

JADWIGA WYZIŃSKA-LUDIAN

*Uwarunkowania interwencjonizmu państwowego
w rolnictwie polskim*

Conditions for State interventionism in Polish agriculture

PRZESŁANKI INTERWENCJI W OKRESIE PRZEMIAN RYNKOWYCH

Zmianom ustroju gospodarczego w Polsce, jakie dokonywały się u progu lat dziewięćdziesiątych towarzyszyło przekonanie kół politycznych i gospodarczych, że nieskrępowany i niczym nie ograniczony mechanizm rynkowy wymusi niezbędną przebudowę struktur produkcyjnych i procesy efektywnościowe w całej gospodarce, w tym także w rolnictwie.

Wychodząc z tego założenia już w połowie 1989 r. uwolnione zostały ceny żywności oraz dokonano istotnej redukcji budżetowego subsydiowania rolnictwa (w wyrażeniu realnym z 49,6 bln zł w 1989 r. do 17,7 bln zł w 1990 r.).¹ Zniesiono także niemal wszystkie ograniczenia eksportowo-importowe w handlu zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi.

Rolnictwo polskie nagle, po blisko 50-letnim okresie odizolowania od reguł gospodarki rynkowej, stanęło wobec konieczności sprostania wymogom gry popytu i podaży oraz konkurencji towarów zagranicznych.

Okazało się jednak, że mechanizm rynkowy nie tylko nie uruchomił procesów dostosowawczych w rolnictwie, ale spowodował spadek produkcji, pauperyzację środowisk wiejskich i wyłączenie dużej części potencjału produkcyjnego. W pierwszej fazie przemian rynkowych w rolnictwie, dokonujących się w warunkach

¹ W kolejnych latach zaangażowanie się państwa w finansowanie rozwoju rolnictwa ustabilizowało się na poziomie 13–14 bln zł, tj. 9–10% ogólnych wydatków budżetowych, z czego 70% pochłaniały wypłaty z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Por.: *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 1994 r.*, IERiGŻ. Warszawa 1995, s. 25-26.

Tab. 1 Wielkość produkcji rolniczej w latach 1989–1993*
Agricultural production in the years 1989–1993

Wyszczególnienie	Lata				$\frac{1993}{1989} \times 100\%$
	1989	1991	1992	1993	
Zbiory (tys. t)					
zboż	26 958	27 811	19 962	23 417	86,9
ziemniaków	34 390	29 038	23 388	36 270	105,5
buraków cukrowych	14 374	11 412	11 052	15 621	108,7
oleistych	1 597	1 057	769	606	37,9
okopowych pastewnych	9 485	8 519	6 324	8 419	88,8
Produkcja					
mleka (mln l)	15 926	14 022	12 770	12 271	77,0
jaj (mln szt.)	8 032	6 508	6 116	5 581	69,5
wełny (t)	15 944	10 738	6 596	4 172	26,2
Pogłowie (tys. szt.)					
bydła	10 733	8 844	8 221	7 643	71,2
w tym: krów	4 994	4 577	4 257	3 883	79,8
trzody chlewnej	18 835	21 868	22 086	18 860	100,0
owiec	4 409	3 234	1 870	1 260	28,8
w przeliczeniowych SD (bydło, trzoda chlewna, owce, konie)	12 737	11 553	10 939	9 886	77,6

* Z uwagi na wyjątkowo niekorzystny układ warunków atmosferycznych w 1992 r. do porównania wyników produkcyjnych rolnictwa przyjęto 1993 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS 1992 i 1994.

daleko posuniętego liberalizmu gospodarczego (1989–1992) nastąpiła kumulacja szeregu negatywnych zjawisk, które zablokowały przemiany. Były to:

* Gwałtowny spadek popytu żywnościowego (15–20%), co spowodowało najpierw pojawienie się trudno zbywalnych nadwyżek (produkcja towarowa rolnictwa w cenach stałych zmalała w 1990 r. zaledwie o 2,3%, a w 1991 r. o kolejne 3,7%),² a następnie głęboki regres produkcyjny. Trudności ze zbytem produkcji rolnictwa pogłębił także niekontrolowany napływ taniej, subsydiowanej żywności z zagranicy. Można ocenić, że po urynkowaniu wolumen produkcji wytwarzanej w rolnictwie obniżył się o około 30% (por. tab. 1).

* Pogorszenie się relacji cen towarów sprzedawanych do nabywanych przez rolników. Indeks nożyc cen zmniejszył się ze 107,3 w 1989 r. do 49,5 w 1990 r. i 75,0 w 1991 r., w rezultacie czego popyt na środki produkcji spadł o 50–60%.³

* Spadek dochodów realnych ludności rolniczej, które w 1992 r. stanowiły zaledwie 53% dochodów z 1989 r. i 63% dochodów w pozarolniczych działach gospodarki.⁴ Sytuacja finansowa wsi niewiele zmieniła się w następnych latach

² *Rocznik Statystyczny 1993*, GUS, Warszawa, s. 327.

³ *Analiza produkcyjno-ekonomicznej...*, s. 16.

⁴ *Raport o stanie rolnictwa i gospodarki żywnościowej*, MRiGŻ, Warszawa 1993, s. 5.

pomimo wyraźnej poprawy relacji cenowych (indeks nożyc cen wynosił w 1992 r. – 115, w 1993 r. – 97,4 i w 1994 r. – 106).⁵ Wzrost cen był bowiem następstwem wielkości produkcji i spadku niedoborów na rynku rolno-spożywczym, które spowodowała susza oraz odłożone w czasie efekty skokowej zmiany warunków ekonomicznych i produkcyjnych.

Ten niekorzystny układ zależności ekonomicznych spowodował, że realne dochody ludności rolniczej zaczęły bardzo powoli rosnać (o 1%) dopiero w 1994 r.⁶

* Wzrost zadłużenia gospodarstw rolnych, przemysłu rolno-spożywczego i jednostek świadczących usługi dla rolnictwa. Nastąpił on po wprowadzeniu nowej polityki kredytowej, nie uwzględniającej potrzeb i specyfiki tego działu gospodarki. Tylko w ciągu 1990 r. zadłużenie uspołecznionego sektora rolnictwa wzrosło 2-krotnie, a nieuspołecznionego 7-krotnie,⁷ nie z powodu rozwoju akcji kredytowej, ale z kumulacji i kapitalizacji odsetek. W rezultacie: ograniczony został skup i przetwórstwo płodów rolnych, wiele podmiotów gospodarczych w otoczeniu rolnictwa postawionych zostało w stan likwidacji, zadłużone gospodarstwa indywidualne wysprzedawały majątek produkcyjny w celu spłaty kredytów i lawinowo rosnących odsetek. Kredyt – ważny ekonomiczny instrument stymulowania rozwoju utracił swoje funkcje i stał się jego hamulcem.

* Ograniczenie inwestycji produkcyjnych i ekstensyfikacja produkcji. Według szacunków CUP około 70-80% gospodarstw chłopskich przestało inwestować. W skali globalnej nakłady inwestycyjne na 1 pracującego w rolnictwie w cenach stałych z 1990 r. zmalały z 3,1 do 1,8 mld zł (o 42%), a na 1 ha użytków rolnych z 702 do 359 tys. starych zł (o 49%). Nastąpiło obniżenie o ok. 45% nakładów na produkcję bieżącą wyrażające się m. in. w drastycznym obniżeniu zużycia nawozów sztucznych (ze 182 kg NPK/ha w roku gospodarczym 1989/1990 do 62 kg NPK/ha w 1991/1992) i innych środków obrotowych z zakupu.⁸

* Fala jawnego i utajonego bezrobocia, która ogarnęła rolnictwo w związku z restrukturyzacją całej gospodarki narodowej. W jej wyniku znaczna część dwuzawodowców utraciła pracę, zablokowana została zarobkowa migracja ludności wiejskiej oraz zmniejszyły się możliwości zatrudnienia i osiągnięcia dochodów w samym rolnictwie. Według spisu rolnego z 1994 r. w gospodarstwach indywidualnych było 484 tys. bezrobotnych, co stanowiło 13,7% ogółu zatrudnionych wyłącznie w tych gospodarstwach.⁹ W grupie osób w wieku

⁵ *Analiza produkcyjno-ekonomicznej...*, s. 16.

⁶ *Ibid.*, s. 37.

⁷ H. Kowalczyk, *Zadłużenie rolnictwa w latach 1990–1991*, „Wieś i Państwo” 1992, nr 2.

⁸ *Rocznik Statystyczny 1994*, GUS, s. 355 i 383.

⁹ W. Michna, *Zatrudnienie i bezrobocie ludności wiejskiej w 1995 r.* [w:] *Transformacja polskiego sektora żywnościowego. Materiały z konferencji naukowej*, IERiGZ, Warszawa 1995.

18–25 lat udział ludności zbędnej na wsi ocenia się na 30%,¹⁰ a liczba bezrobocia utajonego (nie objętego statystyką) sięgnęła 1 mln osób.¹¹

* Trudności finansowe sfery otoczenia produkcyjnego rolnictwa, a zwłaszcza przemysłu rolno-spożywczego. Wzrost zadłużenia z tytułu kredytów inwestycyjnych i obrotowych¹² spowodował, że rentowność wielu branż przemysłu rolno-spożywczego miała w 1992 r. wartość ujemną (przemysł owocowo-warzywny, ziemniaczany, młynarski, cukrowniczy, chłodniczy, winiarski, rybny, drobiarski, mleczarski, paszowy).¹³ Nastąpiło ograniczenie skupu i produkcji oraz zmniejszenie stopnia wykorzystania mocy przerobowych o ok. 40%. Przetwórstwo utraciło zdolność rozwoju, co zablokowało procesy dostosowawcze.

Zjawiska te dowiodły, że model nieregulowanej gospodarki wolnorynkowej w rolnictwie w Polsce, podobnie jak i w innych krajach, nie sprawdził się. Warunki rynkowe stworzyły natomiast pilną potrzebę reorientacji polityki rolnej i podjęcie regulacyjno-ochronnych działań państwa na wielu obszarach rolnictwa. Bez interwencji państwa transformacja systemowa tego działu gospodarki oznaczałaby jego ruinę.

Potrzeba interwencjonizmu państwowego łagodzącego skutki, spowodowane przez prawa rynku (zwłaszcza w sferze społecznej), generalnie nie wzbudza już kontrowersji nawet wśród najbardziej zagorzałych zwolenników gospodarki rynkowej. Otwarty pozostaje natomiast problem określenia granic tej interwencji, skutecznych form i instrumentów oddziaływania. Ich wybór zależy bowiem nie tylko od kondycji ekonomicznej całej gospodarki, ale też od szeregu uwarunkowań obiektywnych, nie związanych z systemem społeczno-gospodarczym oraz ukształtowanych przez dotychczasowe procesy rozwojowe.

CZYNNIKI DETERMINUJĄCE ZAKRES I FORMY INTERWENCJONIZMU W ROLNICTWIE POLSKIM

Interwencjonizm państwowy w rolnictwie w jego różnorodnych formach wymusza przede wszystkim szereg przyczyn obiektywnych. Należą do nich: szczególne cechy gospodarki rolnej, wynikające z samej istoty gospodarowania „na roli” oraz niska dochodowa i cenowa elastyczność popytu na żywność.

Specyfikę procesów produkcyjnych w rolnictwie tworzy zależność od praw przyrody oraz bezpośredni związek z ziemią i przestrzennymi warunkami

¹⁰ D. Czykier-Wierzba, *Pełna ekologizacja rolnictwa nam nie grozi*, „Życie Gospodarcze” 1993, nr 43.

¹¹ J. Okuniewski, *Głos w dyskusji nt. Liberalizm czy interwencjonizm w polityce wobec rolnictwa*, „Wieś i Państwo” 1993, nr 2.

¹² Zadłużenie przemysłu rolno-spożywczego na koniec 1993 r. wynosiło 35 bln zł, w tym kredyty przeterminowane stanowiły 15,5%. Por.: *Raport o stanie...*, op. cit., s. 7.

¹³ *Analiza produkcyjno-ekonomicznej...*, op. cit., s. 201.

środowiskowymi, określającymi w pewnym sensie „z góry” system i strukturę produkcji.

Przyrodniczy aspekt wytwarzania i związane z nim długość i charakter cykli produkcyjnych sprawia, że dynamika produkcji rolniczej w długim okresie jest niewielka (1–2%) oraz nie ma możliwości elastycznego reagowania na wymogi rynku. Ponadto: obrót kapitału jest powolny, nierównomiernie wykorzystuje się potencjał wytwórczy oraz występuje wysoki stopień ryzyka inwestycyjnego. Rozproszenie producentów powoduje, że rolnictwo działa w warunkach zbliżonych do konkurencji doskonałej, a jego partnerzy rynkowi – w warunkach zbliżonych do monopoli.

W rezultacie wyniki działalności w rolnictwie zależą nie tylko od poziomu i efektywności ponoszonych nakładów (jak ma to miejsce w innych działach gospodarki narodowej), ale także od splotu warunków zewnętrznych, na które producent praktycznie nie ma wpływu. Decyduje to o gorszej pozycji rolnictwa w grze rynkowej.

Szanse rolnictwa jako partnera na rynku ograniczają także właściwości popytu żywnościowego. Wraz ze wzrostem rozmiarów funduszu spożycia i zamożności społeczeństwa, wiedzy o racjonalnym żywieniu i asortymentowym wzbogacaniem się rynku, następuje ilościowy (wartość energetyczna) i jakościowy wzrost zapotrzebowania na żywność. Wzrost ten ma jednak określone granice, wynikające z potrzeb fizjologicznych i w miarę zaspokajania tych potrzeb popyt stabilizuje się i wykazuje niewielką wrażliwość na ruch cen i wielkość dochodów.¹⁴ W krajach o wysokim poziomie zamożności społeczeństwa, popyt żywnościowy wzrasta jedynie proporcjonalnie do przyrostu naturalnego (0,5%). Jednocześnie w rolnictwie istnieją ogromne możliwości podażowe. Stawia to producentów rolnych w trudnej sytuacji rynkowej, wynikającej z trwale ograniczonego zbytu i rosnącej podaży płodów rolnych, a co za tym idzie relatywnego spadku cen i pogarszania się sytuacji dochodowej. Konflikt ten prowadzi nieuchronnie do powstawania systemów wspierania dochodów w rolnictwie i limitowania rozmiarów produkcji.

Waga tych problemów była dostrzegana od początku powstawania zwartego systemu interwencji w rolnictwie, tj. od lat trzydziestych XX wieku (USA i niektóre kraje zachodnie). Znalazły one szerokie odbicie w dyskusji wokół samego istnienia, a także skutecznych form interwencjonizmu rynkowego. Okazało się bowiem, że w krajach gospodarczo rozwiniętych ujemnych skutków wytwarzania w rolnictwie nie dało się złagodzić nawet przy pomocy takich

¹⁴ Badania amerykańskie dowodzą, że wskaźnik elastyczności wydatków na żywność kształtuje się znacznie poniżej 1 (wieprzowina – 0,44, drób – 0,36, ziemniaki – 0,16), a dla towarów nieżywnościowych – 1,19. Wskaźniki cenowej elastyczności popytu na żywność są również niższe niż na towary nieżywnościowe. Wskaźniki te dla mięsa wieprzowego wynoszą – 0,73, mięsa drobiowego – 0,53, a dla towarów nieżywnościowych – 0,99. Por.: Kuo S. Huang, US Demand for Food: A Complete System of Prices and Income Effects, USDA/ERS, No. 1714, December 1985.

instrumentów ekonomicznego systemu sterowania rolnictwem, jak: kredyty preferencyjne i ubezpieczenia majątkowe.¹⁵ Fakt ten stanowi dostateczne uzasadnienie interwencji.

Potrzeba sterowania rozwojem sektora rolnego gospodarki wynika również z obiektywnych wymogów proekologicznych strategii rozwojowych, w obliczu których stoi współczesne rolnictwo. Era jego industrialnego rozwoju z przewagą kapitało- i energochłonnych technologii produkcji kończy się. Powodem są wyczerpujące się, a zatem coraz droższe, nośniki energii, zanieczyszczenie środowiska naturalnego, gromadzenie się nadwyżek produkcyjnych i skażenie żywności. Opracowanie alternatywnej strategii rozwojowej, zgodnej z zasadami rozwoju zrównoważonego¹⁶ oraz ram jej praktycznego wdrożenia należy do zadań państwa. Osiągnięcie celów ekologicznych wymagać bowiem będzie wielu zmian i pokonania barier o charakterze społeczno-ekonomicznym.

Przedstawione w toku dotychczasowych rozważań determinanty interwencjonizmu państwowego w rolnictwie mają charakter globalny i są takie same dla wszystkich krajów. W rolnictwie polskim zakres i formy interwencjonizmu zależą także od wielu czynników specyficznych wynikłych w procesie dotychczasowego rozwoju. Są to głównie: dziedzictwo gospodarki nakazowo-rozdzielczej oraz związane z urynkowaniem nowe uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Czynniki te wyraźnie określają ramy interwencji, a nawet rzutują na samą filozofię działań podejmowanych wobec rolnictwa w krótszej i dłuższej perspektywie.

Do ważniejszych uwarunkowań interwencjonizmu państwowego w polskim rolnictwie należy także skala opóźnień i nieprawidłowości w rozwoju sił wytwórczych, uformowanych w okresie gospodarki centralnie sterowanej. Stanowią one obecnie barierę rynkowych przemian w rolnictwie. Są to przede wszystkim:

* archaiczna struktura agrarna. Około 80% powierzchni użytków rolnych zajmuje 2,1 mln gospodarstw chłopskich o przeciętnym obszarze 6,7 ha. Największą grupę (53,2%) tworzą warsztaty rolne o powierzchni do 5 ha, a zaledwie 6% gospodarstw (22,7% powierzchni użytków rolnych) dysponuje powierzchnią produkcyjną powyżej 15 ha.¹⁷ Rozdrobnione gospodarstwa chłopskie są w większości mało sprawne ekonomicznie, niskotowarowe i przy tradycyjnej strukturze produkcji, niezdolne do zapewnienia parytetowych dochodów ich właścicielom. Szacuje się, że w warunkach rynkowych, szanse

¹⁵ G. M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, Oxford University Press 1989, s. 362.

¹⁶ Wyczerpujące objaśnienie koncepcji rozwoju zrównoważonego rolnictwa zawiera praca A. Wosia, *Rolnictwo zrównoważone* („Sustainable agriculture”), „Zagadn. Ekonom. Roln.” 1992, nr 1–3.

¹⁷ *Rocznik Statystyczny 1994*, GUS, s. 361 oraz *Mały Rocznik Statystyczny 1995*, GUS, s. 224–225.

rozwoju, niezależnie od obszaru, zachowa jedynie 600–800 tys. gospodarstw rodzinnych.¹⁸

Pozostała część użytków rolnych, po likwidacji sektora państwowego (PGR i PFZ) znajduje się w dyspozycji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz spółdzielni produkcyjnych i wymaga ponownego zagospodarowania. W rolnictwie polskim potrzebne są zatem długofalowe, proefektywnościowe przemiany struktury agrarnej, polegające na koncentracji ziemi i produkcji. Z uwagi na skalę finansowych, demograficznych i organizacyjnych problemów, których rozwiązania wymaga poprawa struktury agrarnej rolnictwa jest to najważniejszy, a zarazem najtrudniejszy obszar interwencji państwa.

* **Deformacje demograficzne.** Powstały one wskutek nieprawidłowo przebiegających procesów migracyjnych i niepełnej substytucji czynników produkcji w dotychczasowym rozwoju rolnictwa. Ubytek siły roboczej nie był bowiem w pełni kompensowany wyższym stopniem umaszynowania i nie towarzyszył mu proces przemian struktury obszarowej gospodarstw. W efekcie w rolnictwie nadal zatrudnionych jest aż 26,9% ogółu pracujących, tj. 21 osób na 100 ha użytków rolnych.¹⁹ Wysoki wskaźnik zatrudnienia powoduje, że wydajność pracy w rolnictwie polskim, mierzona produkcją końcową netto, jest 2,8-krotnie niższa niż w rozwiniętych krajach zachodnich.²⁰ Występuje nadmierne, demograficzne starzenie się ludności rolniczej (tylko co dwudziesty gospodarz ma mniej niż 30 lat) oraz niski jest poziom kwalifikacji zawodowych i wykształcenie ludności wiejskiej (75% pracujących w rolnictwie ma tylko podstawowe wykształcenie).²¹ Ten układ demograficzny przesądza o charakterze działań wspierających rynkowy rozwój rolnictwa, tym bardziej, że skala bezrobocia w całej gospodarce wyklucza przepływ siły roboczej ze wsi do miasta. Działania interwencyjne państwa muszą wspomagać rozwój wyłącznie efektywnych gospodarstw rolnych, stwarzając jednocześnie dla pozostałych szanse zarobkowania w sferze obsługi rolnictwa i poza nim, bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania (tzw. wielofunkcyjny rozwój środowisk wiejskich albo rozwój zielonego sektora). Ocenia się, że aby rozwiązać problemy bezrobocia i zapewnić przekształcenia strukturalne w rolnictwie potrzebne jest tworzenie corocznie 120–170 tys. nowych miejsc pracy dla ludności wiejskiej.²²

* **Niski poziom techniczno-organizacyjny, względnie niska produktywność i ekonomiczna efektywność wykorzystywanych czynników produkcji** (2-krotnie niższa niż przeciętnie w UE). Ich poprawa wymaga proefektywnościowej

¹⁸ *Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000*, MRiGŻ, Warszawa 1994, s. 14.

¹⁹ *Mały Rocznik Statystyczny 1995*, GUS, s. 189.

²⁰ D. Czykier-Wierzba, R. Wierzba, *Polskie rolnictwo na drodze do EWG*, „Wies i Państwo” 1992, nr 1.

²¹ *Potencjał produkcyjny i wyniki rolnictwa w 1989 r.*, GUS, s. 22.

²² *Założenia...*, s. 15.

polityki alokacji nakładów produkcyjnych, tj. zastosowania ich tam, gdzie dają one największe efekty (w rejonach o najlepszych naturalnych warunkach produkcyjnych) oraz szerokiego wdrożenia postępu biologicznego (biotechnologie), technicznego i organizacyjnego.

* Nierozwinięta infrastruktura produkcyjna i społeczna, powodująca zróżnicowanie warunków życia, awansu społecznego i zawodowego ludności wiejskiej. Na początku lat dziewięćdziesiątych tylko ok. 7% wsi w Polsce miało wysoki stopień wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne, 60% wsi znajdowało się w grupie o niskim, a 25% o bardzo niskim poziomie infrastruktury techniczno-ekonomicznej.²³ Poziom rozwoju infrastruktury był ponadto ogromnie zróżnicowany w układzie przestrzennym. Z badań IERiGŻ wynika, że między skrajnymi województwami o najniższym i najwyższym poziomie rozwoju infrastruktury (siedleckie i opolskie) występowała czterokrotna różnica punktowa.²⁴

Z zaniedbań rozwoju infrastruktury i otoczenia produkcyjnego rolnictwa w poprzednim systemie wynika także niekorzystna sytuacja w dziedzinie zaopatrzenia rolnictwa w środki produkcji i w obrocie żywnością. Te sfery pozostają nadal silnie zmonopolizowane. Skala dysproporcji i opóźnień w rozwoju sił wytwórczych rolnictwa powoduje, że nie jest ono samo w stanie sprostać wymogom gospodarki rynkowej. W krótkim okresie gospodarstwa indywidualne i rolnictwo jako dział gospodarki mają niewielkie możliwości zmiany potencjału produkcyjnego. Ten stan rzeczy dodatkowo komplikują skutki głębokiej recesji, jaka ogarnęła rolnictwo w wyniku błędów popełnionych w pierwszej fazie jego urynkowania.

Potrzeba silnego oddziaływania państwa na rozwój sektora żywnościowego na obecnym etapie jego rozwoju wynika także z nowych uwarunkowań zewnętrznych, jakie powstały w rezultacie zmian społeczno-politycznych lat dziewięćdziesiątych. Najważniejsze z nich to: konsekwencje otwarcia polskiej gospodarki na świat i, związana z tym, konieczność sprostania konkurencji rynku światowego oraz stopniowe włączanie się w europejską przestrzeń ekonomiczną.

Zwłaszcza wymogi stawiane polskiemu rolnictwu na drodze do UE zmuszają do pomocy państwa w zakresie unowocześnienia potencjału produkcyjnego i przemian strukturalnych, przyspieszających proces ujednoczenia ekonomicznych, prawnych, społecznych i instytucjonalnych warunków rozwoju rolnictwa. Przesądza to o szerokim zakresie interwencji państwa przynajmniej w okresie przejściowym oraz wyborze takich form i kierunków działań, które zapewniając realizację tych celów, uwzględniałyby specyfikę dróg rozwoju polskiego rolnictwa i całej gospodarki narodowej.

²³ M. Zarębski, *Interwencjonizm i protekcjonizm w rolnictwie polskim na tle rozwiązań EWG*, „Wieś i Państwo” 1993, nr 2.

²⁴ M. Ignar, *Zróżnicowanie infrastruktury jako czynnika warunków socjalno-bytowych ludności wiejskiej*, „Wieś i Rolnictwo”, 1990, nr 2.

OBSZARY ODDZIAŁYWANIA PAŃSTWA W ROLNICTWIE W LATACH 1990–1995
I ICH OCENA

Dominacja zasad neoliberalizmu gospodarczego w początkowym okresie przemian rynkowych w Polsce spowodowała, że do końca 1990 r. nie uruchomiono praktycznie żadnych mechanizmów regulacyjno-ochronnych dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Wprowadzono jedynie preferencje kredytowe na zakup środków obrotowych dla produkcji rolniczej, na skup niektórych płodów rolnych oraz na program modernizacji spółdzielni mleczarskich i finansowanie inwestycji w sektorze prywatnym. Działania te miały złagodzić szok polityki antyinflacyjnej i przyspieszyć zmiany systemowe. Jednakże wysokie stopy oprocentowania kredytów oraz szybkie tempo kumulacji i kapitalizacji odsetek zawężyły możliwości korzystania z tego źródła finansowania rozwoju sektora żywnościowego, a nawet stały się przyczyną popadania w pułapkę zadłużeniową inwestujących podmiotów gospodarczych w rolnictwie i jego otoczeniu. Zrodziło to późniejszą potrzebę przeznaczania części środków budżetowych na cele oddłużeniowe (realizacja zobowiązań zaciągniętych przez Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa pochłaniało ok. 11% środków Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa).

Państwo utrzymało także niektóre dotacje: do rolniczych ubezpieczeń społecznych (90% wypłat z tego funduszu), do inwestycji melioracyjnych i infrastrukturalnych na wsi, do postępu biologicznego i oświaty rolniczej oraz marginalnie do nawozów sztucznych, wapna nawozowego, pestycydów, węgla i oleju napędowego. Zastosowano ponadto zwolnienia podatkowe dla producentów środków produkcji rolniczej (podatek obrotowy) i zrezygnowano z pobierania ceł importowych od tych środków. Dochody uzyskiwane z produkcji rolniczej zależnej od warunków atmosferycznych nie podlegały i nadal nie podlegają opodatkowaniu.

W rezultacie liberalizacji polityki gospodarczej poziom wsparcia producentów rolnych, wyrażony przy pomocy procentowego wskaźnika PSE (wartość obciążeń podatników i konsumentów z tytułu prowadzonej polityki rolnej w relacji do wartości produkcji rolnej mierzonej w cenach producenta) zmniejszył się z ok. 22% pod koniec 1988 r. do 1% w 1989 r., a w dwóch kolejnych latach przyjmował wartość ujemną. Oznaczało to w istocie opodatkowanie producentów rolnych.²⁵

Presja rzeczywistości gospodarczej, protestów środowisk wiejskich i niektórych kręgów politycznych spowodowały, że od 1991 r. nastąpiło wyraźne odchodzenie od neoliberalizmu w rolnictwie w kierunku rynku w pewnym

²⁵ A. Kwieciński, *Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską (wnioski z projektu KBN)* [w:] *Droga do integracji rolnictwa Polski z Unią Europejską. Materiały z konferencji naukowej*, MRiGŻ, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa 1994, s. 91–92.

zakresie regulowanego przez państwo. Wyrazem tego stało się stopniowe zwiększanie skali oddziaływania państwa zarówno bezpośredniego (dotacje budżetowe, zakupy interwencyjne na rynku, tworzenie rezerw, regulowanie rozmiarów produkcji), jak i pośredniego (wspieranie rozwoju infrastruktury, informacji rynkowej, postępu rolniczego, pobudzanie popytu na żywność, polityka celna i kredytowa). Nastąpił rozwój instytucjonalnych, budżetowych i ekonomicznych środków interwencji, co znalazło wyraz we wzroście wskaźnika PSE do 13% w 1993 r.

Państwo rozpoczęło realizację zadań interwencyjnych w rolnictwie za pośrednictwem utworzonych w tym celu, wyspecjalizowanych agend rządowych. Są to: Agencja Rynku Rolnego (ARR), Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

ARR została utworzona już w połowie 1990 r. w celu stabilizacji podstawowych segmentów rynku rolno-żywnościowego oraz dochodów w rolnictwie, ale rozwinęła swoją działalność dopiero w 1991 r. Jej podstawową funkcją jest zdejmowanie z rynku nadwyżek produkcyjnych po cenach interwencyjnych i ich rozdysponowanie w okresie niedoborów. Pozwala to na łagodzenie negatywnych cenowo-dochodowych skutków wysokiej amplitudy sezonowych i koniunkturalnych wahań produkcji w rolnictwie. Będąc aktywnym uczestnikiem rynku Agencja spełnia szereg innych bezpośrednich i pośrednich zadań stabilizacyjnych, takich jak: gromadzenie i utrzymanie państwowych rezerw żywnościowych, import i eksport artykułów rolno-spożywczych w przypadkach uzasadnionych sytuacją rynkową, opracowanie prognoz i systemów informacji oraz wspieranie rozwoju infrastruktury rynkowej (giełd towarowych, sieci magazynów, chłodni składowych itp.).

Ze względu na znaczny zakres problematyki rynkowej rolnictwa, objętej działalnością ARR, może ona być postrzegana jako środek łagodzenia wysokiego stopnia ryzyka i niepewności, na które narażeni są producenci rolni. Rolę taką m. in. pełnią agencje rządowe w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

Skala pozytywnego oddziaływania ARR na rynku rolnym w Polsce jest jeszcze stosunkowo niewielka. Z powodu ograniczoności środków budżetowych, przyznawanych na zasilanie działalności Agencji²⁶ niewielki jest zwłaszcza poziom jej zaangażowania się w tworzenie infrastruktury rynkowej (współdziałanie w organizowaniu biur maklerskich i 4 giełd towarowych: Poznańskiej, Wielkopolskiej, Wschodniej i Olsztyńskiej) oraz w gromadzenie rezerw i gospodarkę zapasami. Nie bez znaczenia jest także brak wykwalifikowanych kadr i doświadczenia w funkcjonowaniu na rynku.

²⁶ Środki wydzielane z budżetu państwa na działalność ARR wzrosły z 1858 mld starych zł w 1991 r. do 2500 mld zł w 1994 r. Przyrost zasilania był mniejszy od stopy inflacji i pokrywał około 50% zgłaszanych potrzeb. Por.: Z. Adamczyk, *Zakres działalności ARR*, „Biuletyn Informacyjny” ARR 1992, nr 9 oraz *Analiza...*, s. 27.

W rezultacie interwencja ARR koncentruje się na podstawowych rynkach rolnych: zbóż, mięsa, mleka i jego przetworów (masło i mleko w proszku) oraz marginalnie: cukru, ziemniaków, miodu, wełny surowej i lnu. Według oceny IERiGŻ, ARR kontrolując znaczną część podaży zbóż chlebowych (50–60%), mleka oraz żywca i mięsa, nie była jednak w stanie zrównoważyć rynku już przy 7–9% spadku podaży.²⁷ Wydaje się więc, że działalność ARR nie jest wystarczająca do ustabilizowania wyjątkowo chwiejnego rynku rolnego i potrzebne jest nie tylko doskonalenie jej funkcjonowania, ale także dodatkowe uregulowania. Chodzi tu zwłaszcza o dostosowanie rozmiarów i struktury produkcji rolniczej do realnego popytu żywnościowego i możliwości wymiany międzynarodowej.

Niedostosowanie produkcji rolniczej do potrzeb żywnościowych tkwi w samej specyfice gospodarstwa rolnego i procesów produkcyjnych, które uniemożliwiają szybkie i elastyczne reagowanie na bodźce rynkowe. Dlatego nawet w warunkach rozwiniętego rynku produkcję rolniczą cechuje nadmierny rozwój i odłożona w czasie fluktuacja. Łagodzeniu tych negatywnych zjawisk służy przede wszystkim limitowanie produkcji i rozwój więzi kooperacyjnych między przemysłem przetwórczym, a producentami surowca (produkcja surowców na zamówienie w systemie kontraktacyjnym). W Polsce konkretne rozstrzygnięcia w zakresie kwotowania produkcji zastosowane zostały dotychczas tylko na rynku cukru. Na mocy tzw. ustawy cukrowej uchwalonej w sierpniu 1994 r.²⁸ wyznaczone zostały maksymalne ilości cukru, które mogą być wyprodukowane na zaopatrzenie rynku krajowego (kwota A) i na eksport (kwota B) oraz określone zostały zasady restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego. Z uwagi na nieurodzaj kwoty te nie zawsze były wypełniane, a procesy restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego opóźniają się.

Wydaje się, że dla bieżących potrzeb polityki produkcyjnej korzystne byłoby także podjęcie działań regulacyjnych na tych rynkach, które od momentu urynkwienia gospodarki generują największe problemy z ich ustabilizowaniem. Są to rynki: mleka, mięsa, owoców i warzyw, tytoniu, chmielu i innych upraw specjalnych.²⁹ Wiodącą rolę w procesie stabilizowania tych rynków ma do odegrania przemysł przetwórczy – główny integrator produkcji w rolnictwie.

Instrumentem rynkowego oddziaływania państwa na rolnictwo stały się także, wprowadzone w 1992 r. ceny minimalne i interwencyjne na zboża chlebowe (pszenica i żyto) oraz mleko. W warunkach głębokiej recesji i spadku opłacalności w rolnictwie stanowią one niezbędny element gwarancji dochodowych dla producentów tych ważnych dla stabilizacji rynku żywnoś-

²⁷ *Analiza...*, s. 28-36.

²⁸ Ustawa z dn. 22 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształcaniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym, *Dziennik Ustaw 1994*, nr 98, poz. 473.

²⁹ Szerszego omówienia przesłanek regulowania produkcji rolniczej w warunkach rynkowych dokonano w opracowaniu: *Regulowanie produkcji rolniczej w warunkach rynkowych* [w:] *Gospodarka w procesie przemian rynkowych*, pod red. G. Sobczyk, UMCS, Lublin 1993, s. 97–105.

ciowego surowców. Nie pozwalają one bowiem na spadek cen skupu poniżej minimum, przy którym uruchamiany jest przez ARR interwencyjny wykup produkcji.

Obszarem coraz szerszych oddziaływań państwa w rolnictwie stało się także wspieranie trudnych procesów przemian strukturalnych. Zapoczątkowało je wprowadzenie przepisów prawnych umożliwiających swobodny obrót ziemią w oparciu o jej ceny rynkowe i pełne dysponowanie gospodarstwem przez rolnika (1990). Utrzymano także system ulg podatkowo-inwestycyjnych dla rolników powiększających i modernizujących swoje gospodarstwa.³⁰

Jednak recesja gospodarcza, która w skali globalnej spowodowała proces poprawy struktury obszarowej gospodarstw spowodowała, że instrumenty te są mało skuteczne. Warto dodać, że przeszkodę w obrocie ziemią stanowi także brak bezpłatnej informacji i pomocy prawnej w regulowaniu skomplikowanych stosunków własnościowych oraz ułatwień proceduralnych w przekazywaniu gospodarstw.

Z początkiem 1992 r. rozwinęła działalność AWRSP, której celem jest restrukturyzacja i prywatyzacja państwowej własności rolnej, przejętej po likwidacji PGR.³¹ Do końca 1994 r. Agencja przejęła 4233 tys. ha ziemi (93%), z czego połowę rozdysponowano głównie w formie dzierżawy (46,8) oraz sprzedaży (2,9%) i przekazania różnym instytucjom (0,6%).³²

Powolny proces zagospodarowywania majątku przejętego przez AWRSP spowodowany jest przede wszystkim terytorialnymi dysproporcjami podaży ziemi, która koncentruje się na terenach północnych i zachodnich, gdzie popyt jest niewielki. W 1996 r. rozpoczęto przetargową formę zagospodarowania tych ziem, w ramach wspieranej finansowo przez państwo, akcji osiedleńczej.

Duże nadzieje na poprawę finansowania przemian strukturalnych na wsi związane są z działalnością ARiMR (1994 r.). Przejęła ona funkcje utworzonego w 1992 r. Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa, który zajmował się pomocą w spłacie długów i kredytowania rolnictwa, przemysłu przetwórczego i usług. Zadaniem ARiMR jest przede wszystkim finansowanie różnicy oprocentowania celowych kredytów preferencyjnych udzielanych przez banki na modernizację i inwestycje produkcyjne w rolnictwie, przetwórstwie i usługach, na poprawę struktury agrarnej (kupno nieruchomości rolnych i urządzenie gospodarstw) oraz na tworzenie miejsc pracy na wsi. Agencja udziela gwarancji kredytowych oraz poręczeń spłaty kredytów na realizację tych przedsięwzięć.

Działalność ARiMR obejmuje także dysponowanie środkami pomocy zagranicznej na wiejskie inwestycje infrastrukturalne: budowę wodociągów,

³⁰ Ustawa z dn. 15 listopada 1993 r. o podatku rolnym (tekst jednolity), Dziennik Ustaw 1993, nr 94, poz. 431.

³¹ Ustawa z dn. 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianach niektórych ustaw, Dziennik Ustaw 1992, nr 107, poz. 464.

³² Dane AWRSP.

kanalizację, gazyfikację, telekomunikację i rozwój małej przedsiębiorczości na wsi, na podnoszenie i zmianę kwalifikacji zawodowych, doradztwo rolnicze, przepływ informacji rynkowej oraz restrukturyzację banków spółdzielczych.³³

Zakres działania ARiMR, bogaty w sferze koncepcji i programów zależy jednak od ilości środków finansowych, którymi dysponować będzie Agencja. Na jej działalność statutową w 1995 r. przeznaczono 214 mln nowych zł, tj. 9,4% aktywnych wydatków budżetowych na rolnictwo i gospodarkę żywnościową (bez KRUS). Agencja jest także dysponentem I i II transzy kredytowej pożyczki Banku Światowego „ASAL-300” na finansowanie inwestycji z zakresu dostosowań strukturalnych (rozwój infrastruktury) w wysokości 70 mln zł w 1995 r. i 77 mln zł w 1996 r. Dalsze dynamizowanie działalności ARiMR zależy będzie jednak od tempa procesów restrukturyzacyjnych i wzrostu zapotrzebowania na te środki.

Dodać należy, że działalność ARiMR w zakresie finansowania różnych celów związanych z rolnictwem uzupełniają liczne fundacje, w tym: Europejski Fundusz Rozwoju Wsi, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) w ramach programu PHARE, Fundacja Rolnicza działająca pod patronatem Kościelnego Komitetu Rolniczego, Agrolinia i inne.

Interwencjonizm państwowy w rolnictwie w latach dziewięćdziesiątych przejawiał się także w ewolucji systemów ochrony krajowego rynku rolnego. Od 1991 r. nastąpiło bowiem stopniowe przywracanie barier granicznych, blokujących nadmierny i niekontrolowany import żywności. W tym celu wiosną 1991 r. wprowadzono podatek obrotowy oraz dwukrotnie (maj i sierpień) podwyższone zostały taryfy celne. Były one później modyfikowane i zmieniane w zależności od sytuacji rynkowej. Ochronę rynku stanowiły także: kwoty minimalnego poboru cła (cukier, jaja, drób, napoje alkoholowe, tytoń) oraz zaostrzone przepisy weterynaryjne i fitosanitarne. W okresie VI 1994 – VI 1995 r. stosowane były także opłaty wyrównawcze, które objęły 5,8% importu rolno-spożywczego.³⁴ W rezultacie poszerzenia zakresu działania instrumentów ochrony granicznej rolnictwa nastąpił wzrost opodatkowania importu żywności z 14% w 1990 r. do 42% w 1993 r. i 36% w 1994 r.³⁵

Akceptacja porozumień Rady Urugwajskiej GATT i przystąpienie Polski do Światowej Organizacji Handlu spowodowały, że system ochrony granicznej ulega od połowy 1995 r. liberalizacji. Rynek wewnętrzny chroni głównie stawki celne, które ulegać będą stopniowej redukcji. Uzupełniają je preferencyjne kontyngenty ilościowe i kwoty minimalnego poboru cła na niektóre towary. Wysokość obciążenia finansowego importu podnoszą ponadto: podatek VAT

³³ Szczegółowe kierunki działań ARiMR reguluje Rozporządzenie RM z dn. 22 marca 1994 r., Dziennik Ustaw 1994, nr 47, poz. 191.

³⁴ „Życie Gospodarcze” 1995, nr 22.

³⁵ J. Szubiński, W. Szarliński, *Regulowanie obrotów w improbie produktów rolno-spożywczych w latach 1990–1995*, Biuletyn Informacyjny RR 1995, nr 9.

i akcyza. Nie stosuje się natomiast najskuteczniejszego instrumentu ochrony granicznej – opłat wyrównawczych.

Oslabienie mechanizmów chroniących polski rynek rolny przed napływem towarów z krajów gospodarczo rozwiniętych nie jest korzystne w tym sensie, że rolnictwa polskiego nie zasilają różne formy subsydiowania, które przez wiele lat wspierały i nadal wspierają producentów żywności w tamtych krajach. Dlatego ważnym zadaniem państwa jest prowadzenie polityki handlowej zwiększającej możliwości eksportu rolnego na rynkach światowych przez poszukiwanie nowych, pozaeuropejskich rynków zbytu, zwiększenie obrotów z krajami CEFTA i WNP, międzynarodową promocję eksportu i wzrost jego konkurencyjności.

Oceniając stopień oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa w okresie przemian rynkowych lat 1989–1995 należy stwierdzić, że był on jeszcze stosunkowo niewielki. Proces tworzenia mechanizmów interwencji, jego instytucjonalnych obramowań przebiegał powoli i towarzyszył mu brak konsekwencji oraz zwlekanie z rozstrzygnięciem pilnych dla rolnictwa spraw. Podejmowane działania miały często doraźny i niespójny charakter.

Można przypuszczać, że wpływ na takie kształtowanie się interwencjonizmu państwowego w rolnictwie we wczesnych latach dziewięćdziesiątych wywarły opinie kręgów polityczno-gospodarczych nie uznających specyfiki rolnictwa w procesie reform rynkowych i poddających ostrej krytyce wzrost ekonomicznej roli państwa. Nie bez znaczenia był także z pewnością brak doświadczeń w tym względzie.

Szersze zainteresowanie problemami rolnictwa, dążenie do sformułowania jasnej polityki agrarnej i zagwarantowanie jej realizacji dostrzega się dopiero po 1993 r. Powodem są nie tylko problemy społeczno-dochodowe wsi i ciągle niestabilizowany rynek rolno-żywnościowy, ale przede wszystkim procesy integracyjne z gospodarką UE, których główną barierę stanowi nienowoczesne i nieefektywne rolnictwo.

Przeprowadzone badania skłaniają do następujących wniosków:

1. Podporządkowanie rolnictwa prawom liberalnej gospodarki rynkowej, nie uwzględniającym specyfiki jego rozwoju, już we wczesnych latach dziewięćdziesiątych, wywołało głęboką recesję i spowodowało, że proces aktywnej transformacji rynkowej rolnictwa został zablokowany. Tym samym w praktyce podważona została teza o omnipotentnym charakterze rynku rolnego i samoistnych procesach efektywnościowych. Czysty mechanizm rynkowy nie może być traktowany jako jedyny i najlepszy środek rozwiązywania wszystkich problemów rozwojowych polskiego rolnictwa. Stanowi to podstawową przesłankę interwencji państwa.

2. Negatywne doświadczenia pierwszych lat urynkowania rolnictwa dowodzą, że proces ten powinien podlegać znacznej regulacji i ochronie ze strony rządu i jego polityki gospodarczej. Działania interwencyjne państwa należy

jednak postrzegać jako środek wspomagający i ułatwiający dojście do gospodarki rynkowej. Bez tej interwencji transformacja rolnictwa do warunków rynkowych nabiera cech negatywnych, generując wiele problemów społecznych i ekonomicznych (bezrobocie, gwałtowny spadek dochodów, zablokowanie przemian strukturalnych).

3. Interwencjonizm państwowy jako element polityki rolnej nie wynika ze szczególnego uprzywilejowania rolnictwa, ani też politycznego lobby partii chłopskich, lecz z wielu racjonalnych przesłanek. Tworzy je, niezależnie od systemu społeczno-gospodarczego, specyfika procesów produkcyjnych oraz właściwości popytu żywnościowego, ograniczające możliwości ekspansji rynkowej producentów rolnych.

4. Nie mniej ważne znaczenie dla formowania się systemu interwencyjnego w polskim rolnictwie mają opóźnienia i deformacje w rozwoju sił wytwórczych, stanowiące dziedzictwo gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Wyznaczają one niezbędny zakres interwencji państwa i decydują o potrzebie silnego oddziaływania we wczesnych etapach jego adaptacji rynkowej.

5. Zakres i formy interwencjonizmu państwowego w rolnictwie kształtuje także szereg uwarunkowań zewnętrznych. Są to przede wszystkim konsekwencje otwarcia się polskiej gospodarki na świat, procesy integracyjne z UE oraz konieczność sprostania wyzwaniom nowych strategii rozwojowych, preferujących zachowanie czystego środowiska, walorów krajobrazowych i politykę rozwoju regionalnego. Interwencjonizm państwowy powinien jak najlepiej dostosować polskie rolnictwo do tych wymogów. Po przystąpieniu do UE swoboda kształtowania mechanizmów interwencyjnych zostanie ograniczona i podporządkowana zasadom Wspólnej Polityki Rolnej.

6. Włączenie się Polski w europejską przestrzeń ekonomiczną i udział w światowym handlu żywnością oznacza konieczność efektywnościowych przemian strukturalnych w rolnictwie i jego otoczeniu, dostosowujących ten sektor gospodarki do wymogów integracyjnych. Mechanizm interwencyjny, zapewniający realizację tych celów, musi być jednak konstruowany na podstawie specyfiki dróg rozwoju polskiego rolnictwa i całej gospodarki narodowej.

7. Politykę państwa wobec rolnictwa w okresie jego transformacji systemowej cechuje stopniowe narastanie skali interwencjonizmu i przechodzenie od zasad gospodarki neoliberalnej (1989–1991) do gospodarki rynkowej regulowanej przez państwo (1992–1995). Jednak skuteczny system wspierania rolnictwa nie został jeszcze zbudowany. Pomimo uruchomienia szeregu instytucjonalnych form interwencji (ARR, AWRSP, ARiMR) zakres i siła oddziaływania państwa na rozwój rolnictwa w omawianym okresie były stosunkowo niewielkie. Wyrazem tego jest w dalszym ciągu nieustabilizowany rynek rolny, dysparytet dochodowy wsi, wysokie bezrobocie i ujemne saldo w handlu zagranicznym żywnością.

SUMMARY

In market economy, one of the more important questions of the agrarian policy became determination of the necessary range of the state's intervention and the choice of such forms and instruments which would enable the process of transformation in this sector of the economy. "Pure" market mechanism, to which agriculture was subordinated at the beginning of the 1990's proved insufficient for the starting of the anticipated efficiency processes. It even caused a number of recession phenomena, which blocked those changes.

The necessity for the state interventionism which equates the chances of agriculture on the market is justified first of all by objective reasons related to the specific character of production processes and the properties of food demand. However, in the Polish conditions there exist many specific factors which determine a broad range of the state's interventionism and the strength of its influence. These include the heritage of the distributive economy, consequences of opening the Polish economy to the world and integration with the Union of Europe as well as the necessity of keeping pace with the new developmental trends in the world agriculture. Those factors caused that in the years 1990-1995, a turn in the economic policy towards agriculture took place which gave rise to a gradual increase of the scale of the state interventionism. The main areas of the state's intervention became the creation of structural changes in agriculture and its environment, stabilization of the agricultural market and incomes in agriculture, development of production and social infrastructure of the rural area as well as protection of the nation agricultural market.