. w ramach programu Modernizacja Gospodarstw Rolnych (PROW 2007–2013). Zgodnie z założeniami tego programu rolnicy mogli uzyskać dofinansowanie w wysokości do 50% poniesionych kosztów na zakup maszyn i urządzeń czy budowę lub modernizację budynków i budowli. W przypadku programu „Młody Rolnik” wspomniane dofinansowanie wynosiło do 60% kosztów inwestycji (Zegar 2008).

Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest zadaniem Wspólnej Polityki Rolnej, ale także zadaniem polityki spójności, czyli polityki zmniejszania różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Działania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) są więc komplementarne do działalności Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Polityka spójności zakłada wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty Europejskiej przez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów – szczególnie tych, które stanowią obszary zacofane, najmniej uprzywilejowane, a do nich należą m.in. obszary wiejskie. Rozwój tych obszarów w dużej mierze zależy od działań polityki spójności, której cele bezpośrednio wpływają na rozwój (Kołodziejczak 2014).

Z punktu widzenia wspierania rozwoju obszarów wiejskich polityka spójności oraz WPR mają kilka wspólnych obszarów interwencji. Są to przede wszystkim: rozwój infrastruktury transportowej (zwłaszcza drogowej), zasobów ludzkich (szkolenia, kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie) oraz infrastruktury

ochrony środowiska przyrodniczego (gospodarka wodno-ściekowa i utylizacja odpadów komunalnych). Ważne jest to, że cele obu tych polityk są w dużej mierze zbieżne pod względem wsparcia rozwoju infrastruktury społeczno-kulturalnej (ochrona zabytków, infrastruktura turystyczna i sportowa) oraz wspierania przedsiębiorczości (Chmieliński 2008).

Po akcesji Polski do UE rozwój obszarów wiejskich był początkowo (do 2008 r.) wspierany w ramach WPR poprzez Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Sektorowy Program Operacyjny; dotyczyło to restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego, a także rozwoju obszarów wiejskich. W ramach zaś polityki spójności realizowano Narodowy Plan Rozwoju oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. W okresie programowania na lata 2007–2013 obszary wiejskie znajdowały wsparcie poprzez Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach II filara WPR oraz programy operacyjne odnoszące się do polityki spójności, ujęte w tzw. Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia. Uogólniając, wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawił się nowy strumień finansowania rolnictwa, który wynikał z realizacji WPR i polityki spójności UE (Floriańczyk 2003).

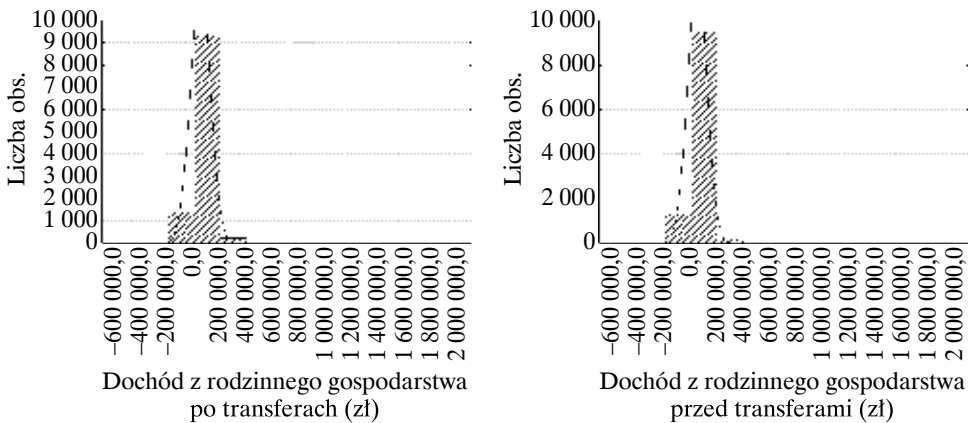
Przystąpienie Polski do UE było więc kluczowym, bardzo ważnym wydarzeniem również dla polskiego rolnictwa. Dzięki temu polskie gospodarstwa objęto paletą różnorodnych instrumentów wsparcia, które dają coraz lepsze podstawy do tego, że polskie rolnictwo będzie rozwijało się coraz szybciej. Ponadto instrumenty te wpływają również na wzrost dochodów rolników. Dopłaty do produkcji rolnej znalazły się wśród instrumentów WPR i stały się tym samym kanałem redystrybucji bezpośredniej (Czyżewski, Henisz-Matuszczak 2006). Realizując redystrybucyjną funkcję finansów publicznych, m.in. poprzez dopłaty do produkcji rolnej, Unia Europejska wpływa na dochody gospodarstw rolniczych.

Warto zwrócić także uwagę na inny, coraz ważniejszy aspekt omawianego zagadnienia. Mianowicie oprócz tradycyjnych przyczyn interwencjonizmu państwa w rolnictwie coraz większą rolę odgrywa kwestia rolnictwa jako producenta dóbr publicznych. W ostatnich latach można zaobserwować stopniowe odchodzenie od wyłączności tradycyjnej funkcji rolnictwa jako producenta żywności. Pojawiają się nowe cele, jakie stawia społeczeństwo i państwo przed tym działem gospodarki. Rolnictwo musi stać się również dostawcą szerokiego wachlarza dóbr publicznych i związanych z nimi pozytywnych efektów zewnętrznych. Chodzi tu m. in. o piękno krajobrazu rolniczego, bioróżnorodność ziemi rolniczej, jakość wody i jej dostępność, urodzajność gleby, stabilność klimatu, jakość powietrza, odporność na powódzie, zabezpieczenie przed pożarami, bezpieczeństwo żywnościowe, żywotność społeczną i kulturalną na obszarach wiejskich, coraz lepszy dobrostan zwierząt gospodarskich itp. (Daniłowska 2015). Coraz więcej zatem krajów wprowadza odpłatność za dostarczanie tego typu dóbr, co z jednej strony jest zachętą dla rolników do ich dostarczania, a z drugiej uzasadnia interwencję państwa w tym dziale gospodarki (Engel, Pagiola, Wunder 2008). W Polsce i innych krajach UE praktycznym przejawem tych działań jest Program Rolnośrodowiskowy w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 i jego kontynuacja na lata 2014–2020.

4. Realizacja funkcji redystrybucyjnej przez instrumenty finansowe – wyniki badań

Przeprowadzane przez nas badania dotyczące rozkładu dochodów gospodarstw rolnych przyniosły kilka ważnych obserwacji. Mianowicie rozkład ten charakteryzuje się kilkoma cechami. Przede wszystkim jest on asymetryczny prawostronnie. Oznacza to, że więcej jest osób uzyskujących dochód poniżej średniej dla całego społeczeństwa. Na rysunku 3 przedstawiono histogramy dochodów indywidualnych z gospodarstw rolnych w Polsce bez uwzględnienia salda transferów oraz skorygowane o te transfery.

Rysunek 3
Rozkład dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w 2008 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Podstawowe wartości miar położenia, asymetrii i zróżnicowania dochodów gospodarstw rolnych przedstawiono w tabeli 1. Z danych tych wynika, iż w całym okresie 2004–2012 saldo transferów finansowych z UE powodowało wzrost średniej dochodów oraz wzrost mediany. Wartość mediany dochodu po transferach w 2008 r. wynosiła 32 843,47 zł, co oznacza, że połowa gospodarstw osiągała dochody poniżej tej wartości, druga połowa natomiast powyżej. Z porównania wartości mediany i średniej oraz współczynnika asymetrii wynika, że rozkład dochodów wykazuje asymetrię prawostronną (większość gospodarstw uzyskuje dochody poniżej średniej). W wyniku transferów asymetria ta zostaje zmniejszona. Podobny wpływ mają transfery na wartość odchylenia standardowego² i współczynnika zmienności, informujących o zróżnicowaniu dochodów gospodarstw (Kowalski 2006). Oznacza to, że dzięki transferom dochody gospodarstw nie tylko ulegają zwiększeniu, lecz również wyrównaniu, co oznacza realizację funkcji redystrybucyjnej przez instrumenty finansowe WPR.

² Wysoki poziom odchylenia standardowego wynika m.in. z bardzo dużych różnic pomiędzy dochodami gospodarstw rolnych objętych analizą.

Tabela 1
Miary położenia, asymetrii i różnicowania dochodów gospodarstw rolnych w Polsce przed i po transferach finansowych z UE

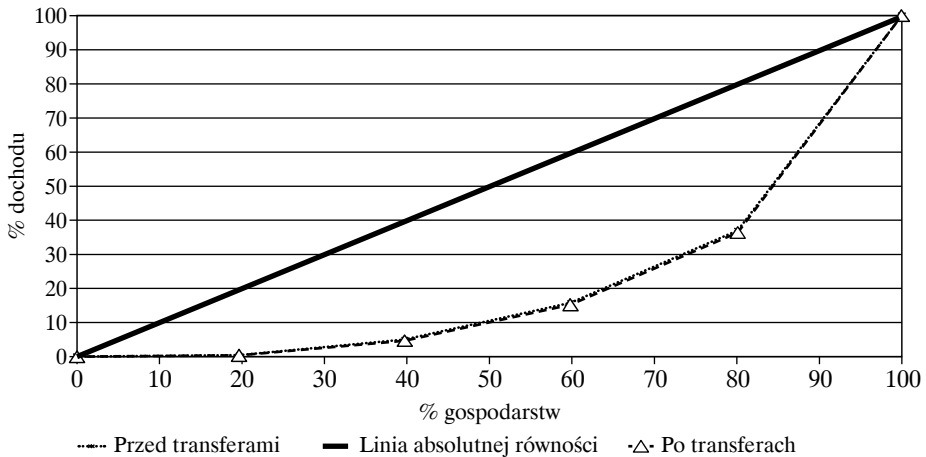
Miary nierówności	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Przed transferami									
Średnia dochodów	42 119,49	36 537,98	39 150,61	50 572,81	31 029,92	25 288,08	48 575,54	57 548,44	63 725,25
Mediana	22 923,00	17 311,00	20 124,98	25 776,13	13 339,09	7 684,34	23 243,99	29 378,86	30 823,89
Odechylenie standardowe	72 657,30	80 661,50	74 795,52	90 524,70	76 308,90	91 189,20	102 210,5	116 742,8	130 088,3
Współczynnik zmienności	172,5	220,76	191,05	179	245,92	360,6015	210,4157	202,8600	204,1393
Współczynnik asymetrii	6,59889	8,30821	5,99935	5,63017	5,57669	8,107338	6,278539	9,611113	8,176071
Współczynnik spłaszczenia	90,83448	119,0192	62,98556	57,23982	70,01604	125,7036	76,16398	223,3025	134,3324
Po transferach									
Średnia dochodów	55 655,06	54 599,67	65 325,13	74 304,05	57 806,35	56 780,37	82 519,61	95 284,16	97 842,32
Mediana	32 535,67	31 381,61	39 166,42	42 590,62	32 843,47	28 504,95	47 890,19	56 219,32	54 272,28
Odechylenie standardowe	83 747,08	91 015,29	89 675,56	111 429,4	90 160,3	108 212,8	124 627,5	143 808,8	160 008,0
Współczynnik zmienności	150,48	166,7	137,28	149,96	155,97	190,5814	151,0277	150,9263	163,5366
Współczynnik asymetrii	5,66906	7,23574	4,61266	5,38261	5,28991	7,601335	5,604509	6,861119	7,156942
Współczynnik spłaszczenia	62,92147	91,1046	35,15387	48,41155	56,83143	114,9267	56,99379	103,9167	100,5236

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Najczęstszą metodą graficzną przedstawiania natężenia koncentracji (zróżnicowania dochodów) jest wielobok koncentracji (krzywa Lorenza). Na rysunkach 4 i 5 przedstawiono krzywe Lorenza dla dochodów gospodarstw rolnych w Polsce przed transferami środków z UE i po uwzględnieniu tych transferów w latach 2004 i 2008.

Rysunek 4

Krzywa Lorenza dochodów badanych gospodarstw rolnych w Polsce w 2004 r.

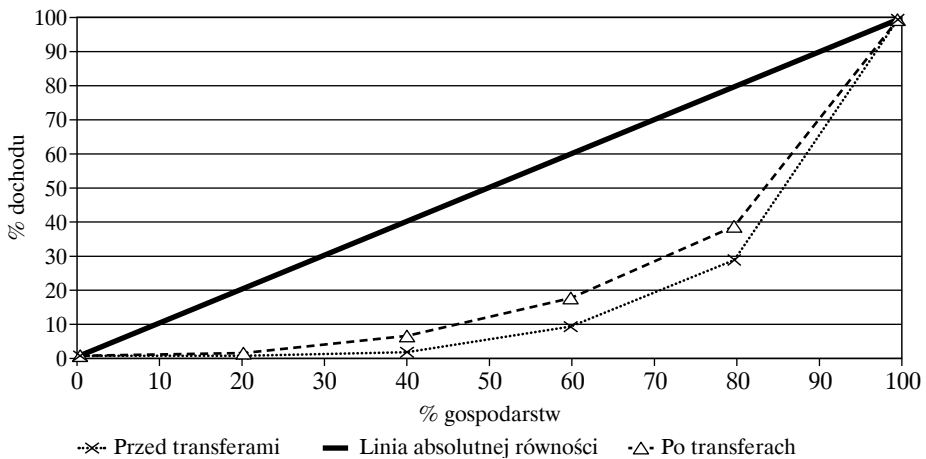


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych FADN.

W roku akcesji Polski do UE, gdy nasze gospodarstwa rolne nie w pełni jeszcze korzystały ze wszystkich instrumentów WPR, a ponadto otrzymały środki tylko za 8 miesięcy 2004 r., praktycznie nie stwierdzono różnicy między rozkładem dochodów gospodarstw przed i po transferach. W tym czasie 20% gospodarstw o najwyższych dochodach dysponowało 65% wszystkich dochodów. Krzywe Lorenza przed i po transferach praktycznie pokrywały się, co świadczy o niewielkim znaczeniu transferów w niwelowaniu różnic dochodowych w 2004 r.

Rysunek 5

Krzywa Lorenza dochodów badanych gospodarstw rolnych w Polsce w 2008 r.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych FADN.

W 2008 r. sytuacja uległa wyraźnej zmianie. Na skutek transferów finansowych w ramach WPR do gospodarstw rolniczych krzywa rozkładu dochodów jest przesunięta w górę. Co istotne, udział 20% gospodarstw o najwyższych dochodach zmniejszył się do 62% wszystkich dochodów. Dane te potwierdza również współczynnik Giniego.

Tabela 2
Współczynnik Giniego dla dochodów gospodarstw rolnych w Polsce przed i po transferach z UE w latach 2004–2012

Współczynnik Giniego	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Przed transferami	0,66	0,77	0,72	0,69	0,96	0,77	0,67	0,65	0,63
Po transferach	0,68	0,67	0,6	0,61	0,64	0,64	0,57	0,57	0,60

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych FADN.

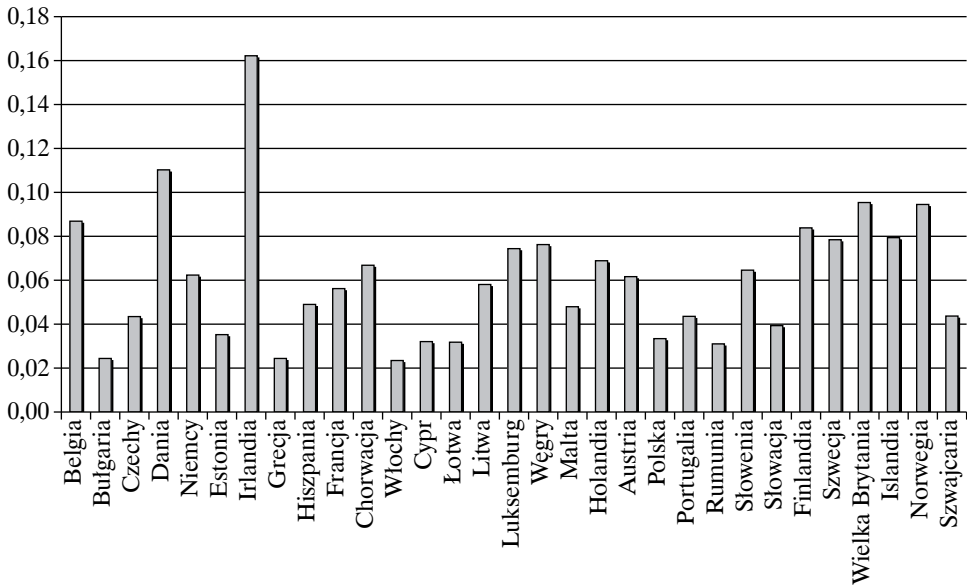
Wyniki badań wskazują, że transfery finansowe wynikające z realizacji WPR Unii Europejskiej nie tylko zwiększają dochody gospodarstw rolnych w Polsce, lecz ponadto mają łagodzący wpływ na ich zróżnicowanie. Wyraźnie to widać w 2008 r., kiedy to przed transferami związanymi z instrumentami WPR duża część gospodarstw rolnych ponosiła stratę z działalności (co przekładało się na wysoką różnicę poziomu współczynnika Giniego przed transferami i po nich).

Warto porównać oddziaływanie transferów finansowych z UE na wyrównywanie dochodów gospodarstw rolnych w innych krajach europejskich. Na rysunku 6 pokazano jak transfery finansowe z UE wpływają na zmniejszenie różnic w dochodach gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach Europy. Współczynnik Giniego po transferach zmniejsza się od 0,02 w Bułgarii do 0,16 w Irlandii.

Transfery publiczne sprawiają, że w badanym okresie współczynnik Giniego zmniejszał się średnio każdego roku mniej więcej o 0,1 (tabela 2), co oznacza duże znaczenie tych dopłat w dochodach rolników. Jednakże warto podkreślić, że mimo tych dopłat zróżnicowanie dochodów rolników w Polsce jest znacznie większe niż zróżnicowanie dochodów w pozostałej części społeczeństwa (rysunek 7).

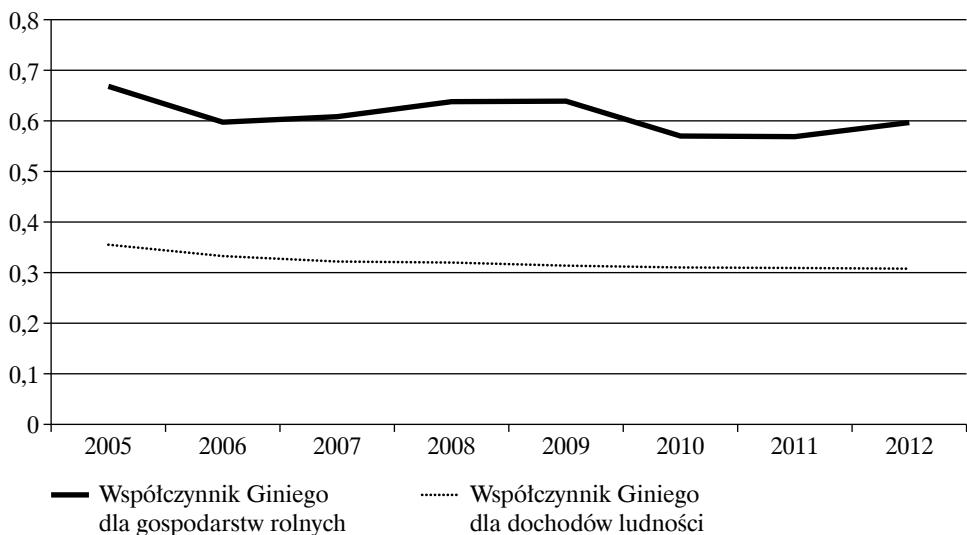
Warto zauważyć, że w przypadku dochodów rolników występowały duże wahania współczynnika Giniego w poszczególnych latach okresu 2005–2012, co może mieć związek ze zmiennością pogody i plonów, a co za tym idzie z osobliwym w rolnictwie ryzykiem przyrodniczym. Wyraźnie mniejsze wahania występują w przypadku dochodów tej części społeczeństwa, która nie utrzymuje się z rolnictwa. Ogólnie jednak zarówno dla dochodów populacji pozarolniczej, jak i dochodów rolników analizowany współczynnik wykazywał trend malejący, co oznacza powolne zmniejszanie się różnic w dochodach obydwu grup naszego społeczeństwa.

Rysunek 6
Zmniejszenie współczynnika Giniego
po transferach z UE w krajach europejskich w 2012 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Rysunek 7
Współczynnik Giniego w latach 2005–2012
dla dochodów w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wnioski

Przedstawione wyniki pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Dochody gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2004–2012 cechowały się dużym zróżnicowaniem, o czym świadczy wysoka wartość współczynnika Giniego. Przed transferami publicznymi wynosił on od 0,65 w 2011 r. do 0,96 w 2008 r.
2. Poprzez ukształtowanie systemu transferów państwo realizuje jedną ze swoich podstawowych funkcji, tzn. funkcję redystrybucyjną. Odbywa się to na dwóch płaszczyznach. Na pierwszej płaszczyźnie istniejący w Polsce system transferów WPR UE w bezpośredni sposób wpływa na sytuację ekonomiczną gospodarstw rolnych. W całym analizowanym okresie występowało dodatnie saldo transferów, oznaczające, iż gospodarstwa więcej uzyskują z sektora finansów publicznych, niż do niego wpłacają. Interwencja ta ma uzasadnienie teoretyczne związane ze specyfiką produkcji rolnej. Skutkuje to redystrybucją dochodów między rolnictwem a pozostałymi działami gospodarki. Na drugiej płaszczyźnie system transferów wpływa na redystrybucję dochodów pomiędzy rolnikami. Świadczy o tym niższy współczynnik Giniego po transferach niż przed transferami. Ingerencja państwa jest istotna, w latach 2005–2012 skutkowała ona zmniejszeniem się współczynnika Giniego o 0,1. Szczególnie widoczne było to w 2008 r., który był trudny dla polskiego rolnictwa; bez transferów publicznych jedynie niewielki odsetek gospodarstw osiągnąłby dodatni dochód w tym czasie.
3. Zróżnicowanie dochodów rolników jest wyższe niż zróżnicowanie dochodów pozostałej części społeczeństwa. Związane jest to ze specyfiką rolnictwa, zwłaszcza w przypadku Polski, w związku z jego w dalszym ciągu dużym rozdrobnieniem. Transfery publiczne mają większe znaczenie przy wyrównywaniu różnic dochodowych w rolnictwie niż w pozostałej części społeczeństwa. Jednakże mimo ich istotnego wpływu na sytuację finansową gospodarstw rolnych, transfery nie są w stanie wyrównać różnic strukturalnych.
4. Zróżnicowanie dochodów gospodarstw domowych w latach 2005–2012 stale się zmniejszało. Podobną tendencję zaobserwowano w przypadku dochodów gospodarstw rolnych, co ogólnie należy ocenić pozytywnie.
5. Omawiane zagadnienie jest problemem zarówno politycznym, gospodarczym, jak i społecznym. Przedstawione wyniki badań wskazują, iż mimo aktywnego oddziaływania państwa na ten sektor gospodarki zróżnicowanie dochodów w rolnictwie jest w dalszym ciągu duże. Powstaje zatem pytanie, czy nie jest ono zbyt duże i niebezpieczne społecznie i czy narzędzia wykorzystywane do łagodzenia tego stanu są używane w sposób właściwy? O ile pierwsze z pytań odnosi się do preferencji społeczno-politycznych, to drugie jest kluczowe dla rolnictwa. Działania państwa bowiem są możliwe zarówno w sferze transferów do gospodarstw, jak i z gospodarstw do sektora finansów publicznych. W pierwszym przypadku reformy powinny iść raczej w kierunku zmiany systemu dopłat, uzależnionego obecnie w decydującym zakresie od powierzchni gospodarstwa, co wyraźnie promuje gospodarstwa wielkopowierzchniowe. Jeżeli chodzi o transfery na rzecz sektora finansów publicznych, warte roz-

ważenia jest objęcie działalności rolniczej podatkiem dochodowym w miejsce podatku rolnego. Należy jednak mieć na uwadze, że tego typu reformy, chociaż mogą doprowadzić do złagodzenia nierówności dochodowych, będą również miały wpływ na inne aspekty funkcjonowania rolnictwa oraz życia społecznego. Z tej racji ich ewentualne wprowadzenie powinno być poprzedzone zarówno głęboką dyskusją ekonomiczną, jak i szerokimi konsultacjami społecznymi.

Tekst wpłynął: 22 lipca 2015 r.
(wersja poprawiona 7 stycznia 2016 r.)

Bibliografia

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej: wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002.
- Browning E.K., Johnson W.R., *The Trade-off between Equality and Efficiency*, „Journal of Political Economy” 1984, nr 92(2).
- Burtless G., *The Work Response to a Quaranteed Income: a Survey of Experimental Evidence*, w: *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, red. A.H. Mundell, Federal Reserve Bank of Boston, Boston 1986.
- Chmieliński P., *Zintegrowane podejście do rozwoju. Polityka spójności a Wspólna Polityka Rolna*, w: *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A., *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.
- Czyżewski A., Matuszczak A., *Interesy rolnictwa w świetle globalnych uwarunkowań polityki gospodarczej*, „Polityka Gospodarcza” 2005, nr 12.
- Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, w: *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej*, red. A. Czyżewski, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
- Daniłowska A., *Provision of Public Goods by Agriculture in Poland*, w: *Proceedings of the 2015 International Conference “Economic Science for Rural Development”*, Jelgava 2015.
- Duczowska-Małysz K., Duczkowska-Piasecka M., *Raport w sprawie KRUS*, BCC, 2008.
- Dudek H., *Nierówności dochodowe w gospodarstwach domowych rolników*, „Roczniki Naukowe SERIA” 2008, t. VIII, z. 5.
- Engel S., Pagiola S.S., Wunder S., *Designing Payments for Environmental Services in Theory and Practice*, „An Overview of the Issues. Ecological Economics” 2008, nr 65.
- FADN 2013: Wyniki Standardowe 2012 uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN*, część I: Wyniki standardowe, IERiGŻ, Warszawa 2013.
- Finanse – instytucje – instrumenty – podmioty – rynki – regulacje*, red. M. Podstawka, PWN, Warszawa 2010.
- Floriańczyk Z., *Charakterystyka instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oraz ich wpływ na dochody rodzin rolniczych*, IERiGŻ, Warszawa 2003.
- Friedman M., Friedman R., *Wolny wybór*, Wyd. Aspekt, Sosnowiec 1994.

- Goodin R.E., Pettit P., *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, wyd. 2, Blackwell Publishing, Oxford 2006.
- Kenworthy L., *Equality and Efficiency: The Illusory Tradeoff*, „European Journal of Political Research” 1996, nr 27.
- Kołodziejczak A., *Wpływ instrumentów polityki spójności UE na rozwój obszarów wiejskich w woj. wielkopolskim*, w: *Polityka spójności UE a rozwój obszarów wiejskich – stare problemy i nowe wyzwania*, red. W. Kamińska, K. Heffner, „Studia PAN Komitet Przemysłowego Zagospodarowania Kraju”, t. CLVI, Warszawa 2014.
- Kot S.M., *Metodologiczne dylematy pomiaru nierówności dobrobytu*, w: *Materiały konferencyjne: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2002.
- Kot S.M., *Ekonomometryczne modele dobrobytu*, PWN, Warszawa-Kraków 2000.
- Kot S.M., Malawski A., Węgrzecki A., *Dobrobyt społeczny, nierówności i sprawiedliwość dystrybutywna*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
- Kowalski J., *Podstawy statystyki opisowej dla ekonomistów*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Chorzów 2006.
- Lissowski G., Haman J., Jasiński M., *Podstawy statystyki dla socjologów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Miklaszewska J., *Filozofia a ekonomia, w kręgu teorii publicznego wyboru*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Okun A.M., *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, The Brookings Institution, Washington (DC) 2015.
- Owsiak S., *Podstawy finansów*, PWE, Warszawa 2002.
- Pigou A.A., *Some Aspects of Welfare Economics*, „American Economic Review” 1951, nr 41.
- Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2006.
- Rothbard M.N., *Anatomy of the State*, Ludwig von Mises Institute, Auburn 2009.
- Rothbard M.N., *Robert Nozick and the Immaculate Conception of State*, „Journal of Libertarian Studies” 1977, nr 1(1).
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t. 2, PWN, Warszawa 2004.
- Sen A.K., *From Income Inequality to Economic Inequality*, „Southern Economic Journal” 1997, 64 (2).
- Sen A.K., *Rozwój i wolność*, Wyd. Zys i S-ka, Poznań 2002.
- Sen A.K., *Personal Utilities and Public Judgements: or What’s Wrong With Welfare Economics*, „The Economic Journal” 1979, nr 89.
- Sen A.K., *Liberty, Unanimity and Rights*, „Economica” 1976, nr 43(171).
- Sobczyński T., *Zmiany poziomu subsydiów w gospodarstwach rolniczych UE-12 w latach 1989–2006*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2009, nr 3(13).
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Wilkin J., *Interwencjonizm w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, w: *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, red. A. Kowalski, Warszawa 2003.
- Wilkin J., *Współczesna kwestia agrarna*, PWN, Warszawa 1986.
- Woś A., *Obszary interwencyjnej polityki państwa wobec wsi i rolnictwa*, w: *Konferencja – Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, IERiGŻ, AE Poznań 1992.
- Zegar J.S., *Dochody rolników po akcesji do Unii Europejskiej – raport*, 2008.
- Ziętara W., *Przemiany w rolnictwie polskim w latach 1990–2001*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, Seria G, t. 90, z. 1, 2003.

REDYSTRYBUCYJNA ROLA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ – PRZESŁANKI TEORETYCZNE I REZULTATY

Streszczenie

Artykuł rozważa redystrybucyjną funkcję Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (WPR) służącej do podtrzymania dochodów rolniczych. Część teoretyczna omawia przejawy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie i uzasadnienie jego redystrybucyjnej funkcji. Część empiryczna zawiera analizę wpływu transferów finansowych z UE na rozkład dochodów gospodarstw rolnych w Polsce w okresie 2004–2012. Dzięki redystrybucyjnej funkcji transferów publicznych dokonywanych w ramach WPR dyspersja dochodów rolników zmniejsza się, co pokazuje współczynnik Giniego i jego zmiany następujące wraz z upływem czasu. Niemniej jednak zróżnicowanie dochodów rolników jest większe niż dochodów reszty społeczeństwa, a luka dochodowa między rolnictwem a resztą gospodarki pozostaje wciąż duża.

Słowa kluczowe: redystrybucja dochodów, nierówności społeczne, Wspólna Polityka Rolna, Unia Europejska

JEL: D63, E64, O52, Q14

REDISTRIBUTIVE ROLE OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION: THEORETICAL PREMISES AND EFFECTS

Summary

The paper deals with the redistributive function of the EU CAP to support farm incomes. The theoretical part presents evidence of state interventionism in agriculture and the justification for its redistributive function. The empirical part contains an analysis of the impact of the financial transfers received from the EU on income distribution among farmers in Poland in the period 2004–2012. With the implementation of the redistributive function of public transfers under CAP, the dispersion of farmers income is reduced, as evidenced by the Ginny coefficient and its evolution over time. Nevertheless, the diversification of farmers' income is greater than in the income of the rest of society and the income gap between agriculture and the rest of economy remains large.

Key words: redistribution of income, social inequalities, Common Agricultural Policy, European Union

JEL: D63, E64, O52, Q14

РОЛЬ СОВМЕСТНОЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА В ОБЛАСТИ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ – ТЕОРЕТИ- ЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Резюме

Статья рассматривает перераспределительную функцию совместной сельскохозяйственной политики Евросоюза (ССП), преследующей цель поддержать доходы в сельском

хозяйстве. В теоретической части обсуждаются проявления государственного интервенционизма в сельском хозяйстве и его функции в области перераспределения. Эмпирическая часть содержит анализ влияния финансовых трансфертов из ЕС на доходы хозяйств аграрного сектора в Польше в период 2004–2012 гг. Благодаря перераспределительной функции публичных трансфертов, производимых в рамках ССП, дисперсия доходов крестьян сокращается, на что указывает коэффициент Джини и его изменения, происходящие по мере течения времени. Тем не менее, дифференциация доходов крестьян оказалась выше, чем доходов остального общества, а разрыв доходов между сельским хозяйством и остальной частью экономики все еще остается большим.

Ключевые слова: перераспределение доходов, социальное неравенство, Совместная сельскохозяйственная политика, Евросоюз

JEL: D63, E64, O52, Q14