
ARTYKUŁY

ANDRZEJ CZYŻEWSKI, AGNIESZKA SAPA
*Akademia Ekonomiczna
w Poznaniu*

WYBRANE PROBLEMY INTERWENCJI W POLITYCE ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I POLSKI

1. Ogólne pojęcie interwencjonizmu

Strategicznym celem polskiej polityki zagranicznej i gospodarczej jest integracja Polski z UE i uzyskanie pełnego członkostwa we Wspólnotach. Na tle dyskusji o integracji toczą się też rozmowy dotyczące dopuszczalnego stopnia i kierunku interwencji państwowej w poszczególnych sektorach gospodarki. Problematyka ta dotyczy zwłaszcza sektora rolno-spożywczego.

Interwencjonizm państwowy to polityka ekonomiczna i społeczna, polegająca na aktywnym oddziaływaniu państwa za pomocą instrumentów bezpośrednich i pośrednich na sferę produkcji, podziału, wymiany i konsumpcji⁽¹⁾. Niemal wszystkie kraje stosują interwencjonizm państwowy w rolnictwie, co już samo w sobie może być argumentem za prowadzeniem aktywnej polityki rolnej. Zależność rolnictwa od państwa może wyjaśniać też teoria siły przeciwnej J.K.Galbraitha: „Pod wpływem postępu technicznego w wielu dziedzinach gospodarki narodowej dokonuje się daleko idący proces koncentracji, co wpływa na zmniejszenie lub wręcz zlikwidowanie konkurencji wśród producentów i powstawanie monopolu”. Jednakże gospodarka w dalszym ciągu rozwija się, co należy przypisać temu, że konkurencja między producentami zostaje zastąpiona „siłami przeciwnymi” partnerów rynkowych, którzy w formie stowarzyszeń konsumentów, związków zawodowych jednoczą się i są w stanie złamać potęgę rynkową monopolu. Tymczasem rolnictwu nie udało się dotychczas stworzyć „sił przeciw-

(1) K.Markowski: Rola państwa w gospodarce rynkowej. Warszawa 1992 r., s. 18.

nych”, co dotyczy zwłaszcza zbytu produktów rolnych. Dlatego właśnie państwo powinno pomóc rolnictwu przy tworzeniu owej „siły przeciwnej”⁽²⁾. W ramach przyczyn interwencji państwowej w nowoczesnym, światowym rolnictwie podkreśla się wysoki poziom ryzyka w działalności rolniczej i nieskuteczność zapobiegania i przeciwdziałania ryzyku, będącym rezultatem zmiennych warunków klimatycznych i niedorozwoju doradztwa rolniczego.⁽³⁾ Inną przyczyną może być występowanie zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych uzasadniających subwencjonowanie nowych technologii umożliwiających osiąganie korzyści skali, czy przeciwdziałanie nadmiernym dysproporcjom w dochodach rolniczych kreowanych przez wolny rynek. Można stwierdzić, że ogólną cechą rynków przemysłowych jest ich innowacyjny charakter; wprowadzenie nowego produktu (udoskonalonego technicznie) na rynek daje duże zyski aż do czasu, gdy firmy konkurencyjne dostosują się pod względem technologicznym. Wprowadzenie innowacji w rolnictwie ma ograniczony charakter, co może wynikać m.in. z mniejszej skali produkcji polskiego rolnika, a także z większych trudności w dostępie do potrzebnego kapitału. Wymóg i potrzeba zwiększonych nakładów na innowacje w rolnictwie mogą implikować działania interwencyjne na rynkach rolnych.

Interwencjonizm państwowy rozpatruje się w trzech zasadniczych aspektach: finansowym (subsydiowanie produkcji rolnej i konsumpcji żywności przez dotacje, ulgi podatkowe), protekcyjnym (obniżanie konkurencyjności importu żywności za pomocą np. kwot importowych, ceł), regulacyjnym (stosowanie norm jakościowych i przepisów regulujących obrót towarami rolno-żywnościowymi). Występują różne modele interwencjonizmu państwowego w rolnictwie, przy czym najszerzej znany jest model zachodnioeuropejski tj. Wspólna Polityka Rolna.

2. Wspólna Polityka Rolna (WPR)

Podpisanie 25 marca 1957 roku Traktatu Rzymskiego wywołało konieczność wprowadzenia jednolitych zasad postępowania w rolnictwie i gospodarce żywnościowej we wszystkich ówczesnych, jak i późniejszych krajach członkowskich. Chciano stworzyć zunifikowany, ustabilizowany rynek, na którym konkurencja miała być poddana międzynarodowej kontroli.⁽⁴⁾ Wspólna Polityka Rolna była pierwszą i najbardziej kompleksową spośród wszystkich działań polityki społeczno-ekonomicznej EWG. Według artykułu 39 Traktatu Rzymskiego jej celami było przede wszystkim:

- zwiększenie produktywności rolnictwa,

(2) E.Lipiński: Polityka rolna i prawo rolne w RFN. „Więś Współczesna”, 1990 r., s.108.

(3) J.E.Stiglitz: Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies. The World Bank Research Observer, Vol.2, N° 1, January 1987, s. 52.

(4) B.Wojciechowska-Ratajczak (red.): Interwencjonizm państwa w rolnictwie i gospodarce żywnościowej. AE, Poznań 1993 r., s. 90.

- zapewnienie godziwego poziomu życia producentom rolnym,
- stabilizacja rynków produktów rolnych,
- zagwarantowanie wystarczającego zaopatrzenia ludności w artykuły żywnościowe,
- zapewnienie rozsądnych cen dla konsumentów Wspólnot.⁽⁵⁾

WPR jest oparta na trzech podstawowych zasadach: wspólnym rynku produktów rolnych (jednolite zasady interwencji i swoboda cyrkulacji produktów rolnych), wspólnotowych preferencjach (przyznanie pierwszeństwa, sprzedaży produktom na obszarze Wspólnot), solidarności finansowej (uczestnictwo w finansowaniu kosztów interwencji wszystkich krajów członkowskich).

Działania w ramach WPR z biegiem czasu doprowadziły rolnictwo do kolejnego etapu tzw. rolnictwa uprzemysłowionego. Spowodowało to spadek liczby zatrudnionych w tej dziedzinie gospodarki i udziału w wytwarzaniu PKB, rozwinęło się otoczenie rolnictwa (przemysł przetwórczy i zaopatrujący rolnictwo w środki produkcji), nastąpiła koncentracja kapitału, własności oraz nasycenie gospodarstw postępem technicznym. Z drugiej jednak strony polityka ta doprowadziła do powstania nierównowagi; stosowane mechanizmy interwencjonizmu nie były w stanie koordynować wielkości produkcji z możliwościami zbytu wewnątrz, jak i na zewnątrz Wspólnot. Podstawową przyczyną było wykorzystywanie jako głównego instrumentu interwencji cen gwarantowanych (redystrybucja dochodów przez ceny gwarantowane była ściśle uzależniona od wielkości wytwarzanej produkcji). Polityka taka spowodowała między innymi: pogłębianie różnic pomiędzy regionami lepiej rozwiniętymi pod względem struktury, nadmierne obciążenie budżetu Unii i konsumentów, wzrost cen produktów rolnych, ziemi i środków produkcji, coraz większe obciążenie podatników w finansowaniu subsydiowania eksportu nadwyżek. 20% ogólnej liczby rolników otrzymywało 80% pomocy kierowanej do rolnictwa. Mimo wsparcia olbrzymia część gospodarstw rolnych nie uzyskiwała z rolnictwa odpowiednich dochodów. Wystąpił jednak wzrost produkcji i nadwyżek żywnościowych oraz wzrost kosztów magazynowania. Te ujemne cechy plus stagnacja popytu wewnętrznego, ograniczone możliwości zwiększania eksportu, nabrzmiewanie konfliktów środowiskowych, spowodowały konieczność przeprowadzenia reorientacji polityki rolnej.

WPR początkowo związana była głównie z podtrzymywaniem cen rolnych, w niewielkim stopniu zajmowała się reformami strukturalnymi. Wspólna polityka strukturalna, uwzględniająca negatywny wpływ na środowisko intensywnych metod stosowanych w rolnictwie, została zainicjowana w 1968 roku tzw. planem Mansholta, prowadzącym do eliminowania gospodarstw słabszych i tworzenia tzw. zdrowej struktury agrarnej. Kontynuacją takiego podejścia jest realizowany

(5) M.Ciepielewska, W.Piskorz: Wspólna polityka rolna UE. „Problemy integracji rolnictwa”, 1997/1, s. 20.

od 1992 roku plan Mac Sharryego; nie jest on rezygnacją z interwencjonizmu w rolnictwie, ale polega na zmianie instrumentów i form interwencji państw Unii; na odejściu od wspierania producentów za pośrednictwem cen rolnych i zastąpieniu tego bezpośrednim subwencjonowaniem dochodów. Wprowadzono branżowe pułapy produkcji dla jej ograniczenia; ich przekroczenie obciąża rolnika kosztami zbywania i przechowywania nadwyżek. Wyeliminowano wsparcie cenowe nasion oleistych i strączkowych, wprowadzono tzw. subwencję jednostkową od 1 ha (uzależniono możliwość uzyskania subwencji kompensacyjnych od zmniejszenia powierzchni upraw lub obniżania intensywności produkcji zwierzęcej). Na pierwszy plan jest wysuwana polityka strukturalna, która między innymi ma na celu zmniejszenie subsydiowania produkcji, rynku i eksportu dla zwiększenia: konkurencyjności europejskich produktów rolno-spożywczych na rynku światowym, dochodowego wspierania gospodarstw, roli funduszy strukturalnych.⁽⁶⁾

Zgoda Rady Ministrów Rolnictwa Unii na program reform pozwoliła osiągnąć kompromis w ramach zakończonej w 1994 roku Rundy Urugwajskiej. Umożliwiła ta wprowadziła nowe ustalenia w zakresie światowej protekcji (interwencji zewnętrznej) w handlu żywnością. Reguluje ona:

- dostęp do rynku obejmujący:
 - taryfikację,
 - związanie stawek celnych,
 - kwoty minimalnego i bieżącego dostępu do rynku,
- redukcję wielkości subsydiów eksportowych,
- obniżenie wydatków wewnętrznego wsparcia rolnictwa.⁽⁷⁾

Stosowane wcześniej instrumenty ciągle ulegają zmianom. W interwencji wewnętrznej nacisk kładziony jest obecnie na instrumenty pośrednie (odchodzenie od systemu cen), w interwencji zewnętrznej na bariery administracyjne. Dla skutecznej polityki interwencyjnej potrzebne są środki finansowe, które pochodzą z innych działów gospodarki. W UE redystrybucja dochodów na rzecz wspólnego rynku rolnego jest realizowana przez budżet WE (część przeznaczona na politykę strukturalną i część na indywidualne budżety). W latach 1993-1999 realizowany jest roczny limit wydatków rolnych równy 74% rocznego wzrostu PKB Wspólnot. Budżet WE zasilany jest przez kraje członkowskie głównie z podatku VAT, składek uzależnionych od PKB oraz opłat celnych i rolnych (90% uzyskanych przez dane państwo wpływów jest odprowadzane do WE), które mają jednak coraz mniejsze znaczenie.

(6) B. Wojciechowska-Ratajczak (red.): *Interwencjonizm ...*, op.cit., s.90-93.
M.Tracy: *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej*. Olympus, Warszawa 1997 r., s. 202-203.

(7) I.Jędrzejewski: *Reforma agrarna w UE a ustalenia Rundy Urugwajskiej GATT*. „Wspólnoty Europejskie”, 1996 r., 4, s. 23.

Finansowanie WPR jest obsługiwane przez **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa** (FEOGA). Pierwszoplanową rolę spełnia tu Sekcja gwarancji, której wydatki skupiają się głównie na subsydiach eksportowych (do krajów spoza UE). Na rynku wewnętrznym ponoszone są wydatki dotyczące: łagodzenia efektów koniunkturalnych, gwarantowania poziomu dochodów rolniczych, zapewnienia cen minimalnych, ciągłości zaopatrzenia konsumentów w artykuły żywnościowe oraz jednolitości cen. Istotną rolę odgrywają monetarne kwoty kompensacyjne łagodzące efekty zmian kursów walut, a także stanowiące 1/3 wydatków FEOGA, kompensacje wypłacane za 1 ha gruntów uprawnych. Sekcja Gwarancji z kolei to finansowanie przedsięwzięć związanych z restrukturyzacją rolnictwa (poprawa warunków produkcji i modernizacji gospodarstw, warunków w zakresie przetwórstwa i handlu, adaptacja i ukierunkowanie produkcji, finansowanie programów regionalnych i przemian strukturalnych). W związku z reformą WPR coraz większego znaczenia nabierają w długim okresie fundusze strukturalne, mające zmniejszyć dysproporcje regionalne (jak np. Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Kohezji).⁽⁸⁾

Według Komisji Europejskiej zreformowana WPR jest sukcesem, co implikuje jej kontynuowanie i podejmowanie działań dla dalszego zbliżania cen wewnętrznych UE do cen światowych i bezpośrednie wspieranie dochodów rolniczych. Nastąpiło związanie struktur rolnych z polityką rozwoju obszarów wiejskich, przez co wzrosło znaczenie produkcji artykułów wysokiej jakości, turystyki wiejskiej, małych i średnich przedsiębiorstw, kultury regionalnej, różnorodnego i zgodnego z zasadami ochrony wykorzystania środowiska naturalnego. Wciąż występuje jednak wiele instrumentów (niektóre środki cenowe) zniechęcających rolników do ekstensyfikowania upraw i przeznaczania ziemi na cele związane z ochroną środowiska. Jednak mimo pozytywnych ocen ostatnich zmian polityka rolna UE ciągle w zbyt małym stopniu jest związana z polityką strukturalną i ochrony środowiska.⁽⁹⁾

3. Polska polityka rolna

Po kilkuletnich sporach politycznych trudno nadal o porozumienie co do konieczności stosowania aktywnej polityki rolnej. Obecnie problem sprowadza się do zakresu interwencji oraz jej instrumentów. Jedną z podstawowych przesłanek dla interwencji jest degradacja finansowa w polskim rolnictwie, gdzie

(8) D.Czykier-Wierzba: Rolnictwo polskie a integracja z UE. UG Gdańsk, 1995 r., s. 23.
M.Ciepielewska, W.Piskorz: Wspólna polityka rolna UE. „Problemy integracji rolnictwa”, 1997, 1, Warszawa, s. 30.

(9) J.Rowiński: Proponowane zmiany WPR Unii Europejskiej na lata 2000-2006 i ich wpływ na polską gospodarkę żywnościową. „Problemy integracji rolnictwa”, 1997 r., 4, s. 7-9.

wiele gospodarstw nie jest w stanie zapewnić sobie godziwych warunków bez transferu dochodów budżetowych. Inaczej wygląda interwencja w warunkach rozwiniętego rynku rolnego, a inaczej w przypadku państwa „nowego” na rynku światowym i słabszego, w którym wciąż niedostatecznie wykształcone są struktury i instytucje rynkowe. Interwencja w Polsce potrzebna jest przede wszystkim do budowy struktury rynkowej, stymulowania i ułatwiania tego procesu. Polska ma szansę uniknięcia błędów dokonanych w ramach WPR. Interwencjonizm powinien kierować się w stronę wspierania modernizacji, restrukturyzacji rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego i obrotu towarowego, czyli wprowadzania innowacji, które generować będą stabilizację rynku rolnego, zwiększenie jego płynności, postęp, zabezpieczenie dochodów rolników, rozszerzoną reprodukcję i znaczny wzrost konkurencyjności.

Jedną z pierwszych instytucji państwowych interweniujących na rynku rolnym jest powołana 7.06.1990 r. (Dz.U. nr 39) Agencja Rynku Rolnego. Powstała ona dla zapewnienia stabilizacji rozwoju rynku rolnego, przeciwdziałania, łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych, stymulowania właściwych warunków produkcji rolnej poprzez ochronę dochodów uzyskiwanych z rolnictwa. Ochrona ta winna być rozumiana w taki sposób, by zapewniała odpowiednie dochody producentom rolnym, a także zachowywała interes konsumentów (cele te jednak już na wstępie są sprzeczne).⁽¹⁰⁾ Inne zadania Agencji Rynku Rolnego to:

- stwarzanie warunków wymuszających modernizację i racjonalizację rolnictwa,
- kontrolowanie jakości żywności i eliminowanie żywności niepełnowartościowej lub szkodliwej dla zdrowia,
- ochrona środowiska naturalnego.

ARR swoje cele realizuje stosując instrumenty bezpośrednie jak i pośrednie. Działania bezpośrednie to np.: prowadzenie interwencyjnego skupu produktów rolnych po cenach interwencyjnych, których wysokość formułuje Rada Agencji, podtrzymywanie cen minimalnych, uruchamianie zapasów w przypadku, gdy podaż kształtuje się poniżej zapotrzebowania, gromadzenie i utrzymywanie rezerw państwowych, niwelowanie zbyt dużych przestrzennych dysproporcji między cenami skupu (chodzi tu tylko o eliminację różnicy w cenach, a nie całkowite wyrównywanie dochodów rolników z różnych obszarów). Te bezpośrednie działania dotyczą głównie 10 produktów, tj. pszenicy konsumpcyjnej, żyta konsumpcyjnego, masła, mleka odtłuszczonego w proszku, półtuszy wieprzowych, ćwierci wołowych, cukru, miodu pszczelego, skrobi ziemniaczanej i chmielu.

(10) E.Gorzela (red.): Interwencjonizm na rynku rolnym. Doświadczenia i perspektywy. Materiały z konferencji naukowej ARR, 3-5.10.1995 r., Pułtusk-Warszawa 1995 r., s. 47.

Działania pośrednie obejmują: udzielanie poręczeń kredytowych na finansowanie sezonowych zapasów produktów objętych interwencją, dla podmiotów gospodarczych zajmujących się obrotem lub przetwórstwem produktów rolnych, zaangażowanie kapitałowe w tworzenie giełd towarowych (Giełda Poznańska, Wielkopolska Giełda Rolno-Ogrodnicza w Poznaniu, Wschodnia Giełda Zbożowa i Towarowa w Lublinie, Olsztyńska Giełda Zbożowa).⁽¹¹⁾ Inną działalnością ARR jest prowadzenie analiz i prognoz sytuacji rynkowej, tendencji rozwoju produkcji, udzielanie informacji, monitoring na podstawowych rynkach. Stopień i zakres interwencji ARR może być ograniczany; szybkość tego ograniczania zależy jednak od stopnia i sprawności przejścia przez rynek funkcji regulacyjnych oraz wypracowania mechanizmów skutecznego konkurowania polskiej żywności z zachodnioeuropejską w zgodzie z wymogami traktatu GATT-WTO.

Podstawowym źródłem finansowania polskiej polityki rolnej jest budżet państwa, z którego w 1997 roku na rolnictwo przeznaczono 2,75% ogółu wydatków, w tym także na restrukturyzację i modernizację rolnictwa za pośrednictwem ARiMR. Wzrost wsparcia rolnictwa w 1997 roku dotyczył: działu chemizacji rolnictwa, działań ARR, melioracji wodnych, monitoringu jakości gleb, roślin i produktów rolnych, postępu biologicznego oraz upowszechniania doradztwa. Dotacje budżetowe do ARR zmniejszają się jednak realnie, co powoduje, że źródłem finansów stają się dodatnie różnice cenowe w obrocie produktami rolnymi, operacje finansowe (odsetki od lokat bankowych), prowizje, kary umowne. Źródłem finansowania są także kredyty udzielane głównie przez banki spółdzielcze, w tym także kredyty preferencyjne na określone cele (zakup ziemi, restrukturyzacja i oddłużanie gospodarstw, usprawnienia rynku, tworzenie nowych miejsc pracy).

Polityka strukturalna, modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa finansowana jest z kolei głównie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dysponującą do 1997 r. środkami pochodzącymi z oprocentowania rezerw obowiązkowych banków, corocznej dotacji budżetowej, pożyczki ASAL-300 oraz spłat udzielonych wcześniej kredytów. Wydatki ARiMR to przede wszystkim dopłaty do kredytów bankowych przeznaczonych na modernizację i restrukturyzację rolnictwa, udzielanie gwarancji i poręczeń, udział w finansowaniu przedsięwzięć w sektorze rolno-spożywczym. Ważnym źródłem finansowania są różnego rodzaju fundacje, w tym: Fundacja Wspomagająca Zaopatrzenie Wsi w Wodę, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej czy Fundusz Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA - utworzony w ramach programu PHARE). Działalność tego ostatniego ukierunkowana jest na: rozwój rolnictwa i jego otoczenia, rozwój infrastruktury i rynku rolnego, integrację sektora rolnego z WE, prze-

(11) W.Ciechomski: Interwencjonizm państwowy w rolnictwie i obrocie rolnym. AE, Poznań 1997 r., s. 167-168.

kształcenia strukturalne i własnościowe w rolnictwie, poprawę efektywności gospodarowania, rozwój obszarów wiejskich, edukację rolników, badania i doradztwo rolnicze, wsparcie dla banków spółdzielczych.

4. Dokonania polskiej polityki interwencyjnej w rolnictwie

Dobra polityka rolna to przede wszystkim skuteczna polityka rolna osiągająca zamierzone cele. Analizując tylko wycinek polskiej polityki rolnej dotyczącej wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi pomiędzy Polską a krajami Unii musimy ocenić ją negatywnie. Stosunki handlowe pomiędzy Polską a UE reguluje Układ Europejski, a także wyniki negocjacji II Rundy Urugwajskiej GATT-WTO. Postanowienia Układu Europejskiego zakładają, że w okresie przejściowym wymiana handlowa powinna kształtować się na korzyść Polski, tymczasem założona asymetria nie ma swojego odzwierciedlenia w rzeczywistości. Od 1993 roku Polska stała się importerm netto artykułów rolno-spożywczych z Unii i nie ma szczególnych szans na szybką poprawę tej sytuacji. Jedną z przyczyn stałej nadwyżki importu nad eksportem może być błędnie, nieodpowiednio, a może nie wystarczająco aktywnie prowadzona polityka interwencyjna. Zagregowany współczynnik wsparcia dochodów polskich producentów rolnych ASM (15-20%) w porównaniu z unijnymi (44-48%), pokazuje jak duża jest nierównowaga między skalą interwencji prowadzonej na rynkach Wspólnot oraz w Polsce.⁽¹²⁾

Jedno z bardzo istotnych narzędzi ochrony rynku rolnego, bardzo skutecznie i wszechstronnie stosowane przez WE (przed 1995 rokiem), opłaty wyrównawcze od towarów rolnych i spożywczych przywożonych z zagranicy, w Polsce zostały wprowadzone dopiero w 1994 roku.⁽¹³⁾ Opłaty te musiały być zniesione już 1.07.1995 roku, po wejściu w życie postanowień Rundy Urugwajskiej GATT (włączono je w podstawę wyznaczania cła). Strona polska nie miała dużego doświadczenia w stosowaniu tego instrumentu. Początkowo dotyczył on tylko ośmiu grup towarowych, takich jak: wieprzowina, mięso drobiu, mleko i śmietana zagęszczona, ogórki i korniszony, mąka pszenna i pszenno-żytnia, mąki innych zbóż, olej rzepakowy i rzepikowy, przetwory pomidorowe). Lista ta miała charakter dość przypadkowy. Opłaty te były wprowadzane w swobodny sposób według uznania administracji. Objęcie opłatami niektórych towarów (ogórki i korniszony) mogło być niezrozumiałe. Dyskusyjne także było wprowadzenie opłat w okresie koniunktury (wieprzowina i mięso drobiu), zwłaszcza, że ich poziom oznaczał znaczny poziom ochrony rynku. Wysoki poziom ochrony nie

(12) R.Smolarek: Integracja polskiego rolnictwa a UE - szanse i wyzwania. MRiGŻ, Warszawa 1996 r., s. 5.

(13) Ustawa z 4.02.1994 r., Dz.U. 94.43.160.

gwarantował poprawy efektywności produkcji i jakości, chociaż z drugiej strony prowadził do wzrostu dochodów producentów.

Ujemne saldo w handlu artykułami rolno-spożywczymi, pomiędzy Polską a krajami UE, szło w parze z niewykorzystaniem przez polską stronę preferencyjnych kontyngentów. Pomińmy tu same zapisy Układu Europejskiego, jak i to, że wielkości kwot oraz produkty, których dotyczą nie zawsze były i są korzystne dla strony polskiej. Spośród czynników objaśniających tę niekorzystną sytuację zwróćmy uwagę na jeden: złą jakość informacji. Uregulowania handlu artykułami rolno-spożywczymi pomiędzy Polską a Unią Europejską, warunki dostępu do rynku UE, zmieniające się ceny minimalne, wymogi licencyjne, sanitarne, wymagają szybkiego przekazywania informacji. W krajach UE od wielu lat informacje o wszelkich kontyngentach preferencyjnych, ich poziomie wykorzystania, szybko i bezpośrednio docierają do zainteresowanych producentów. W Polsce, zwłaszcza w pierwszych latach obowiązywania Umowy Przejściowej (Układu Stowarzyszeniowego), brak rzetelnej, szybkiej informacji był jedną z podstawowych przyczyn niewykorzystania w maksymalnym stopniu przyznanych Polsce kontyngentów. Nie udało się doprowadzić do koncentracji informacji rolniczej w jednej instytucji; nadal odrębnie funkcjonuje kilka o podobnym profilu (PISiPAR, ARR, GUS, instytuty branżowe, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej itp.). Dotychczasowe nieskoordynowane działania doprowadziły m.in. do rozproszenia i fragmentaryczności informacji, braku drożności ich przepływu, pojawiania się poważnych luk informacyjnych, opóźnień w przetwarzaniu danych, niespójnej metodologii zbierania informacji i jej klasyfikacji oraz przetwarzania, aż wreszcie do nieefektywnego gospodarowania środkami pieniężnymi.⁽¹⁴⁾ Opóźnienia i chaos informacyjny zwiększał się z powodu tego, że informacje o stopniu wykorzystania kontyngentów były przekazywane Polsce głównie przez stronę unijną, przez co czasami skuteczniejszym okazywało się uzyskiwanie informacji w sposób nieformalny.⁽¹⁵⁾ Strona polska powinna wymagać od Unii szybszego przekazywania informacji o stopniu wykorzystania kontyngentów i firmach, które uzyskały licencje importowe na dane produkty.

Polscy producenci nie doceniają efektów promocji i reklamy polskiej żywności na międzynarodowych targach rolno-spożywczych. Dla poprawy sytuacji, oprócz wsparcia finansowego, istnieje potrzeba pogłębienia świadomości o konieczności promowania, reklamowania i pokazywania się na tego typu impre-

(14) E.Kawecka-Wyrzykowska: Handel artykułami rolno-spożywczymi między polską a WE, po dwóch latach obowiązywania Umowy Przejściowej i realizacja zobowiązań Układu Europejskiego dotyczącego rolnictwa. SGH, IKiCHZ, 1994 r., s. 14; J.Rowiński: Sprawy rolnictwa i gospodarki żywnościowej w umowach Polski z WE. Fundacja M.Rataja, Warszawa 1992 r., s. 25; J.Plewa, W.Piskorz, M.Borek, J.Łomża: Monitorowanie krajowych i zagranicznych rynków rolnych. [w:] Zagraniczne Rynki Rolne, FAMMU, FAPA, 1996 r., 1, s. 8.

(15) A.Czyżewski: Uwarunkowania handlu Polski z krajami UE artykułami rolno-spożywczymi. [w:] Eksport produktów rolno-spożywczych, marketing, organizacja-technika. Ogólnopolskie Sympozjum Szkoleniowe, Kiekrz k/Poznań, 6-7.06.1995 r., s. 20.

zach. W Polsce brakuje specjalnego ustawodawstwa regulującego w sposób kompleksowy działalność promocyjną w odniesieniu do artykułów rolno-spożywczych, nie istnieje też wyodrębniona instytucja zajmująca się promocją takich artykułów na rynku krajowym i zagranicznym (pewną działalność w tym zakresie prowadzi MRiGŻ oraz KIE). Środki budżetowe są niewspółmierne i małe, ulegają rozproszeniu, dodatkowo podmioty gospodarcze są słabo zorganizowane i niechętnie idei wspólnego finansowania działań promocyjnych. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie przepisów, według których koszty reklamy, czy promocji zagranicznej byłyby odpisywane eksporterom z podatku do określonej wysokości, w procentowym stosunku do wartości zagranicznej sprzedaży za rok poprzedni. Proeksportowa jest również propozycja Związku Pracodawców, który proponuje aby z niższego podatku dochodowego mogły korzystać te firmy, które eksportują ponad 1/3 swojej produkcji, do wartości 5 mln ECU. Obecnie ulga taka przysługuje firmom, które sprzedają za granicę ponad 1/2 swoich towarów, o wartości większej niż 8 mln ECU. Z powodu tak wysokiego progu około 3/4 firm nie korzysta z ulgowego podatku.⁽¹⁶⁾ Państwa Unii posiadają organizacje odpowiedzialne za promocję artykułów rolno-spożywczych. Kraje te dokonują podziału swoich budżetów na działalność krajową i zagraniczną. Przykładowo Niemcy wydają z niego 1/3 na promocję międzynarodową, Francja 1/2, a Dania i Holandia koncentrują się wyłącznie na operacjach międzynarodowych.⁽¹⁷⁾

Pogłębiające się ujemne saldo handlu zagranicznego jest jednak w największym stopniu wynikiem utrzymującego się w Polsce importowo-konsumpcyjnego modelu gospodarki. Nadwartościowy kurs złotego, w stosunku do dolara amerykańskiego i marki niemieckiej, przyczyniał się przez ostatnie lata do wzrostu opłacalności importu i pogorszenia rentowności eksportu. Choć polityka nadwartościowego złotego pozytywnie wpływa na hamowanie inflacji, to jednak ogranicza wielkość eksportu na rynek UE. Program działań proeksportowych powinien objąć współpracę odpowiednich ministerstw i NBP w ramach prowadzenia sprzyjającej eksportowi polityki handlowej, chociaż założenie dalszej aprecjacji złotego umacnia importowo-konsumpcyjny charakter gospodarki. Istnieje także potrzeba powołania banku eksportowo-importowego, agencji promującej za granicą polskie towary, zwiększenia liczby kredytów gwarantowanych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych, stworzenia ułatwień celnych dla towarów łatwo psujących się oraz zachęcania do organizowania stowarzyszeń eksporterów dla wspólnego finansowania działań promocyjnych czy częściowego dotowania przez państwo udziału polskich producentów w zagranicznych targach rolno-spożywczych.⁽¹⁸⁾

(16) J.Plewa, H.Burchert, M.Malinowski, G.Rękawek, J.Łomża: Promocja jako element marketingu artykułów rolno-spożywczych. [w:] *Zagraniczne Rynki Rolne*, op.cit., s. 50-51; M.Dzierżyńska-Nowak: Ratunku, ratunku ..., „Gazeta Wyborcza”, 30.05.1997 r.

(17) U.Pomianowska: Daleko od Europy. „Życie Gospodarcze”, 7.01.1997 r., s. 6.

(18) S.Dąbrowski: Podstawowy problem a sukces. „Rzeczpospolita”, 10.03.1997 r.

Ważnym elementem konkurencyjności na rynku międzynarodowym dla Polski powinna stać się jakość polskich produktów. Przykładowo przyczyną niewykorzystania kontyngentów przez polskich eksporterów jabłek, pomimo nasilonego karczowania w Unii sadów jabłkowych, była ich niska jakość i przestarzałe odmiany. Pewnej szansy należy upatrywać w rolnictwie ekologicznym i eksporcie jego produktów na Zachód, gdzie cieszą się one coraz większym popytem; poza tym niektóre cechy polskiego rolnictwa (np. niższe zużycie środków chemicznych) sprzyjają rozwojowi takiego rolnictwa. Dlatego też w kierunkach rozwoju produkcji, w ramach celowej polityki kredytowej, promowane powinny być inwestycje ułatwiające ekspansję eksportową rolnictwa. Rynki europejskie, na które chcemy wejść jako pełnoprawny członek, są bardzo wymagające. Konieczne jest rozwijanie tych kierunków badań i produkcji krajowej, w których mamy szansę sukcesu jak np.: genetyka roślin zbożowych, nasiennictwo traw, nasiennictwo ziemniaka, szeroko rozumiana agrotechnika sadów intensywnych, warzywnictwo i nasiennictwo warzywne, genetyczne doskonalenie ras.⁽¹⁹⁾ Dla Polski wybór strategii kształtowania jakości produkcji żywności ma szczególne znaczenie. Istnieją bowiem obecnie niepowtarzalne możliwości przyjęcia przyszłościowych rozwiązań; Polska jest w początkowym etapie tworzenia nowoczesnie rozwiniętego systemu rynkowego.

Istotnym problemem są subsydia eksportowe. Według wcześniejszych postanowień wydatki na subsydia eksportowe w Polsce nie mogą przekraczać 500 mln USD i obecnie nie są dostatecznie wykorzystywane. Na podstawie badań symulacyjnych przyjęcia przez Polskę wszystkich instrumentów WPR szacuje się, że nastąpiłby wzrost tych wydatków do poziomu 700-1000 mln USD. Unia na pewno będzie przeciwna takiemu wzrostowi, chociaż to właśnie dotacje eksportowe w WE, a zwłaszcza te ukryte, utrudniają dostęp polskich artykułów na jej rynki. Jednym z instrumentów wsparcia są w UE obecnie tzw. kwoty kompensacyjne Komisja Europejska w Białej Księdze stwierdza, że polski rolnik wchodzący do Unii nie odczuje różnic cenowych, ale jego pozycja konkurencyjna będzie zdecydowanie słabsza; przyczyną jest właśnie wsparcie kompensacyjne, które otrzymują rolnicy unijni, a którym nie chce się objąć polskich rolników. Płatnościami tymi objęci są producenci zbóż, roślin oleistych oraz hodowcy bydła. Mają one wyrównywać straty wynikające z obniżenia cen unijnych do poziomu cen światowych. W efekcie np. rolnik niemiecki otrzymuje wsparcie finansowe równe wartościowo trzem tonom pszenicy na 1 ha uprawy, wobec czego aby polski rolnik nie był wypierany z rynku musiałby wykazywać większą efektywność i uzyskiwać z 1 ha co najmniej ekwiwalent równy kwocie kompensacyjnej.⁽²⁰⁾

(19) A.Woś: Strategie rozwoju rolnictwa. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s.142-143.

(20) W.Piskorz: Biała Księga Rolna precyzuje sposoby wsparcia rolnictwa państw stowarzyszonych w ich drodze do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. SAEPR, FAPA, Warszawa 1995 r., s. 2.

Interwencja to także regulacje prawne. W związku z perspektywą przyszłego członkostwa Polski w UE konieczne jest dostosowanie polskich norm prawnych do ustawodawstwa Unii. Prawo polskie w dziedzinie rolnictwa częściowo odpowiada standardom wspólnotowym. Nie wszystkie zagadnienia, które są uregulowane w prawie europejskim znajdują jednak swoje odzwierciedlenie w prawie polskim. Przede wszystkim należy zaznaczyć, iż w polskim systemie prawnym brak jest zapisów o organizacji rynków branżowych, według wzorów wspólnotowych. Kompetencje ARR w zakresie działań interwencyjnych nie wyczerpują zadań i systemów przewidzianych w rozporządzeniach i dyrektywach Wspólnot. Pomimo podobnych cech wymagania przyjęte w polskich normach i stosowane symbole klasyfikacji różnią się w stosunku do przepisów unijnych. Wciąż brak w polskim systemie prawnym przepisów odpowiadających regulacjom Unii w dziedzinach dotyczących m.in: pomocy bezpośredniej w sektorze roślin zbożowych oraz suszu paszowego, licencjonowania importu i eksportu, kontyngentów produkcyjnych odnośnie wielkości produkcji skrobi, sektora roślin oleistych, tytoniu, chmielu, rynku owoców i warzyw, wyrobów winiarskich i spirytusowych, limitowania produkcji mleka, a także danych statystycznych odnośnie jego zbierania, przechowywania i przetwarzania, właściwych struktur organizacyjnych nadzoru, aparatury pomiarowej, kontroli, znakowania i kolczykowania oraz monitorowania jakości tusz wieprzowych, organizacji rynku mięsa drobiowego i jaj spożywczych.

5. Podsumowanie

Proces transformacji gospodarczej w Polsce zbyt wolno kreuje proefektywne zmiany strukturalne w rolnictwie, a wymiana handlowa wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki rolno-żywnościowej. Zasilanie finansowe gospodarstw rolnych i stosowanie pośrednich i bezpośrednich metod interwencyjnych to działania zaledwie inicjujące oczekiwane zmiany. Spodziewane reformy WPR coraz większe znaczenie przypisywać będą polityce strukturalnej i ochronie środowiska. W takim kierunku powinna także pójść polska polityka rolna. Należy oddziaływać między innymi na społeczną wydajność pracy w rolnictwie, która przyczynia się do wzrostu jego efektywności ekonomicznej. Polityka strukturalna w rolnictwie może mieć też w dużym stopniu charakter innowacyjny i implikować postęp techniczny, np. poprzez poprawianie efektywności wykorzystywania nakładów, czy postęp plonotwórczy. W ten sposób powinna przyczyniać się do wzrostu dochodów rolniczych, co jest podstawowym warunkiem rozwoju procesów reprodukcji. Dla ograniczania ogniw pośrednich pomiędzy producentem rolnym a konsumentem działania interwencyjne należy wspomagać poprzez tworzenie zorganizowanych giełd towarowych, hurtowni, czy zespołów marketingowych oraz grup producentów.⁽²¹⁾

(21) B. Wojciechowska-Ratajczak: Podstawowe uwarunkowania oraz kierunki polityki strukturalnej wobec wsi i rolnictwa w Polsce. „Problemy Integracji Rolnictwa” 1997, 4, s. 32-38.

Interwencjonizm w rolnictwie jest niezbędny. Obecny jest także w polskiej polityce rolnej ukierunkowanej na restrukturyzację i modernizację rolnictwa. Ma on jednakże nazbyt ograniczony zakres. Potrzebne są dalsze działania służące stabilizacji rynku rolnego i zwiększaniu jego płynności także poprzez rozwój infrastruktury. Kolejna runda negocjacji WTO (1999 r.) doprowadzi zapewne do pewnej liberalizacji obrotów handlowych, jednak nie za cenę istotnych ograniczeń w polityce interwencji w rolnictwie i agrobiznesie. Kreując strategię polityki rolnej w Polsce należy o tym pamiętać.