

Strategiczne dylematy rozwoju rolnictwa polskiego na początku XXI wieku

Józef Stanisław Zegar

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa*

Słowa kluczowe: rozwój polskiego rolnictwa, uwarunkowania i dylematy, problem dochodowości gospodarstw rolnych

Wstęp

W referacie przedstawiam pogląd na strategiczne dylematy rozwoju polskiego rolnictwa na tle współczesnych uwarunkowań i podstawowych problemów rozwojowych. Taka propozycja tematyczna wynika z przekonania potrzeby refleksji nad ścieżkami rozwoju polskiego rolnictwa w obliczu nowych wyzwań i uwarunkowań, jakie pojawiły się na przełomie wieków i tysiącleci, co można uznać za swoistego rodzaju *signum temporis*. Bardzo obszerny zakres problematyki determinuje wielce syntetyczne i wybiórcze jej ujęcie.

Uwarunkowania rozwoju rolnictwa

Współczesne rolnictwo Polski zostało wystawione na ciężką próbę z powodu jednoczesnego wystąpienia wielu nowych czynników wpływających na jego rozwój. Rzecz idzie przede wszystkim o zjawiska globalizacji i integracji europejskiej, układ warunków makroekonomicznych i wewnątrzsektorowych oraz sposób dokonywania transformacji ustrojowej. Globalizacja to nie tylko liberalizacja handlu międzynarodowego i wkraczanie korporacji ponad- i transnarodowych do gospodarek narodowych, lecz także wpływ megatrendów na społeczeństwa poszczególnych krajów. Dwa skutki globalizacji są szczególnie ważne z punktu widzenia interesującej nas kwestii, a mianowicie ograniczanie pola wyboru dla polityki gospodarczej państw narodowych oraz efekt demonstracji ze strony cywilizacji atlantyckiej, silnie wpływający na postawy ekonomiczne, społeczne i kulturowe — słowem: system wartości

— mieszkańców naszego Globu. Rozpoczęty proces włączania się Polski w struktury europejskie potęguje skutki związane z globalizacją poprzez większe otwarcie kraju na oddziaływania zewnętrzne, a jednocześnie przejmowanie dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*) oraz włączanie się w system wspólnej polityki społeczno-ekonomicznej.

Układ warunków makroekonomicznych nie jest korzystny dla rolnictwa ze względu na zmniejszony popyt krajowy na produkty rolnicze, brak popytu na nadwyżki siły roboczej w rolnictwie oraz niewielkie możliwości wsparcia rolnictwa ze środków publicznych. Warunki wewnątrzsektorowe także nie są sprzyjające wobec historycznej spuścizny wadliwych struktur rolnych, nadmiaru ludności związanej z rolnictwem, niskiego poziomu wykształcenia osób pracujących w rolnictwie, słabości organizacji rolniczych, słabości więzi rolnictwa z innymi segmentami gospodarki żywnościowej oraz niedorozwoju infrastruktury rolniczej i wiejskiej. Skutki tych zjawisk zostały spotęgowane przez sposób transformacji ustrojowej, jaki zastosowano w Polsce. Rolnictwo zostało poddane szczególnej kuracji szokowej, czego wyrazem jest głęboki spadek dochodów ludności rolniczej, obniżenie produkcji rolniczej, a zatem i zmniejszenie wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa, zerwanie więzi producentów rolnych z innymi sektorami gospodarki rolno-żywnościowej. Wymienione zjawiska spowodowały, iż rolnictwo stanęło przed ogromnymi problemami i wyzwaniem, natomiast polityka państwa — przed niełatwymi dylematami sposobu ich rozwiązywania.

Problem dochodów — główne wyzwanie polityki w zakresie rolnictwa

Zjawiska wyżej zasygnalizowane spowodowały pojawienie się lub zaostrzenie wielu problemów. Do najważniejszych należy problem efektywnego spożytkowania zasobów produkcyjnych rolnictwa, a zwłaszcza zasobów pracy, problem poprawy konkurencyjności rolnictwa oraz problem ochrony środowiska przyrodniczego przez wdrażanie zasady zrównoważonego rozwoju. Szczególne wyzwanie stanowi jednak problem dochodów ludności rolniczej, stanowiący obecnie jądro kwestii chłopskiej. Chodzi przy tym zarówno o dochody rolnicze, tj. dochody z produkcji rolniczej, jak i dochody osobiste gospodarstw domowych związanych z rolnictwem. Poziom tych pierwszych decyduje o nastawieniach produkcyjnych (rozwojowych) gospodarstw rolnych, co ma ogromne znaczenie dla powodzenia w rozwiązywaniu pozostałych problemów, natomiast poziom tych drugich określa w decydującej mierze poziom życia ludności rolniczej, możliwości awansu cywilizacyjnego, wykształcenia i rozwoju kulturalnego, relacje zaś do innych grup społeczno-zawodowych w zakresie dochodów silnie rzutują na postawy społeczne. Nie dziwi zatem, iż kształtowanie dochodów

oraz całokształtu warunków życia ludności rolniczej stało się głównym celem polityki państw wysoko rozwiniętych w stosunku do rolnictwa, w miejsce uprzednio obowiązującego celu produkcyjnego (wzrostu produkcji). W krajach zachodnioeuropejskich zmiana ta zaczęła się dokonywać od połowy lat pięćdziesiątych [3]. W Polsce przesłanki do wysunięcia celu dochodowego na czoło pojawiły się dopiero w okresie transformacji [10]. Nie znalazło to jednak jeszcze wyraźniejszego odbicia w polityce rolnej państwa, które zajęło postawę *desinteressement* w sprawie dochodów rolniczych. Tymczasem dochody te w latach 1990–1999 obniżyły się realnie o ponad 50%, dochody osobiste rolniczych gospodarstw domowych zaś o około 1/5 [11]. Te drugie dochody w przeliczeniu na 1 osobę — według badań budżetów rodzinnych GUS — stanowiły w 1999 r. w gospodarstwach pracowników użytkujących gospodarstwo rolne 74%, a w gospodarstwach rolników 69% dochodów do dyspozycji gospodarstw pracowniczych (obliczono na podstawie danych GUS [1]).

W spadku dochodów gospodarstw chłopskich można wyróżnić dwie fazy. Faza pierwsza wiązała się z terapią szokową i obejmowała lata 1990–1991. Terapia ta najbardziej dotknęła wieś i rolników oraz ludność związaną z tzw. otoczeniem rolnictwa: spółdzielczością wiejską, sferą usług rolniczych, przemysłem pracującym na rzecz rolnictwa, nie mówiąc o ludności związanej z państwowymi gospodarstwami rolnymi. Terapia szokowa stanowiła pierwszą odsłonę dramatu, który — po kilku latach pewnej poprawy — miał drugą odsłonę, poczynając od 1996 roku. W tej drugiej fazie powstała sytuacja znamionująca się spadkiem dochodów rolniczych przez cztery kolejne lata, przy wzroście dochodów pozostałych dużych grup społeczno-zawodowych. Decydujące znaczenie miały tu kształtujące się niekorzystnie dla rolnictwa relacje cen rolnych. Tzw. wskaźnik nożyc cen rolnych w 1999 r. ukształtował się na poziomie 77,0% stanu z roku 1995 [2]. Niekorzystnie dla rolnictwa kształtowały się transfery do innych sektorów w postaci podatków, składek na ubezpieczenia społeczne i majątkowe, czynszów i odsetek, różnych opłat na rzecz Skarbu Państwa itp. Te zjawiska — przy nikłym wzroście produkcji rolniczej w gospodarce indywidualnej (napotykałym ostrą barierę popytu) — spowodowały obniżenie realnych dochodów z działalności rolniczej pozostających do dyspozycji rolników, do poziomu nieprzekraczającego 70% stanu z 1995 r.

W sumie zatem druga faza załamania się dochodów chłopskich jest bardziej dramatyczna aniżeli pierwsza. Dramatyzm tej fazy bowiem polega — po pierwsze — na głębokości spadku dochodów w warunkach już w miarę normalnie funkcjonującego otoczenia makroekonomicznego, po drugie — na spadku dochodów w sytuacji, gdy inne grupy społeczne czerpią znaczące korzyści ze wzrostu gospodarczego, oraz — po trzecie — z obnażenia braku nadziei na poprawę dla dominującej masy gospodarstw chłopskich bez istotnej zmiany polityki makroekonomicznej.

Głęboki spadek dochodów gospodarstw chłopskich z pracy w rolnictwie, tj. dochodów rolniczych, został spowodowany przez nowy układ warunków makroekonomicznych dla rolnictwa. W szczególności rzecz idzie o triadę: popyt na produkty rol-

nicze — liberalizacja dostępu do krajowego rynku rolno-żywnościowego — relacje cen rolnych. Układ warunków makroekonomicznych nie stwarza przesłanek istotnej poprawy dochodów ludności chłopskiej. Aby przesłanki takie się pojawiły, musiałyby zaistnieć chociaż jedno z następujących zdarzeń: (1) zwiększenie miejsc pracy dla ludności rolniczej, (2) wydatny wzrost popytu na produkty rolnicze wytwarzane w kraju, (3) znaczące zwiększenie transferów na rzecz rolnictwa, (4) zwiększenie efektywności produkcji rolniczej (obniżenie kosztów). Najlepiej oczywiście byłoby, gdyby te zdarzenia zaistniały jednocześnie. Analiza procesów makroekonomicznych wskazuje jednak na małe tego prawdopodobieństwo.

Dylematy

Obecnie żywo dyskutowanym problemem jest wybór relacji państwo—rynek, czyli inaczej liberalizacja versus protekcjonizm. Wybór ten należy do podstawowych, niejako „odwiecznych” wyborów i nie może być dokonany raz na zawsze. O rozstrzygnięciu w danym okresie decydują konkretne uwarunkowania. Stąd możemy obserwować pewne falowanie poglądów (oraz polityki gospodarczej) w tej kwestii. Nas interesują tylko uwarunkowania odnoszące się do wyzwania związanego z problemem dochodów ludności rolniczej, w odniesieniu do którego uwarunkowania przedstawił wyżej. Trzeba zaznaczyć, iż wybór ten rozpatrywany jest w kategoriach alternatywy: albo... albo. Jest to wadliwe postawienie zagadnienia. Problem polega bowiem na relacjach państwo—rynek w danych uwarunkowaniach makroekonomicznych i sektorowych. Uwarunkowania te, włączając do nich także uwarunkowania natury globalnej, powinny decydować o konkretnym zakresie interwencjonizmu państwa. Wybranie skrajnych opcji, liberalnej bądź protekcyjnej, prowadziłyby donikąd. Pierwszy przypadek oznaczałby pogłębienie nierównoprawności polskiego rolnictwa w stosunku do rolnictwa krajów rozwiniętych, które stosują daleko większą ochronę własnego rynku oraz daleko większe wsparcie budżetowe. Skutkiem wyboru tej opcji byłoby także dalsze zawężenie popytu na krajowe produkty rolnicze, a co zatem idzie — zmniejszenie wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa. Dalsze nieuchronne w takiej sytuacji pogorszenie „nożyc” cen rolnych mogłoby stymulować szybką koncentrację produkcji w dużych, ekonomicznie wysoce efektywnych gospodarstwach rolnych, pod pewnymi wszakże warunkami, a mianowicie dostępnością kapitału oraz ziemi. Tymczasem tego kapitału nie ma, szansa zaś jego napływu z zewnątrz jest zupełnie nikła wobec niższej efektywności inwestycji w rolnictwie (praktycznie w żadnym kraju nie spotyka się inwestycji bezpośrednich w rolnictwie). Także drugi warunek nie jest spełniony, wobec blokady na odpływ siły roboczej z rolnictwa. Opcja druga, w praktyce wulgaryzowana, sprowadzana do obrony *status quo*, co stanowi ogromne nieporozumienie, także jest oczywiście niemożliwa. Jej skutki to przede wszystkim niewykorzystywanie potencjału produkcyjnego i osiągnięć postę-

pu technicznego, brak nadziei na rozwiązanie problemu satysfakcjonujących dochodów oraz doprowadzenie do narastających konfliktów społecznych pomiędzy — mówiąc językiem przeszłym, co nie znaczy nieaktualnym — miastem i wsią. A zatem należy postępować zgodnie ze złotą maksymą, a mianowicie: tyle rynku — ile możliwe, tyle państwa — ile konieczne.

Drugi dylemat dotyczy preferowanego modelu gospodarstwa, czyli w praktyce chodzi o dylemat gospodarstwo rodzinne *versus* przedsiębiorstwo rolne. Dotychczasowy rozwój organizacji jednostek produkcyjnych rolnictwa zmierza od samowystarczalnego, autarkicznego gospodarstwa chłopskiego, przez chłopskie gospodarstwo towarowe (gospodarstwo farmerskie) oraz przedsiębiorstwo rolne, do wyspecjalizowanego przedsiębiorstwa agrobiznesu. To ostatnie może mieć różne formy — na ogół jest to forma korporacyjna. Równocześnie obserwuje się pewne prawidłowości, a mianowicie rozwój takich form organizacji rolnictwa skorelowany jest z malejącym udziałem rolnictwa w zatrudnieniu oraz tworzeniu PKB (wartości dodanej) oraz wzrostem PKB *per capita* i wydajności pracy w rolnictwie. Taki model rolnictwa o rosnącej koncentracji, specjalizacji oraz efektywności techniczno-ekonomicznej nie rozwiązał jednak — jak dotąd — kwestii dochodów ludności zaangażowanej w produkcji rolnej oraz zrodził nowe problemy: zaniku cennych wartości kulturowych, nadprodukcji i związanych z tym skomplikowanych systemów regulacji produkcji, stabilizacji cen i dochodów oraz — co najistotniejsze — ogromnych zagrożeń dla środowiska przyrodniczego.

Rolnictwo polskie w świetle zarysowanej drogi organizowania jednostek produkcyjnych rolnictwa zmierza obecnie w kierunku upowszechnienia chłopskiego gospodarstwa towarowego (gospodarstwa rodzinnego), aczkolwiek nadal dominują chłopskie gospodarstwa na wpaół autarkiczne i autarkiczne. Gospodarstw, które można by określić mianem gospodarstw farmerskich czy przedsiębiorstw rolnych, jest jeszcze stosunkowo niewiele. W sytuacji ogromnej przewagi konkurencyjnej produkcji rolnej opartej na modelach rolnictwa krajów wysoko rozwiniętych niejako samo przez się jako oczywista narzuca się droga naśladowująca te modele. Taka konstatacja wychodzi z nieuchronności naśladowania (imitacji) drogi rozwoju rolnictwa krajów wysoko rozwiniętych. I trudno twierdzić z pewnością, iż można odwrócić bieg historii. Ale też potrzebna jest pewna refleksja nad skutkami i możliwościami zastosowania takiego modelu w naszym rolnictwie. Należy tu rozważyć takie pytania, jak: a) czy model krajów wysoko rozwiniętych może być udziałem innych (wszystkich) krajów?; b) czy mechanizmy napędzające wzrost gospodarczy w jego dzisiejszym rozumieniu (rynek, konsumpcja) nie ulegną stępieniu czy zmianie?; c) czy dobrobyt materialny krajów wysoko rozwiniętych może być udziałem wszystkich krajów?; d) czy nie do końca rozpoznane skutki zaniku tradycyjnego modelu rolnictwa — kulturowe, społeczne (w tym widmo masowego bezrobocia), ekologiczne, humanistyczne — nie nakazują nowego podejścia do rolniczych technik i technologii?; e) czy poddawać się psychozie globalizacyjnej, lansowanej przez silniejszych, i w ogóle starać się naśladować model

rolnictwa amerykańskiego (które znajduje się w fazie upowszechniania modelu przedsiębiorstwa, a nawet korporacji agrobiznesu), zważywszy dystans, jaki dzieli nasze rolnictwo od tego modelu, oraz inne uwarunkowania, co praktycznie przekreśla szanse na nawiązanie „kontaktu” z takim rolnictwem.

Trzeci dylemat dotyczy alokacji redystrybucji środków pomiędzy regiony kraju. Współczesność w nowym świetle stawia odwieczny dylemat równości i efektywności także w odniesieniu do rozwoju regionalnego. Dylemat ten od lat stanowi przedmiot rozważań na gruncie ekonomii i innych nauk społecznych (zob. np. [6, 7]). Istotę tego dylematu w oczach ortodoksyjnych liberałów przedstawia pogląd, iż zwiększanie nierówności stanowi wprost nieodzowny warunek wzrostu stopy życiowej i zmniejszenia nierówności w przyszłości. Niestety, nie wiadomo, jak odległa to przyszłość, przyjmując za dobrą monetę, iż większy produkt krajowy brutto prowadzi do zmniejszenia nierówności. Rozwój wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych zdaje się temu zaprzeczać [5, 9]. Oczywiście dylemat równości i efektywności obiektywnie istnieje, jednak nie ma dowodów, że większa równość prowadzi do spowolnienia wzrostu gospodarczego [4]. Podniesiony dylemat ma ogromne znaczenie praktyczne, o czym świadczy dokument skierowany przez rząd do Sejmu, w którym czytamy: „Priorytet efektywności przed równością jest obecnie koniecznością polskiej rzeczywistości i szansą wyjścia z opóźnienia cywilizacyjnego. Istnieje potrzeba akceptowania naturalnych dla gospodarki rynkowej tendencji do polaryzacji przestrzennej rozwoju jako najkrótszej drogi do uzyskania efektywności przez koncentrację aktywności społeczno-gospodarczej w miejscach najkorzystniejszych dla kapitału” [8]. Wydaje się, iż Autorzy dokumentu zapomnieli o zaostrzającej się konkurencyjności w dobie globalizacji, co będzie raczej potęgować, a nie osłabiać nacisk na efektywność, a zatem zwiększać nierówności — zamiast je zmniejszać. Opozycja wobec różnicującego działania autonomicznych sił rynku, a de facto skutków tego działania, nie oznacza powrotu czy akceptacji do obowiązującej w okresie industrializacji (lata pięćdziesiąte) koncepcji równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych.

Polska, obierając strategię rozwoju rolnictwa, ma nader ograniczone pole manewru, które w znacznym stopniu determinuje wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Jednakże Polska pod względem ogólnego rozwoju oraz rozwoju rolnictwa znajduje się w zupełnie innym stadium aniżeli kraje zachodnioeuropejskie. Z pewnym przybliżeniem można skonstatować, iż rolnictwo polskie znajduje się w stadium, w którym rolnictwo krajów zachodnioeuropejskich znajdowało się około 30 lat temu. Niestety, uwarunkowania makroekonomiczne są zupełnie odmienne aniżeli te, które wówczas występowały w Europie Zachodniej. Te odmienności — odnoszące się do wewnętrznych, jak i zewnętrznych uwarunkowań — trzeba uwzględnić przy formułowaniu strategii rozwoju polskiego rolnictwa. Może pojawić się zatem sprzeczność pomiędzy obiektywnymi warunkami rozwoju a instrumentarium polityki, które wynika z *acquis communautaire*. Ponadto ważna jest trafna ocena dalszego rozwoju rolnictwa Unii Europejskiej. Trzeba bowiem orientować się nie tyle na obecny — co

na najbardziej prawdopodobny model rolnictwa zachodnioeuropejskiego, przy czym orientacja ta powinna mieć charakter nie tyle konkurencyjny — co komplementarny.

Dylemat sposobu transferu środków do rolnictwa pojawia się w sytuacji raczej niekwestionowanej potrzeby interwencjonizmu państwa w sferze dochodów chłopskich, co wymaga przede wszystkim dokonania wyboru sposobu transferu środków do rolnictwa. Wsparcie to — odrzucając warianty skrajne — może mieć więcej elementów wsparcia bezpośredniego (np. bezpośrednie dotacje do produkcji, płatności kompensacyjne, kredyty preferencyjne) lub więcej elementów wsparcia pośredniego — poprzez stymulowanie popytu, pewną protekcję, wspieranie unowocześniania struktur rolnych, wspieranie rozwoju otoczenia rolnictwa itd. Doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych wskazują na wady i zalety obu sposobów wspierania rolnictwa. W polskich uwarunkowaniach, w szczególności znaczącym udziale rolnictwa w strukturze gospodarki, niskim poziomie PKB *per capita* oraz skromnych środkach publicznych, jakie mogą być przeznaczone na wsparcie rolnictwa, więcej argumentów przemawia na rzecz elementów wsparcia pośredniego. Dodatkowych argumentów dostarcza konieczność dostosowania polskiego rolnictwa do rynku Unii Europejskiej oraz reguł rynku światowego. W tej sytuacji stymulowanie mechanizmów, które będą samoczynnie generować dochody w efektywnych (sprawnych) gospodarstwach rolnych, jest najbardziej efektywnym i skutecznym sposobem rozwiązywania problemu dochodów rolniczych. Jednakże wobec niektórych zjawisk, w szczególności przechwytywania efektów postępu technicznego w rolnictwie przez sektory nierolnicze i konsumentów, potrzebna jest interwencja państwa.

Literatura

-
- [1] GUS 2000. Biuletyn Statystyczny, nr 9. Warszawa, tab. 56: 145.
 - [2] GUS 2000. Rolnictwo w 1999 r. na tle lat poprzednich. Warszawa: 19.
 - [3] Hill B. 2000. Farm Incomes, Wealth and Agricultural Policy. Ashgate, Burlington.
 - [4] Kowalik T. 1997. Czy sprawiedliwość społeczna kosztuje? *Ekonomista* 3: 291–321.
 - [5] Martin H.-P., Schumann H. 1999. Pułapka globalizacji. Wyd. Dolnośląskie. Wrocław.
 - [6] Okun A. 1975. Efficiency and Equality. The Big Trade-off. Brookings Institutions. Washington D.C.
 - [7] Rawls J. 1994. Teoria sprawiedliwości. PWN. Warszawa.
 - [8] RCSS 1999. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Warszawa, październik: 41.
 - [9] Thurow C., Lester 1999. Przyszłość kapitalizmu. Wyd. Dolnośląskie. Wrocław.
 - [10] Woś A., Zegar J.S. 1999. Skuteczność instrumentów polityki ekonomicznej państwa wobec rolnictwa w okresie transformacji. W: *Wieś i rolnictwo. Wyzwania i kierunki rozwiązań w obliczu integracji europejskiej*. Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów. Raport nr 38. Warszawa: 81–123.

- [11] Zegar J.S. 2000. Społeczno-ekonomiczne skutki załamania się dochodów rolnictwa chłopskiego w okresie transformacji. IERiGŻ, Komunikaty-Raporty-Ekspertyzy nr 463. Warszawa: ss. 24.

Strategic dilemmas of development of the Polish agriculture at the beginning of 21st century

Key words: development of Polish agriculture, circumstances and dilemmas, problem of farm profitability

Summary

Against the background of contemporary conditions and general development problems, at the beginning of 21st century, the rational solution of strategic problems in Polish agriculture seems to be of fundamental importance.

Actually, in the face of advancing globalization and international competition, the situation of Polish agriculture is rather unfavourable because of reduced demand on agricultural products on local market. The human labour excess in agriculture and rural areas as well as very little possibilities of supporting agriculture from the public funds, should be also considered.

At drastic drop of the living standard on rural areas within the nineties, the problem of farmers' (family farms) income became the main challenge for economic and social policy in relation to agriculture. Practical realization of this policy should be based on the rule: „as much market as possible, as much state intervention as necessary”.

As regards the agricultural production, the dilemma : „effectiveness versus equality” should be solved very thoughtfully, considering also the regional aspects.