

Recenzje – Polemiki

WAWRZYNIEC CZUBAK
Uniwersytet Przyrodniczy
Poznań

STRUCTURAL CHANGES IN POLISH AND HUNGARIAN AGRICULTURE SINCE EU ACCESSION: LESSONS LEARNED AND IMPLICATIONS FOR THE DESIGN OF FUTURE AGRICULTURAL POLICIES

(red.: Norbert Potori, Paweł Chmieliński, Andrew F. Fieldsend)

Research Institute of Agricultural Economics, Budapest 2014, 292 s.

Potencjalne konsekwencje przystąpienia krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej i wpływ akcesji na przemiany strukturalne w rolnictwie analizowane były od momentu przemian ustrojowych. Pierwotnie oceniane były możliwości członkostwa w UE, dystans dzielący sektor rolny krajów kandydujących, wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju oraz krajowe działania polityki rolnej, które mogły przyspieszyć procesy przemian. Wizja członkostwa i rozpoczęcia procesu negocjacji koncentrowała badania naukowe wokół potencjalnych skutków, które mogła wywołać implementacja mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Wdrożenie programów przedakcesyjnych, a potem moment przystąpienia do Unii Europejskiej 1.05.2004 roku, stały się podstawą badania rezultatów funkcjonowania rolnictwa w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego. Dziesięcioletni okres członkostwa w Unii Europejskiej pozwolił na dynamiczne ujęcie problemu i wnioskowanie w zakresie przemian, które zaszły. Z kolei zakończony okres programowania na lata 2007-2013 skłaniał do podejmowania wizji przyszłego kształtu unijnej polityki rolnej po 2013 roku. Takie retrospektywne ujęcie problemu, które objaśnia dynamikę zachodzących procesów przemian od momentu wejścia do UE i implikuje przyszłość WPR, zaprezentowano w książce pt.: „Structural changes in Polish and Hungarian agriculture since EU accession: lessons learned and implications for the design of future agricultural policies”, której redaktorami byli: Norbert Potori, Paweł Chmieliński oraz Andrew F. Fieldsend. Opracowanie jest tym

cenniejsze, że autorzy poszczególnych rozdziałów podjęli niełatwe zadanie analizy porównawczej. Tak więc, poza ujęciem dynamicznym, dokonano porównania przemian w sektorze rolno-spożywczym Polski i Węgier.

Jeszcze przed przystąpieniem do lektury można wskazać szereg argumentów uzasadniających wybór obu krajów do porównania. Przede wszystkim Polska i Węgry w tym samym czasie podjęły przemiany ustrojowe z gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Zatem oba kraje w szybkim tempie musiały zmierzyć się z wieloma politycznymi, ekonomicznymi i społecznymi zmianami, których przeprowadzenie było niezbędne, zwłaszcza w procesie aplikowania o członkostwo w Unii Europejskiej. Spośród wszystkich krajów postkomunistycznych to właśnie w Polsce i na Węgrzech przemiany zachodziły na tyle szybko, że uznano te kraje za najdalej zaawansowane w przygotowaniach do członkostwa. Wyrazem tego był fakt, że oficjalny wniosek o członkostwo jako pierwszy kraj z grupy ESiW złożyły Węgry 31 marca 1994 roku, a Polska tydzień później – 8 kwietnia 1994 roku. To do tych krajów skierowano program PHARE: Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (Program Pomocy Polsce i Węgrom w Restrukturyzacji Gospodarki). Rolnictwo i gospodarka żywnościowa w obu gospodarkach odgrywały bardzo istotną rolę, a perspektywa członkostwa stawiała przed sektorem rolno-żywnościowym najtrudniejsze wyzwania restrukturyzacji i modernizacji. Ekonomiczne i społeczne zmiany oraz efekty przemian analizowali naukowcy z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa w Budapeszcie oraz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB w Warszawie. Kompleksowe i zbieżne badania rozwijane w obu jednostkach naukowych były podstawą stworzenia spójnej analizy porównawczej. Recenzowana praca jest efektem ścisłej współpracy naukowych instytucji partnerskich, której podstawowym celem było szczegółowe porównanie przekształceń w gospodarkach żywnościowych tych krajów.

Opracowanie rozpoczyna makroekonomiczne porównanie sektora rolno-spożywczego. Autorzy: N. Potori, P. Chmieliński, B. Karwat-Woźniak wskazali, że w Polsce i na Węgrzech sektor rolno-spożywczy nadal ma duże znaczenie polityczne i społeczne, mimo że – co jest charakterystyczne dla rozwijających się gospodarek – znaczenie ekonomiczne systematycznie maleje od momentu transformacji systemowej. Udział rolnictwa w tworzeniu PKB obniżył się do poziomu 3,9 na Węgrzech i 3,2 w Polsce, jednak nadal rolnictwo zapewnia zatrudnienie ludności wiejskiej oraz dochody z tego tytułu, decydujące o poziomie życia na obszarach wiejskich. O znaczeniu rolnictwa świadczy fakt, że około połowa powierzchni krajów zagospodarowana jest rolniczo, z tym, że powierzchnia użytków rolnych w Polsce¹ jest 3,5 raza większa niż na Węgrzech. W podtrzymaniu tego znaczenia ważny był napływ inwestycji do rolnictwa i na obszary wiejskie. Udział rolnictwa w inwestycjach wzrastał, do czego przyczyniło się, z jednej strony, zwiększenie wartości środków napływających z funduszy UE i kierowanych do rolnictwa (z I i II filara WPR), a z drugiej – niższa w rolnictwie (w porównaniu do innych sektorów) stagnacja wy-

¹ 18,9 mln ha, a nie 18,9 tys. ha jak omyłkowo podano na str. 11.

wołana kryzysem. Niewątpliwie akcesja do Unii Europejskiej miała wpływ na zmiany produkcji rolnej, tj. powierzchnię użytków rolnych, strukturę zasiewów, plony i produkcję roślinną, spadkowy trend liczby zwierząt, wzrost wartości produkcji rolniczej. Autorzy zwrócili uwagę na oddziaływanie płatności bezpośrednich, działania rolno-środowiskowe, kwoty produkcyjne, oczekiwania środowiskowe, w tym rozwój energii odnawialnej pochodzenia rolniczego, zdrowotność i dobrostan zwierząt. W ocenie makroekonomicznej między porównywanymi krajami nie zaobserwowano większych różnic w udziale zatrudnienia w przemyśle rolno-spożywczym. Wyraźną natomiast różnicę wykazuje udział osób pracujących w rolnictwie – w Polsce 14,6%, trzy razy więcej niż na Węgrzech. W konsekwencji, wartość produkcji rolnej przypadająca na jednego zatrudnionego wyniosła w Polsce 10,8 tys. euro i była o 7,2 tys. euro niższa niż na Węgrzech, przy niemal identycznej wartości produkcji z 1 ha UR – około 1,5 tys. euro. Wynika to z dużego rozdrobnienia rolnictwa w Polsce, gdzie 22% gospodarstw o powierzchni poniżej 10 ha posiadała 30% użytków rolnych. Różnice w strukturze rolnictwa obu krajów wpływały nie tylko na wydajność pracy, ale miały swoje konsekwencje we wszystkich aspektach poruszanych w opracowaniu. W Polsce beneficjentów dopłat bezpośrednich było 1,36 mln, a na Węgrzech 176,3 tys.

Zachodzące zmiany nie rozwiązały problemów strukturalnych, a mimo to w całym okresie przekształceń handel rolno-spożywczy ujawnił swoje przewagi i oba kraje wzmocniły swoją pozycję eksporterów netto. Zwiększenie dodatniego bilansu w wymianie międzynarodowej Węgier autorzy określają jako wręcz spektakularne, niemniej wskazują na erozję czynników wzrostu konkurencyjności. Polska wymiana handlowa towarami rolno-spożywczymi również rozwijała się, a kraje członkowskie UE stawały się głównymi partnerami.

Na poziomie makroekonomicznego znaczenia sektora rolno-spożywczego podobieństwo między krajami dotyczyło wydatków na żywność: w obu krajach konsumenci przeznaczali około 25% swoich dochodów na żywność.

Ziemia, jako podstawowy czynnik produkcji w rolnictwie, stanowiła obszar zainteresowania S. Biró, A. Wasilewskiego i T. Orsolya. O ile generalna struktura agrarna na Węgrzech została ukształtowana już w okresie przedakcesyjnym, to w Polsce przemiany strukturalne zachodziły po akcesji, a jak podkreślają autorzy – wejście do UE było tu jednym z ważnych czynników oddziaływania. Wzrost ilości transakcji w obrocie ziemią, wzrost popytu na ziemię i cen ziemi w obu krajach wiązał się z możliwością zwiększenia dochodu rolniczego, wprowadzeniem dopłat obszarowych, a także nadal niższych cen ziemi w porównaniu do innych krajów UE.

W analizie finansowania rolnictwa i wsparcia inwestycji J. Fogarasi, B. Wieliczko, M. Wigier i K. Tóth. podkreślili, że w obu krajach proces przemian w rolnictwie bezpośrednio wynikał z wdrożenia WPR oraz konkurencyjności na Jednolitym Rynku UE. Finansowanie w ramach WPR było kluczowe, ponieważ w obu krajach sektor bankowy – będący podstawowym źródłem zewnętrznych środków finansowania rozwoju – zaostrzał wymagania i ograniczał finan-

sowanie rolnictwa, głównie ze względu na niską dochodowość działalności rolniczej, niejasne kwestie majątkowe, nieefektywności na rynku ziemi, wysokie ryzyko produkcyjne. Fundusze WPR stały się zatem fundamentalnym źródłem wsparcia procesów restrukturyzacji i modernizacji polskiego oraz węgierskiego rolnictwa, podniesienia konkurencyjności produkcji, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, różnicowania działalności i poprawy życia na wsi oraz dbałości o środowisko naturalne. Między porównywanymi krajami różnica w rozkładzie akcentów w rozdysponowaniu środków poakcesyjnych polegała na tym, że na Węgrzech więcej środków przeznaczono na zrównoważenie środowiskowe, podczas gdy w Polsce dominowało wsparcie poprawy konkurencyjności i przemian strukturalnych. Wybrane działania z II filaru WPR odgrywały kluczową rolę we wspieraniu inwestycji rolniczych. Wartą podkreślenia konkluzją badań jest wskazanie na proinwestycyjny charakter dopłat w ramach systemu SAPS. Mimo że dopłaty bezpośrednie nie są działaniem ukierunkowanym na wsparcie inwestycji, to w badaniach empirycznych dopłaty stymulowały inwestycje w obu krajach.

Sektor rolno-żywnościowy powinien upatrywać szans rozwoju nie tylko w funduszach WPR, ale także w poprawie innowacyjności za sprawą uczestniczenia w europejskich programach partnerstwa innowacyjnego, na co zwrócili uwagę Z. Floriańczyk, E. Székely i A.F. Fieldsend. Ideą działania jest poprawa innowacyjności w samym rolnictwie i jego produktywności, jak też wzmocnienie miejsca rolnictwa w łańcuchu żywnościowym. Obok naukowców, doradców, przedsiębiorców i innych aktorów wspólnego działania, rolnicy powinni współtworzyć platformę partnerstwa i współpracy dla osiągania potencjalnych korzyści kooperacji.

I. Lámfalusi, K. Tóth i J. Pawłowska-Tyszko. analizowali kwestie opodatkowania, które uprzywilejowują sektor rolny, stanowią więc element polityki wsparcia rolnictwa. Z badań wynika, że między analizowanymi krajami trudno porównywać oba systemy. W Polsce nie wprowadzono rozwiązań przyjętych na Węgrzech, które opierają się na systemie opodatkowania dochodów rolniczych. Zdaniem autorów, wynika to głównie ze struktury agrarnej (dużej liczby gospodarstw nie sprzedających na rynek i zaledwie 1/3 podmiotów, dla których rolnictwo jest podstawowym źródłem dochodów) oraz braku obligatoryjnego systemu rachunkowości rolniczej i transparentności ewidencji zdarzeń gospodarczych. Na Węgrzech opodatkowanie gospodarstw małych jest o tyle skomplikowane, że istnieje 12 możliwych do wyboru metod opodatkowania.

O różnicach i podobieństwach w systemie wsparcia ubezpieczeń w rolnictwie piszą G. Kemény, C. Klimkowski, J. Fogarasi, K. Tóth i T. Varga. Podobieństwa wynikają z uniwersalnych ryzyk występujących w rolnictwie bez względu na geograficzne położenie gospodarstw rolnych, czyli głównie z narażenia na niekorzystne działanie czynników naturalnych, takich jak powódzie czy susze. Ekonomiczne konsekwencje tych zagrożeń mogą w przyszłości rosnąć, co wiąże się chociażby ze zmianami klimatu. Z doświadczeń zgromadzonych na rynkach ubezpieczeniowych wynika, że opracowanie właściwe-

go produktu ubezpieczenia rolniczego nie może być osiągnięte bez interwencji państwa, głównie ze względu na istnienie asymetrii informacyjnych oraz ryzyko systemowe i zagrożenie wystąpienia poważnych zakłóceń na rynkach żywnościowych. W sytuacji, kiedy ryzyko dotyczy wielu rolników jednocześnie, wtedy generowane są znaczne potencjalne straty dla ubezpieczycieli rolnych. W opinii autorów argumenty te przemawiają za wprowadzeniem systemu wsparcia ubezpieczeń w obu krajach. Choć formy, zakres i realizacja ubezpieczeń były różne, to generalnie decyzje o formie interwencji dotyczyły wyboru między fakultatywnym lub dobrowolnym systemem, odpowiedzialności uczestników systemu (państwa, rolnika i ubezpieczyciela), zakresu ryzyk (gradobicie, pożar, susza, powódź i wiosenne przymrozki), minimalnego poziomu ubezpieczonego areału lub zwierząt, powiązania ubezpieczeń z systemem dopłat bezpośrednich.

W kolejnym rozdziale G. Jankuné Kürthy, M. Hamulczuk, G. Dudás, B.O. Felkai, C. Klimkowski, A. Juhász i D. Szabó przedstawili strukturę i rozwój handlu rolno-spożywczego. Podobnej w obu krajach sytuacji początkowej związanej z transformacją ustrojową towarzyszyła zbliżona ścieżka przekształceń związana z prywatyzacją i powstaniem dużej liczby małych podmiotów złożonego łańcucha handlu, z konkurencją i koncentracją, napływem kapitału zagranicznego, tworzeniem nowoczesnej sieci placówek, dostosowaniem do zaostrożonej konkurencji europejskiej i globalnej. Restrukturyzację handlu determinowały też zmiany zwyczajów zakupowych i preferencji, a także dochodów konsumentów, siły nabywczej i wydatków na żywność oraz upowszechnianie systemów zapewniania jakości. Siła oddziaływania wymienionych czynników była jednak różna, co w rezultacie doprowadziło do powstania różnych struktur, poziomów wydajności i rentowności w obu krajach. Negatywne skutki światowego kryzysu gospodarczego zdecydowanie silniej odczuli konsumenci i podmioty handlu na Węgrzech. Jednak w obu krajach kondycja i rozwój sektora handlu żywnością nadal mocno sprzężone są z ogólną sytuacją gospodarczą.

Kolejne rozdziały opracowania zawierają porównanie zmian strukturalnych na poszczególnych rynkach rolnych. Szczegółowej analizie poddano rynek: trzody chlewnej (L. Nagy, K. Hryszko i D. Rycombel), mleka (P. Szajner i É. Vőneki), owoców i warzyw (I. Ehretné Berczi, A. Bugała, B. Nosecka i S. Németh), cukru (P. Szajner i R. Garay). Na wszystkich omawianych rynkach akcesja do Unii Europejskiej wyraźnie wpłynęła na efektywność produkcji, zmiany struktur produkcyjnych, popyt wewnętrzny i handel zagraniczny. Czynniki te z różnym nasileniem kształtowały procesy, lecz wspólnotowy charakter polityki rolnej, identyczne mechanizmy wdrażane w Polsce i na Węgrzech oraz zasady Jednolitego Rynku Europejskiego w pewien sposób pozytywnie wpływały na spójność i możliwości interwencji, jak również na rolę państwa w tym zakresie. Różnice w osiągniętych rezultatach wynikały m.in. z sytuacji na rynkach przed 2004 rokiem (w przypadku Polski było to zdecydowanie większe rozdrobnienie rolnictwa), z prowadzonej krajowej polityki rolnej, generalnej kondycji gospodarek krajów i oddziaływania WPR. I tak, problemy na

rynku trzody chlewnej na Węgrzech spowodowane były głównie spadkiem popytu, pogorszeniem produktywności i efektywności produkcji, nieodpowiednimi technologiami wytwarzania. W Polsce wyzwaniem nadal pozostawało duże rozdrobnienie produkcji, zaledwie zapoczątkowana regionalizacja i segmentacja produkcji. W Polsce, w przeciwieństwie do rynku trzody chlewnej, wpływ akcesji na rynek mleka oceniono pozytywnie. Restrukturyzacji towarzyszyło wykorzystanie środków pomocowych skierowanych na spełnienie oczekiwań weterynaryjnych w produkcji surowca, standardów wytwarzania i przetwórstwa mleka. Rozwijający się rynek wewnętrzny nadal ma szanse wzrostu, a z kontynuowaną restrukturyzacją i modernizacją wiąże się perspektywa przewag konkurencyjnych na rynkach zagranicznych.

Natomiast na Węgrzech, po akcesji do UE, pojawiły się poważne problemy konkurencyjności sektora mleczarskiego, spowodowane niską wydajnością i brakiem technologii. Węgry, co prawda, nadal pozostawały importem netto mleka, ale różnica dotyczyła zmian na rynku wewnętrznym: w Polsce wzrastało spożycie mleka i produktów mlecznych od 2005 roku, a na Węgrzech zachodziły przeciwne zmiany. W kolejnych więc latach w Polsce rozwój branży stymulować będzie kontynuacja procesów koncentracji i modernizacji, a na Węgrzech poprawić sytuację może przede wszystkim wzrost popytu wewnętrznego.

Zmiany w produkcji owoców i warzyw podporządkowane były kondycji przedsiębiorstw przemysłu przetwórczego i spożycia wewnętrznego. W minionym dziesięcioleciu na Węgrzech systematycznie kurczyła się powierzchnia upraw, a wraz z nią produkcja większości warzyw. Wynikało to ze spadku konsumpcji w kraju oraz niedostatków kapitałowych niezbędnych do modernizacji małych i średnich zakładów przetwórstwa. Branża owocowo-warzywna nie była dostatecznie przygotowana do konkurencji na rynku europejskim, czego dowodem był pogłębiający się po akcesji negatywny bilans handlowy. W Polsce natomiast wyraźnie wzrosły obroty w handlu zagranicznym owocami, warzywami i ich przetworami, a saldo wymiany było dodatnie.

Akcesja do UE miała także głęboki wpływ na zmiany w produkcji i przetwórstwie buraków cukrowych. W okresie gospodarki planowanej w obu krajach rynek cukru całkowicie regulowany był przez państwo. Po okresie tym w Polsce przemiany strukturalne zachodziły dynamicznie, na co składał się napływ inwestycji zagranicznych, przygotowanie do wejścia do UE, a po integracji reforma rynku cukru. W tym czasie liczba cukrowni zmalała z 76 do 18, nie oznaczało to jednak załamania rynku, lecz przyczyniło się do koncentracji produkcji i wzrostu produktywności buraków cukrowych. Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech, powierzchnia uprawy, liczba plantacji, liczba plantatorów i produkcja buraków oraz cukru obniżała się głównie za sprawą wspólnotowych uregulowań i reformy rynku. Z powodu regulacji rynkowych w obu krajach zanotowano przewagę importu nad eksportem. Autorzy konkludują, iż mimo różnic w prywatyzacji sektora, po akcesji do UE i w przyszłości w obu krajach większe znaczenie mieć będą regulacje rynkowe niż warunki naturalne produkcji surowców i efektywność przetwórstwa.

I. Szczepaniak, R. Mroczek, I. Lámfalusi, B.O. Felkai i S. Vágó. analizowali zmiany w przemyśle rolno-spożywczym, czyli jednym z największych i najbardziej znaczących sektorów przemysłowych w całej Unii Europejskiej. Nie bez powodu artykuł ten zamyka całość opracowania, bowiem o rozwoju tego przemysłu decydować będzie jakość, ilość i konkurencyjność cenowa surowców rolniczych, których rynki analizowano w poprzednich rozdziałach książki. W przypadku Polski restrukturyzacja rozpoczęła się jeszcze przed wejściem do UE i szczególnej dynamiki nabrała po integracji, przynosząc wzrost wartości produkcji, która podwoiła się w latach 2000-2011. W okresie tym zwiększał się popyt wewnętrzny, wzrastał import, lecz stopa wzrostu eksportu była wyższa niż importu. Przystąpienie do UE przyspieszyło rozwój przemysłu spożywczego w stopniu większym niż pierwotnie zakładano.

Węgierski sektor rolno-spożywczy natomiast nie rozwijał się i silnie odczuł negatywne skutki kryzysu finansowego. Przyczyn takiego stanu rzeczy autorzy upatrują głównie w czynnikach krajowych, takich jak: brak współpracy i integracji pionowej, niedostateczna ochrona producentów, brak strategicznego myślenia (w krajowej polityce żywnościowej oraz w strategii firm), w odpływie inwestycji zagranicznych, którego nie rekompensowały wydatki krajowe. Pogłębiły się problemy handlowe – udział produktów o wysokiej wartości dodanej wzrósł w imporcie, a zmniejszył się w eksporcie. Na to nałożyły się problemy krajowej bazy surowcowej i niski krajowy popyt. Węgierski sektor żywności wymaga więc zasadniczych zmian.

Wartość opracowania podnosi pewna spójność treści, którą można dostrzec w wątkach poruszanych w kolejnych artykułach. We wszystkich częściach składających się na opracowanie uwzględniono integrację z Unią Europejską (w okresie przed- i poakcesyjnym), z próbą podkreślenia roli właśnie tych nowych zewnętrznych warunków rozwoju rolnictwa i przemysłu rolno-żywnościowego. Jak zauważają autorzy, za sprawą implementacji środków WPR zwiększyły się dochody rolnicze, a więc wyraźnie wzrósł udział dopłat w kształtowaniu dochodów rolniczych – tym samym w znacznie większym stopniu uzależniając dochody rolnicze od polityki rolnej; wzrosły ceny ziemi – co dowodzi kapitalizacji dopłat w cenach ziemi; wzrosła wartość wymiany zagranicznej – importu i eksportu, której towarzyszyła coraz większa dominacja krajów Unii Europejskiej w wymianie towarowej produktami rolnymi i spożywczymi. Niewątpliwą zaletą opracowania jest konsekwentnie prowadzona analiza porównawcza obu krajów. W tym sensie wartością utylitarną recenzowanej książki jest wskazanie dwóch ścieżek postępowania i ich rezultatów na przykładzie krajów, które mając podobną sytuację wyjściową po zmianach ustrojowych, w tym samym czasie weszły na drogę przygotowań do członkostwa, lecz w różnym stopniu wykorzystały okres przygotowawczy i szansę, jaką później dała akcesja do Unii Europejskiej. Może to być lektura użyteczna nie tylko w Polsce i na Węgrzech, ale także cenne źródło wiedzy dla decydentów tych krajów, które aspirują do UE.