

Franciszek Tomczak

Możliwości i ograniczenia rozwojowe rolnictwa : doświadczenia 5-lecia Polski w Unii Europejskiej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 44/1, 215-229

2010

Artykuł został 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.

FRANCISZEK TOMCZAK

*Możliwości i ograniczenia rozwojowe rolnictwa:
doświadczenia 5-lecia Polski w Unii Europejskiej*

The opportunities and barriers of the Polish agriculture development: an experience
of first five years of Polish membership in the European Union

Abstrakt: Analiza zmian w pierwszym 5-letnim okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej wskazuje na szybkie dostosowywanie się gospodarki rolno-żywnościowej i gospodarki rolnej do strategii rozwojowej rolnictwa europejskiego. W okresie przedakcesyjnym właściwie rozpoznano szanse i zagrożenia wynikające z opóźnienia rozwojowego polskiego rolnictwa. Pozwoliło to po akcesji na efektywną realizację zadań Wspólnej Polityki Rolnej. Proces integracji wykorzystał szanse rozwoju rolnictwa polskiego w warunkach realizacji polityki rolnej Unii Europejskiej.

WPROWADZENIE

Introduction

Przed akcesją Polski do Unii Europejskiej odbyła się szeroka debata dotycząca rolniczych aspektów integracji Polski z Unią Europejską. Polskie środowisko ekonomiczno-rolnicze uczestniczyło w tej dyskusji, kształtując wiedzę i opinię o polityce rolnej Unii w ówczesnych warunkach kształtowania tej polityki oraz różnorodne stanowiska wobec perspektyw i zasad członkostwa Polski w Unii i akceptacji, a także realizacji unijnej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Uczestnictwo autora w tej dyskusji¹ pozwala na określenie wstępnych porównań, ocen i doświadczeń wynikających z 5-letniego okresu członkostwa Polski w UE i realizacji w tym okresie Wspólnej Polityki Rolnej.

¹ F. Tomczak, J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2003; M. Brzóska, E. Gorzelak, E. Mazurkiewicz, F. Tomczak, *Szanse i zagrożenia dla polskiego rolnictwa na tle warunków i zasad Wspólnej Polityki Rolnej*, I Kongres Rolnictwa Polskiego, Warszawa 2003.

Niezależnie od najogólniejszych opinii na temat ukończonego 5-lecia członkostwa Polski w Unii zauważyć należy ograniczony zakres oceny obecnego funkcjonowania krajowej i unijnej polityki rolnej². Tymczasem wobec znaczenia dyskusji dotyczącej przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej przypomnienie i najogólniejsza interpretacja i ocena pierwszego 5-lecia realizacji WPR w nowych krajach członkowskich UE ma ważne znaczenie praktyczne i teoretyczne. Dotychczasowe bowiem doświadczenia i rozumienie strategii rozwojowej całej Unii Europejskiej, w tym integracyjnych i rozwojowych procesów rolniczo-żywnościowych i wiejskich, ma ważne znaczenie dla przyszłości Polski i Unii Europejskiej.

Wiodącą myślą formułowanych w okresie przedakcesyjnym pytań było powiązanie problemów rolnictwa polskiego z procesami integracyjnymi i akcentowanie trudności, jakie mogły wynikać z tych procesów ze względu na opóźnienia rozwojowe i strukturalne rolnictwa polskiego i polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej. Podobne pytania dotyczyły przewidywanych dla kraju i rolnictwa korzyści, niekorzyści i problemów, jakie w tym procesie mogły wystąpić, szczególnie w zakresie szans i wyzwań w stosunku do rynku rolniczo-żywnościowego, oraz przewidywanych trudności i zagrożeń, jakie mogły być następstwem zapoczątkowanych procesów integracyjnych rolnictwa polskiego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

INTEGRACJA JAKO SZANSA ROZWOJU ROLNICTWA POLSKIEGO

Integration as a chance for the development of Polish agriculture

W okresie przygotowań do członkostwa UE podstawowe pytanie sprowadzało się do ustalenia: czy wejście Polski do UE będzie sprzyjać rozwojowi rolnictwa czy też stworzy dlań zagrożenie? Rolnicze środowisko naukowe, szczególnie ekonomiści rolnictwa, sądziło, że włączenie polskiego rolnictwa w obszar WPR, a także polityki wiejskiej, strukturalnej i regionalnej Unii, oznacza początek lub przyspieszenie zmian oraz procesów dostosowawczych, jakie będą zachodziły w rolnictwie polskim. Już wówczas powodowało to obawy i łączone było z błędnym rozumieniem polityki akcesji do UE, co wraz z presją grup przeciwnych procesowi integracji powodowało, że rolnicy byli główną grupą zawodową w znacznej części niepopierającą akcesji Polski do UE. Z tego względu zwracano uwagę na potrzebę akceptowania wejścia do UE jako nowej i niepowtarzalnej szansy rozwoju rolnictwa polskiego, której wykorzystanie w znacznym stopniu

² Bogaty i kompetentny obraz prowadzonych badań, studiów i dyskusji teoretycznych i praktycznych obrazują materiały publikowane przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie w ramach Programu Wieloletniego (2005–2009) pt. *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*.

mogło zależeć od gospodarczego i społecznego zaangażowania wszystkich środowisk kraju. Podobnie jak całe społeczeństwo, tak i rolnicy, a także ich organizacje przechodziły etap zrozumienia i wykorzystania szans oraz możliwości rozwojowych, jakie stworzyło członkostwo Polski w Unii Europejskiej.

W ówczesnej dyskusji dotyczącej polityki rolnej mocno akcentowano znaczenie doświadczeń światowych, wskazując, że podstawą rozwojową polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej i regionów wiejskich będzie ogólny rozwój gospodarczy kraju. Trwale osiągnięcie i utrzymanie możliwie wysokiego tempa rozwoju gospodarczego, tj. wzrostu PKB, miało tworzyć uwarunkowania takich przemian. Wejście Polski do UE było jednym z czynników zapewniających trwałość rozwoju rolnictwa na podstawie powiązań rynkowych, produkcyjnych, finansowych, współpracy gospodarczej, inwestycji itp. Wpływało to na określenie celu strategicznego, jakim miało być nowe usytuowanie rolnictwa w gospodarce europejskiej i ewentualnie gospodarce światowej. Rolę i miejsce polskiego rolnictwa i jego konkurencyjność na rynku krajowym i arenie międzynarodowej określały makroekonomiczne uwarunkowania, wyrażające się dynamizmem i dążeniem do racjonalizacji gospodarki narodowej, zdolnością sektora rolniczego do kreowania i przyjmowania współczesnych metod, technologii i organizacji produkcji.

Biorąc pod uwagę mocne strony polskiego rolnictwa, np. względnie obfite zasoby ziemi rolniczej, liczbę i strukturę wiekową osób zatrudnionych w rolnictwie, relatywnie niskie koszty pracy oraz ekologiczną jakość produktów rolnych, sformułowano wnioski i uwarunkowania włączenia Polski w system UE, rolnictwa zaś w system WPR. Wejście Polski do UE mogło jednocześnie kreować szansę przyspieszenia oczekiwanej i niezbędnej modernizacji rolnictwa, co było potrzebą i szansą rozwojową polskiej gospodarki rolnej i żywnościowej. Struktura i stan gospodarki były bowiem przestarzałe i nie odpowiadały wymogom etapu rozwojowego gospodarki i społeczeństw UE, podobnie jak polskim programom rozwoju w pierwszej dekadzie XXI wieku.

Wymogi zintegrowanej gospodarki UE mogły być czynnikiem przyspieszenia zmian w rolnictwie polskim. Realność takich oczekiwań wynikała z możliwości napływu kapitału inwestycyjnego, o co Polska aktywnie zabiegała. Nowe możliwości tworzyło także ewentualne zmniejszenie presji rynku pracy wobec migracji siły roboczej do innych regionów UE.

A. Pierwszą szansą i wyzwaniem realizacji nowej strategii rozwojowej stała się akcesja do UE i dostęp do jednolitego rynku europejskiego, co zapewniało przyspieszenie ogólnego rozwoju gospodarczego kraju, a rolnictwu przejście od niższego do wyższego poziomu wsparcia ze strony gospodarki krajowej i Unii Europejskiej. Polska dzięki lepszej sytuacji eksportu w UE i na rynkach światowych, a także transferom budżetowym, uzyskiwała szansę praktycznej realizacji WPR i korzyści gospodarczych związanych z integracją europejską. Zapewnienie równych warunków gospodarowania (np. dopłat bezpośrednich) i priorytetów na

realizację projektów inwestycyjnych (np. drogi i infrastruktura wiejska) gwarantowało, że osiągnięcie takich korzyści zarówno dla Polski, jak i UE stanie się możliwe.

B. Korzystną szansę stwarzał rynek (handel) krajowy i zagraniczny oraz związana z tym konkurencja wewnętrzna i zewnętrzna rolnictwa. Jeśli chodzi o rynek krajowy, to głównym problemem był poziom ówczesnego i przewidywanego zapotrzebowania wewnętrznego, tj. przyspieszenia wzrostu popytu żywnościowego (tradycyjny charakter odżywiania, potrzeby pozażywnościowe konsumentów itp.). Jednocześnie na tym rynku pojawiała się tendencja spadku cen płaconych rolnikom, a wzrostu cen na środki produkcji rolniczej. Powiązania eksportowo-importowe rolnictwa polskiego z krajami UE miały doprowadzić do równowagi, a następnie możliwie dużej nadwyżki eksportowej. Było to otwarcie nowych szans rozwojowych i możliwości rynkowych przez przyspieszenie rozwoju rolnictwa i agrobiznesu.

C. Szansą o ogromnym znaczeniu stawał się dostęp do funduszy i systemu finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich (interwencjonizm agrarny) realizowany w UE. Wspólna polityka rolna państw UE, realizująca europejski model rolnictwa, miała dwa główne aspekty: politykę rynkową i strukturalną (tzw. Filar I WPR) i politykę wiejską (Filar II WPR). System ten miał zapewnić osobom zatrudnionym w rolnictwie dochód porównywalny z dochodami osób zatrudnionych w innych działach gospodarki narodowej, a także stabilizację rynku wewnętrznego i jego ochronę przed wpływem zmian i fluktuacji występujących na rynkach światowych. Mechanizm realizacji tych zasad był lub jest zróżnicowany w zależności od poszczególnych produktów lub zakresu i celów polityki interwencyjnej. Szeroki zestaw różnorodnych narzędzi i instrumentów służył realizacji koniecznej restrukturyzacji rolnictwa i krajowego przemysłu spożywczego.

D. Ważną polską szansą rolnictwa w ramach UE były możliwości zwiększenia wykorzystania rolniczego potencjału produkcyjnego. Polska dysponuje znacznym potencjałem produkcyjnym w skali Europy, określanym przez przyrodnicze zasoby naturalne, sposoby ich wykorzystania, uwarunkowania demograficzne, ekonomiczne itp. Nowe uwarunkowania rozwojowe, jakie stwarzało wejście Polski do UE, traktowano jako jedną z najważniejszych szans i możliwości radykalnej poprawy wykorzystania potencjału i korzystnych warunków rozwojowych rolnictwa polskiego.

E. Zwracano uwagę na możliwości tkwiące w polityce strukturalnej i perspektywach zmniejszenia różnych dysproporcji rozwojowych występujących w rolnictwie polskim (spójność społeczno-ekonomiczna tego działu gospodarki narodowej). Badania, studia, analizy i ekspertyzy wskazywały na potrzebę zmian tej struktury w kierunku polepszenia relacji czynników produkcji, wydajności pracy, efektywności itp., co oznaczało potrzebę stymulowania procesów koncen-

tracji strukturalnej (zmniejszenie liczby gospodarstw – zwiększenie powierzchni i skali produkcji) oraz postępu techniczno-organizacyjnego i produkcyjnego w gospodarstwach rolnych. Potrzeby te w szczególności dotyczyły rodzinnych gospodarstw rolnych. Akcesja do UE stawała się szansą przyspieszenia restrukturyzacji gospodarki rolnej w Polsce i jej zbliżenia do poziomu potrzeb i wymagań jednolitego rynku UE. Kształtował się w ten sposób nowy system finansowania wsi i rolnictwa, rozwoju regionalnego, realizacji zasad i celów rynkowego interwencjonizmu rolnego i żywnościowego.

F. Odrębną kwestią były szanse i wyzwania, jakie stawiała integracja europejska polskiemu przemysłowi zaopatrzenia rolnictwa, przetwórstwa produktów rolnych, ich dystrybucji, finansowania, obsługi produkcyjnej, tj. całemu systemowi agrobiznesu. Coraz mocniejsze stało się podporządkowanie agrobiznesu wymagom konsumentów (poziom i struktura popytu żywnościowego i surowcowo-rolniczego), zaś rolnictwo w procesie transformacji rynkowej znalazło się wobec nowych wyzwań rynkowych, tj. przejścia od priorytetu możliwości i wymogów produkcji do potrzeb i wymagań rynku (konsumentów), co lokowało agrobiznes w nowej roli kreatora strategii rozwojowej rolnictwa. Odnosiło się to także do wyzwań kosztowych, jakości produkcji i środowiska produkcyjnego rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Jednocześnie z procesem integracji, jak wskazywały doświadczenia, zmieniła się rola gospodarstwa rolniczego i jego miejsce w gospodarce żywnościowej (agrobiznesie). Podmiotem integracji stają się w coraz szerszym zakresie jednostki handlu i przetwórstwa surowców rolniczych. Z prowadzonych badań integracji poziomej i pionowej w rolnictwie, kształtowania się systemu (łańcucha) produkcyjno-żywnościowego i agrobiznesu w Polsce i na świecie wynikają konkluzje potwierdzające wagę przystosowania handlu i przetwórstwa do wymagań konkurencyjnych rynku krajowego i rynku UE. Znaczenia nabrały walory ekonomii produkcji (skala produkcji i efektywność ponoszonych nakładów, rozwój i specjalizacja regionalna oraz charakter i dynamika zmian strukturalnych i produkcyjnych gospodarki rodzinnej). Potrzeba sprostania występującej tu konkurencji była i będzie niezbędna, niezależnie od systemu ochrony krajowego rynku w ramach rynku europejskiego (np. dopłaty i kwoty produkcyjne). Dotyczy to także możliwie pełnego i jednoznacznego wypełniania norm sanitarnych i weterynaryjnych przez polskie rolnictwo i przemysł spożywczy jako podstawowego warunku jego dalszego rozwoju i przystosowania do wymogów rynku krajowego, Unii Europejskiej i rynku światowego.

ROLNICTWO A PROCES INTEGRACJI POLSKI Z UE
Agriculture and the process of Poland's integration in the European Union

Zagadnienia związane z zagrożeniami, ograniczeniami i przeszkodami procesów integracyjnych rolnictwa polskiego z Unią Europejską budziły najwięcej pytań i kontrowersji teoretycznych i praktycznych. Szczególne obawy wyrażali rolnicy i środowiska rolnicze, dla których nie był dotąd zakończony proces transformacji od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej, gdy napotykali na nowy proces ekonomiczny wymagający pilnych zmian, dostosowań i konkurencji w warunkach rozszerzonego rynku europejskiego. Dla Polski było to szczególnie trudne ze względu na niższy poziom rozwoju gospodarczego w porównaniu z wszystkimi krajami ówczesnej UE-15. Tymczasem doświadczenia światowe wskazują, że stan i możliwości rozwojowe rolnictwa zależą od poziomu i struktury gospodarki narodowej.

Główne przeszkody utrudniające integrację rolnictwa polskiego w ramach UE stanowiły ważną grupę takich przyczyn.

A. Perspektywa otwarcia rynku rolniczo-żywnościowego mogła stanowić przeszkodę ze względu na zagrożenie, jakie dla rolnictwa wywołuje zwiększona konkurencja żywnościowa na rynku np. polskim. Otwarta konkurencja i konfrontacja rynkowa zapoczątkowana była w warunkach m.in. ograniczonych możliwości sprzedaży, opóźnienia wypłat i korupcji w relacjach rolnik–przetwórca, rozszerzenia nożyc cen, napływu taniej dotowanej żywności, przy prawie pełnym ograniczeniu inwestycji i kredytów dla gospodarstw rolnych.

B. Dramatyczny był dylemat produkcyjny rolnictwa, wyrażający się w niskim wykorzystaniu potencjału produkcyjnego gospodarki rolnej i przy jednoczesnym nadmiarze produktów na rynku i dużym udziale importu rolniczo-żywnościowego. Wynikające z tego opinie, iż wejście Polski do UE ma oznaczać konieczność dalszego ograniczenia produkcji uzewnętrzniały trudności kwestii rolnej i żywnościowej w Polsce i krajach Unii Europejskiej. Powstało przekonanie o możliwości zmniejszenia potencjału produkcyjnego rolnictwa i jego wykorzystania, zmniejszenia liczby gospodarstw towarowych, co rodziło obawy w małych i niskoefektywnych gospodarstwach o poziom produkcji i dochodów rolniczych.

C. Polityka gospodarcza, wykorzystując doświadczenia światowe, szukała sposobów ochrony rolnictwa przed zagrożeniami rynkowymi w drodze interwencjonizmu i protekcjonizmu rynkowego, co w Polsce rozumiano jako konieczność wyboru zakresu interwencji ograniczanej realnymi możliwościami ekonomicznymi państwa. Upowszechniła się opinia, że stan rolnictwa i prowadzona polityka rolna (np. likwidacja gospodarstw państwowych i niepewność losów drobnych gospodarstw rodzinnych) będą prowadziły do restrukturyzacji rolnictwa, tj. wyodrębnienia gospodarstw towarowych o rosnącej skali produkcji i dochodów i pogorszenia położenia ekonomicznego mniejszych gospodarstw rodzinnych. Jak

ostre były tu kontrowersje polityczne i ekonomiczne, przypominają okoliczności wyboru sposobu realizacji dopłat bezpośrednich dla rolnictwa w pierwszych latach członkostwa Polski w UE.

D. Podobne znaczenie miały doświadczenia związane z handlem zagranicznym i konkurencją międzynarodową. W wielu krajach funkcjonowały skomplikowane systemy ochrony i wsparcia rolnictwa krajowego (w tym ochrona przed importem i wsparcie eksportu), co wywoływało ostre starcia dotyczące interwencjonizmu państwowego. Obawy przed importem wynikały z konkurencyjności cenowej, jaka występowała przy otwarciu rynku żywnościowego – wspierana i dotowana żywność z innych państw miała stać się zagrożeniem dla produkcji krajowej, a tymczasem zbyt słaba konkurencyjność na rynkach UE uważana była za wyraźne zagrożenie dla przyszłości rolnictwa polskiego.

E. Inne zagrożenia dotyczyły występującej i przewidywanej niewydolności dochodowej rolnictwa polskiego. Główne znaczenie miało tu kształtowanie się relacji między produkcją a konsumpcją, gdyż zarówno produkcja rolnicza, jak i konsumpcja mają charakter przyrodniczy i podlegają różnorodnym ograniczeniom. Z przyrodniczego charakteru produkcji rodzą się uwarunkowania rozwojowe związane z ograniczeniami potencjału produkcyjnego oraz ograniczeniami dochodowymi, po stronie konsumpcji zaś występują ograniczenia związane z potrzebami żywnościowymi i dochodami. Wynikający z tego mechanizm ograniczający tempo wzrostu spożycia i wzrostu dochodów producentów żywności stwarza dodatkowe trudności związane z formułowaniem i realizacją polityki rolnej UE.

F. Ważne znaczenie miały kwestie własności i proces przemian następujący w rolniczej gospodarce rodzinnej. Za specyficzne zagrożenie i przeszkodę rozwojową uważano własność ziemi rolniczej, szczególnie opinie o możliwości wykupu ziemi przez obcokrajowców traktowano jako niebezpieczne zagrożenie. Gospodarkę ziemią oraz coraz szerszą świadomość potrzeby zmniejszenia liczby gospodarstw rodzinnych (proces koncentracji) traktowano także jako zagrożenie i potrzebę rezygnacji z części gospodarstw. Działania mechanizmów ekonomicznych (dochód, skala produkcji) tylko części gospodarstw bowiem pozwalają na rozwój przez proces koncentracji. Niepokoje wzbudzała szczególnie ewentualność wykupu ziemi rolniczej przez rolników – cudzoziemców. Już jednak wówczas wskazywano, że nawet przy niższym poziomie dopłat bezpośrednich wystąpi wzrost krajowego popytu na żywność, co wywoła wzrost cen ziemi. Także już wówczas przewidywano zmiany polityki rolnej w kierunku stopniowego odejścia od dopłat bezpośrednich związanych z poziomem produkcji, co mogło ograniczać popyt na ziemię w krajach Unii i w konsekwencji ograniczać wzrost cen ziemi rolniczej.

G. Zagrożeniem dla Polski mogły być zapowiedzi zmian Wspólnej Polityki Rolnej UE. Polityka ta zrealizowała cele wyznaczone u początku tworzenia Wspólnot Europejskich. W związku z tym etapem rozszerzenia UE akcentowano

potrzebę kolejnej reformy WPR. Reforma ta miała zwiększać działanie sił rynkowych w rolnictwie UE i poprawiać konkurencyjność rolnictwa europejskiego na rynkach światowych. Kontynuowanie systemu finansowania WPR w nowych krajach Unii, co było ważnym argumentem na rzecz akceptacji procesów integracyjnych przez rolników krajów kandydujących, stałoby się zagrożeniem dla funkcjonowania UE. Akcentowanie potrzeby reformy WPR wiązało się z tendencją do wycofywania się z poprzednich zasad wsparcia i finansowania rolnictwa. Podobnym ograniczeniem, istotnym dla Polski, mogło być preferowanie koncepcji renacjonalizacji polityki rolnej UE, tj. wsparcie tendencji przesuwania kosztów tej polityki z budżetu Unii do budżetów krajowych. Zagrożenia związane z koncepcjami renacjonalizacji polityki rolnej w krajach UE mogą tworzyć podstawową trudność finansowania potrzeb inwestycyjnych i dochodowych rolnictwa, a także mogą być przyczyną braku środków na obowiązkowy udział budżetu krajowego w realizacji projektów finansowanych ze środków Unii.

H. W Polsce dominowało przekonanie, że relatywnie opóźnione rolnictwo utrudniać będzie proces integracji Polski z UE. Unia nie stawiała jednakże warunków dotyczących poziomu rozwoju rolnictwa, tzn. jego struktury, produktywności, udziału w PKB itp. Z punktu widzenia UE ważne było to, czy po wejściu Polski do UE kraj będzie w stanie funkcjonować w systemie instytucjonalnym Wspólnoty, w tym WPR. Podkreślano, że proces integracji Polski z UE należy traktować jak szansę wykorzystania możliwości rozwoju zapewniane w ramach UE.

I. Rolnictwo, gospodarka żywnościowa (agrobiznes) i obszary wiejskie były tą częścią gospodarki, co do której istniały największe wątpliwości, czy możliwe jest szybkie osiągnięcie stanu sprawnej gospodarki rynkowej i sprostanie presji konkurencyjnej sił rynkowych zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po przystąpieniu do Unii. Uprzednie doświadczenia UE wskazywały, że procesy przystosowawcze w rolnictwie zachodzą w takim tempie, że rolnictwo nie jest przeszkodą dla integracji kraju z UE. Odnosiło się to również do Polski, gdzie rolnictwo, ze względu na swą rolę w gospodarce i społecznej strukturze kraju, było praktycznie głównym i najtrudniejszym obszarem negocjacji akcesyjnych. Odrębną kwestią była świadomość dotycząca tych zmian i ich ewentualna akceptacja przez ludność rolniczą (zasadniczą cechą WPR, tak jak i całego współczesnego rozwoju rolnictwa, jest to, że związany z tym procesem postęp obejmuje tylko część gospodarstw rolnych, najlepiej przygotowanych do adaptacji wymagań rynkowych). Jest to także zasadniczy warunek przemian strukturalnych i postępu w każdym rolnictwie, zaś w gospodarce rolnej, charakterystycznej dla Polski, tj. w rolnictwie chłopsko-rodzinnym, jest głównym mechanizmem ewolucji, zmian i postępu tej gospodarki.

W okresie dyskusji przedakcesyjnych, na podstawie analiz i oceny stanu rolnictwa polskiego, upowszechniło się przekonanie, że czynnikami, które mogą stwarzać trudności w procesie integracyjnym rolnictwa, były: a) duży odsetek

ludności zawodowo czynnej zaangażowanej w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym, która boleśnie odczuła ekonomiczne konsekwencje transformacji ustrojowej; b) zaniepokojenie rolników informacjami o potrzebie wyjścia z rolnictwa znacznej liczby zatrudnionych osób, co przyjmowano jako bezpośrednie zagrożenie Unią i z czego wynikała potrzeba praktycznych, zrozumiałych zasad i reguł realizacji polityki rolnej i bardziej otwartych dyskusji dotyczących wsi i rolnictwa; c) powszechne przeświadczenie rolników, że występujące trudności ze zbytem produktów rolniczych i ich niskimi cenami było następstwem importu dotowanej żywności z UE; d) przekonanie rolników, że ich sytuacja finansowa nie pozwoli spełniać wymogów sanitarnych i ochrony środowiska, szczególnie w produkcji mleka i mięsa; e) w końcu niewielki napływ środków w okresie przedakcesyjnym rodził przeświadczenie o iluzorycznej pomocy ze strony Unii dla polskiego rolnictwa. Wskazywano także na powiększającą się wówczas lukę technologiczną pomiędzy rolnictwem Polski i UE oraz zmniejszenie siły konkurencyjnej rolnictwa polskiego.

Z tego wynikały opinie, że występujące w latach 2003–2004 uwarunkowania stanowiły zagrożenie dla dalszego rozwoju rolnictwa, otwarcie granic miało bowiem spowodować wzrost importu żywności, a polska gospodarka, mniej konkurencyjna, mogła przegrać tę walkę. Zagrożeniem były też relatywnie wysokie koszty produkcji żywności, a wprowadzane programy stabilizacji produkcji mogły w tej sytuacji stanowić hamulec rozwoju rolnictwa polskiego. Obawy rolników polskich były podobne do obaw rolników unijnych, szczególnie w odniesieniu do eksportu polskiej żywności na rynek Unii.

WARUNKI WYKORZYSTANIA SZANS ROZWOJOWYCH WYNIKAJĄCYCH
Z INTEGRACJI POLSKI W UE W ZAKRESIE ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOSCIOWEJ

The requirements for using developmental chances resulting from Polish integration in the EU
in the field of agriculture and food economy

Integracja europejska stwarzała szanse na przyspieszenie modernizacji polskiego rolnictwa, wzmocnienie konkurencyjności sektora produkcji żywności oraz rozwoju obszarów wiejskich. Trudności w wykorzystaniu tych szans wskazywały na potrzebę identyfikacji głównych uwarunkowań związanych z ich wykorzystaniem. Najważniejszą z nich była możliwość szybkiego przewyższenia w początkach dekady zapaści dochodowej i produkcyjnej w rolnictwie.

Lata 90. ubiegłego wieku były trudnym okresem dla rolnictwa: dochody z produkcji kształtowały się na niskim poziomie, a sytuacja ekonomiczna i demograficzna na obszarach wiejskich i w kraju nie pozwalała na przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie i odpływ zbędnej siły roboczej. Rolnictwo finansowało

w dużym zakresie „przechowywanie” ok. 2 mln ludzi, którzy nie mogli być produktywnie wykorzystani w rolnictwie czy też w innych gałęziach gospodarki.

Traktat o wejściu Polski do UE ograniczał w pewnym zakresie możliwości produkcji rolnej w Polsce (kwoty produkcyjne) i zmniejszał intensywność wykorzystania znacznej części potencjału produkcyjnego rolnictwa, ale taka sytuacja występowała trwale w rolnictwie Europy i świata. Traktat o wejściu Polski do UE stwarzał dla rolnictwa możliwości i ograniczenia, które mogły być poddane analizie merytorycznej, uwolnione od politycznej demagogii i skoncentrowane na rozwiązaniach pozytywnych, zmuszających gospodarkę rolną do stosowania rozwiązań zwiększających efektywność produkcji, jej konkurencyjność i dochodowość.

Wraz z tym nowe programy dotyczyły dziedzin nieobjętych interwencją, np. możliwości wykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa w gałęziach i formach działalności o swobodnym rynku i wolnej konkurencji: produkcji warzyw i owoców, ziemniaków, roślin włóknistych i technicznych, ziół, produktów o charakterze regionalnym itp. Odnosiło się to też do alternatywnego wykorzystania użytkowanej przez rolnictwo ziemi, np. zalesiania i zadrzewiania, wytwarzania surowców dla produkcji biopaliw, rozszerzania stref rekreacyjnych, krajobrazowych, organizowania sportowych parków, infrastruktury wiejskiej. Podobnie dotyczyło to zasobów pracy i możliwości ich wykorzystania przez zwiększenie zatrudnienia, np. w rzemiośle i usługach, agroturystyce, pracę za granicą.

A. Warunki wykorzystania szans rozwojowych sektora rolnego w Polsce związane były z poziomem uzyskiwanych płatności bezpośrednich dla nowych krajów członkowskich. Występujące tu różnicowania traktowano jako wyraz różnego podejścia do rolnictwa poszczególnych krajów. Niezależnie jednak od tych ocen zastosowanie zmodyfikowanego, uproszczonego systemu wdrażania płatności bezpośrednich w przeliczeniu na hektar polepszały warunki modernizacyjne i rozwojowe rolnictwa, chociaż pozostawały przede wszystkim instrumentem wsparcia socjalnego.

B. Przyjęty system organizacyjny dotyczący procesów przystosowawczych do UE miał ograniczoną efektywność w porównaniu z innymi możliwymi rozwiązaniami. Ważnym elementem osłabiającym działalność instytucji i organizacji było bieżące funkcjonowanie partii politycznych, związków zawodowych i organizacji występujących przeciw UE, wykorzystujących niedostatki informacji i wiedzy o Unii do walki politycznej.

C. Szczególną uwagę zwracały konsekwencje różnorodnych dyskusji, jakie na tematy rolniczo-wiejskie prowadzone były w środkach masowego przekazu. Problemy stanu i przyszłości rolnictwa w ramach UE nie mogły być rozpatrywane w izolacji od takich zagadnień, jak przystosowanie strukturalne i produkcyjne wewnątrz rolnictwa, przystosowanie innych ogniw agrobiznesu (zaopatrzenie, przemysł rolno-spożywczy, system finansowy, handel zagraniczny) oraz ogólnych

programów rozwoju kraju (w tym drastyczny dla rolnictwa problem bezrobocia jawnego i ukrytego oraz kryzys dochodowy), które musiały być rozwiązywane przede wszystkim krajowym wysiłkiem, mądrością postępowania i współpracy.

D. Negocjacje akcesyjne nie wzbudziły należytej dyskusji dotyczącej istotnej dla rolnictwa alternatywy dopłat dla całego rolnictwa, tj. praktycznie wszystkich gospodarstw, lub rolnictwa towarowego, tzn. części najlepszych gospodarstw. Alternatywa ta wzbudzała głębokie zróżnicowania postaw grup i organizacji rolniczych: względy socjalne i polityczne przemawiały za opcją uproszczoną – dopłat do powierzchni uprawy dla całego rolnictwa, zaś względy ekonomiczne (proces koncentracji, konkurencyjność i ekonomika produkcji) przemawiały za standardowym systemem dopłat bezpośrednich, tj. dla gospodarstw towarowych. Była to okazja wspólnej edukacji rolniczej i ekonomicznej społeczeństwa polskiego. Wybór rozwiązania pośredniego (praktycznie uproszczonego) dał podstawę szerokiej akceptacji takiego rozwiązania. Jednocześnie brak jest zbilansowanych analiz skutków pozytywnych i negatywnych z tych rozwiązań, dominacja zaś zagadnień kwot produkcyjnych i dopłat finansowych ograniczała zakres dyskusji nad rozwiązaniami ogólnych zasad dopłat bezpośrednich dla rolnictwa.

E. Procesy transformacyjne kumulowały się w dwu najistotniejszych zjawiskach występujących w polskim rolnictwie: wysokim bezrobociu, jawnym i ukrytym, oraz trudnej sytuacji dochodowej dużych grup ludności rolniczej i wiejskiej. Polityka transformacji, wspólna z uwarunkowaniami globalnymi, doprowadziła do ukształtowania się nowej równowagi produkcyjno-ekonomicznej, przy której szanse rozwoju i wystarczającego dochodu miało 15–25% gospodarstw rodzinnych, natomiast dla pozostałych gospodarstw nie było alternatywy w warunkach występujących barier makroekonomicznych. Jednocześnie rolnictwo polskie w 2004 r., wraz z członkostwem w Unii, wchodziło w system kosztów Unii, co oznaczało potrzebę zapewnienia także odpowiedniego poziomu dochodów. Z tego wynikała potrzeba dalszych rozwiązań strategicznych polegających na podążaniu śladem państw UE przy innych uwarunkowaniach i możliwościach rozwojowych. Przystąpienie do Unii oznaczało potrzebę określenia uwarunkowań i zasad, które miały kształtować taki nowy model dla rozwoju rolnictwa Polski. Europejski proces integracyjny podpowiadał tu następujące rozwiązanie: Polska akceptuje europejski model rolnictwa, tj. gospodarstwa rodzinne, Unia Europejska zaś w imię owej integracji weźmie aktywny udział w realizacji tego modelu w Europie Środkowej i Wschodniej. O takie rozwiązanie Polska z powodzeniem występowała w ramach działań przedakcesyjnych i akcesyjnych dotyczących wsi i rolnictwa.

Wszystkie te ustalenia miały szerszą perspektywę: Unia jest wspólnotą losów państw europejskich i w obecnym okresie kształtowania tej wspólnoty oraz podejmowania ważnych decyzji dotyczących przeszłości musi mieć także bezpośredni

związek ze środkami pieniężnymi, produkcją, stopą życiową itp., ale także ideami wychodzącymi poza czas bieżący, bieżące interesy i bieżące potrzeby.

PROBLEMY ADAPTACJI ROLNICTWA POLSKIEGO DO WARUNKÓW
ROZWOJOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

The adaptation problems of the Polish agriculture to the European Union
development conditions

A. W okresie przygotowawczym Polski do członkostwa w UE, obejmującym pierwsze etapy transformacji systemowej i wynikające z tego trudności, widoczny był brak kompleksowej, długookresowej wizji oraz programu przemian w rolnictwie, zwłaszcza o charakterze strukturalnym, a także programu działań prowadzących do realizacji tych wizji. Zapewnienie odpowiednich korzyści dla rolnictwa z integracji Polski w UE zależy bowiem od tego, jak uczyimy się korzystać ze środków finansowych zapewnianych przez UE i tych, które można przeznaczać na cele rozwojowe z budżetu krajowego.

B. Zakończenie negocjacji unijnych i traktatowych dotyczących wejścia do Unii osłabiło zainteresowanie bieżącymi problemami produkcyjno-ekonomicznymi rolnictwa i potrzebą przyspieszenia praktycznych dostosowań tej gospodarki do wymogów UE. Nasilający się kryzys produkcyjno-dochodowy wymagał nie tylko bieżącej szybkiej reakcji polityki rolnej, ale także upowszechnienia najistotniejszych wynikających stąd wskazań długofalowych: wraz z gospodarką rynkową rolnictwo polskie znalazło się w nowych warunkach, z jakimi uprzednio nie miało do czynienia i do jakich nie było przygotowane. Dotyczyło to powstawania rolniczych nadwyżek produkcyjnych, spadku cen, zaostrzenia warunków konkurencji gwałtownie przyspieszających eliminację z rynku i produkcji wytwórców najsłabszych i najgorzej zorganizowanych. Z tego wynikały stwierdzenia odnoszące się do przyszłości rolnictwa: niezbędne było szybkie określenie zasad i reguł kontroli oraz regulowania produkcji rolniczej i stabilizacji rynku rolnego. Dotychczasowe systemy takiego działania okazały się źle zorganizowane i mało efektywne. Doświadczenia światowe wskazują, że reguły gospodarki rynkowej łatwiej zapewniają dostosowanie się producentów do potrzeb rynku deficytowego aniżeli nadwyżkowego.

C. W okresie przedakcesyjnym kraje UE formułowały żądanie, by rolnictwo polskie było silne, niezależnie od tego, jak definiowane było pojęcie silnego rolnictwa. Na podstawie opinii o stereotypach dotyczących polskiego rolnictwa za silny uważa się, nie bez zastrzeżeń, stan tego sektora w państwach UE-15. Droga rozwoju rolnictwa światowego wskazuje, że przejście od niższych do wyższych etapów rozwoju gospodarczego oznacza nie tylko zwiększenie PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca, ale także odpowiednie zmiany innych wskaźników ekono-

micznych i społecznych, w szczególności wzrostu wydajności pracy w rolnictwie. Oznacza to, że kraje znajdujące się na wysokiej pozycji pod względem poziomu rozwoju gospodarczego i wydajności pracy dysponują także silnym rolnictwem, np. w całej UE-15.

W tym sensie możliwość realizacji dążenia do zwiększenia siły ekonomicznej polskiego rolnictwa, w tym możliwości konkurencyjnych, oznacza ewolucję, w której muszą wystąpić procesy koncentracji i modernizacji gospodarstw (przedsiębiorstw) rolnych, rozwój pozarolniczych segmentów gospodarki rolnej i żywnościowej (agrobiznesu), ograniczenie tempa wzrostu popytu na żywność, a także związane z tym konsekwencje cenowo-dochodowe (presja na ceny żywności i niski poziom dochodów rolniczych). Światowa droga rozwoju rolnictwa jest drogą wzrostu gospodarczego i cała strategia rozwoju tego sektora tkwi w warunkach i możliwościach przejścia Polski na kolejny, wyższy szczebel rozwoju gospodarczego, którym rolnictwo jest z natury zainteresowane, mimo iż rozwój ten oznacza zmniejszenie roli i miejsca gospodarki rolniczo-żywnościowej w systemie gospodarki narodowej.

D. Strategiczne miejsce w rolnictwie polskim zajmuje indywidualna (chłopska) gospodarka rodzinna oraz gospodarstwo rodzinne jako jednostka produkcyjna i miejsce życia rodziny rolniczej. Akceptacja trwałości, żywotności i szans rozwojowych rodzinnych gospodarstw rolnych jest jedną z zasad WPR. Z cech gospodarstw rodzinnych wynika mechanizm produkcyjnego i społecznego rozwoju rolnictwa polskiego. Jednocześnie w wyniku ewolucji gospodarki rodzinnej wraz z rozwojem gospodarczym kraju, dzięki postępowi technicznemu oraz zapotrzeniu i obsłudze rolnictwa, zadania rolnictwa mogą być wypełniane przez coraz mniejszą liczbę zatrudnionych osób, czyli na każdego rolnika przypada coraz więcej osób, które on żywi. Jest to jednocześnie symptom i warunek postępu zarówno w rolnictwie, jak i w całej gospodarce narodowej.

E. Przeprowadzone w IERiGŻ rachunki symulacyjne wskazywały, że już w pierwszym okresie oferowane przez UE dopłaty bezpośrednie doprowadzą po 2004 r. do wzrostu liczby gospodarstw zdolnych do powiększenia i modernizacji swego potencjału wytwórczego. Objęcie polskich gospodarstw rolniczych unijną polityką rolną przyniosło ewidentne korzyści w stosunku do ówczesnej sytuacji rolnictwa. Krajowa polityka rolna stanęła też wobec potrzeby zrealizowania programów rozwoju obszarów wiejskich dla zapewnienia pracy i dochodów ludności użytkującej takie gospodarstwa, które nie są, nie będą i nie mogą być głównym źródłem utrzymania rodzin rolniczych.

F. Analizy techniczno-ekonomiczne wskazują, że współcześnie nasila się tempo ewolucji struktur agrarnych jako skutek modernizacji technologii i technik wytwarzania oraz procesów koncentracyjnych, jakie zachodzą w związku z rozwojem gospodarczym i postępem technicznym. Ewolucja ta wyznacza drogę rozwojową rolnictwa we współczesnym świecie i określa potrzebę zrozumienia

i wsparcia procesów rozwojowych podobnych do procesów zachodzących w rolnictwie krajów wyżej rozwiniętych: procesu koncentracji, zmniejszenia liczby zatrudnionych w rolnictwie, wzrostu powierzchni gospodarstw, zwiększenia skali produkcji, postępu technicznego i biologicznego, wzrostu wydajności produkcyjnej i dochodowej, pełnego powiązania rolnictwa w łańcuchu żywnościowym – przy zachowaniu priorytetów przysługujących autonomicznemu kreatorowi rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej, tj. konsumentom żywności i produktów rolniczych. W procesach tych ważną rolę odgrywają instytucje i organizacje obsługi wsi i rolnictwa.

G. Strategicznym celem rolnictwa i przemysłu żywnościowego jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i dążenie do uzyskania przynajmniej parytetowych dochodów rodzin rolniczych i związanych z gospodarką żywnościową. Istotnym środkiem realizacji tej strategii była akceptacja integracji w ramach UE i wykorzystania szans, jakie niosła Wspólna Polityka Rolna, tj. wykorzystanie funduszy strukturalnych, dopłat bezpośrednich i dopłat do eksportu rolnego na obszar UE. Wieś i rolnictwo korzystać mogły dodatkowo z integracji przez wykorzystanie funduszy regionalnych i dzięki rozwojowi całej gospodarki narodowej, której ogólnym celem strategicznym było możliwie szybkie i głębokie włączenie się do działalności UE. W strategii tej zachowały także znaczenie wszystkie działania, jakie zapewnić miała na potrzeby wsi i rolnictwa cała gospodarka narodowa, niezależnie od działań wynikających z przystosowania i określonej wówczas jako przyszej przynależności do Unii Europejskiej.

WNIOSKI

Conclusions

5-letni okres członkostwa Polski w Unii Europejskiej pozwala na bliższą analizę zarówno założeń procesów integracyjnych Unii, jak i realizowanej polityki i ekonomii gospodarowania w poszczególnych obszarach gospodarki narodowej w powiązaniu z oczekiwaniami i ustaleniami przyjętymi w ramach negocjacji i porozumień o rozszerzeniu Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o rolnictwo i Wspólną Politykę Rolną, to doświadczenia te wskazują, że ewolucja gospodarki rolniczo-żywnościowej i procesy przystosowawcze zachodzące w gospodarce rolnej charakteryzują się dużą dynamiką zmian i pragmatycznym podejściem do realizacji wymogów strategii rozwojowej rolnictwa europejskiego. Doświadczenia 5-letniego okresu polskiego członkostwa w UE, w tym efektywnej realizacji podstawowych zadań Wspólnej Polityki Rolnej i jej rezultaty, wskazują na słuszność wybranych dróg postępowania i dobre rozpoznanie warunków funkcjonowania WPR, zagrożeń wynikających ze związanych z tym procesów integracyjnych i ich znaczenia dla rozwoju kraju. Potwierdzają się poglądy

o procesie integracji jako szansach dla rozwoju rolnictwa polskiego, szczególnie w warunkach realizowanej polityki rolnej UE (np. problemy struktury agrarnej i rozwoju chłopskich gospodarstw rodzinnych), o ogólnoeuropejskim znaczeniu procesów integracyjnych rolnictwa, możliwości efektywnego wykorzystania doświadczeń i narzędzi unijnej polityki rolnej i jej rezultatów oraz – w końcu – o pozytywnym przystosowaniu rolnictwa polskiego do warunków rozwojowych kształtowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

SUMMARY

The article responds to, assesses and verifies problems concerning the situation and the future of Polish agriculture at the time before and during the access to the EU (from 10.05.2004). In the expertise written in 2003 by F. Tomczak and J. Wilkin entitled "Polish agriculture in the face of European integration: the developmental opportunities, barriers and adopting agriculture strategies" (national co-operative council, Warsaw 2003). The issues and problems which were addressed concerned agriculture and predicted integrational processes of the utmost importance at the time for the Polish agriculture (barriers in adapting agriculture to EU's requirements, dangers and chances associated with integration, weakness of Poland's preparative processes before the integration and recommendations concerning the strategy of agricultural development after obtaining EU's membership). In response to the expertise's content, evaluation and commentaries concerning realization of common agricultural policy in Poland in 2004-2009 have been presented.