

Michał Spychalski

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich w Polsce - przewidywane korzyści i koszty w pierwszych latach członkostwa

International Journal of Management and Economics 16, 88-109

2004

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.

Michał Spychalski

Instytut Polityki Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój sektora rolnego i obszarów wiejskich w Polsce – przewidywane korzyści i koszty w pierwszych latach członkostwa

Wprowadzenie

Biorąc po uwagę nie tylko długość okresu funkcjonowania, ale przede wszystkim wielkość wykorzystywanych zasobów finansowych¹ oraz liczbę wspólnotowych aktów prawnych jej dotyczących², za jedną z najważniejszych polityk branżowych UE, którą w wyniku akcesji została objęta również polska gospodarka, uznać należy Wspólną Politykę Rolną (WPR). Jeśli dodać do powyższego wpływ sytuacji w polskim sektorze rolnym³ – z uwagi na fakt ponadprzeciętnego jego udziału w tworzeniu PKB oraz w zatrudnieniu w Polsce – nie tylko na kondycję rodzimej gospodarki jako całości, ale przede wszystkim na warunki bytowe znacznej części społeczeństwa⁴, jasnym się staje, dlaczego kwestie związane z rolnictwem stanowiły jeden z najważniejszych, a z pewnością najbardziej zapalny punkt negocjacji akcesyjnych pomiędzy rządem RP a Unią Europejską.

Prognoza wpływu objęcia polskiego rynku żywnościowego wspólną organizacją rynków rolnych na poziom cen artykułów rolnych w Polsce po akcesji

Przystąpienie Polski do UE i włączenie polskiego rynku żywnościowego do rynku wewnętrznego oraz częściowe objęcie polskiego sektora rolnego narzędziami I filara WPR wywrze zasadniczy wpływ na sytuację polskich gospodarstw rolnych nie tylko przez bezpośrednie wsparcie ich dochodów, ale również dzięki procesowi dostosowania cen artykułów rolnych w Polsce do poziomu unijnego, co wynika z całkowitej liberalizacji handlu artykułami rolnymi z krajami członkowskimi oraz z objęcia rynku polskiego systemem wspólnej organizacji rynków rolnych⁵. W tabeli 1 zestawiono ceny podstawowych produktów na rynku polskim, średnie ceny dla UE oraz ceny z rynku niemieckiego jako najbliższego nam pod względem zarówno geograficznym, jak i klimatycznym.

Wymienione w tabeli produkty podzielić można na trzy grupy – te, których cena rynkowa w Polsce jest wyższa⁶ (zboża, drób), porównywalna (wieprzowina), w końcu niższa⁷ (wołowina, mleko, cukier) od średniego poziomu w UE. Jakkolwiek dane za-

Tabela 1. Porównanie średnich cen rynkowych artykułów rolnych w Polsce i w UE (w okresie I 2001 r. – II 2002 r., w euro/t)

Produkt	Polska ^a	Niemcy ^b	UE ^c
Pszenica	143,4	115,4	120,4
Jęczmień	132,2	104,3	b. d.
Żyto	110,2	103,6	100,5
Owies	115,0	107,0	b. d.
Wieprzowina	1537,0	1557,0	1532,0
Wołowina	1537,0	2243,0	b. d.
Drób	1189,0	1105,0	1175,0
Mleko	206,9	330,0	b. d.
Cukier	579,2	b. d.	631,9

^a Dla pozycji nr 6 i 8 ceny średnie za rok 2001.^b Dla pozycji nr 1, 5, 8 ceny średnie za rok 2001.^c Ceny średnie za rok 2001.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Rowiński, Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE (rolnictwo), w: Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE. Raport z badań, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003; Analiza i ocena propozycji Komisji Europejskiej z 30 stycznia 2002 r. dla krajów kandydackich, Zespół SA EPR FAPA, FAPA, Warszawa 2002; OECD Agricultural Outlook 2002–2007, OECD, Paryż 2002; „Rocznik Statystyczny Rolnictwa” 2002, GUS, Warszawa.

warte w tabeli 1 pozwalają na przyjęcie pewnych założeń co do kierunków kształtowania się cen artykułów rolnych w Polsce po akcesji, to warto również przytoczyć wyniki prognozy wpływu przystąpienia Polski do UE na ceny artykułów rolnych⁸.

Tabela 2. Prognozowany wpływ rozszerzenia wspólnego rynku artykułów rolnych na ceny na rynku polskim w roku 2004 (ceny w zł/t dla kursu 4,3 zł za euro)

Produkt	Prognozowana cena bez akcesji	Cena po akcesji (prognozowana cena dla UE) ^a	Cena po akcesji jako % ceny bez akcesji
Pszenica	499	485	97,2
Pozostałe zboża (średnio)	442	439	99,3
Rzepak	823	1049	127,5
Buraki cukrowe	113	162	143,4
Wołowina	4330	7740	174,7
Wieprzowina	5010	6622	132,2
Drób	5600	4386	78,3
Mleko ^b	900	1294	143,8

^a Poza ceną wołowiny, dla której ze względu na niższą jakość mięsa przyjęto cenę po akcesji w wysokości 75% średniej ceny w UE.^b Cena za 1 tys. litrów.

Źródło: OECD Agricultural Outlook..., op. cit.; Analiza i ocena..., op. cit. Obliczenia własne.

Prognoza kształtowania się cen na rynku polskim przy przyjęciu hipotezy utrzymania barier w handlu rolnym z UE (w przypadku nieprzystąpienia Polski do Wspólnot), wydaje się bardziej optymistyczna z punktu widzenia przyszłych dochodów polskich rolników. Niemniej jednak w kontekście kierunku relacji cenowych nie odbiega od danych przedstawionych w tabeli 1.

Dane przedstawione w tabeli 2 pozwalają zakładać, że wpływ przystąpienia Polski do UE odbije się negatywnie na cenach płaconych producentom zbóż oraz drobiu, natomiast wytwórcy mięsa czerwonego oraz mleka spodziewać się mogą zasadniczego wzrostu cen na swoje produkty. Możliwość taka niepokoi szczególnie ze względu na strukturę dochodową polskiego sektora rolnego, gdzie ponad 50% dochodów uzyskiwanych jest właśnie z produkcji roślinnej (w odróżnieniu od UE, gdzie większość zysków rolniczych pochodzi z produkcji zwierzęcej).

Schemat obejmowania polskich producentów rolnych systemem płatności bezpośrednich – przewidywane wysokości transferów

Wysokość dochodów unijnych, a po akcesji także polskich gospodarstw rolnych nie zależy jedynie od poziomu cen rolnych, ale, szczególnie po reformach w ramach pakietu McSharry'ego i Agendy 2000, w dużej mierze od bezpośredniego wsparcia dochodów rolniczych.⁹ W wyniku negocjacji akcesyjnych przyjęto, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, rozwiązanie polegające na rozłożonym w czasie objęciu polskich producentów rolnych systemem dopłat bezpośrednich. Sposób dochodzenia do pełnej wysokości płatności przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Dopłaty bezpośrednie należne polskim producentom artykułów rolnych (w % pełnej wysokości dopłat obowiązujących w poszczególnych latach)

Źródło dopłat	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Budżet UE – I filar WPR	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Budżet UE – II filar WPR ^a	8,8	7,2	5,6	-	-	-	-	-	-	-
Budżet polski (obow. uzupełnienie środków z II filaru – 25% poz. 2)	2,2	1,8	1,4	-	-	-	-	-	-	-
Budżet polski (max)	19	21	23	30	30	30	30	20	10	-
Razem	55	60	65	70	80	90	100	100	100	100

^a Środki przesunięte ze zobowiązań finansowych przeznaczonych na politykę strukturalną w rolnictwie i rozwój obszarów wiejskich, podlegające – zgodnie z zasadami wykorzystywania funduszy środków towarzyszących w ramach II filaru WPR – dofinansowaniu z budżetu narodowego w wysokości 20%.

Jak wynika z powyższej tabeli, polscy rolnicy będą mogli zostać objęci pełnym wymiarem płatności bezpośrednich najwcześniej w roku 2010, przy założeniu uzupełnienia środków pochodzących z budżetu UE transferami z budżetu polskiego w maksymalnej dopuszczalnej w negocjacjach wysokości, chociaż możliwość taką, ze względu na napiętą już obecnie sytuację finansów publicznych i przyszłe wydatki związane z akcesją do UE, uznać należy za mało prawdopodobną. Stawia to pod znakiem zapytania obowiązywanie zasady równej konkurencji na wspólnym rynku artykułów rolnych po rozszerzeniu.

Wysokość transferów finansowych przysługujących w ramach płatności bezpośrednich polskim producentom zależna jest jednakże nie tylko od samego sposobu wprowadzenia systemu wsparcia, ale również od ustalonych w toku negocjacji parametrów, takich jak powierzchnia bazowa¹⁰, plon referencyjny¹¹, pogłowie uprawnionych do dopłat zwierząt hodowlanych (bydła, owiec)¹², w końcu kwota mleczna¹³, (począwszy od roku 2005, w którym wprowadzone zostaną płatności bezpośrednie dla producentów mleka).

W tabeli 4 przedstawiono szacunkową wysokość funduszy dostępnych polskim producentom rolnym w ramach systemu dopłat bezpośrednich w okresie 2004–2013.

Tabela 4. Maksymalna wysokość środków finansowych dostępnych polskim producentom rolnym w ramach systemu dopłat bezpośrednich w okresie 2004–2013 (w mln euro)¹⁴

Źródło dopłat	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I filar WPR	642	778	936	1091	1364	1637	1910	2182	2455	2728
II filar WPR	216	192	156	-	-	-	-	-	-	-
Dopłata z budżetu polskiego	54	48	39	-	-	-	-	-	-	-
Razem (poz. 1–3)	912	1018	1131	1091	1364	1637	1910	2182	2455	2728
Możliwa maks. dopłata z budżetu polskiego	488	544	615	818	818	818	818	546	278	-
Możliwa maks. wysokość płatności	1400	1562	1746	1910	2182	2455	2728	2728	2728	2728

Źródło: J. Rowiński, Koszty i korzyści..., op.cit., s. 112 oraz Plan rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006, projekt, MRiRW, Warszawa marzec 2004.

O wpływie objęcia polskiego sektora rolnego mechanizmami WPR na dochodowość poszczególnych branż produkcji zadecyduje również sposób rozdysponowania dopłat bezpośrednich. Strona polska przyjęła propozycję Komisji Europejskiej zastosowania uproszczonego systemu ich przyznawania. Według aktualnie obowiązujących ustaleń system uproszczony stosowany miałby być przez okres trzech pierwszych lat po akcesji z możliwością przedłużenia na kolejne dwa lata do roku 2008 włącz-

nie. Gdyby po tym terminie służby administracyjne nadal nie były przygotowane do wprowadzenia systemu standardowego, pociągnie to za sobą zamrożenie poziomu dopłat na poziomie z roku 2008 i uderzy bezpośrednio w rolników. Należy jednakże podkreślić, że w świetle ostatnich reform WPR nakierowanych na uniezależnienie w ramach systemu ryczałtowego uprawnienia do dopłat bezpośrednich od profilu produkcji (*decoupling*), wątpliwa staje się konieczność budowania systemu IACS w pełnym, wymaganym w przypadku systemu standardowego wymiarze. Decyzja o przyjęciu przez Polskę systemu uproszczonego pociąga za sobą następujące modyfikacje systemu wsparcia bezpośredniego w stosunku do rozwiązań stosowanych obecnie w państwach członkowskich:

- uniezależnienie uprawnienia do dopłat od konieczności prowadzenia produkcji roślinnej objętej wsparciem w systemie standardowym¹⁵ i przypisanie tegoż uprawnienia jedynie do gruntu (z koniecznością zakonserwowania go w sposób zapewniający ochronę środowiska)
- zniesienie obowiązku odłogowania 10% gruntów w gospodarstwach największych
- uzależnienie wysokości dopłat do produkcji zwierzęcej nie od wielkości pogłównia, ale od powierzchni gruntów wykorzystywanych jako pastwiska (brak konieczności udokumentowania prowadzenia produkcji).

Tego typu metoda rozdysponowania środków przyniesie zarówno administracji odpowiedzialnej za wprowadzenie jej w życie, jak i beneficjentom płatności pewne korzyści¹⁶. Wymienić można wśród nich m.in. rozłożenie w czasie kosztów uproszczenia w pełni funkcjonalnego Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), znaczne ułatwienie formalności związanych ze złożeniem wniosku o otrzymanie dopłaty, uniezależnienie decyzji o profilu produkcji od uprawnienia do otrzymania dopłat, w końcu objęcie dopłatami producentów upraw polowych nieobjętych wsparciem w ramach systemu standardowego (np. ziemniaków jadalnych, buraków cukrowych, warzyw i owoców, roślin pastewnych – poza kukurydzą). Rozwiązanie to ma jednak również wady. Najważniejszą z nich jest zmniejszenie wsparcia dla producentów artykułów objętych dopłatami w systemie standardowym, co pociągnie za sobą pogorszenie ich pozycji konkurencyjnej w stosunku do konkurentów unijnych. Efekt ten rekompensować będzie w pewnym stopniu wprowadzenie trzech stawek dopłat: finansowanej z środków w ramach I filara WPR stawki podstawowej do wszystkich zakonserwowanych użytków rolnych oraz dwóch stawek dodatkowych dopłat do stawki podstawowej finansowanych w ramach II filara WPR i ewentualnego uzupełnienia z budżetu krajowego – dodatkowej dopłaty do produkcji roślinnej objętej płatnościami w ramach systemu standardowego oraz dodatkowej dopłaty do powierzchni paszowych. Do negatywnych aspektów wprowadzenia systemu uproszczonego należy również brak możliwości regionalnego zróżnicowania stawek dopłat w zależności od wydajności produkcji, co spowoduje wyższy, w przeliczeniu na jednostkę produkcji, poziom wsparcia gospodarstw na glebach słabych. Tabela 5 obrazuje przewidywany poziom dopłat bezpośrednich do hektara użytków rolnych w okresie 2004–2006¹⁷.

Tabela 5. Szacunkowe stawki dopłat bezpośrednich na hektar użytków rolnych w Polsce w latach 2004–2006 (w zł)¹⁸

Źródło	2004			2005			2006		
	uprawy polowe ^a	powierzchnie paszowe ^b	pozostałe grunty rolne ^c	uprawy polowe	powierzchnie paszowe	pozostałe grunty rolne	uprawy polowe	powierzchnie paszowe	pozostałe grunty rolne
I filar WPR	172	172	172	213	213	213	256	256	256
II filar WPR	94	73	-	88	66	-	69	55	-
Razem	266	245	172	301	279	213	325	311	256
Polski budżet (max.)	209	121	-	221	176	-	237	247	-
Ogółem	575	366	172	522	455	213	562	558	256

^a Użytki, na których prowadzi się produkcję roślinną objętą dopłatami w systemie standardowym – zboża (w tym kukurydza), rośliny oleiste (rzepak, rzepak, słonecznik, soja), wysokobiałkowe (groch, łubin, bobik), strączkowe (wyka, cieciora, soczewica), tytoń, chmiel, len, konopie, ziemniaki skrobiowe.

^b Łąki i pastwiska.

^c Grunty (również utrzymywane w dobrej kulturze rolnej nieużytki), na których nie prowadzi się produkcji roślinnej objętej dopłatami w systemie standardowym.

Źródło: System uproszczony dopłat bezpośrednich w Polsce – funkcjonowanie i wstępne szacunki stawek dopłat, Zespół SAEPR FAPA, FAPA, Warszawa 2003; Obliczenia własne.

Wsparcie restrukturyzacji sektora rolnego i rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ramach II filaru WPR

Jakkolwiek instrumenty I filara WPR będą miały największy bezpośredni wpływ na opłacalność produkcji rolnej po akcesji, to zdolność polskich rolników do oparcia się konkurencji producentów unijnych będzie również od innych czynników, takich jak m.in. zmiany struktury agrarnej rodzimych gospodarstw, zwiększenie poziomu ich wyposażenia w nowoczesne środki produkcji, rozwój szeroko rozumianej infrastruktury obszarów wiejskich czy też usprawnienie organizacji produkcji i handlu artykułami rolnymi. Wspieraniu wymienionych procesów służyć będą środki przyznane Polsce w ramach realizacji zadań II filara WPR. Według wstępnych szacunków transfery finansowe z budżetu UE w ramach II filara WPR obejmą niemal 50% (ok. 3,5 mld euro w latach 2004–2006) wszystkich środków wspólnotowych, jakie po akcesji trafić mają do polskiego sektora rolnego, podczas gdy w przypadku obecnych państw członkowskich udział ten kształtuje się na poziomie ok. 10%. Różnica ta wynika z faktu, że wysokość przydzielonych Polsce transferów finansowych w ramach II filara przy jedynie częściowym objęciu rodzimych rolników narzędziami wsparcia dochodu w ramach I filara kształtuje się na poziomie porównywalnym do wysokości środków, jakie przysługiwałyby Polsce w wypadku rozdysponowania ich według obiektywnych kryteriów stosowanych obecnie w UE¹⁹.

Zgodnie z obowiązującą we wspólnotowej polityce strukturalnej zasadą szczegółowego planowania sposobu wykorzystania przydzielonych funduszy środki II filara WPR zostaną rozdysponowane według wytycznych sprecyzowanych w dwóch opracowanych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokumentach: Sektorowym Programie Operacyjnym *Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich*²⁰ (w przypadku środków pochodzących z Sekcji Orientacji EFOiGR) oraz *Planie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004–2006* (określającym rozdział funduszy z Sekcji Gwarancji EFOiGR). W poniższych tabelach ujęto przewidzianą w wymienionych dokumentach wysokość środków przeznaczonych na realizację wybranych przez stronę polską działań w ramach II filara WPR.

Poszczególne narzędzia II filara WPR przewidziane w obu dokumentach podzielić można według stopnia dostępności przeznaczonych na nie środków finansowych na trzy kategorie:

- gdy otrzymanie dofinansowania uwarunkowane będzie jedynie złożeniem odpowiedniego wniosku (zaliczyć tu można wsparcie na obszarach ONW)
- kiedy przyznanie środków wiązać się będzie z przygotowaniem odpowiedniego biznes planu oraz podjęciem zobowiązań dotyczących określonych działań w gospodarstwie (do tej kategorii zaliczyć należałoby resztę narzędzi przewidzianych w PROW)
- gdy niezbędne będzie nie tylko opracowanie szczegółowego planu inwestycji, ale przede wszystkim zapewnienie jej częściowego finansowania ze środków własnych (działania

Tabela 6. Rozdział środków finansowych na działania z zakresu polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich według PROW (w mln euro)²¹

Działanie	Budżet UE ^a	Budżet polski	Ogółem
Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania	878,4	219,6	1 098,0
Renty strukturalne	512,4	128,1	640,5
Wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych	301,0	75,3	376,3
Programy rolno-środowiskowe	279,0	49,3	328,3
Dostosowanie gospodarstw do standardów UE	194,7	48,7	243,4
Program zalesień gruntów rolnych	89,4	22,4	111,8
Pomoc techniczna	27,1	6,9	34,0
Grupy producentów rolnych	20,2	5,2	25,4
Ogółem	2302,2	555,5	2857,7

^a Sekcja Gwarancji EFOiGR.

Źródło: Plan rozwoju..., op. cit.

Tabela 7. Rozdział środków finansowych na działania z zakresu polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich według SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” (w mln euro)

Priorytet	Budżet UE ^a	Środki krajowe		Ogółem
		publiczne	prywatne	
Priorytet 1 ^b : wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie	839,00	465,11	789,29	2093,40
Priorytet 2 ^c : zrównoważony rozwój obszarów wiejskich	335,50	109,34	155,84	600,68
Pomoc techniczna	18,00	4,50	-	22,50
Ogółem	1192,50	578,95	945,13	2716,58

^a Sekcja Orientacji EFOiGR.^b W ramach priorytetu 1 realizowane będą następujące działania: inwestycje w gospodarstwach rolnych; ułatwienie startu młodym rolnikom; szkolenia, wsparcie doradztwa rolniczego; poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.^c W ramach priorytetu 2 realizowane będą następujące działania: przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych; scalanie gruntów; odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego; różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów; gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi; rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem; pilotażowy program LEADER+.

Źródło: Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”, MRiRW, Warszawa grudzień 2003.

w ramach realizacji SPO – głównie inwestycje w gospodarstwach rolnych oraz przetwórstwo i marketing artykułów rolnych).

Zgodnie z ustaleniami negocjacji akcesyjnych środki II filara WPR finansowane z Sekcji Gwarancji EFOiGR będą (podobnie jak fundusze z Sekcji Orientacji oraz z przedakcesyjnego programu SAPARD) rozliczane w cyklu trzyletnim, co powinno ułatwić ich absorpcję. Na poziomie wyższym od standardowego (80-procentowym) został również ustalony poziom refundacji ze środków unijnych wydatków na przewidziane w PROW działania. Jak stwierdza się w *Planie rozwoju obszarów wiejskich* wszystkie przewidziane w nim instrumenty II filaru WPR służyć mają nadrzędnemu celowi polityki rozwoju obszarów wiejskich, jakim jest w rządowych założeniach poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej. Wysokość sum przeznaczonych na poszczególne działania pozwala jednak stwierdzić, że polityka rozwoju wsi będzie miała w wydaniu polskim charakter bardziej polityki socjalnej niż nastawionej na przygotowanie sektora rolnego do konkurencji w ramach wspólnego rynku²². Niemalże 40% dostępnych po akcesji środków PROW zostanie bowiem spożytkowane na mające charakter czysto socjalny wsparcie dla gospodarstw o niekorzystnym położeniu i słabych glebach (głównie na obszarach górskich, podgórskich i ścianie wschodniej), a więc takich, które bez wsparcia z zewnątrz nie mają szans na osiągnięcie dochodowej samowystarczalności. Drugie pod względem ilości przeznaczonych środków działanie w ramach PROW to renty strukturalne. W obecnej sytuacji demograficznej polskiego rolnictwa odejście kilku tysięcy rolników na wcześniejsze emerytury nie rozwiązuje żadnego z głównych problemów rolnictwa i wsi, a przyznane renty stanowić będą jedynie niewielki dodatkowy strumień pieniędzy dla rodzin rolniczych²³. O silnie socjalnym charakterze przewidzianych w PROW działań stanowią również środki przeznaczone na wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych. Trudno bowiem oczekiwać, żeby przewidywane roczne wsparcie w wysokości 1250 euro, nawet otrzymywane przez trzy lata mogło znacząco przyczynić się do wzrostu produkcji w gospodarstwach, które nie mogą zostać uznane za w pełni towarowe. Istnieje uzasadniona obawa, że mimo wymogu uprzedniego przedstawienia planu rozwoju gospodarstwa, te skromne fundusze przeznaczone zostaną raczej na bieżącą konsumpcję niż na realizację założonych w planie celów, zwłaszcza że trafiać będą do gospodarstw stosunkowo niewielkich, a więc otrzymujących również mniejsze wsparcie dochodu w ramach płatności bezpośrednich.

Podział środków przewidziany w SPO, według którego zdecydowana większość funduszy przeznaczona zostanie na wsparcie modernizacji sektora rolnego, należałoby z kolei określić jako w pełni zgodny z założeniem przygotowania polskich producentów i przetwórców do sprostania konkurencji na wspólnym rynku. Obawy budzi jednak dotychczasowe stosunkowo małe zainteresowanie, zwłaszcza wśród rolników, funduszami dostępnymi na podobne cele w ramach przedakcesyjnego programu SAPARD. W tym kontekście należy liczyć się z możliwością niepełnego wykorzystania środków z Sekcji Orientacji EFOiGR po akcesji²⁴.

Przewidywana wielkość transferów finansowych do polskiego rolnictwa w latach 2004–2013 w kontekście możliwości efektywnego ich wykorzystania

Pierwsze dziesięciolecie członkostwa zaowocuje udostępnieniem ponad 42 mld euro nie tylko na wsparcie restrukturyzacji i rozwoju obszarów wiejskich, ale także na podniesienie niskiego, w porównaniu z resztą społeczeństwa, poziomu życia polskich rolników²⁵. Około 30 mld euro należnych z tytułu płatności bezpośrednich, interwencji rynkowej oraz części transferów w ramach środków towarzyszących zaliczyć można do środków dostępnych niemal automatycznie, niewymagających od rolnika wkładu własnego ani szczegółowego rozplanowania inwestycji. Nie istnieje zatem w tym przypadku niebezpieczeństwo ich niewykorzystania ze względu na niewiedzę lub bierność rolników. Problematiczna pozostaje natomiast kwestia faktycznego przeznaczenia tych funduszy. Należy się bowiem spodziewać, że z uwagi na niski poziom życia na polskiej wsi zasadnicza część unijnych środków spożytkowana zostanie na cele konsumpcyjne, a nie te pożądane z punktu widzenia rozwoju sektora rolnego. Wykorzystanie pozostałej części środków dostępnych w ramach II filara WPR obwarowane będzie natomiast nie tylko wymogiem przygotowania projektu spełniającego wszelkie wymogi merytoryczne i jego rozliczenia, ale również zapewnienia wkładu własnego w kosztach planowanej inwestycji. Jak pokazują doświadczenia z programu SAPARD, nie należy raczej martwić się o wykorzystanie środków przeznaczonych na inwestycje przeprowadzane przez samorządy. Niepokoi natomiast mniejsze zainteresowanie funduszami unijnymi ze strony zakładów przetwórczych, a przede wszystkim, o czym była już mowa, samych rolników. Taka postawa zaowocować może w przyszłości niewykorzystaniem części z przyznanych Polsce środków²⁶.

Efektywne wykorzystanie dostępnych w ramach WPR transferów finansowych nie zależy tylko i wyłącznie od aktywności i przedsiębiorczości rodzimych producentów żywności. Należy pamiętać, że ewentualne opóźnienia administracji publicznej w przygotowywaniu wspólnej organizacji rynków rolnych oraz redystrybucji i kontroli wykorzystania unijnych funduszy mogą pociągnąć za sobą restrykcje finansowe w postaci odmowy refundacji z budżetu UE poniesionych wydatków, obciążania karami, a nawet pozbawienia rolników korzyści wynikających z WPR, co miało już miejsce w przypadku poprzednich rozszerzeń UE²⁷. Nie mniej ważna z punktu widzenia efektywności wykorzystania funduszy jest również kwestia wyboru odpowiednich projektów, stwarzających szanse rozwojowe. Doświadczenia obecnych państw członkowskich pokazują bowiem, że część wspieranych środkami unijnymi małych i średnich przedsiębiorstw (m.in. zakładów usługowych) zakończyła działalność po ustaniu transferów publicznych. Inne natomiast projekty, szczególnie te nastawione na wspieranie regionów atrakcyjnych z punktu widzenia turystyki, zaliczyć należy do udanych²⁸.

Efektywne wdrożenie Wspólnej Polityki Rolnej UE w polskich warunkach stanowić więc będzie nie lada wyzwanie dla struktur administracji publicznej i samorządowej, tym bardziej że w ramach tego zadania przyjdzie się zmierzyć nie tylko z problemami natury finansowej czy merytorycznej, ale również z oporem „czynnika ludzkiego”²⁹, kwestią braku woli politycznej do kontynuowania niezbędnych zmian, niskim poziomem wykształcenia ludności wiejskiej, jej brakiem rozumienia mechanizmów gospodarki rynkowej, biernymi oraz konserwatywnymi postawami.

Wpływ integracji na sytuację dochodową polskich gospodarstw

Zróznicowany, ze względu na rodzaj wytwarzanych produktów, poziom wsparcia w ramach interwencji cenowej oraz dopłat bezpośrednich, którym zostali objęci polscy rolnicy po akcesji, bezpośrednio wpłynie na opłacalność poszczególnych kierunków produkcji rolnej, a co za tym idzie na przewidywane zmiany jej struktury po akcesji, jak również, przyszłe możliwości finansowania restrukturyzacji i modernizacji polskich gospodarstw. Prognoza zmian cen artykułów rolnych spowodowanych zarówno liberalizacją handlu rolnego z państwami członkowskimi, jak i rozszerzeniem na Polskę wspólnej organizacji rynków rolnych³⁰ oraz znajomość sposobu objęcia rodzimych producentów systemem bezpośredniego wsparcia,³¹ pozwala na określenie wpływu akcesji na wysokość wytwarzanej w rolnictwie nadwyżki bezpośredniej, rozumianej jako różnica między wartością produkcji, a kosztami bezpośrednimi (por. tab. 8).

Tabela 8. Zmiany nadwyżki bezpośredniej w produkcji rolnej w wyniku integracji Polski z UE (prognoza na rok 2004)

Produkt	Zmiana nadwyżki w zł/t	Zmiana nadwyżki w %	Zmiana nadwyżki globalnie w mln zł ^a
Pszenica	-115	-19,7	-1 127
Pozostałe zboża	-15	-3,4	-143
Rzepak	66	7,7	86
Buraki cukrowe	49	42,3	172
Żywiec wołowy	1879	66,6	558
Żywiec wieprzowy	-93	-2,4	-186
Drób	-529	-15,6	-354
Mleko ^b	350	40,1	3 220

^a Kalkulacja własna na podstawie prognoz produkcji OECD Agricultural Outlook..., op. cit. oprócz pozycji pozostałe zboża oraz buraki cukrowe, dla których przyjęto poziom produkcji w roku 2001.

^b Prognozowana zmiana nadwyżki nie uwzględnia kosztów wynikających z konieczności dostosowania się producentów mleka do unijnych wymagań weterynaryjno-sanitarnych.

Źródło: Analiza i ocena..., op.cit.; OECD Agricultural Outlook..., op.cit.; Obliczenia własne.

Analizując dane zawarte w tabeli 8 wziąć należy pod uwagę specyfikę przyjętych w prognozie założeń: objęcie polskich producentów dopłatami w systemie standardowym w wysokości jedynie 25% dopłat, zaniżonego w stosunku do obecnego poziomu rynkowego kursu walutowego (3,84 zł/euro), a w końcu założenie zerowego wzrostu kosztów produkcji roślinnej oraz uwzględnienie zmian kosztów produkcji zwierzęcej w wyniku zmian cen pasz. Wymienione czynniki wpłynąć mogą bądź na możliwe zwiększenie nadwyżki bezpośredniej (dodatkowe środki na płatności w ramach II filaru WPR oraz ewentualne uzupełnienie z budżetu polskiego, jak również wyższy kurs walutowy), bądź na jej pomniejszenie w stosunku do prezentowanych danych (nieuwzględnienie wzrostu kosztów produkcji roślinnej). Nie bez wpływu na wyniki prognozy pozostaje również kwestia ostatecznego wyboru przez Polskę uproszczonego systemu rozdysponowania płatności bezpośrednich, który w porównaniu z systemem standardowym pogorszy sytuację producentów zbóż oraz hodowców bydła rzeźnego ras mięsnych. Wprowadzenie systemu uproszczonego przyniesie natomiast zdecydowane korzyści hodowcom bydła mlecznego (ze względu na to, że w systemie standardowym dochody producentów mleka wspierane są bardziej poprzez interwencję rynkową niż przez dopłaty bezpośrednie). Należy przy tym pamiętać, że w polskich warunkach produkcja wołowiny jest *de facto* pochodną produkcji mleka, jako że większość skupowanego mięsa pochodzi od ras mlecznych. Dla pełniejszej interpretacji danych tabeli 8 wziąć należy również pod uwagę inne czynniki skłaniające do modyfikacji wyników prognozy, takie jak dość ryzykowne założenie niemal automatycznego dostosowania się cen artykułów rolnych na rynku polskim do poziomu unijnego czy też fakt, że w regionach górskich oraz „ściany wschodniej” rolnicy będą mogli liczyć na dopłaty do gospodarstw na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW).

Liczby przedstawione w tabeli 8 pozwalają jednakże, pomimo wymienionych zastrzeżeń, stwierdzić, że przystąpienie Polski do UE w pierwszych latach członkostwa odbije się negatywnie na sytuacji dochodowej producentów zbóż (w szczególności pszenicy) oraz producentów drobiu³². Warunkiem nie pogorszenia się opłacalności produkcji rolnej po akcesji i możliwości konkurowania z producentami unijnymi jest objęcie polskich rolników dopłatami w wysokości co najmniej 40% pełnych płatności³³. Biorąc po uwagę wpływ systemu uproszczonego na pomniejszenie wysokości dopłat dla producentów zbóż, rzepaku i innych produktów roślinnych objętych bezpośrednim wsparciem dochodów w ramach systemu standardowego oraz napiętą sytuację budżetu państwa, nie należy oczekiwać osiągnięcia wymaganej wysokości dopłat przed rokiem 2006.

Znacznego wzrostu opłacalności produkcji po akcesji spodziewać się z kolei mogą hodowcy bydła, zarówno rzeźnego, jak i mlecznego, oraz plantatorzy buraków cukrowych. Integracja nie powinna w znaczący sposób wpłynąć na wysokość dochodów plantatorów rzepaku oraz hodowców trzody chlewnej. Optymizmem napawa prognoza wzrostu w wyniku akcesji całości nadwyżki bezpośredniej wytwarzanej w analizowanych sektorach produkcji. Należy jednak zwrócić uwagę, że wzrost ten jest głównie wynikiem zwiększenia opłacalności produkcji mleka. Ale chociaż wielokierunkowy cha-

rakter produkcji rolnej w Polsce pozwalałby mieć nadzieje na możliwość korzystania z tego przez większość gospodarstw rolnych, to konieczność dostosowania warunków produkcji do unijnych wymogów jakościowych oraz weterynaryjno-sanitarnych przyczyni się z pewnością do redukcji liczby producentów mleka w Polsce, a co za tym idzie ograniczenia grona beneficjentów prognozowanego wzrostu nadwyżki bezpośredniej uzyskiwanej z tego profilu produkcji³⁴.

Skala i koszty dostosowań sektora rolnego w Polsce do standardów unijnych

Koszty dostosowań wytwórców oraz przetwórców produktów pochodzenia zwierzęcego do unijnych wymagań weterynaryjno-sanitarnych oraz tych odnoszących się do jakości produkcji i do ochrony środowiska stanowią kolejny czynnik wpływający, szczególnie w pierwszych latach po akcesji, na dochodowość sektora rolnego³⁵. W tabeli 9 zestawiono najważniejsze dostosowania, jakie gospodarstwa rolne musiały wprowadzić, aby po akcesji, z końcem odpowiednich okresów przejściowych, kontynuować swoją działalność.

Jak łatwo zauważyć, największy zakres dostosowań, zarówno w sferze weterynaryjno-sanitarnej, jak i jakościowej czeka gospodarstwa prowadzące mleczny chów bydła. Według szacunków ministerstwa rolnictwa³⁶ koszty przystosowania produkcji mleka w gospodarstwach do wymogów unijnych sięgną ok. 13 mld zł, co stanowi ponad 80% kosztów dostosowań w całym sektorze mleczarskim, ocenianych na ok. 15,5 mld zł³⁷. W rezultacie na rynku pozostaną tylko więksi, dostarczający do mleczarni co najmniej 100 litrów mleka dziennie, producenci³⁸.

Ważną, sięgającą 4 mld zł³⁹ pozycją rachunku kosztów dostosowawczych będzie również modernizacja przemysłu mięsnego. Jak się ocenia, około 1400 zakładów mięsnych, z czego ponad 400 o przemysłowej skali produkcji, nie będzie miało możliwości osiągnięcia standardów UE, co wymusi ich likwidację⁴⁰. Ze względu na niski potencjał produkcyjny nie będzie to przeszkodą dla utrzymania mocy przerobowych sektora mięsnego jako całości, pociągnie jednakże za sobą likwidację kilkudziesięciu tysięcy miejsc pracy na obszarach wiejskich. Jednocześnie większe zakłady zainteresowane będą zakupem jedynie dużych, odpowiadających standardom jakościowym partii zwierząt, co wymusi ograniczenie hodowli w mniejszych stadach⁴¹.

Zadanie dostosowania produkcji rolnej oraz przetwórstwa żywności w Polsce do unijnych standardów mają ułatwić uzgodnione w ramach negocjacji akcesyjnych okresy przejściowe na dostosowania strukturalne dla gospodarstw produkujących mleko i mleczarni (do końca 2006 r.) oraz dla zakładów przetwórstwa mięsnego (do końca 2007 r.). W tym czasie przedsiębiorstwa niespełniające wymogów, które wcześniej wystąpiły z takim wnioskiem, będą mogły kontynuować swoją działalność, sprzedając swoje specjalnie oznaczone produkty wyłącznie na rynku polskim.

Tabela 9. Zakres dostosowań do unijnych wymagań weterynaryjno-sanitarnych oraz ochrony środowiska w gospodarstwach rolnych

Wymogi	Działania dostosowawcze
Produkcja mleka	
Wymogi zdrowotne i sanitarne	
– dotyczące zwierząt	zapewnienie dostępu do wody pitnej dobrej jakości, zakaz podawania substancji szkodliwych dla ludzi, wymóg corocznej kontroli weterynaryjnej
– dotyczące pomieszczeń produkcyjnych	zapewnienie odpowiedniej izolacji od zanieczyszczeń, wyposażenie w urządzenia sanitarne, wentylację, oświetlenie, doprowadzenie wody, urządzenia chłodnicze
– dotyczące personelu	obowiązek przeprowadzania okresowych badań lekarskich oraz przestrzegania zasad higieny
Wymagania jakościowe	spełnienie norm w zakresie zawartości drobnoustrojów, wody, tłuszczu ^a , białka, antybiotyków, ciężaru właściwego
Produkcja żywca rzeźnego	
Wymagania dotyczące dobrostanu zwierząt	spełnienie norm w zakresie żywienia, oświetlenia, temperatury, wilgotności w pomieszczeniach gospodarskich oraz dotyczących ich wymogów technicznych
Wszystkie gospodarstwa	
Wymogi ochrony środowiska ^b	zachowywanie wytycznych dotyczących zastosowania nawozów (według tzw. dyrektywy azotanowej); wyposażenie zabudowań gospodarskich w odpowiednie urządzenia chroniące przed zanieczyszczeniem wody i powietrza (zbiorniki na odchody, płyty gnojowe, myjnie maszyn)

^a W zakresie norm zawartości tłuszczu w mleku pitnym Polska uzyskała 5-letni okres przejściowy.

^b Chociaż niespełnianie niektórych wymogów środowiskowych nie będzie pociągało za sobą konieczności zaprzestania produkcji, to ich realizacja będzie mogła stanowić warunek otrzymania wsparcia w ramach programów środowiskowych oraz dopłat dla obszarów ONW.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wspólna Polityka Rolna..., op.cit.

Na możliwości finansowania restrukturyzacji i modernizacji produkcji rolnej w dużym stopniu zaważyć może również wynikająca z unijnej polityki rynkowo-cenowej stabilność i przewidywalność wpływów ze sprzedaży wytworzonej produkcji zarówno w kraju, jak i eksportowanej. Czynniki te przyczyni się niewątpliwie do rozszerzenia możliwości finansowania nakładów inwestycyjnych w gospodarstwach przez działające na zasadach komercyjnych instytucje finansowe.

Liberalizacja wymiany handlowej artykułami rolnymi z UE i przyjęcie wspólnej taryfy celnej a polski bilans handlowy

To, czy i jak zmiana dochodowości produkcji oraz dostępność funduszy wpłyną na gotowość polskiego rolnictwa do konkurowania z unijnymi producentami żywności, pozostaje w ścisłym związku z wpływem wynikającej z akcesji liberalizacji handlu artykułami rolnymi z UE oraz przyjęcia przez Polskę wspólnej taryfy celnej. Wszelkie próby prognozy dotyczące zmian w strumieniach handlu zarówno z państwami członkowskimi UE, jak i krajami trzecimi należy uznać za dość ryzykowne, m.in. z uwagi na trudność w uwzględnieniu czynników natury dynamicznej, takich jak zmiany struktury popytu, korzyści skali, napływ inwestycji zagranicznych do sektora przetwórczego, zwiększenie ich eksportu do pozostałych państw przystępujących do UE na rynek unijny, zróżnicowanie stawek celnych, różnice w sposobie naliczania cel w Polsce i UE. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że średnie ważone cła na artykuły importowane do Polski z UE kształtują się na poziomie nieco wyższym od stawek nakładanych na polski eksport⁴², można założyć, że zniesienie barier celnych w handlu artykułami rolnymi z UE odbije się negatywnie na bilansie w handlu artykułami rolnymi z krajami członkowskimi. Wzrost importu z UE w wyniku zniesienia barier celnych wynieść może ok. 18% przy analogicznej wartości dla polskiego eksportu kształtującej się na poziomie ok. 6% (przy założeniu eksportu jedynie w ramach przewidzianych w Układzie stowarzyszeniowym kontyngentów preferencyjnych) do ok. 14% (w przypadku eksportu objętego cłami na poziomie stawek konwencyjnych). Wartości te nie uwzględniają takich elementów, jak efekt kreacji handlu i związana z nim zmiana struktury wymiany handlowej z UE, efekt przesunięcia handlu z krajów trzecich na rynki unijne, fakt zaprzestania przez Unię subsydiowania eksportu rolnego na rynek polski oraz możliwość skorzystania przez krajowych eksporterów z unijnych subsydiów. Znaczna część importu z UE obejmuje towary niewytwarzane w Polsce, a więc nie stanowi (poza ewentualnym efektem substytucji konsumpcji) bezpośredniego zagrożenia dla produkcji krajowej⁴³.

Jakkolwiek liberalizacja handlu rolnego z UE oraz przyjęcie przez Polskę wspólnej taryfy celnej bezpośrednio wpłynie na bilans wymiany handlowej zarówno z państwami członkowskimi, jak i trzecimi, to o możliwości konkurowania z rolnikami unijnymi i sprzedaży polskiej produkcji za granicą decydować będą również, a może przede wszystkim, czynniki innego rodzaju, takie jak wymóg spełniania przez polskie produkty unijnych standardów technicznych, jakościowych, fitosanitarnych, usprawnienie organizacji produkcji i sprzedaży (w tym rozwój marketingu artykułów rolnych na rynkach zagranicznych), a w końcu jednostkowe koszty produkcji. Te ostatnie zależne będą bezpośrednio od stopnia wyposażenia i efektywności wykorzystania środków produkcji – pracy, ziemi, kapitału. Podczas gdy przeciętne gospodarstwo rolne w Polsce znacznie odstaje pod względem dostępności ziemi i kapitału od unijnego, to w sytuacji znacznego ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich korzystać może z wyposażenia w tanią siłę

roboczą. Najrozsądniejszym więc wyjściem w krótkim okresie (aż do momentu względnego wyrównania się kosztów pracy w Polsce i Unii) wydaje się koncentracja produkcji rolnej na dziedzinach najbardziej pracochłonnych, tym bardziej, że taki sposób gospodarowania wpisuje się w promowany przez Unię, jako cel polityki restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich, europejski model rolnictwa⁴⁴.

W kontekście możliwych kierunków dalszego rozwoju i reorientacji celów WPR uwidaczniają się również inne przewagi komparatywne polskiego rolnictwa. Zaliczyć można do nich stosunkowo ekstensywny charakter produkcji rolnej oraz zasadniczo mniejsze zużycie zarówno nawozów sztucznych, jak i środków ochrony roślin⁴⁵, co przy nastawieniu UE na ochronę środowiska i promocję produkcji ekologicznej stawia polskich rolników, przynajmniej teoretycznie, na korzystniejszej pozycji w stosunku do unijnych producentów rolnych.

Na możliwość sprostania przez polskich rolników konkurencji unijnej wpływać będzie również fakt większych możliwości wzrostu produktywności w sektorze rolnym w Polsce. Można bowiem założyć, że z uwagi na zapóźnienia strukturalne i lukę technologiczną korzyści z polityki wsparcia dochodu, polityki strukturalnej oraz rozwoju obszarów wiejskich będą w kraju proporcjonalnie wyższe niż w UE⁴⁶.

Podsumowanie

Wspólna Polityka Rolna UE od ponad czterdziestu lat stanowi narzędzie wspierania restrukturyzacji i modernizacji sektorów rolnych, a od początku lat 90. również rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich. WPR nadal konsumuje ponad 40% wydatków z budżetu wspólnotowego i niewiele wskazuje na to, żeby w najbliższej przyszłości zostały one w zasadniczy sposób ograniczone. Dzieje się tak pomimo coraz częstszych głosów nawołujących do renacjonalizacji polityki rolnej, chociażby ze względu na potrzebę skoncentrowania wysiłków Wspólnoty na dążeniu do osiągnięcia nowych celów, takich jak np. wzrost konkurencyjności gospodarek państw członkowskich.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie tylko zaowocuje objęciem rodzimych producentów rolnych funkcjonującym w UE systemem wsparcia dochodów (czy to w ramach polityki cenowo-rynkowej, czy też dopłat bezpośrednich), ale też wydatnie zwiększy możliwości wsparcia restrukturyzacji, modernizacji oraz lepszego wykorzystania istniejących przewag komparatywnych polskiego rolnictwa i aktywizacji obszarów wiejskich. Akcesja pociągnie za sobą równocześnie liberalizację handlu rolnego z UE i konieczność przyjęcia przez Polskę wspólnej taryfy celnej, co może skutkować negatywnymi konsekwencjami dla bilansu w polskim handlu artykułami rolnymi. Jednakże umiejętne wykorzystanie istniejących przewag komparatywnych polskiego rolnictwa, takich jak niskie koszty pracy czy ekologiczne metody produkcji, przy rozsądnym spożytkowaniu unijnych transferów finansowych powinno pozwolić rodzimym producentom stawić czoło konkurencji ze strony rolników i przemysłu przetwórczego starych państw członkowskich.

W kontekście dokonanej analizy wpływu przystąpienia Polski do UE na sytuację dochodową w sektorze rolnym i możliwości jego technologiczno-organizacyjnego rozwoju można pokusić się o stwierdzenie, że to właśnie rolnicy stanowią grupę społeczną, która w najbardziej bezpośredni sposób odczuje pozytywne skutki akcesji. Pomimo że integracja w ramach Wspólnego Rynku, wymuszając wzrost efektywności produkcji, prowadzić będzie do zmian w strukturze agrarnej i zmniejszenia się liczby gospodarstw, a przez to do coraz intensywniejszego poszukiwania pozarolniczych źródeł dochodu na obszarach wiejskich, to dostępne w ramach WPR wsparcie publiczne pomoże najbardziej przedsiębiorczym i najlepiej przygotowanym do wykonywania zawodu rolnikom w dalszym rozwoju ich działalności, z pożytkiem nie tylko dla nich samych, ale również dla wszystkich pozostałych mieszkańców polskiej wsi.

Przypisy

¹ Na Wspólną Politykę Rolną przeznaczają się obecnie około połowę unijnego budżetu.

² Jak się ocenia, około połowa aktów wspólnotowego prawa wtórnego dotyczy kwestii związanych z polityką rolną.

³ Do sektora rolnego zaliczono producentów rolnych oraz przedsiębiorstwa przetwórstwa żywności.

⁴ O roli problemu rozwoju obszarów rolnych w Polsce najlepiej świadczy fakt, że zajmują one (według metodologii unijnej) 83% powierzchni kraju, stanowiąc miejsce zamieszkania dla 33% ludności.

⁵ Do narzędzi WPR stosowanych w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych zaliczyć należy instrumenty o charakterze wewnętrznym (m.in. skup interwencyjny, subsydiowanie magazynowania, fizyczna likwidacja zbiorów), jak i zewnętrznym (cła, opłaty importowe, subsydia eksportowe, standardy jakościowe, fitosanitarne i weterynaryjne).

⁶ Do tej grupy zaliczają się głównie produkty, których wsparcie cenowe w ramach interwencji rynkowej zostało zredukowane na rzecz kompensacyjnych dopłat bezpośrednich dla producentów (zboża). W przypadku drobiu za przyczynę różnicy cenowej uznać można niższe koszty produkcji (z uwagi na niższe ceny opartych na zbożach pasz).

⁷ Z kolei do tej grupy produktów zaliczają się te objęte wysokim poziomem wsparcia cenowego. W przypadku wołowiny ważną kwestią jest również wyższa jakość mięsa pozyskiwanego głównie z ras mięsnych (w przeciwieństwie do Polski, gdzie większość produkcji pochodzi od ras mlecznych).

⁸ W prognozie przyjęto założenie dostosowania cen rolnych w Polsce do ich przewidywanego średniego poziomu w UE. Należy jednak pamiętać, że ceny rynkowe w UE są różne nie tylko w poszczególnych państwach członkowskich, ale również w regionach. Poza tym na ochronność cen na rynku polskim aż do momentu przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty będzie wpływał kurs wymiany złotówki na euro.

⁹ Należy podkreślić, że w roku 2001 już 27% (a liczba ta zgodnie z założeniami WPR będzie rosła) całości wsparcia publicznego dla rolników unijnych pochodziło z dopłat bezpośrednich.

¹⁰ Powierzchnia bazowa w założeniu odzwierciedla liczbę hektarów użytków rolnych wykorzystywanych do produkcji roślinnej objętej dopłatami: zbóż, roślin oleistych (rzepak, rzepik, soi, słonecznika), roślin wysokobiałkowych (grochu, łubinu, bobiku), lnu, konopi, tytoniu, chmielu, roślin strączkowych (wyki, ciecior, soczewicy), ziemniaków skrobiowych. Stanowi tym samym jeden z podstawowych czynników determinujących wielkość środków przysługujących poszczególnym państwom członkowskim w ramach dopłat bezpośrednich dla ich producentów rolnych. W przypadku złożenia przez rolników wniosków o objęcie płatnościami bezpośrednimi upraw o powierzchni wyższej niż narodowa powierzchnia bazowa zmniejszona zostanie proporcjonalnie, na zasadach odpowiedzialności zbiorowej, wysokość dopłat.

¹¹ Na podstawie ustalonej jednorazowo i z zasady niepodlegającej renegotjacji wysokości obowiązującego dla całego kraju planu referencyjnego ustala się wysokość dopłaty (wyrażonej w równej dla całej UE liczbie euro za t/ha) przysługującej na hektar powierzchni uprawianych do dopłat upraw polowych w danym państwie członkowskim, która z kolei pomnożona przez powierzchnię bazową określa wysokość transferów z budżetu UE na pokrycie kosztów dopłat bezpośrednich do produkcji roślinnej.

¹² Wysokość transferów z budżetu UE przysługujących na produkcję zwierzęcą jest wynikiem pomnożenia pogłowia referencyjnego buhajów, krów-mamek, bydła rzeźnego, cieląt rzeźnych oraz owiec i odpowiadające im poszczególne premie do produkcji zwierzęcej. W przypadku Polski suma ta kształtuje się na poziomie ok. 22% całości transferów z budżetu UE przysługujących w ramach refundacji dopłat w roku 2004, 24,5% w roku 2005 oraz 26,8% począwszy od roku 2006 (wzrost spowodowany objęciem systemem dopłat bezpośrednich produkcji mleka). System uproszczony dopłat bezpośrednich w Polsce – funkcjonowanie i wstępne szacunki stawek dopłat, Zespół SAEPR FAPA, FAPA, Warszawa 2003.

¹³ Wysokość kwoty mlecznej nie tylko determinuje zasobność narodowej puli środków z budżetu UE na pokrycie obowiązujących od 2005 roku dopłat do jego produkcji, ale w przypadku Polski, biorąc pod uwagę wynegocjowaną wysokość kwoty wynoszącą 8964 tys. ton w roku 2004 i 9380 tys. ton począwszy od roku 2008 oraz prognozy dotyczące wielkości rynkowej produkcji mleka (9,2 mln ton w roku 2004 oraz 10,7 mln ton w roku 2007 – OECD Agricultural Outlook..., op.cit.) może doprowadzić do przymusowego ograniczenia działalności gospodarstw mlecznych. System kwoty mlecznej zakłada bowiem kary finansowe nakładane na producentów w przypadku przekroczenia przysługujących im limitów (w przypadku Polski wynegocjowano okres przejściowy do 31 marca 2005 r., do kiedy to kary za przekroczenie kwoty mlecznej nie będą nakładane).

¹⁴ Obliczenia dokonane na podstawie: a) ustalonych w wyniku negocjacji akcesyjnych parametrów: powierzchnia bazowa – 9 454 671 ha; plan referencyjny – 3,00 t/ha; kwoty: tytoń – 37 933 t; skrobia ziemniaczana – 144 985 t; len i konopie – 1 386 t; mleko (2004 r.) – 8 964 000 t, (2008 r.) – 9 380 000 t; pogłowie referencyjne: buhaje – 926 000 szt.; krowy-mamki – 325 581 szt.; bydło rzeźne – 1 815 430 szt.; cielęta rzeźne – 839 518 szt.; owce macior – 335 880 szt.; b) odpowiednich (patrz tab. 3.), procentowych części dopłat bezpośrednich w następującej wysokości: zboża i rośliny oleiste – 63 euro/t; rośliny wysokobiałkowe – 72,50 euro/t; specjalna premia wołowa (buhaje) – 210 euro/szt.; premia na krowy mamki – 200 euro/szt.; premie ubojowe: bydło – 80 euro/szt., cielęta – 50 euro/szt.; mleko – 17,24 euro/t. Należy przy tym pamiętać, że podane wysokości dopłat bezpośrednich zostaną najprawdopodobniej zmienione w wyniku procesu reformowania WPR, co pociągnie za sobą modyfikację podanych w tabeli wielkości transferów.

¹⁵ Zboża, rośliny oleiste, wysokobiałkowe, len, konopie, tytoń, chmiel, ziemniaki skrobiowe.

¹⁶ Analiza i ocena..., op.cit., s. 48.

¹⁷ Obliczeń dokonano na podstawie następujących założeń: liczba hektarów użytków uprawianych do dopłat – 15 323 tys., liczba hektarów użytków uprawianych do dodatku dla produkcji roślinnej – 9 505 tys., liczba hektarów powierzchni paszowych (użytków zielonych) uprawianych do dodatku dla produkcji zwierzęcej – 3 514 tys., kurs walutowy – 4,3 zł/euro.

¹⁸ Podziału funduszy z II filara WPR przewidzianych na pokrycie stawki dodatkowej pomiędzy uprawami polowymi a powierzchniami paszowymi dokonano na podstawie udziału płatności na produkcję roślinną i zwierzęcą w całości transferów w ramach dopłat (77,8% produkcja roślinna, 22,2% produkcja zwierzęca). Podane stawki uwzględniają 20-procentowy obowiązkowy udział środków krajowych.

¹⁹ Analiza i ocena..., op.cit., s. 33.

²⁰ Regiony wiejskie, w celu finansowania działań nakierowanych na poprawę infrastruktury technicznej i społecznej, ochronę środowiska, wsparcie inwestycji prowadzących do stworzenia nowych miejsc pracy czy wreszcie na szkolenia i doradztwo wspomagające rozwój pozarolniczego rynku pracy na obszarach wiejskich, będą mogły korzystać również ze środków w ramach innych sektorowych programów operacyjnych, w szczególności: a) wzrost konkurencyjności gospodarki, b) zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego – infrastruktura na wsi, c) rozwój zasobów ludzkich.

²¹ Zgodnie z ustaleniami negocjacji akcesyjnych środki II filara WPR finansowane z Sekcji Gwarancji EFOiGR będą (podobnie jak fundusze z Sekcji Orientacji oraz z przedakcesyjnego programu SAPARD) rozliczane w cyklu trzyletnim, co powinno ułatwić ich absorpcję. Na poziomie wyższym od standardowego (80%) został ustalony poziom refundacji ze środków unijnych wydatków na przewidziane w PROW działania.

²² Por. J. Rowiński, Koszty i korzyści..., op.cit., s. 118.

²³ Por. J. Wilkin, Ocena instrumentów rozwoju obszarów wiejskich (RC 1257/99) pod kątem możliwości ich zastosowania w Polsce, w skali kraju i regionu, w pierwszych latach po akcesji, UKiE, Warszawa 2002, s. 21.

²⁴ Ibidem.

²⁵ J. Rowiński, Koszty i korzyści..., op.cit., s. 134.

²⁶ Ibidem.

²⁷ W. Piskorz, Szanse i wyzwania dla polskiej wsi i rolnictwa wynikające z akcesji Polski do Unii Europejskiej. maszynopis, s. 13.

²⁸ Ibidem, s. 16.

²⁹ K. Duczkowska-Małysz, Od polityki rolnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich – wyzwania w świetle integracji z Unią Europejską, w: Podstawy integracji europejskiej w aspekcie rozwoju obszarów wiejskich, cz. 1, red. J. Kania, Akademia Rolnicza im. Hugona Kołłątaja, Zakład Doradztwa Rolniczego i Promocji, Kraków 1998, s. 289.

³⁰ Patrz tab. 2.

³¹ Patrz tab. 3. Trzecim czynnikiem determinującym wysokość dochodów polskich rolników będzie stopień zmiany kosztów produkcji roślinnej (głównie materiału siewnego, nawozów sztucznych, środków ochrony roślin, paliwa) oraz zwierzęcej (pasz treściwych i objętościowych, leczenia, inseminacji). Koszty te mają w wyniku integracji zwiększyć się o ok. 20% (szacunkowa prognoza), z czego: koszty materiału siewnego o 70%, nawozów o 20%, środków ochrony roślin o 50% (przy uwzględnieniu wzrostu ich stosowania), paliwa i energii elektrycznej o 20%, leczenia weterynaryjnego o 50%, przy spadku kosztu pasz na poziomie ok. 10% (Wspólna Polityka Rolna..., op.cit.). W kontekście wzrostu kosztów produkcji rolnej wzięć również należy pod uwagę kwestię przewidywanego, wynikającego z przypisanych do gruntu w ramach WPR środków wspierania dochodów rolniczych, ożywienia na rynku obrotu ziemią, pociągającego za sobą wzrost cen gruntów oraz stawek czynszów dzierżawnych.

³² Fakt ten nabiera szczególnie negatywnego wydźwięku w świetle wysokiego, bo wynoszącego ok. 8% udziału wartości produkcji pszenicy w globalnej wartości polskiej produkcji rolnej.

³³ W. Poczta, Szacunki wpływu różnych scenariuszy negocjacyjnych w zakresie płatności bezpośrednich na sytuację rolnictwa polskiego w warunkach integracji z UE, Katedra Ekonomiki Gospodarki Żywnościowej, Akademia Rolnicza w Poznaniu, Poznań 2001; W. Ziętara, Szacunek skutków wdrożenia różnych scenariuszy integracji z Unią Europejską w rolnictwie polskim po akcesji, Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych SGGW w Warszawie, Warszawa sierpień 2002.

³⁴ Podczas gdy na początku lat 90. mleczarnie kupowały mleko od ponad miliona rolników, do roku 2001 liczba ta zmniejszyła się do 400 tys., a jak wskazują prognozy do roku 2005 ulec ma dalszemu zmniejszeniu do ok. 200 tys. gospodarstw (J. Rowiński, Korzyści i koszty..., op.cit., s. 129).

³⁵ Koszty te będą mogły być w części refundowane w ramach przewidzianego w PROW, finansowanego z Sekcji Gwarancji EFOiGR, instrumentu wspierającego gospodarstwa rolne w dostosowaniu do unijnych standardów w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, bezpieczeństwa pracy, warunków utrzymania zwierząt (por. tab. 6).

³⁶ Strategia rozwoju polskiego sektora mleczarskiego, MRiRW, Warszawa listopad 1999.

³⁷ Podczas gdy prognozę wysokości kosztów dostosowawczych, jakie ponieść mają mleczarnie (2,5 mld zł), uznać należy za wiarygodną, to wysokość wydatków gospodarstw produkujących mleko wydaje się, ze względu na przyjęte w prognozie założenia (wyższa od wynegocjowanej kwota mleczna, przeszacowanie kosztów wypełnienia wymagań jakościowych), zawyżona (J. Rowiński, Korzyści i koszty..., op.cit., s. 127).

³⁸ Z. Smoleński, Identyfikacja strat i korzyści wynikających z przesunięcia w czasie procesów dostosowawczych do *acquis* na poziomie gospodarstw rolnych produkujących mleko, w: Identyfikacja strat i korzyści wynikających z przesunięcia w czasie procesów dostosowawczych do *acquis* na poziomie gospodarstw rolnych produkujących żywiec wieprzowy, mleko i drób, IERiGŻ, Warszawa 2001.

³⁹ Strategy and Operational Programme of Restructuring Development of Meat Industry in Poland within the Period of Poland's Integration with the European Union, MRiRW, Warszawa 2000.

⁴⁰ J. Rowiński, Korzyści i koszty..., op.cit., s. 129.

⁴¹ Do zwiększania przeciętnej wielkości stada przyczyni się również konieczność poniesienia kosztów dostosowawczych, nieopłacalnego przy małej skali produkcji.

⁴² W roku 1998 średnie ważone cło w imporcie rolnym Polski do UE, obliczone przy założeniu, że import obłożony jest najniższymi możliwymi stawkami, wyniosło około 14,5%. Przy założeniu zastosowania stawek autonomicznych lub konwencyjnych wartość ta wzrasta do 16,5%. W eksporcie rolnym z Polski do UE średnie ważone cło przy założeniu, że odbywa się on w ramach kontyngentów preferencyjnych, kształtowało się w tym samym okresie na poziomie około 4,5%. Jednakże założenie, że eksport realizowany jest poza kontyngentami pociągało za sobą wzrost średniej wysokości cła do około 11,1% (E. Kawecka-Wyrzykowska, Możliwe skutki liberalizacji handlu rolnego pomiędzy Polską a Unią Europejską, w: Korzyści i koszty członkostwa w Unii Europejskiej, t. II, Instytut Konjunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2000, s. 271–272).

⁴³ Ibidem, s. 274–276.

⁴⁴ Patrz: Agenda 2000, Komisja Europejska, Bruksela 1999.

⁴⁵ Zużycie nawozów sztucznych w Polsce kształtuje się na poziomie ok. 2–3 razy niższym niż w UE, natomiast ilość środków ochrony roślin zużywanych przez przeciętne gospodarstwo unijne przewyższa ich wykorzystanie przez statystycznego polskiego producenta aż ok. 8 razy.

⁴⁶ W. Guba, Potencjalne preferencje Polski co do kierunku reform WPR, FAPA, Warszawa 2001, s. 25.

Bibliografia

Analiza i ocena propozycji Komisji Europejskiej z 30 stycznia 2002 r. dla krajów kandydackich, opracowanie, Zespół SAEPR FAPA, FAPA, Warszawa 2002.

Duczkowska-Małysz K., Od polityki rolnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich – wyzwania w świetle integracji z Unią Europejską, w: Podstawy integracji europejskiej w aspekcie rozwoju obszarów wiejskich, cz. I, red. J. Kania, Akademia Rolnicza im. Hugona Kołłątaja, Zakład Doradztwa Rolniczego i Promocji, Kraków 1998.

Duczkowska-Małysz M., Rola praktyki regionalnej w przekształcaniach strukturalnych rolnictwa – na przykładzie doświadczeń krajów Unii Europejskiej, w: Polityka regionalna w rozwoju obszarów wiejskich, pod red. K. Duczkowskiej-Małysz, M. Kłodzińskiego, C. Siewierskiego, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1995.

Dylematy polityki rolnej: integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE, red. T. Hunka, FAPA, Warszawa 2000.

Guba W., Potencjalne preferencje Polski co do kierunku reform WPR, FAPA, Warszawa 2001.

Kawecka-Wyrzykowska E., Możliwe skutki liberalizacji handlu rolnego pomiędzy Polską a Unią Europejską, w: Korzyści i koszty członkostwa w Unii Europejskiej, t. II, IkiCHZ, Warszawa 2000.

Musiak W., Kania J., Wspólna polityka rolna UE, w: Podstawy integracji europejskiej w aspekcie rozwoju obszarów wiejskich, cz. I, red. J. Kania, Akademia Rolnicza im. Hugona Kołłątaja, Zakład Doradztwa Rolniczego i Promocji, Kraków 1998.

Obawy w Polsce związane z integracją rolnictwa z Unią Europejską, Zespół SAEPR FAPA, FAPA, Warszawa 2001.

Pocza W., Produkcja rolna w Polsce – jej wolumen, tempo wzrostu i efektywność wytwarzania na tle rolnictwa UE, „Postępy Nauk Rolniczych” Warszawa 1999, nr 3.

Pocza W., Wpływ struktury agrarnej rolnictwa na intensywność i efektywność wytwarzania w rolnictwie Polski i UE, Roczniki AR w Poznaniu, CCCVIII (1999), Poznań 1999.

Potencjalne skutki integracji z Unią Europejską dla sektora rolnego w Polsce, Zespół SAEPR FAPA, FAPA, Warszawa 2000.

Rolnictwo polskie na tle rolnictwa Unii Europejskiej, Zespół SAEPR FAPA, FAPA, Warszawa 1999.

Rowiński J., Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE (rolnictwo), w: Koszty i korzyści członkostwa Polski w UE. Raport z badań, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.

System uproszczony dopłat bezpośrednich w Polsce – funkcjonowanie i wstępne szacunki stawek dopłat, Zespół SAEPR FAPA, FAPA Warszawa 2003.

Wiatrak A., Polityka strukturalna a przemiany wsi i rolnictwa w Unii Europejskiej, cz II, Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu CCCVIII, Poznań 1999.

Wilkin J., Ocena instrumentów rozwoju obszarów wiejskich (RC 1257/99) pod kątem możliwości ich zastosowania w Polsce, w skali kraju i regionu, w pierwszych latach po akcesji, UKiE, Warszawa 2002.

Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej a polskie rolnictwo, red. M. Brzóska, I. Nurzyńska, UKiE, Warszawa 2002.

Influence of CAP on the Polish Agricultural Sector and Rural Areas Development – Expected Benefits and Costs in the First Years of Membership (Summary)

The accession of Poland to the EU constitutes a new chapter in the process of socio-economic transformation, as it opens new ways of development and reduces development lags, particularly in the Polish agriculture.

The accession of the Polish food market to the internal market, as well as partial involvement of the Polish agricultural sector in the first pillar of CAP will have a crucial influence on the situation of Polish farms. This will be caused not only by a direct income support. It will be also due the process of harmonization of the prices of agricultural products in Poland and Europe that will follow complete liberalization of trade in agricultural products between the Member States and Poland and including the Polish market in the system of the common organization of agricultural markets.

OECD and FAPA forecasts allow us to expect that Poland's accession to the EU will exert a negative impact on the level of prices for cereals and poultry producers, while the producers of red meat and milk who can expect a substantial increase in prices particularly in the case of beef and milk

As a result of accession negotiations and in accordance with the European Commission proposal, there has been adopted a solution leading to a spread in time involvement of the Polish producers in the system of direct payments. That means that Polish farmers will not be included in the full payments before 2010.

The resources of the second pillar of CAP will comprise almost 50% (about 3.5 billion Euro in the years 2004–2006) of all the community resources which are to be transferred to the Polish agricultural sector after the accession. This resources are directed at supporting the transformation process of agricultural structure of farms, increasing their equipment with the modern means of production, as well as developing the infrastructure of the rural areas and improving organization of agricultural production and trade in agricultural products.

According to the FAPA forecasts, the accession of Poland to the EU will have a negative influence on the income of cereal producers, in particular the wheat and poultry producers. On the other hand, the cattle breeders and sugar-beet growers may expect a substantial increase in their incomes after the accession. Finally, the accession should not influence the revenues of rape growers and pigs breeders.

The average customs on agricultural products imported to Poland from the EU were at a slightly higher level than those imposed on Polish exports. Therefore, it may be assumed that abolishment of barriers in agricultural trade with the EU will have a negative impact on the balance of trade in agricultural products with the Member States.

In the context of the analysed influence of the accession of Poland to the EU on the incomes of Polish farmers and socio-economic development of agricultural sector it is right to claim that the social group that will directly experience positive results of the accession, especially in the long run, comprise farmers.