

Polskie rolnictwo – diagnoza i scenariusze na przyszłość



PROF. ANDRZEJ KOWALSKI
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Przyszłość sektora rolno-spożywczego w Polsce w średniej i dłuższej perspektywie zależeć będzie przede wszystkim od jego zdolności adaptacyjnych. Dostosowanie się do nowych uwarunkowań globalno-politycznych, poprawienie efektywności technicznej produkcji z wykorzystaniem nowych metod czy zreformowanie niekorzystnej struktury agrarnej to główne wyzwania, którym polskie rolnictwo będzie musiało stawić czoła. Jaka przyszłość czeka sektor rolno-spożywczy? Jaka strategia rozwoju byłaby najkorzystniejsza? Jak pogodzić ze sobą bieżące cele poszczególnych grup rolników z długookresowymi interesami całego rolnictwa i gospodarki narodowej?

Gdzie jesteśmy, dokąd zmierzamy?

Bilans 20 lat obecności polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w UE wypada zdecydowanie korzystnie – i to pomimo wielu pojawiających się niespodziewanie wyzwań i trudności. W ciągu ostatnich dwóch dekad sektor rolno-spożywczy dokonał imponującego postępu. Wzrosła jego rola w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz rozwoju gospodarczego kraju. Polskie rolnictwo zyskało na znaczeniu po integracji ze strukturami UE, stając się ważnym graczem na rynku rolno-żywnościowym. Rozwój handlu rolno-spożywczego stanowi jeden z kluczowych elementów sukcesu gospodarczego naszego kraju w obszarze rolnictwa.

Sektor ten wykazuje dużą odporność i utrzymuje wzrost produktywności,

mimo iż zmagają się z licznymi wyzwaniami: suszą, pandemią COVID-19 (i jej skutkami) czy efektami inwazji Rosji na Ukrainę. Niekwestionowane sukcesy polskiego rolnictwa, w dużej mierze przekraczające najśmielsze oczekiwania, przysłoniły jego słabe strony oraz konieczność wspierania zmian zgodnych z wymogami i tendencjami gospodarczymi oraz społecznymi. W dłuższej perspektywie rozwój rolnictwa w oparciu o niskie koszty pracy, z rozdrobnionymi strukturami produkcji i bez rozwoju technologicznego nie jest możliwy do utrzymania.

Rozwój rolnictwa we współczesnym świecie jest rezultatem zarówno samoistnych procesów gospodarczych, jak i krajowej polityki rolnej, uwzględniającej uwarunkowania wewnętrzne oraz światowe tendencje wyznaczające miejsce

sektora rolnego w gospodarce poszczególnych państw, jego znaczenie i kierunki zmian. Polityka gospodarcza powinna opierać się na określonej wizji przyszłości. Chcąc racjonalnie działać, trzeba wiedzieć, w jakim kierunku oraz do czego się zmierza¹. To, co wydaje się uzasadnione z lokalnej perspektywy oraz w krótkim okresie, może okazać się krańcowo nieuzasadnione z punktu widzenia makroekonomicznego i w dłuższym horyzoncie czasowym.

Polskie rolnictwo odniosło niekwestionowany sukces po naszej akcesji do Unii Europejskiej. Konieczne wydaje się jednak wspieranie jego dalszej transformacji zgodnej z wymogami i tendencjami gospodarczymi oraz społecznymi. W dłuższej perspektywie rozwój rolnictwa w oparciu o niskie koszty pracy, z rozdrobnionymi strukturami produkcji i bez rozwoju technologicznego nie jest możliwy do utrzymania.

Polityka rolna powinna reagować wyprzedzająco na dynamicznie zmieniające się w ostatnich latach otoczenie rolnictwa i samoistne zmiany dokonujące w tym sektorze. Przyjęta w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych strategia rozwoju dwubiegunowego jest właściwie realizowana do dzisiaj. Zakłada ona dwoistość naszej gospodarki, polegającą na istnieniu dwóch układów konkurujących ze sobą o czynniki wytwórcze: dynamicznie rozwijającego się układu gospodarki rynkowej i, wciąż bardzo

silnego, układu gospodarki nierynkowej. Strategia rolnictwa, ustanowiona w początkowym okresie transformacji, z perspektywy czasu wydaje się w dużej mierze uzasadniona. Stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990-2004 utrzymywała się na poziomie 15-20%. Rolnictwo niskotowarowe stanowiło swoistą „przechowalnię” nadmiaru siły roboczej. Do dzisiejszych realiów zupełnie jednak nie przystaje. Podstawowym zarzutem w zakresie tej polityki publicznej jest brak reakcji na pojawiające się wyzwania. Obserwowane w ostatnich latach zmiany demograficzne dobitnie pokazują, jak trudna jest sytuacja ludnościowa Polski. W najbliższej perspektywie nie można spodziewać się znaczących zwrotów gwarantujących stabilny rozwój demograficzny. Tendencje występujące w trendzie urodzeń będą miały negatywny wpływ na przyszłą dzietność, co potęguje stale utrzymująca się, relatywnie wysoka, skala emigracji Polaków za granicę (szczególnie emigracja czasowa ludzi młodych). Niski poziom urodzeń, przy jednoczesnym wydłużaniu się życia, będzie powodować zmniejszanie podaży siły roboczej na rynku pracy oraz coraz szybsze starzenie się społeczeństwa. Mimo iż polskie rolnictwo posiada jeden z najwyższych w UE wskaźników zatrudnienia, w okresach spiętrzeń prac polowych już teraz brakuje ponad pół miliona pracowników. Strategia rozwoju dwubiegunowego spowodowała, że w Polsce występuje niewiele procesów typowych dla krajów wysoko rozwiniętych, np. związanych z wysoką mechanizacją rolnictwa.

Kontynuowanie tej strategii stwarza ograniczenia dla realizacji celów strategicznych wyznaczanych przez Unię Europejską w ramach

¹ Jak zauważył Seneka Młodszy: *Gdy nie wiesz, do którego portu płyniesz, żaden wiatr nie jest dobry*, za: <https://cytatybaza.pl/cytat/gdy-nie-wiesz-do-ktorego-portu-plyniesz-zaden.html> [dostęp online].

reformy wspólnej polityki rolnej (WPR)². Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa w UE w latach 2005-2021 zmniejszyły się o 3%, mimo rosnącej produkcji żywności. Do 2030 roku przewiduje się spadek emisji z rolnictwa o 8%. Wbrew europejskim trendom, Polska – jako jeden z największych producentów żywności – odnotowała wzrost emisji z rolnictwa w 2021 roku (w porównaniu z rokiem 2005) i prognozuje się ich dalszą intensyfikację.

Kontynuowanie strategii rozwoju dwubiegunowego stwarza ograniczenia dla realizacji celów strategicznych wyznaczonych przez Unię Europejską. Wbrew europejskim trendom, Polska – jako jeden z największych producentów żywności – odnotowała wzrost emisji z rolnictwa w 2021 roku (w porównaniu z rokiem 2005) i prognozuje się ich dalszą intensyfikację.

W 2020 roku w Polsce wzrosło również (o 10,2% w stosunku do 2010 roku) zużycie nawozów mineralnych, osiągając 1 mln 951 tys. ton, z przeciętnym zużyciem 132,9 kg NPK na hektar. Jest ono niższe niż w krajach, takich jak Belgia, Holandia i Niemcy, z tym że w wymienionych

państwach, odwrotnie niż w Polsce, trend ten jest malejący. Zużycie pestycydów w Polsce, wynoszące średnio 2,1 kg/ha w 2020 roku, jest niższe od średniej unijnej (3 kg/ha) i znacznie niższe niż np. w Holandii (8,8 kg/ha). Jest natomiast wyższe niż w Danii (1,4 kg/ha), Czechach (1,1 kg/ha), nie mówiąc już o Ukrainie, gdzie wynosi ono 0,8 kg/ha. Wyciąganie wniosków w oparciu o średnie zużycie środków chemicznych w kg/ha nie daje prawdziwego obrazu. Porównanie ich wykorzystania w różnych państwach UE, przy takich samych uprawach i podobnych systemach produkcji, np. jabłek, pomidorów czy rzepaku, daje bardzo zbliżone wyniki. Polska odnotowuje wzrost sprzedaży pestycydów, sprzeciwiając się tym samym celowi WPR. W latach 2011-2020 zużycie antybiotyków weterynaryjnych w UE spadło o 43,2%, podczas gdy w Polsce odnotowano jego wzrost o 48,8%. W Polsce i Hiszpanii wskaźnik ten jest najwyższy w UE. Obniżenie wykorzystania antybiotyków weterynaryjnych jest kluczowe dla utrzymania dobrej reputacji polskich produktów eksportowych.

Niepokojąco niski jest udział rolnictwa ekologicznego w Polsce, mimo rosnącego popytu i importu produktów ekologicznych. Powierzchnia upraw ekologicznych w UE osiągnęła 9,9% w 2021 roku, przy czym w kilku krajach przekracza ona obecnie 20%. W Polsce nadal nie osiągnęła 5%, a w roku 2027 pod tego typu uprawy planuje się przeznaczyć tylko 7% gruntów. Polityki poszczególnych rządów po roku 1989, wspierające głównie mniejsze gospodarstwa i ograniczające obrót ziemią, zakonserwowały nasze rolnictwo w nieadekwatnej do obecnych czasów i nowych wyzwań strukturze i zahamowały wzrost jego wydajności.

2 Celem nowej strategii Unii Europejskiej jest osiągnięcie gospodarki neutralnej klimatycznie do 2050 roku, z zobowiązaniem prawnym do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55%, a o 30% do 2030 roku, w stosunku do poziomów z 1990 roku. Strategie: „Od pola do stołu” i na rzecz bioróżnorodności mają wspierać tworzenie zrównoważonego systemu żywnościowego, m.in. poprzez: zmniejszenie stosowania pestycydów chemicznych o 50% i nawozów mineralnych o 20%; ograniczenie utraty składników pokarmowych w glebie o 50%; redukcję sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych na potrzeby hodowli zwierząt o 50% oraz zwiększenie o co najmniej 25% powierzchni rolnictwa ekologicznego. Strategie te stanowią zobowiązanie polityczne jednomyślnie uzgodnione w 2020 roku przez szefów wszystkich państw członkowskich UE.

Według danych ostatniego spisu rolnego, w Polsce istnieje ponad 1,3 mln gospodarstw o średniej powierzchni 11,32 ha, chociaż praktyka pokazuje, że gospodarstw towarowych dostarczających produkty na rynek jest co najwyżej kilkaset tysięcy. Chęć skorzystania z przywilejów podatkowych i ubezpieczeniowych, związanych z posiadaniem chociażby jednego hektara ziemi rolnej, skutecznie hamuje niezbędne zmiany strukturalne. W *Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027* ponownie obserwujemy przesunięcie znaczących środków (2 mld euro) z drugiego filara (inwestycje i rozwój) na dopłaty bezpośrednie, co sprzyja podtrzymywaniu nieracjonalnej struktury gospodarstw rolnych i ogranicza rozwój całego sektora.

Polski sektor rolno-spożywczy stoi przed takimi wyzwaniami, jak zmiany klimatyczne, konieczność dalszej modernizacji oraz potrzeba zwiększenia konkurencyjności produktów, przy jednoczesnym zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. Strategia „Od pola do stołu” stanowi dla naszego rolnictwa szczególne wyzwanie, wymagające inwestycji w technologie przyjazne środowisku i zwiększające efektywność wykorzystania zasobów. Wzrost produktywności rolnictwa polskiego związany był dotychczas z poprawą efektywności technicznej produkcji, przy relatywnie niewielkich zmianach w technologii. Wzrost efektywności technicznej był głównie efektem optymalizacji poziomu nakładów wykorzystywanych przez rolników w procesie produkcji. W krajach Europy Zachodniej źródłem całkowitej poprawy produktywności były zmiany w technologii produkcji. Zmiany te są szczególnie pożądane z punktu widzenia

długookresowego kształtowania dochodów rolniczych, gdyż stosowanie nowoczesnych technologii prowadzi do wzrostu konkurencyjności gospodarstw.

Polityki poszczególnych rządów po roku 1989, wspierające głównie mniejsze gospodarstwa i ograniczające obrót ziemią, zakonserwowały nasze rolnictwo w nieadekwatnej do obecnych czasów i nowych wyzwań strukturze i zahamowały wzrost jego wydajności.

Realizowana w Polsce polityka rolna w niewielkim stopniu uwzględnia aspekt regionalny. Sprzyja to utrzymywaniu się różnic w poziomie rozwoju województw, wielkości i efektywności produkcji rolnej. Polskie rolnictwo jest zróżnicowane regionalnie, o czym decyduje szereg czynników, w tym przede wszystkim uwarunkowania agroklimatyczne: jakość ziemi rolnej, warunki klimatyczne, ukształtowanie powierzchni, stosunki wodne itp. Syntetycznym wskaźnikiem obrazującym regionalne zróżnicowanie rolnictwa jest wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej³. Najwyższe plony uzyskuje się w województwach zachodniej i północnej Polski, gdzie występuje dużo towarowych gospodarstw stosujących intensywne kierunki produkcji. Intensywność

3 Wskaźnik ten jest opracowywany przez Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowy Instytut Badawczy (IUNG-PIB) w Puławach. Wartości wskaźników w poszczególnych regionach kraju bardzo różnią się od siebie (por. najkorzystniejsze wartości w województwie opolskim do najmniej korzystnych w województwie podlaskim). Różnice regionalne dotyczą także sfery społeczno-gospodarczej: struktury użytków rolnych, struktury gospodarstw, rodzaju własności ziemi, tradycji i kultury oraz możliwości zbytu produktów rolnych (lokalizacja zakładów przetwórczych, aglomeracje miejskie, granice państwa itp.).

produkcji obrazuje także zużycie środków plonotwórczych (np. nawozów mineralnych) i zaangażowanie kapitału w produkcję (np. mechanizacja prac). W rejonach wschodnich i południowych plony są niższe, gdyż struktura gospodarstw wykazuje bardzo duże rozdrobnienie, a warunki glebowo-klimatyczne są gorsze (krótszy okres wegetacji). W rezultacie dużo małych gospodarstw stosuje ekstensywne i pracochłonne metody, a produkty w dużej części są przeznaczane na samozaopatrzenie i sprzedaż bezpośrednią. Zużycie mineralnych nawozów w południowo-wschodnich regionach jest znacznie mniejsze niż w zachodniej i północnej części Polski.

Dylemat wyboru celów polityki rolnej

Kluczową kwestią w procesie konstruowania strategii rozwojowej jest wybór celów. Ich sprecyzowanie wiąże się z następującymi aspektami procesu rozwoju: techniczno-gospodarczymi, ekonomicznymi, przestrzenno-ekologicznymi, społeczno-politycznymi oraz cywilizacyjno-kulturowymi. Punkty widzenia związane z powyższymi aspektami oraz wynikające z nich kryteria oceny są odmienne. Trzeba być zatem przygotowanym na dużą rozbieżność w formułowaniu propozycji możliwych dróg rozwojowych.

Główny dylemat współczesnych kreatorów polityki rolnej polega na tym, jak pogodzić ze sobą bieżące cele poszczególnych grup rolników z długookresowymi interesami całego rolnictwa i gospodarki narodowej. Zbiór wchodzących w rachubę kryteriów wyboru obejmuje wskaźniki techniczno-gospodarcze, ekonomiczne, ekologiczno-przestrzenne oraz społeczno-polityczne. Kryteria techniczno-gospodarcze są

zorientowane na racjonalność procesu produkcji, a ich wyrazem jest jego sprawność, czyli wydajność i produktywność. Kryteria ekonomiczne mogą mieć charakter mikroekonomiczny oraz makroekonomiczny.

Jak pogodzić ze sobą bieżące cele poszczególnych grup rolników z długookresowymi interesami całego rolnictwa i gospodarki narodowej? Musimy przecież uwzględnić wskaźniki zarówno techniczno-gospodarcze, ekonomiczne, ekologiczno-przestrzenne, jak i społeczno-polityczne.

W pierwszym przypadku są to kryteria zmierzające do uzyskania rentowności firmy, w drugim natomiast – skupiające się na dynamice wzrostu zrównoważonego. Kryteria ekologiczno-przestrzenne mają charakter interdyscyplinarny i wiążą się z jednej strony z koncepcją równowagi ekologicznej, a z drugiej – koncepcją ładu przestrzennego. Kryteria społeczno-polityczne są wyrazem preferencji określonych sił politycznych i wiążą się z realizacją interesów klienteli wyborczej danych ugrupowań politycznych.

Między poszczególnymi kryteriami występują sprzeczności⁴, w związku z czym ostateczne, wyspecjalizowane zalecenia racjonalności

4 Z techniczno-gospodarczego punktu widzenia najbardziej racjonalnym wyborem może być wybór rozwiązań najsprawniejszych, czyli w praktyce najnowszych. Z mikroekonomicznego punktu widzenia racjonalność wyboru będzie wiązała się z jego wpływem na wynik finansowy firmy. W przypadku wyboru kryterium makroekonomicznego konieczne będzie uwzględnienie sytuacji na rynku pracy, z której może wynikać konieczność preferowania rozwiązań pracochłonnych, a więc nieracjonalnych z techniczno-technologicznego punktu widzenia. Podobne, konfliktowe konsekwencje będzie powodowało uwzględnienie ekologiczno-przestrzennych oraz społeczno-politycznych kryteriów wyboru.

muszą prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć. W praktyce oznacza to groźbę zdominowania decyzji rozwojowych przez pewien typ wymogów, np. o charakterze techniczno-technologicznym czy makroekonomicznym, ze wszystkimi konfliktogennymi konsekwencjami takiej sytuacji. Kryteria określające efektywność i konkurencyjność nowoczesnego rolnictwa powinny uwzględniać sprawność:

- produkcji rolniczej (techniczną, ekonomiczną, dynamikę i jej stabilność, racjonalność, efektywność),
- strukturalną,
- w zakresie eksportowo-importowego otwarcia rolnictwa w zapewnianiu standardów pracy i życia producentów rolnych,
- w zakresie zdolności do reprodukcji rozszerzonej,
- w zakresie protekcji środowiska naturalnego,
- w zakresie pozytywnego vs. negatywnego usytuowania w gospodarce narodowej.

Ujęte w ten sposób kryteria sprawności rolnictwa muszą tworzyć system społeczno-gospodarczy obejmujący zarówno techniczne, ekonomiczne, socjalne, jak i ekologiczne uwarunkowania. Zaprezentowany zestaw kryteriów odzwierciedla podstawowe interesy różnych grup społecznych uczestniczących w tworzeniu i podziale produkcji rolnej: producentów rolnych, konsumentów żywności, producentów środków produkcji, przetwórców itp. Ważne są również relacje, w jakich pozostają poszczególne kryteria sprawnościowe. Najczęściej są one powiązane ze sobą w sposób komplementarny: realizując jedno z kryteriów, osiąga się postęp w realizacji innych. Rzadko są to zależności wprost

proporcjonalne. Pewne grupy zawsze pozostają w relacjach konkurencyjnych. Przykładem może być minimalizowanie szkodliwych skutków ekologicznych produkcji rolnej, co na ogół pozostaje w sprzeczności z większością kryteriów. W ewaluacji kryteriów oceny ważną rzeczą jest punkt odniesienia. Relacje między polityką rolną i producentami rolnymi mogą być zarówno koherentne, jak i dychotomiczne. Maksymalizacja technicznej i ekonomicznej efektywności produkcji rolnej jest kryterium w pełni koherentnym, wspólnym zarówno rolnikom, jak i politykom, ale maksymalizacja wolumenu produkcji od pewnego czasu stała się kryterium dychotomicznym. Producenci rolni są zainteresowani maksymalizacją produkcji, a polityka rolna w wielu krajach stara się ograniczyć jej poziom.

Uwagi te upoważniają do konstatacji, że wszelkie oceny sprawności wytwórczości rolniczej, oparte zarówno na analizach teoretycznych czy modelowych, a także na empirycznych doświadczeniach innych krajów, nie mogą być absolutyzowane. Mają one wprawdzie istotną wartość poznawczą, ale równocześnie ograniczoną przydatność praktyczną. Nie jest bowiem możliwe przeniesienie z zewnątrz i realizowanie wysoce skutecznych koncepcji i usprawnień rolnictwa, które nie brałyby pod uwagę istniejących w danym kraju warunków i potrzeb społeczno-gospodarczych.

Współczesne strategie rozwoju rolnictwa

Tworząc nową strategię rozwoju rolnictwa dostosowaną do warunków krajowych, należy poddać analizie istniejące we współczesnym świecie modele rozwoju sektora rolnego.

Rozwój industrialny

Na płaszczyźnie materialnej industrializacja otworzyła nowe horyzonty dla wzrostu produkcji rolnej poprzez wytwarzanie środków wspomagających i zastępujących siłę roboczą (mechanizacja) oraz wpływających na wydajność ziemi i zwierząt gospodarskich (środki chemii rolnej, pasze przemysłowe, postęp agrobiologiczny). Te pierwsze umożliwiły przekroczenie skali produkcji, uwolnienie znaczących zasobów pracy ludzkiej na potrzeby przemysłu i innych pozarolniczych sektorów gospodarstwa społecznego, przeznaczenie na potrzeby konsumpcji

Dopóki popyt nie stanowił bariery, rolnicy korzystali z efektów maksymalizacji produkcji. Sytuacja zaczęła się zmieniać w ostatnich dekadach XX wieku pod wpływem zarówno wzrostu produktywności rolnictwa, importu tanich produktów rolnych z krajów zamorskich, jak i rosnących nierówności ekonomicznych hamujących dalszy wzrost popytu. Rozpoczął się długotrwały proces obniżki cen produktów rolniczych oraz transferu wartości tworzonej w rolnictwie do konsumentów oraz nierolniczych sektorów gospodarki.

tych produktów rolnych, którymi uprzednio karmiono żywą siłę roboczą. Otwarta została droga do wielokrotnienia plonów i produktywności zwierząt gospodarskich. Rosła intensywność produkcji rolnej, na ogół dzięki wdrażaniu kapitałochłonnych technik produkcji rolniczej. Wszystko to prowadziło do zwiększenia nakładów pochodzenia przemysłowego – także tych eliminujących

produkty wytwarzane przez rolnictwo. Do sektora rolnego wkraczał postęp techniczny, agronomiczny i genetyczny. Umożliwiło to niebywały wzrost plonów i poprawę wydajności chowu zwierząt oraz – przede wszystkim – wydajności pracy.

Na płaszczyźnie ekonomicznej industrializacja prowadziła do zwiększania popytu na produkty rolne, „wysysania” siły roboczej z rolnictwa, rozwoju środków transportu umożliwiających przewożenie produktów rolnych na dalekie odległości (i rozwój ośrodków miejskich), przejmowania niektórych funkcji przetwórstwa rolno-spożywczego oraz rozwoju techniki rolniczej. Tworzyło to przesłanki do najważniejszej zmiany, mianowicie: komercjalizacji rolnictwa polegającej na uznaniu przez rolników kwestii dochodu pieniężnego za podstawowy, w skrajnym przypadku nawet jedyny, cel. To oczywiście przeorientowało całą ekonomikę produkcji oraz organizację gospodarstw na maksymalizację dochodu (zysku), który stał się głównym motywem działalności w rolnictwie i „nakazywał” maksymalizować produkcję zgodnie z zasadą przyrostów krańcowych. Dopóki popyt nie stanowił bariery, rolnicy korzystali z efektów maksymalizacji produkcji. Sytuacja zaczęła się jednak zmieniać w ostatnich dekadach XX wieku pod wpływem zarówno wzrostu produktywności rolnictwa, zwłaszcza w rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich, importu tanich produktów rolnych z krajów zamorskich (rozwój środków transportu), a także rosnących nierówności ekonomicznych hamujących dalszy wzrost popytu. Pojawienie się bariery popytu miało ogromne konsekwencje dla rolnictwa. W warunkach rosnącej podaży uruchomiła ona długotrwały proces obniżki

cen produktów rolniczych, tj. rozwierania się nożyc cen, a zatem – proces transferu wartości tworzonej w rolnictwie do konsumentów oraz nierolniczych sektorów gospodarki. Równocześnie tworzyło to silne stymulacje dla przyspieszenia procesów koncentracji i specjalizacji, zmian struktury agrarnej oraz intensyfikacji kapitałochłonnej, w tym wdrażania efektów postępu naukowo-technicznego.

Mimo szybkiego wzrostu wydajności pracy w rolnictwie, dochody rolnicze – główny motyw funkcjonowania gospodarstwa w epoce industrialnej – nie nadążają za wzrostami dochodów notowanymi w innych sektorach. Rolnictwo jest eksploatowane, gdyż ponosi koszty reprodukcji siły roboczej przepływającej do innych sektorów oraz oddaje grunty rolne na potrzeby sektorów nierolniczych. Również znaczna część tworzonych dochodów przepływa poprzez mechanizm rynku i inne serwomechanizmy społeczno-ekonomiczne do sektorów nierolniczych. Transfer ten dokonuje się głównie za pośrednictwem cen wyrażających preferencje nabywców w relacji do dostawców (relacja: popyt-podaż). Mechanizm rynkowy ustala zatem cenę dla konkretnych warunków podaży i popytu, które mogą nie odzwierciedlać faktycznie wytworzonej wartości dodanej, ale przesądzają o wartości zrealizowanej, czyli o dochodzie. Za jego pośrednictwem dokonują się ogromne transfery wartości wytworzonej w rolnictwie, a zatem i dochodów. Okazuje się, iż pewne dziedziny tworzenia dochodu są nagradzane przez mechanizm rynku, inne zaś są deprecjonowane. Rolnictwo należy do tych drugich.

Na płaszczyźnie kulturowej industrializacja silnie oddziaływała na system wartości

i postawy rolników, poszerzając zakres potrzeb. Zmiany te wywierały coraz większy wpływ na techniki produkcji rolnej oraz motywy gospodarowania w rolnictwie. Potrzeba pieniędzy stała się oczywista, zmuszając rolników do reorientacji produkcji na rynek i reorganizacji sposobów gospodarowania. Zmianie ulegały także stosunki międzyludzkie, w tym rodzinne.

Rozwój indukowany

Rozwój indukowany jest koncepcją wymuszonego rozwoju rolnictwa. Ponieważ rolnictwo generuje zbyt słabe siły wewnętrzne, aby mogły one wywołać proces wzrostowy i utrzymać go w stanie dynamicznej równowagi, główne impulsy dla jego rozwoju muszą być wniesione doń z zewnątrz. Chodzi tu o takie kluczowe kwestie, jak kreacja kapitału, innowacyjność, struktury instytucjonalne, efektywna alokacja zasobów i inne. Twierdzi się, że bez odpowiedniej ingerencji państwa efekty zewnętrzne mogą być zbyt słabe. Wówczas może dojść do zachwiania równowagi w gospodarce.

Innowacje i materialne nośniki postępu w rolnictwie – zgodnie z modelem rozwoju indukowanego – powstają poza rolnictwem i są do niego wtłaczane kanałami rynkowymi. Aby proces ten mógł przebiegać sprawnie i efektywnie, potrzebny jest prawidłowo funkcjonujący rynek, który generuje prawdziwe informacje cenowe, a więc określa decyzje alokacyjne. Problem polega na tym, że w większości krajów rozwijających się takiego rynku nie ma. Gdyby jednak istniał i decyzje alokacyjne zapadały w zgodzie z neoklasyczną formułą efektywności mikroekonomicznej, to wówczas kraje te byłyby znacznie lepiej

rozwinęte. To założenie stanowi słaby punkt modelu rozwoju indukowanego.

Analizowany model może znaleźć znacznie szersze zastosowanie w Polsce niż w krajach słabo rozwiniętych, a to dlatego, że mamy w miarę prawidłowo funkcjonujący rynek środków produkcji, dzięki czemu decyzje alokacyjne podejmowane są wedle kryterium efektywności mikroekonomicznej. Szeroko rozumiany postęp (innowacje) musi przyjść do rolnictwa z zewnątrz. Transfer innowacji leży zresztą nie tylko w interesie rolników, ale także całego społeczeństwa. Im bardziej efektywne jest rolnictwo, tym mniejsze jest obciążenie całej gospodarki kosztami jego rozwoju. Wyzwanie, jakiemu sprostać musi polityka rolna, polega na stworzeniu mechanizmu włączania postępu do rolnictwa i jego struktur. Powinien on obejmować cztery elementy: innowacje w sektorze prywatnym, innowacje w sektorze publicznym, współzależności między postępow technicznym a przemianami instytucjonalnymi oraz dynamiczne zależności między postępow technicznym a wzrostem gospodarczym.

Transfer innowacji leży w interesie nie tylko samych rolników, ale także całego społeczeństwa. Im bardziej efektywne jest rolnictwo, tym mniejsze jest obciążenie całej gospodarki kosztami jego rozwoju. Wyzwaniem jest jednak stworzenie mechanizmu włączania postępu do rolnictwa i jego struktur.

Polaryzacja dwubiegunowa

Strategia polaryzacji dwubiegunowej czerpie swoje inspiracje z liberalizmu rynkowego. Zgodnie z tą doktryną przyjmuje się *a priori*, że głównym problemem polskiego rolnictwa jest

wadliwa struktura agrarna, a szanse na jego unowocześnienie i postęp upatruje się w radykalnej zmianie tej struktury. Zwolennicy strategii dowodzą, że trzeba jak najszybciej doprowadzić do jej spolaryzowania na sektor silnych ekonomicznie gospodarstw typu farmerskiego. Na drugim biegunie pozostanie wtedy wielki liczebnie sektor gospodarstw nierozwojowych, „socjalnych”, które będą upadać jako podmioty rolne i przekształcać się w jednostki wielofunkcyjne.

To prawda, że większe obszary gospodarstwa rolne mają większą elastyczność działania i mogą korzystać z licznych nowoczesnych rozwiązań technologicznych, zwłaszcza mechanizacyjnych. Obecnie są już jednak dostępne technologie dostosowane do małej skali. Epoka, w której technologie mechanizacyjne dawały bezwzględną przewagę dużym gospodarstwom, już minęła.

Założenie, że poprawa struktury obszarowej rozwiąże główne problemy rolnictwa, jest uproszczeniem. Zwiększenie powierzchni gospodarstwa nie zagwarantuje osiągnięcia nowej jakości. Istnieje wiele przykładów gospodarstw obszarowo dużych (jak na warunki polskie), które są ekonomicznie słabe. Potwierdzają to również wyniki powszechnych spisów rolnych. Okazuje się, że około 24% rolników, właścicieli gospodarstw o powierzchni 10-50 ha, których głównym źródłem dochodu jest działalność rolnicza, uznało swoje gospodarstwa za nierozwojowe. Nie wystarczy zatem zwiększyć obszaru. Współcześnie o sukcesie decydują technologie,

a także jakość zarządzania. To prawda, że większy obszar poszerza elastyczność działania i umożliwia stosowanie nowoczesnych technologii, zwłaszcza mechanizacyjnych. Obecnie są już jednak dostępne technologie dostosowane do małej skali. Epoka, w której technologie mechanizacyjne dawały bezwzględnie przewagę dużym gospodarstwom, już minęła.

Mamy tu do czynienia z przeciwstawieniem kryteriów efektywności jednostkowej i społecznej. Koncentracja – w tradycyjnym rozumieniu – poprawia efektywność mikroekonomiczną, natomiast nie respektuje uwarunkowań ogólnospołecznych. Procesowi temu towarzyszy szereg negatywnych skutków, choćby takich jak: niekontrolowane bezrobocie agrarne oraz ekonomiczna i cywilizacyjna deprecjacja licznej grupy gospodarstw ekonomicznie słabych, które muszą być finansowane przez całe społeczeństwo ze środków budżetowych.

Strategia wzrostu zrównoważonego

W Polsce, mimo prób wejścia na drogę rozwoju industrialnego, nie zostały przekroczone progi krytyczne. Ciągłe jeszcze sytuacja jest pod tym względem bardziej korzystna niż w większości rozwiniętych krajów europejskich, co może być naszą szansą, jeśli tylko spowoduje zmianę polityki rozwojowej i pozwoli upowszechnić podstawowe zasady rolnictwa zrównoważonego. Na świecie zmieniają się kryteria oceny tego, co jest rozwojem i nowoczesnością, a co zacofaniem. Weryfikacji podlegają teorie, na których opierał się dotychczasowy rozwój rolnictwa. Z kolei ewolucja nauk, zwłaszcza biologii i genetyki, doprowadziła

do zwielokrotnienia produktywności ziemi i innych zasobów. Zwiększanie produktywności z jednostki obszaru przestało być problemem. Nieustannie przekraczane są nowe granice i to bez angażowania dodatkowych środków pochodzenia chemicznego. Na coraz mniejszej powierzchni wytwarza się coraz więcej żywności, a granica potencjalnych możliwości rolnictwa zdaje się być ciągle odległa. Działanie prawa malejącej wydajności po raz kolejny zostaje zawieszane, gdyż do produkcji wchodzi nowe technologie pozwalające wytwarzać nie tylko coraz więcej, ale i taniej. Powstają warunki, w których coraz większe obszary ziemi wykorzystywane dotychczas rolniczo będą przeznaczane na zaspakajanie innych (niż wyżywienie) ludzkich potrzeb. Zapowiada to pełniejszą harmonię w układach biocenotycznych, stopniowe odchodzenie od monokultury rolniczej i osiągnięcie równowagi w procesie kształtowania środowiska naturalnego.

Na świecie zmieniają się kryteria oceny tego, co jest rozwojem i nowoczesnością, a co zacofaniem. Weryfikacji podlegają teorie, na których opierał się dotychczasowy rozwój rolnictwa. Ewolucja nauk, zwłaszcza biologii i genetyki, doprowadziła do zwielokrotnienia produktywności ziemi i innych zasobów. Na coraz mniejszych arealach wytwarza się coraz więcej żywności, a granica potencjalnych możliwości rolnictwa zdaje się być ciągle odległa.

Model industrialny rozwiązał problem produkcyjny rolnictwa (wytwarzanie standardowej żywności na wielką skalę, przy relatywnie niskich kosztach). Pomiął

jednak dwa inne, niezwykle ważne, dylematy współczesnego rolnictwa, mianowicie – poziom dochodów ludności rolniczej oraz stan środowiska, wywierające zasadniczy wpływ na jakość żywności. Zwolennicy modelu rolnictwa społecznie zrównoważonego, wyciągając wnioski z doświadczeń historycznych innych krajów, uznają, że współczesne koncepcje rozwoju powinny łączyć trzy komponenty:

- dostosowywanie wolumenu i tempa wzrostu produkcji żywności do popytu końcowego,
- utrzymywanie satysfakcjonującego poziomu dochodów ludności rolniczej, co powstrzyma nadmierną migrację oraz zmniejszy nacisk na rynek pracy (jego chłonność siły roboczej jest i pozostanie ograniczona),
- powstrzymywanie degradacji środowiska naturalnego, co poprawi biologiczną jakość wytwarzanej żywności i jednocześnie uczyni z obszarów wiejskich atrakcyjne i cenione miejsca życia coraz większej liczby rodzin. Tak rozumiane walory środowiskowe będą miały swoją wysoką cenę, co stworzy dodatkowy strumień dochodów płynących na wieś.

Na rzecz rolnictwa społecznie zrównoważonego przemawia także nasilająca się orientacja na popyt finalny konsumentów żywności oraz innych użytkowników produktów rolniczych, co wiąże się z postępowaniem konkurencji totalnej. Popyt na żywność ulega pewnej segmentacji. Z jednej strony jest on zgłaszany przez masowego konsumenta na tanie produkty spożywcze będące wynikiem masowej produkcji w systemie rolnictwa industrialnego. Z drugiej strony poszerza się segment rynku na produkty rolnictwa ekologicznego o wysokich walorach odżywczych i zdrowotnych, lecz także wyższych cenach. Segment ten nie jest jeszcze zbyt duży – z różnych względów, nie

tylko ekonomicznych. Można jednak sądzić, że, wraz ze wzrostem świadomości ekologiczno-zdrowotnej, będzie się on rozwijał.

Rozważania o modelu polskiego sektora rolnego nie mogą abstrahować od faktu zapóźnienia naszego rolnictwa w stosunku do krajów UE, które przejawia się w ponad trzykrotnie wyższym zatrudnieniu w tym sektorze i kilkakrotnie niższym uzbrojeniu pracy. W konsekwencji dysponujemy półtora raza niższą wydajnością ziemi i ok. pięciokrotnie niższą wydajnością pracy.

Głównym przesłaniem tej strategii jest zmierzanie w kierunku rolnictwa nowoczesnego, sprawnego pod względem technicznym i ekonomicznym, przyjaznego dla ludzi i środowiska, opartego głównie na gospodarstwach rodzinnych, zintegrowanego z całą gospodarką narodową oraz komplementarnego względem innych działalności na obszarach wiejskich. Polityka ta powinna zakładać rozsądny interwencjonizm i pomoc państwa, wielofunkcyjność samego rolnictwa i obszarów wiejskich, umacnianie samorządu wiejskiego i rolniczego, regionalizację i internacjonalizację, w tym skutki procesu integracji ze strukturami Unii Europejskiej.

Wnioski

Analiza światowych ścieżek rozwojowych rolnictwa wskazuje, że podstawowym czynnikiem sprawczym jego rozwoju była i jest maksymalizacja efektywności (produktywności) nakładów ogółu czynników produkcji, czyli minimalizowanie ich zużycia na jednostkę produkcji. Stąd można wysnuć oczywisty

wniosek, że poprawa efektywności stanowi klucz w poszukiwaniu modelu polskiego rolnictwa. Różnicowanie w poziomie efektywności oraz wydajności pracy gospodarstw rolnych w Polsce i UE uległo zmniejszeniu. Jednak dyspersja poziomu wydajności pracy jest nadal bardzo duża, a tempo jej niwelacji słabe i malejące.

Rozważania o modelu polskiego sektora rolnego nie mogą abstrahować od faktu zapóźnienia naszego rolnictwa w stosunku do krajów UE, które przejawia się w ponad trzykrotnie wyższym zatrudnieniu w tym sektorze i kilkakrotnie niższym uzbrojeniu pracy. W konsekwencji dysponujemy półtora raza niższą wydajnością ziemi i ok. pięciokrotnie niższą wydajnością pracy. Konieczne staje się poszukiwanie nowych podstaw przewagi konkurencyjnej dla polskich firm i produktów. Szybko bowiem tracą na znaczeniu dotychczasowe podstawy konkurencyjności cenowej, takie jak niskie koszty pracy, niskie ceny ziemi i energii oraz niedowartościowany, w stosunku do swej siły nabywczej, złoty. Nie docenia się przede wszystkim narastającej siły konkurencyjnej głównych podmiotów globalnego rynku, jakim są ponadnarodowe korporacje gospodarcze. Nie ma również pełnej świadomości konsekwencji zatarcia się różnicy między produkcją krajową a eksportową. W warunkach otwartych granic dla przepływów dóbr i usług dbałość o zachowanie konkurencyjności na rynku wewnętrznym i zewnętrznym jest równie ważna. Pojęcie konkurencyjności coraz bardziej odnosi się do wspólnego, a nie krajowego, rynku lub szerzej – do międzynarodowej konkurencyjności produkcji rolnej.

Procesom wzrostu gospodarczego towarzyszy, w długim okresie, zmniejszenie ubóstwa,

bezrobocia i nierówności dochodowych. W krótkim okresie często występuje jednak konflikt między celami ekonomicznymi, rozumianymi jako wzrost gospodarczy oraz utrzymanie równowagi, a celami społecznymi, związanymi z kształtowaniem szeroko pojętych warunków bytu społeczeństwa i jakości życia. Ograniczoność zasobów obiektywizuje możliwość realizacji tych celów. W konsekwencji jedne cele osiągnięte są kosztem innych.

Zarówno model państwa opiekuńczego, jak i społecznej gospodarki rynkowej obniża, przynajmniej w krótkim okresie, efektywność gospodarki, wpływając na spadek jej konkurencyjności. Możliwość otrzymywania transferów zmniejsza motywację do pracy. To wynik ekonomicznej zależności – popyt (na świadczenia) rośnie, gdy cena (mały wysiłek) maleje. Sprzyja to powstawaniu nowej klasy – odbiorców opieki społecznej, powiększając tym samym naturalną stopę bezrobocia. Praktyka pokazuje, że w momencie realizacji modelu państwa opiekuńczego równość zaczyna dominować nad efektywnością⁵. ■

5 Do napisania niniejszego artykułu wykorzystano następujące publikacje: M. Adamowicz, A. Szepeluk, *Środki Unii Europejskiej jako źródło konwergencji regionalnej rolnictwa w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2018, nr 20(2), s. 9-15; A. Baer-Nawrocka, N. Markiewicz, *Procesy konwergencji/dywergencji w zakresie wydajności pracy w rolnictwie Unii Europejskiej – analiza regionalna*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 3(25), s. 13-23; A. Bezat-Jarzębowska, *Relacje czynnikowe w rolnictwie – zarys koncepcji wraz z weryfikacją empiryczną*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2021, nr 366(1), s. 59-73; J. Góral, W. Rembisz, *Wynagrodzenia i wydajność pracy w rolnictwie polskim na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2017, nr 119, s. 119-139; J. Plewa, *20 lat polskiego rolnictwa w UE*, „Gazeta Sołecka”, 14.04.2024; D. Rdzanek, *Polityka rolna Polski w procesie integracji z Unią Europejską*, Difin, Warszawa 2020.

O AUTORZE

Prof. **Andrzej Kowalski** – ukończył studia na Wydziale Ekonomiki Produkcji Szkoły Głównej Planowania i Statystyki. W 1974 roku rozpoczął pracę naukową na tej uczelni (przekształconej w międzyczasie w Szkołę Główną Handlową), specjalizując się w ekonomice agrobiznesu, finansach, polityce gospodarczej i polityce rolnej Unii Europejskiej. Pełnił funkcje m.in. wicedyrektora Instytutu Funkcjonowania Gospodarki Narodowej i prodziekana Wydziału Ekonomiki Produkcji SGH, a także kierownika Katedry Agrobiznesu. Autor i współautor ponad 400 publikacji naukowych. Członek Komitetu Ekonomiki Rolnictwa PAN i Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN. Od 1995 roku pracował w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym, od 2000 do 2019 roku będąc jego dyrektorem. Działał jako doradca Komitetu Integracji Europejskiej i polskiego rządu. Od 2004 do 2006 roku pełnił funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W latach 2008–2010 był członkiem Rady ds. Wsi przy Prezydencie RP oraz Kierownikiem Katedry Rozwoju Obszarów Wiejskich w Instytucie Rynków i Konkurencji SGH. Wyróżniony tytułem doktora honoris causa Instytutu Ekologicznego na Ukrainie i tytułem Honorowego Profesora Instytutu Ekonomiki Rolnictwa w Bułgarii. Członek zagraniczny Akademii Nauk Rolniczych Ukrainy.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru



Pomorski **Thinkletter**

2024 nr 3 (18)

ROLNICTWO

JAKIE WARTOŚCI, REGUŁY GRY
I KIERUNKI ZMIAN?

PUNKT ZWROTNY W ROLNICTWIE

JAKI CZEKA NAS WYBÓR?

USTRÓJ ROLNY – REGUŁY GRY – INSTYTUCJE

GDZIE POTRZEBUJEMY ZMIAN?

KONKURENCYJNOŚĆ
I ZIELONA TRANSFORMACJA

JAK POŁĄCZYĆ TE CELE?

NOWY WYMIAR
BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

NA CZYM POLEGA?

POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

