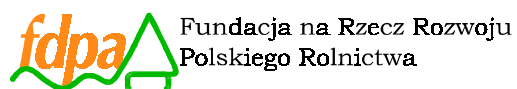


Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a polskie rolnictwo

Rozważania o korzyściach i kosztach

Publikacja współfinansowana przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
i Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Warszawa 2002



Publikacja przygotowana przez Fundację na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA) w Warszawie na podstawie autorskich tekstów:
Mariana Brzóska, Marii Ciepielewskiej, Jerzego Chabera, Jerzego Dąbrowskiego, Andrzeja Kalety, Zofii Krzyżanowskiej, Janusza Rowińskiego.

Koncepcja i opracowanie merytoryczno-redakcyjne:
Marian Brzóska i Iwona Nurzyńska

Łamanie, druk i oprawa:
PPGK S.A. Drukarnia „KART”
ul. Magazynowa 5, 02-652 Warszawa

Spis treści

Część I	–	Wspólna Polityka Rolna i jej ewolucja.....	7
Część II	–	Wspólne rynki rolne.....	23
Część III	–	Wspieranie przez UE restrukturyzacji rolnictwa.....	40
Część IV	–	Przystosowanie polskiego rolnictwa do integracji z Unią Europejską.....	50
Część V	–	Pomoc przedakcesyjna.....	64
Część VI	–	Negocjacje akcesyjne.....	73
Część VII	–	Szanse i wyzwania.....	79
Część VIII	–	WPR a samorząd rolniczy i terytorialny.....	97

WPROWADZENIE

Prezentowane materiały seminaryjne, przygotowane z inicjatywy UKIE przez Fundację na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), na podstawie autorskich opracowań znanych ekspertów, mają ułatwić organizatorom i lektorom przeprowadzenie seminariów, a uczestnikom opanowanie lub pogłębienie znajomości tej złożonej tematyki. Pierwszą wersję publikacji przygotowano jako podbudowę serii seminariów regionalnych dla liderów samorządu terytorialnego i rolniczego organizowanych przez Związek Powiatów Polskich i współfinansowanych przez UKIE i Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce w 2001 r. na temat Wspólnej Polityki Rolnej, problemów i korzyści objęcia nią polskiego rolnictwa i wsi, procesów przystosowawczych przed integracją i istoty rokowań akcesyjnych.

Materiały uzupełnia – w toku szkolenia – seria broszur wydanych przez FAPA, FDPA, Agrolinię, CIE, ośrodki doradztwa rolniczego, SITR i inne organizacje, które były i są często współorganizatorami i współuczestnikami tych seminariów.

W miarę rozwoju sytuacji materiały te i broszury będą aktualizowane w kolejnych wydaniach. Przekazywane też będą bieżące informacje o postępie w przygotowaniach do członkostwa (realizacji NPPC) i o postępie negocjacji akcesyjnych.

Część I

Wspólna Polityka Rolna i jej ewolucja

Europejska Wspólnota Gospodarcza /Wspólnota Europejska rozwinęła w ciągu ostatniego półwiecza nowoczesne rolnictwo i na jego bazie nowoczesną gospodarke żywnościową. Przebudowała też i zmodernizowała wieś europejską. Obecne dramatyczne trudności rolnictwa Unii nie podważają tej historycznej oceny, chociaż muszą skłaniać nie tylko do refleksji. Przemianom rolnictwa sprzyjał szybki rozwój ogólnogospodarczy Wspólnoty, który kreował wzrost popytu na żywość, nowe miejsca pracy dla odchodzących z rolnictwa oraz stwarzał *możliwości wielkiego wspierania procesów przeobrażeń rolnictwa i warunków życia na wsi ze środków publicznych.*

Po wejściu w życie Traktatu o UE w 1993 r. EWG została przemianowana na Wspólnotę Europejską.

Uznaje się też, że dotowany rozwój rolnictwa wywierał, zwrrotnie, bardzo korzystny wpływ na ogólny rozwój UE – ekonomiczny i społeczny.

EWG/WE przekształciła się w region nowoczesnego rolnictwa, z ugrupowania o podobnym rolnictwie – w latach sześćdziesiątych – do naszego obecnie oraz z dużego importera netto żywności, w eksportera produktów rolnych i żywności. Wspólnota stała się największym w świecie eksporterem żywności przetworzonej, osiąga najwyższe plony i wydajności zwierząt. Jest też największym importerem surowców i żywności na świecie, a zwłaszcza z krajów rozwijających się. Dzięki odpływowi ludzi z rolnictwa, koncentracji ziemi i produkcji oraz zainwestowaniu i specjalizacji gospodarstw, jeden rolnik wytwarza żywność dla dziesięciokrotnie większej liczby konsumentów niż rolnik polski. Zatrudnienie w rolnictwie stanowi mniej niż 5% ludności aktywnej zawodowo, a dochody rolników nadążają za wzrostem dochodów ludności pozarolniczej. Wysoka rentowność rolnictwa, sztucznie podtrzymywana, umożliwia wielkie zakupy środków produkcji, dóbr spożycia i usług przez rodziny rolnicze, przez co jeden rolnik daje zatrudnienie 4-5 osobom pracującym w otoczeniu rolnictwa.

Podstawą tych przemian była i jest Wspólna Polityka Rolna (Common Agricultural Policy, CAP).

Podstawowe zasady polityki rolnej EWG ogłoszono w artykułach 38-47 Traktatu Rzymskiego. Legły one u podstaw WPR wprowadzonej i rozwijanej od 1962 r. Są trwałym elementem traktatów europejskich do dziś.

Polityka rolna EWG zakładała:

- zwiększanie produktywności rolnictwa europejskiego poprzez postęp techniczny i efektywne wykorzystanie zasobów produkcyjnych,
- zwiększanie dochodów rolniczych i zapewnianie „sprawiedliwego” poziomu życia rodzin rolniczych,
- stabilizację rynków rolnych (a zatem cen i dochodów),
- zapewnianie dobrego zaopatrzenia ludności w żywność (samodzielność żywnościowa EWG/WE oraz bezpieczeństwo żywnościowe),
- zapewnianie „godziwych” cen konsumentom.

Założenia te odzwierciedlały ówczesną sytuację rolniczo-żywnościową Europy oraz narastające problemy rolnictwa:

- deficyt żywności, przy narastaniu napięć powodowanych zimną wojną,
- konieczność polepszenia bilansu płatniczego zrujnowanych wojną krajów (orientowanie się na rynki zewnętrzne),
- przeciwdziałanie narastaniu różnic w poziomie życia ludności rolniczej, stanowiącej wtedy około 1/5 ludności.

Wspólna Polityka Rolna wyrażała wolę zapewnienia samowystarczalności żywnościowej Europy i motywowania rolników do aktywnego uczestniczenia w rozwoju gospodarczym krajów założycieli Wspólnoty. Kilka lat trwało wdrożenie tych zasad i odpowiadających im mechanizmów regulowanie cen oraz organizacji wspólnych rynków rolnych. WPR stała się w drugiej połowie okresu rozwoju EWG podstawą ukształtowania Europejskiego Modelu Rolnictwa, uwzględniającego historyczne uwarunkowania i wartości rolnictwa rodzinnego i wsi europejskiej.

Dalsze zmiany WPR dokonywały się w odmiennych warunkach – pod wpływem rosnącej nadprodukcji żywności, nacisków GATT/WTO na ograniczenie subsydiów eksportowych i liberalizację handlu.

W ostatnich latach WPR dąży do poprawy konkurencyjności rolnictwa UE na rynku światowym.

Sukcesy WPR pierwszych dwudziestu lat stały się problemami tej polityki, zwłaszcza ostatnich kilkunastu lat, powodem reform z 1992 r., zmian zawartych w Agendzie 2000 oraz obecnych poszukiwań dalej idących zmian polityki rolnej w kierunku popierania bardziej naturalnego rozwoju rolnictwa, zwiększenia jego wpływu na zachowanie i kształtowanie środowiska oraz polepszenia jakości żywności.

1. Europejski Model Rolnictwa

Dzięki WPR możliwe było i jest utrzymanie w rolnictwie dominacji gospodarstwa rodzinnego – podstawy ustroju rolnego Unii – oraz ochrona – historycznie ukształtowanego – Modelu Wsi Europejskiej.

Europejski Model Rolnictwa (EMR)

Główne cechy modelu:

- rolnictwo konkurencyjne, zdolne stopniowo zwiększać eksport (na rynek światowy), bez nadmiernego subsydiowania (albo bez subsydiowania w ogóle),
- zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w całej Unii,
- metody produkcji rolnej sprzyjające środowisku i zapewniające produkty o wysokiej jakości zdrowotnej, zgodnie z zapotrzebowaniem społecznym,
- rolnictwo zrównoważone, z bogatymi tradycjami, zorientowane nie tylko na wydajność, ale i na środowisko wsi i krajobraz, zapewniające żywność społeczności wiejskiej i zwiększające jej zatrudnienie,
- prostsza, bardziej zrozumiała polityka rolna, która jasno rozgranicza decyzje Wspólnoty od tych, jakie powinny pozostać w kompetencji krajów członkowskich,
- polityka rolna zapewniająca, że wydatki na jej realizację są uzasadnione działaniem rolników oczekiwanym przez społeczeństwo (ochrona i kształtowanie środowiska).

Rozwijając produkcję, przetwórstwo i powiązania z rynkiem światowym, Unia stworzyła niezwykle złożony system ekonomiczno-prawny stabilizowania rynku i podtrzymywania cen rolnych, dochodów, wspierania modernizacji gospodarstw, rozwoju wsi i ochrony środowiska rolniczego, promocji i dotowania eksportu. System ten jest jednak daleki od systemu gospodarki rynkowej, powszechnego w gospodarce UE. Jest to także system kosztowny, a jego stosowanie wymaga rozbudowanych służb administracyjnych, finansowych, instytucji rynku rolnego i handlu zagranicznego.

Ten ogólnie korzystny dla rolnictwa system unijnej polityki rolnej jest krytykowany: za kosztowność dla budżetu UE i dla konsumentów, za zagrożenia, jakie rodzi nadmierna intensyfikacja produkcji dla zdrowia ludności, za destrukcję w handlu światowym, za koncentrację korzyści w niewielkim odsetku gospodarstw, czy za niespójność dotowania rolnictwa z ogólną – wolnorynkową – polityką ekonomiczną Unii. Przeważa jednak opinia, że polityka ta dobrze służy nie tylko interesowi rolnictwa rodzinnego i wsi, ale i całej gospodarce Wspólnoty oraz że zasadne jest utrzymanie tej polityki w dającej się przewidzieć przyszłości. Jednocześnie pojawiają się głosy nawołujące do zmian WPR w kierunku ekstensyfikacji produkcji i zaostrzenia rygorów ochrony środowiska i zdrowia ludności. Znalazło to dobitne potwierdzenie w postanowieniach berlińskich przywódców krajów UE (Agenda 2000), jest też przedmiotem obecnego poszukiwania zmian (program komisarza F. Fischlera przedłożony Radzie UE 7.02 2001 r.) i licznych propozycji krajów członkowskich (Niemcy, W. Brytania, Szwecja).

Te wielkie przemiany i osiągnięcia rolnictwa Wspólnoty dokonały się dzięki:

- niezwykle silnemu wspieraniu procesów modernizacji rolnictwa i dochodów rolniczych z budżetu UE i z budżetów narodowych,
- finansowaniu z budżetu UE i z budżetów narodowych rozwoju wsi i ochrony środowiska, a zwłaszcza infrastruktury wsi,
- silnej ochronie celnej rynku rolnego i dofinansowaniu eksportu rolno-spożywczego,
- odrębnemu wspieraniu specjalnymi funduszami przemian strukturalnych.

Corocznie Unia poświęca na te cele połowę swojego budżetu (ponad 40 mld euro). Do tego dochodzą środki budżetowe krajów w wysokości 15-20 mld euro¹. Ponadto rolnictwo dofinansowywane jest w dużym zakresie przez konsumentów² (wyższe ceny żywności – mimo „kosztowności” WPR) i w formie inwestycji zewnętrznych w przetwórstwo rolne, w handel i wszelkiego typu usługi na wsi, których rozwój finansuje głównie kapitał zewnętrzny. Na rolnictwo idzie też część funduszy strukturalnych.

Rodziny europejskie wydają na żywność tylko około 12% swoich budżetów,
a udział ten stale maleje.

Można powiedzieć, że całość modernizacji gospodarstw rodzinnych, rolnictwa i wsi sfinansowana została w ostatnich 30 latach ze środków publicznych (UE i z budżetów narodowych).

¹ Dla porównania – wsparcie polskiego rolnictwa szacuje się obecnie na 0,8 mld USD rocznie.

² Bezpośrednio przez konsumentów dofinansowana jest w Polsce tylko produkcja cukru. Pośrednio – poprzez cła – produkty porównywalne z importowanymi.

Rolnictwo polskie wiąże się za kilka lat z tak wysoko rozwiniętym i silnie finansowanym rolnictwem UE, będąc znacznie niżej rozwinięte, o wielokrotnie mniejszym wsparciu finansowym, a właściwie cały czas świadczące na rozwój kraju³. Integracja w takiej sytuacji stwarza wielkie szanse dla naszego rolnictwa, ale rodzi również wielkie wyzwania, problemy i obawy. Polska musi bowiem w krótkim czasie dokonać wielu radykalnych zmian ekonomicznych, społecznych, w sferze postaw oraz w systemie oddziaływania państwa, zarządzania i administrowania rolnictwem. Dokonuje się to w procesie dostosowań przedakcesyjnych: prawa, instytucji, otoczenia rolnictwa i samych gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych. Zmiany te muszą być jeszcze głębsze. W istocie trzeba zmienić całą filozofię polskiej polityki rolnej i polityki gospodarczej w odniesieniu do rolnictwa i wsi, funkcjonowania samorządu rolniczego i terytorialnego.

2. Istota Wspólnej Polityki Rolnej

Podstawą rozwoju rolnictwa EWG/WE, jego dynamicznych zmian, jest WPR, której traktatową regulacją (Traktat Rzymski), rozwinięto w latach 60. i 70. Dodatkowym filarem tej polityki i rozwoju rolnictwa jest polityka strukturalna, poszerzana w latach 80. i obecnie zdecydowanie wzmocniona o elementy rozwoju wsi oraz ochrony i kształtowania środowiska.

Już w końcu lat 50. uznano, że rolnictwo europejskie nie może się rozwijać w otwartej konkurencji na rynku światowym, bazując na cenach światowych produktów rolnych, ze względu na mniej korzystne warunki przyrodniczo-ekonomiczne w Europie niż w krajach obu Ameryk i Oceanii. W konsekwencji w założeniach WPR postanowiono, że ceny rolne (a zatem i ceny żywności) muszą być w EWG znacznie wyższe niż światowe. Samo rolnictwo zaś musi być dofinansowane podwójnie: przez wyższe ceny płacone przez konsumentów za żywność oraz ze środków publicznych (dotacje do cen, do rynku, do inwestycji, do dochodów, eksportu i infrastruktury wsi). Jednocześnie rolnictwo musi być chronione przed nadmiernym importem za pośrednictwem cel, kontyngentów, standardów jakościowych, fitosanitarnych i weterynaryjnych. Chociaż mechanizm i skala działania tych instrumentów zmienia się w miarę ewolucji WPR, to jednak istota rozległego dotowania rolnictwa i silnej ochrony rynku rolnego utrzymuje się, a samo wspieranie rolnictwa ze środków publicznych powiększa się. Stopień historycznej niekonkurencyjności rolnictwa europejskiego nie zmniejsza się w stosunku do krajów-„tanich” producentów żywności, zwłaszcza że część z nich stosuje dopłaty do rolnictwa równie wysokie jak UE.

Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnej Europy, Europejski Model Rolnictwa i Wsi mają swoje wielkie, niekwestionowane walory ekonomiczne, społeczne i kulturowe, ale żywność produkowana w tym systemie jest i będzie droższa niż w systemie o dominacji rolnictwa przemysłowego. Nie jest też, bez dotowania, możliwe przyspieszenie procesu naturalizowania (dezintensyfikacji) produkcji rolnej, czego potrzebę odczuwa Europa tak silnie obecnie. Jest to i będzie żywność droższa.

Wszystko to oznacza, że konieczna dalsza ewolucja WPR nie może naruszyć skali wspierania rolnictwa – w dającej się przewidzieć przyszłości. Nie będzie też rewolucji w liberalizacji handlu światowego.

³ W ostatnich latach ok. 20% dochodu narodowego wytworzonego w rolnictwie idzie na finansowanie innych działań gospodarki narodowej i socjalnych wydatków budżetu.

Jak obecna polityka rolna UE wpływa na ekonomikę gospodarstwa, pokazuje poniższa tablica, ujmująca porównawczo podstawowe parametry typowego gospodarstwa rolnego UE i Polski. Są to dwie różne historycznie ekonomiki.

Dochody gospodarstwa rodzinnego UE w połowie pochodzą z dotacji, a sama dotacja jest ponad siedemdziesiąt razy wyższa niż do polskiego gospodarstwa chłopskiego. Jeszcze większy jest udział dotacji w funduszu inwestycyjnym tych gospodarstw. W rachunku ciągnionym można go szacować na 2/3. Obciążenia podatkowe są prawie czterokrotnie niższe niż w Polsce. Zużycie pośrednie środków produkcji (porównywalne) jest trzykrotnie wyższe niż w Polsce, a zużycie nakładów zewnętrznych aż trzydziestokrotnie. Dzięki temu między innymi wartość produkcji zwierzęcej w gospodarstwach UE wysoko przekracza wartość produkcji polowej (odwrotnie niż w Polsce). Jeszcze bardziej szokujące jest porównanie dochodów rolniczych bez dotacji.

Produkcja, koszty i dochody rodzinnego gospodarstwa rolnego w Polsce i w UE, w euro

	Polska	UE 15
	1996	1995
Powierzchnia zagospodarowanych gruntów (ha)	8,7	32,1
Produkcja	8219	56831
<i>Produkcja roślinna</i>	4430	25772
<i>Produkcja zwierzęca</i>	3787	28272
<i>Inna produkcja</i>	3	2787
Dotacja	28	8396
Produkcja całkowita	8247	65227
Zużycie pośrednie	4456	31028
Podatki	144	147
Amortyzacja	876	7933
Nakłady zewnętrzne (opłaty dzierżawne, odsetki od kredytów)	265	8705
Dochody gospodarstwa rodzinnego	2506	17414
Dochody gospodarstwa rodzinnego bez dotacji	2479	9018
Dochody gospodarstwa rodzinnego na ha	288	542
Dochody gospodarstwa rodzinnego bez dopłat na ha	285	281

Źródło: Raport Komisji Europejskiej z 1998 r.

W Polsce dochód przypadający na 1 hektar, bez subsydiów bezpośrednich jest porównywalny do analogicznego średniego dochodu rodziny w Europie lub we Francji i 3 do 10 razy wyższy niż w Portugalii lub Niemczech.

Są to dane sprzed kilku lat, ale proporcje czynników ekonomicznych kształtujących ekonomikę i efektywność gospodarstw są aktualne i dzisiaj.

Istotą WPR jest:

- **wspólny rynek**, z jednolitymi cenami rolnymi i ze swobodnym przepływem towarów rolno-spożywczych w obrębie całej EWG/WE (handel bez granic),

- **solidarność finansowa**, tj. wspólne finansowanie wszystkich podstawowych wydatków na stabilizację rynków rolnych oraz na przemiany strukturalne rolnictwa,
- **preferencje dla Wspólnoty**, tj. uprzywilejowanie handlu wzajemnego wewnątrz UE, przy wspólnej ochronie celnej, granicznej osłonie fitosanitarnej, wspólnych standardach, dopłatach eksportowych itp.,
- **wspieranie rozwoju rolnictwa i wsi** instrumentami i funduszami polityki strukturalnej w ramach polityki rolnej i polityki rozwoju regionalnego.

W dalszej części opracowania zawarto rozwinięcie tych istotnych cech WPR. W tym miejscu wypada podkreślić kilka podstawowych osiągnięć, ale i problemów tej polityki oraz ukazać główne różnice, jeśli chodzi o narodową politykę rolną (polską).

Przede wszystkim powstał, dzięki WPR, pierwszy wspólny rynek branżowy (rolny i żywności) w skali całej EWG/WE, największy jednolity rynek rolny i żywności na świecie. Jest to rynek bez granic, o jednolitych zasadach funkcjonowania, jednolitych regułach konkurencji (z małymi wyjątkami), standardach jakościowych i fitosanitarnych. Dzięki temu rolnictwo zachodnioeuropejskie i przemysł spożywczy od lat korzystają z efektów skali produkcji, a przede wszystkim z szans, jakie stwarzają: specjalizacja regionalna, różnorodność warunków produkcji wielu stref klimatycznych, bogactwo i tradycja diety i kuchni, tradycja powiązań handlowych – wewnętrznych i ze światem. Za kilka lat rynek ten powiększy się o jedną trzecią, z nowymi walorami i szansami dla rolnictwa, przemysłu i konsumentów.

Cechą tego wspólnego rynku jest jednolite działanie na rynku międzynarodowym i w ramach struktur GATT/WTO – jednolita osłona graniczna produkcji i rynku rolnego, wpływowe kształtowanie procesów globalizacji.

Wspólny rynek mógł i może się rozwijać dzięki solidarności finansowej, umożliwiającej transfery środków finansowych na wspieranie rolnictwa krajów na niższym poziomie rozwoju rolnictwa i gospodarki z krajów zasobnych – tak na samą produkcję i rynek rolny, jak przede wszystkim na przemiany agrarne i rozwój wsi. I chociaż jednolite zasady polityki rynkowej i wspierania modernizacji rolnictwa – równe prawa wszystkich rolników UE – nie gwarantują automatycznie równych korzyści (różnice te bywają dwukrotne), to niewątpliwie umożliwiają nadrobienie różnic makroregionalnych w rozwoju rolnictwa europejskiego, czego dobitnym dowodem są przemiany rolnictwa Włoch, Irlandii, Hiszpanii czy Portugalii.

Polska wchodząc do Unii będzie w grupie krajów-beneficjentów, chociaż skala tych korzyści zależy będzie od realnego postępu w procesach dostosowawczych w rolnictwie i w służbach państwowych oraz od wyniku negocjacji akcesyjnych. Wielką korzyścią będzie przejście na znaną i stabilną politykę rolną UE, pozbawioną wpływu fluktuacji polskiej polityki ogólnej, ekonomicznej i rolnej, opartą na wieloletnich (5–7 lat) regułach gry produkcyjno-rynkowej. W skrócie rzecz ujmując, jest to przejście od polityki akumulowania w rolnictwie do polityki wspierania rolnictwa i wsi.

Wbrew dość powszechnym opiniom **WPR** – koncentrując się na sprawach produkcji i rynku rolnego – **nie konserwuje struktury agrarnej**. Liczby zatrudnionych i gospodarstw szybko się zmniejszają, rośnie wielkość gospodarstw i wydajność pracy. Tylko

od 1989 r. do 1995 r. liczba ludności rolniczej zmniejszyła się z 8,6 do 7,3 mln, a średnia wielkość gospodarstwa zwiększyła się odpowiednio z 15 do 17,5 ha (w 2000 r. wyniosła ponad 18 ha). A co najistotniejsze – rośnie koncentracja i specjalizacja produkcji rolnej. Jeśli liczba gospodarstw zmniejsza się po 3-4 procent rocznie, to liczba gospodarstw o wielokierunkowej produkcji – kilkakrotnie szybciej. Efekty tego widać zwłaszcza po koncentracji stad krów mlecznych, zwierząt ras mięsnych czy po koncentracji i specjalizacji produkcji zbóż. We Francji np. tylko około 130 tys. gospodarstw produkuje dwupółkrotnie więcej mleka niż Polska, a ponad 200 tys. gospodarstw produkuje ponad 60 mln ton zbóż.

Procesom koncentracji i specjalizacji produkcji sprzyja skala i konstrukcja unijnych instrumentów modernizacji rolnictwa i wsi. To dzięki sztucznemu podwajaniu rentowności i dochodowości rolnictwa są możliwe zespolone procesy koncentracji ziemi, wychodzenia z rolnictwa, zatrudnienia pozarolniczego i ograniczania bezrobocia. Zwiększanie – przez dotacje – o ponad połowę dochodów własnych rolników z jednostki obszarowej powoduje zainteresowanie dzierżawą gruntów, która stała się główną formą koncentracji ziemi. Jest to możliwe dlatego, że relacja dochodów z hektara do czynszu dzierżawnego kształtuje się jak 3:1, a często jak 4:1. Jest to wielki bodziec ekonomiczny dla gospodarujących, ale zarazem korzyść dla tych, którzy rezygnują z gospodarowania i przechodzą do innych zawodów lub na wczesną emeryturę, bo sama renta dzierżawna jest wielokrotnie wyższa niż w Polsce. W Polsce ten mechanizm nie funkcjonuje na skutek nieopłacalności produkcji, hamując koncentrację ziemi i prywatyzację własności państwowej⁴.

Równie wielkie znaczenie ma to, że sztucznie powiększana dochodowość produkcji rolnej korzystnie wpływa na procesy zatrudnienia pozarolniczego. To dzięki dużym dochodom gospodarujących zakupują oni wielką pulę środków produkcji i usług, „oddają” część tradycyjnej pracy rolniczej sferze przetwórstwa i otoczeniu rolnictwa. Jeden rolnik UE „daje” zatrudnienie 3–6 osobom w otoczeniu rolnictwa i w przemysłach pracujących na jego potrzeby. Można zatem powiedzieć, że dzięki WPR wszyscy wychodzący z rolnictwa w UE znaleźli zatrudnienie w otoczeniu rolnictwa i w przemysłach pracujących na jego potrzeby. Optymalizacja zatrudnienia w rolnictwie przemienia się w ten sposób w dodatkowy wielki przyrost dochodu narodowego, ponieważ osoby pracujące poza rolnictwem charakteryzuje wytwarzanie wielokrotnie wyższego dochodu narodowego, niż w rolnictwie. Niewielkie w sumie dotacje do rolnictwa w UE stają się w ten sposób jedną z najtańszych form promocji zatrudnienia pozarolniczego i ograniczania bezrobocia.

Będzie to także historyczna zmiana dla polskiego rolnictwa, którego deficytowość produkcji kreuje bezrobocie zarówno w rolnictwie, jak i poza rolnictwem. Deficytowość rolnictwa polskiego powoduje także nieskuteczność walki z bezrobociem *instrumentami aktywizacji zatrudnienia czy ogólnego rozwoju wsi*.

Zarówno istota, jak i historyczne cele WPR utrzymują się do dziś (i do 2006 r.) w niezminionej formie artykułów traktatowych. Stale są jednak uzupełniane nowymi celami i instrumentami, zapewniającymi lepszą harmonizację polityki rolnej z polityką przemian struktury rolnej, ochrony środowiska i rozwoju wsi. WPR będzie modyfikowana w toku przeglądu tej polityki zapowiedzianego na lata 2002–2005.

⁴ Niektóre propozycje UE zakładają bardzo ograniczoną poprawę dochodowości polskich rolników, mogą więc utrwaląc te niekorzystne tendencje.

3. Finansowanie WPR

Polityka rolna UE jest finansowana w ponad 2/3 ze wspólnego budżetu UE, w tym w całości z tego budżetu finansowane jest regulowanie rynku rolnego i eksportu. Państwa członkowskie mają prawo finansowania pewnych przedsięwzięć w swoim rolnictwie, ale za zgodą Unii, oraz obowiązek współfinansowania programów strukturalnych inicjowanych i finansowanych wspólnie przez kraje i UE.

Z założeń oraz mechanizmów działania wynika, że rolnictwo jest finansowane zarówno ze środków publicznych (to znaczy przez podatników), ale w równie wielkim stopniu przez konsumentów, którzy – wskutek wyższych cen dekretowanych i protekcji granicznej – płacą wyższe ceny za większość produktów spożywczych, niż by płacili przy otwartym na świat rynku żywności.

Proporcje wsparcia finansowego przez budżet UE i budżety narodowe oraz przez konsumentów zależą od zmian instrumentacji WPR. W pierwszym okresie, kiedy dominowały instrumenty wsparcia cen i dochodów, główny ciężar dofinansowania WPR spadał na budżet EWG i na konsumentów. Uzupełnienie instrumentacji WPR o bezpośrednie dofinansowanie gospodarstw (niższe ceny chronione, wyższe dopłaty strukturalne i bezpośrednie dopłaty dochodowe, mniejsze cła) powoduje wzrost kosztów tej polityki dla budżetu Unii i państw członkowskich, a potaniecie cen żywności – przez potaniecie pozorne cen surowców rolniczych. Obciążenie konsumentów kosztami WPR spada zatem, a rośnie obywateli jako podatników.

Precyzyjny rozkład tego finansowania pomiędzy budżet i konsumentów trudno wymierzyć także dlatego, że wartość surowca stanowi coraz mniejszą część ceny detalicznej (marża pośrednictwa rośnie).

W miarę powiększania roli instrumentów ochrony środowiska we WPR oraz liberalizacji handlu, coraz szybciej będą rosły wydatki budżetowe. Z tym procesem mamy do czynienia obecnie, dlatego budżet rolny UE dodatkowo się powiększa.

Warto podkreślić, że przyspieszenie koncentracji ziemi i produkcji nie zwiększa efektywności dochodowej gospodarstw w takim stopniu, aby możliwe było zmniejszenie dofinansowania gospodarstw, zarówno w UE, jak i w USA. Farmy amerykańskie są wielokrotnie większe od europejskich, a prawie połowa ich dochodów netto pochodzi także z dotacji (dotacja ta w przeliczeniu na 1 farmę wynosi ponad 21 tys. USD rocznie i jest wyższa niż w UE – około 17 tys. USD rocznie). Zmiany w tym zakresie są obecnie nie do przewidzenia, a niewydolność dochodową gospodarstw rolnych trzeba uznać za trwałą cechę rolnictwa krajów rozwiniętych.

4. Główne mechanizmy Wspólnej Polityki Rolnej stosowane na poszczególnych rynkach

Wspólna Polityka Rolna jest **zespołem kilkunastu samodzielnych polityk dla poszczególnych dziedzin rolnictwa i rynków rolnych** oraz polityki strukturalnej. Ta ostatnia obejmuje instrumenty restrukturyzacji gospodarstw, dofinansowania rolnictwa górskiego, wczesne emerytury, osadnictwa młodych rolników, ochronę środowiska rolniczego, popierania zatrudnienia i zarobkowania pozarolniczego, czy ochronę dorobku kultury materialnej wsi.

Główne instrumenty wspierania i regulowania rolnictwa

	WSPARCIE RYNKU WEWNĘTRZNEGO	KONTROLA PODAŻY	IMPORT	EKSPORT
uprawy polowe	dopłaty bezpośrednie, interwencja	odłogowanie przez dużych producentów	taryfy	dopłaty
rośliny oleiste	dopłaty bezpośrednie, interwencja	jak wyżej, plus max. obszary gwarantowane	taryfy (niskie)	dopłaty
oliwa z oliwek	dotacje produkcyjne i konsumpcyjne	max. gwarantowana ilość	taryfa (niska)	dopłaty
cukier	interwencja	kwoty produkcyjne	Taryfa	dopłaty
wino	interwencja	destylacja	Taryfy	dopłaty
owoce i warzywa	wycofanie z rynku przez organizacje producentów, dotacje do przetwórstwa	progi interwencyjne	taryfy + min. ceny wejścia	dopłaty
tytoń	premie	kwoty produkcyjne	taryfy (niskie)	-
bawełna	dotacje do produkcji	max. gwarantowana ilość	-	-
produkty mleczne	interwencja, dotacje do sprzedaży nadwyżek	kwoty produkcyjne,	taryfy	dopłaty
wołowina i cielęcina	premie i interwencja	ograniczenia dla premii	taryfy	dopłaty
baranina	premie	ograniczenia dla premii	taryfa	-
wieprzowina, drób i jaja	prywatne magazynowanie zapasów wieprzowiny (rzadko interwencja państwowa)	-	taryfy	dopłaty

Rynki branżowe (zbóż, mleka, cukru itp.) są organizowane, wspierane i chronione z wykorzystaniem zespołu instrumentów typowo „rynkowych” (ceny interwencyjne, interwencyjne zakupy, protekcja celna), kwotami produkcji (lub powierzchni uprawy), dopłatami bezpośrednimi i kombinacją innych instrumentów (poziomych). Najbardziej złożoną organizację i instrumentację ma produkcja i rynek mleka, a najkosztowniejszym rynkiem (sektorem) dla budżetu rolnego Unii jest rynek zbóż, ponieważ stanowi on podstawę stabilizacji całego rolnictwa i rynku rolnego oraz rentowności i dochodowości rolnictwa.

Organizacja produkcji danego rynku polega też na płaceniu za okresowe nieprodukcowanie lub likwidację produkcji (np. mleka), lub gospodarstwa (zmiana gospodarstwa rolnego na leśne, likwidacja winnicy). Część rynków (ok. 25%) chroniona jest tylko cłami (drób, kwiaty, część owoców i warzyw). WPR w różny sposób wspiera finansowo także przetwórstwo i eksport żywności.

Nawet pobieżny zestaw cech i instrumentów WPR daje wyobrażenie do jak skomplikowanej i dużej „machiny” musi się dostosować polskie rolnictwo, nawet jeśli spełnią się zapowiedzi, „że WPR będzie w przyszłości bardziej przejrzysta”. Ale jest to polityka znacznie korzystniejsza niż polska, zapewnia wyższe ceny rolne i wielokrotnie wyższe dopłaty różnego typu, zwłaszcza na przeobrażenia rolnictwa i wsi. UE, przy tej

samej produkcji (lub mniejszej), coraz mniejszej liczbie ludności rolniczej zapewnia coraz lepsze warunki rolnikom – pracy i życia na wsi.

5. Wpływ WPR na rolnictwo polskie

Mimo ewolucji – obecnie przyspieszonej – WPR zachowa swą istotę i skalę wsparcia rolnictwa i wsi do 2006 r., a także w następnych latach. Z punktu widzenia polskiej wsi ważne jest, że WPR opiera się na kilku zasadach, które umożliwiają szybszą modernizację rolnictwa i przekształcanie strukturalne rolnictwa, ochronę dochodów rolniczych, w zgodzie z interesami środowiska i konsumentów. Są to następujące zasady:

- **Zapewnienie bieżącej opłacalności i dochodowości rolnictwa.** Warunki (ceny, kwoty, dopłaty) produkcji i zbytu są nie tylko negocjowane z rolnikami, ale znane z góry na 6-7 lat. Duże zapasy, wspólny rynek i systemy powszechnych ubezpieczeń łagodzą też znacznie skutki nieurodzaju i losowe, tak dotkliwe ostatnio dla polskich czy brytyjskich rolników. Ceny, kwoty produkcji i dopłaty ustalone na szczycie w Berlinie UE (wiosną 1999 r.) obowiązywać będą w zasadzie do 2006 r.. Wszystkie te warunki zapewniają – w założeniach – wzrost dochodów rolników UE w tym okresie o około jedną czwartą. Co ważne – podczas berlińskiego spotkania ustalono tym samym ceny dla polskich rolników po akcesji (na lata 2004-2006), które są korzystniejsze od obecnych polskich warunków. Ceny te nie podlegają negocjacom. Zapowiadane obecnie korekty WPR, a zatem i dopłat, nie zmieniają istotnie warunków ekonomicznych produkcji rolnej (zwłaszcza produkcji roślinnej), a jeśli – to na lepsze. Skala tej poprawy będzie zależeć od wyników negocjacji akcesyjnych.
- **Dofinansowanie „opłacalności” przez odrębne i coraz rozleglejsze finansowanie przemian agrarnych** – powiększania i modernizacji gospodarstw, osadnictwa młodych rolników, wczesnych emerytur i zalesień. To ułatwia przemiany rolnictwa, a zwłaszcza zmniejszenie liczby gospodarstw i zatrudnienia – co budzi tyle obaw w Polsce – poprzez tworzenie warunków do pracy i zarobkowania pozarolniczego i większą efektywność powiększonych gospodarstw.
- **Aktywna polityka rozwoju regionalnego**, która wspiera programy rolne i wsi UE; jest ona odrębnie finansowana i tworzy pośrednio korzystne warunki ekonomiczno-społeczne do rozwoju wsi i rolnictwa dla efektywnego gospodarowania.
- **Odrębne dopłaty do ochrony i kształtowania środowiska**, stanowiące coraz większą część przychodów gospodarstw.

To wszystko powoduje, że rozwój rolnictwa, a zwłaszcza przekształcenia agrarne w Polsce, przebiegać będą po akcesji w znacznie innych i korzystniejszych warunkach niż dotychczas i niż obecnie. Sygnały tego zawiera program SAPARD. Istotne zmiany przyjdą jednak dopiero po członkostwie, kiedy środki na przemiany strukturalne rolnictwa i wsi będą wielokrotnie większe od SAPARD (około siedmiokrotnie) niż obecna pomoc dla rolnictwa i będą dwa-trzy razy większe niż wynosi coroczny narodowy budżet.

Ważna jest zwłaszcza jednoczesność działań dwu z tych instrumentów – wspomagania opłacalności i dochodowości produkcji rolnej i dofinansowania restrukturyzacji

rolnictwa, której w Polsce nie udało się dotychczas zapewnić, a której brak powoduje np. niepełne realizowanie rządowych programów branżowych (preferencyjne kredyty), przy okresowych spadkach cen rolnych i zwiększeniu trudności ze zbytem surowców rolnych.

Zmieniona jakość polityki rolnej po akcesji nie oznacza jednak, że procesy dostosowawcze i integracyjne będą łatwe i bezbolesne dla polskiego rolnictwa, zwłaszcza w zakresie koncentracji i specjalizacji produkcji, podnoszenia jakości czy modernizacji gospodarstw. Łatwiejsze będzie spełnienie funkcji środowiskowych i zdrowotności żywności ze względu na dominację bardziej naturalnej produkcji żywności w Polsce.

6. Agenda 2000 – nowe elementy WPR

Przełom tysiąclecia przynosi świadomość potrzeby dalszych istotniejszych zmian WPR. Rosną wyzwania globalizacji. Jakość żywności i stan środowiska stają się sprawami kluczowymi.

Realizując decyzje zawarte w Agendzie 2000, UE wkracza więc w kolejny etap tworzenia warunków dalszej liberalizacji polityki ekonomiczno-handlowej, a zatem polityki wobec rolnictwa (po dużych zmianach z 1992 r. – MacSharry'ego). Chodzi o potaniecie „produkcji eksportowej”. Rolnictwo traktowane jest nie tylko jako dział produkcji żywności, ale i element wielofunkcyjnego rozwoju wsi i kształtowania środowiska naturalnego. Zasady i zakres tej reformy w kluczowych sprawach w części produkcyjno-rynkowej, która zmierza do dezintensyfikacji rolnictwa, są następujące:

Kluczowe decyzje dotyczące zbóż i roślin oleistych

Ogólne uwarunkowania nowych regulacji WPR zawartych w Agendzie 2000:

1. Nierównowaga przyszłej podaży zbóż i roślin oleistych i popytu (wg prognozy długofalowej).
2. Wymagania WTO obecnie, a zwłaszcza przyszłe w zakresie liberalizacji handlu, w tym zwłaszcza ograniczenia dopłat eksportowych.
3. Odejścia od wspierania cen na rzecz płatności bezpośrednich (kompensacyjnych).
4. Proces powiększania UE.
5. Konieczność obniżenia cen żywności dla konsumentów zawyżonych protekcją.

Nowe regulacje WPR dotyczące produkcji zbóż i roślin oleistych

- Redukcja cen o 15% (dwustopniowa) – z obecnych 119,2 euro/t do 110,3 w 2001 r. i 101,3 w 2002 r., ale utrzymanie dopłat miesięcznych (za opóźniony skup).
- Wypłaty bezpośrednie kompensujące tę obniżkę wzrosną z obecnych 54,3 euro/t do 63 euro/t.
- Dopłaty bezpośrednie do produkcji nasion rzepaku i lnu będą obniżone do poziomu dopłat do zbóż (trzystopniowo), z obecnych 94,2 euro/t.
- Wprowadza się dodatkowo dopłaty do roślin białkowych.
- Wyłączenie ziemi z uprawy – do 10% do 2006 r., przy możliwości większych dobrowolnych wyłączeń.

Decyzje dotyczące produkcji i rynku mleka

- Kwoty mleka dla poszczególnych krajów zostaną utrzymane do 2006/8 roku, przy niewielkim ich powiększeniu (od 2005 r.) dla wszystkich krajów (o ok. 1,5%), przy wprowadzeniu dodatkowych kwot specyficznych dla wybranych krajów (dla młodych rolników i obszarów górskich). Łącznie o ok. 2,4%, tj. o ok. 2,8 mld l. Ocena i ewentualna rewizja systemu kwot dokonana zostanie w 2003/5 roku.
- Ceny interwencyjne ulegną obniżeniu o 15% (w trzy lata) od 2005 roku.
- Przewiduje się dopłaty bezpośrednie (kompensacyjne) związane z obniżką cen – od 5,75 euro/t w 2005 r. do 17,24 euro/t w 2007/8 r.
- Utrzymuje się dopłaty do pogłowia krów mamek (do 145-200 euro za sztukę rocznie).
- Utrzymuje się dopłaty do eksportu produktów rolno-spożywczych (choć niższym poziomie) oraz do zużycia produkcyjnego i spasanego produktów mlecznych.

Działanie prośrodowiskowe polega na uznaniu i wsparciu finansowym nieprodukcyjnych funkcji gospodarstw na rzecz środowiska oraz dotowania produkcji stosującej naturalne formy i obostrzenia środowiskowe i zdrowotne.

Agenda 2000 określa ważne kwestie rozwoju rolnictwa Unii do roku 2006, sukcesywnego powiększania UE oraz budżetowania rozwoju rolnictwa i wsi.

Agenda 2000 tworzy podstawy integracji rolnictwa polskiego z rolnictwem UE, chociaż są one umiarkowanie korzystne.

Nie zmieniając głównych – historycznych – celów WPR, Agenda 2000 inaczej je akcentuje i hierarchizuje. Ujęto je w następujący sposób:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa UE poprzez kolejne obniżenie cen, a przy zwiększeniu płatności bezpośrednich typu dochodowego,
- zapewnienie dobrej i bezpiecznej żywności dla konsumentów,
- zapewnienie ludności wiejskiej stałej poprawy warunków życia,
- stosowanie metod produkcji przyjaznych dla środowiska i zwierząt,
- powiązanie polityki rolnej i polityki ochrony środowiska,
- sprzyjanie tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy i źródeł zarobkowania rodzin rolniczych.

Mówi się, że kolejne powiększenie UE przyspiesza liberalizację jej polityki rolnej, bo Unia nie może i nie chce kierować do rolnictwa krajów nowo wstępujących takich środków jak obecnie, że nowi członkowie muszą się godzić na niepełne objęcie rolnictwa WPR itp. Jest część prawdy w tych poglądach, ale nie w tych kwestiach, które dotyczą istoty WPR i polityki strukturalnej. Bieżące restrykcje budżetowe UE a filozofia WPR i równych praw członków to są dwie różne sprawy, które trzeba dostrzegać i pogodzić.

Podobnie jak w ostatnich 40 latach, rolnictwo UE, a tym bardziej krajów EŚW, nie może w przyszłości dobrze funkcjonować przy otwartej konkurencji cenowej na rynku światowym. Nadal wymaga protekcyjnego wsparcia i osłony, bo mimo restrukturyzacji produkcji rolnictwo UE jest mniej wydajne niż rolnictwo obu Ameryk. Unia nadal uznaje

model rolnictwa rodzinnego jako podstawę funkcjonowania rolnictwa, a życie wsi jako samoistne historyczne dobro społeczno-kulturowe Europy, ważne także dla ochrony środowiska. A jest to model – jak podkreślano – droższego rolnictwa. Dlatego polityka rolna zmienia się, ale skala wsparcia rolnictwa i wsi nie maleje, a w przeliczeniu na gospodarstwo i obszar produkcji nawet rośnie.

UE nie może dokonać w ciągu najbliższych kilkunastu lat radykalnej zmiany podstawowych zasad WPR, bez naruszenia istoty EMR i modelu wsi europejskiej. Należy zatem oczekiwać zmian zasad dofinansowania w kierunku popierania bardziej naturalnej produkcji żywności oraz zwiększenia pozaprodukcyjnych dochodów gospodarstw i zarobkowania pozarolniczego.

Zmiany WPR spowodują dalsze istotne zmiany w finansowym wspieraniu rolnictwa. Trzeba jednak bardzo mocno ponownie podkreślić, że budżet Unii na rolnictwo i wieś nie zmaleje, a nawet wzrośnie. Zmieni się tylko jeszcze bardziej struktura wydatków przeznaczonych na wspieranie rolnictwa i wsi – na korzyść wydatków nieprodukcyjnych i strukturalnych, bezpośrednio zwiększających dochody gospodarstw i ludności wsi. Zwiększą się dopłaty do produkcji roślinnej, kosztem dopłat do produkcji zwierzęcej. Ponad 30% dopłat do rolnictwa i wsi ma mieć w dalszej przyszłości charakter wydatków strukturalnych i prośrodowiskowych (obecnie 8%).

7. Negocjacje WTO a przyszłe zmiany WPR

Rozważając sprawy ewolucji WPR i przygotowania polskiego rolnictwa do członkostwa w UE – należy brać pod uwagę konieczny postęp w liberalizacji handlu światowego, który już wpływa i będzie nadal wpływał na kształt WPR, na wielkość dopłaty do rolnictwa, zwłaszcza eksportowych.

W listopadzie 1999 r. rozpoczęła się Runda Milenijna WTO. Kolejne spotkanie odbyło się w Doha w 2001 r. Runda potrwa kilka lat i określi warunki liberalizacji handlu światowego i subsydiowania rolnictwa na najbliższe kilkanaście lat, a więc na okres, kiedy Polska wstąpi do UE.

Unia i Polska opowiadają się za umiarkowaną liberalizacją, ale taką, która pozwoli na rozsądną ochronę rodzinnego rolnictwa, charakteru rolnictwa europejskiego i samoistnej wartości kulturowej wsi europejskiej. Unia (i Polska) nie akceptuje radykalnej liberalizacji handlu światowego żywnością, która by pomijała na przykład ukryte formy wspierania rolnictwa (tanie kredyty eksportowe).

Dla polskiego rolnictwa ważne jest to, że ta nowa bardziej liberalna polityka WTO zapewni nam – jako członkowi UE – większe wsparcie i ochronę rolnictwa niż obecnie, chociaż osłona niektórych rynków rolnych może być słabsza.

8. Wielofunkcyjny rozwój wsi

W całym okresie działania WPR rozwój rolnictwa, wzrost jego dochodów i popytu na dobra i usługi traktowany jest jako podstawa rozwoju wsi, formowania się sfery produkcyjno-usługowej wokół rolnictwa. Z upływem czasu strefa ta swoim potencjałem produkcyjno-zatrudnieniowo-ekonomicznym przekroczyła wielokrotnie potencjał samego

rolnictwa, będąc głównie zlokalizowana na terenach wiejskich. Daje ona główne dochody ludności wiejskiej i zwiększa szanse zarobkowanie pozarolniczego ludności z gospodarstw rolnych. Podstawą jej rozwoju była i jest wysoka dochodowość rolnictwa, co kreuje popyt, oraz kształtuje tendencje w procesach wytwarzania i przetwarzania żywności.

Już w latach 70. uznano, że środki i instrumenty tzw. czystej polityki rolnej (cenowo-rynkowej) nie są w stanie zapewnić harmonijnego rozwoju ani rolnictwa, ani terenów wiejskich, że powstają nowe problemy, zwłaszcza na terenach trudnych (górzystych, oddalonych) – jak wyludnienie, że potrzebne jest uzupełnienie polityki rolnej instrumentami przemian strukturalnych, rozwoju regionalnego i coraz rozleglejszymi programami odnowy i kształtowania środowiska rolniczego. Znalazło to szczególny wyraz w reformie MacSharry'ego (1992), środki towarzyszące, a rozwinięcie w Agendzie 2000. Mimo to udział środków wspólnotowych na te cele – prognozowany i postulowany wcześniej (np. w Madrycie, w 1995 r.) na około 1/3 budżetu na rozwój wsi i rolnictwa – jest nadal niski (ok. 8%).

Dążąc obecnie do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa europejskiego oraz uwzględniając sytuację rolnictwa w krajach przystępujących (bezrobocie na wsi, niedorozwój sfery obsługi rolnictwa), Unia zwiększa ponownie nacisk na rozwój wsi (jej infrastrukturę, zróżnicowanie aktywności zawodowej, ochronę i kształtowanie środowiska, jak i ochronę kultury materialnej wsi). W nowym wieku staje się to szczególnie pilne, nie tylko dlatego, że wszechstronny rozwój wsi tworzy lepsze podstawy dla efektywnego funkcjonowania rolnictwa, ale też daje społeczne uzasadnienie dla dopłat do dochodów ludności rolniczej i wiejskiej za spełnienie tych ważnych funkcji środowiskowych. Daje możliwość utrzymania dopłat, które w przyszłości nie mogą mieć postaci dopłat obecnych, w związku z naciskami WTO.

Nieco tylko powiększając środki na rolnictwo (dla UE-15), przeciętnie na poziomie ok. 39 mld euro, wydzielono specjalne środki na rozwój wsi po ok. 4,3 mld euro rocznie (razem ponad 30 mld euro do 2006 r.). Obecne problemy z rolnictwem Unii spowodują zapewne dodatkowy wzrost nakładów prośrodowiskowych, wspierających rozwój regionów. Podstawą pozostanie jednak dofinansowanie dochodów z rolnictwa. Zwiększą się zatem i świadczenia UE na zmniejszenie ryzyka wahań produkcji (nieurodzaje) czy epidemii chorób zwierząt. Jest to kierunek praktykowany w ostatnich latach i w USA.

Uważna analiza tych liczb skłania do refleksji nad naszymi – polskimi – preferencjami. Nie zapewniając bieżącej opłacalności i dochodowości rolnictwa, nadmiernie koncentrujemy uwagę na oczywistych potrzebach rozwoju wsi. UE odwrotnie – uznaje, że o rozwoju wsi decyduje rozwój rolnictwa. Nadal – po trzydziestu latach inwestowania w rolnictwo – ponad 92% środków UE przeznaczają na rolnictwo. Nieopłacalność rolnictwa i kryzys dochodów rujnuje wieś, czemu nie jest w stanie przeciwdziałać program rozwoju wsi.

9. Finansowanie rozszerzenia UE

Postanowienia szczytu berlińskiego nakreślają ogólną strategię rozwoju i powiększenia Unii. Unia wydziela w budżecie odrębne środki finansowe w ramach funduszy:

- pomocy przedakcesyjnej (Phare, ISPA, SAPARD),

- na finansowanie wdrożenia w nowych krajach członkowskich zasad WPR,
- funduszy strukturalnych.

BUDŻET UE-15 NA LATA 2000 – 2006 w mld euro – wartości realne

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Rolnictwo i wieś	40,9	42,8	43,9	43,8	42,8	41,9	41,7
– rolnictwo (WPR)	36,6	38,5	39,6	39,4	38,4	37,6	37,3
– rozwój wsi	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4
2. Fundusze strukturalne i spójności	32,0	31,5	30,9	30,3	29,6	29,6	29,2
3. Wydatki przedakcesyjne	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
4. Wydatki na powiększenie			4,1	6,7	8,9	11,4	14,2
– w tym rolnictwo			1,6	2,0	2,5	2,9	3,4
5. Inne							
RAZEM	89,6	91,1	98,3	101,5	100,6	101,4	103,5
– udział w GNP (%)	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
– w dochodach krajów Unii	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Pulę środków pomocy przedakcesyjnej określono na 3,1 mld euro rocznie (do 2006 r.), z tego 0,52 mld na pomoc rolnictwu, 1,04 mld na pomoc strukturalną i 1,56 mld na programy Phare. Łącznie Unia wydzieliła ok. 21,7 mld euro na tę pomoc, z tego na rolnictwo – ponad 3,6 mld euro plus środki Phare – ok. 1,5 mld euro (część, która prawdopodobnie trafi do rolnictwa). Większość środków nie będzie jednak wykorzystana na skutek opóźnień programów.

Można szacować, że roczna pomoc rolnictwu polskiemu i wsi przed akcesją mogła wynieść ok. 220 mln euro. Stanowić to miało ok. 1/5 polskich wydatków publicznych na rozwój wsi i rolnictwa, jeśli stworzone byłyby warunki ich efektywnego wykorzystania. Na razie uruchomiono tylko środki Phare, co wskazuje, że około 2/3 desygnowanych środków nie będzie wykorzystane do dnia wstąpienia do UE.

Wydzielono odrębne środki na powiększenie. Ustalono je na 4,1 mld w pierwszym roku i 14,2 mld w 2006 r., z tego na rolnictwo 1,6 mld euro w 2002 i 3,4 mld euro w 2006 r. Obecnie szuka się oszczędności w tym zakresie.

Panuje powszechna opinia, że Unia nie doszacowała środków na powiększenie, zwłaszcza w części rolnej. Paradoksalnie, Unia w budżecie na powiększenie wydzieliła mniej niż jedną trzecią środków na rolnictwo, podczas gdy w budżecie UE-15 prawie połowę, mimo że potrzeby rolnictwa krajów EŚW są większe niż unijnego. Trwają obecnie dyskusje na ten temat, które ostatecznie zakończą wyniki negocjacji akcesyjnych. One ukształtują zapewne ostateczną wersję budżetu ujętego w Agendzie na lata końcowe tego okresu budżetowania, chociaż są sygnały, że Unia chce narzucić wielkość i strukturę środków na pierwsze lata jeszcze przed negocjacjami.

Historia Unii wskazuje, że postanowienia szczytów, dotyczące budżetu, uznawane są za ostateczne, niemniej mogą być zmienione, jeśli będzie taka wola polityczna Unii. Wola Unii będzie miała zatem duże znaczenie. Większe znaczenie powinno mieć jednak to, że nakłady ponoszone na poszerzenie UE są efektywnymi inwestycjami w przyszłość Europy.

10. Reforma WPR a rozszerzenie Unii Europejskiej

Jednym z celów obecnej reformy, którego Unia nie ukrywa, jest przygotowanie się do sfinansowania powiększenia Unii o rolnictwo krajów EŚW. Przystępowanie krajów EŚW do UE oznacza duże obciążenie dla budżetu. Przystępują bowiem do Unii kraje o dużym potencjale rolnictwa, wielkich potrzebach modernizacyjnych, które mają być z natury dużymi beneficjentami budżetu UE. Unia stara się pomniejszyć przyszłe koszty przyłączenia, zwłaszcza w okresie do 2006 r., zarazem zwiększając wkład budżetów narodowych w modernizację rolnictwa wszystkich krajów UE (także nowych).

Formalne zasady i mechanizmy funkcjonowania UE nie dają podstaw do różnicowania praw i obowiązków, zasad organizacji rynku czy budżetowania. Zarazem jednak prawie żaden kraj powiększający EWG nie wchodził bez okresów i rozwiązań przejściowych. Reguluje się to w traktatach (umowach) o przystąpieniu.

„Podstawą akcesji będą regulacje prawne obowiązujące w momencie powiększenia”, Komisja Europejska, 1997 r.

Ponieważ nowe powiększenie nastąpi w okresie dalszej rewizji WPR, prawne zasady WPR i budżetowania powinny się zmienić przed akcesją. Agenda 2000 jest krokiem w tym kierunku. Następny będzie podjęty zapewne po zakończeniu Rundy Milenijnej WTO. W toku negocjacji akcesyjnych UE może proponować nowym członkom rozwiązania zbliżone do przewidywanych rewizji WPR. Dalsza reforma WPR nie może jednak naruszyć istotnych interesów rolnictwa Piętnastki, a zatem i rolników z nowych krajów członkowskich. Europa nie dopuści do „zalesienia” swojego rolnictwa i będzie bronić EMR.

Efektom zmian WPR – powiększenie dopłat bezpośrednich – jest obniżanie cen żywności przeznaczanej na rynek krajowy i na eksport. Spadek cen żywności będzie głównie skutkiem przeniesienia się korzyści tańszych pasz – z producentów na konsumentów, oraz potaniaenia produktów zbożowych i pieczywa. Obniżenia cen pasz potani też produkcję zwierzęcą.

Dochodzą sygnały, że wcześniej omawiana ewolucja WPR może iść dalej, jeśli chodzi o kraje Europy Środkowej. Zamysł propozycji negocjacyjnej UE w sprawie rolnictwa zawierać będzie modyfikację roli dopłat i funduszy strukturalnych, w wieloletnim okresie przejściowym. Dopłaty bezpośrednie rosłyby powoli, a większe byłoby wsparcie przemian strukturalnych i rozwoju wsi. Obecnie więcej się o tym mówi, ale finansowy aspekt sprawy zawarto już w Agendzie 2000 (tabela str. 21).

Część II

Wspólne rynki rolne

1. Regulacje rynków rolnych

Rynki rolne UE można podzielić – jak już zaznaczono – na dwie grupy – na te charakteryzujące się dużym zakresem ingerencji w mechanizm rynkowy (zboża, wołowina/cielęcina, mleko), a tym samym i znaczącym poziomem wydatków budżetowych, oraz te, gdzie interwencja jest umiarkowana (cukier, wieprzowina, drób i jaja) lub ograniczona (chmiel, skrobia ziemniaczana, tytoń, wino).

Poza opisywanymi niżej rynkami rolnymi, regulacjami objęte są w Unii również produkty przetworzone. Regulacje te dotyczą ceł i innych instrumentów ograniczających import, a także subsydiów eksportowych.

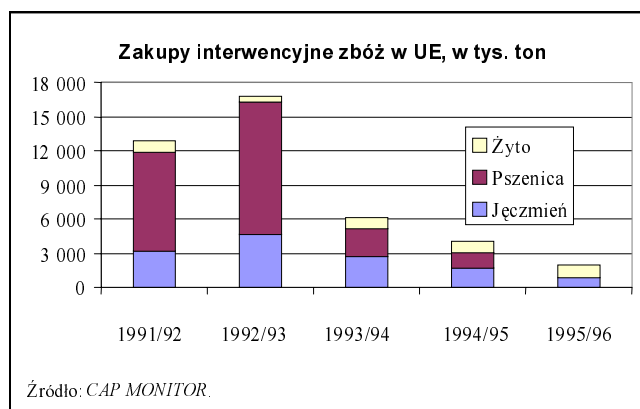
1.1. Rynki głównej interwencji

Rynek zbóż

Wspólnotowa organizacja rynku zbóż powstała w 1967 r. i obejmuje wszystkie gatunki zbóż oraz mąkę pszenną i żytnią.

Ceny i interwencja. Od 1992 r. do 2000 r. w ramach reformy MacSharry'ego Unia dążyła do zbliżenia cen interwencyjnych zbóż do poziomu cen światowych. W rezultacie ceny zbóż obniżone zostały o około 40%. W ramach decyzji Agendy 2000 cena interwencyjna ma być zmniejszona o dalsze 15%. Od 2001/02 wynosić będzie 101,31 euro/t.

Skupem interwencyjnym objęte są: pszenica, kukurydza, żyto, jęczmień, sorgo. Z wyjątkiem krajów południowych UE i Szwecji, skup trwa od 1 listopada do 31 maja. Agencje interwencyjne krajów członkowskich są zobowiązane do zakupu całego oferowanego im zboża. W okresie trwania interwencji cena interwencyjna zwiększana jest co miesiąc o 1 euro/t. Minimalna ilość zbóż jaka może być odstawiona do punktu skupu interwencyjnego wynosi 80 ton. Sprzedawane w ten sposób zboża muszą spełniać określone wymagania jakościowe. Od 1993/94 zakupy interwencyjne zbóż wykazują tendencję malejącą (rys. poniżej). Pod koniec wieku doprowadzono do zbliżenia produkcji i popytu.



Dopłaty obszarowe. Dopłaty obszarowe wprowadzono w 1993 r. w ramach reformy MacSharry'ego. Rekompensują one producentom rolnym skutki obniżek cen gwarantowanych zbóż. Poza zbożami (gryką, jęczmieniem, kukurydzą, owsem, pszenicą, pszenżytem, prosem i żytem) dopłaty otrzymują również producenci: roślin oleistych (lnu oleistego, rzepaku, słonecznika i soji), wysokobiałkowych (bobu i bobiku, fasoli uprawianej na suche nasiona, grochu i łubinu słodkiego), konopi na włókno (od 2000 r.).

Wysokość dopłat obszarowych niezależnie od rodzaju uprawy oblicza się na podstawie średniego plonu zbóż w regionie/kraju w latach 1986/87-1990/91⁵ i stawki dopłaty wyrażonej w euro/t (średni plon x dopłata). W rezultacie dopłaty obszarowe są zróżnicowane w poszczególnych krajach członkowskich, czy nawet w różnych regionach tego samego państwa, ze względu na różne plony zbóż. Na przykład we Francji dopłata na hektar zbóż wynosi obecnie 379,26 euro, a w Finlandii tylko 177,66 euro. W tej samej wysokości przysługują dopłaty na grunty odłogowane. Dopłaty w krajach UE wypłacane są tylko na obszar odpowiadający średniej powierzchni (z lat 1989-91) upraw objętych pomocą. W UE-15 dla wszystkich krajów członkowskich obszar ten wynosi 53 639 tys. ha. Przekroczenie tej powierzchni powoduje obniżenie kwoty dopłat (tabela 1).

Tabela 1. Stawki dopłat w euro/t

Produkt	2000/01	2001/02	2002/03
Zboża	58,67	63,00	63,00
Oleiste*	81,74	72,37	63,00
Wysokobiałkowe*	72,50	72,50	72,50
Konopie na włókno	88,26	75,63	63,00

* w przypadku uprawy w siewie mieszanym ze zbożami, stosowana jest stawka niższa (63 euro/t)

Źródło: *Rozporządzenie Rady (WE) 1672/2000.*

Odłogowanie. Producenci wielkotowarowi, jeśli chcą otrzymywać dopłaty obszarowe, muszą odłogować część gruntów. Są to ci rolnicy, którzy posiadają powierzchnię użytków rolnych (UR) „zdolną” do wyprodukowania ponad 92 ton zbóż. W Danii przy średnim plonie zbóż w latach 1986-91 na poziomie 5,22 t/ha, wymóg odłogowania dotyczy gospodarstw o powierzchni UR przekraczającej 17,6 ha. W okresie 2000-06 unijni producenci wielkotowarowi muszą odłogować 10% UR w gospodarstwie. Możliwe jest również dobrowolne odłogowanie dodatkowe. Minimalne wymiary odłogowanej działki to: 20 m szerokości przy minimalnej powierzchni 0,3 ha. W uzasadnionych przypadkach kraj członkowski może jednak odstąpić od powyższej reguły⁶.

Na gruntach odłogowanych mogą być uprawiane niektóre rośliny przeznaczone do celów nieżywnościowych (przemysłowych, ozdobnych, leczniczych)⁷. W takim

⁵ Przykładowo we Francji wynosi on 6,02 t/ha, a w Finlandii 2,82 t/ha.

⁶ Na przykład, gdy działka ma trwałe naturalne granice - wały, żywopłoty czy strumienie rzeczne.

⁷ W UE na obszarach odłogowanych na szeroką skalę prowadzi się uprawę rzepaku na biopaliwo (w Niemczech około 96-97% całości upraw na odłogach).

przypadku rolnik musi podpisać jeszcze przed siewem umowę kontraktacyjną z przetwórcą lub punktem skupu na sprzedaż całości tych zbiorów. Produkcja oleistych na cele nieżywnościowe na gruntach odlogowanych podlega ograniczeniom ilościowym.

Instrumenty polityki handlowej. Produkcja i rynek zbóż chronione są w Unii polityką celną. Cło na importowane zboże obliczane jest jako różnica pomiędzy 155% ceny interwencyjnej, tj. 157,03 euro/t, a ceną tego zboża w Rotterdamie. Jeśli tak obliczone cło przewyższa stawkę podaną w unijnej taryfie celnej, wtedy stosuje się tę ostatnią. W przypadku, kiedy nastąpi zbyt duży, niekontrolowany napływ zbóż lub nadmierny spadek ich cen importowych, Unia może nałożyć okresowo dodatkowe opłaty celne. Reguluje to układ WTO, w części cła specjalne (SSG).

Od firm zajmujących się eksportem i imporcie zbóż wymagana jest licencja⁸, co umożliwia Komisji Europejskiej monitorowanie i zarządzanie przepływem zbóż. Przy wydawaniu licencji konieczne jest wpłacenie kaucji.

Eksport takich zbóż jak jęczmień, kukurydza, owies, pszenica i żyto może być przez Unię subsydiowany w ramach limitów WTO. Wysokość subsydiów ustalana jest co tydzień w drodze przetargów przez odpowiedni Komitet Towarowy K.E.

Rynek wołowiny i cielęciny

Pierwsze kroki w kierunku wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny poczyniono pod koniec 1964 r., natomiast weszła ona w życie w 1968 r. Od tego czasu dokonano wielu zmian, ostatnio w ramach Agendy 2000. Regulacjami objęte są: żywe zwierzęta, mięso i podroby, przetwory i tłuszcze. Jest to drugi co do wielkości wsparcia (po zbożach) rynek Unii. Obecnie stosuje się regulacje specjalne, związane z chorobą BSE (w ramach odszkodowań). Możliwe będą też regulacje rynkowe idące dalej niż Agenda 2000 (przedstawione poniżej).

Ceny i interwencja. Cena interwencyjna jest obecnie corocznie zmniejszana. W sezonie 2000/01 wynosi 3242 euro/t, a w 2001/02 będzie na poziomie 3013 euro/t. Spadek cen rynkowych tusz⁹ w UE-15 poniżej poziomu ceny interwencyjnej powoduje uruchomienie skupu interwencyjnego. Wyróżnia się dwa typy interwencji – podstawową oraz dodatkową, stosowaną wtedy, gdy spadek cen rynkowych wołowiny jest na tyle duży, że konieczne są dodatkowe działania wspierające rynek tego mięsa. W przypadku interwencji podstawowej roczny limit skupu wynosi obecnie 350 tys. ton.

Od połowy 2002 r. w miejsce zakupów interwencyjnych wprowadzone będzie dotowanie prywatnego magazynowania, polegające na tym, że nadwyżki usunięte z rynku będą przechowywane przez podmioty prywatne przez ustalony z góry okres. Podmioty te otrzymają z tego tytułu zapłatę. Dotowanie jest uruchamiane wtedy, gdy średnia cena rynkowa tusz spada poniżej 103% ceny podstawowej wynoszącej 2224 euro/t. W wyjątkowych sytuacjach mogą być stosowane zakupy interwencyjne (przy spadku ceny rynkowej poniżej 1560 euro/t).

⁸ Wymóg ten dotyczy w większym lub mniejszym stopniu wszystkich omawianych w tej części opracowania rynków rolnych w UE.

⁹ Ceny te notowane są dla poszczególnych klas profilu (klasyfikacja EUROP) i otłuszczenia (klasy 1-5) tusz.

Dopłaty na sztukę zwierząt. W wyniku reformy WPR z 1992 r. podniesiono wysokość dopłat, które istniały przed reformą (premia na krowy mamki¹⁰, specjalna premia wołowa¹¹), a ponadto wprowadzono premię ekstensyfikacyjną. Obecnie, z uwagi na wspomniane wcześniej obniżki ceny interwencyjnej, dopłaty są stopniowo podnoszone. Wprowadzono także premię ubojową (tabela 2). Ponadto z budżetu unijnego dla każdego kraju Piętnastki wygoszodarowano określone środki finansowe na zwiększenie istniejących dopłat na sztukę zwierząt lub też na dopłaty obszarowe do trwałych użytków zielonych¹².

Tabela 2. Stawki dopłat w euro na sztukę zwierząt

Rok	Specjalna premia wołowa		Krowy mamki	Premia ubojowa		Premia ekstensyfikacyjna	
	Byczki (raz w życiu)	Wolce (dwa razy w życiu, gdy ma 9 i 21 m-cy)		Byki, wolce, krowy i jałówki (w wieku > 8 m-cy)	Cielęta (w wieku 1-7 m-cy)	Wariant I (przy obsadzie ≤ 1,4 SD ^a /ha)	Wariant II ^b (przy obsadzie 1,6-2 SD/ha oraz 1,4-1,8 SD/ha)
2000	160	122	163	27	17	100	33 lub 66
2001	185	136	182	53	33	100	33 lub 66
Od 2002	210	150	200	80	50	100	40 lub 80

^a SD oznacza sztukę dużą i odnosi się do bydła w wieku powyżej 2 lat. Bydło w wieku 6 miesięcy-2 lata odpowiada 0,6 SD, a owce – 0,15 SD.

^b Wyższa dopłata stosowana jest przy niższej obsadzie zwierząt.

Specjalna premia wołowa wypłacana jest na bydło płci męskiej. Warunkiem jej otrzymania jest utrzymywanie obsady bydła w gospodarstwie na poziomie do 2 SD/ha powierzchni paszowej (dotyczy to także premii na krowy mamki). W przypadku wolców rolnik może otrzymać dwie premie – gdy zwierzę osiągnęło wiek 9 m-cy i drugą – gdy ma 21 m-cy. Wypłata premii na wolce ograniczona jest w gospodarstwie do 90 sztuk zwierząt w każdej z dwóch grup wiekowych. Jeśli liczba zwierząt, na które rolnicy chcą otrzymać dopłaty przekracza limit krajowy¹³, wtedy liczba premii jest proporcjonalnie zmniejszana. Limit dla UE-15 wynosi 9 378 208 sztuk bydła męskiego.

¹⁰ Wprowadzona po raz pierwszy w 1980 r.

¹¹ Wprowadzona po raz pierwszy w 1987 r.

¹² Środki na ten cel dla wszystkich państw Piętnastki wynoszą: 164,4 mln euro w 2000 r., 328,7 mln euro w 2001 r. i 493,0 mln euro w 2002 r. Podziału powyższych kwot pomiędzy kraje członkowskie dokonano na podstawie ich udziału w produkcji wołowiny w UE.

¹³ Limit wynosi od 18 962 sztuk bydła dla Luksemburga do 1 782 700 sztuk bydła dla Niemiec.

Premie dla krów mamek wypłacane są jedynie na krowy ras mięsnych. Rolnik może otrzymać te premie również na jałówki, ale w tym wypadku udział jałówek w ogólnej liczbie zwierząt, na które rolnik chce otrzymać premie na krowy mamki, ograniczono do 20%. Kraje członkowskie w ramach dodatkowych środków przyznanych z budżetu Unii, mogą powiększyć premię o maksymalnie 50 euro/szt. W tym wypadku całkowita wysokość premii od 2002 r. wyniosłaby 250 euro/szt. Producenci mleka mogą wnioskować o przyznanie premii na krowy mamki pod warunkiem, że posiadana przez nich kwota mleczna nie przekracza 120 tys. kg. Dla każdego gospodarstwa otrzymującego premie na krowy mamki ustalono limity liczby zwierząt kwalifikujących się do otrzymania premii według stanu na 31 grudnia 1999 r. Ustalono także limity dla poszczególnych krajów UE. W całej UE liczba krów mamek, na które rolnicy unijni mogą otrzymać premie, wynosi 10,8 mln sztuk.

Premia ubojowa wypłacana jest na bydło o wadze poubojowej poniżej 160 kg, które przez co najmniej 2 miesiące było utrzymywane w gospodarstwie. W odniesieniu do cieląt ubijanych w wieku do 3 miesięcy, okres przetrzymywania ich w gospodarstwie wynosi 1 miesiąc. Zwierzęta muszą być ubite w ciągu miesiąca od opuszczenia gospodarstwa. W każdym państwie UE istnieje limit liczby premii wypłacanych za ubite zwierzęta. Limit dla UE-15 wynosi 29,5 mln sztuk.

Premię ekstensyfikacyjną mogą otrzymywać rolnicy korzystający już ze specjalnej premii wołowej i premii na krowy mamki, pod warunkiem odpowiednio niskiej obsady bydła w gospodarstwie (tabela 2). Powierzchnia paszowa uwzględniana przy obliczaniu tej obsady musi obejmować co najmniej 50% pastwisk, natomiast nie wlicza się do niej gruntów pod uprawami, na które przysługują dopłaty bezpośrednie – obszarowe (np. zbóż).

Instrumenty polityki handlowej. Do ochrony przed nadmiernym importem zwierząt i mięsa z krajów spoza Piętnastki Unia wykorzystuje m.in. ograniczenia ilościowe. Oznacza to, że import po obniżonych stawkach celnych może odbywać się tylko w ramach ściśle określonych limitów. Przykładem mogą być kontyngenty w handlu z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, w tym te stosowane w handlu z Polską. Dla cieląt o wadze do 80 kg kontyngent roczny wynosi 178 tys. sztuk dla wszystkich krajów EŚW, zaś dla cieląt o wadze 160-300 kg 153 tys. sztuk. W kontyngentach cło obniżone jest o 80%. Przy eksporcie do krajów trzecich bydła i cieląt oraz wołowiny i cielęciny stosowane są subsydia eksportowe.

Rynek mleka

Wspólna organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich powstała w 1964 r. System jednolitych cen na te produkty ustanowiony został w 1968 r., a w 1984 r. wprowadzono kwoty mleczne. Regulacjami objęte są m.in.: mleko i śmietana, masło oraz sery i twarogi.

Ceny i interwencja. Począwszy od połowy 2005 r. ceny interwencyjne masła i mleka w proszku zostaną w ciągu 3 lat obniżone o 15% (tabela 3). W ramach interwencji prowadzony jest skup masła i odtłuszczonego mleka w proszku. Skup masła rozpoczyna się wtedy, gdy jego ceny rynkowe spadną poniżej 92% ceny interwencyjnej. Interwencyjny

skup proszku mlecznego odbywa się w okresie od 1 marca do 31 sierpnia. Limit skupu wynosi 109 tys. ton dla całej Unii.

Tabela 3. Ceny gwarantowane na unijnym rynku mleka (w euro/100 kg)

Okres	Cena docelowa	Ceny interwencyjne	
	mleka 3,7% tł.	masło	mleko w proszku
1 lipca 2000 – 30 czerwca 2005	30,98	328,20	205,52
1 lipca 2005 – 30 czerwca 2006	29,23	311,79	195,24
1 lipca 2006 – 30 czerwca 2007	27,47	295,38	184,97
Od 1 lipca 2007	25,72	278,97	174,69

Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) 1255/1999.

Zagospodarowanie nadwyżek. W sytuacji stałej nadprodukcji artykułów mleczarskich w UE bardzo ważną rolę odgrywa zagospodarowywanie nadwyżek tych produktów. Dotowane jest wykorzystywanie odtłuszczonego mleka (płynnego i w proszku) na pasze, głównie dla cieląt. Dzięki temu pasze te są konkurencyjne w stosunku do pasz zawierających białko roślinne. Subsydiowana jest także konsumpcja mleka i jego produktów w szkołach.

Dopłaty na tonę mleka. Dopłaty bezpośrednie dla producentów mleka zostaną wprowadzone w 2005 r. i będą stanowiły rekompensatę za obniżenie cen interwencyjnych masła i mleka w proszku (tabela 4). Naliczanie należnej gospodarstwu kwoty dopłat odbywać się będzie w roku kalendarzowym, na podstawie kwoty mlecznej posiadanej przez to gospodarstwo na dzień 31 marca danego roku. Oprócz dopłaty podstawowej, rolnik będzie mógł otrzymać dopłatę dodatkową na tonę mleka lub na hektar trwałych użytków zielonych. Oba rodzaje dopłat dodatkowych będą finansowane ze środków przyznanych na ten cel przez Unię poszczególnym krajom członkowskim. Przeznaczono na to: 303,6 mln euro w 2005 r., 607,2 mln euro w 2006 r. i 910,8 mln euro w latach następnych.

Tabela 4. Dopłaty dla producentów mleka

Okres	Dopłata podstawowa	Dopłata dodatkowa	
	(euro/t)	(euro/t)	(euro/ha)
2005	5,75	8,15	350
2006	11,49	16,31	350
Od 2007	17,24	24,46	350

Źródło: Rozporządzenie Rady (WE) 1255/1999.

Kwoty mleczne. Produkcja mleka ograniczona jest kwotami¹⁴. Każdy kraj członkowski ma przyznaną kwotę krajową, z podziałem na mleko odstawiane do mleczarni (kwota hurtowa) oraz sprzedaż bezpośrednią. Kwota krajowa jest rozdzielona pomiędzy poszczególnych producentów mleka. Przekroczenie ustalonej kwoty mlecznej przez gospodarstwo jest karane tylko wtedy, gdy nastąpiło jednocześnie przekroczenie kwoty krajowej. W takim wypadku rolnicy, którzy przekroczyli swoje kwoty, obciążani są specjalnym podatkiem płaconym od nadwyżki, w wysokości 115% ceny docelowej mleka. Niedozwolony jest transfer kwot między państwami członkowskimi, natomiast możliwa jest dzierżawa lub sprzedaż indywidualnych kwot mlecznych pomiędzy producentami danego kraju. W każdym państwie istnieje tzw. rezerwa krajowa kwot, dzięki czemu kraj może zwiększać produkcję mleka w tych regionach, w których uzna to za stosowane.

Kwoty mleczne zostaną prawdopodobnie utrzymane do 2008 r. Pewnych zmian można natomiast oczekiwać po 2003 r., jeśli w międzyczasie pojawiłyby się jakieś problemy na unijnym rynku mleka i produktów mleczarskich. Na razie jednak kwota dla UE-15 ma wzrosnąć o 2,4% do poziomu 120 324,1 tys. ton. Największą kwotą dysponować będą Niemcy (28 282,8 tys. ton).

Instrumenty polityki handlowej. Zgodnie z postanowieniami RU GATT/WTO Unia ustaliła preferencyjne kontyngenty na import masła, z których korzysta m.in. Nowa Zelandia (cło – 868,8 euro/t) oraz odtłuszczonego mleka w proszku (cło – 475 euro/t). Subsydia eksportowe dotyczą większości produktów mleczarskich.

1.2. Rynki umiarkowanej lub ograniczonej interwencji

Rynek cukru

Rynek cukru w Unii Europejskiej uregulowany został ponad 30 lat temu. Wspólna organizacja tego rynku obejmuje m.in.: cukier buraczany i trzcinowy, buraki cukrowe i trzcinę cukrową, melasę, izoglukozę i syrop inulinowy. Koszty związane z organizacją i stabilizacją tego rynku ponoszą przede wszystkim producenci i konsumenci.

Ceny i interwencja. Corocznie Rada Unii Europejskiej ustala cenę interwencyjną na cukier oraz cenę minimalną na buraki cukrowe. Cena interwencyjna cukru wynosi 63,19 euro/100 kg. Agencje interwencyjne krajów członkowskich zobowiązane są do zakupu po cenie interwencyjnej nadwyżek cukru na rynku. Musi to być jednak cukier wyprodukowany w ramach kwot A i B (opisanych poniżej). Od wielu już lat nie dokonywano zakupów interwencyjnych. Nadwyżki cukru eksportuje się z dopłatami na rynki krajów spoza UE.

¹⁴ Początkowo kwoty mleczne były ustalone dla krajów członkowskich na podstawie wielkości dostaw mleka do mleczarni w 1981 r., powiększonych o 1%, przy czym sezon 1984/85 traktowany był jako okres przejściowy i kwoty w tym sezonie były wyższe o kolejny 1%. Później kwoty były kilkakrotnie zmniejszane (ogółem o 10,5%). W 1989 r. producentom korzystającym dotychczas ze wsparcia w ramach pakietu SLOM (odejście od produkcji mleka na rzecz hodowli bydła mięsnego) i zgłosili chęć powrotu do produkcji mleka, przyznano dodatkowe 600 tys. ton. W 1993 r. kwoty wzrosły o 0,6%, a oprócz tego dodatkową kwotę (ogółem w wysokości 1,5 mln ton) przyznano Włochom, Grecji i Hiszpanii, co wynikało ze skorygowania szacunków dotyczących produkcji mleka w tych krajach. W przypadku krajów ostatnio wstępujących do UE (Austrii, Finlandii i Szwecji) wysokość kwot mlecznych ustalono na poziomie ich produkcji bieżącej (z 1994 r.).

Ceny minimalne buraków cukrowych są zróżnicowane. Cena minimalna na buraki do produkcji cukru w kwocie A wynosi 46,72 euro/t, a na buraki do produkcji cukru w kwocie B – 32,42 euro/t. Wszystkie cukrownie rozliczają się z producentami buraków na podstawie zawartości cukru w burakach. Jeśli zawartość cukru jest niższa niż 16%, wtedy ceny minimalne na buraki są odpowiednio zmniejszane.

Kwoty produkcyjne. Obok cen podstawowym instrumentem stabilizacji rynku cukru w UE są kwoty cukrowe A i B. W praktyce kwota A równa jest konsumpcji cukru, natomiast kwota B odpowiada poziomowi jego eksportu w przeszłości. Cukier wyprodukowany poza tymi kwotami to tzw. cukier C. Musi on być eksportowany poza Unię i przy jego eksporcie nie można korzystać z subsydiów eksportowych. Bardzo ważną sprawą w przypadku kwot jest to, że regulacje unijne nie zezwalają na transfer kwot cukrowych między krajami członkowskimi. Nie jest zatem możliwa sytuacja, że kraj bardziej konkurencyjny w produkcji cukru przejmie kwoty cukrowe z innych państw członkowskich.

Zagospodarowanie nadwyżek. Zagospodarowanie nadwyżek cukru w Unii odgrywa bardzo ważną rolę. W związku z tym producenci cukru są zobowiązani do utrzymywania zapasów minimalnych, stanowiących 3-5% produkcji cukru w kwocie A z ostatniej kampanii. Otrzymują oni z tego tytułu comiesięczny, zryczałtowany zwrot kosztów jego magazynowania. Ponadto od 1986 r. dotowana jest produkcja niektórych wyrobów chemicznych, przy produkcji których wykorzystywany jest cukier. Kwota dotacji równa jest w tym wypadku wysokości subsydiów do cukru eksportowanego na rynki krajów trzecich, pomniejszych o 8,45 euro/100 kg.

Instrumenty polityki handlowej. Unijny rynek cukru chronią wysokie cła (33,9-41,9 euro/100 kg), które eliminowałyby całkowicie import, gdyby nie kontyngenty bezcłowe przyznane krajom ACP¹⁵ i Indiom w wysokości odpowiednio 1304 tys. ton i 10 tys. ton. Uzupełniającą ochronę stanowią dodatkowe opłaty celne nakładane w sytuacji, gdy import odbywa się poniżej tzw. ceny progu wynoszącej 53,1 euro/100kg.

Do 60% kosztów subsydiów eksportowych finansują producenci buraków cukrowych. Pozostałą zaś część pokrywają cukrownie. Źródłem pozyskiwania środków na ten cel jest opłata w wysokości 2% ceny interwencyjnej cukru wyprodukowanego w ramach kwot A i B. Jeśli tak pozyskane środki okazują się niewystarczające do pokrycia kosztów subwencji eksportowych, wtedy nakładana jest dodatkowa opłata na cukier B, w wysokości do 37,5% ceny interwencyjnej.

Rynek owoców i warzyw

Produkcja owoców i warzyw regulowana jest w UE przez dwa systemy organizacji rynku: pierwszy dotyczy świeżych owoców i warzyw i funkcjonuje od 1962 r., drugi natomiast dotyczy przetworów owocowo-warzywnych (istnieje od 1978 r.).

¹⁵ Kraje ACP: Barbados, Belize, Fidżi, Gujana, Jamajka, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Ludowa Republika Kongo, St. Kitts-Nevis-Anguilla, Surinam, Swaziland, Tanzania, Trynidad, Tobago, Uganda, Wybrzeże Kości Słoniowej, Zambia, Zimbabwe.

Produkty świeże

Regulacjami objęto tutaj większość gatunków owoców i warzyw produkowanych w UE, z wyjątkiem m.in. ziemniaków, winogron na wino i bananów.

Wymagania jakościowe. Standardy jakościowe ustanowiono dla 16 gatunków owoców oraz 21 gatunków warzyw. Obowiązują one na wszystkich etapach dystrybucji produktów – skończywszy na odbiorcy detalicznym, a także w handlu zagranicznym. Wyróżnia się trzy podstawowe klasy jakości – klasę ekstra, klasę I oraz klasę II. Standardy te nie dotyczą m.in. owoców i warzyw sprzedawanych konsumentom bezpośrednio z gospodarstw oraz produktów przeznaczonych do przetwórstwa.

Ceny i interwencja. Działania interwencyjne na tym rynku są ograniczone. Polegają one na wycofywaniu produktów ogrodnich z rynku i wypłacie z tego tytułu rekompensat¹⁶ ich producentom. Producenci niezrzeszeni w organizacjach producenckich otrzymują rekompensaty o 10% niższe. Wycofywane produkty muszą spełniać obowiązujące wymagania jakościowe. Wycofywanie może się odbywać tylko w ściśle określonym terminie i wyłącznie za pośrednictwem organizacji producenckiej (patrz niżej). Poza tym dotyczy ono ograniczonej liczby gatunków owoców i warzyw (m.in. gruszek, jabłek, kalafiorów i pomidorów). Od 2002 r. ilość wycofywanych produktów nie może przekroczyć: 8,5% produkcji towarowej jabłek i gruszek oraz 10% produkcji towarowej pozostałych gatunków owoców i warzyw. Od kilku lat powyższe limity są corocznie zmniejszane. Coraz mniejsze są także środki na wypłaty rekompensat dla rolników¹⁷.

Produkty wycofane z rynku mogą być nieodpłatnie przekazywane organizacjom charytatywnym, szpitalom czy szkołom. Najczęściej jednak produkty te są niszczone.

Organizacje producenckie. Na unijnym rynku świeżych owoców i warzyw szczególną rolę odgrywają organizacje producentów tych produktów. Organizacje te mogą otrzymywać z budżetu UE pomoc finansową pod warunkiem jednak, że zostaną uznane przez Komisję Europejską, tzn. spełnią określone przepisami minimalne wymagania. Wymagania te dotyczą minimalnej liczby członków (5-40) oraz minimalnej wartości produkcji (0,1-3,0 mln Euro rocznie). Jednocześnie pomoc finansowa z budżetu UE dla grupy producenckiej jest ograniczona do 4,1% wartości produkcji sprzedanej przez tę grupę. W 2001 r. wsparcie dla wszystkich organizacji producenckich w UE wyniesie prawie 435 mln euro.

Instrumenty polityki handlowej. Rynek wewnętrzny Unii chronią bariery celne, których wysokość rośnie w okresach zwiększonej podaży produktów ogrodnich na rynku UE. Bardzo uciążliwym dla eksporterów owoców i warzyw rozwiązaniem są stosowane przez Unię tzw. ceny wejścia. Dotyczy to m.in. importowanych jabłek, gruszek, wiśni, pomidorów i ogórków. Polega to na tym, że jeśli ceny produktów importowanych są niższe od

¹⁶ W ramach reformy sektora rekompensaty są corocznie zmniejszane. Od 2002 r. będą wynosić przykładowo: 8,81 euro/100 kg jabłek, 8,39 euro/100 kg gruszek, 7,01 euro/100 kg kalafiorów i 4,83 euro/100 kg pomidorów.

¹⁷ W okresie 1996-2001 obniżono je z 323,7 mln euro do 131,9 mln euro. Jednocześnie rosną środki na wspieranie organizacji producenckich – ze 148,7 mln euro w 1996 r. do 307,3 mln euro w roku 2001.

ustalonych cen wejścia, wtedy Unia nakłada dodatkowe cła, znacznie obniżające konkurencyjność cenową tych produktów.

Subsydia eksportowe mogą być stosowane dla takich produktów, jak: brzoskwinie, cytryny, jabłka, nektarynki, pomarańcze, winogrona konsumpcyjne, pomidory i niektóre orzechy. W 2000 r. Unia mogła dofinansować eksport tych produktów w wysokości 65,9 mln USD, przy puli eksportowej 906,9 tys. ton.

Produkty przetworzone

Na odmiennych zasadach oparta jest organizacja rynku przetworzonych owoców i warzyw. Obejmuje ona mrożone, suszone i konserwowane warzywa, owoce, orzechy, grzyby oraz dżemy, marmolady, przeciera, pasty i soki owocowe.

Pomoc dla producentów. Od sezonu 2001/02 producenci owoców i warzyw do przetwórstwa będą otrzymywali pomoc finansową za pośrednictwem swoich organizacji producenckich. Pomoc będzie ograniczona do ilości zakontraktowanego do przerobu surowca z jednej strony, a z drugiej – ograniczona będzie limitem krajowym. W przypadku pomidorów limit dla UE-15 wynosi 8,3 mln ton i jest rozdzielony pomiędzy Francję, Grecję, Hiszpanię i Włochy. Wysokość pomocy ustalono na 34,50 euro/t dla pomidorów i 161,70 euro/t dla gruszek.

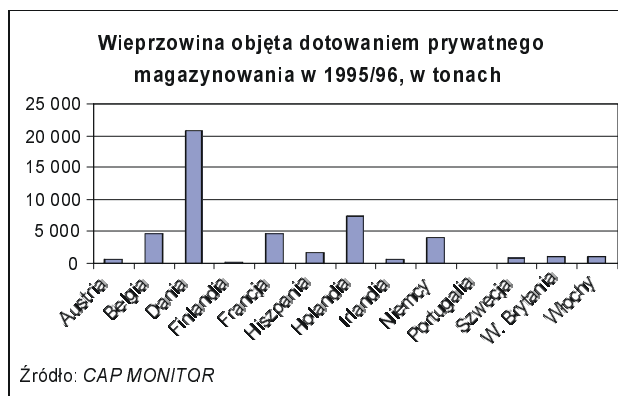
Instrumenty polityki handlowej. Od 1 stycznia 2000 r., zgodnie ze zobowiązaniami UE w WTO, minimalne ceny w imporcie suszonych winogron i niektórych przetworów z wiśni i czereśni zostały zredukowane do zera. W tej sytuacji stosowane są tylko cła określone w unijnej taryfie celnej oraz opłaty celne związane z zawartością cukru w importowanych produktach przetworzonych. Funkcjonuje kontyngent importowy o obniżonym ciele, na import przetworzonych pieczarek (60% kontyngentu przypada na Polskę).

W przypadku produktów niezawierających cukru wysokość subsydiów eksportowych uzależniona jest od różnicy cen tych produktów w UE i na rynkach państw trzecich. Subsydia te dotyczą przetworzonych pomidorów, wiśni i orzechów laskowych, a także soku pomarańczowego. Jeśli przetwory zawierają cukier, wtedy wysokość subsydiów ustalana jest na podstawie procentowej zawartości cukru w wyrobie.

Rynek wieprzowiny

Organizacja rynku wieprzowiny funkcjonuje od 1962 r. i obejmuje: żywe świnie, mięso i podroby oraz przetwory.

Ceny i interwencja. Praktycznie od 1971 r. w Unii nie prowadzono skupu interwencyjnego wieprzowiny, stosując tylko dotowanie prywatnego magazynowania określonych elementów (półtusze, nogi, łopatek itd.). Może się ono rozpocząć wtedy, gdy średnia cena tusz wieprzowych na rynku UE spadnie poniżej 1554,76 euro/t. Stawki dotacji za przechowywanie ustalane są w drodze przetargu lub też podawane są w odpowiednich rozporządzeniach Komisji Europejskiej. Prywatnym magazynowaniem objęty jest na ogół tylko niewielka pula wieprzowiny wyprodukowanej w UE (niewiele ponad 47 tys. ton). Dużo większe znaczenie w zagospodarowaniu nadwyżek odgrywa natomiast subsydiowany eksport tego mięsa.



Klasyfikacja tusz wieprzowych. Początki „klasyfikacji” tusz wieprzowych sięgają 1967 r. Ostateczny kształt system przyjął na początku 1989 r. Wyróżnia się 6 klas – S, E, U, R, O, i P. Klasa S powinna mieć 60% lub więcej mięsa chudego, a klasa P poniżej 40%. Klasyfikacja nie jest stosowana w rzeźniach, gdzie liczba ubojów nie przekracza 200 sztuk trzody tygodniowo oraz w rzeźniach, które ubijają tylko sztuki z własnego chowu i które dokonują rozbioru wszystkich wyprodukowanych u siebie tusz.

Instrumenty polityki handlowej. Przy imporcie trzody chlewnej i wieprzowiny z krajów EŚW Unia stosuje co prawda cła obniżone o 80%, ale dotyczą one jedynie określonych ilości importowanych stamtąd zwierząt i mięsa (w roku gospodarczym 1999/00 kontyngenty wyniosły prawie 111 tys. ton). Poza tym funkcjonują tzw. kontyngenty minimalnego dostępu do rynku w wysokości ponad 56 tys. ton. Cła w ramach tych kontyngentów wynoszą 271-784 euro/t.

W sezonie 2000/01 subsydiowany eksport wieprzowiny i przetworów nie może przekroczyć 402 tys. ton. Zmniejszono istotnie zakres produktów (zwłaszcza przetworzonych), przy eksporcie których można się ubiegać o subsydia. Poziom subsydiów zależy przede wszystkim od cen wieprzowiny i cen pasz w Unii w porównaniu do rynku światowego¹⁸.

Rynek drobiu i jaj

Regulację rynku drobiu i jaj zapoczątkowano w Unii Europejskiej w lipcu 1967 r. System obowiązujący obecnie funkcjonuje od 1975 r. i obejmuje: drób żywy, mięso i podroby, przetwory drobiowe oraz jaja.

Regulacje wspólnego rynku nie przewidują interwencji na rynku produktów drobiarskich ani gwarancji cenowych dla producentów żywca drobiowego i jaj, co wynika z przemysłowego charakteru produkcji drobiarskiej. W tej sytuacji ceny rynkowe drobiu i jaj w krajach członkowskich Unii kształtują się swobodnie, na podstawie sytuacji podaży-popytu.

¹⁸ Ze względu na kryzys na unijnym rynku wieprzowiny, w lipcu 1998 r. zwiększono dotacje eksportowe do wieprzowiny wysyłanej do Rosji i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Subsydia te sięgały 70 euro/100 kg półtuszy wysyłanych do Rosji, 40 euro/100 kg do krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz 20 euro/100 kg na pozostałe kierunki.

Cechą charakterystyczną rynku drobiu i jaj jest jego duża zależność od cen pasz zbożowych, a przez to od interwencji na unijnym rynku zbóż.

Ze względu na mniejszą skalę produkcji i niższe ceny jaj (w Austrii, Finlandii i Szwecji) oraz ostrzejsze wymagania w chowie drobiu (w Szwecji) w porównaniu z resztą UE, w krajach tych zastosowano kilka instrumentów chroniących tamtejszych producentów jaj przed konkurencją z pozostałych krajów członkowskich. Stosowanie tych instrumentów przewidziano jednak na pewien określony czas. Na przykład w Finlandii rolnicy zajmujący się produkcją jaj przez 5 lat otrzymywali pomoc od swojego rządu. Pomoc ta była corocznie zmniejszana.

Jedynymi instrumentami stosowanymi przez Unię na rynku drobiu i jaj – oprócz minimalnych wymogów związanych z warunkami chowu drobiu, są instrumenty polityki handlowej.

Instrumenty polityki handlowej. Przy imporcie drobiu i jaj z krajów EŚW stosowane są kwartalne kontyngenty. W ramach tych kontyngentów cła obniżone są o 80%. Unijni importerzy chcący skorzystać z tych kontyngentów muszą wpłacić kaucję w wysokości 20 euro/100 kg. Cła obowiązujące od 1 lipca 2000 r. (poza kontyngentami) wynoszą 187-1024 euro/t dla elementów kurczaków i podrobów, oraz 304 euro/t dla jaj konsumpcyjnych.

Lista produktów objętych subwencjami eksportowymi oraz wysokość dopłat ustalone są co najmniej raz na trzy miesiące. W przypadku jaj konsumpcyjnych wysokość subsydiów stosowanych od 8 grudnia 1999 r. przekraczała 70 euro/t. Wysokość dopłat do eksportu mięsa obowiązujących od 15 września 1999 r. była na poziomie 80-250 euro/t.

Rynki pozostałych produktów

Chmiel. W Unii dla wszystkich odmian chmielu przewidziano dopłatę obszarową w wysokości 480 euro/ha. Z systemu mogą być wyłączone plantacje młode, jeszcze nie plonujące, może być także ograniczona powierzchnia, na którą przysługują dopłaty obszarowe. Grupa producencka może w niektórych przypadkach zatrzymać do 20% kwoty dopłat, z przeznaczeniem na stabilizację rynku, wymianę odmian i modernizację upraw. Członkowie grupy producenckiej mogą za jej zgodą sprzedawać całość lub część produkcji indywidualnie, bez utraty prawa do ww. dopłat.

Skrobia ziemniaczana. W Unii Europejskiej producenci ziemniaków przerabianych na skrobię mają zagwarantowaną cenę minimalną płaconą im przez producentów skrobi. W okresie 2000/01-2001/02 cena minimalna zostanie obniżona o 15%, do wysokości 178,31 euro/t. Aby dostosować wielkość produkcji do zapotrzebowania rynku, w 1994/95 wprowadzono kwoty produkcyjne, które są obecnie corocznie zmniejszane. Od 2001/02 kwota skrobiowa dla UE-15 wynosić będzie 1,8 mln ton, w tym kwota dla Niemiec 0,7 mln ton. W ramach organizacji rynku skrobi przewidziano dopłaty zarówno dla producentów ziemniaków, jak i producentów skrobi ziemniaczanej. Ze względu na obniżki cen minimalnych ziemniaków, dopłaty dla producentów ziemniaków wzrosną z 98,74 euro/t w 2000/01 do 110,54 euro/t od 2001/02.

Tytoń. Obecnie w UE-15 limit produkcji tytoniu surowego, który może być objęty systemem dopłat bezpośrednich, wynosi 350,6 tys. ton. Ilość ta dzielona jest między kraje członkowskie (z podziałem na odmiany tytoniu), te zaś rozdzielają przyznane kwoty między krajowe zakłady przetwórcze. Warunkiem uzyskania przez plantatora tytoniu dotacji, jest

podpisanie przez niego umowy kontraktacyjnej z przetwórcą na dostarczenie określonej ilości surowca tytoniowego. W latach 1999-2001, w zależności od grupy tytoniu, stawki dopłat wynoszą od 2384,23 euro/t (tytoń suszony powietrzem i ogniowo) do 4129,57 euro/t (tytoń Basma, tytoń suszony na słońcu). Dopuszczalne jest przekroczenie ilości zakontraktowanej (do 10%), jednak w następnym sezonie produkcja musi zostać ograniczona.

2. Liberalizacja rynków rolnych a dopłaty bezpośrednie dla producentów rolnych i subsydia eksportowe w UE

W 1995 r. weszły w życie postanowienia WTO odnośnie do liberalizacji rynków rolnych na świecie. Liberalizacja dotyczy obniżenia ogólnego poziomu wspierania rolnictwa m.in. poprzez zmniejszenie subsydiowania eksportu rolno-spożywczego.

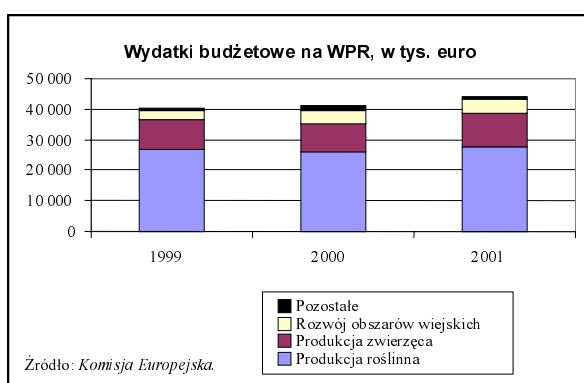
Do końca 2003 r. dopłaty obszarowe (m.in. na oleiste, wysokobiałkowe i zboża) i na sztukę zwierząt (bydło i owce) funkcjonujące w UE zostały wyłączone z obowiązku ich corocznej obniżki. Podczas obecnej Rundy Milenijnej UE będzie dążyć do tego, aby stosowane przez nią dopłaty dla producentów rolnych także po roku 2003 r. mogły być utrzymane.

Gdyby taka redukcja okazała się konieczna, Komisja Europejska zaproponowała pod koniec 2000 r. wprowadzenie uproszczonego systemu dopłat dla małych gospodarstw rolnych (płatność ryczałtowa do 1 tys. euro na gospodarstwo). Na razie mówi się o wprowadzeniu w życie pilotażowego programu takich ryczałtowych dopłat.

Obniżanie cen rolnych w UE zapoczątkowane w 1992 r. reformą MacSharry'ego i kontynuowane w ramach Agendy 2000 zwiększyło konkurencyjność unijnego eksportu rolnego i umożliwiło ograniczenie subsydiów eksportowych. Wydaje się jednak, że przyjęte obecnie rozwiązania nie wystarczą do spełnienia wymogów dalszej liberalizacji światowego handlu rolnego. Można zatem oczekiwać, że proces reformowania WPR będzie kontynuowany. Oznaczać to będzie dalszy wzrost roli dopłat bezpośrednich dla producentów rolnych jako instrumentu wspierającego opłacalność i dochodowość rolnictwa.

3. Poziom i struktura wydatków na realizację WPR

W latach 1999-2000 wydatki na realizację WPR przewidywano na poziomie średnio rocznie 40,7 mld euro rocznie. Prawie 89% tej kwoty (rys. poniżej) planowano wydatkować na finansowanie organizacji wspólnych rynków rolnych (tabela 5).



Od 1992 r. rosła wydatki na dopłaty do obszaru uprawy i na sztukę zwierząt. O ile w latach 1986-88 kwota tych dopłat wyniosła średnio 2,2 mld ECU rocznie, to w 1999 r. według wstępnych szacunków wzrosła do 23,6 mld euro. Tendencja ta jest kontynuowana w latach 2000-06. W 2001 r. dopłaty przekroczyły 29 mld euro, tj. $\frac{2}{3}$ budżetu rolnego UE.

Tabela 5. Wydatki budżetowe na realizację WPR w latach 1999-2001

Lp. Pozycja budżetowa	1999		2000		2001	
	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%
<i>Produkcja roślinna</i>	27 022,0	66,8	25 867,0	63,1	27 890,0	63,2
1 (2 – 10)						
2 Uprawy polowe	17 831,0	44,1	16 641,0	40,6	18 361,0	41,6
3 Cukier	1 937,0	4,8	1 996,0	4,9	1 831,0	4,2
4 Oliwa z oliwek	2 251,0	5,6	2 190,0	5,3	2 384,0	5,4
5 Susze paszowe i strączkowe	388,0	1,0	380,0	0,9	385,0	0,9
6 Rośliny włókniste i jedwabniki	968,0	2,4	1 024,0	2,5	758,0	1,7
7 Owoce i warzywa	1 701,0	4,2	1 654,0	4,0	1 714,0	3,9
8 Produkty sektora winiarskiego	661,0	1,6	695,0	1,7	1 143,0	2,6
9 Tytoń	980,0	2,4	975,0	2,4	1 002,0	2,3
10 Pozostałe	305,0	0,8	312,0	0,8	312,0	0,7
11 <i>Produkcja zwierzęca</i> (12 – 16)	9 706,0	24,0	9 521,0	23,2	10 692,7	24,2
12 Mleko i produkty mleczarskie	2 621,0	6,5	2 735,0	6,7	2 744,0	6,2
13 Wołowina/cielęcina	4 916,0	12,2	4 465,0	10,9	5 925,0	13,4
14 Baranina i mięso kozie	1 755,0	4,3	1 832,0	4,5	1 794,0	4,1
15 Wieprzowina	365,0	0,9	465,0	1,1	213,0	0,5
16 Pozostałe	49,0	0,1	24,0	0,1	16,7	0,0
17 <i>Rozwój obszarów wiejskich</i>	2 617,0	6,5	4 104,9	10,1	4 495,0	10,2
18 <i>Inne wydatki*</i>	1 095,0	2,7	1 501,0	3,7	1 022,5	2,3
19 OGÓŁEM	40 440,0	100,0	40 993,9	100,0	44 100,2	100,0

* Obejmuje m.in. programy wspierające regiony peryferyjne Unii oraz wydatki na promocję artykułów rolno-spożywczych.

Źródło: Komisja Europejska.

4. Różnice w metodach i zakresie wspierania produkcji i rynków rolnych w Polsce i w Unii

W Polsce stopień wspierania rolnictwa, a zwłaszcza dotowania bezpośredniego, jest wielokrotnie niższy niż w UE. Inna jest instrumentacja tego wsparcia. Wiele działań produkcji rolnej nie jest objętych interwencją państwa. **Działania interwencyjne** obejmują głównie zboża konsumpcyjne (żyto i pszenicę). Skupem interwencyjnym objęte są także odtłuszczone mleko w proszku i masło. Tylko dla zbóż, mleka i cukru ustalane są corocznie ceny minimalne. Czasami ARR interweniuje na rynkach cukru i wieprzowiny. W UE oprócz ww. produktów agencje interweniują na rynkach wołowiny i baraniny, a organizacje producenckie – także na rynku owoców i warzyw. W przeciwieństwie do Polski, w Unii obowiązuje jednolita cena interwencyjna na wszystkie gatunki zbóż, a jedną z form interwencji na rynku produktów mleczarskich czy wieprzowiny jest dotowanie prywatnego magazynowania tych towarów.

W Polsce nie istnieją praktycznie żadne **programy zagospodarowywania nadwyżek** produktów rolnych. Unia natomiast subsyduje produkcję niektórych produktów chemicznych na bazie surowców rolnych. Najbardziej rozbudowany jest system zagospodarowywania nadwyżek produktów mleczarskich. Unia wspiera zużycie mleka na pasze, dotuje produkcję kazeiny, subsyduje bezpośrednią konsumpcję masła i mleka.

W Polsce poza rynkiem cukru nie stosuje się **kwot produkcyjnych**. Istnieje wiele różnic między systemem polskim a unijnym, dotyczących chociażby sposobu finansowania eksportu. W Polsce koszty związane z dopłatami eksportowymi finansują konsumenci cukru, podczas gdy w Unii – producenci buraków cukrowych i cukrownie. W UE oprócz cukru kwotowana jest produkcja mleka, a pośrednio ograniczenia dotyczą również: zbóż, oleistych, wysokobiałkowych, konopi na włókno i bydła. Dopłaty obszarowe przysługują bowiem tylko na określonej powierzchni upraw, ustaloną dla każdego kraju UE. Jednocześnie producenci wielkotowarowi, aby otrzymać dopłaty obszarowe, muszą odłogować część gruntów. W przypadku bydła ograniczona jest liczba zwierząt, na które przysługują dopłaty i stosowana jest premia ekstensyfikacyjna, zachęcająca do zmniejszenia obsady bydła w gospodarstwie w przeliczeniu na 1 ha.

W Polsce stosuje się tylko **dopłaty sezonowe** do cen skupu pszenicy i żyta. Nie stosuje się w Polsce dopłat do powierzchni upraw czy na sztukę zwierząt. W Unii natomiast dotyczą one powierzchni wszystkich gatunków zbóż, a oprócz tego także oleistych, wysokobiałkowych, konopi, chmielu, tytoniu i ziemniaków przerabianych na skrobię.

Nie ma istotnych różnic w zakresie **instrumentów polityki handlowej** stosowanych przez Polskę i UE w odniesieniu do artykułów rolno-spożywczych. Występują natomiast różnice w intensywności ich stosowania. Stawki celne rzeczywiście stosowane przez Polskę są niższe niż w Unii. Poza tym UE w odniesieniu do niektórych owoców i warzyw stosuje tzw. ceny wejścia, stanowiące istotną barierę dla importowanych produktów ogrodniczych. Z wyjątkiem cukru, oraz – okresowo proszku mlecznego, skrobi ziemniaczanej i wieprzowiny – Polska nie subsyduje eksportu rolnego. Bardzo ograniczone jest również stosowanie licencji importowych i eksportowych, które są powszechne w Unii.

Wdrożenie w pełni w Polsce Wspólnej Polityki Rolnej przyczyni się do poprawy i stabilizacji koniunktury w polskim rolnictwie, opłacalności produkcji i zwiększy zdolność gospodarstw do finansowania rozwoju. Skutkowac będzie wzrostem cen ziemi i wielkości

opłat dzierżawnych, sprzyjając w ten sposób przemianom struktury agrarnej. Istotnie wzrosła siła nabywcza ludności rolniczej, a w konsekwencji zwiększać się będzie zatrudnienie pozarolnicze na obszarach wiejskich

Korzyści z tytułu wyższych cen i dopłat odniosą producenci: zbóż, mleka i wołowiny. Mogą się natomiast zmniejszyć przychody producentów drobiu czy wieprzowiny. Po integracji z UE w Polsce wzrosną koszty produkcji rolniczej. W tej sytuacji szacuje się, że dochody gospodarstw rolnych wzrosną – per saldo – o około 20%, przy pełnym objęciu rolnictwa instrumentami WPR.

5. Poziom subsydiowania rolnictwa w Polsce i w Unii Europejskiej

Znacznie bogatsze instrumentarium, wyższe cła oraz dużo większe nakłady budżetowe na subsydiowanie rolnictwa sprawiają, że wsparcie producentów rolnych w UE jest parokrotnie wyższe niż w Polsce. W 1999 r. prawie połowę przychodów rolniczych w UE stanowiły różnego typu subsydia, bezpośrednie (dopłaty) i pośrednie (poprzez wysokie ceny rolne). Po drastycznym spadku produkcji na początku transformacji wsparcie rolnictwa w Polsce wykazuje tendencję wzrostową. Wielką część tego wsparcia przechwytyją banki.

Szczególnie niskie – w stosunku do obserwowanego w Unii – jest wsparcie polskich producentów mleka i wołowiny. W 1999 r. wielokrotnie niższe od poziomu unijnego było również wsparcie producentów pszenicy i kukurydzy. Z bezpośrednich dopłat do produkcji zbóż korzysta tylko nieco ponad 50 tys. gospodarstw. Mimo ogólnie niższego poziomu wsparcia rolnictwa w Polsce, można wskazać kilka produktów, dla których wsparcie i ochrona w Polsce jest wyższe niż w Unii. Są to: wieprzowina, drób, a przede wszystkim jaja (tabela 6). Taka sytuacja wynika z wysokich barier celnych stosowanych przez Polskę w odniesieniu do tych trzech produktów.

W 1999 r. poziom subsydiowania rolnictwa w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w tym sektorze wyniósł w Unii Europejskiej ponad 16 tys. euro oraz 780 euro w przeliczeniu na hektar użytków rolnych. Polska nie jest w stanie stosować takiego systemu protekcji rolnictwa, jaki obecnie funkcjonuje w UE. W przeliczeniu na osobę zatrudnioną w rolnictwie, wsparcie w Polsce w 1999 r. było na poziomie 1 tys. euro oraz 167 euro w przeliczeniu na hektar ziemi rolniczej. Było to zatem odpowiednio 16-krotnie i prawie 5-krotnie mniej niż w Unii. Było to głównie wsparcie pośrednie, przez ochronę celną, podczas gdy w UE są to głównie gotówkowe dopłaty bezpośrednie.

Tabela 6. Porównanie poziomu subsydiowania producentów ważniejszych produktów rolnych w Polsce i w UE w latach 1986-1999 (w %)

Produkt	1986-88		1997		1998		1999	
	Polska	UE	Polska	UE	Polska	UE	Polska	UE
Produkty roślinne								
Pszenica	37	55	21	44	26	55	15	58
Kukurydza	30	54	25	35	26	42	2	42
Pozostałe zboża	22	60	23	56	20	71	25	67
Oleiste	34	66	10	49	14	46	23	46
Cukier	35	53	36	40	45	42	46	49
Produkty zwierzęce								
Mleko	15	56	8	48	21	56	9	58
Wołowina	32	48	10	56	1	59	-2	60
Wieprzowina	29	1	27	10	20	12	41	10
Drób	47	22	30	20	33	12	30	35
Jaja	37	12	44	1	57	10	62	16
PRODUKCJA ROLNICZA OGÓŁEM								
	29	44	22	38	23	45	25	49

Źródło: OECD.

Część III

Wspieranie przez UE restrukturyzacji rolnictwa

1. Strukturalne efekty Wspólnej Polityki Rolnej

Unia Europejska uznaje, że opłacalność i dochodowość jest podstawą rozwoju i restrukturyzacji rolnictwa europejskiego. Dlatego w dużym zakresie sztucznie powiększa i podtrzymuje dochody gospodarstw rolnych i ich zdolność akumulacji środków na inwestycje. Dopiero na tej bazie Unia troszczy się dodatkowo o przemiany rolnictwa, dzięki którym powiększa się obszar gospodarstw, koncentruje się produkcja, zwiększa się specjalizacja gospodarstw i ich powiązania z rynkiem. Czyni to gospodarstwa europejskie bardziej konkurencyjne na rynku światowym i bardziej samodzielne ekonomicznie, chociaż ciągle dzieje się to dzięki bezpośredniemu dofinansowaniu rolnictwa.

Polityka strukturalna UE w odniesieniu do wsi i rolnictwa jest skierowana na przyspieszanie zmian struktury rolnictwa (struktury agrarnej, proporcji i cech stosowanych czynników produkcji oraz systemu gospodarowania) oraz jego otoczenia (handlu i przemysłu rolno-spożywczego oraz regionu).

Przemiany strukturalne rolnictwa znalazły się w polu widzenia twórców EWG już we wczesnej fazie rozwoju:

- ◆ w 1962 r. podjęto pierwszą uchwałę Rady Wspólnoty w sprawie „polityki dotyczącej struktury rolnej”;
- ◆ przygotowano Plan Mansholta (1968 r.), który – mimo iż nie był formalnie akceptowany – orientował politykę rolną w przyszłości na koncentrację ziemi i produkcji;
- ◆ stopniowo zwiększano nakłady na poprawę struktury agrarnej z budżetu EWG oraz z budżetów narodowych. W 1980 r. stanowiły one zaledwie 4% wspólnego funduszu rolnego, a stosowanie przez państwa członkowskie nielicznych wspólnych instrumentów nie miało charakteru obligatoryjnego. Stopniowo wzrosły do kilkunastu procent;
- ◆ sukcesywnie rozbudowano instrumenty WPR i polityki strukturalnej służące tym przemianom, ale w pełnej skali instrumenty polityki strukturalnej działają dopiero w ostatnich kilkunastu latach.

Wpływ WPR na struktury rolnictwa Wspólnot w pierwszych 30 latach

Interwencja rynkowa, stabilizując ceny, zbytu i dochody, służyła powiększaniu produkcji gospodarstw o wysokiej produkcji towarowej – 80% wydatków związanych z interwencją na rynku kierowane było do 20% gospodarstw rolnych. Tym samym sprzyjała powiększaniu obszaru – głównie przez dzierżawy – oraz modernizacji i intensyfikacji produkcji. Gospodarstwa drobne czy mniej efektywne mogły oddawać w opłacalną dzierżawę ziemię, bez utraty jej własności, co stało się główną formą koncentracji ziemi.

Wprawdzie gospodarstwa małe uzyskiwały bezpośrednio tylko niewielkie korzyści ekonomiczne z tej polityki, ale czuły się bezpieczniejsze i mogły spokojnie przystosować się

do sytuacji na rynku i w całej gospodarce narodowej, a zwłaszcza na rynku pracy pozarolniczej;

W latach 1970-87 ogólna liczba gospodarstw we Wspólnocie spadła z 6,6 do 4,8 mln. Ponad 50% użytków rolnych należy obecnie do gospodarstw o powierzchni powyżej 50 ha. Procesy przemian w strukturze agrarnej przebiegały w różnych krajach nierównomiernie, a osiągnięty poziom koncentracji ziemi był bardzo zróżnicowany (np. w 1989 r. średnia powierzchnia gospodarstwa wynosiła – 64 ha w W. Brytanii i 4 ha w Grecji, średnia wielkość stada trzody na gospodarstwo – 453 w W. Brytanii i 20 sztuk w Grecji, a średnia wielkość stada krów mlecznych odpowiednio 65,6 i 4,5 sztuk).

Pomimo przyspieszenia procesów koncentracji ziemi i produkcji w tych latach, w EWG przeważały i przeważają gospodarstwa rodzinne, względnie małe, stanowiące warsztat pracy 1-2 osób. W 1987 r. blisko 60% gospodarstw rolnych stanowiły jeszcze gospodarstwa poniżej 10 ha.

Jakkolwiek postęp w pierwszych trzydziestu latach w przemianach agrarnych był znaczny, to jednak wykazał, że przy wykorzystaniu tylko instrumentów rynkowych i dochodowych nie mogą być osiągnięte niezbędne przemiany agrarne z punktu widzenia dochodów czy konkurencyjności gospodarstw unijnych na rynku międzynarodowym.

Polityka taka nie prowadziła też do zmniejszania się istniejących w punkcie wyjścia dysproporcji w strukturze obszarowej gospodarstw krajów założycielskich i nowych członków.

Kraje o najlepszym rolnictwie najwięcej korzystają z interwencji na rynku. Mają również możliwość większego wspierania i poprawy jego konkurencyjności przez narodowe polityki modernizacji rolnictwa. W miarę przejmowania przez Wspólnotę kosztów finansowania interwencji rynkowej, wydatki na rzecz rolnictwa ponoszone przez budżety narodowe zmalały niewiele lub wcale, gdyż zwalniane środki przekazywane były na cele strukturalne i socjalne, poprawę warunków pracy i życia na wsi.

Potrzebne stało się zatem wydzielenie grup gospodarstw, które stanowić mogą rzeczywisty obiekt polityki regulowania rynku oraz grup, które mogą być właściwie wspomagane głównie środkami polityki socjalnej lub innych polityk o charakterze strukturalnym, obliczonych na bezpośrednie wspomaganie określonych zmian strukturalnych.

Znaczący postęp we wspieraniu przemian w rolnictwie instrumentami i środkami strukturalnymi przyniosły kolejno:

- wprowadzenie strukturalnych środków uzupełniających (towarzyszących) w ramach WPR (Plan MacSharry'ego),
- reforma wspólnych funduszy strukturalnych oraz nowe regulacje strukturalne,
- nowe regulacje strukturalne wprowadzone przez Agendę 2000.

2. Wsparcie rolnictwa w regionach o trudnych warunkach produkcji

Pierwsze rozwiązania wspierające rozwój rolnictwa na tych obszarach zostały przyjęte w 1972 r. Dotyczyły one:

- zasad dofinansowania inwestycji modernizacyjnych w gospodarstwach rodzinnych,

- tworzenia korzystnych warunków zaprzestania działalności rolniczej w gospodarstwach niewykazujących się żywotnością ekonomiczną,
- wspomagania szkolenia rolników, ułatwiającego podjęcie pracy poza rolnictwem.

Wprowadzono wtedy zasadę selektywności pomocy dla gospodarstw, tj. jej ograniczenia do podmiotów rokujących nadzieję na uzyskanie – po modernizacji – dochodów pozwalających na pracę i godziwe dochody danej rodziny rolniczej, w dłuższej perspektywie.

W 1975 r. wprowadzono pomoc dla rolnictwa w regionach górskich i innych strefach szczególnie upośledzonych pod względem rolniczym (rozporządzenie 268/75). Jej bezpośrednim celem było zwiększanie pomocy gospodarstwom, działającym na terenach górskich, o wyższych kosztach i niższych korzyściach z gospodarowania. Chodziło o uniknięcie dalszego obniżania się dochodów rolniczych na terenach górzystych, a tym samym nadmiernego odpływu ludności, co w konsekwencji powoduje także wyniszczenie środowiska naturalnego i kulturowego.

Zwiększając pomoc tym gospodarstwom, chodziło też o uznanie ogólnospołecznej roli rolnictwa i o ochronę środowiska w tych regionach. Listę regionów „upośledzonych o mniejszych walorach rolniczych” zestawiają kraje członkowskie, ale czynią to na podstawie kryteriów ustalonych przez władze Wspólnoty i po uzyskaniu ich akceptacji. Omawiana dyrektywa z 1975 r. podlegała kilkakrotnie nowelizacji na korzyść rolnictwa.

Do regionów „upośledzonych” (LFA) zaliczane są:

- **strefy górzyste**, gdzie możliwości wykorzystania ziemi do celów rolniczych są ograniczone właściwościami klimatu lub/i dużym nachyleniem pól, utrudniającym mechanizację,
- **strefy zagrożone wyludnieniem o słabych ziemiach**, znacznie niższych od średniej dochodach z rolnictwa, wysokim udziałem zatrudnienia w rolnictwie i stale malejącą gęstością zaludnienia na tych terenach. Zachowanie środowiska naturalnego uważane jest za konieczne, ale możliwe tylko w przypadku zachowania działalności rolniczej;
- **obszary, gdzie występują specyficzne naturalne przeszkody w rozwoju produkcji rolnej**, ale jej zachowanie jest konieczne dla ochrony środowiska naturalnego i turystycznych walorów regionu (np. wybrzeża morskie),
- od 1999 r. **strefy, gdzie występują specjalne trudności i restrykcje**, związane z ochroną środowiska **oraz tereny północne Skandynawii**, które będą traktowane podobnie jak tereny górzyste.

Formy specjalnej pomocy obejmują:

- dodatki do cen lub roczne „odszkodowania wyrównawcze”, które mają na celu skompensowanie zwyczajki kosztów produkcji, związanej z warunkami naturalnymi,

- subwencje inwestycyjne (także w określonych działach pozarolniczych) dla gospodarstw, wyższe o 10% niż w pozostałych regionach, i inne formy finansowego wsparcia dla procesów inwestycyjnych,
- dodatkową pomoc finansową dla inwestycji zespołowych i młodych rolników.

Warunki otrzymania pomocy są następujące:

- przestrzeganie wymogów ochrony środowiska i zakaz stosowania niektórych substancji chemicznych (zasadę tę wprowadzono rozporządzeniem 1257/99),
- uprawianie minimalnego arealu ustalanego przez kraje członkowskie,
- dopłaty określono w granicach 25-200 euro na hektar użytków rolnych; Agenda 2000 przewiduje, że sumy przeznaczone na ten cel będą rosły z 750 mln euro w 2000 r. do 870 mln w 2006 r., przy czym Wspólnota refunduje państwom członkowskim najczęściej 25% poniesionych kosztów, w szczególnych przypadkach refundacja może jednak sięgać nawet 50 -60%.

Specjalna pomoc dla gospodarujących w trudnych regionach od początku spotkała się z aprobatą społeczeństw i państw członkowskich. Wynika to m.in. ze świadomości, że to właśnie „trudne” regiony są tymi, gdzie nagromadziły się szczególnie cenne walory flory, fauny, krajobrazu, budownictwa i kultury lokalnej i dlatego zasługują one na specjalne wsparcie ze środków ogólnospołecznych.

System pomocy dla LFA promuje ekstensywne metody uprawy i hodowli oraz metody gospodarowania zgodne z wymogami ochrony środowiska. Znalazło to m.in. wyraz w systemie premiowania produkcji bydła rogatego i owiec. Łączna powierzchnia LFA objęta pomocą specjalną nie może przekroczyć 10% obszaru kraju członkowskiego.

3. Przyspieszenie przemian strukturalnych

Uznając, że przemiany rolnictwa UE powodowane tylko instrumentami regulowania rynku rolnego, przebiegają nie dość szybko i znacznie wolniej niż np. w USA, w reformie WPR z 1992 r. (Plan MacSharry'ego) postanowiono, że reformie cen i systemu regulowania rynku towarzyszyć będą silniejsze instrumenty przyspieszania przemian strukturalnych. Obejmują one:

- **system wczesnych emerytur rolniczych**, którego celem jest przyspieszenie przekazywania gruntów młodszym producentom na powiększenie gospodarstwa lub na cele nierolnicze przez rolników w przedziale od 55 lat do wieku emerytalnego,
- **program ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie**, który wprowadził specjalne premie dla rolników zawierających z lokalnymi władzami kontrakty dotyczące gospodarowania zgodnie z interesem ochrony środowiska;
- **program zamiany gospodarstw rolnych na leśne (zalesiania gruntów rolniczych)** jako alternatywna forma użytkowania gruntów rolnych oraz rozwoju działalności związanej z leśnictwem w gospodarstwach rolnych.

Zasady stosowania tych instrumentów uregulowano rozporządzeniami Rady 2078-2080/92. Podstawowe elementy tych regulacji zaktualizowano w rozporządzeniu 1257/99, obejmującym całość problematyki wspomagania rozwoju obszarów wiejskich:

- dla rolników uczestnictwo we wszystkich tych programach jest dobrowolne,
- w przypadkach ochrony środowiska i krajobrazu wiejskiego oraz zalesiania gruntów rolnych państwa członkowskie mają obowiązek opracowania i wprowadzenia programów pomocy finansowej dla rolników podejmujących przewidziane w nich działania,
- wydatki na te cele finansowane są z budżetu Wspólnoty na rolnictwo; w budżecie na lata 2000-2006 na ich finansowanie przewidziano 2 800 mln euro rocznie.

Programy ochrony środowiska w rolnictwie:

- w latach 1993-97 wydatkowano na ich dofinansowanie ze wspólnego budżetu 3786 mln ECU, przy czym w kolejnych latach wydatki te szybko rosły (ze 123 mln w 1993 r. do 1556 mln w 1997),
- w latach 2000-2006 stawki pomocy wyliczane są na hektar produkcji i wynoszą: 600 euro dla upraw jednorocznych, 900 euro dla plantacji trwałych i 450 euro dla pozostałych kultur; warunkiem ich otrzymania jest zobowiązanie się rolnika do podejmowania w swoim gospodarstwie określonych kontraktem środowiskowych działań przez okres co najmniej 5 lat,
- państwa członkowskie mają także możliwość wprowadzenia specjalnej pomocy dla rolnictwa organicznego.

Programy zalesiania:

W przypadku zmiany gospodarstwa rolnego na leśne rolnik otrzymuje:

- zwrot kosztów nasadzeń, pielęgnacji plantacji w ciągu pierwszych pięciu lat, rekompensatę strat dochodów spowodowanych poniechaniem użytkowania rolniczego gruntów w okresie 15-20 lat oraz zwrot części kosztów inwestycji w infrastrukturze leśnej,
- uprawnieni do uzyskania pomocy mogą być także rolnicy, którzy dokonują zalesień w celach ekologicznych lub jako rolniczą ochronę przeciwpożarową,
- maksymalna premia roczna w latach 2000-2006 dla zalesiających z tytułu utraconych dochodów wynosić może dla rolników i ich żrzeszeń 725 euro na hektar, dla innych osób – 185 euro/ha.

W latach 1993-97 zawarto z rolnikami 79 tys. umów w sprawie zalesiania i dokonania nasadzeń na 506 911 tys. ha użytków rolnych; przedmiotem zalesiania były w głównej mierze użytki zielone.

Program wcześniejszych emerytur:

Warunkiem skorzystania ze wcześniejszej emerytury przez właściciela gospodarstwa jest:

- ♦ praca w rolnictwie przez co najmniej 10 lat oraz definitywna rezygnacja z prowadzenia działalności gospodarczej w tej dziedzinie (możliwe jest jednak zachowanie działki przydomowej do 1 ha i zatrzymanie zabudowań),
- ♦ robotnik rolny powinien pracować w likwidowanej farmie co najmniej przez 4 lata i co najmniej na pół etatu oraz podlegać systemowi emerytalnemu,
- ♦ istnienie młodego użytkownika, który przejmując ziemię zwiększy sprawność ekonomiczną jego gospodarstwa lub przeznaczy ziemię na cele nierolnicze, zgodnie z potrzebami ochrony środowiska i krajobrazu.

Pomoc finansowa dla rolników w wieku przedemerytalnym może przyjąć formy: jednorazowej wypłaty zryczałtowanej, rocznej renty niezależnej od obszaru gospodarstwa, rocznej renty od hektara zwolnionych gruntów, dodatku do renty uzyskiwanej z innego tytułu, kombinacji powyższych możliwości.

Maksymalna, kwalifikująca się do współfinansowania przez Wspólnotę, suma wypłaty dla przekazującego gospodarstwo nie może obecnie przekroczyć 15 tys. euro rocznie (w wyjątkowych przypadkach 30 tys.) lub 150 tys. euro jednorazowego ryczałtu; robotnik rolny może otrzymać maksimum 3,5 tys. rocznie lub 35 tys. euro jednorazowego ryczałtu.

Przykład – przemiany strukturalne rolnictwa Francji

Średnia wielkość gospodarstw (w ha):	Średni roczny ubytek liczby gospodarstw (w %):
1979 – 23,4	1979-88 – 2,4
1993 – 35,1	1988-93 – 4,7
1995 – 38,5	1993-95 – 4,2

Grupy producentów – udział w produkcji (%):

Hodowla – 60
Owoce i warzywa – 50
Winorośla i produkcja win – 30
Hodowla drobiu – 20

4. Fundusze strukturalne

Rozwój rolnictwa wspomagany jest także ze środków przeznaczanych przez UE na przyspieszenie przemian w regionach opóźnionych w rozwoju lub takich, które spotkały szczególne problemy (np. likwidacja przemysłu).

Reforma WPR i funduszy strukturalnych wdrożona w latach 1989-93 spowodowała podporządkowanie funduszy strukturalnych (Regionalnego, Socjalnego i Sekcji Orientacji

Funduszu Rolnego) wspólnym regułom oraz finansowaniu w ramach wieloletnich programów. Kontynuację reformy stanowią przyjęte w czerwcu 1999 r. przez Radę Europejską nowe rozporządzenia obejmujące lata 2000-2006 (OJ L 161/99). Trzy z nich (1783,1784 i 1263/99) zawierają przepisy regulujące działalność Funduszy: Regionalnego, Socjalnego i Rybołówstwa. Natomiast przepisy odnoszące się do wsi i rolnictwa znalazły się w rozporządzeniu 1257/99.

W ramach funduszy strukturalnych dokonuje się współfinansowanie przemian agrarnych regionów, zgodnie z programami opracowanymi przez państwa członkowskie. Finansowanie celów strukturalnych, które Wspólnota uznaje za szczególnie ważne, jest określane odgórnie (*ex ante*) na kilkuletnie okresy. Obecnie polityka strukturalna UE ma trzy cele priorytetowe¹⁹:

- **Cel 1 – promowanie przyspieszenia rozwoju regionów zacofanych** – regiony rolnicze mogą korzystać z programów, w których finansowaniu biorą udział wszystkie fundusze strukturalne.
- **Cel 2 – pomoc upadającym regionom** adresowana do terenów wymagających zasadniczej przebudowy gospodarczej, np. po upadku górnictwa czy przemysłu stocznioowego. Pomoc tym regionom może także objąć rolnictwo. Finansowanie pochodzi ze wszystkich funduszy strukturalnych.
- **Cel 3 – program społeczny, dotyczący między innymi zatrudnienia w rolnictwie i na wsi;** finansowany przez Fundusz Socjalny i nastawiony przede wszystkim na zwalczanie bezrobocia i rozwój kapitału ludzkiego.

Wspomaganie rybołówstwa i rozwoju wsi rybackich²⁰ może być realizowane zarówno w ramach celu 1, jak i 2. Umieszczenie rolnictwa w celach przemian strukturalnych regionów oznacza rozszerzenie zakresu uprawnionych do korzystania z pomocy strukturalnej, którą w nowym systemie będą mogły być praktycznie objęte wszystkie regiony wiejskie. Powiększyć się powinna przez to możliwość regionów rolniczych korzystania z zasobów nierolniczych funduszy strukturalnych, w tym z najzasobniejszego z nich – Funduszu Regionalnego.

5. Nowe regulacje

Od 2000 r. wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich przez UE reguluje rozporządzenie 1257/99 Rady Europejskiej oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej (1750/99, OJ L 214/99). Unia uzasadnia potrzebę rozwoju wsi i rolnictwa specyficznym charakterem produkcji rolniczej, jej struktur rolniczych i społecznych.

Pomoc strukturalna wsi i rolnictwu może być udzielana na:

- ulepszanie ekonomiki gospodarstw rolnych oraz otoczenia rolnictwa (przemysł i handel rolny),

¹⁹ W programie na lata 1989-93 przewidziano pięć takich celów, a po rozszerzeniu Wspólnoty liczbę tę zwiększono do 7. Obejmowały one dwa cele rolnicze: 5a i 5b, uzupełnione następnie przez specjalny program pomocy rybołówstwu.

²⁰ Działania te są wspierane przez Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa utworzony w 1993 r.

- zmianę wykorzystanie potencjału produkcyjnego rolnictwa, wprowadzanie nowych technologii i podnoszenie jakości produktu,
- zwiększanie przez gospodarstwa produkcji niezwyrodnosciowej,
- trwały rozwój lasów,
- zróżnicowanie działalności gospodarczej i rozwój działów wspomagających rolnictwo i dających dodatkowe źródła dochodów,
- utrzymanie i wzmocnienie życia społecznego na obszarach wiejskich,
- rozwój działalności gospodarczej i zwiększanie zatrudnienia w celu lepszego wykorzystania lokalnych zasobów,
- polepszanie warunków pracy,
- utrzymanie i promocję ekstensywnych (niskonakładowych) systemów gospodarki rolnej,
- zachowanie i promocję walorów naturalnych regionu i rolnictwa zgodnie z wymogami ochrony środowiska,
- usuwanie nierówności społecznych, związanych z różnicą płci, pochodzeniem etnicznym, religią itp., w tym w szczególności dyskryminacji kobiet.

Formy pomocy strukturalnej są następujące:

- **wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych** – pomoc może dotyczyć inwestycji, których celem jest obniżka kosztów produkcji, podniesienie jakości produktów, zmiana struktury produkcji rolnej i rozwój nierolniczej działalności oraz lepsza ochrona środowiska. Otrzymać ją mogą tylko gospodarstwa zdolne do rozwoju. Wartość pomocy nie może przewyższać 40% kosztu inwestycji (45% dla młodych rolników i 55% w regionach trudnych - LFA);
- **pomoc dla młodych rolników (do 40 lat)**, przejmujących po raz pierwszy gospodarstwo (zdolne do rozwoju). Ma to ułatwić start młodzieży w rolnictwie oraz sprzyjać poprawie struktury agrarnej. Pomoc polega na jednorazowej premii osiedleńczej (do 25 tys. euro), subsydiowaniu kredytów oraz częściowym pokryciu kosztów inwestycji;
- **pomoc w szkoleniu zawodowym** – technicznym, ekonomicznym oraz z zakresu ochrony środowiska. Lepsze wykształcenie umożliwia efektywne zarządzanie produkcją i zbytem oraz znalezienie zatrudnienia w innych zawodach;
- **doskonalenie przetwórstwa i handlu rolnego** – służy temu pomoc dla inwestycji kierowana na podniesienie sprawności i konkurencyjności gospodarstw i firm oraz na zwiększenie udziału rolników w korzyściach uzyskiwanych w sferze przetwórstwa żywności i handlu. Ogólna wartość tej pomocy nie może przekroczyć 50% wartości inwestycji w regionach opóźnionych w rozwoju i 40% w pozostałych regionach;
- **wspomaganie przemian struktur rolniczych i wiejskich**, takich jak: ulepszanie gleb, komasacja gruntów, zastępstwa urlopowe i usługi w zakresie zarządzania, marketing produktów o specjalnej jakości, podstawowe usługi dla gospodarstw i ludności, renowacja budynków wiejskich stanowiących dziedzictwo historyczne, zróżnicowanie działalności rolniczej i związanej z rolnictwem, w celu zapewnienia dochodów ze

źródeł pozarolniczych, ochrona wód, poprawa stanu infrastruktury związanej z rolnictwem, rozwój turystyki i rzemiosła, ochrona lokalnej kultury i krajobrazu oraz odbudowa produkcji zniszczonej przez klęski żywiołowe.

IRLANDIA

Priorytety polityki strukturalnej UE w Irlandii w latach 1989-99 - podział środków (%)

Priorytet	1989-93	1994-99
Rozwój zasobów ludzkich (edukacja zawodowa)	30	28
Infrastruktura techniczna (drogi, telekomunikacja, sieć energetyczna)	29	36
Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw	23	26
Wsparcie zatrudnienia (dopłaty do pensji)	18	10

Źródło: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, T.G. Grosse, Warszawa, 2000.

Poziom współfinansowania przedsięwzięć gospodarstw i przedsiębiorstw na wsi zależy od przedmiotu pomocy (w ujęciu rzeczowym i geograficznym) i musi się mieścić w granicach od 15-35 % dla inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa oraz 80- 85% dla programów realizowanych w tzw. regionach oddalonych.

Stosowanie przez państwa członkowskie środków wspomaganie strukturalnego rolnictwa i obszarów wiejskich musi być podporządkowane wspólnotowemu prawu oraz dostosowane do wymogów innych wspólnych polityk. Ze względu na duże zróżnicowanie obszarów wiejskich Wspólnoty obowiązuje zasada zdecentralizowanego ustalania celów, zarządzania i współfinansowania przez zainteresowanych²¹. Państwa członkowskie dysponują dużym marginesem własnych decyzji, przede wszystkim w zakresie ochrony środowiska. Wszelka pomoc narodowa musi jednak mieścić się w ramach ogólnego programu wspomaganie obszarów wiejskich, który każde państwo członkowskie przedkłada władzom Wspólnoty do zatwierdzenia.

Od stycznia 2000 Wspólnota współfinansuje pomoc strukturalną za pośrednictwem obu Sekcji Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych, FEOGA (zgodnie z rozporządzeniem 1257/99), choć w momencie tworzenia tego funduszu zakładano, że będzie to specyficznym przedmiotem Sekcji Orientacji.

²¹ Zasady realizacji polityki strukturalnej UE:

Koncentracja środków – środki finansowe muszą być ukierunkowane na niewielką liczbę ważnych celów.

Programowanie -pomoc Unii może być przeznaczana jedynie na projekt, którego jest zgodny z priorytetami aktualnej strategii rozwoju gminy, powiatu i regionu.

Partnerstwo – wymóg stałej współpracy władz regionalnych, lokalnych i krajowych z Komisją Europejską przy wyborze projektów do realizacji i nadzorze wykorzystania przyznaných środków finansowych zgodnym.

Współfinansowanie – konieczność udziału własnego podmiotu korzystający ze wsparcia Wspólnoty.

Obowiązujące od 1 stycznia 2000 r. rozporządzenie 1257/99 zastępuje liczne wcześniejsze regulacje odnoszące się do polityki strukturalnej w stosunku do rolnictwa i obszarów wiejskich. Ułatwia to przygotowanie wieloletnich programów wspomagania ich rozwoju. Dla polskich specjalistów, przystępujących do przygotowania pierwszych programów wspieranych przez fundusze przedakcesyjne na zasadach stosowanych w ramach funduszy strukturalnych, użyteczny będzie zamieszczony w Aneksie do rozporządzenia kompletny schemat Wiejskiego Planu Rozwoju, który stanowi podstawę każdego wniosku o współfinansowanie projektu z budżetu Wspólnoty.

Poza funduszami strukturalnymi państwa członkowskie mogą także korzystać z **Funduszu Spójności** (Kohezji), który funkcjonuje od 1994 r. Jego zadaniem jest likwidowanie strukturalnych różnic w rozwoju państw biedniejszych, poprzez działania z zakresu ochrony środowiska i rozwoju europejskich sieci transportowych. Kryterium dostępu do Funduszu Kohezji jest wartość PKB na osobę w danym państwie, niższa od 90% wartości średniej dla całej Wspólnoty. Korzystają z niego cztery najbiedniejsze państwa Unii: Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia. Na szczycie w Berlinie Rada Europejska przedłużyła jego działanie na cały następny okres budżetowy, tj. do 2006 r. Można żywić nadzieję, że obejmie on działaniami także nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej.

Część IV

Przystosowanie polskiego rolnictwa do integracji z Unią Europejską

1. Istota procesów dostosowawczych polskiego rolnictwa

Rolnictwa polskie i UE rozwijały się w ostatnim półwieczu całkiem odmiennymi drogami i na odmiennych zasadach. Rolnictwo polskie w ramach gospodarki centralnej. Akumulowano w nim środki na rozwój kraju. Trwa to do dziś.

Podstawą rozwoju rolnictwa UE jest interwencjonizm i wyłączenie go z wolnej gry rynkowej. Dzięki temu rolnictwo UE korzystało ze stale zwiększającego się wsparcia finansowego: w ramach aktywnej polityki rolnej – stabilizacji rynku, zwiększania dochodów, restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw i wsi. Stworzono odrębne normy prawne, systemy ekonomiczne, instytucje administracyjne i odmienną infrastrukturę rynku rolnego.

Za kilka lat nastąpić ma integracja tak różnych rolnictw: otwarcie granic, przejście na jednolite zasady WPR, regulacje jakościowe i podobne zasady zarządzania rynkami i administrowania rolnictwem oraz środowiskiem wsi.

Wymaga to rozległych, kosztownych i pilnych procesów dostosowawczych polskiego rolnictwa do unijnego.

Istotą procesów dostosowawczych do obecnej i przyszłej WPR jest:

- ustanowienie prawa zgodnego z podstawowymi regulacjami UE, zwłaszcza w zakresie rynku rolnego, przepisów fitosanitarnych i weterynaryjnych, płatności i budżetowania oraz ustanowienie odpowiednich instytucji i służb administracyjnych zdolnych wdrażać te przepisy,
- zapoczątkowanie przyspieszenia przemian agrarnych, koncentracji i specjalizacji produkcji w gospodarstwach oraz masowy rozwój grup produkcyjno-marketingowych,
- stworzenie nowoczesnych instytucji rynku rolnego, zdolnych organizować rynek oraz skutecznie interweniować na tym rynku, zgodnie z zasadami WPR, w tym uczynienie z ARR – agencji płatniczej,
- przyspieszenie modernizacji przetwórstwa, zwłaszcza dziedzin ważnych dla współpracy z rynkiem UE (mleczarstwo, przemysł mięsny, owocowy) oraz podniesienie jakości i zdrowotności żywności,
- stworzenie służb programowania rozwoju wsi oraz instytucji płatniczych w zakresie przemian agrarnych, rozwoju wsi i modernizacji sektora przetwórczego (ARiMR),
- stworzenie skutecznej obrony granic wschodnich i na Bałtyku, które stają się granicami całej UE.

Zadania te realizuje Polska po podstawowych „dobrowolnych” dostosowaniach w sferze produkcji rolnej i żywnościowej – po radykalnym zmniejszeniu rozmiarów produkcji – do poziomu realnego popytu (o około 1/5 niższego niż w latach

siedemdziesiątych), po dużym zaawansowaniu prywatyzacji potencjału państwowego oraz po wyłączeniu części ziemi z użytkowania. Są to trudne dla rolnictwa zmiany, ale nie stwarzają Unii problemów integracji w postaci powiększania nadwyżek żywności.

Czego Unia oczekuje po tych procesach dostosowawczych, a czego nie?

Unia oczekuje przede wszystkim przystosowania prawno-instytucjonalnego i systemowego, bo jest to warunek objęcia polskiego rolnictwa WPR. Unia wymaga zmian jakościowych w produkcji. Chodzi zwłaszcza o zmiany norm handlowych, zdrowotności i systemu certyfikacji – bez czego rolnictwo polskie nie może stać się częścią jednolitego rynku UE.

Natomiast Unia zdaje sobie sprawę, że w okresie przedakcesyjnym można tylko zapoczątkować przyspieszenie zmian strukturalnych, które są kosztowne i wymagają czasu. Podstawowa modernizacja gospodarstw polskich i podstawowe przemiany agrarne dokonać się muszą po wstąpieniu Polski do Unii i przy wielkim zaangażowaniu środków Unii. W UE przemiany te trwają już prawie 40 lat i ciągle postępują.

Obecnie możemy stworzyć systemy i instytucje oraz wdrożyć je w przyspieszenie przemian strukturalnych z wykorzystaniem środków pomocowych UE. Unia oczekuje także racjonalnych, spójnych i wieloletnich programów, w tym zakresie oraz ustalenia prognozy wieloletniego finansowania i budżetowania rolnictwa i wsi.

Przygotowania do akcesji przebiegają w Polsce, podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w szczególnie trudnej sytuacji produkcyjno-ekonomicznej rolnictwa: obniżonego w ostatnim dziesięcioleciu popytu na surowce rolnicze (szczególnie mięso i mleko), niskich – i wolniej rosnących od inflacji – cen rolnych, importu netto żywności, szybkiego wzrostu cen na środki produkcji i rozwierających się „nożyc cen”, obniżonego poziomu produkcji rolnej i drastycznego ograniczenia dochodów rolniczych, a w konsekwencji nikłej zdolności akumulacji środków na rozwój i modernizację gospodarstw, czy przetwórstwa. Rosnąca, ale ograniczona pomoc ze środków publicznych nie łagodzi należycie tych trudności. Trzeba przyznać, że tak trudnego okresu przed akcesją nie miały kraje dotychczas przystępujące do UE. To jest specyfika niedoceniana należycie przez UE i kraje aplikujące. Kolejne przedsięwzięcia państwa – po protestach rolników – łagodziły niektóre skutki załamania rynku, nie były jednak w stanie odwrócić nasilającego się kryzysu rolnictwa.

Trudna sytuacja ekonomiczna rolnictwa uniemożliwia istotniejszy postęp w modernizacji i specjalizacji gospodarstw, w podnoszeniu jakości produkcji. Rosną konflikty związane z osłoną granic. Trudna jest w tych warunkach liberalizacja handlu rolnego z Unią (różnice w poziomie subsydiowania).

Ograniczone szanse zbytu produktów – i pochodne tego – obniżone ceny, spowodowały drastyczne zmniejszenie dochodów rolników i ich zdolności akumulacji środków na rozwój i modernizację gospodarstw. A jest to główny problem przygotowania do integracji – nadrabiania dystansu jaki dzieli nas od rolnictwa Unii. Jest to warunek sięgania przez rolników po przyszłe korzyści integracji.

Niestety ta bardzo trudna sytuacja utrzyma się w całym okresie przed integracją.

Dostosowania prawno-instytucjonalne w rolnictwie i jego otoczeniu

Największa, najpilniejsza i jedna z najtrudniejszych prac dostosowawczych, realizowanych w okresie stowarzyszenie i negocjacji, to harmonizacja prawa. Prawo rolno-żywnościowe i w sprawach wsi stanowi ok. 40% dorobku prawnego Unii.

Nowi członkowie muszą to prawo akceptować. Nie podlega ono negocjowaniu. Negocjować można niektóre, okresowe odstępstwa od terminów i warunków jego wdrażania oraz dodatkowe krajowe rozwiązania, jeśli nie są one sprzeczne ze wspólnym rynkiem i zasadami finansowymi.

Trudność polega na tym, że w przypadku Polski, różnice między prawem narodowym i regulacjami UE są wielokrotnie większe, niż były w przypadku Szwecji, Austrii czy nawet Hiszpanii.

Przeгляд ustawodawstwa unijnego (tzw. screening) ukazał jak wielki jest zakres prac przed nami, mimo osiągniętego w całym dziesięcioleciu postępu, oraz to, że może to być zagrożenie integracji w spodziewanym przez Polskę roku.

Obecnie podejmowany jest wielki wysiłek parlamentu i rządu w celu przyspieszenia tych prac, wzmocnione są służby prawne w resortach. Zasadnicza harmonizacja prawa rolnego nastąpi do końca 2000 r.

Mówiąc o dostosowaniach prawnych, pamiętać trzeba o instytucjach, które to unijne prawo będą wdrażać i kontrolować jego przestrzeganie. Różnice w systemie i stanie instytucji rolniczych są równie wielkie jak w systemie prawa.

Stosowanie prawa unijnego w dziedzinie rolnictwa i gospodarki żywnościowej wiąże się z rozbudową administracji rolnej, która w Unii jest około pięciokrotnie większa niż w Polsce: administracji centralnej, samorządowej oraz agencji i instytucji zarządzających, informacyjnych, finansowych. Wymagane jest stworzenie specjalnych służb kontroli finansowej, według standardów UE. Polska musi obecnie godzić tendencje zmniejszania roli administracji w całej gospodarce z koniecznością rozbudowy administracji rolnej – od gminy, do MRiRW. Nie jest to sprawa należycie rozumiana, a jeśli jest – to brakuje środków na pełne, wcześniejsze tworzenie struktur i dopasowanie tych struktur do reform administracyjnych i samorządowych.

Wszystkie zmiany prawa, organizacji instytucji, zakresu pracy służb będą konieczne przed akcesją, a w przypadku gospodarowania funduszami przedakcesyjnymi – już są przeterminowane. Najistotniejsze zmiany w zakresie rolnictwa to:

- stworzenie na szczeblu gospodarstw szczegółowej ewidencji bieżącej wykorzystania powierzchni, wg pól uprawnych,
- szczegółowej ewidencji bieżącej i identyfikacji numerycznej pogłowa zwierząt, wg wieku, oraz ewidencji gospodarstw prowadzących tę produkcję, wg miejsca ich położenia,
- ewidencji produkcji kwotowanej (np. mleka, cukru),
- informacji cenowej, skupu, zapasów itp.,

- ewidencji gospodarstw i produkcji na terenach górskich i mniej korzystnych dla rolnictwa,
- ewidencji zalesień użytków rolnych, ich wyłączeń czy likwidacji gospodarstw,
- inwestycji modernizacyjnych w gospodarstwach czy działalności dotowanej grup marketingowych,
- wdrożenia systemu rachunkowości rolnej.

Wymagana jest niezwykła solidność tego rodzaju danych, gdyż stanowią one podstawę rozliczeń finansowych i płatności z indywidualnymi rolnikami czy firmami (dofinansowanie eksportu, produkcji pasz itp.). Niesolidność tych informacji pociąga za sobą dolegliwe restrykcje finansowe UE dla budżetu państwa. Oznacza – naruszenie ustawy o wydatkach publicznych, ze wszystkimi konsekwencjami karno-skarbowymi.

Szczeble pośrednie gromadzą te dane regionalnie, plus prowadzą sprawy i gromadzą wszystkie dane dotyczące programowania, realizacji i finansowania rolniczych (wiejskich) programów strukturalnych. Zakres rozdziału tej aktywności i odpowiedzialności pomiędzy powiat, województwo (wojewoda, samorząd) czy agencje terenowe (filie agencji rządowych) nie jest jeszcze ustalony do końca, zwłaszcza odpowiedzialności i kontroli finansowej.

Najistotniejsze zmiany dokonują się już na szczeblu centralnym: MRiRW, MF i MG. Tworzone są odpowiednie struktury administracyjne (departamenty): programowania, finansowania i realizacji programów przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD, ISPA, SPP), tak zwanych programów poziomych oraz agencji płatniczych, które mają kluczowe znaczenie w realizacji, finansowaniu i kontroli. Ustalono ogólne zasady przepływu środków: MF, MRiRW, ARiMR, urząd wojewódzki / ARiMR – oddział rejonowy i beneficjenci.

Została przez rząd wyznaczona agencja do realizacji płatności przedakcesyjnych w rolnictwie (od 2001 r.), a następnie płatności z funduszy strukturalnych – jest to ARiMR. Musi ona uzyskać akredytację (Ministerstwa Finansów i Komisji Europejskiej). Musi także stworzyć system kontroli i zarządzania (IACS).

Przystosowania wymaga cała struktura merytoryczna MRiRW w zakresie kontroli fito-sanitarnej i weterynaryjnej, co już rozpoczęto, nadzoru nad funduszami UE oraz nad produkcją rolną, a zwłaszcza nad rynkiem rolnym (udział resortu w Komitetach Towarowych KE w Brukseli, zarządzających poszczególnymi rynkami).

Centralny charakter sterowania polityką rolną i budżetem (z Brukseli) powoduje, że wszystkie istniejące i nowo tworzone instytucje rolnicze (i nie tylko): działy, departament, agencje, inspekcje i ośrodki, prawie bezpośrednio uczestniczyć muszą w tym sterowaniu i finansowaniu. Dotyczyć to będzie też części województw czy regionów (Euroregiony, regiony międzygminne, międzypowiatowe (Kurpie, Kaszuby), czy międzywojewódzkie (makroregion Północ, Podkarpacie, czy Małopolska).

Unia oczekując, wraz z rozpoczęciem negocjacji, przyspieszenia prac przystosowawczych, przygotowała trzy lata temu program „Partnerstwo dla Członkostwa”. Jest on co roku aktualizowany i wzbogacany. Unijny program „Partnerstwo dla Członkostwa”

rozwinęty został w stale aktualizowanym Narodowym Programie Przystosowania do Członkostwa, przyjętym przez rząd RP.

Unia zdecydowała, że cała pomoc przedakcesyjna z wszystkich tytułów (PHARE, SAPARD i inne) przeznaczona może być tylko na cele ujęte w programie „Partnerstwo dla Członkostwa”.

W wyniku realizacji zadań NPPC do końca 2001 r. wykonano:

- Program spójnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich, który rząd przyjął w połowie 1999 r. i przekazał KE.
- Wdrożono przepisy dotyczące kontroli fitosanitarnej i weterynaryjnej oraz stworzono odpowiednie służby kontroli i laboratoria, które są rozbudowywane, szczególnie na granicach: wschodniej i Bałtyku.
- Zaawansowano modernizację dwu sektorów: mlecznego i mięsnego, w celu poprawy jakości i konkurencyjności produkcji, rozwoju bazy laboratoryjnej, unowocześnienie marketingu itd. Oba te programy są konkretyzowane – w strategii SAPARD, co jest warunkiem uruchomienia pomocy przedakcesyjnej.
- Rozpoczęto wzmocnianie struktur administracyjnych (rolnych i finansowych), także poprzez programy bliźniacze.
- Tworzy się system IACS.
- ARR przejęła sprawy regulowania importu i eksportu.

W latach 2001 do 2006 Unia oczekuje nasilenia wdrażania tych programów, z których część musi być spełniona do momentu akcesji (IACS), a część stanowi zadania ciągłe – jak przebudowa struktury agrarnej czy tworzenie gospodarstw specjalistycznych i rozwój specjalizacji regionów oraz modernizacja przemysłu rolno-spożywczego i rynku rolnego. Tu możemy liczyć na postulowane okresy przejściowe.

NPPC obejmuje ponadto następujące inne ważne zadania średniookresowe:

- przygotowanie i wdrażanie programów regionalnych rozwoju wsi i rolnictwa (od programów gminnych do makroregionów),
- rozbudowa i wzmocnienie sieci licencjonowanych laboratoriów kontroli jakości i certyfikacji,
- efektywniejsza promocja żywności na rynkach zagranicznych,
- przyspieszenie rozbudowy instytucji rynku rolnego: grup marketingowych, hurtu i magazynów składowych, giełd, instytucji ubezpieczeń kredytów i operacji handlowych,
- umocnienie i zmiana funkcji samorządu rolniczego.

Wszystkie te zadania ujmowane są obecnie w programy i projekty operacyjne: PHARE 2000 i 2001 i SAPARD 2000-2003/2006.

Corocznie Polska i Unia przygotowują raport o postępie przygotowania do członkostwa. Jak w tych raportach Unia ocenia nasze przygotowania i wysiłki?

Ogólnie dobrze – jako kraju. Doceniany jest rozwój gospodarczy, stabilne struktury demokratyczne państwa. Ale raport koncentruje się przede wszystkim na postępie w rozwiązywaniu problemów integracyjnych. Dwie dziedziny ocen są interesujące dla rolnictwa. Pierwsza – to postęp w dostosowaniu prawa polskiego do prawa Unii – oceniany krytycznie w Raporcie 1999, a nieco korzystniej w Raporcie 2000 r. i 2001 r., tak ogólny, jak i prawa rolnego. Druga – to samo rolnictwo. Przemiany w rolnictwie, prawne, instytucjonalne, a zwłaszcza strukturalne, uznaje się za powolne, niewielkie, programy tych przemian za zbyt ogólnikowe i pozbawione części finansowej i harmonogramu. Unia oczekuje skorygowania tych słabości w okresie przed akcesją.

Krytycznie oceniono zwłaszcza tempo rozbudowy i przystosowania instytucjonalnego (agencji płatniczych), służb kontroli itp. Pomniejsza to sprawność wykorzystania środków pomocowych. Podkreślano też potrzebę poszerzenia współpracy administracji z partnerami społecznymi i samorządem terenowym w zakresie inspirowania przemian rolnictwa, w przygotowaniu negocjacji i programów pomocowych.

A jak w tych raportach ocenia UE stan i szanse naszego rolnictwa na przełomie roku 2003/04 ? Jest to ważne, bo będzie miało wpływ na kwoty produkcyjne, płatności i fundusze strukturalne. Stan rolnictwa i rynku oceniany jest krytycznie. Charakterystyczne jest jednak, że Komisja ocenia perspektywy produkcji rolnej – bardziej optymistycznie niż my sami. Wszystkie przewidywane przez UE wskaźniki są korzystniejsze niż zmniejszająca się rzeczywista produkcja w ostatnich latach. W zakresie przemian strukturalnych rolnictwa, organizacji rynku czy pracy służb rolnych – oceny są bardzo krytyczne.

PROGNOZA PRODUKCJI ROLNEJ W POLSCE W 2003 R.			
	Produkcja (tys. t)	Plony (t)	Obszar zasiewów (tys. ha)
Zboża	30 831	3,39	275
Rzepak			550
Ziemniaki	18 011	19,1	950
Oleiste	1 244	2,3	
Buraki cukrowe	13 775	40,5	340
Cukier	1 860	5,5	
Produkcja			
Mleko (mld litrów)	13.55		
Pogłowie krów mlecznych (tys. sztuk)	3 588		
Trzoda (tys. sztuk)	20 738		
Owce (tys. sztuk)	526		
Źródło: Komisja Europejska. Raport: Rolnictwo polskie, 1998 r.			

Dostosownia rolnictwa a kryzys produkcyjno-dochodowy

W całym dziesięcioleciu reformy gospodarczej rolnictwo przeżywa sytuację kryzysową, okresowo o mniejszym lub większym nasileniu. Uwolnienie cen żywności przy likwidacji dotacji do rolnictwa i przemysłu spożywczego, na początku dekady doprowadziło do spadku popytu na żywność, nasilonego spadku stopy życiowej i wzrostem bezrobocia. Obniżenie o prawie 20% spożycia żywności spowodowało nieco tylko mniejszy spadek produkcji i głęboki spadek dochodów rolnictwa, istotny spadek nakładów inwestycyjnych na modernizację rolnictwa, wielką dekapitalizację majątku. Pewna poprawa sytuacji makroekonomicznej i samego rolnictwa zapoczątkowana w połowie dekady nie odwróciła trwale tych negatywnych tendencji. Akumulowanie w rolnictwie na potrzeby kraju utrzymało się do dziś w dużym rozmiarze – ok. 20% dochodu narodowego wytwarzanego w rolnictwie przechwytywana jest przez inne działy gospodarki narodowej i budżet. Jednocześnie wzrosły wydatki publiczne na wieś oraz osłona graniczna tego sektora.

W tych warunkach wielkie trudności rolnictwa, społeczność rolnicza wiąże z procesami przystosowań do integracji z UE, co skutkuje dominacją negatywnych ocen ludności rolniczej i wiejskiej całego procesu integracji.

Dostosowania budżetowe

Przechodzenie na system polityki rolnej Unii oznacza wiele istotnych zmian w systemie finansowania i budżetowania rolnictwa i wsi, ważnych dla budżetu centralnego i budżetów terenowych, dla pracy samorządu terytorialnego.

Unia, podobnie jak i polscy rolnicy, oczekuje zwiększenia nakładów publicznych na rolnictwo, bo w krajach Unii jest to główne źródło finansowania modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa (a nie nakłady własne gospodarstw). Unia zaleca też zmianę struktury nakładów, na korzyść wydatków służących przemianom strukturalnym, nawet kosztem wydatków na regulację rynku. Ta ogólnie słuszna tendencja jest okresowo sprzeczna z odczuciami i potrzebami polskich rolników, w okresie nadprodukcji, trudności zbytu i spadku cen. Tak zmieniano historycznie budżet EWG/WE, ale zawsze w warunkach dominacji wydatków na utrzymanie rentowności bieżącej i dochodów rolników.

Z charakteru polityki rolnej i budżetowej UE (i nie tylko) wynika potrzeba decentralizacji środków budżetu na przemiany strukturalne, na infrastrukturę wsi (zasada współfinansowania) i na tak zwaną narodową część polityki rolnej. Umocni to finansowo samorząd terytorialny.

Dostosowanie budżetu do zasad finansowania WPR oznacza też potrzebę zmian instrumentacji polityki – np. dopuszczenie (i prawne uregulowanie) dużego dotowania bezpośredniego gospodarstw, grup produkcyjno-marketingowych czy przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego, co nie jest lubiane przez polską politykę ekonomiczną. Konieczne będzie natomiast zasadnicze ograniczenie roli „taniach” kredytów, zwłaszcza obrotowych.

Zasadniczych zmian wymaga system budżetowania, od MF i resortów, przez budżety terenowe, aż do roli agencji płatniczych. Rośnie waga inicjatywności, roli

partnerów społecznych, ale i odpowiedzialności finansowej, w skomplikowanym systemie wieloźródłowego finansowania (i inżynierii finansowej). Przejść musimy na budżetowanie wieloletnie.

Budżety rolne i rozwoju wsi uchwalone na lata 2000 i 2001 są dowodem chęci zapoczątkowania uwzględniania potrzeby tych zmian. Rzeczywistość jest jednak bardzo trudna i tych zmian nie zrealizowano w dużym zakresie.

Trzeba stworzyć nowe podstawy prawne i nowe jednostki kontroli finansowej, zdolne kontrolować parokrotnie większe wydatki i kilka milionów operacji rozliczeniowych rocznie na styku rolnicy – budżet państwa UE.

Całość tych przystosowań i przemian doprowadzi do tego, że w kilka lat po akcesji dojdzie do zupełnie nowej sytuacji w finansowaniu rolnictwa polskiego i wsi. Całość interwencji rynkowej finansowana będzie z budżetu UE, a także ponad połowa nakładów strukturalnych. Łącznie – jeśli dobrze się przygotujemy, wynegocjujemy i dostosujemy – budżet rolny będzie w roku akcesji ok. 3-4 razy większy niż obecny i w 2/3 będzie pochodził z Unii. To jest nie tylko wielka zmiana jakościowa, ale i wielka szansa dla rolnictwa. Gospodarki polskiej nie stać bowiem na takie finansowanie rolnictwa – jak Unii. To jest szansa dla regionów – wyrównywania różnic regionalnych w poziomie rozwoju kraju.

Po to aby w rolnictwie było lepiej, konieczne jest zrozumienie tych procesów przez polityków i działaczy samorządowych. Większość z nich nie zna i nie rozumie tych spraw. A czekają nas nowe wybory samorządu – napływ nowych kadr.

2. Dostosowania na poziomie gospodarstw rolnych

Przystosowanie polskiego rolnictwa do integracji oznacza przygotowanie gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw do sprostania konkurencji na jednolitym rynku europejskim oraz spełnienie wszystkich warunków wynikających z uregulowań prawnych UE (*acquis communautaire*), w tym przede wszystkim przepisów weterynaryjnych, sanitarnych, fitosanitarnych oraz z zakresu ochrony środowiska, rynku rolnego, finansów i kontroli. Wszystko to wiąże się z przyspieszeniem procesu koncentracji ziemi i produkcji, specjalizacji gospodarstw, wdrażania standardów jakościowych, środowiskowych i organizacji grup produkcyjnych

Procesy te są kosztowne i wymagają zaangażowania dużych środków finansowych, prywatnych i publicznych. Większość rolników ma obecnie ograniczone możliwości współfinansowania tych przemian z własnych środków, a budżet państwa jest też bardzo ograniczony. Proces ten wspierany jest dlatego z programów przedakcesyjnych UE (m.in. SAPARD i Phare). Środki te mogą stanowić do 15% wydatków publicznych na rolnictwo. Z budżetu krajowego, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARMiR) oraz władz terenowych dofinansowywane są programy w zakresie restrukturyzacji rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, rozbudowy infrastruktury, wspierania działalności edukacyjnej i usług dla rolnictwa.

Program SAPARD ma ograniczony zakres (ok. 170 mln euro rocznie) i można z jego środków finansować tylko część ważnych przedsięwzięć dostosowania gospodarstw. Fundusze Phare w wysokości ok. 40 mln euro rocznie służą głównie dostosowaniu polskiego sektora rolno-żywnościowego do standardów obowiązujących w UE w zakresie tworzenia instytucji rolnych i rynku rolnego, laboratoriów czy podnoszenia standardów jakościowych w produkcji rolnej i w przetwórstwie.

Rejestr gospodarstw i działek

Skorzystanie przez rolników z dotacji do produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz innych instrumentów WPR będzie wymagać od nich złożenia corocznie odpowiednich wniosków o płatności. Rolnicy zostaną objęci Zintegrowanym Systemem Zarządzania i Kontroli (IACS). System ten obejmuje skomputeryzowaną bazę danych o każdym rolniku ubiegającym się o subwencje w ramach WPR. Gospodarstwo w tym systemie będzie miało nadany numer w rejestrze krajowym gospodarstw.

Każde gospodarstwo musi posiadać wymagane mapy geodezyjne działek, z określeniem powierzchni użytkowanych rolniczo. Ponadto rolnik musi prowadzić ewidencję zwierząt w gospodarstwie, w tym bardzo szczegółowe zapisy dotyczące wieku bydła mięsnego.

Warunki dostosowania produkcji mleka w gospodarstwie do wymagań przepisów UE

Wymagania zdrowotne i sanitarne dotyczące warunków produkcji mleka obejmują²² :

- zwierzęta, od których pozyskiwane jest mleko surowe,
- pomieszczenia do doju i przechowywania mleka,
- personel obsługujący dój mleka.

Gospodarstwa produkujące mleko muszą zostać zweryfikowane i zarejestrowane jako spełniające wymagania określone przepisami UE. Do wydawania zaświadczeń uprawnieni będą powiatowi lekarze weterynarii. Producent mleka musi zapewnić odpowiednie warunki higieniczne pozyskiwania i przechowywania mleka.

Mleko surowe powinno pochodzić od krów zdrowych, z gospodarstw wolnych od gruźlicy i brucelozy. U zwierząt nie mogą występować uszkodzenia wymienia. Odpowiednia musi być też jakość paszy zadawanej krowom mlecznym. Gospodarstwa powinny być wyposażone w dobrej jakości wodę pitną dla zwierząt. Krowom nie można podawać substancji szkodliwych dla zdrowia ludzi, przechodzących do mleka lub musi upłynąć odpowiedni dla tych substancji okres karencji. Krowy muszą być poddane kontroli, co najmniej raz na rok, przez nadzór weterynaryjny.

²² Dyrektywa Rady 92/46 EEC z 16 lipca 1992 r. w sprawie zasad warunków zdrowotnych w produkcji i wprowadzania na rynek mleka surowego i produktów mlecznych, dyrektywa Rady 85/397/EEC z 5 sierpnia 1985r. wraz z poprawkami wniesionymi przez dyrektywę 89/165 EEC z 4 marca 1989 r. w sprawie stanu zdrowotnego zwierząt, od których pozyskiwane jest mleko surowe.

Jakość mleka surowego

Mleko surowe odbierane z gospodarstwa musi spełniać następujące kryteria:

- nie powinno zawierać więcej niż 100 tys. drobnoustrojów w 1ml, oznaczonych metodą płytkową w temperaturze 30° i 400 tys. komórek somatycznych,
- nie powinno zawierać wody dodanej i posiadać punkt zamarzania w temperaturze nie wyższej niż (-)0,520°,
- ciężar litra mleka pełnego w temperaturze 20° nie powinien być niższy niż 1028 gramów,
- powinno zawierać minimum 28 gramów białka w 1 litrze i nie mniej niż 8,5% suchej masy beztłuszczowej dla mleka całkowicie odtłuszczonego,
- nie może być dopuszczone do konsumpcji, jeżeli zawiera ślady antybiotyków w ilości przekraczającej ustalony przepisami poziom.

System kontroli jakości mleka musi obejmować oznaczanie punktu zamarzania mleka. Mleko surowe jest kontrolowane w poszczególnych gospodarstwach poprzez badanie losowo pobranych próbek²³. W przypadku nieprzestrzegania norm jakości mleka zakład przetwórczy ma obowiązek poinformować kompetentne władze. Gospodarstwu naruszającemu normy jakości mleka odbierane jest zezwolenie na dostawy mleka do czasu, gdy mleko ponownie zacznie odpowiadać normom.

Higiena produkcji – pomieszczenia do doju i przechowywania mleka w gospodarstwie

Pomieszczenia do doju i przechowywania mleka powinny być należycie odizolowane od wszelkich źródeł zanieczyszczeń, takich jak toalety, składy obornika i gnojowicy. Wszelkie urządzenia i wyposażenie muszą być łatwe do mycia, czyszczenia i dezynfekcji. Ściany i posadzki powinny mieć gładkie powierzchnie. Posadzki powinny być ułożone w sposób ułatwiający spływ cieczy i usuwanie nieczystości. Do pomieszczeń tych musi być doprowadzona woda bieżąca zdatna do picia, na potrzeby doju oraz mycia wyposażenia i sprzętu. Pomieszczenia muszą mieć zapewnioną dobrą wentylację i oświetlenie.

Pomieszczenia do przechowywania mleka powinny być wydzielone od pomieszczeń, w których przebywają zwierzęta, wyposażone w odpowiednie urządzenia chłodnicze (schładzające mleko do 8-6 stopni C) oraz zabezpieczone przed owadami, gryzoniami i innymi szkodnikami.

Wyposażenie, zbiorniki oraz powierzchnie mające kontakt z mlekiem muszą być wykonane z gładkich materiałów łatwych do czyszczenia i dezynfekowania, odpornych na korozję i uniemożliwiających przedostanie się do mleka substancji mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego i negatywnie wpłynąć na jakość mleka. Dojarki mechaniczne oraz pojemniki, które miały kontakt z mlekiem, muszą być umyte i zdezynfekowane – przynajmniej raz dziennie. W pomieszczeniach powinny znajdować się umywalki do mycia rąk. W gospodarstwie produkującym mleko powinno być wydzielone pomieszczenie do odizolowania ze stada sztuk chorych lub podejrzanym o chorobę .

²³ Próbką autentyczna jest to próbka pochodząca z jednego w pełni nadzorowanego doju (porannego lub wieczornego) rozpoczętego nie wcześniej niż 11 godzin i nie później niż 13 godzin po poprzednim doju.

Wymagania dla personelu obsługującego produkcję mleka

Osoby pracujące przy doju mleka i mające kontakt z mlekiem surowym muszą być zdrowe i podlegają badaniom lekarskim. Osoby te winny dbać o czystość: nosić odpowiedni czysty ubiór, myć ręce bezpośrednio przed dojeniem oraz utrzymywać je w czystości przez cały czas doju. Organem nadzorującym warunki sanitarne w produkcji mleka są inspekcje weterynaryjne, upoważnione również do wydawania atestów zdrowotnych gospodarstwom produkcyjnym.

W wielu gospodarstwach polskich procesy poprawy warunków produkcji mleka są zaawansowane. Zakłady przetwórcze wymuszają poprawę jakości mleka, stosując różnorodne formy oddziaływania, w wielu przypadkach wprowadzono bodźce finansowe, które skutecznie zachęcają rolników do poprawy jakości dostarczanego mleka. Większość gospodarstw jednak ten proces musi objąć w najbliższej przyszłości.

Dostosowania do wymagań UE w gospodarstwach produkujących żywiec rzeźny

Produkcja zwierząt rzeźnych z przeznaczeniem na rynek wymaga w UE udokumentowania źródła ich pochodzenia²⁴. W celu dostosowania do przepisów unijnych w Polsce wprowadzany jest system pozwalający na zidentyfikowanie danej sztuki bydła i powiązanie jej z gospodarstwem, w którym zwierzę się urodziło i w którym przebywało. Każda sztuka na obszarze Unii poddana identyfikacji musi również posiadać paszport wydany przez kompetentne władze.

System identyfikacji i rejestracji bydła winien obejmować następujące elementy:

- kolczyk z numerem identyfikujący każdą sztukę bydła,
- paszport zwierzęcia,
- rejestr indywidualny zwierząt prowadzony w poszczególnym gospodarstwie,
- skomputeryzowana baza danych.

Kolczyki identyfikacyjne

Gospodarstwo prowadzące identyfikację zwierząt musi być w rejestrze gospodarstw. Bydło znajdujące się w gospodarstwie musi być indywidualnie oznakowane za pomocą 2 plastikowych kolczyków, w ciągu 15 dni od urodzenia. Na plastikowych kolczykach znajduje się 14 znaków identyfikacyjnych, z których dwa pierwsze to PL, oznaczające Polskę. Następne siedem to numer identyfikacyjny (przypisany) gospodarstwa. Następne cztery oznaczają numer zwierzęcia w gospodarstwie. Umieszczaniem kolczyków zajmują się upoważnione organy prowadzące rejestrację i identyfikację bydła. Kształt i formę kolczyków określają przepisy. Przewóz zwierząt z gospodarstwa może mieć miejsce tylko wtedy, gdy są one zakolczykowane.

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 z 21 kwietnia 1997 r. ustanawiającym system identyfikacji i rejestracji bydła oraz oznakowanie wołowiny i produktów pochodnych wołowiny. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1141/97 z 23 marca 1997 r. określającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 820/97

Paszport zwierzęcia

Jest to dokument zawierający wszystkie dane o zwierzęciu: datę urodzenia, płeć, rasę, numer kolczyka matki. Jeżeli zwierzę pochodzi z importu, to paszport zawiera dane o pochodzeniu: datę wwozu z kraju trzeciego oraz numer kolczyka nadany w kraju trzecim. Paszport zawiera również dane o gospodarstwie (numer rejestracyjny) oraz numer kolczyka zwierzęcia. W paszporcie również są informacje o wnioskowanej i /lub przyznanej premii do zwierzęcia.

Na producentach zwierząt ciążyć będzie obowiązek prowadzenia indywidualnego rejestru zwierząt w gospodarstwach. Rejestr ten zawierać będzie: nazwisko właściciela, adres zamieszkania i numer rejestracyjny gospodarstwa oraz dane o zwierzętach: wykaz bydła, owiec i kóz urodzonych w gospodarstwie, numer kolczyka, rasę, płeć. W rejestrze znajdują się dane o przybyciu zwierzęcia do gospodarstwa oraz o opuszczeniu gospodarstwa przez zwierzę. Po urodzeniu się cielęcia właściciel wypełnia kartę urodzenia zwierzęcia i dostarcza do jednostki obsługującej system indywidualnej rejestracji i identyfikacji bydła. System rejestracji i identyfikacji bydła, owiec i kóz zastąpi obecne świadectwa pochodzenia zwierząt²⁵.

Przepisy regulujące ochronę zwierząt gospodarskich

Znaczącą grupę przepisów prawnych w UE zajmują sprawy związane z ochroną zwierząt²⁶. Określają one szczegółowo, warunki w jakich powinny być utrzymywane zwierzęta w gospodarstwie oraz podczas transportu. Warunki utrzymania zwierząt gospodarskich powinny odpowiadać normom przewidzianym przez przepisy europejskie. Odpowiednie normy wyznaczają oświetlenie pomieszczeń inwentarskich, ich temperaturę, wilgotność oraz ograniczanie innych negatywnych czynników działających stresująco na zwierzęta.

Polskie przepisy dotyczące ochrony zwierząt muszą również obejmować przepisy określające minimalne standardy chowu zwierząt gospodarskich, wymogi techniczne budynków inwentarskich oraz obowiązek wykazania się kompetencjami osób zajmujących się inwentarzem. Na przykład, w chowie trzody chlewnej na uwagę zasługują przepisy określające minimalne normy ochrony świń, normy żywienia oraz konieczność odrobaczenia i przeprowadzania dezynfekcji czy wymogów technologicznych budynków²⁷.

Szczególne przepisy odnoszą się do ochrony cieląt²⁸. Obejmują zasady żywienia, normy technologiczne wyposażenia budynków, dopuszczalne systemy odchowu cieląt oraz nadzoru nad nimi, określenie minimalnych norm ochrony zwierząt.

Wymagania gospodarstw rolnych związane z ochroną środowiska

Intensywna produkcja rolnicza stwarza zagrożenie dla środowiska naturalnego wynikające głównie z wysokiego zużycia nawozów i środków ochrony roślin oraz wysokiej

²⁵ Wprowadzone zostały mocą ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej.

²⁶ Dyrektywa 98/58 EWG dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich.

²⁷ Dyrektywa 91/630 EWG dotycząca ochrony trzody chlewnej.

²⁸ Dyrektywa 91/629 EWG i 97/2/EWG obejmująca problematykę ochrony cieląt.

obsady inwentarza żywego i dużego obciążenia gleby gnojowicą. Negatywne skutki dla środowiska mogą wynikać również z błędów i braku staranności w wykonywaniu zabiegów agrotechnicznych (np. wysiew nawozów na zmarzniętą glebę). Opracowane zostały zalecenia działań w rolnictwie w celu ochrony środowiska²⁹. Zagadnienia związane z zanieczyszczeniami pochodzenia rolniczego są przedmiotem dyrektywy Rady 91/676 (EWG). Tzw. dyrektywa azotanowa reguluje działania ograniczające zanieczyszczenia wody azotanami. Zajmuje się wodą już zanieczyszczoną (przekroczenia limitu 50 mg NO₃ w litrze) oraz obszarami sprzyjającymi przenikaniu zanieczyszczeń azotanowych do wód. Z dyrektywy tej wynikają dwa najważniejsze wymagania:

- ustalenie limitu zastosowania wszystkich typów nawozów (chemicznych i organicznych) w sposób zbilansowany z potrzebami roślin, tak aby ograniczyć do minimum straty,
- wprowadzenie limitu 170 kg azotu na hektar do roku 2003 w strefach wrażliwych.

Zgodnie z dyrektywą azotanową Kodeks dobrej praktyki rolniczej musi zawierać³⁰:

- wydzielenie okresów, w których nie można stosować nawozów mineralnych,
- ograniczenie ilości stosowanych nawozów na gruntach o dużych spadkach terenu,
- zalecenie nie stosowania nawozów na glebie zmarzniętej, zalanej i na grunty nie uprawiane,
- utrzymywanie pasów ochronnych wzdłuż cieków wodnych (strumyki, rzeczki),
- określenie niezbędnej pojemności i konstrukcji płyt gnojowych oraz zbiorników na gnojowicę,
- sformułowanie zaleceń co do technologii i techniki stosowania nawozów mineralnych i organicznych.

Zabudowania gospodarcze

Gospodarstwo rolne, jako miejsce życia i pracy ludzi oraz bytowania zwierząt, nie powinno negatywnie wpływać na środowisko i krajobraz wiejski, nie może być też uciążliwe dla otoczenia. Usytuowanie budynków gospodarczych ma nie tylko zapewniać bezpieczeństwo i zdrowie ludzi i zwierząt, ale również spełniać wymagania ochrony środowiska.

Najważniejsze dla ochrony środowiska w gospodarstwie jest właściwe postępowanie ze ściekami i odpadami. Gospodarstwo musi posiadać niezbędne urządzenia chroniące przed zanieczyszczeniem wody i powietrza, jak: zbiorniki na odchody i odpady ciekłe, płyty gnojowe, utwardzone śmietniki, myjnie maszyn i narzędzi.

Zbiorniki na płynne odchody zwierzęce powinny mieć ściany i dno nieprzepuszczalne, szczelne przykrycie z otworem wejściowym i wentylacyjnym. Pojemność zbiornika na gnojówkę musi wystarczyć na przechowywanie jej przez okres co najmniej 6 miesięcy w roku. Obornik może być gromadzony i przechowywany w pomieszczeniach inwentarskich albo na nieprzepuszczalnych płytach lub gnojowniach (płyta ze ścianami bocznymi), zabezpieczonych przed wyciekami, wysychaniem lub zalewaniem przez wody

²⁹ Polski Kodeks dobrej praktyki rolniczej.

³⁰ Zob. Anna Liro, Ochrona środowiska w rolnictwie FAPA, Warszawa 2000.

deszczowe. Pojemność gnojowni powinna wystarczyć na przechowywanie obornika przez 6 miesięcy (powierzchnia wynosi 3 m² na 1 sztukę dużą zwierząt). Niedopuszczalne jest przechowywanie obornika w przyzmach na polu, ponieważ zagraża to skażeniu wód gruntowych związkami azotu i fosforu. Wycieki z przyzmk kiszonkowych powinny być odprowadzane do studzienek, stanowiących część składową silosów, aby nie spowodować skażenia wody.

Wyposażenie polskich gospodarstw rolnych w urządzenia do przechowywania odchodów produkcji zwierzęcej jest słabe (kilka procent), a budowa takich urządzeń jest kosztowna. Polska – w ramach programu SAPARD – przewidziała możliwość uzyskania pomocy finansowej na budowę zbiorników na gnojowice i płyt gnojowych. Zaplanowano dofinansowanie wyposażenia w tego typu urządzenia w 5-7 tys. gospodarstw rolnych rocznie.

Mimo że obydwa omawiane dokumenty mają formę zaleceń, a nie obowiązujących prawnie przepisów, stosowanie dopłat ze środków publicznych do rolnictwa, takich jak płatności bezpośrednie oraz dotacje z tytułu LFA, programów rolno-środowiskowych, powiązane jest ze stosowaniem dobrych praktyk rolniczych. Kraje członkowskie natomiast ustalą odpowiednie przepisy szczegółowe. Również pomoc przedakcesyjna dla rolnictwa SAPARD uzależnia otrzymanie dotacji od przestrzegania warunków produkcji rolniczej przyjaznych dla środowiska.

Część V

Pomoc przedakcesyjna

Ponieważ procesy dostosowawcze krajów kandydujących do członkostwa są bardzo trudne i kosztowne, Unia wspomaga je technicznie i finansowo w ramach PHARE, pomocy bilateralnej, SAPARD i innymi programami.

Program PHARE

Na spotkaniu siedmiu najbardziej uprzemysłowionych państw świata w Paryżu w 1989 roku podjęta została inicjatywa udzielenia pomocy tym krajom Europy Środkowej i Wschodniej, które zdecydowały się odejść od gospodarki centralnie sterowanej. Współfinansowanie działań podjęły 24 państwa (m.in. USA, państwa UE i EFTA), a koordynację zlecono Komisji Europejskiej³¹. W krótkim okresie program objął inne państwa (m.in. Albanie, czy nieistniejące już: NRD i Czechosłowację). Łącznie beneficjentami PHARE jest 17 państw. Największy udział w pomocy tego programu ma Polska (26%), której w latach 1990-1999 przyznano kwotę 2 mld ECU/EUR.

Program PHARE jest największym w historii Wspólnot Europejskich programem pomocowym. Głównym jego celem było wspomaganie transformacji ekonomicznej państw-beneficjentów. Na szczycie w Kopenhadze (1993) wyznaczono dla programu drugi cel: wspomaganie działań dostosowawczych umożliwiających spełnienie warunków niezbędnych do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

Program PHARE w Polsce koordynuje Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Każdy projekt wdrażany jest poprzez Jednostki Zarządzające Programem (PMU) usytuowane przy ministerstwach, agencjach czy innych instytucjach.

Polskie rolnictwo w latach 1990-1997 uzyskało w ramach PHARE wsparcie w wysokości 194 mln ECU. Gros tej pomocy stanowił wkład rzeczowy przekazany Polsce w roku 1990 (dostawy pestycydów – 50 mln ECU, pasze dla zwierząt – 20 mln ECU i środki na uruchomienie linii kredytowej dla rolnictwa (Agrolinia) – 30 mln ECU). W latach 1991-1993 na wsparcie sektora rolnego przeznaczono 65 mln ECU. Główne pozycje po stronie wydatków stanowiły:

– przekształcenia spółdzielczości wiejskiej	14,7 mln ECU,
– restrukturyzacja bankowości spółdzielczej	12,0 mln ECU,
– wsparcie dla polityki MRiGŻ	9,0 mln ECU,
– wspieranie doradztwa rolniczego, edukacji i szkoleń	8,2 mln ECU,
– wdrażanie, koordynacja i monitorowanie programu	7,6 mln ECU,
– infrastruktura wiejska w gospodarce wodnej	4,0 mln ECU.

³¹ Podstawę prawną programu stanowi decyzja Rady Unii Europejskiej nr 3906/89 z 23 grudnia 1989 r.

Pomoc dla polskiego rolnictwa w latach 1995-99 została ujęta w ramy Wieloletniego Planu Indykacyjnego. Wydatki na sektor rolny w ramach PHARE w latach 1995-1997 (łącznie 29 mln ECU) przeznaczone były w większości na następujące działania:

- | | |
|---------------------------------------------------------------------|--------------|
| – kontrola jakości żywności, usługi weterynaryjne i fitosanitarne | 5,4 mln ECU, |
| – wsparcie polityki MRiGŻ, szkolenie kadr pod kątem integracji z UE | 2,7 mln ECU, |
| – przygotowanie sektora do wprowadzenia narzędzi realizacji WPR | 2,7 mln ECU, |
| – dostosowanie przepisów prawnych w rolnictwie | 2,6 mln ECU, |
| – rozwój rynków hurtowych, | 2,5 mln ECU, |
| – zarządzanie, koordynacja i monitorowanie programu | 2,4 mln ECU. |

Program PHARE przeszedł wyraźną ewolucję od pomocy charytatywnej (rzeczowej) w roku 1990, poprzez pomoc techniczną – corocznie akceptowaną w latach 1991-1994, po wieloletnie przedsięwzięcia realizowane w latach 1995-99 w ramach Wieloletniego Programu Indykacyjnego, zgodnego z Programem Partnerstwo dla Członkostwa i NPPC, dotyczące zwłaszcza dostosowania prawa, poprawy jakości produkcji, rozwoju instytucjonalnego i działań inwestycyjnych.

Agenda 2000 przyjęta 26 marca 1999 r. na szczycie w Berlinie potwierdziła reorientację programu PHARE. Wprowadza dwa stałe priorytety:

- kształtowanie, w krajach kandydujących, służb publicznych niezbędnych do wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych i prawnych warunkujących integrację,
- realizacja inwestycji umożliwiających postęp w dostosowaniu gospodarki i infrastruktury tych państw do standardów Unii Europejskiej.

Od roku 1998, zgodnie z nową orientacją PHARE, budżet programu przeznaczony jest w 30% na realizację pierwszego priorytetu (*Institution Building*), podczas gdy drugi cel główny inwestycji ma pochłaniać 70%. Z pieniędzy przeznaczonych na rozwój instytucji finansowane są projekty, których podstawowym narzędziem realizacji jest współpraca bliźniacza (*twinning*) w tworzeniu instytucji zdolnych wdrażać politykę UE.

W budżecie UE na lata 2000-2006 przewidziano corocznie kwotę 1560 mln EUR na finansowanie programu PHARE, z przeznaczeniem dla 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej. Polska uczestniczy w tym programie w kwocie 360 mln EUR rocznie.

Ze środków finansowych PHARE 2000 w sektorze rolnictwa finansowane są projekty dotyczące:

- rozwoju weterynaryjnego systemu kontroli chorób i laboratoriów,
- rozwoju administracji fitosanitarnej i kontroli żywności,
- przygotowania Polski do wdrożenia Wspólnej Polityki Rolnej,
- wzmocnienia służb doradczych dla rolników w zakresie metod produkcji rolniczej zgodnych z wymogami ochrony środowiska.

Program SAPARD*

Zadaniem programu jest przyspieszenie zmian w strukturze rolnictwa państw Europy Środkowej i Wschodniej, pomoc w dostosowaniu się do wymogów *acquis communautaire* i pomoc w rozwoju obszarów wiejskich. Wymagany przez Unię dokumentem określającym strategię państwową wobec sektora rolnego jest w Polsce Spójna Polityka Strukturalna wobec Wsi i Rolnictwa. SAPARD będzie finansowany na takich samych zasadach jak fundusze strukturalne.

Program Operacyjny SAPARD dla Polski zakłada następujące cele:

- poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, zarówno na rynku krajowym, jak i rynku międzynarodowym,
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań sanitarnych i weterynaryjnych UE,
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich – poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

Dla programu SAPARD Komisja Europejska wyznaczyła 15 priorytetowych obszarów, spośród których każdy kraj zgodnie z *zasadą koncentracji* miał wybrać jeden lub kilka. W wyniku analizy potrzeb i konsultacji z poszczególnymi regionami (co jest praktyczną realizacją zasady partnerstwa społecznego) Polska wybrała cztery następujące priorytety:

1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych.
2. Poprawa przetwórstwa produktów rolnych i rybołówstwa.
3. Rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej w celu tworzenia nowych miejsc pracy i źródeł dochodów.
4. Rozwój i doskonalenie infrastruktury na obszarach wiejskich.

Założenia Programu Operacyjnego SAPARD dla Polski

1. Pierwszym celem jest poprawa efektywności sektora rolno-spożywczego poprzez:
 - rozwój przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych,
 - inwestycje w gospodarstwach rolnych.
2. Drugim celem strategicznym jest poprawa warunków prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy przez:
 - rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich,
 - różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich,
 - kształcenie i przekwalifikowanie zawodowe (szkolenia),
 - programy rolno-środowiskowe (zalesiania – projekty pilotowe),
 - pomoc techniczną.

* Specjalny Program Akcesyjny Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich

Inwestycje w gospodarstwach rolnych

Za jeden z priorytetów polityki państwa w stosunku do rolnictwa uznano wsparcie procesów modernizacji gospodarstw rolnych – w celu tworzenia silnych, żywotnych gospodarstw rolnych, które, poprzez efektywną produkcję, zapewnią miejsce życia, pracy i źródło dochodów dla poważnej części ludności wiejskiej oraz konkurencyjność gospodarstw na rynku światowym.

Pomoc inwestycyjna skierowana będzie głównie na:

- restrukturyzację produkcji mleka,
- modernizację gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych,
- zmianę struktury produkcji rolniczej,
- inwestycje proekologiczne.

Szacuje się, że z unijnego wsparcia na inwestycje skorzysta corocznie po kilkanaście tysięcy gospodarstw.

Pomoc inwestycyjna w ramach programu SAPARD będzie przyznawana gospodarstwom rozwojowym, które:

- są kierowane przez rolników o odpowiednich kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym, mających z racji wieku perspektywę dalszego gospodarowania przez minimum 10 - 15 lat,
- będą realizować inwestycje prowadzące do osiągnięcia wymogów w zakresie jakości produkcji, higieny, warunków utrzymania zwierząt oraz ochrony środowiska,
- będą prowadzić produkcję na poziomie odpowiadającym limitom produkcji określonym programie,
- są zdolne do poniesienia planowanych nakładów inwestycyjnych,
- mają zapewniony zbytny na planowaną produkcję.

Przewiduje się następujący podział środków SAPARD w tym zakresie:

- restrukturyzacja produkcji mleka: 55 - 65 %,
- modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych: – 25 - 35 %,
- dywersyfikacja produkcji rolniczej: 5 - 10 %.

Rolnicy ubiegający się o dotację w ramach SAPARD muszą mieć wykształcenie rolnicze i co najmniej 3-letni staż w samodzielnym prowadzeniu gospodarstwa lub wykształcenie nierolnicze na poziomie średnim lub wyższym i co najmniej 5-letnie doświadczenie w samodzielnym prowadzeniu gospodarstwa, wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowym o kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 10-letni staż w samodzielnym prowadzeniu gospodarstwa. O dotację mogą ubiegać się osoby w wieku poniżej 50 lat.

Restrukturyzacja produkcji mleka – dotacja może być przyznana, jeżeli:

- wyjściowy poziom produkcji mleka w gospodarstwie wynosi nie mniej niż 20 000 litrów rocznie i nie więcej niż 350 000 litrów rocznie,

- gospodarstwo będzie prowadziło docelowo produkcję mleka w ilości 80-350 tys. l mleka rocznie,
- rolnik ma co najmniej wstępną umowę z zakładem mleczarskim na zbyt planowanej produkcji mleka,
- po realizacji planu obsada zwierząt w gospodarstwie nie przekroczy 1,5 DJP/ha UR,
- po realizacji inwestycji gospodarstwo spełni wymogi UE w zakresie higieny produkcji, warunków utrzymania zwierząt i dysponować będzie odpowiednim systemem zagospodarowania odchodów zwierzęcych.
- Dotacja wynosić będzie do 50% zakwalifikowanych przez zespół oceniający kosztów, nie więcej jednak niż 20 000 EUR na beneficjenta (25 000 EUR, gdy inwestycja obejmie również budowę urządzeń do przechowywania gnojowicy).

Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych

Obowiązują tu następujące kryteria:

Bydło mięsne:

- Poziom dotacji 12 tys. euro na beneficjenta (lub 17 tys. euro, gdy elementem inwestycji jest budowa zbiornika na gnojowicę).
- Wielkość produkcji 20 – 100 krów mamek.
- Obsada docelowa do 1.5 DJP/ha.
- Użytki zielone stanowią nie mniej niż 30% w zasobach ziemi gospodarstwa.
- Po inwestycji gospodarstwo spełniać będzie wymogi UE dotyczące warunków utrzymania zwierząt i zagospodarowania odchodów.

Produkcja owczarska

- Dotacja do 12 000 EUR może być przyznana, jeżeli:
- Gospodarstwo planuje prowadzić produkcję owczarską w oparciu o stado podstawowe maciorek liczące minimum 10, maksimum 100 sztuk.
- Trwałe użytki zielone stanowią nie mniej niż 30% zasobów ziemi w gospodarstwie (łącznie z gruntami dzierżawionymi).
- Docelowo obsada zwierząt nie przekroczy 1.5 DJP/ha użytków rolnych.
- Rolnik ma umowę na zbyt produkcji.
- Po realizacji inwestycji gospodarstwo będzie dysponować odpowiednim systemem utrzymania zwierząt i zagospodarowania odchodów zwierzęcych, zgodnie z ogólnymi zasadami UE.

Trzoda chlewna:

- Poziom dotacji 15 tys. euro na beneficjenta.
- Dotacje mogą uzyskać gospodarstwa posiadające stanowiska dla 100 - 250 tuczników lub, w przypadku produkcji w cyklu zamkniętym, 10 - 25 stanowisk dla macior.

Drób:*Kury i kaczki (brojlery)*

Dotacje udzielane są na modernizację budynków w gospodarstwach, gdy ogólna powierzchnia budynków wynosi 2 000 – 3 000 m².

Indyki

Łączna powierzchnia budynków do produkcji indyków w gospodarstwie wynosi 1 – 4 tys. m².

Gęsi

Dotacje przeznaczone są dla gospodarstw posiadających budynki do produkcji gęsi o powierzchni 500 – 2 000 m².

Gospodarstwa, które dążą do zmiany struktury produkcji rolniczej, mogą korzystać z dotacji w wysokości maksimum 12 000 euro. Może ona być przyznana, jeżeli:

- planowana inwestycja oparta jest na technologii gwarantującej jakość produktu i jest zgodna z wymogami higieny, ochrony środowiska i utrzymania zwierząt,
- wykazano rentowność planowanej inwestycji i możliwość jej finansowania bez zakłócenia płynności finansowej gospodarstwa,
- wykazano możliwości sprzedaży planowanej produkcji.

Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich

Zadaniem programu SAPARD jest poprawa konkurencyjności obszarów wiejskich, jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Niski poziom rozwoju infrastruktury wiejskiej zniechęca potencjalnych inwestorów do podejmowania działalności gospodarczej na części obszarach wiejskich. Ponadto wiele elementów *acquis communautaire*, takich jak system informacji o cenach czy standardy higieny, nie mogą być właściwie wdrażane bez odpowiedniej infrastruktury.

Wspierane będą inwestycje poprawiające dostępność i jakość wody, zagospodarowanie ścieków komunalnych, utylizację odpadów oraz budowę dróg. Ponadto dotowane będą inwestycje w zakresie poprawy zaopatrzenia w energię i rozwoju telekomunikacji.

Program obejmuje swym zasięgiem cały kraj, poza miastami powyżej 7 tys. mieszkańców.

Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę – zakres pomocy:

- Górna wysokość dotacji dla gmin – 200 tys. euro na inwestycję.
- Górna wysokość dotacji dla związków międzygminnych – liczba gmin uczestniczących w związku x 200 tys. euro na inwestycję.

Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych i opadowych – zakres pomocy:

- Górna wysokość dotacji dla gmin dla Schematu 3.2. – 400 tys. euro na inwestycję.
- Górna wysokość dotacji dla związków międzygminnych dla Schematu 3.2. – ilość gmin uczestniczących w związku x 400 tys. euro na inwestycję.

Gospodarka odpadami stałymi – zakres pomocy:

- Budowa, modernizacja i rekultywacja składowisk odpadów stałych.

- Budowa lub modernizacja specjalnych miejsc utylizacji opakowań i nieużytych środków ochrony roślin.

Górna wysokość dotacji dla gmin – 300 tys. euro na inwestycję; dla związków międzygminnych – liczba gmin uczestniczących w związku x 300 tys. euro na inwestycję.

Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich – zakres pomocy:

Górna wysokość dotacji dla gmin i powiatów – 100 tys. euro na inwestycję.

Zaopatrzenie w energię – dotacje będą przyznawane na:

- budowę i modernizację sieci energetycznej (reelektryfikacja),
- wykorzystanie lokalnych odnawialnych źródeł energii, takich jak np. energia wiatrowa, wodna, geotermiczna, słoneczna i uzyskiwana z wykorzystania biomasy, w tym: ze spalania słomy, drewna odpadowego oraz biogazu.

Górna wysokość dotacji dla gmin – 100 tys. euro na inwestycję; dla związków międzygminnych: ilość gmin uczestniczących w związku x 100 tys. euro.

Telekomunikacja

- Pomoc ma na celu zwiększenie liczby abonentów telefonicznych oraz dostępności Internetu na obszarach wiejskich.
- Górna wysokość dotacji dla gmin – 20 tys. euro na inwestycję. Górna wysokość dotacji dla związków międzygminnych – ilość gmin uczestniczących w związku x 20 tys. euro.

Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich

Wysoki poziom bezrobocia – oceniany na dwa miliony osób – jest jednym z głównych problemów obszarów wiejskich w Polsce. Wraz z procesem modernizacji rolnictwa następować będzie dalsze zmniejszenie zapotrzebowania na siłę roboczą w rolnictwie. Niezbędne jest więc tworzenie nowych możliwości zatrudnienia i uzyskiwania dochodów dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich.

W ramach tego programu dotowane będą przedsięwzięcia inwestycyjne tworzące trwałe miejsca pracy i poszerzające działalność gospodarstw rolnych o drobne usługi, przetwórstwo, rzemiosło, niekonwencjonalne rolnictwo i inne. Programom inwestycyjnym towarzyszyć będzie wsparcie dla działań marketingowych, informacyjnych i promocyjnych.

Program agrośrodowiskowy

Realizowany będzie w dolinach rzek Warty i Narwi, a program zalesień w województwach: Świętokrzyskim i Podlaskim. Oba programy mają charakter pilotowy. Ich zadaniem jest przygotowanie programów i metod działania po akcesji.

Szkolenia

Mają na celu umożliwienie zdobycia nowych kwalifikacji zawodowych, co powinno ułatwić ograniczenie przeludnienia agrarnego obszarów wiejskich.

SAPARD – łączne nakłady finansowe

Działanie	Całkowity koszt (mln euro)	Łączne środki publiczne (mln euro)	Udział środków unijnych	Środki publiczne polskie	Środki prywatne (mln euro)
Rozwój przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych	1195,56	597,78	448,32	149,46	597,78
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	554,76	277,38	208,02	69,36	277,38
Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	445,98	437,06	327,78	109,28	8,92
Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	362,95	181,44	136,04	45,40	181,51
Programy rolno-środowiskowe i zalesianie	30,61	30,61	22,92	7,69	0,00
Szkolenia zawodowe	34,16	34,16	25,61	8,55	0,00
Pomoc techniczna	35,35	35,35	32,51	2,84	0,00
łącznie	2659,37	1593,78	1201,20	392,58	1065,59

Program ISPA

Instrument Przedakcesyjny dla Polityk Strukturalnych (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), nazywany ISPA, jest zbliżony do funkcjonującego w Unii Funduszu Spójności. Ustanowienie funduszu ISPA i zasady jego funkcjonowania określone zostały rozporządzeniem Komisji Europejskiej (EC) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. Działania tego funduszu odnoszą się do dwu dziedzin: ochrony środowiska naturalnego i transportu, finansowanych w jednakowej proporcji, po 50% dostępnych środków.

Łącznie dla 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej Unia przeznaczyła w latach 2000-2006 wsparcie w ramach tego programu w wysokości 1040 mln euro rocznie. Na Polskę przypadać będzie każdego roku kwota 312-385 mln euro. Przewiduje się zasadniczo realizację głównie dużych projektów o koszcie jednostkowym ponad 5 mln euro.

Wieś i rolnictwo korzystają z tego programu pośrednio, głównie przez rozwój infrastruktury. W dziedzinie ochrony środowiska sektory wytypowane jako priorytetowe dla uzyskania wsparcia to: woda i ścieki, odpady i ochrona powietrza.

Inwestorem może być podmiot publiczny, a inwestycja winna być zgodna z lokalnymi i regionalnymi programami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz Strategią wykorzystania funduszu ISPA jako uzupełniającego instrumentu realizacji polityki ekologicznej państwa – opracowaną przez Ministerstwo Środowiska, każdy projekt musi charakteryzować się efektywnością ekonomiczną.

Programy przedakcesyjne przygotowują do korzystania z funduszy strukturalnych

Analizując doświadczenia państw członkowskich przyjmowanych do Wspólnot Europejskich w ramach kolejnych rozszerzeń, Komisja Europejska stwierdziła typowy dla nowych członków brak umiejętności dostosowania się do obowiązujących w Unii „reguł gry” w zakresie korzystania z funduszy strukturalnych.

Hiszpania – obecnie największy, *per saldo*, beneficjent funduszy strukturalnych, przez pierwsze lata po akcesji nie była w stanie wykorzystywać tych możliwości, jakie stwarzała polityka strukturalna UE. Powodem był brak wykwalifikowanych kadr zdolnych do opracowywania i realizacji dobrych projektów. Hiszpanie jednak szybko, z pożytkiem dla swego kraju, opanowali zasady polityki strukturalnej.

Z jeszcze lepszym efektem uczynili to wcześniej Irlandczycy, których kraj rozwija się w najwyższym tempie spośród wszystkich państw członkowskich Unii. W roku 1973, gdy przyjmowane były do Wspólnot Wielka Brytania i Irlandia, w tej ostatniej wartość PKB na jednego mieszkańca była o połowę mniejsza niż w Zjednoczonym Królestwie. Obecnie jest nawet nieco większa.

Grecja – i w pewnej mierze Włochy – to przykład niepełnego wykorzystania szans, jakie dawała pomoc strukturalna UE.

Dlatego właśnie przyjęto omówione zasady polityki wobec państw stowarzyszonych, polegające na wprowadzeniu „wzmocnionej strategii przedakcesyjnej”. Jej wyrazem są trzy fundusze przedakcesyjne: PHARE, ISPA i SAPARD, których zasady funkcjonowania zostały przyjęte jako analogiczne do tych, które obowiązują dla funduszy strukturalnych (ISPA wzorowana jest na Funduszu Spójności, który do funduszy strukturalnych nie należy). Łączna pula środków postawionych do dyspozycji dla całej dziesiątki państw kandydujących została określona na 3120 mln EUR rocznie (na okres budżetowy do 2006 r.) i nie ulegnie zmianie, mimo ewentualnego przyjęcia do Unii poszczególnych państw z tej grupy przed rokiem 2007. Państwa przyjęte do Unii przed rokiem 2007 automatycznie tracą prawo do korzystania z funduszy przedakcesyjnych, równocześnie zyskując prawo do partycypacji w znacznie większych (wielokrotnie) w funduszach strukturalnych.

Słabość programów przedakcesyjnych polega na tym, że nie uruchomiono ich do końca 2001 r., co wskazuje, że większość środków przeznaczonych na te programy nie zostanie wykorzystana. Kilkadziesiąt tysięcy gospodarstw rolnych nie skorzysta z tej pomocy.

Część VI

Negocjacje akcesyjne

Chociaż rolnictwo stanowi jedynie jedną z dwudziestu dziewięciu negocjowanych dziedzin, to jednak w polskim stanowisku zajmuje aż ponad $\frac{1}{4}$ miejsca. Jest też tą jego częścią, nad którą pracowano najdłużej. Rada Ministrów przyjęła stanowisko w sprawie rolnictwa dopiero 9 grudnia 1999 r. Choć UE już od ponad roku dysponuje polskim stanowiskiem w dziedzinie rolnictwa, to jednak udzieliła na nie formalnej odpowiedzi dopiero na początku 2002 r.

Przede wszystkim został zakończony *screening*, który umożliwił ustalenie rozbieżności między regulującymi problematykę gospodarki żywnościowej przepisami polskimi a unijnymi.

Po drugie, sformułowano polskie stanowisko w dziedzinie rolnictwa. Zawiera ono 55 problemów negocjacyjnych.

Po trzecie, w czerwcu 1999 r. Polska otrzymała dokument pt. European Union Common Position Chapter 7 Agriculture (skrót EUCP). Wprawdzie nie sprecyzowano w nim odpowiedzi na większość problemów, jakie poruszono w polskim stanowisku negocjacyjnym, to jednakże po jego lekturze można się spodziewać, jakie będzie najprawdopodobniej stanowisko negocjacyjne UE w dziedzinie rolnictwa.

Po czwarte wreszcie, na szczycie w Nicei (7 – 10 grudnia 2000 r.) zatwierdzono dokument Enlargement Strategy Paper, zawierający ogólny harmonogram negocjacji, w tym również negocjacji rolnych.

Ogólne zasady negocjacji w sprawie członkostwa

Trzeba zwrócić uwagę na szczególny charakter rokowań w sprawie członkostwa w UE. Ich cechą charakterystyczną jest złożenie na wstępie przez państwo kandydujące oświadczenia, iż jest gotowe przyjąć na siebie bez zastrzeżeń wszystkie obowiązki wynikające z *acquis communautaire*. Tego wymaga funkcjonowanie UE jako jednolitego organizmu gospodarczego. Przyjęcie takiego zobowiązania znacznie ogranicza zakres negocjacji.

O ile przyjęcie *acquis* nie podlega dyskusji, to przedmiotem negocjacji może być termin i sposoby przyjęcia niektórych obowiązków. Państwo kandydujące może mieć z różnych powodów trudności z wprowadzeniem części *acquis* w życie z dniem członkostwa i wnioskować o okresy przejściowe. Instytucja okresów przejściowych jest wykorzystywana zarówno przez państwa kandydujące, jak i członkowskie.

W dziedzinie gospodarki żywnościowej występuje jeszcze inny problem negocjacyjny, polegający na uzgodnieniu przede wszystkim kwot produkcyjnych (mleko, cukier, inulina, skrobia ziemniaczana, tytoń surowy), a także wielkości umożliwiających ustalenie wysokości płatności bezpośrednich („podstawowe” powierzchnie uprawy niektórych roślin, plony „referencyjne” zbóż oraz pogłowie niektórych zwierząt gospodarskich).

Czwartą grupą problemów są różnorodne kwestie „techniczne” o charakterze raczej porządkowym i formalnym, polegające np. na wpisaniu polskich odmian na listy odmian roślin uprawianych na obszarze UE.

Charakterystyka stanowiska polskiego i problem płatności bezpośrednich

W części wstępnej stanowiska negocjacyjnego w dziedzinie rolnictwa Polska stwierdza, że „...akceptuje całość *acquis communautaire* w obszarze «Rolnictwo» i „wprowadzi do 31 grudnia 2002 roku rozwiązania prawne i instytucjonalne, które umożliwią stosowanie w Polsce instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. W związku z tym Polska występuje o:

- Objęcie polskiego rolnictwa pełnym zakresem WPR.
- Przyznanie Polsce limitów wielkości produkcji na poziomie z jednej strony – uwzględniając potencjał przyrodniczy produkcji rolniczej przyjaznej środowisku, a z drugiej – zapewniającym utrzymanie stabilnych źródeł dochodów ludności rolniczej.
- Włączenie polskiego rynku towarów rolno-spożywczych w obszar Europejskiego Jednolitego Rynku³².

Równocześnie Polska zapewnia, że w dniu 1 stycznia 2003 r. funkcjonować będzie: (1) system prawno – administracyjny i instytucjonalny rynków rolnych, (2) zgodny ze standardami UE system kontroli na granicach, (3) zgodny ze standardami UE system ewidencji i obrotu towarami rolno-spożywczymi z państwami nie będącymi członkami UE, (4) właściwy nadzór nad produkcją żywności i jej obrotem.

Deklarując gotowość przyjęcia na siebie wymienionych obowiązków z dniem członkostwa, Polska zastrzegła, że „zadeklarowana przez Rząd RP gotowość wdrożenia całości regulacji prawnych dotyczących wspólnej organizacji rynków rolnych, kontroli jakości oraz systemu handlowego UE w momencie akcesji oraz możliwość objęcia sektora rolnego zasadami Jednolitego Rynku jest uwarunkowana zagwarantowaniem polskiemu rolnictwu dostępu do wszystkich instrumentów WPR (z płatnościami bezpośrednimi włącznie)”. Ponadto w jednym z końcowych fragmentów części wstępnej stwierdzono: „Próba ograniczenia dostępu polskich rolników do pełnego instrumentarium WPR (w tym płatności bezpośrednich) oznaczałaby znaczące pogorszenie ich pozycji konkurencyjnej i podważałaby zasady funkcjonowania Jednolitego Rynku”.

Polska nie uważa płatności bezpośrednich za problem negocjacyjny. Równocześnie zdaje sobie sprawę, że Unia może to wysunąć jako problem negocjacyjny. Różnica poglądów w sprawie płatności bezpośrednich ma już kilkuletnią historię. UE sformułowała swe stanowisko w lipcu 1997 r. w projekcie dokumentu Agenda 2000. Stwierdzono w nim, że nie przewiduje się objęcia płatnościami bezpośrednimi, rolników krajów EŚ i W do 2006 r.

³² Wszystkie cytaty stanowiska polskiego za: Stanowisko Polski w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Dokumenty. Zrozumieć negocjacje, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa luty 2000.

Od czasu opublikowania Agendy 2000 toczą się, podczas licznych kontaktów ekspertów i polityków, niemal nieformalne rokowania, przy czym stanowisko UE, przynajmniej werbalne, uległo pewnemu złagodzeniu. M.in. komisarz ds. rolnych F. Fischler w wywiadzie, udzielonym wiosną 2000 r. tygodnikowi „Wprost” stwierdził: „Nie podważamy prawa polskich rolników do dopłat, zastanawiamy się jedynie, kiedy rozpocząć wypłatę. Wcześniej czy później musimy zatem zapewnić odpowiednie sumy w unijnej kasie. Będziemy o tym rozmawiać przy ustalaniu budżetu, który będzie obowiązywał po roku 2006”. I dalej: „...przed rokiem 2006 nie jesteśmy przygotowani na pełną wypłatę bezpośrednich subwencji dla rolników”. Z kolei w EUCP znajduje się mgliste i niewiele mówiące stwierdzenie, że: „W sprawie płatności bezpośrednich UE sformułuje stanowisko w późniejszej fazie negocjacji po starannym przeanalizowaniu wszystkich kwestii związanych z płatnościami”. Nieoficjalnie stanowisko to zostało podtrzymane na początku roku 2002.

Brak stanowiska UE w tej sprawie łamie ustaloną przez stronę polską logikę negocjacji rolniczych. Od uzgodnienia kluczowej kwestii terminu objęcia Polski wszystkimi przepisami WPR, z płatnościami bezpośrednimi włącznie, oraz długości i zakresu ewentualnych okresów przejściowych, zależą bowiem niektóre ważne rozwiązania szczegółowe, np. mechanizmy ograniczania podaży artykułów rolnych (kwoty produkcyjnych, powierzchni „podstawowych”, plonów referencyjnych i liczby zwierząt objętych premiami) byłyby przedwczesne. Także stanowisko w sprawie rynku ziemi musi uwzględniać warunki ekonomiczne integracji rolnictwa i funkcjonowania gospodarstw.

Jak wynika z postanowień szczytu w Nicei, kwestie te powinny być omawiane dopiero w pierwszej połowie 2002 r.

Płatności bezpośrednie są kluczowym problemem negocjacji w dziedzinie gospodarki żywnościowej. Po pierwsze, polscy rolnicy ponieśliby poważny uszczerbek finansowy, jeśli nie zostali nimi objęci od momentu członkostwa. Po drugie, nieobjęcie polskich rolników płatnościami bezpośrednimi oznaczałoby, że w dziedzinie gospodarki żywnościowej nie byłoby jednolitych warunków konkurencji na obszarze rozszerzonej UE. Przychody polskich rolników osiągane z produkcji artykułów, objętych płatnościami bezpośrednimi (zboża, oleiste, strączkowe, mięsny chów bydła, od 2005 r. również mleko), ograniczałyby się wówczas do przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży po niskich cenach gwarantowanych. Natomiast rolnicy pozostałych państw członkowskich otrzymywaliby ponadto płatności bezpośrednie. W przypadku zbóż przychody rolników obecnych państw członkowskich składałyby się z przychodów ze sprzedaży w wysokości około 400 zł za tonę oraz z płatności bezpośrednich w wysokości około 250 zł za tonę, czyli w sumie wynosiłyby około 650 zł. W tym samym czasie przychody rolników polskich kształtowałyby się w wysokości około 400 zł za tonę, czyli byłyby o blisko 40% niższe. Ponieważ, zostając członkiem Unii, Polska wchodzi w system kosztowo-cenowy UE, koszty produkcji zbóż w Polsce będą kształtować się wówczas na tym samym lub tylko niewiele niższym poziomie niż w innych państwach członkowskich. Cena 400 zł nie pokrywałaby kosztów produkcji zbóż w Polsce, tak jak jest ceną opłacalną dla rolników UE. Niekonkurencyjna byłaby wówczas również uprawa roślin oleistych (rzepak) i najprawdopodobniej mięsny chów bydła, mimo doskonałych warunków naturalnych oraz właściwej struktury obszarowej gospodarstw w północnej części Polski. Stan ten spowodowałby załamanie produkcji rolnej w Polsce.

Polskie rolnictwo, pozbawione płatności bezpośrednich, byłoby zmuszone do konkurencji na rynku polskim z subwencjonowanymi produktami, importowanymi z innych państw członkowskich, co miałyby katastrofalne skutki dla polskiego rolnictwa.

Proponowane przez Polskę okresy przejściowe

Wprawdzie w polskim stanowisku negocjacyjnym nie używa się określenia „okres przejściowy”, ale nie zmienia to faktu, że Polska w dziedzinie gospodarki żywnościowej chciałaby uzyskać na czas określony kilka ważnych odstępstw od ogólnie obowiązującego *acquis communautaire*.

Najważniejsze z nich to:

- (1). Prawo do wprowadzenia w razie potrzeby w okresie 5 lat od daty akcesji środków ochronnych, jeśli handel artykułami rolno-spożywczymi z państwami członkowskimi spowoduje lub będzie groził spowodowaniem poważnych zakłóceń na polskim rynku rolnym.
- (2). Prawo do utrzymania i finansowania ze środków krajowych niektórych istniejących obecnie programów, wykraczających poza dopuszczalny zakres pomocy krajowej, ustalony w programie UE na lata 2000–2006.
- (3). Prawo do wprowadzenia i finansowania ze środków krajowych przedsięwzięć wykraczających poza ustalony w programie UE na lata 2000–2006 dopuszczalny zakres pomocy krajowej.
- (4). Zachowanie możliwości, przez dwa–trzy lata od daty akcesji – skupu mleka surowego niższej normy oraz wprowadzania na rynek krajowy artykułów wytwarzanych z tego mleka.
- (5). Prawo do niespełniania przez dwa–trzy lata przez gospodarstwa rolne oraz zakłady mleczarskie wszystkich wymogów sanitarnych, obowiązujących przy produkcji i przetwórstwie mleka surowego.
- (6). Prawo do sprzedaży na rynku krajowym oraz do eksportu poza obszar UE – przez cztery lata – mięsa i przetworów mięsnych, pochodzących z „dużych” zakładów, nie spełniających wszystkich warunków weterynaryjnych wymaganych przepisami UE.

UE nie udzieliła (w EUCP) odpowiedzi na polskie wnioski w sprawach mleczarstwa. Stanowisko to zostanie sprecyzowane później. Równocześnie podkreślono, że UE nie może zaakceptować wniosku Polski o prawo sprzedaży produktów mleczarskich niespełniających wymagań bakteriologicznych Wspólnoty.

Polska ma stosunkowo nowoczesny przemysł mięsny, a część zakładów zmodernizowano już w latach dziewięćdziesiątych. Zakłady spełniające przepisy sanitarne i o ochronie środowiska UE stanowią tylko około 40%. W ciągu dwóch lat nie jest możliwa, choćby ze względów finansowych, modernizacja większości zakładów. Stąd też polska propozycja przestrzegania późniejszego okresu tych przepisów.

UE zaleciła przygotowanie programu restrukturyzacji branży, którego celem byłoby osiągnięcie pełnej zgodności z wymaganiami EU, i zażądała gwarancji, że zakłady niespełniające wymagań UE zostaną zamknięte. UE nie może się zgodzić na eksport mięsa i produktów mięsnych niespełniających wszystkich wymagań weterynaryjnych.

Ważne wnioski o okresy przejściowe, związane z gospodarką żywnościową, znajdują się również w innych częściach stanowiska negocjacyjnego. Pierwszym jest wniosek o wprowadzenie osiemnastoletniego okresu przejściowego, podczas którego obywatele innych państw członkowskich UE będą mieli ograniczone prawa do nabywania i/lub użytkowania nieruchomości rolnych i leśnych. Cudzoziemcy byłoby więc nadal zobowiązani do uzyskiwania zezwolenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na zakup i/lub użytkowanie wieczyste nieruchomości. Polska motywuje ten wniosek ogólnikowo „ważnymi względami politycznymi i społecznymi”. Zasadna jest obawa, że znaczna część ziemi rolniczej i leśnej, przede wszystkim na ziemiach północnych i zachodnich, może być wykupiona przez cudzoziemców, i to na warunkach operacji spekulacyjnych.

Bezpośrednio z rolnictwem jest związany problem ochrony wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego. Polska występuje w tej sprawie o ośmioletni okres przejściowy, motywując go koniecznością „budowy znacznej ilości zbiorników na gnojowicę, przygotowania miejsc do składowania nawozów mineralnych i wprowadzenia planów nawożenia mineralnego, a także długotrwałym procesem upowszechniania oraz wykonywania zaleceń Kodeksu dobrej praktyki rolniczej”.

Propozycje zmiany niektórych przepisów UE

Druga grupa polskich wniosków to propozycje zmiany niektórych przepisów UE: 1. objęcie systemem pomocy finansowej, udzielanej przemysłowi owocowo-warzywnemu, niektórych owoców jagodowych i soku jabłkowego, 2. subwencjonowanie poprawy jakości produkcji owoców jagodowych, wiśni i niektórych warzyw do przetwórstwa, 3. wsparcie finansowe producentów ziół, 4. utworzenie wspólnej organizacji rynku ziemniaków jadalnych, 5. objęcie fasoli płatnościami bezpośrednimi przysługującymi uprawie roślin białkowych.

UE nie odpowiedziała w EUCP na tę polską propozycję. Stwierdzono jedynie, że ta forma pomocy jest udzielana tylko wówczas, gdy produkcja owoców na cele przemysłowe nie jest konkurencyjna. Ponieważ produkcja owoców jagodowych i jabłek jest w Polsce opłacalna, wspieranie jej za pośrednictwem subwencjonowania zakładów przetwórczych byłoby niezgodne z *acquis*.

Kwoty produkcyjne

Trzecią grupę problemów negocjacyjnych stanowią: (1) kwoty produkcyjne, (2) powierzchnie „podstawowe” i plony „referencyjne” oraz (3) maksymalne liczby (pułapy) zwierząt, uprawnionych do płatności bezpośrednich (premier).

Wysokości kwot produkcyjnych, proponowane przez Polskę, podano niżej.

- Mleko od 11,22 mln ton (rok 2003) do 13,74 mln ton (rok 2008)
- Cukier biały 1866 tys. ton
 - w tym: kwota A 1650 tys. ton
 - kwota B 216 tys. ton
- Izoglukoza 20 tys. ton
- Skrobia ziemniaczana 260 tys. ton
- Tytoń surowy 70 tys. ton

Proponowane kwoty produkcyjne świadczą o dążeniu do zapewnienia możliwie jak najlepszej pozycji polskiemu rolnictwu w powiększonej UE. Kwota mleka jest mniej więcej równa produkcji mleka z końca lat osiemdziesiątych i wyższa od obecnej. Podstawą kwoty produkcyjnej mleka jest prognozowane spożycie artykułów mleczarskich oraz chęć wykorzystania doskonałych warunków naturalnych.

Proponowana kwota produkcyjna cukru jest wyższa od obecnego spożycia krajowego oraz dopuszczalnej wysokości subwencionowanego eksportu.

Proponowana przez Polskę kwota produkcyjna skrobi ziemniaczanej jest znacznie wyższa od obecnej produkcji przemysłu ziemniaczanego (około 100 tys. ton) i równa rekordowej, osiągniętej w latach osiemdziesiątych.

Polska w stanowisku negocyjnym wystąpiła o ustalenie następujących powierzchni podstawowych:

• Uprawy polowe ogółem	9235 tys. ha
z tego:	
• Zboża	8571 tys. ha
• Rzepak	513 tys. ha
• Strączkowe	182 tys. ha

Powierzchnie te równe są powierzchniom w latach gospodarczych 1989/90 – 1991/92. Równocześnie Polska wnosi o ustalenie plonów referencyjnych zbóż na poziomie 3,61 tony, czyli o 15% wyższym od rzeczywistych plonów zbóż w latach 1986/87 – 1990/91 (wówczas wynosiły 3,14 tony).

Ustalona w negocjacjach powierzchnia zbóż oraz plony „referencyjne” wyznaczają pułap płatności bezpośrednich, które mogą otrzymać rolnicy uprawiający zboża.

Trzecią wreszcie kategorią parametrów, wymagających uzgodnienia, są maksymalne liczby zwierząt (pułapy), uprawnionych do płatności bezpośrednich. Polska w stanowisku negocyjnym wystąpiła o następujące poziomy produkcji:

• Dopłaty do ubojów	
– Zwierzęta dorosłe	2021 tys. sztuk
– Cielęta	1017 tys. sztuk
• Dopłaty do chowu buhajków i wolców	2200 tys. sztuk
• Dopłaty do krów „mamek”	1500 tys. sztuk
• Dopłaty do owiec maciorek	600 tys. sztuk +20%

Z proponowanych pułapów wynika, że Polska zamierza po uzyskaniu członkostwa znacznie rozwinąć mięsny chów bydła.

Polska zabiega o dość wysoki pułap premii z tego tytułu oraz o zgodę na stosowanie w Polsce odmiennej niż w innych państwach członkowskich definicji krowy – mamki. Polska wnioskuję bowiem, aby za krowy – mamki uznawano w Polsce (tak samo jak w Szwecji) krowy ras mlecznych, zapładniane nasieniem buhajów ras mięsnych.

Znalezienie rozwiązań w tych kwestiach, satysfakcjonujących obie strony będzie bardzo trudne. Najtrudniejszą jest chyba kwestia płatności bezpośrednich. Znosi się więc na długie rokowania. Niektóre kwestie pozostaną najprawdopodobniej rozwiązane w ostatnim momencie.

Część VII

Szanse i wyzwania

1. Szanse i korzyści rolnictwa polskiego z integracji z Unią Europejską

Przyjęcie reguł Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w polskim rolnictwie przyspieszy jego zmiany i zwiększy więź polskich producentów rolnych z wielkim europejskim rynkiem produktów rolno-spożywczych.

Obecnie rolnictwo polskie tylko w kilku dziedzinach jest konkurencyjne względem unijnego (uwzględniając wysokie dotacje UE). Ceny bardzo wielu produktów rolniczych są już podobne, zatem włączenie Polski do Unii i potencjalnie szerszy dostęp polskich rolników do unijnego rynku nie powiększy w istotnym stopniu produkcji rolniczej oraz pochodzących z niej dochodów. Struktura agrarna w Polsce i niskie zasoby kapitałowe polskich rolników sprawiają, że będą oni w mniejszym stopniu korzystać z najnowszych rozwiązań naukowo-technicznych. Dopiero objęcie polskich rolników płatnościami bezpośrednimi może znacznie poprawić sytuację ekonomiczną gospodarstw.

Polscy rolnicy mogą mieć natomiast pewną przewagę w rywalizacji z rolnictwem zachodnioeuropejskim, zwłaszcza w dziedzinach wymagających dużej pracochłonności, ponieważ niższy jest niż w UE poziom wynagrodzeń za pracę.

Niska opłacalność polskiego rolnictwa w latach dziewięćdziesiątych nie sprzyjała modernizacji nawet dużych gospodarstw, a bardzo często prowadziła do dekapitalizacji majątku produkcyjnego. Należy jednak oczekiwać, że początkowa faza członkostwa w UE będzie okresem przyspieszonej modernizacji przede wszystkim dużych gospodarstw rolnych. Złoży się na to pewna poprawa opłacalności produkcji, a przede wszystkim większe bezpośrednie wsparcie (typu strukturalnego) procesów modernizacji gospodarstw. Oznacza to poprawę stanu rolnictwa, ale nie musi być równoznaczne z istotną poprawą społeczno-ekonomicznego położenia całej ludności rolniczej, a zwłaszcza warunków życia ogółu mieszkańców wsi.

Wzrost dochodów ludności wiejskiej będzie zależał w większym stopniu od rozwoju pozarolniczych źródeł dochodów, w tym lokalnego przetwórstwa rolno-spożywczego, turystyki wiejskiej, czy aktywniejszego zaangażowania się w działalność grup produkcyjno-marketingowych. Dla sytuacji materialnej ludności wiejskiej istotne jest, że większość (60%) polskich gospodarstw posiada poniżej 5 ha użytków rolnych, zatem bardzo duża ich część będzie w ograniczonym zakresie korzystać z wsparcia WPR. Efektem integracji będzie dalsza polaryzacja sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych – co ma miejsce w UE.

Problemu tego nie zmniejsza podkreślany niekiedy fakt, że w północnej i zachodniej części Polski przeciętne gospodarstwo ma 18 ha ziemi, czyli prawie tyle samo, co przeciętne gospodarstwo w Unii. Dla większości gospodarstw rodzinnych stanowi to wyzwanie, bowiem duże gospodarstwa uzyskujące pomoc z WPR będą bardziej groźnym rywalem na lokalnym i regionalnym rynku produktów rolnych, niż były dotąd.

Prawdopodobna zmiana sposobów produkcji w dużych gospodarstwach rolnych na technologie pracoszczędne nie poprawi, a wręcz może pogorszyć sytuację zatrudnienia na wsi³³.

Unijny rynek towarów rolno-spożywczych wraz z bogatym instrumentarium WPR powinien zwiększyć stabilność polskiego rolnictwa, ale nie jest jej gwarantem. Obserwowane w latach dziewięćdziesiątych zakłócenia na międzynarodowych rynkach finansowych oraz znaczne zmiany cen nośników energii zakłóciły stabilność rynku, a unijne systemy kontroli jakości nie uchroniły farmerów i konsumentów przed problemami związanymi z BSE, nadmiernym stosowaniem antybiotyków oraz skażeniem żywności dioksynami.

W tym kontekście uzasadnione wydaje się wiązanie przez polskich rolników większych nadziei z dokonującymi się od dłuższego czasu zmianami w unijnej polityce wobec rolnictwa i obszarów wiejskich. Jeżeli kierunek tych zmian zostanie utrzymany, to rolnictwo polskie, upodabiane do rolnictwa UE, będzie miało mniejszy dystans do pokonania. Wynika to z dążenia UE do ekstensyfikacji produkcji rolnej, wspierania gospodarstw rodzinnych i ograniczania funkcji produkcyjnej rolnictwa na rzecz funkcji środowiskowych i społecznych. Nowy model rolnictwa UE stwarza szansę wspierania tych cech polskiego rolnictwa, które dotychczas traktowane były jako przejawy zacofania i nieefektywności. Przede wszystkim wzrasta waga aspektów ekologicznych i społeczno-kulturowych w ocenie skutków rolniczej działalności gospodarczej.

Dostęp do funduszy strukturalnych na rozwój wsi i rolnictwa

O ile przyjęcie rozwiązań rynkowych WPR przyniesie znaczne korzyści, to rolnictwo polskie może liczyć przede wszystkim na długofalowe efekty przemian agrarnych, wzrostu zatrudnienia pozarolniczego oraz przyspieszenia rozwoju obszarów wiejskich. Unia Europejska wspomaga zmniejszanie różnic w poziomach rozwoju państw stowarzyszonych, w tym rolnictwa. Działania tego typu – znane pod nazwą polityki regionalnej i strukturalnej – od roku 1988 uzyskały priorytet i wzmocnienie finansowe. Dalsze zmiany w tym względzie – bardzo korzystne dla Polski – przynosi Agenda 2000, która wprowadzie do trzech redukuje listę celów wspieranych przez fundusze strukturalne, ale generalnie zwiększa wydatki na rozwój obszarów wiejskich. Na lata 2000-2006 przewiduje się wydatkowanie na politykę strukturalną 195 mld euro, z których znaczną część mają otrzymać nowi członkowie, w tym 7 miliardów na tzw. pomoc przedakcesyjną.

Dla Polski, którą czekają wielkie przekształcenia wsi i rolnictwa, fundusze strukturalne bez wątpienia będą miały równie wielkie znaczenie jak środki Wspólnej Polityki Rolnej. Fundusze strukturalne będą kierowane do wielu milionów mieszkańców wsi. Powstanie możliwość stworzenia wielu różnorodnych miejsc pracy, przede wszystkim poza rolnictwem. W świetle prognoz rozwoju gospodarczego Polski można powiedzieć, że bez spodziewanego wsparcia unijnymi środkami na rozwój wsi i regionów opóźnionych w rozwoju nie nastąpi odczuwalna poprawa warunków życia ich mieszkańców. Tylko wsparcie

³³ Więcej na ten temat – J. Wilkin, Zagubiona wieś – miejsce polskiej wsi i rolnictwa w polityce państwa w latach dziewięćdziesiątych, w: Węzłowe kwestie społeczne wsi polskiej u progu XXI wieku, red. K. Góralach i A. Pyrc, Kraków 2000, UJ, s. 124-139.

funduszami strukturalnymi w wysokości 50-70% naszych potrzeb – szacowanych na dziesiątki miliardów euro w ciągu najbliższych dwóch dekad – daje realną szansę poprawy:

- struktury zatrudnienia na obszarach wiejskich, tj. zwiększenia liczby miejsc pracy poza rolnictwem oraz możliwości zarobkowania pozarolniczego;
- poziomu wykształcenia ludności wiejskiej;
- infrastruktury technicznej i społecznej, tak aby obszary wiejskie stanowiły atrakcyjne miejsce zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- struktury obszarowej gospodarstw rolnych;
- organizacyjno-ekonomicznych powiązań producentów rolnych z rynkiem produktów rolno-spożywczych i przetwórstwem;
- ochrony zasobów przyrodniczych i dziedzictwa kulturowego wsi.

Najistotniejsze jest to, że funduszami strukturalnymi można wspierać wszystkie cele rozwojowe obszaru wiejskiego, służące nie tylko szeroko pojętej sferze gospodarczej, ale również sferze społecznej, przyrodniczej i kulturowej.

Fundusze strukturalne służą przede wszystkim poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, przez rozwój infrastruktury technicznej wsi. Wsparcie finansowe uzyskują także rozwój przetwórstwa rolno-spożywczego, marketing produktów, turystyka wiejska i agroturystyka, sfera obsługi rolnictwa oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Umożliwi to zwiększanie konkurencyjności polskiego rolnictwa, poprawę struktury obszarowej gospodarstw, osadnictwo rolnicze, wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych, wzmacnianie pozycji rolników na rynku produktów rolnych przez wspieranie grup producentów rolnych oraz usług doradczych na rzecz rolników, odbudowę i rozwój spółdzielczości rolniczej, wspieranie infrastruktury rynku rolnego, wspieranie systemów zbierania, przetwarzania i rozpowszechniania informacji rynkowej oraz organizacji zajmujących się promocją produktów rolno-spożywczych.

Fundusze strukturalne podnoszą wartość obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na możliwości wsparcia rozwoju infrastruktury technicznej wsi (poprawa sieci wodociągowej, elektroenergetycznej, gospodarki odpadami stałymi, telefonizacja, gazyfikacja, alternatywne źródła energii w stosunku do węgla i gazu, rozbudowa dróg lokalnych itd.) oraz infrastruktury społecznej, pozwalającej na porównywalny z ośrodkami miejskimi dostęp do edukacji szkolnej i pozaszkolnej, do służby zdrowia oraz do różnych form aktywności społecznej i kulturalnej. Fundusze strukturalne są wykorzystywane na uruchomienie systemu wcześniejszych emerytur rolniczych, dzięki którym tworzone są szanse przyspieszenia wymiany pokoleniowej w rolnictwie i poprawy jego struktury agrarnej.

Fundusze strukturalne dają Polsce możliwości wsparcia inicjatyw środowisk lokalnych, między innymi przez adaptację znanych inicjatyw wspólnotowych w tej dziedzinie (programy LEADER). Zgodnie ze strategią rozwoju obszarów wiejskich Europy podstawą ich rozwoju musi być korzystanie z zasobów własnych, zarówno w sensie materialnym, jak przede wszystkim kapitału ludzkiego. Znaczna część nowych miejsc pracy i dodatkowego zarobku poza rolnictwem będzie mogła powstać wyłącznie dzięki wykorzystaniu zasobów

lokalnych. Wsparcie finansowe z zewnątrz służy przede wszystkim realizacji własnych strategii rozwoju lokalnego, stanowiących punkt wyjścia w zabiegach o zewnętrzne fundusze rozwojowe, na podstawie samodzielnie przygotowanych wniosków i aplikacji. Mobilizacja na rzecz rozwoju własnego środowiska, dzięki której członkowie społeczności lokalnej uświadamiają sobie swoje potrzeby, hierarchizują je, nabierają zaufania we własne siły, wymaga wydatnego wsparcia finansowego środkami z unijnych funduszy strukturalnych.

Coraz ważniejszą częścią polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich jest ochrona zasobów środowiska naturalnego. Zakładając konieczność włączenia rolnictwa do działań na rzecz odpowiedniego kształtowania środowiska i uznając, że wprowadzanie odpowiednich po temu metod produkcji rolniczej jest zwykle mniej opłacalne ekonomicznie od metod intensywnych, polityka UE tworzy zachęty finansowe do przejścia na bardziej ekologiczny typ gospodarowania rolniczego.

Wsparcie finansowe uzyskują działania:

- dezintensyfikacja produkcji rolnej, zwłaszcza zwierzęcej,
- gospodarowanie na terenach parków narodowych i stref chronionych,
- ograniczenie erozji i zanieczyszczenia wód, wspomaganie rozwoju małej retencji wodnej,
- ekologiczne metody produkcji,
- hodowla zagrożonych wyginięciem ras zwierząt gospodarskich i uprawa odmian zanikających roślin uprawnych,
- zalesienia najniższych klas gleb i działania wzbogacające krajobraz,
- ograniczające erozję gleb,
- w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, promocji sztuki i rękodzieła ludowego.

Dylematy wyboru

Rolnictwo i polityka rolna są obecnie w okresie trudnych wyborów. Trzeba odbudować produkcję i dochody rolnicze po dekadzie załamania – z jednej strony, a z drugiej trzeba modernizować wieś, bez czego nie ma rozwoju rolnictwa i jego restrukturyzacji. Na co stawiać? Czy w pierwszej kolejności na rolnictwo, jak to czyniła i czyni UE – bo ono jest stymulatorem rozwój obszarów wiejskich, czy przede wszystkim wzmacniać możliwości rozwojowe wsi, co pociągnie za sobą rozwój rolnictwa, popytu i produkcji rolnej?

Doświadczenia krajów rozwiniętych i bogatych pokazują, że współczesne rolnictwo jest tylko jedną z możliwych form działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, tracącej na znaczeniu jako główne źródło utrzymania ludności wiejskiej. Takowym może ono pozostać tylko dla pewnej, ciągle zmniejszającej się części mieszkańców wsi i to przy znaczącej pomocy zewnętrznej mającej na celu zwiększenie dochodowości prowadzonych gospodarstw rolnych. Przeobrażenia technologiczne zachodzące w gospodarstwach rolnych, gdzie rolnictwo jest głównym źródłem utrzymania, „produkują” zazwyczaj nadwyżki siły roboczej, które powinny być „zagospodarowywane” w sferze

wiejskiej działalności pozarolniczej (drobny przemysł, rzemiosło, usługi, turystyka wiejska itp.). Pomoc zewnętrzna ułatwia rozwinięcie lub uruchomienie działalności pozarolniczej na bazie własnego gospodarstwa rolnego, ewentualnie znalezienie zatrudnienia na lokalnym rynku pracy.

Przedstawiona wyżej logika rozwoju obszarów wiejskich legła u podstaw Wspólnej Polityki Rolnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Polityki te odpowiadają potrzebom rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Zapewnią znaczenie większe środki na ich rozwój, niż są w stanie wydzielić kolejne budżety narodowe.

Nastąpi wzmocnienia rodzinnych gospodarstw rolnych, które najtaniej i najrozsądniej produkują żywność oraz kształtują wysoko ceniony w UE sposób życia. Rodziny rolnicze będą miały możliwość godziwego zarobku, zarówno dzięki pracy w gospodarstwie, jak i z pracy pozarolniczej. Umocni się tendencja wieloźródłowych dochodów rodzin rolniczych i wiejskich oraz „sposób życia, którego najważniejszym przejawem jest umiejętne łączenie różnych źródeł dochodów dla pokrycia wydatków, jako kategorii posiadającej w realiach gospodarczych społeczeństwa poprzemysłowego ważniejsze znaczenie niż wysokość dochodów”³⁴. Rozwój przedsiębiorstw stworzy coraz większy popyt na usługi otoczenia rolnictwa. Wzmocni się przedsiębiorczość mieszkańców wsi, ich aktywność skierowana zostanie na wykorzystanie rezerw tkwiących tak w samym gospodarstwie rolnym, jak i w jego otoczeniu.

Zagrożenia

Wspólna Polityka Rolna i fundusze strukturalne nie tworzą więc zagrożeń dla rozwoju polskiej wsi i polskiego rolnictwa, co podnoszą krytycy integracji. Efektywność instrumentów tych polityk zależy od procesów przystosowawczych i umiejętności rolników, mieszkańców wsi, samorządów rolniczych czy administracji wykorzystywania tych instrumentów. Można ewentualnie mówić o realnych zagrożeniach wynikających z niskiej sprawności absorpcji środków unijnych, a nie z istoty tych polityk.

Fundusze strukturalne, tak jak większość środków unijnych wspomagających rozwój, wymagają aktywnych zabiegów o pozyskanie ze strony beneficjentów, profesjonalizmu i czynnego udziału partnerów społecznych. Na polskiej wsi tę absorpcję bardzo poważnie mogą zakłócać dwa czynniki. Pierwszy to niski poziom wykształcenia i trudności w dostępie do edukacji ludności wiejskiej. Drugi to niedorozwój instytucji i nieduża liczba aktywnych organizacji pozarządowych – stowarzyszeń, fundacji i lokalnych inicjatyw obywatelskich itp.

Zagrożeniem dla polskiego rolnictwa i wsi jest – jak dotychczas – brak gotowości Unii do równego traktowania polskich rolników w dostępie do środków wspólnotowych. Jest to podstawowa sprawa negocjacji, które muszą zakończyć się korzystnie, w duchu równych praw i obowiązków, solidarności UE.

³⁴ W. Pevetz, Nowe drogi wielozawodowości wiejskiej, w: Socjologia wsi w Austrii, red. A. Kaleta, Toruń 1994, s. 148.

Myśląc o zagrożeniach dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, nie należy zapominać o procesie globalizacji gospodarki światowej, która rzuca dodatkowe poważne wyzwania. Pojawia się zagadnienie stworzenia w przyszłej powiększonej Unii instrumentarium systemu ekonomicznego wsi wkomponowanego w ogólny nurt rozwoju gospodarki światowej, charakteryzujący się szybkim przenikaniem i wdrażaniem nowoczesnych technologii, przepływu informacji, intensyfikacją obrotów kapitałem, towarami i usługami ponad granicami państw, regionów i kontynentów, utratą znacznej części suwerenności w obszarze decyzji gospodarczych na rzecz transnarodowych korporacji produkcyjnych i kapitałowych. Nowe warunki gospodarowania wymagają głębokich przemian strukturalnych w rolnictwie, w mniejszym stopniu związanych z przemianami jego struktury agrarnej, a o wiele bardziej w strukturze siły ekonomicznej gospodarstw rolnych i typów ekonomiczno-produkcyjnych, poziomu przygotowania zawodowego i cywilizacyjnego ich pracowników i właścicieli.

Dwa niedostatki – edukacyjny i instytucjonalny – mogą się okazać najpoważniejszym zagrożeniem w szybkim uruchomieniu nowych możliwości rozwojowych dla rolnictwa i obszarów wiejskich Polski, jakie niesie ze sobą integracja europejska.

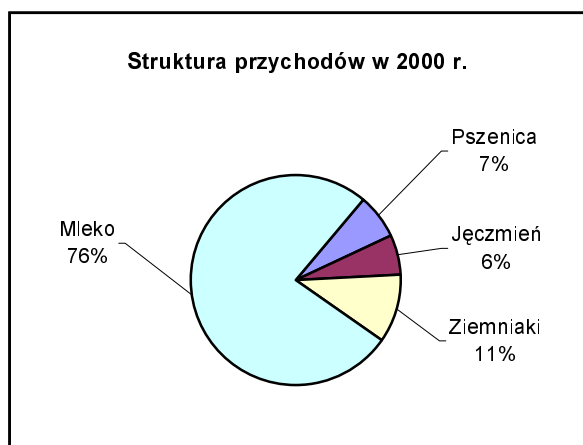
Tych wyzwań nie można unikać, trzeba je podejmować.

Korzyści i koszty integracji polskich gospodarstw rolnych z rolnictwem Unii Europejskiej³⁵ – rachunek symulacyjny

Mówiąc o korzyściach wynikających z integracji z UE dla sektora rolno-żywnościowego, najczęściej wskazuje się na wzrost cen produktów rolnych i dopłaty bezpośrednie. Natomiast w budżecie UE w części dotyczącej akcesji na lata 2002-2006 przewidziane zostały także kwoty (5,8 –12,1 mld euro) na działania strukturalne, które mogą odegrać pośrednio istotną rolę w modernizacji gospodarstw oraz aktywizacji regionów wiejskich. Korzyści mniejszych gospodarstw rolnych ze Wspólnej Polityki Rolnej nie będą znaczące, natomiast mogą one odnieść korzyści ze środków przeznaczonych na wcześniejsze emerytury, zalesianie, programy rolno-środowiskowe, pomoc dla obszarów o trudniejszych warunkach gospodarowania itp.

Gospodarstwo przykładowe

Przedmiotem analizy jest gospodarstwo rolne położone w pow. łomżyńskim. Obszar gospodarstwa: 14,63 ha użytków rolnych. W produkcji roślinnej dominują zboża i rośliny pastewne. Produkcja zwierzęca – krowy mleczne, 10 krów (oraz jałówki i cielęta).



Sytuacja ekonomiczna gospodarstwa z uwzględnieniem korzyści wynikających z integracji. Stan w roku – 2003 i 2004

Analizowane gospodarstwo nie ma prostych możliwości powiększenia obszaru, natomiast może zmienić strukturę produkcji dostosowując ją do sytuacji rynkowej. Gospodarstwo to utrzyma produkcję zbóż i produkcję mleka. Gospodarstwo będzie się ubiegać o dopłaty bezpośrednie do uprawy zbóż oraz prawo do kwoty mlecznej i dopłat.

³⁵ Rachunek symulacyjny uwzględniający porównanie został sporządzony przy założeniu objęcia polskich rolników pełnymi dopłatami bezpośrednimi z dniem członkostwa sytuacji finansowej gospodarstw rolnych w scenariuszu: z integracją z UE i bez integracji (2003 r.).

Przy obsadzie 2 sztuk dużych na hektar rolnik wykorzystywać będzie 6 ha powierzchni paszowej; resztę użytków (8,5 hektara rolnych) przeznaczy pod uprawę zbóż.

Korzyści wynikające z uprawy zbóż

a) korzyści cenowe

Pszenica – powierzchnia: 4,5 ha – plon 4,5 t/ha ; produkcja = 20,25 ton

Jęczmień – powierzchnia: 4 ha – plon 4,8 t/ha; produkcja = 19,2 ton.

Razem zboża = 39,45 ton; 8,5 ha powierzchnia.

Rolnik nie będzie zobowiązany do odłogowania, również nie jest zainteresowany odłogowaniem dobrowolnym, gdyż ma dobre gleby i spodziewa się uzyskać większe korzyści z uprawy ziemi.

Tabela 1. Prognozowane ceny zbóż w Polsce i w UE w 2003 r. i 2004 r.³⁶

	2003		2004	
	Polska (zł/tonę)	UE (euro/tonę)	Polska (zł/tonę)	UE (euro/tonę)
Pszenica	565	116	580	114
Jęczmień	522	98	550	98

Po integracji ceny rynkowe zbóż w Polsce będą na poziomie cen unijnych, co oznacza ich obniżenie do poziomu: dla pszenicy 498,8 zł w 2003 r. oraz 490 zł w 2004 r. Dla jęczmienia ceny wynosić będą: 421,4 zł w 2003 i 2004 r. (kurs 4,3 zł/euro wg Min. Finansów).

Tabela 2. Oszacowanie cen zbóż w Polsce z uwzględnieniem dopłat bezpośrednich w 2003 r. w scenariuszu bez integracji i po integracji (zł/tonę)

Zboża	Bez integracji	Po integracji		
	Cena rynkowa	Cena rynkowa	Dopłata na tonę	Cena łącznie z dopłatą
Pszenica	565	498,8	204,68	703,5
Jęczmień	522	421,4	191,89	613,3

Cena rynkowa pszenicy i jęczmienia po integracji będzie więc niższa niż w scenariuszu bez integracji, jednak producenci zbóż uzyskują dopłaty bezpośrednie do hektara upraw zbóż. Przy uwzględnieniu tych dopłat faktyczna cena zbóż w przeliczeniu na tonę wzrośnie – i wynosić będzie dla rolnika łomżyńskiego odpowiednio:

Pszenica: 703 zł/t

Jęczmień: 613 zł/t

Należy dodać, że rolnik nie musi sprzedawać zbóż, by mieć prawo do dopłat bezpośrednich (dopłaty do powierzchni).

³⁶ OECD, Agricultural Outlook 2000-2005, OECD 2000 Edition.

Oszacowane **przychody ze samej sprzedaży zbóż** (pszenicy i jęczmienia) uprawianych w analizowanym gospodarstwie w 2003 r. będą wyższe w scenariuszu bez integracji niż po integracji, ponieważ cena na rynku w Polsce będzie wyższa w momencie integracji niż w UE. Jednak uzyskanie dopłat bezpośrednich znacząco zwiększy przychody rolnika, w naszym przypadku wzrosną one o około 21%.

Sposób obliczenia wielkości dopłat bezpośrednich do uprawy zbóż

Przy obliczaniu dopłat bezpośrednich bierzemy pod uwagę średni plon zbóż w kraju, tak zwany plon referencyjny, a nie plon w danym gospodarstwie. Stawka dopłat 63 euro do tony jest taka sama dla wszystkich producentów zbóż w Polsce. Dopłata bezpośrednia na hektar wynosi więc 214,2 euro (63euro x 3,4t/ha), czyli 921 zł. Rolnik w naszym analizowanym gospodarstwie uprawia 8,5 ha zbóż, wobec tego z tytułu dopłat bezpośrednich uzyska kwotę 7 829 zł.

Kalkulacja kwoty dopłat bezpośrednich dla rolnika uprawiającego 8,5 hektara zbóż

Tabela 3. Szacunek dopłat bezpośrednich do zbóż

Powierzchnia uprawy (ha)	Dopłata bezpośrednia (euro/t)	Plon referencyjny* (tony)	Dopłata do hektara (euro)	Kwota dopłat bezpośrednich (zł)	Kwota dopłat bezpośrednich (euro)
8,5	63	3,4	214,2	7 829,0	1 820,7
8,5	63	3,61	227,4	8 312,6	1 933,2

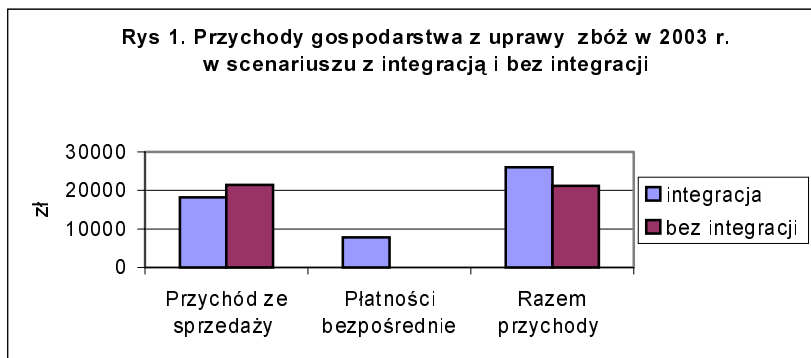
* W niniejszej kalkulacji przyjęto plon referencyjny dla Polski na poziomie 3,4 tony z hektara i przyjęty w stanowisku negocjacyjnym plon na poziomie 3,61 t/ha.

Tabela 4. Zestawienie przychodów uzyskiwanych w gospodarstwie rolnym z produkcji zbóż w 2003 r. w scenariuszu po integracji oraz bez integracji

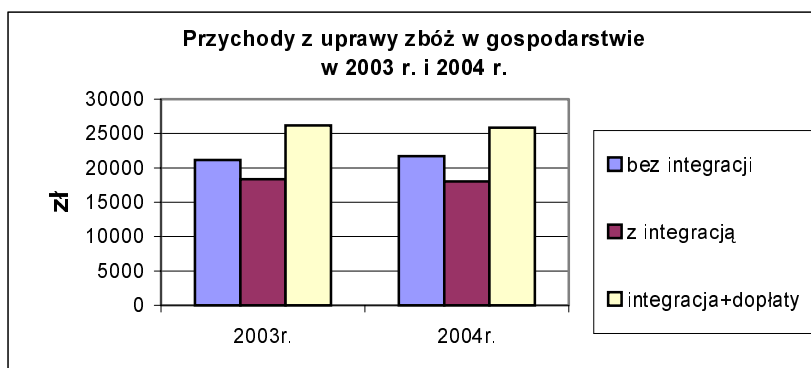
	Integracja zł	Bez integracji zł
Przychód ze sprzedaży zbóż	18 193,3	21 138,8
Płatności bezpośrednie	7 829,0	0*
Razem przychody	26 022,3	21 138,8
Różnica	4 883,5	
% zmian	23,1	

Stosowane w Polsce dopłaty sezonowe do zbóż konsumpcyjnych (w systemie skupu z dopłatami ARR) zwiększają przychody pewnej grupy rolników, którzy skorzystają z tej formy sprzedaży. Prognozowana cena średnioroczna dla zbóż uwzględnia istnienie tego systemu dopłat.

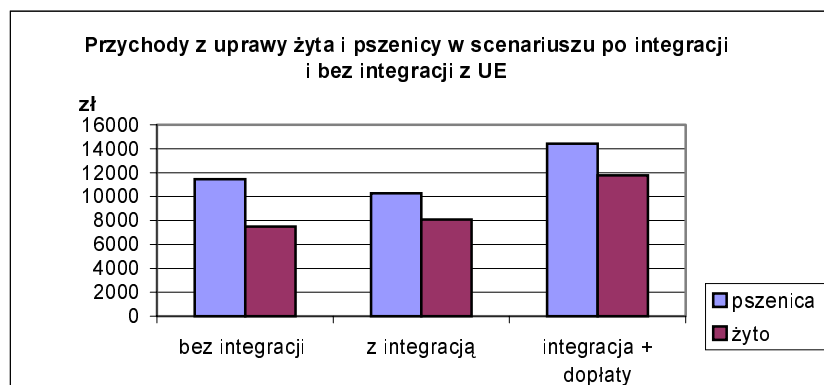
Przychody ze sprzedaży zbóż w analizowanym gospodarstwie po integracji wzrosną o 21%.



W 2004 r. sytuacja finansowa rolników – producentów zbóż niewiele się zmieni. W scenariuszu bez integracji prognozowany jest dalszy wzrost cen na zboża w Polsce do tego roku, stąd też ceny rynkowe w momencie akcesji będą wyższe w Polsce niż w UE (przy prognozowanym przez resort finansów kursie 4,3 zł/euro). Jednak rolnicy w UE korzystają z dopłat bezpośrednich do produkcji zbóż i w tych warunkach – kiedy stawka dopłat pozostanie na poziomie 63 euro/t – sytuacja ekonomiczna rolników zależy będzie nie tylko od cen rynkowych na zboża (około 114 euro/tonę).



Rolnicy, którzy uprawiają żyto, odniosą korzyści z tytułu wyższej ceny żyta po integracji. W UE ceny interwencyjne na wszystkie zboża są takie same, co spowoduje wzrost cen żyta również w Polsce. Ponadto uzyskają również dopłaty bezpośrednie i ogólny przychód wzrośnie.



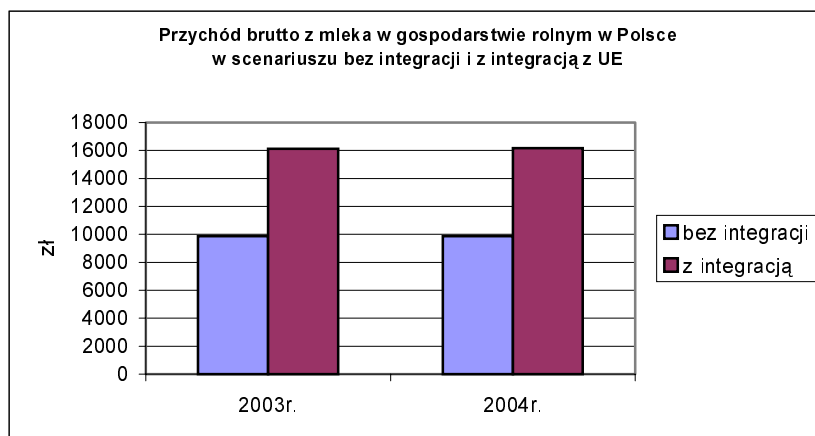
Produkcja zwierzęca – mleko

Rolnik postanowił utrzymać dotychczasową produkcję zwierzęcą, by wykorzystać istniejące budynki i urządzenia, w które zainwestował, oraz uzyskać kwotę mleczną co najmniej na poziomie obecnej produkcji. Liczy się jednak z tym, że przy małej obecnie obsadzie krów mlecznych będzie musiał powiększyć stado, decydując się na produkcję mleka jako główny kierunek produkcji. Kalkulację finansową dla obecnego poziomu produkcji mleka, przy niezmienionej powierzchni gospodarstwa zawiera tabela 5.

Wzrost przychodów dla producentów mleka po integracji z UE wynikać będzie z tytułu wyższych cen unijnych na mleko. Należy przypomnieć, że wg standardów UE w sprzedaży może być tylko mleko spełniające wymagania klasy E.

Tabela 5. Przychody ze sprzedaży mleka w gospodarstwie rolnym w scenariuszu po integracji i bez integracji z UE

Wyszczególnienie	2003 r.	2004 r.
Prognozowana cena w Polsce w 2003 r. (zł/l)	0,8	0,8
Prognozowany kurs euro w 2003 r.	4,3	4,3
Cena w Polsce 2003 w euro/litr	0,19	0,19
Prognozowana produkcja w gospod. w 2003 r. (litry)	52000	52000
PRZYCHÓD BRUTTO (ceny polskie) w euro – bez integracji	9880	9880
Prognozowana cena w UE w euro/l w 2003 r.	0,31	0,311
PRZYCHÓD BRUTTO (ceny unijne) w euro – po integracji	16120	16172
Zysk/strata wynikająca z przystąpienia dla danego sektora (euro)	6240	6292
Zysk/strata w przeliczeniu na 1 sztukę (w euro)	624	629,2
Zmiana w %	63,2	63,7



Kalkulacje powyższe przeprowadzono na podstawie średnich cen prognozowanych dla Polski w roku 2003 i 2004. Jednak w rachunku należy uwzględnić założenie, że nasze gospodarstwo ukierunkowane na produkcję mleka produkuje mleko wysokiej jakości, stąd też cena za litr mleka w tym gospodarstwie może już wynosić 1,1 zł. Przy przyjęciu takiego założenia zmieni się kwota przychodów gospodarstwa z mleka w scenariuszu bez integracji. Przedstawia to poniższe zestawienie.

Tabela 6. Przychody ze sprzedaży mleka w gospodarstwie rolnym w scenariuszu po integracji i bez integracji z UE. Wariant II

Wyszczególnienie	2003 r.	2004 r.
Prognozowana cena mleka w Polsce 2003 (zł/l)*	1,1	1,1
Prognozowany kurs euro w 2003 r.	4,3	4,3
Cena w Polsce 2003 w euro/l	0,26	0,26
Prognozowana produkcja w gospod. w 2003 r.(l)	52000	52000
PRZYCHÓD BRUTTO (ceny polskie) w euro – bez integracji	13302	13302
Prognozowana cena w UE w euro/l w 2003 r.	0,31	0,311
PRZYCHÓD BRUTTO (ceny unijne) w euro – po integracji	16120	16172
Wzrost przychodów wynikający z przystąpienia gospodarstwa (euro)	2818	2870
Nadwyżka w przeliczeniu na 1 sztukę (w euro)	282	287
Zmiana w stosunku do wariantu bez integracji (%)	21,2	21,6

* założenie przyjęte przez autora opracowania.

Korzyści z produkcji mleka po 2005 r.

Zgodnie z reformą rynku mleczarskiego (Agenda 2000) zmienia się od czerwca 2005 r. warunki dla rynku mleka. Obniżone zostaną ceny docelowe mleka oraz ceny

interwencyjne na masło i mleko w proszku. Spowoduje to obniżenie ceny płaconej przez mleczarnie rolnikom. Jednocześnie rolnicy uzyskają dopłaty bezpośrednie do tony mleka (w ramach posiadanej kwoty mlecznej) w wysokości: 5,75 euro/t w 2005 r., 11,49 euro/t w 2006 oraz 17,24 euro/t w 2007 r. Stawki dopłat bezpośrednich mogą zostać podwyższone dla pewnych gospodarstw do poziomu maksimum 13,9 euro w 2005 r., 27,8 euro w 2006 r. oraz 41,7 euro w 2007 r. Kryteria dofinansowania pewnych grup „gospodarstw mlecznych” oraz wysokość dopłat ustala kraj członkowski w uzgodnieniu z Komisją Europejską. Środki finansowe na dodatkowe dopłaty pochodzą z budżetu UE w ramach tzw. kopert krajowych. Komisja przewiduje utrzymanie systemu kwot mlecznych do 2008 r.

Dla polskich producentów mleka (podobnie jak i dla unijnych) obniżenie cen na mleko może spowodować zmniejszenie przychodów ze sprzedaży mleka, gdyż dopłaty bezpośrednie mogą nie zrekompensować w pełni obniżek cen wszystkim producentom mleka. Ilustruje to poniższy przykład naszego gospodarstwa.

Tabela 7. Szacunek zmniejszenia przychodów z tytułu wprowadzenia reformy sektora mleczarskiego

Wyszczególnienie	2004 r.	2005 r.
Ceny mleka w UE (w zł/l)	1,34	1,30
Produkcja mleka w gospodarstwie (litry)	52000	52000
Przychody ze sprzedaży mleka (zł)	69540	67527
Straty przychodów z tytułu obniżki cen		-2012
Dotacje bezpośrednie UE (zł/t)		25
Przychody z dotacji bezpośrednich (zł)		1286
Dotacje bezpośrednie łącznie (+dotacja krajowa) (zł/t)		35
Przychody z dotacji bezpośrednich*(zł)		1822
Łączne przychody z mleka ** (zł)		69350
Straty z tytułu reformy sektora mleczarskiego (zł)		-190

* łącznie z dotacją krajową

** przychody ze sprzedaży i dopłat bezpośrednich

Można więc uznać, że korzyści z produkcji mleka po reformie 2005 r. będą zbliżone do poziomu z 2004 r. (zmniejszenie w granicach błędu).

Ogólne korzyści wynikające z integracji dla badanego gospodarstwa rolnego

Analizowane gospodarstwo odniesie korzyści po integracji zarówno z wyższych cen na produkty rolne, a przede wszystkim i z tytułu dopłat bezpośrednich do produkcji. Ponadto może skorzystać z dotacji rolno-środowiskowych, gdyż przestrzega w produkcji zwierzęcej norm ekstensywnej produkcji (obsada zwierząt poniżej 2 SD/ha).

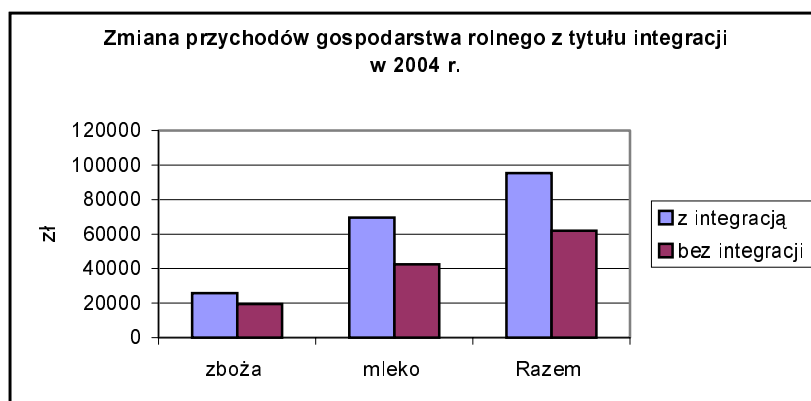
Większy przyrost przychodu uzyska w produkcji mleka, natomiast dopłaty bezpośrednie do uprawy zbóż poprawią opłacalność tego kierunku produkcji po akcesji.

Zachowując organiczny charakter gospodarstwa, tzn. powiązanie produkcji roślinnej (zboża i mieszanki paszowe) z produkcją mleka, wydaje się na tym etapie optymalnym rozwiązaniem dla gospodarstwa. Obornik z produkcji zwierzęcej wykorzystywany do nawożenia pól będzie wzbogacać glebę.

W analizie pominięto na tym etapie zagadnienie kosztów produkcji i obliczenie wyniku netto dla gospodarstwa. Analiza kosztów przedstawiona zostanie w dalszej części opracowania. Jeśli rolnik uzna, że skala produkcji mleka jest zbyt mała w gospodarstwie, to ma możliwość jej rozszerzenia (wystarczająca powierzchnia paszowa); może też odsprzedać lub wydzierżawić kwotę mleczną i uzyskać z tego tytułu dochód.

Tabela 8. Symulacja przychodów gospodarstwa rolnego w 2003 r. i 2004 r. w warunkach integracji z UE i bez integracji

produkcja	2003 r.		2004 r.	
	po integracji	bez integracji	po integracji	bez integracji
	zł	zł	zł	zł
zboża	26191	21139	25847	19423
mleko	69316	42484	69540	42484
Razem	95507	63623	95387	61907
Nadwyżka	31885		33480	
% zmian	50,1		54,1	



Zmiany poziomu kosztów produkcji w gospodarstwach rolnych po przystąpieniu do Unii Europejskiej

Stosując wszelkie porównania cenowe między krajami, napotykamy na bardzo istotny i trudny metodologicznie do pokonania problem porównywania cen z uwzględnieniem cech jakościowych produktów. Dotyczy to zarówno cen produktów rolnych, jak i cen środków do produkcji rolnej. O ile informacje cenowe są łatwiejsze do uzyskania, to nie wszystkie produkty są standaryzowane (czyli cena nie zawsze odpowiada określonym parametrom jakościowym) i stąd trudności w ich porównaniach.

Ceny środków do produkcji rolnej (takich jak nawozy mineralne, pestycydy, materiał siewny, energia, paliwo) w Polsce kształtują się obecnie na niższym poziomie niż w krajach Unii Europejskiej. Wpływa to na niższe koszty produkcji rolniczej. Po integracji wystąpi proces wyrównywania się cen, co oznaczać może dla polskich producentów wzrost niektórych cen. Jednocześnie rolnik polski będzie miał łatwiejszy dostęp do nowoczesnych środków produkcji wytwarzanych w UE. Można się spodziewać, że nadal średnie ceny polskich środków produkcji będą niższe o około 15 % w 2003 r. niż na rynku UE. Wynikać to będzie z różnicy w kosztach pracy, które będą niższe na polskim rynku.

Przewiduje się, że ceny wzrosną w stosunku do obecnych od 20 do 70%. Najbardziej wzrosną ceny materiału siewnego (nasiona rzepaku, zbóż), w mniejszym stopniu wzrosną ceny nawozów, ceny pasz nie zmienią się, a nawet mogą się zmniejszyć.

Koszty produkcji rolnej z tytułu wzrostu cen środków produkcji wzrosną w toku integracji w 2003 r. o 24%.

Koszty bezpośrednie

Materiał siewny

Ceny materiału siewnego w krajach UE kształtują się na poziomie 2-3 -krotnie wyższym w stosunku do cen produktów towarowych. (np. ceny nasion siewnych jęczmienia są około dwukrotnie wyższe od ceny jęczmienia towarowego).

Obecne różnice cen materiału siewnego w Polsce i krajach UE oraz przewidywany ich wzrost (wynikający z poziomu inflacji) wskazują, że rolnicy mogą spodziewać się znacznego wzrostu cen nasion rzepaku (nawet 3-krotnego) oraz nasion strączkowych (2-krotnego). Ceny pozostałych nasion np. zbóż wzrosną o około 50% w stosunku do cen z roku 1998/99. Nie przewiduje się wzrostu cen nasion buraków cukrowych.

Koszty materiału siewnego dla producenta wynikać będą nie tylko z wyższych cen, ale też z częstszej wymiany materiału siewnego. Wzrost opłacalności produkcji zbóż w gospodarstwach przyczyni się do intensyfikacji produkcji, czyli rolnicy będą zainteresowani stosowaniem dobrego genetycznie materiału siewnego.

Nawozy mineralne

Porównując obecne ceny nawozów w Polsce i krajach UE (Niemcy, W. Brytania), rolnik może się spodziewać, że w 2003 r. średnie koszty nawożenia będą o około 20 % wyższe w stosunku do obecnych. Wynika to z faktu, że ceny nawozów azotowych wzrosną w stosunku do obecnych o około 60%, ceny nawozów potasowych o 37%, a ceny nawozów fosforowych będą niższe o 11%.

Środki ochrony roślin

Środki do chemicznej ochrony roślin w Polsce są oparte obecnie w dużej mierze na importowanych komponentach, stąd też ich wzrost nie będzie znaczący – o około 30% z tytułu wzrostu cen. Natomiast jeśli uwzględnimy zwiększenie ich stosowania, co dla wielu gospodarstw w Polsce jest pożądanym zjawiskiem, to należy liczyć się ze wzrostem kosztów z tego tytułu o około 50% w stosunku do obecnego poziomu.

Koszty nośników energii

Koszty paliwa i energii elektrycznej są w Polsce niższe. W okresie przedakcesyjnym należy oczekiwać dalszego wzrostu ich do poziomu cen unijnych – o około 20%.

Pasze treściwe

Spadek cen pszenicy jak i innych zbóż paszowych wynikający z obniżenia cen interwencyjnych począwszy od 2000 r. wpłynie na obniżenie cen pasz treściwych (pszenica stanowi podstawowy komponent wysokiej jakości mieszanek pasz treściwych i pasz pełnoporcjowych). Jednak ostatnie kłopoty rynku paszowego związane z zakazem stosowania mączek mięsno-kostnych do pasz przemysłowych mogą spowodować, że ceny pasz nie obniżą się znacząco, gdyż istnieje konieczność zastąpienia tychże mączek innymi komponentami białkowymi, w tym soją, która jest paszą droższą. Szacowany więc niższy poziom cen pasz treściwych o około 7% w 2003 r. może nie mieć miejsca.

Inne koszty produkcji rolniczej

Poprawa opłacalności produkcji rolniczej wynikająca z objęcia rolnictwa Wspólną Polityką Rolną zwiększa zainteresowanie nabywaniem i dzierżawą ziemi, co w dalszej perspektywie spowoduje wzrost czynszu dzierżawnego oraz ceny zakupu ziemi. Przy obecnych relacjach czynszu dzierżawnego do ceny ziemi może dla wielu rolników bardziej opłacać się odłogowanie (po akcesji) niż wydzierżawianie ziemi. Ziemia w UE nabiera szczególnych walorów ze względu na fakt, że niektóre „przywileje” są powiązane z ziemią (dopłaty bezpośrednie, premie za odłogowanie, premie do bydła, kwoty mleczne, premie ekstensyfikacyjne). Spowoduje to ożywienie rynku ziemi; z jednej strony sprzedający ziemię uzyskają wyższą cenę, z drugiej strony wzrośnie zainteresowanie rolników powiększaniem areалу ziemi, do której przypisane są pewne przywileje.

Zmiany innych kosztów w gospodarstwach³⁷

Każde gospodarstwo rolne jest inne, ma inne zasoby produkcyjne, osiąga inne wyniki i ponosi inne koszty produkcji, których poziom zależy od wielu czynników, o czym wiedzą producenci rolni. Stąd też wszelkie uogólnienia w tym zakresie mają ograniczoną wartość poznawczą, gdyż skala rozpiętości (zróżnicowania) kosztów produkcji zarówno w obecnych warunkach, jak i w przyszłych będzie duża.

Przeprowadzone obliczenia wskazują, że koszty produkcji rolniczej w 2004 r. będą wyższe od kosztów w 1999 r. o 9%. W wariantcie po integracji koszty te w 2004 r. będą wyższe o około 30 % od obecnych; czyli z tytułu integracji koszty mogą wzrosnąć w badanych gospodarstwach o około 20%.

³⁷ Zmiany kosztów produkcji na poziomie konkretnego gospodarstwa wynikać będą m.in. z przyjętego wskaźnika wzrostu wydajności (1-3% rocznie) oraz kierunku produkcji (przewaga produkcji roślinnej czy zwierzęcej). Rachunki symulacyjne uwzględniające powyższe czynniki (wzrost wydajności oraz scenariusz po integracji i bez integracji) przeprowadzone dla gospodarstw z woj. leszczyńskiego wskazują, że stosunku do roku bazowego (1999) – wzrosną koszty produkcji wraz ze wzrostem wydajności z hektara oraz w większym stopniu w wariantcie po integracji niż bez integracji.

Dla analizowanego wcześniej gospodarstwa rolnego przewidywany wzrost kosztów produkcji w 2003 r. w stosunku do poziomu kosztów ponoszonych w 1999 r. oszacowano na 33%. Jeśli uwzględnimy, że koszty produkcji w wariacie bez integracji wzrosną w okresie 1999–2003 o 9% – to wzrost kosztów z tytułu integracji można oszacować na poziomie około 24%.

Tabela 11. Szacunek kosztów produkcji i struktury kosztów w 2003 r. w wariacie po integracji w odniesieniu do poziomu kosztów obecnych (1999 r.) dla badanego gospodarstwa

Rodzaje kosztów	1999 r.		2003 r.		
	struktura	wartość	wskaźnik	koszty	struktura
	%	zł	zmian	zł	%
Nasiona, sadzeniaki	4,79	433	1,7	736,1	6,10
Nawozy	22,43	2029	1,2	2434,8	20,18
Ochrona roślin	1,33	120	1,5	180	1,49
Inne koszty	0,57	52	1	52	0,43
Pasze kupne	2,40	217	0,9	195,3	1,62
Koncentraty	0,27	24	1	24	0,20
Leczenie wet	5,72	517	1,5	775,5	6,43
Naprawy, remonty	12,32	1114	1,5	1671	13,85
Energia elektryczna	8,16	738	1,2	885,6	7,34
Paliwo	21,79	1971	1,2	2365,2	19,60
Usługi maszynowe	20,23	1830	1,5	2745	22,75
Razem	100	9045		12064,5	100

Źródło: *Obliczenia własne.*

W analizowanym gospodarstwie rolnym wzrost kosztów produkcji rolniczej w 2003 r. (zakładając w tym czasie integrację z UE) w stosunku do roku 1999 r. wyniesie około 33%. Jeżeli uwzględnimy fakt, że bez integracji również wzrosną koszty produkcji o około 9%, to efekt wzrostu kosztów produkcji z tytułu integracji można oszacować na poziomie 24%.

Z powyższych rozważań można wysnuć następujące wnioski:

1. W okresie przedakcesyjnym trwa proces zbliżania się cen rolnych i cen środków produkcji w Polsce i UE, polegający na wzroście cen w Polsce, co najmniej o wskaźnik inflacji. Ze względu na niski poziom inflacji w UE i ekstensyfikację produkcji nie przewiduje się istotnych zmian cen środków produkcji.
2. Z tytułu wzrostu cen i wydajności produkcji wzrosną koszty produkcji rolniczej. W analizowanym gospodarstwie rolnik może się spodziewać wzrostu kosztów produkcji z tytułu integracji o około 24%.

3. Analizowane gospodarstwo uzyska wzrost przychodów w scenariuszu po integracji z UE z tytułu wyższych cen na produkty rolne, jak i z tytułu dopłat bezpośrednich. Ogółem przychody gospodarstwa wzrosną w scenariuszu z integracją z UE w stosunku do scenariusza bez integracji o 50 % w 2003 r. oraz o 54% w 2004 r. W wariantcie II, uwzględniającym wyższe ceny za mleko w Polsce w stosunku do prognoz OECD, wzrost przychodów będzie na poziomie 20%.
4. Uwzględniając wzrost kosztów produkcji rolniczej w gospodarstwie w warunkach integracji o 24% i wzrost przychodów o 50%, wynik netto dla gospodarstwa będzie pozytywny. W wariantcie II wzrost przychodów z tytułu integracji będzie nieco niższy od oszacowanego wzrostu kosztów. Taki scenariusz dla poszczególnych gospodarstw rolnych też należy brać pod uwagę .
5. Rachunek powyższy nie obejmuje procesów (i kosztów) dostosowań gospodarstwa do standardów UE. Założono, że warunki produkcji (np. mleka) w gospodarstwie spełniają wymagania określone przepisami UE. Procedury ubiegania się o dotacje z UE przez wielu mniejszych rolników zostaną prawdopodobnie uproszczone (prawdopodobnie płatności bezpośrednie do kwoty 1000 euro nie będą wymagały procedury składania co roku wniosków). Jednak rolnik z analizowanego gospodarstwa przekracza ten limit; oszacowana kwota dopłat bezpośrednich do zbóż wynosi 1820 zł.
6. Należy również dodać, że rolnik może uzyskać inne korzyści z tytułu integracji, jeśli skorzysta z innych środków wsparcia lub programów strukturalnych. Przewidywane kwoty w budżecie UE dla krajów kandydujących na działania strukturalne są dużo wyższe niż na pomoc związaną z produkcją rolniczą. Od indywidualnych cech rolnika (np. wiek) i gospodarstwa (np. położenie w regionie o niekorzystnych warunkach gospodarowania, jakość gleb, stosowanie metod produkcji chroniących środowisko naturalne) zależeć będzie skala tych korzyści.

Część VIII

WPR a samorząd rolniczy i terytorialny³⁸

Wspólna Polityka Rolna powstawała, była i jest wdrażana i modernizowana przy wielkim udziale rolniczych i gospodarczych organizacji samorządowych – ogólnych i branżowych, związkowych i biznesowych. Już na etapie formowania tej polityki organizacjom tym udało się oddziaływać na uznanie przez politykę i społeczeństwo potrzeby specjalnego uprzywilejowania i ochrony pozycji rolnictwa europejskiego przed otwartą konkurencją na rynku światowym. Potem było oddziaływanie na rodzaje, zakres i formy instrumentów rozbudowanej WPR – w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, na pełniejsze objęcie WPR krajów południa Europy, na przeciwdziałanie ograniczania jej atrakcyjności i skali produkcji rolnej w latach osiemdziesiątych, wpływanie na istotę programu MacSharry'ego, na założenia Agendy 2000 i decyzje szczytu w Berlinie. Szczególnie aktywne były i są organizacje rolników francuskich. Zawsze też organizacje te oddziaływały na proces i warunki powiększenia się EWG/UE. Organizacje samorządu rolniczego bardzo aktywnie starają się wpływać na współpracę gospodarczo-handlową w świecie i rolę UE w organizacjach międzynarodowych na tym polu (FAO, OECD, EKG, GATT/WTO).

Organizacje samorządowe w UE są wielkim ruchem społeczno-gospodarczym, o dużej sile i skuteczności oddziaływania. Silne są nie tylko siłą związków „zawodowych” rolniczych, co merytoryczną siłą związków branżowych i gospodarczych. Mają – prawda – zdolność organizowania wielkich i skutecznych protestów, ale głównie współorganizowania rynków rolnych, hodowli, przemian technologicznych oraz przygotowania wnikliwych analiz dochodów i opłacalności czy analiz skutków zmian handlu międzynarodowego.

Rolę organizacyjno-intelektualną samorządu wzmaga prawno-zwyczajowe ich umocowanie w strukturach decyzyjnych Unii (ECOSOC, Komitety Doradcze, lobbying, centralne struktury i biura organizacji w Brukseli), rozwiązania prawne zobowiązujące organy UE do konsultacji spraw rolnych i wsi z partnerami społecznymi. Dotyczy to także programów i środków przedakcesyjnych.

Organizacje rolnicze w UE

Organizacje rolnicze w krajach UE mają – podobnie jak w Polsce – trwającą ponad wiek tradycję działalności, z tym że w krajach zachodnio-europejskich rozwijają i doskonalą pracę prawie nieprzerwanie, a polskie organizacje musiały się odradzać wielokrotnie – wraz z odzyskiwaniem niepodległości i po kolejnych zmianach ustrojowych.

Organizacje rolnicze krajów UE mogły się też „normalnie” rozwijać w całym okresie, ponieważ samo rolnictwo, ustrój gospodarczy i polityczny sprzyjały roli samorządu

³⁸ Literatura: Z. Gumkowski – Organizacje rolnicze w krajach UE i Polsce.

Z. Gumkowski – Ponadnarodowe organizacje producentów, przetwórców i handlowców sektora rolnego UE. FAPA 2000

A.FIP/Ch. Roman: Rolnicze organizacje zawodowe we Francji, Paryż 1999.

w życiu kraju we wszystkich dziedzinach. Prawnie i zwyczajowo były i są odpowiednio umocowane.

Różnorodność organizacji

Prawie w każdym kraju członkowskim UE działają inne organizacje, chociaż wyodrębniają się pewne cechy i formy wspólne:

- organizacje branżowe producentów (związki branżowe),
- organizacje rolnicze ogólne (krajowe, wyznaniowe, regionalne itp.),
- izby rolnicze,
- organizacje rolnicze typu związków zawodowych.

W ostatnich latach dokonują się ważne procesy konsolidacji tych organizacji (wzajemnego przenikania, powstawania związków i komisji koordynacyjnych) oraz tworzenia organizacji w „ciągach technologicznych” (producentów, przetwórców, handlowców – np. zbóż).

W Austrii wszyscy pracujący w rolnictwie są z mocy prawa członkami Izby Rolniczej, które prowadzą działalność doradczo-szkoleniową, socjalną oraz reprezentują interesy rolników.

W Danii głównym reprezentantem rolników jest Duńska Rada Rolna, która skupia powszechne związki rolnicze, stowarzyszenia i spółdzielnie oraz organizacje branżowe rolników i przetwórców (np. Żywego Inwentarza i Mięsa).

We Francji działa Rada Rolnictwa Francuskiego (CAF), która zrzesza główne organizacje rolnicze (FNSEA, CNSA, Izby Rolnicze). Bieżące sprawy funkcjonowania produkcji i różnych rynków prowadzą organizacje branżowe.

W Niemczech Konferencja Niemieckich Rolników zrzesza 43 różnego typu organizacje branżowe.

W Szwecji jedna organizacja rolnicza – Federacja Rolników w Szwecji – zrzesza 25 organizacji regionalnych oraz organizacje spółdzielcze. Działa w niej 17 organizacji branżowych.

W Finlandii prawie wszyscy rolnicy należą do Konfederacji Związków Producentów.

W Grecji rolnicy zrzeszeni są w Konfederacji Organizacji Spółdzielczych (PASEGES).

W Hiszpanii największy z czterech związków rolników – Krajowe Stowarzyszenie Młodych Rolników – skupia prawie połowę rolników (ASAJA).

W Holandii działa powszechny Związek Rolników (LTO).

W Irlandii największym związkiem jest Stowarzyszenie Rolników Irlandii (IA).

W Wielkiej Brytanii dobrowolny Narodowy Związek Rolników (NFU) zrzesza około 70% rolników.

Jak więc widać w organizacjach tych dominuje kilka cech:

- są powszechne, chociaż w większości krajów dobrowolne,
- są dobrze zorganizowane na szczeblu krajowym, mimo istnienia kilku związków podstawowych w danym kraju, kilkunastu branżowych i licznych regionalnych,
- w system krajowy związków rolniczych wprzęgane są często organizacje spółdzielcze,
- związki rolnicze zaczynają się wiązać z odpowiednimi organizacjami przetwórców i handlowców.

Są to silne związki, przede wszystkim w głównych dla danego kraju branżach, praktycznie współrealizujące zasady WPR dla danego sektora produkcji i rynku rolnego.

Wszystkie organizacje rolnicze są samodzielne ekonomicznie (zasobne), dzięki wielo-źródłowemu finansowaniu:

- ze składek,
- z dochodów z działalności gospodarczej, szkoleniowej i wydawniczej (grup producentów),
- z odpisów od wartości sprzedaży surowców,
- z wpłat za zadania zlecone przez państwo inne podmioty.

Dzięki temu stać je na angażowanie się w prace krajowe (typu analitycznego, promocja), w protesty i w kosztowne reprezentowanie rolników w Brukseli oraz w działalność „u podstaw”, głównie w zakresie doskonalenia branż i podnoszenia zdolności międzynarodowej konkurencji rolników i firm przetwórczo-marketingowych.

Ponadnarodowe organizacje samorządu rolniczego

Cechą organizacji rolniczo-samorządowych krajów UE jest bardzo dobre ich zorganizowanie w organizacje samorządowe szczebla unijnego i ogólnoeuropejskiego. Żaden inny sektor gospodarki narodowej tych krajów nie może się porównywać w tym zakresie do rolnictwa.

Wynika to ze złożoności spraw rolnictwa i wsi, wymagających wspólnego działania, silnej woli społeczności rolniczej wspólnego rozwiązywania tych trudnych problemów i obrony interesów rolnictwa – z jednej strony, a z istoty WPR – z drugiej. Jest to pierwsza (najstarsza) wspólna polityka, najstarszy specyficznie organizowany wspólny rynek, jest to polityka interwencji w rolnictwie. Cechuje ją centralizm stanowienia, realizacji i finansowania – w skali UE. Na te cechy WPR i wspólnego rynku rolnego szybko odpowiedziały narodowe organizacje samorządu rolniczego, centralizując na szczeblu europejskim swoje struktury. Tylko w ten sposób mogły i mogą skutecznie bronić WPR, przeciwstawić się niekorzystnym jej zmianom, negatywnym skutkom globalizacji oraz „marginalizacji” rolnictwa w gospodarkach krajów europejskich.

Najważniejsze organizacje rolnicze w skali europejskiej to:

- Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych – COPA, utworzona w 1958 r. i zrzeszająca 29 związków rolniczych,

- Główny Komitet Spółdzielczości Rolniczej – COGECA, powstały w 1959 r., zrzeszający 17 organizacji spółdzielczych,
- Europejska Rada Młodych Rolników – CIEA,
- Konfederacja Rolnictwa Europejskiego – CEA, zrzeszająca 300 organizacji z 30 krajów całej Europy.

Organizacje rolnicze w tych sprawach wspierają samorządowe organizacje gospodarcze sfery gospodarki żywnościowej:

- Konfederacja Przemysłowców Żywności i Napojów – CIAA,
- Europejski Komitet ds. Handlu Artykułami Rolno-Spożywczymi – CELCA,
- Europejska Federacja Związków Zawodowych Pracowników Rolnictwa – EFA

Są to organizacje ponadnarodowe, samofinansujące się, podobnie jak tworzące je organizacje narodowe.

Podstawowe zadania organizacji ponadnarodowych to:

- Analiza sytuacji rolnictwa europejskiego, jego problemów i zagrożeń. Analiza WPR i jej zmian, wpływu procesów globalizacji na rolnictwo UE. Rolnicze problemy poszerzenia UE.
- Reprezentowanie interesów sektora rolno-żywnościowego jako całości i lobbying.
- Wypracowywanie wspólnych stanowisk w podstawowych i szczegółowych kwestiach rolnictwa, gospodarki żywnościowej i handlu.
- Utrzymywanie kontaktów roboczych i statutowych z instytucjami UE.

Do realizacji tych zadań mają one potężny aparat wykonawczy, w formie biur centralnych. Większość organizacji narodowych ma dodatkowo odrębne biura własne w Brukseli. Tworzy to duży i wpływowy aparat organizacyjno-ekspertyczny, zbliżony potencjałem do aparatu wykonawczego Komisji Europejskiej.

Współpraca organizacji samorządowych z instytucjami europejskimi

Współpraca organizacji samorządowych z instytucjami europejskimi (UE) jest prawnie uregulowana. Organizacje te współpracują z:

- Komisją Europejską,
- Radą Ministrów (Rada Unii Europejskiej),
- Parlamentem Europejskim,
- Radą Europejską.

Główna współpraca dotyczy oceny sytuacji, propozycji zmian WPR, regulacji prawnych i finansowych oraz budżetowania. Dokonuje się to poprzez:

- prace w statutowych 10 komitetach doradczych (30 stałych grup roboczych), które stanowią forum wymiany poglądów między K.E. i samorządem rolniczym, a w których uczestniczy 800 przedstawicieli organizacji,
- opiniowanie i obserwowanie prac i decyzji komitetów zarządzających rynkami i branżami (21); są to najważniejsze sprawy dla funkcjonowania branż rolnych i rynków branżowych,

- wpływanie na przygotowanie decyzji Rady Ministrów,
- współpraca z komisjami Parlamentu Europejskiego,
- oddziaływanie na decyzje przywódców krajów Unii.

W to wszystko muszą się wtopić nasze organizacje samorządowe z zakresu rolnictwa, gospodarki żywnościowej i wsi, budując nową siłę i zmieniając istotę działania. Chodzi zarówno o nowoczesną stałą pracę z rolnikami, o prace specjalne w okresie przedakcesyjnym, jak i o sprawne przemiany po akcesji. Wiele organizacji europejskich troszczy się o problemy, jakie rodzi dla nich powiększenie UE, ale zarazem liczy na wsparcie takich członków, jak Polska, we wszystkich przyszłych sprawach polityki rolnej UE (zwłaszcza organizacje francuskie, niemieckie). Chcą one mieć poparcie polskich rolników w trudnej walce o przyszłą politykę rolną Unii.

Rola polskiego samorządu w procesie integracji

Pierwszym i najważniejszym obszarem działania organizacji samorządowych jest proces realnego dostosowania rolnictwa i gospodarstw do integracji.

Przebiega ono żywiołowo i ogólnie źle. Poza ograniczeniem produkcji rolnej, co się stało w granicach od kilkunastu do kilkudziesięciu procent, procesy jakościowe: koncentracji, specjalizacji produkcji i podnoszenia jej efektywności (konkurencyjności) – przebiegają bardzo powoli i z wahaniami (czasem załamaniem). Ograniczy to możliwości zbytu na rynku powiększanej UE i korzyści rolników. Za wolno doskonalone jest prawo rolne, wadliwa jest polityka, a kryzysowi dochodów rolniczych towarzyszy wielki deficyt budżetowy, a zatem i spadek realnych nakładów publicznych na rolnictwo.

Reakcją na to są żywiołowe protesty rolników, które dominują w pracy organizacji, a nie praca „u podstaw” i analityczno-lobbyingowa. Powstała wyraźna dysproporcja pracy i sprawności „związków zawodowych rolników”, izb rolniczych i związków branżowych. Kryzys rolnictwa nie jest niestety – a powinien być – zachętą do wzmożenia pracy „u podstaw”, bo praca ta nie jest należycie wsparta finansowo i prawnie, nie jest doceniana przez politykę gospodarczą i należycie społecznie i prawnie umocowana (wadliwa ustawa, ciągle aktualna). Organizacje branżowe nie mają potencjału kadrowo-organizacyjnego i środków finansowych – na skalę nowych potrzeb. We współpracy z tymi organizacjami jest więcej deklaracji niż operatywnego współdziałania. Za wielkie jest upolitycznienie tych organizacji i ich wykorzystywanie instrumentalne.

W dostosowaniach w sferze realnej chodzi o zapoczątkowanie przyspieszenia przemian koncentracji i specjalizacji produkcji rolnej w poszczególnych dziedzinach, o opanowanie efektywnych technologii i wysokiej jakości produkcji, o tworzeniu grup produkcyjno-marketingowych i więzi kooperacyjnych gospodarstw towarowych z przetwórcami. Jest to praca związków z gospodarstwami członkowskimi, ze służbą doradztwa, ze sferą pośrednictwa i przetwórstwa. Ale chodzi też o zadbanie przez związki rolnicze o to, aby odpowiednie środki pomocowe i z budżetu były przeznaczane na modernizację gospodarstw, co jest traktowane trzeciorzędnie (np. w strategii SAPARD).

Samorząd terytorialny z kolei, wraz z IR, dbać musi o właściwe nakreślenie specjalizacji regionalnej i odpowiednie wykorzystanie środków wsparcia gospodarstw i przetwórstwa w programach regionalnych.

Nie ma dla polskich organizacji samorządowych ważniejszej sprawy niż przystosowania realne w produkcji rolnej do integracji – do sprawnego wdrożenia zasad WPR. Ono zadecyduje o wynikach negocjacji oraz o rzeczywistych korzyściach rolników po akcesji. Przy tych samych prawach i warunkach członkostwa korzyści te mogą się różnić dwa-trzy razy – pomiędzy naszymi rolnikami oraz pomiędzy unijnymi rolnikami. Dotyczy to też wykorzystania pomocy strukturalnej, a więc korzyści społeczności rolniczej i gmin.

Równie wielka jest waga dostosowań do rynku – do sytemu wspólnego rynku rolnego. Występują tu problemy w makro -, jak i w mikroskali. W makroskali – organizacje muszą opanować wiedzę praktyczną o organizacji poszczególnych rynków rolnych. Przed akcesją pozwoli to lepiej dostosować się organizacjom i przedsiębiorstwom, a po uzyskaniu członkostwa dobrze i z korzyścią współuczestniczyć w zarządzaniu danym rynkiem w UE i w kształtowaniu warunków i zasad handlu zagranicznego. W skali lokalnej – organizacje branżowe muszą się stać współtwórcami rynków hurtowych, rynków lokalnych, nowoczesnych systemów i związków z przemysłem oraz związków grup producentów i spółdzielczości z wielkimi sieciami handlowymi. Ma to szczególną wagę w takich sektorach jak mleko, owoce i warzywa czy rośliny przemysłowe.

Drugą fundamentalną dziedziną aktywności samorządu (przygotowania do integracji) jest współdziałanie i pomoc w dostosowaniu prawa.

Rola samorządu w procesach dostosowawczych będzie tym większa im bardziej zaangażowane będą w programy pomocy przedakcesyjnej: branżowe, sektorowe, pomocy technicznej, inwestycyjnej i kształcenie kadr. Pozostało już bardzo niewiele czasu.

UE jest zainteresowana tym, aby podobnie jak w krajach Piętnastki, samorządy uczestniczyły w przygotowaniu i realizacji tych programów i przedsięwzięć regionalnych: inicjowały, wnioskowały i opiniowały programy oraz czuwały nad ich realizacją.

Aby tak było, konieczne jest staranne zapoznanie się organizacji nierządowych z założeniami programu Partnerstwo dla Członkostwa i NPPC, z przepisami UE i polskimi o zasadach przygotowania, finansowania i realizacji programów przedakcesyjnych: w środowisku rolników, wsi, handlu i przetwórstwa; na szczeblu od gminy do województwa, z rolą MRIRW oraz jego agencji w tym zakresie, a zwłaszcza agencji płatniczych.

UE pomaga tym, którzy sami sobie potrafią i chcą pomóc.

Szczególnie ważne jest, aby organizacje samorządowe wykorzystały okres i programy przedakcesyjne do:

- zmiany istoty i metod swojego działania, na wzór organizacji unijnych,
- wejścia w struktury (zwłaszcza branżowe) organizacji europejskich, bez czego nie będą miały wpływu na bieg spraw po integracji.

UE przeznacza od 2000 r. specjalne (wydzielone) środki na aktywizację pracy organizacji samorządowych w krajach kandydujących, za opanowanie przez nie nowoczesnych metod pracy.

Organizacje nierządowe nie uczestniczą w negocjacjach. Mogą i powinny natomiast uczestniczyć w przygotowaniach materiałów i wniosków do pozycji negocjacyjnej

(co niektóre czyniły), konsultować prawa w toku negocjacji. Pilnować swoich interesów na każdym etapie negocjacji.

Rozpoczynają się trudne negocjacje w zakresie integracji rolnictwa. Potrzeba jest więcej opracowań analityczno-wnioskowych związków branżowych w sprawach danych rynków, skierowanych do zespołu negocjacyjnego, które by pomogły przygotować lepsze uzasadnienie stanowiska w toku negocjacji.

Rząd zapewnia o szczególnej ochronie interesów rolnictwa i wsi właśnie w toku integracji. Ale Zespół Negocjacyjny potrzebuje wsparcia swojej pozycji w Brukseli w organizacjach rolniczych krajów członkowskich, a sami negocjatorzy winni „czuć oddech” organizacji samorządowych.