

Dorota Czykier-Wierzba

## Początki Wspólnej Polityki Rolnej w EWG

### Beginnings of the Common Agricultural Policy in the European Economic Community

*Na mocy Traktatu Rzymskiego ustanowiona została Wspólna Polityka Rolna (WPR). W Traktacie określone zostały jej cele i zasady. W trakcie tworzenia WPR dokonano jej podziału na: politykę rynkową i strukturalną. Źródłami finansowania tej polityki były fundusze: EFOGR, EFS i EFRR.*

*W wyniku konsekwentnie prowadzonej WPR poprawie uległa w EWG struktura agrarna, zmalało zatrudnienie w rolnictwie, wzrosła produkcja rolna i jej intensywność, zapewniona została także samowystarczalność EWG w zakresie większości artykułów żywnościowych. Wraz jednak ze wzrostem produkcji rolnej powiększały się w magazynach zapasy, których eksport warunkowany był wydatkowaniem z budżetu EWG coraz większych kwot na subsydia. W konsekwencji w szybkim tempie zaczęły wzrastać wydatki z budżetu na finansowanie tej polityki. Niezbędna stała się reforma WPR, którą wdrożono w 1986 roku. Wprowadzone modyfikacje WPR nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów. Od tego czasu polityka ta była jeszcze kilkakrotnie reformowana.*

#### **Wstęp**

Na mocy Traktatu Rzymskiego ustanowiona została 25 marca 1957 roku Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) Założycielami tej organizacji były: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy. W Traktacie Rzymskim zostały zapisane podstawy wspólnotowej polityki rolnej (art. 3). Stąd WPR jest najdłużej prowadzoną polityką w EWG (obecnie UE). W tym roku mija bowiem 50 lat od jej wdrożenia. W porównaniu do innych, prowadzonych w tej organizacji polityk, WPR charakteryzuje się bardzo rozbudowanym instrumentarium, jak też określającymi je regulacjami prawnymi. Ponadto, do 2007 roku, na finansowanie tej polityki przeznaczano z budżetu ogólnego najwięcej środków.

Celem referatu jest przedstawienie procesu tworzenia WPR w EWG. Realizacja sformułowanego w referacie celu wymagała omówienia następujących zagadnień:

- przyczyny, cele i zasady WPR,
- obszary WPR
- źródła finansowania WPR.
- efekty i słabości WPR.

Badaniami w referacie objęto lata 1957-1986, (tj. okres tworzenia WPR do jej reformy).

## **Przyczyny, cele i zasady WPR w EWG**

Przedstawiciele sześciu krajów powołując dożycia Traktatem Rzymskim EWG wyrazili przekonanie, że produkcja rolna nie może być kształtowana przez swobodnie działające mechanizmy rynkowe. Przeciwnie, powinna zostać ona poddana daleko idącej interwencji władz Wspólnoty. Stanowisko takie wynikało z faktu, iż rolnictwo jest zwykle najsłabszym ogniwem gospodarki, a oprócz tego w każdym kraju jest strukturalnie odmienne. Ponadto procesy społeczno-ekonomiczne w rolnictwie cechuje, w stosunku do innych branż, dość znaczna specyfika. Produkcja rolna charakteryzuje się bowiem stosunkowo długimi cyklami, ma charakter sezonowy i przestrzenny. W rolnictwie występuje też znaczne ryzyko cenowe i przyrodnicze. Dlatego też uważano, że bez wsparcia ze strony państwa gospodarstwa rolne nie byłyby w stanie nie tylko realizować reprodukcji rozszerzonej, ale nawet prostej

Ponadto stanowisko to wynikało ze znacznego zacofania rolnictwa w poszczególnych krajach EWG. Przejawem tego zacofania była niekorzystna struktura agrarna, relatywnie niskie wyposażenie rolnictwa w maszyny i urządzenia, stosunkowo wysokie zasoby siły roboczej itp. W połowie lat pięćdziesiątych około 85% gospodarstw rolnych miało bowiem we Włoszech obszar od 0,5 do 5 ha, zaś w RFN o takim obszarze było 55%, a we Francji około 35% gospodarstw. W rolnictwie pracowało we Włoszech 33% ogółu zatrudnionych w gospodarce, zaś we Francji 25%<sup>1</sup>. W konsekwencji relatywnie niska była w krajach EWG produktywność podstawowych czynników wytwórczych, tj.: ziemi, siły roboczej i kapitału. Świadczyć może o tym fakt, że w połowie lat pięćdziesiątych jeden farmer amerykański żywił około pięćdziesięciu osób, zaś rolnik europejski jedynie dziesięć osób. Natomiast stopień samowystarczalności Wspólnoty wynosił 85%<sup>2</sup>. Znacznie wyższe były też w krajach EWG, niż u innych dużych producentów żywności, koszty produkcji. Stąd przy istniejących na rykach światowych cenach produkcja rolna, bez wsparcia ze strony państwa, była nieopłacalna<sup>3</sup>.

Polityka EWG w stosunku do rolnictwa była pierwszą dziedziną, w której wykształciły się nie tylko obowiązujące wszystkich członków Wspólnoty zasady postępowania, ale również jednolite mechanizmy organizacyjno-gospodarcze, określone mianem Wspólnej Polityki Rolnej. Podkreślić jednak należy, że uzgodnienie zasad tej polityki napotykało poważne trudności i stanowiło źródło licznych konfliktów.

Wspólna Polityka Rolna, jak wynika z art. 39 Traktatu Rzymskiego miała na celu:

- zwiększenie produktywności rolnictwa poprzez wprowadzenie postępu: technicznego, biologicznego, organizacyjnego i ekonomicznego oraz bardziej racjonalne wykorzystanie czynników produkcji,
- zapewnienie sprawiedliwego poziomu życia producentom rolnym,
- stabilizację rynku żywnościowego, narażonego na częste wahania podaży, popytu i cen, będących przede wszystkim skutkiem zmian warunków przyrodniczych,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego krajom wchodzącym w skład EWG. Realizacja tego celu miała zapewnić Wspólnocie nie tylko suwerenność

<sup>1</sup> Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik für neuziger Jahre, Europäische Dokumentation, Luksemburg, 1989, s. 6.

<sup>2</sup> Por. Eine Gemeisane Agrarpolitik...op. cit. s. 14.

<sup>3</sup> Por. D. Czykier-Wierzbza, Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej, Twigger, Warszawa 2003, s. 10.

gospodarczą, ale i polityczną. W latach pięćdziesiątych EWG była dużym importerem żywności.

Ponadto Traktat Rzymski przewidywał: wspólną organizację rynku produktów rolnych, jednolitą politykę w dziedzinie cen i utworzenie wspólnych funduszy finansowania rolnictwa<sup>4</sup>.

Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej oparta została na trzech, obowiązujących do dziś, podstawowych zasadach, tj.: jedności rynku, preferencji krajów Wspólnoty i solidarności finansowej<sup>5</sup>.

Pierwsza z tych zasad, tj. zasada jedności rynku zakłada swobodny przepływ towarów pomiędzy państwami członkowskimi EWG. Warunkowany był on jednak powstaniem w ramach Wspólnoty jednego rynku, co wymagało likwidacji ceł oraz innych ograniczeń w handlu produktami rolnymi między państwami członkowskimi.

Zasada preferencji państw Wspólnoty przyznaje priorytet w zaopatrzeniu rynku wewnętrznego artykułom rolnym wytworzonym na terenie EWG. Narzędziem realizacji tej zasady stał się system ceł, opłat wyrównawczych, kontyngentów ilościowych na importowane spoza Wspólnoty towary itp.

Zgodnie natomiast z zasadą solidarności finansowej koszty związane z realizacją Wspólnej Polityki Rolnej EWG (obecnie UE) ponoszą solidarnie wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od znaczenia rolnictwa w ich gospodarkach i korzyści, jakie uzyskują z tej polityki.

## **Obszary Wspólnej Polityki Rolnej**

Prowadzona w krajach EWG Wspólna Polityka Rolna dotyczyła dwóch obszarów:

- \* kształtowania wspólnego rynku (polityka rynkowa),
- \* przekształceń strukturalnych rolnictwa (polityka strukturalna)<sup>6</sup>.

Organizację rynku na wspólnych zasadach podjęto w 1962 roku. Ogół stosowanych w krajach Wspólnoty form interwencji na rynku rolnym można podzielić na:

- \* interwencję przed konkurencją zewnętrzną (spoza EWG);
- \* interwencję na rynku wewnętrznym (w EWG).

W praktyce najczęściej występują obie formy interwencji jednocześnie.

Interwencja zewnętrzna była realizowana głównie poprzez następujące mechanizmy: cła na towary importowane na teren Wspólnoty, zmienne (ruchome) dopłaty do eksportu produktów rolnych oraz zmienne opłaty wyrównawcze (do 1995 roku). Służyły one regulowaniu obrotów z zagranicą (tj. rozmiarów, wielkości i struktury importu oraz eksportu), a w konsekwencji podaży produktów rolnych na rynku.

Natomiast do interwencji na rynku wewnętrznym wykorzystywano przede wszystkim system cen na produkty rolne. Za jego pomocą państwo regulowało, w sposób pośredni, wielkość i strukturę produkcji rolniczej, dochody rolników oraz podaż produktów rolnych na rynku. System ten obejmował ceny kierunkowe, ceny interwencyjne oraz ceny prognozy (zwane też cenami wejścia). W związku jednak z dość niską, jak się okazało w praktyce, efektywnością obowiązującego systemu

---

<sup>4</sup> Por. Art. 40 Traktatu Rzymskiego.

<sup>5</sup> Por. Die Landwirtschaft in Europa, Entwicklung – Zwänge – Perspektiven, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Luksemburg 1992, s. 30-31.

<sup>6</sup> Szerzej patrz: M. Ciepielewska: Wspólna polityka rolna EWG. PWN, Warszawa 1981.

cen stopniowo rozszerzano zakres stosowanych, do regulowania rynku rolnego, instrumentów o różnego rodzaju subwencje<sup>7</sup>.

W krajach Wspólnoty, obok preferowanej polityki rynkowej, jest również prowadzona, lecz w znacznie mniejszym zakresie, polityka strukturalna. Traktat Rzymski nie poruszał jednak w sposób bezpośredni kwestii strukturalnej polityki rolnej EWG. W pierwszych latach istnienia tej organizacji wszystkie państwa członkowskie zajmowały się samodzielnie rozwiązywaniem własnych problemów strukturalnych. Często przyjmuje się za pierwszą fazę rozwoju tej polityki przypadający na lata 1962-1972 okres koordynacji narodowych polityk strukturalnych<sup>8</sup>.

Pierwszy całościowy program wspólnej polityki strukturalnej został przygotowany w końcu lat sześćdziesiątych. Pracami nad jego przygotowaniem kierował S. Mansholt, będący wówczas Komisarzem Rolnym Komisji EWG. Stąd opracowany w 1968 roku program nazwany został Planem Mansholta<sup>9</sup>. Zawierał on podstawowe elementy koncepcji wspólnej polityki strukturalnej. Zapoczątkował on intensywne przekształcenia strukturalne w krajach EWG, które uznano za kluczowe dla globalnej rekonstrukcji i modernizacji rolnictwa<sup>10</sup>. Propozycje S. Mansholta zawarte w tym programie przygotowane zostały na podstawie:

- \* dotychczasowych doświadczeń w zakresie polityki strukturalnej prowadzonej przez poszczególne państwa członkowskie,
- \* doświadczeń nagromadzonych przez organy Wspólnoty w związku z podejmowanymi od 1962 roku próbami koordynacji tej polityki,
- \* wniosków wynikających z oceny stanu rolnictwa państw EWG oraz dotychczasowych efektów działania mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej na odcinku rynku rolnego.

S. Mansholt bardzo krytycznie ocenił dotychczasowe rezultaty Wspólnej Polityki Rolnej EWG jak i perspektywy rozwoju rolnictwa Wspólnoty. Uważał bowiem, że:

- \* proces koncentracji przedsiębiorstw w rolnictwie dokonuje się zbyt wolno, co powoduje wzrost w tym sektorze napięć i sprzeczności,
- \* jedynie daleko idące zmiany w strukturze gospodarstw rolnych stwarzają przesłanki dla uelastycznienia struktury produkcji rolnej oraz usunięcia jej niezgodności z rozwojem popytu<sup>11</sup>.

W programie tym założono, że strukturalny odcinek wspólnej polityki rolnej powinien obejmować zarówno problemy bezpośrednio związane ze zmianą struktur w rolnictwie, jak i te, które dotyczą sfery obrotów produktami rolnymi. Zatem głównym celem działań powinno być rozszerzenie skali gospodarowania poszczególnych jednostek wytwórczych. Cel ten może być osiągnięty przede wszystkim w drodze zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych oraz zwiększenia ich rozmiaru W związku

---

<sup>7</sup> M. Ciepielewska: Rolnictwo a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. (w: ) Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Praca zbiorowa. IERiGŻ, Warszawa 1996, s. 49-71

<sup>8</sup> Por. H. Priebe: Das gemeinschaftliche Berichte und Diskussionsbeiträge. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1988, s. 77.

<sup>9</sup> Por. F. Tomczak, Ewolucja wspólnej polityki rolnej EWG i strategia rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGŻ, z. 125, Warszawa 2009, s. 36-37.

<sup>10</sup> Szerzej patrz: A. Woś: Agrobiznes. Makroekonomika. Tom I. Wydawnictwo Key Text. s. 309-310.

<sup>11</sup> Por. M. Buchowiecki: Wspólna Polityka Rolna EWG w latach osiemdziesiątych. IERiGŻ, *Studia i Materiały* zeszyt 60, Warszawa 1991, s. 121-122.

z tym polityka strukturalna powinna z jednej strony zawierać instrumenty stymulujące odpływ ludności rolniczej, z drugiej zaś wpływające na przyspieszenie rozwoju gospodarstw, które pod względem rozmiaru i modelu zarządzania odpowiadałyby stawianym wymaganiom. Tylko tego typu gospodarstwa korzystałyby z pomocy państwa o charakterze ekonomicznym. Natomiast rolnicy prowadzący gospodarstwa "nie rozwojowe" korzystałyby z pomocy o charakterze socjalnym, która byłaby jednak ograniczona w czasie i w przestrzeni.

Jeżeli zaś chodzi o sferę obrotów produktami rolnymi to podejmowane tu działania winny służyć przede wszystkim zrównoważeniu rynku. Zdaniem S. Mansholta równowaga ta kształtuje się pod wpływem funkcjonowania mechanizmów wspólnego rynku produktów rolnych oraz polityki strukturalnej w sferze produkcji. Częścią składową tej polityki powinno być ograniczenie powierzchni ziemi użytkowanej rolniczo. Uwzględnić winna ona także działania w kierunku zwiększenia dyscypliny produkcji (w sensie jej dostosowania do wymogów popytu) i odpowiedzialności producentów rolnych za skutki nadmiernej podaży.

Propozycje S. Mansholta spotkały się z ostrą krytyką oraz silnym sprzeciwem środowisk rolniczych. Były też one przedmiotem dyskusji toczonych na różnych szczeblach EWG. W efekcie tej dyskusji zostały wprowadzone poprawki do Planu Mansholta. Dotyczyły one głównie dwu najbardziej kontrowersyjnych kwestii zawartych w tym Planie, tj.:

- selektywności pomocy ekonomicznej dla gospodarstw rolnych,
- ograniczenia powierzchni użytkowanej rolniczo.

Poprawki te znalazły wyraz w trzech dyrektywach Rady EWG przyjętych w 1972 roku. Dotyczyły one:

- zasad i środków pomocy dla modernizujących się gospodarstw rolnych<sup>12</sup>,
- zasad i środków stymulowania zaprzestania działalności zawodowej w rolnictwie i przekazywania użytków rolnych na cele poprawy struktury agrarnej<sup>13</sup>,
- organizacji informacji socjalno-zawodowej i szkolenia zawodowego osób zatrudnionych w rolnictwie<sup>14</sup>.

Od 1972 roku pomoc państwa kierowana była, w ramach prowadzonej polityki strukturalnej, przede wszystkim do gospodarstw rolniczych „zdolnych do rozwoju”, tj. takich, które ze względu na swoją wielkość i strukturę gwarantowały racjonalne wykorzystanie czynników produkcji oraz rokowały nadzieję na dostosowanie się do przyszłych warunków gospodarowania w rolnictwie. Pomoc mogli uzyskać jedynie rolnicy, dla których prowadzenie gospodarstwa było głównym zawodem, a wytwarzany w gospodarstwie dochód z pracy kształtował się poniżej określonego poziomu. Jednocześnie wsparcie to warunkowano posiadaniem przez rolnika odpowiednich

---

<sup>12</sup> Por. Dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych. (Dz.U. L 96 z 23.4.1972).

<sup>13</sup> Por. Dyrektywa Rady nr 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury agrarnej. (Dz.U. L 96 z 23.4.1972).

<sup>14</sup> Por. Dyrektywa Rady nr 72/161/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 dotycząca prowadzenia doradztwa socjalno-ekonomicznego oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie. (Dz.U. L 96 z 23.4.1972).

kwalifikacji zawodowych, prowadzeniem uproszczonej rachunkowości i opracowaniem planu modernizacji gospodarstwa.

Zgodnie z przepisami Dyrektywy Rady 72/159/EWG gospodarstwom spełniającym przedstawione wyżej warunki przysługiwały m.in.:

- preferencje w uzyskaniu zwolnionej przez innych rolników ziemi,
- subwencje w formie obniżonych stóp procentowych od kredytów udzielonych na inwestycje konieczne do realizacji planów rozwoju,
- poręczenia otrzymanych pożyczek wraz z oprocentowaniem,
- subwencje na pokrycie kosztów wprowadzenia księgowości (wyplacane przez cztery lata),
- subwencje dla zespołów wspólnego użytkowania maszyn zespołów prowadzących wspólną produkcję.

Jeżeli zaś chodzi o gospodarstwa rolne zaliczane do „nierozwojowych” to od 1972 roku nastąpiło ograniczenie świadczeń na rzecz tych gospodarstw.

W ramach Dyrektywy Rady 72/160/EWG uruchomione zostały od 1972 roku instrumenty, których wykorzystanie miało przyczynić się do poprawy w państwach EWG struktury agrarnej. Poprawa tej struktury wiązała się z powiększeniem obszaru gospodarstw rolnych. Wymagało to jednak rezygnacji części rolników z dalszego prowadzenia gospodarstwa. Zwolnione w ten sposób ziemie można było wykorzystać do powiększenia obszaru pozostałych gospodarstw rolnych. W celu skłonienia rolników do rezygnacji z prowadzenia gospodarstwa rolnego wprowadzono renty rolne. Mogli je otrzymać rolnicy, którzy w wieku 55-65 lat zdecydowali się, na zaprzestanie prowadzenia gospodarstwa i przekazanie co najmniej 85% ziemi innym rolnikom. Przewidziano również możliwość trwałego wyłączenia tych ziem z rolniczego użytkowania, z przeznaczeniem ich na zalesienie lub cele rekreacyjne.

Do instrumentarium strukturalnego odcinka polityki rolnej włączone zostały, w myśl przepisów Dyrektywy Rady 72/161/EWG, działania dotyczące:

- systemu informacji socjalno-ekonomicznej dla ludności wiejskiej, udzielanych przez utworzone wyspecjalizowane służby,
- przeszkolenie w zawodzie pozarolniczym osób odchodzących z rolnictwa,
- doksztalcenia zawodowego: właścicieli gospodarstw, pracujących w tych gospodarstwach członków ich rodzin oraz pracowników najemnych, którzy zamierzali kontynuować pracę w rolnictwie

W polu zainteresowania prowadzonej w państwach EWG polityki strukturalnej znalazły się od 1975 roku tereny górskie i określone tereny „upośledzone rolniczo”<sup>15</sup>. Wspieranie rozwoju rolnictwa na tych terenach miało na celu: zapewnienie kontynuowania tam działalności rolniczej oraz utrzymanie minimalnej gęstości zaludnienia, a także zachowanie środowiska naturalnego. Właściciele gospodarstw położonych na terenach upośledzonych mieli prawo do korzystania z subwencji, przyznawanych im na bardziej korzystnych warunkach, niż dla ogółu rolników oraz dodatku kompensacyjnego. Dodatki te miały na celu wyrównanie wzrostu kosztów produkcji rolnej, związanych z niekorzystnymi warunkami naturalnymi. Do korzystania

---

<sup>15</sup> Por. Dyrektyw Rady 75/268/EWG z dnia 28 kwietnia 1975 w sprawie gospodarki rolnej na terenach górskich i wyżynnych oraz na niektórych obszarach mniej uprzywilejowanych. (Dz.U. L 128 z 19.5.1975).

z tego dodatku uprawnieni byli rolnicy prowadzący gospodarstwa o powierzchni powyżej 3 ha., jednakże pod warunkiem, że zobowiążą się do prowadzenia gospodarstwa przez co najmniej 5 lat.

Warto podkreślić, że w związku z przyjęciem dyrektywy Rady z 1975 roku po raz pierwszy w polityce rolnej EWG wsparciem objęte zostały regiony opóźnione.

### **Źródła finansowania WPR**

Z prowadzeniem WPR wiążą się określone koszty. W początkowym okresie źródłami finansowania tej polityki były, utworzone na mocy Traktatu Rzymskiego, trzy fundusze, tj.: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Fundusze te stanowiły integralną część budżetu EWG (obecnie UE) i były zarządzane przez Komisję Europejską.

Pierwszy z tych funduszy został utworzony w 1962 roku, a w 1964 roku został podzielony na dwie części, tj. Sekcję Gwarancji i Sekcję Orientacji<sup>16</sup>. Wydatki Sekcji Gwarancji były przeznaczone na finansowanie działań interwencyjnych związanych z regulacją rynków rolnych w celu stabilizacji cen na rynku wewnętrznym. Należały do nich:

- subsydia eksportowe, stosowane przy eksporcie artykułów rolno-spożywczych pokrywające różnicę pomiędzy niższą ceną uzyskiwaną w eksporcie, a wyższą ceną na wspólnym rynku rolnym,
- premie związane z przechowywaniem zapasów produktów, objętych systemem interwencji,
- wypłaty kompensacyjne stanowiące instrument zapewnienia jednolitych cen artykułów rolnych w ramach wspólnego rynku.

Środki znajdujące się w dyspozycji Sekcji Orientacji przeznaczane były natomiast na finansowanie zmian strukturalnych w rolnictwie państw EWG, tj. na wspieranie rozwoju oraz dopasowania strukturalnego zacofanych regionów, a także wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Jeżeli chodzi o Europejski Fundusz Społeczny (EFS) to on jest najstarszym funduszem strukturalnym. Został on bowiem powołany w 1960 roku na mocy art. 123 Traktatu Rzymskiego. Podstawowym celem uruchomienia tego funduszu było tworzenie warunków zatrudnienia oraz zawodowego i terytorialnego przemieszczania siły roboczej. Środki z tego funduszu były wykorzystywane na dofinansowanie przedsięwzięć w zakresie: kształcenia zawodowego, zatrudnienia ludzi pozostających bez pracy, zapobiegania bezrobociu oraz popierania swobodnego terytorialnego przepływu siły roboczej w ramach EWG. Decyzje o uruchomieniu funduszu podejmowała Rada Ministrów EWG wówczas, gdy na rynku pracy występowały zakłócenia wymagające interwencji.

Trzeci z wymienionych funduszy, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego utworzony został w 1975 roku na podstawie art. 160 Traktatu Rzymskiego. Zgodnie z tym przepisem celem funduszu było „przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych w EWG poprzez niwelowanie różnic

---

<sup>16</sup> Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik...op. cit. s. 34-39.

w poziomie rozwoju oraz zacofania regionów, w tym również obszarów wiejskich”. Presję na utworzenie EFRR wywierała Wielka Brytania licząc na to, że uzyskane z niego środki przynajmniej częściowo zrekompensują niekorzystny dla tego kraju bilans wpłat do budżetu EWG i otrzymywanych z niego środków<sup>17</sup>. Wsparciem z funduszu objęte były inwestycje podejmowane w zakładach rzemieślniczych oraz przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych mające na celu utworzenie nowych miejsc pracy oraz w dziedzinie infrastruktury, a także realizowane na terenach górskich i polegające na budowie dróg, kanalizacji, urządzeń elektryfikacyjnych itp.<sup>18</sup>

### **Efekty i słabości WPR**

Za sukces EWG należy uznać to, że możliwe stało się w jej ramach nadanie interwencjonizmowi rolnemu charakteru ponadnarodowego. Uzgodnienie bowiem interesów poszczególnych grup gospodarstw, zróżnicowanych pod względem wielkości, kierunków produkcji, położenia geograficznego itp. jest niezmiernie skomplikowane nawet w ramach pojedynczego państwa. W przypadku zaś prowadzonej Wspólnej Polityki Rolnej uzgodnienia wymagają nie tylko interesy różnych grup gospodarstw rolnych i regionów, lecz także interesy poszczególnych państw o zróżnicowanych strukturach społeczno-gospodarczych.

Konsekwentnie wdrażana Wspólna Polityka Rolna EWG zaczęła stopniowo przynosić efekty. W wyniku bowiem szybko postępujących procesów koncentracji ziemi zmalała w państwach EWG w latach 1957-1980 liczba gospodarstw rolnych z 15 mln do 6,5 mln, zaś obszar średniego gospodarstwa wzrósł z 6,8 ha do 16 ha<sup>19</sup>. Dzięki temu uległa poprawie struktura agrarna gospodarstw rolnych. Systematycznie spadało również zatrudnienie w rolnictwie (z 19 mln osób w 1960 roku do 10,5 mln osób w 1970 roku i 7,5 mln osób w 1985 roku<sup>20</sup>

Ochrona rynku EWG przez system obciążeń w imporcie i stosunkowo wysokie ceny zbytu produktów rolnych stały się bodźcem do wzrostu produkcji rolnej poprzez wprowadzanie postępu technicznego, biologicznego i organizacyjnego. W efekcie wolumen finalnej produkcji rolnej wzrastał w ciągu dwudziestolecia 1966-1986 średniorocznie o 1,9%<sup>21</sup>. Korzystne warunki stworzone dla rolnictwa przyczyniły się również do rozwoju specjalizacji gospodarstw rolnych.

W wyniku łącznego oddziaływania koncentracji ziemi i produkcji, specjalizacji, odpływu ludności z rolnictwa, wprowadzania postępu technicznego i biologicznego nastąpiło bardziej racjonalne wykorzystanie czynników produkcji. Dzięki temu wzrosła w rolnictwie państw EWG produktywność podstawowych czynników produkcji, tj. ziemi, siły roboczej i środków produkcji.

---

<sup>17</sup> Por. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 166-167.

<sup>18</sup> Por. Verordnung des Rates (EWG) nr 724/75 vom 18 März über die Errichtung eines Europäischen Fond für regionale Entwicklung, ABI der EG 1975 L 73

<sup>19</sup> Por. Comparaison entre les agricultures des États-Unis et de la Communauté européenne. „Problemes Économiques” 1984, nr 1896.

<sup>20</sup> *Die Landwirtschaft in Europa...*op. cit. s. 62.

<sup>21</sup> Por. M. Ciepielewska, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej EWG (w: ) Integracja rynku rolnego i gospodarki żywnościowej EWG. Implikacje dla polskiego handlu zagranicznego*. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991, s. 10.



Produkcja rolna w EWG powiększała się jednak znacznie szybciej, aniżeli popyt ludności (odpowiednio 1,9% oraz 0,5-1% średniorocznie. Stąd o ile w latach 50' i 60' EWG nie była, jak wspomniano, samowystarczalna w zakresie produkcji rolnej, o tyle w połowie lat 80' własna produkcja była, w przypadku wielu produktów, wyższa w stosunku do potrzeb rynku wewnętrznego (np. zbóż o 18%, masła o 34%, serów 7%, a mięsa wołowego o 8%)<sup>22</sup>. Skutkiem tego był rosnący skup interwencyjny produktów rolnych. Początkowo skup ten ograniczał się jedynie do sezonowych nadwyżek produktów rolnych. Już jednak od końca lat 70' prowadzony przez państwo skup produktów rolnych powodował systematyczne powiększanie się zapasów. Przykładowo w 1986 roku w chłodniach EWG znajdowało się około 1,3 mln ton masła, 672 tys. ton mięsa wołowego, a zapasy innych produktów wynosiły: zbóż 14,7 mln ton, oliwy z oliwek 283 tys. ton, mleka chudego w proszku 862 tys. ton<sup>23</sup>. Pomimo szybkiego wzrostu produkcji rolnej nie zostały jednak zlikwidowane niedobory niektórych produktów, w tym szczególnie pasz treściwych i białkowych. Powodowało to dużą zależność EWG od rynku światowego, w tym szczególnie jednak od Stanów Zjednoczonych.

Wzrost produkcji rolnej wymagał ponoszenia coraz większych nakładów. Wzrastało bowiem w państwach EWG zużycie nawozów mineralnych, środków ochrony roślin, postępowała w szybkim tempie koncentracja zwierząt w gospodarstwach rolnych. Skutkiem tych procesów było znaczne pogorszenie się stanu środowiska naturalnego.

Gromadzenie rosnących nadwyżek produktów rolnych powodowało wzrost kosztów ich magazynowania oraz sprzedaży na rynkach zagranicznych. Przy istniejących bowiem na rynku EWG cenach tych produktów (wyższych od cen światowych) ich eksport wymagał przeznaczenia coraz wyższych kwot z budżetu EWG na dopłaty do eksportu. W konsekwencji rosły koszty prowadzenia WPR.

Silny protekcyjizm EWG był także źródłem konfliktów z partnerami handlowymi, którzy mieli utrudniony dostęp do rynku EWG dla swoich produktów oraz coraz silniej odczuwali konkurencję na rynku światowym ze strony subsydiowanego eksportu Wspólnoty<sup>24</sup>.

W latach 1975-1987 wydatki Sekcji Gwarancji EFOGR przeznaczone na finansowanie polityki rynkowej wzrosły pięciokrotnie i wyniosły w 1987 roku 22,9 mld euro. Pomimo jednak rosnących wydatków na podtrzymywanie rolnictwa dochody rolników wzrastały do 1978 roku, zaś w latach następnych wykazywały tendencje stagnacyjne lub nawet spadały. Niezależnie od tego systematycznie zwiększało się również różnicowanie dochodów rolniczych zarówno pomiędzy poszczególnymi grupami gospodarstw, jak i pomiędzy poszczególnymi regionami EWG<sup>25</sup>.

Istotny wpływ na różnicowanie tych dochodów wywierał stosowany w EWG system ich podtrzymywania. Wyplacane bowiem rolnikom subwencje były

---

<sup>22</sup> Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik. op. cit. s. 56

<sup>23</sup> Por. Eine Gemeinsame Agrarpolitik...op. cit. s. 58

<sup>24</sup> Por. I. Jedrzejewski, Wspólna polityka rolna, (w: ) Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, redakcja naukowa i koordynacja E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Koninktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001, s. 207.

<sup>25</sup> Por. M. Ciepielewska, Koszty podtrzymywania rolnictwa w EWG w porównaniu z innymi krajami wielkimi eksporterami żywności. *Working Papers* Uniwersytet Gdański, Ośrodek badań EWG, Gdańsk 1993, nr 1, s.4.

proporcjonalne do rozmiarów produkcji wytwarzanej w poszczególnych gospodarstwach rolnych. Skutkiem tego była koncentracja przeznaczonych na ten cel środków finansowych w gospodarstwach największych. Na te ostatnie gospodarstwa przypadało bowiem 80% subwencji, podczas gdy stanowiły one 20% ogółu gospodarstw<sup>26</sup>. Liczby te wskazują, że pozostałe, tj. średnie i małe gospodarstwa, korzystały z pomocy państwa w bardzo niewielkim zakresie.

Pomimo wysokich wydatków na prowadzenie polityki interwencyjnej w rolnictwie nie udało się jednak zapewnić parytetu dochodów rolników. W konsekwencji występowały nadmierne rozpiętości pomiędzy dochodami osiąganymi przez ludność rolniczą, a porównywalnymi dochodami innych grup ludności. Powszechnie uważa się, że ta niekorzystna sytuacja została spowodowana niedoskonałością stosowanych metod interwencjonizmu oraz wadliwością struktur rolnych

W trakcie prowadzenia WPR pogłębiły się w EWG dysproporcje w poziomie rozwoju poszczególnych regionów<sup>27</sup>. W połowie lat 80' średni dochód na jednego mieszkańca w dziesięciu najslabiej rozwiniętych regionach EWG był aż 3,5 razy niższy od analogicznego wskaźnika dla dziesięciu najwyżej rozwiniętych regionów. Te niekorzystne zjawiska stanowiły skutek zaniedbania przez EWG strukturalnego odcinka WPR. Świadczyć o tym może fakt, że w latach 1966-1985 wydatki Sekcji Orientacji stanowiły niewielki procent (w 1985 roku 3,5%) ogółu wydatków z EFOGR<sup>28</sup>. Ponadto w przeciwieństwie do polityki rynkowej również instrumentarium polityki strukturalnej było do 1985 roku bardzo ubogie.

## Zakończenie

Pogłębiające się dysproporcje oraz wysokie koszty prowadzenia WPR spowodowały, że dalsze kontynuowanie polityki rolnej, ukierunkowanej na wzrost produkcji rolnej, okazało się na początku lat 80' niemożliwe. W 1985 roku na finansowanie WPR przeznaczono 70% wydatków z budżetu EWG. W konsekwencji bardzo ograniczone były środki budżetowe na prowadzenie działalności interwencyjnej w innych, oprócz rolnictwa, sektorach gospodarki. W tej sytuacji konieczna stała się modyfikacja zarówno celów, jak i środków WPR EWG.

W 1985 roku Komisja Europejska opracowała dokument, zwany „Zieloną Księgą”. W dokumencie tym przyjęto, że dominującą formą gospodarowania w rolnictwie pozostaną w dalszym ciągu indywidualne gospodarstwa rolne, prowadzące różne kierunki produkcji. W zmodyfikowanej polityce rolnej położony został nacisk nie na zwiększenie produkcji, lecz na obniżkę jej kosztów, poprawę jakości produktów, poprawę warunków życia i pracy na wsi oraz zbytu wytwarzanych produktów<sup>29</sup>.

Program reformy WPR, którego wdrażanie rozpoczęto od 1986 roku, zmierzał w trzech głównych kierunkach<sup>30</sup>:

---

<sup>26</sup> Por. EC farm reform. That's the way the money goes. *The Economist* 26 January – 1 February 1991.

<sup>27</sup> W. Korowkin, Europejska integracja i regionalna polityka. „Mirowaja Ekonomika i Miedzunarodowyje Odnoszenija” 1994, nr 4.

<sup>28</sup> M. Ciepielewska, Wspólna ...op. cit, s. 139.

<sup>29</sup> Por. M. Adamowicz, Reforma polityki rolnej Unii Europejskiej i ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT a sytuacja rolnictwa w Polsce. *Wiś i Państwo* 4/1993.

<sup>30</sup> Por. M. Ciepielewska, Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG. *Wiś i Państwo* 1/1992.

- zmniejszenia skali podtrzymywania rolnictwa środkami o charakterze rynkowym i rozszerzenia pola swobodnego działania praw rynku,
- szerszego wspomagania polityki rynkowej środkami właściwymi politykom typu strukturalnego. W związku z tym instrumentarium strukturalnego odcinka polityki rolnej uzupełniono środkami zachęcającymi do: ekstensyfikacji wykorzystania czynników produkcji, „zamrożenia ziemi” i przestawienia produkcji,
- ograniczenia wzrostu wydatków na podtrzymywanie rolnictwa w drodze wprowadzenia tzw. dyscypliny budżetowej.

Przeprowadzone po 1985 roku modyfikacje WPR nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W dalszym ciągu mechanizmy rynkowe stanowiły bodziec nie do ograniczenia, ale do intensyfikacji i wzrostu produkcji rolnej, co stwarzało, jak wspomniano, coraz większe zagrożenia dla środowiska. W szybkim tempie następował wzrost wydatków z budżetu EWG, związanych z finansowaniem WPR, przy czym znaczna część tych wydatków, podobnie jak w latach poprzednich, trafiała do stosunkowo niewielkiej liczby silniejszych ekonomicznie gospodarstw.

W następnych latach WPR była jeszcze kilkakrotnie reformowana. W 1991 roku przygotowany został program modyfikacji WPR tzw. reforma MacSharry’ego. Kolejne zmiany w tej polityce zawarte zostały m.in. w części rolnej Agendy 2000, reformie Fischlera z 2003 roku oraz przeglądzie średniookresowym budżetu unijnego tzw. Health Check dokonany w 2008 roku. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. W związku z tym dyskutowane są również kierunki reformy WPR<sup>31</sup>.

Podsumowując można stwierdzić, że kolejne modyfikacje WPR związane były z koniecznością jej dostosowania do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i politycznych. W konsekwencji w ciągu 50’ lat funkcjonowania tej polityki zmieniły się jej cele, jak i instrumenty ich realizacji. Nie uległy natomiast zmianie podstawowe założenia i zasady WPR.

## Literatura

- Adamowicz M.: Reforma polityki rolnej Unii Europejskiej i ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT a sytuacja rolnictwa w Polsce, *Wies i Państwo* 4/1993.
- Buchowiecki M.: Wspólna Polityka Rolna EWG w latach osiemdziesiątych. IERiGŻ, *Studia i Materiały* z. 60, Warszawa 1991.
- Ciepielewska M.: Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej EWG (w: ) Integracja rynku rolnego i gospodarki żywnościowej EWG. Implikacje dla polskiego handlu zagranicznego. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1991.
- Ciepielewska M.: Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG. *Wies i Państwo* 1/1992.
- Ciepielewska M.: Koszty podtrzymywania rolnictwa w EWG w porównaniu z innymi krajami wielkimi eksporterami żywności. *Working Papers* Uniwersytet Gdański, Ośrodek badań EWG, Gdańsk 1/1993.
- Ciepielewska M.: Rolnictwo, a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. (w: ) Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską. Praca zbiorowa. IERiGŻ, Warszawa 1996
- Ciepielewska M.: Wspólna polityka rolna EWG. PWN, Warszawa 1981
- Comparaison entre les agricultures des États-Unis et de la Communauté européenne. *Problemes Économiques* 1896/1984.
- Czykier-Wierzba D.: Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej, Twigger, Warszawa 2003.

---

<sup>31</sup> Szerzej patrz: A. Czyżewski, S. Stępień, Dostosowania mechanizmów WPR do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.

Czyżewski A., Stępień S.: Dostosowania mechanizmów WPR do oczekiwań państw członkowskich. *Ekonomista* 2/2012.

Die Landwirtschaft in Europa, Entwicklung – Zwänge – Perspektiven, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Luksemburg 1992.

Dyrektywa Rady nr 72/159/EWG z dnia 17 kwietnia w sprawie modernizacji gospodarstw rolnych. Dz.U. L 96 z 23.4.1972.

Dyrektywa Rady nr 72/160/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 r. w sprawie działań zachęcających do zaprzestania uprawy ziemi i przeznaczenia wykorzystywanych użytków rolnych na cele poprawy struktury agrarnej. Dz.U. L 96 z 23.4.1972.

Dyrektywa Rady nr 72/161/EWG z dnia 17 kwietnia 1972 dotycząca prowadzenia doradztwa socjalno-ekonomicznego oraz zdobywania kwalifikacji zawodowych przez osoby zatrudnione w rolnictwie. Dz.U. L 96 z 23.4.1972.

Dyrektyw Rady 75/268/EWG z dnia 28 kwietnia 1975 w sprawie gospodarki rolnej na terenach górskich i wyżynnych oraz na niektórych obszarach mniej uprzywilejowanych. Dz.U. L 128 z 19.5.1975.

EC farm reform. That's the way the money goes. „The Economist” 26 January – 1 February 1991.

Eine Gemeinsame Agrarpolitik für neuziger Jahre, Europäische Dokumentation, Luksemburg, 1989, s. 6.

Jedrzejewski I.: Wspólna polityka rolna, (w: ) Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, redakcja naukowa i koordynacja E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Instytut Koninktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.

Oręziak L.: Finanse Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 166-167.

Priebe H.: Das gemeinschaftliche Berichte und Diskussionsbeiträge. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1988.

Tomczak F., Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego. IERiGŻ, z. 125, Warszawa 2009.

Traktat Rzymski. O.J. C 325/33 z dnia 24 grudnia 2002 r.

Verordnung des Rates (EWG) nr 724/75 vom 18 März über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABI der EG 1975 L 73

Woś A.: Agrobiznes. Makroekonomika. Tom I. Wydawnictwo Key Text

Na mocy Traktatu Rzymskiego ustanowiona została Wspólna Polityka Rolna (WPR). W Traktacie określone zostały jej cele i zasady. W trakcie tworzenia WPR dokonano jej podziału na: politykę rynkową i strukturalną. Źródłami finansowania tej polityki były fundusze: EFOGR, EFS i EFRR. W wyniku konsekwentnie prowadzonej WPR poprawie uległa w EWG struktura agrarna, zmalało zatrudnienie w rolnictwie, wzrosła produkcja rolna i jej intensywność, zapewniona została także samowystarczalność EWG w zakresie większości artykułów żywnościowych. Wraz jednak ze wzrostem produkcji rolnej powiększały się w magazynach zapasy, których eksport warunkowany był wydatkowaniem z budżetu EWG coraz większych kwot na subsydia. W konsekwencji w szybkim tempie zaczęły wzrastać wydatki z budżetu na finansowanie tej polityki. Niezbędna stała się reforma WPR, którą wdrożono w 1986 roku. Wprowadzone modyfikacje WPR nie przyniosły jednak spodziewanych rezultatów. Od tego czasu polityka ta była jeszcze kilkakrotnie reformowana.

### Summary

The Common Agricultural Policy (CAP) has been enacted by the Treaty of Rome, which defined its objectives and principles. During its drafting process the CAP was divided into market policy and structural policy. The sources of funding of the CAP were three Funds: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), European Social Fund (ESF) and European Regional Development Fund (ERDF).

As a result of consistent implementation of the CAP, the agrarian structure markedly improved, the volume of agricultural output substantially increased, allowing the EEC to attain self-sufficiency in most agricultural products, while improving the intensity of farming and reducing the employment in agriculture.

However, the growing volume of the agricultural output resulted in mounting surplus of certain agricultural products, whose export depended on ever-increasing subsidies from the EEC budget.

Consequently, the expenditures for financing the CAP from the budget started to increase rapidly. This necessitated the reform of the CAP, which was implemented in 1986. Since then, this policy has undergone a few reforms.

Informacja o autorze:

**Prof. dr hab. Dorota Czykier-Wierzba**

Uniwersytet Gdański

Wydział Zarządzania

Katedra Finansów

ul. Armii Krajowej 101

81-824 Sopot

email: [dwierzba@wzr.ug.edu.pl](mailto:dwierzba@wzr.ug.edu.pl)