

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, URSZULA BAK
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

POLITYKA ROLNA W POLSCE W ŚWIETLE ORIENTACJI MONETARNEJ I FISKALNEJ

1. Monetaryzm i aktywna polityka fiskalna jako niealternatywne opcje w strategii gospodarowania

W polityce gospodarczej państwa, w tym także rolnej, wyróżnić można dwie odrębne opcje: *monetarną* (liberalną) oraz *fiskalną*, zakładającą stosowanie tzw. nieautomatycznych stabilizatorów gospodarki, w istocie protekcyjnistyczną. Różnią je przede wszystkim poglądy na genezę i źródła inflacji. Zwolennicy pierwszej źródeł inflacji dopatrują się w nadwyżkowym popycie i konieczności dostosowań cenowych w celu osiągnięcia równowagi gospodarczej⁽¹⁾. Natomiast drudzy za główną przyczynę wzrostu cen uważają wzrost kosztów w warunkach istnienia rezerw czynników wytwórczych, powodowanych nadmierną redukcją popytu, na skutek ruchu cen w kierunku równowagi⁽²⁾. Za główny cel polityki gospodarczej zwolennicy polityki fiskalnej uważają więc działania państwa prowadzące do wzrostu dochodów, a tym samym pobudzenia popytu, poprzez wykorzystanie efektu mnożnika i akceleratora. W praktyce idzie o uruchomienie takich impulsów w działalności gospodarczej państwa, które prowadziłyby do obniżki jednostkowych kosztów produkcji i wzrostu podaży w wyniku zwiększającego się popytu. Uważają oni, że w tych warunkach suma inwestycji, deficytu budżetowego i nadwyżki eksportowej ma szansę na realny wzrost. Oznacza to, że stosunek cen do kosztów jednostkowych może być utrzymany na stałym poziomie, a wzrost zysku przy danej marży uzyskuje się przez wzrost produkcji⁽³⁾ (dostosowanie ilościowe). Nic więc dziwnego, że zwolennicy obu opcji wysuwają różne strategie, a co za tym idzie terapie, służące adaptacji gospodarki

(1) S.Gomułka, Tyle inflacji, ile deficytu, „Rzeczpospolita” z dn. 28/29.VIII.1993r. oraz tegoż autora, Skutki deficytu i cele reformy, „Rzeczpospolita” z dn. 27.I.1994r.

(2) K.Łaski, Inflacja - deficyt budżetowy - Keynesizm, „Życie Gospodarcze” 1994/17.

(3) A.Bhaduri, Macroeconomics, The dynamics of commodity production, Macmillan India Limited, 1990r.

polskiej do warunków rynkowych. Jedni chcieliby ograniczyć wydatki budżetowe państwa do jedynie tradycyjnych jak: obrona narodowa, ochrona porządku publicznego, administracja, drudzy domagają się większego udziału wydatków budżetowych typowych dla tzw. gospodarki mieszanej (tj.: subwencji, tanich kredytów, ulg podatkowych itp.), w celu stworzenia w przyszłości warunków państwa dobrobytu.

Dylemat, ten pojawia się w polityce rolnej pod hasłem liberalizmu i protekcjonizmu. Argumenty zwolenników obu orientacji są dobrze znane, a consensus na gruncie filozoficznym nie jest możliwy. Jak pisze A. Woś „To co jest możliwe, to współistnienie obu opcji. Polska nie jest pierwszym i jedynym krajem świata, gdzie ten dualizm systemowy występuje. Doświadczenie historyczne różnych krajów, a chyba najbardziej Stanów Zjednoczonych, pokazuje, że mamy tu do czynienia ze swoistym wahadłem. W pewnych okresach, na przemian, dominują pierwiastki liberalne, to znów protekcjonistyczne”⁽⁴⁾. Tezę tę bliską również autorom, starać się będziemy bliżej przedstawić czytelnikom. Zaczniemy od prezentacji podstawowych założeń teoretycznych obu orientacji.

Monetaryści uważają, iż o wzroście gospodarczym i harmonijnym funkcjonowaniu gospodarki decydują głównie zmiany w ilości pieniądza w obiegu i warunki jego dostępności. Zjawiska pieniężne są dla nich wyznacznikami koniunktury. One to mają tłumaczyć zmiany produkcji, zatrudnienia i cen, którym towarzyszy ruch zasobów pieniężnych pod kontrolą banku centralnego. U podstaw teorii monetarnej leży twierdzenie, że między krótkookresowymi zmianami ilości pieniądza w obiegu a cenami istnieje zależność, która występuje każdorazowo i zawsze w tym samym kierunku.⁽⁵⁾ Precyzując, ogólny poziom cen jest wyznaczony przez ilość pieniądza w obiegu, przy czym ceny poszczególnych dóbr mogą się wahać pod wpływem czynników naturalnych lub zewnętrznych. Dopóki jednak łączna podaż pieniądza pozostaje nie zmieniona, nie może też rosnąć ogólny poziom cen. W długim okresie rosnąca podaż pieniądza kształtuje tendencję cen, lecz nie ma znaczącego wpływu na dynamikę produkcji; w krótkim okresie zmiany ilości pieniądza wywierają silny wpływ nie tylko na ceny, ale i na wielkości realne, przy czym występuje ścisły związek między wahaniami koniunktury, a cyklicznymi wahaniami ilości pieniądza. Nadmiar pieniędzy w obiegu jest przyczyną inflacji. Zatem podaż pieniądza powinna następować w stałym tempie, równym stopie wzrostu potencjalnego dochodu narodowego brutto plus założona docelowa stopa inflacji.⁽⁶⁾ Podkreśla się przy tym, że między

(4) A. Woś, *Tendencje rozwoju rolnictwa w warunkach rynkowych*, Prace i materiały IRG, SGH Warszawa 1994/37, s.7.

(5) M. Friedman, *The Quantity Theory of Money - A Restatement*, [w:] M. Friedman (ed) *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago 1956, s.20-21; Zob. J. Zdrzałka, *Popyt na pieniądź - od teorii ilościowej do M. Friedmana*, „*Ekonomista*” 1991, nr 2-3.

(6) E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, PWN, Warszawa 1992, s.162-163.

zmianami płac a bezrobociem nie występuje trwały związek (w teorii kosztowej inflacji znany pod pojęciem krzywej Phillipsa) i uznaje, iż wzrost płac w długim okresie nie powoduje spadku bezrobocia, lecz jedynie wzrost inflacji. Wynika to m.in. z istnienia naturalnej stopy bezrobocia, która obejmuje nie tyle bezrobocie fikcyjne (w każdym momencie część siły roboczej poszukuje nowej pracy na lepszych warunkach niż poprzednio), co tzw. bezrobocie dobrowolne, które robotnicy są skłonni zmniejszać tylko za cenę znacznie wyższych płac realnych.⁽⁷⁾ W efekcie stabilność cen i pełne zatrudnienie są celami nie do pogodzenia. Przejściowe zmniejszenie bezrobocia jest możliwe, lecz jedynie kosztem szybszej inflacji cenowej. Na skutek bowiem oczekiwań inflacyjnych pracobiorców i pracodawców, po krótkotrwałym spadku wraca ono do poprzedniego poziomu.⁽⁸⁾ Dla osiągnięcia celu gospodarczego, jakim jest równomierny wzrost, najważniejsza powinna być stabilizacja cen - głoszą monetarzyści - gdyż od strony zmian cen wszelkich dóbr (w tym i siły roboczej), a nie od strony zmiany wielkości realnych, następują procesy przystosowawcze w gospodarce.

Z kolei zwolennicy aktywnej polityki fiskalnej, a więc protekcjonistycznych zachowań państwa, uważają, że gospodarka wolnorynkowa wykazuje stałą niestabilność oraz trwałą tendencję do niepełnego zatrudnienia czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej. Uważają, że nie można polegać na automatycznym mechanizmie dostosowawczym konkurencji, kiedy chodzi o osiągnięcie takich celów jak możliwie pełne zatrudnienie i stabilność cen.⁽⁹⁾ Dla zapewnienia tych celów potrzebna jest interwencja państwa, powodująca zwiększenie łącznego popytu. Następuje ona zarówno poprzez aktywne oddziaływanie na dochody, jak i przez wydatki budżetu. Dochody budżetowe mają swe źródło w podatkach bezpośrednich i pośrednich, składkach na ubezpieczenia społeczne oraz dochodach z sektora państwowego. Uzupełnieniem wpływów krajowych mogą być kredyty lub darowizny z zagranicy. Wydatki budżetowe na ogół przeznacza się na zakup dóbr i usług oraz wydatki związane z transferami. Stanowią one jeden z podstawowych składników globalnego popytu oraz wydatków konsumpcyjnych, inwestycji i tzw. eksportu netto.⁽¹⁰⁾ Posługując się zarówno przychodami, jak i wydatkami, można wpływać na wielkość i strukturę globalnego popytu, a w konsekwencji na poziom aktywności gospodarczej.

Celem polityki fiskalnej jest więc zapewnienie równowagi gospodarczej przy wysokim poziomie zatrudnienia. Osiąga się to drogą regulowania strony popytowej gospodarki. Gdy gospodarce grozi recesja należy obniżyć dochody oraz

(7) D. Rosati, R. Michalski, *Inflacja*, KiW, Warszawa 1989, s. 65.

(8) M. Blaug, *Teoria makroekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994, s. 681.

(9) Tamże, s. 670. Pełne zatrudnienie nie oznacza w tym przypadku poziomu tzw. naturalnego bezrobocia.

(10) M. Ratajczak, *Fiskalna polityka państwa*, [w] Wł. Balicki (red.) *Makroekonomia*, Wydawca "AND...", Warszawa 1993, s. 317.

zwiększać wydatki budżetowe, co w efekcie daje wzrost popytu globalnego. Gdy wystąpią oznaki przegrzania koniunktury, wskazane jest podjęcie działań restrykcyjnych, polegających na zwiększeniu wpływów budżetowych i zmniejszeniu wydatków a przez to ograniczeniu globalnego popytu. Sygnałem do podjęcia określonych działań powinno być pojawienie się luki recesyjnej lub luki inflacyjnej.⁽¹¹⁾ W przypadku pierwszej państwo zobowiązane jest prowadzić politykę aktywizacji życia gospodarczego, w przypadku drugiej - odpowiednio restrykcyjną. Problemem trudnym do rozwiązania dla polityki fiskalnej jest stagflacja, łącząca w sobie inflację i bezrobocie. Działania związane ze zwalczaniem jednego z elementów stagflacji mogą stać się przyczyną do zwiększania problemów z drugim, co w efekcie może doprowadzić do slumpflacji tj. równoczesnego występowania rosnącego bezrobocia i rosnących stóp inflacji.⁽¹²⁾

Podsumujmy więc, polityka monetarna w największym skrócie polega na regulowaniu podaży pieniądza oraz kształtowaniu warunków, na jakich kapitały pieniężne mogą być pożyczane przedsiębiorstwom i ludności. Aktywna polityka fiskalna to regulowanie globalnego popytu drogą kształtowania dochodów i wydatków budżetowych. Obie, bazując na pieniądzu, różnią się między sobą przede wszystkim kierunkiem oddziaływania. Opcja monetarna stymuluje wzrost produktywności i efektywności i nastawiona jest na osiągnięcie celów długookresowych. Doprowadza jednak do deprecjacji celów krótkookresowych poszczególnych grup społecznych. Opcja fiskalna odwrotnie, preferuje cele bieżące.⁽¹³⁾ Stosując narzędzia polityki monetarnej uruchamia się siły proefektywnościowe, wyzwala inicjatywę jednostek. Jednocześnie jednak dochodzi do eliminacji podmiotów słabszych. Nieprzydatna staje się część aparatu wytwórczego, rośnie bezrobocie. Narzędzia polityki fiskalnej pozwalają na zmianę strukturalnego status quo w gospodarce, lecz wywołać mogą inflację.

2. O jaką strategię rolną chodzi ?

Nikt rozsądny nie zaprzeczy, że głównym zadaniem polityki gospodarczej w obecnej sytuacji jest tworzenie warunków dla ożywienia produkcji i całości kształtu działalności gospodarczej przy jednoczesnym niedopuszczeniu do odro-

(11) Luka recesyjna występuje wówczas, gdy równowaga między zagregowanym popytem a podażą występuje na poziomie niższym niż wynikającym z wielkości produktu narodowego przy pełnym zatrudnieniu, luka inflacyjna zaś, gdy przy pełnym zatrudnieniu zagregowany popyt jest większy od produktu narodowego.

(12) M.Blaug, op.cit., s.685.

(13) A.Woś, Tendencje rozwoju rolnictwa w warunkach rynkowych, op.cit., s.7 i następne, Por. także E.Gorzelak, Wnioski płynące z badań koniunktury dla rozwoju gospodarczego Polski, Materiały Kongresu Ekonomistów Polskich, 4.XI.1993.

dzenia się inflacji. Ożywienie produkcji wymaga jednak niezwykle starannego doboru środków oddziaływania oraz kryteriów oceny.

Poglądy polskich monetarystów - liberałów pozwalają na wyrobienie opinii o pożądanych kierunkach polityki rolnej. Zdaniem rzeczników tej opcji powinna obowiązywać zasada: nie wspierać każdej produkcji i za każdą cenę, co w praktyce oznacza, że sens mają tylko takie posunięcia, które zapewniają korzystną relację między efektem, a wywołującym go nakładem. Ożywiać warto tylko tę produkcję, której poziom jakości i konkurencyjności, a przede wszystkim rentowności można podwyższać dzięki relatywnie niewielkim nakładom. We wszystkich innych przypadkach niezbędna jest głęboka restrukturyzacja, bądź modernizacja aparatu wytwórczego ale także zarządzania, obrotu towarowego itp.⁽¹⁴⁾ Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do polskiego rolnictwa, - które wytwarzając zaledwie 5% PKB - zatrudnia aż 27% siły roboczej. Takie rolnictwo nie może stać się gałęzią akcelerującą rozwój ogólny. Nie ma bowiem mowy o wzroście gospodarczym przy równoczesnym utrzymywaniu na niezmiennym poziomie liczby ludności rolniczej. Zależność między spadkiem udziału aktywnej ekonomicznie ludności w rolnictwie a przyrostem PKB została zweryfikowana przez gospodarki rozwiniętych krajów świata. Podobnie jest z ukrytym bezrobociem w rolnictwie. Za co najmniej wątpliwą uznaje się przy tym tezę o pozytywnych skutkach stabilizacyjnej roli rolnictwa w dziedzinie bezrobocia.⁽¹⁵⁾ Rzecznicy tej orientacji uważają, że o wielkości dochodów rolniczych decydować powinny warunki rynkowe, a w szczególności dynamika popytu konsumpcyjnego i dokonujące się zmiany w jego strukturze, a nie kreowanie przez państwo polityki prodochodowej, liczącej się z parytetem dochodów ludności rolniczej i nierolniczej. Gdyby taką politykę prowadzić, to spowodowałoby ono ograniczenie realizacji funkcji alokacyjnej rynku, obniżenie w skali makro wynagrodzeń czynników produkcji, utrudnienie restrukturyzacji rolnictwa i podniesienia jego efektywności.⁽¹⁶⁾ W polskich warunkach nie pozostaje więc nic innego jak wymusić wzrost wydajności bez adekwatnej rekompensaty dochodowej. Po prostu trzeba pracować i wytwarzać więcej za tę samą cenę.⁽¹⁷⁾

Dla monetarystów nie do przyjęcia jest więc stosowanie polityki cen gwarantowanych, podtrzymujących dochody w rolnictwie. Z teoretycznego punktu widzenia nie da się jej zaakceptować. Ten rodzaj interwencji to powrót do ręcznego sterowania oraz trudno przewidywalnych dotacji. W ten sposób deformują się ich

(14) W.Wilczyński, Trudny powrót Polski do gospodarki rynkowej [w] Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego, (red. Wł.Dymarski), PWN, Warszawa-Poznań 1992; W.Wilczyński, s.33-34, Zaczęto od fundamentów, "Życie Gospodarcze" 1993/46.

(15) J.Dietl, Polityka sektorowa - przykład rolnictwa, "Życie Gospodarcze" 1993/49.

(16) Tamże.

(17) W.Wilczyński, Trudny powrót ... op.cit., s.35.

zdaniem relacje cen, a także ogranicza procesy dostosowawcze gospodarstw rolnych. Szczególnie szkodliwe jest równoczesne ustalenie cen gwarantowanych na kilka produktów. Podobnie, jak w odniesieniu do zasady parytetu dochodów, brak jest przesłanek dla *ex ante* ustalonej ceny rolnej.⁽¹⁸⁾ Żłudna jest też wiara, głoszą oni, w ożywienie produkcji rolnej poprzez tanie kredyty, czy większy deficyt budżetowy. Wzrost tego ostatniego w polskich warunkach oznacza po prostu dodruk pieniędzy, a przecież państwu powinno zależeć na stabilnym rynku.⁽¹⁹⁾ Jeśli idzie o kurs walut, to raczej powinien on mieć charakter płynny. Rozwiązanie takie rozszerza zakres funkcjonowania mechanizmu rynkowego, daje równocześnie możliwość elastycznej ingerencji banku centralnego w kształtowaniu kursu.⁽²⁰⁾

Natomiast zwolennicy polityki fiskalnej państwa, a zarazem protekcjonizmu, opowiadają się za pozytywnym programem restrukturyzacji rolnictwa - budowy nowoczesnych jego struktur, a nie tylko wiara, że rynek sam ten problem rozwiąże poprzez wyeliminowanie gospodarstw słabych i drogo produkujących. Rozumieją, że rodzinna forma własności, w której właściciel gospodarstwa jest zarazem właścicielem pracy, a także specyfika czynnika produkcji jakim jest ziemia, nie pozwala na mechaniczne traktowanie indywidualnych gospodarstw rolnych, tak jak każdego innych przedsiębiorstw spoza rolnictwa. Inaczej bowiem przebiega w gospodarstwach tworzenie i podział dochodów, zasadniczo odmiennie traktowany jest czynnik opłaty pracy (świadczonej samemu sobie), a w związku z tym inny jest wymiar ryzyka i bankructwa. W rodzinnej gospodarce chłopskiej oznacza ono przede wszystkim naturalizację produkcji, ograniczenie postępu cywilizacyjnego, nadto utratę własności ziemi. Upadek ekonomiczny gospodarstw chłopskich nie oznacza natychmiast automatycznego pojawienia się możliwości budowy nowych struktur gospodarczych w skali całego rolnictwa. Zasada konstruktywnej destrukcji ma w tym przypadku bardzo ograniczone znaczenie. Równocześnie rolnictwo, z uwagi na charakter przedmiotu produkcji, jest partnerem ekonomicznie słabym ze względu na warunki naturalne produkcji, czynnik przestrzeni, tempo zwrotu kapitału wyznaczone cyklem produkcyjnym. Bez korekty niektórych mechanizmów rynkowych, dokonywanych w drodze interwencji państwa, nie jest w stanie wkroczyć na ścieżkę efektywnego rozwoju. Konieczność interwencji państwa w rolnictwo wynika nie tylko ze strategicznego znaczenia, jakie mają produkty wytworzone w tym dziale gospodarki, ale także z tego, że tworzy ono warsztaty pracy dla znacznej części ludności, których to nie można obecnie i w niedalekiej przyszłości zastąpić innymi.

(18) Por. J. Dietl, *op.cit.*

(19) L. Balcerowicz, *Zadowoleni nie krzyczą*, "Życie Gospodarcze" 1993/37.

(20) W. Wilczyński, *Trudny powrót ... op.cit.*, s.47 i następne oraz por. A. Czyżewski, *Makroekonomiczne zależności w procesie transformacji rolnictwa*, „Wies i Rolnictwo” 1994/3 (w druku).

Niezależnie od tego, jaki będzie zakres interwencjonizmu państwa, jego koszty pokryje w pierwszej fazie całe społeczeństwo, drogą podatków bezpośrednich i pośrednich. Przemiany strukturalne, które polityka sterowanej interwencji ma wywołać, doprowadzą z czasem do obniżki jednostkowych kosztów wytwarzania, co wobec szans wzrostu popytu na żywność oraz możliwości stosowania zasady *duży obrót mały zysk*, doprowadzić może do relatywnej obniżki cen artykułów żywnościowych na rynku, a dla rolników do stabilnego wzrostu dochodów. Inicjacja polityki protekcyjnej w stosunku do rolnictwa i gospodarki żywnościowej wymaga początkowo znacznego zaangażowania środków z budżetu. Szukać ich należy między innymi poprzez poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego, wzrost popytu oraz ustanowienie systemu jego zewnętrznej ochrony. Polegać on powinien na stosowaniu wobec polskiego rolnictwa praktyk protekcyjnych na wzór tych, które upowszechniły się w krajach UE, kiedy budowały one wspólny rynek rolny. Kraje UE prowadząc ochronę rynków rolnych nastawione były w przeszłości na wzrost produktywności rolnictwa i samowystarczalności żywnościowej, a po osiągnięciu tego, na dostosowanie wielkości produkcji rolnej do rozmiarów popytu bez tworzenia nadwyżek.⁽²¹⁾

Zwolennicy protekcyjnej polityki rolnej na czoło postulatów wysuwają gwarancje dla opłacalności produkcji w przeciętnych warunkach wytwarzania, osiągnięte za pośrednictwem cen oraz interwencyjnych zakupów. Ideałem dla nich byłaby skala interwencji pozwalająca na zakup całej produkcji wytworzonej poniżej przeciętnego kosztu jednostkowego. Wyrażany jest pogląd, iż polityka interwencyjnych cen skupu powinna gwarantować opłacalność produkcji rolnej w okresie kilku cykli produkcyjnych, a celem jej powinno być stymulowanie pożądaných przemian strukturalnych w rolnictwie w zakresie: struktury obszarowej gospodarstw, zatrudnienia i majątku.⁽²²⁾ Stosowanie dotacji winno dotyczyć promocji środków obrotowych (plonotwórczych), a przede wszystkim wdrażania nośników postępu biologicznego i technicznego. Dochodowa produkcja rolna nie jest możliwa bez aktywnej, adresowanej polityki kredytu, kontrolującej jego zużycie. Relatywnie tanie i powszechnie dostępne powinny być kredyty obrotowe, a szczególnie na zakup nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, pasz treściwych itp. środków. W odniesieniu do kredytów inwestycyjnych preferencje winny uzyskać nakłady na ochronę środowiska. Niezbędne jest również kredytowe wspomaganie interwencyjnego skupu i przechowywania żywności, jak też promocja sprzedaży ziemi państwowej, w celu wzmocnienia procesu jej koncentracji w gospodarstwach prywatnych.

(21) Por. A.J.Klawe, *Interwencjonizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, PWN, Warszawa 1981; A.Czyżewski,

Konsekwencje układu o stowarzyszeniu Polski z EWG dla rolnictwa, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1993/1.

(22) A.Czyżewski, *Rolnictwo a polityka rządu*, [w] *Drogi wyjścia z polskiego kryzysu gospodarczego* (red. Wł.Dymarski), PWN, Warszawa-Poznań 1992, s.122 i następne.

3. Główne problemy polityki rolnej w warunkach dostosowań do gospodarki rynkowej

3.1. Wpływ zmian systemowych na procesy reprodukcji w rolnictwie prywatnym po 1989r

Wybór opcji monetarnej, w procesie urynkwienia gospodarki Polski, wiązał się z wprowadzeniem określonych zmian systemowych, które miały znaczący wpływ na procesy wytwarzania w gospodarstwach rolnych. Najistotniejszą zmianą było uwolnienie cen. Osiągnięta skutek uwolnienia cen równowaga między popytem a podażą stworzyła nowe warunki gospodarowania. Z jednej strony został ułatwiony dostęp do środków produkcji dla tych rolników, którzy byli w stanie efektywnie je wykorzystać. Z drugiej pogorszyły się warunki sprzedaży produktów rolnych w związku z pojawieniem się czynników obniżających popyt na te produkty.⁽²³⁾ Wśród czynników obniżających popyt należy przede wszystkim wymienić zmniejszenie się dochodów ludności.

Z uwolnieniem cen połączone było zniesienie dotacji budżetowych do poszczególnych artykułów. Oznaczało to wzrost cen towarów nabywanych przez ludność. Ze wzrostem tych cen nie nastąpiło jednak odpowiednie podwyższenie płac, które rekompensowałyby ponoszone przez ludność straty i pozwalało na utrzymanie konsumpcji na tym samym poziomie. Odstąpiono od kosztowej formuły ustalania cen, co w sytuacji ogólnej nadwyżki podaży nad popytem zaowocowało relatywnym spadkiem cen produktów rolnych i żywnościowych. Dalszą zaś konsekwencją był spadek dochodów rolniczych.

Kolejną znaczącą zmianą systemową było urealnienie stóp procentowych i warunków kredytowania działalności gospodarczej. Dodatnia stopa procentowa, w sytuacji gdy ceny produktów rolnych rosły wolniej niż ceny innych towarów, była wyższa od osiąganego przez rolników stopy rentowności. Ograniczyło to w sposób istotny możliwości korzystania z kredytu jako ważnego źródła finansowania przede wszystkim zakupów inwestycyjnych w rolnictwie. Kredyt, który powinien być instrumentem stymulującym rozwój, w rzeczywistości stał się jego hamulcem.

Na procesy reprodukcji duży wpływ miał również kurs dewiz. Początkowo (1990r.) był on wyraźnie nadwartościowy w stosunku do faktycznej siły nabywczej dolara na rynku wewnętrznym. Po kilku miesiącach sytuacja na rynku się jednak istotnie zmieniła, czego nie odzwierciedlał kurs walutowy. Zbyt długie

(23) Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oszacował zmniejszenie popytu na produkty żywnościowe w 1990r. na około 20% (Por. Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1990r. IERiGŻ, Warszawa 1991, s.3).

jego utrzymywanie na tym samym poziomie, spowodowało znaczne zaniżenie kursu w stosunku do skali inflacji. W efekcie, pierwotne otwarcie dla eksportu, zmieniło się zdecydowanie w długotrwałe preferowanie importu, co szybko zaowocowało ujemnym bilansem handlowym. Miało to miejsce w sytuacji relatywnie niskich stawek celnych, w szczególności dotyczących żywności. Nic więc dziwnego, iż kurs walut preferował jej import, pogarszając zdecydowanie sytuację eksporterów.⁽²⁴⁾

Wprowadzono także rynkowe kryterium alokacji zasobów. Nie spowodowało to jednak przesunięcia zasobów siły roboczej z rolnictwa do sfery pozarolniczej. Nie doszło również do wyraźnej poprawy struktury agrarnej poprzez proces koncentracji ziemi oraz eliminację z produkcji ekonomicznie słabych gospodarstw. Zarysowały się natomiast wyraźne procesy różnicowania ich sytuacji dochodowej, prowadzące przede wszystkim do poszerzenia się sfer ubóstwa w środowiskach wiejskich.⁽²⁵⁾

W latach 1989-1993 zostały więc uruchomione w gospodarce mechanizmy, które w zdecydowanej większości gospodarstw rolnych zablokowały możliwości wytwarzania nadwyżki. Ponad dwie trzecie gospodarstw chłopskich wykazało w tym okresie spadek dochodów.⁽²⁶⁾ Zmniejszenie realnych dochodów w rolnictwie stworzyło barierę, która skutecznie po dziś dzień hamuje ich modernizację, nastawioną na bardziej efektywne wykorzystanie istniejących w rolnictwie zasobów wytwórczych.

3.2. Konsekwencje polityki rolnej z lat 1989-1993 dla gospodarstw chłopskich

Bariera popytu na produkty rolne i żywnościowe ujawniona w 1990r., dała o sobie znać na wielu płaszczyznach. Stosunkowo duża produkcja krajowa i wysoki import napotykały na kurczący się popyt. Wskutek tego powstał nacisk podaży na ceny rolne, które relatywnie spadały. W takiej sytuacji opłacalność produkcji rolnej musiała ulec zmniejszeniu. Najdotkliwszym skutkiem nowej sytuacji rynkowej była jednakże niekorzystna dla rolnictwa zmiana relacji cen

(24) W okresie styczeń-wrzesień 1991r. eksport produktów rolnych zmniejszył się o 30%, a import produktów rolnych wzrósł o 156%, zaś import wyrobów przemysłu spożywczego wzrósł o 135%. Por. A.Woś, *Polityka rolna w warunkach liberalizacji rynku (1990-1991)*, Warszawa 1992, s.40.

(25) Badania nad gospodarstwami domowymi o niskich dochodach pokazały, że w grupie o najniższych dochodach na 1 osobę gospodarstwa chłopskie były jedynymi, których udział był większy niż wszystkich gospodarstw chłopskich w całej badanej populacji. Por. B.Górski, K.Hagemajer, *Gospodarstwa domowe o niskich dochodach*, [w] *Bariery reform gospodarczych w Polsce*, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Sopot 1992.

(26) Z.Kozioł, *Procesy dostosowawcze rolnictwa do wymogów gospodarki rynkowej*, Materiały międzynarodowej konferencji naukowej w Lublinie w dn. 24-25.IX.1993r., Głos w dyskusji.

produktów sprzedawanych do nabywanych. Zniesienie od 1990r. dotacji do cen środków produkcji spowodowało aż 9-krotny wzrost tych cen, podczas gdy ceny produktów rolnych wzrosły tylko 4-krotnie. Dla przykładu wskaźnik „nożyc cen”, skala rozwarcia wynosiła w 1990r. 49,5%, a w 1991 74,8%.⁽²⁷⁾ Reakcją rolników na tak drastyczne podrożenie produkcji było ograniczenie wydatków na bieżącą produkcję o 28% (w cenach porównywalnych).

Miarą zmniejszenia nakładów produkcyjnych może być zużycie nawozów mineralnych pod zbiory 1992r. Zużycie to wynosiło 62,1kg NPK na 1 ha użytków rolnych i było niższe o 33 kg niż pod zbiory w 1991r., niższe o 101,8 kg niż w 1990r. i o 133,4 kg niż w 1989r. Zmniejszeniu nakładów produkcyjnych towarzyszył spadek produkcji końcowej w rolnictwie. O ile spadek produkcji można po części wiązać z bardziej efektywnym wykorzystaniem nabywanych przez rolników środków produkcji, to nie można tego powiedzieć o zasobach ziemi wykorzystywanej rolniczo oraz zasobach kapitałowych (środki produkcji) związanych z tą ziemią. W tym wypadku zmniejszenie produkcji oznaczało mniej efektywne wykorzystanie tych zasobów, co wyraziło się w spadku produkcji końcowej i towarowej uzyskiwanej z 1 ha użytków rolnych. Mieliśmy więc do czynienia z odmienną reakcją rolników na spadek koniunktury niż ma to miejsce w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, gdzie reakcją na kryzysowy spadek dochodów jest wzrost produkcji, traktowany jako środek rekompensowania zmniejszenia dochodów, wywołanego obniżeniem cen sprzedawanych dóbr.⁽²⁸⁾

Wynikiem głębszego spadku dochodów w rolnictwie indywidualnym, niż w pozostałej gospodarce narodowej, był niespotykany dotychczas spadek relacji dochodów ludności rolniczej do dochodów ludności nierolniczej. Odpowiedni parytet wynosił w 1990r. 69,0 a w 1991r. 63,0. Nastąpiło zatem wyraźne pogorszenie się sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych w stosunku do okresu sprzed 1989r. Dochody ludności rolniczej przeznaczone na spożycie ukształtowały się na bardzo niskim poziomie. Trzeba jednak przy tej okazji podkreślić, że ten niski fundusz spożycia był po części realizowany kosztem zmniejszenia wydatków produkcyjnych i inwestycyjnych. Pogorszenie sytuacji dochodowej najpełniej uwidoczniło się w wielkości nakładów na inwestycje. Według danych GUS, nakłady inwestycyjne w rolnictwie w latach 1989-1992 systematycznie malały. Ogółem w całym rolnictwie wynosiły one w 1992r. 24,7% poziomu z 1989r. (w cenach 1989r.). W roku następnym sytuacja ukształtowała się podobnie.

W stosunku do okresu sprzed 1989r. zmienił się stosunek polityki rolnej do problemu samowystarczalności żywnościowej. Jak wiadomo może być ona rozumiana dwojako:

(27) Por. Roczniki Statystyczne „Rolnictwo i Gospodarka żywnościowa” 1986-1990, GUS, Warszawa 1992, s.378-379 oraz A.Woś, Polityka rolna ... op.cit., s.19.

(28) Por. J.Lewandowski, Przebieg procesu transformacji w rolnictwie, [w] Gospodarka Polski w procesie transformacji 1992, IRISS Raporty, Warszawa 1993.

- 1) jako możliwość pokrycia potrzeb żywnościowych wyłącznie z własnych zasobów oraz
- 2) jako zaspokojenie potrzeb żywnościowych ludności, nawet przy dużym imporcie artykułów rolno-spożywczych, który jednak powinien być rekompensowany odpowiednim ich eksportem.

Pierwsza interpretacja oznacza taką produkcję żywności, która zapewni wystarczający poziom spożycia pod względem fizjologicznym dla całego społeczeństwa. Zakłada jednak utrzymywanie odpowiednich rezerw wewnętrznych oraz to, że krajowe rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy w zasadniczy sposób decydują o poziomie produkcji żywności i zaopatrzenia mieszkańców. W myśl drugiej chodzi o to, aby zagwarantować społeczeństwu podstawowe produkty żywnościowe z krajowej produkcji, a inne brakujące lub rozszerzające ofertę rynkową, sprowadzać w ramach bilansującego się importu.⁽²⁹⁾ W polityce rolnej z lat 1989-1993, żadna z podanych interpretacji nie znalazła zastosowania, zaś sam problem zbywano milczeniem. W praktyce dość konsekwentnie realizowano zasadę, że skoro dziś żywność można kupić za granicą taniej, to zapewne będzie to można w podobny sposób uczynić jutro. Jest to logiczna konsekwencja stanowiska, iż dobrze prosperujący i wydajny przemysł zawsze zarobi na import żywności. W warunkach polskich oznacza to jednak nie liczenie się ze strukturą zasobów czynników produkcji w krajowym rolnictwie i gospodarce żywnościowej, potencjalnymi możliwościami rozwoju rodzimego agrobiznesu i przesadne nadzieje co do jego „przemysłowej” alternatywy. Nic przeto dziwnego, iż zwolennicy protekcyjizmu w polityce rolnej, w odpowiedzi na taką politykę „liberałów” optują za wprowadzeniem środków ochrony wewnętrznego rynku rolno-żywnościowego przed nieuczciwą bądź nadmierną konkurencją zagraniczną, podobnie jak to niegdyś czyniły USA i kraje EWG. Ich zdaniem konkurencja ta stała się szczególnie ostra właśnie na skutek wieloletniej, skutecznie protekcyjnej polityki rolnej wymienionych krajów. W efekcie sytuacja na światowych rynkach produktów rolnych charakteryzuje się zdecydowaną przewagą podaży nad popytem na żywność. Wielomiliardowe dotacje i subwencje do produkcji rolnej w większości rozwiniętych gospodarczo krajów świata spowodowały znaczny wzrost podaży żywności. Gromadzące się nadwyżki nadają walce o rozszerzenie rynków zbytu dla własnej produkcji, szczególnie ostry charakter.⁽³⁰⁾

W tej sytuacji konieczna jest aktywna ochrona polskiego rynku rolno-żywnościowego. Dotąd polski rynek chroniony był przed konkurencją z zagranicy głównie przy pomocy celi, zakazami importu (np. spirytus), kontyngentami importowanymi (niektóre wyroby alkoholowe i tytoniowe) oraz opłatami akcyzy. Wykorzystywano jednak niepełny wachlarz instrumentów. Nie było bowiem

(29) Por. B.Gulbicka, Problemy bezpieczeństwa żywnościowego kraju, „Więś i Państwo” 1993/3 (12).

(30) J.Lewandowski, op.cit.

przypadku działań ceł antidumpingowych i antysubwencyjnych oraz stosowania czasowych ograniczeń obrotu towarowego z zagranicą. Nie stosowano też tak powszechnego we wszystkich krajach gospodarczo rozwiniętych instrumentu ochrony rynku jakim są opłaty wyrównawcze,⁽³¹⁾ nie korzystano z innych - stosowanych na światowym rynku - barier pozataryfowych (między innymi odpowiednich przepisów fitosanitarnych, weterynaryjnych, etykietowania, transportu itp.) W efekcie polscy wytwórcy żywności byli wyraźnie dyskryminowani w stosunku do zagranicznych konkurentów w procesie dostosowań gospodarki do warunków rynkowych. Równość szans producentów rolnych w warunkach systemowej transformacji polskiego rolnictwa stała się fikcją.

4. Doświadczenia i przyszłość w polityce rolnej

Lata 1989-1993 w polityce rolnej muszą być uznane za okres dominacji koncepcji monetarno - liberalnej. Gospodarstwa rolne zostały w zasadzie potraktowane na równi z innymi przedsiębiorstwami pozarolniczymi. Nie uwzględniono specyfiki rolnictwa polegającej - jak już wspomnieliśmy - na długich cyklach produkcyjnych, kilkakrotnie wolniejszym obrocie kapitału niż np. w handlu czy przemyśle, silnym uzależnieniu od warunków glebowo-klimatycznych, czy też zależności kosztów produkcji od czynnika przestrzeni. Przyjęto zysk (a nie dochód) jako kryterium opłacalności. Skutki tej polityki okazały się dla polskiego rolnictwa ekonomiczną degradacją. Zdecydowanie pogorszyła się sytuacja dochodowa rolników. Drastycznemu ograniczeniu uległy zdolności akumulacyjne gospodarstw, głównie na skutek spadku dochodów. Według szacunków GUS popyt na dobra inwestycyjne w rolnictwie spadł o ponad 50%. Otwarcie granic i włączenie rolnictwa polskiego w sferę wolnego obrotu podniosło znacznie poprzeczkę konkurencji. Stosowanie wysokiej i dodatniej stopy procentowej, przy wysokiej inflacji i niskiej rentowności większości gospodarstw rolnych, wpędziło je w pułapkę kredytową. Pomoc jaką zaoferowano zadłużonym rolnikom, nie pozwoliła na unowocześnienie struktur ich gospodarstw. Złej sytuacji ekonomicznej nie poprawiły też udzielane w ograniczonym stopniu kredyty preferencyjne, ani interwencyjny skup płodów rolnych, prowadzony przez Agencję Rynku Rolnego. Środki będące w dyspozycji Agencji były zbyt małe, aby mogły powstrzymać lub w sposób istotny zmniejszyć dekoniunkturę, a podejmowane działania o charakterze interwencyjnym zbyt opóźnione. Czas, jaki upłynął od momentu powstania potrzeby działania, do uznania przez odpowiednie insty-

(31) Przyjęta z początkiem 1994r. ustawa w tej sprawie nie może doczekać się odpowiednich zarządzeń wykonawczych, a czas nagli, gdyż zgodnie z układem GATT od 1995r. obowiązywać mają tylko opłaty taryfowe, do których mają być włączone wszystkie inne dotąd obowiązujące.

tucje państwowe konieczności takiego działania, był za długi. Wystąpiły również opóźnienia reakcji, czyli nadmiernie długi okres od podjęcia działania do uzyskania oczekiwanych skutków. Odnosi się wrażenie, że w procesie liberalizacji gospodarki, w tym także rolnictwa, posunięto się zbyt daleko.

Oczekiwany jest przeto zwrot w polityce rolnej, nadanie jej kierunku pro-podażowego i prodochodowego, nastawienie na wywołanie efektów mnożnikowych o wyraźnym antyrecesyjnym działaniu. Brak właściwej ingerencji państwa w tym dziale oznaczałaby w rzeczywistości zgodę na trwałe traktowanie rolnictwa jako swoistego rezerwuaru wolnych zasobów czynników produkcji dla przemysłu i usług, polaryzację struktury gospodarczej kraju, co w dłuższym okresie musiałoby przerodzić się w hamulec ogólnego rozwoju gospodarki. Przyjęcie w polityce rolnej zasady stadialnego dochodzenia do stanu pełnej transformacji rolnictwa w rozwiniętą gałąź gospodarki rynkowej pozwala uniknąć tego niebezpieczeństwa. Rolnictwo powinno być traktowane jako jeden z przemysłów, zaś polityka rolna jako część polityki przemysłowej.

Zmiana warunków uczestnictwa rolnictwa w ogólnym wzroście gospodarczym musi jednakże następować stopniowo. W pierwszej fazie należy stworzyć warunki instytucjonalne, pozwalające na wdrożenie w produkcji rolnej postępowych technologii, dostosowanie do nowych zadań struktury rynków rolnych oraz motywację producentów, a przede wszystkim na znaczące inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę produkcyjną.

W drugiej fazie, charakteryzującej się ustabilizowanymi przepływami produktów rolnych i przemysłowych pomiędzy wszystkimi sferami kompleksu żywnościowego, będzie można uwolnić zasoby czynników produkcji w sposób nie zagrażający powodzeniu całej strategii restrukturyzacji. Po prostu sukces fazy pierwszej umożliwi odpowiednią alokację tych zasobów w poszczególnych sferach gospodarki żywnościowej.

W trzecim etapie może dopiero nastąpić zintegrowanie rolnictwa z makroekonomią systemu gospodarki rynkowej, a w efekcie istotnie malejący udział wydatków na żywność w budżetach gospodarstw domowych, wymuszanie odpowiedniej dla integracji z sektorami pozarolniczymi efektywności produkcji, a co niemniej ważne, zagospodarowanie w działach przetwórczych kompleksu żywnościowego, a także w przemyśle i usługach, uwolnionych z rolnictwa zasobów czynników produkcji (szczególnie siły roboczej i ziemi). W fazie tej znika problem chronicznie niskiej produktywności pracy w rolnictwie, w miejsce którego rodzi się jednak bardziej polityczna niż ekonomiczna kwestia efektywnego podziału rzeczywistych dochodów.

W ostatniej, czwartej fazie, mamy do czynienia z rolnictwem w pełni zintegrowanym z przemysłem, które można nazwać uprzemysłowionym, dla którego żadnym zaskoczeniem nie jest niski udział wydatków na żywność w budżetach

gospodarstw domowych, gdyż presja bezrobocia w przemyśle zmusza do wysokiej wydajności pracy także w rolnictwie i nie pozostawia specjalnych możliwości na zmianę charakteru pracy. Nie oznacza to jednak, że w tej fazie rozwoju rolnictwa zbędna staje się protekcja państwa. Bez niej, w niekontrolowanej gospodarce wolnorynkowej, wystąpiłby niebezpieczny dla procesów reprodukcji w rolnictwie przepływ oszczędności rolników do inwestycji pozarolniczych, a także niczym nie uzasadniony transfer ich dochodów, czy to za pośrednictwem rozwierania, nożyc cen artykułów rolniczych i pozarolniczych czy też relacji wymiennych, określanych kursem walutowym. Interwencja państwa w tej fazie ma charakter przeważnie korygujący i nastawiona jest głównie na utrzymanie istniejącego status quo, a nie na programową modernizację rolnictwa.

Proces transformacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej powinien odbywać się etapami. Próby przeskakiwania niektórych etapów w polityce rolnej kończą się zazwyczaj niepowodzeniem. W szczególności dotyczy to sytuacji, gdy próbuje się uczynić z rolnictwa czynnik rozwoju ogólnogospodarczego bez odpowiedniego - wcześniejszego - przygotowania zmian instytucjonalnych, a więc z pominięciem fazy pierwszej opisanego wyżej procesu. Sytuacja taka wystąpiła w wielu krajach rozwijających się. Uniknęły jej natomiast np. kraje UE, dzięki wieloletniej konsekwencji w prowadzeniu polityki rolnej. Właśnie tam bowiem zrozumiano, iż kluczem do sukcesu strategii rolnej jest polityka stabilnego wzrostu dochodów rolniczych.

W warunkach dostosowań polskiego rolnictwa do gospodarki rynkowej, nie musi ona oznaczać podobieństw co do skali zaangażowania się państwa w proces kreacji rozwojowych struktur w samym rolnictwie i współzależności w gospodarce żywnościowej - po prostu zabraknie środków na taką interwencję. Nie ma jednak alternatywy wybór kierunku przekształceń. Musi on być analogiczny jak w krajach Unii Europejskiej, o ile nie chcemy uczynić z polskiego rolnictwa największego w tej części Europy rezerwuaru wolnych zasobów czynników wytwórczych, z którymi nie ma co robić. By tak się nie stało konieczne jest elastyczne podejście do sposobu realizacji makroekonomicznych celów w polityce rolnej, w szczególności przestawialność obu omówionych opcji. Oznacza to konieczność przemiennej ich stosowania w zależności od fazy cyklu gospodarczego, w jakiej znajduje się gospodarka, a rolnictwo w szczególności. Nie ulega wątpliwości, że dziś wyznacznikiem sukcesu w polityce agrarnej jest ożywienie produkcji i dochodów w warunkach kontrolowanej, najlepiej malejącej inflacji. Stanowi to podstawę dla wzrostu koniunktury w rolnictwie i wkroczenia w fazę wznoszącą cyklu. O to dziś w polityce rolnej chodzi.