

Marta Bład

Polskie rolnictwo u progu Unii Europejskiej a reforma wspólnej polityki rolnej

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 1, 144-155

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARTA BŁĄD

POLSKIE ROLNICTWO U PROGU UNII EUROPEJSKIEJ A REFORMA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Polityka rolna będzie bardzo wrażliwym obszarem podczas negocjacji akcesyjnych Polska - Unia Europejska (UE). Wynika to ze szczególnej roli wspólnej polityki rolnej w procesie integracji europejskiej. Rolnictwo UE jest wysoko subsydiowane i przez to nie może sprostać konkurencji rynku światowego. Stąd też w 1997 r. Komisja Europejska, kontynuując reformę roku 1992, ogłosiła pakiet propozycji zmian polityki rolnej, o akronimie Agenda 2000, mający na celu podniesienie konkurencyjności unijnego sektora rolnego.

Rolnictwo polskie znacznie odbiega od standardów Unii, tak pod względem ilości osób zatrudnionych w rolnictwie, ich wykształcenia, jak i wielkości areалу ziemi i gospodarstw oraz wyposażenia w środki produkcji. W związku z tym, przy zachowaniu status quo objęcie go mechanizmami wspólnej polityki rolnej UE, wymagałoby znacznego wsparcia finansowego z unijnego budżetu, który już i tak jest przeciążony dotowaniem swego rolnictwa.

1. DETERMINANTY ZMIAN WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE zdeterminowana jest czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Uwarunkowania wewnętrzne to procesy dokonujące się w produkcji i na rynku rolnym Unii Europejskiej, m. in. nadprodukcja generująca trudno zbywalne nadwyżki produktów rolnych, subsydiowanie rolnictwa pochłaniające znaczną część budżetu UE (aktualnie koszty realizacji wspólnej polityki rolnej wynoszą 51% budżetu UE).

Do czynników zewnętrznych wpływających na kierunki zmian w polityce rolnej Unii należą:

- zobowiązania wynikające z Porozumienia o Rolnictwie Rundy Urugwajskiej GATT (1994 r.): zmniejszenie subwencjonowania

- produkcji rolnej Unii o 20% oraz redukcja o 21% subwencji eksportowych (do roku 2000/2001)¹;
- negocjacje dotyczące liberalizacji rynków rolnych w ramach OECD – Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zakończone zgodną decyzją wszystkich 29 krajów członkowskich odejścia w przyszłości od subsydiowania produkcji rolnej (Paryż, marzec 1998 r.);
 - planowana dalsza liberalizacja międzynarodowego handlu rolnego podczas rundy negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 1999 r.;
 - przystąpienie do Unii krajów Europy Środkowo – Wschodniej.

2. AGENDA 2000 – KIERUNKI REFORM WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Istotą proponowanych zmian we wspólnej polityce rolnej jest pogłębienie i rozszerzenie reformy z 1992 r. poprzez dalsze odejście od wsparcia cen (co oznacza obniżenie dotychczasowego poziomu ceny gwarantowanej na produkty rolne) na rzecz płatności bezpośrednich (kompensacyjnych). Przyczynić się ma to do zmniejszenia wydatków z budżetu Unii na cele rolne oraz do zmniejszenia wciąż rosnących zapasów produktów rolnych.

Komisja Europejska wyznaczyła nowe cele wspólnej polityki rolnej. Są to:

- zwiększenie konkurencyjności wewnątrz UE, jak i poza jej granicami, po to, by zagwarantować producentom Unii osiągnięcie pełnych korzyści wynikających z pozytywnego rozwoju sytuacji na rynkach światowych;
- bezpieczeństwo żywności oraz jakości żywności (jako podstawowy obowiązek wobec konsumenta);
- zapewnienie godziwego standardu życia społeczności rolniczej oraz wniesienie wkładu na rzecz stabilizacji dochodów w gospodarstwie;
- integracja celów pro-środowiskowych;
- stworzenie alternatywnych możliwości pracy i uzyskiwania dochodów dla rolników i ich rodzin;
- uproszczenie ustawodawstwa unii europejskiej.

¹ Szerzej na ten temat, zob. I. Jędrzejewski: *Wspólna polityka rolna* (w:) E. Kawecka -Wyrzykowska i E. Synowiec: *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1996, s. 205-208.

Aby wzmocnić konkurencyjność rolnictwa unijnego, Komisja przewiduje wprowadzenie reform w następujących sektorach: sektor zbóż, wołowiny i mleka.

Zmiany w sektorze zbóż

Bez zmiany wspólnej polityki rolnej w Unii Europejskiej, zapas zbóż prawdopodobnie osiągnąłby około 58 mln ton do roku 2005, podczas gdy deficyt handlowy w sektorze oleistych byłby nadal znaczny.² W tych okolicznościach, Komisja proponuje ofensywne podejście do reformy i przewiduje następujące kroki:

- obniżenie gwarantowanej dotychczasowej ceny zbóż o 20%: cena zbóż ma być ustalana jednostopniowo (w 2000 r.) na poziomie wynoszącym 95, 35 ecu/tonę (jej obecny poziom to 119,19 ecu/tonę);
- subwencje kompensacyjne nie uzależnione od rodzaju upraw mają być ustalane na poziomie 66 ecu/tonę;
- stawka odłogowania obowiązkowego ma być ustalona na 0%, przy dozwolonym odłogowaniu dobrowolnym; odłogowanie dodatkowe ma być zniesione; rolnicy odłogujący swoją ziemię mają otrzymywać płatności od arealu nie uzależnione od rodzaju upraw;
- zboża na kiszonki mają zostać wyłączone z tego systemu zarządzania;
- specjalne przypadki: dla roślin wysokobiałkowych ma zostać ustanowiona pomoc uzupełniająca na poziomie 6, 5 ecu/tonę w celu utrzymania ich konkurencyjności w stosunku do zbóż.³

Reżim na rynku wołowiny

Środki kontrolowania podaży mające na celu przewyższenie skutków kryzysu wywołanego chorobą BSE łącznie z cyklicznym spadkiem produkcji wołowiny do roku 2000 powinny doprowadzić do znacznego spadku poziomu zapasów. Bez zmiany dotychczasowej polityki oraz po zakończeniu stosowania obecnych krótkoterminowych środków mających na celu przewyższenie skutków kryzysu spowodowanego chorobą BSE, szacuje się, że zapasy interwencyjne zwiększyłyby się do roku 2005 do poziomu rzędu 1, 5 mln ton.⁴

² „Agroekspres” nr 98, rok 1997, s. 2.

³ *Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5/97*, s. 29-30.

⁴ „Agroekspres”... , s. 3.

W związku z tym Komisja Europejska proponuje:

- obniżenie gwarantowanej ceny wołowiny o 30%; finansowy poziom wsparcia rynku wołowiny proponowany jest (między rokiem 2000 a 2002) na 1950 ecu/tonę (z obecnego poziomu 2780 ecu/tonę);
- stopniowe zwiększenie płatności kompensacyjnych, bezpośrednio wspierających dochody, które mają być wypłacane, jak dotychczas, w oparciu o sztukę bydła o 20-30 % (w zależności od rodzaju bydła).⁵

Reforma na rynku mleka

Komisja zaproponowała w tym sektorze ostrożne rozwiązania ze względu na wrażliwość tego rynku. Są to:

- przedłużenie systemu kwot mlecznych do 2006 r.;
- zwiększenie elastyczności i uproszczenie obecnego systemu wspólnej organizacji rynku;
- stopniowe zmniejszanie wsparcia cen o 15% w ciągu całego okresu;
- wprowadzenie nowej płatności rocznej od krów mlecznych na poziomie 145 ecu.⁶

Z końcem 1999 roku wygasają dotychczasowe wytyczne wspólnej polityki budżetowej Unii. W związku z tym Komisja Europejska przyjęła nowe złożenia na lata 2000-2006. Obejmują one zaostrzenie rygorów przyznawania pomocy z funduszy strukturalnych, związane m. in. z planami poszerzenia Wspólnoty o kraje Europy Środkowo – Wschodniej. W przypadku akcesji powyższych państw do UE, spadnie przeciętny poziom życia w Unii. W państwach tych żyje wprawdzie 29% ludności UE, jednak wypracowują tylko 9% PKB Unii. W związku z tym, po ich przystąpieniu do struktur unijnych, przy utrzymaniu obecnego systemu budżetowego, liczba mieszkańców kwalifikujących się do korzystania z funduszy strukturalnych wzrosłaby o około 10%.⁷ Stąd też Komisja Europejska postuluje redukcję, z aktualnie pięciu do trzech celów, które będą finansowane z funduszy strukturalnych. Ma to przyczynić się do ograniczenia regionów mających prawo do pomocy. Cele te mają być następujące:

- wspieranie regionów najbardziej zacofanych, których PKB wynosi poniżej 75 % średniej wielkości tego wskaźnika dla całej Unii;

⁵ *Agenda 2000. For a stronger...*, s. 30-31.

⁶ *Agenda 2000. For a stronger...*, s. 31-32.

⁷ J. Bielecki: *Unia Europejska. Propozycje budżetu na lata 2000-2006*; „Rzeczpospolita” z 19. 03. 1998 r.

- wspieranie konwersji gospodarczej, finansowanie rozwoju biedniejszych obszarów miejskich i wiejskich;
- finansowanie programów walki z bezrobociem, rozwoju zasobów ludzkich.⁸

Zgodnie z Agendą 2000, ogłoszoną w marcu 1998 r., w latach 2000-2006 fundusze strukturalne UE mają wynieść 275 mld ecu (w cenach z 1997 r.), z czego dla nowych członków przypadłoby ok. 45 mld ecu.⁹

3. STAN POLSKIEGO ROLNICTWA NA TLE ROLNICTWA WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Czynnikiem najmocniej obciążającym polskie rolnictwo jest wysokie zatrudnienie. W 1995 r. w sektorze rolnym zatrudnionych było około 4, 7 mln osób. Spośród nich 4, 3 mln, czyli 27% ogółu zatrudnionych w Polsce, pracowało na pełnym etacie w rolnictwie.¹⁰ W krajach Unii Europejskiej natomiast rolnictwo zatrudnia średnio 5% ogółu pracujących, od 2% w Wielkiej Brytanii do 17% w Portugalii i 21% w Grecji. W polskim rolnictwie niska jest wydajność pracy. Produkcję o wartości 100 tys. ecu wytwarza w Polsce 25 osób, podczas gdy w Holandii, Belgii czy Danii – dwie osoby. W porównaniu z całą Unią Europejską polski rolnik jest ponad 6 razy mniej wydajny.¹¹

Pod względem struktury wieku, polskie rolnictwo ma przewagę nad rolnictwem UE. 28% rolników Unii jest w wieku 55-56 lat (w Polsce – 20%), a 25% przekroczyło już 65 lat (w Polsce – 15%). Rolnicy polscy, choć młodsi, są jednak mniej wykształceni niż rolnicy Unii. Tylko 0,8% ma wykształcenie wyższe, natomiast aż 58, 5% wykształcenie podstawowe.¹²

W Polsce na 31 mln ha powierzchni ziem ogółem, 28% stanowią obszary leśne, a obszary rolne o powierzchni 19 mln ha stanowią 60%. Ponad ¾ ziem użytkowanych rolniczo to ziemie uprawne. Obecnie w

⁸ *Agenda 2000. For a stronger...*, s. 22-24.

⁹ *Agenda 2000. For a stronger...*, s. 63-64.

¹⁰ *Agenda 2000. Opinia Komisji Europejskiej w sprawie wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej*. Bruksela, 15. 07. 1997 r. : „Studia Europejskie” nr 3/1997, s. 187.

¹¹ Dane te pochodzą z pracy A. Grzegorzczuka z Zespołu ds. Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą w Agencji Rynku Rolnego w: E. Szot: *Polska-Unia Europejska. Rolnictwo u wrót Europy*: „Rzeczpospolita”z 3-4. 01. 1998 r.

¹² E. Szot: *Polska-Unia Europejska...*

Polsce istnieje ponad 2 mln gospodarstw prywatnych, z których tylko 20% uzyskuje dochód wyłącznie z działalności rolniczej. Są to głównie gospodarstwa małe. Średnio na jedno gospodarstwo przypada 6, 7 ha ziemi uprawnych.¹³ Zbliżoną przeciętną wielkość gospodarstw mają również niektóre kraje Unii (Grecja, Portugalia, Włochy), jednak średnia wielkość gospodarstwa rolnego w Unii wynosi około 18 ha.¹⁴ Duże zasoby użytków rolnych oraz niska obecnie opłacalność produkcji rolnej są przyczyną niskiej ceny ziemi w Polsce.

Ponadto, w Polsce występują różnice regionalne w strukturze agrarnej. W makroregionie południowym i południowo - wschodnim obszar przeciętnego gospodarstwa rolnego nie przekracza bowiem 3 ha powierzchni. Negatywny obraz polskiej struktury agrarnej jest pogłębiony z powodu występowania szachownicy gruntów. Występuje ona, z różnym jednak natężeniem we wszystkich regionach kraju. Przeciętne gospodarstwo składa się z czterech działek o powierzchni około 1, 5 ha każda, a blisko 20% gospodarstw ma więcej niż sześć działek.¹⁵ Szachownica gruntów utrudnia poważnie sprawną organizację produkcji w gospodarstwach rolnych.

Towarowość gospodarstw rolnych w Polsce, czyli stopień powiązania z rynkiem jest bardzo mała. Jak wynika z badań, więcej niż połowa gospodarstw jest samowystarczalna i nie ma żadnego udziału w kształtowaniu podaży żywności. Dalsze 27% gospodarstw sprzedaje do 40% wytworzonej produkcji, tylko 4% sprzedaje więcej niż 61%, a 2% - więcej niż 81% produkcji.¹⁶

Pod względem wyposażenia gospodarstw rolnych w ciągniki i kombajny, Polska zajmuje środkowe miejsce wśród państw WE. W Polsce około 57% gospodarstw indywidualnych nie posiada jeszcze własnego ciągnika. Ponadto, istniejący park maszynowy jest przestarzały, o czym świadczy fakt, że z ponad 1100 tys. traktorów pracujących w naszym rolnictwie około połowa ma 10 i więcej lat.¹⁷

¹³ *Agenda 2000. Opinia Komisji...*, s. 187.

¹⁴ E. Szot: *Polska-Unia Europejska...*

¹⁵ J. Sawicka: *Strukturalne problemy wsi i rolnictwa w Polsce i krajach WE*. Warszawa 1993, s. 14.

¹⁶ A. Czyżewski (red.): *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali krajowej i lokalnej*. Poznań 1995, s. 53.

¹⁷ D. Czykier-Wierzba: *Rolnictwo polskie a integracja z Unią Europejską*. Gdańsk 1995, s. 71.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia także w odniesieniu do kombajnów. I tak, w Niemczech na 100 ha zbóż przypada ponad 3 kombajny, we Francji - 1, 7, w Holandii - 3, 0, w Wielkiej Brytanii - 1, 4, natomiast w Polsce nieco mniej niż 1.¹⁸

O wielkości wyposażenia rolnictwa w środki produkcji świadczy również ilość zużywanych nawozów sztucznych. W roku gospodarczym 1991/1992 zużycie nawozów sztucznych na 1 ha użytków rolnych w Polsce wynosiło 62, 2 kg. Było to czterokrotnie mniejsze zużycie niż w Holandii, Belgii i Luksemburgu, trzykrotnie mniejsze niż w Danii, Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii i niemal dwukrotnie mniejsze niż we Włoszech. poziom ten natomiast zbliżony był do zużycia nawozów w Hiszpanii.¹⁹

Takiemu obrazowi polskiego rolnictwa odpowiada równie anachroniczny obraz polskiej wsi. Z około 60 tys. wiejskich skupisk tylko 42 tys. miejscowości ma samodzielną nazwę. Przeciętna polska wieś liczy zaledwie 250 osób, przy czym 15% wsi liczy mniej niż 100 mieszkańców, a tylko 6% liczy ponad 1000 mieszkańców.²⁰

Niekorzystne są w Polsce proporcje zatrudnienia w poszczególnych ogniwach sektora żywnościowego. Dominuje bezpośrednie zatrudnienie w gospodarstwach rolnych, a odsetek zatrudnionych w sferach przed - i poprodukcyjnych: w przemysłach produkujących środki produkcji, w przemyśle rolno - spożywczym, w usługach jest niewielki. Dokładnie odwrotne proporcje są w sektorze żywnościowym państw zachodnich.

Na tle powyższych, niekorzystnych dla Polski relacji czynników determinujących stan rolnictwa, korzystnie wypada wskaźnik wsparcia producenta – Producer Subsidy Equivalents (PSE). Rolnictwo w Unii Europejskiej -jak zaznaczyłam wcześniej- jest wysoce subsydiowane, dlatego też poziom wsparcia rolników w Unii jest znacznie wyższy niż w Polsce. Wskaźniki wsparcia producenta obliczone według standardów OECD kształtowały się w 1993 r. na poziomie 50% dla UE, podczas, gdy w Polsce na poziomie 17-18%.²¹ Natomiast PSE na rok 1995 wynosił 49% dla Unii w porównaniu z 21% dla Polski.²² Stąd też, pomimo danych

¹⁸ D. Czykier-Wierzba: *Rolnictwo...*, s. 72.

¹⁹ D. Czykier-Wierzba: *Rolnictwo...*, s. 73 i 140.

²⁰ E. Szot: op. cit.

²¹ W. Piskorz: *Konsekwencje przyjęcia przez Polskę wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej w: Polityka handlowa Polski a członkostwo w Unii Europejskiej.* Warszawa 1996, s. 50.

²² *Agenda 2000. Opinia Komisji...*, s. 188.

liczbowych wskazujących na dystans ekonomiczny, organizacyjny i technologiczny, jakie dzieli rolnictwo obecnej UE i Polski, w Unii Europejskiej istnieją obawy co do wzrostu polskiej produkcji rolnej i konkurencyjności niskich cen żywności w Polsce, spowodowane właśnie wysokim poziomem cen rolnych i wysoką protekcją rolnictwa w Unii.

4. FINANSOWE KOSZTY INTEGRACJI KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Szacunki kosztów integracji rolnej z Unią Europejską są różne i znacznie od siebie odbiegają. I tak, na przykład, w specjalnym raporcie pod tytułem „Ekonomiczne konsekwencje objęcia rekompensatami - w ramach wspólnej polityki rolnej - krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które staną się członkami UE” (opracowanym w 1996 r. w dyrekcjach Spraw Ekonomicznych i Finansowych oraz Rolnictwa Komisji przy współudziale M. Tracy i A. Buckwella), podano, że objęcie 10 krajów Europy Środkowo-Wschodniej wspólną polityką rolną kosztowałoby Unię w 2000 r. 9 mld ecu, z czego około 1/3, bo aż 6, 6 mld ecu przypadałoby na same subwencje kompensacyjne, z tego około połowa przypadałaby na Polskę i Czechy (3, 7 mld ecu).²³ Przewiduje się także, że przy zachowaniu obecnego stanu w dziedzinie wspólnej polityki rolnej całość wydatków UE na interwencję rynkową w Europie Środkowo-Wschodniej zwiększyłaby się z 9 mld ecu w 2000 r. do 12 mld w 2010 r.²⁴ Natomiast według obliczeń Komisji Europejskiej, roczne wydatki, związane z pełnym włączeniem krajów Europy Środkowo-Wschodniej do wspólnej polityki rolnej wynosiłyby około 1,2 mld ecu rocznie, co oznaczałoby konieczność zwiększenia budżetu Unii Europejskiej o ponad 1/3.²⁵

Powyższe koszty to tylko szacunki. Jakie będą rzeczywiste koszty integracji rolnej na dzień dzisiejszy nie jest wiadomo. Zależą ona bowiem od wielu czynników, w tym od:

- stanu reformy wspólnej polityki rolnej;
- modelu wdrażania wspólnej polityki rolnej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w przypadku ich przystąpienia do Unii;

²³ M. Ciepielewska: *Skutki rozciągnięcia subwencji kompensacyjnych na Europę Środkowo - Wschodnią*: „Wspólnoty Europejskie” nr 4/ 1996, s. 27–28.

²⁴ M. Ciepielewska: *Skutki...*, s. 27.

²⁵ M. Ciepielewska: *Konsekwencje rozszerzenia UE dla wspólnej polityki rolnej*: „Wspólnoty Europejskie” nr 5/1997, s. 29.

- stanu działań dostosowawczych w krajach stowarzyszonych do standardów unijnych;
- światowych trendów cen i fluktuacji monetarnych;
- umiejętności negocjacyjnych w sprawie akcesji.

Najważniejsze z nich są dwa czynniki: z jednej strony - zmiany we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej, a z drugiej – sposób objęcia tą polityką krajów aspirujących do Unii. W zależności od tego, czy rolnictwo tych państw będzie objęte całością zasad i mechanizmów wspólnej polityki rolnej (w tym subwencjami bezpośrednimi), czy tylko częścią, czy też zostanie wyłączone spod tych reguł i zostanie objęte okresem przejściowym, koszty te będą znacznie się różniły.

5. SCENARIUSZE INTEGRACJI POLSKIEGO ROLNICTWA Z ROLNICTWEM UNIJNYM

W związku z rozpoczętymi 31. 03. 1998 r. negocjacjami akcesyjnymi, członkostwo Polski w Unii Europejskiej wydaje się być przesądzone. Wielkim problemem jednak będzie ustalenie dogodnych dla polskiego rolnictwa terminów i zasad włączenia się do systemu rolnego Unii Europejskiej.

Jak zaznaczyłam, sposób objęcia krajów stowarzyszonych mechanizmami i zasadami wspólnej polityki rolnej jest mocno sprzężony z reformą polityki rolnej w Unii. Powolne zmiany wspólnej polityki rolnej oznaczają dalsze utrzymywanie sztucznie wysokiego poziomu cen rolnych UE i dalsze znaczne wydatki budżetowe. W tych warunkach przystąpienie Polski z obecnym stanem jej rolnictwa spowodowałoby dodatkowy wzrost wydatków, za które zapłacić musiałyby obecne kraje członkowskie. Taka perspektywa skłania negocjatorów strony unijnej do opóźnienia naszego członkostwa w Unii Europejskiej. O ile powolna reforma wspólnej polityki rolnej komplikuje starania o członkostwo Polski w UE, o tyle szybkie jej zreformowanie jest warunkiem niezbędnym do pomyślnego poszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Należy zaznaczyć, że Agenda 2000 zawiera dopiero propozycje reform rolnych w Unii, które muszą być jeszcze zaakceptowane przez Parlament Europejski, najprawdopodobniej w 1999 r. Negocjacje natomiast już trwają i negocjatorzy ze strony Unii Europejskiej aktualnie bazują na obecnym kształcie wspólnej polityki rolnej, pomimo bliskiej perspektywy zmian. W związku z tym, wypowiedzi ekspertów unijnych jednoznacznie wskazują na niepełne objęcie Polski instrumentami polityki rolnej Unii.

Nawet w Agendzie 2000 podkreśla się, że sektor rolny Europy Środkowo-Wschodniej nie może być w pełni zintegrowany ze wspólną polityką rolną w momencie uzyskania przez te kraje członkostwa. Zdaniem Komisji Europejskiej krajom kandydującym potrzebny jest okres przejściowy w sferze gospodarki żywnościowej, argumentując to koniecznością uniknięcia problemów spowodowanych nagłym dostosowaniem się do poziomu cen artykułów rolnych Unii. Z drugiej strony wiadomo, że wprowadzenie okresu przejściowego pozbawiłoby polskie rolnictwo wsparcia finansowego przysługującego w ramach polityki rolnej rolnikom Unii Europejskiej.

Zdaniem unijnego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, okres przejściowy, poprzedzający pełne wprowadzenie zasad wspólnej polityki rolnej, powinien liczyć co najmniej 10 lat i dotyczyć wprowadzenia całego dorobku prawno-gospodarczego, tzw. *acquis communautaire*.²⁶ Okres przejściowy w rolnictwie – w opinii Komitetu - jest niezbędny, ze względu na konieczność ujednoczenia wielu reguł działania, a szczególnie chodzi o wdrożenie wspólnej organizacji rynków branżowych i wspólnotowych regulowanych cen, standardów jakościowych i zdrowotnych, kwotowanie produkcji i dostosowanie szeroko rozumianych struktur agrarnych.

Pod pojęciem okresu przejściowego rozumie się sytuację, w której państwo wstępujące przez kilka lat nie w pełni korzysta z pełnego wsparcia cen rolnych oraz z wielu dotacji, stąd też strona polska – inaczej niż unijna - dąży do braku okresu przejściowego i z chwilą członkostwa Polski w Unii Europejskiej, przejścia nie tylko pełni obowiązków, ale i prawa do korzystania z pełni praw (w tym subsydiowania rolnictwa).

Przyjęcie Polski do zachodnich struktur gospodarczych przy jednoczesnym wyłączeniu polskiego rolnictwa z zasad wspólnej polityki rolnej oznaczałoby konieczność utrzymywania kontroli granicznej w obrocie artykułami rolnymi, ograniczając w ten sposób dostęp polskich towarów do rynku UE w celu zapobieżenia napływowi tańszych artykułów rolnych z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W konsekwencji idea okresu przejściowego zakłóciłaby także wzajemną wymianę handlową. Możliwym scenariuszem integracji rolnej jest także objęcie Polski mechanizmami wspólnej polityki rolnej, ale z wyłączeniem prawa do płatności kompensacyjnych.

Subwencje kompensacyjne wypłacane są rolnikom UE w ramach zrekompensowania im spadku dochodów wywołanego obniżką cen zbóż i

²⁶ M. Ciepielewska: *Konsekwencje...*, s. 28.

mięsa w ramach reformy wspólnej polityki rolnej, rozpoczętej w 1992 r. Zachowanie tych rekompensat w stosunku do Europy Środkowo-Wschodniej eksperci unijni uważają za bezzasadne, argumentując tym, że nie można wypłacać kompensacji za spadek cen, tam, gdzie ma miejsce ich wzrost. Rzeczywiście, jest prawdą, że w przypadku przystąpienia Polski do UE nieunikniony jest wzrost cen polskich artykułów rolnych, po to, by wyrównać go z poziomem wyższych (dotowanych) cen wspólnotowych.

O ile ekonomiczny rachunek systemu kompensacji wydaje się być czytelny, o tyle trudniejsze są polityczne aspekty tego problemu. Strona polska, optując za rozciągnięciem subwencji kompensacyjnych także na jej rolnictwo, uzasadnia to powinnością równego traktowania każdego z krajów członkowskich (w tym Polski). Jeśli Polska już jako członek Unii będzie miała takie same obowiązki, należą jej się równe prawa. Dodatkowo, Unia nie przewiduje zmniejszenia składki członkowskiej Polski do budżetu WE w wyniku nieobjęcia polskich producentów rolnych płatnościami kompensacyjnymi, stąd też zasadne jest pytanie: dlaczego bogaci farmerzy Unii otrzymują wysokie subwencje bezpośrednie, a rolnicy w znacznie biedniejszych krajach Europy Środkowo-Wschodniej mają być ich pozbawieni?

Argument Unii Europejskiej, że polskim rolnikom nie należą się bezpośrednie opłaty kompensacyjne, gdyż nie ucierpieli oni z powodu spadku cen gwarantowanych podczas pierwszej reformy rolnej w 1992, wzmocniony jest faktem, że -jak wyżej podawałam- aż 2/3 kosztów objęcia rolnictwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej wspólną polityką rolą przypadałoby na subwencje kompensacyjne. Naturalne, że Unia ze swej strony dąży do zminimalizowania wydatków na integrację rolą, stąd też opowiada się za objęciem Polski wspólną polityką rolą z wyłączeniem subwencji kompensacyjnych.

6. WNIOSKI

Przystąpienie Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej spowodowałoby gwałtowny wzrost wydatków z unijnego budżetu na zacofane rolnictwo tych krajów. W związku z tym, Unia zmierza w kierunku nowej reformy wspólnej polityki rolnej. Filozofią przyszłej reformy jest liberalizacja wspólnej polityki rolnej poprzez zmniejszanie wydatków na subsydiowanie wspólnotowego rolnictwa. W praktyce oznacza to obniżanie dotychczasowych cen gwarantowanych i

przyznawanie w zamian za utracone dochody z tego tytułu subwencji kompensacyjnych.

Z punktu widzenia Unii, reformy zaproponowane w Agendzie 2000, mające na celu zmniejszenie wsparcia finansowego dla rolnictwa UE są całkowicie zasadne. Mają one na celu zwiększenie konkurencyjności rolnictwa unijnego na rynku światowym, a po drugie, w przypadku przystąpienia krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE, udzielanie równie niskich dotacji na rolnictwo tych państw, zgodnie z nową polityką minimalnego subsydiowania sektora rolnego.

Dla Polski, dla rolnictwa polskiego, opóźnionego w stosunku do rolnictwa Unii o 30-40 lat, oznacza to, że nie należy liczyć na znaczne wsparcie finansowe ze strony UE oraz oczekiwać, że problemy naszego rolnictwa zostaną rozwiązane przez Unię. W tej sytuacji należy rozpocząć proces modernizacji o własnych siłach. W perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej jest on nieuchronny. Zatem sprawą priorytetową jest jak najszybsze wypracowanie i wprowadzenie w życie planu gruntownej restrukturyzacji polskiego rolnictwa, tak, by mogło ono prawidłowo funkcjonować w gospodarczych strukturach europejskich.