

## **Strategiczne dylematy polityki rolnej w Polsce w procesie integracji z UE<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Proces transformacji do gospodarki rynkowej zapoczątkował w Polsce okres radykalnych przemian obejmujących cały ustrój społeczno-gospodarczy. Postępujące otwarcie na rynek światowy ujawniło przy tym siły i słabości poszczególnych sektorów gospodarki narodowej i branż. Rolnictwo polskie można zaliczyć do tych sektorów, w których problemy transformacji wystąpiły ze szczególną siłą, kreując poważne wyzwania dla polityki rolnej. Wśród tych wyzwań za priorytetowe należy uznać sformułowanie długookresowej strategii rozwoju rolnictwa.

Strategia, jako plan działania obliczony na długookresową perspektywę, jest wynikiem procesu zarządzania strategicznego, który (za R.W. Griffinem) „jest nastawiony na formułowanie strategii, które sprzyjają wyższemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i w osiągnięciu celów strategicznych”<sup>2</sup>.

Proces formułowania strategii, następujący po analizie sytuacji strategicznej, obejmuje kolejne etapy: określenie możliwych wariantów ich możliwych efektów oraz ostateczny wybór strategii (rys. 1). Strategiczne dylematy polityki rolnej w Polsce wyłaniają się na każdym z etapów tego procesu. Ich źródłem są dzisiejsze, nie rozwiązane jak dotychczas problemy sektora rolnictwa wynikające z historycznych zaszłości, jak i dynamizm zmian w makroekonomicznym otoczeniu rolnictwa, zarówno w skali kraju, jak i w skali międzynarodowej.

---

<sup>1</sup> W artykule wykorzystano obszernie fragmenty opracowania: E. Majewski, G. Dalton, Strategiczne wyzwania dla polskiego rolnictwa, wsi i sektora przetwórstwa żywności w kontekście akcesji do Unii Europejskiej. Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2000.

<sup>2</sup> Griffin R.W., Podstawy zarządzania organizacjami, PWN, Warszawa 1996.

## Strategiczne cele polityki rolnej

Strategiczne cele, tak jak i sam proces formułowania strategii, dotyczą średnio- i długookresowej perspektywy i powinny określać przyszłą, pożądaną wizję sektora rolnictwa. Brak takiej wizji w polskiej polityce rolnej może stanowić podstawowe ograniczenie efektywnego rozwoju rolnictwa – świadomie ukierunkowanego na osiąganie długoterminowych celów i dokonującego się przy możliwie najniższych, relatywnie, społecznych kosztach. Pojawiające się w naukowych publikacjach sugestie (m.in. Woś, Hunek, Józwiak) nie mają charakteru strategii ani też waloru skonkretyzowanych, mierzalnych parametrów, a przede wszystkim nie mają postaci uzgodnionego społecznie dokumentu, który byłby wytyczną dla odpowiednich procesów dostosowawczych.

Trwająca dyskusja i stopniowe zmiany zachodzące w polityce rolnej w Polsce w istocie odsuwają na plan dalszy rozważania dotyczące strategicznych celów, koncentrując się na kwestiach integracji z Unią Europejską oraz rozwiązywaniu bieżących problemów sektora. Transformacja polskiej polityki rolnej w okresie przedakcesyjnym jest konieczna i wiąże się głównie z niezbędnymi dostosowaniami. Akcesja i osiągnięcie zakładanych wyników w toczących się negocjacjach z UE błędnie bywają jednakże utożsamiane z celami strategicznymi. Po uzyskaniu członkostwa narodowa polityka zostanie zastąpiona co prawda Wspólną Polityką Rolną UE (CAP), co jednak niewiele zmienia w tym, że sam fakt akcesji stanowić może jedynie wybór określonej drogi, sprzyjającej, lub nie, realizacji długookresowych planów. Polityka rolna zdominowana realizacją doraźnych celów może wręcz stać w sprzeczności z wymogiem ukierunkowania jej na osiągnięcie celów strategicznych.

Narzędzia polityki rolnej, które miałyby służyć bezpośrednio oddziaływaniu na wzrost cen lub redukcję kosztów produkcji, są w świetle dotychczasowych doświadczeń wielu krajów oceniane w sposób jednoznacznie negatywny. Na niską skuteczność tego typu narzędzi z punktu widzenia dochodów rolników wskazuje D. Blanford, określając realne korzyści rolników na 20–25% zaangażowanych środków<sup>3</sup>. Inne negatywne skutki wspomagania dochodów rolniczych przez oddziaływanie na ceny i koszty to zniekształcenia rynku poprzez niewłaściwe sygnały rynkowe, potęgujące potrzebę interwencji w przyszłości, czy też pogorszenie ekonomicznej efektywności gospodarowania w skali sektora i wynikające z tego pogorszenie jego konkurencyjności.

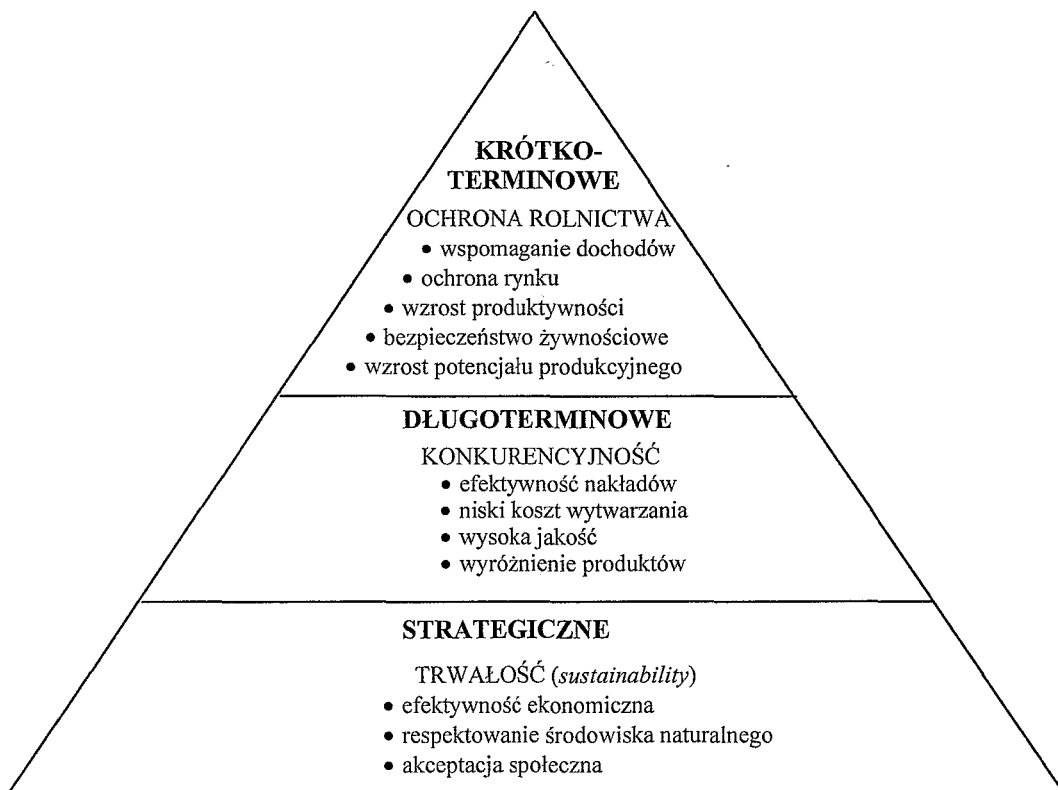
Kontrowersyjnym problemem polityki rolnej w Polsce jest również zakres świadczeń socjalnych dla ludności rolniczej, który osiągnął w naszym kraju znaczące rozmiary. Nie negując potrzeby świadczeń socjalnych, szczególnie w obliczu powiększającego się obszaru ubóstwa w rejonach rolniczych, trzeba

---

<sup>3</sup> D. Blanford, *The functioning of Agriculture and agribusiness in developed market economies*. European Agricultural Policy in Transition, Wageningen Agricultural University, 1998.

jednakże podkreślić, że realizowanie celów socjalnych nie powinno odbywać się za pomocą narzędzi i ze środków polityki rolnej.

Typowym zjawiskiem, właściwym dla wielu krajów, również w Unii Europejskiej, jest dominacja krótkoterminowych celów polityki, pozostająca w głębokim konflikcie z bardziej racjonalnymi celami długoterminowymi. Brak równowagi między nimi a długoterminowymi celami może jednak spowodować, że realizacja tych ostatnich będzie opóźniona lub w ogóle żadna akcja nie zostanie podjęta. Zasadniczym dylematem z perspektywy strategicznych celów



**Rysunek 1**

Równowaga celów w polityce rolnej

Źródło: Majewski E. 1998: Konkurencyjność polskich gospodarstw rolniczych w opiniach rolników. Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, T 87, z. 1.

polityki rolnej w Polsce jest zatem znalezienie równowagi między celami właściwymi dla różnych czasowych horyzontów planowania, dla osiągnięcia zgodności celów doraźnych i celów strategicznych (rys. 1).

Główne cechy obecnej polityki rolnej w Polsce stanowią reminiscencję CAP sprzed reformy MacSharry'ego z 1992 roku, ujawniając preferencje dla protekcjonizmu, szczególnie jeżeli uwzględni się transfer środków do sektora

w proporcji do PKB<sup>4</sup>. Trzeba podkreślić, że wspólna polityka rolna UE jest również silnie protekcyjnistyczna, jakkolwiek nowe cele sformułowane w ramach Agendy 2000 można uznać za zapowiedź bardziej radykalnych zmian. Cele te ustanawiają, jak się wydaje, nową wizję europejskiego modelu rolnictwa. Dla Polski niezbędne jest jej poszerzenie o inne strategiczne cele, jak np. struktura obszarowa gospodarstw.

Kontrowersyjnym zagadnieniem i wspólnym dylematem krajów członkowskich UE pozostanie kwestia otwarcia na międzynarodowe rynki i rezygnacji z protekcyjnistycznych polityk wobec sektora rolnictwa. Czy stanie się tak, jak widzi to D. Sumner stwierdzając, że w USA większość ekonomistów, i nie tylko, akceptuje obecnie długoterminowe cele istnienia otwartych rynków rolniczych i zredukowanej kontroli rządu nad podażą produktów rolniczych i ich cenami. Patrząc na nowe tysiąclecie, przekonująca logika otwartych rynków i swobód gospodarczych, przy oczywistym niepowodzeniu przeciwstawnych podejść, pokonuje utrzymujące się kontrowersje wobec tych długoterminowych celów<sup>5</sup>.

Jeśli ewolucja polityki gospodarczej, w tym rolnej, przebiegać będzie w tak zarysowanym kierunku, dające się dziś sformułować strategiczne cele nabrałyby w nieodległej przyszłości jeszcze większego znaczenia.

## Sytuacja strategiczna

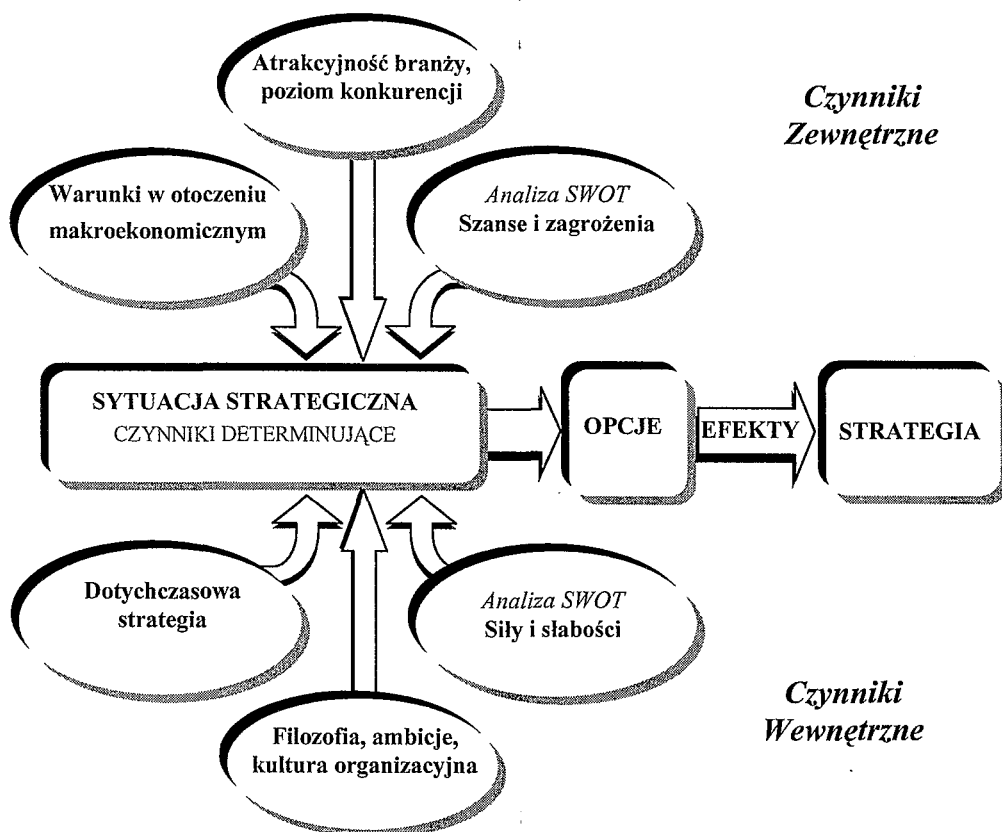
Na strategiczną sytuację (rys. 2) wpływają ograniczające swobodę działania czynniki zewnętrzne, takie jak atrakcyjność rynku, warunki makroekonomiczne, stosunki międzynarodowe. Wśród czynników wewnętrznych wyróżnić można takie, jak realizowana obecnie strategia, filozofia działania, przekonania społeczeństwa i jego liderów. Podsumowaniem analizy sytuacji strategicznej jest analiza SWOT.

Jak się wydaje, pełna zgodność poglądów panuje w odniesieniu do jednego z elementów analizy sytuacji strategicznej – oceny dotychczasowej strategii. Niezależnie od tego, na ile subiektywne (niezadowolenie z dotychczasowych efektów polityki rolnej) bądź obiektywne (zmiennosć warunków makroekonomicznych i rynkowych) są podstawy, nie jest raczej podawana w wątpliwość potrzeba jej zmiany.

---

<sup>4</sup> Gorton M., Zawajska A., Ewolucja wspierania rolnictwa polskiego za pośrednictwem cen rynkowych i wydatków budżetowych. [w:] Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2000.

<sup>5</sup> David A. Sumner, 1999: Agricultural Policy Objectives for the New Decade: Regaining the Momentum. Choices, First Quarter, 1999.



**Rysunek 2**

Proces kształtowania strategii

Źródło: Majewski E., Dalton G. 2000: Strategiczne wyzwania dla polskiego rolnictwa, wsi i sektora przetwórstwa żywności w kontekście akcesji do Unii Europejskiej. Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych, Warszawa

Z pobieżnego przeglądu czynników składających się na ocenę sytuacji strategicznej wyłania się obszar znacznych dostosowań, jakie muszą być dokonane w strategii dla polskiego rolnictwa, a także barier ograniczających swobodę formułowania i realizacji przyjętej strategii. Poniżej podano najważniejsze z nich.

## Otoczenie ekonomiczne

W skali kraju czynnikiem o podstawowym znaczeniu jest obecny, a także przewidywany w przyszłości wzrost gospodarczy. Jak ilustruje to Lopez na przykładzie Hiszpanii<sup>6</sup>, wzrost gospodarczy stwarza ludności rolniczej możli-

<sup>6</sup> R. Lopez, Integracja Hiszpanii z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Lekcja dla Polski. [w:] Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2000.

wości znalezienia pracy poza rolnictwem. Ułatwia to przekształcenia strukturalne w rolnictwie, warunkuje gotowość do transferów środków finansowych do sektora rolnictwa.

Podobnie na sytuację gospodarki polskiej, w tym rolnictwa, oddziaływać będzie koniunktura gospodarcza w skali międzynarodowej. Obecne trendy zmian są niekorzystne, a przebieg wydarzeń w gospodarce światowej sygnalizuje niebezpieczeństwo recesji. Dylematem jest więc, na ile optymistyczne prognozy można przyjąć w długoterminowej perspektywie. Nasuwa się też pytanie, w jakim stopniu krótkoterminowe spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego osłabi zdolność gospodarki polskiej do forsowania przemian pożądanych w długim okresie.

## Akcesja

Integracja lub nieprzystąpienie do Unii Europejskiej wyznaczają alternatywne opcje strategiczne. Z akcesją wiąże się niewiadome, utrudniające proces formułowania strategii – nieznaną datę integracji, a przede wszystkim niepewny wynik negocjacji, istotny ze względu na decyzje o kluczowym znaczeniu dotyczące dopłat bezpośrednich, okresów przejściowych czy też kwot produkcyjnych i wielkości referencyjnych.

Jednocześnie, w długoterminowej perspektywie, nieuniknione, jak się wydaje, są zmiany w polityce rolnej UE. Strategicznym dylematem dla Polski jest zatem nie tyle określenie zakresu uprawnień, przywilejów i przyjętych zobowiązań na czas akcesji, ile możliwość przewidzenia kierunku i zakresu przekształceń wspólnej polityki rolnej w przyszłości.

## Runda milenijna WTO

Zagadnieniem nadrzędnym w stosunku do akcesji zarówno dla UE, jak i dla Polski jest runda milenijna WTO, obejmująca również rolnictwo. Trudno jest dziś określić, na ile radykalne będą ustalenia, jakie zapadną w negocjacjach, zapewne osiągnięty zostanie kompromis. Można z pewnością oczekiwać jednak nacisków na usunięcie dopłat kompensacyjnych stosowanych w UE, negocjowane będzie dalsze obniżenie taryf celnych. Teoretycznie wielostronne porozumienia mogą doprowadzić do dalszej liberalizacji polityki w handlu rolniczym. Istnieje też możliwość ustanowienia przez WTO międzynarodowych standardów w takich kwestiach jak stosowanie hormonów wzrostu, dobrostan zwierząt, praktyki środowiskowe, czy właściwe wynagrodzenie i warunki pracy. W stosunku do sprawy poziomu subsydiów w przyszłości te zagadnienia mogą stać się dla polityki rolnej i sektora rolnictwa relatywnie ważniejsze.

## Sytuacja rynkowa

Często nie dostrzega się spadku realnych cen na międzynarodowych rynkach żywności. Spadkowy trend realnych cen zbóż utrzymuje się na poziomie 1–2% rocznie w ostatnich 30 latach. W rolnictwie wielu krajów dokonują się jednocześnie zmiany technologiczne i organizacyjne, w wyniku których znalezienie miejsca na światowych rynkach produktów rolniczych i żywności staje się coraz trudniejsze. Ograniczona konkurencyjność większości polskich produktów rolniczych wymaga więc szybkiego wzrostu produktywności i poprawy efektywności nakładów.

Obecne ceny zbywalnych nakładów<sup>7</sup> (*tradeable inputs*) są relatywnie niskie w porównaniu do UE i odzwierciedlają niższy poziom wspomagania rolnictwa. Należy przyjąć, że po akcesji będą się one zbliżać do poziomu UE. Taniać siły roboczej w Polsce w coraz mniejszym stopniu będzie stanowić jeden z czynników przewag konkurencyjnych.

Prowadzi to do konkluzji, że poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa powinna być jednym ze strategicznych priorytetów. Istnieje jednocześnie obawa, że preferowane przez rolnicze grupy nacisku narzędzia doraźnego wspomagania rolnictwa mogą znacznie utrudnić osiąganie celu podnoszenia konkurencyjności w długim okresie.

## Filozofia i kultura organizacyjna

Kultura i filozofia myślenia polskich wyborców wpływają najsilniej na rozłożenie akcentów i strategiczne wybory dokonywane przez decydentów politycznych. Postawy rolników i ich ciągle wielkie oczekiwania wobec rządu mogą stanowić znaczące ograniczenie zakresu i tempa przemian w rolnictwie. K. Szafraniec wskazuje na to, że ceną autonomii dla rolnictwa w okresie gospodarki centralnie sterowanej była kulturowa i polityczna marginalizacja społeczności wiejskiej, czego konsekwencjami są<sup>8</sup>:

- psychologiczne poczucie beznadziejności, wewnętrzne kompleksy, brak samoakceptacji i fatalistyczne przekonanie o braku wpływu na jakiegokolwiek zmiany;
- wytworzenie w społeczności wiejskiej (...) zarówno przeciwstawnych ofert, jak i sprzecznych oczekiwań. Niezmierne oczekiwania wobec SAPARD są

<sup>7</sup> Nakłady zbywalne, w odróżnieniu od niezbywalnych (*non-tradable*), są przedmiotem handlu międzynarodowego (np. nasiona, nawozy mineralne, pestycydy, pasze, paliwo itp.).

<sup>8</sup> Szafraniec K., 1998: Polish Peasants – between ‘Real Socialism’ and ‘Real Capitalism’. Eastern European Countryside, pp. 49–64, 4/98, Toruń 1998.

prawdopodobnie ilustracją tej tezy – ludzie chcą wierzyć, że rząd wraca do stosowania uprzednich działań;

- brak wewnętrznej solidarności społeczności wiejskiej. Społeczne presje wytworzyły atomistyczną strukturę społeczną, w której nowe myślenie jest w dysonansie z tradycjami;
- stopień zależności od Państwa i wiara w to, że powinno ono wrócić do starego stylu (...). Wiele z istniejących organizacji rolniczych nie działa dobrze, a formułowane przez nie oczekiwania wobec Państwa mają na ogół krótkoterminowy charakter;
- żywa, ciągle silna, socjalistyczna ideologia społecznej sprawiedliwości i równości;
- oczekiwanie parytetowych dochodów i większych uprawnień do kontrolowania organizacji rynkowych.
- uznawanie rolnictwa za szczególny zawód o wielkiej, specjalnej wartości wypełniania misji produkcji żywności. Z tego wynikają akcenty kładzione na potrzebę samowystarczalności, negujące korzystne efekty międzynarodowej wymiany handlowej i specjalizacji.

Częściową ilustrację dla tej charakterystyki mogą stanowić wyniki badań przeprowadzonych metodą wywiadu kierowanego w zbiorowości 735 rolników z 30 byłych województw (tab. 1).

Wyrażone przez rolników poglądy wskazują wyraźnie na etatystyczne postawy i niski stopień akceptacji dla gospodarki rynkowej. Istnieje jednak w społeczności rolniczej grupa rolników otwartych na zmiany i zorientowanych na rozwój swoich gospodarstw. Jej liczebność szacowana jest na około 450–600 tys. (m.in. Józwiak<sup>9</sup>, Woś<sup>10</sup>). Jednakże znaczna część rolników wykazuje zachowawcze postawy i silne opory przeciw zmianom.

Respektując potrzebę aktywnego wspomagania właściwie ukierunkowanych przemian w rolnictwie, należy podkreślić zagrożenie wynikające z roszczeniowych postaw i protekcyjnych oczekiwań dla procesu przekształceń i długookresowej strategii.

---

<sup>9</sup> Józwiak W., Procesy dostosowawcze gospodarstw rolniczych w perspektywie stowarzyszenia z Unią Europejską. Gospodarstwo rolnicze wobec wymogów współczesnego rynku i Unii Europejskiej. Wyd. SGGW, Warszawa 1997.

<sup>10</sup> Woś A., Prognoza przekształceń struktury polskiego rolnictwa do roku 2020. IERiGŻ, Warszawa 1996.



**Tabela 1**

Postawy i poglądy rolników wobec gospodarki rynkowej (z badań zbiorowości 735 towarowych gospodarstw rolniczych)<sup>11</sup>

Opinie rolników	Liczba rolników	Procent rolników
Wolny rynek nie zapewnia prawidłowego funkcjonowania rynku	531	75,0
Rolnictwo nie powinno być traktowane tak samo jak przemysł	385	52,5
Ceny powinny ustalać państwo i organizacje rolników	526	71,5
Państwo powinno:		
1) ustalać ceny gwarantowane z tego:	688	93,6
• gwarantujące opłacalność wszystkim rolnikom	284	40,0
2) zapewnić skup wszystkich płodów rolnych	485	66,0
Typy postaw w kwestii poprawy sytuacji dochodowej rolników		
• protest i nacisk	98	13,3
• umiarkowany protest	113	14,4
• umiarkowana orientacja rynkowa	240	33,0
• dominacja orientacji rynkowej	284	39,0
Co utrudnia prowadzenie gospodarstwa?*		
1) konkurencja żywności z zagranicy	701	95,4
2) wysokie ceny środków produkcji	697	94,8
3) brak organizacji skupu	510	69,4
4) spadek zapotrzebowania na produkty rolne	491	66,8
5) drogie kredyty	263	35,8
Ilość żywności pochodzącej z importu [%]	średnio	42,0
Co jest najbardziej potrzebne rolnictwu?		
1) ograniczenia importowe	623	84,8
2) dopłaty do cen produktów rolnych	559	76,1
3) skup interwencyjny	468	63,7
4) dotacje do eksportu polskiej żywności	405	55,1
5) preferencyjne kredyty	343	46,7
6) dotacje do środków produkcji	315	42,9
7) targowiska hurtowe, giełdy	260	35,4
8) rozwój przetwórstwa	236	32,1
9) szkolenie i doradztwo	159	21,6

\* łączna liczba wskazań

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>11</sup> Z badań w projekcie KBN nr 5P06J 009 15 pt. „Jakościowe zarządzanie w gospodarstwach rolniczych w Polsce – stan i perspektywy rozwoju”.

## Konflikty i wybory

W kwestii kształtowania polityki gospodarczej w Polsce, tak jak w innych krajach, ścierają się bardzo zróżnicowane postawy i poglądy. W tabeli 2 przedstawiono skrajne, przeciwstawne podejścia do spraw polityki rolnej, wskazujące na szeroki zakres opcji politycznych. Podejście liberalne zawiera mniejszy poziom subsydiowania rolnictwa, respektowanie wiodącej roli rynku i otwarte spojrzenie na zagadnienia społeczne i środowiskowe. Przeciwne podejście jest właściwe dla poglądów, które mogą być określone jako konserwatywne, wyznających rolniczy fundamentalizm czy też przedkładających „społeczną sprawiedliwość” nad rozwiązania rynkowe.

Filozofia protekcjonizmu w wielu przypadkach nie sprzyja podnoszeniu efektywności, a wysokie koszty wspomagania rolnictwa to nie tylko koszty dla budżetu. W wyniku kontroli podaży i ochrony przed międzynarodową konkurencją funkcjonowanie sektora rolniczego jest zakłócone zarówno pod względem struktury, jak i wielkości produkcji, większe koszty ponoszą konsumenci. Wspomaganie cen jest w ostatecznym rachunku skapitalizowane w majątku i kwotach produkcyjnych. „Prawa do produkowania” (kwoty) mają swoją cenę i stają się bardzo wartościowe dla tych, którzy tymi prawami dysponują. To zjawisko utrudnia przemiany strukturalne i zmiany zasad wspomagania cen. W sumie wspomaganie cen zmniejsza konkurencyjność i usuwa zachęty do procesów dostosowawczych.

**Tabela 2**

Podsumowanie konfliktujących kryteriów wyboru strategii dla rolnictwa

Konserwatywne	Liberalne
Sprawiedliwość (równość)	Efektywność
Wspieranie cen	Fundusze strukturalne
Status quo	Rozwój
Duże zaangażowanie Państwa	Swobody gospodarcze
Komercyjne rolnictwo (ignorujące efekty zewnętrzne)	Trwałe ( <i>sustainable</i> ) rolnictwo
Rozwój rolnictwa	Rozwój obszarów wiejskich
Podejście sektorowe	Podejście narodowe
Orientacja na producenta	Orientacja na konsumenta
Rolnictwo	Łańcuch żywnościowy
Małe ryzyko polityczne	Ryzyko strat ekonomicznych poniesionych przez rolników lub społeczeństwo
Społeczny koszt netto	Społeczne korzyści netto

Źródło: E. Majewski, G. Dalton, Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych. Warszawa 2000.

Alternatywna wizja otwartego rolnictwa towarowego jest często krytykowana, ponieważ pomija ona efekty zewnętrzne (*externalities*), zarówno społeczne, jak i środowiskowe. Rodziłoby to problem finansowania strategicznych działań zorientowanych na wspieranie rozwoju sektora w duchu „trwałego (*sustainable*) rolnictwa” czy też działań ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich.

Nastawienie opinii w polskich i unijnych lobby rolniczych UE obecnie przechyla się raczej na stronę konserwatywnych poglądów. Polityczne realia są więc takie, że gwałtowny zwrot w kierunku liberalnej polityki jest bardzo mało prawdopodobny. Można jednak postawić tezę, że w długoterminowej perspektywie nieunikniona będzie dalsza liberalizacja ustroju gospodarczego. Przyjęcie strategii zakładającej wzrost korzyści dla ogółu społeczeństwa oznaczałoby prawdopodobnie konieczność kompensacji dla sektora rolnictwa, tak by nie poniósł on strat lub nawet poczucia strat.

## Strategia dla rolnictwa

Przyjęcie kryteriów, według których dokonywana jest ocena możliwych wyborów strategicznych, znacząco ukierunkowuje proces formułowania strategii, nie precyzuje jednak jej ostatecznego kształtu.

Z reguły ostatecznie ukształtowana strategia stanowi kombinację podstawowych (*generic*) strategii (wyjściowe opcje strategiczne). Na tym etapie procesu determinowania strategii ma miejsce wybór tych opcji i określenie proporcji, w jakich składają się one na zdefiniowaną ostatecznie strategię. W obecnych warunkach rozwoju rolnictwa w Polsce rozważane opcje strategiczne (podstawowe strategie) określono następująco:

- wzrostu produktywności,
- socjalna,
- środowiskowa,
- sterowana przez rynek (rynkowa),
- trwałości (*sustainability*),
- rozwoju obszarów wiejskich.

Ocena tych opcji z punktu widzenia spodziewanych skutków (pozytywnych lub negatywnych) została przedstawiona w tabeli 3.

Strategia oparta na założeniu rozwoju i modernizacji polskiego rolnictwa stanowi niemalże jedyne narzucające się działanie, dla którego nie istnieje alternatywa. Jednakże taka polityka musiałaby zostać w sposób realistyczny zmodyfikowana w celu uwzględnienia jej skutków w sferze społecznej oraz środowiskowej. Z tego powodu, przyjmując rozwój za nadrzędną przesłankę, ogólną strategię, w której zawierają się cztery z porównywanych opcji strategicznych, określono jako „TRWAŁY, STEROWANY PRZEZ RYNEK ROZWÓJ ROLNICTWA I WSI”.

Tabela 3

Zestawienie głównych skutków podstawowych (*generic*) strategii

STRATEGIA	ZAGADNIENIA						
	Konkurencyjność	Akceptacja polityczna	Środowisko	Koszty budżetowe	Dobrobyt społeczny netto	Wygrani – Przegrani	Stopień zmiany
PRODUKTYWNOŚCI	++	+ ?	- -	--	+++	R – strata P – zysk K – zysk	Mały
SOCJALNA (protekcjonistyczna)	--	+ +	- -	----	+?	R – zysk P – strata K – strata	Mały
ŚRODOWISKOWA	+	-	+ + +	----	++	Długoterminowe zyski	Duży
STEROWANIE PRZEZ RYNEK	++	+	-	-	+++	Wszyscy zyskują	Przebiegły
TRWAŁY ROZWÓJ ( <i>sustainability</i> )	+ (+++ w długim terminie)	-	+ +	----	+ krótki +++ długi okres	Wszyscy zyskują	Duży
ROZWÓJ TERENÓW WIEJSKICH	++	- ?	+	----	+++	R – zysk P – strata K – zysk	Przebiegły

Objaśnienia oznaczeń: + – poprawa, -- – pogorszenie, R – rolnicy, P – podatnicy, K – konsumenci.

Źródło: E. Majewski, G. Dalton, *Strategiczne opcje*. Warszawa 2000.

Jest prawdopodobne, że polityka uwzględniająca te cele nie będzie wdrożona w pełni w krótkim okresie zarówno w UE, jak i w Polsce. Realizacja długoterminowej wizji jest ograniczana przez bieżące problemy, między innymi takie, jak uzyskanie politycznej akceptacji, koszty budżetowe i społeczne. Zrównoważenie długoterminowych celów z krótkoterminowymi zagadnieniami jest głównym motywem dla strategii rozwoju, którą identyfikuje zasada wzrostu produktywności sterowanego przez rynek. Warunkuje ona podniesienie konkurencyjności sektora polskiego rolnictwa. Ta przewodnia oś strategii jest modyfikowana potrzebami „Trwałego (*sustainable*) rozwoju” i koniecznością ogólnego, gospodarczego i społecznego rozwoju obszarów wiejskich.

Trwałość (*sustainability*) i rozwój terenów wiejskich stanowią znaczące odejście od dotychczasowej polityki. Wymagają poniesienia wydatków budżet-

towych, a ich wpływ na sektor ma charakter zarówno pośredni, jak i długoterminowy. Jednakże wynikające z nich korzyści dla społecznego dobrobytu netto są potencjalnie wielkie.

Cztery elementy tego programu strategicznego oparte na wyjściowych strategiach obniżania kosztów produkcji przez wzrost produktywności, sterowanej przez rynek poprawy konkurencyjności, a także trwałości (*sustainability*) i rozwoju obszarów wiejskich tworzą spójną całość. Są one możliwe do sfinansowania w ramach scenariusza akcesji do UE, nie odnosząc się bezpośrednio do kontroli i modyfikacji rynków. Faworyzują one zmiany w strukturze wspomaganiania inwestycji bardziej w kierunku rozwoju kapitału ludzkiego i działań organizatorskich, a w mniejszym stopniu finansowanie z budżetu państwa inwestycji kapitałowych w fizyczne, prywatne składniki majątku. Podstawową trudnością byłoby zaakceptowanie takich propozycji zarówno z perspektywy ogólnospołecznej, jak i grup interesu – rolników, konsumentów i podatników.

## **Strategic Dilemmas of Agricultural Policy in Poland in the Process of Integration with the EU**

### **Abstract**

There is a need of formulating a long-term strategy for Polish agriculture based on the scenario of accession with the European Union. Both in Poland and in the EU, agricultural policy has been characterised by strong protectionism orientation, with the domination of short-term objectives undermining very often long-term strategic goals, which should be related to the sustainable development concept.

Basing on the analysis of the development trends in the World's agriculture as well as on expected changes in agricultural policies in the EU, the strategy proposed for Polish agriculture was defined as *Sustainable, market led, rural and agricultural growth*. This strategy is based upon four generic strategies: productivity increase, sustainability, market orientation and rural development.