

ANDRZEJ CZYŻEWSKI

KONSEKWENCJE UKŁADU O STOWARZYSZENIU POLSKI Z EWG DLA ROLNICTWA

I. ISTOTA PRAKTYK PROTEKCYJNYCH I INTERWENCYJNYCH W ROLNICTWIE KRAJÓW EWG

1. Cele i środki interwencji

Protekcjonizm rolny w krajach tworzących EWG istniał wcześniej niż Wspólnota. Już w latach trzydziestych, równoległe ze spadkiem cen rolnych oraz wzrostem konkurencji międzynarodowej, pojawiły się w Europie rozwiązania polegające na utrzymywaniu wyższych cen na rynku wewnętrznym niż światowym i ochronie rynku krajowego przed tanim importem. W tym przypadku koszty protekcjonizmu ponosi konsument. Bywało także, iż ceny na rynku wewnętrznym były zatrzymywane na poziomie cen światowych, zaś rolnikom wypłacano z budżetu państwa różnicę między ceną rynkową a ceną gwarantowaną w formie tzw. odszkodowań wyrównawczych. W tym przypadku koszty ponosił podatnik¹.

Z dniem wejścia w życie Traktatu Rzymskiego powołującego Wspólnotę Europejską (1 stycznia 1958 r.) zaistniała konieczność wprowadzenia jednolitych zasad postępowania w rolnictwie i gospodarce żywnościowej². Bez zgodnych działań państw członkowskich byłoby to niemożliwe. Celem ich były takie regulacje podaży produktów żywnościowych, popytu na żywność oraz kosztów i techniki produkcji, które zapewniłyby oczekiwaną stabilizację poziomu dochodów rolniczych oraz zmniejszenie różnic w stosunku do innych dziedzin gospodarczych. Towarzyszyły temu zabiegi uniezależniające rynek wewnętrzny od importu rolnego zgodnie z tezą, iż rozwinięte rolnictwo stwarza warunki samowystarczalności żywnościowej, daje większą swobodę w prowadzeniu polityki zagranicznej, a także sprzyja ograniczaniu deficytów handlowych i płatniczych dzięki hamowaniu importu produktów rolnych. Sterowano więc podażą, popytem i cenami rolnymi, a działania te wspomagano stosowaniem innych, pozarynkowych (parataryfowych) narzędzi wpływających na produkcję i dochody rolnictwa. Pojawiały się programy dofinansowywania konsumpcji żywności, sprzedaży jej najuboższym po obniżanych cenach, czasami bezpłatne rozdzielnictwo, w końcu — tania sprzedaż nadwyżek. Z drugiej strony - konstruowano

¹ A. J. Kławe, *Interwencjonizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, Warszawa 1981, s. 108 i n.

² K. Michałowska-Gorywoda, A. J. Kławe, Zb. Zimny, *Europejska Wspólnota Gospodarcza: założenia, rzeczywistość, perspektywy*, Warszawa 1981, s. 182 - 200; A. J. Kławe, *Interwencjonizm*, s. 79 - 90.

finezyjne systemy gromadzenia zapasów na wypadek spadku produkcji (tzw. zapasy buforowe). Gdy były one nadmierne, pobudzano popyt na żywność bądź ograniczano wzrost produkcji. Nie zaniedbywano oddziaływań na ceny rolne, których głównym zadaniem było podtrzymywanie dochodów rolnictwa. Gdy ceny rynkowe spadały poniżej określonego poziomu, zakupywano nadwyżki po wyznaczonych, gwarantowanych cenach. W zależności od sytuacji rynkowej traktowano je jako minimalne, maksymalne, a nawet jako sztywne. Odpowiednio chroniono więc dochody producentów, konsumentów (zapobieganie inflacji), a także przeciwdziałano sezonowym wahaniom cen w ciągu roku i oddziaływano na wielkość i strukturę produkcji w dłuższym okresie. Gamę zabiegów interwencyjnych w rolnictwie wzbogacały oddziaływania bezpośrednie (pozarynkowe) na produkcję, zatrudnienie, politykę kredytową, a także subsydia, stosowane najczęściej w formie dopłat wyrównawczych do cen rynkowych, niższych od cen gwarantowanych, pod warunkiem sprzedaży towaru na rynku. Do grupy tych środków zaliczyć także należy organizację i opłacanie odpowiednich służb rolnych, upowszechniających wiedzę rolniczą, regulowanie odpływu ludności rolniczej do innych działów produkcji oraz subsydiowanie cen środków produkcji w celu obniżenia kosztów produkcji, a także szeroko rozumianej infrastruktury (budynki, melioracje). Doskonale rozumiano fakt, iż możliwości samofinansowania rolnictwa, ze względu na relatywnie niższe jego dochody; wysokie koszty produkcji, długi okres ich zwrotu, jak też ryzyko — są bardzo ograniczone. Stąd szeroko upowszechniano system tanich kredytów pozwalających na harmonijny rozwój produkcji i postęp w rolnictwie. Przedstawiane wyżej środki interwencji stosowano nie pojedynczo, lecz łącznie, tworząc całe "systemy ochronne" dla poszczególnych produktów lub ich grup w zależności od rangi tych towarów w całej produkcji rolnej oraz sytuacji rynkowej.

Praktyki protekcyjne i interwencyjne w rolnictwie krajów EWG musiały wywołać problem obrotów zewnętrznych artykułami rolnymi, wyrażający się w oddziaływaniu na handel rolny. Wspólnym celem polityki rolnej EWG podporządkowano więc w zakresie importu: stosowanie ceł, opłat wyrównawczych, kontyngentowanie i licencjonowanie, a w zakresie eksportu — subwencjonowanie, limitowanie wywozu, cła i obciążenia fiskalne. Tworzono w ten sposób preferencyjne warunki zbytu na rynku EWG dla producentów z krajów członkowskich, regulowano niedobór produkcji, ograniczano nadwyżki.

2. Mechanizm ochronny rynku EWG

Dotychczas stosowana ochrona rynków rolnych krajów EWG nastawiona była głównie na wzrost produktywności rolnictwa i samowystarczalności żywnościowej obszaru Wspólnoty. Przyjęto bezwzględny priorytet rozwiązań w oparciu o narzędzia typu rynkowego w stosunku do środków właściwych polityce strukturalnej, gdy chodziło o szybkie pobudzenie wzrostu produkcji w drodze jej intensyfikacji. Centralne miejsce wśród narzędzi interwencji tego systemu zajmują ceny rolne. Koncepcja systemu cen zorientowana była na sposób działania tzw. *c e n y i n d y k a t y w n e j* (docelowej), którą zazwyczaj ustalano znacznie powyżej poziomu *c e n y ś w i a t o w e j*.

Cena interwencyjna wyznaczana była na poziomie niższym (ok. 10%) od ceny indykatywnej. Jeśli cena rynkowa wewnątrz EWG spadała do tego poziomu, zaczynały się zakupy interwencyjne, mające na celu niedopuszczenie do dalszego jej obniżenia. Równocześnie, w celu ochrony przed tanim importem spoza EWG, stosowano opłaty wyrównawcze, pokrywające różnicę między ceną Wspólnoty a niższą ceną światową. Wspólnota wyznaczała w tym przypadku cenę progową, zbliżoną do ceny indyktywnej, tj. najniższą cenę, po której mógł być dokonany import (płacił importer). Zmienność zarówno tej ceny, jak i ceny światowej wymuszała elastyczność opłat wyrównawczych. Były one zmienne, a ich wysokość określała w danym momencie różnica między ceną progową a ceną światową. Jeśli np. cena światowa spadała, to opłata wyrównawcza wzrastała i odwrotnie. Tak więc import z krajów trzecich do EWG był opłacalny wtedy, gdy cena rynkowa we Wspólnocie przewyższała cenę progową. W przypadku odwrotnym (nadwyżka podaży nad popytem) import stawał się nieopłacalny w stopniu zależnym od wysokości opłaty wyrównawczej³.

Uzyskane w wyniku polityki ochronnej rynków rolnych środki przekazywano na Europejski Fundusz Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa, z którego pokrywano m.in. subwencje do eksportu z tytułu różnicy między wyższą ceną rynkową w EWG a niższą ceną światową. Przy ustalaniu wysokości subsydiów brano pod uwagę sytuację na rynku EWG i rynku światowym w zakresie danego asortymentu (wielkość zapasów, ruch cen), zaś wysokość dopłaty nie była limitowana wysokością opłat pobieranych przy imporcie do EWG (od 1967 r.).

Instrumentem ochrony rynku EWG były także cła. O ile opłaty wyrównawcze dotyczyły głównie zbóż oraz niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego (tłuszcze, sery, drób, wieprzowina, jaja), to cła pełniły pierwszoplanowe funkcje ochronne w przypadku rynku warzyw, owoców, wołowiny i tłuszczu roślinnych. Stosunkowo często zdarzało się jednak, iż cła uzupełniały opłaty wyrównawcze i były stosowane łącznie np. gdy cena rynkowa na wołowinę, czy niektóre warzywa bądź owoce na rynku EWG spadała poniżej cen minimalnych, ustalanych dla importu. Dla niektórych asortymentów produkcji zwierzęcej i roślinnej, stosowano wobec eksporterów spoza EWG dodatkowe ograniczenie, tzw. cenę śluzę, określającą minimalny poziom cen, po jakim eksporterzy spoza EWG mogli oferować swe towary. Gdy eksporter spoza EWG oferował towar po cenie niższej towar ten zostawał obłożony dodatkową opłatą wyrównawczą, gdyż przyjęta w EWG wewnętrzna cena (importowa) była wyższa. Przedstawiony system cen oraz mechanizm ochronny rynku EWG był od momentu wejścia w życie Traktatu Rzymskiego. Wiele wskazuje jednak na to, iż polityka rolna krajów EWG ulegnie w najbliższym czasie (z początkiem 1993?) głębokiemu przeorientowaniu.

3. Nowe propozycje

Sukces prowadzonej dotąd polityki protekcyjnej i interwencyjnej w rolnictwie okupiony został niepożądanym efektem w postaci nadwyżkowego

³ K. Michałowska-Gorywoda, A. J. Klawe, Zb. Zimny, *Europejska Wspólnota*, s. 185 - 189.

rynku rolnego. Lawinowo rosną koszty wspólnej polityki rolnej, które pochłaniają już 60% budżetu Wspólnoty; nasila się niszczący wpływ eksportu nadwyżek rolnych EWG na stan rynku światowego i możliwości eksportowe innych krajów. Stąd pojawiła się propozycja odejścia od proporcjonalności subwencji do rozmiarów produkcji (80% wydatków Funduszu Rolnego przypada na 20% gospodarstw produkujących najwięcej, na rzecz większego objęcia pomocą producentów z gospodarstw małych i średnich⁴. W tym kierunku już od 1986 r. zmierzają korekty w istniejącym mechanizmie interwencji. Ograniczenie intensywności produkcji rolnej wymusza się przez wprowadzenie branżowych pułapów produkcji, których przekroczenie oznacza uszczuplenie gwarancji państwowych i obciążenie rolników kosztami zbytu nadwyżek. Ponadto zaostrza się ekonomiczne i techniczne parametry skupu interwencyjnego, ograniczając go do przypadków szczególnie głębokiego załamania rynku, a także eliminuje wzrost cen regulowanych (indykatywnych) a nawet wprowadza ich nieznaczną obniżkę w odniesieniu do produktów nadwyżkowych. W zamian wzbogaca się instrumentarium strukturalnego oddziaływania na politykę rolną. Zachęca się do ekstensywnego wykorzystywania czynników produkcji, a nawet zaniechania użytkowania rolniczego ziemi. Zmiany te nie oznaczają jednakże rezygnacji z interwencji państwa, natomiast sposób jego działania w rolnictwie określają już inne cele. Nowe propozycje zmian modelowych⁵ idą jeszcze dalej: nadrzędnym celem wspólnej polityki rolnej ma być utrzymanie na ziemi dostatecznej liczby rolników w celu zachowania środowiska naturalnego, tradycyjnego krajobrazu i modelu rolnictwa rodzinnego. Popierany będzie wzrost produkcji odpowiadający rozmiarom popytu, taki który będzie sprzyjał wzrostowi konsumpcji, a nie nadwyżek. Ma być to osiągnięte przez ekstensyfikację technik wytwarzania oraz przestawienie rolników na produkcję surowców przetwarzanych na artykuły nie żywnościowe⁶. Te nowe cele w polityce rolnej nie oznaczają jednak zmian w stosunkach zewnętrznych Wspólnoty, ściśle zależnych od poprawy sytuacji wewnętrznej. Kierunek na ekstensyfikację spowoduje jednak nowy podział środków przeznaczanych na podtrzymywanie rolnictwa. Będą je otrzymywać grupy rolników i regiony najbardziej potrzebujące pomocy państwa (a nie najwięcej produkujące!). Fundusze publiczne służyć mają głównie spłasczeniu dotąd narastających nierówności ekonomicznych między producentami. Podkreśla się przy tym, że nie idzie o zahamowanie rozwoju gospodarstw najbardziej efektywnych, ale o przywrócenie równowagi pomiędzy pomocą państwa a potencjałem ekonomicznym gospodarstw (silniejszy może pomóc sobie sam!). Mechanizm i instrumenty osiągania tych celów muszą jednak ulec zmianie. Bezwzględny priorytet instrumentów typu rynkowego ustępuje miejsca zróżnicowaniu form oddziaływania, w tym także w sposób bezpośredni. Nowy mechanizm regulacji polegać ma na

⁴ M. Ciepiewska, *Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG*, "Wiś i Państwo", 1992, nr 1, s. 51; tejsze, *Integracja rynku rolnego i gospodarki żywnościowej EWG*, Warszawa 1991, rozdz. 1-2.

⁵ Por. *Materiał do refleksji w sprawie ewolucji i przyszłości wspólnej polityki rolnej*, w: *Evolution et avenir de la PAC*, Communication de la Commission au Conseil, COM/91/100, Bruksela 1991, s. 3; oraz *The Development and Future of the CAP*, Communication of the Commission to the Council and the European Parliament, COM/91/258, Bruksela, VII 1991.

⁶ M. Ciepiewska, *Kierunki ewolucji*, s. 55.

istotnym obniżeniu ceny indykatywnej (docelowej) i zbliżeniu jej do poziomu ceny światowej. Np. na rynku zbóż cena ta byłaby o około 35% niższa niż przeciętna cena skupu (rynkowa) we Wspólnocie. Cena interwencyjna winna być o 10% niższa, zaś cena progowa o 10% wyższa od ceny docelowej. Równocześnie proponuje się wyrównanie strat producentowi poprzez system rekompensat finansowych. Ustalona ma być regionalna subwencja hektarowa jako iloczyn przeciętnego plonu (t/ha z okresu 3 lat) i współczynnika straty (różnica między nową, niższą ceną docelową a przeciętną, wyższą ceną skupu). Subwencje hektarowe mają być wypłacane w I połowie roku gospodarczego, zaś nowe regulacje będą następować w trzech kolejnych latach, kiedy to obniżana będzie cena docelowa⁷. Podobna taktyka interwencji obejmie także rynki innych produktów roślinnych (rośliny oleiste białkowe) jak i zwierzęcych. W produkcji mleka np. pojawią się zachęty za obniżkę produkcji, przy równoczesnym obniżeniu ceny docelowej mleka, masła i wołowiny od 5 - 15%. Większe będą za to premie za ograniczanie wielkości stad. Zabiegom tym towarzyszyć będą subwencje z tytułu rolniczej ochrony środowiska, m.in. dla ograniczających stosowanie nawozów, pestycydów, herbicydów, dla rezygnujących z osuszania i nawadniania gruntów, zaorywania łąk, odtwarzających warunki naturalne, uprawiających grunty o niewielkiej przydatności dla rolnictwa, zalesiających rolnicze powierzchnie uprawne jak też wcześniej zaprzestających działalności w gospodarstwach rolnych.

Proponowana transformacja wymaga wielkich nakładów, i w żadnym przypadku nie oznacza odejścia od polityki interwencji. Szacuje się, iż zmiany w organizacji rynków produktów rolnych spowodują zwiększenie wydatków wspomnianego Funduszu Gwarancji... o około 2,3 mld ECU w porównaniu z budżetem na rok 1992. Do tego dochodzi koszt wprowadzenia środków towarzyszących w ramach należnych subwencji z tytułu przemian strukturalnych, szacowany na około 4 mld ECU w latach 1993 - 1997, z tego na rolniczą ochronę środowiska i zaprzestania działalności rolniczej ma być wydane 1,8 mld, a zalesienie 0,3 mld ECU⁸. Otwarte jest dzisiaj pytanie o ostatecznie zaakceptowany i wdrożony nowy model polityki rolnej EWG. Nie wiadomo też czy nowe mechanizmy i instrumenty zapewnią realizację stawianych celów. Pewne jest natomiast, iż charakter interwencji w państwach EWG będzie ulegał zmianie. Słabnąć będzie znaczenie klasycznych instrumentów rynkowych, wzrastać zaś znaczenie środków właściwych politykom strukturalnym.

II. OCZEKIWANIA A RZECZYWISTOŚĆ; REFLEKSJE NAD ROLNICZĄ CZĘŚCIĄ UKŁADU

Strona polska do negocjacji z partnerami z EWG przystąpiła z merytorycznie rozwiniętą propozycją. Zakładała ona podział produktów rolnych na

⁷ J. Jędrzejewski, *Nowe instrumenty sterowania rolnictwem w krajach EWG*, "Wieś i Państwo", 1992, nr 1, s. 62 i n.

⁸ Ibidem, s. 65 - 68.

trzy grupy według stopnia liberalizacji handlu. W pierwszej znaleźć się miały artykuły, którymi handel miał być całkowicie wolny z chwilą wejścia Układu w życie, w drugiej - po pięciu, a w trzeciej - po dziesięciu latach. Podziału dokonano według kryterium wrażliwości rynkowej — im produkt wrażliwszy tym później rezygnowano z jego ochrony celnej. Za najbardziej "wrażliwe" uznano te wyroby, których podaż tworzyła nadwyżki trudne do ulokowania w kraju, a eksport był nieopłacalny (np. zboża, trzoda) zaś za niewrażliwe te, na które nie występował popyt importowy (np. króliki). W propozycji tej domagano się również spełnienia zasady asymetrii. Wspólnota miała dokonać liberalizacji szybciej. Opóźnienia Polski miały być odrabiane w dwóch ostatnich latach 10-letniego okresu przejściowego do pełnej liberalizacji wymiany. Postulowano przy tym objęcie systemem znaczących kontyngentów preferencyjnych kilka ważnych dla Polski artykułów, m.in. trzody chlewnej, rzeźnej wieprzowiny, wołowiny. Np. domagano się zgody na eksport 500 tys. tuczników, 20 tys. ton wołowiny, 90 tys. ton wieprzowiny, 300 tys. sztuk młodego bydła opasowego, 9 tys. ton baraniny rocznie. Liczono także na: preferencje w sprzedaży owoców jagodowych (po cenie poniżej minimalnej) oraz wcześniejsze zniesienie ceł i opłat wyrównawczych na towary wcześniej (1990) objęte systemem ogólnych preferencji⁹. Negocjatorzy Wspólnoty zdecydowanie odrzucili stanowisko polskie. Nie podjęto nawet merytorycznych rozmów, uzasadniając to stwierdzeniem, iż zgoda na propozycje polskie przesądziłaby przynależność Polski do Wspólnoty po zakończeniu okresu stowarzyszenia. Przyjęcie polskich propozycji oznaczałoby nieformalnie zgodę na niemal pełne członkostwo Polski w EWG, co nie wchodziło w grę¹⁰. Dla Wspólnoty otwarcie rynku dla kraju o takiej skali produkcji rolnej co Polska mogłoby okazać się niezwykle niebezpieczne. Zdawano sobie bowiem sprawę, iż Polska pod względem obszaru zajęłaby czwartą pozycję we Wspólnocie (po Francji, Hiszpanii, RFN), drugą pod względem udziału gruntów ornych w ogólnej powierzchni użytków rolniczych (po Danii). Pod względem wielkości pogłowia zwierząt na 100 ha użytków rolnych ustępowałaby tylko nielicznym krajom EWG, w produkcji zbóż jedynie Francji, buraków cukrowych Francji i RFN, zaś wielkość produkcji ziemniaków byłaby zbliżona do produkcji całej Wspólnoty¹¹. Równocześnie projektowana zmiana wspólnej polityki rolnej w kierunku premiowania bardziej ekstensywnego rolnictwa ustawiłaby Polskę w bardzo korzystnej sytuacji względem pozostałych członków Wspólnoty. Wskazują na to niektóre dane dotyczące Polski: 1,8 razy niższa, łączna, przeciętna wydajność czynników wytwórczych: pracy, ziemi i kapitału, a 3 - 5 razy niższa niż w Danii, Belgii czy Holandii, 2,2 razy średnio niższy poziom technicznego uzbrojenia pracy, niższe plony ziemiołódów średnio o 25% i aż o 85 - 119% w stosunku do przodujących krajów dwunastki. Nie można też zapominać, iż w ciągu 30 lat istnienia Wspólnota stowarzyszyła ze sobą 69 krajów, także z Afryki, Morza Karaib-

⁹ J. Rowiński, *Sprawy rolnictwa i gospodarki żywnościowej w umowach Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1992, s. 7 - 12.

¹⁰ *Ibidem*, s.11.

¹¹ D. Czykier-Wierzba, R. Wierzba, *Polskie rolnictwo na drodze do EWG*, "Wieś i Państwo", 1992, nr 1, s. 69 - 70.

skiego, Pacyfiku, Maghrebu i Azji¹². Z doświadczeń tych wynika, preferowanie statusu państwa stowarzyszonego z EWG, niż takiego, które ubiega się o członkostwo. Np. Turcja od 30 lat ubiega się o wstąpienie do EWG, ale wciąż nie spełnia warunków. Uznano więc, że w obecnej sytuacji polityczno-gospodarczej Europy nie należy szansa Polski na członkostwo w EWG protekcyjnie zwiększać. W zamian negocjatorzy Wspólnoty sformułowali własną propozycję częściowej liberalizacji handlu produktami rolnymi na którą Polska, wobec alternatywy odstąpienia od Układu, przystała.

W grudniu 1991 r. Traktat został podpisany a w 1992 r. ratyfikowany. Szczegóły umowy są opublikowane¹³. Zachowano w niej postulowaną wcześniej zasadę asymetrii, korzystną dla Polski szczególnie w pierwszym pięcioletniu po wejściu Układu w życie. Można więc pokusić się o uogólniającą refleksję nad rolniczą jego częścią, a także postanowieniami dowodzącymi nadrzędności zasady ochrony własnych rynków rolnych. Układ o stowarzyszeniu stanowi potwierdzenie, a zarazem rozszerzenie przyznaných Polsce ułatwień w latach: 1968, 1981 oraz 1990 w dostępie do rynku EWG. Dotyczyły one uruchomienia preferencyjnych kontyngentów importowych dla niektórych rodzajów bydła, wołowiny i owiec oraz obniżki ceł, większej niż gwarantowała to klauzula najwyższego uprzywilejowania, obowiązująca między członkami GATT, zgodnie z wykazem towarów objętych systemem ogólnych preferencji (GSR). Postanowienia Układu poszerzyły jednak Polsce dostęp do rynku Wspólnoty w zakresie trzech grup towarów - niektórych gatunków: mięsa, warzyw i owoców, zakładając osiągnięcie przez nasz kraj standardów EWG w zakresie produkcji rolnej. W przypadku mięsa Układ zapewnia największe korzyści producentom gęsi (wzrost kontyngentu z 12,8 w 1992 r. do 17,2 tys. ton w 1996 r.). Rosną także możliwości eksportu owiec z 6,6 do 9 tys. ton oraz młodego bydła opasowego z 218 do 292 tys. sztuk łącznie dla Polski, Węgier i Czecho-Słowacji, przy równoczesnej redukcji kontyngentu eksportowego cieląt dla tych krajów z 207 do 128 tys. sztuk (1996 r.) i obniżeniu górnej granicy wagi¹⁴. W niewielkim stopniu natomiast poszerzono możliwości Polski w zakresie eksportu wołowiny, wieprzowiny oraz niektórych rodzajów drobiu. Podstawowe kontyngenty preferencyjne zamykają się tu w granicach od 4 (wołowina) do 7 tys. ton (wieprzowina) zaś gwarantowany ich wzrost o 50% w ciągu 5 lat oznacza niewielką część możliwości eksportowych Polski¹⁵. Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do wyrobów mleczarskich: mleka w proszku, masła i serów (3; 1; 2 tys. ton) drobiu (kurczęta 5, kaczki i indyki po ok. 1 tys. ton), jak też bekonu, konserw wieprzowych oraz żywej trzody chlewnej (2,2; 7,0 oraz 1 tys. ton). Większy dostęp do wspólnego rynku wystąpi w zakresie owoców i warzyw, głównie ze względu na poszerzenie listy towarów objętych liberalizacją, przy czym regulowany będzie on kontyngentami preferencyjnymi i certyfikatami eksportowymi. W największym stopniu wzrastają mo-

¹² W. Michna, *Ekonomiczne aspekty stowarzyszenia Polski z EWG*, "Wiś i Państwo", 1992, nr 1, s. 42.

¹³ *Układ Europejski* - druk sejmowy nr 220, Warszawa 1992.

¹⁴ J. Rowiński, *Sprawy rolnictwa*, s. 21 - 25.

¹⁵ Podstawą wyznaczenia kontyngentów eksportowych dla Polski na lata 1992 - 1996 była średnia arytmetyczna polskiego eksportu do krajów Wspólnoty w latach 1989 - 1990.

zliwości eksportu cebuli (z 107 do 145 tys. ton), fasoli szparagowej mrożonej (z 9,5 do 13 tys. ton), innych mrożonek (z 26,5 do 36,5 tys. ton), czarnych jagód (z 10,5 do 14,5 tys. ton). Obniżenie stawki celnej dla tych rozszerzonych kontyngentów pozwoli uzyskać polskim eksporterom wyższe ceny zbytu. Niewielkie natomiast znaczenie będzie miała liberalizacja dostępu do rynku EWG przetworzonych artykułów rolnych, dla których ustalono wręcz symboliczne kontyngenty, często dlatego, że ich eksport był dotąd znikomy, bądź wcale go nie było (np. po 10 ton rocznie niektórych rodzajów jogurtów, wód mineralnych, czy odżywek dla niemowląt).

Układ Europejski zawiera również postanowienia o liberalizacji dostępu artykułów rolnych Wspólnoty na rynek Polski. Np. o 10% obniżono podstawową stawkę celną (w I pięcioleciu) przy czym większość artykułów, których dotyczy liberalizacja, nie konkuruje bezpośrednio z produktami polskimi, gdyż pochodzi z innych sfer klimatycznych. Stanowi więc uzupełnienie, bądź wzbogacenie polskiego rynku. Tylko w przypadku kilku produktów konkurencja taka wystąpi, np. serów, jogurtów, nasion warzyw, przy czym jest oczywiste, iż zwiększony import np. owoców cytrusowych może spowodować spadek konsumpcji owoców krajowych. Zdecydowanie większe niebezpieczeństwo niesie natomiast perspektywa zniesienia maksymalnie w okresie 5 lat zakazu importu alkoholu etylowego, niektórych wódek, a także pozwoleń przywozu na piwa i wina. Pewnym zagrożeniem dla rynku może być także zobowiązanie do zniesienia do 1999 r. części cła na przetworzone artykuły rolne, chroniącego polski przemysł rolno-spożywczy (tzw. "części przemysłowej" cła).

Przytoczone ustalenia dowodzą ograniczonego otwarcia rynków rolnych stron Układu, a tym samym niewielkich możliwości integracyjnych w zakresie gospodarki żywnościowej. Przed Polską uchylono zaledwie drzwi do Wspólnoty, tworząc jednakże dodatkowe utrudnienia, jak: poddanie się cenom minimalnym przy eksporcie owoców jagodowych, organizację systemu administrowania kontyngentami i certyfikatami preferencyjnymi, a także wydawania świadectw jakości zdrowotnej produktów rolnych. Pomimo wszystko, stopień powiązań Polski z gospodarką EWG w najbliższych latach wzrośnie, jednak dostęp do niektórych rynków rolnych będzie nadal utrudniony, a proces integracji ściśle kontrolowany.

Postanowienia Układu utwierdzić nas muszą w przekonaniu, że również Polska zmuszona jest chronić rodzime rolnictwo przed zalewem obcych produktów żywnościowych; przed nieuczciwą, bo dotowaną konkurencją¹⁶, co więcej uczą się jak to należy robić. Odpowiednie postanowienia umowy pozwalają na pełną swobodę formułowania polityki rolnej w sposób niezależny i stosowania wszystkich środków, które strony uznają za niezbędne dla jej realizacji. Tym samym dopuszcza się możliwość zmiany poziomu ochrony przed konkurencją zagraniczną tych produktów, które nie podlegają liberalizacji. W przypadku Polski dotyczy to w pierwszym pięcioleciu niemal wszystkich artykułów wytwarzanych przez polskie rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy¹⁷. Zostawiono także każdej ze stron możliwość przejściowego

wycofania się z zobowiązań liberalizacyjnych w sytuacji poważnych zakłóceń na rynku wewnętrznym, aż do zgody, w przypadku poważnych zagrożeń, na natychmiastowe zastosowanie jednostronnych środków zapobiegawczych, niezbędnych w danej sytuacji. Dowodzi to, że strony są w pełni świadome niebezpieczeństwa nierozważnej rezygnacji z protekcjonizmu i interwencjonizmu w polityce rolnej. Zabezpieczono jednakże możliwość przyspieszenia tempa liberalizacji, o ile zajdą ku temu sprzyjające warunki. Ważna rola w tym zakresie przypadła Radzie Stowarzyszenia, nadzorującej wprowadzanie Układu w życie.

III. WSKAZANIA PODADRESEM POLITYKI ROLNEJ.

Na pierwszy plan wysuwa się stworzenie możliwości wzrostu eksportu do poziomu zakładanego przez Układ. Nie jest to zadanie łatwe. Doświadczenia innych państw, niegdyś tylko stowarzyszonych, np. Grecji (1961) Hiszpanii (1970 r.) a także nadal stowarzyszonej Turcji (1963 r.), wskazują, że udział produkcji rolnej w całkowitym eksporcie do krajów EWG wyraźnie spadał po podpisaniu porozumienia¹⁸. Poprawa dostępności do rynków EWG w pierwszym okresie pogarszała więc wzrost eksportu, wywołując zwiększenie samowystarczalności żywnościowej w krajach Wspólnoty. Otwartym pozostaje pytanie, czy w obecnych warunkach politycznych i gospodarczych Europy zjawisko to może być odwrócone. Zapowiedź zmian w polityce rolnej w kierunku promowania ekstensywności produkcji byłaby dla Polski dobrą oznaką.

Bez względu na doświadczenia innych krajów polityka rolna w Polsce musi stymulować zmiany w strukturze i jakości produktów krajowych tak by nie zaprzepaścić szans na wzrost i tak niewielkiego eksportu do krajów EWG. Pod parasolem ochrony własnego rynku (co Układ umożliwia!) będą zachodzić w polskim rolnictwie i gospodarce narodowej procesy dostosowawcze do bardziej partnerskiej współpracy z EWG. Na czym mają one polegać? Przede wszystkim na utrzymaniu i rozwinięciu tradycyjnych kierunków eksportu produktów należących do tzw. "alternatywy ekonomicznej", tj. takich, na które występuje zapotrzebowanie w krajach EWG, a popyt nie jest zaspakajany, a więc o względnie niskiej konkurencyjności¹⁹. Dotyczy to przede wszystkim nasion roślin strączkowych i oleistych (tłuszcze techniczne), owoców jagodowych, grzybów, lnu, konopi, przypraw, ziół leczniczych, indyków, kaczek, gęsi, koniny, baraniny, królików i do pewnego stopnia młodej wołowiny i cieląt. Niewielkie w stosunku do możliwości są natomiast szanse wzrostu eksportu wieprzowiny, wołowiny, mleka w proszku oraz innych jego przetworów, które trzeba jednak koniecznie wykorzystać. Szansa polskiego rolnictwa polega m.in. na tym, że znajdzie ono więcej deficytowych pól na rynku żywnościowym krajów EWG niż partnerzy na terenie Polski²⁰. Bariery parataryfową dla tego eksportu stanie się atest zdrowotności ekologicznej zawierający ocenę radiologiczną oraz zawartości pestycy-

¹⁸ J. Kiss, *Joining the EC - Agricultural Implications for Hungary*, Inst. for World Economics 1992, nr 6, s. 16 (Budapest).

¹⁹ D. Czykier-Wierzbna, R. Wierzbna, *Polskie rolnictwo*, s. 71 - 72.

²⁰ W. Michna, *Ekonomiczne aspekty*, s. 48 - 49.

dów. Planuje się go upowszechnić od 1993 r., na co eksporterzy jak i państwo muszą być przygotowani, szczególnie pod względem organizacyjnym i prawnym. Równocześnie należy liczyć się z tym, iż saldo eksportowe żywności z Polski do EWG, początkowo dodatnie, będzie się sukcesywnie zmniejszać, pomimo spodziewanego wzrostu wolumenu eksportu z Polski, poprawy jego jakości i opakowań. Nie należy mieć złudzeń, iż zwiększonego dostępu do polskiego rynku partnerzy z EWG nie wykorzystają. Rzecz w tym, by nie łamiąc postanowień Układu umiejętnie regulować stopień otwarcia polskiego rynku. Oczywiście, że część krajowego popytu będą zaspokajać dostawy z EWG, które to towary mogą być bardziej atrakcyjne, modne, wyższej jakości, lepiej opakowane. Podział krajowego rynku żywnościowego nie może jednakże wymknąć się spod kontroli rządu. Nadmierne jego otwarcie przyniesie efekt inflacyjny, nie mówiąc o marnotrawstwie krajowych zasobów czynników produkcji. Wystąpi bowiem wzrost podaży mniej atrakcyjnej rynkowo produkcji, w ślad za tym obniżenie dochodowości wielu gospodarstw z równoczesnym wzrostem jednostkowych kosztów produkcji. Ci z krajowych producentów, którzy pozostaną na rynku, będą dostosowywać się do wyższych cen produktów importowanych. Sukcesywnie rosnący kurs dolara (dewaluacja złotych!) będzie ten proces wzmacniać, a ceny ziemi, energii i pracy będą wykazywać tendencję rosnącą. Konkurowanie z subwencjonowaną produkcją krajów EWG, stanie się w warunkach zbyt szerokiego otwarcia polskiego rynku wręcz niemożliwe, co w efekcie może prowadzić do redukcji polskiego udziału w krajowej gospodarce żywnościowej oraz pogorszenie warunków socjalnych i ekonomicznych tracących pracę.

Interes gospodarczy Polski oraz potencjał polskiego rolnictwa nakazują działanie na rzecz wzrostu eksportu nie tylko na kierunku do EWG, gdzie dotąd lokowano ponad połowę polskiego eksportu żywności. Konieczna jest intensyfikacja handlu z innymi partnerami, w tym z krajów europejskich i azjatyckich byłego ZSRR, a także Węgrami i Czechosłowacją. Te dwa ostatnie kraje podpisały Układ z EWG w tym samym czasie i na podobnych warunkach co Polska. Efektem ubocznym tego jest jednak sytuacja, w której handel między nimi obowiązywać będą relatywnie wysokie cła. Stąd pilna potrzeba zharmonizowania wymiany zagranicznej pomiędzy tymi krajami, a poziomem liberalizacji w dostępie do rynku EWG. Konieczne staje się wtedy utworzenie wolnych obszarów celnych lub stowarzyszeń wolnego handlu, także w skali regionalnej, co obniżyłoby stopień protekcjonizmu rolnego w Polsce, Węgrzech i Czechosłowacji do warunków istniejących w handlu z EWG²¹. Fakt, iż wszystkie trzy kraje w równym stopniu są zainteresowane eksportem podobnych produktów na rynek Wspólnoty, problem ten dodatkowo komplikuje. Nie znaczy to jednak, by nie dostrzegać tej ważnej zarówno dla polskiego rolnictwa, jak też stosunków z zagranicą sprawy. W kontaktach z rynkami państw wschodnich wykorzystać należy możliwości wspólnego z krajami EWG pokrywania niektórych zobowiązań Wspólnoty co do dostaw żywności do krajów byłego ZSRR, w sposób zwiększający udział polskiego eksportu. Działania polityczne w tym zakresie należy pro-

²¹ J. Kiss, *Joining the EC*, s. 20 - 22.

wadzić równoległe z zabiegami na rzecz dalszej redukcji restrykcji importowych EWG dla grup towarów najbardziej istotnych z punktu widzenia dochodowości gospodarstw rolnych w Polsce. Politycy muszą mieć jednak świadomość, iż największą wadą przyjętego Układu jest to, że utrzymuje tradycyjną strukturę produkcyjną polskiego rolnictwa, poprzez nikłe wprowadzenie zewnętrznych impulsów rynkowych. Bez aktywnej polityki rolnej rozwijać się będą w Polsce dziedziny produkcji stosunkowo bardziej rentowne, ale też o mniejszym znaczeniu dla ogólnego poziomu dochodowości gospodarstw. W tej sytuacji, impuls do zmian w strukturze wewnętrznej produkcji rolnej musi wynikać przede wszystkim z rozsądnej interwencji państwa w zakresie kierowania potrzeb rynku konsumenta (np. struktury pożądanej konsumpcji), a nie samego eksportu. W okresie stowarzyszenia z EWG, przed polityką rolną w Polsce, stoją także inne ważne zadania. Do bieżących, nie znoszących zwłoki należy ukierunkowanie większej liczby gospodarstw na produkcję tzw. "zdrowej żywności". Z kolei do długookresowych, o charakterze systemowym, zaliczyć trzeba konstruowanie takich rozwiązań makroekonomicznych, które pobudzałyby przedsięwzięcia związane z obniżką kosztów w rolnictwie w wyniku postępu technicznego, biologicznego oraz organizacyjnego. Liberalizacja handlu nie zastąpi walki o modernizację i wyższy poziom techniczny polskiego rolnictwa, zaś ewentualne przyjęcie przez EWG strategii popierania ekstensyfikacji produkcji rolnej, nie zwolni Polski od starań na rzecz wzrostu produktywności i wydajności własnego rolnictwa oraz jego dalszej modernizacji. Tego etapu rozwoju nie da się po prostu przeskoczyć. Ważne, by przedsięwzięcia w tym zakresie przyczyniały się równocześnie do poprawy struktury agrarnej, i w ten sposób tworzyły warunki dla ewentualnych ograniczeń interwencji państwa w przyszłości. Do niezbędnych działań prowadzących do zmian strukturalnych należy także pobudzanie rozwoju infrastruktury produkcyjnej rynków lokalnych, pozwalającej na rozbudowę w ośrodkach wiejskich i centrach tych rynków sieci usług, placówek obsługi rolnictwa, przetwórstwa rolnego, ośrodków doradztwa rolniczego, organizacji producentów rolnych, spółdzielczości wiejskiej, instytucji gospodarujących ziemią, w końcu producentów narzędzi rolniczych. Konieczna jest również poprawa struktury zatrudniania, poprzez wspieranie przechodzenia na emeryturę ludzi starszych, o niskich kwalifikacjach, produkujących drogo. Do szczególnie ważnych zadań należy uzdrowienie systemu obsługi finansowej wsi. Słuszne są postulaty, by rolnictwo było finansowane nie przez banki komercyjne, ale banki wyspecjalizowane²². Znakomita rola może tu przypaść bankom spółdzielczym, skupiającym się w banki regionalne, których właścicielami są sami rolnicy. Stworzenie warunków dla ich usamodzielnienia, m.in. przez systemowe działania na rzecz poprawy dochodów rolniczych, jest niezbędnym obowiązkiem państwa. W realizację wymienionych działań adaptacyjnych, wciągnięte być muszą także wszelkie fundacje działające na rzecz rozwoju wsi i rolnictwa. Warunki dla realizacji powyższych zadań powinien stworzyć kompleksowy program przystosowawczy polskiego rolnictwa do kolejnych etapów integracji z krajami EWG. Układ

o stowarzyszeniu z EWG w żadnym przypadku nie oznacza podporządkowania interesów polskiego rolnictwa silniejszym partnerom. Mądra i wyważona polityka rolna, elastycznie wykorzystująca postanowienia europejskiej umowy może przed tym skutecznie chronić, zabezpieczając zarazem rozwój tego działu gospodarki. Zapewne rolnictwo w Polsce nie będzie tym sektorem, który najbardziej skorzysta na Traktacie o stowarzyszeniu z EWG, nie musi jednak na tym stracić.

CONSEQUENCES OF THE ASSOCIATION TREATY BETWEEN POLAND AND THE EEC FOR AGRICULTURE

S u m m a r y

The article presents the nature of protectionist and interventionist practices in the agriculture of the EEC countries. So far, those practices consist in the protection of the EEC market through market instruments (prices, subsidies, customs) and are aimed at the increase of productivity of agriculture and agricultural self-sufficiency within the EEC. However, new proposals set forth by the EEC depart from the above conception of interventionism.

The remarks referring to the above issues provide the background for the analysis of the "agricultural part" of the Association Treaty made between Poland and the EEC. The author points to the discrepancy between the expected and actual access of Polish agricultural produce to the EEC markets. The article is concluded with comments focusing on Polish agricultural policy and stressing the need of systemic adaptation to the EEC standards on one hand, and the need of state interventionism with respect to the stimulation of the growth of agricultural income and the protection of agricultural produce markets on the other.