

JAN ZALEWA

*Ewolucja systemu regulacji rynku rolnego w Polsce*

---

Evolution of the system of the agricultural market regulation in Poland

Z dotychczasowych doświadczeń sfery regulacji produkcją rolną i rolnictwem w okresie powojennym wynika, że polityka rolna posługiwała się bogatym asortymentem instrumentów natury administracyjnej. Dobór tych instrumentów zależał przede wszystkim od założeń systemowo-ustrojowych. W systemie naukowo-rozdzielczym obowiązywało dyrektywne sterowanie gospodarką rolną, chociaż zakres regulacji ulegał wyraźnej ewolucji w kierunku zwiększenia roli rynku. Zarówno główne cele strategiczne (socjalistyczna rekonstrukcja rolnictwa, kojarzenie wzrostu produkcji rolniczej z socjalistyczną przebudową wsi i rolnictwa) jak też służące ich realizacji cele operatywne, spełniane były w przeważającym stopniu zespołem instrumentów natury administracyjnej, uzupełniającym centralne planowanie. Natomiast niektóre kategorie rynkowe tkwiły w systemie nakazowo-rozdzielczym z wszelkimi konsekwencjami, jakie z tego wynikają (zmonopolizowany rynek produktów rolnych i środków produkcji dla rolnictwa, bezpośrednie ustalanie przez państwo cen rolnych, rozdzielnictwo środków produkcji pochodzenia przemysłowego itp.). Żadna z cen nie miała właściwego znaczenia ekonomicznego. Faktycznie każda pełniła funkcje rozliczeniowe.

W połowie lat 80. w miejsce scentralizowanego systemu stanowienia cen rolnych zaczęto stosować system parametryczny z uzupełniającymi go negocjacjami cenowymi, mogącymi imitować grę sił ekonomicznych. Co prawda oznaczało to odejście od administracyjnych metod zarządzania i przyjęcie zasady pośredniego sterowania produkcją. Instrumenty ekonomiczne wykorzystywane w sterowaniu miały jednak charakter parametryczny. Nie były wynikiem wolnej gry podaży i popytu i w tym znaczeniu nie były parametrami prawdziwymi.

Klasycznym odbiciem braku spójności w systemie cen rolnych były przypadkowe relacje cen skupu produktów rolnych, cen detalicznych żywności oraz cen środków do produkcji rolniczej<sup>1</sup>. Chociaż z upływem czasu rósł zasięg wolnego rynku, w końcowej fazie gospodarki centralnie planowanej około 70% produkcji towarowej rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego realizowane było po cenach ustanowionych przez państwo.

Instrumentem, który miał korygować deformacje wadliwego układu cen były dotacje, po które system gospodarki nakazowo-rozdzielczej sięgał coraz częściej i z coraz większą hojnością. Było to skutkiem nie tyle nadmiernej szczodropliwości budżetu, ile prawidłowości, że same dotacje generowały nowe deformacje i trzeba było uruchamiać nowe dotacje celem niwelowania ujemnych skutków działań poprzednich<sup>2</sup>. Uważa się, że za sprawą ciągle rosnących dotacji do gospodarki żywnościowej, ówczesny system ekonomiczny stracił sterowalność.

Złe skutki nadmiernego sięgania po dotacje nie oznaczają, że należy odrzucić tę kategorię ekonomiczną. Doświadczenia krajów wysokorozwiniętych dowodzą, że dotacje jako narzędzie i forma interwencji państwa są zasadne i dobrze służą oczekiwaniom społecznym i ekonomicznym.

U schyłku systemu nakazowo-rozdzielczego dotacje były integralnym składnikiem systemu ekonomicznego i tworzyły łańcuch negatywnych sprzężeń w gospodarce żywnościowej i całej gospodarce narodowej. Jedną ze słabych stron tego instrumentu był fakt, że angażował on znaczną część budżetu państwa. Udział dotacji w wydatkach budżetu państwa wyniósł w roku 1988-33,2%. Natomiast udział dotacji i innych wydatków budżetowych do polskiej gospodarki żywnościowej wyniósł w tym samym roku 25,4% (bez udziału dotacji do detalicznych cen żywności). W strukturze dotacji zdecydowanie dominowały dopłaty do artykułów konsumpcyjnych, których udział w ogólnej kwocie dotacji i innych wydatków budżetowych do gospodarki żywnościowej wyniósł w 1988 r. 58,4%. Dotowano przede wszystkim konsumpcję. Było to skutkiem prowadzonej w okresie powojennym polityki niskich i stałych cen artykułów konsumpcyjnych żywnościowych. Ceny te były ustalone głównie na podstawie przesłanek socjalnych. Wychodzono z założenia, że żywność zaspokaja potrzeby podstawowe i powinna być dostępna dla wszystkich konsumentów w ilościach wykluczających stan niedożywienia.

Taka polityka – jak już wspomniałem – była oparta na dotacjach do detalicznych cen żywności. Biorąc za podstawę rok 1984 R. Brzezik oszacował, że gdyby zniesiono wówczas dotacje dla gospodarki żywnościowej, konieczna

<sup>1</sup> Dyskusja wokół tej kwestii stanowiła główny nurt pracy zbiorowej pt.: *Ekonomiczne instrumenty sterowania rozwojem gospodarki żywnościowej (synteza)*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 1990.

<sup>2</sup> Por. A. Woś: *Dotacje*, w: *Ekonomiczne instrumenty sterowania rozwojem...*, op. cit., s. 64.

byłaby ok. 30-procentowa podwyżka cen żywności<sup>3</sup>. Należy dodać, że w ostatnim roku działającego we względnie czystej postaci systemu nakazowo-rozdzielczego (1988) subwencje tylko do cen żywności stanowiły 28% wartości sprzedaży przemysłu spożywczego<sup>4</sup>.

W Polsce zdecydowano się na gwałtowne przestawienie gospodarki na reguły gospodarki rynkowej. Sprzyjały temu zarówno bezprecedensowe poparcie społeczne rządu, jak i doświadczenia innych krajów w walce z hiperinflacją, z których wynika potrzeba gwałtownych działań. Rolnictwo było pierwszym działem gospodarki, w którym nastąpiła liberalizacja. Będziemy zatem oceniać położenie gospodarki żywnościowej w warunkach liberalizacji rynku (1990-1991).

Głównym objawem liberalizacji było zadekretowanie od sierpnia 1989 r. wolnego rynku na produkty żywnościowe. Jednocześnie zniesiono dotacje do konsumpcji żywności, z wyjątkiem jednego gatunku chleba, chudego mleka i twarogu. Spowodowało to gwałtowny skok cen detalicznych żywności. W lutym 1990 r. ceny żywności były wyższe 18 razy od cen z lutego 1988 r., co przy niższej wielokrotności wzrostu cen artykułów nieżywnościowych i usług oznaczało absolutne i relatywne podrożenie żywności w stosunku do innych towarów i usług.

Wzrost cen żywności nie miał jednak charakteru trwałego. W 1991 r. obserwujemy relatywne jej tanienie. Ceny detaliczne żywności rosły miesięcznie średnio o 2,9%, podczas gdy tempo wzrostu cen dóbr i usług konsumpcyjnych wynosiło 4,3%. Znaczące jest przy tym najniższe, bo wynoszące 2,2% tempo wzrostu cen skupu produktów rolnych<sup>5</sup>.

Takie zróżnicowanie tempa wzrostu cen na różnych poziomach rynku dowodzi spadku udziału rolnika w cenie finalnej produktów żywnościowych na rzecz pozarolniczych ogniw łańcucha żywnościowego<sup>6</sup>.

Kolejną, brzemioną w daleko idące skutki dla rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej oznaką liberalizacji gospodarowania było zniesienie dotacji przedmiotowych i podmiotowych w przemyśle wytwarzającym środki produkcji dla rolnictwa oraz przeszacowanie trwałego majątku produkcyjnego i związany z tym wzrost dywidendy. Nie można pominąć niespotykanego dotychczas gwałtownego wzrostu cen wszystkich nośników energii. W porównaniu z rokiem 1989 ceny nośników energii w okresie od maja do końca 1991r. wzrosły od 3 do

<sup>3</sup> Zob. R. Brzezik, *Subwencjonowanie gospodarki żywnościowej*, „Wiś Współczesna” nr 2 z 1986 r. Należy dodać, że w warunkach roku 1988 podwyżka ta musiałaby wynieść 45%.

<sup>4</sup> Podaję za: *Analiza sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1988 r.*, IERiGŻ, Warszawa 1989, s. 117.

<sup>5</sup> Por. R. Urban, *Rynek żywnościowy w 1991 roku*, „Biuletyn Informacyjny” Agencji Rynku Rolnego” nr 1(7)/1992, s. 7.

<sup>6</sup> Podajemy przykładowo, że udział rolnictwa w cenie chleba w roku 1991 wynosił 20%, cukru – 30%, mąki – 40%, mięsa i przetworów – 50%. Por. *Rynek rolny, notowania, oceny tendencje*, IERiGŻ, Warszawa 1991.

10 razy szybciej niż przeciętna ceny wszystkich innych towarów. Jeśli do tego dodamy zastosowanie bardzo wysokiej stopy procentowej od zaciągniętych kredytów, to uzyskamy możliwie pełny obraz wyjątkowo niekorzystnych uwarunkowań ekonomicznych, które doprowadziły do pogorszenia kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw wytwarzających środki produkcji dla rolnictwa, a nawet do ich upadłości. W latach 1989 i 1991 ceny wyrobów finalnych tego przemysłu wzrosły wielokrotnie. Skokowy wzrost cen na środki produkcji zredukował popyt prawie o połowę, w mocno zróżnicowanym stopniu w zależności od rodzaju środka produkcji. Szacuje się, że poziom sprzedaży ciągników i kombajnów obniżył się o ok. 70%, nawozów o 51,4%, pestycydów o ok. 70%<sup>7</sup>. Z tego też względu udział środków produkcji pochodzenia przemysłowego w kosztach produkcji rolnictwa uległ radykalnemu obniżeniu do poniżej 20%, a więc około 15 punktów procentowych w stosunku do stanu przed urynkowaniem.

Spadek zużycia środków produkcji wywołał ujemne skutki nie tylko dla produkcji rolnej, dochodów rolniczych, ale również negatywnie wpłynął na działalność produkcyjną i kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw przemysłu środków produkcji. Przedsiębiorstwa utraciły rynki zbytu. Musiały zatem zredukować zatrudnienie i obniżyć dochody pracowników. Nastąpił też znaczny spadek produkcji, szczególnie w branży maszyn i narzędzi rolniczych, co zaznaczyło się wyraźnym obniżeniem stopnia wykorzystania zdolności produkcyjnych i wynikającym z takiej sytuacji wzrostem jednostkowych kosztów produkcji. Zasadnicza restrukturyzacja i modernizacja linii technologicznych stoi przed zakładami wytwarzającymi przemysłowe środki produkcji dla rolnictwa i przemysłu spożywczego.

Urynkowanie cen rolnych, które nastąpiło głównie w wyniku likwidacji dotacji oraz demonoplizacji skupu i przetwórstwa zbiegło się z wyjątkowo trudną sytuacją gospodarczą kraju. Wyraźnym i szczególnie dotkliwym objawem głębokiego kryzysu społeczno-gospodarczego, będącego zresztą skutkiem nierównowagi niemal na wszystkich odcinkach gospodarki, była hiperinflacja.

Urynkowanie cen rolnych i żywności doprowadziło do bardzo niekorzystnej dla rolnictwa relacji cen środków produkcji i usług nabywanych przez rolników i cen produktów rolnych. Był to w dużej mierze skutek tzw. terapii wolnorynkowej, zastosowanej w ramach w pełni liberalnego modelu polityki rolnej. W powojennej Polsce był to jedyny okres, kiedy państwo nie ingerowało w sprawy rolnictwa<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> A. Zalewski, *Regres rynku środków produkcji*, „Biuletyn Informacyjny” Agencji Rynku Rolnego nr 7 (13) 1992.

<sup>8</sup> Zob. M. Adamowicz, *Ewolucja systemu regulacji rynku rolnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, w: *Wież i rolnictwo w badaniach społeczno-ekonomicznych*, IRWiR PAN, Warszawa 1996, s. 85.



W okresie tym wyraźnie zmniejszyły się możliwości producentów rolnych do samofinansowania reprodukcji rozszerzonej. Narzucony na starcie transformacji gospodarczej wysoki poziom stopy procentowej wraz z rozwarciem „nożyc cen” spowodowały, że większość gospodarstw nie była w stanie finansować inwestycji odtworzeniowych i modernizacyjnych ze środków własnych. Już we wstępnym etapie transformacji systemowej rolnictwo dosięgły niestabilne i nieopłacalne ceny, pozostała konieczność szukania nabywcy na własne produkty, wystąpiły trudności ze zbytem produktów. Brak było stabilnych warunków sprzedaży. Nie do rzadkości należało stosowanie przez prywatnych handlowców dyktatu cen. Zarówno w zakresie sprzedaży produktów rolnych, jak i w zakresie zaopatrzenia produkcyjnego gospodarstw w miejsce oczekiwanego zjawiska konkurencyjności oraz częściej pojawiały się tendencje monopolistyczne. Okazało się, że sam mechanizm rynkowy nie może zapewnić stabilnego rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej. W związku z tym przyjęto doraźne działania naprawcze łagodzące napięcia wśród rolników. Działania nie miały jednak spójnego charakteru; nie był to programowy interwencjonizm państwowy, którego odbudowę rozpoczęto w 1991 r. wraz z uruchomieniem działalności Agencji Rynku Rolnego. W tym samym roku przywrócono ochronę zewnętrzną rolnictwa przez podwyżki ceł na importowane produkty rolne. Porównując taryfy celne w ostatnich latach można zaobserwować powolną tendencję zmniejszania stawek celnych. Wynikało to z obowiązku państwa – członka Światowej Organizacji Handlu, jakim jest Polska. Zmiany tariff celnych nie miały zasadniczego znaczenia dla ochrony rynku rolnego<sup>9</sup>.

W literaturze ekonomiczno-rolnej nie kwestionuje się twierdzenia, że opłacalność produkcji rolniczej określa indeks „nożyc cen” rozumianych jako stosunek cen produktów rolnych do cen środków produkcji i usług nabywanych przez rolników. W oparciu o dane z roczników statystycznych wyliczyliśmy te syntetyczne wskaźniki dla głównych środków produkcji dla rolnictwa wyrażonej w dt pszenicy, hl mleka i dt żywca wieprzowego (zob. tab. 1) Rozwieranie się „nożyc cen” na niekorzyść rolnictwa to zagregowany wskaźnik świadczący dobitnie o tym że „rolnictwo polskie weszło w fazę pogłębiającego się kryzysu ekonomicznego”<sup>10</sup>. Liczby zawarte w tab. 1 są wynikiem stabilizacji i spadku cen produktów rolnych w stosunku do dynamicznie rosnących cen środków produkcji, zwłaszcza w latach transformacji rynkowej. Produkty rolne relatywnie taniały w stosunku do środków produkcji rolnej. Następowало zatem zmniejszenie się siły nabywczej rolników i tym samym obniżało popyt na większość środków produkcji. Są to wyraźne objawy dramatu większości rodzin chłopskich, które są spychane na margines społeczeństwa.

<sup>9</sup> A. Kowalski, *Nowe legislacje*, w: *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2001 roku*, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 124.

<sup>10</sup> A. Woś, *Rolnictwo w obliczu narastającego kryzysu*, Studia i Monografie, z. 100, IERiGŻ, Warszawa 2000, s. 7.

Tab. 1. Relacje cen środków produkcji do cen produktów rolniczych

Wyszczególnienie	W dt pszenicy					W hl mleka					W dt żywna wieprzowego				
	1970	1980	1985	1995	2000	1970	1980	1985	1995	2000	1970	1980	1985	1995	2000
	Ciągnik „Ursus”	238,0	283,0	268,0	520,0	683,0	360,0	223,0	287,0	418,0	445,0	47,2	30,5	39,5	71,3
Siewnik ciągnikowy	50,0	40,0	35,2	87,8	11,2	75,8	31,5	37,7	70,6	76,3	10,0	4,3	5,2	12,0	16,2
Plug 2-skibowy	10,0	15,2	13,8	20,5	21,5	15,2	12,0	14,8	16,4	14,0	2,0	1,7	2,0	2,8	3,0
Kopaczka elewatorowa				105,0	103,0				84,4	67,0				14,4	14,2
Saletra amon. 33% dt			0,35	0,95	0,88			0,37	0,76	0,57			0,05	0,13	0,12
Superfosfat 19% dt	0,22	0,18	0,13	0,77	0,96	0,34	0,14	0,14	0,62	0,67	0,05	0,02	0,02	0,11	0,13
Sól potas. 212% dt	0,22	0,25	0,76	0,98		0,33	0,20	0,70	0,87		0,44	0,27	0,51	0,12	
Olej napędowy – lhl			1,3	2,8	5,0			1,4	2,3	3,3			0,20	0,39	0,69
Cement – dt	0,14	0,19	0,22	0,39	0,48	0,22		0,24	0,31	0,31	0,03	0,02	0,03	0,05	0,07

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS.

Kumulacja negatywnych zjawisk w rolnictwie polskim w latach 90. dowodzi, że system regulacji rynku rolnego był ważnym czynnikiem recesji w tym dziale gospodarki narodowej. Już na początku transformacji rynkowej (lata 1990-1991) nie doceniono prawidłowości, że w warunkach liberalizacji sektor, który z racji własności prywatnej jest naturalnie powiązany z rynkiem, podlega głębokiej deprecjacji. Niezbędny wówczas odpowiedni system regulacji rynku uchroniłby rolnictwo przed kryzysem ekonomicznym. Czynione próby interwencji państwa w formie kredytu preferencyjnego, działalności Agencji Rynku Rolnego, doraźnych regulacji cenowych i przywrócenia ochrony zewnętrznej rolnictwa nie zapewniły dobrej koniunktury i stabilnego rozwoju gospodarki żywnościowej.

