

ROMAN LUSAWA

*Ośrodek Doradztwa Rolniczego Poświętne
w Płońsku*

CO NAS CZEKA W ZJEDNOCZONEJ EUROPIE?

Celem polityki polskiej jest uzyskanie przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej. Umowa Stowarzyszeniowa, która podpisana w grudniu 1991 weszła w życie 1 lutego 1994 r., jest istotnym krokiem w kierunku jego realizacji. Zapoczątkowała ona proces stopniowego integrowania się polskiej gospodarki z gospodarką Unii. W czerwcu 1993 r. na szczycie w Kopenhadze określono warunki, jakie muszą zostać spełnione przez kraje aspirujące do członkostwa we Wspólnocie. Podstawowym wymogiem jest zdolność gospodarek państw przyłączanych do stawienia czoła i konkurencji siłom rynkowym Unii. By mu sprostać za kilka lat, musimy już dzisiaj wiedzieć jakie konsekwencje wynikać będą dla naszej gospodarki z naszego akcesu do Unii.

Rolnictwo jest tak dużym działem gospodarki naszego kraju, że nie do pomyślenia jest, by wszelkie perturbacje w nim występujące nie odbijały się silnie na pozostałych. Jest to także dział gospodarki wymagający ogromnych zmian strukturalnych, których nie da się przeprowadzić szybko. Musimy mieć czas, by producentom rolnym przedstawić wymagania jakim będą musieli sprostać. Ci z kolei będą potrzebowali czasu, by podjąć skuteczne kroki dostosowawcze. Działania restrukturyzacyjne wymagać będą znacznych nakładów inwestycyjnych, dlatego muszą zostać starannie przemyślane i opracowane. Szybko nie da się również stworzyć odpowiedniej ilości miejsc pracy dla ludzi odchodzących z produkcji rolniczej. By podejmować trafne decyzje już dzisiaj musimy myśleć o przyszłości. Z tej perspektywy horyzont czasowy jakim jest koniec obecnego stulecia nie wydaje się zbyt odległy. Dlatego koniecznością jest śledzenie opinii wygłaszanych przez polityków mających wpływ na kształtowanie polityki Unii, gdyż to oni tworzą zasady, według których będzie misiała funkcjonować w przyszłości również i nasza gospodarka. Wydaje się, że publikacji na ten temat jest ciągle za mało. Wypełnieniu luki służy niniejsze opracowanie, w którym streszczono główne tezy wystąpienia Komisarza Unii dr Franza Fischlera wygłoszone-

go 9 października 1995 r. na posiedzeniu Komisji Unii w Bonn. Poświęcone one było przewidywanym zmianom jakie nastąpią w polityce rolnej EWG po roku 2000.

Przed omówieniem założeń na przyszłość nie od rzeczy będzie spojrzeć wstecz. Nie można bowiem analizować planów bez zapoznania się z doświadczeniami z przeszłości.

W 1958 r., na konferencji we włoskiej miejscowości Stresa postanowiono, że w centrum uwagi polityków i ekonomistów rolnych EWG pozostaną gospodarstwa rodzinne jako specyficzna dla tego regionu forma organizacji produkcji rolniczej. Zamierzano w ten sposób stworzyć warunki, w których możliwe będzie podniesienie ich wydajności i konkurencyjności. Starano się stworzyć sprzężenia zwrotne pomiędzy polityką przekształceń strukturalnych i polityką rynkową. Wysiłki producentów ukierunkowane na wzrost produktywności wspierać miała polityka cenowa. Równoczesne zagwarantowanie pomocy dla regionów czy gospodarstw odstających miało na celu umożliwienie przemian strukturalnych. Wsparcie zawodowej reorientacji ludności wiejskiej i industrializacji terenów dotychczas rolniczych miało na celu rozwiązanie problemu gospodarstw, w których dalsze prowadzenie produkcji jest ekonomicznie nie uzasadnione.

W celu utrzymania na wysokim poziomie cen żywności i uniezależnienia ich od wahań cen światowych wprowadzono mechanizmy podtrzymywania cen, celną ochronę rynku, interwencyjny skup nadwyżek. W ten sposób zagwarantowano pośrednio określony poziom dochodów producentów rolnych i stworzono efekt stymulujący produkcję. Działał on bez zarzutu dopóty, dopóki Wspólnota jako całość nie stała się samowystarczalna żywnościowo.

Na początku lat siedemdziesiątych wprowadzono rozszerzenia wspólnej polityki strukturalnej o kwestie socjalne. Odmiennie niż w przypadku przedsięwzięć wspierających rynek, które finansowano w całości z funduszy Unii, wkład finansowy Wspólnoty ograniczono w tym przypadku do 25%. Spowodowało to poważne problemy w krajach słabych finansowo i doprowadziło do tego, że problemy socjalne pogłębiały wady strukturalne i osłabiały efekty polityki rynkowej i cenowej.

Od połowy lat siedemdziesiątych zmieniły się znacznie warunki gospodarowania: ogólny kryzys i bezrobocie ograniczyły mobilność siły roboczej. Wzrosły koszty produkcji i inwestycji, a dochody rolnicze zaczęły stagnować. Pojawiły się rosnące nadwyżki wielu kluczowych produktów, które prowadziły do wzrostu wydatków na dotknięte nadprodukcją gałęzie produkcji. Czynniki polityki przyczyniły się do zaostrzenia problemów rynkowych i socjalnych. Rosnące zanieczyszczenie środowiska naturalnego przyciągało uwagę społeczeństwa w kierunku rolnictwa do tego stopnia, iż stwierdzono, że per saldo jest ono trucicielem.

Jednocześnie na skutek rozszerzania się Unii zwiększyły się problemy regionalne. W związku z tym w kręgach politycznych pojawiły się liczne koncepcje

zmian polityki rolnej. Katalizatorem przekształceń stały się rokowania prowadzone od września 1988 r. w ramach Urugwajskiej Rundy GATT.

Postanowienia końcowe Rundy Urugwajskiej zawierają pakiet środków inicjujących stopniową redukcję ochrony rynku rolnego⁽¹⁾. Przewiduje on zastąpienie wszystkich środków pozataryfowych przez normalne taryfy, które będą stopniowo obniżane. Określono w nim także tzw. minimalny dostęp do rynku oraz przyjęto także klauzule zabezpieczające na wypadek spadku cen towarów importowanych poniżej określonej granicy lub wzrostu rozmiarów importu powyżej pewnego poziomu. Poziom wsparcia rolnictwa ma być mierzony tzw. Zagregowaną Miarą Wsparcia (ZMW). Poziom ZMW nie może przekraczać poziomu z lat 1986-1988 i musi zostać zredukowany w ciągu 6 lat o 20%. Do ZMW nie są wliczane nakłady między innymi w zakresie: badań naukowych, kontroli jakości, marketingu i promocji, programów dostosowań strukturalnych, wewnętrznej pomocy żywnościowej, systemu ubezpieczeń, pomocy w kłęskach żywiołowych, pomocy regionalnej. Oznacza to, że wsparcie udzielane rolnictwu nie zmniejszy się. Zmienia się natomiast jego formy. Środki przeznaczane dotychczas na dotowanie eksportu skierowane zostaną na podnoszenie jakości wytwarzanej żywności i jej reklamę. Podniesie to jej konkurencyjność na rynkach. Można z dużą dozą pewności będzie stwierdzić, że będą to działania skuteczniejsze niż rywalizacja za pomocą niskich cen eksportu. Umożliwią one bowiem zdobycie (lub utrzymanie) rynków bogatych, stabilnych i zawsze wypłacalnych.

Uzgodnienia Rundy precyzują także ilościowe i jakościowe wymagania dotyczące redukcji wydatków budżetowych na subsydia eksportowe. Ustanawiają także międzynarodowe reguły dopuszczania do obrotu środków sanitarnych i fitosanitarnych tak, by zminimalizować ich wpływ na międzynarodową wymianę handlową. Okres realizacji zobowiązań dotyczących dostępu do rynku określono na lat 6, począwszy od roku 1995.

Niezbędne reformy zaczęto wprowadzać od połowy lat osiemdziesiątych. Ukoronowaniem ich były: reforma funduszy strukturalnych (1988) i reforma polityki rolnej (1992). Stworzyły one podstawy dla reorientacji dotychczasowych działań. W ramach polityki strukturalnej przesunięto akcenty na zintegrowany rozwój terenów rolniczych ze szczególnym uwzględnieniem zasad subsydiowania. Zmniejszono znaczenie mechanizmów sztucznie podtrzymujących wysokie ceny produktów rolniczych. Wprowadzono natomiast narzędzia bezpośredniego podtrzymywania dochodów rolniczych⁽²⁾.

(1) M.C. Błaszczak Skutki Rundy Urugwajskiej GATT dla procesu integracyjnego polskiego rolnictwa z Unią Europejską. (w:) Problemy integracji Rolnictwa polskiego z Unią Europejską. Fundacja Rozwój, SGGW, Warszawa 1994.

(2) Czytelnikom zainteresowanym szczegółami przyjętych rozwiązań polecamy publikację pt. „Unia Europejska i jej polityka rolna. Problemy integracji polskiego rolnictwa”, wydaną przez Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA). Warszawa, styczeń 1995 r.

Kroki te stanowiły punkt zwrotny, początek nowej filozofii, nowej koncepcji prowadzenia wspólnej polityki rolnej. Reforma z 1992 roku została uzupełniona o program wyłączenia ziemi z produkcji rolniczej. Służył on głównie jako regulator ilości produktów rolniczych trafiających na rynek. Miał też znaczenie dla wyłączenia z produkcji tych obszarów, gdzie była ona zbyt droga. Następnymi rozszerzeniami były: program poprawy struktury poprzez wcześniejsze emerytury rolników i program zalesiania użytków rolnych. Wprowadzono w końcu program mający na celu ochronę środowiska, który przewidywał bezpośrednie dotowanie proekologicznych działań producentów rolnych.

Dziś jest jeszcze zbyt wcześnie na ostateczny bilans reformy. Niemniej jednak można pokusić się o podsumowanie pierwszych trzech lat.

Po pierwsze udało się zrównoważyć dwa kluczowe rynki, a mianowicie rynek zbóż i rynek wołowiny. Zlikwidowano nadwyżki, których eksport wymagał znacznych subwencji, ceny umocniły się. Wzrosły także (średnio w Unii) dochody rolnicze. Zastosowanie bardziej bezpośrednich narzędzi ekonomicznych pozwoliło na częściowe uniezależnienie polityki dochodowej od polityki cenowej. Odczuli to wyraźnie liczni rolnicy z terenów dotkniętych w ostatnich latach suszą. Dochody ich stabilizowały subwencje wyrównawcze naliczane w zależności od aktualnej intensywności i rozmiarów produkcji.

Rezygnacja z podtrzymywania cen i ich obniżka spowodowała wzrost popytu głównie na zboża. Roczne zużycie zbóż wzrosło w porównaniu do 1992 o 6 do 8 milionów ton mimo, że do momentu wprowadzenia nowych zasad polityki rolnej spadało w tempie 1-2 mln. t/rok. Stało się tak głównie za sprawą szerszego wykorzystywania ich w żywieniu zwierząt.

Niższe ceny zbóż spowodowały obniżenie subwencji dla eksporterów. W przypadku pszenicy - najważniejszego zboża produkowanego w krajach Unii - ze względu na obniżenie produkcji światowej i wzrost cen pod koniec 1995 zupełnie zrezygnowano z dopłat eksportowych.

Reforma z 1992 r. stworzyła, jak się wydaje stabilne i czytelne ramy działania w dającej się przewidzieć przyszłości. Szacunki ekspertów Komisji Europejskiej i licznych niezależnych placówek badawczych wskazują na to, że do końca bieżącego stulecia rozwijać się będzie zgodnie ze zobowiązaniami przyjętymi przez Unię w ramach Urugwajskiej Rundy GATT. Niezbyt pewna jest jedynie sytuacja na rynku wołowiny. Jak dotychczas przewidywania potwierdzają się. Produkcja jest nawet nieco mniejsza niż oczekiwano. W przypadku zbóż spowodowała to susza, jaka nawiedziła niektóre regiony.

Obecnie oczekuje się, iż ze względu na postęp w produkcji, pozytywne skutki reformy z 1992 r. będą stopniowo traciły na znaczeniu. Dostrzegane też są rozliczne zagrożenia⁽³⁾. Prawdopodobny jest na przykład wykup ziem na ob-

(3) M. Ciepielewska: Kierunki ewolucji wspólnej polityki rolnej EWG. (w:) Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską. Fundacja Rozwój, SGGW, Warszawa 1994.

szarach mniej produktywnych w celu ich odłogowania. Wykonane zostaną w ten sposób normy uprawniające do otrzymania subwencji bez konieczności wyłączenia z produkcji w regionach o wysokim poziomie produkcji. Zamiast ograniczenia rozmiarów produkcji w efekcie uzyska się jej przestrzenną koncentrację. Jednocześnie wystąpią problemy związane z degradacją środowiska poprzez pustyńnienie lub stepowanie ziem wyłączonych z uprawy. Może to doprowadzić do przyrodniczej i ekonomicznej degradacji regionów uboższych i przechwyceń dotacji przez rolników gospodarujących na terenach silnych gospodarczo. Oznaczałoby to pogłębienie różnic regionalnych.

Jednak na rynku światowym sytuacja rysuje się nie najgorzej. Wielu ekspertów liczy na wzrost popytu i dalsze rozszerzenie handlu światowego, co może podtrzymać rentowność produkcji na obszarach marginalnych. Dla Wspólnoty, drugiego co do wielkości eksportera, jest rzeczą niezmiernie wagi uczestniczenie w tych przemianach. Będzie to jednak możliwe jedynie tak długo, jak długo możliwe będzie prowadzenie nie subwencjonowanego eksportu. Dotyczy to niemal wszystkich produktów rolniczych i wynika ze zobowiązań podpisanych w ramach Urugwajskiej Rundy GATT.

W ramach porozumień GATT przewidziano, że w roku 2000 rozpoczną się nowe wielostronne rokowania. Po tym jak ostatnia runda rokowań objęła po raz pierwszy rolnictwo, należy się spodziewać, iż te zagadnienia będą również negocjowane. Jest jeszcze zbyt wcześnie by snuć przypuszczenia na temat przebiegu tych rokowań. Można jednak założyć, iż podjęte zostaną przerwane podczas Rundy Urugwajskiej próby wprowadzenia dalszej liberalizacji handlu. Unia ze swej strony postawi zagadnienia zaniżania kosztów produkcji ze szkodą dla środowiska naturalnego i kosztem poziomu życia rolników.

Wypowiedzi polityków amerykańskich wskazują, że taki właśnie przebieg negocjacji jest wielce prawdopodobny. Doświadczenie uczy bowiem, że amerykańskie starają się zawsze skierować presję swoich farmerów na zewnątrz.

Jeżeli Unia zamierza uczestniczyć w pełni w przemianach rynku światowego to stopniowa poprawa konkurencyjności produkcji stać się musi najważniejszym zadaniem na przyszłość. Konkurencyjność produktów rolnych jest pojęciem wielostronnym. Obejmuje ona zarówno jakość produktów, stopień ich przetworzenia, specyficzne cechy produktu i cenę. Kombinacja tych czynników zadecyduje czy możliwe będzie dalsze prowadzenie eksportu bez jego subwencjonowania.

Konkurencyjność musi być utrzymana nie tylko w eksporcie, lecz również na rynku wewnętrznym. Jest to spowodowane większą otwartością rynku wynikającą z porozumień GATT i licznych umów bilateralnych. Dlatego wydaje się jedynie słusznym utrzymywanie polityki zapoczątkowanej reformą w 1992 r. Koniecznością staje się dalsze ograniczanie działań mających na celu podtrzymywanie cen. Niezbędne będzie natomiast poszukiwanie nowych dróg i sposobów wspierania producentów rolnych.

Oczywiście dla wielu uczestników rynku opisane rozwiązania okazać się mogą bolesne. Przenoszą one ciężar podtrzymywanie dochodów rolniczych z konsumentów żywności na ogół podatników, obciążają budżet państwa. Czynią jednak pomoc dla rolnictwa pewniejszą i bardziej czytelną. Najboleśniejsze jednak będzie zniszczenie iluzji producentów rolnych, którzy do niedawna byli przekonani, że mogą utrzymać się bez niczyjej pomocy.

Wprowadzone wraz z reformą wyraźne rozdzielenie polityki rynkowej od działań stabilizujących dochody rolnicze wydaje się rozwiązaniem przyszłościowym. Według obecnego stanu wiedzy kontynuowanie poprzedniego kursu także po roku 2000 byłoby ślepą uliczką. Dobrze jeżeli przez parę lat udałooby się go utrzymać, ale potem, wobec narastających nadwyżek, konstruktorzy takiej polityki zostaliby przyparci do muru. Wytlumaczenie wtedy rolnikom dlaczego ciągle wprowadza się nowe ograniczenia ilościowe w sytuacji gdy otwiera się szeroko rynek dla producentów obcych byłoby trudne.

Trzeba zatem uznać, że slogan: „zmniejszenie rozmiarów produkcji automatycznie winduje ceny w górę” zdezaktualizował się. Dotyczył on zamkniętego systemu gospodarczego, który po porozumieniach GATT zawartych w 1994 r. nie może dłużej istnieć. Kraj, który próbowałby dzisiaj tej metody zmniejszyć produkcję i wypaść z rynku (nie tylko światowego, lecz co jeszcze bardziej niebezpieczne również rodzimego). Nie jest tajemnicą, że niektórzy rolnicy są przerażeni. Rację bytu mają bowiem jedynie silne gospodarstwa i to tylko te, które obecnie produkują na potrzeby rynku, a nie na zaspokojenie skupu interwencyjnego.

Z drugiej strony, porozumienia GATT dają rolnictwu europejskiemu nowe możliwości. Otwierają bowiem przykładowo dynamicznie rozwijający się rynek w Chinach i Azji Południowo-Wschodniej oraz rynek państw basenu Morza Śródziemnego (Afryka Północna). Są to kraje będące w tej chwili importerami produktów żywnościowych, a przewiduje się, że ich ludność podwoi się do roku 2025. Dlatego z równym prawdopodobieństwem spodziewać się tu można zarówno powstania politycznych „linii Maginota”, rewolucji agrarnych oraz rzezi. Możliwe jest także dojście do głosu elementów ekstremalnych głoszących hasło: „zmienić się musi wszystko, albo nie zmieni się nic”. Tak czy inaczej ucierpi tamtejsza wieś i rolnictwo. Wróży to powstanie dużego rynku zbytu w tych rejonach.

Wszystko, czego w tej sytuacji potrzeba rolnikom europejskim to droga zdrowego rozsądku, droga stałego postępu, wykorzystywania koniunktury. Tylko w ten sposób będzie można realizować nadrzędny cel polityki rolnej, którym jest stworzenie takich warunków aby rolnicy i pozostali mieszkańcy terenów wiejskich mogli w długiej perspektywie, pracować i żyć na określonym poziomie. Zadaniem polityki będzie utrzymanie rolnictwa wszędzie tam, gdzie okaże się to tylko możliwe. Spełnia ono bowiem wielorakie funkcje warunkujące roz-

wój gospodarczy i socjalny terenów wiejskich. Musi ono także w przyszłości zachować charakter przestrzenny. Działalność gospodarcza na terenie Europy nie może bowiem koncentrować się w ograniczonej liczbie ośrodków, gdzie skupią się wszystkie bolączki jak głód mieszkaniowy, zanieczyszczenie środowiska, napięcia społeczne. Dlatego niezbędne będzie stworzenie skutecznej polityki przestrzennej, polityki rozwoju terenów wiejskich, która pozwoli na tworzenie nowych miejsc pracy i źródeł dochodu. Postulowana strategia rozwojowa nie może zatem ograniczać się jedynie do rolnictwa. Musi objąć wszystkie przejawy działalności gospodarczej: rolnictwo, leśnictwo, rzemiosło, handel, usługi i być dostosowana do specyfiki regionalnej. Dlatego też ze względu na duże zróżnicowanie regionalne w Europie nie może być gotowych recept.

Atutem większości obszarów rolniczych w Europie są ich niepowtarzalne zasoby naturalne i krajobraz przez stulecia kształtowany ręką człowieka. Dlatego ochrona i pielęgnacja środowiska naturalnego, dalekowzroczna gospodarka zasobami naturalnymi są zadaniami, które muszą stanąć w centrum zainteresowania społecznego. Nie bez przyczyny porozumienie z Maastricht uznało ochronę środowiska naturalnego za priorytet wspólnej polityki europejskiej. Rola jaką rolnicy mogą i powinni odegrać w tych działaniach jest nie do oszacowania. Zakłada się, że w polityce rolnej i ekologicznej stworzone zostaną warunki dla honorowania osiągnięć na tym polu. Wyraźnie rozdzielenie polityki cenowej i dochodowej stwarza tutaj szereg możliwości. Pierwszym krokiem w tym kierunku były rozwiązania wprowadzone w ramach reformy z 1992 r. Ale był to jedynie pierwszy krok. Politycy Unii, jak sami twierdzą, staneli na początku ciemnej drogi, która prowadzi do wypracowania wspólnej koncepcji dla rolnictwa i terenów wiejskich, która musi być klarowna i zrozumiała dla wszystkich. Nie może być tak jak w przeszłości, gdy ani rolnik, ani przeciętny obywatel nie był w stanie pojąć o co w niej właściwie chodzi. Żeby tak się stało państwa i regiony stowarzyszone w Unii muszą uzyskać więcej swobody w kształtowaniu własnych rozwiązań. Bruksela nie musi decydować o rozwiązywaniu wszystkich problemów pojawiających się na obszarach ciągnących się od arktycznych terenów Finlandii i Szwecji po wysepki greckie. Decentralizacja polityki wymaga jednak by państwa członkowskie wzięły na siebie więcej odpowiedzialności i zobowiązały się do ścisłego respektowania przepisów ramowych wydawanych przez władze Unii. Pamiętajmy jednak, że stwierdzenie „więcej odpowiedzialności” oznacza wzięcie na siebie obowiązku szerszego finansowania podejmowanych działań. Decentralizacja polityki Wspólnoty będzie zatem na rękę bogatszym jej członkom, którzy w chwili obecnej finansują przemiany w państwach słabszych gospodarczo. Nie jest zatem pewne czy koncepcja takich zmian zyska powszechną aprobatę.

Lektura publikacji dotyczących wspólnej polityki rolnej Unii składnia do przekonania, iż tworzący ją politycy są przekonani o słuszności wybranej przez

nich drogi. Wyrażają oni pogląd, że umożliwią one poszerzenie organizacji o dalsze państwa. Ułatwić to ma ich zdaniem decentralizacja polityki, rozdzielanie polityki rynkowej od polityki dochodowej oraz położenie silnego nacisku na rozwój terenów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem wielofunkcyjnej roli rolnictwa. Zachęcają też oni wyrażnie państwa Europy Środkowej, a więc i nas do przyjęcia podobnych rozwiązań.