

5-LECIE CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ: ROLNICTWO NA DRODZE OD PRZESZŁOŚCI DO PRZYSZŁOŚCI

Franciszek Tomczak

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
w Warszawie

Dyrektor: prof. dr hab. Andrzej Kowalski

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, członkostwo UE, zasady i szanse WPR, przyszłość WPR.

Key words: Common Agricultural Policy, membership of the European Union, CAP: principles and chances, the future of the CAP

S y n o p s: Opracowanie dotyczy 5-lecia członkostwa Polski w UE i związanych z tym zagadnień kształtowania i rezultatów Wspólnej Polityki Rolnej. Przedstawiono główne procesy rozwojowe rolnictwa polskiego w okresie członkostwa Polski w UE, szanse oraz narzędzia polityki rolnej i ich oceny. Dotyczą one korzyści, zagrożeń i problemów zakresu stanu, interesów i przyszłości rolnictwa polskiego wynikających z doświadczeń procesów integracyjnych i Wspólnej Polityki Rolnej.

WPROWADZENIE

Współczesna ekonomika rolnictwa (ekonomia agrarna, gospodarka żywnościowa, agrobiznes) obejmuje szeroki zestaw problemów, ich analizy, interpretację mechanizmów rozwoju i zmian, przyszłości itp. Pokolenie polskich ekonomistów rolnictwa urodzonych w latach 1925-1935 przeżyło wszystkie etapy i przemiany społeczno-gospodarcze ostatniego 80-lecia historii Polski: od okresu międzywojennego, przez II wojnę światową, odbudowę kraju i przemiany powojenne, tworzenie nowego systemu społeczno-ekonomicznego, a następnie jego upadek i przejście do obecnej gospodarki rynkowej i jej integracyjno-globalizacyjnego etapu. Pokolenie to charakteryzują bogate doświadczenia i wiedza ekonomiczno-rolnicza, zarówno praktyczna jak i teoretyczna, dotycząca Polski, Europy i świata. Niniejsze uwagi i refleksje nawiązują do tych doświadczeń, podobnie jak nauczanie i polska literatura ekonomiczno-rolnicza. Są to ważne doświadczenia nauki dla gospodarki rolniczo-żywnościowej oraz nauk ekonomiczno-rolniczych. Zrozumiałe, iż jest to symboliczne nawiązanie biograficzne, podkreślające szczególną drogę rozwojową polskiej wsi i rolnictwa w XX i XXI wieku do realizowanego obecnie w ramach założeń integracji europejskiej i jej praktycznego wdrażania w UE-27.

W ten sposób nawiązano nie tylko do historii ekonomiczno-rolniczych dyscyplin naukowych, ale także do potrzeby bliższego rozumienia historycznych uwarunkowań rozwoju rolnictwa polskiego i pragmatyzmu produkcyjno-ekonomicznego wynikającego w Polsce z tradycyjnych doświadczeń chłopskiego rolnictwa rodzinnego. Jest to też nawiązanie do świadomości

mości ciągłej kontynuacji drogi rozwojowej kraju, wsi i rolnictwa, ekonomiczno-produkcyjnych zasad tej drogi i jej uwarunkowań w stanie, charakterze i ewolucji rolniczej chłopskiej gospodarki rodzinnej. Ewolucja ta jest bowiem najważniejszym świadectwem zmian w ostatnich 100 latach rozwoju polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej. Z tych względów jest to w pewnym zakresie nawiązanie do pierwszych publikacji Wojtaszka [Wojtaszek 1961, Orłowski, Wojtaszek 1973], wskazujących zarówno różnice, jak też podobieństwa oraz drogi rozwiązywania polskich problemów rolniczo-żywnościowych w latach 60. i 70. XX wieku i w obecnej pierwszej dekadzie XXI wieku, a także pierwszej dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹.

ROLNICTWO U PROGU CZŁONKOSTWA POLSKI W UE

50-lecie ukształtowania i funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej i jej rezultaty produkcyjne, ekonomiczne, strukturalne i społeczne świadczą, iż polityka ta jako nowy projekt rozwoju gospodarczego Europy (szczególnie na etapie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej), zrealizowała swe podstawowe cele dotyczące rynku rolniczo-żywnościowego, przemian strukturalnych rolnictwa, jego włączenia w europejski system ekonomiczny, europejski model rolnictwa itp. Źródła tego sukcesu, biorąc pod uwagę sytuację międzynarodową Europy Zachodniej w pierwszych dekadach powojennych, o historycznym znaczeniu, były lub są rozwijane i często ograniczane przez różnorodne krajowe interesy i tendencje odśrodkowe o charakterze niepowiązanym z istotą Wspólnot Europejskich oraz zmiany i zróżnicowania gospodarcze uprzednio związane z procesami uprzemysłowienia, urbanizacji i ewolucji od gospodarki przemysłowo-rolniczej do usługowej, a obecnie gospodarki rynkowej-finansowej i globalizacji. Jednocześnie sukces WPR wynika z ewolucji i uzasadnienia celów i narzędzi polityki gospodarczej i rolnej, zainteresowań państwa i polityk krajowych integracją wewnętrzną UE, zmniejszeniem gospodarczej roli rolnictwa itp.

Zmiany, ewolucja i procesy przystosowawcze zachodzące w ramach WPR, charakteryzują się dużą częstotliwością i dynamiką. Wskazują one jak zróżnicowany i trudny koncepcyjnie i organizacyjny jest cały system WPR, jaką rolę spełniają w tej ewolucji rozwiązania ekonomiczne i organizacyjne, rozwój gospodarczy, możliwości pozarolniczego rynku pracy, a także doświadczenia i zmiany generacyjne w rolnictwie. Występuje tu i działa mechanizm ekonomiczny koncentracji rolniczych czynników produkcji i rezultatów działalności rolniczej w coraz mniejszej liczbie jednostek produkcyjnych, a jednocześnie coraz większych i lepiej zorganizowanych. Rozwój i ekonomika działalności rolniczo-żywnościowej charakteryzuje się różnorodnymi ograniczeniami i uwarunkowaniami niewystępującymi w innych działach gospodarki narodowej, np. przestrzenny charakter produkcji, zróżnicowany poziom i struktura wyposażenia w czynniki produkcji, wpływy uwarunkowań przyrodniczych.

Różnorodne badania gospodarcze i społeczne potwierdzają, iż wraz z wejściem do UE dokonany został decydujący krok ku nowej jakości ogólnego poziomu rozwoju gospodarczego, a także poziomu i stanu rolnictwa oraz polskiej polityki rolnej. Jest to także nowa jakość krajowych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych współczesnego rozwoju polskiej gospodarki rolnej, żywnościowej i wiejskiej. Zmiana tych uwarunkowań w porównaniu do uprzed-

¹ Opracowanie niniejsze nawiązuje do zagadnień szeroko prezentowanych w ramach realizacji programu wieloletniego IERiG – PIB pt. *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, w tym prac autora: [Tomczak 2009].

nich zasad rozwojowych wsi i rolnictwa (zarówno w okresie gospodarki centralnie planowanej, jak i w okresie transformacyjnym), zapewniła wejście na nową europejską i narodową ścieżkę rozwoju przyspieszającą wszystkie podstawowe procesy rozwojowe i konwergencyjne gospodarki polskiej z gospodarką najwyżej rozwiniętych państw UE. Dotyczy to szczególnie kilku ważnych procesów rozwojowych, w tym przyspieszenia ogólnego rozwoju gospodarczego i rozszerzenia możliwości rynkowych, wynikających z szybkiego wzrostu produkcji i eksportu rolniczo-żywnościowego, głównie dzięki przejściu do wyższego poziomu interwencyjnego wspierania rolnictwa [Drygas 2008, Woś 2005, Czyżewski, Stępień 2008, Zegar 2009]. Polska uzyskała nowe szanse zbytu produktów rolniczo-żywnościowych. Rozszerzony został rynek rolniczych środków produkcji, zwierząt zarodowych czy też produktów ekologicznych, nastąpiło przyspieszenie zmian struktury agrarnej, zwiększenie stopnia finansowania rolnictwa, korzyści zwiększonej skali produkcji i specjalizacji, przyspieszenie rozwoju regionalnego, możliwości przesunięcia produkcji rolnej z zachodu na wschód, lepsze wykorzystanie potencjału produkcyjnego glebowego, klimatycznego i bioróżnorodności obszarów rolnych, przyspieszenia postępu technicznego i biologicznego, czy też wykorzystania szansy zmniejszenia zatrudnienia rolniczego.

WPR pozwoliła od początku określić nowe szanse przyspieszenia reform strukturalnych w rolnictwie i stopniowego zniesienia podstawowego w obecnych warunkach ograniczenia rozwojowego gospodarki rolnej, tj. rozdrobnienia strukturalnego rolnictwa polskiego. Proces ten zapoczątkowany w uprzednich dekadach (np. powszechne zatrudnienie rolniczej siły roboczej w zakładach przemysłowych w okresie forsownej industrializacji) rozwijał się intensywnie, a jednocześnie realizowane były i są zmiany struktury agrarnej w kierunku koncentracji i specjalizacji gospodarstw, wyższej efektywności i wydajności gospodarowania przy jednoczesnej stymulacji procesów koncentracji (zmniejszenie liczby gospodarstw, zwiększenie skali i efektywności produkcji, postępu technicznego, organizacyjnego itp.). Procesy te są coraz bardziej dynamiczne, mimo trudności i ograniczeń wynikających z opóźnień rozwojowych i bieżących trudności gospodarczych kraju i UE.

Wspólna Polityka Rolna ma dwa główne elementy – politykę stabilizacji rynku i politykę strukturalną. Podstawowe zasady realizacji związanych z tymi politykami celów, ustalane są na wiele lat wcześniej na podstawie sytuacji wspólnego rynku produktów rolnych i żywnościowych w ramach UE, wraz z odpowiednią interwencją regulacyjną i wpływaniem na poziom cen rolnych i żywnościowych oraz inne uwarunkowania w taki sposób, aby zapewniały one osobom w pełni zatrudnionym w rolnictwie dochód porównywalny z dochodami osób zatrudnionych poza rolnictwem, a także stabilizację rynku rolnego i jego ochronę. Objęcie Polski WPR zapewniło w ten sposób korzystne warunki rozwoju produkcji, a zwłaszcza stabilizacji rynku rolnego (regulacje cenowe, rynkowe, produkcyjne i handlowe).

Członkostwo Polski w UE i WPR zapewniają szansę zwiększenia intensywnego wykorzystania rolniczego potencjału produkcyjnego, przede wszystkim przez znaczny postęp w rozwiązywaniu (jak dotąd częściowym), jednej z największych bolączek polskiego rolnictwa, tj. braku stabilnych warunków produkcji i wynikającego z tego bardzo zmiennego i niskiego dochodu rolniczego. W tym sensie doświadczenia członkostwa Polski w UE wskazują, że objęcie Polski pełnym zakresem WPR, w tym dopłatami bezpośrednimi i działaniami zapewniającymi rozwój produkcji rolniczej dochodowej i przyjaznej środowisku oraz nowe możliwości rynkowe i zatrudnienia, a także przemiany strukturalne w ramach polityki rolnej UE kreują jedną z głównych szans rozwoju rolnictwa polskiego. Dotyczy to także ważnych części ekonomii agrarnej obejmującej korzyści skali produkcji, specjalizacji, postępu technicznego, postępu organizacyj-

nego itp. Cele rozwojowe rolnictwa sformułowane przez UE przynoszą przyspieszenie procesów koncentracji, specjalizacji produkcji, przystosowania do potrzeb rynkowych kraju, wzrost wydajności i efektywności produkcji, rosnące efekty konkurencyjności itp.

Analiza tych zjawisk wskazuje, że Polskę ciągle czeka dalsza potrzeba przyspieszenia przemian strukturalnych rolnictwa w wyścigu gospodarczym pomiędzy wydajnością i dochodowością rolnictwa a osiągnięciami w tym zakresie innych gałęzi gospodarki narodowej oraz wynikami rolnictwa rodzinno-chłopskiego o małej skali produkcji i niskiej wydajności pracy w stosunku do innych działów gospodarki narodowej. Rodzi to także kontrowersje pomiędzy wymogami współczesnego rynku rolno-żywnościowego a potencjałem i możliwościami produkcyjnymi relatywnie małych rolniczych jednostek produkcyjnych (np. występujące opóźnienie strukturalne i dysparytet dochodowy). Potwierdza się w tych warunkach zasada trwałości rozwojowych procesów koncentracyjnych w rolnictwie i jej nieuniknioność i to w możliwie szybkim tempie realizacji, normalnych procesów koncentracyjnych, szczególnie ziemi i kapitału w gospodarce rolnej, co jest także główną siłą przemian strukturalnych tej gospodarki. Współczesny rozwój społeczno-gospodarczy wymaga przyspieszenia zachodzących tu przemian. Małe gospodarstwa rodzinne coraz wyraźniej znajdują się pod presją rozwojową wskazującą na ich zwiększającą się dysfunkcyjność ekonomiczną, społeczną i ekologiczną. Oznacza to, że jest to szczególnie ważne kryterium oceny zasad i relacji WPR i krajowej polityki rolnej oraz propozycji ich zmian w obecnym okresie formułowania nowych rozwiązań dotyczących WPR, tj. zgodności podstawowych krajowych tendencji rozwojowych z tendencjami dominującymi w zintegrowanej Europie, tj. UE-27.

OBECNE OCENY I PROBLEMY ROLNICTWA POLSKIEGO

W okresie negocjacji przedakcesyjnych do UE i w pierwszym okresie członkostwa Polski podjęto dyskusję na temat szans oraz obaw i zagrożeń dla polskiego rolnictwa wobec zasad i warunków Wspólnej Polityki Rolnej [Tomczak, Wilkin 2003, Tomczak 2006, 2009a, b]. Dyskusja ta dotyczyła podstawowych problemów przewidywanego procesu integracyjnego rozpatrywanego z punktu widzenia szans, możliwości i zagrożeń z jakimi mogłoby mieć do czynienia rolnictwo polskie. 5-lecie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej i wynikające z tego doświadczenia i oceny pozwalają na bardziej realną, w stosunku do dyskusji przedakcesyjnych, interpretację tego etapu integracyjnego jako nowego, szczególnego uwarunkowania i mechanizmu rozwoju rolnictwa polskiego. U progu tego etapu zaprezentowano zestaw opinii wynikających z ówczesnych doświadczeń funkcjonowania UE oraz szczególnej sytuacji i rozwiązań dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej, jej akceptacji i przyjęcie tego modelu wsparcia i rozwoju rolnictwa jako jego drogi od przeszłości ku przyszłości.

Formułowane wówczas i weryfikowane obecnie oceny dotyczyły szans, zadań, możliwości i korzyści z realizacji polityki rolnej UE, ich akceptacji i implementacji w Polsce, w tym:

1. Przyspieszenie ogólnego rozwoju gospodarczego. Członkostwo w UE miało stwarzać szansę przyspieszenia rozwoju gospodarczego kraju, zwiększenia popytu na żywność, zwiększenia dochodów i zatrudnienia pozarolniczego. Polska wchodząc do wspólnego rynku krajów bogatych zapewniała możliwość korzystania z szans postępu technicznego, inwestycji i nowych impulsów współpracy gospodarczej w ramach UE. Stwarzało to możliwości kształtowania tendencji wyrównania poziomu rozwoju gospodarczego, wzrostu efektywności gospodarczej, konkurencyjności i dochodów ludności i rolnictwa oraz

- wpływu na wzrost popytu krajowego i unijnego na żywność, pracę i produkty rolnicze.
2. Możliwości rynkowe UE. Wszystkie wieloletnie doświadczenia wskazywały na możliwość szybkiego wzrostu produkcji rolnej i eksportu rolno-żywnościowego. Ukształtować się mogły nowe szanse przejścia do wyższego poziomu wspierania i ochrony rolnictwa, rozszerzenia rynków rolniczych środków produkcji i produktów rolniczych oraz radykalnej poprawy efektywności, konkurencyjności i dochodowości rolnictwa.
 3. Możliwości zmian struktury agrarnej. WPR w swej istocie jest polityką reform strukturalnych w krajach członkowskich, utrzymania opłacalnych cen dla rolników (np. wyższych od poziomu cen światowych), preferowania ekspansywnej polityki handlowej i socjalnej. W systemie agrarnym UE, tj. wysoko rozwiniętych państwach, dominuje zrozumienie i akceptacja potrzeby i możliwości zmian struktury agrarnej w kierunku dalszej koncentracji i specjalizacji, wyższej wydajności produkcyjnej i efektywności gospodarowania oraz dynamizacji postępu technicznego i produkcyjnego.
 4. System finansowania rolnictwa. Objęcie Polski Wspólną Polityką Rolną stwarzało korzystne warunki rozwoju produkcji, stabilizację rynku rolnego (regulacje cenowe, rynkowe, produkcyjne i handlowe). Objęcie Polski dopłatami bezpośrednimi i regulacjami rynkowymi miało zapewnić stałe warunki finansowania produkcji i realizacji dochodów oraz przemian strukturalnych rolnictwa.
 5. Polepszenie wykorzystania rolniczego potencjału produkcyjnego. Duży potencjał produkcyjny rolnictwa określany jest przez zasoby naturalne (ziemia), rolniczą siłę roboczą i wyposażenie techniczne, co zawsze stwarza szanse szybkiego zwiększenia wydajności produkcyjnej ziemi, pracy i kapitału, podczas gdy niekorzystne relacje ziemia-praca skutkują niską wydajnością pracy i rozdrobnieniem gospodarstw, co było i jest głównym ograniczeniem produkcyjnym i ekonomicznym rolnictwa polskiego.
 6. Korzyści zwiększonej skali produkcji i specjalizacji. Doświadczenia UE wskazywały na szanse i możliwości zwiększenia koncentracji produkcji i specjalizacji gospodarstw oraz polepszenia obsługowego otoczenia rolnictwa. Wraz z tą tendencją zmniejszają się różnice pomiędzy Polską a państwami „starej” UE w zakresie ekonomiki skali produkcji i efektywności zastosowanych czynników produkcji.
 7. Przyspieszenie rozwoju regionalnego. Polskę charakteryzuje duże różnicowanie regionalne stanu produkcyjnego rolnictwa, jego struktury i efektywności. Szanse rozwojowe stwarzają gospodarcze siły wyrównawcze w ramach programów rozwoju regionalnego, rozwoju obszarów wiejskich centralnej oraz wschodniej Polski. Polska jest jednym z biedniejszych obszarów UE i otrzymała duże szanse korzystania z regionalnych programów rozwoju oraz wielofunkcyjnego rolnictwa i rolnictwa społecznie zrównoważonego.
 8. Możliwości przesunięcia produkcji rolnej z Zachodu na Wschód Europy. Występujące w gospodarce możliwości przyspieszenia wzrostu produkcji na obszarach o niższych kosztach działalności (delokalizacja), co może sprzyjać ograniczeniu stopnia wzrostu intensyfikacji rolnictwa w krajach (rejonach) uprzemysłowionych UE i przenoszeniu jej na obszary Europy Wschodniej. Dla Polski szansę stwarza rozwój rynku niemieckiego oraz bliski dostęp do rynków wschodnich sąsiadów Polski. To wyśmienite położenie kraju pod względem dostępu do tych rynków ma pozytywne znaczenie dla rozwoju rolnictwa polskiego.
 9. Rolnictwo w Polsce wobec trudniejszych warunków rozwoju. Konkurencyjne możliwości rolnictwa polskiego ograniczane są gorszymi niż przeciętne wskaźnikami jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Zmniejsza to potencjał konkurencyjny rolnictwa, a wzrost produkcji i jej efektywności wymaga zwiększonych nakładów i zróżnicowania źródeł dochodów (wielofunkcyjność rolnictwa i obszarów wiejskich). Istotną szansę

rozwojową stanowi bioróżnorodność rolnictwa i możliwości postępu biologicznego oraz ekonomiczne – przyszłego zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie polskim.

Na tak sformułowanej nowej drodze rozwojowej i jej uwarunkowaniach, powstają także zagrożenia i nowe problemy polskiego rolnictwa związane z członkostwem Polski w UE:

1. Pierwszym, stałym zagrożeniem i ograniczeniem był proces zmniejszenia produkcji w okresie transformacji systemowej, niska opłacalność, ograniczenia popytu oraz słabości ekonomiczne i organizacyjne polskiego systemu obsługi rolnictwa i niedostateczna konkurencyjność rolnictwa. Pewne zagrożenia stwarza też system i poziom dopłat rolniczych, np. dochodzenie do wyrównania dopłat rolniczych dopiero w 2013 roku, co jest krytykowane i uważane jako nierówne traktowanie członków UE (nowych i dotychczasowych). Kontrowersje i zagrożenia dotyczą także wielu szczegółowych rozwiązań i zasad wspierania rolnictwa i szczegółowych rozwiązań Wspólnej Polityki Rolnej [Tomczak 2009a, b].
2. Polskie środowiska rolnicze zwracają uwagę na zagrożenia pojawiające się w hodowli roślin i zwierząt, ograniczeniach rodzimych odmian w produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz słabości ekonomicznej i organizacyjnej polskiego systemu obsługi rolnictwa i polskich firm agrobiznesu.
3. Trudności i zagrożenia rozwojowe pierwszego okresu członkostwa Polski w UE w zakresie rolnictwa wynikały także z głębokiego zmniejszenia produkcji rolniczej w latach 90. oraz niedorozwoju przemysłu spożywczego, niskiej konkurencyjności i wynikających z tego różnorodnych negatywnych zjawisk jednoczesnego procesu transformacji systemowej, a także integracyjnych procesów przystosowawczych do członkostwa w UE. Procesy te wymuszały przyspieszenie niezbędnych, najczęściej trudnych i bolesnych procesów modernizacji oraz przystosowań polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej do potrzeb rynku UE i rynku światowego, a także wynikająca z tego presja na szybką modernizację strukturalną i techniczną gospodarstw rolnych.
4. Możliwość zagrożeń rozwojowych wiązała się także z ograniczoną zdolnością adaptacyjną kraju w zakresie efektywnego wykorzystania funduszy i programów unijnych, np. trudności krajowego potencjału finansowego wsparcia realizowanych programów UE. Rozszerzenie UE o grupę 8 państw znajdujących się uprzednio w systemie gospodarki gruntownie odmiennej od gospodarki rynkowej, mogło wpływać na priorytety i realizację polityki rolnej UE. W nawiązaniu do tego upowszechniła się opinia, iż rozszerzenie UE na Wschód powinno być traktowane, jeśli chodzi o rolnictwo, jako integracja, tj. dostosowanie, a nie kolejna akcesja nowych członków UE [Kłodziński 2008, Brzóška i in. 2003]. Po 5 latach członkostwa Polski w UE stwierdzić można ograniczony zakres występowania tych zagrożeń, zaś doświadczenia i przebieg realizacji ogólnych celów strategicznych UE i pozytywnych doświadczeń realizacji WPR [Tomczak 2006, 2009a, b] wskazują na zasadność podjętych w okresie negocjacyjnym decyzji i postępowań włączających i integrujących rolnictwo polskie w ramach Unii Europejskiej. Szczególnie radykalnemu zmniejszeniu uległy obawy dotyczące zagrożeń i ograniczeń występujących w tej polityce².

² Przypominając pierwszy okres akcesji Polski do UE i pojawiające się wtedy opinie agresywnie lub negatywnie oceniające integrację europejską, środowisko ekonomiczno-rolnicze, podobnie jak większość rolników, pozytywnie ocenia ten proces, wskazując na zmniejszenie obaw dotyczących zagrożeń i ograniczeń związanych z procesami integracyjnymi. Wielką pracę w tym zakresie wykonuje Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, realizując w latach 2005-2009 wieloletni program badawczy pt. *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*.

Dotychczasowy zakres doświadczeń w rozumieniu oraz realizacji Wspólnej Polityki Rolnej UE w Polsce, po uzyskaniu członkostwa UE a poprzedzony aktywną działalnością legislacyjną i informacyjną w okresie przedakcesyjnym, budzi ciągle zainteresowanie środowisk gospodarczych i politycznych, szczególnie funkcjonujących w środowisku wiejskim, rolnictwie i agrobiznesie. Niektóre z tych pytań i doświadczeń rodziły i rodzą różnorodne kontrowersje i propozycje, które były lub są podstawą ewolucji i zmian WPR. Dotyczy to także dyskusji oceniającej WPR (*Health Check 2008-2009*) i przygotowania nowych koncepcji ogólnych i szczegółowych zasad WPR na kolejny okres budżetowy UE, tj. lata 2014-2020.

Analizy potwierdzają, że wobec doświadczeń 5-lecia funkcjonowania Polski w ramach UE-25 i nieco krótszym UE-27, że jeśli chodzi o system funkcjonowania WPR i NPR, występuje coraz szerszy zakres akceptacji tej polityki (wyraźny np. w badaniach socjologicznych)³. Tym niemniej kontynuowana jest dyskusja umożliwiająca pogłębienie analizy i ocenę sytuacji w polskim rolnictwie, uważaną przez część społeczeństwa za niezwykle trudną i powodowaną polityką unijną w Polsce [Staszyński 2008], co wskazuje dodatkowo na potrzebę wzmocnienia prac analitycznych o charakterze ekonomiczno-rolniczym i zrozumienia dróg rozwojowych rolnictwa światowego, europejskiego i krajowego.

W Polsce dodatkowo występują komplikacje związane z dużym zakresem niedostatków w dziedzinie merytorycznej wiedzy o rolnictwie krajowym i światowym oraz ekonomicznych i społecznych mechanizmach procesów wyrównawczych (konwergencyjnych) w skali Europy w związku ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego, a także realnym funkcjonowaniu i roli WPR w kształtowaniu rozwoju i równowagi gospodarczej „starych” państw Unii Europejskiej. Polska ekonomia agrarna znajduje się jednocześnie na etapie najbardziej trudnej i bolesnej konfrontacji okresu dynamizacji zmian zachodzących w biednym, tradycyjnym chłopskim rolnictwie rodzinnym, wobec zapoczątkowanych i zaawansowanych europejskich i światowych procesów integracyjnych i globalizacyjnych całej gospodarki, w tym także gospodarki rolniczo-żywnościowej. Chyba żaden kraj starej i nowej UE nie miał tak opóźnionego w rozwoju rolnictwa jak Polska.

Pierwszy, najogólniejszy zakres dyskusji dotyczy kwestii, czy polskie interesy rolnicze zgodne są z interesami rolnictwa całej UE-27. Najczęściej formowane odpowiedzi i opinie zwracają uwagę na różnorodne elementy i rezultaty pozytywne oraz wstępujące tu ograniczenia i trudności. Pozwala to na sformułowanie tez, charakterystycznych dla wszystkich koncepcji i działań ekonomicznych oraz praktycznych, iż interesy te zgodne są tylko w pewnym zakresie. Znajduje to swój wyraz w permanentnej analizie, krytyce i syntezach uzyskiwanych rezultatów i doświadczeń na rzecz zmian i nowych rozwiązań tej polityki. W gospodarce rolniczo-żywnościowej Polska jest dla krajów bogatych niewielkim konkurentem (por. np. różnice wskaźników produktywności i efektywności rolnictwa oraz jego struktury), natomiast konkurencja bogatej UE ma lub może mieć duży wpływ na stan i rozwój rolnictwa w Polsce. W tym sensie ważną rolę odgrywa analiza, zasady funkcjonowania, synchronizacji i koordynacji krajowej i unijnej polityki rolnej.

Drugi, dla polskiej polityki rolnej i jej strategicznych rozwiązań, podstawowe znaczenie mają możliwości, zasady, rezultaty i konsekwencje realizacji ogólnoeuropejskiego procesu wyrównawczego w dziedzinie agrarnej i wiejskiej w stosunku do innych wyżej rozwiniętych

³ Według ustaleń, na podstawie reprezentacyjnej próby TNS OBOP w 2009 r. połowa Polaków uważa, iż w UE Polska umocniła niepodległość i suwerenność, zaś 32% prezentuje przeciwną opinię. 69% uznaje, iż Polska jako kraj unijny umocniła pozycję międzynarodową, zaś połowa pozytywnie ocenia przyszłość.

państw UE. Ma to szczególne znaczenie wobec wagi i kontrowersji, jakie dotyczą obecnie realizowanych, proponowanych lub analizowanych tendencji ewolucyjnych lub konwergencyjnych, pozwalających przewidzieć, iż Polska, podobnie jak inne mniej zamożne państwa UE, czyniła i czyni starania o możliwie szeroki zakres koncepcji i realizowania rozwiązań oraz wykorzystania narzędzi realizujących ogólne rozwojowe cele strategiczne UE, w tym cele Wspólnej Polityki Rolnej. Sukces gospodarczy i rozwojowy pięciu dekad funkcjonowania Wspólnot Europejskich wskazuje na zakres, sposoby i możliwości przyspieszenia wszystkich społeczno-gospodarczych procesów rozwojowych, a tym samym wyrównawczych, co jest najistotniejszą szansą dla nowych państw członkowskich UE, o relatywnie niskim poziomie rozwoju w stosunku do państw UE najwyżej rozwiniętych.

Trzeci, w strukturach gospodarczych i politycznych Unii Europejskiej, szczególnie państwach o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego, formułowane są propozycje na rzecz ograniczenia środków pieniężnych kierowanych na finansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz zwiększenia nakładów na inne formy działalności, alternatywne w stosunku do wsi i rolnictwa, np. kształcenia, badań, inwestycji ekologicznych, uprzemysłowienia. Niezależnie od systematycznego zmniejszania udziału części rolniczej w budżecie UE i całego budżetu w systemie integracyjnym 27 państw członkowskich (wpłaty poniżej 1% PKB tych państw), jest i będzie występowała tu kontrowersja i różne problemy decyzyjne. Także niezależnie od zróżnicowanych elementów pozytywnej argumentacji na rzecz stosowanych dotychczasowych rozwiązań, doświadczenia wskazują na efektywność i pozytywne rezultaty wszystkich etapów realizacji WPR w „starej” i „nowej” UE, a opinia taka w pełni dotyczy także Polski. Tempo i zakres powiększania w systemie UE środków finansowych i innych form wsparcia na rzecz np. Polski, wskazuje szanse i rezultaty przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego, a tym samym redukcję czasu (lat) i środków jakie ponosiłby kraj, nie będąc w systemie integracyjnym UE.

Czwarty, podobna kwestia wynika z ustaleń dotyczących mechanizmów, zasad i organizacji wykorzystania subwencji gwarantowanych z budżetu UE, a sprowadzających się do analizy alternatywnego pozyskiwania środków UE w realizacji dwu celów dochodowych, tj. produkcyjnych i konsumpcyjnych. Bieżące interesy i trudności akcentują najczęściej znaczenie wzrostu środków (dochodów) przeznaczonych na cele konsumpcyjne i szybkość ich realizacji. Z punktu widzenia gospodarczego i potrzeb rozwojowych kraju najistotniejszy jest cel produkcyjny (inwestycyjny), niezależnie od tego, że zwiększenie środków na rzecz konsumpcji ma także w znacznej części charakter rozwojowy. Maksymalizacja i efektywność wykorzystania środków finansowych z integracyjnego budżetu UE na cele inwestycyjne, tj. mnożnikowe, ma istotne znaczenie dla efektywności ponoszonych nakładów jakimi dysponuje państwo w ograniczonej ilości (środki krajowe, środki unijne, zagraniczny kapitał prywatny).

Piąty, w rolnictwie powstaje pytanie dotyczące szans takiego gospodarowania środkami napływającymi z budżetu UE, aby subwencje te np. dopłaty, w możliwie szerokim zakresie kierowane były na cele produkcyjne i inwestycyjne a nie konsumpcyjne, zaś w zakresie produkcyjnym priorytety stanowiły działania intensywnie wspierające postęp techniczny i postęp biologiczny. Związane z tym wymogi stanowią podstawę współczesnych głównych przemian zachodzących w gospodarce rolniczo-żywnościowej świata, tj. procesów koncentracji, postępu technicznego i biologicznego, wzrostu wydajności pracy, zdrowia i warunków mieszkaniowych, wykształcenia i pracy, kultury, uczestnictwa w życiu społeczności lokalnych, regionalnych i współpracy międzynarodowej.

REFLEKSJE I UWAGI DOTYCZĄCE PRZYSZŁOŚCI

W debacie dotyczącej doświadczeń i ocen WPR w okresie 2007-2013 istotne jest określenie zasad i kształtu przyszłości WPR po 2013 r. Ma to szczególne znaczenie ze względu na siły rozwojowe dotyczące i kształtujące stan i przyszłość rolnictwa europejskiego, występujące problemy globalne, w tym rolniczo-żywnościowe i wiejskie (świat *versus* problemy europejskie i krajowe), relacji polityki rolnej zachodzących pomiędzy danym krajem, np. Polską a UE jako zintegrowanym systemem gospodarczym. Obecne dyskusje i oceny 5-lecia etapu największego powiększenia UE wskazują, iż narasta niebezpieczeństwo nasilania się tendencji dezintegracyjnych UE wobec sprzeczności interesów poszczególnych państw i zróżnicowania poziomu rozwoju państw UE. Jest to zapewne okres zbyt krótki dla bardziej głębokiej i stabilnej integracji UE wobec dawnej historycznej tendencji autonomizacji lub wrogości poszczególnych państw, ich gospodarki i historii. Przewidywać można, iż potrzeba 1-2 pokoleń dla wyraźnego postępu procesów integracyjnych rozumianych jako współpraca, współdziałanie i jednolity system gospodarczy.

Jeśli chodzi o rolnictwo to potrzeby i interesy Polski wskazują najważniejsze priorytety postępowania w zakresie polityki rolnej (według ustaleń Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi): zapewnienie równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku europejskim, zachowanie wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania jako warunku utrzymania jednolitego rynku europejskiego w długiej perspektywie; postęp w zakresie umacniania i uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej. Z oczekiwaniami tymi zgodna jest w zasadzie Komisja Europejska wskazująca na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego UE, udział w kształtowaniu równowagi żywnościowej świata i obecności na światowych rynkach rolniczo-żywnościowych, zachowania równowagi rozwoju obszarów wiejskich, utrzymania spójności terytorialnej oraz działalności gospodarczej i miejsc pracy, a także podnoszenie jakości środowiska i budowa rolnictwa godzącego efektywną działalność gospodarczą ze skutecznością ekologiczną [Jak...2008].

W debacie nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 Polska postuluje obok zachowania wspólnotowego charakteru WPR, szczególnie w zakresie finansowania, utrzymanie dotychczasowej skali finansowania WPR z budżetu UE oraz istotny dla Polski postulat wyrównania poziomu płatności bezpośrednich i zapewnienie równych warunków konkurencji polskiemu rolnictwu na jednolitym rynku UE. W ten sposób Polska podkreśla, iż głównym założeniem tych propozycji jest wprowadzenie jednolitej stawki płatności bezpośrednich w wszystkich państwach członkowskich i tym samym zapewnienie korzystnych warunków dla funkcjonowania gospodarstw rodzinnych. Polska wypowiada się za systemem, który będzie oderwany od historycznych poziomów referencyjnych, a zróżnicowanie stawek płatności będzie uzależnione od spełnienia przez rolników wymogów środowiskowych, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt, a także kierunku produkcji i zachowanie składu socjalnego systemu. Przyjęcie takiej zasady oznaczałoby działanie praktycznego mechanizmu wyrównawczego w systemie płatności rolniczych od następnego okresu budżetowego UE.

Zrozumienie obecnego stanu rolnictwa polskiego na tle całej grupy krajów UE, wskazuje, że występuje tu duży dystans rozwojowy (PKB Polski na osobę wynosi 55,2% średniej unijnej i tylko Bułgarii i Rumunii dotyczą niższe wskaźniki PKB powyżej 120% średniej całej UE uzyskują: Luksemburg, Irlandia, Holandia, Szwecja i Austria) [Polska ... 2009]. Wynika z tego, że Polska powinna kreować i preferować takie rozwiązania w ramach WPR,

które umożliwiają zmniejszenie tego dystansu. Dla rolnictwa polskiego najpewniej bardziej przydatne byłyby tradycyjne dawne instrumenty WPR w stosunku do działających i proponowanych współcześnie. Polska krajowa polityka rolna, zgodnie z ustaleniami dotyczącymi zasad strategii rozwojowej rolnictwa polskiego, oznacza potrzebę uzyskania rezultatów produkcyjnych i ekonomicznych nie tylko pozwalających na rozwój, ale wymuszających zmniejszenie występującego tu dystansu rozwojowego. Akceptacja konwergencyjnej i przyspieszającej strategii rozwojowej rolnictwa jest jedną z przesłanek sposobu przedstawienia i interpretacji rozwiązań realizowanych w obecnej fazie funkcjonowania unijnej i polskiej polityki rolnej oraz likwidacji w możliwie krótkim czasie (np. 1-2 dekad) dotychczasowego dysparytetu rozwojowego wsi i rolnictwa Polski w stosunku np. do przeciętnego obecnego poziomu uprzedniej UE-15.

Zrozumiałe jest także, iż członkostwo Polski w UE, realizacja Wspólnej Polityki Rolnej i przyszłość rolnictwa polskiego podkreślają dylematy i pytania dotyczące tej przyszłości i bieżącego jej oddziaływania na rozwiązania stosowane w krajowej polityce rolnej. Dla przykładu wymienić można następujące dylematy: jeśli chodzi o WPR dylemat rozszerzenia czy też ograniczenia, a może nawet rezygnacja z polityki o charakterze ogólnoeuropejskim i jej zastąpienie przez narodowe polityki rolnicze i nierolnicze; wysoki poziom wydatków publicznych na WPR czy też zmniejszenie środków na rolnictwo i przenoszenie większych środków pieniężnych na realizację prorozwojowych celów wyrażonych w Strategii Lizbońskiej; udzielanie w ramach WPR pomocy dużej grupie beneficjentów, czy jej ograniczanie i skierowanie strumienia płatności głównie do gospodarstw produkujących na rynek, podobnie czy realizować politykę rozwoju wsi w ramach WPR: już bowiem powstaje problem relacji filar I (WPR) *versus* filar II (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich). Pojawiają się też w państwach UE grupy, partie lub tendencje przeciwne UE lub WPR, co stwarzać może kolejne dylematy np. integracja *versus* dezintegracja lub integracja płytka *versus* integracja głęboka [Wilkin 2008].

Dotychczasowe doświadczenia i obecne dyskusje odnoszące się do przyszłości WPR UE w perspektywie długofalowych interesów Polski i polskiego sektora rolnego można podsumować w następujący sposób [Tomczak 2009b]. Polska powinna wypowiadać się przeciw głosom likwidacji bądź drastycznym ograniczeniom WPR UE. Przy czym chodzi tu zarówno o ograniczenia budżetu rolnego, jak i instrumentarium wsparcia rolnictwa. Nie leży w interesie Polski, głównie ze względów finansowych i wewnętrznej polityki fiskalnej, zamiar nawet częściowej renacjonalizacji finansowania WPR [Stanowisko...2008]. Dotychczasowy, wspólnotowy sposób finansowania WPR jest dla Polski korzystny i oznacza z punktu widzenia krajowej polityki rolnej zasadę możliwie dużego budżetu rolnego UE oraz równowagę pomiędzy I i II filarem WPR. Polska nie powinna w szczególności akceptować ograniczeń filaru I, na rzecz filaru II, chyba że proponowane rozwiązania będą korzystniejsze z punktu widzenia interesów Polski. Nie wymaga argumentacji pogląd, iż Polska nie może lekceważyć konieczności unowocześnienia rolnictwa i zapewnienia jego trwałej konkurencyjności. Nie może zatem akceptować szerokiego zastępowania prorozwojowych instrumentów WPR, instrumentami prośrodowiskowymi. Instrumenty te powinny być wobec siebie komplementarne, a nie konkurencyjne. Stąd uwzględniane mogą być instrumenty adekwatne dla rolnictwa kraju słabiej rozwiniętego, o dużym znaczeniu rolnictwa w życiu gospodarczym i społecznym, zapewniające w dłuższej perspektywie trwałe i zrównoważone rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce i całej UE.

LITERATURA

- Brzóska M., Gorzelak E., Mazurkiewicz E., Tomczak F. 2003: Szanse i zagrożenia dla polskiego rolnictwa na tle warunków i zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Polska Rada Rolna.
- Czyżewski A., Stępień S. 2008: Dynamika wydatków budżetowych w sektorze rolnym – rekomendacje do dyskusji nad „Health Check”. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 2.
- Drygas M., Rosner A. 2008: Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Dylematy i kierunki przemian. IRWiR, Warszawa.
- Jak najlepiej przygotować przyszłą WPR? 2008: Rada UE, Bruksela.
- Kłodziński M. (red.) 2008: Wyzwania przed obszarami wiejskimi i rolnictwem w perspektywie lat 2014-2020. IRWiR, Warszawa.
- Orłowski A., Wojtaszek Z. 1973: Ziemia. Człowiek. Gospodarstwo. Wyd. LSW, Warszawa.
- Polska w Unii. Pierwsze 5 lat. 2009: *Polityka*, 17.
- Stanowisko Polski w zakresie funkcjonowania WPR. 2008. MRiRW, Warszawa.
- Staszyński L. 2008: Chłopi a przyszłość Polski. Fundacja Rozwoju, Warszawa.
- Tomczak F. 2006: Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju. Wyd. IRWiR, Warszawa.
- Tomczak F. 2009: Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego. IERiGŻ, Warszawa.
- Tomczak F. 2009a: Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE. IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Tomczak F. 2009b: Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej. IERiGŻ, Warszawa.
- Tomczak F., Wilkin J. 2003: Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne. Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa.
- Wilkin J. 2008: Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej. *Gospodarka Narodowa*, nr 1-2.
- Wilkin J. (red.) 2008: Polska wieś 2025. Wizja rozwoju. Fundusz Współpracy, Warszawa.
- Wojtaszek Z. 1961: Typowe i przodujące gospodarstwa rolne (Na przykładzie gospodarstw północnego Mazowsza). Wyd. PWRiL, Warszawa.
- Woś A. 2005: Możliwości prowadzenia przez Polskę Narodowej Polityki Rolnej. IERiGŻ, Warszawa.
- Zegar J. 2009: Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce. Stan i perspektywa zmian. *Realia i co dalej...*, 3.

Franciszek Tomczak

FIFTH ANNIVERSARY OF THE POLISH MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION:
AGRICULTURE ON THE WAY FROM THE PAST TO THE FUTURE

Summary

This paper regards 5th anniversary of Polish membership in the European Union and related issues of the formation and results of the Common Agricultural Policy. The principal developmental processes in the period of Polish membership have been presented, as well as chances and tools of CAP and its evaluation. Its main concern are the benefits, threats and problems affecting the condition, interests and the future of Polish agriculture resulting from the experience of integrational processes and CAP.

Adres do korespondencji:
prof. dr hab. Franciszek Tomczak
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy
ul. Świętokrzyska 20
00-002 Warszawa
e-mail: tomczak@ierigz.waw.pl