

*Paweł Bryła\**

## **Koszty oraz korzyści integracji rolnictwa krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską w kontekście negocjacji przedakcesyjnych<sup>1</sup>**

Problematyka bilansu kosztów i korzyści wynikających z rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW) należy do zagadnień bardzo złożonych. Dzieje się tak, gdyż:

1) dotyczy bardzo wielu podmiotów: obecnej Wspólnoty Europejskiej, jej członków, krajów kandydujących, łącznie i każdego z osobna, poszczególnych regionów, grup społecznych i zawodowych we wszystkich tych jednostkach, podmiotów gospodarczych, w tym gospodarstw rolnych, z rozróżnieniem na poszczególne branże, areał, usytuowanie geograficzne itp.; co więcej, można ją rozpatrywać na poziomie poszczególnych obywateli; wreszcie analizie można poddać wpływ planowanego rozszerzenia UE na kraje trzecie i podmioty w nich umiejscowione;

2) wszelkie rozważania w tym względzie mogą mieć charakter wyłącznie teoretyczny, oparty na mniej lub bardziej prawdopodobnych założeniach, gdyż dotyczą one przyszłości, a liczne analogie do przeszłości mają dość ograniczone zastosowanie;

3) negocjacje przedakcesyjne z krajami kandydującymi są w toku, a ich wynik w kwestiach szczegółowych jest trudny do przewidzenia;

4) Unia Europejska ulega nieustannym przemianom wewnętrznym, na które mają wpływ m.in. negocjacje toczące się na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO).

---

\* Mgr **Paweł Bryła** – doktorant na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego; absolwent Kolegium Europejskiego w Brugii.

<sup>1</sup> Artykuł opracowany na podstawie pracy magisterskiej autora „Potrzeba przeprowadzenia reform we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej”, napisanej pod kierunkiem dra Zbigniewa Podlasiaka i nagrodzonej III nagrodą w IX edycji Konkursu im. prof. W.Kuli.

Generalnie rzecz biorąc można przyjąć, że rozszerzenie będzie miało pozytywny efekt ekonomiczny dla Unii Europejskiej jako całości, a dla krajów kandydujących w szczególności. Zniesienie barier dla swobodnego przepływu czynników produkcji pomiędzy integrującymi się stronami powinno doprowadzić do ogólnego wzrostu efektywności ich wykorzystania. Ponadto rozszerzenie Wspólnoty na Wschód niewątpliwie spowoduje zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego w krajach EŚW oraz przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa i stabilności na naszym kontynencie.

Podjęto już wiele prób oszacowania tych korzyści. Tak np. w opracowaniu Baldwina i innych z 1997 r., na które powołuje się Alan Mayhew z Uniwersytetu Sussex,<sup>2</sup> rozszerzenie o siedem krajów z EŚW miałyby przynieść Wspólnocie zysk ekonomiczny rzędu 10 mld euro rocznie. Według tych szacunków, po uwzględnieniu transferów budżetowych korzyści UE z rozszerzenia miałyby się plasować w krótkiej perspektywie czasowej w przedziale do ośmiu mld euro w skali rocznej, natomiast korzyści po stronie kandydatów mogłyby wynieść co najmniej 25 mld euro rocznie z możliwością podwojenia. Jakkolwiek sceptycznie można by podchodzić do dokładności tych danych, to nie sposób przecenić ich znaczenia psychologicznego wobec konieczności przekonania decydentów i społeczeństw zachodnioeuropejskich o potrzebie przyspieszenia procesów integracyjnych w zjednoczonej Europie, tym bardziej że analizy pochodzące z początku lat 90. wyraźnie wyolbrzymiały koszty rozszerzenia. Koszty rozciągnięcia samej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na kraje Grupy Wyszehradzkiej, tj. Polskę, Czechy, Węgry i Słowację, oceniano nawet na 37,6 mld euro rocznie.<sup>3</sup> Katastroficzną wręcz wizję kreślili K.Anderson i R.Tyers, którzy oszacowali koszt budżetowy objęcia tych krajów Wspólną Polityką Rolną na poziomie 47 mld dolarów rocznie. Według ich ocen, producenci z Grupy Wyszehradzkiej mieliby zyskać 52 mld dolarów, konsumenci w tych krajach stracić 16 mld dolarów, a dobrobyt poszerzonej UE miałby zmniejszyć się o 11 mld

---

<sup>2</sup> A.Mayhew, *The Economics of Eastern Enlargement of the European Union* (dokument dostępny w wewnętrznej sieci komputerowej Kolegium Europejskiego w Natolinie), Warszawa 2000.

<sup>3</sup> Por. np.: R.Tyers, K.Anderson, *Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare*, (dokument roboczy nr 829), CEPR, London 1993; R.Baldwin, *Towards an Integrated Europe*, CEPR, London 1994; P.Brenton, D.Gros, *The Budgetary Implications of EC Enlargement*, (dokument roboczy nr 78), CEPS, Brussels 1993; *Is bigger better? The Economics of EC Enlargement*, CEPR, London 1992; L.Mahé, J.Cordier, H.Guyomard, T.Roe, *L'agriculture et l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale: transition en vue de l'intégration ou intégration pour la transition*, European Commission, Brussels 1994; S.Tangermann, T.Josling, *Preaccession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*, European Commission, Brussels 1994.

dolarów.<sup>4</sup> Z perspektywy czasu tego typu obawy można uznać za zupełnie nieuzasadnione.

Tym niemniej w Unii Europejskiej wyjątkowo istotny jest rozkład kosztów i korzyści, które wiążą się z jej planowanym rozszerzeniem. Wynika to stąd, iż po pierwsze, brakuje w niej skutecznych mechanizmów redystrybucji, które nie byłyby oparte na kryteriach politycznych, a po drugie, każde państwo członkowskie dysponuje prawem weta w procesie akcesyjnym.<sup>5</sup> Ocenia się np., że Niemcy przechwycają około 1/3 zysków płynących z rozszerzenia na Wschód.<sup>6</sup>

Politycy unijni często – świadomie lub nie – popełniają błąd polegający na ocenie skutków rozszerzenia tylko na podstawie planowanych przepływów z budżetu UE, ale skoro często udaje im się przekonać opinię publiczną do swoich poglądów (nawet jeśli są błędne), to problem należy potraktować poważnie. Zakłada się, że wolumen przepływów z budżetu unijnego na rzecz nowych krajów członkowskich może osiągnąć 15 mld euro w stosunku rocznym po około pięciu latach od akcesji, co stanowi mniej więcej 4% PKB przyszłych członków UE, a zarazem 15% wielkości obecnego budżetu UE lub 0,2% PKB „Piętnastki”.<sup>7</sup> Nie są to zatem wielkości szokujące. Nie wolno przy tym zapominać, że stymulowanie wzrostu gospodarczego w krajach EŚW będzie miało korzystne reperkusje w pozostałych państwach członkowskich UE, gdyż będzie ono oznaczało wzrost popytu na dobra inwestycyjne, które będą importowane przede wszystkim z obszaru obecnej Unii, znacznie zwiększając jej nadwyżkę handlową po przyjęciu nowych członków. Mimo to obecni beneficjanci netto z budżetu wspólnotowego mają niechętny stosunek do konieczności przyjęcia przez budżet unijny dodatkowych zobowiązań, które

---

<sup>4</sup> K.Anderson, R.Tyers, *Implications of EU expansion for European agricultural policies, trade and welfare w: Expanding Membership of the European Union*, ed. R.Baldwin, P.Haaparanta, J.Kiander, Cambridge 1995, s.227 (Table 9.6.).

<sup>5</sup> Przywołana powyżej analiza Baldwina i in. z 1997 r. wskazuje na to, że spośród obecnych członków UE tylko Portugalia może stracić na rozszerzeniu Wspólnoty o kraje EŚW. Jednakże dotychczasowe sygnały polityczne płynące z tego kraju są dla Polski pozytywne. Zresztą inne raporty oceniają, że wszyscy obecni członkowie UE zyskają (por. np. *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the Present Member States*, European Commission, XIX/B1/9801, Brussels, September 1999 – cyt. za A.Mayhew, op.cit.).

<sup>6</sup> T.Hunek, *Ekonomia korzyści i kosztów integracji krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską w: Dylematy polityki rolnej. Integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE*, red. T.Hunek, FAPA, Warszawa 2000, s.213.

<sup>7</sup> Nie jest jeszcze przesądzona ewolucja składki do budżetu UE, jaką będą musiały wносить kraje EŚW. Tak np. Polska domaga się podczas negocjacji przedakcesyjnych jej znacznej redukcji w pierwszych kilku latach członkostwa (w roku pierwszym 389 mln euro zamiast ponad 3 mld). Jednakże efekt budżetowy członkostwa naszego kraju w UE przyjmując nawet wariant pesymistyczny, czyli pełną składkę, będzie od początku pozytywny (1,9 mld euro) i będzie miał tendencję rosnącą (prawie 5 mld euro w 2006 r.) – por. *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z UE*, Rada Ministrów, Warszawa, 26 lipca 2000 r., s.144.

oznaczałyby utratę części ich dotychczasowych przywilejów, chyba że płatnicy netto zgodziliby się na podwyższenie swojej składki członkowskiej, co w świetle wypowiedzi tamtejszych polityków wydaje się mało realne.

Gros (ok. 3/4) środków budżetowych przeznaczonych na działania akcesyjne ma być skierowany na operacje o charakterze strukturalnym, gdyż prawie wszystkie regiony krajów kandydujących z EŚW (być może z wyjątkiem Ljubljany i Pragi) kwalifikują się do objęcia pomocą strukturalną w ramach „Celu 1” i Funduszu Spójności. Aby nie dopuścić do przejęcia całości dostępnych środków służących do finansowania polityki strukturalnej rozszerzonej UE (limit wydatków w tym dziale budżetu UE ustalono na 0,46% PKB UE) przez nowych członków,<sup>8</sup> wprowadzono ograniczenie, iż żadne państwo członkowskie nie może z tego tytułu otrzymać więcej niż 4% swojego PKB. Motywowano to m.in. uwarunkowaniami historycznymi, ograniczoną zdolnością absorpcji środków budżetowych przez nowych członków w związku z koniecznością przestrzegania zasady współfinansowania i z powodu trudności organizacyjnych, jak również groźbą destabilizacji makroekonomicznej w wyniku presji inflacyjnej, powołując się na przypadek Grecji (mimo że *case* Irlandii świadczy o czymś wręcz przeciwnym).

Zdaniem Pawła Sameckiego, polskiego eksperta w dziedzinie polityki strukturalnej, jest to poziom zadowalający po uwzględnieniu naszych zdolności absorpcyjnych.<sup>9</sup> Istnieje jednak zagrożenie, że realne transfery będą na znacznie niższym poziomie niż zapisano to w „Perspektywie finansowej”. Podstawy ku temu daje historia przyznawania funduszy przedakcesyjnych. Otóż Wspólnota konsekwentnie opóźniała uruchomienie obiecanych środków mnożąc bariery administracyjne. Pytana o to przez PAP przewodnicząca Rady Ministrów ds. Budżetu, Francuzka Florence Parly, odrzekła, że to „klasyczny problem nadmiaru zobowiązań w stosunku do dojrzałości programu”.<sup>10</sup> W tym świetle polskie

<sup>8</sup> Dotychczasowi beneficjanci funduszy strukturalnych traktują ten stan rzeczy jako prawo nabyte, z którego nie zamierzają łatwo zrezygnować. Np. Irlandia rości sobie prawo do otrzymywania środków z Funduszu Spójności w latach 2000-2006, mimo że jej PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej szacuje się na 117% średniej wspólnotowej w 2001 r., co oznacza drugie miejsce w UE po Luksemburgu. Co więcej, pozostali członkowie zaakceptowali irlandzki punkt widzenia – patrz A.Mayhew, *Financial and Budgetary Implications of the Accession of Central and East European Countries to the European Union*, dokument przygotowany na Doroczny Zjazd Akademii Prawa Europejskiego w Trier w dniach 29-30 października 1999 r., dostępny w wewnętrznej sieci komputerowej Kolegium Europejskiego w Natolinie, Warszawa 2000.

<sup>9</sup> P.Samecki, *EU Financial Transfers and Eastern Enlargement – Polish Expectations* w: *EU Financial Transfers and Eastern Enlargement*, ed. A.Inotai, K.Vida (materiały z konferencji międzynarodowej, Budapeszt 1998) – cyt. za: *L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe: des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest*, Commissariat Général du Plan, „La Documentation française”, Paris 1999, s.305.

<sup>10</sup> Ocena Michała Olszewskiego (UKIE) z 27 listopada 2000 r.

oczekiwania co do utworzenia stu tysięcy nowych miejsc pracy dzięki programowi SAPARD<sup>11</sup> mogą się nie ziścić, tym bardziej że zainteresowanie rolników tą formą wsparcia w pierwszych miesiącach funkcjonowania w Polsce zdaje się nie spełniać pokładanych w nim nadziei.

Ograniczenia budżetowe i priorytety wydatków na poziomie wspólnotowym będą miały kolosalne znaczenie nie tylko dla wyniku negocjacji przedakcesyjnych w obszarze rolnictwa, ale również – a właściwie przede wszystkim – dla kształtu, jaki przyjmie Wspólna Polityka Rolna w najbliższych dziesięcioleciach. Istnieje wyraźny rozdźwięk pomiędzy środkami na rolnictwo w nowych krajach członkowskich, jakie zostały przewidziane w „Perspektywie finansowej” na lata 2000-2006, a kosztami prowadzenia WPR w dotychczasowej „Piętnastce”. W planie budżetowym na rok 2006 zarezerwowano na ten cel poniżej 4 mld euro (w cenach bieżących) dla pierwszej grupy kandydatów, co stanowi zaledwie 7,5% wydatków z tytułu prowadzenia WPR w „Piętnastce”, czyli w przeliczeniu na jednego rolnika dwanaście razy mniej.<sup>12</sup> Wziąwszy pod uwagę przeciętnie niższy poziom wydajności w rolnictwie krajów EŚW, środki te i tak wydają się nieadekwatne z punktu widzenia obowiązujących mechanizmów WPR i skali planowanego rozszerzenia.

W praktyce może to oznaczać: 1) odsunięcie daty przyjęcia nowych członków poza rok 2006;<sup>13</sup> 2) rozszerzenie w wymiarze symbolicznym, tj. z pominięciem Polski,<sup>14</sup> lub 3) szybką akcesję z jednoczesnym wprowadzeniem bardzo długich okresów przejściowych w rolnictwie<sup>15</sup> lub z przyznaniem dopłat

---

<sup>11</sup> SAPARD. *Operational Programme for Poland (SAPARD - program operacyjny dla Polski)*, MRiRW, Warszawa, 12.09.2000, s.131.

<sup>12</sup> *L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe...*, op.cit., s.289.

<sup>13</sup> W Brukseli panuje przekonanie, że lepiej stawiać twarde wymagania i długo negocjować niż przyjąć kraje odległe od unijnego poziomu z mnóstwem okresów przejściowych. Według nieoficjalnych źródeł Niemcy nie chcą podejmować wiążących decyzji w kwestii rozszerzenia Wspólnoty przed swymi wyborami w 2002 r., by kwestia pieniędzy (głównie dla polskich rolników) nie stała się tematem kampanii wyborczych (por. *Do Unii później*, „Gazeta Wyborcza”, 04-05.03.2000).

<sup>14</sup> Rozważania dotyczące tego typu scenariuszy można spotkać w literaturze przedmiotu, np. *European Agricultural Policy: Between Reform and Enlargement*, (dokument roboczy nr 17), CEPS, Brussels 1997, s.53.

<sup>15</sup> „UE będzie w negocjacjach dążyła do ustanowienia okresów przejściowych w rolnictwie (a właściwie gospodarce żywnościowej) o bliżej nieokreślonej długości. Jak wynika m.in. z Agendy 2000 i decyzji berlińskich, okresy przejściowe, zdaniem UE, będą obejmować praktycznie całą gospodarkę żywnościową. Stąd też sumy zarezerwowane w budżecie Wspólnoty na sfinansowanie WPR w nowych krajach członkowskich w latach 2003-2006 należą do symbolicznych” (J.Rowiński, *Polskie członkostwo w Unii Europejskiej - ekonomiczne aspekty adopcji Wspólnej Polityki Rolnej*, referat wygłoszony na konferencji nt. „Przyszłość obszarów wiejskich w Czechach, na Węgrzech i w Polsce w poszerzonej Europie”, Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Warszawa, 3-4 grudnia 1999 r.).

bezpośrednich rolnikom z EŚW, ale na gorszych warunkach niż ich kolegom na Zachodzie,<sup>16</sup> czyli *de facto* „członkostwo drugiej kategorii”. Pierwsze dwa scenariusze są niemożliwe do zaakceptowania z polskiego punktu widzenia ze względów oczywistych, zaś ostatni oznaczałby konieczność zachowania granicy celnej, co stałoby w sprzeczności z samą istotą integracji europejskiej.<sup>17</sup> Niedoszacowanie wydatków na rolnictwo w nowych krajach członkowskich w stosunku do pozostałych członków UE może się wydawać o tyle niezrozumiałe, że jeszcze w „Agendzie 2000” Komisja Europejska oceniała roczne koszty budżetowe objęcia pierwszej grupy kandydatów z EŚW Wspólną Polityką Rolną na 11 mld ecu, z czego 7 mld miałyby stanowić dopłaty bezpośrednie. Szacunki te, z niewielkimi odchyleniami, były potwierdzone w wielu opracowaniach – np. C.Pinell wskazywał na kwotę 12 mld euro rocznie z budżetu UE dla wszystkich krajów kandydujących z EŚW w przypadku objęcia ich dopłatami bezpośrednimi (8 mld euro dla pierwszej grupy państw aspirujących do UE), zaś w scenariuszu bez dopłat byłoby to odpowiednio tylko 2,6 mld euro i 1,7 mld euro.<sup>18</sup>

W ostatnim okresie odłożenie w czasie momentu przyznania rolnikom z EŚW dopłat bezpośrednich w pełnym wymiarze stało się priorytetem negocjacyjnym Wspólnoty.<sup>19</sup> W 2000 r. komisarz Fischler na łamach „*Financial Times*” dopuścił możliwość przyznania krajom kandydującym części dopłat bezpośrednich w czasie 5-7-letniego okresu przejściowego pod warunkiem, że rozszerzenie nastąpi po 2004 roku.<sup>20</sup> Zdaniem prof. Hunka inicjatywa z występowaniem o objęcie okresem przejściowym działów i gałęzi gospodarki powinna być przywilejem kraju kandydującego, który powinien również ponosić ewentualne konsekwencje zbyt optymistycznej oceny stanu własnych przygotowań do integracji.<sup>21</sup> W podanych do publicznej wiadomości roboczych stanowiskach negocjacyjnych Wspólnoty problem dopłat bezpośrednich

<sup>16</sup> P.Lemaitre, *La Commission joue à cache-cache avec les négociations sur l'élargissement*, „*Le Monde*”, 11.04.2000.

<sup>17</sup> *Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód – konsekwencje dla dobrobytu i zatrudnienia w Europie. Opinia o Raporcie Fundacji F.Eberta*, red. A.Stępnia, Pełnomocnik Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w UE, Warszawa, wrzesień 2000, s.38. Rowiński zwraca również uwagę na to, że taki wariant nie mógłby uzyskać akceptacji mieszkańców polskiej wsi, która będzie konieczna podczas referendum akcesyjnego.

<sup>18</sup> C.Pinell, *Les enjeux budgétaires dans le domaine agricole de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne* (cyt. za: *L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe...*, op.cit., s.296).

<sup>19</sup> Według ministra Jacka Saryusza-Wolskiego, byłego szefa UKIE, Polska próbuje przekonać UE o konieczności przyznania naszemu krajowi dopłat bezpośrednich jak najszybciej, gdyż zmniejszy to napór siły roboczej z Polski na unijne rynki pracy (*Dopłaty do rolnictwa za okresy przejściowe*, „*Dziennik Łódzki*”, 29.01.2001).

<sup>20</sup> J.Pawlicki, *Kto zapłaci za wieś*, „*Gazeta Wyborcza*”, 23.03.2000.

<sup>21</sup> T.Hunek, op.cit., s.238.

potraktowany został w sposób enigmatyczny, choć nie ma już bezwzględnej negacji: „UE zajmie stanowisko wobec dopłat bezpośrednich podczas dalszych etapów negocjacji po dokładnym rozpatrzeniu wszystkich aspektów tego zagadnienia”.<sup>22</sup> Taktyka negocjacyjna Komisji Europejskiej zakłada zatem pozostawienie najtrudniejszych spraw do rozwiązania do ostatniej fazy negocjacji.

Logika nieprzyznawania dopłat bezpośrednich jako instrumentu kompensacji strat powstałych w wyniku obniżenia cen gwarantowanych we Wspólnocie nie uwzględnia faktu, że istnieją w krajach EŚW produkty rolne, na które będą musiały nastąpić obniżki cen w wyniku integracji, także z powodu zniesienia granic celnych między nimi samymi.<sup>23</sup> Ponadto zasada ta musiałaby być stosowana w odniesieniu do rolników ze Wspólnoty, którzy zaczynają działalność, co nie ma jednak miejsca. Nierówne traktowanie podmiotów funkcjonujących na rynku wewnętrznym UE prowadziłoby do nieuczciwej konkurencji między nimi i do złamania zasady jednoci rynku, a więc byłoby nielegalne. Większość polityków unijnych zdaje sobie z tego sprawę i dlatego jako środek zaradczy podaje propozycję częściowej renacjonalizacji WPR z tym, że w takim przypadku część powyższej argumentacji byłaby nadal aktualna, a ponadto obniżona by została ogólna efektywność systemu.<sup>24</sup> Komisarz Fischler zwraca także uwagę na inny aspekt tego problemu, a mianowicie brak dopłat bezpośrednich dla rolników z EŚW oznaczałby według niego poważne problemy z wprowadzeniem na tym obszarze instrumentów kontroli podaży przewidzianych przez WPR, co z kolei mogłoby skutkować znacznymi nadwyżkami produkcyjnymi.<sup>25</sup>

Wydaje się, że w dłuższym okresie w grę mogą wchodzić tylko dwie możliwości: albo UE znajdzie więcej pieniędzy na sfinansowanie płatności bezpośrednich dla rolników z krajów kandydujących, albo zrezygnuje z hojnego dopłacania do własnej produkcji rolnej i, jak np. proponuje Centrum Studiów nad Polityką Europejską w Brukseli (CEPS), zamiast płatności bezpośrednich na dotychczasowych warunkach będzie przyznawać subsydia dla najbiedniejszych rolników, pomoc na rozwój rolnictwa ekologicznego i restrukturyzację obszarów wiejskich.<sup>26</sup> Obydwa rozwiązania przedstawiają znaczne trudności: pierwsze

---

<sup>22</sup> *Key Enlargement Negotiations on Agriculture Unlikely Before 2001*, „Agra Focus”, April 2000, s.32-33.

<sup>23</sup> Pomiędzy Polską a Węgrami rozgrywa się niemalże wojna celna o artykuły rolno-spożywcze pomimo zawartej wcześniej umowy o strefie wolnego handlu CEFTA (*Wojna z bratankami*, „Polityka”, 17.02.2001, s.61).

<sup>24</sup> A.Mayhew, *Financial...*, op.cit.

<sup>25</sup> *Key Enlargement...*, op.cit., s.33.

<sup>26</sup> Istotna w tym kontekście wydaje się konstatacja Rowińskiego, iż „nie ma powodu, aby zakłady mięsne stanowiące własność Smithfielda (zakłady należące do grupy Animex) albo Związku Farmerów Szwedzkich (m.in. Sokołów S.A. i Farm Food w Czyżewie) były modernizowane przy udziale budżetu lub środków pomocowych” (J.Rowiński, *Polskie członkostwo...*, op.cit.).

wymaga niepopularnych społecznie decyzji o zwiększaniu wkładu do unijnego budżetu, drugie zaś napotka twardy opór ze strony zachodnio-europejskich farmerów, którzy do płatności bezpośrednich zdążyli się przyzwyczaić. Z jednej strony kraje kandydujące nie dopuszczają myśli o „członkostwie drugiej kategorii”, z drugiej zaś Komisja Europejska wskazuje na niekorzystny wpływ zbyt wysokich subsydiów na procesy restrukturyzacyjne i na groźbę powstania nieuzasadnionych dysproporcji w dochodach różnych grup społecznych w krajach kandydujących. Kwestia dopłat bezpośrednich dla rolników jest zatem materia niezwykle złożoną,<sup>27</sup> a zarazem kluczową w procesie negocjacji akcesyjnych państw Europy Środkowej i Wschodniej, a Polski w szczególności.

Nietrudno dojść do wniosku, że efektem będzie prawdopodobnie kompromis polegający m.in. na stopniowym obniżaniu dopłat bezpośrednich w całej Unii Europejskiej oraz ich uniezależnianiu od rodzaju i wielkości produkcji przy jednoczesnym wzroście nakładów na działania wspierające rozwój wsi i obszarów wiejskich. W tym duchu utrzymana jest najnowsza propozycja zmian w ramach WPR przedstawiona przez Komisję Europejską.<sup>28</sup> Gdyby została przyjęta w obecnym kształcie, nałożono by również górny limit dotacji dla pojedynczego gospodarstwa rolnego na poziomie 300 tys. euro, co oczywiście nadałoby nowy wymiar WPR i stanowiłoby ukłon w stronę przyszłych członków UE posiadających rozdrobnioną strukturę agrarną.<sup>29</sup>

Strona polska uwypukla korzyści dochodowe, jakie mogą osiągnąć nasze gospodarstwa rolne dzięki wprowadzeniu dopłat bezpośrednich z budżetu unijnego.<sup>30</sup> Miałyby one wynieść od 9,6 mld zł do 14,3 mld zł w stosunku

---

Co więcej, niektóre firmy ponadnarodowe działające w przemyśle przetwórstwa żywności w krajach EŚW skoncentrowały się głównie na rynkach krajowych i paradoksalnie nie są zainteresowane poszerzeniem UE na wschód, ponieważ oznaczałoby to dla nich nasilenie się konkurencji w tym rejonie oraz wprowadzenie rygorystycznych norm unijnych w dziedzinie ochrony środowiska i praw konsumenckich (T.Hunek, op.cit., s.217).

<sup>27</sup> Patrz np.: A.Buckwell, S.Tangermann, *Agricultural policy issues of European integration: the future of direct payments in the context of Eastern enlargement and the WTO*, „Moct-Most”, no 3/1999, s.229-253; E.Rabinowicz, *Eastward European Union Enlargement and the Future of the Common Agricultural Policy w: Agriculture and East-West European Integration*, ed. J.Hartell i J.Swinnen, Ashgate 2000, s.236; P.Bryła, *Why should the Common Agricultural Policy be reformed?*, praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. E.Philipparta w Kolegium Europejskim, Brugia 2002, s.58-61.

<sup>28</sup> *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*, European Commission, COM (2002) 394, Brussels, 10 July 2002.

<sup>29</sup> O pierwszych polskich reakcjach piszą np. M.Grudzień, A.Dawidowski, *Wiemy, nie powiemy*, „Unia & Polska”, nr 12-13/2002, s.17.

<sup>30</sup> W środowiskach liberalnych można usłyszeć również argumenty generalnie przeciwne wszelkim dotacjom z budżetu unijnego dla producentów rolnych, których kwintesencję w sposób obrazowy przedstawił Robert Nogacki: „Dotacje to nie tylko zastrzyk gotówki, lecz również lekcja bezczynności. Zamiast kopać studnię, będziemy błagać chmurę o deszcz, czyli śnić o brukselskich

rocznym w zależności od wysokości kosztów transakcyjnych (prowadzenie skomplikowanej księgowości).<sup>31</sup> Rząd zwraca także uwagę na wpływ dopłat bezpośrednich na poprawę struktury agrarnej w naszym kraju. Po ich wprowadzeniu gospodarstwa najmniejsze będą zainteresowane sprzedażą bądź dzierżawą ziemi, ponieważ wzrośnie jej cena. Jednocześnie takie gospodarstwa nie będą zainteresowane składaniem wniosków o dotacje ze względu na wysokie koszty transakcyjne. Ponieważ uzyskanie dopłat na sztukę bydła związane jest z odpowiednim obszarem paszowym, ustalonym w sposób administracyjny, również z tego powodu pojawi się tendencja do zwiększania obszaru gospodarstw i tym samym pojawienia się korzyści wynikających z ekonomii skali.

Według szacunków Martina Banse z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa Uniwersytetu w Getyndze objęcie polskiego rolnictwa dopłatami bezpośrednimi oznaczałoby wzrost dochodów ludności wiejskiej o 1/5 i wartości dodanej w rolnictwie o 4% (na Węgrzech odpowiednio 8% i 11%) przy transferach netto z budżetu wspólnotowego na rolnictwo rządu 4,3 mld euro (Węgry otrzymywałyby 1,6 mld euro).<sup>32</sup> Andrzej Czyżewski szacuje zobowiązania UE wynikające z objęcia polskiego rolnictwa WPR w latach 2005-2006 na 3,2-3,7 mld euro, z czego na same płatności kompensacyjne przypadłoby ponad półtora miliarda euro (według zasad obowiązujących w UE w 1999 r.).<sup>33</sup> Według Janusza Rowińskiego polskie rolnictwo z tytułu dopłat bezpośrednich może uzyskać środki rządu 9-10 mld zł rocznie, a wykorzystanie chociażby ich części na modernizację gospodarstw rolnych znacznie przyspieszyłoby proces rozwoju regionów wiejskich.<sup>34</sup> Waldemar Guba i Władysław Piskorz przestrzegają przed niedocenianiem takich efektów akcesji, jak stabilizacja rynków rolnych

---

*subwencjach zamiast pracować*". (R. Nogacki, *Szatańskie podszepty*, „Lekarz Polski”, styczeń 2000, s.8.)

<sup>31</sup> *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z UE*, Rada Ministrów, Warszawa, 26 lipca 2000, s.73. Dla porównania: korzyści producentów rolnych w Polsce z tytułu wzrostu cen artykułów rolnych w wyniku wprowadzenia WPR szacuje się na 4,2 mld zł rocznie (ibidem).

<sup>32</sup> M. Banse, *Impact of EU-Accession on Consumers' Welfare in Central European Countries*, referat przedstawiony na Drugiej Dorocznej Konferencji nt. Globalnej Analizy Ekonomicznej w Ebberup w Danii, w dniach 20-22 czerwca 1999 r., s.11. Wzrost produkcji niektórych artykułów rolnych w krajach EŚW po ich akcesji do UE nie powinien wyrzucić wielkiego wpływu na równowagę rynkową Wspólnoty i związaną z nią realizację zobowiązań WTO. Kraje EŚW mają bowiem jeszcze znaczne rezerwy w wewnętrznym spożyciu żywności, zwłaszcza jeśli chodzi

o produkty zwierzęce (*Więcej wyprodukują i zjedzą*, „Rzeczpospolita”, 10.04.2000).

<sup>33</sup> A. Czyżewski, *Korzyści i zagrożenia dla polskiego rolnictwa wobec perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „*Ekonomista*”, nr 3/1999, s.273.

<sup>34</sup> J. Rowiński, *Polskie członkostwo...*, op.cit.

i uzyskanie możliwości wykorzystania przewag komparatywnych na Wspólnym Rynku.<sup>35</sup>

Możliwość korzystania z dobrodziejstw WPR wiąże się jednak z koniecznością poniesienia określonych kosztów przez potencjalnych beneficjentów. Po przyjęciu do UE prawdopodobnie wzrosną w krajach EŚW ceny środków produkcji, m.in. materiału siewnego, nawozów, środków ochrony roślin, energii elektrycznej, jak również ceny ziemi, koszty jej dzierżawy, ceny usług i pracy najemnej. Pomimo wzrostu kosztów produkcji rolniczej w początkowym okresie członkostwa będą one jednak nadal niższe od przeciętnych w UE – w Polsce o ok. 15%,<sup>36</sup> w czym można upatrywać przewag komparatywnych naszego rolnictwa. Kraje EŚW będą także musiały ponieść niezbędne koszty dostosowania ich rolnictwa do wymogów UE i działań modernizacyjnych, które w przypadku naszego kraju mogą osiągnąć nawet 24,5 mld zł w okresie od 1999 do 2004 r., przy czym znaczną część tych wydatków i tak trzeba by było ponieść pozostając poza Unią.

Najbardziej kosztowne procesy dostosowawcze będą musiały nastąpić w polskim sektorze mleczarskim po to, aby sprostać wyśrubowanym normom jakościowym<sup>37</sup> – według szacunków rządowych mogą one przekroczyć nawet 15 mld zł. Skala zjawiska jest poważna m.in. z powodu znacznego rozproszenia dostawców (blisko 900 tys.). W 2000 r. w Polsce zaledwie 1/3 produkowanego na rynek mleka (a 1/6 całej produkcji mleka) odpowiadała unijnym normom. Spełniało je kilkanaście z ponad czterystu mleczarni, dwadzieścia z blisko trzech tysięcy rzeźni i kilka z około osiemdziesięciu chłodzi.<sup>38</sup>

Ponadto w negocjacjach przedczłonkowskich w obszarze „rolnictwo” kluczowe jest uzyskanie odpowiedniego poziomu kwot produkcyjnych. Janusz Rowiński uznał propozycję UE, aby za okres bazowy do wyznaczenia kwot przyjąć lata 1995-99, kiedy to produkcja była szczególnie niska, za „*próbę ograniczenia możliwości rozwoju polskiego rolnictwa po wstąpieniu do UE*”.<sup>39</sup> Wiceminister rolnictwa i negocjator resortowy, Jerzy Plewa zapowiedział, że Polska nie przyjmie zobowiązań co do limitów produkcji nie znając wielkości wsparcia, jakie może otrzymać nasze rolnictwo.<sup>40</sup> Jego zadanie wydaje się tym

<sup>35</sup> W.Guba, W.Piskorz, *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, UKiE, Warszawa 2002, s.42.

<sup>36</sup> *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z UE*, op.cit., s.71.

<sup>37</sup> Praktycznie wszystkie kraje z EŚW, z którymi prowadzone są negocjacje przedczłonkowskie w obszarze rolnictwa wystąpiły z wnioskiem o kilkuletni okres przejściowy w tym względzie, ubiegając się o możliwość sprzedaży mleka nie spełniającego norm unijnych na rynki wewnętrzne i do krajów trzecich (A.Mayhew, *Negotiating Problems 1998/1999*, materiał zamieszczony w wewnętrznej sieci komputerowej Kolegium Europejskiego w Natolinie, Warszawa 2000).

<sup>38</sup> J.Bielecki, *Nacisk na liberalizację*, „*Rzeczpospolita*”, 29.08.2000.

<sup>39</sup> *Rozszerzenie...*, op.cit., s.36.

<sup>40</sup> *Karty odkryte. Artur Balasz: bez dopłat nie ma członkostwa*,

trudniejsze, że musi on natychmiast reagować na wszelkie zmiany polityk wspólnotowych.<sup>41</sup>

O niskim poziomie elastyczności strony unijnej w negocjacjach z krajami EŚW świadczy również kategoryczna odmowa utworzenia wspólnej organizacji rynku ziemniaków, co postuluje Polska.<sup>42</sup> Przy okazji warto zauważyć, że nasz kraj w swoim stanowisku negocjacyjnym wnioskuje o zwiększenie zakresu WPR, mimo że jej długofalowy interes leży raczej w głębokiej przebudowie tej polityki, polegającej na odejściu od klasycznego interwencjonizmu na rynkach rolnych na rzecz polityki rozwoju wsi i obszarów wiejskich. Takie podejście nie powinno jednak zbytnio dziwić, biorąc pod uwagę jego obecną siłę przetargową i uwarunkowania polityczne, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. W związku z tym Polska domaga się poszerzenia asortymentu towarów rolnych objętych wspólnymi organizacjami rynków bądź programami wsparcia, w tym: rozszerzenia systemu pomocy finansowej dla przetwórstwa o truskawki, maliny, czarne porzeczki, wiśnie i sok jabłkowy, wprowadzenia dopłat do poprawy jakości produkcji niektórych owoców i warzyw, przyznania wsparcia dla producentów ziół i objęcia produkcji fasoli dotacjami bezpośrednimi dla roślin białkowych. Strona polska wychodzi więc z założenia, że łatwiej będzie jej partnerom pogodzić się z objęciem przywilejami nowych grup producentów rolnych niż z ich utratą przez obecnych beneficjentów.

Nie wolno również zapominać o tym, że przyjęcie przez kraje EŚW mechanizmów WPR oznaczać będzie nie tylko korzyści po stronie producentów rolnych, ale również koszty, które będą musieli ponieść konsumenci i podatnicy. Wynika to z faktu, że przeciętne wsparcie producentów rolnych, mierzone przy pomocy wskaźnika PSE w procentach, w UE jest prawie dwukrotnie wyższe niż w Polsce i Słowenii, nie mówiąc już o pozostałych kandydatach.<sup>43</sup> W ujęciu wartościowym różnice są jeszcze bardziej widoczne – według danych OECD w 1999 r. wskaźnik PSE w przeliczeniu na osobę zatrudnioną w rolnictwie wyniósł w UE 16 tys. euro, zaś w przeliczeniu na hektar użytków rolnych 780 euro. W Polsce był on odpowiednio 16 i 5 razy niższy.<sup>44</sup> Kraje EŚW zbliżają się jednak do poziomu unijnego pod tym względem, m.in. z powodu aprecjacji ich walut w stosunku do dolara i euro. Prognozy rządowe dotyczące

---

([http://www.zagroda.atomnet.pl/TEKSTY\\_3\\_2000/karty\\_odkryte.html](http://www.zagroda.atomnet.pl/TEKSTY_3_2000/karty_odkryte.html)).

<sup>41</sup> Problem ten naturalnie dotyczy wszystkich krajów kandydujących do WE obecnie i w przeszłości. Tak np. dyplomata angielski Edward Heath skarżył się w swoim czasie na konieczność negocjowania ze Wspólnotą „na ruchomych schodach”, czyli w nieustannie zmieniających się warunkach (G.Soulier, *L'Europe*, Paris 1994, s.273).

<sup>42</sup> *Commission Draft Common Positions (DCPs) on Agriculture Forwarded to Council*, „*Agra Focus*”, May 2000, s.23.

<sup>43</sup> *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, op.cit., s.23.

<sup>44</sup> *Raport w sprawie korzyści i kosztów integracji RP z UE*, op.cit., s.70.

wzrostu cen żywności w wyniku integracji nie są alarmistyczne (m.in. dzięki ostatnim reformom WPR) – szacuje się, że w Polsce mogą one wzrosnąć o 6,6% i dotyczyć będą głównie mleka, żywca wołowego i niektórych zbóż.<sup>45</sup>

Znacznie bardziej pesymistyczną wizję nakreślił Andrzej Czyżewski, który przewiduje, że do każdego euro otrzymanego przez polskich rolników z budżetu UE polscy konsumenci i podatnicy będą musieli dopłacić dwa euro, natomiast gdyby pozbawić polskich rolników dostępu do płatności kompensacyjnych, współczynnik ten wzrósłby jego zdaniem do pięciu.<sup>46</sup> Wprowadzenie WPR w krajach kandydujących będzie niewątpliwie oznaczało konieczność poniesienia znacznych kosztów w celu utworzenia odpowiedniego rejestru ziem uprawnych i zwierząt hodowlanych, a także dostosowania systemu zarządzania i kontroli nad środkami wspólnotowymi. Funkcje agencji płatniczych będą u nas pełnić Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego. Ta druga będzie odpowiadać aż za 67 mechanizmów WPR,<sup>47</sup> do czego konieczne jest odpowiednie przygotowanie systemów informatycznych, zasobów ludzkich i bazy lokalowej. Biorąc pod uwagę doświadczenia z rozdziałem kontyngentów na bezcłowy import zbóż w Polsce, koszty administracyjne wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej w krajach EŚW mogą się okazać nadzwyczaj wysokie.<sup>48</sup>

Cytowany Alan Mayhew obalił mit o wyjątkowym zagrożeniu, jakie miałyby stanowić dla Wspólnoty zwiększenie przepływów siły roboczej z EŚW. Skala zjawiska według Komisji Europejskiej będzie się kształtować na poziomie 335 tysięcy osób rocznie przez kilka lat po akcesji i spadnie do ok. 150 tys. po dziesięciu latach.<sup>49</sup> Trudno zresztą ją oszacować, gdyż zależy będzie od wielu czynników ekonomicznych (różnic wysokości płac i sytuacji na rynku pracy), jak również pozaekonomicznych, które składają się na wysokie w Europie koszty migracji, a są związane z różnicami językowymi, tradycją, poczuciem przynależności itd. Generalnie rzecz biorąc, niewielki przepływ siły roboczej, o jakim pisze się w najnowszych raportach, nie powinien stanowić większego zagrożenia dla pracowników w krajach „15”, rozpatrując sytuację na tamtejszych rynkach pracy w powiązaniu z trendami demograficznymi. Można nawet sądzić,

<sup>45</sup> Ibidem, s.71. Należy jednak podkreślić, że każdy ruch cen artykułów spożywczych w krajach EŚW ma znacznie większy wpływ na dobrobyt tych społeczeństw niż ma to miejsce w obecnej U. Dzieje się tak, ponieważ udział wydatków na żywność w budżetach domowych sięga od dwudziestu kilku procent w Słowenii i na Węgrzech do pięćdziesięciu kilku procent w Rumunii, Bułgarii i na Litwie, podczas gdy w UE wskaźnik ten wynosi 18% (najniższy jest w Holandii – 14%, a najwyższy w Irlandii – ponad 30%).

<sup>46</sup> A.Czyżewski, *Korzyści i zagrożenia...*, op.cit.

<sup>47</sup> *Pakt dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, MRiRW, Warszawa, 1 września 2000, załącznik 1.

<sup>48</sup> A.Sielanko, *Pierwsza transza rozdzielona*, „*Rzeczpospolita*”, 21.08.2000.

<sup>49</sup> *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States*, European Commission, Brussels 2000 (cyt. za: A.Mayhew, *The Economics...*, op.cit.).

że ograniczony napływ siły roboczej z EŚW jest dla UE pożądanym w celu utrzymania istniejących tam systemów społecznych i produkcyjnych. Dla krajów kandydujących z kolei czasowa emigracja części populacji w wieku produkcyjnym oznacza szansę na zmniejszenie bezrobocia wraz z jego niebezpiecznymi konsekwencjami i na import *know-how* w dłuższej perspektywie czasowej. W tym kontekście istotne dla przyszłych członków wydają się deklaracje przywódców UE, którzy na „szczyście” sztokholmskim w marcu 2001 r. potwierdzili ambitny cel pełnego zatrudnienia we Wspólnocie przy jednoczesnym podnoszeniu jego jakości, wyrażając przywiązanie do wartości państwa opiekuńczego.<sup>50</sup> Pozostaje tylko mieć nadzieję, że w ślad za tymi słowami pójdą konkretne decyzje na poziomie WE, które nadadzą nową jakość zasadzie solidarności europejskiej, być może kosztem WPR.

W rezultacie analiz stwierdzających brak ryzyka masowej emigracji siły roboczej z EŚW po przyjęciu tych krajów do UE Komisja Europejska zrezygnowała z wiązania terminu ograniczeń w obrocie ziemią z okresem zamknięcia unijnego rynku pracy dla Polaków. Unia zgodziła się co do zasady na odłożenie poza moment przystąpienia Polski swobody nabywania przez cudzoziemców ziemi w naszym kraju, lecz wykluczyła, aby restrykcje obowiązywały 18 lat, jak chciał polski rząd. Grunty orne w Niemczech są ponad trzykrotnie droższe niż u nas, można zatem oczekiwać wzrostu ich ceny w wyniku akcesji, co może stanowić poważną barierę dla polskich rolników i spowodować wstrzymanie procesu powiększania gospodarstw. Polski rząd obawia się także spekulacyjnego wykupu gruntów przez zachodnich inwestorów, liczących na dopłaty bezpośrednie w przyszłości. Zresztą już teraz cudzoziemcy mogą bez przeszkód kupić działki do 4 tys. m<sup>2</sup> w miastach i 10 tys. m<sup>2</sup> na wsi, a odmowy przy ubieganiu się o zakup większych terenów są rzadkie.<sup>51</sup> Ponadto kapitał zagraniczny ma ułatwiony dostęp do polskiej ziemi, jeśli chodzi o dzierżawy, jak również w przypadku spółek z większościami udziałem kapitału polskiego, które do końca 1999 r. kupiły 22 tys. ha.<sup>52</sup>

Reasumując, poziom konkurencyjności rolnictwa krajów EŚW w zjednoczonej Europie będzie zależał z jednej strony od ich zdolności podniesienia wydajności czynników wytwórczych i ogólnej efektywności systemu, a z drugiej strony – od warunków ich akcesji, wypracowanych w toku żmudnych negocjacji przedczłonkowskich i zmian, jakie nastąpią w ramach WPR. W obecnym stanie wiedzy eksperci są podzieleni. Większość z nich, szczególnie na początku lat 90., koncentrowała się na przewagach komparatywnych rolnictwa krajów kandydujących, wyrażających się w niskich kosztach siły roboczej i ziemi oraz w niższych niż w „15” cenach na artykuły rolno-spożywcze. Ostatnimi czasy

---

<sup>50</sup> *Stockholm European Council Conclusions*, 23-24 March 2001 (<http://ue.eu.int/newsroom>).

<sup>51</sup> J.Bielecki, *Zgoda Unii co do zasady*, „*Rzeczpospolita*”, 29.05.2000.

<sup>52</sup> E.Szot, *Do sprzedania ziemia i budynki*, „*Rzeczpospolita*”, 20.09.2000.

coraz większą popularność zyskuje jednak pogląd, iż w większości branż rolnych kraje EŚW będą niekonkurencyjne w porównaniu z obecnymi państwami członkowskimi z powodu słabo rozwiniętych sieci transportu i dystrybucji, niewystarczających powiązań z zakładami przemysłu przetwórczego, konieczności przestrzegania norm jakościowych i aprecjacji ich walut względem dolara i euro.<sup>53</sup> Pamiętajmy jednak o tym, że opóźnianie akcesji może tylko pogłębić obecne problemy większości gospodarstw rolnych z krajów kandydujących.

Powtarzając za prof. Tadeuszem Hunkiem z Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, „wypada podkreślić, że poszerzenie UE na wschód wywrze pewien trudny do zmierzenia wpływ na reformę WPR w kierunku jej racjonalizacji. Nie ma wątpliwości, że WPR będzie musiała zostać zasadniczo zreformowana i zbudowana w sposób bardziej liczący się z kosztami ekonomicznymi i społecznymi, co zresztą musiałoby nastąpić także bez poszerzania się na wschód. Zbliżające się poszerzenie może przyspieszyć ten proces, stworzyć zdrowsze struktury produkcji i spowodować obniżenie poziomu cen dla konsumentów”.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> A.Pouliquen, *Dynamiques et compétitivités agro-alimentaires des PECO: enseignement pour l'élargissement de l'Union européenne*, referat wygłoszony na konferencji zorganizowanej przez Institut national agronomique, Paris-Grignon, 30 października 1996 (cyt. za: *L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe...*, op.cit., s.134-139).

<sup>54</sup> T.Hunek, op.cit., s.218.