

CZESŁAW FARKOWSKI
Katedra Polityki Agrarnej SGGW

Z ZAGADNIENÍ INSTYTUCJONALNEGO ODDZIAŁYWANIA NA ROLNICTWO W POLSCE

Polityka agrarna¹ państwa okresu przejściowego ma na uwadze dwa główne cele: doraźny, związany z regulowaniem bieżących spraw rolnictwa a głównie produkcji rolniczej oraz perspektywiczny, podporządkowany społecznym przeobrażeniom w rolnictwie. Oczywiście, że oba te cele muszą być realizowane równocześnie i w sposób skoordynowany. Chodzi o to, aby nie dopuścić do powstawania sprzeczności między nimi. Uprzywilejowanie bowiem któregokolwiek z celów odbija się z miejsca niekorzystnie na realizacji drugiego. Wewnętrzna zgodność w działaniu pod tym względem to niewątpliwie najtrudniejszy problem polityki gospodarczej państwa okresu przejściowego.

Jeśli w rozważaniach dotyczących polityki agrarnej uwzględnić tylko tę stronę działalności, która wiąże się z jej doraźnymi celami, to można powiedzieć, że w systemie środków oddziaływania na produkcję dają się wyróżnić co najmniej dwie duże ich grupy. Jedna z nich zawiera środki oddziaływania ekonomicznego. Wchodzi tutaj takie spośród nich, jak ceny, kredyt itp. Środki grupy drugiej noszą charakter pozaekonomiczny i są wewnętrznie zróżnicowane. Będą tu należały środki oddziaływania administracyjnego, organizacyjnego, prawnego, doskonalenie zawodowe rolników itp.

Wszystkie rodzaje środków są stosowane w praktyce przez instytucje państwowe oraz społeczno-zawodowe i gospodarcze organizacje rolników. W literaturze ekonomiczno-rolniczej najwięcej miejsca, jak do tej pory, poświęcono środkom ekonomicznym. Działania administracyjne i organizacyjno-prawne zaczynają wkraczać na łamy czasopism dopiero w ostatnim czasie. W całości polityki agrarnej środki te odgrywają bardzo poważną i chyba rosnącą rolę. Stąd celowość zwrócenia uwagi na niektóre aspekty funkcjonowania instytucji z tego punktu widzenia.

W opracowaniu chcę pokazać system tych instytucji, ich cele i powiązania wewnętrzne a głównie ich oddziaływanie na rolnictwo indywidualne i zakres tego oddziaływania. Będę również próbował ustosunkować się do przesłanek kształtujących określony typ organizacji kierowania rolnictwem.

¹ Przez pojęcie „polityka agrarna” rozumiem tutaj system przedsięwzięć ze strony instytucji państwowych i organizacji społeczno-gospodarczych w odniesieniu do rolnictwa i wsi.

We współczesnej organizacji kierowania rolnictwem występują dwie grupy instytucji. Jedna z nich obejmuje organizacje własne rolników, tworzone z ich inicjatywy, służące więc ich celom społecznym i gospodarczym. Druga grupa to instytucje administracji państwowej. Wyrażają one interesy szerszej zbiorowości i powstają niezależnie od rolników.

Są to niejako dwa nurty w kształtowaniu się form organizacji rolnictwa.

1. Społeczno-gospodarcze organizacje rolnicze i ich podstawowe funkcje

Pod pojęciem społeczno-gospodarczych organizacji rolniczych rozumiem związki rolników, które powstały w drodze ich wzajemnego porozumienia, przy czym głównym celem tych związków jest reprezentowanie społecznego i gospodarczego interesu zawodu rolniczego oraz stwarzanie warunków do wypełniania ekonomicznych zadań rolnictwa.²

Za kryterium wyodrębnienia od innych form samorządu wzięto tutaj środowisko działania. Głównymi zaś czynnikami określającymi społeczno-ekonomiczną treść samorządu jest cel jego funkcjonowania.

Geneza organizacji społeczno-ekonomicznych wiąże się z dużym niegdyś uzależnieniem rolników od warunków naturalnych i konieczności, w związku z tym, łączenia się w celu eliminowania trudności i niebezpieczeństw, jakie towarzyszyły im zazwyczaj w procesie produkcji. W miarę rozwoju sił wytwórczych i dokonujących się zmian w stosunkach produkcji, potrzeba współdziałania nie zanika. Ulegają zmianom jedynie formy organizacyjne tej współpracy. Powstają sformalizowane organizacje samopomocy i samorządu rolniczego. Uwieńczeniem tej ewolucji są współczesne wyspecjalizowane formy współdziałania rolników. Podstawę powstawania społeczno-gospodarczych organizacji rolników stanowi wspólność celów wykonywanego zawodu. Niemalą rolę w powstawaniu i działalności omawianych organizacji odgrywają również momenty społeczno-polityczne. Uwaga ta dotyczy zwłaszcza stosunków w ustroju kapitalistycznym.

Do głównych organizacji społeczno-gospodarczych rolników indywidualnych zaliczyć należy w Polsce kółka rolnicze, związki i zrzeszenia branżowe producentów, spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu, kredytowe (SOP), mleczarskie i ogrodnicze. Wymienione formy organizacyjne związków spełniają różne zadania. Kółka rolnicze oraz związki i zrzeszenia branżowe wkraczają bezpośrednio w dziedzinę produkcji. Spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu oraz mleczarskie i ogrodnicze spełniają w zasadzie funkcje handlowej obsługi rolnictwa. Funkcje zaś obsługi kredytowej w zakresie bieżących potrzeb finansowych tego działu gospodarki spełnia spółdzielczość kredytowa. Organizacje te to rzeczywista i potencjalna siła społeczna i produkcyjna naszego rolnictwa. Kółka rolnicze istnieją w ponad 80% wsi sołec-

² Określenie podane wyżej nie wytrzymałoby prawdopodobnie krytyki z punktu widzenia formalno-prawnego. Nie o ścisłość tego typu tutaj jednak chodzi. Próbowałem podać określenie możliwie szerokie, aby zmieścić w nim różnorodne organizacje rolników. Chodzi mi ponadto o względnie nieskomplikowaną interpretację organizacji rolniczych.

kich i skupiają ponad 35% gospodarstw powyżej 0,5 ha. Związki i zrzeszenia branżowe, których łącznie jest 13 (w tym 7 w zakresie produkcji roślinnej i 6 w zakresie produkcji zwierzęcej) liczą ponad 2 mln członków. Stają się one w coraz większej mierze głównymi ogniwami w oddziaływaniu na konkretne dziedziny produkcji. Wynika to stąd, że związki i zrzeszenia skupiają rolników specjalizujących się. Są to więc w większości zamiłowani hodowcy i plantatorzy, bądź też rolnicy o cechach przedsiębiorców. W jednym i drugim wypadku mamy do czynienia z dużym zainteresowaniem produkcją i świadomością korzyści wpływających ze wspólnego działania.

Związki spółdzielni rolniczych mają ponad 5 tys. punktów sprzedaży, kupna oraz usług i zrzeszają ponad 7 mln członków.³ Samorząd spółdzielczości mleczarskiej i ogrodniczej działa dość aktywnie, samorząd natomiast w pionie spółdzielczości zaopatrzenia i zbytu i częściowo w SOP w swej masie społecznie i gospodarczo jest mniej aktywny. Fakt masowej przynależności rolników do organizacji, uważanych przez nich za własne, czyni z tych organizacji potencjalną siłę, dzięki której zwiększają się szanse realizacji określonych celów, pożądanых zarówno z indywidualnego jak i zbiorowego punktu widzenia. Nieodzownym jednak warunkiem ujawnienia się dużej roli organizacji jest gospodarcza i społeczna aktywność jej członków. Głównym więc zadaniem, jakie w tej dziedzinie należy widzieć, jest zwiększenie tej aktywności. Aktualny system, jak również działalność organizacji społeczno-gospodarczych w Polsce, zostały ukształtowane w oparciu o wzory okresu międzywojennego⁴ Oczywiście, struktura a zwłaszcza funkcje tych organizacji w Polsce Ludowej uległy zasadniczym przeobrażeniom. Wpłynęły na to przede wszystkim dokonane przekształcenia ustrojowe oraz ogromne zmiany w dziedzinie postępu technicznego, biologicznego i w organizacji produkcji. Czynniki te wpłynęły na częściową zmianę celów istnienia tych organizacji a głównie zwiększyły zasięg ich działania wszcz i w głąb. W ślad bowiem za przeobrażeniami w technice produkcji, a w wielu przypadkach jeszcze wcześniej, następują przeobrażenia w systemie wielostronnej obsługi rolnictwa.

Postęp w rozwoju sił wytwórczych indywidualnego rolnictwa odbywa się dzięki dwu rodzajom zabiegów. Z jednej strony decydują tutaj wysiłki samych producentów, z drugiej zaś czynniki zewnętrzne w postaci służby rolnej, działania instytucji rolniczych, zaopatrzenia w przemysłowe środki produkcji itp. Szybki postęp w technologii produkcji w świecie następuje dopiero po drugiej wojnie światowej i jest rezultatem zarówno inicjatywy własnej rolników jak i wzmożonego oddziaływania inicjatywy i środków produkcji z zewnątrz.

Rozdrobniona i tradycyjna jeszcze gospodarka indywidualna, jaka występuje w wielu rejonach Polski, jest mało chłonna na wprowadzenie innowacji w dziedzi-

³ Część rolników posiada członkostwo więcej niż jednej spółdzielni.

⁴ Z badań A. Romanowa nad znaczeniem tradycji kółkowych na wsi w 1962 r. wynika, że pamięć o zespołowym działaniu przetrwała wśród 50% ogółu badanych rolników (500 osób). A. Romanow: Problemy rozwoju kółek rolniczych. PWRiL, 1965 r.

nie nowej technologii produkcji. W większym jeszcze stopniu uwaga ta dotyczy organizacji produkcji oraz zmian w społecznym charakterze gospodarowania. Wynika to zarówno ze szczupłości środków, jakimi dysponują warsztaty indywidualne, jak i ze znanej racjonalnej ostrożności rolników wyrażającej się w niechęci do ryzyka. W przezwyciężeniu wymienionych barier na drodze unowocześniania rolnictwa należy szukać genezy roli, jaką przypisuje się organizacjom rolniczym w Polsce. Dysponują one kadrą fachowców i odpowiednimi środkami materialnymi, dzięki którym zadania te mogą realizować z dużym skutkiem.

Powyższe uwagi należy uzupełnić zmianami, jakie dokonały się w okresie powojennym w zakresie aktywności zawodowej rolników. Ma to, jak się wydaje, związek z omawianym wyżej problemem roli instytucji. Chodzi mianowicie o to, że u części rolników z różnych względów nastąpił wzrost przedsiębiorczości i inicjatywy produkcyjnej. Inicjatywom tym trzeba wyjść naprzeciw, właśnie za pośrednictwem różnych instytucji. U pewnej części rolników następuje znów spadek inicjatywy produkcyjnej. Nie małą rolę w powstawaniu tego ostatniego zjawiska ma fakt, że rolnictwo i gospodarstwo nie jest w tej chwili jedyną alternatywą i w sensie zaspokajania bieżących potrzeb i w sensie zapewnienia przyszłości dzieciom. Spadek inicjatywy powinien być zastąpiony, przynajmniej częściowo, przez czynniki z zewnątrz.

Wszystkie wymienione wyżej fakty skłaniają do przyjęcia tezy o konieczności funkcjonowania instytucji, które by miały za zadanie stymulowanie produkcji, koordynację działań poszczególnych rolników, wprowadzanie nowych zdobyczy wiedzy i ewentualnie przezwyciężałyby barierę niewielkiej możliwości działania w pojedynkę przy wprowadzeniu nowocześniejszych środków produkcji. W warunkach wzrostu powiązań gospodarstwa ze światem zewnętrznym, rolnik-producent jest nadmiernie obciążony funkcjami zabiegania o zaopatrzenie gospodarstwa w środki produkcji oraz o korzystny zbytny produktów rolnych. Stąd również wypływa wniosek przesunięcia niektórych obowiązków z użytkownika gospodarstwa na organizację z zewnątrz. Spełnianie tych funkcji przypada organom państwowej administracji rolnej i organizacjom społeczno-gospodarczym chłopów. Organizacje własne rolników mogą odegrać tutaj dużą rolę. Wyzwalają one bowiem aktywność swych członków, która jest niezbędnym warunkiem realizacji wzrostu produkcji. Chodzi zresztą nie tylko o aspekt ekonomiczny. Równie istotna, z punktu widzenia perspektyw, jest sprawa zbiorowego rozstrzygnięcia głównych lokalnych problemów społeczno-gospodarczych. Bez rozwijania nawyków takiego działania utrudniona jest budowa społeczeństwa i gospodarki nowego typu.

Wszystko to, co powiedziano wyżej na temat dobroczynnych skutków działania organizacji rolniczych, nie przekreśla ogromnej rangi inicjatywy indywidualnej. W chwili obecnej ta właśnie inicjatywa rozstrzyga jeszcze o losach produkcji rolnej. Wynika stąd wniosek o konieczności rozwagi przy popieraniu form zbiorowego działania. Organizacja jest taka, jaką ją ukształtują jej członkowie. Jeśli nie dojrzeliby oni do idei samorządu lub nie są zainteresowani materialnie jego istnie-

niem, samorząd staje się improwizacją i niczym więcej. Wiadomo również, że organizacje samopomocowe są bardzo czule na ingerencję z zewnątrz. Zbyt daleko posunięta, może się przyczynić do sparaliżowania każdego ruchu o charakterze społecznym. Wtedy również staje się on w większym czy mniejszym stopniu instytucją wyobcowaną ze środowiska.

2. Państwowe formy instytucjonalnego kierowania rolnictwem

Rolnictwo przez długie wieki stanowiło podstawowe a właściwie jedyne źródło czerpania środków na różne cele. Rzecz jasna, że w związku z tym musiały funkcjonować instytucje przymusu w stosunku do rolników. Dążenie do zabezpieczenia sobie regularnego dopływu środków z rolnictwa zmuszało również czynniki władzy centralnej czy terenowej do pewnej ochrony rolnictwa. Ta organizacyjno-gospodarcza funkcja państwa pojawiła się znacznie później niż funkcja fiskalna i nigdy w żadnym państwie o prywatnej własności środków produkcji nie wykształciła się w całej pełni. W krajach kapitalistycznych rozwinęła się ona na szerszą skalę dopiero w XX wieku przybierając nazwę interwencjonizmu państwowego. Interwencjonizm jest przejawem wzrostu ekonomicznej roli tych państw, a źródłem wzrostu tej roli jest przede wszystkim chęć przeciwdziałania kryzysom agrarnym, jak również zapobieganie innym niepożądanym zjawiskom w rolnictwie. Nie rozwinęła się jednakże w tych krajach na większą skalę teoria instytucjonalnego pobudzania wzrostu produkcji rolniczej. Tylko niewiele krajów ma pewien dorobek w tej dziedzinie.

Zakres ekonomicznej roli państwa socjalistycznego w oddziaływaniu na rolnictwo jest bez porównania większy niż kapitalistycznego. Wynika to głównie z uspołecznienia podstawowych środków produkcji w przemyśle i wprowadzenia, w ślad za tym, gospodarki planowej.

Konieczność istnienia państwowego aparatu kierowania rolnictwem wynika z wielu przyczyn. Wśród nich występują przyczyny ponadustrojowe oraz charakterystyczne dla danego ustroju rolnego. Do przesłanek ogólnych należą m.in. organizowanie działań mających na celu niedopuszczanie do klęsk żywiołowych, zmniejszanie ich skutków itp. Wzrastające znaczenie mają również zabiegi państwa w dziedzinie ochrony i kształtowania procesów produkcji, przyspieszenia rozwoju wiedzy i wdrażanie jej do praktyki rolniczej. Wiadomo bowiem, że kierowanie bieżącymi sprawami rolnictwa nie wyczerpuje zadań państwa w rozwoju rolnictwa. Polityka agrarna powinna wybiegać naprzód. Tu uwidacznia się ogromna rola nauki i badań. Rola nauki polega przede wszystkim na tym, że przyczynia się do trwałego unowocześniania rolnictwa. Zakładanie i utrzymywanie rolniczych placówek naukowo-badawczych jest z reguły dziełem państwa. Finansowanie bowiem tych placówek przekracza możliwości organizacji społeczno-gospodarczych.

Rolniczymi badaniami naukowymi w Polsce zajmuje się Wydział Nauk Rolniczych i Leśnych Polskiej Akademii Nauk z 14 komitetami naukowymi i z 4 insty-

tutami. Badania powiązane z praktyką rolniczą są prowadzone w instytutach podległych Ministerstwu Rolnictwa. Liczba tych instytutów wynosi 14. Mają one sieć 64 gospodarstw doświadczalnych.

Osobną grupę placówek naukowo-badawczych w dziedzinie rolnictwa stanowią katedry oraz rolnicze zakłady doświadczalne (RZD) wyższych uczelni rolniczych. W 1965 r. w 7 WSR funkcjonowało ponad 340 katedr i 43 RZD. Jest to ogromny postęp w porównaniu do okresu międzywojennego. W obliczu tak rozbudowanej organizacji badań podstawowego znaczenia nabiera problem ich koordynacji. Zwierzchni nadzór nad całością prac badawczych sprawuje wspomniany już wyżej Wydział Nauk Rolniczych i Leśnych PĀN wspólnie z Komitetem Nauki i Techniki.

Państwo socjalistyczne staje się monopolistą w dziedzinie zaopatrzenia rolnictwa w środki produkcji, jak również w dziedzinie skupu produktów rolnych. Rozwinięta szeroko kontraktacja jest narzędziem organizowania produkcji i podaży szeregu artykułów rolnych. Wpływ państwa na rolnictwo drobnotowarowe jest tak duży, że może być do pewnego stopnia identyfikowany z planowaniem.

Zagadnienia organizacji państwowego pionu kierowania rolnictwem w Polsce nie są zbyt dobrze znane ogółowi rolników. Sądzę więc, że dobrze będzie, gdy w dalszej części opracowania zwrócę uwagę nie tylko na problemy ogólne ale również i na pewne elementy informacyjne.

Całokształt działań w zakresie administracji i kierowania rolnictwem w Polsce skupia Ministerstwo Rolnictwa, w którym koncentrują się węzłowe sprawy wszystkich sektorów w rolnictwie. Tu m.in. opracowywane są programy polityki rolnej i rozwoju rolnictwa, koordynowane są prace różnych instytucji rolniczych, opracowywane są programy postępu technicznego, pozaszkolnej oświaty rolniczej itp.

Administrację rolną w terenie sprawują wydziały rolnictwa i leśnictwa wojewódzkich i powiatowych rad narodowych oraz tzw. biura gromadzkie w GRN. Mieszczą się one w pionie administracji państwowej a zwierzchni nadzór nad nimi sprawuje Ministerstwo Rolnictwa. W układzie poziomym wydziały rolnictwa i leśnictwa podlegają prezydiom rad narodowych. Zakres prac tych wydziałów jest bardzo szeroki. Zabezpieczają one realizację ustaw, dekretów, uchwał Rady Ministrów w sprawach rolnych, wytycznych Ministerstwa Rolnictwa, a także niektórych uchwał prezydiów rad narodowych. Niezależnie od tego wydziały rolnictwa występują z wieloma inicjatywami własnymi. Jeśli chodzi o problemy rzeczowe, zajmują się one nadzorem i koordynacją działań w zakresie nasiennictwa, zaopatrzenia rolnictwa w środki produkcji, skupu produktów rolnych, planowania produkcji rolniczej, regulowania stosunków własnościowych i w dziedzinie użytkowania ziemi, polityki kredytowej i podatkowej.

Wydziałom rolnictwa i leśnictwa podlegają różne instytucje i przedsiębiorstwa, takie jak stacje chemiczno-rolnicze, placówki oceny nasion, odmian i zwierząt gospodarskich, inseminacji, weterynarii, urzędzeń rolnych, budownictwa rolniczego, wodno-melioracyjne itp. Wydziały rolnictwa oraz podległe im placówki rozporządzają szeroko rozbudowaną służbą agro- i zootechniczną oraz inną. Admi-

nistracja terenowa ma ponadto ustawowe uprawnienia do bezpośredniej ingerencji w niektóre sprawy gospodarstw indywidualnych. Dotyczy to zwłaszcza wydawania zarządzeń fito- i zoosanitarnych, wymiany materiału siewnego, licencjonowania rozplodników, zwalczania chwastów, ochrony przeciwpożarowej itp.

Główny ciężar prac w zakresie kierowania rolnictwem w terenie przypada obecnie wydziałom rolnictwa i leśnictwa powiatowych rad narodowych. Wydziały rolnictwa i leśnictwa WRN spełniają funkcje nadzoru, kontroli oraz pośrednictwa między Ministerstwem Rolnictwa a szczeblem powiatowym. Wydziałom rolnictwa PRN przypada rola bezpośrednich organizatorów produkcji i prac z nią związanych. Przejawia się to w koordynowaniu prac służby rolnej, kółek rolniczych, przemysłu rolno-spożywczego, spółdzielczości mleczarskiej oraz innych instytucji pracujących na wsi, w zapewnieniu usług produkcyjnych dla rolnictwa itp. Wydziały rolnictwa i leśnictwa PRN sprawują bezpośredni nadzór nad agronomami, kierownikami produkcji w spółdzielniach produkcyjnych, organizują prace w zakresie realizacji gromadzkich planów nasiennych i programu agrominimum, jak również sprawują nadzór nad kierunkami i celowością wydatkowania środków Funduszu Rozwoju Rolnictwa.

Najniższym ogniwem w strukturze administracji rolnej jest prezydium i biuro GRN. Biuro gromadzkie spełnia w swoim terenie te zadania, które w radach wyższych szczebli załatwiane są przez poszczególne wydziały. Jednakże rola biur gromadzkich we wpływniu na samą produkcję rolną jest niewielka. W mnogości spraw, jakie załatwiają biura GRN, sprawy rolnictwa ulegają zagubieniu. Dotyczy to zwłaszcza samej produkcji rolnej. Agronom gromadzki nie podlega GRN lecz jest pracownikiem powiatowego związku kółek rolniczych. Łączność agronoma z GRN polega przede wszystkim na tym, że często jest on przewodniczącym jej komisji rolnej. Mimo tendencji do decentralizacji decyzji w sprawach lokalnych, zakres kompetencji GRN w dziedzinie rolnictwa wzrasta niezwykle powoli. W budżecie GRN nakłady na rolnictwo zajmują nadal niewielką pozycję i wynoszą przeciętnie na jedną gromadę kilka tysięcy złotych. Niski jest także poziom przygotowania zawodowego pracowników GRN.

Z drugiej strony gromada staje się względnie samodzielną jednostką terytorialno-ekonomiczną. Na jedną gromadę w skali kraju przypada przeciętnie ok. 30 mln zł wartości globalnej produkcji rolnej, 10 mln zł wartości skupu i 9 mln zł wartości obrotu artykułami przemysłowymi. W tych warunkach pojawia się konieczność stopniowego przekazywania GRN tych uprawnień w stosunku do rolnictwa, które obecnie należą do PRN

3. Instytucje współpracujące z rolnictwem i formy współpracy

Administracja państwowa i organizacje społeczno-gospodarcze rolników nie są w stanie skupić w swoich rękach wszystkich spraw związanych z rolnictwem. Wiadomo, że w produkcji rolniczej wzrasta udział środków pochodzenia przemysłowego.

Również w coraz to większej mierze są skupywane wytwory tej produkcji w ramach kontraktacji. Pogłębiający się społeczny podział pracy rozszerza krąg tych działów gospodarki narodowej, które współpracują z rolnictwem. Do instytucji mających pośredni ale duży wpływ na rolnictwo należy zaliczyć część agend resortów: Przemysłu Spożywczego i Skupu, Przemysłu Lekkiego, Handlu Wewnętrznego, Zagranicznego, Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, Finansów itp. Oprócz wymienionych resortów, ściśle związki z rolnictwem mają: Centralny Urząd Gospodarki Wodnej, Bank Rolny, Powszechny Zakład Ubezpieczeń itp. Wymienione instytucje nie mają oczywiście uprawnień do bezpośredniego kierowania rolnictwem. Działają one na tym odcinku w ścisłym porozumieniu z administracją rolną.

W systemie współpracy z rolnictwem szczególnie doniosłą rolę odgrywa przemysł rolno-spożywczy. Należy tu wymienić takie jego rodzaje, jak cukrowniczy, owocowo-warzywny, tłuszczowy, tytoniowy, ziemniaczany, piwowarsko-słodowniczy, mięsny i jajczarsko-drobiarski. Przemysł ten jest zlokalizowany przeważnie w zachodnich rejonach Polski. Jest to pozostałość po dawnej lokalizacji. W Polsce Ludowej zrobiono już dużo w łagodzeniu dysproporcji pod tym względem. Jeszcze większe plany w tej dziedzinie nakreślono na okres po 1965 r. Doniosła rola przemysłu rolno-spożywczego w oddziaływaniu na produkcję rolną przejawia się przede wszystkim w organizowaniu skupu i produkcji wielu artykułów rolnych za pośrednictwem kontraktacji.

Z uwagi na rolę kontraktacji w oddziaływaniu na rolnictwo, chcę poświęcić trochę miejsca jej niektórym aspektom. Genezy kontraktacji należy upatrywać w konieczności zapewnienia regularnego dopływu surowców dla przemysłowego przetwórstwa artykułów rolnych. O rozmiarach kontraktacji w Polsce świadczy fakt, że obszar gruntów ornych zajętych pod rośliny kontraktowane przekroczył w 1965 r. 2,5 mln ha, co stanowi ponad 15% tych gruntów. Rocznie zawieranych jest ok. 10 mln umów kontraktacyjnych, przeciętnie na 1 gospodarstwo przypadają więc 3 umowy. Kontraktacją w 1965 r. było objętych ponad 100 roślin. Wśród nich kontraktacji podlegały następujące grupy: przemysłowe, nasienne, oleiste, włókniste, warzywa i owoce, strączkowe jadalne i pastewne, zioła, a ostatnio również zielonki na susz jako komponenty pasz i na szeroką skalę zboża konsumpcyjne. W produkcji zwierzęcej kontraktacji w tym samym roku podlegały: trzoda mięsno-słoninowa i bekonowa, młode bydło rzeźne i hodowlane oraz owce i drób. W 1965 r. kontraktację roślinną przeprowadzało w Polsce 20 instytucji i przedsiębiorstw, produkcję zwierzęcą zaś przemysł mięsny i jajczarsko-drobiarski oraz placówki hodowli zwierząt zarodowych. Wszystkie instytucje kontraktujące to jednostki gospodarki uspołecznionej. Jest to ważny element w systemie kontraktacji. Za jej bowiem pośrednictwem dokonuje się m.in. proces wiązania indywidualnego rolnictwa z uspołecznionym sektorem gospodarki. Wpływ kontraktacji, prowadzonej bezpośrednio lub pośrednio przez zakłady przemysłu rolno-spożywczego, wyraża się m.in. w:

- kształtowaniu przestrzennego rozmieszczenia i specjalizacji produkcji;
- zapewnieniu producentowi niezbędnych środków produkcji w postaci nawozów, środków ochrony roślin, kwalifikowanego materiału siewnego i sadzenia-kowego;
- pracy instruktażowej aparatu służby agro- i zootechnicznej tego przemysłu.

Element organizacyjno-produkcyjny w kontraktacji zasługuje na podkreślenie i z punktu widzenia wdrażania postępu do rolnictwa. Wiadomo bowiem, że w skutecznym przekazywaniu wiedzy rolnikom występują duże trudności. W tych warunkach ogromnego znaczenia nabiera forma przekazywania tej wiedzy. Zobowiązania producenta zawarte w umowie kontraktacyjnej, a dotyczące metod produkcji, stają się najczęściej punktem wyjścia dla działania fachowców w dziedzinie agro- i zootechniki. Przedstawiciel instytucji kontraktacyjnej kontaktuje się wtedy z gospodarstwem nie na warunkach filantropa, którym się często pogardza, ale na mocnym gruncie umowy. Może zgodnie z nią stawiać określone wymagania w zakresie uprawy roślin czy chowu zwierząt i żądać ich realizacji pod groźbą zerwania umowy. Ten moment jest wyraźnie niedoceniany w działaniu. Sądzę, że kryją się tutaj duże możliwości zwiększenia efektów pracy służby rolnej.

Stopień oddziaływania kontraktacji na produkcję jest bardzo różny i zależy od rodzaju kontraktowanego produktu. Jest on na ogół znacznie silniejszy w przypadku produkcji roślinnej, słabszy natomiast w produkcji zwierzęcej, z wyjątkiem produkcji trzody bekonowej. Stąd też zwykło się w literaturze dzielić kontraktację na produkcyjną i handlową.

Poważna rola przypada również kontraktacji w zakresie aktywizowania rejonów ekonomicznie nierozwiniętych. Znane są przypadki wprowadzania na szeroką skalę w niektórych rejonach kontraktacji tytoniu, chmielu, truskawek, traw nasien-nych, konopi itp. Umasowienie kontraktacji przyczynia się w dość radykalny sposób do gospodarczego ożywienia całych rejonów.

Duża liczba instytucji kontraktujących wywołuje często między nimi niezdrową konkurencję. W celu wyeliminowania tego zjawiska wydziałom rolnictwa WRN i PRN oraz biurom GRN powierzono funkcje koordynowania spraw kontraktacji. Czynności koordynacyjne są wypełniane z dość dobrym skutkiem na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Znacznie trudniej jest prowadzić tę działalność na terenie gromad. Biurom gromadzkim powierzono współdziałanie z instytucjami kontraktującymi, powoływanie i odwoływanie przodowników do spraw kontraktacji oraz sprawowanie nadzoru nad zawieraniem umów. Mają one również pewne sankcje w stosunku do tych instytucji, które prowadzą kontraktację poza wiedzą GRN. Mimo tych uprawnień GRN nie stała się, jak do tej pory, skutecznym koordynatorem na tym polu. GRN jest nadal zbyt słabym ogniwem władzy, aby mogła spełnić to zadanie.

4. *Ewolucja i podział zadań w systemie instytucjonalnego kierowania rolnictwem*

System instytucjonalnego kierowania rolnictwem w Polsce jest dość skomplikowany. W związku z tym dość często mają miejsce przypadki dublowania niektórych czynności, jak również sytuacje, w których nie ma się kto zająć jakimś problemem. Wyłania się tu konieczność precyzyjniejszego rozgraniczenia zadań wewnątrz samej administracji, wewnątrz samorządu rolniczego, jak również między tymi dwoma rodzajami instytucji.

Administracja rolna jest rozbudowana pionowo. Układ ten polega na podporządkowaniu terenowych organów wykonawczych organom bezpośrednio wyższym. Niezależnie od tego istnieje również tzw. budowa pozioma. Polega ona na podporządkowaniu terenowych organów administracji rolnej radom narodowym. Rady spełniają tu pewne funkcje koordynacyjne. Pionowy układ struktury organizacyjnej mają również organizacje samorządu rolniczego. To niewątpliwie umacnia ich rolę w życiu społeczno-gospodarczym.

Równoczesne funkcjonowanie samorządowego i administracyjnego pionu w organizacji rolnictwa składa się na całość instytucjonalnego nim kierowania. Ranga tych dwu form oddziaływania na rolnictwo nie jest oczywiście jednakowa. Wyjście na czoło lub też zejście na drugi plan jednej z nich zależy od szeregu czynników. Wśród nich ważne są przede wszystkim: charakter władzy państwowej, skład społeczny, poziom ogólny i zawodowy członków organizacji rolniczych i rolników niezrzeszonych, cele oraz stopień upowszechnienia zrzeszeń itp. Cele funkcjonowania obu grup instytucji mogą być zbieżne lub różnokierunkowe. Wzajemne stosunki między nimi, z tego punktu widzenia, są dość skomplikowane. U źródeł rozbieżności leżą ekonomiczne a zwłaszcza społeczne różnice interesów obu tych form organizacyjnych. Tak przedstawia się układ stosunków między tymi pionami instytucji w gospodarce kapitalistycznej.

W gospodarce socjalistycznej funkcje obu grup instytucji są w dużym stopniu zbieżne. Następuje między nimi tylko rozgraniczenie zadań. Rozgraniczenie to jest zależne od stopnia społecznej i zawodowej dojrzałości zrzeszonych rolników, zawodowego przygotowania administracji itp. Nie znaczy to wcale, że nikną tutaj zupełnie kolizje interesów między reprezentacjami pewnych grup rolników a interesami ogólnospołecznymi reprezentowanymi przez administrację państwową.

Problem ułożenia właściwych proporcji między rolą organizacji własnych rolników a rolą instytucji państwowych jest w rolnictwie daleko bardziej istotny niż w jakichkolwiek innych dziedzinach gospodarki. Rolnictwo nie znosi schematów. Wynika to z silnego jego powiązania z warunkami przyrodniczymi, jak również z uwarunkowań społecznych. W rolnictwie indywidualnym w Polsce działa ponad 3 mln kierowników gospodarstw o różnym poziomie zawodowym, inicjatywie, przywiązaniu do swego warsztatu pracy itp. Stąd wynika duża rola samorządu rolniczego. Jego działanie może być bardziej adekwatne w stosunku do aspiracji

dążeń i upodobań producenta. Liczenie się z tym w pewnych społecznie uzasadnionych granicach jest niezmiernie ważne.

Z dokonanego przeglądu w zakresie podziału zadań między administrację państwową a samorząd rolniczy wynika, że olbrzymia ich większość przypada administracji. Państwo jest rzecznikiem interesu ogólnospołecznego i z tego tytułu przysługują mu określone kompetencje. Zależność między organizacjami rolników a administracją rolną są oficjalnie sprecyzowane w ten sposób, że ta ostatnia sprawuje nadzór w przepisany trybie nad działalnością kółek rolniczych, spółdzielczości produkcyjnej oraz związków i zrzeszeń branżowych. Wynika z tego, że administracja spełnia tu wyraźnie rolę koordynującą.

Polityka ekonomiczna państwa nie może być jednakże niezależna od opinii rolników i rolnictwa. Okazuje się, że w gospodarce socjalistycznej potrzebny jest również reprezentant interesu rolniczego. Rozwój gospodarczy Polski jest bardzo intensywny. Potrzeby inwestycyjne poszczególnych działów gospodarki z reguły przerastają możliwości ich pokrycia. Sytuacja ta rodzi określone naciski na władze rozdzielające środki finansowe. Największe rezultaty w rywalizacji o środki odnoszą ci, którzy są najlepiej zorganizowani. Rywalizacja o środki trwa na wszystkich szczeblach zarządzania gospodarką. Wiadomo, że bierne organizacyjnie rolnictwo w ubiegłych latach nie wychodziło z tej walki najlepiej. Jest to zaledwie jeden z wycinków reprezentowania rolnictwa. Do tego dochodzi problem współuczestnictwa w ustalaniu cen na produkty rolne i nabywane przez rolnictwo, ustalanie warunków kontraktacji, obrona producenta w czasie sprzedaży produktów itp. Tutaj właśnie otwiera się ogromne pole działania dla organizacji rolniczych. Minał już okres, w którym uważało się, że jedyną ich funkcją w państwie socjalistycznym jest mobilizowanie do wykonywania planów w rolnictwie.

Funkcja reprezentowania interesu rolnictwa jest rozwinięta nadal w zbyt małym stopniu. Organizacje samorządowe rolników były i są często w praktyce majoryzowane przez administrację. Wynika to m.in. z faktu scentralizowania decyzji w kierowaniu gospodarką, jak również z tego, że działanie w drodze administracyjnej jest znacznie łatwiejsze i przynosi w krótkim czasie pozornie większy skutek. W organizacji kierowania rolnictwem chodzi o znalezienie optymalnego punktu między zasięgiem działania administracyjnego, uwarunkowanego koniecznością zabezpieczenia interesu ogólnospołecznego a stopniem kompetencji organizacji własnych rolników, przy którym wystąpiłoby maksimum ich inicjatywy produkcyjnej i społecznej. Punkt ten jest znajdowany w drodze prób i błędów. Wydaje się również, że samopomocowe organizacje rolników powinny mieć rozszerzone ramy działalności w sferze obsługi rolnictwa.

Organizacjom społeczno-gospodarczym rolników powinna być powierzona działalność w zakresie kontroli mleczności, służba inseminacyjna, całokształt spraw związanych z przekazem wyników nauki do praktyki rolniczej i ich upowszechnieniem. Nic właściwie nie stoi na przeszkodzie, aby powrócić do tradycji z lat 1945—1950, kiedy to warunki kontraktacji produktów rolnych były ustalane w dro-

dze formalnego porozumienia między władzami poszczególnych rodzajów przemysłu rolno-spożywczego a odnośnym związkiem branżowym. Warunki te obecnie są ustalane przez Prezydium Rządu. Rozszerzenie funkcji organizacji rolniczych byłoby korzystne i dla aparatu państwowego. Nie potrzebowałby on bowiem rozpraszać sił na drobiazgach a koncentrowałby uwagę na sprawach podstawowych. Istotne również jest współdziałanie obu pionów oddziaływania na rolnictwo. Dotyczy to zwłaszcza usług i obrotu towarowego. Od tego współdziałania zależy w dużej mierze to, czy eksperyment zarządzania rolnictwem w Polsce będzie udany czy też nie.

Zakres kompetencji organizacji rolników nie zależy tylko od dobrej woli władz państwowych. Uzależniony on jest od społecznej dojrzałości członków organizacji, poziomu fachowego kadry specjalistycznej itp. Jeśli organizacje skupiają członków formalnie a wszystkie ich funkcje spełnia aparat etatowy, to różnica między administracją a organizacjami rolniczymi ulega niwelacji. Podstawowe więc zadania w pracach na przyszłość to ich rozwój w głąb a nie wszerz.

Liczba organizacji obsługi rolnictwa, z którymi rolnik musi się kontaktować, wynosi ponad 30. Powoduje to oczywiście duże marnotrawstwo jego sił i czasu. W krajach kapitalistycznych problem ten właściwie nie istnieje. Rolnik podpisujący umowę z jedną firmą nakładczą pozbywa się znacznej części prac związanych z procesami przygotowania produkcji i realizacji jej rezultatów. Inną metodę uregulowania tych spraw przyjęto w Jugosławii. Wszystkie funkcje związane z obsługą rolnictwa przejęły ogólne spółdzielnie rolnicze. Wydaje się, że w Polsce należy przyjąć podobny kierunek rozwiązań, co nie koniecznie musi się wyrazić w zjednoczeniu wszystkich organizacji a w większym powiązaniu ich działań.

Organizacja kierowania rolnictwem ulega ciągłym zmianom. Zmiany te mają niewątpliwie swe główne źródło w przeobrażeniach, jakie się dokonują w gospodarce narodowej i w samym rolnictwie. W tym sensie są one niezbędne. Ważne jest jednakże to, czy reorganizacje w tej dziedzinie są wyrazem normalnej tendencji do ulepszania istniejącego stanu i rzeczy, czy wynikiem niecierpliwości i chwilowej koniunktury politycznej, czy też mody. W historii kształtowania się organizacji kierowania rolnictwem, zwłaszcza w okresie 1949—1956, dość dużą rolę grały te ostatnie motywy. Znamienne pod tym względem są reorganizacje dokonywane w zarządzaniu PGR. Wynikało to z wyolbrzymiania roli czynnika subiektywnego we wpływie na pożądany kierunek rozwoju rolnictwa.

W ostatnich latach obserwuje się zjawiska rozwagi i spokoju w tej dziedzinie. Jest to niewątpliwie objaw pozytywny. Dla swego rozwoju rolnictwo wymaga stabilizacji ekonomicznej i organizacyjnej. Brak tych warunków odbija się z miejsca niekorzystnie na produkcji. Obecny okres cechują w Polsce poszukiwania w dziedzinie roli instrumentów ekonomicznych i pozaekonomicznych w oddziaływaniu na rolnictwo. We wszystkich krajach socjalistycznych w początkowym okresie ich istnienia wystąpiły tendencje do rozstrzygania problemów drogą scentralizowanych działań administracyjnych. W Polsce było to w części podyktowane koniecznością

zagospodarowania rolniczego terenów Polski zachodniej i północnej, odbudowy zniszczeń wojennych, zapewnienia środków na rzecz uprzemysłowienia itp. W późniejszym okresie rola środków administracyjnych ulega zmniejszeniu. Tendencje decentralizacyjne musiały sobie utorować drogę przede wszystkim dlatego, że rolnictwo jest zróżnicowane terytorialnie zarówno pod względem warunków przyrodniczych jak i społeczno-ekonomicznych. Nie można w tych warunkach rozstrzygać wszystkiego w sposób scentralizowany. Ten punkt widzenia zdobył już sobie trwałe miejsce w systemie naszej polityki rolnej. Niemniej istnieje nadal w praktyce niebezpieczeństwo centralnej arbitralności w rozstrzyganiu niektórych kwestii.

Problem zresztą nie sprowadza się tylko do podziału zadań między administrację a organizacje społeczno-gospodarcze. Występuje również potrzeba koordynacji wewnątrz samej administracji, jak i wewnątrz organizacji. Podział zadań wewnątrz administracji jest stosunkowo łatwy do przeprowadzenia. Ujednolicono już organizację służby weterynaryjnej, melioracyjnej, budownictwa rolniczego i innych. Usprawnień organizacyjnych wymagają nadal służby w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej. W produkcji roślinnej działają obecnie na szczeblu wojewódzkim służby oddziałów w wydziałach rolnictwa i leśnictwa, inspektoratów kontroli materiału siewnego, stacji oceny odmian oraz instytucji i przedsiębiorstw kontraktujących produkcję roślinną. Również w obsłudze produkcji zwierzęcej istnieje duże rozproszenie kadr.

W związku z funkcjonowaniem administracji zasługuje na uwagę i inny problem. Oceniając aktualny układ służb rolniczych różnych specjalności, można stwierdzić dużą nierównomierność w jej pionowym rozmieszczeniu. Występuje duże ich zmasowanie w instytucjach centralnych i wojewódzkich. W powiecie natomiast, a zwłaszcza w gromadzie, występują poważne braki w obsadzie poszczególnych stanowisk ludźmi z odpowiednim przygotowaniem zawodowym. W celu bardziej skutecznego kierowania procesami produkcji sytuację tę należałoby w pewnym sensie odwrócić. Próby takie podejmowano wielokrotnie. Nie udało się jednakże dokonać przełomu w tym stanie rzeczy.

Sporo problemów wiąże się z koordynacją działań organizacji rolniczych. Jeden z nich dotyczy zjawiska ich instytucjonalizacji. Zjawisko to polega na wzroście liczby decyzji podejmowanych przez ogniwa zwierzchnie samorządu oraz na zastępowaniu jego organów społecznych etatowymi urzędnikami. Procesy takie są nieuchronne. Wiąże się to głównie z rozrostem zadań organizacji rolniczych. To niewątpliwie usprawnia ich działalność. Ubocznym jednak skutkiem tego procesu może być wyobcowanie się organizacji ze środowiska i ich zbiurokratyzowanie. Środkiem przeciwdziałania jest tutaj kontrola pracowników etatowych przez społeczne organa danej organizacji.

Z innych problemów organizacji rolniczych należy podnieść brak wewnętrznych powiązań w ich działaniu. Na własną rękę działają poszczególne piony spółdzielczości, choć w działaniu tym występuje wiele wiążących się ze sobą zagadnień.

Nie rozwiązuje w praktyce sprawy koordynacja na szczeblu centralnym, wojewódzkim czy nawet powiatowym. Najistotniejsze jest uzgodnienie działań w gromadzie. Brak jest również często zgodności poczynań spółdzielczości i kółek rolniczych⁵.

W praktyce spotykamy się z wieloma niewłaściwościami w pracy omawianych organizacji społeczno-gospodarczych. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim zaniedbania funkcji wychowawczych i ustrojowych. Całość ich wysiłku skupia się na wypełnianiu funkcji komercyjno-usługowych. Przyczyny tych niedomagań są znacznie głębsze niż brak koordynacji. Tkwią one m.in. w samych zrzeszonych rolnikach, w ich poziomie społeczno-zawodowym, w charakterze samych organizacji i roli, jaka im została wyznaczona. Toteż nie tylko w koordynacji szukać należy źródeł poprawy sytuacji.

Od 1963 r. funkcje koordynowania działalności wszystkich instytucji, przedsiębiorstw i placówek państwowych i spółdzielczych oraz organizacji rolniczych, przemysłu zaopatrującego rolnictwo w środki produkcji i przemysłu rolno-spożywczego, spełniają komitety do spraw rolnictwa. Są to organa koordynacji i kontroli wszystkich władz działających w rolnictwie. Funkcjonują one przy Komitecie Centralnym oraz przy komitetach wojewódzkich i powiatowych PZPR pod przewodnictwem sekretarzy rolnych tych instancji. Komitety nie prowadzą bezpośredniej działalności administracyjnej, ich zadaniem jest stworzenie warunków dla ulepszenia działalności instytucji w rolnictwie. Komitety spełniają niewątpliwie swoją rolę w sferze poczynań dużej wagi. Nie mogą jej natomiast spełnić w sprawach wynikających z codziennego, bieżącego działania. Sprawa ta czeka nadal na jej uregulowanie.

* * *

W opracowaniu podjęta została próba monograficznego ukazania organizacji i niektórych problemów instytucjonalnego oddziaływania na rolnictwo indywidualne w Polsce. Oddziaływanie to odbywa się za pośrednictwem prac organizacji społeczno-gospodarczych rolników, państwowej administracji rolnej oraz państwowych i spółdzielczych instytucji i przedsiębiorstw współpracujących z rolnictwem. Wzięto tutaj pod uwagę tylko administracyjno-organizacyjne środki działania tych instytucji.

Z analizy działania wymienionych form oddziaływania na rolnictwo wynika, że sprawność ich funkcjonowania pozostawia dużo do życzenia. Usprawnień, polegających przede wszystkim na wewnętrznej koordynacji działań, wymaga praca administracji jak również organizacji rolniczych. Do rangi problemu urasta również podział zadań między wymienione formy kierowania rolnictwem.

⁵ Od 1965 r. Instytut Ekonomiki Rolnej przeprowadza w trzech powiatach (Mońki w woj. białostockim, Brzesko w woj. krakowskim i Gniezno w woj. poznańskim) eksperyment w zakresie ujednoczonej obsługi rolnictwa, który niewątpliwie dostarczy wiele interesującego materiału.

Podstawowe słabości w pracy organizacji rolniczych wynikają w dużej mierze z poziomu ich członków, pogoni za ilościowym rozwojem organizacji, ich majoryzacją przez administrację oraz nikłych korzyści ekonomicznych, jakie wynikają z przynależności do nich. Uporządkowanie i usprawnienie obu form kierowania rolnictwem może przynieść duże efekty ekonomiczne i społeczne, a przede wszystkim trwałe unowocześnienie rolnictwa.

LITERATURA

1. Błażejczyk M.: Kółka rolnicze w procesie socjalistycznej przebudowy rolnictwa. PWN. Warszawa, 1965.
2. Brzeziński W. i Bertold E.: Rady narodowe jako podstawowe ogniwo kierowania państwowego w rolnictwie. W zbiorze pt. „Zagadnienia prawne rolnictwa”. Wydawn. Prawnicze, Warszawa, 1956.
3. Drozdowicz J.: Zagadnienia organizacyjne ruchu spółdzielczego w Polsce. Zakład Wydawnictw Spółdzielczych. Warszawa, 1960.
4. Hunek T.: Wieś Współczesna, nr 6, 1965.
5. Hunek T.: Nowe Drogi, nr 2, 1965.
6. Jaroszyński M., Zimmermann W., Brzeziński W.: Polskie prawo administracyjne. Część ogólna. PWN. Warszawa, 1965.
7. Pohorille M.: Interwencjonizm w rolnictwie kapitalistycznym. PWN. Warszawa, 1964.
8. Rasiński J.: Wieś Współczesna, nr 7, 1964.
9. Rybicki Z.: Administracja stosunków gospodarczych. Wyd. Uniw. Warszawskiego. 1963.
10. Strużek B.: Spółdzielczość w rolnictwie krajów kapitalistycznych i socjalistycznych. ZW CRS. Warszawa, 1962.
11. Strużek B.: Ekonomista, nr 6, 1957.
12. Strużek B.: Wieś Współczesna, nr 7, 1960.
13. Świątkowski H.: Prawo rolne. PWN. Warszawa, 1962.
14. Wielburski R.: Postępy Nauk Rolniczych, nr 4, 1963.