

## **Spółeczność wiejska wobec integracji europejskiej**

Miejsce i rola wsi oraz reprezentujących ją formacji politycznych odzwierciedlają się nie tylko w dyspucie na temat udziału w etosie narodowym czy dramatycznym sporze o model wewnętrznego urzędzenia państwa. Problemy rolnictwa warunkują postawy społeczności wiejskiej wobec integracji europejskiej, stanowiąc o napięciach, kryzysach, ale i o kompromisach.

Każde rozszerzenie Wspólnoty poprzedzały trudne z reguły negocjacje dotyczące problemów dostosowawczych, okresów przejściowych, funduszy strukturalnych, wreszcie środków pomocowych. Działo się tak wtedy, gdy o członkostwo starły się kraje wysoko rozwinięte o nowoczesnym, efektywnym rolnictwie, jak Dania, Wielka Brytania czy Austria. Tym szczególniej więc, kiedy dotyczyło to państw ubogich, o niższej agrokulturze, ale przecież – podobnie jak w Polsce – znaczącej roli tego sektora w gospodarce narodowej, jak w przypadku Irlandii, Grecji, Hiszpanii czy Portugalii.

Reprezentanci Polski rozpoczęli w marcu 1998 r. negocjacje dotyczące terminów, ale przede wszystkim warunków naszego uczestnictwa w Unii.

Oczekiwania i obawy związane ze zagregowaniem rolnictwa postrzegane są w Brukseli jako fragment wyzwania, jakim dla zachodniej Europy będzie objęcie wspólną polityką obszaru, na którym proces kształtowania się ładu rynkowego daleki jest od zakończenia. Godzi się przypomnieć, że w 1996 r. aż 55% ankietowanych w krajach „15-tki” opowiedziało się za pozostaniem UE w obecnych granicach. Rozumiejąc potrzebę zacieśnienia stosunków gospodarczych z innymi państwami, tylko 13% dostrzeżało potrzebę akcesu nowych podmiotów, najczęściej wymieniając zresztą Szwajcarię i Norwegię. Blisko 53% respondentów uważało, że jeśli doszłoby do rozszerzenia Unii o państwa środkowowschodnie, to udzielana im pomoc – dla ograniczenia kosztów wstąpienia – powinna być mniejsza. Większość społeczeństw tych krajów ma świadomość, iż rozbudowa Wspólnoty może wzmocnić jej pozycję w świecie, oznacza większą gwarancję bezpieczeństwa na kontynencie, obawia się jednak zwiększenia ciężarów finansowych. Spadek – głównie za sprawą Francuzów, Austriaków i Holendrów – poparcia dla Polski (której udało się uprzednio uzy-

skać akceptację 49% ankietowanych) oznacza radykalizację nastawień i bardziej surowy stosunek do przyszlých partnerów.

Nad Wisłą określenia takie jawią się eufemistycznie wobec nieprzystawalności systemu prawnego czy małej precyzyjności programów dostosowawczych. Dochodzi do tego słabość struktur organizacyjnych na ich potrzeby, zwłaszcza w ramach administracji państwowej. Nie będąca w stanie przedstawić rzeczowej informacji o kosztach i korzyściach przystąpienia do UE, propaganda czynników oficjalnych nie jest skłonna do objaśnień w przedmiocie systemu gwarancyjno-cenowego. Przyzwyczajenie elit do przedmiotowego traktowania rządzonych zdaje się w ich mniemaniu zwalniać z wiarygodnego przeciwdziałania obawom niektórych grup społeczeństwa, że członkostwo znacznie pogorszy ich sytuację ekonomiczną. Zastrzeżenia te wyraża znaczny odsetek rolników, uważających, że ich gospodarstwa rodzinne przegrają walkę konkurencyjną z silniejszymi strukturami obecnych państw członkowskich, co w rezultacie doprowadzi do utraty części polskiego rynku żywności, a w przypadku wielu z nich – podstaw egzystencji.

Niepokój producentów wynika z nieprzedstawienia do tej pory pełnego sektorowego rachunku kosztów i korzyści oraz z niezidentyfikowania wszystkich zagrożeń gospodarki żywnościowej związanych z członkostwem w Unii. Zrealizowany na potrzeby rządu obszerny raport firmowany nazwiskiem niedawnego wiceministra gospodarki odpowiedzialnego za negocjacje europejskie sytuacji tej nie zmienia. Poza zgrubnym szacunkiem 25 mld złotych niezbędnych na dostosowanie standardów sanitarnych i weterynaryjnych, a także skupu i przetwórstwa mięsa i mleka w ogóle, prenatalny bilans zakłada 3,9 mld zł celowych wydatków w rolnictwie w latach 2000–2002, przy ok. 2,2 mld środków pomocowych oraz z funduszy strukturalnych. W specyfikowanym oddzielnie rybołówstwie przewidziano potrzebę zainwestowania w tym okresie 178 mln, przy oczekiwanych z Unii 74 mln zł. Ochrona środowiska ma pochłoniąć do końca przyszłego roku 12 mld zł, z czego niespełna 2,8 mld miałyby stanowić wsparcie europejskie. Prenatalny bilans kosztów i korzyści zakłada optymistycznie (z gruntu nierealnie), że już w 2003 r. dostalibyśmy od Unii dwa razy więcej pieniędzy niż wpłacimy do wspólnej kasy. Do 2006 r., przy kosztach Polski kalkulowanych na 33 mld zł, korzyści przekroczyć by miały 71 mld, z czego profity dla rolnictwa zawierałyby się w 9,5 mld wkładu własnego i aż 38 mld zł europejskiego wsparcia. Mankamentem takiego bilansu jest nie tylko brak rozeznania w raporcie na temat potrzeb przemysłu, ignorowanie intensywnych w Brukseli dyskusji na temat oszczędzania, ale przede wszystkim czynienie tych wyliczeń pod aksjomat wejścia do Unii w 2003 r. W kraju, gdzie życzeniowością niejednokrotnie już usiłowano zastąpić rzeczy-

wistość, z zawsze podobnym skutkiem, trudno oczekiwać, by dokument ten przynosił uspokojenie.

Zdecydowanie trudniej podzielać opinię rolników względem rzekomego wymuszania, w imię zewnętrznych interesów, procesów restrukturyzacji i modernizacji. Spadek udziału w ogólnej liczbie pracujących czy wzrost potencjału produkcyjnego przeciętnego gospodarstwa (w tym również poprzez powiększenie areалу) należy wszak do ogólnych tendencji systemu wolnorynkowego. Na postawach chłopskich ważą jednak i niezawinione przez nich zaszczości: np. ok. 1,2 mln podmiotów, jak wykazał spis z 1996 r., uznawanych zgodnie z polską definicją za gospodarstwa rolne, za sprawą znikomej sprzedaży produktów (nie więcej niż za 500 zł rocznie) w optyce unijnej traktowane może być wyłącznie jako miejsce zamieszkania i ogródki działkowe. Tak słabe powiązania z rynkiem stanowią, że znajdują się one na marginesie relacji ekonomicznych, przez co pozostają poza sferą oddziaływania strategii gospodarczej. Wobec braku zajęcia poza rolnictwem, szans na zmianę swego położenia, populacja owa staje się nie tylko problemem socjalnym, rzutuje również negatywnie na tworzenie dochodu narodowego. Większość słabych gospodarczo jednostek produkcyjnych, nie mając możliwości przekształcenia się w pełnowartościowe gospodarstwa rolne, nie stanowi troski polityki społecznej, nie została dotychczas objęta programem rozwoju regionów wiejskich czy zwalczania bezrobocia.

W omawianej grupie, determinowanej częstokroć niedostatkiem, brakuje zrozumienia, że Polska musi prowadzić działania na rzecz unowocześnienia i restrukturyzacji rolnictwa niezależnie od tego, czy i kiedy będzie członkiem UE, czy też miałyby, na zasadzie czarnego scenariusza, pozostać poza jej strukturami. Ze względu na rozmiary zaangażowanych środków produkcji i liczbę osób utrzymujących się z tej gałęzi gospodarki jest to zadanie trudne, wymagające nie tylko czasu i nakładów finansowych, ale i determinacji rządzących. Przy pełnym zrozumieniu dla sytuacji najuboższych – celem polityki rolnej powinien być wzrost potencjału ekonomicznego grupy gospodarstw, które uznać można już obecnie za pełnowartościowe lub też mają szansę stać się takimi po uzyskaniu pomocy.

Przeludniona wieś gotowa była upatrywać lepszego losu w podawanych populistycznie perspektywach swobodnego przepływu siły roboczej. Ta podstawowa spośród czterech wolności (w tej liczbie są też przemieszczanie się dóbr, usług i kapitału) stanowi – jak wiadomo – podstawę funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Rychło okazać się jednak miało, że możliwość podejmowania pracy na całym obszarze UE przez przybyszy z byłych państw socjalistycznych natrafiła od początku na działania zaporowe – zwłaszcza w graniczących z tym rejonem Niemczech i Austrii. Powodem jest występujące

– obok jawnego, zwiększającego się stale pod rządami obecnej koalicji – bezrobocie ukryte, sięgające co najmniej 25% ludności zawodowo czynnej w ośrodkach pozamiejskich.

Nie nastrajają optymistycznie niedawne przykre doświadczenia z postawieniem przez państwa wspólnotowe bariery eksportowej dla polskich produktów mleczarskich. W opinii Komisji Europejskiej na temat polskiego wniosku o członkostwo wyraźnie zaakcentowano wdrażanie wymogów weterynaryjnych i fitosanitarnych, by mogły one sprostać standardom WE. Niedostateczne środki na ten cel, jak również na wzmocnienie struktur administracyjno-doradczych i poprawę konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego spowodują wprowadzenie okresów przejściowych. Dla polskich producentów nie jest tajemnicą, że podczas ich trwania nowi członkowie nie będą objęci wspólną polityką rolną. W uzasadnieniu takiego stanowiska Komisja posiłkuje się takimi argumentami, jak:

- objęcie WPR państw EŚW oznaczałoby silne bodźce skłaniające do wzrostu produkcji w dziedzinach, w których państwa UE już obecnie mają trudności ze zrównoważeniem rynków,
- ze względu na wzrost cen oraz bezpośrednie dopłaty wyrównawcze dochody rolników byłyby znacznie wyższe niż pozostałych grup, powodując destabilizację społeczną,
- wobec faktu, że w momencie członkostwa w państwach EŚW nie nastąpi spadek cen płaconych rolnikom, wspomniane dopłaty (przewidziane dla wyrównania strat) nie znajdują zasadności.

Innego rodzaju reakcją budzą, artykułowane głównie na użytek partyjny, fetysze narodowe. Skutkowały one przedłożeniem w lipcu 1999 r. naszego stanowiska w negocjacjach integracyjnych, postulującego osiemnastoletni okres zakazu nabywania w Polsce gruntów przez cudzoziemców. Wywołaniu szczególnego lęku posłużyły publikacje prasowe, sugerujące rolnikom województw zachodnich i północnych, iż uprawiane grunty nie są ich własnością, znajdując się jedynie w ich posiadaniu zależnym, tj. formie prawnej wieczystej dzierżawy. Urzeczywistnienie tego ideogramu, tj. ustanowienie „zakazu sprzedaży ziemi”, byłoby integracyjnie neutralne i jako takie nie wymagałoby przyzwolenia negocjacyjnego. Odnosiłoby się nie do obcokrajowców, lecz do polskich obywateli, skutki zakazu (niemożność nabycia ziemi) dotyczyłyby w jednakowym stopniu wszystkich (a więc i polskich) potencjalnych nabywców.

Czy rzeczywiście przeoczyliśmy należne rolnikom wyjaśnienie, że podobne poniekąd rozwiązania prawne egzystują w niektórych państwach członkowskich UE? Na przykład, we Włoszech istnieje 10-letni zakaz sprzedaży gruntów stanowiących szczególną formę własności chłopskiej, w Holandii nie są udo-

stępniane do sprzedaży grunty polderowe, na terenie rolniczej Kornwalii nie są udostępnione do sprzedaży grunty należące do Korony Brytyjskiej. Całkowita restrykcja godziłaby w przysługujące właścicielowi prawo rozporządzenia swą własnością, przez co dotknięci tymi zakazami właściciele musieliby dochodzić swych praw przed Trybunałem Europejskim.

Ekspozycjonowany w politycznej propagandzie lęk przed „wykupem” przez cudzoziemców, uzasadniany historyczno-patriotycznym przywiązaniem, sugeruje wymuszanie sprzedaży. W istocie ów przymus może mieć jednak charakter ekonomiczny. Wówczas zderzy się zapewne z owym, tak ekspozycjonowanym przywiązaniem chłopstwa do ojczystej ziemi. Gdy zaś okaże się ono zawodne, zastosowane być powinno przyznawane państwu prawo pierwokupu. Powszechne jego zastosowanie w państwach członkowskich UE, najszerszej zaś stosowane w rolnictwie francuskim i włoskim, dobrze służy narodowym interesom wsi. Co oczywiste – nie może ono jednak mieć zastosowania wyłącznie przy sprzedaży ziemi cudzoziemcom.

Celem tego studium nie jest kwestionowanie ani potwierdzanie zagrożenia odtworzenia niemieckiej własności rolniczej na obszarze województw zachodnich i północnych. Czy jednak wystarczy musi argument, iż (za danymi Departamentu Zezwoleń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z końca 1999 r.) zainteresowanie nabywaniem naszych gruntów kształtuje się nie tylko poniżej parametrów zakładanych, ale i wręcz pożądanych (dotychczas ok. 30 tys. ha)? Realne niebezpieczeństwo tkwi nie w „wykupie” chłopskiej własności rolniczej, lecz w strategii europejskich przedsiębiorców. Z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w UE jednolite obywatelstwo unijne zrówna przecież wszystkich dzierżawców w zakresie przysługującego im prawa pierwokupu dzierżawionej ziemi.

Cele, którym przyświecało polskie stanowisko w sprawie moratorium na sprzedaż gruntów obcokrajowcom, można w pełni osiągnąć innymi, nie kwestionowanymi przez UE sposobami i rozwiązaniami prawnymi. Nie brak w tym względzie dobrych przykładów, zwłaszcza zaś rozwiązań ustawodawstwa francuskiego, hiszpańskiego i włoskiego. Przedłożony problem uzmysławia natomiast potrzebę powściągliwości i intelektualnego wsparcia w kwestiach domagania się uznania polskich uwarunkowań specyficznych, implikacje zachowań nie zawsze racjonalnych oraz fakt niewystępowania w polityce zjawisk izolowanych.

Spółeczeństwa krajów członkowskich Unii inaczej postrzegają i oceniają proces integracji aniżeli mieszkańcy państw kandydujących. Kiedy w grudniu 1997 r. uchwalano Agendę 2000, program zawierający strategię rozszerzenia Wspólnoty, najbliższe spełnienia stawianych wymogów były Cypr, Czechy, Estonia, Polska, Słowenia i Węgry. Oznaczało to, że pozostałym krajom aplikują-

cym: Bułgarii, Rumunii, Litwie, Łotwie i Słowacji, dawano szansę przystąpienia do Unii w bardziej odległej przyszłości. Na początku roku 2000 rozgraniczenie to – w optyce i decyzjach brukselskich – straciło na aktualności, tworząc zagrożenie przesunięć w harmonogramie procesu negocjacyjnego.

Na miejsce w UE od 14 kwietnia 1987 r. oczekuje Turcja (z którą 1.01.1996 r. zawarto unię celną), w 1990 r. akces zgłosiły Cypr i Malta, wiosną 1994 r. dołączyły do nich Węgry i Polska, latem 1995 r. uczyniły to Rumunia i Słowacja, jesienią – Łotwa, Estonia, Litwa i Bułgaria, najkrócej, bo od 23 stycznia 1996 r., w procesie akcesyjnym uczestniczą Czechy. Należy przypomnieć, że 11 maja odległego 1967 r. wolę przystąpienia zgłosił rząd Norwegii, której społeczeństwo nie potwierdziło jednak w referendum.

Cele polityki rolnej wyznaczone zostały artykułem 39 Traktatu Rzymskiego z 1957 r., powołującego do życia ówczesną EWG. Przy całej elastyczności norm i zmieniających się uwarunkowań polityczno-gospodarczych pozostają one aktualne do dziś. Są to: zwiększenie wydajności rolnej na drodze postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji i pełne wykorzystanie siły roboczej, zapewnienie sprawiedliwego poziomu życia ludności rolniczej, następnie – stabilizacja rynków, bezpieczeństwo zaopatrzenia i odpowiednie ceny przy dostawach dla konsumentów.

Przyszłościowe rozwiązania organizacji przestrzennej produkcji rolniczej i zagospodarowania obszarów wiejskich wymagają m.in. rozpoznania struktury organizacyjnej stanu aktualnego, przeglądu problematyki rozwoju rolnictwa, analizy stanu produkcji i przetwórstwa rolno-spożywczego. Niezbędne są badania uwarunkowań zewnętrznych wpływających na stan i rozwój wsi. Na ich podstawie przyjęte muszą być określone założenia celów rozwojowych oraz kryteria ich oceny. Niezbędny jest wybór koncepcji dla danego obszaru, poparty stabilną polityką rolną państwa, dostępnością środków finansowych, dostępem do nowoczesnych technologii i szerokiego kształcenia agro-ekonomicznego.

Rolnicy mają prawo domagać się odpowiedzi na wątpliwości, czym skutkować powinny w realnej perspektywie przedsięwzięcia restrukturyzacyjne. Wśród rezultatów oczekuje się m.in. prawidłowego kształtowania organizacji produkcji i rozmieszczenia przetwórstwa w powiązaniu z systemem przetwarzania, przechowywania i dystrybucji surowców i produktów gotowych oraz ich zbytu. Ważne będzie dopasowanie organizacji obsługi do form, kierunków i skali produkcji. Należy liczyć się z przemianami w strukturze obszarowej gospodarstw i przedsiębiorstw oraz nowym, efektywnym modelem organizacyjnym, adekwatnym do warunków przyrodniczych, demograficznych, lokalnych. Zsynchronizowanie makro- i mikroczynników produkcji powinno być wsparte bazą usługowo-przetwórczą do wytwarzania oczekiwanych przez kon-

sumentów produktów żywnościowych. Kroki te muszą uwzględniać powiązania i wymianę międzynarodową oraz wpływy pozakrajowe w kształtowaniu kierunków i skali produkcji.

Ciągle zbyt mało artykułowane czynniki powinny być brane pod uwagę w zapowiadanych przez rząd procesach przemian. W pierwszej kolejności uwzględnione powinny zostać takie czynniki, jak: właściwe wykorzystanie zasobów naturalnych i siły roboczej, zmiana struktury agrarnej oraz inwestowania w środki trwałe w gospodarstwach, alokacja inwestycji w przemyśle rolno-spożywczym. Niezbędne jest tworzenie infrastruktury rolniczej przestrzeni produkcyjnej (dróg, linii energetycznych, wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków), infrastruktury socjalno-bytowej oraz rozwój tych działów przemysłu, które produkują dla rolnictwa i przemysłu spożywczego. Zadaniem agencji rządowych, jak i wszystkich podmiotów decydujących o kierunku pomocy finansowej, jest troska o ochronę środowiska naturalnego produkcji rolniczej i warunków ekologicznych (z wykorzystaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej) oraz efektywne zagospodarowanie obszarów przejętych przez ARiMR.

Rzecz w potrzebie większej wiarygodności podstawowych celów i zadań państwa w procesach dostosowawczych rolnictwa. Główne z nich to: poprawa życia na obszarach wiejskich, doprowadzenie do równomiernego udziału we wzroście dochodu i standardów życia ludności zatrudnionej w rolnictwie, leśnictwie, rybactwie i sferze pozarolniczej. Droga ku temu wiedzie przez stabilizację cen oraz warunków ekonomicznych, konkurencyjność produktów lokalnych, wyrównywanie dochodów ludności wiejskiej z miejską, poprawę poziomu położenia socjalnego. Państwo powinno wspierać rozbudowę infrastruktury techniczno-produkcyjnej i bytowej, w tym zwiększenie atrakcyjności zamieszkania i działalności gospodarczej (m.in. przez system dotacyjny) na obszarach wiejskich. Poprawę stosunków zewnętrznych w sferze produkcji rolniczej na obecnym etapie można osiągnąć przez rozwój współpracy międzynarodowej, dopasowanie produkcji rolnej do potrzeb krajowych i możliwości eksportu, rozwój handlu, ale i zachowanie ochrony rynku wewnętrznego. Niezbędne są wymiana doświadczeń i praktyki z krajami UE, CEFTA, NAFTA, WNP oraz ustalenie reguł w handlu, pozyskanie międzynarodowych funduszy stabilizujących dochody rynków rolniczych oraz osiągnięcie dwustronnych i wielostronnych porozumień w zakresie ochrony rynków krajowych.

Za małą wagę przykładą się do wypracowanych już kierunków pracy doradczej w Polsce w okresie przed integracją z Unią Europejską. Zadania te dotyczą doradztwa koncentrującego się wokół przemian strukturalnych rolnictwa i obszarów wiejskich. Dotyczy to głównie sposobu zorganizowania produkcji

i gospodarstw, ekologii i jakości produkcji oraz zrzeszeń producentów rolnych. Podstawowe bariery tkwiące w samym polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich pozwalają łatwiej zrozumieć zastrzeżenia. Sektor ten absorbuje 4,3 mln osób, tj. 28% populacji zawodowo czynnej, podczas gdy w UE zatrudnienie nie przekracza 5%. Z 8,2 mln osób związanych z indywidualnymi gospodarstwami 78% pozostaje na areale poniżej 10 ha. Z 2 mln rodzin rolniczych tylko ok. 900 tys. prowadzi produkcję towarową. Skutkuje to faktem, że na produkcję wartą 100 000 ECU składa się wysiłek 27 osób, podczas gdy w Holandii czy Danii w kwotę powyższą wpisuje się dwoje zatrudnionych. Przeciętna wielkość gospodarstwa wynosi u nas 7 ha, w Unii 16 ha (w Wielkiej Brytanii ok. 70, ale np. w Grecji ok. 5 ha). W Polsce ok. 15% ludności wiejskiej pracuje poza gospodarstwem, w Portugalii 40% właścicieli ma dodatkową pracę (średnio w UE ok. 30%). Tylko 20% naszych gospodarstw osiąga dochody pozwalające na reprodukcję rozszerzoną i rozwój. W rzeczywistości, wg ARiMR, w modernizację inwestuje jeszcze mniej – ok. 10%. Inna sprawa, że przestarzała jest u nas technika uprawy i hodowli, produkt zaś rzadko bywa na wsi przetworzony.

Obserwuje się zależność wykształcenia użytkowników od wielkości gospodarstw rolnych. Według Powszechnego Spisu Rolnego z 1996 r., tylko 0,8% osób z wyższym wykształceniem gospodaruje na arealach do 5 ha, 12% absolwentów różnych uczelni stanowi natomiast grupa właścicieli gospodarstw powyżej 50 ha. Ogółem 45,6% użytkujących te grunty ma wykształcenie rolnicze, w gospodarstwach karłowatych (do 2 ha) ze szkołami ponadpodstawowymi kontakt miało tylko 12,7% ich właścicieli. Najliczniejszą grupę w 1996 roku (83%) stanowili użytkownicy powyżej 20 ha w przedziale wieku od 40 do 59 lat, najmniejszą zaś (tylko 5,5%) rolnicy powyżej 60 lat na gruntach powyżej 30 ha. Producenci, z których większość do 2006 r. nie ukończy 40 roku życia i spełnialiby kryterium pomocy dla młodych rolników ze środków Unii Europejskiej funkcjonują głównie w ponad 200-tysięcznej grupie gospodarstwach do 10 ha, stanowiąc tam trzecią część. Po wejściu do UE najprawdopodobniej tylko 6% właścicieli gospodarstw wielkotowarowych w Polsce będzie mogło skorzystać z prerogatyw wiekowych.

W 1996 r. 80% respondentów deklarowało gotowość przystąpienia do UE, w tym 74% rolników, 7% było przeciwnych integracji, z czego 3% mieszkańców wsi. W 1997 r. poparcie to spadło do 72% ogółu ankietowanych, w tym tylko 39% rolników, z których 23% opowiadało się przeciw, 37% z tej grupy zawodowej było niezdecydowanych. Tendencja ta pogłębiła się i w maju 1999 r. za przystąpieniem było 55% badanych (z tego 34% rolników), aż 48% z nich wyrażało natomiast strach przed Unią. W tym samym roku wśród wyborców PSL 39% wykazywało stosunek pronijny, a 40% sprzeciwiało się.



Obecnie (wg danych z kwietnia 2000 r.) największa grupa zwolenników (prawie 70%) to przedstawiciele dużego i średniego biznesu, wskazania rolników są natomiast nieznacznie (o 2–3%) przychylniejsze niż w krytycznym 1999 r.

W nowoczesnych państwach rolnictwo to nie tylko sektor narodowej gospodarki zapewniający produkcję żywności. Postrzegane jest ono w krajach wysoko rozwiniętych w kategoriach strategicznych i socjalnych. Systemy subwencji, różnych form protekcjonizmu funkcjonują w Unii Europejskiej, USA, Kanadzie. Cele te pochłaniają rocznie z budżetu dziesiątki miliardów dolarów. Praktycznie nie istnieje na świecie możliwość podporządkowania rolnictwa wyłącznie regułom czystej gry rynkowej. Według Traktatu Rzymskiego, zabronione są subwencje, które deformowałyby rynek, są one więc udzielane w formie odszkodowań, np. za powódzie (gdzie odnotowujemy złe doświadczenia), z nich finansuje się wielkie programy inwestycyjne itp.

Wspólna Polityka Rolna sprowadza się do agregacji pięciu podstawowych zasad:

- utrzymywanie jednakowych cen na produkty rolne,
- odpowiedzialność organów ponadnarodowych za urzeczywistnienie polityki rolnej,
- takie same kryteria handlu zagranicznego z państwami trzecimi,
- swobodny przepływ towarów wewnątrz Unii,
- wspólne finansowanie produkcji rolnej.

Protekcjonizm rolny, którego domaga się wieś, to nic innego jak system ochrony krajowej produkcji rolniczej przed skutkami działania zagranicznej konkurencji. Realizuje się go poprzez kontrolę bezpośrednią (zakaz importu, kontyngent wwozowy) lub pośrednią – cła, wymóg specjalnych opakowań itp. Mechanizmy zawarowane są w porozumieniu GATT, obecnie WTO – Światowej Organizacji Handlu, której Polska jest członkiem. Unia Europejska respektuje schemat preferencyjny, osiągnięty wewnątrz UNCTAD, w którym określone są też udogodnienia eksportu z państw słabiej rozwiniętych do nowoczesnych, bogatych. Szczegóły reguluje Konwencja LOME IV, niemniej jednak import artykułów rolnych, poprzez system standardów i ograniczeń ilościowych, uniemożliwia praktycznie konkurowanie z rodzimymi producentami.

Polska jest, podobnie jak inne państwa EŚW, od 1993 r. krajem stowarzyszonym. Mimo różnych nastawień, zwłaszcza wśród naszych rolników, status ten daje dość uprzywilejowaną pozycję w Unii w odniesieniu do państw trzecich. Gotowości przyjęcia Polski do Unii towarzyszy bowiem uruchamianie funduszy wspierających procesy dostosowawcze polskiej gospodarki, w tym rolnictwa, do wymogów wynikających z integracji. Deklarowana pomoc niezbędna jest do: odnowienia majątku produkcyjnego, unowocześnienia techno-

logii, zbudowania nowoczesnego rynku rolno-żywnościowego, zmodernizowania gospodarstw rolnych. Podstawowa kwestia to wielkość polskiej produkcji rolno-spożywczej, która załamała się w wielu branżach po 1990 r. Dotyczy to zwłaszcza produkcji bydłej (w tym mleka), owczarstwa, ale również produkcji zbożowej, roślin oleistych, części przetwórstwa. Mechanizm rynkowy bez ingerencji państwa usankcjonował niejako niekontrolowany import subtydionowanej żywności z Europy Zachodniej. Jakością nową w tym względzie było podpisanie przez przedstawicieli Unii i Polski pod koniec września br. umowy o wzajemnej liberalizacji handlu, oznaczającej jednoczesne zniesienie przez obie strony ceł i dotacji eksportowych na produkty rolne. Oddzielną kwestią jest nieprzystawalność polskich norm prawnych, sanitarnych, jakościowych.

Sytuację Polski nie sposób rozpatrywać z wyłączeniem aspektu historycznego, licznych zaszłości, w tym chętnie podnoszonych w Brukseli opóźnień w dostosowaniu naszego prawa do unijnego. Zgodnie z założeniami Rady Ministrów, Sejm powinien uchwalić w ciągu najbliższych 28 miesięcy około 180 nowych ustaw, w tym w dużej części odnoszących się do rolnictwa. Powinność ta jest konsekwencją deklaracji rządu o gotowości do uzyskania członkostwa w Unii 31 grudnia 2002 r. Znaczne przesunięcie w czasie tego przedsięwzięcia z woli „15-tki”, oprócz wszystkich negatywnych konsekwencji, zdaje się mieć jedną korzyść. Pozwala mianowicie bardziej elastycznie w czasie dostosować nasze ustawodawstwo do *acquis communautaire*. Nie ma powodów tam, gdzie nie jest to konieczne, choćby ze względu na wymogi umowy stowarzyszeniowej, do przedwczesnego liberalizowania naszych rynków bez żadnych terminowych gwarancji. Fetyszowi legislacyjnemu przeciwstawić się powinno opracowanie jednej ustawy – aktu europejskiego, w którym znalazłyby się wszystkie niezbędne nowelizacje obowiązujących aktualnie aktów. Wobec nowych uwzględniających dorobek prawny Wspólnot, zwłaszcza zaś wiążących się ze zbyt dużymi kosztami, można zastosować *vacatio legis*, kończące się w dniu przystąpienia Polski do UE.

Pozostawiając powyższe kwestie przedstawicielom świata prawniczego, godzi się się zauważyć, że zasoby naszego rolnictwa na tle wspólnotowym są większe niż odczucia pesymistów. Argumentem jest m.in. struktura wiekowa dużej części rolników (35–40 lat). Wyposażenie w ciągniki w przeliczeniu na 100 ha jest w Polsce lepsze niż w niektórych krajach UE, gorzej rzecz się ma z kombajnami. W plonach (dt/ha) pszenicy (70% zasiewów) plasujemy się przed Włochami, Hiszpanią i Grecją i produkcja nasza nadal rośnie. Na piątym miejscu w porównaniu z krajami UE jest Polska pod względem pogłowia bydła.

Wśród niedomagań można natomiast wyliczyć: niską produktywność buraka cukrowego, mało efektywną produkcję ziemniaków, wielkie ograniczenie w sto-

sowaniu środków agrochemicznych (0,6 kg substancji aktywnych na 1 ha), nawozów sztucznych (97 kg, przy np. 240 kg we Francji czy 410 w Belgii). Wielokrotnie słabsze jest uzbrojenie pracy, półtora raza niższa niż w UE pozostaje wydajność ziemi, aż pięciokrotnie – wydajność pracy. Budzi to obawy Unii o wielkość środków na modernizację. Mimo zapóźnień strukturalnych, nasze rolnictwo może być jednak konkurencyjne. Koszty produkcji, chociaż bardzo wysokie, nie są jeszcze barierą w eksporcie na rynek UE. Możemy być konkurencyjni w zakresie cen i jakości surowca rolnego oraz artykułów tzw. pierwszego przetworzenia. Niskie są u nas koszty pracy ludzkiej, stosunkowo małe zanieczyszczenie gleb, a metody produkcji – bardziej przyjazne dla środowiska.

W polskim handlu artykułami rolno-spożywczymi tendencja pozostaje, niestety, negatywna. Ostatnim dobrym okresem był rok 1997, kiedy nastąpiło przyspieszenie dynamiki eksportu (o 22%) artykułów rolno-spożywczych. Na rynki zagraniczne sprzedano wówczas za 3,3 mld USD (m.in. zwierzęta żywe, wyroby zwierzęce, roślinne mleczarskie, warzywa, mrożonki, materiał szkółkarski). Zwiększył się wtedy o 86% eksport tłuszczów i olejów, jakkolwiek ich udział jest niewielki. Ogółem notowano 208 mln USD nadwyżki eksportu nad importem. Od 1998 r. nastąpił spadek eksportu (poza wzrostem w wyrobach cukierniczych i przetworach owocowo-warzywnych). O ¼ spadła sprzedaż mleka i jego przetworów, o 14% przetworów mięsnych. 1998 r. zamknął się ogólnym deficytem w handlu zagranicznym w wysokości 18,9 mld USD. W sektorze spożywczym złożyły się nań m.in. zakupy dóbr inwestycyjnych, owoców, zbóż, roślin oleistych, mieszanek paszowych, jogurtów itp. Niestety, niekorzystna dla naszego rolnictwa tendencja nie została dotychczas zahamowana.

W UE np. rynek wieprzowiny jest ściśle związany z organizacją rynku zbóż. Uwzględnia cykliczny charakter podaży tego produktu i ma na celu stabilizację rynku. Ceny podtrzymywane są przez wewnętrzne środki wsparcia, skup interwencyjny oraz system dopłat eksportowych. W handlu z krajami trzecimi istnieje system służący celom importowym. Obowiązują w porozumieniu z GATT kontyngenty bieżącego i minimalnego dostępu do rynku. Istnieje możliwość wprowadzenia obowiązku licencji i wypłaty subsydiów eksportowych. Ochronę tego rynku wspierają przede wszystkim wysiłki organizacyjne i normy jakościowe. Ograniczono do najlepszych stada hodowli zarodowej. Wysoko premiovana jest mięsność, wydajność tuczna i rzeźna odpowiadająca wymaganiom przemysłu. Bardzo ściśle są kryteria oceny tusz, liczące się w kalkulacji premie za umowy wieloletnie. Stosowana jest heterozja, wyrażająca się w zwiększeniu płodności loch, żywotności prosiąt i tempa wzrostu młodych świń. Przestrzega się sprawdzania pochodzenia hodowli i linii genetycznej dla zapewnienia najlepszych cech matecznych i ojcowskich. Skutkuje to potem m.in. szybkim tempem wzrostu,

mocną konstytucją, odpornością na stres czy dobrym wykorzystaniem paszy. W tym względzie widoczny jest też postęp w naszym kraju: od hybrydyzacji, przez klasyfikację w systemie EUROP do wprowadzonych ostatnio, podobnie jak w przypadku produkcji pszenicy i buraka, liczących się dopłat.

Bołączką wsi pozostają trudności w polskim eksporcie mleka i jego przetworów. Podstawowym argumentem Unii blokującym sprzedaż naszych nadwyżek mleka i jego przetworów jest niespełnianie norm sanitarnych przez polskie zakłady mleczarskie i serowarskie. W chwili obecnej tylko 19 placówek tego typu posiada zezwolenie na sprzedaż swoich produktów w krajach Wspólnoty. Wyroby polskie cieszą się tam dobrą marką i atrakcyjną ceną. Na przeszkodzie bardziej niż niedociągnięcia nad Wisłą stoi unijna organizacja rynku mleka, w tym formalne i utajnione narzędzia ochrony przed importem. Mogą być także stosowane specjalne klauzule bezpieczeństwa, na porządku dziennym są kontyngenty, zwroty ceł i udzielanie subwencji eksportowych. Skuteczność systemu gwarantuje istniejąca już od 1984 r. regulacja kwotowa produkcji mleka. Stąd też biorą się tak wielkie trudności w znalezieniu miejsca na rynku przez producenta zewnętrznego. Z całą pewnością w odczuciu powszechnym, niezależnie od tego, że posiadaczy krów jest w Polsce więcej niż w całej Unii, świadcząc o ogromnym rozdrobnieniu, nie rekompensują tego zapowiedzi pomocy w procesie przedakcesyjnym. Wśród najważniejszych działań wymienia się tu inwestycje w gospodarstwach rolnych, doskonalenie struktur kontroli, w tym nadzór weterynaryjny, technologie przyjazne dla środowiska, tworzenie nowych miejsc pracy, grup producenckich, zalesienia, przetwórstwo produktów leśnych.

W strategii Unii równie ważne i podlegające dofinansowaniu przedakcesyjnemu są takie dziedziny, jak: ochrona dziedzictwa obszarów wiejskich, zasobów wodnych, tworzenie i unowocześnienie rejestru gruntów, doskonalenie systemu szkoleń zawodowych, monitoring przemian, kampanie informacyjne i reklamowe. Pomoc odbywa się według takich kryteriów, jak: liczba ludności rolniczej, powierzchnia użytków rolnych, wysokość produktu krajowego brutto (PKB), obliczonego wg parytetu siły roboczej, specyfika sytuacji terytorialnej. W latach 1997–1999 pomoc w ramach wcześniejszego planu budżetowego wahała się od 1,1 do 1,3 mld ECU rocznie. Jest ona generalnie przewidziana jako uzupełnienie działań krajowych, podporządkowanych planom na niższych szczeblach terytorialnych.

W latach 2000–2006 przewiduje się powiększenie budżetu Unii z 45,2 mld ECU w 1999 r. do 51,6 mld w roku 2006, czyli przeciętnie o 1,9%. Pomoc przedakcesyjna związana z przygotowaniem nowych krajów do wdrażania wspólnej polityki rolnej z Sekcji Gwarancji Funduszu Rolnego wynosić będzie od 2000 r. 520 mln ECU rocznie. W ramach Funduszu Spójności na całą po-

moc przedakcesyjną rocznie przypadać będzie ok. 1,02 mld ECU. Ogółem łącznie z programem PHARE (1,5 mld ECU) wielkość tej pomocy utrzymywać się będzie na poziomie 3 mld ECU rocznie. Całość wydatków na operacje strukturalne szacuje się na 47 mld ECU, w tym 7,3 mld na pomoc przedakcesyjną. Dość dramatycznie wygląda wyliczenie, że w br. na 1 mieszkańca Polski pomoc ta wyniesie... 23 ECU. Po akcesji pomoc Wspólnoty może przyjąć następujące formy: bezzwrotna pomoc bezpośrednia, pomoc zwrotna, subsydiowanie stóp procentowych, udział w kapitale o dużym ryzyku.

Jedną z form pomocy Unii, obok PHARE, jest program SAPARD, przeznaczony dla gospodarstw zajmujących się przetwórstwem rolno-spożywczym. W ciągu najbliższych 7 lat Polska otrzyma z niego 168 mln euro (ogółem tzw. nowe kraje – 520 mln). W br. Unia da mieszkańcom polskiej wsi 780 mln złotych, co łącznie z środkami ze budżetu państwa (230 mln – głównie na modernizację dróg i wodociągów) czyni kwotę ponad 1 mld złotych na rozwój własnych gospodarstw oraz miejscowości. Aby otrzymać dotację, samemu zainwestować trzeba co najmniej połowę potrzebnej kwoty, co przerasta w zdecydowanej liczbie przypadków aktualne możliwości zubożałego rolnika.

Na bolączki dnia powszedniego nakładają się zresztą i same kwestie proceduralne. Najbardziej zaawansowane w procesie akcesyjnym są Cypr i Estonia, które zakończyły rozmowy w czterech rozdziałach negocjacji. Dla przykładu – Polska tylko w jednym. Dzięki temu Cypr (państwo ciągle podzielone) przekroczył półmetek rokowań, dochodząc do porozumienia w 15 spośród 29 działów rozmów. Estonia i Słowenia zamknęły po 12 rozdziałów, Czechy – 11. Polsce i Węgrom idzie najwolniej i mają tylko po 10 uzgodnionych działów. Oczywiście łatwiej jest negocjować krajom małym, których potencjał, w tym branżowy, nie narusza unijnego porządku. Niemniej Polska znalazła się w impasie, doganiają nas Litwa, Łotwa, Słowacja i Malta z niedawnej tzw. drugiej grupy. Niewiele zmieni zamknięcie negocjacji dotyczących unii celnej i kontroli finansowej. Realne pozostaje, niestety, opóźnienie naszego wejścia do Unii poza 2004 rok.

Różna ocena krajów członkowskich wynika ze stereotypów, pamięci historycznej, egoizmu narodowego i sytuacji ekonomicznej. Kontekst ten czyni zrozumiałszą względną spolegliwość wobec polskich aspiracji mieszkańców Danii, Finlandii czy Wielkiej Brytanii. Generalnie w swojej ocenie społeczeństwa Wspólnoty bardziej kierują się – co rozumiały – kalkulacją i wyobrażeniem korzyści niż emocjami i względami sentymentalnymi. Nie bez wpływu na stan rzeczy pozostaje opór naszego prawa przed tamtejszymi standardami, gdzie poruszony wcześniej dylemat sprzedaży ziemi jest tylko wyimkiem. Byłoby truizmem przypominać, że ustawodawstwo europejskie jest protekcyjnistyczne, oparte na silnej i kosztownej ingerencji Unii w ustrój rolny. Niepopularne jest

też stawianie pytań, na ile stać Polskę na wymagane zaangażowanie środków własnych na drodze do integracji i czy Unia pozwolić sobie może na wspieranie naszego kraju na progu członkostwa kwotą 8 mld euro rocznie. Przyjęta po 1989 r. polityka pozostawienia rolnictwa wolnej grze sił rynkowych z ograniczoną tylko ingerencją państwa nie zmniejsza dysonansu, tym bardziej mnogich obaw polskich rolników o swą przyszłość.

\*Autor zajmuje się stosunkami międzynarodowymi, które wykladał także w takich zagranicznych ośrodkach uniwersyteckich, jak Wiedeń, Helsinki, Mediolan, Kilonia czy Melbourne; w latach 1990–1997 pełnił funkcje (kolejno) konsula generalnego, ministra pełnomocnego, ambasadora RP; jako dyplomata uczestniczył w procedurach przygotowawczych przyjęcia Polski do NATO.

## Rural Society towards European Integration

### Abstract

Problems of Polish agriculture, as a reason of many fears and sometimes tensions, determine rural population's attitude towards European integration. Decision-makers in the EU-15 see our membership in the Community as a part of a challenge of implementing common policies at the area, where the process of creating market economy is far from being completed. Pre-accession support contradictions as well as collision of assistance criteria with national actions determining these criteria must have some influence on the level of prejudice expressed by Polish society.

Both, disadvantages of law regulations and narrow specified adjustment programs go in hand with weak administrative structures and a lack of price-guarantee system. Producers concern results also from the fact that there is no reliable cost-benefits assessment at the sector level nor identification of all threats to food economy. The level of frustration is influenced by bans and restrictions on free movement of labour force, which could create work opportunities and provide with chances of better life for population from overcrowded country areas. Additionally, export bans, gates, import duties, licences and other protective measures do not accelerate the accession process.

At the background of the presented aspects, we should consider carefully both the doubts of rural populations in respect to integration and the European Union's will to open itself towards Poland.