

ANDRZEJ KOMAR

FINANSOWANIE ROLNICTWA W POLSCE (Zarys koncepcji)

Od pewnego czasu trwa w Polsce dyskusja na temat urynkowienia rolnictwa, która budzi zainteresowanie i niepokój zarówno producentów, jak i konsumentów. Zainteresowanie streszcza się w pytaniu, czy następstwem urynkowienia rolnictwa będzie obfitość taniej żywności. Niepokój zaś koncentruje się wokół poziomu cen żywności i jej dostępności. Szerokie warstwy ludności niepokoją się spodziewanym wzrostem cen żywności. Obie reakcje są zupełnie zrozumiałe, gdy się zważy, że urynkowienie rolnictwa nie zostało zdefiniowane, że nie wiadomo jakie przyniesie ono skutki ekonomiczne, socjalne i polityczne. Stanowi ono bardziej hasło wywoławcze, po którym autorzy urynkowienia spodziewają się pozytywnych skutków, ale nie zadają sobie trudu sformułowania koncepcji tego rynku i instrumentów jego finansowania. Jest tak dlatego, że znajomość gospodarki rynkowej w Polsce jest bardzo skromna zarówno wśród profesjonalnych ekonomistów, jak i tzw. szerokiego ogółu. Mści się tu wieloletnie zaniedbanie teorii ekonomii, koniunkturalizm profesury i doraźność, dekoracyjność haseł politycznych. W rezultacie szerokim warstwom społeczeństwa rynek kojarzy się z różnego rodzaju perturbacjami i niewiadomymi. Dlatego niezmiernie ważne znaczenie ma określenie pojęcia rynku rolnego i jego form finansowania, by dopiero na tym tle sformułować koncepcję rynku rolnego w Polsce.

Należy najpierw krótko zanalizować stan obecny, który stanowiłby punkt wyjścia dalszych rozważań. Struktura własnościowa i powierzchniowa rolnictwa polskiego jest zróżnicowana. Blisko 80% gospodarstw stanowią gospodarstwa indywidualnych chłopów, gospodarstwa państwowe stanowią 17%, a pozostałe 3% — gospodarstwa spółdzielcze. Dominują zatem prywatne gospodarstwa rolne, których struktura powierzchniowa jest niekorzystna, gdyż przeciętna wielkość gospodarstwa sięga 5,8 ha. Na dodatek są one niekiedy rozdrobnione. Natomiast przeciętna powierzchnia państwowego gospodarstwa rolnego wynosi ok. 3000 ha, a spółdzielczego — ok. 300 ha. Rolnictwo tworzy blisko 13,5% dochodu narodowego i zatrudnia 28,4% siły roboczej. Jakie z tych danych wpływają wnioski? Przede wszystkim ten, że najpoważniejsza grupa

producentów rolnych jest rozdrobniona i częściowo zatrudniona jest w innych działach gospodarki narodowej (w przemyśle, budownictwie, transporcie itp.). Temu rozproszeniu prywatnych producentów rolnych towarzyszy monopol państwowy w dziedzinie produkcji maszyn i urządzeń, nawozów i pasz, przetwórstwa, składowania płodów rolnych i transportu. Państwo ma dominującą pozycję w dziedzinie kształtowania stosunków produkcyjnych w rolnictwie. Monopol państwowy stanowi zarazem główną przyczynę wszelkiego rodzaju braków zaopatrzeniowych rolnictwa. Brak jest bez mała wszystkiego — maszyn, urządzeń, nawozów, pasz, materiałów budowlanych itp. Lista tych braków jest niezmiernie długa. Ponadto produkcja maszyn i urządzeń nie jest dostosowana do struktury powierzchniowej prywatnych gospodarstw rolnych. Podaż tych maszyn i urządzeń nie jest zróżnicowana w relacji do struktury rolnej, co powoduje, że chłopi z jednej strony nie mają wystarczających kapitałów dla przekraczających ramy ich potrzeb inwestycji, a z drugiej strony brak podaży dóbr inwestycyjnych odpowiadającej możliwościom kapitałowym chłopów. W rezultacie prowadzi to do spadku produkcji rolnej, zmniejszenia się zatrudnienia w rolnictwie i opuszczania gospodarstw rolnych. Państwo zaś, jako monopolista zaopatrzeniowy, nie mogąc sprostać popytowi chłopów na środki produkcji, ucieka się do ich podwyżek cen, by tym sposobem uzyskać iluzoryczną równowagę. Jednakże zastępowanie niezbędnej podaży podwyżkami cen nie może stanowić instrumentu wzrostu produkcji rolnej. W rezultacie ziemia należy do rolników, ale pożytki z niej w znacznej części do państwa. Podwyżki cen środków produkcji rolnej mają być przerzucane w cenach żywności na konsumentów, co spotyka się z oporem i rewindykacjami płacowymi. Kolejne podwyżki cen środków produkcji tylko częściowo były kompensowane podwyżkami cen skupu. Wydatnie wzrosły transfery środków pieniężnych między państwem, rolnikami i konsumentami, które nie spowodowały wzrostu produkcji. Oznacza to, że użyto instrumentów finansowych (ceny, podatki, procent od kredytu) w sposób niewłaściwy, co potwierdza wyraźnie błędność założeń polityki rolnej, która nie prowadzi do wzrostu podaży żywności i jej potania. W polskich budżetach domowych wydatki na zakup żywności zajmują zbyt dużą pozycję. Jeżeli do tego dodać skromną i mało zróżnicowaną podaż artykułów żywnościowych, to można znaleźć przyczynę społecznego niezadowolenia.

Dyskutowane obecnie urynkowanie akcentuje przede wszystkim wzrost cen żywności, które mają spowodować wzrost dochodów rolników i przez to wzrost produkcji rolnej. Z dyskusji tej przebija nieuzasadniona wiara w samosprawczą funkcję instrumentów finansowych. Szczególnie jest to widoczne wówczas, gdy twierdzi się, że należy wprowadzić wolny rynek rolny i znieść dotacje do produkcji rolnej. Uważam, że dyskusja na temat urynkowania rolnictwa we wspomnianej konwencji jest przejawem nieporozumienia i braku znajomości rzeczy. Dlatego tak

się, dzieje? Można by wymienić dwie tego przyczyny. Po pierwsze — władze państwowe zmierzają do ograniczenia tzw. nawisu inflacyjnego. Po wtóre — chodzi o sfinansowanie eksportu płodów rolnych. Nawis inflacyjny powstał m.in. na skutek rewindykacji płacowych załóg wielkich zakładów pracy, którym rząd ze względów politycznych nie może się przeciwstawić, ale który chce ograniczyć poprzez monopolistyczne ukształtowanie cen środków do produkcji rolnej i w ten sposób podwyższyć ceny żywności. Miałoby to powodować ograniczenie siły nabywczej ludności. Eksport płodów rolnych jest z kolei przeliczany w cenach żywności na rynku wewnętrznym, gdyż inkasowane z tego tytułu dewizy nie są przekazywane producentom rolnym. Za eksportowane płody płaci się im złotówkami, których źródłem są wysokie ceny żywności na rynku wewnętrznym. Obie te formy są inflacyjenne. Operacja podejmowana w ramach tzw. urynkowania rolnictwa nie przyniesie zatem zwiększenia produkcji rolnej i poprawy zaspokojenia potrzeb ludności.

Dla poprawy tej sytuacji niezbędne są głębokie zmiany w polityce rolnej i metodach jej finansowania. Przede wszystkim niezbędne jest zniesienie monopolu państwowego w dziedzinie produkcji środków do produkcji rolnej i zaopatrzenia rolnictwa, w przetwórstwie, skupie, składowaniu i transporcie rolnym. Możliwych jest kilka wariantów rozwiązania kwestii demonopolizacji. Podstawową jest reprivatyzacja przedsiębiorstw państwowych produkujących na potrzeby rolnictwa. Reprivatyzacja ta nie musi być całkowita, ale powinna prowadzić do likwidacji pozycji monopolistycznej przedsiębiorstw państwowych. Część reprivatyzowanych przedsiębiorstw byłaby wykupywana w formie akcji przez osoby fizyczne lub prawne, w tym także z udziałem kapitału zagranicznego. Część przedsiębiorstw mogłaby być prowadzona jako spółdzielnie, które przestrzegałyby dobrowolności zrzeszania członków i dysponowałyby wysokim stopniem samorządności.

Inny wariant polegałby na popieraniu inwestycji prywatnych w tworzeniu przedsiębiorstw produkujących środki na rzecz rolnictwa. Takie poparcie jest niezbędne ze względu na brak dostatecznych kapitałów u inwestorów prywatnych lub ze względu na potrzebę przełamania ich nieufności do inwestowania. Formami tej protekcji powinny być niskoprocentowane kredyty bankowe i ulgi oraz zwolnienia podatkowe. W przypadku kredytów na inwestycje w dziedzinie rolnictwa należałoby zerwać, z poglądem, iż ich oprocentowanie powinno nadążać za stopą inflacji, gdyż wówczas ich dostępność się zmniejszy, co ograniczy zakres inwestycji. Również ulgi i zwolnienia podatkowe mogą stanowić ważny czynnik motywacji do podejmowania inwestycji. Nie należy obawiać się ograniczenia wpływów budżetowych, gdyż w wyniku, zwiększenia produkcji rolnej i obrotów żywnością można sięgnąć do umiarkowanego opodatkowania konsumpcji. Należałoby podobne zachęty stworzyć dla zachęcenia kapitału zagranicznego do inwestowania w dziedzinie roz-

woju przedsiębiorstw produkujących środki dla rolnictwa. Trzeba przy tym zdać sobie sprawę z tego, że dla zagranicznego! inwestora ważna jest nie tylko stabilizacja stosunków gospodarowania, ale nade wszystko spodziewana stopa zysku. Filozofia, że inwestor zagraniczny jest bogaty i filantropijny, prowadzi donikąd.

Zabiegi w dziedzinie zmiany polityki inwestycyjnej pozwolą nie tylko na likwidację monopolu państwowego, lecz stworzenie konkurencji w dziedzinie przedsiębiorstw produkujących na potrzeby rolnictwa, co jest warunkiem istnienia jakiegokolwiek rynku.

Inwestycje w rolnictwie nie ograniczają się tylko do przedsiębiorstw produkujących na jego rzecz, lecz dotyczą również rolników. Chodzi tu w szczególności o inwestycje związane z nabywaniem ziemi i powiększaniem powierzchni gospodarstw rolnych, nabywaniem maszyn i urządzeń, nawozów, budową pomieszczeń gospodarczych i mieszkalnych itp. Należy zdać sobie sprawę z tego, że rolnicy nie dysponują wystarczającym kapitałem do realizacji inwestycji. Dlatego też należy przede wszystkim rozwinąć niskooprocentowane kredytowanie, zwolnienia i ulgi podatkowe. Gdyby te formy finansowania okazały się niewystarczające, to należy posłużyć się dotacjami budżetowymi i środkami finansowymi fundacji rozwoju rolnictwa.

Wspomniane metody finansowania inwestycji rolnych nie wywołają pożądanych skutków, gdy strumieniem pieniężnym nie będzie odpowiadać podaż dóbr i usług dla rolnictwa. Ten wątek zostanie jeszcze na innym miejscu rozwinięty.

Inwestycje są ściśle powiązane z zatrudnieniem w rolnictwie. Jest ono w przypadku Polski zbyt wysokie, ale usprawiedliwione niską mechanizacją robót rolnych. Można się spodziewać, że niezbędna dla wzrostu produkcji rolnej mechanizacja spowoduje ograniczenie zatrudnienia w rolnictwie. Wyłaniają się z tego dwa problemy: gdzie skierować nadwyżkę siły roboczej i co uczynić ze starzejącymi się rolnikami? Jeżeli chodzi o nadwyżkę zdolnej do pracy siły roboczej, to można by ją skierować do przetwórstwa, transportu, budownictwa itp. Wymagać to będzie odpowiedniej mobilności przestrzennej i zawodowej siły roboczej. Na przeszkodzie pierwszej stoi brak mieszkań. Natomiast mobilność zawodowa wymaga rozwinięcia różnych form szkolenia zawodowego, które umożliwiać będzie zmianę kwalifikacji. Jak dotąd nie zadbano o to, zwłaszcza od strony form finansowania takiego kształcenia.

Mówi się wiele o starzeniu się rolników, z których część powinna już zaniechać pracy w rolnictwie. Jednakże wymaga to zapewnienia im odpowiedniego poziomu rent i emerytur oraz mieszkań. Należy przeto rozwinąć system dobrowolnych ubezpieczeń rolników, którzy sprzedają gospodarstwa rolne. Mogliby oni wpłacać część dochodów uzyskanych z tytułu sprzedaży gospodarstwa na rzecz funduszu ubezpieczeń. Podstawową jednak formą powinny być normalne ubezpieczenia społeczne,

które po przejściu na emeryturę lufo rentę gwarantowałyby rolnikom odpowiedni standard życia. Dotąd jest to kwestia nie rozwiązana.

W przemianach struktury rolnej, inwestycjach i wykorzystaniu pomocy mogą różne formy zrzeszania się. Wydaje się, że należałoby postulować zrzeszanie się gospodarstw rolnych dla lepszego wykorzystania maszyn i urządzeń. Poszczególne gospodarstwa rolne nie dysponują bowiem wystarczającymi kapitałami dla zakupu niezbędnych maszyn i urządzeń, co skłania do zastanowienia się nad potrzebą zespolenia środków finansowych na zakup maszyn i urządzeń. Nie każde gospodarstwo rolne powinno dysponować pełną gamą sprzętu, gdyż nie będzie zdolne w pełni wykorzystać zainwestowanego kapitału. Nie jest to postulat zmierzający do odejścia od indywidualizacji rachunku ekonomicznego działalności poszczególnych gospodarstw, lecz skłaniający do racjonalnego gospodarowania środkami. Nie będzie to zapewne popularne, gdyż kojarzyć się może z kolektywizacją, ale w krajach wysoko rozwiniętych rolnicy tworzą tego rodzaju wspólnoty, które są również przejawem samorządności.

Tworzenie wspólnot powinno dotyczyć także przetwórstwa płodów rolnych i transportu oraz składowania. Są to przedsięwzięcia wymagające znacznego zaangażowania kapitałowego, które jest możliwe w skali wykraczającej poza poszczególne gospodarstwa. Brak jest w tym zakresie odpowiedniej infrastruktury. Można ją zbudować zespoleniem środków kapitałowych, co nie jest frazesem. Można by wówczas odejść od uciekania się do dotacji, zwolnień i ulg podatkowych oraz ograniczyć zakres kredytowania. Podstawowym czynnikiem byłoby samofinansowanie wspomnianych wspólnot, które byłoby uzupełnione środkami obcymi, zwłaszcza tanimi kredytami.

Inwestycje i zmiana struktury rolnej są jednym z elementów stymulowania produkcji rolnej. Najistotniejsze znaczenie miałyby przyjęcie takiego rozwiązania, które gwarantowałyby rolnikom pokrycie kosztów produkcji i zapewnienie odpowiedniej marży zysku. Bez spełnienia obu tych warunków trudno mówić o stymulowaniu produkcji rolnej. Nasuwa się jednak pytanie, co należy uczynić by te warunki spełnić. Przede wszystkim należy sobie uświadomić, że wyłącznie zastosowanie mechanizmów rynkowych nie może prowadzić do zadowalających rezultatów. Mechanizmy te po prostu w tym zakresie zawodzą. Ażeby zagwarantować pokrycie kosztów i marży zysku rolnikom trzeba zdecydować się na stosowanie cen gwarantowanych, po których rolnicy sprzedawać będą płody rolne. Wymaga to interwencji państwa i środków budżetowych. Zagadnienie to wymaga szerszego wyjaśnienia, gdyż w tym zakresie panuje niepomierne pomieszanie pojęć.

Ceny gwarantowane oznaczają posłużenie się m.in. dotacją budżetową, która jest obecnie bardzo niepopularna, co nie znaczy, że niewłaściwa. Podstawowym problemem w Polsce jest pytanie o źródła dotacji,

gdyż zarówno przemysł, niedorozwinięte usługi, jak i konsumpcja z trudem stanowiącym źródło opodatkowania i transferu środków na rzecz rolnictwa. Stąd zapewne skłonność ku urynkowaniu rolnictwa.

Przed wszystkim przebudowy wymaga polski system podatkowy, którego podstawowymi ogniwami powinny być powszechny podatek dochodowy i podatek od wartości dodanej. Te dwa podatki stanowiłyby istotne źródło dochodów budżetowych. Nie ma powodu, by na tym miejscu rozważać konstrukcje obu podatków i ich spodziewane skutki. Ważne jest to, że mogą one stanowić źródło środków kierowanych m.in. na sfinansowanie cen gwarantowanych.

Stosowanie cen gwarantowanych jest zgodne z warunkami gospodarki rynkowej, lecz ich poziom nie byłby wyłącznie kształtowany przez relacje popytu i podaży, ale przez postulat zapewnienia samowystarczalności żywnościowej. Warunkiem zastosowania cen gwarantowanych jest określenie metodologii kształtowania poziomu kosztów wytwarzania w rolnictwie, stopy zysku i kryteriów ich zróżnicowania w relacji do poszczególnych rodzajów płodów rolnych. Ponadto niezbędne byłoby określenie wiarygodnej stopy inflacji, by waloryzować nie tylko dochody rolników, ale w ogóle konsumentów.

Ceny gwarantowane byłyby płacone producentom rolnym przez nabywców płodów rolnych. Dotacje byłyby kierowane bezpośrednio do producentów, gdyż w zależności od wielkości sprzedanych płodów kształtowałyby się ich dochody. Ukształtowanie tych cen jest o tyle złożone, że w zakresie poszczególnych rodzajów produkcji rolnej (zbóż, mięsa, mleka, warzyw, owoców itp.) należałoby wprowadzić odpowiednie postanowienia dotyczące kształtowania warunków produkcji, wielkości zakupów i warunków sprzedaży. Należałoby przeto wprowadzić organizację rynków w poszczególnych rodzajach płodów rolnych wraz z całym mechanizmem ich finansowania.

Informacji do kształtowania organizacji rynków w poszczególnych rodzajach płodów rolnych dostarcza ich kształtowanie się podaży i popytu. Wymaga to badania stanu zaopatrzenia w płody rolne i określenia potrzeb konsumentów. Niezbędne jest uwzględnienie sytuacji producentów rolnych, ich potrzeb inwestycyjnych, transportowych, przetwórczych itp. Dopiero porównanie sytuacji producentów i konsumentów decydować powinno o formach podejmowanych interwencji w zakresie poziomu cen płodów płaconych producentom. Sytuacja na rynku może się bowiem zmieniać, również zachowania konsumentów mogą się zmieniać, co wymaga elastyczności w dziedzinie podejmowanych interwencji.

Odrębnych metod interwencji w zakresie cen wymagają uprawy rolne, hodowla bydła i trzody, przeznaczenie płodów rolnych (konsumpcyjne lub przemysłowe), zmieniająca się sytuacja rynkowa. Zatem w systemie interwencji finansowania produkcji rolnej wbudowane powinny być instrumenty korygujące. Do nich należeć powinny konsultacje między

przedstawicielami rządu, producentów i konsumentów oraz opinii instytucji badających sytuację rynkową. Dopiero w ich toku można by uzyskać niezbędny kompromis. Interwencja w dziedzinie finansowania rolnictwa nie ma bowiem charakteru technologicznego (technicznego), lecz ekonomiczno-polityczny i psychologiczno-socjologiczny.

Punktem wyjścia dla tak pomyślanej protekcji finansowej rolnictwa powinna być fachowa ocena stanu produkcji rolnej, podaży i popytu, budżetów domowych, przemysłu pracującego na rzecz rolnictwa, transportu, możliwości składowania płodów itp. Dopiero tak sporządzona ocena powinna stanowić podstawę dla sformułowania metod finansowania produkcji rolnej. Wytyczną w tej dziedzinie powinno być dążenie do dostarczenia wystarczającej podaży taniej żywności. Tego się nie osiągnie poprzez ekwilibrystykę cenami sprzedaży i zaopatrzeniowymi, gdyż prowadzić ona będzie w konsekwencji do rewindykacji płacowych, zwiększenia emisji pieniądza i wzrostu stopy inflacji bez zwiększenia podaży żywności. Byłoby to działanie próżniowe, które jest wyraźnie dostrzegalne w tzw. urynkowieniu rolnictwa.

Uporządkowania wymagają kwestie eksportu i importu płodów rolnych. Chodzi w tym przypadku o ukształtowanie kursu wymiany złotego w stosunku do innych walut, nie tylko z obszaru RWPG. Po wtóre, uporządkowania wymaga kwestia kształtowania cen eksportowanych i importowanych płodów rolnych, gdyż inaczej wątpliwa jest opłacalność handlu zagranicznego płodami rolnymi. Niezbędna jest też ocena zakresu handlu zagranicznego płodami rolnymi, by nie eksportować i importować równocześnie tych samych płodów, co obecnie ma miejsce.

Protekcja finansowa rolnictwa może się dokonywać wyłącznie w toku porządkowania całej gospodarki. Nie powinno się to dokonywać w sposób izolowany, gdyż powstaje kwestia źródła środków na finansowanie rolnictwa. Jest to o tyle odległe, że brak jest programu naprawy gospodarki polskiej. Rady formułowane przez ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego nie mogą być poważnie brane pod uwagę, gdyż abstrahują one od rzeczywistości polskiej. Są one zresztą takie same w stosunku do wszystkich państw zadłużonych, których rządy nie mogą ich uwzględnić, jak to ma miejsce szczególnie wobec zadłużonych krajów Ameryki Łacińskiej.

W toku formułowania koncepcji finansowania rolnictwa polskiego można by sięgnąć do rozwiązań zastosowanych u schyłku lat pięćdziesiątych przez EWG. Wówczas kraje członkowskie EWG wprowadziły do traktatu rzymskiego z 1957 r. postanowienia o wspólnej polityce rolnej i warunkach jej finansowania. Ideą przewodnią tych postanowień było zapewnienie wystarczającej podaży taniej żywności. W następstwie tego wprowadzono interwencjonistyczny i sztuczny rynek rolny. Władze EWG określały (i nadal to czynią) wytyczne kształtowania produkcji rolnej, które odchodziły od założeń tzw. wolnego rynku i zawierały postano-

wienia o charakterze interwencyjnym. Spowodowało to odizolowanie rynku rolnego EWG od rynku światowego, głównie przez system subwencjonowanych cen, subwencjonowanej przebudowy strukturalnej rolnictwa, subwencjonowaniu eksportu i cłom importowym. Rezultatem była znacząca nadprodukcja żywności i obecnie metody finansowania zmierzają do ograniczenia produkcji rolnej. Polityka finansowania rolnictwa krajów Wspólnot Europejskich została już w literaturze omówiona i można by sięgnąć do sprawdzonych wzorów¹.

Niezbędne jest jednak reformowanie rolnictwa w ramach ogólnej przebudowy gospodarki polskiej, ale ze świadomością potrzeby protekcji finansowej dla producentów rolnych.

FINANCING THE AGRICULTURE IN POLAND (The Outline of the Conception)

S u m m a r y

The problems of financing the agriculture gain in importance in connection with its so-called „marketization”. The article discusses the condition of agriculture and the problems of introducing market elements to agricultural production. The author explains misunderstanding connected with the above question. They are the consequence of the fact that in Poland little is known about the rules of market economy. The author is in favour of financial protection of agriculture in favour of cheap credits, subventions, tax exemptions and reliefs, and foundations of various kinds for agriculture. Without such protection agriculture would not be able to supply the market with sufficient volume of possibly cheap food. The reform of financing the agriculture should constitute the part of general reform of Polish economy. The author suggests that solutions adopted in the 1050s by the EEC should be applied in that respect. The means to be used are: guaranteed prices of food produce, export subventions and agricultural duties. The system of financing the EEC agriculture is of interventionistic character. The introduction of fully developed market mechanisms to Polish agriculture is not possible due to the underdevelopment of agricultural industry and service sectors.

¹ A. Komar, *Gospodarka budżetowa Europejskich Wspólnot*, Warszawa—Poznań 1981, s. 66 i n.; tenże, *System finansowania Wspólnot Europejskich*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1986, z. 3, s. 117 i n.