

Główne problemy polityki finansowej w rolnictwie polskim

The Main Problems of the Financial Policy in Polish Agriculture

*Jacek Kulawik**

pierwsza wersja: 15 stycznia 2008 r., ostateczna wersja: 11 lutego 2008 r., akceptacja: 21 lutego 2008 r.

Streszczenie

Podstawowym celem artykułu jest przedstawienie istoty i uwarunkowań prowadzenia polityki finansowej w polskim rolnictwie po objęciu go mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Następnie zidentyfikowano główne wyzwania bieżące i średniookresowe stojące przed tą polityką oraz zaprezentowano jej możliwe scenariusze, jak też ich skutki dla sektora rolnego oraz całej gospodarki narodowej.

Słowa kluczowe: polityka finansowa w rolnictwie, Wspólna Polityka Rolna

Abstract

The main objective of this article is to present the principal features and conditions of pursuing financial policy in Polish agriculture after it was covered by the mechanisms of the Common Agricultural Policy. Subsequently, the article identifies the current and mid-term challenges standing before this policy and presents the possible scenarios, as well as their implications both for the agricultural sector and the whole national economy.

Keywords: financial politics in agriculture, Common Agricultural Policy

JEL: Q14, Q18

* Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB w Warszawie, e-mail: kulawikj@ierigz.waw.pl

1. Wprowadzenie

Polityka finansowa jest świadomą i ukierunkowaną działalnością ludzi i instytucji polegającą na wyznaczaniu i realizacji określonych celów za pomocą instrumentów finansowych. Polityka ta ma zatem wymiar rzeczowy (cele, strategie, instrumenty), procesowy (strategie uzgadniania interesów, rozwiązywania konfliktów, negocjowanie warunków i reguł oraz wprowadzanie przyjętych rozwiązań) oraz normatywny, a więc odwołujący się do określonej filozofii, porządku prawnoinstytucjonalnego i zespołu wartości. W bardzo wąskim znaczeniu w ekonomice rolnictwa polityka ta bywa redukowana do polityki budżetowej. Zawężenie to uznają jednak za zbyt ograniczenie perspektywy poznawczej.

Polityka finansowa jest domeną władz publicznych i znajduje odzwierciedlenie w programach partyjnych i rządowych. Podlega zatem regułom procesu i cyklu politycznego. W tym kontekście nauka może jedynie dawać pogłębione spojrzenie na analizowane zjawiska i współzależności oraz formułować pewne rekomendacje praktyczne. Wśród tych ostatnich znajdują się m.in. zasady racjonalnej polityki finansowej (realność i niesprzeczność celów, komplementarność instrumentów wobec celów, komunikowanie społeczeństwu i podmiotom gospodarczym celów oraz środków polityki finansowej, stabilność i konsekwencja regulacji oraz ich wdrażania, istnienie kompetentnych wykonawców oraz bazy materialnej). Każda polityka finansowa powinna też mieć swoją nadbudowę w postaci określonej strategii społeczno-gospodarczej i odpowiednie poparcie polityczne, a także powinna być akceptowana przez jej adresatów.

Polityka finansowa w rolnictwie musi uwzględniać charakter krajowego systemu finansowego oraz jego interakcje z otoczeniem. Powinna także respektować złożoność mechanizmu przeprowadzania reform finansowych. Uogólnione badania porównawcze pokazały, że w OECD dominuje *status quo* w zakresie reform finansowych, a trzy czynniki tworzą podstawowe siły sprawcze w odniesieniu do liberalizacji finansowej:

- 1) wystąpienie zdarzenia dyskretnego lub szoku,
- 2) „uczenie się”,
- 3) ideologia i struktura polityczno-ekonomiczna.

Badania, między innymi Giavazziego i Tabelliniego (2005) obejmujące 140 krajów za lata 1960–2000, w tym Polskę, udowodniły, że liberalizacja ekonomiczno-finansowa podwyższała wzrost gospodarczy o około 1 pkt proc., a udział inwestycji w GDP o prawie 2 pkt proc. Reformy takie często jednak podejmowano dopiero po wybuchu kryzysu ekonomicznego. Potrzebny był też pewien upływ czasu, średnio co najmniej około czterech lat, by zaczęły pojawiać się ich pierwsze pozytywne rezultaty.

Ogólnie pozytywne wyniki przynosi także otwarcie się kraju na zewnętrzne przepływy kapitału. Dzięki

łagodzeniu represji finansowej (deformacji powodowanych przez interwencjonizm państwowy), poszerzeniu możliwości dywersyfikacji ryzyka inwestycyjnego i poprawie oraz wzmocnieniu infrastruktury systemu finansowego liberalizacja powyższych przepływów stymuluje krajowy rozwój finansowy. Wzrost gospodarczy zaczyna wtedy przyspieszać, szczególnie w krajach średnio bogatych. Rzeczą ważną jest jednak to, by liberalizacja handlowa poprzedzała otwarcie na międzynarodowe przepływy finansowe (Martin, Rey 2006).

Liberalizacja finansowa w swym pozytywnym oddziaływaniu na gospodarkę tworzy efekty bezpośrednie. Istnieje jednak jej ciemniejsza strona, którą określa się jako efekty pośrednie. Polegają one na sprzyjaniu pojawieniu się tzw. kruchości finansowej (ang. *financial fragility*). Ogólnie jej przyczynami mogą być szoki wewnętrzne i zewnętrzne, dające nieadekwatnie duże zmiany w sferze realnej i finansowej. Jest przy tym ważne, że kruchość ta może się pojawić nawet w gospodarkach mających solidne fundamenty makroekonomiczne i instytucje. Pocięszające jest natomiast to, że kruchość i ewentualnie wywołany przez nią kryzys nie są czymś nieuchronnym w rozwoju finansowym i w polityce otwierania kraju na zewnętrzne przepływy kapitałowe (van Order 2006).

Ustaleniem efektu netto liberalizacji finansowej, a więc sumy algebraicznej jej efektu bezpośredniego i pośredniego, ostatnio zajmowali się Rancière, Tornell i Westermann (2006). Z ich badań empirycznych (63 kraje za lata 1980–2002) jasno wynika, że efekt netto liberalizacji jest zdecydowanie pozytywny w sensie przyspieszenia stopy wzrostu PKB *per capita*. Z kolei wśród czynników, które najsilniej zwiększały kruchość finansową i zagrożenie kryzysem, należy wymienić zbyt mocny kurs waluty krajowej, wysoką inflację i, niestety, otwartość handlową.

Projektowanie i prowadzenie polityki finansowej w dowolnym sektorze musi uwzględniać także sytuację otoczenia prawnoinstytucjonalnego. Badania nad tym problemem są coraz intensywniejsze. Wynika z nich m.in., że wolność ekonomiczna, przestrzeganie praw własności, nieprzeregulowanie gospodarki, mała korupcja, przejrzystość i egzekwowalność kontraktów stabilizują systemy finansowe a przez to wnoszą pozytywny wkład do rozwoju społeczno-ekonomicznego (Beck et al. 2005; 2006).

W analizie i rozumieniu polityki finansowej w rolnictwie należałoby się również odwołać do zależności między charakterem ustroju politycznego a efektywnością i dynamiką gospodarki. Dotychczasowe badania empiryczne pokazują, że przejście do ustroju demokratycznego (liberalizacja polityczna) wywierało wyraźnie mniejszy wpływ na inwestycje i wzrost niż w przypadku liberalizacji ekonomiczno-finansowej. Obydwie formy liberalizacji oddziaływały natomiast pozytywnie na jakość rządzenia i zmniejszały poziom ko-

rupcji. Zależności te są jednak dosyć słabe i nie zawsze wytrzymują proces testowania statystycznej istotności (Rodrik, Wacziarg 2005; Person, Tabellini 2006).

Interesującym poznawczo i ważnym praktycznie wątkiem we wszelkiej polityce finansowej jest wsparcie odpowiednimi funduszami obszarów peryferyjnych, słabiej rozwiniętych, którymi najczęściej są obszary wiejskie. Jeśli chodzi o kapitał komercyjny, to trzeba stwierdzić, że występuje tu ostra konkurencja między regionami, która może nawet doprowadzić do zaniżania standardów socjalnych i środowiskowych, by tylko pozyskać inwestorów zewnętrznych. Sytuację tę w literaturze określa się jako *a race to the bottom*. Bardzo często prowadzi ona do przeinwestowania (Cai, Treisman 2005). Pomimo tego zagrożenia bardzo często wysuwa się argument, że wyścig ten ma sens, gdyż zmusza władze lokalne i regionalne do zmniejszania korupcji i marnotrawstwa oraz do większej dbałości o bardziej zróżnicowany rozwój. Ponieważ w praktyce regiony i rejony są silnie zróżnicowane pod względem położenia przyrodniczego, społecznego i ekonomicznego, czyli pewnego rodzaju dziedzictwa, a rynki finansowe są niedoskonałe, w rzeczywistości komercyjny kapitał zewnętrzny preferuje przede wszystkim regiony już zasobne i dalej dynamicznie się rozwijające. Otwiera się w ten sposób pole do rozważnej interwencji władz publicznych, np. w formie wsparcia funduszami europejskimi. Jest ono z reguły dosyć efektywne, gdy różnice między regionami nie są zbyt duże. W przeciwnym razie efektywność takiej pomocy może być niska.

Artykuł składa się ze wstępu, czterech rozdziałów oraz podsumowania.

W rozdziale drugim scharakteryzowano politykę finansową w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, w trzecim zaś dokonano przeglądu dylematów w polityce finansowej w rolnictwie polskim i unijnym. Rozdział czwarty z kolei to prezentacja różnych modeli funkcjonowania rolnictwa oraz prowadzonej w nim polityki finansowej. Rozdział piąty poświęcony jest perspektywom finansowania polskiego rolnictwa.

2. Finansowe aspekty Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)

Ponieważ krajowa polityka rolna po akcesji do UE została zdominowana przez filozofię, mechanizmy i instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, uzasadnione wydaje się podsumowanie rezultatów WPR, przede wszystkim jej aspektów finansowych. W tym momencie można sięgnąć po ekspertyzy Rady Naukowej przy niemieckim ministrze wyżywienia, rolnictwa i ochrony konsumenta (BMELV). Po ostatniej reformie WPR (26.06.2003 r.) opublikowano trzy takie ekspertyzy.

Pierwsza z nich zajmuje się ogólnie reformą z Luksemburga (Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL 2004). Jej główne elementy obejmowały:

- odłączanie dopłat bezpośrednich od produkcji,
- powiązanie dopłat bezpośrednich z zachowaniem określonych standardów środowiskowych i przestrzeganiem dobrych praktyk rolniczych (*cross-compliance*),
- redukcję dopłat bezpośrednich (modulacja),
- ograniczenie interwencji rynkowych,
- instrumenty wspierania obszarów wiejskich.

Podstawowymi celami reformy były: wzmocnienie międzynarodowej konkurencyjności rolnictwa unijnego, uczynienie go bardziej zrównoważonym oraz rozwój obszarów wiejskich. Miało się to dokonać dzięki szerszemu stosowaniu mechanizmów rynkowych i zmniejszaniu kosztów administracyjnych WPR oraz jednoczesnym respektowaniu zasad społecznej gospodarki rynkowej i zdolności adaptacyjnej gospodarstw rolniczych.

Jeśli chodzi o odłączenie dopłat bezpośrednich, to za pozytyw trzeba uznać, że na skutek swej bardziej rynkowej orientacji przynoszą one wzrost dobrobytu i poprawiają przejrzystość wsparcia. To ostatnie może jednak prowadzić do kwestionowania zasadności kontynuowania wsparcia. Pozytywem jest również możliwość wydzielenia z pierwszego filaru pewnych kwot na wspieranie obszarów wiejskich. Podstawowym mankamentem zaproponowanych rozwiązań jest pozostawienie rządowi narodowym możliwości rozmaitego ukształtowania systemu dopłat. W konsekwencji odłączenie jest jedynie częściowe, co deformuje konkurencję wewnątrzunijną i zachęca do przerzucania na inne kraje kosztów narodowej polityki rolnej (eksternalizacja kosztów). W ten sposób podważony zostaje mechanizm rynku wewnętrznego UE. Między wariantami dopłat na gospodarstwo lub w formie jednolitej płatności regionalnej nie ma wprowadzić istotnych różnic alokacyjnych, ale pojawiają się różnice w zakresie podziału (wariant pierwszy utrwala istniejące różnice, drugi z kolei może prowadzić do nadmiernej lub niedostatecznej kompensaty dochodów rolniczych utraconych z powodu niższych cen światowych niż w UE).

Jednym z kanałów oddziaływania dopłat bezpośrednich, także odłączonych od bieżących decyzji produkcyjnych, na ekonomikę, finanse i organizację gospodarstw rolniczych jest ich wpływ na inwestycje i alokację zasobów. Decyzje inwestycyjne, a nawet bieżące rolników uwzględniają przeszłe oraz przyszłe zasady udzielania dopłat, ale również sygnały płynące z działalności produkcyjnych nimi nieobjętych. W ten sposób powstaje złożony układ informacyjno-motywacyjny, w którym sygnały z rynków rolnych są tylko jednym z elementów zbioru zmiennych sterujących. W konsekwencji do normalnej niepewności i ryzyka rynkowego dodawany jest nowy czynnik w postaci możliwości zmiany kursu polityki rolnej, która może być antycypowana lub nie. Problem komplikuje się jeszcze przez to, że współcześnie niektóre rodzaje dopłat mogą mieć charakter antycykliczny. Eksperymenty symulacyjne dowodzą, że programy dopłat antycyklicznych, urucha-

miane gdy np. ceny wybranych ziemiopłodów spadną poniżej ustalonego poziomu, i możliwość zmiany podstawy ich naliczania skłaniają rolników do większego inwestowania właśnie w działalność tworzącą tę podstawę, nawet gdy płatności te są odłączone od produkcji (MacIntosh et al. 2007). Pierwotną przyczyną takiego zachowania rolników jest dążenie do zmniejszenia ryzyka nieosiągnięcia założonych przychodów. W praktyce może ono prowadzić do spadku dochodów rolniczych, a następnie do pogorszenia się efektywności rynków rolnych. Powyższa sytuacja ilustruje szerszy problem, a mianowicie pojawienie się dążenia producentów rolnych do maksymalizowania wsparcia budżetowego w miejsce klasycznych celów ekonomicznych w postaci maksymalizacji zysku i wartości firmy (gospodarstwa z najemną siłą roboczą) lub osiągania satysfakcjonującego dochodu (gospodarstwa rodzinne).

W przypadku *cross-compliance* podstawową kwestią jest ich relacja do wcześniejszych uregulowań w zakresie przestrzegania standardów oraz sposób wynagradzania za osiągnięcia przekraczające standardy. Zachodzi niebezpieczeństwo, że wyasygnowanie dodatkowych funduszy na ponadstandardowe osiągnięcia może być trudne, gdyż przeciwnicy WPR będą argumentować, iż rolnicy otrzymali już za to wynagrodzenie w formie dopłat bezpośrednich. Dalsze zaostrzenie regulacji środowiskowych z zakresu dobrych praktyk rolniczych i standardów może w takiej sytuacji pogorszyć konkurencyjność unijnych gospodarstw, chyba że rolnicy zdołają uzyskać wyższe ceny rynkowe. Nie będzie to jednak zbyt często spotykane. W rzeczywistości problem się zwiększa, gdyż obecny system dopłat bezpośrednich w UE nie daje wystarczającej przewagi gospodarstw luźniej przestrzegającym standardów środowiskowych albo gospodarstwom większym. Innymi słowy, system ten nie w pełni rekompensuje straty gospodarstwom lepiej chroniącym środowisko przyrodnicze (Kleinhaas et al. 2007).

Celem modulacji dopłat bezpośrednich jest wygospodarowanie funduszy na wspieranie rozwoju wiejskiego. Klóci się to jednak ze wzmocnieniem konkurencyjności i może być także podważane na gruncie zasad podziału i skuteczności polityki środowiskowej. Problem jest poważny, gdyż badania empiryczne pokazują, że istnieje silna dodatnia zależność między wielkością gospodarstwa rolniczego a kwotą dopłat. Wielkość ta może wyjaśniać ponad 90% zmienności dopłat (Kleinhanß et al. 2007). Zależność ta jest kontrproduktywna, gdyż dopłaty zazwyczaj prowadzą do deformacji efektywności, a często również do jej spadku.

Ograniczenie ingerencji rynkowych musi być uznane za działanie rozsądne, aczkolwiek dyskusyjny jest wymóg odlogowania części powierzchni, gdyż jest to sprzeczne z podstawowym celem dopłat odłączonych (szybsze reagowanie rolników na sygnały rynkowe). Zasadniczych wątpliwości nie nasuwa natomiast szersze wspieranie finansowe rozwoju obszarów wiejskich.

Druga ekspertyza wprost odnosi się do głównych dylematów rozwoju wiejskiego (BMELV 2006). Jako pozytywnych dotychczasowych reform w tej dziedzinie uznano coraz szersze stosowanie podejścia horyzontalnego i zasady subsydiarności oraz akceptowanie różnych ścieżek rozwoju. Niestety, lista słabości jest znacznie dłuższa. Podstawową jest nieefektywność spowodowana przez wielopoziomowe nakładanie się struktur decyzyjnych i finansowych. Rosną przez to koszty administracyjne, utrzymywane są uciążliwe procedury biurokratyczne, a kształtowanie i prowadzenie polityki staje się sztywniejsze. Wsparcie finansowe nadal jest też niedostatecznie przejrzyste, słabo dostosowane do faktycznie spodziewanych efektów oraz nie wynagradza tworzenia i dostarczania dóbr publicznych dla innych regionów lub rejonów. Krytykę wywołuje także niejednoznaczne traktowanie drugiego filaru WPR jako podstawowego źródła zachęt i sankcji w polityce środowiskowej oraz dotyczącej przyjaznych warunków utrzymywania zwierząt, a w przyszłości sposobu łagodzenia niepożądanych skutków odłączenia dopłat bezpośrednich od produkcji i prawdopodobnej ich redukcji, a może nawet całkowitego wycofania. Zastrzeżenia budzą też jakość funkcjonowania administracji publicznej na wszystkich szczeblach, brak podziału pracy między nimi opartego na naturalnych przewagach, mało innowacyjne podejście do rozwiązywania problemów niestandardowych, niedostateczne uwzględnianie wymogów gospodarki sieciowej i opartej na wiedzy, zbytne poleganie na sektorze rolnym jako bazie rozwoju wiejskiego i wreszcie niedostatek pomiaru efektów i efektywności wsparcia finansowego.

Trzecia ekspertyza zajmuje się poziomem „budżetu rolnego” UE i jego strukturą (Isermeyer et al. 2006). Dla dalszych rozważań ma ona wręcz decydujące znaczenie. Na szczególną uwagę zasługują następujące wnioski w niej zawarte:

1. Stopniowo realizowane od 1992 r. reformy WPR doprowadziły do wzrostu efektywności alokacyjnej pomocy finansowej i transferów oraz poprawy konkurencyjności sektora rolnego. Nie udało się natomiast konsekwentnie odłączyć dopłat bezpośrednich od produkcji. Dopłaty te mają wiele negatywnych następstw dla polityki dochodowej, polityki podziału i zasad sprawiedliwości i w długiej perspektywie nie dają się obronić, pomimo podejmowania różnych prób ich zrjonalizowania. Zgodnie z zasadą subsydiarności cele polityki dochodowej powinny być realizowane w ramach polityki podatkowej i społecznej krajów członkowskich.

2. Powiązanie dopłat bezpośrednich z zachowaniem odpowiednich standardów środowiskowych, dobrostanu zwierząt i dobrych praktyk rolniczych, czyli ogólnie *cross-compliance*, nie jest rozwiązaniem najlepszym. Fakt, że dopłaty wtedy mają charakter niejako ryczałtowy, wywołuje silne zjawisko „jazdy na gapę” oraz zdecydowanie obniża ich efektywność. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przesunięcie wynagrodzeń za świad-

czenia środowiskowe i włączenie dóbr publicznych do drugiego filaru WPR.

3. Wprawdzie istnieją pewne zalety wprowadzenia obligatoryjnego współfinansowania krajowego WPR (regionalizacja polityki rolnej i być może zmniejszenie deformacji i żywiłowej konkurencji), ale zdecydowanie więcej jest wad takiego rozwiązania. Na gruncie prawnoustrojowym UE chodzi bowiem o to, że organy Wspólnoty nie miałyby wtedy wpływu na część wsparcia. Poza tym sytuacja i potencjał fiskalny członków UE są bardzo zróżnicowane, co prowadziłoby do dalszego zróżnicowania pozycji konkurencyjnej rolnictwa poszczególnych krajów. Obligatoryjne współfinansowanie niepomniernie utrudniałoby też pełne odłączenie dopłat bezpośrednich od produkcji. W tym kontekście najlepszym rozwiązaniem wydają się rezygnacja z obligatoryjnego współfinansowania, redukcja dopłat bezpośrednich i wzmocnienie drugiego filara WPR.

4. Ewentualna radykalna reforma WPR, polegająca przede wszystkim na stopniowej redukcji dopłat bezpośrednich, nawet do ich całkowitego zaprzestania, powinna respektować zasadę zaufania rolników do państwa. Oznacza to, że proces ten powinien być rozciągnięty w czasie. Mógłby jednak zacząć się już w 2009 r., tak aby w 2013 r. kwota dopłat zmalała o 1/3. Okres niezbędny do całkowitego wycofania dopłat powinien wynosić około 15 lat, gdyż tyle mniej więcej czasu trzeba, by 50-letni rolnik dotrwał w sektorze do emerytury, i tyle musi upłynąć lat, by rolnicy mogli odzyskać fundusze wyłożone na inwestycje, które po takim przełomie mogłyby się okazać błędne. Jest również rzeczą oczywistą, że po tak radykalnej zmianie WPR rolnicy przez ściśle określony czas uzyskiwaliby rekompensaty finansowe za utraconą część dopłat. Nie może być to jednak rozwiązanie stałe, gdyż trudno będzie to wytłumaczyć podatnikom i konsumentom, finansującym każdą politykę rolną.

Najlepszym przykładem pozytywnych skutków wycofania subsydiów rolnych jest niewątpliwie Nowa Zelandia. W kraju tym najwyższy poziom subsydiowania rolnictwa występował w latach 1972–1984. Produktywność całkowita rosła wówczas o 1,5% rocznie. Jednak po eliminacji subsydiów stopa produktywności wzrosła do 2,5% (Newman, Matthews 2007).

Przedstawione powyżej oceny dotychczasowej WPR wyraźnie wskazują, że u największego płatnika netto UE, czyli w Niemczech, w kręgach ekonomistów rolnych ugruntował się już pogląd, że istniejących mankamentów dopłat bezpośrednich praktycznie nie da się wyeliminować i najlepszym rozwiązaniem byłoby stopniowe ich wycofywanie¹. Znacznie silniejsza jest

natomiast legitymizacja dalszego finansowego wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Dzieje się tak, gdyż drugi filar WPR jest zgodny z filozofią i celami Strategii Lizbońskiej oraz propozycją A. Sapira utworzenia trzech funduszy: wzrostu, konwergencji i restrukturyzacji (tu właśnie miałby się znaleźć drugi filar). Jednakże i w tej dziedzinie należy oczekiwać silnego nacisku płatników netto Wspólnoty i Wielkiej Brytanii, by pomoc ta była bardziej przejrzysta, precyzyjniej adresowana i zachęcała do współfinansowania przez korzystających z dóbr publicznych tworzonych w rolnictwie. Częściej należy też praktykować partnerstwo publiczno-prywatne i stosować przetargi na świadczenie usług publicznych. W praktyce należy się liczyć z tym, że próby przyjęcia w rolnictwie kursu bardziej liberalnego natrafiają na silny opór głównych beneficjentów dotychczasowej WPR, którymi są przede wszystkim Francja i Polska. Jednak już obecnie pojawiają się pewne symptomy, że za kilka lat Francja prawdopodobnie również stanie się płatnikiem netto w UE, co bez wątpienia może bardzo skomplikować naszą pozycję negocjacyjną. W tym kontekście bardzo interesująco zapowiada się średniookresowy, zaplanowany na przełom lat 2008 i 2009, przegląd dokonania reformy z Luksemburga.

3. Dylematy i możliwe wybory

We wprowadzeniu napisano już, że każda polityka ma wymiar rzeczowy, procesowy i normatywny (Reisch 2006). Odnosząc to do polityki finansowej w rolnictwie, można stwierdzić, że powinna ona osiągnąć określone cele wewnętrzne oraz współprzyczynić się do powodzenia całej polityki rolnej i wiejskiej. Jeśli chodzi o cele wewnętrzne, to wymienia się tu zachowanie płynności i wypłacalności rolnictwa, a więc jego równowagi finansowej, oraz umożliwianie osiągania w nim wysokiej rentowności, czyli efektywności finansowej. Do tej klasycznej już listy celów dołącza się jeszcze niepowiększanie (co najmniej) łącznej ekspozycji rolnictwa na ryzyko z tytułu jego komponentu finansowego (nadmierne dźwignie finansowe, czyli relacje między kapitałem obcym i własnym, zakłócanie procesów inwestycyjno-dezinvestycyjnych i produkcyjno-kosztowych oraz ryzyko kursowe i stóp procentowych). Do osiągania powyższych celów polityka finansowa w rolnictwie ma obecnie szerokie, może nawet zbyt szerokie, instrumentarium krajowe i wspólnotowe wpływające na przychody, koszty, a także dochody i zyski sektora oraz poszczególnych gospodarstw. Rzeczą istotną jest przy tym, że już obecnie – jak pokazano, komentując ekspertyzę niemieckiej Rady Naukowej przy tamtejszym ministrze rolnictwa – WPR faktycznie stwarza szerokie możliwości komponowania przez kraje członkowskie tych instrumentów w autonomiczną politykę.

¹ Ostatnio pojawiają się studia, które mieszczą się w nurcie „rolnictwo UE bez dopłat wyrównawczych” (Wagner et al. 2007). Z powyższego tekstu wynika, że w przypadku wycofania dopłat bardzo trudno byłoby przetrwać gospodarstwu z najemną siłą roboczą, dzierżawiącym gros użytków i silnie zadłużonym. Bez szans byłoby praktycznie gospodarstwa w byłej NRD, a więc o dużej skali działalności. Z opublikowanych w marcu br. informacji Eurostatu wynika ponadto, że niektórzy nowi członkowie UE (np. Estonia) nie potrafią zapewnić odpowiedniego wzrostu dochodów rolniczych nawet pomimo istnienia dopłat.

Patrząc na politykę finansową w rolnictwie od strony procesowej, można wyróżnić cztery podstawowe fazy cyrkulacji kapitału: jego dostarczanie, zastosowanie, uwalnianie oraz wycofywanie. Jest to proces powtarzalny, a niezakłócenie jego przebiegu jest warunkiem ciągłości bieżącego funkcjonowania oraz wzrostu i rozwoju gospodarstw. W praktyce problem się komplikuje, gdyż w każdej fazie znów powinien następować powtarzalny cykl pięciu funkcji zarządzania, obejmujący: postawienie problemu zarządczego, poszukiwanie jego rozwiązań, podjęcie decyzji, wykonanie jej oraz skontrolowanie otrzymanych wyników i porównanie ich z założeniami. Pożytki z wysokich umiejętności zarządzania finansowego mogą być bardzo duże, o czym przekonują m.in. badania amerykańskie (Gloy, LaDue 2003). Wynika z nich, że stosowanie sformalizowanych narzędzi oceny inwestycji pozwoliło zwiększyć rentowność aktywów aż o 6,4 pkt proc. w stosujących je farmach mlecznych w porównaniu z farmami obywatelkami się bez nich. Jest to mocnym dowodem na sensowność budżetowego wspierania inwestycji w kapitał ludzki.

Warstwa procesowa polityki finansowej może być oceniana jeszcze z innych punktów widzenia, a mianowicie jako gra sprzecznych interesów głównych aktorów w systemie demokratycznym. W dotychczasowych modelach realizowania polityki rolnej i finansowej z jednej strony mieliśmy „żelazny trójkąt”, tworzony przez organizacje rolnicze, polityków rolnych i administrację ministerstwa rolnictwa. Ministrem rolnictwa często był rolnik, co jest wewnętrznie sprzeczne, gdyż narusza zasadę, iż nie powinno się być sędzią we własnej sprawie, ale z kolei broni się na gruncie prawnoustrojowym: że każdy obywatel, nieubezwłasnowolniony i mający prawa wyborcze ma realną możliwość zajmowania nawet najwyższych stanowisk w państwie. Ten „żelazny trójkąt” bardzo często dysponował i nadal dysponuje dostateczną siłą, by wymusić korzystne dla siebie rozwiązania, nie licząc się z innymi aktorami. Pojawiają się jednak pewne sygnały, że ów trójkąt coraz bardziej będzie musiał uwzględniać interesy wytwórców żywności oraz jej konsumentów. Komplikować się zatem będą struktury zarządzania polityką rolną, a więc polityka oficjalna (państwowa) będzie współokreślana przez niepaństwowe ośrodki wpływu i regulacji. Obecnie „żelazny trójkąt”, przedkładając teraz jakikolwiek projekt wymagający wsparcia ze strony podatnika lub konsumenta, argumentuje, że wszyscy będą wygrani po jego przyjęciu. W przyszłości będzie się musiał liczyć z tymi, którzy głoszą, że przeważnie są i wygrywający, i przegrywający. Trzeba będzie zatem zaproponować mechanizm kompensacyjny dla tych drugich, którego finansowanie nie powinno pochodzić tylko z budżetu. Należy wobec powyższego liczyć się z sytuacją niedostatecznej kompensaty lub z jej nadmierną wysockością. Legitymizacja określonej polityki i jej bu-

dżetowego wspomagania w przyszłości będzie wymagała więcej wysiłku, innowacyjnych form współpracy różnych podmiotów politycznych, tworzenia aliansów rozmaitych interesariuszy, dysponowania określonymi zasobami, adekwatnymi informacjami i przekonującymi argumentami.

Warstwa normatywna polityki finansowej to w coraz większym stopniu zmagania się konkurencyjnych modeli jej prowadzenia. Pierwszy model – klasyczny – koncentruje się na wspieraniu polityki produkcyjno-dochodowej w samym rolnictwie, niemal państwowych gwarancjach dla odpowiednich dochodów rolniczych, na rolnictwie jako głównym członie agrobiznesu i na samowystarczalności żywnościowej jako imperatywie o znaczeniu wręcz strategicznym. W drugim modelu punkt ciężkości stopniowo przesuwają się na szeroko pojmowaną ochronę interesów konsumenta i społeczeństwa. Opinia publiczna coraz częściej będzie zadawać pytanie: co otrzymamy w zamian, jeśli sektor rolny wesprzemy takimi środkami budżetowymi. Inaczej mówiąc, podatnik i obywatel, w których imieniu państwo zaciąga dług wobec przyszłych pokoleń, będą oczekiwać rachunku kosztów alternatywnych finansowego wspierania rolnictwa. Jak widać, kwestie te dotyczą legitymizacji prowadzenia określonej polityki finansowej w rolnictwie.

Wymiar normatywny polityki finansowej w rolnictwie to także potrzeba udzielenia przekonującej odpowiedzi na pytanie: dlaczego społeczeństwo ma wspierać finansowo producentów tytoniu, wina, tłuszczu z mleka (masła), a ostatnio silnie forsowanych biopaliw. Z podanej listy tytoń w żaden sposób nie daje się obronić pod względem zdrowotnym. UE zapowiada więc całkowite zaprzestanie jego dotowania, z czym nie chcą się pogodzić nasi producenci. Jeśli chodzi o masło, to Unia Europejska postanowiła zlikwidować dopłaty do jego eksportu. W 2006 r. nasi mleczarze z tego tytułu otrzymali 85,5 mln zł, co pozwalało im m.in. nieco więcej płać za dostarczone mleko. Rolnicy dalej liczą na wyższe jego cen, co nie będzie już takie proste. Z drugiej strony mleczarze będą musieli zredukować koszty, ale na przeszkodzie stanie z kolei limitowanie produkcji mleka. Sektor mleczarski dojrzeje zatem do zdecydowanej liberalizacji. Trudno obecnie rozstrzygać, czy zamiary te się powiodą. Jeszcze w maju 2007 r. Komisja Europejska w swoim raporcie przyjmowała, że w ciągu najbliższych dziesięciu lat światowe ceny nabiału wzrosną o 40%. Podobnie wypowiadały się też FAO oraz International Food Policy Research Institute. Tymczasem od jesieni ub.r. ceny światowe niektórych produktów mlecznych zmalały nawet o 50%. Okazało się, że Nowa Zelandia – potentat na rynku mleczarskim – bardzo szybko zwiększyła produkcję. Do grona eksportów dołączyły także Indie. W tych to warunkach nasi mleczarze wieszczą nawet początek poważnego kryzysu w branży. Żeby mu przeciwdziałać, będą prawdopodobnie obniżać ceny płacone

rolnikom. Wynika z powyższego, iż chyba należy się wstrzymać z wnioskiem, że definitywnie skończyła się era taniej żywności. Na pewno trzeba również zachować dystans do zgłaszanych propozycji, by ceny żywności włączyć do formuł liczenia inflacji bazowej, gdyż są już trwałym szokiem podażowym.

Biopaliwa zasługują z pewnością na szersze omówienie. Warto w tym momencie skorzystać z bardzo interesujących tekstów opublikowanych przez „The Guardian”, „The Independent”, „Foreign Affairs” i „Istoe”².

Zwolennicy biopaliw we wszystkich krajach usiłują przekonywać, że jest to panaceum na wyczerpywanie się zasobów paliw kopalnych, pogłębiający się efekt cieplarniany i niskie dochody rolników. Wspieranie całego biznesu biopaliwowego przyniesie zatem korzyści wszystkim (klasyczna strategia przekonywania *win-win*). Tymczasem problem jest poważny, gdyż:

- Uzyskanie biopaliw wcale nie jest tanim procesem ani ekonomicznie, ani energetycznie. Gorzej, że ich producenci – tak jak to się często praktykuje – najpierw kreują duże zdolności wytwórcze, a później naciskają na rządy, żeby stworzyły im korzystne warunki fiskalne (ulgi podatkowe, subwencje itd.), które zapewnią finansowy zwrot poniesionych nakładów. Postępowanie takie mieści się w strategii „prywatyzowania zysków i uspołeczniania strat”.

- Uprawa soi i kukurydzy jako roślin energetycznych, a więc roślin samych w sobie energochłonnych i zanieczyszczających środowisko, ma niewiele wspólnego z energooszczędnością i ochroną przyrody. Ponadto uprawy te bardzo silnie konkurują z ich żywnościowym przeznaczeniem, powodując wzrost cen żywności, co stymuluje procesy inflacyjne i już obecnie (np. w Meksyku) na porządku dnia stawia kwestię wyżywienia ubogich grup ludności. W przyszłości problem ten jeszcze się zaostrzy i najsilniej dotknie kraje najuboższe. Wspomniany raport KE szacuje, że np. za dziesięć lat ceny rzepaku i kukurydzy na świecie będą co najmniej o połowę wyższe niż obecnie. Co do inflacji, to wystarczy stwierdzić, że np. w Chinach ostatnio jest ona wyższa niż w Polsce. Każde to zastanowić się nad argumentacją niektórych zwolenników globalizacji, którzy utrzymują, że świat w ostatnich latach doświadczył niskiej inflacji właśnie na skutek taniego importu z dynamicznie rozwijających się Chin, Indii czy Brazylii. Rosnąca inflacja będzie zmuszać banki centralne wielu krajów do podnoszenia stóp procentowych. Prawdopodobnie tak samo będzie postępować NBP, co przy skumulowaniu podwyżek (rzędu 1-1,5%), w pewnym momencie może zacząć nawet hamować aktywność gospodarczą.

- Gwałtownie rosnący popyt na biopaliwa prowadzi do szybkiego wycinania lasów i puszcz rolnikowych, co redukuje bioróżnorodność, powoduje erozję gleb i wyjąłwia je ze składników pokarmowych. Jeśli uwzględnimy, że lasy te i puszcz są światowym po-

chłaniaczem dwutlenku węgla, a spalanie biopaliw wiąże się z emisją równie szkodliwych związków azotu, to korzyści środowiskowe głoszone przez lobby biopaliwowe też są mocno wątpliwe.

- Nie jest również pewne, czy rozwój gospodarki biopaliwowej przyniesie poprawę dochodów rolniczych. Trzeba mieć bowiem świadomość różnicy potencjałów między silnymi bioproducentami a całą masą zdecydowanie słabszych rolników. Tym pierwszym będzie stosunkowo łatwo narzucić niekorzystne warunki finansowo-ekonomiczne kontraktowania roślin energetycznych, szczególnie rolnikom dzierżawiącym grunty. Najbardziej prawdopodobny będzie scenariusz, że to podmioty położone najbliżej nabywców biopaliw przejmą lwia część wartości dodanej.

- Rolnicy, przede wszystkim w krajach najuboższych, zostaną poddani presji prawdopodobnie z dwóch stron: drożejącej żywności i spadkowi ich udziału w finalnej cenie biopaliwa.

- Oplącalność biznesu biopaliwowego opiera się na jego subsydiowaniu i nakazach prawnych minimalnego udziału bioenergetyki w całkowitej podaży energii. Wspieranie budżetowe biopaliw z pewnością będzie komplikować rokowania w ramach WTO, hamować będzie rozwój produkcji biopaliw drugiej generacji z celulozy (tańsze ekonomicznie i wydajniejsze energetycznie) i może prowadzić do lekceważenia racjonalizacji zużycia tradycyjnych paliw i form energii, a więc podstawowej metody obniżenia energochłonności, a także rozwoju innych alternatywnych systemów wytwarzania energii. Na naszych oczach tworzy się zatem potężne lobby biopaliwowe, które będzie bardzo ekspansywne i któremu trudno będzie się przeciwstawić.

- Potencjał roślin energetycznych uprawianych w strefie umiarkowanej jest znacznie niższy niż w roślinach pochodzących z tropiku (np. z 1 ha trzciny cukrowej w Brazylii można wyprodukować około 6-krotnie więcej bioenergii niż z rzepaku w Wielkiej Brytanii).

- Z wielu badań jasno wynika, że to biomasa i jej zgazowanie są największym potencjałem bioenergii i jest w stanie rzeczywiście wnieść pozytywny wkład w rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich (Filler et al. 2007).

Wymiar normatywny polityki finansowej w rolnictwie to także określenie pozycji rolników wobec obowiązku współfinansowania państwa. Wydaje się, że powinno tu być miejsce również na solidarne świadczenia na rzecz państwa, jeśli oczywiście uznamy, że jest ono wspólną wartością wszystkich Polaków. Oznacza to, że także rolnicy, których na to stać, powinni w większym zakresie ponosić ciężary funkcjonowania aparatu państwowego. Uzasadnione jest zatem zastanowienie się i poważne przymierzenie się do zróżnicowania składek płaconych na KRUS, współfinansowania przez rolników publicznej służby zdrowia czy objęcia ich podatkiem dochodowym. Prace takie zgodne są z zasadami sprawiedliwości społecznej, unijnym pojmowaniem sub-

² Zob. tygodnik „Forum”, nr 24 z 11.06 -17.06. 2007 r.

sydiarności i postulowanym przez nią przesunięciem problemu podziału dochodu i majątku na szczebel krajowej polityki podatkowej i społecznej. Oczywiście, nie powinno tu chodzić o daleko posunięty fiskalizm i drenaż finansowy wsi i rolnictwa. Pożądane reformy z wyższego zakresu muszą być bardzo przemyślane, zabezpieczone, wprowadzane stopniowo i ostrożnie. W uboższych krajach UE istnieją nawet lepsze warunki do wprowadzania innowacyjnych rozwiązań z zakresu polityki społecznej. Musi być tylko wola polityczna ich poszukiwania i wdrażania. Trzeba też dla nich pozyskać samych rolników, a najlepiej byłoby, gdyby zyskali coś konkretnego w sensie finansowym. Bardzo dobrym przykładem może być reforma systemu ubezpieczeń rolniczych w Niemczech, gdzie zyskał i budżet, i tamtejsi rolnicy (Mehl 2006). U nas powszechna redukcja składek nie wchodzi w rachubę, gdyż powinny być zróżnicowane, ale chyba także podniesione. W tym momencie należałoby zatem eksponować przyszłe korzyści dla rolników, którzy mieliby płacić wyższe składki: np. w postaci wyższych emerytur. W ujęciu systemowym natomiast najlepszym rozwiązaniem byłoby stosowanie powszechnego, jednolitego systemu zabezpieczeń na starość. Wtedy zniknąłby odwieczny niemal problem uszczelnienia KRUS, tzn. wyłączenia z Kasy nierolników i rolników-przedsiębiorców, których liczbę szacuje się nawet na 300 tys. Utworzenie jednego systemu to idea praktycznie chyba nie do zrealizowania, bo obecnie funkcjonują już trzy systemy autonomiczne, a kolejne rządy są za słabe, by położyć temu tamę.

Polityka finansowa w rolnictwie musi się przyczyniać do realizowania w tym sektorze obranego modelu jego rozwoju, wyrażonego później w określonej strategii, programach oraz planach. Z kolei model rozwojowy rolnictwa nie powinien być sprzeczny z podstawowymi wartościami i dążeniami całego społeczeństwa. W zachodnich systemach demokratycznych te wartości to: sprawiedliwość, bezpieczeństwo, dobrobyt i wolność. Dlatego nie bez przyczyny we wprowadzeniu odwoływano się do kwestii, wydawałoby się odległych dla ekonomistów rolnictwa, jak typy systemów politycznych, formy demokracji czy liberalizacja ekonomiczno-finansowa oraz polityczna.

4. Konkurencyjne modele

W dotychczasowym rozwoju finansów rolnictwa można wyróżnić dwie czyste formy ich relacji ze sferą realną tego sektora (Patrick 1966):

- a) koncepcję *supply-leading*,
- b) model *demand-following*.

Pierwsza strategia, a więc stymulowanie wzrostu gospodarczego za pomocą intensyfikacji podaży środków finansowych, uznaje system finansowy za wielce przydatny w poprawie poziomu rozwoju kraju lub określo-

nego rozwoju. Była ona i nadal jest podstawą tworzenia programów subsydiowanych kredytów. Nierozzerwalnie łączy się z nią wiele niebezpieczeństw: zagrożenie „złymi kredytami”, redystrybucja dochodów i majątku na rzecz bogatych producentów rolnych, przyzwyczajanie beneficjentów do wsparcia finansowego, racjonowanie kredytów i podaży innych źródeł finansowania. By je zredukować, strategię tę powinno się przede wszystkim zorientować na usuwanie największych ograniczeń w rolnictwie oraz budowanie wiarygodności i zaufania pomiędzy wszystkimi stronami zawierającymi transakcje finansowe. Czysta forma *supply-leading* bardzo skutecznie odizolowuje finanse rolnictwa od krajowego, regionalnego otoczenia finansowego, nie mówiąc już o globalnym. Współcześnie zwykle się ją określać jako tradycyjny lub stary paradygmat, albo paradygmat kredytów adresowanych (Meyer, Nagarajan 2000). Z bliższej analizy wynika, że nie bardzo się on różni od ujęcia Patricka z lat 60. ubiegłego wieku. Na koniec warto jeszcze zauważyć, że powodzenie *supply-leading* w dużym stopniu zależy od makro stabilności finansowej, wyrażającej się głównie niską inflacją. Obserwując zachowanie naszych polityków, parlamentarzystów i kierownictw agencji płatniczych po objęciu krajowego rolnictwa mechanizmami WPR, można zauważyć dużo elementów strategii *supply-leading*, która – w uproszczeniu – wyraża się maksymalizacją absorpcji wsparcia unijnego, na drugim planie pozostawiając kwestię jego następstw (krótko- i długookresowych) oraz efektywności.

Model *demand-following* to diametralnie inne podejście do finansowania rolnictwa. Wywodzi się z mikroekonomicznych podstaw kształtowania się popytu na usługi finansowe, uwzględnia cechy środowiska ekonomiczno-instytucjonalnego gospodarstw rolnych oraz subiektywne i socjologiczne charakterystyki samych rolników (wiek, nastawienie do ryzyka, dotychczasowe doświadczenia, upodobania i nawyki). Koncepcja ma przy tym wyraźne nastawienie procykliczne, tzn. wyższy wzrost w rolnictwie, intensywniejsze przemiany strukturalne są źródłem większego popytu na produkty finansowe. Rzecz jasna popyt ten i podaż nie dostosowują się do siebie automatycznie, elastycznie i bez tarć, gdyż na rynkach finansowych powszechna jest asymetria informacji, rynki te nie są też doskonałe ani kompletne. Strategia ta jest obecnie określana jako paradygmat współczesny lub paradygmat rynku finansowego. Znacznie silniej wystawia ona rolnictwo na szoki i zaburzenia pojawiające się w jego otoczeniu. Tym samym rolnictwo włączane jest też w procesy integracji i globalizacji finansowej.

Z połączenia strategii *supply-leading* i *demand-following* otrzymuje się model mieszany. Jedną z możliwości, które on oferuje, jest taki oto scenariusz:

- 1) najpierw politycy starają się „pchnąć” do przodu jakiś sektor nawet przez sztuczne wywołanie popytu na usługi finansowe za pomocą instrumentów *supply-leading*,

2) potem następuje stopniowe wycofywanie się z interwencji bezpośrednich na rzecz oddziaływań pośrednich, co otwiera pole do stosowania strategii *demand-following*.

Głównym problemem jest tu moment przejścia do fazy drugiej, gdyż beneficjenci ingerencji bezpośrednich, np. rolnicy korzystający z kredytów preferencyjnych, bardzo szybko się do nich przyzwyczajają. Gdyby wcześniejsze wsparcie miało być zaprzestane, powinni – według zasad ekonomii politycznej i zgodnie z zasadą zaufania do państwa – przez jakiś czas otrzymywać inną pomoc. Taki schemat sugeruje np. Rada Naukowa przy niemieckim ministrze rolnictwa w opracowanym przez siebie scenariuszu wycofywania dopłat bezpośrednich. Warto zauważyć, że mimo wielu zastrzeżeń także u nas w momencie akcesji do UE pojawiła się możliwość ograniczenia skali preferencyjnego kredytowania zakupu środków obrotowych. Na zmniejszenie preferencyjnego kredytowania inwestycji rolniczych nie starczyło nam już jednak odwagi.

Jeśli chodzi o modele rozwoju samego rolnictwa, to w dużym uproszczeniu w świecie zachodnim można wyróżnić również dwie czyste wersje (Jay 2007):

- 1) model produktywistyczny,
- 2) model środowiskowy.

Model produktywistyczny, inaczej industrialny, a nawet postindustrialny, to rolnictwo intensywne, obficie korzystające z przemysłowych środków produkcji, często odwołujące się także do przemysłowych technologii wytwarzania, zazwyczaj silnie wspierane przez państwo (głównie jego produkcja), zorientowane na wzrost produktywności i efektywności ekonomicznej. Na poziomie gospodarstw model ten wyróżnia się rosnącą skalą wytwarzania, daleko posuniętą specjalizacją, ciągłym postępem technicznym, podporządkowaniem rolników przetwórcom żywności, ich sprzedawcom oraz dostawcom zaopatrzenia, traktowaniem ziemi jako zasobu produkcyjnego, podobnie jak środowiska przyrodniczego. W modelu tym gospodarstwa powiązane z rynkiem muszą kierować się wydajnością i efektywnością biznesową, co dotyczy również sfery finansowej. Rolnictwo produktywistyczne ma jedną podstawową wadę: dewastowanie środowiska przyrodniczego. Niektórzy utrzymują, że w zasadzie nie da się jej przewyciężyć w ramach systemu kapitalistycznego. Inni z kolei dowodzą, że między środowiskiem a kapitalizmem nie ma zasadniczej sprzeczności i dzięki postępowi technicznemu i technologicznemu, wspartemu odpowiednimi regulacjami prawnymi uda się zmniejszyć obciążenia środowiskowe powodowane przez rolnictwo produktywistyczne. Myślenie to znajduje odzwierciedlenie w systemie rolnictwa precyzyjnego, szczególnie propagowanego przez USA. To technicyzyczne podejście Amerykanów było właśnie powodem ich wycofywania się z dotychczasowych prób stworzenia światowego systemu zapobiegania degradacji środowiska (protokół z Kioto). Ubiegłoroczny szczyt G-8

oraz konferencja klimatyczna na wyspie Bali pokazują jednak, że i Amerykanie coraz bardziej skłaniają się do zawarcia wielostronnego porozumienia chroniącego środowisko przyrodnicze naszej planety.

Model środowiskowy, rozwinięty później w koncepcję rolnictwa zrównoważonego, wywodzi się z przeciwstawnej filozofii i ideologii. Rolnictwo i poszczególne gospodarstwa muszą przecież realizować wielorakie wartości mające znaczenie dla wielu pokoleń, w sposób zintegrowany, wykorzystując zasoby stanowiące bazę biofizyczną życia i dążąc do zachowania w niezniszczonym stanie ekosystemów, a nie prosty zestaw czynników produkcji. Chodzi zatem o holistyczną koncepcję, w której gospodarstwa stają się składnikami regionalnej zbiorowości społecznej i dynamicznego układu środowiskowego. Do powyższego modelu musi być także dostosowane finansowanie komercyjne, uwzględniające również aspekty środowiskowe. Istnieje coraz więcej dowodów, że może być to biznes opłacalny (organizowanie handlu prawami do emisji, oferowanie złożonych instrumentów finansowania, wspieranie projektów ekologicznych, zielona energia, handel certyfikatami CER). Zainteresowanie komercyjnych instytucji finansowych projektami dotyczącymi ochrony środowiska i zapobiegania szkodliwym zmianom klimatycznym rośnie bardzo szybko, gdy są one wspomagane przez państwo, m.in. w Europie. Stąd też na naszym kontynencie najszybciej rozwija się nowy segment w sektorze finansowym określanym jako ekofinanse. W warunkach braku poważniejszego wsparcia budżetowego prywatne instytucje finansowe przeważnie preferują jednak rolnictwo produktywistyczne (łatwiej ocenić zgłaszane projekty i monitorować zaangażowanie, osiągając równocześnie wyższą efektywność relacji z klientami).

Pomimo wieloletnich starań i wysiłków, by poszerzyć cele WPR, model produktywistyczny także jest popularny w Unii Europejskiej. Dzieje się tak z powodu zaszczości historycznych, a więc określonej bezwładności procesów gospodarczych i konieczności odzyskania kwot kiedyś wyłożonych na sfinansowanie inwestycji, atrakcyjności samego modelu (wysoka efektywność kosztowa, ekonomiczna i finansowa, duża szybkość dostosowań do nowych warunków i wyzwań) oraz wpływu czynników konkurencji globalnej, w tym głównie wymogów narzucanych przez wielkie sieci handlowe, ostro ze sobą konkurujące. Można zaryzykować też, że włączenie do podstawowych celów perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013 osi drugiej (poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami) prawdopodobnie niewiele zmieni, jeśli chodzi o faktyczny priorytet dla modelu produktywistycznego. Polscy i unijni politycy rolni bardzo często zapominają bowiem, że to rolnicy, określając swe cele, ich hierarchię i poziom realizacji muszą uwzględnić kryteria efektywności ekologicznej. Wprawdzie teoretycznie nie musi ona być sprzeczna

z wysoką efektywnością ekonomiczną i finansową, ale w praktyce cele ekonomiczne i finansowe najczęściej otrzymują wyższy priorytet (Asmild, Hougaard 2006; Stijn et al. 1999).

Zwiększenie znaczenia kryteriów środowiskowych poprzez mechanizm dopłat budżetowych i wymogów *cross-compliance* nie jest ani proste, ani szczególnie skuteczne, o czym już pisano. W tym momencie wchodzimy m.in. także na obszar ekonomii politycznej. Korzystając z jej dorobku, Baland i Kotwal (1998) skonstruowali model teoretyczny, dzięki któremu byli w stanie wyjaśnić utrzymywanie się niedorozwoju infrastruktury wiejskiej. Wsparcie publiczne w rolnictwie ma w ich modelu dwa efekty: dodatni produkcyjno-dochodowy i ujemny w postaci zmiany wewnątrz krajowych relacji cen na niekorzyść rolnictwa (zwieranie się nożyc cen). Jeśli przeważa drugi efekt, produkcja rolnicza tanieje, a korzyści z tego odnoszą m.in. niezorganizowane grupy rolników, a przede wszystkim mieszkańcy wsi. Żeby temu przeciwdziałać, rolnicy-beneficjenci pomocy publicznej organizują się i zazwyczaj skutecznie wpływają na rządzących, by inwestycje infrastrukturalne otrzymały niższy priorytet w wyborach publicznych niż podtrzymywanie cen i dochodów rolniczych. Dostatecznie skuteczną metodą przerwania powyższej rywalizacji dochodów rolniczych z inwestycjami publicznymi o środki budżetowe jest otwarcie kraju na zewnętrzne przepływy finansowe i towarowe. W dużym stopniu wyjaśnia to walkę lobby rolniczego, i nie tylko, o zachowanie protekcjonizmu. Propozycja Balanda i Kotwala dobrze objaśnia również opór rolniczych grup interesu przed ograniczeniem pierwszego filaru WPR, czyli dopłat bezpośrednich.

Wbrew zwolennikom rolnictwa środowiskowego model ten nie wieńczy ewolucji tego sektora. Przy bliższym spojrzeniu łatwo zauważyć jego agrocentryzm, a na płaszczyźnie finansowej zarzuca mu się, że jest kolejną metodą legitymizowania dalszego wspierania budżetowego rolników w sytuacji, gdy bardzo trudno dają się obronić dopłaty bezpośrednie. Ma to być model atrakcyjny dla lobby rolniczego, gdyż wynagradzanie budżetowe rolników za dostarczanie dóbr i usług publicznych jest mało przejrzyste. W modelu tym zauważa się również praktyczną nieobecność konsumenta. Nie uwzględnia on także przemian w gospodarce światowej, która w dobie globalizacji szybko przekształca się w system usługowy o strukturze sieciowej. W konsekwencji łańcuchy żywnościowe poddawane są coraz większym zagrożeniom, stając się jednocześnie składnikiem regionalnych i globalnych procesów wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji. W ślad za tym zmieniają się rola i znaczenie rolnictwa oraz całego agrobiznesu. W przyszłości ich podstawowym zadaniem będzie zapewnienie bezpieczeństwa przepływu surowców i produktów żywnościowych oraz pełnej informacji o nich, a to z kolei będzie podstawą budowy wiarygodności i zaufania (Dunin-Wąsowicz 2007). Jak z tego wynika, rolnictwo i agrobiznes XXI wieku będą

przedmiotem oddziaływania sił globalnych, a w sytuacji „finansjeryzacji” (rozerwania więzi między procesami finansowymi a realnymi) wystawiane będą na szoki porównywalne ze zmianami klimatycznymi. Kierownicy gospodarstw rolniczych będą jeszcze mocniej konfrontowani z rosnącym potencjałem ekonomicznym i finansowym swoich dostawców i odbiorców. Z jednej strony to oni będą przejmowali coraz więcej funkcji realizowanych przez tradycyjny sektor finansowy, ale z drugiej otoczenie zyska dalsze możliwości zawłaszczenia nadwyżki ekonomicznej wytworzonej w rolnictwie i wsparcia udzielonego mu przez podatników i konsumentów (zjawisko określane w literaturze jako wyciek wsparcia).

Czynniki globalne i rosnące wymagania konsumentów żywności prowadzą nas zatem do jeszcze jednego modelu rozwoju rolnictwa: *food chain policy* – polityki zorientowanej na zarządzanie łańcuchem żywnościowym. Jak podają Reisch (2006) i Boecker (2007), strategicznym celem jest tu zaoferowanie wysokowartościowych produktów żywnościowych, wytwarzanych w sposób zrównoważony, ekonomicznie, ekologicznie i społecznie korzystnych dla zdrowia, dostarczanych w sposób ciągły po odpowiednich cenach przy respektowaniu standardów socjalnych, środowiskowych i z zakresu ochrony konsumenta. W modelu tym chodzi o stworzenie systemu zaopatrzenia w żywność, w którym odpowiedzialność za kreację wartości ponoszą wszyscy interesariusze, także państwo. Interesariusze ci mają do dyspozycji instrumenty prawne, fiskalne, informacyjne, ze sfery komunikacji oraz perswazji i wyjaśniania. Efektywność zarządzania łańcuchem dostaw i tworzenia wartości, a później jej podziału zależy od umiejętności zintegrowania odpowiednich rodzajów polityki (rolnej, żywnościowej, konsumpcji i zdrowotnej) oraz znów od siły ekonomicznej poszczególnych interesariuszy. Pozycja rolników ponownie wydaje się jednak słabsza. Trudno przesądzić, czy państwo może ją zdecydowanie poprawić, gdyż będzie tylko jednym z kreatorów polityki, a ciężar wsparcia publicznego powinien stopniowo przesuwać się w kierunku usuwania tarć w systemie, asymetrii informacyjnej, niedoskonałości rynków oraz ich niekompletności. Poza możliwością większego finansowania rolnictwa przez dostawców i odbiorców, ale na warunkach komercyjnych, pojawią się nowe źródła funduszy, np. związane z większym opodatkowaniem żywności szkodzącej zdrowiu (w Niemczech rozważane jest wprowadzanie np. wyższego VAT-u na żywność prowadzącą do otyłości w ramach kampanii rządowej pt. „zdrowy zamiast tłusty”).

Kształtowanie się relacji między sektorem i rozwojem finansowym a funkcjonowaniem rolnictwa oraz modelem jego rozwoju wpływa na typ polityki finansowej w tym sektorze. Istnieją dwa przeciwstawne modele realizacji tej polityki (Coleman, Grant 1998):

- a) liberalizmu rynkowego,
- b) interwencjonistyczny (finansowania rozwoju).

Modele te wyróżniamy, odwołując się do roli państwa, systemu pomocy społecznej, podstawowych instrumentów, zasad kredytowania oraz statusu agencji rządowych. W modelu liberalnym rolnictwo traktowane jest jak każdy inny dział gospodarki, a dominują w nim motywy ekonomiczne. Nie przewiduje się w nim zatem uwzględnienia w polityce finansowej wsparcia dla ubogich rolników. Kredyty, udzielane na warunkach rynkowych, powinny wobec tego trafiać tylko do producentów, którzy zagwarantują ich prawidłową obsługę. Kredytodawcami w tym modelu są oczywiście banki i instytucje prywatne, które mają pełną swobodę prowadzenia polityki biznesowej. Jeśli w systemie finansowym funkcjonują banki państwowe, to muszą zachowywać się podobnie jak instytucje prywatne. Jasno z tego wynika, że w modelu liberalnym nie ma miejsca na specjalne agencje rządowe. Model ten bardzo silnie nawiązuje do koncepcji *demand-following*.

Z kolei w modelu finansowania rozwoju na szeroką skalę wykorzystywany jest interwencjonizm państwowy w systemie finansowym (ingerencje kredytowe, nakazy i zakazy angażowania się w określone sektory itd.). Dobrze prosperują w nim także banki państwowe i specjalistyczne agencje. W modelu tym, co w ogóle nie powinno zaskakiwać, politycy i beneficjenci interwencjonizmu bardzo chętnie odwołują się do strategii *supply-leading*. Kredytowanie ma w nim także rozmaite komponenty społeczne, a więc odwołuje się do „współczującej” polityki finansowej. Ta ostatnia – jak pokazuje to m.in. Wojtyła (2004), korzystając z badań amerykańskich z 1998 r. – tylko w krótkim okresie może zmniejszać ubóstwo.

W rzeczywistości najczęściej spotyka się pośrednie lub mieszane modele finansowania rolnictwa. Wyróżnia je stosowanie rozwiązań z dwóch ww. modeli skrajnych, chociaż w miarę upływu czasu coraz więcej pojawia się w nim elementów modelu liberalizmu rynkowego. Funkcjonujące tu agencje rządowe bardzo często traktowane są natomiast jako instytucje udzielania pomocy finansowej *ad hoc*, realizowania specjalnych celów czy korygujące dysfunkcje innych rodzajów polityki rolnej.

Przy bliższym spojrzeniu systematyka Colemana i Granta okazuje się niekompletną propozycją wyodrębniania modeli i polityki finansowej w rolnictwie, gdyż obejmuje tylko składniki rynkowego systemu finansowego. Oprócz tego ostatniego istnieje jeszcze publiczny (budżetowy w przybliżeniu) system finansowy. Prowadzi nas to do polityki budżetowej w rolnictwie, stanowiącej ważny człon polityki finansowej w tym sektorze. Do klasyfikacji rodzajów polityki finansowej w zasadzie powinno się włączyć politykę monetarną, gdyż jest ona składową *policy mix*, w ramach której łączy się politykę budżetową (fiskalną) z polityką monetarną (pieniężną), bardzo często na zasadzie przeciwieństw: ekspansywna polityka pieniężna – restrykcyjna polityka fiskalna, albo na odwrót. Zagadnienia tego nie rozwija się, gdyż przekracza ramy opracowania. Warto tylko dodać,

że oprócz dychotomii: ekspansywna – restrykcyjna polityka budżetowa należy ustalić jej kurs: procykliczna – antycykliczna, tzn. czy polityka ta za pomocą swojego instrumentarium przyspiesza wzrost w rolnictwie (procykliczność) czy go spowalnia (antycykliczność). Oczywiście kierunek zależności jest odwrotny w przypadku recesji. Dotąd nie opracowano jeszcze klasyfikacji, która określałaby typ polityki finansowej w rolnictwie łącznie na podstawie cech rynkowego i budżetowego systemu finansowego.

5. Perspektywy finansowania polskiego rolnictwa

Sygnalizowano już, że wśród płatników netto w UE narasta opór przed dalszym finansowaniem WPR. Także Komisja Europejska poważnie się zastanawia nad celowością utrzymywania obecnego kursu. Bardzo jasno wynika to z wywiadu D. Grybauskaite – pani komisarz ds. budżetowych – udzielonego 5.10.2007 r. „Gazecie Wyborczej”. Pani komisarz mówi w nim, że ani struktura, ani priorytety, ani sposób negocjowania, ani efektywność wydawania pieniędzy z unijnego budżetu nie odpowiadają w pełni potrzebom związanym z globalizacją i konkurencyjnością europejskich gospodarek. W obecnym budżecie UE nie ma pieniędzy na politykę emigracyjną, energetyczną, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i budowę transeuropejskich sieci transportowych. Ponad 40% budżetu pochłania WPR, która zupełnie nie przystaje do współczesnych realiów i wyzwań. WPR jest rozrzutna, nieefektywna i wspiera duże firmy przemysłu spożywczego oraz bogatych właścicieli ziemskich. Nie można zatem dłużej tolerować sytuacji, w której Europejczycy płacą 2-3 razy więcej za żywność, niż wynoszą jej ceny światowe.

Ostatnio także prezydent Francji – N. Sarkozy – dopuszcza możliwość głębokiego zreformowania WPR. Z kolei zupełnie coś innego mówi jego nowy minister rolnictwa. Gdyby jednak Francja rzeczywiście zgodziła się na głębszą liberalizację WPR, nie jest wykluczona sytuacja, że Polska byłaby jedynym obrońcą obecnych rozwiązań. Taki wariant trzeba traktować bardzo poważnie i dobrze przygotować się do obrony naszego stanowiska.

Na rzecz liberalizacji WPR, a zatem i krajowej polityki rolnej, coraz silniej może oddziaływać sytuacja na światowych rynkach rolno-żywnościowych, o ile utrzyma się na nich trwałe i znaczny wzrost cen.

Po objęciu naszego rolnictwa mechanizmami WPR nastąpiło w nim nawet pewne obniżenie poziomu wartości dodanej brutto (WDB) w stosunku do lat przed akcesją. Zaczęły natomiast rosnąć dochody dyspozycyjne brutto w tym sektorze; w 2006 r. przekroczyły WDB o 10,7%. Czynnikiem, który to spowodował, były przede wszystkim dopłaty bezpośrednie i inne płatności udzielane w ramach WPR. Jak jednak wynika z oszacowań

Polskiego FADN (Farm Accountancy Data Network), zaledwie 26,1% gospodarstw znajdujących się w badanej zbiorowości osiągnęło w 2006 r. dochód w przeliczeniu na pełnozatrudnionego przekraczający średnią płacę netto w gospodarce narodowej. Z kolei 6,7% gospodarstw rodzinnych miało dochód ujemny. To ogromne zróżnicowanie sytuacji dochodowej w naszym rolnictwie i ogólnie niski poziom dochodów rolniczych powinny hamować postulaty formułowane przez specjalistów z zakresu finansów publicznych, by również w rolnictwie dokonano znacznej redukcji wydatków budżetowych. Wprawdzie po wejściu do UE strumień wsparcia budżetowego płynący do rolnictwa jest faktycznie większy niż wytworzona w nim wartość dodana, ale warto pamiętać, że przed akcesją bardzo często było na odwrót. Należy też zwrócić uwagę, że w latach 2006–2007 około 62-63% budżetowego wsparcia krajowego rolnictwa przypadło na dotacje do KRUS, a więc na realizowanie głównie polityki społecznej, którą i tak trzeba by sfinansować z budżetu, biorąc pod uwagę nadal niską dochodowość większości naszych gospodarstw rodzinnych.

Projektowanie reform finansowych w naszym rolnictwie powinno uwzględniać m.in. przeanalizowanie rozmaitych uzasadnień budżetowego wspierania tego sektora. Należałoby uwzględnić przynajmniej poniższe czynniki:

A. Sektor nadal potrzebuje restrukturyzacji i modernizacji oraz dostosowania się do standardów UE.

B. Rolnictwo spełnia funkcje produkcyjne i nieprodukcyjne. W przypadku tych ostatnich brakuje rynków i dlatego świadczenia tego typu powinny być wspierane budżetowo. Trzeba jednak dążyć do internalizacji kosztów zewnętrznych powstających w rolnictwie i stymulować gotowość do płacenia przez konsumentów dóbr publicznych w nim tworzonych.

C. Podatnicy i konsumenci coraz częściej będą oczekiwali większej przejrzystości pomocy finansowej kierowanej do rolnictwa i na wieś. Dlatego coraz powszechniejsze musi być i tu myślenie w kategorii kosztów alternatywnych.

D. Można zakładać, że nasilać się będzie tendencja do współfinansowania przez obywateli polityki społecznej i kosztów utrzymania państwa. Nie wydaje się, by procesy te ominęły rolnictwo. Sektor ten nie powinien być zatem poddany ostremu fiskalizmowi, ale rolnicy w miarę swoich możliwości muszą partycypować w finansowaniu polityki społeczno-gospodarczej. W tym kontekście sprawiedliwość to nie tylko zróżnicowanie obciążeń fiskalnych w samym rolnictwie, ale także między działami gospodarki narodowej i grupami społecznymi.

E. Rolnicy także powinni korzystać z ogólnej poprawy poziomu życia, a więc nie powinni być dyskryminowani i traktowani jako obywatele niższej kategorii.

F. Ewentualne wyrzeczenia (dostosowania) fiskalne w rolnictwie muszą wynikać z realizacji reform w finansach publicznych dobrze ukierunkowanych i podporząd-

kowanych szerszej wizji modernizacyjnej, poprawiającej efektywność i konkurencyjność, a w konsekwencji poziom i jakość życia obywateli. Do tej pory nie przedstawiono takiej wizji. Może się jednak zdarzyć, że wyrzeczenia takie będą konieczne także wtedy, gdyby pozycja fiskalna kraju uległa drastycznemu pogorszeniu.

G. Wszelka polityka finansowa, a więc także prowadzona w rolnictwie, musi realizować określone cele stabilizacyjne, alokacyjne i redystrybucyjne. Oznacza to konieczność jej oddziaływania na sytuację ekonomiczno-finansową gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych, jak też poziom dochodów i płac oraz życia ludności rolniczej i pracującej w rolnictwie. Przy takim podejściu polityka finansowa staje się instrumentem budowy sieci bezpieczeństwa finansowego i socjalnego, a nawet podstawą kreowania tzw. polityki współczującej.

Biorąc pod uwagę całość uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, doświadczenia krajowe z interwencjonizmem finansowym sprzed i po akcesji do UE, programy polityczne głównych partii politycznych, można założyć, że w perspektywie budżetowej 2007–2013 polityka finansowa w naszym rolnictwie będzie mieszana, jeśli rozpatrujemy tylko rynkowy system finansowy, oraz ekspansywna i procykliczna, gdy odwołamy się do kryteriów fiskalnych. Nie można jednak wykluczyć, że obecny kurs „dzielenia owoców wzrostu gospodarczego” doprowadzi do zdecydowanego powiększenia się deficytu budżetowego. Dostosowania fiskalne pójdą wtedy (zmusi nas do tego UE) w kierunku wzrostu podatków i (lub) redukcji wydatków budżetowych.

Jeśli natomiast uda nam się utrzymać w najbliższych latach wysoki wzrost gospodarczy, to w rolnictwie będą raczej kontynuowane ekspansja fiskalna i boom kredytowy³. Ten ostatni dotyczy przede wszystkim rolnictwa indywidualnego. Wystarczy powiedzieć, że w latach 2004–2006 zadłużenie bankowe tej grupy wzrosło o 30,8%, ale w latach 2005–2006 już o 23,6%. W ub.r. dynamika zadłużania się rolników indywidualnych jeszcze się zwiększyła. Stało się tak, gdyż bardzo potaniał kapitał obcy, bo nadal dostępne są preferencyjne kredyty inwestycyjne i rolnicy zaciągają kredyty pomostowe, by móc otrzymać dotacje inwestycyjne. Opierając się na informacjach z Polskiego FADN (niestety z 2006 r.), można założyć, że w gospodarstwach rodzinnych – dominujących w Polsce – nie powinno się pojawić na większą skalę w szerszej skali zjawisko utraty zdolności kredytowej.

³ Utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w długim okresie jest bardzo trudne. A. Rzońca podaje np., że na świecie tylko ośmiu państwom w ostatnich 30 latach udało się uzyskać wzrost na poziomie co najmniej 4,4%. Praktycznie w każdym z tych krajów relacja wydatków publicznych do PKB była dużo niższa niż w Polsce („Rzeczpospolita” z 21.06.2007 r.). Malejące tempo wzrostu naszej produkcji przemysłowej w ub.r. oznacza, że powoli tracimy wysoką dynamikę wzrostu. W związku z tym część analityków przewiduje, że już w 2010 r. wzrost może spaść z 7,4% w I kwartale 2007 r. do około 4%, o ile nie przeprowadzimy reform strukturalnych i fiskalnych. Wspomniana polityka „dzielenia owoców wzrostu gospodarczego” już prowadzi do wzrostu płac i przyczyni się m.in. do pogorszenia sytuacji budżetu.

Ekspansja fiskalna, rosnące zasoby funduszy własnych rolnictwa oraz boom kredytowy z pewnością poprawią sytuację dochodową i produkcyjną w tym sektorze w krótkim i średnim okresie. Może jednak pojawić się w nim zjawisko „przefinansowania” i „przekredytowania”, a w ślad za tym przeinwestowania. Należy się również liczyć z dalszym wyciekaniem wsparcia rolników do otoczenia oraz z jego kapitalizacją, a więc wzrostem wartości ziemi i pozostałych aktywów trwałych. W konsekwencji nadal będą rosły ceny ziemi, a przez to hamowane będą przemiany strukturalne. W dalszej kolejności kapitalizacja spowoduje spadek rentowności aktywów i kapitału własnego, a wyciek wsparcia do otoczenia oraz możliwe rozwarcie się nożyc cen będą uszczuplać zasoby środków płynnych w rolnictwie. To ostatnie zjawisko już występuje w niektórych gospodarstwach rodzinnych i wielkoobszarowych, gdzie statyczne wskaźniki płynności kształtują się na bardzo niskim poziomie. W dłuższym czasie prawdopodobnie wyraźnie spadnie też rentowność. Bardzo możliwa jest zatem sytuacja, że za kilka lat rolnictwo znów będzie określane jako sektor o bardzo niskiej rentowności i chronicznym niedoborze płynności. Otworzy to pole do kolejnej rundy interwencjonizmu finansowego, ale może braknąć chętnych do ponoszenia jego ciężarów.

Na tle powyższych rozważań rysują się następujące wyzwania dla polityki finansowej w naszym rolnictwie.

1. Jeśli w skali globalnej nadal będzie się utrzymywał szybki wzrost cen żywności, Unia Europejska będzie musiała zadbać również o położenie konsumentów, a nie – jak do tej pory robiła – głównie o ochronę dochodów rolniczych. Oznacza to, że rosną szanse, iż Unia szerzej otworzy swoje rynki dla tańszych produktów rolno-żywnościowych z krajów rozwijających się i powszechnie stosujących organizmy genetycznie modyfikowane (GMO). Przed podobnym problemem stają też Stany Zjednoczone. Można zatem oczekiwać, że wreszcie zakończy się trwająca obecnie runda rokowań z Dauhaj, prowadzonych w ramach WTO, a więc handel rolno-żywnościowy zostanie znacznie zliberalizowany. W ślad za tym nasi politycy rolni staną przed dylematem: jak działać, by maksymalizując poziom absorpcji skokowo rosnących funduszy dla rolnictwa w latach 2007–2013, nie ponieść jednocześnie dodatkowych kosztów, w dużej części utopionych, na skutek nadmiernych inwestycji i powiększania potencjału produkcyjnego.

2. Prawdopodobna liberalizacja WPR Unii może spowodować, że również nasi rolnicy zaczną intensywniej gospodarować, nie bacząc na względy środowiskowe, zrównoważony rozwój rolnictwa i wielofunkcyjny rozwój wsi. Gdyby tak się stało, przemiany strukturalne w rolnictwie mogłyby ulec spowolnieniu, a fundusze na rozwój obszarów wiejskich (drugi filar WPR) byłyby zagrożone, zgodnie z koncepcją Balanda i Kotwala.

3. Poważnym problemem wydaje się również obserwowany także w Polsce negatywny wpływ rosnącej sto-

py subsydiowania na efektywność i produktywność (Kulawik 2008). Te ostatnie nadal są wprawdzie wyższe niż przed akcesją, ale mimo to tendencje te są niepokojące. Ich dalsze utrzymywanie się może spowodować, że skokowo rosnący „budżet rolny” nie poprawi konkurencyjności naszego rolnictwa.

4. Największy wpływ na finanse publiczne państwa w finansach rolniczych mają subsydia do ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Wynika to z ich dużych kwot oraz sztywności. Punktem wyjścia do reformowania tych ubezpieczeń powinno być uzyskanie zgody społecznej na zapewnienie określonego, minimalnego poziomu świadczeń dla rolników, ustalonego w proporcji do świadczeń uzyskiwanych przez obywateli niezwiązanych z rolnictwem, w których sfinansowaniu uczestniczyłyby także budżet państwa, na zasadach podobnych do obecnych. Ustalony poziom świadczeń rolników powinien być następnie powiązany z dochodami osobistymi gospodarstw i ewentualnie ich arealem (najlepiej przeliczeniowym). Po przekroczeniu uzgodnionego minimalnego poziomu świadczeń można by wprowadzić już wyższe składki w zamian za wyższe renty i emerytury. Dla tej części systemu ubezpieczeniowego obowiązywałaby już zatem zasada samofinansowania się przyszłych świadczeń, tzn. pokrywania ich ze składek płaconych przez rolników.

5. Głębsza reforma ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych wymagałaby wcześniejszych zmian w systemie opodatkowania rolnictwa. Główną kwestią dla opodatkowania rolnictwa jest bez wątpienia wprowadzenie do tego sektora podatku dochodowego. Istnieją argumenty za tym rozwiązaniem i przeciw niemu. Trzeba mieć jednak świadomość, że przedsięwzięcie to będzie trudne koncepcyjnie i technicznie. Wydaje się, że podatek dochodowy w rolnictwie nie będzie też *per saldo* wydajnym źródłem wpływów fiskalnych (sporo gospodarstw nie osiągnie dochodu podatkowego, a koszty administracyjne jego poboru będą wysokie). W przyszłości bowiem można oczekiwać, że wzorem krajów UE dochody coraz większej liczby rolników będą pochodzić z działalności nierolniczej. Prace zmierzające do opodatkowania gospodarstw rolnych powinny uwzględniać ten fakt. Wydaje się, że punktem wyjścia prac koncepcyjnych nad zmianami opodatkowania mogłyby być założenie, że do pewnego poziomu dochodów osobistych lub wielkości areалу gospodarstw mogłyby obowiązywać dotychczasowy podatek rolny. Jest on konstrukcją mieszaną, tzn. zawiera elementy opodatkowania majątku i przychodu, a więc w pewnym sensie także i dochodu. Należałoby jednak rozważyć podwyższenie wymiaru jednostkowego podatku wyrażonego w kwintalach żyta, a także – być może – aktualizację zasad wyodrębniania okręgów podatkowych. Ważne byłoby równoległe rozszerzenie ulg i zniżek w tym podatku, by mógł on lepiej spełniać funkcje pozafiskalne. Dla większych gospodarstw rolnych uzyskiwane dochody z tradycyjnej działalności rolniczej

mogłyby być opodatkowane, oprócz podatku rolnego, powszechnym podatkiem dochodowym, ustalonym w systemie PIT bądź CIT. Podatnicy powinni mieć, tak jak osoby fizyczne nieprowadzące działalności rolniczej, możliwość wyboru systemu ewidencji przychodów i kosztów ich użycia. Nie ma natomiast przeszkód, by nadal mógł funkcjonować podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej na zasadach zbliżonych do obecnych.

6. Dotychczas występowała wyraźna dodatnia zależność między subsydiowaniem rolnictwa a kondycją ekonomiczno-finansową naszych banków spółdzielczych, a więc głównych kredytodawców tego sektora. Wystarczyło jednak pewne poluzowanie polityki monetarnej w 2006 r., by wyniki finansowe i rentowność w bankach spółdzielczych zauważalnie spadły. Należy zakładać, że regres ten byłby zdecydowanie większy, gdyby w przyszłości rolnictwo musiało funkcjonować w warunkach bardziej zliberalizowanych. Banki spółdzielcze oraz inne instytucje finansowe obsługujące rolnictwo i agrobiznes w swych długookresowych strategiach powinny zatem realnie potraktować model finansowania rolnictwa bardziej zorientowanego na rynki finansowe.

6. Podsumowanie

Polityka finansowa w rolnictwie jest wielorako uwarunkowana i kształtowana przez rozmaite siły i tendencje, często przeciwstawne. Po naszej akcesji do UE głównymi determinantami krajowej polityki finansowej w rolnictwie stały się filozofia, mechanizmy i instrumenty WPR. W tym sensie następuje konwergencja polityki finansowej w ramach UE. Jednocześnie w każdym kraju członkowskim nadal oddziałują siły prowadzące do dywergencji narodowych polityk finansowych: historyczne wybory instrumentów i typ sektora finansowego, *path dependence* (bezwładność procesów wcześniej zainicjowanych), *policy feedback* (stworzenie przez dotychczasową politykę finansową faktów dokonanych w postaci inwestycji rzeczowych, postaw i motywacji beneficjentów, które zmuszają do jej kontynuowania), a w przypadku Polski także umocnienie się pozycji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W kon-

sekwencji następuje polonizacja WPR, w tym jej części finansowej. Wszystko wskazuje, że polonizacja ta przybiera kształt mieszanego systemu finansowego oraz silnej ekspansji fiskalnej, a więc intensywnie broniony będzie paradygmat rozwoju rolnictwa oparty na szerokim jego subsydiowaniu. Kurs ten ma szansę się utrzymać, o ile Polsce uda się przez dłuższy czas zachować wysokie tempo wzrostu i umiarkowany deficyt budżetowy oraz dług publiczny. W rolnictwie będą zatem kontynuowane procesy modernizacyjne i restrukturyzacyjne, zbieżne jednak przede wszystkim z orientacją produktywistyczną. Ich efektywność alokacyjna będzie niezbyt wysoka, gdyż na skutek kapitalizacji wsparcia płytki będzie rynek ziemi rolniczej oraz, przynajmniej przez jakiś czas, utrzymane będzie kwotowanie produkcji. Głównymi beneficjentami pomocy krajowej i unijnej będą nadal duzi producenci rolni. Jednak nawet u nich z czasem może się pogorszyć sytuacja finansowo-ekonomiczna, bo część wsparcia będzie wyciekać do otoczenia, nożyce cen będą się na przemian rozwierały i zwierały, rolnicy będą inwestować też poza sektorem, a konsolidacja otoczenia rolnictwa będzie sprzyjać dalszemu przejmowaniu wytworzonej w nim nadwyżki ekonomicznej.

Ogólnie można zaryzykować tezę, że w najbliższych latach polityka finansowa w naszym rolnictwie będzie jak najdalej odchodzić od modelu liberalizmu rynkowego. Znajdzie się ono w trudnej sytuacji, gdy w otoczeniu krajowym pojawi się właśnie kurs bardziej liberalny albo zdecydowanie pogorszy się nasza pozycja fiskalna. To ostatnie jest bardzo prawdopodobne w warunkach przewidywanego spowolnienia wzrostu, ale chyba dopiero w następnej dekadzie. W konsekwencji wszyscy musimy się przygotować na większą zmienność makroekonomiczną, wyższą inflację oraz wyższe rynkowe stopy procentowe. Doświadczenia krajowe i zagraniczne pokazują, że takie pogorszenie się sytuacji makroekonomicznej bardzo negatywnie wpływa na funkcjonowanie i rozwój rolnictwa. Wpływ ten będzie spotęgowany, gdy unijna WPR zostanie bardziej zliberalizowana, a szanse na to są coraz większe, ale najprawdopodobniej dopiero w nowym planie budżetowym (po 2013 r.).

Bibliografia

- Asmild M., Hougaard L. J. (2006), *Economic versus environmental improvements potentials of Danish pig farm*, "Agricultural Economics", Vol. 35, No. 2, s. 171–181.
- Baland J.M., Kotwal A. (1998), *The Political Economy of Underinvestment in Agriculture*, "Journal of Development Economics", Vol. 55, No. 1, s. 233–247.
- Beck T., Demirgüç-Kunt A., Levine R. (2006), *Bank concentration, competition, and crises: First results*, "Journal of Banking & Finance", Vol. 30, No. 5, s. 1581–1603.
- Beck T., Demirgüç-Kunt A., Maksimovic V. (2005), *Financial and Legal Constraints to Growth: Does Firm Size Matter?*, "Journal of Finance", Vol. 60, No. 1, s. 137–177.
- BMELV (2006), *Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Raum. Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*, „Berichte über Landwirtschaft“, Band 84, Heft 3, http://www.bmelv.de/nn_752134/DE/13-Service/Publikationen/BerichteLandwirtschaft/Band84/Heft3deutsch.html_nnn=true
- Boecker A. (2007), *Landwirtschaft, Lebensmittelnachfrage, Verbraucherverhalten und Gesundheit*, "Agrarwirtschaft", Jahrgang 56, Heft 4, <http://www.agrarwirtschaft.net/aktuelleausgabe/pages/protected/show.prl?params=recent%3D1%26type%3D2&id=431&currPage=&type=2>
- Cai H., Treisman D. (2005), *Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization, and Public Policy*, "The American Economic Review", Vol. 95, No. 3, s. 817–830.
- Coleman D.W., Grant P.W. (1998), *Policy convergence and policy feedback: Agricultural finance policies in a globalizing era*, "European Journal of Political Research", Vol. 34, No.2, s. 225–247.
- Dunin-Wąsowicz S. (2007), *Miejsce Polski w gospodarce globalnej*, „Rzeczpospolita”, 2 marca.
- Filler G., Odening M., Seeger S., Hahn J. (2007), *Zur Effizienz von Biogasanlage*, "Berichte über Landwirtschaft", Band 85, Heft 2., http://www.bmelv.de/nn_752134/DE/13-Service/Publikationen/BerichteLandwirtschaft/Band85/Heft2deutsch.html_nnn=true
- Giavazzi F., Tabellini G. (2005), *Economic and Political Liberalization*, "Journal of Monetary Economics", Vol. 52, No. 7, s. 1297–1330.
- Gloy A.B., LaDue L.E. (2003), *Financial Management Practices and Farm Profitability*, "Agricultural Finance Review", Vol. 63, No. 2, s. 157–174.
- Isermeyer F., Otte A., Dabbert S., Frohberg K., Grabski-Kieron U., Hartung J., Heissenhuber A., Hess J., Inhetveen H., Kalm E., Kirschke D., Schmitz P., Sundrum A., Thoroe C., Weindlmaier H.(2006), *Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finanzien und des EU-Agrarhaushalts* „Berichte über Landwirtschaft“, Band 84, Heft1, http://www.bmelv.de/nn_752134/DE/13-Service/Publikationen/BerichteLandwirtschaft/Band84/Heft1deutsch.html_nnn=true
- Jay M. (2007), *The political economy of productivist agriculture: New Zealand dairy discourses*, "Food Policy", Vol. 32, No.2, s.
- Kleinhanß W., Murillo C., San Juan C., Sperlich S. (2007), *Efficiency, subsidies, and environmental adaptation of animal farming under CAP*, "Agricultural Economics", Vol. 36, No. 1, s. 49–65.
- Kulawik J. (red.) (2008), *Analiza efektywności ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstw rolnych powstałych na bazie majątku WRSP*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa.
- Martin P., Rey H. (2006), *Globalization and Emerging Markets: With or Without Crash?*, "American Economic Review", Vol. 96, No. 5, s. 1631–1651.
- McIntosh R.Ch., Shogren F. J., Dohlman E. (2007), *Supply Response to Countercyclical Payments and Base Acre Updating Under Uncertainty: An Experimental Study*, "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 89, No. 4, s. 1046–1057.
- Mehl P. (2006), *Die Reform der landwirtschaftlichen Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Analyse zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des Agrarsozialreformgesetzes 1995*, "Berichte über Landwirtschaft“, Band 84, Heft 3, http://www.bmelv.de/cln_045/nn_752134/DE/13-Service/Publikationen/BerichteLandwirtschaft/Band84/Heft3deutsch.html_nnn=true
- Meyer L.R. Nagarajan G., (2000), *Rural Financial Market in Asia: policies, paradigms and performance*, Oxford University Press (China) Ltd., Hong Kong.
- Newman C., Matthews A. (2007), *Evaluating the Productivity Performance of Agricultural Enterprises in Ireland using a Multiple Output Distance Function Approach*, "Journal of Agricultural Economics", Vol. 58, No. 1, s. 128–151.
- Patrick T.H. (1966), *Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries*, "Economic Development and Cultural Change", Vol. 14, No. 2, s. 174–187.

- Persson T., Tabellini G. (2006), *Democracy and Development: The Devil in the Details*, "The American Economic Review", Vol. 96, No. 2, s. 319–324.
- Rancière R., Tornell A., Westermann F. (2006), *Decomposing the effects of financial liberalization: Crisis vs. growth*, "Journal of Banking & Finance", Vol. 30, No. 12, s. 3331–3348.
- Reisch A.L. (2006), *Food Chain - Politik - Element einer strategischen Neuorientierung der Agrarpolitik*, "Agrarwirtschaft", Jahrgang 55, Heft 7 (von 8), s. 303–309.
- Rodrik D., Wacziarg R. (2005), *Do Democratic Transitions Produce Bad Economic Outcomes?*, "The American Economic Review", Vol. 95, No.2, s.
- Stijn R., Knox Lovell A. C., Thijssen G. (1999), *Econometric Estimation of Technical and Environmental Efficiency: An Application to Dutch Dairy Farms*, "American Journal of Agricultural Economics", Vol. 81, No. 1, s. 44–60.
- Van Order R. (2006), *A Model of Financial Structure and Financial Fragility*, "Journal of Money, Credit, and Banking", Vol. 38, No. 3, s. 565–585.
- Wagner P., Heinrich J., Klaus H. (2007), *Landwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen? Mögliche Folgen für Einzelbetriebe und Regionen*, „Berichte über Landwirtschaft“, Band 85, Heft 1, http://www.bmelv.de/nn_752134/DE/13-Service/Publicationen/BerichteLandwirtschaft/Band85/Heft1deutsch.html__nnn=true
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL (2004), *Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 26. Juni 2003*, „Berichte über Landwirtschaft“, Band 82, Heft 2, http://www.bmelv.de/nn_752134/DE/13-Service/Publicationen/BerichteLandwirtschaft/Band82/Heft2deutsch.html__nnn=true
- Wojtyna A. (2004), *Szkice o polityce pieniężnej*, PWE, Warszawa.