

Włodzimierz Puliński*

POLITYKA ROLNA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

1. Uwagi wstępne

Trudno byłoby obronić tezę, że losy integracji europejskiej były zdeterminowane przez problemy funkcjonowania rolnictwa, nie można jednak nie docenić ich zasadniczego znaczenia dla przebiegu procesów integracyjnych Wspólnoty Europejskiej. Uwaga ta dotyczy także kwestii związanych z jej planowanym rozszerzeniem.

O wadze, jaką Wspólnota przywiązuje do rolnictwa, najdobitniej świadczą następujące fakty: decyzja o utworzeniu wspólnego rynku rolnego, zawarta w traktacie rzymskim, była jednym z elementów różniących EWG od innych ugrupowań integracyjnych, wspólna polityka rolna (WPR) jest najbardziej kosztowną wśród wspólnotowych polityk, a prawodawstwo rolne stanowi około 40% całego prawodawstwa Wspólnoty¹.

Nie jest możliwe udzielenie sensownej odpowiedzi na pytanie, jakie byłoby europejskie rolnictwo bez WPR. Należy jednak podkreślić, że polityka ta wywarła zasadniczy i pozytywny wpływ zarówno na zakres i tempo przekształceń strukturalnych, jak i na efektywność rolniczych czynników produkcji WPR, choć jednocześnie przyczyniła się do powstania nowych zagrożeń, wynikających z nadmiernej intensyfikacji produkcji rolnej.

Szanse rozwoju rolnictwa zależą nie tyle od polityki rolnej, ile są określone przez czynniki makroekonomiczne – tempo wzrostu PKB, stopę

* Dr hab., Katedra Historii Myśli Ekonomicznej i Historii Gospodarczej Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Zorientowany w tych kwestiach wysoki urzędnik Komisji Europejskiej, A. van Mourik, uważa, że prawodawstwo to jest tak obszerne i skomplikowane, że w Brukseli nie ma osoby, która wiedziałaby wszystko o regulacji dotyczącej produktów i rynków. A. van Mourik, *Wspólna polityka rolna: historia i zasady funkcjonowania reformy*, [w:] *Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowa polityka rolna państw członkowskich*, red. M. Brzóska, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 21.

inflacji i bezrobocia, wielkość akumulacji – by wymienić najważniejsze. Inaczej mówiąc, skuteczność polityki rolnej będzie tym większa, im szybciej będzie rozwijać się gospodarka. Tu pojawia się jednak kolejny problem, który wykracza poza ramy tego opracowania – czy ekspansywna polityka rolna nie koliduje z postulatem przyspieszenia wzrostu gospodarczego?

2. Przesłanki, zasady i cele wspólnej polityki rolnej

Zręby WPR tworzone w latach 50., gdy uwarunkowania polityczne i ekonomiczne były zupełnie inne niż obecnie. Po doświadczeniach II wojny światowej Francja, Włochy i Niemcy i pozostali sygnatariusze traktatu rzymskiego z 25 marca 1957 r. pragnęli stabilizacji i eliminacji źródeł groźby wzajemnych konfliktów. Podstawą stabilizacji miała być wspólnota interesów gospodarczych. W tych latach istotne zagrożenie dla stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej stwarzał deficyt żywności – produkcja zbóż państw-sygnatariuszy traktatu zaspokajała zapotrzebowanie jedynie w 50%, a wołowiny w około 1/3. Zagadnienia bezpieczeństwa politycznego i żywnościowego stworzyły dwa zasadnicze filary Traktatu Rzymskiego, a dążenie do osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego na kolejne dziesięciolecia zadecydowało o proprodukcyjnym charakterze WPR, widocznym także po 1979 r., gdy kłopoty zaczął sprawiać nie niedobór, lecz nadwyżki produkcji rolnej.

Wspólnotową politykę rolną określa artykuł 33 traktatu (dawny 39), w którym są zawarte jej przesłanki i cele. Konieczność wyjątkowego potraktowania problematyki wsi i rolnictwa oparto także na przeświadczeniu, że działalność rolnicza ma szczególny charakter wynikający ze społecznej struktury rolnictwa oraz ze strukturalnych i przyrodniczych nierówności, występujących między różnymi regionami rolniczymi².

Kolejną przesłankę WPR stanowi założenie, że w państwach członkowskich rolnictwo nie może być sektorem odizolowanym od reszty gospodarki, przeciwnie, ma być z nią silnie związane.

Cele WPR sformułowano następująco:

- podniesienie wydajności rolnictwa, rozwijanie postępu technicznego, zapewnienie racjonalnego rozwoju produkcji rolnej w sposób pozwalający na optymalne wykorzystanie rolniczych czynników produkcji, zwłaszcza pracy;
- zapewnienie dzięki temu odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, zwłaszcza poprzez wzrost dochodów indywidualnych uzyskiwanych dzięki pracy w rolnictwie,

² O wadze jaką przywiązywano do problematyki rolnej w traktacie rzymskim, świadczy fakt, że spośród 235 artykułów aż 133 dotyczyły rolnictwa i rynku rolnego.

- stabilizacja rynków;
- gwarancja i bezpieczeństwo zaopatrzenia żywnościowego;
- zapewnienie umiarkowanych cen dla konsumentów.

Sformułowanie celów polityki rolnej w traktacie rzymskim nie było równoznaczne z ukształtowaniem się metod i instrumentów jej realizacji. Proces uściślenia celów, doboru instrumentów i metod trwał około dziesięciu lat. Dopiero w latach 1967–1968 w pełni zostały przyjęte zasady i wdrożone wszystkie najważniejsze programy interwencji cenowo-rynkowej.

Podstawowym zadaniem realizowanej w tym okresie wspólnej polityki rolnej było osiągnięcie zasadniczego postępu w sferze produkcyjnej. Chodziło tu nie tylko o wzrost produkcji i osiągnięcie samowystarczalności żywnościowej, lecz przede wszystkim o zainicjowanie organizacyjnej i technologicznej przebudowy rolnictwa.

Postęp agrotechniczny, owocujący wzrostem wydajności rolniczych czynników produkcji, ziemi, pracy i kapitału, miał stworzyć solidne i trwałe podstawy realizacji polityki dochodowej, stabilizacyjnej i cenowej. Produkcyjny sukces WPR zrodził jednak najwięcej krytycznych uwag i wątpliwości zarówno w stosunku do stosowanych instrumentów, jak i jej strategicznych celów. Z drugiej jednak strony na podkreślenie zasługuje trwałość jej podstawowych zasad, które sformułowano na konferencji w Stresie w 1958 r.:

- wspólnego rynku produktów rolnych,
- preferencji europejskich,
- solidarności finansowej.

Zasada jedności rynkowej oznacza swobodny obrót towarami rolnymi na całym obszarze Wspólnoty, zasada preferencji europejskich – ochronę rynku rolnego Wspólnoty przed konkurencją importu z krajów trzecich lub – inaczej problem ujmując – pierwszeństwo zbytu dla produktów wytworzonych w państwach członkowskich. Solidarność finansowa polega na tym, że koszty interwencji na rynku rolnym są ponoszone wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od tego, jakiego produktu, wytwórcy czy kraju dotyczą. Finansowanie kosztów interwencji odbywa się przez budżet Wspólnoty w ramach uzgodnionych wcześniej zasad jego tworzenia i rozdysponowania zgodnie z wynegocjowanymi kierunkami interwencji na rynku rolnym.

WPR, tak jak polityka handlowa i transportowa, podlega wyłącznej kompetencji Wspólnoty, a to znaczy, że państwa członkowskie w całości i definitywnie przekazały uprawnienia do jej tworzenia i realizacji organom Wspólnoty. W procesie podejmowania decyzji dotyczących WPR obowiązuje wyłącznie procedura konsultacyjna. Polega ona na tym, że Komisja Europejska opracowuje dany akt prawny i przekazuje go Radzie Ministrów i Parlamentowi Europejskiemu. Parlament wyraża swą opinię i formułuje poprawki, ale dla Rady Ministrów nie są one wiążące i może je w całości odrzucić.

W zasadzie WPR podlega więc Radzie Europy³. Wyłączność kompetencji Wspólnoty ogranicza swobodę krajów członkowskich. Ograniczenie owo polega na tym, że Wspólnota ma wyłączność w stanowieniu prawa, ale jego stosowanie pozostaje w gestii państw członkowskich. Na przykład interwencjonizm rynkowy realizowany w danym kraju poprzez zastosowanie mechanizmów cenowych nie może podważać postanowień ogólnych dotyczących wspólnego rynku, ale w szczególnych przypadkach, związanych z ochroną zdrowia, państwo członkowskie może zastosować środki ochronne, które nie obowiązują w całej Wspólnocie.

WPR jest m.in. instrumentem służącym do uzyskania konsensusu w wielu spornych sprawach. Jak do tej pory, mimo różnych przeszkód i konfliktów, udawało się ten cel osiągnąć. Nie można jednak lekceważyć pojawiających się i coraz silniej artykułowanych głosów, płynących szczególnie z Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii, o potrzebie choć częściowej renacjonalizacji WPR, co podważa zasadę solidarności, ale tendencje te mogą się nasilić po rozszerzeniu Wspólnoty o nowe kraje.

3. Zróżnicowanie strukturalne i podstawowe cechy ustroju rolnego w krajach Unii Europejskiej

Zawarte w tym podrozdziale informacje, dotyczące struktury agrarnej, wydajności pracy i dochodów rolniczych, służą uzasadnieniu tezy, że strukturalne i efektywnościowe problemy funkcjonowania naszego rolnictwa nie tworzą szczególnych barier integracyjnych.

Rolnictwo unijne charakteryzuje się zarówno wielkimi różnicami przyrodniczych warunków produkcji rolnej, jak i głębokim zróżnicowaniem społeczno-ekonomicznym i kulturowym. Na jednym biegunie można umieścić rolnictwo Danii, Holandii, Francji i Niemiec, a na drugim Grecji, Portugalii i w pewnej mierze – Hiszpanii.

Wśród naszych ekonomistów, zajmujących się problematyką rolną i integracją, dominuje tendencja do oceny wspólnotowego rolnictwa na podstawie

³ Parlament Europejski może w różnych formach uczestniczyć w tworzeniu wspólnotowego prawa. Przewiduje się tu procedury konsultacji, współpracy i współdecydowania. Od ustanowienia traktatu amsterdamskiego ta ostatnia procedura zdecydowanie przeważa, co oczywiście oznacza wzrost znaczenia Parlamentu względem Rady. Uwaga ta nie dotyczy spraw związanych z WPR. W odniesieniu do rolnictwa procedura współdecydowania obowiązuje jedynie w kwestiach, mających znaczenie dla bezpośredniej ochrony zdrowia konsumentów, czyli fitosanitarnych i weterynaryjnych. Patrz Y. Petit, *Organizacja instytucjonalna wspólnej polityki rolnej*, [w:] *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej – doświadczenia francuskie*, Instytut Europejski, Łódź 2001, s. 80.

analiz stosunków rolnych występujących w pierwszej grupie wymienionych krajów. Jest to uzasadnione, ponieważ to one w decydującej mierze określają zasady funkcjonowania rynku rolnego Wspólnoty. Należy jednak zwrócić uwagę, że pod takimi względami, jak: wydajność pracy i ziemi, kształt struktury agrarnej oraz kwalifikacje rolników nasze rolnictwo bliższe jest rolnictwu pozostałych trzech wymienionych krajów.

W 1986 r. wartość dodana brutto rolnictwa, wytworzona w tych czterech krajach, wynosiła 43,3% produkcji rolnej całej EWG. Po dziesięciu latach i powiększeniu Unii o nowe kraje członkowskie wskaźnik ten wyniósł 42,6%, czyli był niższy jedynie o 0,7 punktu procentowego, co w żaden sposób nie może podważyć wcześniej sformułowanej opinii o szczególnym znaczeniu rolnictwa tych krajów w ramach Wspólnoty⁴.

Na przełomie lat 80. i 90. funkcjonowało w tych krajach 1795 tys. gospodarstw, czyli 25,8% ogółu farm w EWG. Ich średnia powierzchnia wynosiła 25 ha, gdy w EWG około 16,5 ha, czyli była większa o ponad 50%. W 1993 r. w rolnictwie tych czterech krajów zatrudnienie mierzone w jednostkach pracy rocznej (ang. *annual works unit* – AWU, franc. *unité travail homme* – UTW; znaczenie tych pojęć zostanie wyjaśnione później) wyniosło 2214,5 tys. AWU, co stanowiło 30,6% ogólnej wartości tego wskaźnika w rolnictwie Wspólnoty. W stosunku do 1983 r. wskaźnik ten zmniejszył się o 2,1 punktu procentowego. Wydajność pracy mierzona wartością dodaną brutto na AWU wynosiła w tych krajach w 1986 r. 15 957,8 ECU i była o 64,5% wyższa niż średnia wydajność pracy w EWG. Po dziesięciu latach, w 1996 r., wydajność pracy w tych krajach wyniosła 22 568,07 ECU i była o 39,2% wyższa niż średnia wydajność pracy w rolnictwie unijnym⁵.

Z powyższych informacji można wywnioskować, że w dalszym ciągu utrzymuje się przewaga tych czterech krajów we wszystkich analizowanych tu aspektach. Jednak zwraca uwagę wyraźne zmniejszenie dystansu, jaki dzielił średni wskaźnik wydajności pracy w rolnictwie unijnym od wydajności pracy w rolnictwie Danii, Holandii, Francji i Niemiec, bo aż o 25,3 punktu procentowego.

W latach 80. nastąpiło tzw. południowe rozszerzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Członkami ugrupowania zostały: w 1981 r. Grecja, a w 1986 r. – Hiszpania i Portugalia. Produkcja końcowa brutto rolnictwa (PKR) tych krajów wynosiła w 1988 r. 33 082 mln ECU i stanowiła 18,2% produkcji końcowej rolnictwa EWG, w tym w Grecji 7463 mln ECU, czyli 4% PKR Wspólnoty, w Hiszpanii 23 380 mln ECU, czyli 12,6 PKR

⁴ Obliczenia własne na podstawie „Eurostat Yearbook” 1997, s. 350.

⁵ Obliczenia własne na podstawie: *La situation de l'agriculture de la Communauté. Rapport 1990*, t. 21, „Eurostat Agriculture” 1997, s. 121; „Eurostat Yearbook” 1997, s. 350.

Wspólnoty, a w Portugalii 3038 mln ECU – co stanowiło 1,7 produkcji końcowej rolnictwa wszystkich krajów członkowskich. W 1996 r. powyższe wskaźniki przedstawiały się następująco: rolnicza PKB tych krajów wyniosła 21,5 produktu wspólnotowego, w tym w Grecji 5,5%, w Hiszpanii 17,7%, a w Portugalii 2,3%, co świadczy o niewielkim wzroście udziału rolnictwa tych krajów w produkcji rolnej Wspólnoty⁶.

Pod koniec lat osiemdziesiątych w tych krajach było 2627,4 tys. gospodarstw, ich średnia wielkość wynosiła 12 ha użytków rolnych (UR). Wskaźnik ten był jednak w tej grupie krajów bardzo zróżnicowany. W Hiszpanii przeciętna wielkość gospodarstwa wynosiła 16 ha i była ponad trzykrotnie wyższa niż w Grecji (5,3 ha UR) i prawie dwukrotnie wyższa niż w Portugalii (8,3 ha UR).

Zatrudnienie w rolnictwie tych krajów stanowiło w tamtym okresie 36,7% ogółu zatrudnionych w krajach Wspólnoty. Gospodarki te charakteryzował ponadto duży udział zatrudnienia w rolnictwie w stosunku do zatrudnienia ogółem. W Grecji w 1983 r. (czyli w roku przystąpienia do EWG) wynosił on 30%, w Portugalii 26,7%, a w Hiszpanii 18,8% (wskaźniki te obejmują także zatrudnienie w leśnictwie i rybołówstwie). Przeciętny udział rolniczego zatrudnienia w krajach Wspólnoty wynosił w tym okresie 9,3% (ale w Danii 7,4%, w Niemczech 5,7%, we Francji 8,4%, w Holandii 5,6%). Jak widać, niekorzystne, w porównaniu z innymi krajami i średnią wspólnotową, kształtowanie się tego wskaźnika w Grecji, Hiszpanii i Portugalii nie stanowiło przeszkody w przyjęciu tych krajów do EWG.

Przeszkodą nie były także (co jest istotniejsze) głębokie różnice wydajności pracy. Wydajność pracy w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, mierzona wartością dodaną brutto na jednego zatrudnionego w rolnictwie, wynosiła średnio dla tych krajów w 1989 r. 7 tys. ECU i była średnio 2,7 razy niższa niż w Danii, Holandii, Francji i Niemczech, ponadto stanowiła 47% średniej wydajności pracy we Wspólnocie. Była też w tej grupie krajów mocno zróżnicowana: w Grecji wynosiła 6,48 ECU i była o 33% niższa niż średnia wydajność w krajach Wspólnoty, lecz aż 4,8 razy przewyższała wydajność pracy w rolnictwie Portugalii, w której wynosiła 1,8 tys. ECU i była 7,3 razy niższa niż średnia unijna.

Natomiast w 1996 r. średnia wydajność pracy w rolnictwie tych trzech krajów wynosiła 10 437,4 ECU i stanowiła 64,4% średniej wydajności pracy w rolnictwie Wspólnoty. W dalszym ciągu utrzymywały się jednak duże różnice wydajności pracy rolniczej w tej grupie krajów. Jeśli wydajność pracy w Hiszpanii przyjmiemy za 100% (14 462 ECU), to w Grecji wynosiła ona 63,7%, a w Portugalii jedynie 38,8%.

⁶ Obliczenia własne, źródła jak wyżej.

Utrzymywał się także dystans w poziomach wydajności pracy między tą grupą krajów a średnią wydajnością pracy rolniczej w Danii, Holandii, Francji i w Niemczech. W tym okresie była ona w tych krajach 2,6 razy większa niż średnia dla Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W porównaniu z Holandią była ona 3,7 razy niższa, z Danią 3,04 razy niższa, z Francją 2,09 razy niższa, a z Niemcami 1,7 razy niższa⁷.

Oznacza to, że zanotowany w tym okresie wzrost o 49% wydajności pracy w Grecji, Hiszpanii i Portugalii nie przyczynił się do zmniejszenia dystansu dzielącego rolnictwo tych krajów od rolnictwa Danii, Holandii, Francji i Niemiec. Zmniejszyła się, i to znacznie, bo o 17,4 punktu procentowego, rozpiętość wydajności pracy w tych trzech krajach w stosunku do średniej dla całej Wspólnoty.

Różnice w wydajności pracy przekładają się na różnice w dochodach rolniczych. Wprawdzie dochody rolnicze w Hiszpanii i Grecji rosły w latach osiemdziesiątych szybciej niż przeciętne dochody we Wspólnocie (w tym czasie dochody rolnicze w Portugalii właściwie nie uległy zmianie), to jednak ten wzrost nie poprawił miejsca tych krajów na mapie dochodów rolniczych Wspólnoty. Także porównanie dynamiki zmian dochodów rolniczych pozwala stwierdzić, że nie nastąpiły wówczas istotniejsze zmiany w strukturze tych dochodów w ramach Wspólnoty. W roku gospodarczym 1990/1991 65% gospodarstw EWG mieściło się w dwóch najniższych grupach dochodowych (poniżej 4000 ECU i od 4000 do 8000 ECU), w Grecji takich gospodarstw było 95% (w tym 51% mieściło się w najniższej grupie dochodowej), w Hiszpanii 68% (w tym 47% w najniższej grupie), w Portugalii 94% (w tym 83% w grupie najniższej). Dla porównania wskażmy, że w tych grupach dochodowych w Danii znajdowało się 51% farm (41% w grupie o najniższych dochodach), w Holandii 21% (i 14%), we Francji 38% (i 17%), w Niemczech 45% (i 27%). Jedna piąta farm we Wspólnocie osiągała dochody mieszczące się w granicach 16 000–36 000 ECU, a jedynie 4% spośród nich osiągało dochody przekraczające 36 000 ECU. W 1996 r. dochód netto z działalności rolniczej na jednostkę AWU w analizowanych tu krajach przedstawiał się następująco (w tys. ECU): w Danii 22,5, w Holandii 21,5, we Francji 21, w Grecji 12, w Hiszpanii 19,5 i w Portugalii 4⁸. Przytoczone tu dane wskazują nie tylko na głębokie zróżnicowanie dochodów między Grecją i Portugaliją a pozostałymi krajami, lecz także pozwalają stwierdzić, że w krajach bogatszych istotny odsetek farm osiąga jedynie minimalne dochody.

⁷ Obliczenia własne na podstawie „Eurostat Yearbook” 1997, s. 350; „Eurostat” 1990, s. 228; „Eurostat” 1997, s. 121.

⁸ Obliczenia własne na podstawie *Rapid Reports*, „Eurostat” 1992, No 6, s. 7; „Farm Incomes in the European Community” 1990/1991, s. 16–17; „Eurostat Yearbook” 1997, s. 33.

Na głębokie zróżnicowanie dochodów rolniczych w krajach Wspólnoty wskazują Joanna Wiśniewska i Andrzej Czyżewski. Piszą oni, że z 89 regionów Wspólnoty dochody najniższe osiągają rolnicy z 4 regionów, niskie z 21 regionów, średnie z 52 regionów, wysokie z 7 regionów, a najwyższe z 5 regionów. Autorzy ci zwracają także uwagę na dysparytet dochodowy w rolnictwie Wspólnoty. Jedynie w 10 z 89 regionów przeciętny dochód z rolnictwa jest równy lub prawie równy dochodom pozarolniczym, a dystans między najbogatszymi i najbiedniejszymi jest tym większy, im bogatszy jest dany kraj⁹.

Przedstawiona wyżej charakterystyka rolnictwa krajów Wspólnoty miała, m.in. wskazać na dzielące je różnice. Należy zatem zadać pytanie: co łączy tę różnorodną, najsilniej związaną z tradycją i narodową specyfiką, dziedzinę gospodarowania? Odpowiedź nie nastęrcza wielu trudności – spoiwem tym jest rodzinny charakter wspólnotowego rolnictwa. Znajduje to wyraz w przepisach stanowiących fundament ustroju prawnego rolnictwa Wspólnoty, dotyczących zarówno stosunków własności w rolnictwie, jak i określających status prawny gospodarstw. Podstawę regulacji stosunków własnościowych w rolnictwie stanowi pojęcie „rodzinna (chłopska) własność rolnicza”.

Rodzinna własność rolnicza stanowi specyficzną, zarezerwowaną dla tej dziedziny gospodarowania, formę własności prywatnej. Cechą wyróżniającą tę kategorię własności od innych form jest przypisany jej obowiązek pełnienia pewnych funkcji społecznych. Rodzinna własność rolnicza (szczególnie własność ziemi) jest usankcjonowanym tradycją pojęciem zawierającym zarówno treści ekonomiczne – związane z pełnieniem przez rolnictwo funkcji producenta żywności, jak i treści społeczne – wynikające ze specyficznej kulturowo i narodowo twórczej roli chłopów-rolników. Dodatkowym uzasadnieniem wyodrębnienia tej kategorii własności jest to, że jej składniki powstają także ze środków publicznych (subwencji). W związku z tym instytucje władzy publicznej (organa Wspólnoty, państwo) regulują zasady obrotu ziemią, ustalają normy obszarowe gospodarstw rolnych, maksymalne rozmiary produkcji w pewnych działach rolnictwa. Własność ta jest obciążona prawnym obowiązkiem racjonalnego wykorzystania gruntów rolnych.

Idealnym typem gospodarstwa rolnego w państwach Wspólnoty jest rodzinne gospodarstwo rolne. Dyrektywa nr 159 RM EWG z 17 kwietnia 1972 r. określiła ogólne kryteria, które muszą być spełnione, aby gospodarstwo mogło być uznane za rodzinne. W zasadzie dotyczą one dwóch problemów: kierowania gospodarstwem i jego wielkości.

Rodzinne gospodarstwo rolne musi być kierowane przez szefa gospodarstwa, dla którego praca ta jest zajęciem podstawowym. Musi on posiadać wystarczający do prowadzenia gospodarstwa zasób wiedzy zawodowej. Do

⁹ J. Wiśniewska, A. Czyżewski, *Problemy niskodochodowego rolnictwa – wnioski dla Polski*, „Problemy Integracji Rolnictwa” 1997, nr 2, s. 35–40.

określenia optymalnej wielkości gospodarstwa rodzinnego wykorzystano wcześniej zasygnalizowane pojęcie jednostki pracy ludzkiej¹⁰. Przyjęto, że ta wielkość gospodarstwa rolnego powinna być ustalona w granicach od 1,5 do 3 UTH.

Jak widać, prawo wspólnotowe pozostawia państwom członkowskim wiele swobody w konkretyzacji cech rodzinnego gospodarstwa rolnego, ograniczając się do ogólnego, lecz obligatoryjnego dla państw członkowskich, pojęcia „rodzinność”¹¹.

W rolnictwie krajów Wspólnoty jest także miejsce dla przedsiębiorstw rolnych, które mogą przybierać formę:

- prywatnych przedsiębiorstw zespołowych,
- rolniczych spółdzielni produkcyjnych,
- przedsiębiorstw państwowych (realizujących zadania z zakresu postępu biologicznego i agrotechnicznego).

4. Finanse Wspólnej Polityki Rolnej

Począwszy od 1988 r. przewidywane wydatki Wspólnoty określane są w tak zwanych perspektywach finansowych. Są one z reguły ustalane na okresy siedmioletnie i do chwili obecnej obejmowały lata: 1988–1992, 1993–1999 i 2000–2006 (perspektywy finansowe na ten ostatni okres zawarto w dokumencie znanym pod nazwą „Agenda 2000”). Perspektywy finansowe określają najważniejsze rodzaje wydatków, wynikających z przewidywanych priorytetów Wspólnotowych polityk, które obejmują takie obszary, jak: rolnictwo, przekształcenia strukturalne, pomoc przedakcesyjną, wydatki na administrację, na tworzenie rezerw itp.

¹⁰ Wyraża ona roczny czas pracy człowieka pracującego wyłącznie w gospodarstwie rolnym, przy czym jego wielkość ustalają same państwa członkowskie, uwzględniając warunki klimatyczne i okres wegetacji roślin uprawnych. Wspólnotowe normy wymagają, aby ustalony czas pracy dla owych jednostek odpowiadał co najmniej 6-miesięcznemu okresowi pracy poza rolnictwem w danym kraju i nie przekraczał 9 miesięcy, górny zaś pułap nie przekraczał 2300 godzin rocznie. Są to ustalenia dla pracy wykonywanej przez mężczyzn. Pracę kobiety w gospodarstwie rolnym ustalono na 0,8 jednostki pracy.

¹¹ Polski projekt ustawy sejmowej o rodzinnym gospodarstwie rolnym z 1995 r., jak piszą we wprowadzeniu jego autorzy, został podporządkowany założeniom WPR, a definicja rodzinnego gospodarstwa rolnego w nim zawarta w istotnych kwestiach nie odbiega od definicji wspólnotowej. Patrz: St. Bartoszek, R. Bondyra, J. Kalinowski, St. Masternak, J. Michalik, M. Sawicki, J. Soska, R. Stanibuła, J. Wierzbicki, *Ustawa o rodzinnym gospodarstwie rolnym. Projekt*, Warszawa 1995, s. 2–3, 6–7.

Perspektywy finansowe „rządzą się” dwoma zasadami:

- wszystkie kwoty określone w perspektywach stanowią pułapy dopuszczalnych wydatków, których nie można przekraczać, wiadomo zatem, jakimi kwotami dysponować będą poszczególne fundusze np. w 2005 r.;
- obowiązuje też zasada nie przenoszenia środków z jednej pozycji do innej.

Te zasady są rygorystycznie przestrzegane¹².

Jak łatwo jednak zauważyć, planowanie wydatków na okres siedmioletni wiąże się z pewnym ryzykiem. Z tego względu przewiduje się możliwość corocznej aktualizacji planu ze względu na inflację bądź zdarzenia losowe. Aktualizacja nie może jednak złamać powyższych zasad. Oznacza to, że jeśli wydatki związane ze zdarzeniami losowymi są większe niż zaplanowana rezerwa, to trzeba zmodyfikować cały siedmioletni plan, ale nie może się to odbyć kosztem uszczuplenia środków przeznaczonych na realizację innych celów. Nie można zmniejszyć wydatków przeznaczonych na politykę rolną lub strukturalną.

Aby zdać sobie sprawę z realnego obciążenia państw członkowskich kosztami realizacji WPR, należy zwrócić uwagę, że w latach 90. łączne wydatki z budżetu Wspólnoty nie przekroczyły 1,2% ich PNB i 2,4% ich wydatków publicznych¹³. Na sfinansowanie wydatków FEOGA przeznaczono odpowiednio około 0,6% ich PNB i 1,2% ich wydatków publicznych. Mimo to zarówno kwestia partycypacji państw członkowskich w wydatkach na WPR, jak i ich wielkość budzą wiele sporów i emocji.

Wydatki Wspólnoty pokrywane są z dochodów płynących z opłat rolnych, ceł, podatku VAT i z tzw. „czwartego źródła”. Czwarte źródło to inaczej bezpośrednio wpłaty państw członkowskich do budżetu Wspólnoty¹⁴. Ich wysokość została systemowo powiązana z PKB państw członkowskich i z wielkością luki budżetowej. Jej rozmiary określone są jako różnica między planowanymi i zatwierdzonymi wydatkami a wpływami z pozostałych trzech źródeł. Niedobór środków musi być wypełniony bezpośrednio wpłatami członków Wspólnoty. Ustanowione w 1988 r. wpłaty bezpośrednio mają zasadnicze i ciągle rosnące znaczenie w tworzeniu dochodów budżetowych. W 1988 r. przynosiły one około 10% dochodów, w 1995 r. prawie 19%, a w 2001 r. ponad 48%.

Powiązanie wysokości wpłat na czwarte źródło z udziałem państw członkowskich w tworzeniu wspólnotowego PNB powoduje, że są one w bardzo różnym stopniu obciążone obowiązkiem finansowania wydatków

¹² Y. Petit, *Finansowanie wspólnej polityki rolnej*, [w:] *Wspólna polityka rolna...*, s. 90.

¹³ L. Oręziak, *System finansowy Wspólnot Europejskich*, [w:] *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKiC HZ, Warszawa 2001, s. 454.

¹⁴ *Ibidem*, s. 465.

budżetowych, w tym szczególnie przeznaczonych na pokrycie wydatków FEOGA, których udział w budżecie w 2001 r. wyniósł prawie 47%, a w latach wcześniejszych był dużo wyższy np. w roku 1988 wyniósł ponad 67%, a w roku 1991 prawie 59%¹⁵).

W latach 1999–2001 udział Niemiec we wpłatach do wspólnego budżetu wynosił średnio około 24%, Francji prawie 17%, Wielkiej Brytanii ponad 14%, Włoch około 12–13%, czyli wpłaty z tych krajów tworzyły około 68% budżetu. Natomiast ich udział w wydatkach budżetowych wyniósł średnio za ten okres około 53%. Różnica między wpłatami i wypłatami wynikała z zaangażowania Niemiec i Wielkiej Brytanii. Przewaga wpłat do budżetu nad wypłatami wynosiła w przypadku Niemiec średnio 10%, a Wielkiej Brytanii 4–5%.

Największymi beneficjentami wspólnotowych polityk są Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia. Udział tych krajów w tworzeniu dochodów budżetu Wspólnoty wyniósł w tym okresie około 12%, natomiast ich udział w wydatkach budżetowych Wspólnoty – prawie 40%¹⁶.

Poniżej omówimy formalną stronę działania systemu finansowania WPR, natomiast analiza rodzajów, wielkości i struktury wydatków ponoszonych w jej ramach zamieszczona zostanie w części dotyczącej polityki rynkowej i strukturalnej. Podjęcie decyzji o ustanowieniu WPR zrodziło konieczność udzielenia odpowiedzi na pytanie o formy jej finansowania. Możliwe są tu dwa rozwiązania: pozostawienie finansowania polityki rolnej w gestii państw członkowskich (co wymaga jedynie opracowania aktów prawnych, regulujących te kwestie) bądź gromadzenia wspólnych zasobów, co oczywiście oznacza centralizację decyzji, dotyczących ich wykorzystania. Należy tu zauważyć, że centralizacja środków finansowych nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi pochodną fundamentalnej zasady ustrojowej Wspólnoty, czyli zasady solidarności.

Od 1988 r. WPR finansowana jest ze środków Sekcji Gwarancji FEOGA, natomiast środki Sekcji Orientacji przeznaczone są na realizację polityki

¹⁵ Rok 1991 był ostatnim, w którym udział wydatków na finansowanie WPR był tak duży. Kolejne lata przynosiły jego obniżenie. Można tu wskazać na dwie przyczyny: reformy WPR oraz wprowadzenie zasady, że roczna stopa wzrostu wydatków na cele WPR nie może być wyższa niż 74% stopy wzrostu PNB. *Ibidem*.

¹⁶ W tym czasie udział Hiszpanii w tworzeniu dochodów budżetowych wynosił średnio 7–7,7%, a wypłaty na jej rzecz wahały się w granicach 14,9–19,8% budżetu w 2001 r. (co oznacza, że w tym roku prawie 1/5 wspólnotowych środków trafiło do tego kraju). Udział Grecji we wpłatach do budżetu wynosił średnio 1,5%, a w wypłatach wahał się w granicach 7,6–10%, Irlandii odpowiednio 1,2% i od 3,3 do 4,2%, a Portugalii 1,3% i od 4,3% do 5,6%. Należy tu podkreślić, że w uboższych krajach Wspólnoty przewagę mają wydatki na cele strukturalne, w krajach zamożniejszych z reguły na realizacją WPR. Obliczenia własne na podstawie *Allocation of operating expenditure by member state* (za lata 1999, 2000, 2001), Brussels 2000, 2001, 2002, 16–106.

strukturalnej. Środki Sekcji Gwarancji służą głównie finansowaniu interwencjonizmu rynkowego, ale także finansowaniu programów rozwojowych. Głównym celem interwencjonizmu rynkowego jest zagwarantowanie pożądanego poziomu dochodów rolniczych – stąd nazwa tej sekcji, natomiast ukierunkowanie (orientacja) oznacza udzielanie pomocy, mającej na celu zainicjowanie rozwoju wsi i rolnictwa¹⁷. Fundusz ten został utworzony przez Radę Wspólnot Europejskich 4 kwietnia 1962 r., w 1964 r. wyodrębniono w nim Sekcję Orientacji i Sekcję Gwarancji. Oprócz przeznaczenia wydatki Sekcji Gwarancji różnią się od wydatków Sekcji Orientacji tym, że te pierwsze stanowią kategorię wydatków obligatoryjnych (pozostają w wyłącznej gestii Rady Wspólnoty), natomiast te drugie są nieobligatoryjne (decydujące słowo ma Parlament Europejski).

Finansowanie interwencjonizmu rynkowego środkami wspólnotowymi nie zamyka możliwości wspierania własnych producentów za pomocą budżetów krajowych. Pomoc ta nie może jednak ich uprzywilejowywać względem rolników z innych krajów członkowskich, bowiem jest to niezgodne z zasadami jednolitego rynku. Pomoc może być udzielona jedynie za zgodą Komisji Rolnej, a jeśli mimo braku takiej zgody pomoc zostanie udzielona i ujawniona, to Komisja zażąda wpłacenia na konto Wspólnoty kwot bezprawnie zapłaconych. Państwo, które złamało prawo, musi płacić podwójnie, swoim producentom i Brukseli¹⁸.

Wydatki z Sekcji Gwarancji podlegają wieloszczeblowej i ścisłej kontroli. Składa się ona z formalnej i rzeczowej analizy sprawozdań finansowych oraz z audytu rolnego (czyli kontroli legalności wydatków). Kontrole te są uzasadnione tym, że funduszami FEOGA zarządzają państwa członkowskie, które odpowiadają za płatności dla rolników, dokonywane poprzez upoważnione instytucje krajowe. Bieżąca kontrola polega na tym, że rządy państw członkowskich muszą przedstawić Komisji comiesięczne sprawozdania z wydatków, poniesionych w danym miesiącu i dopiero w oparciu o nie Komisja Rolna je zwraca. Zwroty te są traktowane jako zaliczki (wyplacane z około dwumiesięcznym opóźnieniem), które podlegają dalszej weryfikacji. Pod koniec danego roku finansowego Komisji przedkładane są rozliczenia roczne, sporządzane zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości.

Od 1995 r. obowiązuje dwuetapowa procedura weryfikacji przedłożonych dokumentów. Pierwszy etap obejmuje kontrolę finansową, podczas której sprawdza się formalną prawidłowość rachunków, a po jej zakończeniu, do 30 kwietnia następnego roku, Komisja podejmuje roczną decyzję o przyjęciu

¹⁷ Skrót FEOGA pochodzi od francuskiej nazwy tego funduszu – Fonds d'Orientation et de Garantie Agricole, używa się też skrótu angielskiego EAGGF (od European Agricultural Guidance and Guarantee Fund).

¹⁸ Patrz także: P. Piotet, *Stosowanie wspólnej polityki rolnej we Francji*, [w:] *Wspólna polityka rolna...*, s. 27.

sprawozdań, które są następnie opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty Europejskiej. Umieszczenie sprawozdań w Dzienniku nie kończy jednak ostatecznie procedur weryfikacyjnych, sprawozdania mogą bowiem ulec zmianom po przeprowadzeniu audytu. Kontrole zgodności z prawem przedłożonych sprawozdań przeprowadzane są w poszczególnych państwach. Rocznie przeprowadza się ich około 140. Po stwierdzeniu nieprawidłowości Komisja występuje o zwrot nienależnych kwot, które powinny być przekazane do wspólnego budżetu w ciągu 24 miesięcy, może też nałożyć kary sięgające od kilku do kilkudziesięciu procent zakwestionowanych wydatków.

Spory w tym zakresie rozstrzyga specjalnie powołany komitet rozjemczy, a gdy jego starania, podejmowane w celu uzyskania konsensusu, nie przynoszą rezultatów, może wystąpić, za pośrednictwem Komisji Rolnej, o rozstrzygnięcie spornych kwestii przez Trybunał Sprawiedliwości¹⁹.

5. Interwencjonizm rynkowy

Interwencjonizm rynkowy obejmuje działania na wspólnym rynku oraz na jego granicach. W tym drugim przypadku chodzi o jego ochronę przed nadmiernym importem oraz o promocję eksportu własnych produktów rolnych, a więc o zapewnienie unijnym farmerom właściwych dochodów.

Wydatki ponoszone w ramach interwencjonizmu są finansowane ze środków Sekcji Gwarancji FEOGA. W 1999 r. wynosiły one 39 540,6 mld €, czyli prawie 88% ogółu wydatków tego funduszu. Należy jednak podkreślić (a jest to tendencja rosnąca), że część środków Sekcji Gwarancji przeznaczona jest na finansowanie programów rozwojowych. W 2000 r. wydatki tej sekcji wynosiły ogółem 40 994,6 mld €, z czego 36 910 mld przeznaczono na interwencję rynkową, a 4 084 mld, czyli 9,7%, na rozwój wsi²⁰.

Struktura wydatków na cele interwencji rynkowej w 2000 r. wyglądała następująco. Trzy najważniejsze rynki to rynek zbóż, wołowiny i produktów

¹⁹ Patrz: Y. Petit, *op. cit.*, s. 96–98.

Obowiązujące procedury kontrolne nie eliminują jednak (bowiem nie ograniczają rozbudowanej biurokracji) pomyłek i nadużyć. Brak informacji, jaki procent oszustw udaje się wykryć, ale te, które zostały ujawnione świadczą o pomysłowości farmerów. Na przykład: Grecja otrzymała dotacje do eksportu oliwy z oliwek, a w rzeczywistości eksportowała nielegalnie importowany olej palmowy; we Włoszech są takie uprawy oliwek, które istnieją tylko na papierze; w Irlandii zwykłe krowy zamieniają się w premiowane „mamki”, karmiące cielęta. Wykryto też fikcyjny eksport drobiu i wołowiny do krajów arabskich, premiowany kwotą 62 mln euro. J. Pawlicki, *Wspólna farmerska dyktatura*, „Gazeta Wyborcza”, 16 lipca 2002 r.

²⁰ Obliczenia własne na podstawie danych z *The common agricultural policy 2000 review*, s. 17–18.

mleczarskich, na ich wsparcie przeznaczono 23 841 mld €, czyli 64,6% ogółu środków przeznaczonych na interwencję. Spośród tych trzech rynków najwięcej środków pochłaniał rynek zbóż – 1 641 mld €, czyli 45,1% ogółu środków, oraz 69,8% kwot przeznaczonych dla tych trzech najważniejszych rynków. Interwencjonizm na rynku wołowiny kosztował 4 456 mld €, czyli udziały w finansowaniu ogółem i w odniesieniu do analizowanych tu trzech rynków wynosiły odpowiednio 12,1% i 18,7%. Na interwencję na rynku produktów mleczarskich wydano 2 735 mld €, czyli odpowiednio 7,4% i 11,5%.

Ważniejszymi rynkami są także rynek oliwy z oliwek, cukru, warzyw i owoców, baraniny i mięsa koziego, tytoniu i wina. Łącznie na ich wsparcie przeznaczono 9 342 mld euro, czyli 25,3% ogółu wydatków na interwencję. Pozostałe rynki dofinansowano kwotą 3 727 mld €, co oznacza, że ich udział w łącznych wydatkach wyniósł 10,1%²¹.

Wspólną organizacją rynków rolnych nie są objęte takie produkty, jak: ziemniaki, miód, alkohol rolniczy, kawa i zioła. Mimo tych wyjątków, prawie 98% produkcji rolniczej obejmuje jakaś forma wspólnej organizacji i wsparcia.

Instytucjonalna organizacja wspólnych rynków rolnych została przeprowadzona w latach 60. W 1962 r. uregulowano rynki zbóż, mięsa wieprzowego, warzyw i owoców, wina, drobiu i jaj, w 1964 r. wołowiny, cielęciny i cukru, w następnych latach rynki oliwy z oliwek i tytoniu. W końcu 1970 r. proces ten został zakończony²².

Posługując się kryterium głębokości i skali interwencji, można wyróżnić cztery rodzaje organizacji rynków:

– wewnętrznej interwencji i ochrony przed nadmiernym importem; ten typ organizacji obejmuje około 70% produkcji rolnej Wspólnoty, tak jest zorganizowany najważniejszy rynek, czyli rynek zbóż;

– zewnętrznej ochrony i nieobligatoryjnej interwencji, czyli podejmowanej na określony czas i dla określonych produktów, na mocy konkretnej decyzji, tak na przykład zorganizowany jest rynek wołowiny;

– zewnętrznej ochrony, w tym przypadku jedyną ochroną rynku są cła importowe,

– bez zewnętrznej ochrony i interwencji; w tym przypadku dochody rolników podtrzymuje się za pomocą dopłat bezpośrednich, tak zorganizowane są rynki roślin oleistych i wysokobiałkowych²³.

Najważniejszym instrumentem regulacji wspólnego rynku są wspólne ceny i dopłaty bezpośrednie. Ponadto określa się kwoty produkcyjne, ustala

²¹ *Ibidem*, s. 17.

²² Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2000, s. 231–232.

²³ Szerzej na temat organizacji rynków pisze I. Jędrzejewski (*Unia Europejska. Przygotowania Polski...*, s. 211–229).

normy techniczne, organizuje się skup nadwyżek produktów nie objętych ograniczeniami ilościowymi. Ochronie rynku przed nadmiernym importem służą cła, kontyngenty i kalendarze importowe, natomiast eksport promuje się za pomocą premii eksportowych, ale w szczególnych przypadkach spodziewanego niedoboru własnej produkcji można zastosować cła eksportowe.

Na wspólnotowych rynkach rolnych istnieją w zasadzie trzy rodzaje cen: cena wskaźnikowa, która dla różnych produktów może mieć różne nazwy (np. na rynku cukru i produktów mlecznych nazywana jest ceną kierunkową, a na rynku buraków cukrowych i wołowiny podstawową), cena rynkowa i cena interwencyjna. Pochodnymi cen interwencyjnych są ceny wejścia na rynek Wspólnoty.

Ceny wskaźnikowa i interwencyjna są ustalane administracyjnie, zaś cena rynkowa wynika z relacji między popytem a podażą. Oznacza to, że celem interwencjonizmu cenowego nie jest, z założenia, eliminacja działania mechanizmu rynkowego, lecz stabilizacja cen i dochodów rolniczych, co nie znaczy, że w praktyce nie pozostaje on w kolizji z rynkowym mechanizmem alokacyjnym, co może być i jest bardzo różnie oceniane. Pojawia się tu bowiem problem wystąpienia konfliktu między czysto ekonomicznymi a społeczno-ekonomicznymi kryteriami oceny jego skutków.

Cena wskaźnikowa to cena pożądana, czyli taka, która jest przez Komisję Europejską uznana za optymalną. Stanowi ona dla producenta sygnał o preferowanych przez władze Wspólnoty zmianach struktury produkcji. Jest ustalana corocznie przez Radę Ministrów, w zależności od oceny sytuacji na rynku danego produktu.

Dla producentów ważniejsza jest cena interwencyjna (gwarantowana), także ustalana przez Radę Ministrów, bowiem po tej cenie skupowane są nadwyżki, co powoduje, że cena rynkowa właściwie nie spada poniżej ceny gwarantowanej²⁴. Ceny wskaźnikowa i gwarancyjna, z reguły, wyznaczają górną i dolną granicę wahań cen rynkowych.

System cen gwarantowanych przy braku ilościowych ograniczeń skupu spowodował, że stały się one efektywnym instrumentem wytwarzania nadwyżek, co było szczególnie widoczne na przełomie lat 80. i 90.²⁵ Były też instrumentem polaryzacji dochodowej producentów, bowiem około 80% kwot wypłacanych w ramach interwencjonizmu rynkowego trafiało do 20% największych farm.

²⁴ Na rok gospodarczy 2000/2001 wyniosła ona 110,25 euro za 1 tonę standardowej jakości zbóż, a na lata następne jej wysokość ustalono na 101,1 € za tonę.

²⁵ W styczniu 1991 r. zapasy zbóż wynosiły 18 mln ton, a w końcu 1992 r. szacowano je na około 30 mln ton, czyli 15% rocznej produkcji, w latach 1989–1990 poziom samowystarczalności w produkcji zbóż wyniósł 120%. Patrz także: A. Gąsowski, *Rolnictwo polskie a stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi*, Wydawnictwo BSE, Warszawa 1994, s. 67–68.

Pamiętając o tym, że mechanizmy ochrony przed nadmiernym importem stosowane są obecnie we wszystkich wspólnych organizacjach rynku, ich działanie prześledzimy na przykładzie najważniejszego z nich, czyli rynku zbóż. Rynek ten jest chroniony systemem certyfikatów importowych oraz systemem ceł.

Wszystkie cła na zboża oblicza się w odniesieniu do cen zbóż amerykańskich. Dzieje się tak z dwóch powodów: USA są jednym z najważniejszych dostawców zbóż na rynki światowe, ponadto obowiązują tam przejrzyste, giełdowe mechanizmy kształtowania cen, co utrudnia manipulowanie nimi. Cenę CIF (zawierającą koszty frachtu) dla portu w Rotterdamie określa się w odniesieniu do cen zamknięcia amerykańskich giełd zbożowych. Opłata celna stanowi różnicę między 1,55 ceny interwencyjnej a ceną CIF. Jak widać, na wysokość cła wpływają trzy czynniki: wysokość ceny interwencyjnej, koszty frachtu i i wysokość ceny FOB (ceny w porcie amerykańskim). Przy innych warunkach niezmiennych wzrost ceny interwencyjnej podnosi wysokość cła. Cło maleje, gdy rosną koszty frachtu i gdy jest wysoka lub rosnąca cena FOB. System ten sprzyja importowi zbóż najwyższego gatunku, których cena jest stosunkowo wysoka. Działa on bowiem odwrotnie niż system ceł liczonych od wartości importowanych zbóż. W tym ostatnim przypadku, im wyższa jest wartość importu (przy danej stawce celnej), tym wyższa jest opłata celna. Wysokość opłat celnych oblicza się codziennie, lecz są one zmieniane dwa razy w miesiącu. Dopuszcza się możliwość wcześniejszej zmiany, jeśli wystąpią duże wahania cen światowych.

Komisja Europejska może obniżyć stawki celne, aż do poziomu zerowego, w przypadku przyznania bezcłowego kontyngentu importowego, lub je podwyższyć, gdy z pewnych powodów uzna, że powinny one pełnić rolę instrumentu dyskryminacji danego partnera.

Oprócz opłacenia cła importera obowiązuje uzyskanie certyfikatu (certyfikaty nie są wymagane w przypadku importu partii zbóż, liczącej nie więcej niż 35 ton), który jest ważny 45 dni. W tym czasie importer zbóż musi uregulować zobowiązania celne. Ponadto, aby go uzyskać, należy wnieść opłatę gwarancyjną, która przepada, jeśli import nie zostanie zrealizowany w przewidzianym terminie. Certyfikat jest podstawowym elementem kontroli importu i eksportu zbóż. W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa wspólnego rynku ich wydawanie może być ograniczone lub wstrzymane.

Jak widać, także eksport zbóż wymaga uzyskania certyfikatu. Przyznanie certyfikatu eksportowego umożliwia skorzystanie (lecz nie jest to równoznaczne) z dopłat eksportowych. Istnieją także certyfikaty eksportowe bez dopłat. Stosowane są wtedy, gdy eksportuje się w ramach przyznanych przez importera kontyngentów bezcłowych. Chodzi tu o to, by nie pogorszyć sytuacji producentów rolnych w kraju, z którym się taką umowę zawarło. Uzyskanie certyfikatu eksportowego może się także wiązać z koniecznością uiszczenia opłaty eksportowej. Dzieje się tak wtedy, gdy chce się zapobiec

nadmiernemu eksportowi. Opłaty te są obecnie stosowane wyjątkowo. W zamian „pozwala się” rosnać cenom na wspólnym rynku zgodnie z tendencjami kształtowania się cen na rynkach światowych.

Kolejnym instrumentem regulacji wspólnego rynku jest skup interwencyjny. W krajach leżących w naszej strefie klimatycznej odbywa się od 1 listopada do 3 maja (termin ten dotyczy większości krajów Wspólnoty). Skupuje się zboża spełniające ustalone normy jakościowe, a ryzyko dostarczenia zboża nieodpowiedniej jakości spada na producenta²⁶.

Na terytorium Wspólnoty obowiązują jednolite ceny skupu. Są to ceny hurtowe wypłacane przedsiębiorstwu organizującemu skup. Cena dla producenta pomniejszona jest o marżę pobieraną przez firmę magazynującą zboże. Cena interwencyjna jest tylko formalnie ceną jednolitą. W rzeczywistości jest zróżnicowana w zależności od rodzaju i jakości zboża. Cena ta jest systematycznie, w każdym miesiącu trwania skupu, podwyższana o stałą kwotę po to, aby uniknąć spiętrzeń podaży i uczynić skup bardziej płynnym. Skupem interwencyjnym obejmuje się partie zbóż, liczące minimum 80 t. Ta dolna granica może być podwyższona na mocy decyzji państw członkowskich, nie może być jednak obniżona. Dla osiągnięcia tego limitu rolnicy mogą się organizować w popierane we Wspólnocie grupy producenckie.

Następnym, zyskującym coraz większe znaczenie, instrumentem regulacji wspólnego rynku rolnego są dopłaty bezpośrednie. Są one formą rekompensaty za obniżenie cen interwencyjnych i mogą być przyznane producentom zbóż, bydła rzeźnego, hodowcom krów mamek i jałówek ras mięsnych, a od roku 2005/2006 przewiduje się wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla producentów mleka. W odniesieniu do produkcji zwierzęcej i mleczarskiej obowiązują kwoty produkcyjne (ilości referencyjne), objęte premiowaniem.

Płatności bezpośrednie są wypłacane producentom na ich wniosek w zamian za zmniejszony dochód. Dla producentów zbóż zostały wprowadzone w 1993 r. jako rekompensata za obniżenie cen interwencyjnych o ponad 20%. Uzyskanie tej pomocy jest uzależnione od przestrzegania zasad ochrony środowiska, a także od przeznaczania części gruntów do odłogowania. Obecnie wskaźnik odłogowania wynosi 10%. Obowiązek ten nie dotyczy jednak małych gospodarstw, które produkują mniej niż 92 t zbóż, co nie znaczy, że nie mogą one dobrowolnie wyłączyć części swych gruntów spod uprawy²⁷.

²⁶ Do silosów przedsiębiorstw uczestniczących w skupie interwencyjnym zboże jest przyjmowane po przeprowadzeniu laboratoryjnej kontroli jego jakości. Jeśli kontrola wykaże, że nie spełnia ono wymaganych norm, producent musi odebrać swe zboże i ponieść wszelkie koszty transportu. Dla uniknięcia przykrych niespodzianek przeprowadza się też kontrole bezpośrednio u producenta.

²⁷ Wyłączenie gruntów spod uprawy oznacza, że nie wolno na nich uprawiać roślin przeznaczonych na cele paszowe lub konsumpcyjne. Ziemie te mogą być wykorzystane np. do produkcji biopaliw.

Podstawą obliczenia wysokości dopłat bezpośrednich są tzw. dane historyczne, czyli faktyczna powierzchnia upraw i wysokość plonów z wyznaczonego okresu (dla określenia powierzchni upraw przyjęto uśrednione dane z lat 1989–1991). Te dane są niezmiennie, na ich podstawie wyliczono wielkość płatności bezpośrednich dla każdego z piętnastu państw członkowskich. Podział rekompensat uwzględnia krajowe i regionalne różnice wydajności. Wypłat dokonuje się na podstawie planów regionalizacji, które każde państwo członkowskie musi dostarczyć Komisji Europejskiej. Plan ten określa krajową powierzchnię upraw i plany odłogowania, ponadto zawiera podział tej powierzchni ze względu na różnice strukturalne i wydajność. Można też powierzchnię użytków rolnych podzielić według kryterium rodzajów upraw.

Kwota, którą otrzymuje producent, jest wyznaczona przez trzy czynniki: średnią wspólnotową stawkę dopłat (jej wysokość wynosi 63 €), regionalny wskaźnik wielkości plonów i wyjściowy wskaźnik powierzchni upraw²⁸. Taką samą metodę stosuje się do odliczenia wysokości dopłat za odłogowanie gruntów. Jeśli powierzchnia wyjściowa, wskaźnik wydajności lub wskaźnik odłogowania zostaną przekroczone, to o odpowiednią wielkość zostanie obniżona kwota dopłat.

Wprowadzenie dopłat bezpośrednich wymagało stworzenia kosztownego zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS), sieci informatycznej, bazy danych umożliwiających weryfikację powierzchni upraw i pogłowia bydła.

Instrumentem reglamentacji podaży produktów rolnych są także kwoty produkcyjne, które obowiązują w sektorach cukrowniczym i mleczarskim. Kwoty określają maksymalne wielkości produkcji, objęte gwarancją skupu. Ich przekroczenie uruchamia działanie zasady współodpowiedzialności finansowej producentów.

Kwoty mleczne wprowadzone w 1984 r. miały obowiązywać przejściowo i służyć likwidacji przysłowiowych „rzek mleka” i „gór masła”, ale obowiązują do chwili obecnej i będą na pewno obowiązywać do 2006 r. Obowiązujące do 2000 r. kwoty mleczne zostały ustalone w 1994 r. Mogą zostać podwyż-

²⁸ Ogółem w 2000 r., według raportu Komisji Europejskiej, dopłaty bezpośrednie wyniosły 22 345 mld €, z czego około 73% otrzymali producenci zbóż. Dopłaty te zostały rozdzielone pomiędzy 4,5 mln rolników, ale aż 50% z nich otrzymało mniej niż 1250 €, mniej niż 2000 dostało powyżej 300 000 €, a 50% wszystkich dopłat bezpośrednich trafia do 5% gospodarstw. Średni wskaźnik plonów dla Wspólnoty wynosi 4,9 t, a dla Polski 3,1 t. Obowiązujący dla naszego kraju, w pierwszych latach członkostwa, tzw. uproszczony system dopłat pozwala uniknąć komplikacji związanych z funkcjonowaniem systemu ewidencji i kontroli (rolnicy mogą liczyć na dopłatę z budżetu Unii w wysokości około 312 zł do jednego hektara UR, bez względu na wielkość produkcji, przez pierwsze trzy lata członkostwa).

szone dla danego kraju, ale wymaga to uzyskania zgody na odpowiednie obniżenie limitów w innych krajach²⁹.

System kwot produkcyjnych pozostaje w szczególnej kolizji z działaniem mechanizmu rynkowego, petryfikuje ustaloną administracyjnie wielkość produkcji, nie pozwala na elastyczne dostosowanie krajowej produkcji do zmiennych potrzeb, utrudnia ewolucję w sektorach objętych limitowaniem, ma też jednak pewne zalety. Dzięki niemu udało się, w skali Wspólnoty, zlikwidować nadwyżki produkcyjne. Ustalenie kwot produkcji mleka dla każdego gospodarstwa umożliwi małym gospodarstwom utrzymanie się na rynku, czyli sprzyja rozproszeniu produkcji, co jest ważne ze względów środowiskowych, bowiem stwarza barierę dla kumulacji zanieczyszczeń, związanych z hodowlą bydła.

6. Polityka strukturalna realizowana w ramach WPR

W podrozdziale tym została przedstawiona polityka strukturalna, finansowana ze środków Sekcji Gwarancji FEOGA, ponieważ fundusze Sekcji Orientacji, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa służą finansowaniu wspólnej polityki regionalnej (strukturalnej) – nazw tych używa się zamiennie.

W latach 2000–2006 łączne wydatki na WPR oraz na politykę strukturalną sięgną prawie 82% ogółu wydatków budżetowych, z tym, że łączne wydatki na cele strukturalne będą mniejsze niż koszty interwencjonizmu na rynku rolnym. W roku 2000 stanowiły one 99% wydatków na cele rynkowe, w 2001 r. 92,3%, a planowany na rok 2003 ich udział wyniesie 87,8% (w kolejnych latach nieco wzrośnie – do około 90% w 2005 i 2006). Dla tego samego okresu średnioroczne wydatki Sekcji Gwarancji na interwencję rynkową wyniosą 38,1 mld €, a na cele rozwojowe 4,3 mld €, co stanowi

²⁹ Na przykład we Włoszech w 2000 r. spożycie wynosiło 16 mln t, a kwota 10 mln t. P. Pioteł, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej*, [w:] *Wspólna polityka rolna...*, s. 38. W latach gospodarczych 2000/2001 i 2001/2002 w odniesieniu do pięciu krajów podniesiono kwoty produkcyjne (dla Włoch o 600 tys. t, dla Hiszpanii o 550 tys. t, dla Grecji o 70 tys. t, dla Irlandii o 150 tys. t i dla Wielkiej Brytanii o prawie 20 tys. t). I. Jędrzejewski, *op. cit.*, s. 229. Zwiększone limity podnoszą wspólnotową kwotę mleczną o 1,2%, od 2005 r. dla wszystkich państw członkowskich przewiduje się podniesienie limitów o kolejne 1,2%. Podwyższenie limitów od 2005 r. związane z obniżeniem cen interwencyjnych. Rekompensatą dla producentów mleka będą płatności bezpośrednie, które jedynie w 50% wyrównają straty, wynikłe z obniżenia cen. Patrz: E. Petel, *Agenda 2000*, [w:] *Wspólna polityka rolna...*, s. 195. Kwota mleczna dla Polski wynosi 8,9 mln t; w ramach tej kwoty polskie mleczarnie mogą przetworzyć 8,5 mln t (obecnie faktyczny przerób naszych mleczarni szacuje się na 7,4 mln t).

10,1% wydatków tej sekcji. Roczne udziały wydatków strukturalnych w wydatkach ogółem Sekcji Gwarancji są do tej średniej bardzo zbliżone – wahają się w granicach od 9,9% w 2003 r. do 10,5% w 2006 r.³⁰

Przytoczone dane skłaniają do sformułowania wątpliwości, czy deklarowana przez władze Unii chęć reorientacji polityki wspólnotowej na rzecz wzmocnienia działań rozwojowych kosztem interwencjonizmu rynkowego ma rzeczywiście miejsce. Z drugiej strony samą stabilizację relacji wydatków na cele rynkowe i strukturalne można interpretować jako sukces opcji prostrukturalnej, gdy pamiętać będziemy o wcześniejszym dynamicznym ich wzroście (w latach 70. na cele strukturalne przeznaczano jedynie około 4% budżetu).

Środki na rozwój wsi, pochodzące z funduszy Sekcji Gwarancji, przewidziane na lata 2000–2006 rozdzielono następująco: Francja otrzyma 17,5%, Niemcy 16,1%, Włochy 13,7%, Hiszpania 10,6%, Irlandia 7,3% (czyli te pięć państw otrzyma ponad 65% środków), natomiast Dania, Holandia i Belgia otrzymają po nieco ponad 1% przewidzianych funduszy, zaś uboższe kraje Unii Portugalia i Grecja, otrzymają odpowiednio po 4,6% i 3,0% środków³¹.

Zadania polityki strukturalnej na lata 2000–2006 skonkretyzowano w trzech głównych celach:

1. promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych. Głównym kryterium uprawniającym do otrzymania pomocy w ramach tego celu jest niski poziom PKB na jednego mieszkańca regionu. Musi być niższy niż 75% średniego PKB na mieszkańca Wspólnoty (liczonego według siły nabywczej) Celem tym objęto również tereny niedostatecznie zaludnione i peryferyjne.

2. wspieranie ekonomicznych i społecznych przemian w regionach zmagających się ze szczególnymi problemami strukturalnymi. Objęte są nim także upadające obszary rolnicze.

3. udzielanie pomocy w przeciwdziałaniu bezrobociu, dyskryminacji etnicznej, lub ze względu na wiek i płeć, wspieranie programów edukacyjnych i modernizacyjnych³².

Fundusze Sekcji Gwarancji służą finansowaniu tych programów rozwoju wsi i rolnictwa, które nie są objęte celem nr 1. Z tego funduszu mogą więc być finansowane inwestycje w gospodarstwach rolnych, pomoc dla młodych rolników, szkolenia zawodowe, uprawy leśne i przemiany strukturalne

³⁰ Obliczenia własne na podstawie: *General Report on the Activities of the European Union 1999*, European Commission, Brussels–Luxembourg 2000, s. 332; *The common agricultural policy...*, s. 17; *General budget of the European Union for the financial year 2002 – the figures*, EC Directorate General for the Budget 2002, s. 7, 13, 19.

³¹ *The common agricultural policy...*, s. 12.

³² *Reform of the Structural Funds, comparative analysis*, European Commission 2000, s. 9–10.

obszarów wiejskich na tych terenach, gdzie PKB na jednego mieszkańca przekracza 75% średniego PKB w całej Wspólnocie.

Te same programy, w regionach uprawnionych do korzystania z pomocy udzielanej w ramach polityki strukturalnej, finansowane są z funduszy Sekcji Orientacji. Ponadto Sekcja Orientacji, na terenie całej Wspólnoty, finansuje tzw. inicjatywę Leader +. Inicjatywa ta ma służyć promowaniu lokalnych pomysłów rozwiązywania problemów środowiska wiejskiego. Ma także pomóc w międzynarodowej wymianie doświadczeń. Priorytetowymi zagadnieniami są: wykorzystanie technik informatycznych w regionach rolniczych, poprawa jakości życia społeczności wiejskich, promowanie produktów lokalnych, wykorzystanie w jak najlepszy sposób środowiskowych zasobów naturalnych i walorów społeczno-kulturowych, wyrównywanie szans młodzieży i kobiet³³.

Na obszarze całej Wspólnoty ze środków Sekcji Gwarancji finansuje się następujące programy: przechodzenia na wcześniejsze emerytury, pomocy dla obszarów słabo rozwiniętych lub z ograniczeniami środowiskowymi, zalesień i ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie.

Jak widać, w części dotyczącej wspierania wsi i rolnictwa podział na politykę rolną i politykę strukturalną ma właściwie formalny charakter i wynika z przyjętego systemu ich finansowania.

Uzyskanie pomocy udzielanej w ramach polityki rozwoju wsi i rolnictwa wymaga spełnienia szeregu kryteriów. Można je podzielić na dwie części. Pierwsza określa merytoryczne warunki przyznania pomocy, w drugiej zwarte są zasady współfinansowania programów rozwojowych.

Pomoc inwestycyjna dla gospodarstw rolnych ma przyczynić się do wzrostu ich dochodowości i poprawy warunków bytowych rodzin rolniczych. Mogą ją otrzymać tylko ci farmerzy, którzy posiadają wymagane kwalifikacje i przedstawią wiarygodny program poprawy efektywności gospodarstwa, uwzględniający warunki ochrony środowiska i hodowli zwierząt.

Pomoc dla młodych rolników może być przyznana tym, którzy nie ukończyli 40 roku życia, mają wystarczające kwalifikacje, nie prowadzili wcześniej własnego gospodarstwa, a to, które zamierzają objąć musi spełniać kryteria efektywnościowe i ochrony środowiska.

Wcześniejszą emeryturę może otrzymać rolnik, który bezpośrednio przed osiągnięciem wieku uprawniającego do jej otrzymania, czyli 55 lat, co najmniej 10 lat prowadził gospodarstwo. Jego następca musi posiadać wymagane kwalifikacje rolnicze.

Podobne kryteria efektywnościowo-ekologiczne stosuje się w odniesieniu do pozostałych rodzajów subwencji.

³³ *The common agricultural policy...*, s. 13.

Kwoty, które może otrzymać państwo członkowskie w ramach realizacji polityki strukturalnej są negocjonowane na szczeblu Komisji Europejskiej. Podstawę negocjacji stanowią narodowe programy rozwoju. Muszą być one zgodne z priorytetami przyjętymi przez Wspólnotę i muszą zawierać informacje, których priorytetowych celów dotyczą. Jeśli programy narodowe uzyskają akceptację Wspólnoty, kierowane są do odpowiednich instytucji krajowych i lokalnych, opracowujących programy operacyjno-finansowe. Udział Wspólnoty w bezzwrotnym finansowaniu programów rozwojowych w zasadzie nie przekracza 50%, pozostała część projektu musi być sfinansowana ze środków budżetu państwa, budżetu lokalnego, a także ze środków beneficjenta³⁴. Z budżetu Wspólnoty można uzyskać pomoc na cele strukturalne w kwocie nie przekraczającej 4% PKB kraju przyjmującego, ponieważ – według Komisji Europejskiej – jest to granica efektywnego jej wykorzystania.

7. Reforma WPR w latach dziewięćdziesiątych

Cechą charakterystyczną WPR w latach 1960–1991 była jej orientacja produkcyjno-rynkowa. Do końca lat 70. jej celem było zwiększanie podaży, a w latach 80. podejmowano nieskuteczne próby jej ograniczania. Mimo że już pod koniec lat 60. dostrzeżono ograniczenia i niebezpieczeństwa, wynikające z rynkowej orientacji WPR, to jednak aż do początku lat 90. nie zdecydowano się na dokonanie zasadniczych zmian, ograniczając się do korekt i uzupełnień.

Niedostosowanie wspólnej polityki rolnej do nowej sytuacji ujawniło się szczególnie wyraźnie w latach 80. Powiększenie Wspólnoty w wyniku tzw. południowego rozwinięcia, czyli przyjęcie Grecji, Hiszpanii i Portugalii, oznaczało nie tylko wzrost jej demograficznego i gospodarczego potencjału, lecz także zaostrenie dysproporcji strukturalnych, co najwyraźniej uwidoczniło się w pogłębieniu różnic w dochodach rolniczych.

W opublikowanym w 1985 r. Zielonym Raportcie Komisja Rolna wskazała na sprzeczności między szybko rosnącymi wydatkami budżetowymi a powolnym wzrostem dochodów rolniczych. Zwrócono też uwagę na potrzebę zapobiegania nadprodukcji, zatrzymania ludności rolniczej w regionach zacofanych, na konieczność ochrony środowiska naturalnego na obszarach intensywnie użytkowanych rolniczo. Uwagi te zostały sprecyzowane w kolej-

³⁴ Dla przykładu – subwencje przyznawane na inwestycje w gospodarstwach rolnych nie mogą przekroczyć 40% ich wartości, a na terenach o trudnych warunkach gospodarowania 50%. Jeśli inwestycje realizuje młody rolnik, to granice te zostają podniesione do 45 i 55%.

nym raporcie z tego samego roku. Przewidywano w nim m.in. stopniowe zmniejszanie nadwyżek produkcyjnych, opracowanie skuteczniejszej polityki dochodowej, ukierunkowanej na małe gospodarstwa, poprawę jakości żywności, opracowanie programów rozbudzania świadomości ekologicznej rolników, wspieranie rozwoju pozarolniczych funkcji wsi. Uogólniając, raporty te sugerowały – z jednej strony – potrzebę ograniczenia zasięgu interwencji cenowo-rynkowej, z drugiej zaś – potrzebę zwiększenia udziału w kształtowaniu WPR metod wchodzących w zakres polityki strukturalnej.

Sugestie te znalazły odzwierciedlenie w programie reformy WPR, której wdrażanie rozpoczęto w 1986 r. Zmiany zmierzały do:

- szerszego wspierania polityki rynkowej instrumentami strukturalnymi;
- wprowadzenia dyscypliny budżetowej w stosunku do wydatków Wspólnoty, przeznaczonych na realizację polityki rolnej.

Ograniczenia, nałożone zarówno na wzrost produkcji rolnej, jak i na wzrost wydatków na realizację polityki rolnej, okazały się niewystarczające. Polityka rolna w latach 80. nie dysponowała skutecznymi mechanizmami dostosowania produkcji rolnej do możliwości jej sprzedaży na rynku wewnętrznym i światowym. Wprawdzie w latach 1988 i 1989 udało się zrównoważyć główne rynki, wzrosły ceny rynkowe płodów rolnych, udało się znacznie zredukować zapasy interwencyjne, a kwoty przeznaczone na interwencję udało się ustabilizować, to już od 1990 r. nadwyżkowa produkcja, zapasy interwencyjne oraz związane z nimi koszty interwencji ponownie zaczęły rosnąć. Zastosowane w latach 80. środki, mające automatycznie stabilizować rynki, nie zahamowały więc tendencji do wytwarzania nadwyżek. Przeciwnie, zachęcały rolników do dalszej intensyfikacji produkcji³⁵.

Realizowana w tych latach WPR stała się kosztownym instrumentem wytwarzania nadwyżek, nie rozwiązywała natomiast kwestii niedostatecznego wzrostu dochodów rolniczych. Jej kontynuacja groziła rozsadzeniem wspólnego budżetu (pod koniec lat 80. ponad 80% wydatków budżetowych przeznaczano na finansowanie interwencjonizmu rolnego), dalszą polaryzacją dochodów farmerów, zaostrzeniem konfliktów między Wspólnotą a innymi krajami. Wymienione tu zagrożenia stworzyły przesłanki do przeprowadzenia radykalnej reformy WPR³⁶. Jej program, nie naruszając wcześniej przedstawionych trzech fundamentalnych zasad wspólnej polityki rolnej, modyfikuje jej cele oraz – i w tym zakresie nastąpiły najistotniejsze przewartościowania – zmienia metody jej realizacji.

³⁵ Patrz: I. Jędrzejewski, *Trzy lata reformy agrarnej we Wspólnocie Europejskiej (1)*, „Wspólnoty Europejskie” 1995, nr 10, s. 37.

³⁶ Kierując się tymi przesłankami, przewodniczący Komisji rolnej WE, R. Mac Sharry, w 1991 r. przedstawił plan reformy WPR, który stanowił punkt wyjścia do zatwierdzonego 21 maja 1992 r. przez Radę Ministrów programu reform.

Nowa polityka rolna ma prowadzić do:

- poprawy równowagi na rynkach rolnych dzięki sprawniejszej regulacji podaży i aktywnemu oddziaływaniu na popyt;
- podniesienia wewnętrznej i zewnętrznej konkurencyjności europejskiego rolnictwa dzięki istotnym obniżkom cen;
- zapewnienia stabilniejszych dochodów rolniczych na odpowiednim poziomie i do bardziej sprawiedliwego rozdziału środków Wspólnoty, tak, by mogła z nich korzystać większa liczba rolników;
- ekstensyfikacji produkcji rolniczej;
- pobudzenia bardziej wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich;
- włączania rolników do działań służących ochronie i zachowaniu środowiska naturalnego;
- zwiększenia zakresu nieżywnościowego wykorzystania płodów rolnych.

Cele te w latach 90. były osiągnięte za pomocą:

- stosowanych w szerszym zakresie instrumentów polityki strukturalnej;
- zasadniczego ograniczenia wspierania cen płodów rolnych, tym samym uczynienia z nich bardziej skutecznego narzędzia konkurencji zarówno na rynku Wspólnoty, jak i na rynkach zewnętrznych;
- pełnego, ale nie związanego z rozmiarami produkcji, rekompensowania zmniejszonych w wyniku ograniczania subwencji cenowych dochodów rolniczych;
- rozszerzenia skali stosowania środków limitujących rolnicze wykorzystanie ziemi, odpowiednią obsadę zwierząt, zachowania kwot produkcyjnych³⁷.

Nowa WPR przyczyniła się także do złagodzenia międzynarodowych kontrowersji, związanych z handlem produktami rolnymi. Nowe rozwiązania są w zasadzie zgodne z długofalowymi tendencjami organizacji światowego rynku rolnego, uzgodnionymi w ramach rundy urugwajskiej. Wyrażają się one w redukcji takich środków podtrzymywania i ochrony własnego rolnictwa, które zniekształcają handel i przyczyniają się do ustanowienia rzetelnego i rynkowo zorientowanego systemu międzynarodowego handlu produktami rolnymi³⁸.

³⁷ *The Reform of the Common Agricultural Policy*, Commission of the EC, Directorate General for Agriculture, CAP Working Notes, 1992, s. 3-4.

³⁸ Patrz np. M. Ciepielewska, *Umowa rolnicza Rundy Urugwajskiej GATT*, „Wspólnoty Europejskie” 1994, nr 2(30), s. 22-27. „Jednym z najważniejszych elementów Rundy Urugwajskiej – jak pisze M. Ciepielewska – jest zgoda członków GATT na objęcie międzynarodową dyscypliną całości problematyki interwencjonizmu rolnego, a więc także wewnętrznej polityki rolnej”. Potwierdzeniem tej tendencji jest uwzględnienie we WPR postanowień Aktu Końcowego WTO z konferencji w Marakeszu. Porozumienie w sprawie rolnictwa określa różne formy dopuszczalnej pomocy, udzielanej farmerom. Są to tzw. „kolorowe skrzynki”: zielona zawiera instrumenty preferowane, nie zniekształcające warunków handlu, (np. wydatki na rzecz ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, badania naukowe itp.), niebieska zawiera instrumenty, które mogą być stosowane pod warunkiem ograniczenia produkcji (klasycznym

8. Uwagi końcowe

Rozbudowany protekcjonizm agrarny, oparty na stosowaniu instrumentów rynkowych, jak pokazuje kilkudziesięcioletnia historia WPR, przynosi pozytywne efekty produkcyjne i strukturalne, ale rodzi też poważne problemy, które ujawniły się w latach osiemdziesiątych. Najważniejsze z nich to: negatywne oddziaływanie intensywnych metod produkcji rolnej na środowisko naturalne, zagrożenie dla zdrowia człowieka (tutaj najbardziej spektakularnym przykładem jest choroba „wściekłych krów”), nadprodukcja płodów rolnych. Wspólna polityka rolna, a jest to jej główny cel, nie przyczyniła się też do zadawalającego podniesienia poziomu rolniczych dochodów, nie zmniejszyła też ich głębokiego zróżnicowania.

Rozpoczęta na początku lat dziewięćdziesiątych reforma WPR niewątpliwie sprzyja ograniczaniu wymienionych negatywnych skutków interwencjonizmu rynkowego. Dzięki niej udało się zlikwidować nadwyżki produkcyjne i ustabilizować wydatki na interwencjonizm rolny, ale nadal pozostaje otwarta kwestia wspierania rozwoju upośledzonych regionów wiejskich, poprawy stanu środowiska naturalnego i bezpieczeństwa żywności. Na rozwiązanie czeka także problem pogłębiającej się polaryzacji dochodów rolniczych.

Przyjęcie do Wspólnot Europejskich dziesięciu nowych krajów ma się dokonać w ramach obowiązujących do końca 2006 r. perspektyw finansowych, co oznacza, że w tym okresie obowiązywać będą dotychczasowe zasady realizacji WPR. Pojawia się tu jednak uzasadnione pytanie, czy gdy, w dalszej perspektywie, nowe państwa członkowskie uzyskają pełne prawa korzystania z unijnych finansów i czy możliwe będzie kontynuowanie WPR na starych zasadach.

Włodzimierz Puliński

AGRICULTURE POLICY OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

(Summary)

The institutional integration of the Polish agriculture within the economy of European Union countries is a process, which beginning can be linked to the implementation of the agreement on Polish association with the European Communities – dated from the very beginning of the year 1994. The end of the process in question will come together with the

przykładem są tu dopłaty bezpośrednie), a w żółtej mieszczą się subwencje zniekształcające warunki handlu (podlegają one redukcji o 20%). Patrz np. *WTO negotiations in the field of agriculture*, European Parliament, Directorate General for Research, AGRI 136 EN.

expire of transitional periods, this is when, our agriculture will be ruled accordingly to the CAP's regulations.

However, we need to remember that the integration in terms of regulation aspect is not equivalent within the integration concerning the real sphere- in which the decisive voice belongs not only to farmers but also to the companies operating in the field connected with agriculture.

Regarding integration as a process, which has its own inner dynamic, it seems to be obvious that the date of polish accession to the European Union will be of crucial importance for our farmers, however it does not have to be the breakthrough. Thus the optimal situation for polish farmers, would be the one, in which the 1st of May 2004, would be "invisible and intangible" them. The level of reaching this optimum depends on many of factors. However, it can be mainly affected by both: the knowledge about CAP's functioning and CAP's effects, as well as by effectiveness of institutions dealing with farmers.

This paper is intended to familiarise with the knowledge about CAP and its hitherto economic and social effects concerning specified European Union countries as well as highlighting both: prospective merits and disadvantages for polish agriculture emerging from the implementation of CAP.