

ANDRZEJ CZYŻEWSKI

UWARUNKOWANIA HANDLU POLSKI Z KRAJAMI UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE ARTYKUŁÓW ROLNO-ŻYWNOŚCIOWYCH

1. DOŚWIADCZENIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Tendencje kształtowania się handlu artykułami rolno-żywnościowymi z UE są wynikiem oddziaływania bardzo wielu, także sprzecznych ze sobą czynników. Wynikają one z przyjęcia określonych reguł i instrumentów polityki gospodarczej, podlegają jej makro- i mikroekonomicznym uwarunkowaniom. Do tych pierwszych zaliczyć trzeba m.in. posunięcia protekcyjnistyczne, politykę kursu walutowego i stóp procentowych, kształtowanie relacji cenowo-dochodowych, do drugich - oddziaływania poszczególnych instrumentów ekonomicznych (m.in. cen, podatków, kredytów itp.) na zachowania konkretnych wytwórców. W efekcie polityka gospodarcza przyjmuje opcję monetarną (liberalną) bądź fiskalną (protekcjonistyczną), opartą o nie alternatywne filozofie sterowania gospodarką przez podaż pieniądza, bądź wydatki budżetowe¹. Oczywiście w czystej formie, w rzeczywistości one nie występują, niemniej dominację jednego bądź drugiego typu rozwiązań nie trudno w praktyce stwierdzić.

Doświadczenia wspólnej polityki rolnej dzisiejszej Unii Europejskiej uczą skutecznego protekcjonizmu. Ma on długą tradycję. Już w latach trzydziestych, by nie mówić o okresach wcześniejszych, równoległe ze spadkiem cen rolnych oraz wzrostem międzynarodowej konkurencji, pojawiły się w Europie rozwiązania polegające na utrzymaniu wyższych cen na rynku wewnętrznym niż światowym i ochronie rynku krajowego przed tanim importem². Rządy najwyżej rozwiniętych państw Europy zaczynały rozumieć lekcję ówczesnego protekcjonizmu rolnego w USA i wyciągać z niej wnioski.

II Wojna Światowa przerwała tę naukę: do wniosków jednak powrócono w warunkach powojennej stabilizacji. Uznano, iż rolnictwo w gospodarce rynkowej wymaga interwencji działań produkcji pozarolniczej. To, co je od nich odróżnia, leży zarówno w sferze podejmowania decyzji, jak też w cechach opisujących funkcję produkcji gospodarstw rolnych, takich jak: sezonowość, rozproszenie, ryzyko i niepewność, a także łączne występowanie funkcji producenta i konsumenta, tak charakterystyczne dla rodzinnej for-

¹ A. Czyżewski, U. Bak, *Interwencjonizm finansowy w polityce rolnej*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego 1994/3.

² A. J. Klawe, *Interwencjonizm w rolnictwie a międzynarodowy handel rolny*, Warszawa 1981, s. 108 i nast.

my gospodarowania³. Zauważono, że pomijanie tych różnic w strategiach rozwoju gospodarczego nieuchronnie prowadzi do ich pogłębienia, tworząc nowy poziom zróżnicowań, oddalający jeszcze bardziej rolnictwo i związaną z nim społeczność od standardów cywilizacyjnych, charakterystycznych dla ludności pozarolniczej. Brak ingerencji państwa w owe różnice oznaczałyby więc zgodę na trwałe traktowanie rolnictwa jako swoistego rezerwuaru wolnych zasobów czynników produkcji dla przemysłu i usług, polaryzację struktury gospodarczej kraju na część rozwiniętą i zacofaną, co w dłuższym okresie nieuchronnie musiałyby się przerodzić w hamulec ogólnego rozwoju gospodarki. Pojawiła się więc inna opcja, z której kraje Wspólnoty skwapliwie skorzystały, by ją stadialnie rozwijać przez trzydzieści następnych lat, po czas nam bieżący. Opiera się ona na założeniu, że współczesne rolnictwo w strategii rozwoju, powinno być traktowane jako jeden z przemysłów, zaś polityka agrarna powinna być rozważana jako część polityki przemysłowej.

Takie podejście tworzy bowiem przesłankę dla nastawienia polityki gospodarczej na tworzenie i "mnożenie" popytu rolników na środki produkcji (trwałe i obrotowe) oraz usługi pochodzące spoza rolnictwa, a więc na postęp techniczny (także jakości i nowości), płynący z "miasta". Uruchomienie tego popytu oznaczało w tej strategii podniesienie wydajności pracy poprzez produktywność gospodarstw, co musiało nastąpić na skutek oddolnie uruchamianych inicjatyw, zmierzających do redukcji zatrudnienia (substytucja siły żywej pracą uprzedmiotowioną), zmiany struktury agrarnej (komasacja gruntów), czy rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury produkcyjnej na wsi. Tworzony przez rolnictwo popyt na przemysłowe środki produkcji i usługi pozwalał na wchłonięcie zbędnej siły roboczej i odpowiedni rozwój sektorów przetwórczych w kompleksie gospodarki żywnościowej, często bez konieczności opuszczenia wsi jako miejsca zamieszkania.

Podstawowym jednak warunkiem, by w ówczesnej EWG zachodziły przemiany strukturalne w rolnictwie i całej gospodarce żywnościowej, była interwencyjna (protekcyjna) polityka rolna. Finansowanie rozwoju rolnictwa odbywało się tam za pośrednictwem środków własnych oraz poprzez transfer środków publicznych i kredytu. Równocześnie funkcjonował podział na środki pochodzące z budżetów państw członkowskich oraz z b. EWG. Subwencionowano kilka grup celów, m.in. poprawę struktury agrarnej i regulację rynku, popieranie produkcji rolniczej i oddziaływanie na jej jakość oraz agrarną politykę społeczną. Stopień zaangażowania środków z budżetów państwowych i b. EWG był w zależności od celu różny, np. Wspólnota w większym stopniu preferowała dwie pierwsze grupy wydatków, podczas gdy w budżetach krajów i państw większego znaczenia nabrały zadania trzeciej grupy. Warto wskazać na szczegółowe cele absorbujące wspomniane subwencje⁴. Dotyczyły one:

— poprawy struktury agrarnej,

³ C. P. Timmer, *The agricultural transformation*, Handbook of Development Economics, vol. I, Ed. by Chenery and T. N. Srinivasan, Elsevier Science Publishers, B.V. 1988, s. 292 - 313.

⁴ Por. A. Czyżewski, *Głos w dyskusji, w: Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i gospodarce żywnościowej*, pod red. B. Wojciechowskiej-Ratajczak, Poznań 1992.

- zmian wielkości produkcji (wydajności pracy!) i jakości,
- obniżenia oprocentowania kredytów średnio i długoterminowych,
- popierania nauki i oświaty rolniczej,
- interwencji w sferę polityki społecznej dla wsi.

Do tego dochodzą różnego rodzaju obniżenia stawek podatkowych oraz środki przeznaczone na subwencjonowanie regionalnego rozwoju oraz tzw. "rejonów problemowych". Do ważniejszych tytułów zaliczyć tu można:

- programy rozwoju regionalnych struktur gospodarczych oraz
- infrastruktury,
- wspomaganie osadnictwa rolnego imigrantów,
- tworzenie miejsc zatrudnienia pozarolniczego na wsi.

Z kolei w rejonach problemowych subwencje dotyczą m.in.:

- obniżenia oprocentowania kredytów inwestycyjnych,
- dotowania inwestycji aż do 50% wartości kosztorysowej,
- dodatków wyrównawczych do dochodów z tytułu hodowli (liczonych od sztuki oraz obszaru gospodarstwa).

Wymienione działania zapewnić miały:

- 1) wzrost produktywności rolnictwa;
- 2) godziwy poziom dochodów rolników;
- 3) ustabilizować rynek produktów rolnych;
- 4) zagwarantować niezbędną podaż produktów rolniczych;
- 5) zabezpieczyć rozsądny poziom cen dla konsumentów.

Wszystko to odbywało się w warunkach maksymalnego ograniczenia importu z krajów trzecich. Cele integracji realizowano w trzech fazach:

Pierwsza trwała do 1978 r. Wówczas to wykształciły się obszary wspólnego rynku dla różnych towarów rolnych. Wystąpiła pewna stabilność w rozmieszczeniu różnych grup towarowych na obszarze wspólnego rynku. Polityka cen nastawiona była głównie na problem wzrostu dochodów rolniczych. Cenowe "dostosowania" służyły przede wszystkim tej sprawie. Odnieść to można zarówno do realizacji cen artykułów sprzedawanych i nabywanych przez rolników (zwieranie się nożyc cen), jak też relatywnie wysokiej ceny interwencyjnej. Ceny rolne wzrastały, koszty produkcji rolniczej również, jednakże przeciętnemu wzrostowi dochodów rolniczych odpowiadał ogólny wzrost dochodów w gospodarkach integrujących się krajów. W tym okresie stopień samowystarczalności żywnościowej krajów EWG wzrósł z 85% do 100%, zaś wydatki budżetowe na zakup nadwyżki produktów rolnych wzrosły do około 20% średnio rocznie⁵.

Następne lata (1979 - 1983) określa się mianem okresu przejściowego do nowego etapu polityki rolnej. Miniony bowiem okres - obok niezaprzeczalnych sukcesów, wyrażonych m.in. takimi zmianami w strukturze kompleksu gospodarki żywnościowej, jak: zmniejszenie udziału zatrudnionych w rolnictwie na rzecz wzrostu zatrudnienia w pozostałych sferach kompleksu żywnościowego (zaopatrzeniowej i przetwórczej), czy też wzrost koncentracji własności i kapitału w rolnictwie, popytu na innowacje, a w konsekwencji

⁵ S. Kjeldsen-Kragh, *Normativ reflections about the Common Agricultural Policy*, Nord Ass-of Agr. Econ. Sem. Ultima 3-5.06.1993, Sweden, s. 15.

dochodów rolniczych - przyniósł także poważne ostrzeżenia. Zauważono bowiem, iż długookresowa koncentracja uwagi na polityce cen jako głównym instrumencie stymulującym wzrost dochodów rolniczych, prowadzi do istotnych wypaczeń nie tylko systemu cen rolnych, ale także zniekształceń w skali całej gospodarki, a przede wszystkim powoduje napięcia w wymianie z zagranicą poprzez dyskryminację importu z krajów trzecich.

Działania korygujące ten stan rzeczy podejmowano jednak niechętnie i powoli. Polegały one głównie na stopniowym ograniczeniu stymulującej dochody funkcji cen. Po kilku jednakże latach takiej ostrożnej polityki, nastąpił nawrót do działań protekcyjnych za pośrednictwem korekty cen (1982-1983), głównie na skutek społecznej presji na wzrost dochodów rolniczych. Towarzyszyło temu okresowe poluzowanie ograniczeń budżetowych w krajach Wspólnoty.

W sumie więc ten okres ocenia się jako pozbawiony wyraźnej, długookresowej orientacji dla farmerów. Nie przeszkodziło to jednak osiągnąć gwałtowny wzrost produkcji rolnej oraz spowodować kumulację nadwyżek w skali całej Wspólnoty.

Po 1984 roku, którego cezurę uzasadnia wprowadzenie tzw. kwot mlecznych, rozpoczął się okres dostosowań polityki rolnej EWG do nowego poziomu rozwoju rynku rolnego. Faza ta jeszcze się nie zakończyła. Bezpośrednią przyczyną reakcji rządów państw Wspólnoty była eskalacja wydatków budżetowych z tytułu prowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej oraz międzynarodowe napięcia w handlu. Zapoczątkowało tę fazę wprowadzenie wspomnianych ograniczeń kwotowych dla subsydiowanej produkcji mleka oraz bardziej restrykcyjna polityka cen rolnych dla wielu produktów. W 1988 r. wprowadzono system stabilizatorów produkcji i górnych pułapów budżetowych w zakresie subwencjonowania. Zapowiedziano np., że jeśli produkcja zbóż przekroczy w skali Wspólnoty 160 mln ton, to nastąpi dodatkowy 3% wzrost funkcjonującej wcześniej opłaty z tytułu przekroczenia progu produkcji, zaś w roku następnym w tej samej skali obniżony będzie poziom cen skupu⁶.

Rozpoczęto wdrażanie tzw. reformy R. MacSharrego od nazwiska pomysłodawcy, Irlandczyka, Komisarza Rolnictwa Wspólnoty. Jak więc w największym zarysie wygląda ta koncepcja⁷? Główna innowacja polega na wprowadzeniu tzw. subwencji jednostkowej, tj. od 1 ha użytków rolnych przeznaczonych na uprawę zbóż i roślin oleistych. Subwencje te mają charakter ciągłej rekompensaty za sukcesywne obniżanie dotychczasowych cen indykatywnych (docelowych) skupu. Oznacza to w istocie obniżkę tych cen i zbliżenie ich do poziomu cen światowych. Pociąga to za sobą odpowiednie dostosowanie ceny interwencyjnej na rynku, która - jak wspomniano - ustalana jest na poziomie o 10% niższym niż cena skupu. Wspomniana wcześniej rekompensata w postaci subwencji hektarowej równa ma być różnicy pomiędzy dawną przeciętną ceną skupu (z 1992 r.) a nową, obniżoną (a równocześnie pożądaną), pomnożonej przez przeciętny

⁶ Ibidem, s. 6.

⁷ Przedstawione poniżej informacje pochodzą z cytowanej wyżej pracy prof. S. Kjeldsena-Kragha z Royal Agricultural University w Kopenhadze; s. 15 - 19.

wskaźnik wydajności z ha, obliczany dla danego regionu z trzech poprzednich lat, tj. z okresu 1989 - 1991. W Unii wynosi on średnio 46 q/ha (a np. w Danii 52,2 q/ha). Osiągnięcie stanu docelowego planowane jest po trzech latach, tj. w 1996 r. Podobna taktyka interwencji dotyczy także rynku produktów z roślin oleistych i białkowych.

Program tzw. subwencji "hektarowych" związany jest ściśle z redukcją obszarów upraw. Farmerzy - producenci zbóż, roślin oleistych i białkowych mogą otrzymywać subwencję hektarową jedynie do pewnej wielkości obszaru upraw (w Danii np. do 17,6 ha) i tylko wtedy, jeżeli wykażą się minimum 15% obszarem redukcji zasiewów tych upraw już w pierwszym roku reformy. Subwencja będzie im również wypłacana za obszary nieuprawiane z tytułu obowiązkowej redukcji. Dopuszcza się jednak możliwość ich wykorzystania dla celów produkcji rolniczej, nieżywnościowej, np. upraw roślin przemysłowych lub zalesianie. W każdym więc regionie (gospodarstwie) subwencje hektarowe są limitowane przez tzw. obszary bazowe, które są obliczane jako przeciętny obszar zasiewów, z których plony podlegały subwencji w latach 1989-1991. Gdyby okazało się, że aktualny obszar zasiewów zgłoszony do subwencionowania plonów jest większy od obszaru bazowego, to wówczas stosuje się dwa ograniczenia. Pierwsze polega na tym, że subwencja na hektar w danym roku jest obniżana stosownie do przekroczenia dopuszczalnego wskaźnika (o tyle ile wynosi przekroczenie), druga zaś polega na redukcji w roku następnym wskaźnika bazowego w regionie, odpowiednio do wielkości przekroczenia.

W odniesieniu do produkcji masła, jak też wołowiny, proponowane reformy dotyczą także redukcji cen interwencyjnych na masło o 2,5% rocznie, przy równoczesnym utrzymaniu kwot mlecznych. Szacuje się, że doprowadzi to do zmniejszenia produkcji o około 1,5% w okresie 1993 - 1995 r. W odniesieniu do wołowiny planuje się redukcję cen w tym okresie o 15%. W ramach kompensacji wzrasta m.in. premia za odchów byczków, podobnie jak za zacielone krowy. Wprowadzono również premię za przerób cielęciny, co w sumie oznacza premiowanie wzrostu podaży młodego mięsa wołowego. Obowiązuje jednak ilościowe ograniczenie zakupów interwencyjnych. System kwot mlecznych przedłużono np. do 2000 r., zaś w każdym rejonie wyznaczono górną granicę liczby zwierząt podlegających subwencji, przy czym ma ona charakter malejący.

Przedstawiony w skrócie pakiet rozwiązań stanowi wyraz pożądanego kompromisu wobec żądań b. GATT-u (obecnie World Trade Organisation WTO), dotyczących pierwotnie 70% redukcji subwencji rolnych w krajach Unii Europejskiej. Nowością jest upowszechnianie subwencji bezpośrednio wpływających na dochody rolnicze, a związanych z produkcją roślinną z hektara. Innym wyróżnikiem tych rozwiązań jest świadome stosowanie bardzo różnych form subwencionowania. I tak obok wspomnianego wsparcia za pośrednictwem subwencji hektarowej, spotykamy się także z klasyczną redukcją cen skupu w odniesieniu do mięsa, powiązaną ze wzrostem subwencionowania w przeliczeniu na sztukę hodowlaną, utrzymaniem kwot produkcyjnych itp.

Zasada różnorodności form subwencionowania spotyka się na ogół z przychylnym przyjęciem ze strony farmerów i organizacji rolniczych kra-

jów Unii, w przeciwieństwie do programu redukcji zasiewów, zwiększającego odsetek odłogów. Zgoda Rady Ministrów Rolnictwa Unii na program reform MacSharrego pozwoliła osiągnąć kompromis z GATT w ramach niedawno zakończonej Rundy Urugwajskiej.

Umowa ta wprowadza m.in. nowe ustalenia w zakresie światowego handlu żywnością. Do najważniejszych należą: zastąpienie wszystkich parataryfowych barier importowych, taryfami. Ma to na celu ograniczenie nadmiernego subiektywizmu władz Unii w ocenie możliwości importowych Wspólnoty, a także zwiększenia dostępności do rynku państw trzecich; po drugie - zapowiada redukcję taryf ochronnych o 36% w okresie 1993 - 1999 r., a więc średnio o 6% rocznie. Przewiduje się jednak możliwość wprowadzenia dodatkowych ograniczeń w formie taryf w przypadku ekstremalnego wzrostu kwot importowanych towarów na obszar Unii oraz spadku cen towarów z importu. Po trzecie zamierza się wprowadzić zasadę, iż minimalny import na rynek Unii wynosi 5% poziomu wewnętrznej konsumpcji. W sprawie subwencji wewnętrznych zgodzono się na ich redukcję o 20% w okresie 1993 - 1999 r., przy czym okresem odniesienia mają być lata 1986 - 1988. Przyjęto też wspólną metodę pomiaru subwencji. Niektóre jednak rodzaje subwencji celowych wyłączono z tych ustaleń na podstawie tzw. "green box", zawierającego tytuły tych wyłączeń. I tak, subwencje mogą być wypłacane przez rząd jeśli nie dotyczą bezpośredniego wspierania konsumpcji żywności. Nie mogą być one jednak przekazywane w formie cen wspierających producentów. Za niedopuszczalne uznano więc subwencje, które obciążają bezpośrednio konsumentów poprzez ceny. Natomiast subwencjonowanie produkcji poprzez bezpośrednie wspieranie dochodów jest dopuszczalne i może być stosowane.

W sprawie subwencji do eksportu wspomniana umowa przewiduje, że budżetowe wydatki na te cele muszą być zredukowane w okresie 6 lat również o 36%, przy czym za punkt odniesienia przyjęto lata 1986 - 1990, a więc okres relatywnie wysokiego wspierania eksportu środkami budżetowymi. Ustalono, iż liczba eksportowanych asortymentów otrzymujących subsydia musi być zredukowana w tym okresie o 21%. Wspomniana umowa dopuszcza jednak stosowanie klauzuli, "niezbędne dla ochrony życia i zdrowia osób, zwierząt i roślin", jako ograniczającej wymianę z zagranicą bez względu na szczegółowe ustalenia innych umów określających dostępność do rynku.

W sumie więc redukcja skali subsydiów wydaje się niewielka wobec pierwotnych żądań GATT-u i rozłożona w czasie. Biorąc pod uwagę dalszy wzrost wydajności pracy w rolnictwie Unii Europejskiej, w niewielkim stopniu ograniczy to procesy reprodukcji rozszerzonej. Poziom uprzemysłowienia rolnictwa w krajach Unii oraz sprzężenie pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki żywnościowej nie powinny więc specjalnie ucierpieć (ze względu na osiągnięty już poziom rozwoju i podział pracy) z tytułu zapowiadanych zmian w formie i sposobach subwencjonowania rolnictwa. Kraje Wspólnoty z całą determinacją bronią dotychczasowej filozofii rozwoju, w której produkcja rolna pełni rolę zarówno mnożnika jak i akceleratora postępu gospodarczego w działach pozarolniczych. Dla utrzymania

osiągniętych już efektów nie załują one wielkich nakładów i w żadnym przypadku nie zamierzają odejść od polityki kontrolowanej interwencji w rolnictwie⁸.

2. POTRZEBA OCHRONY RYNKU ROLNO-ŻYWNOŚCIOWEGO W POLSCE

2.1. Przesłanki systemowe

Artur W. Lewis, brytyjski ekonomista, laureat nagrody Nobla w 1979 r., sformułował hipotezę, iż przyczyną niskiej wydajności pracy w rolnictwie wielu rozwijających się krajów jest układ sił na rynkach międzynarodowych, głównym zaś winowajcą w tych krajach są politycy i zamożne warstwy, które posługując się często sloganami ekonomicznego liberalizmu przeciwdziałają wzrostowi dochodów w rolnictwie, jako dziedzinie relatywnie wysokich zysków dla grup kontrolujących nadwyżki żywności i surowców. W efekcie znaczna część ludności wytwarza minimalne nadwyżki ponad potrzeby prostej reprodukcji, nie mając żadnych możliwości inwestowania w swoje warsztaty pracy. Rolnictwo staje się wówczas niewyczerpanym rezerwuarem taniej siły roboczej dla przemysłu, co z kolei powoduje preferowanie kapitałoozczędnych metod produkcji, niewielką opłacalność modernizacji przemysłu, a w konsekwencji jego niekonkurencyjność na rynkach międzynarodowych. Ostatecznie kraj w pogoni za dewizami, skazany jest głównie na mało wydajny eksport płodów rolnych, surowców naturalnych, o co też konkurencji międzynarodowej chodzi⁹. Aby tak się nie stało w Polsce polityka rolna musi respektować:

- 1) skutki ekonomiczne długich cykli produkcyjnych w rolnictwie, decydujących o wolniejszym obrocie kapitału,
- 2) silne uzależnienie produkcji od lokalnych warunków glebowo-klimatycznych, co wiąże się z obiektywizacją kosztów ponoszonego ryzyka,
- 3) oddziaływanie czynnika przestrzeni na koszty infrastruktury produkcyjnej,
- 4) strukturalne usytuowanie chłopskiego rolnictwa w przeszłości, oznaczające przecież długoletnie "wypompowywanie" wytwarzanej akumulacji na rzecz uprzemysłowienia kraju.

Dla Polski nie ma innego wyjścia, niż pójść przetartą drogą wysoko dziś rozwiniętych gospodarczo krajów Europy. Oczywiście, stosowany tam wzorzec subwencjonowania rolnictwa miałby dla nas charakter bardziej kierunkowy niż recepty na dziś. Na takie wsparcie jak w krajach UE rolnictwo polskie nie może liczyć, co jednakże nie przeszkadza by reformy były zgodne z doświadczeniem krajów, które kilkadziesiąt lat temu rozpocząły wspólną politykę rolną.

⁸ I. Jędrzejewski, *Nowe instrumenty sterowania rolnictwem w krajach EWG*, Wieś i Państwo 1992, nr 1, s. 65 - 68; tenże, *Zmiany w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej*, Wieś i Państwo 1993, nr 1, s. 95 - 104.

⁹ A. Koraszewski, *Wielki Poker*, Warszawa 1992, s. 55.

Konieczna jest przeto rozważna, a zarazem aktywna ochrona polskiego rynku rolno-żywnościowego. Obawiać się bowiem należy konkurencji z rolnikami, którzy przez dziesięciolecia mogli inwestować, dla których pracowały najbardziej nowoczesne przemysły, których eksport "zawsze" był subwencjonowany. Nie można zapomnieć, iż procentowy udział dotacji państwowych w dochodach rolników krajów b. EWG, a także Austrii, Szwecji, Finlandii, Norwegii, Szwajcarii wynosił w końcu lat osiemdziesiątych (1987) kolejno 49%, 52%, 59%, 71%, 77%, 80%¹⁰.

Mało tego, większość towarów rolniczych i żywnościowych wyeksportowana do Polski, przede wszystkim z krajów Unii, ma dobrze ukryte w cenie subsydia, dzięki czemu to dodatkowe wsparcie promocyjne, trudno jest udowodnić i zanegować.

Jest oczywiste, iż Polska w okresie przekształceń ustrojowych nie ma możliwości istotniejszego transferu środków spoza rolniczych działów gospodarki narodowej do rolnictwa. W krajach Unii taki transfer ma natomiast miejsce, przekraczając w niektórych z nich wartość dodaną w rolnictwie. Zastosowanie wydatków interwencyjnych ponoszonych tylko z budżetu Unii wymagałoby w Polsce kwoty subwencji około 55 bln zł (w przeliczeniu hektarowym) lub 200 bln zł (gdyby za podstawę obliczeń przyjąć subwencje Wspólnoty w przeliczeniu na 1 zatrudnionego)¹¹. Przy tak licznej rzeszy rolników zastosowanie środków takich jak w krajach wysoko rozwiniętych nie jest możliwe. W tamtych krajach odsetek zatrudnionych w rolnictwie w ogólnej liczbie zatrudnionych mieści się w przedziale 2 - 7%, w Polsce wynosi 27%, co powoduje potrzebę względnie dużego transferu środków do rolnictwa, aby wzrost dochodów rolników był odczuwalny. Stanowi to bowiem warunek uruchomienia mechanizmu przynajmniej częściowej spłaty (jeśli nie samospłaty) wcześniej poniesionych subwencji.

W sytuacji Polski, dla przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom w rolnictwie, Rząd RP powinien obok stosowania narzędzi o szerszym polu recepcji jak: finansowanie zewnętrzne w formie inwestycji pośrednich, bądź długoterminowych *kredytów*, czy poprzez aktywną politykę kursową, obniżającą próg opłacalności eksportu i podrażającą dobra importowane, stosować narzędzia zmierzające do ograniczenia importu rolno-spożywczego.

2.2. Instrumenty ochrony

Polski rynek produktów rolnych i żywnościowych, jak dotąd, chroniony jest przed konkurencją z zagranicy głównie przy pomocy ceł, zakazów importu (np. spirytus) lub kontyngentami importowymi (niektóre wyroby alkoholowe i wyroby tytoniowe) oraz opłat wyrównawczych i akcyzy. Ponadto istnieje możliwość nakładania ceł antydumpingowych i antysubwencyjnych oraz stosowania czasowych ograniczeń obrotu towarowego

¹⁰ Z. Paluch, *Problemy rolnictwa w projekcie ustawy budżetowej na 1993 rok*, Informacje Biura Studiów i Ekspertyz kancelarii Sejmu 1992/94. s. 3.

¹¹ S. Zegar, *Polskie rolnictwo na drodze do EWG*, Wieś i Państwo 1992, nr 3, s. 74.

z zagranicą¹². Spróbujmy więc zastanowić się w tym miejscu nad rolą niektórych instrumentów ochrony rynku rolnego w Polsce w przeciwdziałaniu nieuczciwej, bądź nadmiernej konkurencji.

Wśród dostępnych narzędzi tej polityki na pierwszym miejscu wymienić należy opłaty celne i wyrównawcze, traktowane jednak jako elementy globalnej polityki rolnej, a nie w sposób wybiórczy i incydentalny. Układ o Stowarzyszeniu Polski z Wspólnotami Europejskimi dopuszcza możliwość aktywnego wykorzystania ceł w przypadku osłony procesów restrukturyzacyjnych wybranych gałęzi gospodarki oraz zagrożeń dla poszczególnych gałęzi. Wzorem państw Wspólnoty powinny one dotyczyć tych towarów rolno-spożywczych, dla których byłyby wystarczającym narzędziem osłabiania zbyt silnej, zagranicznej konkurencji, przy czym ważne by służyły długookresowej restrukturyzacji, a nie krótkookresowemu regulowaniu importu. Stabilność polityki w tym zakresie byłaby zachętą dla inwestorów zagranicznych. Import podstawowych produktów rolno-żywnościowych do Polski wiąże się, póki co, ze stosowaniem poza cłami wspomnianych opłat wyrównawczych, podobnie jak to jest we wszystkich państwach Wspólnoty. Te ostatnie na mocy porozumienia Rundy Urugwajskiej GATT mają być wliczane (od lipca 1995 r.) do podstawy wymiaru cła. Opłatę wyrównawczą płać krajowe i zagraniczne podmioty gospodarcze od wwożonych na polski obszar celny ustalonych towarów rolno-żywnościowych. Stanowi ją różnica między ceną progą, tj. najniższą ceną, po której może być dokonany import, a jego ceną zagraniczną, powiększoną o faktycznie poniesione koszty transportu do granicy polskiej, ubezpieczenia oraz inne należności celne. Cena progowa, traktowana jest jako wartość towaru uwzględniająca ceny rynku wewnętrznego oraz konkurencyjność polskich towarów rolno-żywnościowych na rynkach zagranicznych. Ceną zagraniczną natomiast jest cena giełdowa ustalona na podstawie notowań giełdy w Rotterdamie, a w przypadku niemożności jej notowań, na innych rynkach zagranicznych. W ten sposób opłaty wyrównują ceny krajowe do poziomu cen światowych, nie powodując dumpingu. Handel odbywa się po cenach światowych, zaś opłaty wyrównawcze (jak też dotacje do eksportu) stanowią element wewnętrznej polityki rolnej, stymulującej wzrost dochodów rolniczych.

Do końca pierwszej połowy 1994 r. miał miejsce w Polsce wzmożony import produktów pochodzenia zwierzęcego, głównie mięsa wieprzowego i drobiowego. Spowodowało to istotne pogorszenie salda w wymianie handlowej tymi produktami. Wzmożony import, prowadzący do zmniejszenia wykorzystania krajowej bazy surowcowej, stał się jedną z podstawowych przesłanek wprowadzenia z dniem 21 czerwca 1994 r. opłat wyrównawczych na niektóre towary rolno-spożywcze. Objęto nimi stosunkowo niewielką grupę produktów, których import w 1993 r. stanowił 0,9% ogólnej wartości importu oraz 5,8% wartości importu rolno-spożywczego. W ciągu całego 1994 r. import tej grupy towarów wyniósł 196 mln USD i był o 29,8% wyższy niż w całym 1993 r. (151 mln USD). Wartość importu

¹² E. Gorzelak, J. Rowiński, Z. Smoleński, *Ochrona polskiego rynku rolnego*, Biuletyn Informacyjny ARR Warszawa 1992, nr 7, s. 15.

towarów objętych opłatami wyrównawczymi w drugim półroczu 1994 wyniosła 72 mln USD. W stosunku do analogicznego okresu 1993 r. oznacza to spadek o około 1/4. Przychody budżetu państwa z tego tytułu wyniosły w 1994 r. 150 mld zł i zgodnie z Ustawą mają być przekazane na konto Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa¹³. Spośród towarów objętych opłatami wyrównawczymi w okresie VII-XII 1994 r. w największych ilościach importowane było mięso wieprzowe (38 tys. ton - 40 mln USD) oraz mięso drobiowe (20 tys. ton - 20 mln USD). Bliższe dane na ten temat zawiera tabela 1.

Tabela 1

**Wielkość importu towarów objętych opłatami wyrównawczymi
w okresie VII-XII 1994 r.**

Lp.	Grupa towarowa	tys. USD	mln zł	tony	% USD*
1	Mięso wieprzowe	40 347	939 954	38 029	55,9
2	Mięso i jadalne podroby z drobiu	20 506	469 410	20 155	28,4
3	Mleko i śmietana, zagęszczone	3 151	73 042	3 071	4,4
4	Ogórki i korniszony	152	3 531	813	0,2
5	Mąka pszenna i żytnio-pszenna	1 381	31 790	3 326	1,9
6	Mąka ze zbóż innych niż pszenica	5	122	1	0,01
7	Olej rzepakowy, rzepikowy	636	14 842	946	0,9
8	Pomidory przetworzone lub kons.	6 029	140 697	5 930	8,3
9	SUMA	72 207	1 673 388		100

* % udział w imporcie ogółem (w USD) towarów objętych opłatami wyrównawczymi.

Źródło: Wł. Piskorz i in., *Handel zagraniczny Polski artykułami rolno-spożywczymi w latach 1992 - 1994*, Warszawa 1995, s. 41.

Poza opłatami celnymi i wyrównawczymi do zespołu instrumentów ochrony rynku wliczyć należy postępowanie antydumpingowe, które dopuszcza Układ o Stowarzyszeniu z Wspólnotami Europejskimi. W przypadku stwierdzenia wyjątkowo taniego importu, rodzącego podejrzenia dumpingu, istnieje możliwość jego wstrzymania do czasu wyjaśnienia sprawy. Z reguły zajmuje to sporo czasu, jednakże importer traktuje to zazwyczaj jako szykanę i możliwość analogicznych retorsji w stosunku do produktów polskich jest w tym przypadku duża. Posługiwanie się więc tym instrumentem nie może być częste. Z kolei minimalizowanie importu przez zmniejszanie kontyngentów, teoretycznie możliwe, nie leży w interesie Polski, bowiem zobowiązano się do ograniczenia tego typu barier.

Zdecydowanie większa rola w ochronie polskiego rynku rolno-żywnościowego może przypaść barierom parataryfowym. Mamy tu na uwadze wprowadzenie odpowiednich przepisów fitosanitarnych, weterynaryjnych, dotyczących zdrowotności, etykietowania, transportu itp. We Wspólnocie parataryfowe bariery wobec importu są powszechnie stosowane. Dotyczą szeroko rozumianej jakości, norm zdrowotności oraz sposobu przygotowa-

¹³ Por. Ustawę Budżetową na 1995 r., Zał. 1, Rada Ministrów, listopad 1994 s. 1; Wł. Piskorz i in., *Handel zagraniczny Polski artykułami rolno-spożywczymi w latach 1992 - 1994*, Warszawa 1995 r.

nia produktów do sprzedaży itp. Umiejętne posługiwanie się tymi barierami pozwala na wyeliminowanie importu dóbr niskiej jakości, eliminację "dzikiego" importu, ochronę konsumenta. Od Wspólnoty możemy wiele się w tym zakresie nauczyć, a wprowadzone przez Polskę obostrzenia byłyby trudne do zaskarżenia. Mogą i powinny stanowić kartę przetargową przy ograniczaniu tego typu barier stosowanych wobec Polski.

Ostatnim z możliwych do zastosowania środków ochrony rynku rolnego i żywnościowego są podatki od konsumpcji dóbr importowanych. Stanowią one substytut ochrony celnej i traktowane są tak samo jak cła, lecz są trudniejsze do zaskarżenia. Trzeba zatem wykorzystywać wszystkie możliwości ochrony krajowego rynku rolno-żywnościowego jakie stwarza wspomniana Umowa o Stowarzyszeniu. Wobec Rady Stowarzyszenia potrzebna jest przekonująca motywacja co do zasadności wprowadzenia instrumentów ochrony tego rynku w Polsce z zaznaczeniem, że mogłyby być one wprowadzone czasowo, zależnie od postępów w transformacji gospodarki, która tworzy niejako stan wyższej konieczności.

3. DOŚWIADCZENIA Z FUNKCJONOWANIA UKŁADU O STOWARZYSZENIU POLSKI ZE WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI W SEKTORZE ROLNO-SPOŻYWCZYM

3.1. Postanowienia części "rolnej" Układu

Podstawy prawne wymiany handlowej z krajami Unii Europejskiej tworzy Układ Europejski podpisany w grudniu 1991 r. Wszedł on w życie 1 lutego 1994 r., natomiast Umowa Przejściowa, zawierająca handlową część Układu, funkcjonuje już od marca 1992 r. Sformułowana w niej zasada asymetrii zakłada, że UE będzie szybciej otwierać swoje rynki niż Polska. Postanowienia Układu wprowadzają jednak pewną liberalizację dostępu do własnych rynków rolnych stron Układu. Jeśli idzie o eksport do krajów UE to wzrost dostępności dotyczy sześć grup towarowych¹⁴.

1. Grupa towarów chronionych przez Unię opłatami wyrównawczymi i objęta poprzednio koncesjami w ramach Systemu Zgeneralizowanych Preferencji Celnych (GSP). Dla tych towarów została obniżona o 50% opłata wyrównawcza, ale tylko do ilości mieszczących się w granicach kontyngentów podnoszonych o 10% przez 5 lat. Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. przyspieszyły o pół roku zwiększanie kontyngentów w ramach tej grupy. Obejmuje ona m.in. kaczki, gęsi, wieprzowinę, skrobię ziemniaczaną, kiełbasy.

2. Towary chronione przez Unię cłami i objęte przewidzianą w GSP redukcją stawek celnych o 30 - 100%. Koncesje nie są ograniczone kwota-

¹⁴ Por. A. Kwieciński, *Handel artykułami rolno-spożywczymi Polski z krajami UE - efekty umowy stowarzyszeniowej*, w: A. Kwieciński, H. Runowski, J. Wilkin (red.), *Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską*, Warszawa 1994; Wł. Piskorz i in., *Handel zagraniczny Polski artykułami rolno-spożywczymi w latach 1992 - 1994*, (raport), Warszawa 1995.

mi ilościowymi. Do tej grupy należą m.in. konie, miód, kwiaty cięte, ogórki, cebula, owoce miękkie. Te ostatnie objęte są systemem minimalnych cen importowych Unii. Ta grupa towarów ma podstawowe znaczenie w eksporcie rolnym Polski do UE (jej udział w ogólnym eksporcie rolno-żywnościowym Polski do UE sięga 27%).

3. Grupa obejmująca młode bydło opasowe i rzeźne o wadze w przedziale 160 - 300 kg. Przyznana przez UE Polsce, Węgrom, Czechom i Słowacji kwota jest zwiększana corocznie o 10% przez 5 lat. Zmienną opłatę wyrównawczą zredukowano do 25% stawki stosowanej do importu z krajów trzecich. Kwoty te obejmują obecnie eksport cieląt, który wcześniej nie podlegał żadnym ograniczeniom.

4. Grupa towarów będąca przedmiotem redukcji opłaty wyrównawczej i cła o 20% w pierwszym roku, 40% w drugim roku, 60% w latach następnych. Kwoty importowe zwiększane są o 10% rocznie do 1996 r. Ta grupa obejmuje m.in. mięso wołowe, żywe owce i kozy, kurczęta, indyki, mleko w proszku, jaja. W obrębie tych towarów nastąpił znaczny wzrost eksportu po wejściu w życie Umowy Przejściowej.

5. Grupy towarów, które są objęte zróżnicowaną skalą redukcji stawek celnych (najczęściej 20% w 1992 r., 40% w 1993 r. i 60% w 1994 r.). Kwoty importowe zwiększane są o 10% rocznie do 1996 r. W grupie tej znajdują się m.in. warzywa, grzyby, wybrane przetwory owocowe.

6. Towary grupy szóstej są to m.in. niektóre przetwory mleczne, margaryna, wyroby cukiernicze, przetwory owocowo-warzywne, piwo. Opłaty importowe w przypadku tych towarów składają się z dwóch elementów - tzw. elementu nierolnego (cło ad valorem) oraz obciążenia odpowiadającego ilości podstawowych produktów rolnych w towarze przetworzonym.

Umowa przejściowa zapewnia także liberalizację importu artykułów rolno-spożywczych z UE do Polski. Polega ona na:

1. Jednorazowej redukcji taryf celnych o 10 punktów procentowych w dniu wejścia Umowy w życie (1 marca 1992 r.) w odniesieniu do 247 produktów rolno-spożywczych.

2. Całkowitym zniesieniu z dniem 1 stycznia 1998 r. "elementu ruchomego" taryfy celnej w odniesieniu do przetworzonych produktów rolnych. Element nierolny będzie stopniowo redukowany zgodnie z terminarzem ustalonym przez Radę Stowarzyszenia.

3. Zniesieniu na początku 1997 r. zakazu importu 80% alkoholu etylowego i wódek czystych. Do tego czasu mają być także zniesione kontyngenty i licencje importowe na inne napoje alkoholowe.

Korzyści, jakie może osiągnąć Polska w zakresie obrotu towarami rolno-spożywczymi są nierównomierne w poszczególnych grupach towarowych.

W przypadku mięsa Układ przynosi największe korzyści rolnikom, którzy chowają owce i gęsi. Kontyngent preferencyjny gęsi przyznany został w zadowalających rozmiarach (12,8 tys. ton w 1992 r.; wzrost do 17,2 tys. ton w 1996 r.). Wyraźnie wzrastają również możliwości eksportu owiec (kontyngent preferencyjny 6,6 tys. ton w 1992 r.; wzrost do 9 tys. ton w 1996 r.). Inaczej kształtuje się sytuacja w dziedzinie eksportu żywca

bydłęcego. W latach 1992 - 1996 wzrastają możliwości eksportu tak ważnego dla Polski młodego bydła opasowego. Kontyngent preferencyjny dla wszystkich krajów stowarzyszonych (Polski, Czech, Słowacji, Węgier) wzrósł z 218 tys. sztuk w 1992 r. do 292 tys. sztuk w 1996 r. Nie udało się niestety zapobiec wprowadzeniu przez Wspólnotę mechanizmów, ograniczających eksport cieląt (z 207 tys. sztuk w 1992 r. do 128 tys. sztuk w 1996 r.). Nie powiodła się również próba szerszego otwarcia rynków Wspólnoty dla polskiej wołowiny, wieprzowiny i niektórych rodzajów drobiu. Podstawowe kontyngenty preferencyjne (dla wołowiny 4 tys. ton, dla wieprzowiny 7 tys. ton, żywej trzody chlewnej 1 tys. ton, kurcząt 5,7 tys. ton, kaczek 750 ton, indyków 1 tys. ton, bekonu 2,2 tys. ton, konserw wieprzowych 7 tys. ton) stanowią niewątpliwie niewielką część możliwości eksportowych Polski. Ich wzrost w ciągu pięciu lat o 50% niczego nie zmieni¹⁵.

Liberalizacja dostępu na rynki owoców i warzyw jest o wiele wyraźniejsza. Eksport owoców jagodowych, przede wszystkim truskawek, malin i czarnych porzeczek, zarówno świeżych, jak i mrożonych został już częściowo zliberalizowany w 1990 r., w ramach systemu ogólnych preferencji. Ułatwienia te zostały jedynie potwierdzone w Układzie, a żadnych nowych nie przyznano. Zliberalizowano natomiast eksport tych owoców i warzyw, które nie były objęte systemem ogólnych preferencji. Otwarcie rynków zachodnich na te produkty będzie przebiegało pod ścisłą kontrolą, która następować ma za pomocą dwóch mechanizmów. Pierwszy to system kontyngentów preferencyjnych, ustalanych na poziomie średniej arytmetycznej polskiego eksportu w latach 1989-1990 i rosnących zgodnie z zasadą 5 x 10% (czyli 10% rocznie przez 5 lat). Drugi mechanizm kontrolny określa system certyfikatów eksportowych. Obniżki ceł dla tej grupy produktów będą wysokie: począwszy od trzeciego roku 60% stawek podstawowych. Ich znaczenie obniżyć jednak będzie mechanizm kontyngentu preferencyjnego. Przyjęte rozwiązania sprzyjają wzrostowi eksportu tych towarów, które również bez ułatwień lokowano na rynkach krajów UE, ale nie stanowią one silnego bodźca dla wzrostu eksportu tych polskich owoców i warzyw, które były dotychczas nieobecne na rynkach krajów Wspólnoty. W latach 1992 - 1996 wzrastają przede wszystkim kontyngenty preferencyjne cebuli (ze 107 tys. ton do 145 tys. ton)¹⁶, fasoli szparagowej mrożonej (z 9,5 tys. ton do 13 tys. ton), innych warzyw mrożonych (z 26,5 tys. ton do 36,5 tys. ton). Podstawową korzyścią dla polskich eksporterów tych produktów będzie, wynikająca z niższych stawek celnych możliwość uzyskania wyższych cen. Ponadto będzie funkcjonował jeszcze jeden czynnik ochronny na rynku owoców jagodowych. Mowa o mechanizmie cen minimalnych, tzn. takim, który wyznaczy minimalną cenę dla eksportera na dany gatunek owocu, poniżej którego nie będzie można zejść. Może on nawet przynieść korzyści polskiemu eksportowi, wymuszając eksport owoców dobrej jakości oraz ograniczając polsko-polską konkurencję cenową.

¹⁵ Janusz Rowiński, *Sprawy rolnictwa i gospodarki żywnościowej w umowach Polski ze Wspólnotą Europejską*, Warszawa 1992, s. 24.

¹⁶ Ibidem, s. 24; por. też M. Ciepielewska, J. Rowiński, *Wpływ umownych procesów integracyjnych na politykę rolną w Polsce*, Warszawa 1994.

Będzie jednak niekorzystny, jeśli w latach dobrych urodzajów w Polsce na rynkach zachodnich ceny te zostaną ustalone na zbyt wysokim poziomie.

Niewielkie znaczenie będzie miała natomiast liberalizacja dostępu na rynki krajów UE niektórych przetworzonych artykułów rolnych. Z analizy 65 produktów rolnych i żywnościowych wynika, że jeśli chodzi o produkty przetworzone, to w perspektywie szanse na wejście na rynki europejskie będzie miał: miód, groszek konserwowy, płatki jęczmienne, produkty ziemniaczane i sok jabłkowy. Eksport tych towarów do krajów UE był dotychczas znikomy. Jeżeli w ogóle go nie było, to kontyngenty preferencyjne ustalono na niezwykle niskim poziomie (np. po 10 ton rocznie niektórych rodzajów jogurtów aromatyzowanych, wód mineralnych, niektórych odżywek dla niemowląt).

3.2. Pierwsze oceny

Trzy lata funkcjonowania Umowy Przejściowej pozwalają na pierwsze oceny. Wielu autorów wskazuje na generalnie niski stopień wykorzystania przyznanych Polsce preferencyjnych kwot eksportowych, przy jednoczesnym znacznym eksporcie poza systemem kwot¹⁷. Ogólna wartość polskiego eksportu do UE towarów objętych umową wykazuje w ostatnim okresie tendencję malejącą (por. tabelę 2).

Tabela 2

Wielkość i struktura geograficzna obrotów towarami rolno-żywnościowymi Polski w latach 1992 - 1994

Grupa państw	Eksport						Import						SALDO		
	mln USD			%			mln USD			%			mln USD		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994	1992	1993	1994
UE	1 094	959	1 054	57	58	51	1 006	1 131	1 165	51	50	49	88	-172	-111
b. ZSSR	428	323	581	22	20	28	88	87	98	4	4	4	332	237	483
EFTA	123	108	154	6	7	7	163	162	153	8	7	6	-41	-54	1
USA	52	53	62	3	3	3	114	248	105	6	11	4	-62	-196	-43
CEFTA	21	51	51	1	3	2	125	93	88	6	4	4	-104	-42	-37
Pozostałe	214	151	171	11	9	8	477	534	766	24	24	32	-264	-383	-595
SUMA	1 930	1 645	2 073	100	100	100	1 973	2 258	2 375	100	100	100	-43	-610	-302

Źródło: Wł. Piskorz i in., *Handel zagraniczny Polski...*, op.cit. s. 25.

Czynniki wpływające na ten stan rzeczy są wielorakie. Powszechnie podnosi się fakt skomplikowanej procedury dostępu do systemu kwot. W Unii obowiązuje specjalny system wydawania licencji importowych

¹⁷ Review of Agricultural Policy; Poland OECD, Paryż 1995; M. Tracy (red.), *East-West European, Agricultural Trade. The Impact of Association Agreements*, APS 1994; A. Kwieciński, G. Badurska, W. Chmielewska, *Wykorzystanie kwot preferencyjnych (na przykładzie eksportu warzyw i owoców objętych załącznikiem X c)*, Warszawa 1994; Wł. Piskorz i in., *Handel zagraniczny Polski...* op.cit. s. 35.

własnym firmom, który dotyczy produktów mięsnych, mleczarskich, zbożowych oraz skrobi ziemniaczanej. Nakłada on na potencjalnych importerów obowiązek uczestnictwa w przetargu oraz wniesienia z reguły wysokiej kaucji gwarancyjnej, przetrzymywanej przez dłuższy czas na wypadek nie zrealizowania planowanej transakcji. Ponadto importerzy powinni udowodnić prowadzenie działalności handlowej przez ostatnie 12 miesięcy i koniecznie muszą być to firmy zarejestrowane w krajach UE. Korzystanie więc z preferencyjnych kontyngentów wymaga czasu i kosztów i nie jest pewne czy uzyskane preferencje celne (marże) to zrekompensują. Planowane kontyngenty są także niewykorzystywane w związku z funkcjonowaniem na niektóre towary np. (owoce miękkie) systemu kwot i cen minimalnych. Gdy spadają ceny na rynku UE poniżej cen minimalnych, deklarowane ulgi celne stają się dla importera bez znaczenia. Dużym utrudnieniem we wzajemnych kontaktach jest brak systemu przekazywania stronie polskiej informacji na temat stanu wykorzystania kwot. Opierają się one na kontaktach nieformalnych. Są zbyt wolne, niesystematyczne i fragmentaryczne. Stanowią barierę rozwoju słabo zorganizowanego polskiego rynku. Innego rodzaju ograniczeniem dla idei Układu o Stowarzyszeniu są wewnętrzne porozumienia krajów Unii, które mają charakter restrykcyjny dla produktów pochodzących spoza UE. Przykładem takiego działania był głośny zakaz importu mięsa oraz żywych zwierząt z krajów Europy Środkowo-Wschodniej z powodu rzekomej pryszczycy, co istotnie ograniczyło eksport z Polski owiec, jagniąt i cieląt. Przyczyny nikłego zainteresowania preferencyjnymi kontyngentami leżą także po polskiej stronie. Pamiętać należy, iż wielkość kwot ustalana była na podstawie rozmiarów eksportu z lat 1988 - 1990. Następne lata, na skutek m.in. nadmiernie liberalnej polityki gospodarczej, przyniosły znaczne spadki produkcji rolnej, w wyniku czego eksport wielu towarów zaniknął już w 1992 r. Z drugiej strony, były też i takie towary, szczególnie dotyczy to owoców, warzyw i drobiu, których eksport w latach 1988 - 1990 był o wiele niższy od aktualnego potencjału eksportowego Polski, co niekorzystnie odbija się na skali obecnego eksportu.

Teoria integracji uczy, iż liberalizacja handlu (zapisana w Układzie) powinna wywołać efekt kreacji i przesunięcia w wymianie. Ten pierwszy wywołany być powinien ożywieniem obrotów międzynarodowych wskutek obniżki cen będącej wynikiem znoszenia cen. Ten drugi jest konsekwencją relatywnego pogorszenia dostępu do wspólnego rynku dla partnerów zewnętrznych¹⁸. W opracowaniach polskich ekonomistów na temat dotychczasowych osiągnięć Umowy Przejściowej oba efekty, liczone razem dla lat 1992 - 1993, są dla Unii Europejskiej dwa i pół raza większe niż dla Polski (625 i 251 mln ECU)¹⁹. Efekty te wydają się być zaskakująco małe i pozostają w sprzeczności do założonej w Układzie asymetrii ustępstw, która przecież miała się kształtować na korzyść Polski. Okazała się ona papierową, a rzeczywiste sukcesy, jak dotychczas, odnoszą kraje Unii Europejskiej.

¹⁸ T. Radziwińska, *W którą stronę asymetria*, *Życie Gospodarcze* 1995, nr 4.

¹⁹ *Ibidem*.

Istota problemu wykracza jednak poza wielkość uzyskiwanych obrotów. Praktyka wymiany unaoczniała polskim eksporterom rangę takich czynników jak szeroko rozumiana konkurencyjność towarów, elastyczność podaży eksportowej, znaczenie gustów, preferencji i dochodów konsumentów, a także rolę barier parataryfowych oraz spójności między cenami krajowymi a kursem wymiany. Tej edukacji nie sposób przecenić. Dzisiaj większość polskich eksporterów zdaje sobie sprawę, iż brak jest komparatywnej przewagi w handlu z UE dla większości artykułów rolno-spożywczych, gdyby określać ją w cenach światowych, natomiast dla wielu towarów istnieje taka przewaga jeśli liczyć ją w cenach UE, głównie dzięki taniej sile roboczej w Polsce. Analizy konkurencyjności wskazują na kilka podsektorów rolniczych o względnie wysokim potencjale eksportowym na rynek UE. Należą do nich owoce i warzywa, rzepak, produkty drobiowe, niektóre produkty mięsne, ryby i przetwory rybne, a więc produkty na ogół pracochłonne. Delimitacja tych działalności z obszaru szeroko pojętego agrobiznesu jest wymierną korzyścią dotychczasowych doświadczeń handlu zagranicznego z UE. Niekorzystnym dla Polski zjawiskiem jest natomiast erozja preferencji udzielanych przez UE. Nie można bowiem zapominać, iż liczba beneficjentów wspólnotowych koncesji istotnie wzrosła. Podobne co z Polską Układy, Wspólnota zawarła z Węgrami, Czechami, Słowacją, Rumunią i Bułgarią. Zakończenie Rundy Urugwajskiej GATT i przyjęcie przez UE Porozumienia Ogólnego spowoduje dalszą relatywną obniżkę preferencji, gdyż poszerzy się dostęp do rynku Unii krajów trzecich, dla importu z których będą stosowane obniżone stawki celne. Wszystko to odpowiednio umniejszy wspomniany wcześniej efekt kreacji i przesunięcia z tytułu integracji i liberalizacji handlu²⁰. Z perspektywy 1994 r. można zgodzić się ze stwierdzeniem, iż postanowienia przyjęte w Układzie o Stowarzyszeniu zostały wyprzedzone przez bieg wydarzeń (tj. porozumienie Rundy Urugwajskiej GATT). Dla dalszego zacieśnienia ekonomicznych stosunków między UE a Polską logicznym krokiem jest wynegocjowanie redukcji ceł jako podstawy dalszych preferencji. W związku z tym proponuje się Unii stopniowe likwidowanie preferencji opartych o kontyngenty, przyjęcie za podstawę dla nowych preferencji zakresu produktów i ceł związanych przez UE w GATT i na tej podstawie renegocjacje dotychczasowych porozumień. Według ekspertów Unii obecna wartość postanowień Umów Stowarzyszeniowych dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej znacząco spada. Prawdopodobnie realizowane jest mniej niż 25% korzyści²¹. Wini się za to istniejący system kwot, który w większym stopniu zapewnia korzyści krajom Unii. Przy braku kontyngentów bardziej prawdopodobne byłyby korzyści eksporterów z Polski, na których nakładano by niższe cła, czy opłaty niż na eksporterów z krajów trzecich. Znikłaby też potrzeba kontroli eksportu w ramach kontyngentów preferencyjnych. O sprawach tych trzeba pilnie dyskutować w Radzie Stowarzyszenia. Potrzebna jest renegocjacja niektórych postanowień Układu, o ile asymetria korzyści nie ma być skierowana w stronę przeciwną, niż pierwot-

²⁰ Jos Haynes, *Postanowienia rolne Rundy Urugwajskiej GATT; Ich wpływ na preferencje dla Polski w ramach umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską*, Warszawa, październik 1994, s. 15 - 18.

²¹ Ibidem.

nie zakładano. Konieczne jest podjęcie próby przywrócenia potencjalnej wartości koncesji do poziomu sprzed postanowień Rundy Urugwajskiej. Przy założeniu, że zakres produktów wchodzących w poszczególne kategorie (A,B,C,D) nie zostanie zmieniony, potrzebę dalszej redukcji ceł specyficznych (wcześniej opłat wyrównawczych) szacuje się na 20 - 30% a średnich ceł o około 60%. Wymagałoby to objęcia przez Unię Europejską dużej grupy produktów bezcłowym importem²².

Komisja Unii Europejskiej zaczyna dostrzegać problemy wynikające z niekorzystnych dla Polski tendencji w handlu artykułami rolno-żywnościowymi. Wskazują na to ostatnie raporty przygotowane dla poszczególnych Dyrekcji Generalnych: I (Stosunków Międzynarodowych), II (Polityki Ekonomicznej) i VI (Rolnej), w których eksperci Komisji wskazują na rzeczywiste bariery w procesie integracji sektorów rolno-spożywczych krajów Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską²³. Nie pozostały one zapewne bez wpływu na zobowiązanie Komisji UE na szczycie w Essen (grudzień 1994), do przygotowania szczegółowej analizy przyczyn niepełnego wykorzystania preferencyjnych kwot eksportowych przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej stowarzyszone z UE.

CONDITIONS OF THE TRADING IN AGRICULTURAL PRODUCE AND PRODUCTS BETWEEN POLAND AND EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The paper consists of three parts. The first one describes the conditions in which foreign trade with UE countries is carried out. Those conditions are a result of dozens of years of Common Agricultural Policy followed by EEC countries whose objectives and system conditions for their realisation have been presented in the paper. The evolution of objectives and measures taken to achieve them have also been shown.

The second part addresses the need to protect the food market in Poland, suggesting to make use of the UE's experience in that respect, including mainly the implementation of certain system conditions and necessary instruments required to provide protection of the market. The third part gives an account of what has happened so far in the area of the realisation of the Agreement about a Liaison between Poland and the European Union countries in the sector of food processing and agriculture. The 'agricultural' part of the Agreement has been presented and the possibilities of trading plus first attempts of its evaluation have also been presented. They do not look too good for Poland which seems to receive disadvantaged treatment in comparison with the countries associated in the EU. The ratification of GATT agreements relatively reduces those benefits, too. There-

²² J. Haynes, *Postanowienia...*, op.cit. s. 15; J. Haynes, A. Buckwell i U. Courboin, *The Consequences of the Uruguay Round for the Trade Preferences Accorded to the Countries of Central and Eastern Europe under the Europe and Interim Agreements*, London 1994.

²³ Por. R. E. Baldwin, *Towards an Integrated Europe*, Draft 1994; H. Nallet, *A van Stalk, Relations between the European Union and the Central and Eastern European Countries in Matters concerning Agriculture and Food Production*. (Report to the European Commission, 1994) a także J. Haynes, A. Buckwell, U. Courboin, op.cit. Por. także *EC. Agricultural Policy for the 21-st Century*. Report prepared by external expert group for the European Commission, European Economics Reports and Studies 1994, nr 4.

fore, the need to renegotiate the agricultural part of the agreement may be required if the promised benefits for Poland were to remain on paper only.