

STRATEGIA TRANSFORMACJI POLSKIEJ WSI I ROLNICTWA

Omówienie wystąpień panelistów i dyskusji na seminarium zorganizowanym przez Komitet Ekonomiki Rolnictwa PAN, Komitet Nauk Ekonomicznych PAN i Radę Naukową PTE w dniu 15 marca 2007 r.

Opracowania materiałów seminarium dokonał Jerzy Wilkin*

Uczestnikami panelu byli: prof. Katarzyna Duczkowska-Małysz – pracownik SGH i była wiceminister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, prof. Andrzej Kowalski – dyrektor Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej i SGH, były wiceminister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dr Waldemar Guba – dyrektor Departamentu Rynków Rolnych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dr Andrzej Hałasiewicz – dyrektor w Fundacji Wspierania Polskiego Rolnictwa (FAPA), prof. Urszula Płowiec – przewodnicząca KNE PAN i prof. Jerzy Wilkin – przewodniczący KER PAN.

W zebraniu wzięli udział członkowie obu komitetów naukowych Polskiej Akademii Nauk, członkowie Rady Naukowej Zarządu Krajowego Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego i inni zaproszeni goście.

Obradom przewodniczył **J. Wilkin**, który na wstępie stwierdził m.in.:

Problematyka rolnictwa nie jest szczególnie lubiana przez tzw. ogólnych ekonomistów, możliwość zatem przedyskutowania ważnych problemów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w gronie znakomitych ekonomistów, reprezentujących różne specjalności, jest niezwykle ważna. Ogólna ekonomia, czy teoria ekonomii, ma pewien kłopot z rolnictwem, wynikający głównie z tego, że rolnictwo nie pasuje do bardzo wielu koncepcji ekonomicznych, rządzi się szczególnymi prawami, obudowane jest różnego rodzaju politykami, co ogranicza rolę rynku w tej dziedzinie gospodarki. Czołowi ekonomiści na ogół pomijają problematykę rolnictwa w swoich dociekaniach ekonomicznych, a jest to fascynujący temat nie tylko dla tzw. branżowych ekonomistów zajmujących się rolnictwem, ale w ogóle dla ekonomii. Rolnictwo, w tym polityka rolna, przestaje być typową polityką sektorową. Staje się polityką zintegrowaną, polityką obejmującą bardzo wiele różnych aspektów, w tym: ekologicznych, handlowych, społecznych, kulturowych i wielu innych. Polityka rolna stopniowo staje się częścią zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiej-

* Treść wystąpień odtworzono na podstawie zapisu magnetofonowego. Zostały one nieco skrócone i zredagowane. Nie były też przedmiotem autoryzacji.

skich, które stanowią w Europie ok. 85% terytorium kontynentu. Spotkanie, które grupuje ekonomistów z różnych dziedzin jest więc bardzo pożyteczne, zwłaszcza w momencie nie tylko przygotowań do Kongresu Ekonomistów, ale i rozważania przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej.

Prof. U. Płowiec

Międzynarodowy Fundusz Walutowy przygotował ciekawe opracowanie, z którego wynika, że od połowy ubiegłego wieku znaczenie krajów rozwijających się rośnie w gospodarce światowej, a od początku bieżącego wieku rośnie w sposób skokowy. Do krajów rozwiniętych Międzynarodowy Fundusz Walutowy zalicza tylko kraje uprzemysłowione, a kraj taki jak Polska, chociaż jest członkiem Unii Europejskiej, nadal jest liczony w grupie developing countries. Ten zdecydowany wzrost roli krajów rozwijających się i rozpoczęta w ostatnich latach Runda Doha (następnym etapem tej rundy było spotkanie w Cancun, w Meksyku w 2003 r.) świadczą o tym, że kraje rozwijające się tworzą już zwartą grupę i stawiają warunki krajom rozwiniętym.

Jakie są te warunki? Runda Doha miała być rundą dotyczącą liberalizacji handlu w skali światowej, ale w odniesieniu do wielu problemów: przemysłu, rolnictwa, usług, inwestycji zagranicznych i innych. Tymczasem wzmocniona pozycja krajów rozwijających znalazła swój wyraz w postawieniu warunku (na sesji w Cancun) zamknięcia negocjacji dotyczących rolnictwa. Rolnictwo stało się najważniejszą sprawą dla tych krajów. Przesłanki teoretyczne tego stanowiska są następujące: rozpoczynając Rundę Doha, kraje rozwinięte deklarowały (jak zwykle dosyć obłudnie), że będą wspomagać rozwój krajów rozwijających się. Kraje te zaś uważają, że najlepszą formą wspomagania rozwoju jest liberalizacja handlu, zwłaszcza liberalizacja dostępu do rynku krajów rozwiniętych. I na tym tle powstał ten postulat w Cancun. Została utworzona grupa 20 do obrony kwestii rolnych krajów słabo rozwiniętych (Brazylia, Argentyna, Meksyku, Chile, Wenezuela, Chin, Indii, Filipin, Pakistanu, Indonezji, Tajlandii, Republiki Południowej Afryki, Zimbabwe i Tanzanii). Liderem grupy wybrano Brazylię. Utworzono więc coś w rodzaju koalicji krajów Południa i powstał nowy układ sił w skali świata. Zarzut stawiany bogatym krajom jest taki, że bronią one dostępu do swoich rynków, co jest prawdą, a liberalizacji wymagają od krajów biednych. Brak dostępu do rynków krajów rozwiniętych znajduje wyraz w tym, że średnie cła w OECD w 2001 r. na artykuły rolne wynosiły 16%, plus rozbudowany mechanizm wspierania rolnictwa, a na artykuły przemysłowe w tej grupie krajów tylko 3%. Ponadto w latach 2002-2004 kraje OECD wydały na subsydia rolne ok. 350 mld dolarów. Z tego w samej Unii Europejskiej – 100 mld, w USA – 45 mld, w Japonii – 50 mld. Na najbliższe lata w perspektywie finansowej Unii Europejskiej przewidziano w budżecie na ten cel 390 mld dolarów, z tego na rozwój tylko 90. Reszta, to dopłaty bezpośrednie. W latach 2000-2001 w krajach OECD producenci rolni otrzymywali w formie dopłat ok. 30% ich dochodu, w Japonii aż 60, w krajach Unii także 30, w USA 22%. Ten więc zarzut, że kraje rozwinięte bronią się przed tanim importem artykułów rolnych wydaje się być ze wszech miar uzasadniony. Co więcej, rozszerza się zakres zarzutów. Zaczyna się mówić o tym, że kraje rozwinięte na skutek stosowania różnych subsydiów upra-

wiąją właściwie dumping bez granic. Jest to oczywiście niekorzystne dla krajów biednych; wg pobieżnych szacunków w ten sposób pozbawia się ich rocznie ok. 40 mld dolarów dochodu. Jeśli chodzi o cła, to 16% cła, w tym ok. 20% w całej OECD to jest dużo, ale nie ukazuje całej złożoności zjawiska, jest to bowiem wielkość przeciętna. W krajach OECD np. cło w imporcie ryżu wynosi 411%, cukru – 100%, mleka – 120%. W samej Unii Europejskiej cło na wieprzowinę wynosi 173%, na cukier – 154%, ryż – 145%, masło – 118%. Są więc produkty, na które obciążenia celne są bardzo wysokie. W rezultacie zdecydowanej i krytycznej postawy krajów rozwijających się, przyjętej w Cancun, rokowania w sprawie liberalizacji handlu światowego musiały zostać zawieszono w lipcu ub. roku.

Niedawno, na spotkaniu w Davos, próbowano ożywić sprawy rolne, ale komentarze np. w „The Economist” mówią wprost: wielcy tego świata, to znaczy wielkie firmy, właściwie nie są zainteresowane kontynuowaniem spraw liberalizacji w skali światowej, bo rolnictwo jest dla nich sprawą marginalną, 2-3% dochodu tych wielkich krajów. Poza tym, wielkie, bogate kraje zajęte są teraz zupełnie czym innym. Jeśli chodzi o Stany Zjednoczone: podwójny deficyt, deficyt budżetowy rządu 240-250 mld dolarów, deficyt bilansu obrotów bieżących rządu – 800 mld dolarów. Równocześnie problem Iraku i nowe zagrożenia atomowe, to znaczy Korea Północna i Iran. Nie ma tam klimatu do kontynuowania, do zastanawiania się, czy przykładania należnego znaczenia do spraw rolnych. Unia Europejska na razie, formalnie rzecz biorąc, ma spokój, bo zgodnie z umową między Chiracem a Niemcami, obecna polityka rolna ma przetrwać do końca 2013 r.

Generalnie rzecz biorąc, kraje rozwinięte boją się liberalizacji. Boją się liberalizacji zarówno w zakresie produktów przemysłowych, jak i w zakresie artykułów rolnych. Taka jest prawda. Najbardziej jest to widoczne w przypadku Stanów Zjednoczonych. W Unii Europejskiej mało jest dyskusji na ten temat, ale sprawa ta coraz silniej wychodzi na jaw. Ponadto, coraz częściej podnoszone są kwestie takie: komu służy najbardziej Wspólna Polityka Rolna w Unii Europejskiej? Badania wykazują, że występuje ogromna koncentracja dochodów, w tym subsydiów, w rękę nielicznej grupy farmerów. Czy więc trzeba kontynuować Wspólną Politykę Rolną? Modne jest w tej chwili działanie w kierunku renacjonalizacji zarówno polityki rolnej, jak i polityki spójności. Są badania, które prowadzą do wniosku, że polityka spójności okazała się za mało efektywna, w związku z tym trzeba raczej myśleć o renacjonalizacji tej polityki, a zwolnione środki z ograniczania polityki rolnej i polityki spójności trzeba skierować na badania i rozwój, innowacyjność, na realizowanie celów Strategii Lizbońskiej. Tak stawia sprawę wielu ekonomistów w Unii Europejskiej, chociaż, formalnie do końca 2013 r. zapewniony jest jako taki spokój.

Z uwagi na to, że spotkanie poświęcone jest przede wszystkim kwestiom strategicznym, należałoby się zastanowić, co będzie po roku 2013. Byłoby bardzo dobrze, gdyby – ciesząc się z uzyskiwania dochodów przez rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – udało się uchronić ich przed wielkim szokiem, którego mogą doznać po 2013 r. Trzeba zatem wyciągać jak najwięcej zdolnej do pracy siły roboczej ze wsi, szkolić, przygotowywać ją do innego rodzaju zajęć. Otwartą sprawą pozostaje, w jakiej mierze Wspólna Polityka Rolna, w której uczestniczy-

my, rzeczywiście sprzyja restrukturyzacji rolnictwa i wsi, a w jakiej mierze utrwała tradycyjne struktury. Wydaje się, że jest to pytanie dosyć zasadne, które wynika z ogólnego przeglądu sytuacji w świecie.

Prof. J. Wilkin

Mówimy dziś o przyszłości, o strategii długookresowej i o transformacji Wspólnej Polityki Rolnej, ale głównie w kontekście polskiej wsi i rolnictwa. Trzeba jednak pamiętać, że tego typu polityka, jaką jest Wspólna Polityka Rolna, jak wiele innych polityk wspólnotowych charakteryzuje się daleko idącą inercją. Polityki te zmieniają się bardzo wolno. Jednym z tzw. działań (measures) należących do Wspólnej Polityki Rolnej, jest instrument wspierania rozwoju rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, tzw. LFA (Less Favoured Areas). Instrument ten uważany jest za stosunkowo mało efektywny i bardzo inercyjny. Przykładem tego może być Luksemburg, który pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, mierzonego PKB na głowę, jest najbogatszym krajem świata. Otóż, prawie całe terytorium Luksemburga, jeśli chodzi o obszary rolne, jest zaliczone do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W bardzo bogatym Luksemburgu większość rolników otrzymuje wsparcie związane z instrumentem LFA. Drugą sprawą jest czas potrzebny na wprowadzanie reform. Poważne reformy np. we Wspólnej Polityce Rolnej, wymagają okresu wieloletniego. Z tego punktu widzenia rok 2014 jest już blisko i dlatego intensywnie trzeba myśleć, co będzie po 2013 roku. Należy też pamiętać, że Polska jest już pełnoprawnym partnerem w przygotowywaniu koncepcji Wspólnej Polityki Rolnej, jest więc historyczna szansa, że można znacząco wpłynąć na przyszły kształt tej polityki. Polska jest stosunkowo dużym krajem w UE, i z punktu widzenia obszarów wiejskich i obszarów rolnych – krajem ważnym. Kolejną sprawą i poważnym wyzwaniem pod adresem ekonomistów jest przemyślenie znaczenia różnych mechanizmów regulacyjnych. Pani prof. Płowiec mówiła o liberalizacji handlu i o wywołanej tym presji na rolnictwo. Proces liberalizacji oczywiście będzie postępował, ale trzeba pamiętać, że cały czas jest miejsce i potrzeba kombinacji różnych mechanizmów regulacyjnych, nie tylko rynku, ale też regulacyjnej roli państwa, Unii Europejskiej i być może jakiejś regulacji globalnej. W tych sprawach powinno się mieć przemyślane i spójne koncepcje. Można uważać, iż liberalizacja rozwiązuje sprawę, bowiem pełniej uruchamia mechanizm regulacji rynkowej. Nie rozwiązuje jednak problemu. Każdy, kto się zetknął np. z ekonomią instytucjonalną, wie, że rynek działa stosunkowo dobrze, o ile działa w dobrych ramach instytucjonalnych, a te ramy w dużym stopniu kreuje się poprzez aktywną działalność państwa, czy np. Unii Europejskiej. Wspieranie wsi i rolnictwa w nowy, bardziej niż dotychczas efektywny sposób, wymaga pewnych innowacji instytucjonalnych. Tych innowacji jest w ostatnich latach bardzo mało. Oferta naukowców pod tym względem jest bardzo uboga. Przykładem jednej z ciekawszych inicjatyw i innowacji instytucjonalnych było wdrożenie na początku lat 90. programu LEADER. Program ten okazał się bardzo interesujący, bardzo ważny i skuteczny, ale od tamtego czasu nikt nie zaproponował jakiegoś innego, czy chociażby uzupełniającego, programu spełniającego podobną rolę.

Wspólna Polityka Rolna wymaga nowej legitymizacji, zarówno społeczno-politycznej, jak i ekonomicznej. Wymaga innego, niż dotychczas, uzasadnienia. Wielu obywateli zadaje sobie pytanie – co w zamian otrzymujemy, jako społeczeństwo, za to, że do kieszeni tego czy innego rolnika trafia np. 300 tys. zł., są i tacy, którzy dostają po 1-1,5 mln?

I ostatnia sprawa. Mówiąc o Wspólnej Polityce Rolnej, czy polityce wobec rozwoju obszarów wiejskich, należy mieć na uwadze problemy bezpieczeństwa krajowego i europejskiego, a także potrzebę pewnej stabilizacji w polityce rolnej i sytuacji ekonomicznej rolników. W polityce rolnej USA i innych krajów wysoko rozwiniętych coraz większe znaczenie mają takie instrumenty, które w pewnym sensie są ubezpieczeniem dochodów rolniczych i elementem stabilizującym sytuację w rolnictwie. Zmiany, czasem nawet szoki są dobre i stymulujące, ale bywają także destrukcyjne. A więc parasol antyszokowy w odniesieniu do rolnictwa jest chyba potrzebny i o tym warto oczywiście podyskutować.

Dr Andrzej Hałasiewicz

Debata na temat Wspólnej Polityki Rolnej, na temat polityk rolnych, na temat polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich jest bardzo potrzebna. Nowy, nadchodzący okres programowania w UE powinien być wykorzystany jako instrument, który zmienia, poprawia sytuację w polskim rolnictwie i na polskiej wsi. Co do tego są również zgodni politycy. Bywają jednak podejmowane takie decyzje, że instrument ten wykorzystywany jest niezwykle pasywnie. Przykładem instrumentu, który, właściwie zastosowany, mógłby dobrze służyć jest wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. My stosujemy go w przedziwny sposób. Gdyby wykorzystać ten instrument rzeczywiście np. dla obszarów górskich, to mogłoby coś zmienić. Ale jeśli rozdziela się środki na połowę powierzchni kraju, to praktycznie instrument ten przestaje odgrywać istotną rolę i co więcej – wprowadzając w sposób nieuzasadniony środki do rolnictwa w jakiś sposób zakłóca się gospodarkę. I takich przykładów jest więcej. Np. renty strukturalne – instrument, który mógłby służyć poprawie struktury agrarnej, gdyby sprecyzować kryteria, że prawo do uzyskania renty strukturalnej ma taki rolnik, który przekazuje gospodarstwo i w efekcie tego ruchu powstaje większe gospodarstwo. Tymczasem gotowi jesteśmy wypłacać renty strukturalne również wtedy, kiedy gospodarstwo przekazywane jest następcy. A więc właśnie pojawia się po raz kolejny pytanie, które zadał prof. Wilkin – za co tak naprawdę płacimy rolnikom? Co otrzymujemy w zamian – bo wydając środki publiczne, powinniśmy właśnie zastanawiać się, jaki publiczny pożytek w zamian otrzymujemy.

Wspomniano już, że ekonomia czy teoria ekonomii nie bardzo radzą sobie z rolnictwem. Jeśli dodamy do tego jeszcze inne usługi i dobra dostarczane przez rolników, to sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana. Jeden z ważniejszych problemów polega jednak na tym: jak zdefiniować, zmierzyć i wycenić usługi publiczne dostarczane przez rolników. Takie próby już są, to właśnie wspomniane instrumenty wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Innym przykładem są tzw. schematy rolno-środowiskowe, gdzie za dbałość o śro-

dowisko, świadczenie pewnej usługi na rzecz środowiska, a więc ogółu społeczeństwa, rolnik otrzymuje rekompensatę, czy wynagrodzenie. Tylko, że instrumenty te są niedoskonałe. I właśnie stosowanie przez Europę takich instrumentów utrudnia nam dyskusję w ramach Światowej Organizacji Handlu, bowiem nie wiadomo jak te elementy jakościowe, które dla nas są ważne, wyceniać.

Dyskusja w szerszym gronie na temat Wspólnej Polityki Rolnej – w moim przekonaniu – jest ważna również z tego powodu, że w roku 2008 będzie dokonany przegląd tej polityki. Niebawem zacznie się dyskusja na temat kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i warto zrobić wszystko, aby nie dopuścić do dyskusji populistycznej, aby była to dyskusja na argumenty. Co tutaj mam na myśli. Powinniśmy być zatem przygotowani, aby jako pełnoprawny członek Unii, prowadzić dyskusję w ten sposób, by poszukiwać rozwiązania, które jest dla nas najkorzystniejsze, a więc także być gotowym na kompromis, np. w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, jeżeli w zamian w jakimś innym obszarze uzyskamy to, co dla kraju jako całości będzie ważne. Debata w takim szerszym gronie może i powinna temu służyć.

W polityce rolnej, w polityce wiejskiej wiele jest zakłęb, zasłon, trochę chyba fałszu, trochę obłądy. Jedną z ważniejszych sfer nieporozumień i niejasności jest ów słynny drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej, nazywany rozwojem obszarów wiejskich. Należałoby oczywiście zdefiniować, co rozumiemy przez rozwój wsi, czy rozwój obszarów wiejskich. W moim przekonaniu, w skrócie, jest to tworzenie pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich, czyli na wsi, w małych miastach, miasteczkach. Tak rozumiany rozwój obszarów wiejskich jest przez ten drugi filar tak naprawdę prawie nie wspierany, albo wspierany w znikomym zakresie. A to, czego rolnictwo potrzebuje najbardziej, zwłaszcza w Polsce, to przesunięcie siły roboczej z rolnictwa do innych dziedzin gospodarki. Rolnictwo nasze nie będzie mogło konkurować na rynkach europejskich, na rynkach światowych, jeśli będzie tak pracochłonne. A więc potrzebna jest taka polityka, która stworzy możliwość przesunięcia siły roboczej do innych form aktywności.

LEADER – ten instrument w naszym kraju pojawił się (wraz z obecnym okresem programowania, czyli z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej) w nieco innym kształcie, niż w starych krajach unijnych. Jest on od razu częścią jednego z programów sektorowych i program ten jest realizowany. Mówi się wiele o LEADERZE, deklaruje jak jest ważny, jak potrzebny to instrument, a kiedy przychodzi do konkretnych decyzji, to okazuje się, że gotowości finansowania tego instrumentu, czy korzystania z tego instrumentu, do końca nie ma. Może warto sobie uświadomić, że Komisja Europejska przygotowując projekt dokumentów na okres programowania 2007-2013, w projekcie rozporządzeń przedstawiła propozycje podziału środków na tzw. priorytety. Są to cztery priorytety: konkurencyjność rolnictwa, gospodarka ziemią i środowisko, poprawa jakości życia i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz – LEADER. Zaproponowano minimalne alokacje funduszy, w tym minimalną alokację na LEADERA w wysokości 7%. Otóż, polski minister rolnictwa był tym, który doprowadził do obniżenia minimalnej alokacji na LEADERA do 2,5%. A więc znowu instrument, który w naszym kraju bardzo byłby potrzebny, jest nie do końca wykorzystany i doceniany.

Dr Waldemar Guba

Ważną kwestią jest znaczenie wspólnej polityki dla rolnictwa i wsi w Polsce. Pani prof. U. Płowiec mówiła o szacunkach transferu w skali Unii Europejskiej i takie szacunki również można zrobić dla Polski. Niektóre z elementów tych szacunków są dość łatwe: płatności bezpośrednie i transfery w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Inne są trudniejsze, np. transfery poprzez wsparcie cenowe, podnoszenie cen rolnych. Ogólne transfery do rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, wg szacunków na 2004-2006, wynoszą ponad 5 mld euro, czyli ok. 20 mld zł. W latach 2007-2013 ten roczny strumień wsparcia wzrośnie do ok. 6 mld EUR, w kategoriach realnych. Jest to oczywiście wsparcie poza transferami, w ramach KRUS-u i w ramach systemu podatkowego. Można te wielkości zrelatywizować. Otóż, są one zbliżone do wartości dodanej brutto sektora, która wynosiła w 2004 r. 6,4 mld euro. To wskazuje na to, jakie znaczenie ma wsparcie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej dla sektora rolnictwa.

Innym ważnym elementem Wspólnej Polityki Rolnej, który wiąże się z tą kwestią, jest dość egalitarny sposób rozdziału tego wsparcia – w związku z ilością gospodarstw uczestniczących w tych systemach. Wszystkie gospodarstwa rolne w Polsce, i te które posiadają użytki rolne, otrzymują płatności bezpośrednie i oczywiście wsparcie to jest skoncentrowane, ponieważ dzielone jest proporcjonalnie do powierzchni gruntów rolnych (ok. 60% płatności bezpośrednich trafia do 20% wszystkich gospodarstw). Koncentracja całego wsparcia (poprzez rozwój obszarów wiejskich i wsparcie cen) jest jeszcze większa, zbliżona do szacowanego na poziomie unijnym – czyli jedna piąta gospodarstw otrzymuje ok. cztery piąte wsparcia. Jest to główny element krytyki Wspólnej Polityki Rolnej z uwagi na to dość ewidentną sprzeczność z traktatowymi celami Wspólnej Polityki Rolnej, mianowicie wspieraniem dochodów rolniczych.

Kolejną kwestią związaną ze Wspólną Polityką Rolną, a bardziej z uczestnictwem w jednolitym rynku, jest przyspieszenie przemian strukturalnych w systemie produkcji rolnej. W ostatnich latach bardzo radykalnie i szybko zwiększa się liczba gospodarstw towarowych, które sprzedają na rynek. Najbardziej spektakularnym efektem tych wszystkich przemian jest bardzo pozytywny rozwój w zakresie handlu rolno-spożywczego Polski i można to traktować jako syntetyczny wskaźnik tych wszystkich przemian. Uczestnictwo w jednolitym rynku i także Wspólnej Polityce Rolnej umożliwiły wyrównanie warunków konkurencji. Procesy te pozwoliły na ujawnienie ukrytych przewag komparatywnych polskiego rolnictwa i dynamika zmian w tym zakresie jest bardzo duża. W kwestii wpływu procesów globalnych na Wspólną Politykę Rolną zasadnicze znaczenie ma Runda Doha. Jeśli zakończy się porozumieniem, a taki scenariusz należy chyba uznać za bardzo prawdopodobny, to Wspólna Polityka Rolna będzie musiała się zmienić w zasadniczy sposób – możliwe jest całkowite odejście od subsydiów eksportowych, bardzo duże otwarcie rynków rolnych, w tym europejskich, i zupełne oddzielenie wsparcia od produkcji. W związku z tym i w związku z procesami globalnymi na rynkach, należy spodziewać się większej niestabilności rynków rolnych. W debacie o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej należy wskazać na konieczność wzmocnienia polityki strukturalnej

dla rolnictwa, aby zapewnić konkurencyjność sektora, a także zastanowić się nad instrumentami zarządzania ryzykiem, zarządzania kryzysami.

Decydujące znaczenie dla Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 mają konsekwencje Rundy Doha WTO, a także dążenie płatników netto budżetu wspólnotowego do ograniczenia kosztów polityki rolnej w skali Unii Europejskiej. Jest wiele pomysłów, wiele koncepcji, jak można to osiągnąć i co by trzeba zrobić w tym zakresie. Są propozycje eliminacji płatności bezpośrednich, bądź ograniczenia płatności bezpośrednich, współfinansowania, mówi się o modulacji, czyli przesunięciu między różnymi komponentami Wspólnej Polityki Rolnej. Niemniej jednak wydaje się, że kompletna eliminacja Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. jest mało prawdopodobna z uwagi na znaczenie tych transferów dla sektora rolnego. Drugi powód jest taki, że wciąż pojawia się w debacie politycznej na forum Unii Europejskiej argument o Wspólnej Polityce Rolnej jako elemencie spajającym Wspólnotę. Na ile to jest prawdziwe, można próbować ocenić, ale takie argumenty są podnoszone.

Jakie mogą być konsekwencje ewentualnych zmian dla procesu podejmowania decyzji? Jeżeli nastąpi renacjonalizacja, w sensie zwiększenia udziału krajowego w finansowaniu, który zresztą w jakimś stopniu już ma miejsce, i także przerzucenie części odpowiedzialności na kraje członkowskie, to będziemy mieli do czynienia z powrotem do bardziej autonomicznego procesu kreowania polityki rolnej w Polsce. Zbliżymy się zatem do sytuacji sprzed akcesji, oczywiście w ramach pewnych ograniczeń wspólnotowych, które mają na celu zapewnienie równych warunków konkurencji (gdyby pozostawiono zupełną swobodę w tym zakresie, to jedne kraje byłoby stać na dużo większe wsparcie niż inne). Miałyby to konsekwencje dla debaty publicznej w kraju, która w tej chwili jest domeną w zasadzie polityków. Odpowiedzialność środowisk akademickich w przyszłości za kreowanie polityki rolnej, właśnie bardziej autonomicznej, byłaby w związku z tym większa.

Jeśli chodzi o interesy i priorytety Polski w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, tej przyszłej polityki rolnej, i ich wdrażania, mielibyśmy tutaj oczywiście do czynienia z nową sytuacją. W ostatnich latach byliśmy biorcami tej polityki rolnej. Wspólna Polityka Rolna w kształcie jakim ją implementujemy, jest polityką, która została wykreowana przed naszą akcesją. W tej chwili jesteśmy w przededniu dość radykalnych zmian w tej polityce i mamy możliwość współtworzyć nowy jej kształt. Musimy z tego skorzystać.

I tu nasuwa się pewien komentarz na temat uwarunkowań politycznych, realiów politycznych na forum w skali Unii Europejskiej, jeżeli idzie o Wspólną Politykę Rolną. Po pierwsze, kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej są dość silnie zdeterminowane procesami liberalizacji. Wiadomo co się musi stać, żeby wspólnota spełniła swoje zobowiązania w ramach tych porozumień. W rozważaniach w ostatnim czasie na temat strategii wyjścia ze Wspólnej Polityki Rolnej, uznaje się prymat pozycji budżetowej netto jako kryterium oceny różnych rozwiązań przez kraje członkowskie. I to dominuje w dyskusji o Wspólnej Polityce Rolnej i utrudnia podejście klasyczne do procesu kreowania polityki rolnej, czyli cele, działania i implementacje.

Kolejną trudność w tym zakresie stwarza duża różnorodność interesów tej nowej rozszerzonej Wspólnoty. 27 krajów ma różne rolnictwo, różne priorytety w tym zakresie i Wspólna Polityka Rolna jawi się jako polityka trudnych kompromisów, gdzie decydującą rolę odgrywa Komisja Europejska w proponowaniu rozwiązań i nie zawsze to, co się wydaje racjonalne, jest ostatecznie przyjmowane.

Prof. Andrzej Kowalski

Na temat rolnictwa istnieje wiele poglądów i opinii, niekiedy zupełnie sprzecznych. Bierze się to stąd, że przynajmniej w przypadku Polski wszystkie powojenne strategie rozwoju rolnictwa i wsi musiały szukać kompromisu między celami ekonomicznymi i celami społecznymi. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej świadczy o tym, że te związki między polityką ekonomiczną i społeczną istniały. Coraz powszechniej widać, że Wspólna Polityka Rolna w obecnym kształcie musi ulec zmianie. Wymienia się dwie grupy przesłanek. Ekonomiczne, gdzie mówi się o wysokich kosztach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, w tym o rosnących kosztach przechowywania nadwyżek. Jakie są społeczne przesłanki reformowania Wspólnej Polityki Rolnej? Jest to przede wszystkim nieskuteczność w rozwiązywaniu problemów dochodowych rolników. Zmieniają się instrumenty, zmieniają się cele polityki, natomiast dysparytet dochodowy nie tylko nie zmniejsza się, a nawet się pogłębia. A to z kolei powoduje rozwarstwienie dochodowe rolników i o tym mówiła profesor Płowiec, nawiązywał doktor Hałasiewicz i dyrektor Guba. W IERiGŻ prowadzone są badania na ten temat w kilku zakładach. Z badań wynika, że dopłaty bezpośrednie w grupie gospodarstw od jednego do dwóch hektarów; których w Polsce jest ok. 19%, wynoszą niespełna 2% dochodów rolniczych, w grupie od 2 do 5 ha (27,5% w Polsce) – 7,5%, w grupie 5-10 (24% w Polsce) – 17,4%. Przelamanie następuje dopiero w grupie gospodarstw 10-15 ha, których jest 12% w Polsce – dopłaty wynoszą tu 16,4, w grupie 15-30 ha (13,1 proc. takich gospodarstw) – 30% i w grupie 30 i więcej ha (4,4% takich gospodarstw) – 27,4%.

Interesujące jest jak dopłaty bezpośrednie wyglądają w ogólnych dochodach rodzin. W świetle badań IERiGŻ w grupie gospodarstw 1-2 ha dopłaty bezpośrednie w ogólnych dochodach rodziny wynoszą 1,6%, w grupie 2-5 ha – 4,2%, 5-10 ha – 10,2%, 10-15 ha – 16,2%, 15-30 ha – 18,1% oraz 30 ha i więcej – 21,5%. Jak widać, dopłaty bezpośrednie nie służą wyłącznie małym gospodarstwom, jak się często uważa. Czy konieczna jest zmiana Wspólnej Polityki Rolnej? Wszyscy na ogół są zgodni, a przynajmniej większość i polityków, ekonomistów i socjologów, że nie powinna następować renacjonalizacja Wspólnej Polityki Rolnej, chociaż obserwując to, co się dzieje w Polsce w ostatnim okresie – słynny przykład z brakiem, czy z interwencją na rynku wieprzowiny – można zauważać jej przejawy. Uzupełnianie zapasów strategicznych, czy upłynnianie ich w sytuacji pokoju i pełnego rynku z uwagi na wysokie koszty przechowania, zależy od określonej sytuacji rynkowej. Z jednej strony mówimy, że nie chcemy renacjonalizacji Wspólnej Polityki Rolnej, natomiast działania uzasadniają tezę, że polityka rolna musi być kształtowana tu i teraz, musi rozwiązywać problemy danego regionu, a nie całości. Ja oczywiście się z tym nie zgadzam i spróbuję pokazać, że skorzystaliśmy ze Wspólnej Polityki

Rolnej. Nie potrzeba uzasadniać, że uboższe kraje Unii na renacjonalizacji wyszyłyby bardzo kiepsko.

Bardziej zróżnicowane są poglądy w zakresie liberalizacji. W moim przekonaniu, przy liberalizacji rynku rolnego wcale nie chodzi o rolnictwo. Hasło – runda Doha to jest przede wszystkim rolnictwo, jest mylne. W rzeczywistości chodzi o wejście z artykułami przemysłowymi silnych krajów.

Co nas może czekać po roku 2013? Interesujący jest tzw. brytyjski punkt widzenia na tę sprawę, wielokrotnie przedstawiany, np. w publikacjach prof. Wilkina. Mówi się w nim, że w perspektywie 10-15 lat rolnictwo ma funkcjonować na wolnym rynku europejskim na podobnych zasadach jak inne działy gospodarki i ma być poddane tym samym zasadom konkurencji. Polityka rolna Unii Europejskiej musi mieć jasno sprecyzowane cele, koncentrować się głównie na sprawach ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Cła powinny zostać obniżone do poziomu istniejącego w innych działach gospodarki (obecnie jest to ok. 4%), należy także wyeliminować takie instrumenty jak wsparcie cen, subsydia eksportowe i wszelkie inne subsydia do produkcji czy konsumpcji.

Nawet, jeżeli ta propozycja jest na wyrost powstają wątpliwości, czy te rozwiązania – każdy z punktów, nie tylko dotyczący ochrony środowiska, czy zrównoważonego rozwoju – są to instrumenty mające na względzie rolnika, rolnictwo bogatych krajów, czy także krajów rozwijających się?

I parę słów o konkurencji zewnętrznej. Często jej nie doceniamy – wiele osób zareagowałoby śmiechem, jeżeli na początku lat 90. ktoś próbowałby dowieść, że w ciągu 10 lat staniemy się potęgą w produktach mleczarskich, galanterii mleczarskiej (w tym tej najlepszej), że będziemy eksportować ją do Francji, do Holandii sery dojrzewające i inne produkty mleczarskie. A okazało się, że obecnie eksportujemy i to w dużych ilościach. Niedawno nie dowierzano, że Chiny mogą być poważnym konkurentem na rynku europejskim, a tak się stało i w związku z tym musimy starać się o ochronę naszego rynku.

W sytuacji polskiego i światowego rolnictwa wiele może zmienić ekspansja produkcji rolnej w takich krajach jak: Brazylia, Argentyna, Ukraina i Rosja. Lekceważy się zarówno Ukrainę jak i Rosję, uważając, że jeszcze nie teraz, nie za tego pokolenia. Rosja buduje swój olbrzymi przemysł i nie ma regionu, gdzie nie rozwijałby się przemysł rolno-spożywczy, który z kolei rozwija rolnictwo. Jeżeli nam się udało, to dlaczego ma nie udać się Rosji, czy Ukrainie. A więc kolejnym problemem jest, czy mamy inwestować w przemysł rolno-spożywczy Ukrainy, Rosji, czy nie. Jeżeli są pieniądze i producent się znajdzie – to warto. Co prawda, jest to budowanie konkurencji dla nas, ale być może, jest to sprawa dyskusyjna.

Dwa, czy trzy lata, to zbyt krótki okres, aby oceniać skutki członkostwa. Widoczne jest, że wejście Polski do Unii Europejskiej nie wywołało jakiegoś dramatycznego, wielkiego ożywienia produkcyjnego w rolnictwie, a zmienność produkcji jest nawet w tych trzech latach większa niż była przed okresem unijnym, ale wyraźnie wpłynęło na ożywienie popytu na środki produkcji. Zużycie nawozów pod zbiory 2006 r. zwiększyło się o ponad 20 kg/ha, mimo wzrostu cen. Trudno wyrokować, na ile jest to wpływ dopłat bezpośrednich i innych środków, a na ile

koniunktura w rolnictwie, która się potem w 2005 i na początku 2006 poprawiła. Od samego początku członkostwa wyraźnie wzrósł popyt na środki ochrony roślin i nastąpiło ożywienie na rynku maszyn i urządzeń rolniczych – może nie tak wielkie, ale wyraźne. W ostatnim roku, co jest bardzo pozytywne, zmniejsza się udział wydatków na ciągniki (które do tej pory przeważały), w porównaniu z innymi wydatkami na maszyny i urządzenia rolnicze.

Co do zdolności konkurencyjnej – opinie są podzielone. Zdaniem niektórych, tej konkurencji nie wytrzymujemy, bo zmniejsza się saldo wymiany artykułów pochodzenia rolniczego. Ale eksport wzrasta, natomiast saldo wynika z dalszego wzrostu importu surowców z innych stref klimatycznych. Trzeba natomiast podkreślić – dotyczy to zarówno rolnictwa, jak i przemysłu oraz wszystkich innych dziedzin – że nie szuka się nowych rynków. Próby wejścia na rynek japoński czy koreański, na których ostatnio uzyskaliśmy certyfikaty, są jaskółkami, to nie jest jeszcze ta skala, o którą nam chodzi.

Wracając do kwestii, czy skorzystaliśmy na wejściu do Unii, czy nie, w IERiGŻ szacuje się, że saldo wynosi w granicach 6,7 mld EUR. I co ciekawe, pieniądze te nie zostały zmarnowane. Wzrasta poziom wykształcenia, w wielu miastach powstały ośrodki uczelniane. Na wsi widać ożywienie inwestycyjne – co prawda w niewielkiej grupie gospodarstw, ale jest. Zmienia się infrastruktura wiejska i to zarówno infrastruktura ekonomiczna, jak i techniczna, czy społeczna. Jest to jedyna grupa społeczna, która buduje sobie warsztaty pracy i jednocześnie inwestuje w infrastrukturę terenów, na których mieszka i pracuje.

Prof. K. Duczkowska-Małysz

Moja opinia jest taka, że Polska nie była politycznie gotowa na przyjęcie Wspólnej Polityki Rolnej. Podpisano umowę stowarzyszeniową w 91 r. i właściwie wtedy było już wiadomo, jak będzie wyglądać kształt Wspólnej Polityki Rolnej w Unii Europejskiej, co to jest za polityka.

Przypominam, że traktat o wspólnocie europejskiej już był podpisany i znane były cele Wspólnej Polityki Rolnej i po co ona powstaje. Ale właściwie zapomniano, że ta Wspólna Polityka Rolna jest jedną z wielu wspólnych polityk i że ona ma realizować cele ogólne i cele szczegółowe. A jest taki art. 2 traktatu o Wspólnocie Europejskiej, który mówi o tym, po co jest integracja i czemu mają służyć wszystkie wspólne polityki, w tym oczywiście rolna. Chcę przez to powiedzieć, że mimo podpisania układu stowarzyszeniowego, nie powstała zwarta, społecznie akceptowana, oparta na porozumieniach, na udziale społeczności wiejskiej – narodowa strategia wykorzystania tej Wspólnej Polityki Rolnej i likwidowania dysparytetów społeczno-ekonomicznych wsi. Nie powstała wówczas i na dobrą sprawę, takiej strategii do tej pory nie ma.

Po prostu trzeba było wejść na jednolity rynek i do tego trzeba było się przygotować. Rzeczywiście są tego pozytywne efekty. Nie wypracowano natomiast mechanizmu modernizacyjnego i – jak mówił pan dr Hałasiewicz – są nawet instrumenty, które mogłyby odegrać jakąś rolę, ale nie są jednak właściwie wykorzystane. Dlaczego tak jest? Strategia Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 zapisana jest w dokumentach Unii Europejskiej, trzeba je tylko przeczytać i zastanowić

się jak to zrobić, żeby tę kartę wygrać na naszą korzyść. Nie oprzemy się globalnym tendencjom, które mają miejsce w ogóle niezależnie od Polski. Niezależnie od Polski postępują pewne zjawiska i procesy i my nie jesteśmy w stanie ich zatrzymać. Można tylko starać się, żeby były jak najmniejsze straty społeczne, bo o ludzi zawsze chodzi, i jak największe korzyści ekonomiczne. Polityczna strategia zorientowana przede wszystkim na korzyści z pierwszego filara, na branie przez rolników tzw. łatwych pieniędzy, nawet bardzo dużych, zwolniła rolników z odpowiedzialności za losy wsi, czyli właściwie za to, co jest im najbliższe, za losy ich własnego gospodarstwa, zbiorowości w której żyją, społeczności lokalnej i oczywiście z odpowiedzialności za przyszłość wsi i ich gospodarstw. Mechanizm unijny powiada, jak wziąć pieniądze z Unii Europejskiej, ale nie mówi o tym, co zrobić z tymi pieniędzmi. Każdy może te pieniądze wydać w takim celu, w jakim chce. Tymczasem w Polsce ciągle są nie gotowe strategie, programy i projekty, które angażują pieniądze środowisk wiejskich, a konkretnie rolników, na rzecz ich własnej przebudowy, ich własnej modernizacji, ich własnej przyszłości.

Przyjęto strategię rozwiania obaw rolników, obiecywano wielkie pieniądze, w dyskusjach przedakcesyjnych dopłaty bezpośrednie właściwie zdominowały wszystko. I dzisiaj, jeśli mówi się o skutkach Wspólnej Polityki Rolnej, pierwszą rzeczą są dopłaty bezpośrednie. Nie chcę przez to powiedzieć, że skutki wejścia naszego do Unii i dołączenia do Wspólnej Polityki Rolnej są negatywne, wprost przeciwnie. Jak pan prof. Kowalski i wielu przedmówców mówiło, one się nawet dadzą wymierzyć. Chcę tylko powiedzieć, że nie skorzystaliśmy z tej polityki i z tych instrumentów w takiej mierze, w jakiej mogliśmy. Rzeczywiście, jeśli popatrzyć na efekty, to najważniejsze i najbardziej wymierne są w pierwszym filarze. Dlaczego w pierwszym filarze? Ponieważ pierwszy filar tej polityki opiera się na reżimach. My musieliśmy spełnić określone kryteria, przygotować system IACS, instytucje z tym spójne, czego wymagała od nas Unia Europejska, poprawić jakość żywności, przygotować procedurę kontroli itp.

Stosunkowo dobrze rolnictwo polskie weszło na jednolity rynek. Ale przewagi komparatywne polskiego rolnictwa się kończą. W pytaniach zaleconych nam, jako panelistom, podany jest przykład Chin i przykład Indii. Otóż, chcę powiedzieć, że to nie jest tylko przykład Chin i Indii, chociaż właśnie Chiny, które są członkiem WTO, mają przewagę absolutnie prawie w każdej dziedzinie. Nie komparatywne, tylko absolutne i nie tylko w kwestii towarów, ale także wchodzą już teraz z kapitałem. W związku z tym opanowanie „problemu Chin” będzie niesłychanie trudne, jeśli nie niemożliwe. Jeśli przyjrzyć się decyzjom WTO, co z nich wynika? Kraje trzeciego świata chcą uczestniczyć w społecznym międzynarodowym podziale pracy. Nie mają *know-how* i nie mają kapitału, mogą więc tylko uczestniczyć surowcami. Dla nich zatem problemy rolnictwa i wejścia z produktem rolnym na rynki krajów bogatych stały się strategicznym celem. A co jest napisane w dokumentach Komisji Europejskiej po zakończeniu Rundy Doha? Komisja Europejska nie dość dokładnie przyjrzała się propozycjom krajów trzeciego świata. Już wtedy wiadomo było, że przyjdzie czas, że przyjrzy się dokładnie.

Jeśli ta runda rolna WTO zacznie być realizowana, to wywróci rolnictwo unijne do góry nogami, dlatego, że o cenach światowych zdecydują relacje: dużo ziemi a mało kapitału. Natomiast Unia Europejska produkuje w oparciu o relacje mało ziemi (w podtekście – drogiej) i dużo kapitału (w podtekście – drogiego). Produkcja w Unii Europejskiej musi być droga. W przypadku, kiedy WTO żąda zniesienia dopłat eksportowych, kiedy ta konkurencyjność nie będzie mogła być poprawiana, nie ma właściwie szans, żeby produkcja z Europy Zachodniej weszła na światowe rynki na zasadzie konkurencyjności. Nawet jeśli zmieni się polityka, jeśli zmieni się wsparcie w ramach pierwszego filara; może to dać w niektórych produktach konkurencyjną przewagę niektórym gospodarstwom, z niektórych krajów. Skoro rolnicy nie będą mogli żyć z produkcji konwencjonalnych artykułów żywnościowych, mają szansę wejść w nisze, mają szansę wejść w produkt tradycyjny, w produkt smakowy – te wszystkie europejskie specjalności, które będą mogły być sprzedawane dla określonej bogatej grupy ludzi za ekstra ceny.

Nie mówimy dzisiaj, a szkoda, o pomocy publicznej. Kontekst Unii Europejskiej o pomocy publicznej (finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, czy to filara pierwszego, czy drugiego, jest pomocą publiczną) mówi, że pieniądze są nie na to, żeby zaspokajać potrzeby, tylko na to, żeby realizować cele i już wiadomo, że cele te będą się zmieniać, że przy pomocy pieniędzy publicznych nie można zapewnić sobie uprzywilejowanej pozycji, ale można poprawiać konkurencyjność, innowacyjność. Natomiast według ekspertów bankowych pomoc publiczna dla gospodarstw w tym roku przekroczy 60 mld zł. Co my osiągniemy na trwałe z tych 60 mld? Jak fatalnie ta pomoc jest adresowana, jest to typowe przejadanie wzrostu gospodarczego. Nie twierdzą, że nie trzeba interweniować, trzeba tylko robić to inaczej. Otóż, rolnicy nasi nie płacą np. podatków dochodowych. Gdyby zostali objęci podatkiem – a teraz na fali wzrostu, na fali korzyści z Unii Europejskiej można taki mechanizm wraz z rekompensatami przygotować, z tzw. ubruttowieniem, rozłożyć na etapy itd. – to wypracowałyby się właśnie ten mechanizm modernizacyjny. Gospodarstwo rolne jest bowiem małym przedsiębiorstwem. W związku z tym, ma prawo odliczyć koszty uzyskania przychodu. Jeśli natomiast strategia pomocy rolnikom zorientowana jest na wrywanie z budżetu pieniędzy, gdzie się da i ile się da i jeżeli politycy w ten sposób będą zabiegać o popularność, to nie tylko po 2013 r. ale i do 2013 r. zmarujemy naszą szansę.

Musi się zmienić finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, bo nie ma zgody wśród wszystkich krajów członkowskich, z wyjątkiem może takich krajów jak Polska (nie wiadomo jak zachowa się Bułgaria i Rumunia), żeby dalej z pieniędzy podatników finansować strukturalne nadwyżki. Żeby dochody rolników nie rosły dzięki produkcji rolnej, bo nie rosną dzięki niej, bo tej produkcji rolnej już nie można zwiększać po prostu, gdyż ciągle mamy problem małego gospodarstwa, ciągle mamy problem niewydolności dochodowej. Wreszcie, nie zmieniają się wcale różnice między regionami bogatymi a biednymi. W najgorszej sytuacji są regiony oddalone od przemysłu, oddalone od turystyki, które mają marne ziemie i gospodarstwa, które tylko wegetują i tkwią na ojcowiznach. Otóż, nie ma zgody na to, żeby taką politykę finansować. Nikt o tym nie wspomina, że teraz, w roku

2007, Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej został podzielony na dwie części i przestał być funduszem strukturalnym. To znaczy, jeśli fundusze strukturalne miały umocowanie i mają umocowanie w prawodawstwie wspólnotowym, które jest nadrzędne nad prawodawstwem narodowym, to tam nie ma funduszy rolnych. One nie są funduszami strukturalnymi absolutnie. Ja oczywiście stoję na stanowisku, że nawet nie można myśleć o renacjonalizacji polityki dlatego, że bardzo źle byśmy na tym wyszli, tak jak wszystkie biedne kraje. Już wiadomo, że pierwszy filar wcześniej, czy później, jako filar wsparcia będzie zlikwidowany, nie wiadomo czy do zera, ale w każdym razie wsparcie to będzie minimalne. Dlatego kluczowy staje się wiejski rynek pracy, przygotowanie ludzi na ten rynek pracy, zmiana ich mentalności. Bo oczywiście państwo musi w ramach polityki narodowej dać ofertę programu do tego wszystkiego, ale każdy niestety o sobie musi pomyśleć sam.

Konkluzje – po pierwsze, obiektywne tendencje rozwoju są niezależne od polityki. Po drugie, w ciągu najbliższych 10-15 lat żadna radykalna zmiana struktur dzięki tej polityce nie nastąpi. Będzie natomiast następować poprawa sytuacji, ale jeżeli Polska nie uaktywni programów aktywizujących instrumenty, drugi filar i mechanizm modernizacyjny, to te pieniądze, za które można by autentycznie przebudować wieś i stworzyć ludziom szansę zostaną słabo wykorzystane, albo wręcz zmarnowane.

Po trzecie, polityka ta spowoduje dalsze zróżnicowanie regionalne sektora rolnego. Będą się różnicować także funkcje obszarów wiejskich, nie tylko dlatego, że obok producenta żywności wieś przejmie inne funkcje: agroturystyczne, turystyczne, rekreacyjne, pielęgnacji środowiska, itd., ale będą się te funkcje różnicować regionalnie. Południe Polski to będzie inna wieś, niż północ Polski. Zostanie złagodzony dysparytet socjalno-bytowy między miastem a obszarami wiejskimi, ale ten dysparytet niestety nie będzie zlikwidowany. Spośród wszystkich czynników wytwórczych najbardziej przyczyni się ta polityka do wykorzystania czynnika pracy, albo do poprawy wykorzystania czynnika pracy.

Natomiast, ponieważ WTO zabrania Unii Europejskiej stosowania instrumentów finansujących produkcję, a pozwala finansować dochody, to wszystkie te instrumenty będą w ramach Wspólnej Polityki Rolnej orbitowały w kierunku wypracowywania takich form, takich instrumentów, które w konsekwencji podeprą dochody, bo należy pamiętać, że dochody pozarolnicze rosną niewyobraźalnie szybko i tylko transfery społeczne mogą złagodzić tę różnicę.

*

* *

Głosy w dyskusji uczestników seminarium

Prof. A. Czyżewski

Jest to połączone posiedzenie dwóch komitetów naukowych i trzeba sobie uświadomić, co w gruncie rzeczy łączy ekonomistów, nazwijmy to umownie – ogólnych, z tymi od czynnika ziemi. Otóż, łączą ich uniwersalne przesłanki polityki rolnej w gospodarce rynkowej. I te przesłanki są znajdywane, zarówno w polityce makro-

ekonomicznej, w wymianie międzynarodowej jak i w polityce mikroekonomicznej. Po pierwsze, potrzeba retransferu nadwyżki ekonomicznej, wytransferowanej przez mechanizm rynkowy od rolnika do przetwórcy i konsumenta za pośrednictwem budżetu. Po drugie, konieczność nie tylko rynkowego, ale instytucjonalnego podejścia do ładu w relacjach rolnictwa z otoczeniem. Po trzecie, zasada wykorzystania wahadła, przemienności polityki fiskalnej i monetarnej w tworzeniu warunków makroekonomicznych. Następnie, konieczność reakcji państwa na regulacje na poziomie globalnym, WTO i regionalnym, czyli uwzględnienia tych regulacji w polityce krajowej: celowość orientacji polityki na cel strategiczny i dualny rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. I oczywiście, wykorzystanie mechanizmów mikroekonomicznych procesu specjalizacji, koncentracji, integracji, kooperacji itd.

W przekonaniu naszego zespołu badawczego w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej AE w Poznaniu, perspektywa zmian polityki rolnej występuje w kategoriach dualnego rozwoju Europy, tej rolniczo-wiejskiej Europy i pozostałej. Ta dualna wizja Europy spowoduje, że retransfery będą następowały z jednej strony do wyspecjalizowanych industrialnie producentów rolnych, a z drugiej strony będziemy świadczyć tę nadwyżką w postaci opłat za rentę krajobrazu, czy za rentę środowiskową, bądź edukacyjną. Trzeba będzie te działy pozarolnicze, które dynamicznie się rozwijają z powodu przepływu kapitału i przepływów rent, odpowiednio redystrybuować po to, żeby utrzymać mechanizm jakiejś ogólnej równowagi wzrostu.

Nie podzielam niepokoju o perspektywę Wspólnej Polityki Rolnej, aczkolwiek będzie się ona zmieniać co do instrumentów, ale nie co do celów, bo żadnemu krajowi europejskiemu nie może nie zależeć na względnie zrównoważonym wzroście. A bez sektora rolnego i sektora obszarów wiejskich takiego wzrostu nie będzie. Natomiast trzeba się oczywiście uporać odpowiednio z WTO, czy z krajami trzecimi. Prof. Kowalski miał rację, że istnieje bardzo niebezpieczna koncepcja, żeby zastąpić efekty Wspólnej Polityki Rolnej efektami z tytułu ekspansji przemysłowej do krajów niżej rozwiniętych, tam wyciągnąć nadwyżkę i przetransferować dochody do Europy, a potem podzielić wśród ludności relatywnie słabiej usytuowanej. Jest to niebezpieczne w tym sensie, że w gruncie rzeczy zanegowałoby dużą część industrialnego rozwoju Europy.

Prof. M. Kabaj

Chciałbym ustosunkować się do wspomnianej w niektórych wystąpieniach kwestii nadwyżki żywności. Otóż sądzę, że ta nadwyżka żywności w Polsce jest czysto pozorna. Przyszłość rolnictwa i przyszłość produkcji rolnej zależy od popytu na żywność, krajowego i zagranicznego, a decyduje popyt krajowy. O popycie natomiast decydują dochody ludności i podział dochodów ludności oraz tempo przyrostu tych dochodów i oczywiście tempo przyrostu ludności. Ludność się nie zwiększa, a milion sześćset tysięcy Polaków, wg już sprawdzonych informacji, pracuje za granicą. Zasadniczą sprawą jest, czego nikt w Polsce nie przewidział, że w okresie transformacji nastąpi w Polsce niestłuchana polaryzacja dochodów. I to jest ten czynnik, który decyduje.

A ponieważ dochody się spolaryzowały, to oczywiście ci bogaci konsumują maksymalnie, tyle ile potrzebują albo więcej, ale to jest grupa nieliczna. Z tego punktu widzenia cała przyszłość rolnictwa zależy od tego, czy wzrośnie popyt grup ludzi znajdujących się w najniższych przedziałach dochodowych, dlatego że tu jest ogromna rezerwa popytu. Jeżeli zmieni się struktura podziału dochodów, to popyt tych grup najbardziej potrzebujących znacznie wzrośnie, zostaną bowiem zaspokojone dotychczas niezaspokojone potrzeby żywnościowe. Pierwszą grupą, która ma najniższe dochody, są przede wszystkim bezrobotni, to jest około 2,5 mln osób w Polsce, w tym 1 mln na wsi. Tutaj dochody są niskie, ponieważ tylko 13% bezrobotnych dostaje zasiłki, a pozostali żyją na koszt rodziny. W szarej strefie wg badań GUS-u dochody są bardzo niskie. Dwa lata temu, kiedy robiono badania reprezentatywne przez GUS, średnia płaca mężczyzn w szarej strefie wynosiła 350 zł miesięcznie, a kobiet 290 zł. Obok tego jest jeszcze grupa ludzi biernych zawodowo, którzy korzystają z pomocy społecznej. Tam poziom dochodów jest niski, ale wśród tych 4,5 mln ludzi, którzy nie uzyskują dochodów na poziomie minimum egzystencji, jest bardzo wielu rolników oraz ludzi mieszkających na wsi i w małych miasteczkach.

Prof. W. Józwiak

Chciałem się z państwem podzielić informacjami z wyników analiz, które prowadzę na materiałach FADN, czyli gospodarstw prowadzących rachunkowość na potrzeby Wspólnej Polityki Rolnej. Podałem analizie materiały z lat 1997-2004 z kilku krajów. Poza Polską były to: Węgry, Austria, Niemcy, Dania, Szwecja. Moje uwagi i komentarze dotyczą wypowiedzi panelistów. Chciałem sobie zadać trzy podstawowe pytania w uzupełnieniu do pytań zasygnalizowanych w zaproszeniu. Pierwsze, czy Unia Europejska chce mieć własny surowiec rolniczy? I tu odpowiedź jest następująca: gdyby Unia zrezygnowała ze Wspólnej Polityki Rolnej i z tego pierwszego filaru, o którym mówiła pani Duczkowska-Małysz, to wówczas część gospodarstw rolnych nie ma żadnych szans na przetrwanie. Wypadają gospodarstwa zbożowe, mleczarskie, jeszcze kilka innych grup, natomiast całkiem dobrze będą się miały gospodarstwa warzywnicze, sadownicze, zajmujące się chowem trzody chlewnej i produkcją drobiu. Nastąpi wtedy katastrofa w ramach rolnictwa. Co z tego by się wyłoniło, trudno dzisiaj wyrokować. Na tym tle również rysuje się przyszłość określonych grup polskich gospodarstw. Czy wszystkie miałyby szansę w sytuacji, kiedy w mniejszym lub większym tempie Unia chciałaby zrezygnować ze środków wspierających dochody swoich producentów rolnych?

Druga część moich uwag dotyczy zmiany warunków gospodarowania. Otóż, chciałem państwu zwrócić uwagę, że trzeba się liczyć ze wzrostem na świecie popytu na artykuły rolno-żywnościowe. O tym już w połowie lat 1990. pisał Vernon Ruttan, ceniony przeze mnie ekonomista rolny. Wchodzą na rynek od strony popytowej ogromne społeczności: chińska, hinduska, brazylijska. Popyt będzie rósł zatem w tempie wykładniczym, co oznacza, że ceny na rynkach światowych, a ściślej ceny artykułów rolniczych mogą poszybować bardzo szybko. Sytuacja ta może mieć miejsce już w końcu drugiej dekady tego stulecia. Pod koniec drugiej dekady tego wieku kończy się szczytowa faza wzrostu cyklu innowacyjnego. Po roku 2017 zacznie się

faza schyłkowa i wtedy procesy będą przebiegać inaczej. Mamy zatem jeszcze ok. 10 lat na świecie, kiedy prawdopodobnie będziemy mieć do czynienia ze wzrostem popytu na artykuły rolno-żywnościowe i ze wzrostem cen na te artykuły.

Trzeci komentarz dotyczy zmiany klimatu. Z moich obserwacji wynika, a podkreślają to i fachowcy, iż klimat ewoluuje i to w ten sposób, że będą nasilać się okresy suszy kilkumiesięczne w okresie lata, przerywane od czasu do czasu ulewami. Co to znaczy? To znaczy, że słabsze gleby będą musiały być nawadniane. Rolnicy będą zmuszeni inwestować w urządzenia nawadniające. Jeżeli te susze będą przerywane gwałtownymi ulewami, tzw. obrywami chmur, to nadmiar wody musi być jakoś odprowadzony i trzeba będzie odświeżyć, zmodernizować, odtworzyć wszystkie urządzenia melioracyjne, o których całkowicie zapomniano. Rolnictwo czeka zatem ogromny wysiłek inwestycyjny.

Kolejną sprawą są płace, które zaczęły rosnać. W roku 2009 saldo roczników, które wchodzi na rynek z saldem ludzi odchodzących na emerytury, będzie ujemne. Płace też będą rosły w tempie wykładniczym, chyba że Unia zdecyduje się na politykę importu taniej siły roboczej z innych obszarów świata. Polskie rolnictwo, bardzo zacofane technicznie, korzystające z renty taniej siły roboczej przestanie funkcjonować, bo ta siła robocza będzie drożeć, o czym już mówiono. Gospodarstwa polskie czeka zatem ogromny wysiłek inwestycyjny, żeby substytuować pracę, nie tylko najemną, ale również pracę własną rolnika. Jeśli można będzie zarobić poza gospodarstwem za godzinę pracy 10 zł, a w gospodarstwie 1,5 zł jak obecnie, to oczywiście, że ludzie będą odchodzić.

Jeszcze jedna kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę. Jeśli analizujemy na tle gospodarstw innych krajów unijnych gospodarstwa polskie, to okazuje się, że po 2004 roku 85% gospodarstw charakteryzuje ujemna reprodukcja kapitału. Zaledwie 15% gospodarstw inwestuje w takiej skali i tempie, które zapewnia reprodukcję rozszerzoną. Innymi słowy, jeżeli zjawisko to się utrzyma, to w ciągu kilkudziesięciu lat duża część gospodarstw polskich (bowiem aż 85%) zaniknie, bądź zmieni charakter, odejdzie od wyposażenia w środki techniczne. Będzie to rolnictwo nastawione na wykorzystywanie kawałka ziemi, zleconych usług i temu podobnych, zupełnie inne rolnictwo. Te 230-220 tys. gospodarstw, które obecnie inwestują i mają reprodukcję rozszerzoną, będzie musiało stawić czoła zmianie warunków klimatu, wzrostu plac i wyposażenia w urządzenia chroniące środowisko, czyli środki, które każde gospodarstwo musi ponieść, żeby spełnić wymogi minimum rolno-środowiskowego, w przeciwnym razie to gospodarstwo nie dostanie wsparcia budżetowego w postaci dopłat. Czy wszystkie te dwieście kilkadziesiąt tysięcy polskich gospodarstw, które obecnie inwestują i charakteryzują się reprodukcją rozszerzoną, stawia czoła temu problemowi, czy wystarczy im energii, chęci, żeby stawić czoła zmianom klimatu, zmianom wzrostu plac, czy wymogom stawianym przez Unię jeśli chodzi o standardy rolno-środowiskowe - na to nie znam jeszcze odpowiedzi.

*

* *

Końcowe wypowiedzi panelistów

Prof. K. Duczkowska-Małysz

Możemy sobie wyobrazić, że powstanie spójna strategia rozwoju obszarów wiejskich, która będzie uwzględniać, z jednej strony, obiektywne tendencje, dokonujące się w gospodarce światowej, dotyczące nawet krajów, które mają bardzo bogate gospodarki i bardzo dobre rolnictwo, a z drugiej strony, że instrumenty pozostające w naszej dyspozycji, jako członka Unii Europejskiej, zostaną na tyle zharmonizowane z naszymi narodowymi instrumentami, że będziemy wspierać pewne korzystne procesy, a przede wszystkim edukować rolników. Na szczęście rolnicy są zadowoleni z członkostwa w Unii Europejskiej i przemian, które to członkostwo wywołało. Trzeba wykorzystać tę dobrą atmosferę wokół członkostwa w Unii Europejskiej i edukować rolników co do przyszłych instrumentów, co do przyszłej strategii właśnie po to, żeby podierać w nich gotowość do zmiany. Zmiany są konieczne i kwestią pozostaje tylko, czy się do tych zmian dostosujemy dobrze, czy źle.

Prof. A. Kowalski

Bardzo mało mówiliśmy o związkach rolnictwa z gospodarką, między innymi o skutkach reformy finansów publicznych dla rolnictwa. Jest to poważny problem i warto byłoby kiedyś taką dyskusję z udziałem finansistów przeprowadzić.

Wiele wskazuje na to, że mamy olbrzymie rezerwy produkcji rolnej. Większość szacunków zakłada, że podaż surowców żywnościowych w Polsce może rosnąć bez inwestycji 3% rocznie, a popyt wewnętrzny i zewnętrzny w granicach 1,4-1,7% rocznie. W niektórych grupach wzrost dochodów może spowodować nawet spadek wydatków na żywność, co jest znanym prawem ekonomicznym. Nie jest głównym problemem głębokie rozwarstwienie, tylko szansa przesunięcia osób w grupach decyloowych. I niezależnie od tego ilu mamy rolników produkujących na rynek, są oni od dawna zorientowani na modernizację, restrukturyzację i potrafią bardzo efektywnie wykorzystać pojawiające się szanse.

Dr Waldemar Guba

Ważnym problemem, ostatnio dyskutowanym jest, jak wpłynie rozwój sektora biopaliw na popyt na żywność i na ceny żywności. Tu widać wyraźnie, że jest konkurencja między cenami żywności a bezpieczeństwem paliwowym. Nie ma natomiast, w moim przekonaniu, problemu nadwyżek żywności, to jest kwestia rynku, nadwyżki żywności można eksportować. Zagadnienie konkurencyjności, to przede wszystkim poprawa produktywności poprzez technologie, poprzez wykorzystanie skali, w połączeniu ze zmianami realnego kursu walutowego, i to jest zasada, która dotyczy wszystkich, także Chin. Wiadomo, że od polityki sztywnego kursu będą zmuszeni odchodzić, a także inne kraje, które rozwijają w tej chwili szybko produkcję. Uważam także, że rolnictwo da sobie radę bez wsparcia, zastanawiające tylko jest jakie powstaną struktury i jakie będą skutki nagłego wycofania wsparcia, w sensie polaryzacji dochodów i dużej części gospodarstw, które nagle wypadłyby z rynku.

Dr A. Hałasiewicz

Często pojawia się alternatywa: czy wspierać rolnictwo, czy przeznaczać środki na Strategię Lizbońską. Chciałbym mocno podkreślić, że Strategia Lizbońska to jest również wykorzystanie zasobów, które dany kraj ma do dyspozycji. Takim niezwykle cennym, niewykorzystanym zasobem są mieszkańcy wsi. Ci, którzy zajmują się rolnictwem i raczej czerpią z dochodu narodowego, niż wnoszą do niego swój wkład. Jeśli więc znajdzie się sposób, aby te 1,5-2 mln mieszkańców wsi lepiej wykorzystać, to sytuacja naprawdę może się zmienić. Hamulec rozwojowy można wówczas zmienić na czynnik służący rozwojowi.

Patrząc na trendy ogólnoświatowe, w tym rosnący popyt na żywność w Azji, wydaje się, że tamte rynki będą bardzo szybko opanowane przez sprawny system duński, holenderski, czy niemiecki. Moim zdaniem, rosnącą przestrzenią na popyt jest przede wszystkim świadomość konsumenta europejskiego, który jest gotów wydawać więcej na żywność wysokiej jakości. Szansą dla naszego rolnictwa jest więc rynek europejski na produkty wysokiej jakości, musimy tylko zbudować właściwy system dystrybucji takich produktów.

Prof. J. Wilkin

Globalizacja ma wiele skutków odczuwanych przez europejskie rolnictwo, z których jednym są skutki handlowe. Nowi znaczący aktorzy sceny globalnej, jak: Chiny, Brazylia czy Indie będą silnie wpływać na kondycję ekonomiczną europejskiego rolnictwa. Nie ma obaw co do poważnej konkurencji chińskich produktów rolnych na rynku światowym i europejskim. Uważam, że Chiny będą w dłuższej perspektywie importem netto produktów rolnych i są na to mocne przesłanki. Chińczycy będą sprowadzać z Europy żywność i to w poważnych ilościach. Następuje tam niebywały wzrost popytu, wywołany poprawiającą się sytuacją ekonomiczną, a z drugiej strony kraj ten ma bardzo twarde bariery ekologiczne wzrostu produkcji rolnej. W ciągu ostatnich kilkunastu lat wypadło tam z użytkowania rolniczego pod wpływem zwykłej erozji i tego typu zjawisk terytorium równe jednemu z większych stanów USA. I ten proces wraz z intensyfikacją produkcji będzie się nasilał. Warto zauważyć, że aczkolwiek kraj ten ma absolutną przewagę ze względu na drastycznie niski koszt robocizny, to sytuacja ta może się szybko zmienić. Chińczycy będą mocni w elektronice, ale nie w produkcji mięsa i mleka, jest to pewne.

Drugą kwestią są zmiany klimatyczne. Jest to ciągle niedostatecznie doceniany problem. Podnoszenie się wód w morzach i oceanach następuje prawie o 1 cm rocznie, a więc niezwykle szybko. Podniesienie się wód na niektórych obszarach o 20 cm oznacza zalanie setek tysięcy hektarów. Trzeba także pamiętać, że barierą rozwoju rolnictwa staje się coraz silniej woda, czyli dostęp do wody.

Apeluję o uważne spojrzenie na ten kontekst globalny, który jest w naszych polskich badaniach, zwłaszcza ekonomiczno-rolniczych, zaniedbany.

Prof. U. Płowiec

W moim przekonaniu bardzo istotne jest, abyśmy znali stanowisko Unii Europejskiej. Czy rzeczywiście po 2013 r. chce mieć własne surowce rolne, czy nie. To jest bardzo istotne pytanie, zwłaszcza w kontekście naszego rolnictwa. Fakt, w że drugim filarze nie mamy osiągnąć, jest po prostu zawstydzający. Dyskusja nad tym zagadnieniem jest szczególnie u nas potrzebna.

Następną sprawą, którą chciałbym poruszyć, jest problem konkurencji. Nie możemy konkurować tanią siłą roboczą, bo ona już nie jest tania. Chińczycy są ciągle tańsi, ale oni też już przestają być konkurencyjni na tle innych krajów azjatyckich.

W Chinach widać także ogromne postępy w zakresie badań i rozwoju. Przeznacza się tam około 1,3-1,6% PKB na badania i rozwój (u nas 0,57% PKB). Rocznie podejmuje pracę ok. 700 tys. inżynierów i absolwentów kierunków ścisłych.

Wydaje się, że podstawową sprawą jest u nas poprawa edukacji społeczeństwa. Jest to absolutny imperatyw, zwłaszcza w odniesieniu do rolnictwa. I to powinien być chyba główny kierunek działań w najbliższej przyszłości.

Prof. J. Kotowicz-Jawor

Z tej toczącej się dyskusji, bardzo interesującej i merytorycznie bardzo nasyconej mnogością problemów, wynika, że specyfiką charakteryzującą polski sektor rolny w warunkach akcesji do Unii Europejskiej i realizacji tej Wspólnej Polityki Rolnej są takie cechy, jak: brak innowacyjności, powolne i słabe przekształcenia strukturalne, dualny charakter funkcjonowania tego sektora, czy też wielkie rozpiętości dochodowe.

Uważam, że to nie stanowi żadnej specyfiki sektora rolnego, to są cechy, które charakteryzują całą gospodarkę polską w warunkach akcesji do Unii Europejskiej. Wobec tego, apel o nową politykę, czy strategię rozwoju sektora rolnego, powinien być apelem o całą autonomiczną strategię rozwoju kraju.