

WŁODZIMIERZ KAMIŃSKI
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
Warszawa

PROBLEMY REGIONALIZACJI POLITYKI ROLNEJ W WYBRANYCH KRAJACH¹

1. W krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej regionalizacja wspólnej polityki rolnej zajmuje poczesne i ważne miejsce, chociaż z biegiem lat i zmianami obiektywnych warunków zmieniają się jej szczegółowe cele i zamierzenia, a ostatnio, m.in. w związku z osiągnięciem trwałych nadwyżek żywnościowych, nasilają się tendencje neoliberalne (zresztą nie przez wszystkich popierane).

„W krajach EWG potrzebę regionalizacji wspólnej polityki rolnej uznano już w traktacie rzymskim², praktycznie jednak rozpoczęto jej realizację od 1975 r., wyraźna zaś zmiana kierunku rozwoju polityki rolnej i rozkwit regionalizmu przypada na początek lat osiemdziesiątych” [10].

Podstawowym celem regionalnej polityki rolnej EWG jest zmniejszenie różnic pomiędzy regionami bogatymi i biednymi. W 1975 roku wprowadzono tzw. dyrektywę dla obszarów (stref) upośledzonych rolniczo oraz utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego z kapitałem w wysokości 2756 mln ECU, tj. 4,8% budżetu EWG. 85% pomocy z tego funduszu, na podstawie konkretnych programów regionalnych, zostało skierowane do Grecji, Irlandii, Portugalii, Włoch, Hiszpanii i W. Brytanii. Mimo iż występowały pewne opóźnienia w realizacji projektów oraz niepełne wykorzystanie środków, to jednak całość realizacji środków polityki regionalnej EWG należy ocenić pozytywnie [10].

2. Na podstawie analizy efektów działania interwencjonizmu państwowego w rolnictwie wielu wybranych krajów (m.in. Niemiec, Austrii, Szwecji, Włoch, USA itd.) Smoleński [14] tak uogólnia doświadczenia zagraniczne: „Przejsście do dążenia do maksymalizacji efektywności gospodarowania jeszcze silniej niż poprzednio ujawniło degradację rolnictwa na obszarach o niedogodnych warunkach dla rolnictwa z powodu relatywnie większych jednostkowych kosztów produkcji. W związku z tym następuje stopniowa reorientacja interwencjonizmu państwowego z podtrzymywania dochodów rolniczych wobec całego rolnictwa w kierunku podtrzymywania dochodów na obszarach o niekorzystnych warunkach dla produkcji rolniczej... W krajach zachodniej Europy coraz większą uwagę przywiązuje się do wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Oznacza to organizowanie i rozwijanie pozarolniczych dziedzin

¹ Zrealizowano w ramach projektu badawczego Nr 05 0281 91 01 „Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu przestrzennym 1980 – 1990 – 2000”, finansowanego w latach 1991 – 93 przez Komitet Badań Naukowych

² We wstępie do traktatu rzymskiego kraje członkowskie zadeklarowały wolę „zmniejszania różnic występujących pomiędzy poszczególnymi regionami oraz zacofania regionów upośledzonych rolniczo” [10].

gospodarczych na wsi... Zaobserwowano, że w przypadku degradacji rolnictwa na wyludniających się obszarach żadna pomoc finansowa nie jest w stanie zahamować negatywnych tendencji. Jedyną skuteczną działalność interwencyjną stanowi właśnie wielofunkcyjny rozwój wsi, który stwarza na miejscu liczną społeczność, zainteresowaną dalszym wszechstronnym rozwojem gospodarczym danej miejscowości i najbliższej okolicy. W górach dwu-, a nawet wielozawodowość ludności rolniczej okazała się jedyną szansą wykorzystania gospodarczego tych obszarów i udostępnienia ich uroków szerokim rzeszom społeczeństwa, bez gwałtownego i bezpowrotnego niszczenia środowiska.”

Zdaniem Smoleńskiego [14] szansą dla tych rejonów jest też produkcja „zdrowej żywności”.

Wraz ze zmianą obiektywnych warunków (m.in. chodzi o zwiększenie się strukturalnych nadwyżek żywności), zmieniają się cele polityki rolnej m.in. krajów EWG, w tym również cele związane z jej regionalizacją. Istnieją jednak w tej sprawie zasadnicze kontrowersje i podstawowe różnice poglądów. Zilustrujmy je na podstawie charakterystycznych wypowiedzi Harleya [8] i Adamowicza [1], cytując je w sposób szczegółowy.

Harley [8] reprezentuje następujące stanowisko:

„Wysokie subsydia w EWG, Szwajcarii, krajach nordyckich i Japonii oraz w większości pozostałych krajów OECD nie powinny być wykorzystywane jako argument dla wysokich subsydiów rolnych w Polsce. Jeśliby Polska była tak bogata jak te kraje, być może takie subsydia byłyby uzasadnione. Na razie jednak należy to Polsce odradzać tak samo jak i krajom OECD, które ostatnio uzgodniły znaczące ograniczenie subsydiowania rolnictwa, gdyż nie jest ono efektywne ani korzystne. My wszyscy mamy gospodarkę przejściową, zmierzającą ku lepszej polityce. Najlepszą rzeczą, jaką kraje OECD mogą uczynić dla polskiego rolnictwa, jest ograniczenie subsydiów i poprawa dostępu polskich produktów na ich rynki.”

Natomiast Adamowicz [1] dokonując analizy interwencjonizmu i tendencji liberalnych w polityce rolnej uważa, iż „z prawidłowości rozwoju samego rolnictwa i doświadczenia krajów najbardziej rozwiniętych wynika, że pewien zakres interwencjonizmu jest i będzie niezbędny”. Jego zdaniem „rolnictwo jest specyficznym działem gospodarki, którego rozwój i zadowalające spełnianie funkcji społecznych w ramach gospodarki rynkowej wymaga szerokiego wsparcia rządowego. Bez ochrony i niezbędnego zakresu interwencjonizmu rolnictwo nie ma szansy sprostać konkurencji innych działów gospodarki i upada”.

Autor ten akcentuje m.in. następujące problemy:

- dążność do zatrzymania na wsi niezbędnej liczby ludności rolniczej i utrzymania w stanie czynnym drobnych i słabnących gospodarstw rolnych,
- uwzględnianie celów odnoszących się do rozwoju regionalnego i ochrony środowiska,
- niwelowanie różnic dochodowych wewnątrz samego rolnictwa, wyrażających zróżnicowanie tak regionalne, jak i społeczne,
- aktywizację rejonów upośledzonych, reaktywowanie walorów środowiskowych i krajobrazowych.

W konkluzji Adamowicz [1] tak podsumowuje swoje poglądy: „Interwencjonizm w sferę produkcji rolniczej i obrotu artykułami rolniczymi stał się trwałym elementem ogólnej polityki ekonomicznej... Obserwowane aktualnie nasilenie tendencji neoliberalnych w polityce rolnej krajów uprzemysłowionych objawia się dążnością do umocnienia mechanizmu rynkowego i odejścia od subwencjonowania (wspierania) cen rolnych... Wśród ekonomistów jest niewielu takich, którzy wierzą, że mechanizm rynkowy, jeśli nawet pozbawiony doraźnych wahań i fluktuacji, może stworzyć zrównoważoną sytuację, która pozwoli wydajnym rolnikom na uzyskiwanie zadowalających dochodów oraz na odpowiedni wzrost produktywności rolnictwa. Panuje przekonanie, że mechanizm rynkowy w rolnictwie doprowadzi do szczególnego obniżenia cen i do niskich dochodów nawet w gospodarstwach efektywnych oraz do obniżenia tempa wdrażania postępu w wyniku zaniechania inwestowania.”

3. Z materiałów Ministerstwa Rolnictwa Francji z 1989 roku [11] wynika, że w kraju tym przywiązuje się wielką uwagę do problemów związanych z regionalizacją polityki rolnej.

Zgodnie z ogólnymi ustaleniami EWG Francja wprowadziła wiele form pomocy finansowej w rejonach górskich i innych strefach upośledzonych (*zones de montagne et autres zones défavorisées*) dla wyrównania trwałych ujemnych skutków związanych z niekorzystnymi warunkami naturalnymi. Zakres tej pomocy zwiększa się we Francji dodatkowo:

- w rejonach wysokogórskich (tj. ponad 1200 m nad poziomem morza),
- w rejonach podgórskich,
- oraz w „strefach suchych”.

Łącznie „strefy upośledzone” obejmują we Francji:

- 67 departamentów, w tym 21 prawie w całości, o łącznej powierzchni 12 mln ha użytków rolnych,
- 1/3 gospodarstw rolnych, tj. 420 tysięcy,
- 35% ludności rolniczej (rodzinnej), z czego blisko połowa mieszka w strefach górskich.

Sprawy regionalizacji polityki rolnej są również przedmiotem żywej dyskusji w nauce francuskiej. Przewodniczący Akademii Rolnictwa Francji, p. M. Proffit [12], przemawiając na uroczystym dorocznym zebraniu tej Akademii w dniu 10 października 1990 roku wypowiedział się w tej sprawie następująco:

„Rozpiętości między dobrymi regionami i regionami o mniejszym lub gorszym potencjale istniały zawsze. Słuszne jest w tym kontekście mówienie o nierówności wyniku przy równości czasu pracy, inwestycji i wykształcenia zawodowego. Jednak obecnie konkurencja staje się coraz bardziej ostra; sytuacja dla stref mniej korzystnych staje się nie do zniesienia – stwierdzamy to z narastającą siłą – z roku na rok... Jaka więc przyszłość czeka niektóre regiony rolnicze i wiejskie w wielu prowincjach Francji? W pewnych przypadkach prawdopodobnie będzie pożyteczne popieranie określonych rozwiązań marginalnych, tam lokalizowanych, jak tzw. zielona turystyka, wynajem pomieszczeń... zróżnicowanie profilu produkcji, niezbędne wobec nasycenia rynku, ale te przedsięwzięcia, jak dotychczas, dają wyniki tylko częściowe i niewystarczające.”

„Zajęcia i utrzymanie terenów bardzo szybko ukażą się nam jako temat szczególnego znaczenia, zasługujący na refleksję całego narodu. W rejonach problemowych, gdzie – w większości – dominują małe gospodarstwa rolne, istnieją jeszcze rolnicy lub hodowcy zainteresowani zwiększeniem obszaru gospodarstw; jednak badania ludnościowe wykazują, że większość rolników w wieku 55–65 lat nie ma następców, a więc wkrótce nastąpi załamanie, a «proces pustynnienia wsi» ulegnie przyspieszeniu. Ziemie te ulegną opuszczeniu ze wszystkimi ujemnymi skutkami degradacji, które można sobie wyobrazić dla całego społeczeństwa, jeśli nie podejmiemy się w stosunku do tych regionów odpowiedniej polityki.”

Odpowiadając Przewodniczącemu Akademii Przedstawiciel Ministerstwa Rolnictwa Francji p. Barthomeau (na tym samym posiedzeniu) nawiązał do problemu „nierówności wyniku przy równości czasu pracy, inwestycji i wykształcenia zawodowego [2]”. Stwierdzając, iż w gospodarce żywnościowej konkurencja rynkowa się zaostrza, zaapelował on do nauki, w tym do Akademii Rolnictwa Francji, o pomoc w nakreśleniu perspektyw rozwoju rolnictwa w nowych warunkach społecznych i rynkowych. Unikając katastrofizmu, trzeba – zdaniem p. Barthomeau – bardzo uważać na zmiany, które zachodzą w otoczeniu krajowym i międzynarodowym oraz w warunkach pracy rolnictwa i wyciągać z tego stosowne wnioski.

Liczni naukowcy francuscy [m.in. 4, 6, 7] już teraz wnikliwie analizują przyszłe skutki liberalizacji polityki rolnej EWG dla rozwoju poszczególnych rejonów. W okresie 1986–1996 Europejska Wspólnota Gospodarcza – w nawiązaniu do programu lansowanego przez USA – zamierza ograniczyć subwencje rolne o 30%.

I tak wg Didiera i Léona [4] obniżenie subwencji rolnych EWG spowoduje we Francji, tak jak i w innych krajach EWG, dramatyczne konsekwencje dla gospodarstw słabych, charakteryzujących się niewystarczającym potencjałem wytwórczym oraz niską wydolnością techniczną i finansową.

Na tym tle Guyomard i in. [6] uważają, iż nowa polityka rolna EWG powinna uwzględniać nowe zadania rolnictwa w zakresie zachowania środowiska oraz obszarów wiejskich. „Stanowi to nowe wyzwanie, lecz również daje nową nadzieję dla rolników w perspektywie roku 2000.” [4]

4. W Republice Federalnej Niemiec polityka regionalnego rozwoju rolnictwa została podjęta bardzo wcześnie (w 1950/51 r.). W 1968 roku oceniano, że regiony o mniej korzystnych warunkach („problemowe”) obejmowały ok. 3 mln ha. W 1971 roku szacowano je na 59%, a w 1989 r. na 52,7% (= 6,348 tys. ha) użytków rolnych. Dokładnej analizy polityki agrarnej RFN ze szczególnym uwzględnieniem interwencjonizmu w rolnictwie dokonał m.in. Strużek [15].

Pisze on, że już w 1969 roku wśród 10 podstawowych tez w sprawie polityki rolnej, przedstawionych Komisji Rolnej EWG, znalazła się następująca teza:

„Dotychczasowe sterowanie rozwojem rolnictwa musi być wzmocnione w regionach problemowych przez politykę regionalną. Podstawą do zmian strukturalnych w rolnictwie – przy stałym wzroście gospodarczym – jest zwiększenie podaży pracy poza rolnictwem.”

Również w następnych latach w RFN uwzględniano kontynuację polityki przyspieszania rozwoju regionów o mniej korzystnych warunkach przyrodniczych oraz

społeczno-gospodarczych. Wg Strużka [15] w RFN „w 1984/85 dochody w regionach problemowych były o około 17% niższe niż w regionach normalnych. W związku z intensywnym dotowaniem regionów problemowych różnice w dochodach w ostatnich latach uległy istotnemu zmniejszeniu”.

Na podstawie powyższej analizy regionalnej polityki rolnej w RFN, Strużek [15] formułuje m.in. następujące wnioski dla polityki rolnej w Polsce:

„Na wykorzystanie zasługuje doświadczenie krajów EWG w zakresie polityki rozwoju regionów o mniej korzystnych warunkach («problemowych»). Może z tym świetnie konweniować idea aktywizacji samorządu terytorialnego (gmin), towarzystw regionalnych, regionalnych fundacji itp. Stwarzać to będzie równocześnie szansę wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (również pod względem gospodarczo-produkcyjnym).”

5. Problematyka i polityka regionalnego wspierania rolnictwa w Austrii i Szwajcarii wykazuje wiele wzajemnych podobieństw, wynikających m. in. ze znacznego udziału rejonów górskich (w tym wysokogórskich). Posłużmy się przykładem Austrii. Schneider [13] akcentuje, że cele polityki rolnej Austrii zmieniały się w czasie, w latach 50. chodziło głównie o rozwój produkcji dla pokrycia potrzeb, a następnie zaś – w latach 60. i początku lat 70. – o dokonanie zmian strukturalnych w rolnictwie. Obecnie zaś główny problem regionalnej polityki rolnej w Austrii można przedstawić następująco: „Jak uniknąć nadwyżek, zapewnić równowagę rynkową, umocnić produktywność rolnictwa i jego zdolność do konkurencji w skali międzynarodowej, a – jednocześnie – jak zapewnić rozwój obszarów wiejskich, właściwą ochronę krajobrazu oraz podstawowe funkcje ekologiczne rolnictwa i leśnictwa”? [13].

Dlatego w Austrii dąży się m. in. do tego, aby:

- utrzymać „ekonomicznie zdrową” ludność wiejską, również w rejonach zafananych,
- umożliwić rolnictwu (z uwzględnieniem interesów konsumentów i ogólnych celów ekonomicznych) działania dla ochrony gleby, zasobów wodnych i atmosfery oraz dla zachowania krajobrazu i dziedzictwa kulturalnego.

W związku z ww. celami uważa się, że małe gospodarstwa, dające tylko częściowe zatrudnienie rolnikom, są ważnym czynnikiem rozwoju regionalnego oraz stabilizacji społeczno-ekonomicznej obszarów wiejskich [13].

6. Przykładem stosowania bardzo aktywnej polityki regionalnej, dotyczącej również w zasadniczym stopniu rolnictwa, jest Finlandia. M.in. Hintikka [9] uważa, że subsydiowanie rolnictwa w Finlandii jest uzasadnione z licznych względów, tj. północnego położenia geograficznego, warunków klimatycznych, różnic regionalnych, struktury rolnej, w której dominują małe gospodarstwa, oraz z powodu dążenia do równości społecznej. Celem tej polityki jest m.in. wyrównywanie regionalnych dysproporcji w dochodach rolniczych, a efekty uzyskane w tej dziedzinie uważa się za wystarczająco dobre.

Z danych, które przedstawił Hintikka, wynika, iż subsydia do cen rolnych, wynoszące w Finlandii w 1988 roku średnio ok. 18 tys. marek fińskich (MF) na 1 gospodarstwo, wahały się od ok. 7–10 tys. MF w rejonach południowych do ok. 22–32 tys.

MF w rejonach północnych (Oulu i Laponia), przy czym w Laponii subwencje te były nawet (nieco) wyższe od całego dochodu rolniczego gospodarstwa.

Wprawdzie w przyszłości przewiduje się w Finlandii wzmocnienie „orientacji rynkowej” przez obniżenie subsydiów rolnych, m.in. dopłat eksportowych, ceł na import itp., to jednak wśród tych zamierzonych przedsięwzięć nie wymienia się ewentualnych ograniczeń polityki regionalnej [9].

7. W Nowej Zelandii, która ma ogólnie bardzo korzystne warunki dla rozwoju produkcji rolnej i jest jednym z głównych światowych eksporterów produktów rolno-spożywczych, dominuje – począwszy od 1984 roku – polityka konsekwentnie rynkowa i liberalna, polegająca na przechodzeniu w rolnictwie od subsydiów do – w pełni – wolnego rynku. Oceniając tę politykę nie można nie dostrzec, że u jej podstaw leżą te obiektywne atuty Nowej Zelandii, które – przy w pełni rynkowej gospodarce – dają jej przewagę nad rolnictwem i gospodarką żywnościową innych krajów.

Na tym tle m.in. Brooks [3] wyraża następującą opinię: „Te problemy, które można określić jako «społeczne», «środowiskowe» czy «regionalne» powinny być rozwiązywane w inny sposób. Są to problemy rzeczywiście istniejące, ale czy są to problemy «rolne»?... Powinny one być przedmiotem instrumentów polityki innego typu, w zasadzie poza rolnictwem.” Autor ten jest zdania, że „społeczne, regionalne i środowiskowe problemy są często wykorzystywane jako pretekst dla (niepożądanego) interwencjonizmu w rolnictwie, którego należałoby unikać z punktu widzenia interesów długofalowych, a zwłaszcza z powodu potrzeby restrukturyzacji, przed którą dziś stoi Polska” [3].

LITERATURA

- [1] Adamowicz M.: Interwencjonizm a tendencje liberalne w polityce rolnej, Problemy Rolnictwa Światowego, t. 4, SGGW, Warszawa 1990.
- [2] Barthomeau J.: Wypowiedź z 10 października 1990, Comptes rendus de l'Academie d'Agriculture de France, Vol. 76, No 7, Paris 1990.
- [3] Brooks B.: Agricultural policy reform – the New Zealand experience, konferencja OECD, Warszawa 1990.
- [4] Didier A., Léon Y.: Agriculteurs en difficulté: comparaisons internationales, INRA, Sciences Sociales, No 2, 1988.
- [5] Gilbank G.: Introduction à la géographie générale de l'agriculture, Masson et Cie, Paris 1974.
- [6] Guyomard H. in.: L'agriculture au GATT: les effets de la proposition americaine d'octobre 1989, INRA, Sciences Sociales, No 6, 1990.
- [7] Guyomard H., Léon Y.: La liberalisation des politiques agricoles – ses conséquences sur l'agriculture des régions françaises, INRA, Sciences Sociales, No 4, 1991.
- [8] Harley M.: Agricultural policies in the transition to a market economy – the case of Poland, konferencja OECD, Warszawa, kwiecień 1991.
- [9] Hintikka N.: Agricultural support policies, its instruments, effects and measurement in Poland, konferencja OECD, Warszawa 1991.
- [10] Kamiński W., Orzeszko E.: Regionalizacja polityki rolnej i rozwój wsi, Problemy Rolnictwa Światowego, t. 4, SGGW, Warszawa 1990.

- [11] Les aides compensatoires de handicaps naturels permanents en zones défavorisées, Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa Francji, Paryż 1989.
- [12] Proffit M.: Wypowiedź z 10 października 1990, Comptes rendus de l'Academie d'Agriculture de France, Vol. 76, No 7, Paris 1990.
- [13] Schneider M.: Agricultural support policies – some experience from Austria, konferencja OECD, Warszawa, kwiecień 1991.
- [14] Smoleński Z.: Interwencjonizm państwowy w rolnictwie wybranych krajów – opcje dla polityki rolnej w Polsce, Problemy Rolnictwa Światowego, t. 4, SGGW, Warszawa 1990.
- [15] Strużek B.: Polityka agrarna RFN ze szczególnym uwzględnieniem interwencjonizmu w rolnictwie, Problemy Rolnictwa Światowego. t. 4, SGGW, Warszawa 1990.
- [16] Sundsvall Statement on Supportive Environments, Sundsvall, June 1991.
- [17] Zones de montagne et autres zones défavorisées, aides spécifiques ou renforcées en faveur de l'agriculture, CEMAGREF, Grenoble 1988, No 220.