



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Ewolucja wspólnej  
polityki rolnej UE  
i strategia rozwoju  
rolnictwa polskiego***

**nr 125**

**Warszawa 2009**

***Franciszek Tomczak***



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Ewolucja wspólnej  
polityki rolnej UE  
i strategia rozwoju  
rolnictwa polskiego***





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Ewolucja wspólnej  
polityki rolnej UE  
i strategia rozwoju  
rolnictwa polskiego***

*Autor*

*prof. dr hab. Franciszek Tomczak*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2009**

Autor publikacji jest pracownikiem naukowym  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu

**Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym**

w zadaniu *Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*

W pracy przedstawiono ewolucję Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, jej uzasadnienia, zakres i mechanizmy oraz krajowe i europejskie uwarunkowania rolniczej strategii Polski.

Opracowanie komputerowe  
*mgr inż. Bożena Brzostek-Kasprzak*

Korekta  
*Krystyna Mirkowska*

Redakcja techniczna  
*Leszek Ślipski*

Projekt okładki  
*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 975-83-60798-99-7

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984  
tel.: (0 22) 50 54 444  
faks: (0 22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

Wstęp	7
1. EWOLUCJA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ: UZASADNIENIA, MECHANIZMY I ZAKRES	11
1.1. Wprowadzenie	11
1.2. Czynniki kształtujące stan i zmiany WPR	11
1.3. Wspólna Polityka Rolna i jej ewolucja w latach 1957-2009	20
1.4. Podstawowe etapy ewolucji WPR	30
1.5. Polska wobec zmian i ewolucji WPR	65
2. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA A KRAJOWE I EUROPEJSKIE UWARUNKOWANIA NARODOWEJ ROLNICZEJ STRATEGII POLSKI	77
2.1. Wprowadzenie	77
2.2. Określenie narodowej strategii w zakresie polityki rolnej	77
2.3. Programy rozwoju obszarów wiejskich w strategii rozwoju rolnictwa i wsi	100
2.4. Wspólnotowa i narodowa polityka rolna wobec uwarunkowań rozwojowych UE i Polski	114
3 Bibliografia	135



## Wstęp

Program Wieloletni pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, realizowany przez IRiGŻ-PIB obejmuje zestaw tematów i zadań badawczych dotyczących podstawowych zagadnień z zakresu społeczno-ekonomicznego rozwoju rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów (regionów) wiejskich w nowych uwarunkowaniach integracyjnych rozwoju rolnictwa po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Opracowanie niniejsze dotyczy tematu IV pt. „Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym” i zadania nr 3 pt. „Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej”. Uzyskanie przez Polskę członkostwa w UE skutkowało przyjęciem rozwiązań i regulacji składających się na ponadnarodową, finansowaną przez budżet UE, Wspólną Politykę Rolną (WPR). Zgodnie z traktatowymi zasadami UE oznacza to przekazanie części autonomii państwowej i państwowych uprawnień w zakresie polityki rolnej, na rzecz wspólnych rozwiązań unijnych, z założenia przyjmujących różnorodne ograniczenia dotyczące koncepcji i propozycji formułowanych z punktu widzenia specyfiki gospodarczej i politycznej danego państwa oraz problemów poszczególnego państwa członkowskiego, na rzecz wspólnych rozwiązań unijnych. To zaś rodzi pytania dotyczące potrzeby, zakresu i możliwości prowadzenia krajowej narodowej polityki rolnej. W ramach WPR zajmującej się rolnictwem i polityką rolną 27 państw UE, jest także umocowanie dla poszczególnych polityk narodowych, w tym polskiej narodowej polityki rolnej. Oficjalne potwierdzenie tej alternatywy WPR wynika z Traktatu o Konstytucji Unii Europejskiej, gdzie rolnictwo znalazło się wśród tzw. kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi<sup>1</sup>.

Oddanie dużej części uprawnień państwowych w zakresie polityki rolnej, na rzecz wspólnych rozwiązań unijnych, rodzi pytania dotyczące krajowej (narodowej) polityki rolnej. Jest to tym bardziej ważne, iż Traktat Akcesyjny podkreśla daleko idącą wyłączność UE w zakresie kształtowania WPR w części obowiązującej całą Wspólnotę Europejską. Jest to ważne pytanie w kontekście zasad rozwojowych funkcjonowania polskiego rolnictwa i rynku rolnego w pierwszych i dalszych latach po uzyskaniu członkostwa w UE i ustaleń dotyczących zasad funkcjonowania polskiego rolnictwa i rynku rolnego w warun-

---

<sup>1</sup> Art. I-14 ust. 2 Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Wersja Rzym 2001, Wyd. Luksemburg 2005. W wyniku nie przyjęcia Traktatu przez uczestników referendum we Francji i Holandii, ta wersja Traktatu według stanu (2007) procedury unijnej nie ma charakteru obowiązującego. Jednocześnie żadna z dyskutowanych nowych wersji Traktatu nie podważa w niczym sformułowanych w tej wersji zasad WPR. Nowy tekst dokumentu podpisany w 2007 r. w Lizbonie nie jest dotąd ostatecznie ratyfikowany (m.in. przez Polskę).



kach UE oraz odpowiednich postępowań w przyszłości wobec zmian zasad i zachodzącej ewolucji WPR.

Treść merytoryczna tego zadania określa także, jakie zakresy regulacji pozostawione są do decyzji rządów krajów członkowskich, jakie zaś w sposób obligatoryjny muszą działać według przepisów ponadnarodowych. Dotyczy to także ustaleń, w jakim zakresie regulacje unijne mogą być elastyczne w ich dostosowaniu do specyficznych warunków poszczególnych krajów, co najmniej w zakresie rynku rolnego i regulacji rynkowych, produkcji rolniczej, instrumentów ekonomicznych i organizacyjnych takiego rynkowego oddziaływania, postępu biologicznego w rolnictwie, gospodarki ziemią, polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki społecznej wobec mieszkańców wsi i małych miasteczek<sup>2</sup>.

Na tej podstawie mogą być formułowane odpowiedzi na pytania z zakresu regulacji pozostawionych do decyzji poszczególnych rządów i swobody w tym zakresie decyzji narodowych, w jakim zaś muszą działać w sposób obligatoryjny według ponadnarodowych zasad i przepisów. Wskazuje także na regulacje unijne i zakres elastyczności w dopasowaniu do specyfiki gospodarczej i społecznej poszczególnych państw, zaś podstawą tej analizy są regulacje zawarte w prawie europejskim, w tym sposób i procedury podejmowania decyzji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz doświadczenia krajów członkowskich i ich sposób realizacji narodowej polityki rolnej.

Decyzje i działania składające się na realizację unijnej polityki rolnej niosą za sobą koszty (wydatki budżetowe) a wnioski wynikające z tej analizy powinny również dotyczyć źródeł finansowania – czy ma to być finansowanie z budżetu unijnego, czy też możliwe jest odpowiednie wykorzystanie środków z budżetów krajowych. Występuje tu też potrzeba odniesienia się do możliwych kierunków zmian Wspólnej Polityki Rolnej i konsekwencji tych zmian dla polityki rolnej każdego państwa UE. Jest to droga do realizacji celu tej pracy, tj. wyników i uzasadnień, które mogą być podstawą rekomendacji dotyczących zakresu decyzji, jakie składać się będą na polską narodową politykę rolną, uwzględniającą specyfikę i interesy polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich.

Ukazana w niniejszym opracowaniu droga ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, uwzględnia uzasadnienia, mechanizm i zakres tej ewolucji (p.1), czynniki kształtujące stan i zmiany WPR, charakterystykę Wspólnej Polityki Rolnej i jej ewolucję w latach 1957-2009, charakterystykę podstawowych etapów ewolucji WPR oraz ocenę ustalonych etapów WPR, zaś w p. 2 pt. „Wspólna Polityka Rolna a krajowe i europejskie uwarunkowania Narodowej Strategii Polski”,

---

<sup>2</sup> Według dokumentu pt. „*Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*”, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2004.

formułuje określenie narodowej strategii w zakresie polityki rolnej i ocenę zmian WPR z punktu widzenia narodowej strategii Polski, zachodzącej ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, uzasadnienia mechanizmów i zakresu oraz związków i relacji pomiędzy Wspólną Polityką Rolną a krajowymi i europejskimi uwarunkowaniami Narodowej Strategii Polski, w tym krajowej polityki rolnej (Narodowej Polityki Rolnej), ewolucji zmian i reform WPR oraz charakteru uwarunkowań, propozycji, dyskusji i rekomendacji dotyczących WPR.

Zróżnicowany zestaw programów i działań składających się na koncepcję, realizację i zmiany WPR niosą za sobą odpowiednie koszty (wydatki budżetowe UE, wydatki krajowe i inne wydatki), co dotyczy źródeł finansowania i relacji wydatków na rzecz WPR ze środków budżetu unijnego i budżetu krajowego. Jednocześnie WPR ulega kolejnym zmianom i ewolucji, zaś jednym z możliwych kierunków tych zmian, bardzo trudnych dla Polski, byłby proces renacjonalizacji WPR, tj. przeniesienie większego niż dotąd zakresu kompetencji ze szczebla ponad narodowego na szczebel krajowy, co może również prowadzić do zwiększenia udziału i potrzeby finansowania polityki rolnej z budżetu krajowego.

Potrzebne staje się w tych warunkach określenie możliwych kierunków zmian WPR oraz ich konsekwencji dla krajowej polityki rolnej i rozwoju rolnictwa polskiego. Jest to tym bardziej istotne, że obecny poziom rozwoju gospodarczego Polski i występujące tu możliwości ewentualnego zwiększonego finansowania tej polityki ze źródeł krajowych, może być radykalnie zmniejszone (por. np. dyskusja o systemie podatków, ubezpieczeń i ochrony zdrowia ludności zatrudnionej w rolnictwie, tj. rolniczej gospodarce rodzinnej), co jeszcze bardziej mogłoby utrudnić procesy restrukturyzacji i rozwoju rolnictwa polskiego. Dodatkowe problemy zaczyna stwarzać w tym względzie także nowa sytuacja finansowo-dochodowa polskiego rolnictwa kształtowana przez obecny kryzys gospodarczo-finansowy i jego konsekwencje, np. dotyczące szans zatrudnienia pozarolniczego czy też możliwości intensyfikacji produkcji rolniczej.

Program i badania IERiGŻ prowadzić mają do ustalenia rekomendacji, które wynikać będą z prowadzonych prac, co do zakresu decyzji i działań, które mogą składać się na polską narodową politykę rolną w ramach UE, uwzględniającą specyfikę i interesy polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ewentualne możliwości finansowe państwa. Wnioski dotyczą przede wszystkim określenia swobody decyzji rządu polskiego w zdefiniowanych sprawach z zakresu krajowej polityki rolnej, w mniejszym zaś stopniu wskazaniem konkretnych, szczegółowych decyzji i rozwiązań oraz krajowych możliwości budżetowych akceptacji takiego kierunku zmian WPR.

W koncepcji zadania badawczego pt. „Możliwości prowadzenia Narodowej Polityki Rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej”, wyodrębniona została

część pt. „Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej – konsekwencje dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityk narodowych”, którą się w tym miejscu zajmujemy. Obejmuje ona następujące zakresy:

- A. Analizę czynników kształtujących zmiany i ewolucję WPR: uzasadnienia, mechanizmy i zakres zmian.
- B. Ocenę zmian WPR z punktu widzenia krajowych i europejskich uwarunkowań Narodowej Strategii Polski.
- C. Genezę, uzasadnienie i zakres reform WPR z perspektywy polskiej strategii rolnej i wiejskiej.
- D. Analizę zmian WPR, uwarunkowań i konsekwencji dla polskiego rolnictwa oraz źródeł Narodowej Polityki Rolnej.

Opracowanie niniejsze dotyczy zakresu A i B, tj. analizy czynników kształtujących zmiany i ewolucję WPR w latach 1957-2009, propozycje, uwarunkowania i dyskusje dotyczące zmian WPR oraz krajowych i europejskich uwarunkowań Narodowej Strategii Polski. Zakres p. C i D tworzy drugi zeszyt z trzech publikacji przewidywanych w tym planie.

Ze względu na praktyczną i aplikacyjną stronę Programu Wieloletniego 2005-2009 w opracowaniu niniejszym nie zajmujemy się bliżej doświadczeniami okresu przedakcesyjnego i dyskusją związaną z wejściem Polski do UE, wzbudzającą swego czasu szczególne zainteresowanie społeczne i polityczne. Tym niemniej zarys historii i zmian (ewolucji) WPR jest istotną częścią relacji pomiędzy uprzednimi zasadami WPR i rezultatami jej realizacji a okresem i stanem obecnym i ma to znaczenie dla prób interpretacji przyszłości. Poszczególne etapy rozwoju i zmian WPR zachodzą w powiązaniu z ogólną ścieżką rozwoju gospodarczego krajów Wspólnoty i to kształtuje miejsce Polski na tej ścieżce (drodze) wśród państw Unii-27. Doświadczenia tej drogi i wynikające z jej przebiegu konkluzje, pozwalają na sformułowanie wniosków, dotyczących tego co należy robić, aby uzyskać możliwie szybko jak największe i najlepsze korzyści członkostwa Polski w UE.

Dotychczasowy okres procesów transformacyjnych i integracyjnych gospodarki polskiej, niezależnie od okresów kryzysowych, oznaczał szybkie przejście od ekonomii niedoborów do ekonomii nadwyżek radykalnie zmieniających wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania strategii rozwoju rolnictwa polskiego. Z ekonomicznego punktu widzenia rolnictwo znalazło się w okresie odwróconym w stosunku do uprzednich relacji popyt – podaż. Oznacza to, że powstawały nowe uwarunkowania strategiczne: relacje planów i nakazów zastąpione zostały mechanizmem rynkowym, jego konsekwencjami, co radykalnie zmieniło uprzednie zasady i uregulowania. W ten sposób proces transformacji do gospodarki rynkowej związany był z występowaniem zróżnicowanego ze-

stawu problemów, doświadczeń, dyskusji i decyzji odnoszących się zarówno do rozwiązań obecnych jak i rekomendacji na przyszłość. Unia Europejska jako projekt rozwojowy stworzył nową, korzystną sytuację dla możliwości definiowania i wyboru dróg postępowania, przewidywalności programów oraz odpowiedniego czasu na przygotowanie i realizację programów. Polska w trosce o obecny i przyszły rozwój, szansę jaka tu się pojawiła, musi wykorzystać w sposób mądry, efektywny i dobrze zorganizowany.

## **1. EWOLUCJA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ: UZASADNIENIA, MECHANIZMY I ZAKRES**

### **1.1. Wprowadzenie**

Zgodnie z koncepcją pracy przedstawioną we wstępie i jej tytułem prezentowana jest w tym miejscu ogólna charakterystyka i interpretacja zasad i ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, jej uzasadnienia, zakres i mechanizmy funkcjonowania. Są to takie zagadnienia jak: definiowanie czynników kształtujących stan i zmiany WPR, ewolucję tej polityki w latach 1957-2009 oraz określenie podstawowych etapów ewolucji WPR. Stanowi to podstawę do wyodrębnienia i interpretacji krajowych i europejskich uwarunkowań Narodowej Strategii Polski.

### **1.2. Czynniki kształtujące stan i zmiany WPR**

Integracja gospodarcza powojennej Europy zapoczątkowana została od utworzenia wspólnego rynku węgla i stali. Nieco później sformułowano i przyjęto zasady integracyjne Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) a ich realizacja stała się najbardziej kompleksową wśród polityk realizowanych w procesach integracyjnych EWG/WE. Ze względu na swój zakres i charakter WPR była jednocześnie najbardziej kompleksową unijną polityką społeczno-ekonomiczną, ale także polityką stwarzającą problemy i trudności odnoszące się do całej Europy. W okresach deficytowych żywność na rynkach europejskich umożliwiała realizację celów strategicznych samowystarczalności żywnościowej, zaś w okresach presji nadwyżek służyła strategii zachowania równowagi bilansowej gospodarki żywnościowej państw tworzących EWG/WE.

Zarówno kształtowanie zasad WPR, jak też jej realizacja i dynamika oraz zakres zmian zależały od poziomu i tempa rozwoju krajów UE, jak też realnego znaczenia ogólnych procesów integracyjnych obecnie w ramach UE-27. Fundamentem tych procesów jest zasada współpracy i solidarności wbudowana od początku w mechanizm integracyjny. W zgodzie z tą zasadą fundusze strukturalne, systemy finansowania, wspólna polityka rolna i równowaga instytucjonal-

na stały się ważnym elementem idei integracji europejskiej<sup>3</sup>. Głównym ogniwem europejskich procesów integracyjnych jest gospodarka, w tym gospodarka rolniczo-żywnościowa, stanowiąca przez całe dekady podstawowe pole spójności gospodarczej, a następnie społecznej i politycznej obszaru UE.

Współczesną podstawą rozwoju zintegrowanego w ramach UE rolnictwa europejskiego, a obecnie także polskiego, jest Wspólna Polityka Rolna (WPR), co jednoznacznie potwierdza 50-letnia historia tej polityki<sup>4</sup>. Podstawowym czynnikiem podkreślającym szczególne uwarunkowania dla rozwoju polskiego rolnictwa w związku z integracją europejską, jest ukształtowana w ostatnim półwieczu nowa równowaga gospodarki rolniczo-żywnościowej w Europie, wyrażająca się w nadwyżkach produkcji, wynikających z nadwyżek potencjału i możliwości produkcyjnych. Sytuacja taka wymusza jednocześnie ciągłą potrzebę zmian polityki ekonomicznej i rolnej uwzględniających warunki, jakie tworzą współczesne oczekiwania konsumentów żywności i wynikające z tego zmiany spożycia i popytu żywnościowego, np. ograniczenie spożycia tłuszczów, ziemniaków, cukru czy przetworów zbożowych, a także oczekiwania w stosunku do jakości i różnorodności żywności (w tym importowanej) oraz cech i wartości środowiska rolniczego i wiejskiego.

Kształtuje to nowe uwarunkowania prowadzonej przez rządy poszczególnych państw i Unię Europejską jako całość, narodowych polityk rolnych (Narodowa Polityka Rolna, NPR) i unijnej polityki rolnej – Wspólna Polityka Rolna (WPR). Nowe uwarunkowania rozwojowe, potrzeby żywnościowe i surowcowe oraz doświadczenia związane z bieżącą i wieloletnią realizacją krajowej i unijnej polityki rolnej są podstawą dokonywanych ocen dotyczących NPR i WPR oraz podejmowanych decyzji bieżących i przyszłych (lub perspektywicznych) zmian tych polityk i zachodzących pomiędzy nimi zależności i relacji. Podejmowane zaś w nawiązaniu do tego, dyskusje i decyzje dotyczą całości lub poszczególnych elementów NPR i WPR i stanowią istotę polityki rolnej, wiejskiej i żywnościowej Unii Europejskiej jako całości, a także polityki poszczególnych krajów członkowskich. Formułowana w ten sposób polityka rolna Unii (WPR) stanowi oryginalną koncepcję agrarnej doktryny rozwojowej realizowanej współcześnie w zróżnicowanych warunkach przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych państw UE-27.

---

<sup>3</sup> K. Popowicz, *Historia integracji Europejskiej*, SGH, Warszawa 2006, s. 15.

<sup>4</sup> Ta część realizacji zadania badawczego pt. „*Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*”, obejmuje, zgodnie z planem, prezentację, uwarunkowania rozwojowe oraz wstępną interpretację zasad Wspólnej Polityki Rolnej, ich ewolucji i konsekwencji dla kształtowania narodowej polityki rolnej w Polsce. Bliższe określenie zachodzących tu zmian, ich przyczyny oraz konsekwencje dla polskiej polityki rolnej będą prezentowane w wymienionych wyżej dwóch następnych publikacjach.

W konsekwencji dotychczasowej realizacji tej polityki w Europie, szczególnie jej korzystnych efektów, w ostatnich okresach pojawiły się dążenia do zmniejszenia rolniczego potencjału produkcyjnego lub ograniczenia jego wykorzystania, co staje się także gospodarczym i społecznym problemem Polski. Wobec jednoczesnego opóźnienia czasowego i rozwojowego Polski w stosunku do najbogatszych państw UE i zróżnicowanych zasad i postępu WPR, Polska znajduje się w porównaniu do innych państw UE-15 w różnych uwarunkowaniach rozwojowych (m.in. ze względu na problemy żywnościowe kraju, średni potencjał gospodarki rolnej i dotychczasowe ograniczenia rozwojowe kraju w ujęciu historycznym, tylko w ograniczonym zakresie akceptowana może być np. tendencja ewentualnego zmniejszenia potencjału produkcyjnego rolnictwa krajowego)<sup>5</sup>.

Zmiany, ewolucja i procesy przystosowawcze zachodzące w ramach Wspólnej Polityki Rolnej charakteryzują się dużą częstotliwością i dynamiką, co wskazuje jak zróżnicowany oraz trudny koncepcyjnie i organizacyjnie jest cały system WPR oraz jaką rolę spełniają w tej ewolucji rozwiązania ekonomiczne i organizacyjne, rozwój gospodarczy i możliwości pozarolniczego rynku pracy, a także doświadczenia i zmiany generacyjne w rolnictwie (związek gospodarstw jako jednostek produkcyjnych z rodziną rolnika i możliwościami zapewnienia jej zatrudnienia i stabilizacji dochodowej). Organizacja dominującej w całej UE formy gospodarowania, tj. farmy rodzinnej (gospodarstwa rodzinnego) będącej formą małego przedsiębiorstwa (*small business*), ze względu na rodzinny charakter podlega ograniczeniom hamującym tempo przemian organizacyjnych i produkcyjnych, a tym samym tempo i zakres procesów przystosowawczych (subsumcyjnych) do ogólnego poziomu i tempa rozwoju gospodarczego. Gospodarstwo (farma) funkcjonuje w pewnym cyklu rozwojowym (czas dynamiki rozwojowej i czas ograniczeń tej dynamiki) w zależności od cyklu przekształceń

---

<sup>5</sup> W opracowaniu niniejszym nie zajmujemy się szerszą interpretacją ogólnych uwarunkowań procesów integracyjnych Polski w ramach UE. Uwarunkowania te mogą mieć tymczasem decydujące znaczenie dla rozwiązań stosowanych lub proponowanych w WPR. Dotyczą one np. charakteru i dynamiki europejskich procesów integracyjnych w ramach UE jako ważnego uwarunkowania globalnego, zarówno ekonomicznego jak i politycznego. Z. Brzeziński wskazywał, że jeśli chodzi o tendencje globalne o charakterze politycznym to zależą one od woli politycznej. „A woli politycznej nie ma. I nie ma wybitnych przywódców. Przywódcy są w pewnym stopniu wyrazem woli politycznej, ale są także jej twórcami. Ja nie widzę dziś w Europie twórców wielkich idei politycznych, którzy mogliby takiej zmianie przewodzić”. I dalej odnosząc się do ceny, jaką trzeba zapłacić pogłębiając integrację Unii Europejskiej: „Ta cena jest oczywista. Gdy chce się coś uzyskać, zawsze coś trzeba zapłacić. Ale liczy się bilans... i nie sądzę, żeby Polska mogła na jakiegokolwiek drodze uzyskać bilans lepszy niż ten, który może jej dać umocnienie w Unii Europejskiej”. *Cierpnie skóra*, rozmowa J. Żakowskiego z Z. Brzezińskim, „Polityka”, nr 32, 2006. Por. bliższe ujęcie w publikacjach dotyczących np. zadania badawczego w niniejszym Programie, np. *Wpływ procesów globalizacji na rozwój polskiego rolnictwa i wsi*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

rodziny rolnika i działania otoczenia zewnętrznego, np. warunków ekonomicznych. Konsekwencją tego jest trwanie gospodarstwa (farmy) jako jednostki produkcyjnej w zależności od struktury demograficznej rodziny rolnika, a zmiany strukturalne dokonują się nie tylko w zależności od cech rodziny, ale także szans stwarzanych przez otoczenie zewnętrzne i rozwój gospodarczy, np. możliwości migracyjne, pracy i pozyskiwania dochodów ze źródeł pozarolniczych oraz zmian na rynku podstawowego środka produkcji w gospodarce rolnej, tj. ziemi rolniczej (proces koncentracji gospodarstw oraz poziomu uzyskiwanych w zależności od tego rezultatów produkcyjnych i ekonomicznych). Współczesny rozwój rolnictwa światowego potwierdza teorię o podstawowej roli sił ogólnego wzrostu gospodarczego dla ewolucji zachodzącej w rolnictwie i konsekwencji wynikających z ograniczeń i opóźnień procesów rozwojowych i przystosowawczych występujących w gospodarce rolniczo-żywnościowej. WPR jest jednym z pozytywnych przykładów polityki niwelacji tych ograniczeń i eliminacji opóźnień rozwojowych.

Zwrócić należy uwagę, iż w dyskusjach dotyczących WPR coraz wyraźniej występują trudności w zrozumieniu analizy i interpretacji relacji produkcyjno-ekonomicznych gospodarstwa jako jednostki produkcyjnej i rolnictwa jako części gospodarki żywnościowej (dawniej nazywanych ekonomiką gospodarstwa rolnego i ekonomiką rolnictwa). Nie identyfikujemy dotąd wyraźnych warunkowań różnicujących ekonomiczno-produkcyjne postępowanie i decyzje poszczególnego gospodarstwa a stanem i funkcjonowaniem wszystkich gospodarstw jako systemu produkcyjnego (rolniczego). Głównym zjawiskiem jest tu występowanie mechanizmu koncentracji gospodarstw, a mechanizm ten prowadzi do korzystnych zmian większości wskaźników ekonomiczno-rolniczych wskazujących na stan i dynamikę rozwojową rolnictwa jako działu gospodarki. W ujęciu zaś odnoszącym się do skali poszczególnego gospodarstwa, tendencja ta charakteryzuje się zasadniczym zjawiskiem: umocnienie gospodarstw indywidualnych (rodzinnych) w sensie skali gospodarstwa, efektywności produkcji i wydajności pracy, oznacza proces eliminacji (zakończenia działalności, upadku, likwidacji) części istniejących dotąd gospodarstw (jednostek produkcyjnych). Jest to zasadniczy warunek postępu technicznego, wzrostu dochodów, wzrostu wydajności pracy i unowocześnienia gospodarki rolnej jako wyjściowego ogniwa gospodarki żywnościowej. Jednocześnie jest to podstawowa bariera i ograniczenie swobody i elastyczności działania polityki ekonomicznej i agrarnej w kształtowaniu stanu i struktury ekonomicznej rolnictwa na każdym szczeblu rozwoju gospodarczego danego kraju, rejonu lub ugrupowań krajów<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Zasady i interpretacja tego procesu por. F. Tomczak, *Rozwój rolnictwa światowego. Uwarunkowania i konsekwencje dochodowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000. Bliższa analiza i interpre-

Występuje tu i działa mechanizm ekonomiczny koncentracji rolniczych czynników produkcji i rezultatów działalności rolniczej w coraz mniejszej liczbie jednostek produkcyjnych a jednocześnie coraz większych i lepiej zorganizowanych. Charakter produkcji rolniczej (przestrzeń produkcyjna i wpływ tego czynnika na uzyskiwane wyniki) i jej żywnościowe znaczenie (przyrodniczy i organizacyjny charakter powierzchni ziemi uprawnej i ekonomiczny charakter popytu na żywność, warunkują ograniczone przyrodniczo i ekonomicznie możliwości koncentracji produkcji żywności). Jednocześnie decydują one o specyficznych cechach kształtowania gospodarki rolniczo-żywnościowej: każda jednostka ziemi uprawnej (lub wykorzystywanej na cele żywnościowe) ma ograniczony potencjał produkcyjny (tj. także dochodowy) i ograniczone zapotrzebowanie na pracę żywą, co w konsekwencji stwarza bariery rolniczych możliwości produkcyjnych praktycznie nie występujących w innych działach gospodarki narodowej. Jest to szczególnie mechanizm kształtowania gospodarki rolniczo-żywnościowej decydujący o charakterze występujących tu relacji produkcyjnych i społecznych (np. ograniczeń i uwarunkowań przyrodniczych czy też ograniczeń i uwarunkowań związanych z dominującym w rolnictwie systemem gospodarstw rodzinnych, o specyficznym charakterze własności, poziomie i strukturze nakładów, ograniczeniach demograficznych itp.). Z tych też względów rolnicza polityka rozwojowa i produkcyjna charakteryzuje się różnorodnymi ograniczeniami i uwarunkowaniami nie występującymi w innych działach gospodarki narodowej np. przestrzenny charakter produkcji, poziom i struktura wyposażenia w czynniki produkcji, wpływ czynników przyrodniczych itp.

Przedstawione dalej etapy zmian i ewolucji WPR wskazują na uwarunkowania rozwojowe dotyczące poszczególnych gospodarstw (głównym zjawiskiem jest tu proces koncentracji gospodarstw rolnych; farm jest coraz mniej, mają one coraz większą skalę produkcji i mają ukształtowany do nowej skali gospodarstw wewnętrzny system organizacji i ekonomiki gospodarstwa jako firmy). Związane z tym prawidłowości ekonomiki i rozwoju gospodarstw (farm) oraz prawidłowości całego systemu agrarnego (kraju lub np. UE) mają bezpośredni związek i wpływają na kształtowanie, koncepcję i realizację Wspólnej Polityki Rolnej. W ten sposób działający tu mechanizm rozwojowy w stosunku do poszczególnego gospodarstwa (farmy), jak też całej zbiorowości gospodarstw i interpretacja występujących tu zmian ekonomiczno-rolniczych stanowią podstawę rozumowania (filozofii) współczesnego kształtowania stanu i zmian WPR.

---

tacja sygnalizowanych tendencji i zjawisk przedstawiona została w dużej grupie prac wykonanych w ramach programu wieloletniego „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”(2005-2009).



W bliższej interpretacji dotyczy to:

- a) gospodarstwa, jego stanu oraz sił zmian i rozwoju (lub upadku) jako podstawowej jednostki organizacyjnej i produkcyjnej rolnictwa,
- b) grup gospodarstw np. wysokotowarowych, specjalistycznych, rodzinnych, spółdzielczych, handlowych itp.,
- c) sumy wszystkich gospodarstw w skali kraju (np. ekonomia agrarna danego kraju),
- d) polityki i ekonomii rolnictwa w skali regionów świata, obecnie np. w skali Unii i Europy,
- e) ujęć globalnych: rolnictwo w skali kontynentalnej i światowej.

Ewolucja i zmiany WPR wzbudzają różnorodne kontrowersje nie tylko ze względu na decyzje dotyczące różnych koncepcji i rozwiązań praktycznych, ale także dalszej konsekwentnej realizacji największego dotychczas projektu ekonomicznego UE, tj. sformułowania i realizacji WPR. Związane z tym dotychczasowe doświadczenia i projekty na przyszłość oraz oceny ich realizacji stanowią ważną część fundamentalnych podstaw UE, jej dotychczasowych sukcesów i doświadczeń na przyszłość, odnoszących się do rolnictwa i innych gałęzi gospodarki narodowej.

Analiza zmian WPR wskazuje na nowe problemy pojawiające się u źródeł tych procesów, tj. przyczyn, mechanizmów, skutków i konsekwencji zmian WPR. Ich identyfikacja, określenie i ocena aktualnych i przyszłych możliwych zmian jest ważna i trudna, w naszym przypadku z tego względu, iż Polska w procesie przystosowawczym (konwergencyjnym) znajduje się na niższym etapie rozwoju gospodarczego w stosunku do wszystkich „starych” państw członkowskich Unii<sup>7</sup>.

W dalszej części niniejszego opracowania, na podstawie dyskusji i interpretacji przemian WPR, rozpatrzony zostanie wpływ tych przemian na podstawowe potrzeby i uwarunkowania związane z formułowaniem i realizacją unijnej i krajowej polityki rolnej. Jej głównym elementem jest potwierdzenie, iż Polska w jednym czasie historycznym (obecna dekada) realizuje nie tylko zadania integracyjne, ale też zadania rozwojowe wynikające z istniejącego dotychczasowego opóźnienia poziomu rozwoju gospodarczego kraju. Wpływa to zarówno na długotrwałą strategię rozwojową Polski, jak też na bieżące rozwiązania i postępowanie w realizacji przyjętych strategicznych założeń rozwoju gospodarczego,

---

<sup>7</sup> Np. w 2005 r. PKB na 1 mieszkańca wynosił: Luksemburg 75,1 tys. USD; Irlandia 48,4 tys. USD; Dania 48,0 tys. USD; Holandia 38,3 tys. USD; Austria 37,7 tys. USD; Wielka Brytania 36,6 tys. USD; Belgia 35,1 tys. USD; Niemcy 33,9 tys. USD; Francja 33,7 tys. USD; Szwecja 30,7 tys. USD; Włochy 29,6 tys. USD; Hiszpania 27,2 tys. USD; Grecja 20,0 tys. USD, Portugalia 17,4 tys. USD zaś Polska 13,3 tys. USD. Por. *Encyklopedia Świat i Polska*, Warszawa 2007.

w szczególności procesu zwiększenia i wyrównania, o ile to jest możliwe, poziomu rozwoju gospodarczego Polski z poziomem wyżej rozwiniętych innych państw Unii Europejskiej.

Uprzednio narodowa, a obecnie Wspólna Polityka Rolna i narodowa polityka rolna krajów UE-15 (przed rozszerzeniem w 2004 r.) wytworzyła szerokie i stawiane obecnie pod znakiem zapytania, bogactwo narzędzi polityki rolnej adresowanych do farmerów (rolników), podobnie jak do konsumentów, producentów żywnościowych i handlu żywnościowego oraz obszarów wiejskich. Wymienić tu można następujące narzędzia stosowane w polityce rolnej:

- środowiskowe ukierunkowanie rolnictwa, np. pomoc w przypadku klęsk żywiołowych i zniszczeń środowiskowych;
- wspieranie pracochłonnych form produkcji, tj. farm rodzinnych i rozwoju społeczności wiejskich;
- wspieranie rozwiązań nierynkowych: infrastruktury wiejskiej, szczególnie dróg oraz tworzenie lokalnych rynków towarowych;
- działania dotyczące zaopatrzenia w produkty wrażliwe: przechowywalność produktów rolniczych;
- rodziny rolnicze – programy i działania zapobiegające nędzy, programy opieki społecznej, wspieranie dochodów i cen;
- rozwiązania agrarne: wspieranie i tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem (zatrudnienie pozarolnicze) i wspieranie mobilności siły roboczej, postęp w infrastrukturze społecznej (szkoły, drogi, służba zdrowia), programy rozwoju obszarów wiejskich;
- rozwiązania makroekonomiczne: wspieranie dochodów, cen, subsydia eksportowe, dopłaty bezpośrednie itp.;
- polityczne wpływy rolnictwa: polityczne uwarunkowania pomocy dla rolnictwa lub mieszkańców wsi, działalność rolniczych, agrobiznesowych i konsumenckich grup interesów itp.

Tendencje kształtowania się przemian zachodzących w rolnictwie krajów Unii Europejskiej wskazują, że rolnictwo jako sektor gospodarki krajowej oznacza nie tylko wytwarzanie produktów rolniczych i rolę przemysłu surowcowego dla całej gospodarki żywnościowej, ale jest także systemem społecznym trwale ukształtowanym i funkcjonującym. Wspólna Polityka Rolna chroni ten system, obecnie w skali UE-27, przed dezintegracją i zapewnia jego normalne, efektywne ekonomicznie i społecznie funkcjonowanie, wyrównanie oraz kształtowanie pierwszych zjawisk ekonomicznej i społecznej spójności w systemie integracyjnym rolnictwa według modelu Unii Europejskiej a także jego trwałości oraz konkurencyjności wobec procesów integracyjnych i globalnych zachodzących w światowej gospodarce rolniczo-żywnościowej. Z tego wynika przekonanie

o potrzebie ostrożności odnoszącej się do zakresu i głębokości zachodzących przemian (szczególnie w nowych krajach członkowskich UE ) oraz ostrożności w kreacji nowych warunków funkcjonowania tego systemu. W istocie WPR okazała się najistotniejszą częścią całej koncepcji dotychczasowego projektu gospodarczej integracji europejskiej. Pozytywna ocena takiego rozwiązania nie koliduje przy tym z potrzebą przekształceń i ewolucji WPR w zależności od zmieniających się uwarunkowań rozwoju i funkcjonowania Wspólnot Europejskich (efektywne rozwiązywanie problemów żywnościowych i agrarnych, rozszerzenie Wspólnoty, nowe cele, potrzeby i możliwości rozwojowe występujące w rezultacie wzrostu gospodarczego oraz postępu naukowo-technicznego itp.). W tych właśnie procesach tkwią źródła zmian i ewolucji WPR. Dotyczy to zarówno przeszłości jak i obecnych oraz przyszłych zmian zachodzących w kreowaniu i realizacji tej polityki, jej uzasadnień i uwarunkowań rozwoju w poszczególnych krajach i w skali całej Wspólnoty.

Wspólna Polityka Rolna i objęcie tą polityką polskiego rolnictwa stało się szansą rozwoju produkcyjnego i społecznego polskiej gospodarki rolnej. Jest to polityka, która od lat 50. ub. wieku kształtuje rozwój, modernizację i restrukturyzację rolnictwa państw Unii Europejskiej w korzystny sposób, pomimo jej krytyki i błędów, czy też niekorzystnego działania na środowisko. Zapewniła ona rolnictwu wzrost produkcji i dochodów, zmniejszenie liczby zatrudnionych osób i poprawę struktury agrarnej. Polityka ta zapewniła społeczeństwom Unii obfite i względnie tanie zaopatrzenie w żywność, samowystarczalność żywnościową, a także poważne możliwości eksportowe żywności. Korzystny rozwój rolnictwa był podstawą rozwoju i urbanizacji wsi, wszechstronnej poprawy warunków bytowych ludności rolniczej i wiejskiej, kształcenia i awansu zawodowego (życiowego) młodzieży zamieszkałej na terenach wiejskich.

Cechą tej polityki było i jest tworzenie możliwie trwałych a jednocześnie elastycznych ekonomicznych zasad rozwoju i modernizacji rolnictwa, poprzez preferencje lub stanowienie względnie wysokich cen i dopłat bezpośrednich, z wieloletnim wyprzedzeniem, wspieranie ze środków publicznych inwestycji rolniczych, w przetwórstwie żywności i na rynku rolnym oraz finansowanie infrastruktury wsi. Obecnie prawie połowa inwestycji rolnych i prawie całość nakładów na infrastrukturę wsi pochodzi ze środków UE i budżetów krajów członkowskich.

Korzystne ceny i dopłaty, limitowanie produkcji rolnej oraz sprawny system interwencji na rynku krajowym i zagranicznym zapewniają stabilność produkcji i rynku rolnego oraz stały wzrost dochodów ludności rolniczej. Jednocześnie możliwość zmniejszenia zatrudnienia w produkcji rolnej i jej rozszerzenia w obsłudze rolnictwa i przetwórstwie żywności zwiększa wydajność pracy w tej

gospodarce, umożliwi przepływ siły roboczej do gałęzi pozarolniczych i na tej podstawie występuje zwiększenie poziomu rozwoju gospodarczego kraju i w następstwie zwiększenie dochodów i możliwości interwencyjnych oraz pomocy ze strony rządów dysponujących większymi zasobami finansowymi.

Europejską Wspólną Politykę Rolną rozumiemy z natury rzeczy jako część całego systemu i koncepcji funkcjonowania i rozwoju obszaru europejskiego o dużej, lecz ograniczonej roli i znaczeniu. Wynika to z istoty ewolucji i przemian strukturalnych gospodarki światowej, jej dynamiki rozwojowej oraz kształtowania się procesów integracyjnych i globalizacyjnych<sup>8</sup>. Tendencja zmniejszenia udziału rolnictwa w strukturze ekonomicznej gospodarki narodowej i międzynarodowej nie zaprzecza w tym miejscu roli rolnictwa w systemie polityki gospodarczej np. UE (traktowanej jako grupa państw lub poszczególne państwa). Jest to także coraz bardziej ważki i wykorzystywany argument na rzecz zmian budżetowych UE w kierunku zmniejszenia nakładów na rolnictwo, tj. Wspólną Politykę Rolną.

Wspólna Polityka Rolna, mimo występujących trudności i ograniczeń, zapoczątkowała przyspieszenie rozwoju rolnictwa i jego modernizację, a także rozwój obszarów wiejskich oraz stworzyła warunki do stałej poprawy dochodów wsi. Zapewniło to wszechstronny rozwój wsi i rolnictwa oraz sprzyja rozwojowi gospodarki narodowej. Skutkuje także tworzeniem nowych miejsc pracy w otoczeniu rolnictwa i rozwija obszary wiejskie, co było ważnym argumentem np. dla zapewnienia akceptacji wejścia Polski do Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Nawiązujemy tu do analiz drogi rozwojowej rolnictwa światowego i konsekwencji światowego rozwoju gospodarczego stale zmieniających rolę, funkcje i zasady postępowania w zakresie rolnictwa, a szerzej, gospodarki żywnościowej. Por. F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR, Warszawa 2006.

<sup>9</sup> Niniejsze opracowanie, jak podkreślano wyżej, jest częścią większej pracy dotyczącej oceny ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej z punktu widzenia konsekwencji dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania narodowych polityk rolnych. Dokumentacja dotycząca zasad, historii tworzenia, realizacji a także ewolucji WPR jest szeroko prezentowana w literaturze i materiałach europejskich i polskich, co jest także podkreślane w odpowiednich miejscach opracowania. Por. np. następujące prace: M. Brzóska, E. Gorzelak, M. Mazurkiewicz, F. Tomczak, *Szanse i zagrożenia polskiego rolnictwa na tle warunków i zasad Wspólnej Polityki Rolnej*, Polska Rada Rolna, Warszawa 2003; W. Burkiewicz, R. Grochowska, Ł. Hardt, *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009*, Warszawa 2007; A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Poznań 2004; A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, Poznań 2007; T. Hunek (red.), *Dylematy polityki rolnej. Integracja polskiej wsi i rolnictwa z UE*, Warszawa 2000; A. Kowalski (red.), *Dostosowanie polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; A. Kowalski, E. Mazurkiewicz (red.), *Wieś, rolnictwo i gospodarka żywnościowa po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; W. Poczta, *Rolnictwo polskie w przededniu integracji z Unią Europejską*, Poznań 2003;

### 1.3. Wspólna Polityka Rolna i jej ewolucja w latach 1957-2009

Wspólna Polityka Rolna sformułowana w 1957 r. (Traktaty Rzymskie, ustanawiające EWG i EUROATOM) przejęła następujące zadania:

- zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego,
- zapewnienie cen żywności akceptowanych przez konsumentów,
- zabezpieczenie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej (w stosunku do innych działów gospodarki),
- zwiększenie produktywności rolnictwa i ustabilizowanie rynków.

Podstawowe zasady i doświadczenia Wspólnej Polityki Rolnej UE potwierdzone zostały w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy<sup>10</sup>. Traktat ten podkreślał, iż Unia Europejska działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysokiego poziomu ochrony i poprawy środowiska naturalnego. Unia ma wyłączną kompetencję m.in. w zakresie cel, reguł konkurencji na rynku wewnętrznym oraz wspólnej polityce handlowej. Kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi sprawuje m.in. w zakresie rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa (bez morskich zasobów biologicznych), środowiska naturalnego i ochrony konsumentów. Koordynacja natomiast dotyczy polityk gospodarczych oraz zatrudnienia, w szczególności ogólne wytyczne odnoszące się do tych polityk. Państwa członkowskie koordynują swe polityki gospodarcze i zatrudnienia w ramach Unii. W dziedzinach ważnych dla rolnictwa i obszarów wiejskich Unia ma kompetencje do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających np. w zakresie przemysłu, turystyki, edukacji i ochrony zdrowia.

Określenia i zasady realizacji wspólnej polityki rolnej stanowią najbardziej kompetentne zdefiniowanie tej polityki. Traktat przez „produkty rolne” rozumie płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami surowcowymi. Rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo i handel produktami rolnymi, zaś zasady przewidziane w celu ustanowienia lub funkcjo-

---

F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, Warszawa 2006; F. Tomczak, J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, KRS, Warszawa 2003; J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Warszawa 2005; A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, Warszawa 2004.

<sup>10</sup> Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy, Wyd. Wspólnoty Europejskiej, Luksemburg 2005. 13.12.2007 r. podpisany został w Lizbonie Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską.

nowania rynku wewnętrznego stosują się do produktów rolnych. Funkcjonowaniu i rozwojowi rynku wewnętrznego produktów rolnych musi towarzyszyć wspólna polityka rolna.

Traktat ustalał, że celami wspólnej polityki rolnej są:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego i racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywnościowych i surowcowych;
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Przy ustalaniu Wspólnej Polityki Rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględniono:

- szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi,
- potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych,
- fakt, że w państwach Członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanym z całą gospodarką.

Dla realizacji tych celów ustanowiona została wspólna organizacja rynków rolnych, która w zależności od produktu przybiera różne formy:

- wspólnych reguł konkurencji,
- obowiązkowej koordynacji różnych krajowych organizacji rynkowych,
- europejskiej organizacji rynkowej.

Wspólna zaś organizacja w jednej z wymienionych postaci może obejmować wszelkie środki konieczne dla osiągnięcia celów WPR, w szczególności regulację cen, subwencje, produkcję i wprowadzania do obrotu różnych produktów, systemy magazynowania i przewozu oraz wspólne mechanizmy stabilizacji przywozu i wywozu. Wspólna organizacja ogranicza się do osiągania celów definiowanych przez WPR i wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Unii.

Wspólna polityka cenowa opiera się na wspólnych kryteriach i jednolitych metodach kalkulacji. Aby umożliwić wspólnej organizacji osiągnięcie jej celów, tworzone są instrumenty finansowe WPR, tj. Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, zaś osiągnięcie celów polityki rolnej polega na skutecznej koordynacji wysiłków podejmowanych w dziedzinach kształcenia zawodowego, badań na-

ukowych i upowszechniania wiedzy rolniczej a także wspólnym działaniu na rzecz zwiększenia poziomu popytu i konsumpcji niektórych produktów. Postanowienia dotyczące reguł konkurencji stosują się do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi w zakresie ustalonym przez rozporządzenia europejskie, które są najsilniejszą formą regulacji unijnych. Dotyczy to także takich form pomocy jak ochrona gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze oraz pomocy w ramach programów rozwoju gospodarczego. W tym samym systemie ustalane są postanowienia niezbędne dla osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej, np. europejskich rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji w sprawie ustalania cen, potrąceń, pomocy, ograniczeń ilościowych itp.

Krajowe organizacje rynkowe mogą zostać zastąpione wspólną organizacją europejską, jeżeli:

- wspólna organizacja oferuje państwom członkowskim sprzeciwiającym się temu środkowi i dysponującym własną organizacją krajową dla określonej produkcji, równoważne gwarancje zatrudnienia i poziomu życia zainteresowanych producentów, uwzględniając harmonogram możliwych dostosowań i potrzebną specjalizację;
- organizacja ta zapewni w handlu wewnątrz Unii warunki podobne do tych, jakie istnieją na rynku krajowym.

Jeżeli produkt jest przedmiotem krajowej organizacji rynkowej lub regulacji wewnętrznej o równoważnym skutku, która wpływa na pozycję konkurencyjną produkcji podobnej w innym państwie Wspólnoty, stosuje się przywozową opłatę wyrównawczą na taki produkt lub odpowiednią opłatę przy wywozie. Komisja przyjmuje rozporządzenia europejskie lub decyzje europejskie ustalając wysokość tych opłat na poziomie niezbędnym dla przywrócenia równowagi<sup>11</sup>.

Poprzez utworzenie unii celnej UE przyczynia się do harmonizacji rozwoju handlu światowego, stopniowego zniesienia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do obniżenia barier celnych. Wspólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami, usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, inwestycji bezpośrednich, polityki eksportowej, liberalizacji handlu, handlowych środków ochronnych itp. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy*, cyt. wyd., s. 108.

<sup>12</sup> *Traktat Ustanawiający Konstytucję dla Europy*, cyt. wyd., s. 195-109.

Już traktaty rzymskie ustanawiające EWG (1957) cele polityki rolnej definiowały bardzo konkretnie:

- a) zwiększenie wydajności produkcji rolnej w drodze rozwoju postępu technicznego, zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji rolnej oraz jak najpełniejszego wykorzystania mocy produkcyjnych, zwłaszcza siły roboczej;
- b) zapewnienie w ten sposób sprawiedliwego poziomu życia ludności rolniczej, w szczególności przez podniesienie indywidualnego dochodu osób zatrudnionych w rolnictwie;
- c) stabilizację rynków;
- d) zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia;
- e) zabezpieczenie odpowiednich cen przy dostawach dla konsumentów<sup>13</sup>.

Traktat Rzymski ze szczególną dokładnością ustalał zasady wspólnego rynku obejmującego gospodarkę rolną i handel produktami rolnymi, zaś w celu zapewnienia sprawnego działania i rozwoju wspólnego rynku produktów rolnych ustalono Wspólną Politykę Rolną (WPR). Wspólna Polityka Rolna brała pod uwagę szczególny charakter gospodarki rolnej wynikający ze struktury ekonomicznej i społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i naturalnych między poszczególnymi regionami rolniczymi a także konieczność stopniowego usuwania tych różnic i zachowania ścisłych związków rolnictwa z całą gospodarką. Dla osiągnięcia tych celów utworzono wspólną organizację rynków rolnych oraz wspólne zasady konkurencji i koordynacji europejskiej organizacji rynków. Organizacja zaś miała wykluczać wszelką dyskryminację między producentami i konsumentami, prowadzić wspólną politykę cen, a także tworzyć fundusze nadające kierunek rozwoju rolnictwa i zapewniające gwarancje rolne.

Wspólna Polityka Rolna dotyczy również kształcenia zawodowego, prac badawczych, upowszechnienia i koordynacji na podstawie wspólnych projektów lub instytucji, w tym rynków konsumpcyjnych. Przewidywano pomoc w ochronie gospodarstw i ich wsparcie w złych warunkach strukturalnych oraz naturalnych, w ramach programów rozwoju gospodarczego. Odrębne artykuły traktatu dotyczyły obrotu, kontyngentów, cen minimalnych i innych rozwiązań wymiany w ramach Wspólnoty (zarządzanie, kontrakty, proces ujednoczenia cen, stosunki gospodarcze z krajami trzecimi itp.).

Zasady i cele sformułowane w Traktacie Rzymskim wynikały z narodowych polityk rolnych realizowanych przez państwa założycielskie i określały podstawowe problemy agrarne tych państw. Z uwagi na zróżnicowanie warunków i dążeń rozwojowych rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich poszczególnych krajów członkowskich, już w pierwszym okresie realizacji

---

<sup>13</sup> *Traktat Rzymski o Wspólnocie 1957* (część dot. The Common Agricultural Policy, CAP), [w:] *Zbiór dokumentów*, PiSM, Warszawa 1957, s. 977-987.



traktatu pojawiły się sprzeczności pomiędzy tymi celami uznanymi jako wspólne integrujących się państw w zakresie WPR, który dotyczy zagadnień i interesów poszczególnych krajów. W literaturze zachodnio-europejskiej dotyczącej tego pierwszego okresu założeń i realizacji WPR podkreślane są często różnicowania i trudności ustalenia i realizacji wspólnych decyzji dotyczących WPR<sup>14</sup>.

Wspólna Polityka Rolna, według określenia G. Renckiego należy do kategorii działalności Unii o „silnej kompetencji”. WPR była i ciągle jest bardzo kompetentna: obejmuje własną organizację rynku, szczególne reguły konkurencji, specyficzny system ochrony wobec krajów trzecich, a nawet częściowo własne zasoby. Wydatki WPR stanowią obecnie prawie połowę budżetu unijnego, zaś wydatki UE na rolnictwo są porównywalne z wydatkami największych krajów – producentów rolnych na świecie<sup>15</sup>. Jednocześnie dokonany u progu integracji Europejskiej polityczny wybór dotyczący wspierania europejskiego modelu rolnictwa typu rodzinnego i ochrony rolnictwa przed konkurencją światową, mimo bezpośredniej konfrontacji rynkowej w ramach UE, jest równie ważny dla rolnictwa polskiego<sup>16</sup>.

W dekadzie lat 60. i 70. budowano główne mechanizmy WPR o trzech zasadach: jednolitym rynku, preferencji wspólnotowej i solidarności finansowej. Przedmiotami regulacji wspólnotowej były wówczas:

- 1) organizacja rynku każdego produktu (ogółem obejmujące 80% produkcji), oparta na systemie cen administracyjnych, które gwarantowały politycznie określony dochód;
- 2) zmienne opłaty celne, chroniące przed rynkiem i koniunkturą światową oraz subsydia eksportowe (nazywane zwrotami), które pozwalały przeniknąć na rynek, charakteryzujący się niskim poziomem cen;
- 3) utworzenie Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, który dawał wyraz wspólnej odpowiedzialności finansowej za wsparcie dla rynków rolnych

---

<sup>14</sup> M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004.

<sup>15</sup> G. Rencki, *Historia, reformy oraz ocena Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] *Wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po rozszerzeniu Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 23.

<sup>16</sup> G. Rencki słusznie podkreśla, że najbliższa i dalsza przyszłość WPR szczególnie interesuje dwa wielkie kraje rolnicze, tj. Francję i Polskę. Doświadczenia Francji są przy tym szczególnie ważne dla Polski z uwagi na różnice poziomu (etapu) rozwojowego i doświadczenia Francji wynikające z inicjatyw i realizacji wszystkich dotychczas praktykowanych w ramach WPR zasad i zmian tej polityki. G. Rencki, cyt. wyd., s. 23. Interesujące doświadczenia Francji dotyczące ewolucji WPR przedstawiono w specjalnym raporcie przygotowanym dla IERiGŻ. Por. Y. Desjeux, H. Guyomard, L. Latruffe, *Agricultural policies in France: from EU regulation to national design*, INRA, Paryż 2007. Wskazany tu akcent ewolucji od rozwiązań EU do rozwiązań krajowych będzie przedmiotem uwagi w następnej części opracowania.

i działań strukturalnych, zaś finansowanie WPR nie było ograniczane przez pułapy wydatków<sup>17</sup>.

W 1972 r. Rada Europejska zdecydowała o wprowadzeniu pomocy strukturalnej dla modernizacji rolnictwa, zachęty do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, szkolenie rolników a później pomoc dla rolnictwa górskiego i obszarów upośledzonych, nie podjęła zaś równocześnie propozycji Komisji Europejskiej zmierzających do jednoczesnego ograniczenia potencjału produkcji czy też obniżenia cen gwarantowanych umożliwiającym zmniejszenie zachęt do zwiększenia produkcji. Pojawiająca się i trwająca skłonność do wytwarzania nadwyżek produkcji rolnej („góry masła”, dotowane niszczenie owoców) pogarszały pozytywny wizerunek WPR, zaś praktyka dopłat eksportowych stwarzała rodzaj dumpingu na rynku światowym, pogarszając pozycję europejską w negocjacjach handlowych w ramach WTO. Rezultaty tej polityki skłoniły Komisję i Radę do jej głębokiej zmiany.

W latach 80. ub. wieku coraz powszechniej gromadzone były nadwyżki żywności (szczególnie zbóż, produktów mleczarskich i wołowiny), jako rezultaty pozytywnego działania udzielanych rolnikom gwarancji cenowych ustalanych na wysokim poziomie oraz rezultatów przyspieszonego w okresie kilku dekad rozwoju gospodarczego krajów Wspólnoty skutkującego szybkim upowszechnieniem postępu technicznego i masowym odpływem ludności ze wsi, co zapewniało rentowność mechanizacji (odpływ siły roboczej z rolnictwa zwiększał koszty nakładów pracy żywej) i stały wzrost wydajności nakładów pracy, kapitału i ziemi (w tej kolejności). W ten sposób dokonywała się na tym etapie kolejna rewolucja agrarna w bogatej części Europy, tj. przechodzenia od małych farm rodzinnych do farm dużych oraz wielkich przedsiębiorstw rolnych i agrobiznesowych. Radykalnie zmieniała się struktura agrarna, a wysoki rozwój gospodarczy (w tym zatrudnienie pozarolnicze i napływ zagranicznej siły roboczej) zapewniały korzystne warunki do zwiększenia wydajności pracy, wzrostu dochodów i przemian struktury agrarnej w kierunku dużych, nowoczesnych, wysoko produkcyjnych farm (przedsiębiorstw) rolnych. Integracja rolnictwa i przeobrażenia strukturalne oraz wzrost wydajności i efektywności rolnictwa rodziły niezbywalne nadwyżki produkcyjne zwiększające interwencyjne wydatki budżetowe i naruszające równowagę rynku przez wysoką podaż nadwyżek żywnościowych<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> G. Rencki, *Historia reformy oraz ocena Wspólnej Polityki Rolnej*, cyt. wyd., s. 24.

<sup>18</sup> Jak łatwo zauważyć Polska nie osiągnęła jeszcze tego etapu rozwoju gospodarki narodowej i gospodarki rolnej. Niektóre związane z tym zagadnienia przedstawiono w pracy F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR, Warszawa 2006. Do zróżnicowania wpływu poziomu rozwoju gospodarczego na politykę rolną UE i poszczególnych krajów Unii-27 wrócimy w innym miejscu.

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej zapoczątkowana w 1992 r. przewidywała zmianę form i instrumentów wspierania rolnictwa w celu równoważenia podaży produktów rolnych z istniejącym popytem, zmniejszenie kosztów finansowania zapasów oraz obniżenia cen i poprawy konkurencyjności rolnictwa Wspólnoty na rynkach międzynarodowych. W 1997 r. Komisja Europejska przygotowała projekt radykalnej reformy WPR pod nazwą Agenda 2000. Była to rozwinięta kontynuacja wcześniejszego planu R. MacSharry'ego przewidującą różnorodne posunięcia reformujące w szczególności rynki produktów rolniczych. W końcu w 2002 r. Komisja Europejska zaproponowała kolejną reformę WPR polegającą na znacznym uniezależnieniu, od 2005 r., dopłat bezpośrednich od produkcji i przesuwaniu zaoszczędzonych środków na rozwój obszarów wiejskich w danym kraju. W ramach tego postępowania od 2005 r. następuje coraz wyraźniejsze uniezależnienie dopłat bezpośrednich od produkcji i zwiększenie dopłat na rozwój obszarów wiejskich w tych krajach.

Propozycje tego etapu reformy WPR (F. Fischler) oznaczały koncepcję możliwie głębokiej reformy WPR i po jej zmodyfikowaniu, pod naciskiem takich krajów jak Dania, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania, tj. krajów wypowiadających się za dużymi cięciami dotacji do rolnictwa, zaproponowanie rozwiązań polegających na znacznym uniezależnieniu dopłat bezpośrednich od produkcji i przesuwaniu większych sum na rozwój obszarów wiejskich w tych krajach. Bliższa charakterystyka i interpretacja poszczególnych etapów ewolucji WPR, szczególnie w ostatnich dekadach, przedstawiona zostanie dalej.

Formułowanie zasad WPR a następnie ich ewolucja i zmiany wprowadzane w miarę zwiększania się doświadczeń związanych z realizacją praktyczną tej polityki i występującymi trudnościami w zakresie rozwoju i integracji rolnictwa państw UE, ujęte zostały w różne schematy (modele, drogi) tego rozwoju. Na przykład R. Przygodzka wyodrębnia siedem okresów historii WPR<sup>19</sup>. Pierwszy – przygotowawczy od Traktatu Rzymskiego (1958) do 1962 r., gdy formułowano wizję wspólnej polityki rolnej. Drugi w latach 1962-1968, tj. okres tworzenia podstaw WPR i przechodzenia od narodowych do wspólnych cen rolnych, tworzenia podstawowych swobód wspólnego rynku: swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Okres trzeci (1968-1975) określany jest jako czas kryzysu finansów światowych i szoku naftowego, zaś w polityce rolnej ówczesne instrumenty cenowo-dochodowe doprowadziły do braku równowagi między podażą a popytem na artykuły rolne, pogłębienie dysparytetu dochodowego

---

<sup>19</sup> R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Białystok 2006, s. 106-116. Okresy te zdefiniowane zostały na podstawie: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004.

i utrwalenie niekorzystnej struktury rolnej. W 1973 r. Wspólnota powiększyła się o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię. Czwarty okres WPR datowany jest w tym ujęciu na lata 1975-1984, o wzrastającym protekcjonizmie rolnym, nowych akcentach strukturalnych i ograniczeniach wsparcia cenowego i dążeń do zmniejszenia nadwyżek rolniczych. Zapoczątkowany w 1984 r. piąty okres WPR (do 1992 r.) dotyczył zmian polityki rolnej, których celem było zmniejszenie nadwyżek produkcji i redukcja związanych z tym wydatków Unii. Przy padający na lata 1992-1999 okres szósty obejmował fundamentalną reformę WPR określaną jako reforma R. MacSharry'ego, zaś jej efektem była rewizja celów stawianych przed WPR, szczególnie, jeśli chodzi o rynek rolny oraz restrukturyzację i modernizację rolnictwa. W końcu ostatni etap zmian WPR sformułowany w Agendzie 2000 trwa do czasów obecnych.

Zgodnie z opinią europejskiego środowiska ekonomiczno-rolniczego najbardziej czytelny pierwszy model części składowych i ewolucji WPR przedstawił A. Buckwell, który w połowie lat 90. uwzględniając koncepcję Komisji Europejskiej dotyczącej strategii rolnej przewidywał kontynuację procesu reform z 1992 r. i ewolucję w kierunku bardziej zintegrowanej polityki obszarów wiejskich. Występując w Polsce, autor tej koncepcji postawił następujące pytania:

- dlaczego WPR powinna się zmienić w zintegrowaną politykę obszarów wiejskich?
- co oznacza bardziej zintegrowana polityka obszarów wiejskich (CARPE – Wspólna Polityka Obszarów Wiejskich dla Europy)?<sup>20</sup>

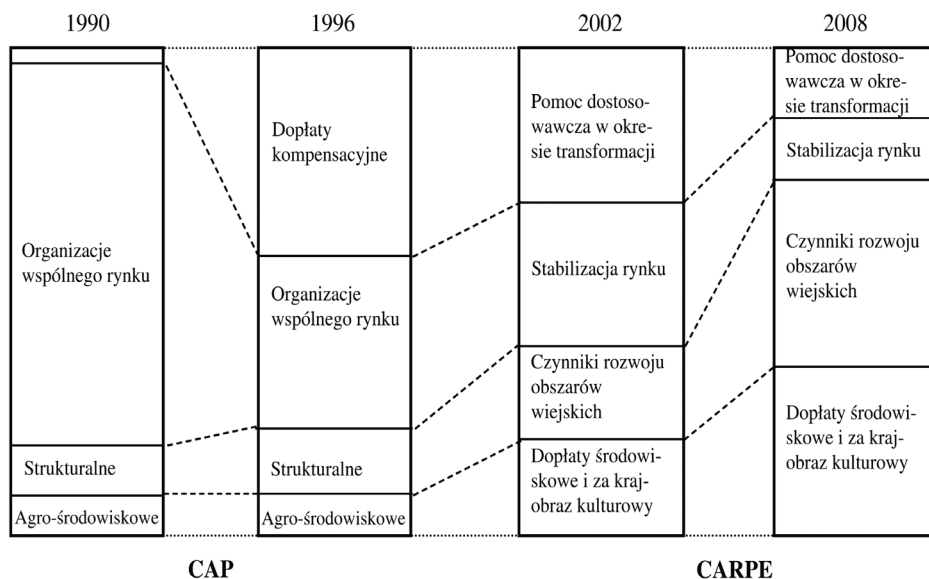
Wszystkie główne elementy CAP (WPR) i CARPE (organizacja rynku, dopłaty i pomoc dostosowawcza, stabilizacja rynku, czynniki rozwoju obszarów wiejskich, dopłaty środowiskowe itp. ujęte zostały w formie modelu budżetowego na okres 1990-2008 (rys. 1).

Koncepcja ta wzbudziła duże zainteresowanie i jest przykładem pogładowego ujęcia głównych kierunków omawianej ewolucji WPR. Elementy składowe wspólnej polityki rolniczo-wiejskiej ulegały ewolucji od dominacji celów i narzędzi dotyczących polityki rolnej (zob. rok 1990) do zrównoważonego udziału w budżecie i realizowanej w związku z tym polityki czterech głównych działań: pomocy dostosowawczej w okresie transformacji, stabilizacji rynku, wspierania rozwoju obszarów wiejskich oraz dopłat środowiskowych i krajobra-

---

<sup>20</sup> A. Buckwell, *Rozwój obszarów wiejskich a Wspólna Polityka Rolna (CAP) – scenariusze dla Polski i Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską – implikacje dla polityki państwa*, Konferencja Okrągłego Stołu, Olsztyn 1999.

**Rys. 1. Elementy składowe CAP i CARPE wg A. Buckwella**



Skala pionowa ilustruje strukturę budżetową w poszczególnych okresach (latach).

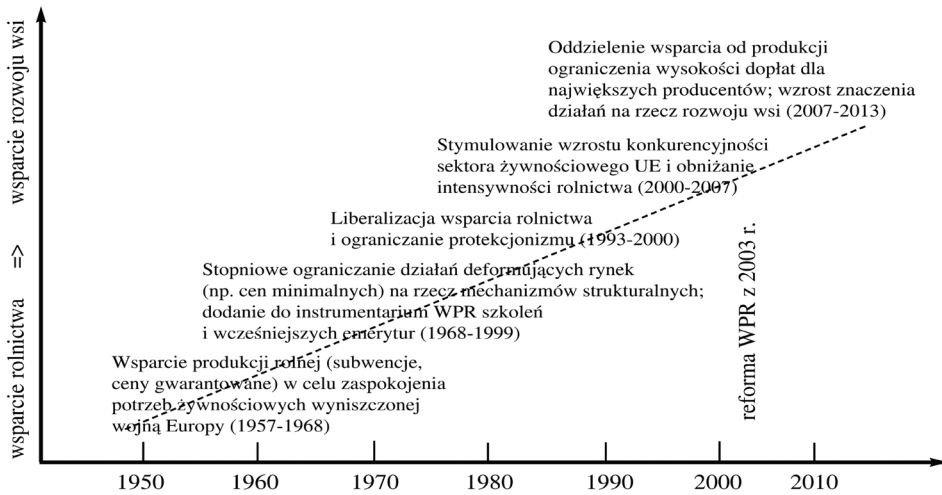
Interesujący jest schemat (model, droga) tego rozwoju sformułowana przez Ł. Hardta (rys. 2)<sup>22</sup>. Model ten uogólnia podstawową prawidłowość ewolucji WPR, tj. przejście od wsparcia rolnictwa do polityki rozwoju wsi. Proces ten kształtujący drogę rozwoju rolnictwa i WPR w okresie formułowania i funkcjonowania Wspólnot Europejskich w ostatnich pięciu dekadach, ilustruje poszczególne etapy ewolucji WPR od okresu wyjściowego do reformy w 2003 r., realizowanej w obecnym okresie (2007-2013)<sup>23</sup> oraz określa zasady wyjściowe do kolejnej reformy WPR, jaka najpewniej będzie realizowana w latach 2014-2020. Ogólna periodyzacja całej historii integracji europejskiej oparta jest na ocenie stopnia natężenia tendencji dośrodkowych i odśrodkowych, które decydują o dynamice integracyjnej. Siły dośrodkowe definiowane są przez krąg wspólnego interesu wszystkich państw członkow-

<sup>22</sup> W. Burkiewicz, R. Grochowska, Ł. Hardt, *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009*, UKiE, Warszawa 2007.

<sup>23</sup> K. Popowicz ogólną periodyzację historii integracji europejskiej ustala następująco: okres entuzjazmu europejskiego 1945-1958; lata 1961-1981: kryzysy i wzrost tendencji odśrodkowych; lata 1981-1992: powrót tendencji dośrodkowych; traktat z Maastricht: powołanie Unii Europejskiej; Unia Europejska pod koniec XX wieku; wielkie rozszerzenie i konstytucja dla „nowej Europy”. K. Popowicz, *Historia integracji Europejskiej*, SGH, Warszawa 2006.

skich i nasilają się, gdy występuje przewaga interesów Wspólnoty jak całości. Tendencja decentralizacyjna pojawia się w sytuacji odwrotnej. W tym ujęciu całość historii integracji europejskiej podzielono na cztery okresy: pierwszy – do 1963 r. (przewaga sił dośrodkowych); drugi – lata 1963-1968 (przewaga sił odśrodkowych); okres trzeci – lata 1986-1992 (powrót tendencji dośrodkowych) i okres czwarty – lata 1992-2005 (czas nasilania się sił dośrodkowych z jednoczesnymi tendencjami odśrodkowymi)<sup>24</sup>.

**Rys. 2. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej – od wsparcia rolnictwa do polityki rozwoju wsi**



Autorzy Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa wyodrębniają także pięć okresów funkcjonowania i zmian WPR: pierwszy tzw. przygotowawczy, od wejścia w życie Traktatu Rzymskiego do 1962 r.; drugi – 1962-1968 tworzenie i utrwalanie zasad ważniejszych rynków rolnych (zboża, mięso wieprzowe, wołowina, mleko) oraz ustalanie wspólnych cen na produkty rolne; trzeci – 1968-1975, tj. czas wprowadzenia „zielonych” kursów i pieniężnych kwot kompensacyjnych; czwarty – 1975-1984, tj. pojawienia się wysokich nadwyżek produktów rolnych i podejmowania wysiłków dla ograniczenia tworzenia nadwyżek rolniczych oraz okres piąty – 1984-2004 (Unia 25), wprowadzenie kwot mlecznych, zapoczątkowanie reformy R. MacSharry’ego oraz postanowienia Agendy 2000 (2000 r.)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*. SGH, Warszawa 2006, s. 17.

<sup>25</sup> M. Adamowicz (*Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, „Wies Jutra”, nr

półwiecze historii WPR, przedstawia następujące kluczowe wydarzenia (dwie ostatnie pozycje według autora niniejszej pracy):

- 1957 – Podpisanie Traktatu Rzymskiego, określenie celów WPR
- 1958 – Stresa, określenie struktury WPR
- 1962 – Koncepcja organizacji Wspólnego Rynku
- 1963 – Ustalenie wspólnych cen zbóż
- 1966 – „Kompromis Luksemburski”: jednomyślność głosowań
- 1968 – Plan Mansholta: reforma strukturalna rolnictwa
- 1973 – Pierwsze powiększenie: Dania, Irlandia, Wielka Brytania
- 1984 – Mleko: kwoty produkcyjne
- 1988 – Wprowadzenie „stabilizatorów” wydatków WPR
- 1992 – Reforma MacSharry’ego: redukcja wsparcia cenowego, wprowadzenie dopłat bezpośrednich
- 1994 – Runda Urugwajska WTO: redukcja protekcjonizmu rolnego
- 1999 – Agenda 2000 (reforma Fischlera): wprowadzenie jednolitej płatności
- 2003 – Przegląd Agendy 2000, wprowadzenie Single Payment Scheme
- 2004 – Powiększenie UE o 10 państw (od 2007 r. + 2 państwa)
- 2008 – Health Check, ocena reform 2003 r.
- 2009 – Określenie zmian WPR i tendencji do 2013 r.
- 2010 – Propozycje i ustalenia na okres po 2013 r.<sup>26</sup>

#### **1.4. Podstawowe etapy ewolucji WPR**

Odgrywający ważną rolę mechanizm działania WPR ulegał zmianom, zdaniem autora, nieco szybszym i bardziej kontrowersyjnym z uwagi na rolę tej polityki w całym dotychczasowym systemie funkcjonowania Unii Europejskiej. Charakter tych zmian ma podobny mechanizm ewolucji: przewaga sił dośrodkowych lub odśrodkowych zależnie od etapów rozwoju gospodarczego i rezultatów oraz konkluzji wynikających z kolejnych etapów ocen rezultatów i konsekwencji WPR przyspieszających te zmiany.

Droga ta w pierwotnym ujęciu Ł. Hardta z pewnymi uzupełnieniami, obejmuje i analizuje pięć etapów różniących i charakteryzujących WPR w poszczególnych okresach. Są to następujące etapy (zob. rys. 2):

- I. Wsparcie produkcji rolnej EWG i dochodów rolnych przez subwencje rolnicze, ceny gwarantowane, wspieranie przemian agrarnych, tworzenie elementów wspólnego rynku itp. Celem było też możliwie dobre zaspokojenie potrzeb żywnościowych w wyniszczonej wojną Europie, tj. zwiększenie produkcji rolnej i dochodów przez stosowanie cen gwarantowanych, przyspieszenie przemian agrarnych (1957-1968).

---

<sup>26</sup> C. Csaki, *CAP Time Line: Select Events*, Euro Choices, vol. 7, 2008, nr 2.

- II. Stopniowe ograniczenie działań deformujących rynek (np. cen minimalnych) na rzecz mechanizmów strukturalnych, maksymalizacji wsparcia produkcji i dochodów oraz przyspieszenia modernizacji rolnictwa i przemian agrarnych; dodanie do instrumentarium WPR szkoleń i wcześniejszych emerytur (1968-1993). 1968 Plan S. Mansholta.
- III. Liberalizacja wsparcia rolnictwa i ograniczenie protekcjonizmu (1993-2000). Przejście od dotowania produkcji do wsparcia dochodów (reforma MacSharry'ego). 1997 Agenda 2000.
- IV. Stymulowanie wzrostu konkurencyjności sektora żywnościowego UE i obniżanie intensywności rolnictwa (2000-2007). Liberalizacja WPR pod wpływem WTO. Ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich. 2002 reforma F. Fischlera.
- V. Oddzielenie wsparcia od produkcji, ograniczenie wysokości dopłat dla największych producentów; wzrost znaczenia działań na rzecz rozwoju wsi. Poszukiwanie nowego ładu agrarnego w warunkach postępującej integracji i globalizacji (2007-2013).

Tak określony zarys przedstawionej wyżej historii i ewolucji zasad WPR w okresie ponad 50 lat (1957-2013) ujęty według przyjętego schematu ilustruje jednocześnie wymienioną podstawową cechę WPR, tj. ewolucję od wsparcia rolnictwa do polityki rozwoju wsi (obszarów wiejskich). Zmiany i ewolucja WPR aktualne i projektowane są obecnie nowym problemem niezwykle ważnym i interesującym dla polskiego rolnictwa, polityki rolnej i środowiska ekonomiczno-rolniczego. Tym bardziej, że zdefiniowanie i ocena tych procesów są wyjątkowo trudne. Do czasu członkostwa Polski w UE, WPR mogła być obserwowana i interpretowana w ograniczonym bezpośrednim związku ze sprawami polskimi. Tymczasem obecnie Polska i polskie rolnictwo znalazły się w trudnym procesie adaptacyjnym i przystosowawczym charakterystycznym uprzednio dla pierwszych etapów funkcjonowania WPR, tj. lat 1957-1993.

**Etap I (1957-1968). Wsparcie produkcji rolnej EWG i dochodów rolnych przez subwencje rolnicze, ceny gwarantowane, wspieranie przemian agrarnych, tworzenie elementów wspólnego rynku itp. Celem było też możliwie dobre zaspokojenie potrzeb żywnościowych w wyniszczonej wojną Europie, tj. zwiększenie produkcji rolnej i dochodów przez stosowanie cen gwarantowanych i przyspieszenie przemian agrarnych.**

Pierwsze lata funkcjonowania EWG charakteryzowało wspieranie produkcji rolnej i dochodów rolniczych przez stosowanie cen gwarantowanych, wspieranie przemian agrarnych, tworzenie elementów wspólnego rynku itp. Celem tym było możliwie dobre zaspokojenie potrzeb żywnościowych w wyniszczonej wojną Europie (1957-1968). W dekadzie lat 60. obok utrwalenia mecha-



nizmów WPR wynikających z jednolitego rynku, preferencji wspólnotowych i solidarności finansowej, dominowały rozwiązania rynkowe i strukturalne zapoczątkowane dyskusją w 1962 r., a zintensyfikowaną w 1968 r. w związku z Planem S. Mansholta i definicją dyrektyw dotyczących struktury agrarnej przyjętych w 1972 r.<sup>27</sup>

M. Tracy zajmujący się szczególnie organizacją rynków w ramach WPR wprowadzonej przez Wspólnotę wskazuje, że *Traktat Rzymski*, na mocy, którego 6 krajów utworzyło Europejską Wspólnotę Gospodarczą (od 01.01.1958 r.), włączył rolnictwo do wspólnego rynku. W jego ramach ograniczenia ilościowe i cła w handlu pomiędzy krajami członkowskimi zostały zniesione, ustanowiona natomiast została wspólna taryfa celna zewnętrzna<sup>28</sup>. Jednocześnie Wielka Brytania konsekwentnie sprzeciwiała się włączeniu rolnictwa do negocjacji dotyczących utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, zaś Francja zdecydowanie wspierała powiększenie rynku dla eksportu rolnego. Rolnictwo było i pozostało trudnym problemem dla tych początkowych procesów integracji europejskiej, głównie z uwagi na zróżnicowanie wewnętrznych (krajowych) polityk rolnych zainteresowanych krajów, które znacznie się różniły pod względem stosowanych metod oraz stopnia protekcjonizmu rolnego.

Z przedstawionych wyżej zasad Traktatu Rzymskiego wynika, że szczególnie istotne były cele WPR odnoszące się do idei ukształtowania równowagi interesów pomiędzy producentami rolnymi i konsumentami. Ekonomia agrarna i polityka gospodarcza występując wobec naturalnej ekonomicznej sprzeczności jej interesów i wymagań rynku oraz zasad gospodarowania np. zasady efektywności i opłacalności produkcji i zachowania równowagi wydatków konsumentów żywności, traktowała te zasady oddzielnie, co było źródłem permanentnych konfliktów ekonomicznych i społecznych, ze względu na rolę rolnictwa i wyżywienia w zaspokojeniu różnorodnych potrzeb konsumentów, szczególnie na niższych szczeblach rozwoju gospodarczego, gdzie żywność i wytwory rolnictwa są istotnym czynnikiem kształtowania szans i stopy życiowej ludności rolniczej i nierolniczej. Wszystko to oznaczało także, że wspólny rynek jest rozumiany szerzej aniżeli organizacje rynku.

Traktat Rzymski ustalił zasady, procedury i narzędzia realizacji podstawowego zadania ekonomicznego WPR, np. listę produktów podlegających WPR (np. produkty zbożowe i mleczarskie), zasad organizacji i metod funkcjonowania Wspólnej organizacji Rynku (*Common Market Organisation*) ustalając np. ceny wskaźnikowe (*target prices*) stanowiące podstawę cen interwencyjnych

---

<sup>27</sup> Za M. Wigier, *Od Mansholta do Mac Sharry'ego – ewolucja polityki strukturalnej UE*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 2-3, 1995.

<sup>28</sup> M. Tracy, *Polityka rolno-żywnościowa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1997, s. 176.

(*intervention prices*), po których mogły być dokonywane zakupy przez krajowe instytucje rynkowe oraz ceny progu (*threshold prices*) obowiązujące na zewnątrz Wspólnoty. System ten funkcjonował do 1995 r., gdy weszły w życie postanowienia Rundy Urugwajskiej.

W latach 1962-1968 poza przejściem od narodowych do wspólnych cen rynkowych i tworzenia podstawowych swobód wspólnego rynku opracowano zasady dotyczące funkcjonowania wspólnych rynków rolnych: ich regulacji, roli dopłat do eksportu (zboża, jaja, drób, owoce, warzywa, wina od 1962 r., a następnie wołowiny, cieleciny, mleka, olejów, tłuszczów jadalnych i ryżu). Utworzona w 1968 r. unia celna zapewniała ochronę interesów producentów krajowych poprzez likwidację barier celnych wewnątrz Wspólnoty i przyjęcie wspólnej zewnętrznej polityki celnej. Osiągnięto porozumienie w sprawach finansowych i utworzono Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Realizowany w tym okresie sposób regulowania wspólnego rynku obejmował duży zestaw instrumentów interwencyjnych: np. regulowano ceny wskaźnikowe, interwencyjne i ceny progu, opłaty wyrównawcze i subsydia eksportowe.

W konsekwencji realizacji tej polityki na rynku rolnym pojawiła się zwiększona podaż i nadprodukcja surowców rolnych rodzące potrzebę gromadzenia trudno zbywalnych zapasów tych produktów. Jednocześnie pogłębiło się zróżnicowanie strukturalne i regionalne producentów rolnych (dominacja uprzywilejowanych większych gospodarstw w północnej i środkowej części Europy), zaś sprzyjający tym tendencjom system podtrzymywania cen ograniczał możliwości stosowania bezpośrednich instrumentów podtrzymywania dochodów rolnych (subwencje). Taka polityka zwiększała koszty ponoszone przez konsumentów krajowych i utrzymywała ceny krajowe żywności powyżej cen światowych.

**Etap II (1968-1993). Stopniowe ograniczanie działań deformujących rynek (np. cen minimalnych) na rzecz mechanizmów strukturalnych; dodanie do instrumentarium WPR szkoleń i wcześniejszych emerytur. Plan S. Mansholta.**

Pierwotny kształt wspólnej polityki rolnej, tj. zasady i podstawowe instrumentarium jej realizacji, tworzone były w szczególnej sytuacji wyżywieniowej Europy, wojennego i powojennego doświadczenia polityki interwencjonizmu państwowego w rolnictwie oraz wniosków wynikających z wpływu zróżnicowań stanu rolnictwa i wyżywienia w grupie głównych państw Europy zachodniej znajdujących się także w warunkach zagrożenia militarnego (podział Europy i zimna wojna).

Interwencjonizm państwowy tego okresu w rolnictwie Europy zachodniej dotyczył podtrzymywania tych gałęzi produkcji, które były szczególnie ważne zarówno w produkcji rolniczej i jej strukturze jak też na rynku żywnościowym ówczesnej EWG. Jednocześnie wstępny i pierwszy okres kształtowania i realizacji WPR ujawniał trudności, dysproporcje i ułomności w ekonomicznej racjonalności modelowych rozwiązań tego etapu wspólnej polityki rolnej. Wymieniano np. następujące dysproporcje systemowe:

- a) bezwzględny priorytet polityk operujących narzędziami typu rynkowego w stosunku do środków właściwych politykom strukturalnym. Np. system polityki rolnej lat 60. oznaczał koncentrację interwencji państwa na działaniach pobudzających wzrost produkcji, głównie w drodze jej intensyfikacji nie zaś barierach strukturalnych;
- b) nierównomierność podtrzymywania rynków branżowych, stosując najbardziej efektywne sposoby działania, np. interwencja wewnętrzna i ochrona zewnętrzna w stosunku do produktów o niskiej dynamice rozwojowej;
- c) nierównomiernego wykorzystania płynących z wspólnej polityki rolnej korzyści preferując bardziej rozwinięte kraje Północy aniżeli mniej rozwinięte kraje Południa<sup>29</sup>.

Podkreślić należy, że wysoki stopień sukcesu polityki rolnej tego okresu dotyczył osiągnięcia celów produkcyjnych i strategii zapewniającej samowystarczalność żywnościową obszaru Wspólnoty. Sukces ten jednocześnie spowodował ważny niepożądany efekt, tj. upowszechnienie nadwyżkowego charakteru rynku rolnego EWG. Rodziło to sprzeczności i trudności, z których Unia nie wyszła do chwili obecnej, co bliżej rozwinie w następnym etapie dotyczącym współczesnej dyskusji o reformie WPR w latach 2007-2013 i po 2013 r.

W latach 1968-1975 pojawiły się znamiona kryzysu i destabilizacji w realizacji WPR, ale także dotyczyło to gospodarki światowej. Załamanie międzynarodowego systemu walutowego (zawieszenie wymienialności dolara na złoto) oraz konsekwencje cenowego szoku naftowego skutkowały wzrostem inflacji, wzrostem bezrobocia i spadkiem tempa wzrostu gospodarczego. Przyspieszony proces inflacji unieruchomił mechanizm ustalania wspólnych cen a zastosowany system zmiany cen na waluty krajowe według „zielonych kursów” pozwalał na zróżnicowanie cen pomiędzy krajami członkowskimi, zmuszający do opodatkowania eksportu z krajów o niskich cenach rolnych (lub dotacji w krajach o wysokim poziomie cen). Taka polityka rolna, oparta na instrumentach cenowo-dochodowych, prowadziła do istotnych zagrożeń: braku równowagi między popytami artykułów rolnych a popytem na nie, wzrostem wydatków budżeto-

---

<sup>29</sup> M. Ciepielewska, *Kierunki ewolucji polityki rolnej EWG*, „Wieś i Państwo”, nr 1/1992.

towych, pogłębianie się dysparytetu dochodów oraz utrzymanie niekorzystnej struktury agrarnej.

W 1968 r. propozycje przewyciężenia wymienionych zagrożeń zostały ujęte w tzw. Planie S. Mansholta. Plan ten tworzył podstawy polityki społeczno-strukturalnej, tj. zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie, koncentracji ziemi w dużych gospodarstwach towarowych (gospodarstwach i farmach rodzinnych, a także przedsiębiorstwach rolnych o innym charakterze), zbudowania sprawnego systemu powstawania nowych miejsc pracy i szkoleń przekwalifikujących oraz wprowadzenia systemu odłogowania ziemi. W 1972 r. przyjęto dyrektywy regulujące zasady i środki pomocy dla modernizujących się gospodarstw, procedury przechodzenia rolników na wcześniejsze emerytury oraz organizację informacji socjalno-zawodowej i szkolenia zawodowego dla osób zatrudnionych w rolnictwie. Pomimo mankamentów wymienionych regulacji, do których zaliczano np. nie uwzględnienie specyfiki regionów oraz brak powiązań pomiędzy polityką rynkową a polityką strukturalną, był to ważny krok w ustawodawstwie wspierający przemiany strukturalne w rolnictwie EWG<sup>30</sup>.

Program S. Mansholta „Rolnictwo 1980” przyjął zmianę struktur produkcyjnych jako klucz adekwatnej dla tego okresu reformy rolnictwa, a główne preferowane przekształcenia miały dotyczyć liczby osób zatrudnionych w rolnictwie oraz wielkości gospodarstw rolnych. Oznaczało to zrozumienie głównych mechanizmów przemian rolnictwa w okresie przyspieszonego uprzemysłowienia oraz wysokiej pracochłonności i jednocześniej potrzeby zmniejszenia potencjału pracy (zatrudnienia rolniczego) dla rozwiązywania problemów ekonomicznych i organizacyjnych rolnictwa (wzrost wydajności pracy i dochodów poprzez zmniejszenie liczby osób zatrudnionych w rolnictwie i zwiększenie relacji ziemia – praca, tj. dynamizacja procesu koncentracji).

Wymieniony program S. Mansholta przewidywał szczególnie przyspieszenie zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie poprzez przesuwanie rolniczej siły roboczej do działalności nierolniczej, np. ustalał premie pieniężne dla właścicieli gospodarstw odchodzących z rolnictwa lub wycofujących ziemię z działalności rolniczej, dopłaty dzierżawne i dopłaty na zalesienie gruntów. Specjalna pomoc pozwalająca na rezygnację z zaangażowania rolniczego objęła osoby zatrudnione w rolnictwie w wieku powyżej 55 i 65 lat. Realizacja tego planu rozsądnie powiązana została także z możliwościami odpływu wykwalifikowanej siły roboczej z rolnictwa (i zwykle ze wsi) a więc procesem uprzemysłowienia i rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów i regionów.

---

<sup>30</sup> R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa. Przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, cyt. wyd., s. 108.

Drugą stroną tych rozwiązań było zwiększenie nakładów na modernizację strukturalną i produkcyjną rolnictwa, przy czym prowadzona w tym zakresie polityka miała charakter selektywny i dotyczyła tych grup gospodarstw, które najlepiej odpowiadały odpowiednim kryteriom, ekonomicznym lub organizacyjnym. Najprostsze parametry ekonomiczne dotyczyły skali produkcji (np. uprawy ziemiochłonne, tj. zboża 80-100 ha, stada mleczne 40-60 krów, produkcja wieprzowiny 450-600 szt. jednorazowo itp.). Nawiązywano tu do optimum skali produkcji w danym okresie rozwoju gospodarczego kraju. Przekształcenia organizacyjno-modelowe prowadziły do powstawania gospodarstw ściśle wyspecjalizowanych i nowoczesnych farm (przedsiębiorstw rolnych) a jednocześnie o wielostronnym profilu produkcji. Na marginesie zwróćmy uwagę jak daleko różnił się np. stan faktyczny ekonomiki skali produkcji w krajach EWG według wymienionego optimum skali a np. rzeczywistą ówczesną i obecną skalą produkcji w Polsce, o dominacji, szczególnie w podobnym okresie rozwojowym, rozrobionej i drobnotowarowej rodzinnej gospodarki chłopskiej.

Ważną przesłanką realizacji programu S. Mansholta była analiza kształtowania się prawidłowości popytowych i dochodowych na produkty rolnicze w krajach wysoko rozwiniętych. M. Wigier widział w tym źródła propozycji wykorzystania w instrumentarium interwencji strukturalnej, środków przeciwdziałających nadmiernemu wzrostowi podaży np. rezygnacja z rozszerzenia powierzchni zasiewów, wycofywanie ziemi z uprawy rolniczej, odpowiednie finansowanie tego typu projektów itp.<sup>31</sup>

W dekadzie lat 70. dominowało dążenie do modernizacji gospodarstw rolnych, co było ważnym ogniwem zapoczątkowanej wówczas i realizowanej przez kilka dekad Wspólnej Polityki Strukturalnej. W 1972 r. zdefiniowane zostało pojęcie gospodarstw zdolnych do rozwoju: prowadzenie gospodarstwa stanowi główne zajęcie głowy rodziny, właściciel (kierownik) prowadzący gospodarstwo posiada odpowiednie przygotowanie zawodowe, gospodarstwo prowadzi rachunkowość, dysponuje planem rozwoju i uzyskuje określony poziom dochodów z pracy w gospodarstwie. Gospodarstwa definiowane jako zdolne do rozwoju uzyskiwały pomoc ze strony państwa w zakresie preferencji w nabywaniu ziemi rolniczej, preferencyjnych kredytów (subwencjonowanie części odsetek od kredytu), gwarancji kredytowych, premii dla gospodarstw specjalistycznych, subwencjonowania kosztów księgowości, zespołów użytkujących maszyny i urządzenia, pomoc w programach melioracyjnych itp. Celom tym służyła także jednoznaczna polityka zmierzająca do przyspieszenia rezygnacji z działalności zawodowej w rolnictwie, likwidacji prowadzonego gospodarstwa i prze-

---

<sup>31</sup> M. Wigier, *Od Mansholta do Mac Sharry'ego – ewolucja polityki strukturalnej UE*, cyt. wyd., s. 69.

kazywania ziemi do innych gospodarstw lub na cele nierolnicze. Specjalne programy rozwojowe i strukturalne opracowane zostały dla obszarów o niekorzystnych cechach środowiskowych, które drastycznie ograniczały szanse rozwojowe takich obszarów, np. tereny objęte depopulacją, tereny górskie, o słabych warunkach naturalnych i przyrodniczych itp. W ten sposób ukształtowany został wstępny program przemian strukturalnych zapoczątkowujący i przyspieszający radykalną restrukturyzację zachodnio-europejskiego rolnictwa i gospodarki wiejskiej oraz przestrzennej na obszarach wiejskich. Był to pierwszy okres realizacji tej strategii rozwojowej w całym rolnictwie zachodnio-europejskim<sup>32</sup>.

W początkach lat 70. niekorzystne efekty strukturalne zwiększyły potrzebę restrykcji w zakresie instrumentów cenowo-rynkowych i znacznie obniżyły wsparcie cenowe. W konsekwencji w latach 1977-1983 utrzymało się wysokie tempo spadku cen produktów rolnych (3% rocznie w latach 1977-1983). W 1979 r. podjęto próbę obciążenia odpowiedzialnością za powstałe nadwyżki i wysokie koszty budżetowe rolników. Np. w 1979 r. wprowadzono opłaty współodpowiedzialności rolników w zakresie produkcji mleka i zbóż, a następnie zdecydowano o wprowadzeniu pułapów produkcji rolnej, w tym dalsze zaostrożenie kwot produkcji cukru. Trwała redukcja ceł pomiędzy dotychczasowymi członkami Unii i krajami nowymi (uprzednio Wielka Brytania, Irlandia, Dania i od 1981 r. Grecja). W pięciu etapach zlikwidowano cła w obrocie pomiędzy krajami Unii (w rolnictwie w sześciu rocznych ratach). Kompensowano różnice krajowe cen rolnych opłatami dostępu, pobieranymi na granicy.

W latach 80. ub. wieku i na początku lat 90. przejściowo wprowadzono rolnicze subwencje dochodowe o charakterze socjalnym, dla gospodarstw o niskich dochodach, zaś w 1990 r. z powodu obniżania się dochodów drobnych producentów rolnych wynikających z nowych warunków rynkowych, subwencje dochodowe. Gospodarstwa o powierzchni do 30 ha utrzymujące się tylko z rolnictwa i wytwarzające określone w decyzjach produkty otrzymywały subwencje. W tym samym okresie przepisy dotyczące poprawy struktury agrarnej wprowadziły subwencje za wyłączenie z uprawy gruntów nie związanych z produkcją żywności (wypłaty uzależnione były od wyłączenia co najmniej

---

<sup>32</sup> W Polsce konsekwentnie za tego typu modelem postępowania wypowiada się W. Michna prezentując koncepcję wspierania grupy gospodarstw średnio towarowych w taki sposób, aby mogły w większości przekształcić się w gospodarstwa rozwojowe o charakterze rodzinnym. Dotyczy to gospodarstw, które osiągają zdolność do samooodtwarzania potencjału produkcyjnego. Por. W. Michna, *Możliwości odtwarzania potencjału produkcyjnego w różnych grupach gospodarstw rolnych*, [w:] S. Zięba, A. Kowalski (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007. Jest to właściwe rozumienie obecnego etapu rozwojowego Polski i potrzeby realizacji reform typu koncepcji S. Mansholta i R. MacSharry'ego realizowanych w końcowych dekadach ub. wieku w warunkach i potrzebach, w jakich obecnie znajduje się Polska.

30% uprawianych gruntów). W 1984 r. wprowadzono kwoty mleczne, a w 1988 r. na podstawowych rynkach rolnych ustalono ograniczenia ilości produkcji (stabilizatory), tj. ograniczenia produkcji, dla której było zagwarantowane wsparcie cenowe. Przekroczenie ograniczeń zmniejszało gwarancje państwowe i zwiększało obciążenie rolników kosztami zbytu. Zakres interwencji rynkowej został zwiększony dodatkowo środkami polityki strukturalnej (np. premie za wycofanie ziemi z produkcji, redukcję kosztów i racjonalizację gospodarowania itp.). W tym okresie wprowadzono także nowe instrumenty polityki rolnej np. bezpośrednie wspieranie dochodów w celu zmniejszenia trudności dotyczących te rodziny rolnicze, dla których praca w gospodarstwie była głównym źródłem utrzymania.

W związku z przyjęciem do Wspólnoty Hiszpanii i Portugalii (1986 r.) rozszerzone zostały działania zmierzające do kolejnego przystosowania rolnictwa i polityki rolnej w nowych warunkach kształtowanych w dekadzie lat 80. Wśród nowych potrzeb lub niezbędnych rozwiązań pojawiła się pomoc dla obszarów gospodarczo opóźnionych, restrukturyzacja regionów przemysłowych, zwalczanie bezrobocia, przyspieszenie strukturalnych procesów dostosowawczych w rolnictwie oraz wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

W 1991 r. podjęto kolejne decyzje o poprawie struktury agrarnej w nawiązaniu do doświadczeń lat 80. W tym przypadku wzmocnienie wspierania polityki strukturalnej dążyło do zwiększenia efektywności i konkurencyjności gospodarstw rolnych i ich modernizacji nie powodującej zakłóceń na nadwyżkowych rynkach rolnych. Wpłaty (premie kompensacyjne) uzależnione zostały od ekstensyfikacji gospodarowania, zmiany profilu produkcji lub odłogowania ziemi rolniczej i pozwalały rolnikom na zachowanie określonego poziomu dochodów. Wsparcie dotyczyło w szczególności gospodarstw o dochodach niższych od dochodów parytetowych, gospodarstw prowadzących działalność leśną, turystyczną lub środowiskową. Duża pomoc kierowana była do młodych rolników, grup producentów itp.

W początkach dekady lat 90. nowe kierunki działania w polityce rolnej Wspólnoty Europejskiej wiązane były z kolejnymi przemianami strukturalnymi i konsekwencjami procesu rozszerzania Wspólnoty (1973 r., tzw. rozwinięcie północne: Wielka Brytania, Dania i Irlandia), zaś w 1981 r. Grecja i 1986 r. – Hiszpania i Portugalia oraz konsekwencjami tego procesu: ograniczenie deficytu żywnościowego (lata 60.), samowystarczalność i przejście do eksportu żywnościowego (lata 70.), a w końcu powstanie strukturalnych nadwyżek produkcji i wzrost eksportu rolnego (lata 80.). W toku tych procesów akceptacja wspólnej polityki rolnej była niewielka zarówno ze strony rolników jak i podatników. Pojawiająca się presja na zmianę tej polityki wynikała z ograniczonych efektów

polityki ochrony własnego rolnictwa w stosunku do spadających cen rynku światowego i próbach regulacji i harmonizacji tego rynku. Szczególną też rolę odegrały przemiany społeczno-polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej, gdzie różne systemy agrarne i ogólny potencjał produkcyjny decydowały o roli tego obszaru w ogólnej grze rolniczo-żywnościowej Europy. Podstawową rolę zaczęły odgrywać ruchy ekologiczne, ochrony środowiska, racjonalizacji odżywiania itp.

Kompetentne grono międzynarodowe sformułowało w 1991 r. następującą tezę: „Dzisiejsza orientacja polityki rolnej Wspólnoty Europejskiej nie odpowiada wyzwaniom teraźniejszości, a tym bardziej przyszłości. Sytuacja jest obecnie zasadniczo inna od tej, która istniała w okresie powstawania koncepcji Wspólnej Polityki Rolnej. Rolnictwo staje przed zadaniem spełniania nowych funkcji w gospodarce i w ogóle w społeczeństwie”<sup>33</sup>. Wówczas właśnie kształtowała się nowa świadomość jednolitej drogi rozwojowej rolnictwa zróżnicowanej gospodarczo i politycznie Europy oraz zasad poszukiwania takiej drogi.

Reforma WPR wprowadzona w 1991 r. przez Komisarza ds. Rolnictwa Unii R. MacSharry’ego, przewidywała stopniowe odchodzenie od wspomagania cen produktów rolnych, które uważano za bardzo ryzykowną i kosztowną politykę ze względu na niestabilność rynku światowego oraz skierowanie pomocy do rolników w formie bezpośredniego wspierania dochodów<sup>34</sup>.

Podstawowe elementy reform (określane jako reformy R. MacSharry’ego) uważano za rozwinięcie dotychczasowej polityki, szczegółowo przedstawionej w dokumencie Komisji Europejskiej, z 1988 r. pt. *Perspectives for the Common Agricultural Policy*<sup>35</sup>. W tym okresie za podstawowe cele reformy uznano utrwalenie wielofunkcyjności rolnictwa, zachowania naturalnego środowiska, tradycyjnego wiejskiego krajobrazu oraz umocnienia modelu rolnictwa opartego na dominacji farm rodzinnych. W kontekście akcentu na rozwój obszarów wiejskich definiowane były dwie główne funkcje rolnictwa: a) funkcja produkcyjna żywności i surowców żywnościowych i b) ochrona środowiska. Oznacza to, że tradycyjne aspekty WPR pozostawały zachowane i utrwalone (pierwszeństwo produkcyjno-żywnościowej funkcji rolnictwa jako celu kluczowego, a tym samym zachowanie niezbędnego zakresu polityki rolnej dla kontroli produkcji w stopniu umożliwiającym utrzymanie równowagi rynkowej). System odłogowania (*set-aside*), wprowadzony w 1988 r., a także kwoty mleczne (wprowadzone

---

<sup>33</sup> I. Jędrzejewski, *Kierunki zmian w polityce rolnej EWG*, „Wieś i Państwo”, nr 1/1992. Jak łatwo zauważyć konkluzja ta bardzo dobrze odpowiada także potrzebom obecnego etapu dyskusji o WPR.

<sup>34</sup> A. Czyżewski, Ł. Wawrzyniak, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej po reformie MacSharry’ego w warunkach różnych opcji polityki gospodarczej*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4, 2004.

<sup>35</sup> M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, cyt. wyd., s. 40, 41.



w 1984 r.) zostały zachowane i wzmocnione. Reforma R. MacSharry'ego uwzględnia zróżnicowanie jednostek produkcyjnych, zaś prawo i normy miały respektować istniejące zróżnicowanie, tj. rezygnację z równego traktowania nierównych jednostek, a także zachowanie większej samodzielności i akceptację wyższego stopnia uzależnienia od rynku gospodarstw silniejszych ekonomicznie, tj. zmniejszenie rynkowej ochrony tych gospodarstw. W końcu podkreślano społeczny charakter Wspólnej Polityki Rolnej zapewniającej ochronę możliwie dużej liczbie farm rolnych. Oznaczało to także pewną zmianę w stosunku do fundamentalnej zasady WPR, czyli finansowej solidarności, z podejścia ogólnego do podejścia wybiórczego, tj. ochronę możliwie największej liczby farm rolniczych, zwiększenie udziału poszczególnych państw w kosztach tej polityki oraz uelastycznienie możliwości przenoszenia środków finansowych pomiędzy poszczególnymi odbiorcami.

Ten etap modyfikacji polityki rolnej zapoczątkował więc zmiany w sposobach wspierania rolnictwa, szczególnie tendencję stopniowego oddzielenia pomocy publicznej od wielkości produkcji, zaś ceny były obniżane w zamian za bezpośrednią pomoc dla gospodarstw, a pomoc ta powiązana była z obowiązkiem pozostawiania odłogiem (*set-aside*) części powierzchni rolniczej gospodarstwa. W ten sposób korygowano ujemne skutki WPR i zmniejszano nadwyżki rolne. Tym niemniej pozostawały obawy przed pojawieniem się nowych nadwyżek na rolniczych rynkach Europy i świata. Wiązało się to także z narastającą intensyfikacją produkcji rolnej, co zwracało uwagę na Polskę, jako kraj kandydujący do UE i dysponujący dużym rolniczym potencjałem produkcyjnym (zasoby ziemi, siły roboczej i relatywnie niski poziom produkcji rolnej, tj. niskiej wydajności produkcyjnej i ekstensywnej produkcji rolnej)<sup>36</sup>.

Słuszne jest chyba stwierdzenie, iż tak sformułowane zasady reformy WPR na tym etapie jej funkcjonowania akcentowały nie cele produkcyjne i dochodowe, lecz społeczne i środowiskowe funkcje rolnictwa, a także zwiększenie konkurencyjności i efektywności sprzyjających wzrostowi konsumpcji. Część produkcyjna programu rolnego powiązana została z poziomem popytu żywnościowego, co realizowano przez ekstensyfikację stosownych technik produkcyjnych i sprzyjających ochronie środowiska oraz stymulowanie tych kierunków produkcji na rzecz celów nieżywnościowych. W ramach tej reformy nastąpiło kolejne porządkowanie poszczególnych rynków towarowych, obniżenia poziomu regulacji cen tych produktów, obniżenia poziomu dopłat bezpośrednich i pewnym ich powiązaniu ze zmniejszeniem rozmiarów produkcji i zaostrzeniem warunków wspierania gospodarstw silnych ekonomicznie.

---

<sup>36</sup> R. Przygodzka, *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, cyt. wyd., s. 101-115.

W końcowym okresie lat 90. wobec coraz pewniej przewidywanego procesu dużego rozszerzenia Unii o b. kraje socjalistyczne Europy Środkowo-Wschodniej A. Buckwell, główny inicjator reform WPR tego etapu, czynniki uzasadniające reformę widział w:

- perspektywie rozszerzenia Unii oznaczającej nie tylko jej ogólne powiększenie, ale także zwiększenie potencjału i produkcji dotyczących wsi i rolnictwa i związanych z tym potrzeb finansowych;
- doprowadzeniu po Rundzie Milenijnej WTO do istotnej redukcji protekcjonizmu rolnego, w tym likwidacji subsydiów eksportowych oraz ograniczenia płatności bezpośrednich;
- postępującej globalizacji i konsekwencji wynikających dla wsi i rolnictwa;
- wzroście presji na rzecz szerszego uwzględnienia w polityce rolnej i wiejskiej kwestii ochrony środowiska, jakości i bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt;
- konieczności zmiany tytułów wsparcia farmerów ze źródeł unijnych nie za wzrost produkcji, lecz za produkcję innymi metodami oraz spełnianie wielu funkcji ważnych dla społeczeństwa (rolnictwo wielofunkcyjne);
- potrzebie realokacji środków unijnych z wspierania cen i dochodów rolniczych na rzecz większego niż dotychczas wspierania rozwoju obszarów wiejskich;
- przeciwdziałaniu niestabilności rynków i ich niestabilności.<sup>37</sup>

Oceny ówczesnego etapu dyskusji wskazywały, że wraz z akcesją dużej grupy nowych krajów do UE rozszerzone zostaną cele WPR, szczególnie przez zmianę akcentów dotyczących ochrony środowiska oraz umocnienia Europejskiego Modelu Rolnictwa. Akcentowano także potrzebę zharmonizowania celów polityki rolnej i celów polityki rozwoju wsi (obszarów wiejskich).

Jednocześnie działały narzędzia polityki rolnej stymulujące przemiany strukturalne, restrukturyzacyjne i modernizacyjne rolnictwa, np. wcześniejsze emerytury, pomoc finansowa w zalesianiu gruntów rolnych, nowe programy rolno-środowiskowe, a po kolejnym rozszerzeniu Unii w 1995 r. (Austria, Finlandia, Szwecja) wprowadzenie nowej formy pomocy dla terenów rolniczych zagrożonych wyludnieniem. Pojawiające się trudności dotowania europejskiego eksportu (negocjacje WTO) zmusiły do rozpatrzenia możliwości obniżenia cen rolnych do poziomu światowego lub zbliżonego do światowego (Agenda 2000) i zwiększenia pomocy bezpośredniej.

Za siłę napędową reform R. MacSharry'ego przyjmuje się ustalenia Rundy Urugwajskiej WTO akceptowanej zarówno przez państwa członkowskie Wspól-

---

<sup>37</sup> A. Buckwell, *Rozwój obszarów wiejskich a Wspólna Polityka Rolna (CAP) – scenariusze dla Polski i Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską – implikacje dla polityki państwa*, Olsztyn 1999.

noty (WPR) jak i USA (liberalizacja handlu światowego). Autorzy analizujący porozumienie kończące Rundę Urugwajską podkreślali w szczególności cztery podstawowe aspekty reform R. MacSharry'ego. Pierwszy dotyczył przejścia od wspierania cen i rynku do dopłat bezpośrednich, drugi obejmował środki towarzyszące, trzeci zwiększenie przyrodniczej ochrony (zazielenienie) i czwarty zmiany zakresu modulacji. Reformy akcentowały więc nowe miejsce dopłat bezpośrednich, które ze względu na stały charakter były czynnikiem zwiększenia intensywności nakładów i wzrostu produkcji rolniczej, zmiany polityki odłogowania (*set-aside*), wprowadzeniu indywidualnych kwot produkcyjnych, regulacji obsady zwierząt w stosunku do pastwisk oraz odwrotu od modulacji.

Podstawową zasadą reform R. MacSharry'ego było przypisanie szczególnego znaczenia dopłatom bezpośrednim. Autorzy zajmujący się analizą i interpretacją tego etapu ewolucji WPR podkreślają przede wszystkim przejście od polityki cenowego i rynkowego wsparcia farmerów do polityki dopłat bezpośrednich. Zmniejszone zostały ceny płacone rolnikom (*target prices, intervention prices i threshold prices*), zaś w zamian producenci rolni otrzymali dopłaty kompensacyjne (*compensatory payments*) nie powiązane z wielkością produkcji. W rejonach o gorszych warunkach produkcji rolniczej, np. górach i obszarach o niekorzystnej strukturze agrarnej, omawiane wsparcie było dodatkowo zwiększone, tym niemniej w obu rozwiązaniach zastosowano oddzielenie dopłat rolniczych od produkcji (*decoupling*). W ten sposób Komisja Europejska rozwiązała problem dopłat bezpośrednich proporcjonalnych do produkcji, tj. powiązanych z poziomem produkcji rolniczej, co było ciągłym czynnikiem utrwalającym tendencję stałego zwiększania nakładów (intensyfikacja) i produkcji rolniczej, a w konsekwencji zwiększanie nadwyżek produkcyjnych i negatywnych konsekwencji tego procesu w zakresie cen, dochodów rolniczych i kosztów produkcji<sup>38</sup>. Reforma R. MacSharry'ego zakładała przy tym znaczne zmniejszenie wydatków na interwencjonizm rolny. Był to zawsze pierwszy etap formułowania zastrzeżeń w stosunku od bieżących rozwiązań i decyzji z zakresu WPR, szczególnie związanych z wydatkami budżetów krajowych i budżetu Wspólnoty.

A. Woś<sup>39</sup> podkreślał np., że reforma Funduszy Strukturalnych przeprowadzona w 1988 r. pozwoliła bardziej systemowo spojrzeć na rozwój gospodarczy jednoczącej się Europy. Był to punkt zwrotny w procesie tworzenia polityki unijnej. Zarówno Jednolity Akt Europejski, jak i Traktat z Maastricht, pozostały w niezmienionej formie zapisy dotyczące rolnictwa. Późniejsze kroki zmierzały do wzmocnienia tego, co w integracji europejskiej było interesem wspólnym. Wprowadzając reformę R. MacSharry'ego (1992) Unia położyła nacisk na

---

<sup>38</sup> M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, cyt. wyd., s. 43.

<sup>39</sup> A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.

poprawę konkurencyjności rolnictwa europejskiego na arenie międzynarodowej oraz na działania strukturalne o charakterze środowiskowym. Z kolei Agenda 2000 oraz Program Fischlera stworzyły realne podstawy dla trwałego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Służyły temu także takie kroki jak obniżka cen gwarantowanych na rynku europejskim, rozbudowa programów strukturalnych wspierających restrukturyzację gospodarstw rolnych, ochrona środowiska naturalnego i zachowanie na wsi dziedzictwa kulturowego.

Trudna okazała się także polityka ustalania cen akceptowanych przez konsumentów i jednocześnie rentownych dla rolników. Dla realizacji tego celu stosowano dopłaty eksportowe i opłaty celne oraz różnorodne posunięcia polityki rolnej zwiększające wzrost produkcji żywności. Szybki wzrost produkcji i stagnacja popytu doprowadzały do nierównowagi rynkowej i pojawienia się tendencji spadku cen (nadwyżki rolne). Pojawienie się nadwyżek produkcyjnych było – począwszy od 1970 r. – stałym i nierozwiązanym problemem Unii. Reforma WPR dokonana w 1992 r. zapoczątkowała kolejne głębokie zmiany rolnictwa krajów Unii: ograniczenie produkcji i spadku cen, rozszerzenie rekompensat finansowych i pomocy dla małych gospodarstw, ochrony środowiska i krajobrazu (w tym zapoczątkowanie ekstensyfikacji produkcji rolnej), przyspieszenie wyłączenia ziemi z produkcji, wcześniejsze przechodzenie rolników na emeryturę, rozszerzenie współpracy międzynarodowej itp.

### **Etap III (1993-2000). Liberalizacja wsparcia rolnictwa i ograniczenie protekcyjizmu. Przejście od dotowania produkcji do wsparcia dochodów. Reforma R. MacShary'ego.**

Rada Europejska (*The European Council*) podjęła następną reformę Wspólnej Polityki Rolnej (CAP), zdefiniowała (Berlin, 24-25.03.1999 r.) podstawowe wyzwania zewnętrzne i wewnętrzne, jakie czekały rolnictwo w kolejnym okresie pierwszych lat nowego tysiąclecia. Część dokumentu dotycząca sektora produktów roślinnych objęła zarówno finansowanie produkcji roślinnej w powiązaniu z powierzchnią upraw jak też ustalenia określające wycofanie (*set aside*) części ziemi rolniczej z uprawy. Dopłaty do sektora upraw (produkcji roślinnej) i powiązanych z powierzchnią upraw dominują w europejskich wydatkach UE.

Główne zasady reformy polityki rolnej akceptowane w 1999 r. miały przygotować rolnictwo zachodnio-europejskie do wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań, jakie stały przed rolnictwem na przełomie wieków. Idea tej reformy wypływała z przekonania, że niezbędne jest wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa przyjaznego środowisku przyrodniczemu. Koncepcja ta podkreślała dalsze wzmocnienie polityki wspierania raczej farmerów aniżeli wytwarzanych przez nich produktów oraz pozytywnej oceny nie tylko rezultatów produkcyjnych rolników, ale także ich znaczenia i roli w społeczeństwie. Reforma ta za-

pewniała wzmocnienie Wspólnoty w negocjacjach handlowych zapoczątkowanych w 1999 r. w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). W dalszej perspektywie reforma miała tworzyć właściwe warunki dla integracji gospodarczej rolnictwa krajów kandydujących do UE, szczególnie w zakresie struktur finansowych i zasad finansowania gospodarki rolnej.

Nowe związane z tym wyzwania nawiązywały do wpływu procesów globalizacyjnych na funkcjonowanie rynków rolniczych w Europie i kształtowania się nowych reguł efektywnego popytu żywnościowego, potrzeb konsumentów i nowych wymogów jakościowych. Przewidywano obniżenie zakresu interwencji na rynkach zbóż oraz wołowiny i cieleciny, co miało obniżyć ceny tych produktów, zmniejszyć dysparytet cen wewnętrznych i zewnętrznych, co jest sposobem zwiększenia przystosowania podaży do popytu rynkowego oraz stabilizacji dochodów rolniczych. Polityka rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR) przewidywała wzmocnienie ekonomicznej i społecznej integracji tych obszarów. Instrumenty rozwoju obszarów nieurbanizowanych były w mniejszym stopniu ukierunkowane na rozwój rolnictwa a bardziej na wzmocnienie dywersyfikacji obszarów wiejskich. Oznaczało to charakterystyczne wykorzystanie narzędzi działań rolnośrodowiskowych, które w kolejnych latach ulegają coraz większemu wzmocnieniu. Rządy poszczególnych krajów uzyskały większy wpływ na implementację poszczególnych rozwiązań reformy WPR i zbliżenia jej zasad do potrzeb poszczególnych państw i obszarów. Część finansowania ujęto w formie koport narodowych (*national envelopes*) zarządzanych przez poszczególne kraje.

Komisja Europejska ustalając elementy reformy produkcji roślinnej zwracała uwagę na wyższy poziom cen zbóż na rynku wewnętrznym aniżeli na rynkach światowych, co ograniczało możliwości eksportowe, mimo środków jakie przeznaczano na wyrównanie różnic cen pomiędzy rynkiem Wspólnoty a rynkiem światowym. Zgodnie z porozumieniem WTO subsydia eksportowe były każdego roku limitowane zarówno pod względem wielkości jak i wartości. Głównym ustaleniem tego etapu reformy cen produktów roślinnych było przyjęcie zasady redukcji o 15% cen zbóż przy jednoczesnym wzroście pomocy bezpośredniej. Na przykład ceny interwencyjne zbóż w roku 2001/2002 zostały zmniejszone z 119,19 euro za tonę do 110, 26 euro za tonę, a jednocześnie dopłaty bezpośrednie wzrosły z 54,34 euro za tonę do 63,00 euro za tonę. Odpowiednie zmiany objęły także produkcję roślin oleistych. Obowiązkowe wyłączenie ziemi z produkcji żywnościowej (*set-aside*) wynosiło 10%, a dopłaty na te tereny wyliczane były identycznie jak dla upraw (poszczególne kraje mogły same decydować o zwiększeniu odpowiednich dopłat). Dopłaty objęły także rośliny oleiste, włókniste, kukurydzę i rośliny pastewne. Decyzje berlińskie dotyczyły także ustaleń odnoszących się do małych producentów rolnych (np. pro-

ducenci zbóż poniżej 92 ton nie byli zobowiązani do wyłączenia części ziemi z produkcji rynkowej). Wszystkie programy rozwoju obszarów wiejskich zależały od rządów krajowych.

Równocześnie z procesami transformacyjnymi w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zapoczątkowana została dyskusja dotycząca nowych ogólnie europejskich relacji i związków gospodarczych. W dekadzie lat 90. ub. wieku zapoczątkowane zostały starania o rozszerzenie UE (EWG) o kraje postsocjalistyczne. Rozszerzenie UE i objęcie nowych krajów Europy Środkowo-Wschodniej systemem Wspólnej Polityki Rolnej stało się największym wyzwaniem dla Polski oraz polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej, zarówno ze względu na wielkość kraju jak też poziom zatrudnienia w rolnictwie i chłopsko-rodzinny charakter polskiego rolnictwa. Przystąpienie Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej musiało skutkować także znaczącym wzrostem wydatków budżetowych UE, co stało się jedną z przyczyn presji na przyspieszenie procesów reform CAP (WPR), jak zapowiedziano w związku z procesem rozszerzenia UE. W szczególności dotyczyło to efektów ekonomicznych i społecznych, jakie wynikały z WPR, np. redukcji barier handlowych i ich wpływu na rolnictwo dotychczasowych i przewidywanych nowych państw członkowskich UE.

Rozszerzenie WPR na Polskę zapowiadało zwiększenie poziomu wsparcia rynkowego rolnictwa, a tym samym powiększenie szans ekspansji rolnictwa i eksportu żywnościowego Polski na rynki UE, co stało się przedmiotem zainteresowania i troski farmerów oraz przemysłu żywnościowego (agrobiznesu) UE-15. Na przykład J. Fernandez podkreślał szczególne podobieństwa problemów związanych z aplikacją do UE Hiszpanii i Polski oraz znaczenie hiszpańskich doświadczeń związanych z członkostwem w UE dla rozwiązań ekonomicznych proponowanych w Polsce. Między innymi akcentowano, że przyjęcie CAP (WPR) nie gwarantuje per se, iż polskie rolnictwo będzie szybko nowoczesne i konkurencyjne, zdolne do wzrostu produkcji rolniczo-żywnościowej i wzrostu eksportu rolnego. W szczególności rolnicze problemy strukturalne nie mogą być szybko rozwiązane; tym niemniej niezbędne jest ciągłe traktowanie procesu koncentracji jako głównego priorytetu polskiej polityki agrarnej<sup>40</sup>. Przypomnieć należy, iż konkluzja taka w pełni wynikająca z doświadczeń światowych nie jest w jasny sposób rozumiana przez polską politykę agrarną i gospodarczą.

Wstępnym etapem bliższego poznania zasad i zmian WPR przez polskie środowiska naukowe i rolnicze były dyskusje w całym okresie przedakcesyjnym, szczególnie intensywne w latach 1998-2003. W dyskusjach tych pojawiały się różnorodne obawy i nieporozumienia, wynikające najczęściej z błędnej in-

---

<sup>40</sup> J. Fernandes, *The accession of Poland to the CAP: some reflections from the Spanish Experience*, Prezentacja na Europejskim Kongresie Ekonomistów Rolnictwa, Warszawa 1999.

terpretacji zasad i procedur akcesji dotyczących np. systemu interwencji rynkowej i dochodowej w rolnictwie. Także ograniczona była dokumentacja dotycząca potrzeby powszechnego rozumienia członkostwa w UE jako nowej, oryginalnej, niepowtarzalnej szansy rozwoju rolnictwa polskiego, której wykorzystanie w znacznym stopniu zależało od gospodarczego i społecznego zaangażowania wszystkich środowisk kraju. W okresie przedakcesyjnym wskazywano także na możliwość wystąpienia szoku integracyjnego, związanego z charakterem zachodzących zmian i przewidywanymi zagrożeniami dla rolnictwa. Kolejne lata członkostwa Polski w UE przynoszą w tym względzie doświadczenia pozytywne.

W dokumencie opracowanym przez Komisję Europejską Agenda 2000 (ogłoszona w lipcu 1997 r.) sformułowano strategię rozwoju UE na przełomie wieków, dotyczącą pogłębienia i rozszerzenia Unii, reformę głównych polityk unijnych: polityki strukturalnej, wspólnej polityki rolnej, polityki społecznej oraz objęcie krajów kandydackich procesami integracyjnymi (w tym rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych m.in. z Polską). W ramach Agendy 2000 zatwierdzono perspektywy finansowe na lata 2000-2006, przy czym najwięcej kontrowersji budziły propozycje reformy polityki rolnej i polityki strukturalnej (obejmowały one ponad 70% całości budżetu unijnego)<sup>41</sup>. Na zasadzie kompromisu wydatki na rolnictwo utrzymano na dotychczasowym poziomie przy zmianie struktury wydatków: środki finansowe w większym niż uprzednio zakresie zostały przesunięte na dopłaty bezpośrednie dla rolników i rozwój obszarów wiejskich, zmniejszając tym samym zakres ingerencji cenowych na rynku rolnym. W ten sposób nie zostały uwzględnione dążenia, szczególnie rządu niemieckiego, by ograniczyć budżet przeznaczony na WPR: budżet pozostał rosnący i zdecydowana została wówczas obniżka cen zbóż i innych produktów w ramach rosnącego budżetu. W ten sposób Agenda 2000 nie rozstrzygnęła problemu gruntownej reformy WPR, a związana z tym dyskusja nabrała nowego tempa w 2008 r. (średniookresowy *Health Check* WPR).

Analizując elastyczność cenową bądź dochodową popytu na produkty rolne, różne w tempie zwrotu kapitału w relacjach *terms of trade* i występujące tu zmiany (A. Czyżewski, Ł. Wawrzyniak) określają „zasadę wahadła” – pomiędzy zmianami procesu inflacji i dynamizowania rozwoju gospodarczego, zaś głównym narzędziem kreacji polityki gospodarczej UE była zmiana stóp procentowych. Wraz z szybkim rozwojem gospodarczym rozwijały się działy pozarolnicze, co wpływało na wzrost cen rolnych i rozwieranie się nożyc tych cen oraz spadek parytetu dochodowego rolnictwa. W polityce gospodarczej wykorzystano także kurs walutowy euro i politykę fiskalną. Reforma MacSharry’ego zakładała znaczne zmniejszenie wydatków na interwencjonizm rolny.

---

<sup>41</sup> K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, SGH, Warszawa 2006, s. 245.

W polityce rolnej UE po 1991 r. stworzono monetarne i fiskalne środki zrównoważonego wzrostu gospodarczego, tj. zmniejszenie zawodności rynku. „Ingerencja w rynek rolno-żywnościowy – piszą wymienieni autorzy – potwierdza tezę o konieczności wyrównania dysproporcji dochodowych i strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Stosowane w tym zakresie instrumenty dotyczyły m.in. dotowania obrotów z zagranicą do potrzeb zrównoważonego rynku. Jest to pierwszy historycznie obszar interwencjonizmu stosowany w gospodarce państw wysoko rozwiniętych. Trzeba przyznać, że w latach dziewięćdziesiątych XX w. nie wprowadzono nowych rozwiązań w tym zakresie, ograniczając się jedynie do modyfikowania istniejących. Następowало m.in. stopniowe ograniczanie stosowanych barier celnych. Pomiedzy latami 1992-1993, 1996-1998 oraz w latach 2001-2002, w warunkach przyjętej polityki fiskalnej zarówno ekspansywnej, jak i defensywnej, występowały dostosowania w formie opłat za nadmierną produkcję, pokrywających dopłaty eksportowe. Stosowany był tak zwany Zielony Dokument (*Green Paper*) wprowadzony w 1985 r., ale obowiązujący praktycznie w nieznacznie zmienionej formie do dnia dzisiejszego. Zawierał on wytyczne dla polityki eksportowej w postaci ustalania kwot, które mogłyby być przeznaczone na dopłaty eksportowe w danym roku oraz zmiany sposobu ustalania tak, by zmniejszyć dotacje, czy zróżnicowanie dopłat w zależności od jakości towaru i miejsca docelowego eksportu”<sup>42</sup>.

Potrzeba ciągłej ewolucji i adaptacji polityki gospodarczej i rolnej znalazły swój kolejny wyraz w propozycjach sformułowanych w 1997 r. (Agenda 2000), a dotyczących podniesienia konkurencyjności na rynku wewnętrznym i zagranicznym, bezpieczeństwa i jakości żywności, stabilizacji dochodów rolnych, zintegrowania celów ochrony środowiska i tworzenia alternatywnych (pozarolniczych) źródeł dochodów i zatrudnienia. Zasady Agendy 2000 bezpośrednio wpływały na procesy przystosowawcze i kolejne negocjacje akcesyjne, gdyż znaczyły kierunek zmian bardzo trudny do akceptacji przez gospodarkę polską: obniżenia kosztów produkcji i konkurowanie ceną oraz konkurowanie jakością i skalą produkcji. Nowe zadania Wspólnej Polityki Rolnej definiowane były

---

<sup>42</sup> A. Czyżewski, Ł. Wawrzyniak, *Polityka rolna Unii Europejskiej...*, cyt. wyd., s. 45-46. „Nie ma jednolitej recepty na trafne stosowanie – piszą autorzy – instrumentów interwencjonizmu rolnego. Nawet najlepsze rozwiązania po kilku latach okazują się niewystarczające lub drogie dla podatników. Instrumenty rolniczego wsparcia trzeba cały czas modyfikować i dostosowywać do panującej sytuacji gospodarczej. Związane jest to zazwyczaj z cyklem koniunkturalnym. Problem w tym, że podlega ono różnym deformacjom w szczególnych warunkach rozwoju rynku kapitałowego. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej dość konsekwentnie realizowała jednak główne cele protekcjonizmu w rolnictwie, jakim były zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego oraz stabilizacja dochodów producentów rolnych”. Tamże, s. 46. Por. także A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, AE Poznań 2007.



w połowie pierwszej dekady XXI wieku w związku z rozszerzeniem UE-15 do UE-25 a następnie U-27.

W tymże 1997 r. znany francuski ekonomista rolny A. Pouliquen swe podstawowe rozważania dotyczące reformy WPR powiązał z dyskusjami dotyczącymi rozszerzenia Unii Europejskiej<sup>43</sup>. W opracowaniu tym postawiono pytanie o najbardziej prawdopodobny kierunek reformy WPR nawiązujący do doświadczeń poprzednich okresów i jaki może być ich wpływ na problemy wynikające z przystąpienia krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE. A. Pouliquen już wówczas wykazywał, że wypełnienie do 2005 r. zobowiązań podjętych przez UE w ramach porozumienia Światowej Organizacji Handlu dotyczących rynku zbóż, wołowiny i mleka charakteryzuje szczególna cecha: wszystkie te produkty pod względem relacji produkcja – podaż, jak też relacje zapasy interwencyjne – eksport wykazywały głęboką nierównowagę np. prognozy na rok gospodarczy 2005/06 odnotowały następujące różnice: pszenica nadwyżka produkcji w stosunku do konsumpcji ok. 25 mln ton i nadwyżka zapasów interwencyjnych w stosunku do eksportu ok. 30 mln ton; mięso wołowe nadwyżka produkcji ok. 0,5 mln ton i nadwyżka zapasów ok. 1 mln ton i mleka nadwyżka produkcji w stosunku do konsumpcji ok. 10 mln ton.

W takiej sytuacji w każdym z tych rynków na podstawie ocen o charakterze ekonomicznym i budżetowym, przewidywano prawdopodobny kierunek reformy WPR i jej wpływ na problemy wynikające z przystąpienia do UE grupy krajów środkowoeuropejskich. Przewidywano wówczas wypełnienie zobowiązań wynikających z porozumień WTO handlu w zakresie rynku zbóż (odłogowanie gruntów, subwencjonowanie eksportu, płatności wyrównawcze, koszty magazynowania, liberalizacja nie subsydiowanego eksportu zbóż), wołowiny (reformacja systemu finansowania rynku wołowiny) i mleka (utrzymanie wysokiej różnicy cen w stosunku do rynku światowego, polityka zapasów na rynku wewnętrznym UE). Wraz z tym wyrażano opinię o dojrzewaniu, np. we Francji koncepcji modelu „pomocy bezpośredniej do hektara”.

Rozpatrując skutki polityki rolnej mające znaczenie dla rozszerzenia UE A. Pouliquen zajął się szczególnie kwestią cen i konkurencyjności przewidując, że w miarę rozszerzenia UE, wystąpi przyspieszenie procesu wyrównania cen rolnych w UE w stosunku do cen światowych, tj. upowszechnienie tezy, że w związku z procesem rozszerzenia Unii oraz dostosowaniu rolnictwa, ceny rolne w UE będą obniżane i zbliżone do poziomu cen światowych. W okresie tym ukształtowała się także myśl o reformach bezpośredniej pomocy wyrównawczej, strukturalnej i przeznaczonej na ochronę środowiska. Na podstawie analizy

---

<sup>43</sup> A. Pouliquen, *Rozważania na temat reformy Wspólnej Polityki Rolnej i jej konsekwencje dla rozszerzenia Unii Europejskiej*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 3, 1998.

przewidywanej ewolucji cen światowych, wymogów WTO oraz strategii eksportowych oceniano, iż wspólne rynki UE stwarzają szczególną dogodność silnej konkurencji podstawowych relacji rolniczego systemu produkcji, tj. zbóż – roślin oleistych – wieprzowiny i drobiu, co mogło mieć dominujące znaczenie ekonomiczne dla całej produkcji rolnej. Podobnie tworzono koncepcję funduszy strukturalnych i środowiskowych jako systemu wspierania i wyrównywania procesów integracyjnych (członkowie) w przewidywanym przystąpieniu krajów Europy Środkowo-Wschodniej do UE.

Europejski Model Rolnictwa był główną propozycją reformy WPR określanej jako Agenda 2000<sup>44</sup>. Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa nawiązuje do ustaleń Traktatu Rzymskiego, ukształtowanych tam zasad Wspólnej Polityki Rolnej i pierwszego etapu reform tej polityki (reforma McSharry’ego). Następnie rozpatruje się reformy związane z Agendą 2000 (Szczyt Berliński) i ocenę zasad i realizacji Agendy 2000 (*Mid-term Review*). Merytoryczna analiza reform Agendy 2000 dotyczy dwu filarów Wspólnej Polityki Rolnej:

- filar I (rolnictwo): konkurencyjność cenowa i jakościowa, dopłaty bezpośrednie i limity produkcyjne, korzyści dopłat bezpośrednich, decentralizacja i uproszczenie WPR;
- filar II (wieś): problemy rozwoju wsi przed i po reformach McSharry’ego i polityki rozwoju obszarów wiejskich UE (w tym rozwinięcie koncepcji wielofunkcyjności rozwoju tych obszarów).

W powiązaniu z zagadnieniami I i II filaru rozpatrywano takie problemy jak bezpieczeństwo i jakość żywności, prawne aspekty GMO i dobrostan zwierząt. Odrębną grupę stanowiły problemy WTO i rozszerzenie UE na Wschód. Całość podsumowuje analiza wpływu reform w ramach Agendy 2000 na „Blue Box” i „Green Box” oraz uwagi dotyczące powiększenia UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Przełom wieków i nowe uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Europie kształtowane przez przemiany systemowe zachodzące w dekadzie lat 90. zapoczątkowały w 1998 r. dyskusję dotyczącą rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w tej nowej sytuacji europejskiej. Jednocześnie zapoczątkowane zostały postępowania zdążające do członkostwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej w UE. Ponieważ podstawowe cele produkcyjno-ekonomiczne WPR zostały zrealizowane w uprzednich etapach (1957-1968 oraz 1968-1999), dążenia koncepcyjne i strategiczne koncentrowały się na analizach wpływu rolnictwa i rolności

---

<sup>44</sup> Por. M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford University Press 2004. Praca ta przynosi szczegółowy zarys historyczny i analizę kształtowania się koncepcji i zasad Wspólnej Polityki Rolnej i rozwoju rolnictwa tego obszaru Europy rozwiniętą w koncepcji Europejskiego Modelu Rolnictwa (Agenda 2000).

czych wymagań produkcyjnych na środowisko a także pytaniach polityki agrarnej dotyczące warunków socjalnych i jakości życia ludności rolniczej. Koncepcja Europejskiego Modelu Rolnictwa podkreśla nie tylko potrzebę i zasady zrównoważonego rozwoju oraz warunki ekonomiczne, środowiskowe, etyczne, ekonomiczne i społeczne, ale też znaczenie nowej polityki rolnej (Europejski Model Rolnictwa) i jego konsekwencji dla rolnictwa i całego społeczeństwa. W modelu tym stale podkreśla się rolę i znaczenie gospodarstw rodzinnych w rolnictwie europejskim, ich przemiany strukturalne i powiązanie z rynkiem. Było to charakterystyczne i nowatorskie przejście do kształtowania WPR na etapie zaspokojenia potrzeb żywnościowych krajów UE-15 i produkcji coraz większej ilości nadwyżek rolnych. Model ten charakteryzuje także uwzględnienie kontekstu światowego i światowych powiązań handlowych i żywnościowych.

W 1999 r. dokument Agenda 2000 przyjęty został na Szczycie Berlińskim UE, a potwierdzony przez *Mid-term Review of the CAP* w 2002 r. Tu zdefiniowano nowe ujęcie WPR jako polityki wymienionych dwu filarów: wspólny system organizacji i działalności na rynku rolnym (filar I) oraz polityka rozwoju obszarów wiejskich (filar II). Zajęto się bliżej innymi zagadnieniami istotnymi dla tego etapu rozwoju rolnictwa europejskiego: jakością i bezpieczeństwem żywnościowym, środowiskiem rolniczym i wiejskim oraz zdrowotnością i jakością (dobrostanem) zwierząt i produkcji zwierzęcej. Jak podkreślano, Europejski Model Rolnictwa akcentuje wielofunkcyjny charakter tego działu gospodarki, bezpieczeństwo produkcji oraz szczególnie znaczenie działalności rolniczej, np. w zakresie ochrony środowiska i krajobrazu. Tym niemniej cele CAP związane są przede wszystkim z tworzeniem mocnego i konkurencyjnego sektora rolnego określanego zarówno poprzez rosnące znaczenie kryteriów jakościowych oraz konkurencyjności cenowej. Oznaczało to także zmniejszenie akcentów określających wyjątkowość lub szczególne uwarunkowania rolnictwa na rzecz szeroko rozumianego gospodarczego i technicznego bezpieczeństwa żywnościowego<sup>45</sup>.

**Etap IV (2000-2007). Stymulowanie wzrostu konkurencyjności sektora żywnościowego UE i obniżenie intensywności rolnictwa. Liberalizacja pod wpływem WTO, ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich itp. Reforma WPR Fischlera (luksemburska). Rozszerzenie UE.**

---

<sup>45</sup> M. Cardwell, *The European model of Agriculture*, cyt. wyd., s. 7-14. Na marginesie zaznaczyć można, że autor na etapie rozwoju gospodarczego charakterystycznego dla Polski (ok. 13,3 tys. USD PKB na 1 mieszkańca w 2005 r.) z dużym tradycyjnym uznaniem odnosi się do zasady wyjątkowości lub szczególnej roli rolnictwa: mechanizmy i zasady produkcyjno-dochodowe ciągle, co najmniej w dużym zakresie, traktowane są jako drugorzędne.

W 2000 r. wobec stwierdzenia opóźnień rozwojowych Unii Europejskiej, np. w stosunku do USA (poziom PKB w UE wynosił 70% poziomu USA), co dopingowało do przyjęcia nowego dokumentu („Zatrudnienie, reforma ekonomiczna i spójność społeczna. Cel strategiczny na przyszłe dziesięciolecie”) o charakterze strategicznym, którego realizacja miała zapewnić w okresie 10 lat zmianę oblicza gospodarczego Europy: gospodarka miała się stać najbardziej konkurencyjna i dynamiczna na świecie, opierać się na wiedzy, być zdolną do utrzymania stałego wzrostu zwiększając zatrudnienie i spójność socjalną<sup>46</sup>. Związane z tym instrumentarium dotyczyło budowy społeczeństwa informacyjnego, wykorzystaniu internetu, elektroniki, obrotu kapitałowego, technologii, informatyki, zdolności konkurencyjnych itp. Strategia zakładała rozwiązanie w okresie przewidzianych 10 lat, kilku ważnych zagadnień: wzrostu nakładów związanych ze wzrostem gospodarczym, e-learning, zwiększenie konkurencyjności, dyfuzję technologii, deregulację rynków finansowych i towarowych, dostęp do rynków kapitałowych, zmniejszenie obciążeń finansowych i podatkowych, aktywizację zasobów pracy itp. Decyzje powyższe wzmocniło formułowanie od pewnego czasu znaków zapytania dotyczących przyszłości WPR i kierunków wykorzystania środków budżetowych UE. W ramach ocen funkcjonowania WPR przeprowadzonych w r. 2008, dokonane także zostały ogólne oceny wpływu tych rozwiązań na politykę rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach UE-27.

Pojawiające się propozycje dalszych zmian we Wspólnej Polityce Rolnej dotyczyły kilku ważnych zakresów jej funkcjonowania.

Po pierwsze – rozszerzenia celów WPR w tym sformułowania koncepcji Europejskiego Modelu Rolnictwa, pogłębienie akcentów dotyczących bezpiecznej żywności, ochrony środowiska i funkcji publicznych rolnictwa, zasad dobrostanu zwierząt oraz formułowania nowych podstaw relacji (kontraktu) między społeczeństwem a farmerami.

Po drugie – realokacji środków pomiędzy I a II filarem WPR, tj. przejścia do polityki postprodukcyjnej i zmniejszenia (*degressivity*) w odniesieniu do płatności bezpośrednich, koncepcji filaru I i filaru Ib, rozszerzenie grup beneficjentów WPR.

Po trzecie – modulacji oznaczającej „egalitaryzację” płatności bezpośrednich i zmniejszenie trudności we wprowadzeniu tego instrumentu i odpowiedzi na pytanie: czy pożądana jest modulacja płatności bezpośrednich w Polsce?

---

<sup>46</sup> K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 265. W 2009 r. zobaczyliśmy jak daleko wizja ta mija się z rzeczywistością europejską, ogarniętą kryzysem gospodarczym, społecznym i politycznym.

Po czwarte – procesu „zazielenienia” filaru I WPR (*eco-conditionality*) oznaczającego, iż wspieranie rolnictwa ze środków publicznych nie może przyczyniać się do degradacji środowiska, określane powinny być minimalne i podwyższone standardy środowiskowe wobec rolnictwa i w możliwie dużym zakresie standardy te ujednolicone.

Po piąte – szczególnej roli przypisywanej bezpieczeństwu żywności i jej jakości (co wiązało się z konsekwencjami choroby BSE, zaś bezpieczeństwo żywności traktowane jest jako dobro publiczne), dyskusji i kontrowersji wokół GMO oraz relacji pomiędzy standardami – europejskim i światowym (poza europejskimi) oraz ich ujednolicenie.

Po szóste – współfinansowaniu WPR i problemom renacjonalizacji tej polityki nawiązującym do dyskusji dotyczących relacji wydatków środków na WPR z puli budżetu europejskiego i budżetu poszczególnych państw członkowskich. Wiąże się to z ustaleniem kryteriów i zasad wspólnotowości WPR (zasad solidarności europejskiej), interesami poszczególnych państw członkowskich, ewentualnego unikania niebezpieczeństwa renacjonalizacji WPR. Ważnym elementem poczynań tej grupy była dyskusja i podejmowane decyzje dotyczące ewolucji od WPR (CAP) do CARPE (Wspólna Polityka Rozwoju Obszarów Wiejskich), tj. polityka przejścia od wspieranie producentów rolnych do polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich. Ta strategiczna dyskusja trwa w dalszym ciągu i będzie ważnym elementem propozycji dotyczących WPR w kolejnym okresie budżetowym, tj. w latach 2014-2020. Ta tendencja nawiązuje także do opinii o inercyjnym charakterze polityki rolnej, aktywności różnych grup interesów w ramach obu polityk oraz nowych paradygmatów rozwoju obszarów wiejskich.

Przyjęte w 2003 r. nowe zasady Wspólnej Polityki Rolnej w radykalny sposób zmieniły system wsparcia rolnictwa. Ten etap reformy WPR nawiązywał do oczekiwań konsumentów i podatników pozostawiając jednocześnie znaczną swobodę wyboru kierunku produkcji zgodnie z wymogami rynku. Warunkiem otrzymywania wypłat było utrzymanie ziemi rolniczej w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Część płatności powiązana została z produkcją i założeniami modelu przyszłego wypłacania większości dotacji rolnikom niezależnie od wielkości i kierunków produkcji.

Nowa zreformowana WPR obejmowała następujące rozwiązania:

- jednolitą płatność na gospodarstwo lub jednolitą płatność regionalną niezależnie od produkcji;
- powiązanie wymienionych płatności przeznaczonych dla określonych kierunków produkcji z obowiązkiem spełniania przez gospodarstwo ustalonych standardów (zasada współzależności: *cross-compliance*);

- obniżenie kwoty należnych płatności bezpośrednich (zasada modulacji) w większych gospodarstwach i realokację uzyskanych środków na rozwój wsi;
- wprowadzenie mechanizmu dyscypliny finansowej poprzez redukcję płatności bezpośrednich w przypadku przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR;
- zapoczątkowanie zmian na niektórych rynkach towarowych (mleko, zboża, rośliny wysokobiałkowe, ziemniaki, susz paszowy, odnawialne źródła energii);
- zwiększono rolę, zakres i poziom finansowania rozwoju obszarów wiejskich<sup>47</sup>.

Głównym elementem reformy WPR 2003 było wprowadzenie instrumentu płatności jednolitej SPS (*Single Payment Scheme*), jako płatności niezależnej od produkcji. Wprowadzenie SPS likwidowało związki między produkcją a dotacjami zaś główne cele reformy dotyczyły:

- pozostawienia rolnikom swobody decyzji w zakresie wyboru produkcji w zależności od popytu rynkowego,
- zachęcenie do ekonomicznie i środowiskowo zrównoważonego rozwoju rolnictwa,
- uproszczenie obsługi WPR dla rolników i administracji,
- wzmocnienie pozycji UE na forum WTO w negocjacjach warunków handlu rolnego.

Za pozytywną stronę reformy uważa się uproszczenie WPR polegające na wprowadzeniu wymienionych jednolitych płatności bezpośrednich na gospodarstwo (JPG) i płatności regionalnej (JPR). Wprowadzony tu nowy system płatności (JPG i JPR) autorzy wymienionej analizy uznają za udaną promocję rolnictwa zrównoważonego i bardziej zorientowanego na rynek. Płatności te są niezależne od wielkości i rodzaju prowadzonej produkcji, a państwa członkowskie mogą wybrać jeden z tych systemów na podstawie własnych decyzji.

Jednolita płatność na gospodarstwo (JPG) zastąpiła większość płatności występujących w ramach poszczególnych rynków rolnych, tj. oddzieliła większość płatności bezpośrednich od produkcji. Ich wypłata nie jest uwarunkowana koniecznością prowadzenia określonych upraw lub chowu zwierząt w gospodarstwie. Kwota JPG stanowi średnią kwotę płatności bezpośrednich otrzymywa-

---

<sup>47</sup> Szczegółową analizę tego etapu, określanego jako fundamentalną reformę WPR, przedstawił zespół analityków Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej. Por. *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*, Warszawa 2003. Reforma wprowadzana była w latach 2004-2007.

nych przez gospodarstwo w latach 2000-2002 (reforma zakończona została przed rozszerzeniem UE w 2004 r., tj. dotyczy tylko UE-15)<sup>48</sup>. Dla każdego gospodarstwa obliczono stawkę jednostkową płatności dla ziemi użytkowanej rolniczo (główne uprawy) i odrębnie ziemi odługującej. W wyniku tego płatności powiązane zostały z rolniczą powierzchnią użytkową lub nie użytkowaną dla celów rolniczych. W rezultacie takiego uproszczenia będzie to system bardzo zbliżony do systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS), na jaki zdecydowała się Polska, jeszcze w czasie negocjacji akcesyjnych. Przejście z systemu jednolitej płatności obszarowej, jaki będzie stosowany w Polsce przez pierwsze lata po akcesji na nowy system unijny (JPR) będzie, zatem dużo łatwiejsze niż zejście na obecnie funkcjonujący w UE-15 system standardowy<sup>49</sup>.

Jednolita płatność regionalna (JPR) definiowana jest na podstawie kryteriów regionalnych i możliwości podziału regionalnej koperty finansowej między rolników regionu. Do obu systemów wprowadzono odpowiednie przepisy dotyczące zasad płatności, wymagań, regulacji, kontroli i kar. Tu zastosowano zasadę współzależności (*cross-compliance*). W ramach tej zasady rolnik otrzymujący płatności bezpośrednio od 01.01.2005 r. musiał spełniać określone wymagania w zakresie standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi i zwierząt oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt. Od 01.01.2006 r. wymagania objęły kolejne standardy dotyczące zdrowotności ludzi i zwierząt i notyfikacji o chorobach zwierzęcych, zaś od 01.01.2007 r. także wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt. Rolnik zobowiązany jest także do utrzymania ziemi w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z wymogami ochrony środowiska (erozja gleb, zasób substancji organicznych w glebie, struktura gleb) oraz zarządzanie gospodarstwem<sup>50</sup>.

Druga zasada dotyczy modulacji, tj. zmniejszenia kwoty płatności bezpośrednich należnych rolnikom w r. 2005 o 3%, 2006 o 4% i w latach 2007-2012 o 5% rocznie. Modulacja praktycznie nie obejmuje gospodarstw najmniejszych otrzymujących do 5 tys. euro płatności rocznie. Środki finansowe uzyskane

---

<sup>48</sup> W polskich dyskusjach dotyczących zarówno rozwiązań ogólnych jak i szczegółowych w systemie WPR, w ograniczonym zakresie uwzględnia się to, iż znaczna część problemów wynikających z analizy stanu i ewolucji WPR dotyczy tylko krajów UE-15, tj. poza 12 krajami przyjętymi do UE w ostatnich latach, w tym Polski. Nowe kraje członkowskie znajdują się na etapie wzrostu skali przyznawanych środków, zaś w najtrudniejszy okres wejdą one od 2014 roku, gdy w całej wówczas Unii nastąpi przejście do tendencji obniżania środków przyznawanych na realizację dotychczasowych celów finansowych przez WPR. Jest to także wskazówka dla Polski, jak należy przyjąć *Health Check* w latach 2008-2009 i jak zapewnić ewentualne uzyskanie własnych środków w okresie po 2014 r.

<sup>49</sup> Zespół SAEPR, *Analiza i ocena propozycji Komisji Europejskiej z 30 stycznia 2002 r. dla krajów kandydackich*, Warszawa 2002.

<sup>50</sup> Zespół SAEPR, *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*, Warszawa 2003.

z modulacji zostają alokowane na dodatkowe wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, przyznawane według kryterium powierzchni użytków rolnych, zatrudnienia w rolnictwie i poziomu PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej (każde państwo członkowskie otrzyma, co najmniej 80% środków uzyskanych w wyniku zastosowania modulacji). W nawiązaniu do wymienionych zasad Polska wystąpiła o możliwość zastosowania modulacji od 2007 r. oraz współzależności (*cross-compliance*) od momentu uzyskania pełnych płatności bezpośrednich, tj. od roku 2013.

Deklaracja Polski dotycząca tego etapu reformy WPR<sup>51</sup> oraz związanych z tym dyskusji i decyzji wskazywała na pozytywne stanowisko Polski w stosunku do wyjściowych propozycji Komisji Europejskiej dotyczących reformy WPR. W szczególności opinia ta dotyczyła podstawowych inicjatyw Komisji odnoszących się do dopłat i wyłączenia krajów kandydackich z etapu mechanizmu *decoupling* finansowego do czasu, gdy kraje te osiągną pełny poziom dopłat (100% w 2013 r.). Polska wystąpiła na tym etapie dyskusji o reformie WPR jako obserwator, tym niemniej bezpośrednio zainteresowana była decyzjami dotyczącymi przyszłych rozwiązań realizowanych w ramach reformy tej polityki po uzyskaniu członkostwa UE (2004 r.).

Dotyczyło to kilku zagadnień: cen interwencyjnych i mechanizmu ich kompensacji według jednolitych reguł dla dotychczasowych i wstępujących nowych członków (10 lub 12 państw) UE. W szczególności ważna dla Polski, ze względu na konkurencyjność rolnictwa krajowego wobec rolnictwa UE-15, było żądanie pełnej kompensaty przewidywanej redukcji cen płaconych rolnikom, np. cen zbóż (Polska w szczególności wskazywała na znaczenie tego postulatu w stosunku do cen żyta, podstawowego produktu rynkowego rolnictwa w wielu rejonach kraju).

W nawiązaniu do intensywnych dyskusji dotyczących koncepcji tego etapu reform WPR, w 2003 r. grupa niezależnych ekspertów ekonomicznych na zamówienie przewodniczącego Komisji Europejskiej R. Prodiego, przygotowała raport proponujący duże zmiany w budżecie UE, w tym likwidację Wspólnej Polityki Rolnej, gruntowną reformę funduszy strukturalnych a także rezygnację z ustalania Paktu Stabilizacji i Rozwoju o możliwości zezwolenia państwu UE na deficyt publiczny większy aniżeli 3%<sup>52</sup>. Współautor raportu D. Rosati wskazywał, że zadaniem grupy była odpowiedź na pytanie: co zrobić, aby europejska gospodarka stała się do 2010 r. najbardziej konkurencyjną gospodarką świata (Strategia Lizbońska). Odpowiedź ekspertów była jednoznaczna: trzeba zmienić priorytety, cele i instrumenty działania, w tym budżet Unii. Jeśli celem Unii jest

---

<sup>51</sup> *Polish Declaration Concerning CAP Reform*, Luksemburg, 25 June, 2003.

<sup>52</sup> *Pytali o zdanie, to je dostali*, Rozmowa z D. Rosatim, „Gazeta Wyborcza” 19-20.07.2003 r.



wzrost konkurencyjności i innowacyjności, to budżet nie powinien przeznaczać środków na inne priorytety. Tymczasem podstawowym priorytetem budżetowym UE jest sektor schyłkowy, tj. rolnictwo i niejasny priorytet wyrównania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego (łącznie ponad 80% wydatków budżetu UE). Realizacja takich propozycji oznacza renacjonalizację WPR, obciążenie budżetów krajowych i zmniejszenie szans krajów biedniejszych, szczególnie grupy nowych krajów UE-10 (12). Do dyskusji tej wrócimy w innym miejscu.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zbiegło się z zapoczątkowaniem kolejnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii, obejmującej politykę rozwoju obszarów wiejskich (wsi). Unia Europejska zapoczątkowała zmiany WPR, których najistotniejszym elementem jest ewolucja od strategii wspierania produkcji do strategii zwiększania wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Było to wpisanie kolejnego strategicznego ogniwa zachodzącej tu ewolucji: a) uzasadnia wprowadzenie i realizację WPR, której główną myślą była strategia wspierania produkcji i przemian strukturalnych w rolnictwie, b) ewolucji ku zmianom związanych z procesem ograniczenia produkcji rolniczej lub tempa jej wzrostu i c) przejście do strategii zwiększenia nakładów na rozwój obszarów wiejskich. Reformę tę określono jako dążenie w kierunku wspierania ludzi, a nie produktów i przewiduje wypłaty kompensat rolnikom, nie tylko za ich produkcję, lecz również świadczenia ponoszone na rzecz zachowania dóbr o charakterze publicznym, np. krajobrazu i ochrony środowiska. Propozycja Komisji Europejskiej sformułowania nowej polityki rolnej Unii, zaplanowana do akceptacji jeszcze w 2002 r. przewidywała ograniczenie dopłat bezpośrednich do rolnictwa i uniezależnienie tych dopłat od wielkości produkcji oraz znaczne zwiększenie funduszy na rozwój obszarów wiejskich, promocję małych gospodarstw i rolnictwo ekologiczne. Unia zaproponowała w ten sposób formułowany uprzednio pakiet nowych instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich składający się z następujących zadań:

- I. Wsparcie sektorowe rolnictwa i leśnictwa. Wsparcie to miało objąć proces modernizacji gospodarstw rolnych oraz marketingu i przetwórstwa towarów rolno-spożywczych. Przewidywano specjalny pakiet pomocy dla młodych rolników oraz system wsparcia wcześniejszych emerytur dla przyspieszenia wymiany pokoleń w rolnictwie.
- II. Poprawę konkurencyjności obszarów wiejskich. Celem tych działań jest polepszenie warunków życia na wsi i promowanie zróżnicowania działalności gospodarczej ludności wiejskiej. W tej części przewidywano wspieranie tworzenia nowych miejsc zatrudnienia i nowych źródeł dochodów ludności wiejskiej. Przy realizacji tego zadania jest możliwe uzyskanie środków na finansowanie wiejskiej infrastruktury cywilizacyjnej.

III. Ochronę środowiska naturalnego i zachowania unikalnego dziedzictwa europejskiej wsi. Wspierane mają być przez Unię praktyki gospodarcze przyjazne środowisku naturalnemu. Unia zapewni rozszerzenie wsparcia dla terenów o trudnych warunkach gospodarowania (np. rejony górskie), na obszary, w których wymogi ochrony środowiska ograniczają swobodę gospodarowania rolniczego.

Zapoczątkowane kolejne zmiany Wspólnej Polityki Rolnej stanowią jednocześnie zagrożenie i szanse dla rozwoju rolnictwa i wsi polskiej. Aczkolwiek ocena skutków integracji z punktu widzenia rozwoju wsi była szczególnie trudna ze względu na ciągłą niepewność co do zmian, jakie będą zachodziły przed przyznaniem Polsce członkostwa Unii umożliwiającemu udział kraju w podejmowaniu związanych z tym decyzji. Tymczasem kontynuacja dotychczasowego systemu polityki rolnej w nowych krajach Unii, co było jednym z najważniejszych argumentów na rzecz akceptacji procesów integracyjnych przez rolników krajów kandydujących, stałaby się, jak twierdziła część ekspertów zachodnich, zagrożeniem dla funkcjonowania UE. W ten jednakże sposób pojawiło się zagrożenie dla oczekiwań polskich, uzasadnionych na rok 2004 i dalsze lata, związane w szczególności z dopłatami bezpośrednimi i ich konsekwencjami produkcyjnymi i dochodowymi. Przy czym dla rolnictwa polskiego zagrożenia te dotyczyły ograniczeń wsparcia finansowego gospodarstw, co mogło skutkować brakiem możliwości wyrównania warunków konkurencyjnych rolnictwa polskiego z rolnictwem ówczesnych krajów Unii na poziomie gospodarstwa (farmy).

Akcentowanie potrzeby reformy WPR przed nowym poszerzeniem UE stwarzało interesujący problem, w jaki sposób można byłoby zastąpić dotychczasowy napływ środków przewidywany z tego źródła. Jeśli zasadę tą zastosuje się do rozszerzenia Unii w 2004 r. to siłą rozwojową mogły stać się dla Polski napływ zagranicznego kapitału inwestycyjnego i rozszerzenie możliwości zarobkowania krajowego i zagranicznego ludności rolniczej. Konsekwencje takie rzeczywiście wystąpiły.

Duże szanse wynikały z tego, że oznaczało to możliwość uzyskania znacznych środków na rzecz rozwoju rolnictwa i wsi. Pierwotny inicjator tej koncepcji polityki rolnej A. Buckwell już w końcu lat 90. czynniki uzasadniające reformę widział w:

- w perspektywie rozszerzenia Unii oznaczającej nie tylko jej ogólne powiększenie, ale także zwiększenie potencjału i produkcji wsi i rolnictwa i związanych z tym potrzeb finansowych;
- doprowadzeniu po Rundzie Milenijnej WTO do istotnej redukcji protekcjonizmu rolnego, w tym likwidacji subsydiów eksportowych oraz ograniczeń płatności bezpośrednich;
- postępującej globalizacji i jej konsekwencji wynikających dla wsi i rolnictwa;

- wzroście presji na rzecz szerszego uwzględnienia w polityce rolnej kwestii ochrony środowiska, jakości i bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt;
- konieczności zmiany tytułów wsparcia farmerów ze źródeł unijnych nie za wzrost produkcji, lecz za produkcję innymi metodami oraz spełnianie wielu funkcji ważnych dla społeczeństwa (rolnictwo wielofunkcyjne i zrównoważone);
- potrzebie realokacji środków unijnych ze wspierania cen i dochodów rolniczych na rzecz większego niż dotychczas wspierania rozwoju obszarów wiejskich;
- niestałości rynków i ich niestabilności<sup>53</sup>.

Oceny i uwarunkowania dotychczasowych procedur zdecydowały, że w latach 2004-2006 rozszerzone zostały cele WPR szczególnie przez zmianę akcentów dotyczących ochrony środowiska oraz umocnienie Europejskiego Modelu Rolnictwa. Akcentuje się także potrzebę zharmonizowania celów polityki rolnej i celów polityki rozwoju wsi. Dotychczasowa polityka wspierania rolników (średni poziom wspierania interwencyjnego farmerów UE wynosił ok. 14 tys. USD na 1 farmę) skłaniała do dalszego wzrostu produkcji i utrwalania nadwyżek produkcyjnych, zaś akumulacja płatności w najbogatszych grupach farm nie dawała pewności, że środki te służyły rozwojowi rolnictwa. Propozycje dotyczyły więc w zasadzie przejścia do postprodukcyjnego etapu realokacji funduszy rolnych na rzecz wspierania rozwoju obszarów wiejskich, tj. wszystkich mieszkańców wsi. Jednocześnie przewidywano powiązanie płatności bezpośrednich z wymogami dotyczącymi norm ekologicznych, norm intensywności produkcji, wprowadzenia i przestrzegania Kodeksu Dobrej Praktyki Rolnej, rozwoju lokalnie zorientowanych programów środowiskowych itp.

Środowiska ekonomiczno-rolnicze i wiejskie UE i Polski (A. Buckwell, S. Tangermann, J. Wilkin, A. Woś i inni) podkreślały jednocześnie inne ważne cechy proponowanych zmian. Odnosiło się to do szczegółowych procedur produkcyjnych w rolnictwie i przetwórstwie żywnościowym, realizacji współfinansowania polityki rozwoju wsi, przewartościowania roli rolnictwa i polityki rolnej w rozwoju wsi i powszechnej akceptacji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich oraz uzgodnień rokowań WTO. Konsekwencją realizacji zapowiadanych zmian stało się przejście od dotychczasowej Wspólnej Polityki Rolnej (CAP) do Wspólnej Polityki Rolnej i Wiejskiej (CARPE) i ewentualnie w następnych latach do Wspólnej Polityki Wiejskiej (CRP). Tak się też stało.

Przypominamy, iż w 2003 r. przyjęte zostały zasady głębokiej reformy WPR i to ma ciągle ważne znaczenie dla Polski. Podzielić bowiem można opinię, iż ten etap reformy WPR przyniósł najistotniejsze zmiany WPR bardzo

<sup>53</sup> A. Buckwell, *Rozwój obszarów wiejskich a Wspólna Polityka Rolna (CAP) – scenariusz dla Polski Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską – implikacje dla polityki państwa*, Olsztyn 1999.

trudne do realizacji dla wszystkich nowych państw UE przyjętych w 2004 i 2007 r. Podstawowym celem tej reformy było określenie długoterminowych perspektyw dla zrównoważonego rolnictwa. Oznaczało to zmianę sposobów wspierania rolnictwa w krajach UE. Reformę tę nazywano nową Wspólną Polityką Rolną. Zapoczątkowała ona radykalne zmiany w sposobach, w jakich UE wspierała sektor rolny. Głównym ukierunkowaniem działania była zmiana w zakresie przyznania farmerom UE szerszego zakresu swobody w dziedzinie produkcji i zgodnie z potrzebami rynku, tj. propozycji, na jakie zdecydują się farmy, a tym samym mocniejszy akcent skierowany jest na potrzeby konsumentów i płatników podatkowych. Przewidywano, że wyraźna większość subsydiów rolnych będzie płacona niezależnie od wielkości produkcji. W ten sposób realizowano dążenie do zmniejszenia nadwyżek produkcyjnych. Dla uniknięcia zmniejszenia produkcji kraje członkowskie mogą wybierać zachowanie ograniczonego i zdefiniowanego zakresu związku pomiędzy subsydiami a produkcją. Ten nowy system *Single Payment Scheme* będzie jednocześnie powiązany z potrzebą ochrony środowiska, bezpiecznej żywności i standardów dobrostanu zwierząt. Zmniejszenie powiązań pomiędzy subsydiami a poziomem produkcji ma wzmocnić konkurencyjność (współzależność) farmerów UE i ich orientację rynkową przy jednoczesnej niezbędnej stabilizacji dochodów. Więcej środków przyznano farmerom na potrzeby ochrony środowiska, finansowanie jakości i programy poprawy warunków utrzymania zwierząt w drodze dopłat bezpośrednich dla większych farm. Zdecydowano także o przeglądzie i ocenie sektora mlecznego, produkcji ryżu, zbóż, pszenicy i suszonych pasz. Z potrzeby respektowania granicznych możliwości budżetowych UE-27 do r. 2013 wynikała decyzja o wprowadzeniu specjalnego mechanizmu dyscypliny finansowej. Celem reformy było także wzmocnienie siły negocjacyjnej państw UE wobec negocjacji handlowych WTO. Różne elementy reformy wprowadzane były w latach 2004-2005. *The Single Payment Scheme* zdecydowano wprowadzić od 2005 r. Tylko niektóre kraje mogły wnioskować o przedłużenie terminu do 2007 r.

W związku z dyskusją o realizacji reform Komisja Europejska ustaliła podstawowe zasady (regulacje) postępowania dotyczące Polski. Szczególnym problemem dotyczącym sytuacji i perspektyw rolnictwa polskiego po kilku latach po wejściu do UE były konsekwencje, jakie wynikają z przyjętych przez Unię (Luksemburg, czerwiec 2003 r.) zasady reformy dotychczasowej Wspólnej Polityki Rolnej. Reforma prowadziła do lepszej realizacji oczekiwań konsumentów i podatników, pozostawiając jednocześnie rolnikom większą swobodę wyboru produkcji i uwzględnienia wymagań rynkowych. Warunkiem nowych zasad było nie tylko prowadzenie określonego kierunku produkcji (występujące nadwyżki produkcji i koszty interwencji rynkowej), ile utrzymanie ziemi rolni-

czej w kulturze, zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Aby zachować zasady ekonomii produkcji utrzymana została część dotychczasowych płatności związanych z produkcją. Większość dotacji do rolnictwa będzie wypłacana niezależnie od wielkości i kierunku produkcji. Utrzymana natomiast zostanie część dotychczasowych płatności związanych z produkcją. W powiązaniu z powyższymi warunkami, wystąpi więc jednolita płatność, obniży się płatności do większych gospodarstw, nastąpi redukcja części dopłat do rolnictwa zaś zwiększy się poziom finansowania rozwoju obszarów wiejskich. Zmiany wnoszą elementy korzystne, np. uproszczenie Wspólnej Polityki Rolnej, niższe koszty funkcjonowania czy też wpływ na zwiększenie akcentów rynkowych w ekonomii produkcji rolniczej, co jednocześnie oznacza polepszenie efektywności ekonomicznej i konkurencyjności całego sektora rolniczo-żywnościowego. Zapewnia się także lepsze warunki dla ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności i dobrostanu zwierząt. Nastąpi także wzmocnienie wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa europejskiego oraz zmniejszenie różnic w poziomie wsparcia rolnictwa na rzecz obszarów o mniejszej intensywności produkcji.

Dla Polski tak ustalona zmiana CAP rodzi pewne wątpliwości, które mogłyby mieć praktyczne znaczenie dla stanu i przyszłości rolnictwa. Podstawowym ustaleniem były trudności z akceptacją ogólnej tendencji do zmniejszenia intensywności produkcji rolnej. Dotychczasowe kraje Unii zrealizowały uprzednio swe podstawowe zasady produkcyjne i ekonomiczne w rolnictwie związane z procesem uprzemysłowienia oraz wzrostem efektywności i dochodowości. Polska powinna zrealizować te cele w okresie 10-15 lat po wejściu do UE. Tymczasem zmniejszenie akcentu na dofinansowanie produkcji może być w przyszłości czynnikiem uniemożliwiającym realizację takiego celu. Zmniejsza się działanie dotychczasowego systemu modulacji, tj. praktycznie większego wsparcia dla tych gospodarstw, które zwiększyły poziom nakładów i produkcji, a więc realizowały podstawowe zasady gospodarowania. Dla Polski duże znaczenie ma zachowanie wsparcia rynkowego produkcji żyta (Polska jest jednym z największych producentów żyta na świecie). Rząd Polski wystąpił z odpowiednią oceną i propozycjami zmian dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej.

W dyskusjach związanych z reformą WPR w 2003 r. zauważona została ważna dla tej polityki sprzeczność priorytetów rozwojowych UE i priorytetów wykorzystania środków finansowych Wspólnoty. Cel strategiczny UE na 2010 r. dotyczący rozwoju określał potrzebę kreowania najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata a jednocześnie decyzje budżetowe kierują około połowy środków znajdujących się w dyspozycji Komisji Europejskiej na rolnictwo i obszary wiejskie. Jeśli chodzi o Polskę to jej szczególna sytuacja w tym zakresie powin-

na być szczegółowo analizowana i prezentowana na europejskich forach zajmujących się polityką rolną i gospodarczą. Jeśli gospodarka europejska ma być najbardziej konkurencyjna to należy zmienić priorytety, cele i instrumenty Unii, w tym rozdysponowanie budżetu. Przyspieszyło to dyskusję zapoczątkowaną praktycznie proces zmniejszenia udziału rolnictwa w puli środków pomocowych UE. Główna teza oponentów brzmi: jeśli pierwszym celem gospodarczym Unii jest wzrost konkurencyjności i innowacyjności (por. Strategia Lizbońska) to z budżetu UE nie można przeznaczać głównej części środków na finansowanie innych priorytetów.

Polska uzyskała członkostwo UE w grupie 10 krajów przyjętych w 2004 r. (w grupie 12 krajów licząc łącznie z Rumunią i Bułgarią, od 2007 r.). Proces rozszerzenia Unii oznacza także kształtowanie wiedzy, opinii i realizacji WPR. W środowisku ekonomiczno-rolniczym Europy zgodna jest opinia, iż rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód jest nie tylko największym jednorazowym powiększeniem Wspólnot Europejskich, znacznie powiększającym obszar i liczbę ludności UE, a także powiększeniem najtrudniejszego i najbardziej skomplikowanego<sup>54</sup>. Nowymi członkami Unii stały się państwa, które jeszcze niedawno funkcjonowały w innym systemie politycznym i gospodarczym, a po uzyskaniu członkostwa Unii należą do najuboższych krajów Wspólnoty. W ten sposób pogorszyły się wskaźniki spójności społeczno-ekonomicznej w ramach UE, zaś wyzwania rozwojowe, jakie stanęły przed tym ugrupowaniem integracyjnym, są większe niż kiedykolwiek w jej historii. Dążenie do większej spójności społeczno-ekonomicznej jest najważniejszym celem polityki Wspólnoty, zwłaszcza polityki strukturalnej i regionalnej. Należy brać pod uwagę także wielkie potrzeby inwestycyjne i rozwojowe nowych krajów UE-27, co w przypadku najbogatszych krajów UE, ponoszących główne koszty finansowe, przyjmowane jest z coraz mniejszą aprobatą.

Z polskiego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma tu potrzeba zrozumienia występującego opóźnienia rozwojowego i strukturalnego naszego rol-

---

<sup>54</sup> Szczególną okazją dyskusji i ustaleń dotyczących zrozumienia i wagi dla Polski w procesach akcesyjnych do UE dotychczasowych doświadczeń był IX Kongres Europejskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnych, jaki odbył się w Warszawie w 1999 r. Temat Kongresu „Rolnictwo Europejskie u progu XXI wieku w kontekście globalnym” stanowił kompetentne forum dla prezentacji, dyskusji i interpretacji wszystkich podstawowych zagadnień współczesnego rolnictwa i wsi europejskiej (polityka rolna, ceny i dochody w rolnictwie, wykorzystanie zasobów naturalnych, ekonomika gospodarstwa rolnego, zarządzanie produkcją rolną, międzynarodowe aspekty rozwoju rolnictwa i handlu rolnego, rozwój obszarów wiejskich). Por. F. Tomczak, „Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju”, IRWiR PAN, Warszawa 2006 (Podrozdziały: *Integracja europejska (Unia Europejska) i nowe uwarunkowania mechanizmu rozwoju rolniczej gospodarki rodzinnej, oraz: Współczesny problem rolny – strategię rozwoju rolnictwa rodzinnego*).

nictwa oraz cywilizacyjnego opóźnienia wsi w stosunku do średniego poziomu krajów obecnej Unii Europejskiej. Dążenie do wyrównania dysparytetów poziomu gospodarczego tworzyło potrzebę i oczekiwanie wsparcia procesów rozwojowych wsi i rolnictwa w Polsce ze strony Unii. Bez wsparcia takiego, tj. odpowiednio wysokiego udziału Polski w wykorzystaniu unijnych środków na cele rozwojowe, zagrożona może być realizacja ogólnych celów społeczno-ekonomicznych realizowanych w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej, co uzasadniało oczekiwania zwiększenia budżetu Unii na cele rozwojowe. Należy widzieć potrzebę wspierania przez Polskę różnych dróg i sposobów utrzymania oraz możliwości zwiększenia nakładów związanych z budżetem Unii.

**Etap V (2007-2013). Oddzielenie wsparcia od produkcji, ograniczenie wysokości dopłat dla największych producentów; wzrost znaczenia działań na rzecz rozwoju wsi. Integracja i globalizacja, nowy ład agrarny. Health Check 2008.**

W Polsce w całym okresie transformacji będącym jednocześnie okresem przed akcesyjnym, zapoczątkowana została szeroka dyskusja dotycząca integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej UE. Był to pierwszy okres intensywnego kształcenia w zakresie poznania i rozumienia zasad, mechanizmów i skutków polityki rolnej i wiejskiej państw UE. W naszym przypadku akcentujemy nie tyle te elementy, które określają integrację europejską jako nowe uwarunkowanie mechanizmów rozwojowych rolnictwa polskiego ile uzasadnienia, elastyczność i doświadczenia ewolucji (przekształceń) WPR, uwarunkowania tych przekształceń i ich oceny oraz konsekwencje związane z krajową polityką rolną.

Doświadczenia dotyczące kształtowania i realizacji polityki rolnej UE wskazują, że zrealizowane zostały wszystkie podstawowe cele tej polityki sformułowane w Traktacie Rzymskim, tj. zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalizację produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji w rolnictwie, szczególnie czynnika pracy (proces zmniejszenia i racjonalizacji zatrudnienia w rolnictwie); zapewnienie społeczności rolniczej odpowiedniego standardu życia, szczególnie zaś wzrostu dochodów indywidualnych ludności zatrudnionej w rolnictwie; uzyskanie stabilizacji rynków i w końcu zapewnienie odpowiedniej dostępności podaży produktów rolnych, a także zapewnienie zaopatrzenia w żywność po odpowiednich dla konsumentów cenach. Podstawową zaś drogą realizacji tych celów była zasada wolnego ruchu produktów rolnych i żywności w ramach UE i wpływanie na poziom cen rolnych w taki sposób, aby zapewniały one osobom zatrudnianym w rolnictwie dochód porównywalny z dochodem osób zatrudnionych w innych sektorach gospodarki narodowej, a także stabilizację rynku we-

wewnętrznego poprzez ochronę rynku przed wpływem zmian i fluktuacji występujących na rolniczo-żywnościowych rynkach światowych.

Zakres pomocy finansowej dla przyspieszenia przemian strukturalnych, instytucjonalnych i produkcyjnych w gospodarce polskiej, w tym rolnictwa, nabiera obecnie przyspieszenia w związku z realizacją planów UE na lata 2007-2013. Na przykład w związku z dyskusją przedakcesyjną, wskazywano, przypominając, że uprzednie rozszerzenie Unii związane było z przyjęciem Planu Delorsa (powiększenie wpłat do budżetu Unii do 1,2%), zaś w związku z rozszerzeniem Unii na Wschód nie powstał podobny plan, o jeszcze większej skali niż tamten. Nowy plan, dotyczący ostatniego etapu powiększenia Unii, mógłby nosić nazwę np. Planu Prodiego. Byłby on wyrazem świadomości skali wyzwań, przed jakimi stoi Unia, oraz wyrazem oczekiwanej życzliwości pod adresem nowych członków ze strony znacznie bogatszych dotychczasowych państw Unii Europejskiej. Program (pakiet) taki byłby także wyrazem solidarności europejskiej i obniżenia bariery egoizmu państw bogatych w stosunku do krajów biedniejszych, które znajdują się razem w historycznym procesie jednoczenia całej Europy<sup>55</sup>. Polska wyraźnie nie wykorzystała szansy, jaką stworzyła transformacja systemowa w Europie Środkowo-Wschodniej i olbrzymie korzyści, jakie w związku z tym uzyskały bogate państwa zachodnie Unii Europejskiej (obniżenie ciężaru zbrojeń i utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego, korzyści gospodarcze wynikające z upadku systemu gospodarki planowej i utworzenia nowego, ogromnego rynku towarów, usług i inwestycji łatwo dostępnych dla tych krajów, ich przewaga finansowa, techniczna, organizacyjna itp.).

Dla Polski jest to szczególnie ważne z tego względu, że proces integracji europejskiej staje się obecnie podstawową siłą mechanizmu rozwojowego i restrukturyzacyjnego rolnictwa rodzinnego (chłopskiego). Na obecnym etapie członkostwa Polski w UE – z rosnącą pewnością odpowiadamy na pytanie: czy wejście Polski do Unii sprzyja rozwojowi rolnictwa, czy też tworzy dlań zasadnicze zagrożenia? Rolnicze środowiska naukowe, szczególnie ekonomiści rolnictwa, bezpośrednio zainteresowani obecnymi i przyszłymi tendencjami rozwoju rolnictwa uważa, że włączenie polskiego rolnictwa w obszar Wspólnej Polityki Rolnej, a także strukturalnej i regionalnej oznacza początek lub przyspieszenie zasadniczych zmian oraz procesów dostosowawczych, jakie będą zachodziły w rolnictwie polskim w najbliższych dekadach.

Zmiany i ewolucja WPR są nowym problemem niezwykle interesującym polskie środowiska ekonomiczno-rolnicze. Tym bardziej, że zdefiniowanie

---

<sup>55</sup> Myśl taka została przedstawiona w opracowaniu F. Tomczak, J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, Krajowa Rada Spółdzielcza 2003.



i ocena tych procesów jest ważna i trudna. Do czasu członkostwa Polski w UE WPR mogła być obserwowana i interpretowana w ograniczonym bezpośrednim związku ze sprawami polskimi. Tymczasem obecnie Polska i polskie rolnictwo znalazły się w procesie adaptacyjnym i przystosowawczym charakterystycznym dla pierwszych etapów funkcjonowania WPR, tj. lat 1958-1993.

Zarówno kształtowanie koncepcji i zasad polityki gospodarczej Unii, jak też formułowanie i przyjmowanie do realizacji różnego rodzaju instrumentów takiego działania, odbywa się na zasadzie wyważonego postępowania, prezentowania propozycji, dyskusji i konfrontacji poglądów oraz przyjmowanie decyzji realizacyjnych z możliwie pełną jednolitością. Dążenie do wzajemnego zrozumienia, wyraźnej zgody w stosunku do przyjętych rozwiązań, jest szczególnie cechą demokratycznego charakteru i zrozumienia procesów integracyjnych na każdym etapie podejmowania decyzji i ich realizacji. Jednocześnie polityka rolna jest jednym z najczęściej przytaczanych przykładów wpływu grup interesów ekonomicznych lub politycznych na ustalenia i decyzje w zakresie polityki gospodarczej. Dotyczy to zarówno uprzednich dyskusji i rozwiązań wprowadzających zasady interwencjonizmu agrarnego w polityce rolnej, szczególnie interwencjonizmu rynkowego i dochodowego, jak też bardziej wyrafinowanych rozwiązań stosowanych przez różne systemy ekonomicznej współpracy i integracji, np. umowy handlowe, stowarzyszenia i organizacje regionalne, działalność Światowej Organizacji Handlu, rządowe rozwiązania interwencyjne na rynku itp. Obejmuje analizę i propozycje teoretyczne (np. różne koncepcje handlu i współpracy międzynarodowej), ale również rozwiązania pragmatyczne charakteryzujące zachowania w tworzeniu i realizacji krajowej polityki rolnej jak i ogólnej polityki ekonomicznej ugrupowań różnych krajów np. UE. Zrozumiałe jest, że w szczególności odnosi się to do WPR.

W ogólnej reasumpcji określeń i ewolucji WPR podkreślić należy jej zgodność z podstawowymi tendencjami rozwoju rolnictwa światowego. Zgodność ta dotyczy także głównych problemów rozwojowych gospodarki rolniczo-żywnościowej krajów Unii w całym omawianym okresie. Jeśli wyodrębnimy poszczególne dekady funkcjonowania WPR to główne akcenty modernizacji rolnictwa UE dotyczyły następujących podstawowych zjawisk. Dekadę lat 60. i 70. charakteryzowała europejska ekspansja zielonej rewolucji i jej konsekwencje w zakresie postępu biologicznego, agrotechniki, problemu żywnościowego Europy i świata; w rolnictwie dominowało dążenie do wzrostu intensywności produkcji, wydajności rolniczej i wydajności pracy oraz wzrostu dochodów ludności zatrudnionej w rolnictwie, konsumpcję żywności charakteryzowało przejście od niedostatku żywności do nadwyżek żywnościowych, tj. konsekwentnej zmiany podstawowego uwarunkowania kształtowania tendencji rozwojowych

rolnictwa i gospodarki żywnościowej w takich okresach wzrostu gospodarczego, w jakim funkcjonowały wówczas kraje Europy zachodniej. Jednocześnie wraz z tym zapoczątkowane zostały radykalne zmiany struktur rolniczych (w tym zmiany struktury agrarnej dzięki procesom uprzemysłowienia i odpływowi siły roboczej z rolnictwa), przyspieszenie procesów edukacyjnych ludności rolniczej oraz pozytywne konsekwencje ówczesnego etapu integracji europejskiej i Wspólnej Polityki Rolnej (potęp techniczny, napływ zewnętrznej siły roboczej, modernizacja rolnictwa, rozszerzenie rynków zbytu itp.).

Dekadę lat 80. charakteryzowało pojawienie się w szerokim zakresie nadwyżek żywnościowych wskazujących na podstawowe dysproporcje pomiędzy możliwościami produkcyjnymi a kształtowaniem się popytu, rosnące znaczenie przetwórstwa rolniczo-żywnościowego i międzynarodowego handlu rolnego, a także pojawienie się znacznych konsekwencji postępu naukowo-technicznego (nowe badania i odkrycia w różnych naukach związanych bezpośrednio lub pośrednio z rolnictwem i gospodarką żywnościową). Następną dekadę lat 90. zwiększyła zainteresowanie i nakłady na dalsze badania, wzrost roli konsumentów i konsumpcji w kształtowaniu popytu na żywość, powiązanie spożycia żywności z naukami o wyżywieniu, zwiększeniem roli i zainteresowania wyżywieniem i środowiskiem a także pogłębianie się zjawisk integracyjnych i dynamiczne wejście na świat procesów globalizacyjnych. Uwarunkowania rozwojowe dekady lat 90. kontynuowane są i intensyfikowane w pierwszej dekadzie XXI wieku.

W powiązaniu z tymi tendencjami mającymi ogromne znaczenie dla stanu i dynamiki rozwojowej rolnictwa i gospodarki żywnościowej ukształtowały się także nowe zjawiska o charakterze globalnym i dużej sile oddziaływania. Dotyczy to np. potrzeb ochrony środowiska naturalnego, środowiska rolniczego, reakcji na zachodzące zmiany klimatyczne, nadmierną eksploatację środowiska naturalnego, rolę światowej konkurencyjności i nierównowagi społeczno-ekonomicznej, potrzeb bezpieczeństwa żywnościowego i zdrowotnego, nowych zjawisk pojawiających się w gospodarce rolniczo-żywnościowej, jak np. GMO lub presja ludnościowa i zanieczyszczenie środowiska. Zarówno strategie rozwojowe rolnictwa jak i polityka rolna oraz rozwój obszarów wiejskich w coraz większym zakresie liczyć się muszą z tymi nowymi, komplikującymi i często nieefektywnymi uwarunkowaniami.

### **1.5. Polska wobec zmian i ewolucji WPR**

Podobna zgodność odnosi się do konkluzji dotyczących Polski. W obecnym okresie, tj. etapie rozwoju gospodarczego w rolnictwie polskim, w swym charakterze przede wszystkim chłopsko-rodzinnym, występuje szereg ważnych

procesów ewolucyjnych tej gospodarki. Wymienić tu można następujące procesy zachodzącej tu specyficznej transformacji:

- a) od chłopa do rolnika, tj. transformacja od tradycyjnego rolnictwa rodzinnego w małym stopniu rynkowego, nastawionego na utrzymanie rodziny, do rolnictwa coraz bardziej powiązanego z rynkiem i zwiększającego produkcję towarową;
- b) od rolnika do farmera, tj. transformacja od gospodarstwa rodzinnego do gospodarstwa farmerskiego, nowoczesnie wyposażonego technicznie, wykorzystującego nowe technologie produkcyjne i z dużym (lub pełnym) powiązaniem z rynkiem (funkcja produkcji żywności na własne potrzeby jest coraz mniejsza lub zanika);
- c) od farmera do agrobiznesmena, tj. przejście do systemu produkcji i jej organizacji o charakterze przemysłowym, w pełni nastawionym na rynek i powiązanych z rynkiem, zanikającym charakterem rodzinnym; aktualnie system ten przybiera formę spółki lub korporacji; na tym etapie rozwoju rolnictwo staje się integralną częścią agrobiznesu.

W Polsce zachodzą jednocześnie dwa inne procesy komplikujące obecną politykę rolną:

- 1) nastąpiło przejście od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej, tj. zmiany systemu ekonomicznego, podejmowania decyzji produkcyjnych i rynkowych zarówno na poziomie gospodarstwa i przedsiębiorstwa, jak też na poziomie całej gospodarki narodowej; uprzednie państwowo-interwencyjne zasady ekonomiczne zastąpione zostają zasadami rynkowymi, funkcjonującymi w realiach podaż-popyt-cena;
- 2) przejścia od rolnictwa i gospodarki krajowej do rolnictwa i gospodarki żywnościowej międzynarodowej (integracja w ramach UE) i światowej (proces globalizacji).

W ten sposób powstały nowe uwarunkowania działalności i funkcjonowania rolnictwa i gospodarki żywnościowej związane z charakterem gospodarstwa rolnego (wewnętrzne siły i ograniczenia rozwojowe dominujących w Polsce gospodarstw rodzinnych związane z ewolucją i zmianami czynników produkcji, celów gospodarczych i społecznych rolnictwa i ludności rolniczej i wiejskiej). Podobnie radykalna jest zmiana w ostatnich dekadach otoczenia zewnętrznego jednostek produkcyjnych (gospodarstw) zajmujących się rolnictwem, tj. ekonomią i organizacją rynku rolnego, przetwórstwa, dystrybucji i konsumpcji, czyli całego systemu agrobiznesu i relacji pomiędzy rolniczymi ogniwami agrobiznesu, zaś nowe uwarunkowania wynikające z procesów integracyjnych i globalizacyjnych wychodzą poza uwarunkowania krajowe.

Z natury rzeczy skierowanie uwagi na wymienione uwarunkowania w aspekcie integracji europejskiej i WPR określać może bliżej zakres związków i uwarunkowań mających wpływ na działalność rolniczą w Polsce. Jako podstawowe, związane z tym problemy widzieć można:

- procesy dostosowawcze rolnictwa polskiego do wymagań UE i zasad WPR,
- czynniki określające strategię rozwojową i perspektywy rolnictwa polskiego wobec pogłębiającej się integracji w ramach UE,
- praktyczne założenia i realizację skutecznie zapoczątkowanych procesów integracyjnych i występujących tu ograniczeń, trudności, obaw, nadziei i możliwości rozwojowych,
- rezultaty i konsekwencje tych procesów i ich kosztów ekonomicznych.

Przypominamy także, że obecny okres rozwoju polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej oznacza ewolucję, w której występują także inne procesy o charakterze transformacyjnym powiązane z realizacją WPR:

- procesy koncentracji i modernizacji gospodarstw (przedsiębiorstw) rolnych,
- rozwój pozarolniczych segmentów gospodarki rolnej i żywnościowej (agrobiznesu),
- ograniczenie tempa wzrostu popytu na żywność i związane z tym konsekwencje cenowo-dochodowe (presja na poziom cen żywności i niski poziom dochodów rolniczych).

W końcu nie mniej ważne są zasady Europejskiego Modelu Rolnictwa, jakie są realizowane po wejściu Polski do UE. Zasady te kształtują model rolnictwa o następujących cechach:

- rolnictwo konkurencyjne, zdolne stopniowo zwiększać eksport (rynek światowy), bez nadmiernego subsydiowania, ewentualnie bez subsydiowania w ogóle;
- zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w skali całej Unii;
- metody produkcji sprzyjające środowisku i zapewniające produkty wysokiej jakości zdrowotnej, zgodnie z zapotrzebowaniem społecznym;
- rolnictwo zrównoważone z bogatymi tradycjami, zorientowane nie tylko na wydajność, ale i na środowisko oraz krajobraz, zapewniające żywność i dochody ludności wiejskiej i zwiększające jej zatrudnienie;
- prosta i bardziej zrozumiała polityka rolna, która rozgranicza decyzje wspólne Unii (WPR) od tych, jakie pozostają w kompetencji krajów członkowskich (NPR);

- polityka rolna zapewniająca, że wydatki na jej realizację są uzasadnione działaniem rolników oczekiwanym przez społeczeństwo (ochrona i kształtowanie środowiska)<sup>56</sup>.

Z analizy zasad i ewolucji WPR wynika, iż realizacja koncepcji integracji europejskiej była i jest skomplikowanym procesem gospodarczym, społecznym i politycznym. Jeśli celem UE jest tworzenie i umocnienie efektywnego i konkurencyjnego wspólnotowego organizmu gospodarczego powiązanego z rosnącą spójnością (kohezją) społeczno-ekonomiczną Europy, to rozwiązania stosowane w każdym kraju członkowskim powinny zbliżać wszystkie kraje członkowskie w efektywnej realizacji przyjętych celów. Ponieważ problemy rolnictwa i działów ściśle powiązanych z rolnictwem należą do najbardziej skomplikowanych i najkosztowniejszych elementów procesu adaptacji gospodarki do warunków unijnych, w tej dziedzinie występują, jeśli chodzi o Polskę, zarówno potrzeby jak i szanse uzyskania oraz dobrego wykorzystania środków przeznaczonych na rzecz rolnictwa i realizacji WPR.

Polska znajduje się w szczególnej sytuacji, jeśli mówimy o zasadach, ewolucji i ocenie WPR w związku z członkostwem Polski w UE. Szczegółność tej sytuacji wynika, co najmniej z kilku powodów:

- a) Polska w całym okresie historycznym, szczególnie w drugiej połowie XX wieku, gdy kształtowała się i realizowała idea integracji zachodnio-europejskiej, znajdowała się w wyraźnym opóźnieniu rozwojowym (np. poziomie uprzemysłowienia, wydajności pracy, PKB, stanu infrastruktury, wykształcenia, zamożności, doświadczeń procesów rozwoju gospodarczego itp.). W wyniku rezultatów II wojny światowej i podziału świata, Polska znalazła się w izolacji od szans, warunków i rozwoju społeczno-gospodarczego charakterystycznego dla krajów np. EWG. Najprostsze porównania z końca XX wieku dotyczące całego społeczeństwa i gospodarki (np. obszary wiejskie i rolnictwo) wskazywały, niezależnie od uzasadnień historycznych i ustrojowych, na ogromne opóźnienia i ograniczenia strukturalne rolnictwa, kosztów i jakości produkcji, relacji czynników produkcji, poziomie rozwoju infrastruktury, sytuacji dochodowej, systemu obsługi rolnictwa, przetwórstwa, przechowalnictwa, handlu rolnego itp.
- b) Różnice, zmiany i kierunki ewolucji WPR, którymi się obecnie zajmujemy dla ich zrozumienia i pozytywnej analizy i wykorzystania uzyskanych doświad-

---

<sup>56</sup> Rozwinięcie argumentacji dotyczącej tej reasumpcji por. F. Tomczak, J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej; możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, Warszawa 2003. Zależności pomiędzy Wspólną Polityką Rolną a krajowymi i europejskimi uwarunkowaniami Narodowej Strategii Polski przedstawiono bliżej w dalszej części tej pracy.

czeń wskazują na różnorodne siły decydujące o ustalonych zasadach i ewolucji WPR w krajach UE w latach 1957-2004, tj. przed członkostwem Polski w UE.

Wraz z przystąpieniem do UE rolnictwo polskie uzyskało nowe szanse rozwojowe wewnątrz krajowe (np. nowy impuls finansowy wynikający ze zmian rynkowych i systemu dopłat rolnych), w ramach całej przestrzeni gospodarczej Unii-27 (wspólny rynek dóbr, siły roboczej, kapitału, usług itp.) oraz szczególnie impuls rozwojowy wynikający z nowych wyzwań, jakie pojawiły się dla kraju w ramach UE i szans wynikających z możliwości wykorzystania członkostwa UE i związanego z tym całego systemu wsparcia unijnego dla jak najszybszego zmniejszenia dystansu rozwojowego dzielącego polskie rolnictwo od rolnictwa znacznie bardziej rozwiniętych „starych” krajów członkowskich. Wyrównanie występującego tu dystansu rozwojowego Polski w stosunku do innych państw Unii Europejskiej oznacza potrzebę rozszerzenia „przestrzeni wzrostowej” dla rolnictwa polskiego, wyrażającej się w takim kształtowaniu warunków ekonomicznych WPR (np. dopłaty bezpośrednie, kwoty produkcyjne i inne uwarunkowania wynikające z członkostwa w UE), aby możliwe było uznanie roli polskiego rolnictwa jako eksportera netto produktów rolniczo-żywnościowych i zwiększenia intensywności nakładów oraz stopnia wykorzystania zasobów produkcyjnych, jakimi dysponuje rolnictwo polskie<sup>57</sup>.

Ukazany w tym opracowaniu zarys drogi rozwojowej i ewolucji WPR w okresie 1957-2009 wskazuje, że zasadniczą cechą tej ewolucji był proces zwiększania zakresu i metod interwencjonizmu agrarnego (głównie rynkowego), a następnie przejście do tendencji ograniczania wspierania rolnictwa także głównie na podstawie opinii i decyzji wynikających z analiz i dyskusji rynkowych. Przedstawiona niżej analiza celów strategicznych WPR i ich realizacji wskazuje, że droga rozwoju rolnictwa, szczególnie wzrost dochodów rolnych, ma być kształtowany przez wzrost wydajności pracy w rolnictwie, zaś parametry ekonomiczne (łącznie ze wzrostem wydajności pracy i dochodów) kształtowane są przez mechanizmy przemian strukturalnych, takich jak odpływ siły roboczej (zatrudnionych) z rolnictwa, przemiany struktury agrarnej oraz przemiany techniczne i organizacyjne produkcji rolniczej (proces koncentracji, wzrost skali produkcji, unowocześnienie techniczne, unowocześnienie biologiczne rolnictwa itp.). Światowe tendencje rozwoju rolnictwa wskazują, że decydujące znaczenie odgrywa tu mechanizm ekonomiczny i techniczny zmian struktural-

---

<sup>57</sup> Wstępną koncepcję takiego rozumienia praktycznej realizacji WPR przedstawiono swego czasu w dyskusji przed akcesyjnej m.in. w pracy J. Wilkin, F. Tomczak, *Integracja wsi i rolnictwa polskiego z Unią Europejską. Rolnictwo polskie w procesie integracji: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, Heureka, nr 1-2,

nych, szczególnie zaś wzrostu skali wielkości jednostek produkcyjnych i zmian relacji rolniczych czynników produkcji oraz technik wytwarzania.

Podział całego okresu 1957-2009 formułowania i realizacji WPR na poszczególne, najbardziej ogólne, ale jednocześnie czytelnie zdefiniowane etapy, pozwala wstępnie odpowiedzieć na pytanie, czy cele poszczególnych okresów rozwojowych (etapów) WPR zostały osiągnięte. Niezależnie od występujących tu trudności, np. niemożliwości „ostrego” zdefiniowania treści poszczególnych celów, jak też kryteriów ich skutecznej realizacji lub oceny wskazuje, że odpowiedź jest pozytywna. Cały okres polityki rolnej UE, z punktu widzenia nauk ekonomiczno-rolniczych i polityki agrarnej, oceniany jest pozytywnie, niezależnie od różnicowania tych ocen. Ta najogólniejsza odpowiedź wynika z logiki interpelacji rozwoju gospodarczego, ekonomii i polityki gospodarczej Unii Europejskiej, jej wyników i akceptacji społecznej, czego najpełniejszym dowodem była i jest presja kolejnych krajów kandydackich do członkostwa w Unii.

Zarysowany proces ewolucji WPR i określenia jej poszczególnych etapów wskazuje, iż występowały tu konsekwencje zmuszające do kolejnych zmian, których podstawowym założeniem było racjonalne uzasadnienie: podobnie jak niezbędne było eksponowanie WPR jako najważniejszej, pragmatycznej polityki gospodarczej (działowej) dla potwierdzenia realności i korzyści takiego modelu realizacji projektu jedności Europy, niezbędna musiała być ewolucja zasad, celów, narzędzi i sposobów realizacji WPR w przyszłych etapach rozwoju Wspólnot Europejskich. Podstawowa argumentacja podejmowanych tu decyzji wynikała z jednej strony z pozytywnych cech jej realizacji (np. wzrost intensywności i wydajności rolnictwa, radykalne powiększenie stopnia samowystarczalności żywnościowej tego obszaru, wzrost wydajności i dochodowości gospodarstw rolnych, ustabilizowanie cen rolnych i żywnościowych, przemiany struktury agrarnej i dalsze wzmocnienie sektora agrarnego w systemie gospodarczym poszczególnych państw i całej organizacji).

Z drugiej strony ciągle występuje cały zestaw problemów, które nie znalazły dotąd rozwiązania w sposób, który mógłby być uznany przez społeczeństwo Unii za optymalny (np. występowanie nadwyżek produkcji przypisywanych reakcji tej produkcji i łączonych nie tylko z rolniczym mechanizmem powstawania nadwyżek, ale także subsydiowaniem eksportu, rosnącymi kosztami takiej polityki, zjawiskami destrukcji rynku krajowego i międzynarodowego, negatywnym wpływem na środowisko naturalne, transferem dochodów od konsumentów do rolników i firm agrobiznesu, rozbudową funkcji administracyjnych i biurokratycznych tego systemu itp.). Zrozumiałe jest, iż stwarza to realne podstawy ciągłych kontrowersji dotyczących tej polityki oraz permanentne postulowanie ko-

lejných zmian przez poszczególne środowiska (rolników lub konsumentów, ludności wiejskiej, uczestników międzynarodowego rynku rolnego itp.).

Jednocześnie wszelkie analizy rozwoju i ewolucji WPR wskazują, że jest to realny przykład skuteczności (w długim okresie) działań integracyjnych, pociągających za sobą skutki polityczne, ekonomiczne i społeczne dla całej Europy. Źródłem sukcesu WPR jest umiejętność uregulowania i godzenia ze sobą interesów poszczególnych grup rolników, regionów i państwa<sup>58</sup>. Jednocześnie aktualna ocena WPR jest coraz bardziej krytyczna z uwagi na różnorodne ograniczenia produkcyjne i społeczne oraz ich konsekwencje wyrażające się w tendencji zmniejszenia produkcji (lub tempa jej wzrostu) i rosnącą presją cenową na rynku żywnościowym. W nawiązaniu do tego formułowany jest zestaw propozycji, często wzajemnie się wykluczających, dotyczących wszystkich podstawowych problemów współczesnego etapu kształtowania się polskiej i europejskiej polityki rolnej, rozwoju wsi i rolnictwa, gospodarki żywnościowej (agrobiznesu), rozwoju obszarów wiejskich, roli rolnictwa polskiego w gospodarce europejskiej (proces integracji) i gospodarce światowej (proces globalizacji). Tym niemniej wobec ciągle aktualnej dyskusji i oceny obecnego etapu rozwoju WPR (*Health Check 2008*) wymienić można takie propozycje, jak zaprzestanie odłogowania ziemi rolniczej np. na 2 lata, zaprzestanie kwotowania produkcji mleka, usprawnienie handlu światowego (np. obecnie nierówne warunki konkurencji rolnictwa UE i Polski z rolnictwem światowym) coraz częściej pojawiają się także żądania zniesienia ograniczeń produkcyjnych, gdyż konsekwencją polityki ograniczeń produkcji jest tendencja wzrostu cen i pogorszenia sytuacji na światowym rynku żywnościowym i pogłębienie światowego problemu żywnościowego. Związane z tym dyskusje i wynikające z nich problemy przedstawione zostaną w następnych etapach pracy<sup>59</sup>.

Zmiany WPR nie tylko kształtują, ale także przystosowują zasady i narzędzia polityki rolnej do zmieniających się często w szybkim tempie, potrzeb danego etapu rozwoju WPR. Poszczególne etapy ewolucji WPR realizowały przyjęte na dany etap lub dla całości WPR cele strategiczne. Bliższa interpretacja tych celów przedstawiona została lub zostanie w kolejnych opracowaniach wynikających z realizacji tego zadania. Jednocześnie ogólna ewolucja WPR i zwią-

---

<sup>58</sup> A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 146.

<sup>59</sup> Autor realizuje ramach zadania nr 4011 część pt. „Zmiany Wspólnej Polityki Rolnej – konsekwencje dla polskiego rolnictwa i źródeł finansowania polityk narodowych”. Przedstawiona dalej część pt. „Wspólna Polityka Rolna a krajowe i europejskie uwarunkowania Narodowej Strategii Polski” jest dalszym rozwinięciem analizy oraz oceny WPR i jej celów strategicznych a także propozycji zmian WPR przedstawionych w dyskusjach i decyzjach podjętych w latach 2008-2009 i ewentualnie wchodzących oficjalnie do realizacji od 2013 r. i w pełni obejmujących Polskę.



zane z tym przemiany rolnictwa państw członkowskich UE są zgodne z podstawowymi doświadczeniami rolnictwa światowego (np. procesy koncentracji, przemiany strukturalno-produkcyjne itp.). Występujące tu zmiany WPR wykazują powiązanie realizacji WPR z ekonomią gospodarowania, skalą produkcji, przemianami agrarnymi, a mechanizmy tych zmian oraz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce są w zasadzie zgodne z tymi etapami. Zgodność ta dotyczy zarówno rolnictwa światowego i europejskiego jak też polskiego, jeśli zasady rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej w Polsce rozumiemy zgodnie z ideą generalną Unii Europejskiej i europejskim rozumieniem Wspólnej Polityki Rolnej.

W obecnym okresie prac koncepcyjnych dotyczących dalszej drogi rozwojowej UE pojawiają się propozycje i poglądy odnoszące się do zmian procesów integracyjnych i nowego rozumienia zachodzących przemian globalnych i ich wpływu na europejskie procesy integracyjne. Na przykład dyskusje dotyczące deklaracji berlińskiej (50-lecie Wspólnoty Europejskiej, 2007), wyrażały obawy w związku z głosami sugerującymi odejście od dalszej integracji. Także kontrowersje, np. w sprawie eurokonstytucji, mimo nawiązań do zasady europejskiej solidarności, w ograniczonym stopniu uwzględniają realne zróżnicowania rozwojowe, zarówno ekonomiczne jak i społeczne, poszczególnych państw lub grup członkowskich. W państwach legitymujących się dłuższym stażem członkowskim UE główne cele WPR realizowane w całym okresie 50-lecia Wspólnoty, zostały zakończone (np. przejście od niedostatku do nadwyżek żywnościowych, praktycznie pełna restrukturyzacja rolnictwa, dezagraryzacja tych krajów itp.). Obecnie pojawiły się nowe i inne potrzeby wymagające rozwiązania w skali zapewne większej aniżeli dotyczyło to uprzednio rolnictwa i obszarów wiejskich. Obecnie chodzi przede wszystkim o rozwiązanie problemów i potrzeb energetycznych (polityka energetyczna), konsekwencji efektu cieplarnianego, czy też rozwiązania problemów polityki zagranicznej i światowej Unii, a także przygotowanie, czy też realizacja nowych tendencji i projektów integracyjnych oraz globalizyjnych.

Politykę rolną UE charakteryzuje długotrwałe zachowanie podstawowych zasad WPR, np. stosowanie wszystkich elementów (narzędzi) WPR we wszystkich krajach członkowskich, podobnie jak zasada solidarności finansowej oraz zasada nie zmniejszania łącznego strumienia finansowego wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich<sup>60</sup>. Jednocześnie z tym występują jednolite okresy cyklicznych zmian WPR, ze względu na szczególnie sposób oceny i weryfikacji dotyczących rozwiązań oraz konstruowania nowych propozycji, zasad i narzędzi po-

---

<sup>60</sup> W. Guba, *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3, 2002.

lityki rolnej polegające na etapowaniu konstrukcji, realizacji, oceny oraz zmian polityki rolnej. Każdy kolejny etap zmian powiązany jest z rozwiniętą dyskusją dotyczącą oceny dotąd realizowanej WPR, formułowania wniosków dotyczących przyszłych zmian, prawne umiejscowienie każdej kolejnej reformy i w końcu podtrzymywanie permanentnej dyskusji oceniającej rezultaty jej realizacji.

Inną konsekwentnie utrzymywaną zasadą jest dążenie do nie zmniejszania ogólnego wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich, zaś akceptacja zmian i dążenie do bardziej efektywnych form takiego wsparcia. To ostatnie ustalenie wiąże się z procesem kolejnych faz rozszerzania UE i czy nowe kraje członkowskie miały priorytet w pozyskiwaniu środków pomocowych. Procesy wyrównawcze zachodzące w gospodarce rolniczo-żywnościowej wskazują, że tak właśnie jest. Do dyskusji dotyczącej takiego ustalenia powrócimy w powiązaniu z oceną i propozycjami zmian WPR zgłaszanych w związku z zapoczątkowaną w 2007 r. procedurą obecnego etapu oceny polityki rolnej UE i jej szczegółową analizą przeprowadzoną w latach 2008-2009.

Obecny etap dyskusji i ocen WPR pozwala na sformułowania dotyczące znaczenia doświadczeń i lekcji, jakie wynikają z dotychczasowej ewolucji WPR i konkluzji dla jej dalszych zmian w przyszłości.

Dla merytorycznego uzasadnienia poszczególnych etapów zmian i ewolucji WPR, prezentowano różnorodne argumenty merytoryczne, które najpewniej będą także działały w przyszłości jako argumentacja skłaniająca do reform WPR, co także wskazuje, iż jest to jedna z istotnych konkluzji dotyczących tych procesów. Od najogólniejszych zasad rozwoju, rolnictwa i gospodarki żywnościowej w okresie powojennym (zob. uwagi wstępne), uzasadnienie zmian i ich oceny, a także konkluzje na przyszłość wynikały z analiz tych czynników, które skłaniały do kolejnych reform WPR. Ze względów praktyczno-organizacyjnych były one wiązane z kolejnymi etapami rozszerzenia Unii i związanymi z tym kosztami, zmianami na rynkach światowych i wnioskującymi stąd porozumieniami międzynarodowymi (np. Runda Milenijna WTO), ale także szerszymi procesami integracyjnymi i globalizacyjnymi świata oraz ich konkurencyjności dla rolnictwa.

Dotychczasowa ewolucja WPR i spojrzenia w przyszłość wskazuje, że większość znanych uwarunkowań tych zmian raczej ulegnie zintensyfikowaniu aniżeli zmniejszeniu. Dotyczy to np. ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywnościowego, dywersyfikacji produkcyjnej i ekonomicznej obszarów wiejskich, funkcjonowania rynków rolnych w tym czynników ich stabilizacji, procesy polityki gospodarczej np. inflacji itp. W ten sposób powstaje i funkcjonuje mechanizm wymuszający zmiany WPR, ich uzasadnienie, formułowanie, kształtowanie warunków realizacji oraz formułowanie ocen dotyczących przeszłości i no-

wych rozwiązań na przyszłość. Zauważyć można, iż czynniki wpływające dotąd na przyspieszenie zmian w WPR będą występowały także w przeszłości.

Jako wyśmienity przykład rozumowania, formułowania konkluzji i wniosków wynikających z ewolucji WPR i mechanizmów jej zmian jest nowy zestaw refleksji, uwag i propozycji dotyczących kolejnej reformy WPR, sformułowany przez wymienionego już uprzednio A. Buckwella<sup>61</sup>. Opracowanie to stało się jednym z ważnych punktów wyjściowych do prowadzonych obecnie dyskusji dotyczącej ocen WPR i konkluzji dotyczących koncepcji tej polityki na lata 2014-2020.

Analizy i doświadczenia dotyczące ewolucji WPR wskazują na kilka szczególnych uwarunkowań, które decydują o jej kształcie, zakresie, celach i dynamice zmian.

Po pierwsze – są to uwarunkowania przystosowawcze i adaptacyjne wynikające z procesu rozszerzenia UE: koncepcje były opracowane i przystosowane do warunków pierwszej grupy 6 państw tworzących Wspólnotę. W miarę procesu rozszerzenia od 6 do 27 państw członkowskich, z każdym nowym etapem rozszerzenia i zachodzącymi zmianami w stanie gospodarczym, społecznym i politycznym Wspólnoty w nowej, szerszej skali, występowała potrzeba zmian WPR zarówno z punktu widzenia jej zasad i celów jak też narzędzi i sposobów realizacji.

Po drugie – WPR jako ważna część realizacji projektu Unii Europejskiej, szczególnie w pierwszym okresie tworzenia Wspólnoty i w momentach jej rozszerzania, nie mogła być sformułowana w sposób ścisły, ujęty w ramy programowe i realizacyjne, nigdy bowiem nie ma szansy na takie sformułowanie jakiegokolwiek polityki, jej celów i dróg realizacji, by były one doskonałe, niedyskusyjne i niezależne od nieprzewidzianych zdarzeń, jakie pojawiają się w okresach ich realizacji. Polityka rolna każdego kraju i grupy krajów jest szczególnie wrażliwa na takie zjawiska.

Po trzecie – w trakcie realizacji zadań poszczególnych etapów polityki rolnej (w tym szczególnie WPR) osiągnęte są i realizowane w różnym zakresie uprzednio przyjęte cele, co oznacza jednocześnie tworzenie podstaw dla formułowania nowych żądań nawiązujących do istniejących lub pojawiających się bieżących sytuacji, np. niedobory lub nadwyżki produkcji rolniczej i żywnościowej, wymogi ochrony środowiska, zmiany klimatyczne, nie mówiąc o historycznych przemianach politycznych i ekonomicznych wynikających z transformacji systemowej, jaka zaszła w Europie Środkowo-Wschodniej po kilku dekadach funkcjonowania WPR w grupie jednoczącej najbogatsze kraje Europy Zachodniej.

Po czwarte – obok procesu rozszerzania UE występują ciągle procesy rozwojowe wynikające z dynamiki realizacji przyjętych uprzednio założeń i celów

---

<sup>61</sup> A. Buckwell, *The Next Steps In The CAP*, Euro Choices, nr 6 (2), 2007.

procesu integracyjnego. Najistotniejsze są tu zapewne procesy wzrostu i rozwoju gospodarczego (np. dynamika, struktura i podział PKB w poszczególnych państwach i w całej Unii). Poziom i zróżnicowanie tempa rozwoju gospodarczego powoduje, iż intensyfikowane są ogólne procesy konwergencyjne, w tym także dotyczące WPR grupy UE-15 oraz grupy UE-12 a także konsolidacji całego systemu ekonomicznego, w tym dotyczącego gospodarki rolniczo-żywnościowej. Będzie to oznaczało coraz szersze włączenie WPR w procesy globalizacyjne, w tym współpracy i konfrontacji z amerykańskim systemem rolniczo-żywnościowym i polityki rolnej.

Po piąte – różnorodne badania i analizy pozwalają na identyfikację barier i utrudnień występujących w procesach integracji rolnictwa i realizacji WPR oraz Narodowej Polityki Rolnej w obecnych warunkach rozwoju kraju, wsi i rolnictwa. Może to mieć istotne znaczenie dla poszukiwania rozwiązań najbardziej efektywnych w danych warunkach rozwojowych. Jednocześnie zarówno ogólny rozwój gospodarczy jak i europejskie procesy integracyjne usytuowane są w pewnym czasie historycznym, który decyduje o aktualności hierarchii poszczególnych rozwiązań. Są i będą występowały tu różnice typu historycznego, czego najdobitniejszym przykładem jest rozwój gospodarczy i konsekwencje wynikające z tych zmian, np. w relacjach w ramach całej UE i pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi (np. sąsiadami) i nie członkowskimi (np. zmiany relacji gospodarczych Polska – Federacja Rosyjska, które mogą mieć ważny wpływ na sytuację rolnictwa polskiego, niezależnie od działania mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. W takich sytuacjach powstają szczególne uwarunkowania dla formułowania i realizacji Narodowej Polityki Rolnej, jej uwarunkowań, zasad, narzędzi organizacyjnych i praktycznej realizacji.

Ewolucja WPR oznacza jej zdolność zarówno do realizacji założonych w poszczególnych etapach rozwojowych zróżnicowanych celów, jak też w miarę elastycznego przystosowania do pojawiających się ciągle nowych uwarunkowań kreacji unijnej polityki rolnej jak też jej realizacji. Z polskiego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma tu potrzeba zrozumienia występującego opóźnienia rozwojowego i strukturalnego rolnictwa oraz cywilizacyjnego opóźnienia wsi w stosunku do średniego poziomu krajów Unii Europejskiej. Jak już podkreślano, dążenie do wyrównania dysparytetów poziomu gospodarczego tworzy potrzebę i oczekiwanie wsparcia procesów rozwojowych wsi i rolnictwa w Polsce ze strony UE. Bez wsparcia takiego, tj. odpowiednio wysokiego udziału Polski w wykorzystaniu środków unijnych na cele rozwojowe, zagrożone może być osiągnięcie ogólnych celów społeczno-ekonomicznych realizowanych w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej.

Dla Polski obecny etap procesu integracji europejskiej staje się podstawową siłą mechanizmu rozwojowego i restrukturyzacyjnego rolnictwa rodzinnego (chłopskiego), zaś włączenie rolnictwa polskiego do obszaru działania WPR a także polityki strukturalnej, wiejskiej i regionalnej oznacza początek, przyspieszenie lub realizację podstawowych rolniczych procesów rozwojowych określanych zarówno w kategoriach ekonomicznych (wzrost wydajności produkcji i pracy, dochodów, zmiana struktur produkcyjnych, integracji w ramach gospodarki żywnościowej i agrobiznesu, włączenie polskiego rolnictwa i agrobiznesu do gospodarki europejskiej i światowej), jak też społecznych (zmiana struktur i ról społecznych ludności rolniczej i wiejskiej).

Wraz z wejściem do UE zmianie uległo rozumienie krajowych problemów rolnych ze względu na kontekst i integrację europejską. Potrzeba wyrównania poziomu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, przejścia z poziomu krajowego na poziom UE wielu decyzji i uregulowań prawnych, zapoczątkowuje odchodzenie od zjawiska ciągłej dominacji w rozważaniach o obecnej gospodarce rolnej, powrotów do mniej lub bardziej odległej przeszłości oraz tendencji walki i negacji uprzednich rozwiązań i prowadzonej ongiś polityki. Niezbędna jest, bowiem współpraca, pozytywna refleksja, spojrzenie w przyszłość. Poszukiwanie, programowanie i realizacja przyjętych programów, podobnie jak odpowiedź na pytania jak znaleźć się w rytmie świata rozwiniętego, który stał się naszym przykładem i celem, tj. świata i czasu europejskiego.

Dotychczasowe doświadczenia członkostwa Polski w UE wskazują, że jesteśmy w okresie niepełnego jeszcze zrozumienia potrzeby możliwie płynnego i efektywnego włączania Polski i gospodarki rolniczo-żywnościowej do zasad, reguł i struktur Unii Europejskiej. Stwarza to, bowiem możliwość wykorzystania szans związanych z europejskimi procesami integracyjnymi. Na obecnym etapie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego możemy wykorzystać szansę luki rozwojowej, tj. możliwości szybszego tempa wzrostu gospodarczego przy ciągle niższych poziomie PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Tendencją taką zapewniają zasady WPR, kształtujące i wymuszające procedury, gdzie prelimitowane środki, np. dopłaty rolnicze, są zależne od różnorodnych warunków, których realizacja jest niezbędna dla uzyskania oczekiwanych efektów produkcyjnych i społecznych.

## **2. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA A KRAJOWE I EUROPEJSKIE UWARUNKOWANIA NARODOWEJ ROLNICZEJ STRATEGII POLSKI**

### **2.1. Wprowadzenie**

Uzasadnienia, mechanizmy i zakres ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej dotyczą tej polityki w powiązaniu z krajowymi i europejskimi uwarunkowaniami Narodowej Strategii Rozwoju Polski. Ta część obejmuje próby zdefiniowania narodowej strategii w zakresie polityki rolnej, programów rozwoju obszarów wiejskich w rolnictwie i na wsi oraz ocenę wspólnotowej i narodowej polityki rolnej wobec uwarunkowań rozwoju UE i Polski.

### **2.2. Określenie narodowej strategii w zakresie polityki rolnej**

Uzyskanie przez Polskę członkostwa Unii Europejskiej od dnia 01.05.2004 r. radykalnie zmieniło wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania kształtujące stan obecny i perspektywy rolnictwa polskiego. Jeśli chodzi o politykę rolną to najistotniejszą decyzją była akceptacja przez Polskę zasad Wspólnej Polityki Rolnej:

- a) zwiększania produktywności rolnictwa poprzez postęp techniczny i efektywne wykorzystanie zasobów produkcyjnych;
- b) zwiększenia dochodów rolniczych i zapewnienie „sprawiedliwego” poziomu życia rodzin rolniczych;
- c) stabilizację rynków rolnych, tj. cen i dochodów;
- d) zapewnienie dobrego zaopatrzenia ludności w żywność (bezpieczeństwo żywnościowe);
- e) zapewnienie godziwych cen żywności konsumentom;
- f) zwiększenie konkurencyjności rolnictwa Unii i Polski na rynkach światowych.

Dla Polski szczególne znaczenie miało ustalenie potrzeby utrzymywania w rolnictwie dominacji gospodarstwa rodzinnego – podstawy krajowego ustroju rolnego. Zasady te realizuje się poprzez Europejski Model Rolnictwa (EMR) kreujący rolnictwo konkurencyjne, zdolne zwiększać eksport na rynki światowe, bez nadmiernego subsydiowania (albo bez subsydiowania w ogóle), zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, metody produkcji sprzyjające środowisku zapewniające produkty o wysokiej jakości zdrowotnej, zgodnej z zapotrzebowaniem społecznym. Ma to być rolnictwo zrównoważone, z bogatymi tradycjami, zorientowane nie tylko na wydajność, ale i na środowisko wsi oraz krajobraz, zapewniające żywność i dochody społeczności wiejskiej i zwiększając jej zatrudnienie. Możliwie prosta i zrozumiała polityka rolna powinna jasno rozgraniczać decyzje wspólne (Unii) od tych, jakie należą do kompetencji kra-

jów członkowskich. Polityka rolna i jej reformy mają zapewnić, że wydatki na jej realizację są uzasadnione działaniem rolników i rezultatami oczekiwanymi przez społeczeństwo.

Pierwsze lata członkostwa Polski w UE umożliwiają bardziej gruntowną analizę i interpretację zarówno procesu rozszerzenia Unii Europejskiej (okres przedakcesyjny i negocjacje przedakcesyjne z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, negocjacje akcesyjne, ich problemy, przebieg i wyniki, zmiany w UE w rezultacie procesu rozszerzenia 2004 i 2007 do UE-27), jak też pierwszych kilku lat funkcjonowania Unii Europejskiej w nowym kształcie i nowych uwarunkowaniach rozwojowych. Z natury rzeczy analizy i oceny pierwszego okresu członkostwa Polski w UE i funkcjonowania WPR może mieć ograniczony zakres ze względu na krótki czas rzeczywistej realizacji zasad WPR w Polsce, niekorzystny start członkostwa w okresie depresji restrukturyzacyjnej kraju oraz kryzysu przemysłu, rolnictwa i usług, szczególnie finansowych, a także trudności bieżącej oceny korzyści lub niekorzyści reform realizowanych w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE. Okres ten charakteryzował specyficzny rolniczy i wiejski akcent całego systemu analiz i decyzji dotyczących wejścia do UE i funkcjonowania gospodarki w tych nowych warunkach. Jest to bowiem okres adaptacyjny i przystosowawczy o dużym zakresie występowania specyficznych cech i oczekiwań ludności rolniczej i wiejskiej w stosunku do WPR, jej zasad, relacji, wyników i konsekwencji. Dodatkowo okres kryzysu finansowego i gospodarczego (2008-2009) wyraźnie zmienia i hamuje szanse rozwojowe i integracyjne w ramach UE-27 (por. np. poszczególne zjawiska kryzysu finansowego, trudności na europejskim rynku pracy, narastanie pesymizmu integracyjnego itp.).

Po kilku latach członkostwa Polski w UE zapoczątkowana została dyskusja podważająca celowość tak wysokiego miejsca problemów rolniczych w działalności Unii i zwracająca uwagę na potrzebę poddania rolnictwa i gospodarki żywnościowej ostrzejszym konkurencyjnym rygorom rynkowym w zakresie opodatkowania, ubezpieczeń majątku i produkcji, ubezpieczeń chorobowych i systemu emerytalnego KRUS. W całym procesie realizacji tego wielkiego unijnego projektu, zajmujemy się argumentacją o potrzebie zachowania takiego postępowania jeśli chodzi o Polskę. Problemy i konsekwencje tych ocen i dyskusji będą rozwijane w następnych etapach tej pracy.

Od czasu wejścia do Unii Europejskiej główna uwaga środowisk politycznych, gospodarczych i rolniczych kierowana jest na zasady, praktykę i doświadczenia integracji europejskiej i to bliżej określa zakres związków i uwarunkowań mających wpływ na działalność rolniczą w Polsce. Jako podstawowe

związane z tym procesy dotyczące działalności gospodarczej w rolnictwie i ich uwarunkowań określić można:

- procesy dostosowawcze rolnictwa polskiego do wymagań UE (pomijając problem zróżnicowanej społecznej akceptacji tych procesów przez ludność rolniczą i środowiska związane z rolnictwem oraz środowiska pozarolnicze),
- czynniki określające strategię i perspektywy rolnictwa wobec nowych uwarunkowań wynikających z członkostwa w KE i obecności wewnątrz systemu integracyjnego Unii Europejskiej,
- praktyczne założenia i realizację zapoczątkowanych i częściowo zaawansowanych procesów integracyjnych, np. w zakresie produkcji, przetwórstwa i rynków rolniczo-żywnościowych, współpracy międzynarodowej itp.,
- występujące ograniczenia, trudności, obawy i nadzieje oraz rolnicze i pozarolnicze możliwości rozwojowe, współpracę międzynarodową itp.,
- rezultaty i różnorodne konsekwencje tych procesów oraz ich koszty ekonomiczne.

Polskie rolnictwo stanęło, dzięki tym procesom, wobec wyzwań związanych z działaniami dostosowującymi gospodarkę polską do wymagań wynikających z unijnych procesów integracyjnych. Wspólna Polityka Rolna jest szansą rozwoju produkcyjnego polskiej gospodarki rolnej. Jest to bowiem polityka, która od pięciu dekad kształtuje rozwój, modernizację i restrukturyzację rolnictwa zachodnio-europejskiego. Zapewnia wzrost produkcji i dochodów rolnikom, zmniejszenie liczby zatrudnionych i poprawę struktury agrarnej. Polityka ta zapewniła społeczeństwu Unii obfite i względnie tanie zaopatrzenie w żywność, samowystarczalność żywnościową, a także poważne możliwości eksportu żywności. Korzystny rozwój rolnictwa i wzrost dochodowości były podstawą rozwoju i urbanizacji wsi, wszechstronnej poprawy warunków bytowych ludności rolniczej i wiejskiej, kształcenia i awansu zawodowego i życiowego młodzieży wiejskiej. Cechą szczególną tej polityki było i jest tworzenie trwałych warunków ekonomicznych rozwoju i modernizacji rolnictwa, poprzez wolny lub regulowany system cen i dopłat bezpośrednich, wspieranie ze środków publicznych inwestycji rolniczych w przetwórstwie żywności i na rynku rolnym oraz finansowanie rozwoju obszarów wiejskich.

W obecnej dekadzie polskie rolnictwo, wieś i gospodarka żywnościowa mają bezpośrednio do czynienia z dramatycznym wyzwaniem: jak je rozwijać i rozwiązywać wszystkie złożone problemy pojawiające się w tym zakresie. Równie ważne jest jednoznaczne określenie uwarunkowań decydujących o tym rozwoju zarówno w Polsce jak i na świecie. Podjęcie tego wyzwania oznacza spojrzenie w przyszłość – określenie dróg rozwoju w przyszłości. Przeszłość i doświadczenia interesują nas jako źródło inspiracji i ustaleń zasad mających



znaczenie dla przewidywania przyszłych zmian i ewolucji rolnictwa, gospodarki rolniczo-żywnościowej i wsi polskiej.

Próby i dążenia do sformułowania a następnie realizacji narodowej strategii Polski w zakresie polityki rolnej (nazywanych także programami, planami czy też celami i zadaniami polityki rolnej), a w praktyce formułowanie celów, narzędzi i sposobów realizacji polityki rolnej mają w Polsce długą historię. Natomiast współczesny jej etap zapoczątkowany został przez wymogi transformacji systemowej a następnie przez rokowania ze Wspólnotami Europejskimi (Unią Europejską) dotyczących członkostwa Polski w UE. Rokowania te, następnie akcesja Polski do UE, przypadały na dramatyczny okres rozwojowy polskiego rolnictwa i jego przystosowania do warunków i zasad funkcjonowania w gospodarce rynkowej oraz wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach gospodarki rynkowej, ale także niezbędnych przystosowań do warunków okresu przed i po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE. Przyjęte i akceptowane zasady WPR, ich ewolucja, uzasadnienie i doświadczenie oraz mechanizmy zmian i ich zakres stanowią obecnie podstawowe uwarunkowanie krajowe i europejskie dla kształtu i realizacji Narodowej Polityki Rolnej w zakresie rozwoju wsi i rolnictwa.

Określenie narodowej strategii w zakresie polityki rolnej nawiązuje do permanentnych dyskusji dotyczących uprzednio przede wszystkim krajowej polityki rolnej (agrarnej), obejmującej podstawowe relacje wewnętrzne decydujące o polityce rolnej, jej cechach, narzędziach realizacji itp. Wraz z intensyfikacją europejskich procesów integracyjnych, polityka rolna państw UE nabiera charakteru dualnego: a) obejmuje narodową politykę rolną (NPR), a więc realizowaną uprzednio w całości, a po akcesji do Wspólnot Europejskich w określonym zakresie, przez rządy narodowe (krajowe), według krajowej strategii, celów i środków oraz b) Europejską Wspólną Politykę Rolną (WPR) konstruowaną i ustalaną przez odpowiednie ośrodki decyzyjne UE wraz z zapewnieniem odpowiedniego finansowania oraz regulacji prawnych i ekonomicznych zdecydowanych przez system zarządzania i administracji Wspólnoty Europejskiej. Realizowana w systemie UE Wspólna Polityka Rolna i związane z nią budżetowe i prawne regulacje stanowią jednocześnie element wzmocnienia i ograniczenia dla narodowych polityk rolnych. Ograniczenia te, ich zasady, skutki i sposoby postępowania decyzyjnego i realizacyjnego w relacjach Wspólna Polityka Rolna – Narodowa (krajowa) Polityka Rolna jest ważnym zakresem zainteresowania teoretycznego i praktycznego<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Dyskusje, ustalenia i decyzje dotyczące WPR znajdują swoje uzasadnienie w traktacie ustalającym Konstytucję dla Europy stwierdzającym: „Unia Europejska działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen,

Długofalowe strategie i programy rozwoju rolnictwa, które zapoczątkowały w dekadzie lat 90. ub. wieku obecne rozumienie narodowej strategii polityki rolnej, musiały uwzględniać w szczególności:

- nienowoczesność ówczesnej ogólnej struktury gospodarczej kraju, charakteryzującą się dużym udziałem rolnictwa w zasobach produkcyjnych, niskim poziomem efektywności gospodarowania, wysokim udziałem wydatków na żywność w budżetach ludności nierolniczej;
- niekorzystne relacje czynników produkcji w rolnictwie (duża liczba zatrudnionych i utrzymujących się z rolnictwa) skutkujących rozdrobnioną strukturą agrarną i wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami (niska wydajność pracy, niskie dochody, niewielki potencjał inwestycyjny itp.);
- występowanie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, dominujących w systemie rolniczym Polski, zróżnicowanych zjawisk opóźniających i ograniczających ich rozwój (niska skala produkcji, ograniczenia dochodowe i inwestycyjne, niski stopień wykształcenia, trudności adaptacyjne do potrzeb rynku),
- dramatyczną sytuację w infrastrukturze i organizacji rynku rolnego ukształtowanej w okresie transformacji rynkowej przez likwidację uprzednich instytucji i struktur gospodarczych oraz ograniczonego zakresu tworzenia nowej infrastruktury wiejskiej (np. spółdzielczość wiejska);
- ciągle nie ukształtowanego systemu nowoczesnego agrobiznesu integrującego rolnictwo i rynek rolny, dominacji rolnictwa wobec pozarolniczych ogniw gospodarki żywnościowej, niskiej konkurencyjności krajowej i międzynarodowej rolnictwa;
- brak jednoznacznego określenia strategii i dróg rozwojowych rolnictwa polskiego, w tym szczególnie przyszłości gospodarstw rodzinnych w nowych warunkach gospodarki rynkowej;
- ograniczone możliwości wewnętrznych sił rozwojowych rozdrobnionego rolnictwa rodzinnego, nie wspieranego odpowiednim systemem własnych organizacji gospodarczych, społecznych i politycznych.

W konsekwencji duża liczba różnorodnych prób formułowania strategii, programów rolnych, koncepcji rozwoju rolnictwa, paktów rolnych lub wiejskich itp., kończyła się zwykle na etapie ich publikacji. Tym niemniej spełniały one ważną rolę informacyjną i edukacyjną w zrozumieniu trudności wynikających dla rolnictwa polskiego z istniejących wówczas uwarunkowań rozwojowych oraz wraz z postępem procesów transformacyjnych i integracyjnych, przybliżały środowiska ekonomiczno-rolne (np. IERiGŻ, IRWIR, służby rolne itp.) do lep-

---

społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”. *Traktat akcesyjny Konstytucja dla Europy*, Artykuł I-3, Luxemburg 2005, s. 17.

szezo rozumienia dróg i uwarunkowań rozwoju gospodarki narodowej i rolnictwa a tym samym zapewniały pewien związek pomiędzy teorią a praktyką rolniczą i polityką rolną (agrarną). Jednocześnie akcesja Polski do Wspólnot Europejskich zmusiła środowiska rolnicze, polityczne i rządowe do rozważenia na nowo strategii rozwoju rolnictwa w związku z tą akcesją, przy czym odnosiło się to nie tylko do rolnictwa, ale całej gospodarki narodowej.

Narodowa strategia polityki rolnej podejmując oceny przeszłości i określając przyszłe podstawowe procesy zmian w rolnictwie musi uwzględniać, jako punkt wyjścia, ocenę przede wszystkim stanu i potrzebę przemian dotychczasowych struktur agrarnych, tj. struktur rodzinnego rolnictwa chłopskiego dominującego w gospodarce rolnej Polski. Z charakteru tych struktur i ich modelu ekonomicznego, wyrażanego przez wielkość i relacje czynników produkcji oraz ich wydajność, efektywność i dochodowość gospodarki wynika, że dominujące w tych strukturach małe gospodarstwa rolne spełniają głównie funkcje socjalne. Funkcjonują one we własnym obrębie, zaspokajają potrzeby żywnościowe rodziny rolnika i nie wchodzą w rynkowe związki zewnętrzne wynikające z towarowego charakteru gospodarstwa rolnego (dominująca większość małych gospodarstw nie ma charakteru towarowego). Na rynki i w związki z otoczeniem zewnętrznym wchodzą one w niewielkim zakresie, a jeśli są takie możliwości ze strony podaży i popytu na siłę roboczą, wchodzą w te związki poprzez rynek pracy, a nie rynek towarów. W takim okresie stanu gospodarczego, w jakim znajduje się Polska, rynek pracy poza gospodarstwem jest główną szansą, szczególnie w okresach szybkiego rozwoju gospodarczego, zmian statusu ekonomicznego rodzin żyjących w małych gospodarstwach rolnych.

Polska nie przygotowała jednak, szczególnie wobec procesów transformacji i dążeń do integracji europejskiej, dojrzałej strategii rolnej jako części strategii narodowej dostosowanej do warunków UE. Najpewniej źródłem tego była podobna sytuacja w zakresie definiowania strategii narodowej. Wystąpiła jednakże duża dostępność różnych szczegółowych studiów i prac (np. raporty ośrodków naukowych i badań opinii, raporty Banku Światowego, OECD i jednostek lub organów Unii Europejskiej), ale jednolita i właściwie przyjęta gospodarcza strategia narodowa nie została przygotowana. W tej sytuacji także koncepcje strategiczne, propozycje programowe nie dysponowały odpowiednimi narzędziami realizacji. W szczególności nie było i nie są pełne i konsekwentne zapisy dotyczące wsi i rolnictwa<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Przed wejściem do UE Polska była zobowiązana do przygotowania własnej wersji strategii, dobrze przygotowanej i możliwie trwałej. Niepewności związane z brakiem takiego dokumentu (koncepcja, szczebel decyzyjny, realizacja), pojawienie się różnorodnych wersji propozycji strategicznych było jedną z przyczyn trudności negocjacyjnych i ciągłym tematem

Brak własnej przemyślanej strategii osiągania przyszłych celów spowodował, że Polska zgodziła się na system dopłat i schematyczny plan rozwoju obszarów wiejskich, który nie najlepiej definiował podstawowe potrzeby polskiej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie w tym samym okresie 3 lat przygotowań do UE, zmieniały się kolejne rządy, co nie ułatwiało procesu przygotowania jasnej i dojrzałej strategii postępowania akcesyjnego.

U progu procesów transformacyjnych Polski opracowany został, firmowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz Wspólnoty Europejskie i Bank Światowy, obszerny dokument określający strategię rolniczą Polski w pierwszym okresie transformacji do gospodarki rynkowej<sup>64</sup>. Na podstawie analizy ówczesnej sytuacji i perspektyw rolnictwa polskiego w kontekście makroekonomicznym, społecznym i zarysu głównych zmian transformacyjnych, szczególnie w zakresie rynku rolnego i ocen dotyczących przyszłości gospodarki polskiej, sformułowana została strategia rozwoju polskiego sektora rolniczo-żywnościowego i obszarów wiejskich. Strategia dotycząca rolnictwa obejmowała kilka wskazań, zrealizowanych w następnych latach i skutkujących do chwili obecnej oraz wpływających na przyszłą strategię rozwojową rolnictwa polskiego. Dotyczyły one: prywatyzacji i demonopolizacji zakładów państwowych w rolnictwie i otoczeniu rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich, zwiększenia zatrudnienia i obniżenia zagrożeń dla rolnictwa ze względu na nowe zasady ekonomiczne (gospodarka rynkowa), postęp techniczny i organizacyjny gospodarki rolnej oraz tworzenia nowych warunków otoczenia gospodarczego dla rozwoju rolnictwa i wsi. Sformułowane zostały transformacyjne zasady strategii sektora agrobiznesowego, infrastruktury obszarów wiejskich i dywersyfikacji gospodarki wiejskiej, regulacji rynkowych, instytucji wiejskich, struktury agrarnej itp.

Dynamika procesów transformacyjnych i dyskusji merytorycznych w okresie publikacji wymienionego raportu ograniczała jego realny wpływ i znaczenie na kształtowanie się polityki i ekonomiki agrarnej w nawiązaniu do procesów transformacyjnych, co wpływało także negatywnie na postanowienia praktyczne np. w zakresie prywatyzacji państwowej gospodarki rolnej lub przemian i znacznej degradacji własności spółdzielczej i wiejskiej (kółka rolnicze). Nie gwarantowało także takiego sformułowania i realizacji strategii okresu transformacji, który stwarzałby realne podstawy przyspieszenia dynamiki prze-

---

dyskusji w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE. Wiąże się to także z opóźnieniem lub nietrafnością poszczególnych decyzji, np. precyzji relacji w dwu filarach i funduszach WPR: filar I i fundusz Gwarancji, filar II i fundusz PROW.

<sup>64</sup> *An Agricultural Strategy for Poland. Report of the Polish-European Community – World Bank Task Force*, Warszawa 1990.

mian i wzrostu gospodarczego zarówno w rolnictwie jak też na obszarach wiejskich (por. np. kardynalne błędy związane z procesem prywatyzacji państwowej gospodarki rolnej lub infrastruktury spółdzielczej i wiejskiej).

W tym pierwszym okresie transformacji systemowej wskazywano, że potrzeba wzmocnienia polskiej gospodarki konkurencyjnej w skali międzynarodowej, będzie stwarzała przesłanki optymalizacji strategii rozwoju rolnictwa, oraz zapewniała naukowe rozwijanie i formułowanie koncepcji strategicznych rozwoju rolnictwa polskiego<sup>65</sup>. Jak można wnioskować, jako podstawowe elementy i uwarunkowania rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce widziano, po pierwsze – w optymalizacji usytuowania rolnictwa w jego otoczeniu w relacjach między rolnictwem, jako działem wytwórczości materialnej (produkty rolne), a gospodarką narodową i sektorami nierolniczymi jako podstawowe przesłanki każdej strategii rozwoju rolnictwa. Optymalizacja, o której mowa, obejmuje inkorporację rolnictwa do gospodarki narodowej lub jego subsumcję warunkujące początek ery zmodernizowanego rolnictwa. Po drugie – harmonizację struktur i mechanizmów funkcjonowania wsi i rolnictwa wobec otoczenia zewnętrznego (kompleks żywnościowy) i relacje do nierolniczych działów gospodarki narodowej. Po trzecie – harmonijnym usytuowaniu rolnictwa w gospodarce narodowej. Specjalną uwagę poświęcono założeniom programu strategii rolnictwa w ujęciu historycznym, w tym odpowiadające potrzebom transformacyjnym Polski i założeniom strategii rozwoju rolnictwa w Europie Zachodniej (koncepcja wspólnego rynku rolniczego, wspólna polityka rolna EWG i koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa).

Za czynniki determinujące ówczesne rozważania nad strategią rozwoju rolnictwa polskiego przyjęto coraz powszechniej zapowiadane wzajemne uzależnienie świata, tj. założenie, iż każda strategia rozwoju rolnictwa musi być dostosowana do reguł funkcjonowania gospodarki światowej, czyli otwarcia się na świat, wzajemnego makroekonomicznego uzależnienia świata i roli rolnictwa w kształtowaniu się gospodarki światowej.

Ośrodki zajmujące się strategią przemian wsi i rolnictwa akcentowały zarówno logikę procesów rozwoju i transformacji rolnictwa (np. czynników produkcji), istotę rynku i interwencjonizmu państwowego w rolnictwie i rozwoju regionalnego, miejsce rolniczego gospodarstwa domowego w tym mechanizmie, wielofunkcyjności gospodarki rolnej oraz ekologicznymi aspektami strategii wsi i rolnictwa, zaś podsumowaniem tych analiz było ulokowanie rolnictwa w strategii reformowania gospodarki (proces urynkowania, jego strategiczne możliwości i ograniczenia). Wszystkie związane z tym uwarunkowania określić moż-

---

<sup>65</sup> T. Hunek, *Uwarunkowania strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, IRWiR, Warszawa 1991.

na jako transformacyjne i przedakcesyjne postępy teorii i praktyki, dotyczące strategii rozwoju wsi i rolnictwa w warunkach transformacji systemowej. Etap ten pozwolił na zrozumienie i przygotowanie polskiej gospodarki rolniczej do procesów ważnych dla następnego etapu, tj. włączenia polskiego rolnictwa do procesu integracji europejskiej.

W ramach tych dyskusji o charakterze strategicznym wypowiedział się L. Balcerowicz formułując tezy przeciw rozwiązaniom antyrynkowym (interwencjonizm rolniczy), potrzebie racjonalnego myślenia o rolnictwie (negacja tezy o wyjątkowych dobrach rolniczych i parytecie dochodów), uznaniu twardych niezmienników w rolnictwie (prawo Engla, tj. malejąca dochodowa elastyczność popytu, różnice między strukturą rolnictwa a strukturą otoczenia), oceny światowych rozwiązań w rolnictwie (rolnicze systemy wolnorynkowe, systemy nierynkowe np. były kraje socjalistyczne, systemy mieszane, np. w wielu krajach rozwijających się oraz systemy protekcyjnistyczne i interwencyjne), zasad polityki rolnej w Polsce i przejścia do reformy rynkowej oraz pozytywnego programu rolniczego (jakość generalnej polityki gospodarczej, uzupełniająca polityka sektorowa w stosunku do wsi i rolnictwa, polityka równości szans, rynkowa polityka wobec wsi i rolnictwa, otwieranie rynków zagranicznych itp.).

Określając istotę ówczesnych zmian rynkowych L. Balcerowicz teoretycznie i praktycznie zapoczątkował nową, rynkową strategię rozwoju rolnictwa. Środowisko ekonomiczno-rolnicze wskazywało w związku z tym, że realna sytuacja gospodarcza Polski tego okresu wymagała skonstruowania zrównoważonego systemu działania narzędzi rynkowych i środków interwencyjnych. Dyskusja o rynku i interwencji w gospodarce rolnej dotyczyła w istocie koncepcji polityki gospodarczej i polityki rolnej kraju, tj. zagadnień strategii rozwojowej rolnictwa polskiego. Ekonomiści zajmujący się ogólną strategią rozwoju gospodarczego kraju znaleźli okazję, by podjąć zagadnienia strategii rozwojowej rolnictwa. Nie było bowiem wątpliwości, że polityka rolna będzie integralną częścią ogólnych reform społecznych i gospodarczych, a jej cele dotyczyły:

- zapewnienia wystarczającej podaży żywności dostępnej również dla niezamożnych grup ludności,
- przewycięzania recesji w rolnictwie i przemyśle rolno-spożywczym oraz osiągnięcia wysokiej efektywności i konkurencyjności na rynku krajowym i zagranicznym,
- ochrony dochodów rolnych i bezpieczeństwa socjalnego ludności rolniczej,
- rozwoju obszarów wiejskich i zwiększenia funkcji pozarolniczych tych obszarów.

Doświadczenia wielu krajów wskazywały, że żadnego z tych celów nie da się osiągnąć bez interwencyjnej roli państwa<sup>66</sup>.

A. Woś cele strategiczne dotyczące rolnictwa polskiego<sup>67</sup> formułował w logice zasady, że strategii rozwoju sektora żywnościowego nie można podporządkować wyłącznie realizacji celów produkcyjno-ekonomicznych. Społeczeństwo ma jednocześnie do zrealizowania kilka celów, które są równie ważne, a substytucja między nimi jest ograniczona. Ekonomia operuje w tym zakresie dwoma teorematami: a) teorematem hierarchicznej struktury celów (cele niższego i wyższego rzędu oraz wyodrębniony cel nadrzędny najczęściej maksymalizacji PKB per capita) oraz b) teorematem liniowej struktury celów współzależnych, tj. jednoczesnej realizacji kilku celów (model celów współzależnych, np. dotyczących segmentów sektora żywnościowego: wieś – środowisko naturalne – rolnictwo – gospodarka i społeczeństwo – wyżywienie). Wynikająca z tego lista dotyczy celów: produkcyjno-ekonomicznych, wyżywieniowych, generacyjnych (ciągłość gospodarstwa i chłopskiej rodziny), ekologicznych, komunalnych (funkcje układów osadniczych), socjalnych i społecznych oraz kulturalnych, oświatowych i politycznych<sup>68</sup>. Jak się wydaje możliwie pełna realizacja tych celów może być określana jako sformułowanie podstaw strategii uzyskania poziomu wysoko rozwiniętego rolnictwa.

Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” Polskiej Akademii Nauk sformułował oryginalną strategię rozwoju Polski na lata 2001-2020<sup>69</sup>, określającą cztery priorytety ukierunkowane dla długookresowej polityki gospodarczej:

- utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego,
- modernizację struktury produkcji,
- szybkie podnoszenie poziomu edukacyjnego,
- rozwiązywanie problemów społecznych, przede wszystkim przez ograniczenie bezrobocia i sfery ubóstwa.

---

<sup>66</sup> F. Tomczak, Wypowiedź w dyskusji, [w:] *Wieś, rolnictwo, wolny rynek. Dyskusja z L. Balcerowiczem*, Instytut M. Rataja. Warszawa 1993; tenże: *Procesy dostosowawcze rodzinnych gospodarstw rolnych do warunków gospodarki rynkowej*, SGH, Warszawa 1994 oraz: *Rolnictwo a procesy transformacji i europejskiej integracji gospodarki polskiej 1989-2004*, [w:] *Polska transformacja ustrojowa. Rolnictwo a póba dyskursu – zarys perspektyw*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2004; A. Woś, *Rolnictwo polskie w okresie w transformacji systemowej*, IERiGŻ, Warszawa 1998.

<sup>67</sup> A. Woś, *Strategiczne cele rozwoju rolnictwa i jego otoczenia (studium teoretyczne)*, IERiGŻ, Warszawa 1995; tenże: *Wzrost gospodarczy i strategię rozwoju polskiego rolnictwa. Eseje*, IERiGŻ, Warszawa 1995.

<sup>68</sup> A. Woś, *Strategiczne cele rozwoju rolnictwa i jego otoczenia*, cyt. wyd., s. 36, 37.

<sup>69</sup> Komitet Prognoz PAN „Polska 2000 Plus”, *Strategia rozwoju Polski do roku 2020, Synteza*, Warszawa 2000.

Strategia rozwoju Polski na cały okres 2001-2020 za kluczowy warunek spełnienia wymienionych dążeń uznała nadanie rozwojowi gospodarki wiodącej roli, tj. zapewnienie wysokiego tempa rozwoju przy jednoczesnej zmianie (głębokiej przebudowie) struktury gałęziowej i produktowej gospodarki. To zaś musi być powiązane z modernizacją technologiczną gospodarki, przygotowaniem do warunków cywilizacji informacyjnej, modernizacją stanu kwalifikacji i wiedzy społeczeństwa (ofensywa edukacyjna), zapewnienie aprobaty i poparcia społecznego oraz aktywnej roli państwa w dziedzinie dochodowej i ochrony warstw najsłabszych ekonomicznie. W ten sposób zrealizowany miał być także cel nadrzędny, tj. zmniejszenie dystansu dzielącego Polskę od UE. Wszystkie te ustalenia mają odpowiednie znaczenie dla strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Ta ostatnia teza znalazła swój wyraz w przyjęciu przez ekspertów Komitetu nowych zasad strategicznych na poszczególne pięciolecia:

2001-2005: dokonanie przełomu w dziedzinach dynamizujących gospodarkę, tj. edukacji, budownictwie mieszkaniowym i nauce;

2006-2010: proekspertowe przestawienie gospodarki;

2011-2015: przyspieszenie głębokiej restrukturyzacji gospodarki oraz główna fala inwestycji infrastrukturalnych;

2016-2020: początek bardziej aktywnej przebudowy struktury agrarnej i przyspieszenia przepływu ludności ze wsi do miast. Jak z tego wynika, pierwsze pięciolecie miało zatem być okresem dynamizacji gospodarki, drugie – jej proekspertowego przestawienia, trzecie – rozbudowy infrastruktury, czwarte – przemieszczenia ludności ze wsi do miast. Obecnie ocenić można, iż nie ma realnych szans na tak precyzyjne ustalenie głównych zadań strategicznych rozwoju Polski i okresów ich realizacji.

W 2000 r. E. Majewski i G. Dalton<sup>70</sup> formułując strategiczne wyzwania dla polskiego rolnictwa, wsi i sektora przetwórstwa żywności w kontekście akcesji do Unii Europejskiej i poddając w wątpliwość szanse określenia jakiegokolwiek strategii, wskazywali, że nie ma możliwości precyzyjnego zmierzenia i poddania rachunkom modelowym zmiennych mających znaczenie dla rozwoju polskiego rolnictwa. Była to ważna kierunkowa konstatacja, z której wynika, że dobre strategie nakierowane są na osiągnięcie założonych celów w perspektywie średniookresowej i długoterminowej, zaś okresy długoterminowe wymagają określenia wizji interesów i ewolucji rolnictwa, całej gospodarki żywnościowej (agrobiznesu) i obszarów wiejskich.

---

<sup>70</sup> E. Majewski, G. Dalton, (red.), *Strategiczne opcje dla polskiego agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych*, SGGW, Warszawa 2000.



Według wymienionych autorów klasyczny model wyboru strategii składa się z czterech elementów:

- zestawu potencjalnych strategicznych opcji skonstruowanych dla istniejących i przewidywanych warunków,
- opracowania zestawu oczekiwanych przyszłych, prawdopodobnych scenariuszy rozwoju,
- określenia potencjalnych rezultatów założonych strategii dla alternatywnych scenariuszy,
- dokonania wyborów strategicznych zależnie od stopnia, w jakim strategia umożliwia spełnianie określonych oczekiwań (możliwości uzyskania zakładanych efektów).

Jednocześnie dominujące cele polityki rolnej obejmują ustalenia dotyczące czasu obecnego (jak jest: licząc od celu najważniejszego), według autorów to: a) cel krótkoterminowy ochrony rolnictwa (wspomaganie dochodów, ochrona rynku, wzrost produktywności, bezpieczeństwo żywnościowe, wzrost potencjału produkcyjnego), b) cel długoterminowy: konkurencyjność (efektywność nakładów, niski koszt wytwarzania, wysoka jakość, wyróżnienie produktów), c) cel strategiczny: trwałość (efektywność ekonomiczna, przyjazność dla środowiska, akceptacja społeczna). Układ ten przeciwstawia się zasadzie: jak powinno być (licząc od celu najmniej ważnego): a) krótkoterminowy: ochrona rolnictwa (wspomaganie dochodów, ochrona rynku, wzrost produktywności, bezpieczeństwo żywnościowe, wzrost potencjału produkcyjnego); b) długoterminowy (efektywność nakładów, niski koszt wytwarzania, wysoka jakość, wyróżnienie produktów); c) strategiczny: trwałość (*sustainability*) (efektywność ekonomiczna, respektowanie środowiska naturalnego, akceptacja społeczna).

Analizując proces kształtowania strategii (czynniki determinujące) oraz proces jej kształtowania i uwarunkowania, tj. czynniki zewnętrzne i wewnętrzne oraz opcje i strategię, uwzględnia się czynniki zewnętrzne (warunki w otoczeniu makroekonomicznym, atrakcyjność branży i poziom konkurencji, analizę SWOT – szanse i zagrożenia) oraz czynniki wewnętrzne (dotychczasowa strategia, filozofia, ambicje i kultura organizacyjna, oraz wylicza SWOT – siły i słabości). Wymienieni autorzy formułują opcje strategiczne dla rolnictwa polskiego w następujący sposób:

- opcja wzrostu produktywności,
- opcja socjalna,
- opcja środowiskowa,
- opcja sterowana przez rynek,
- opcja trwałości (*sustainability*),
- opcja rozwoju wsi (*rural development*).

Każdą z wymienionych opcji strategicznych charakteryzują szczególne cechy i rozwiązania stwarzające możliwości pewnego wyboru i zróżnicowanego postępowania. Strategia wzrostu produktywności obejmuje analizę rynków i nakładów, rolnicze „terms of trade”, subsydia inwestycyjne, badania, krajowe programy pomocowe, unijne programy pomocowe, zasadę równości szans, konkurencyjność, stabilizację i ubezpieczenia. Strategia socjalna dotyczy wspierania cen, wsparcia strukturalnego, zabezpieczenia socjalnego (np. KRUS), wsparcia rozwojowego. Strategia środowiskowa uwzględnia poziom intensywności produkcji rolniczej, rolę czynników produkcji i ich jakości, regulacje i subwencje środowiskowe, wzajemną zgodność rozwiązań produkcyjnych i finansowych oraz krajowe i międzynarodowe regulacje dotyczące kosztów środowiskowych. Strategia „sterowania przez rynek” dotyczy krajowych i międzynarodowych struktur rynkowych, organizacji i ekonomii łańcuchów żywnościowych, kosztów transakcyjnych, informacji, zapewnienia jakości produkcji, rozwiązania prawne i instytucjonalne oraz zagadnienia oryginalności i jakości. Strategia trwałości koncentruje się na wielofunkcyjnych modelach gospodarstw rolnych, instrumentach polityki rolnej i historycznym charakterze systemu gospodarki rolnej. W końcu rozwój wsi rozpatrywany jest jako współzależność gospodarki na obszarach wiejskich i rolnictwa, edukacja, tworzenie miejsc pracy pozarolniczej, przedsiębiorczość wiejska, partnerstwo gospodarcze itp.

Na obecnym etapie badań, dyskusji i decyzji dotyczących strategii rozwojowych rolnictwa polskiego zwraca uwagę bardzo słaby oddźwięk i wykorzystanie teoretycznej i praktycznej wartości oraz znaczenie tak ważnej pracy E. Majewskiego i G. Daltona i ich propozycji dla polskiej ekonomiki rolnictwa i polityki rolnej. Stanowi to typowy przykład niedoceny tego typu badań i ich wyników dla nauczania, analiz i praktyki rolniczej w Polsce. Akceptacja i kontynuacja takiego postępowania staje się jednym z zagrożeń kształującym świadomość znaczenia ekonomii gospodarowania w zakresie rolnictwa i wyżywienia dla rozwoju i przyszłości kraju.

W omawianej dyskusji, jeśli chodzi o Polskę, zwraca uwagę integralne (łączone) traktowanie problemów i strategii rozwoju rolnictwa i wsi (obszarów wiejskich). Jest to uzasadnione postępowanie wynikające ze szczególnej roli drobnego rolnictwa rodzinnego i jego miejsca w strukturze gospodarczej kraju i wsi.

Zasady integralnej współzależności rolnictwa i wsi są intensywnie analizowane i opisywane w polskiej literaturze i dyskusjach ekonomiczno-rolniczych. Przykładem są tu publikacje Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego<sup>71</sup> i Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN<sup>72</sup>. W pra-

---

<sup>71</sup> J. Wilkin (red.), *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, 2003.

cy opublikowanej przez Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego analizie poddano koncepcję i zasady zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich za punkt wyjścia przyjęto zasady zrównoważonego rozwoju łącznie z potrzebami obecnych i przyszłych pokoleń. Zrównoważenie i trwałość, które składają się na treść *sustainability*, zakładają zarówno możliwie wszechstronne wykorzystanie dostępnych zasobów, jak i swoistą harmonię między potrzebami różnych uczestników procesu gospodarowania, a także odpowiednie godzenie celów krótko i długookresowych<sup>73</sup>.

Włączenie się polskich naukowych środowisk rolniczo-ekonomicznych do dyskusji nad wizją polskiej polityki rolnej i wiejskiej oraz strategią ich realizacji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej skutkuje pracami uzasadniającymi potrzebę dyskursu (debaty) o podstawowych celach i ich realizacji w krajowej i unijnej polityce wobec wsi i rolnictwa. Potrzebę takiego dyskursu i jego podstawowe elementy przedstawiono w drugiej wymienionej publikacji<sup>74</sup>.

J. Zegar bezpośrednio nawiązuje tam do interesujących nas problemów narodowej strategii w zakresie polityki rolnej. Określając cele strategiczne dotyczące konkurencyjności, korzyści ekonomicznej (dochodów) oraz środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturalnego formułuje konkluzję, iż w strategii rozwoju rolnictwa, tj. wyborze drogi jego rozwoju, chodzi w istocie o wybór pomiędzy modelem industrialnym a modelem zrównoważonym rozwoju rolnictwa. W tych modelach (strategiach) ogniskują się, główne cechy przeciwstawnych sposobów działalności rolniczej, z jakimi mamy do czynienia współcześnie w krajach rozwiniętych. Zasadniczą cechą pierwszego modelu jest przetwarzanie wyczerpywanych zasobów naturalnych na produkty rolnicze z niewątpliwą korzyścią dla konsumentów (obfita podaż) i korzyścią społeczną (przesunięcie rolniczej siły roboczej do bardziej wydajnych sektorów). Równocześnie występują niekorzyści np. utrata żywotności miejscowości wiejskich i degradacja środowiska. Cechą natomiast drugiego modelu jest równoważenie korzyści i niekorzyści produkcyjnych, ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Naszym zdaniem jest to w obecnym okresie najistotniejszy spór wokół tak rozumianych ocen strategii rozwojowych rolnictwa.

Sformułowana uprzednio przez A. Wosia i J. Zegara koncepcja rolnictwa społecznie zrównoważonego, za jego istotę uważa takie działanie jednostek, któ-

---

<sup>72</sup> J. Wilkin, M. Bład, D. Klepacka, *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.

<sup>73</sup> J. Wilkin (red.), *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, cyt. wyd., s. 336.

<sup>74</sup> J. Wilkin, M. Bład, B. Klepacka, *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, cyt. wyd.

re nie zagraża długookresowym interesom społeczności. Ta strategia może być skuteczna tylko wówczas, kiedy dobra i usługi środowiskowe otrzymają dostatecznie wysokie ceny rynkowe, które chronić je będą przed nadmierną eksploatacją. Rolnictwo społecznie zrównoważone ma być nową filozofią gospodarowania i życia w środowisku wiejskim. W tym kontekście konieczna staje się korekta dotychczasowych celów, naszego stosunku do otoczenia i świadomość złożoności struktury, w jakiej rolnictwo funkcjonuje<sup>75</sup>.

Na tej podstawie autorzy określają najważniejsze problemy i hierarchię celów strategicznych zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich.

- Podstawowym celem strategicznym jest rozwój i wszechstronne wykorzystanie zasobów ludzkich istniejących na obszarach wiejskich. Największym dramatem tych obszarów jest wysokie jawne i ukryte bezrobocie, a możliwość pracy i posiadanie odpowiednich dochodów jest fundamentem ładu gospodarczego i społecznego odpowiadającego zasadom zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju.
- Kapitał ludzki ulega wzbogaceniu dzięki kształceniu i nabywaniu nowych umiejętności i zdolności produkcyjnych. Kluczowym czynnikiem rozwojowym jest tu edukacja w różnych formach i na wszystkich etapach życia człowieka.
- Rozwój obszarów wiejskich ma wielu interesariuszy (*stakeholders*). Zarówno rolnictwo, jak i obszary wiejskie spełniają wiele funkcji o podstawowym znaczeniu dla całego społeczeństwa.
- Warunkiem powodzenia implementacji zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich jest stworzenie odpowiednich ram instytucjonalnych. Odnosi się to zarówno do sytuacji krajowej jak też obecnego etapu implementacji i skomplikowanej realizacji praktycznej Wspólnej Polityki Rolnej.
- W strategii i polityce zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich podstawowe miejsce zajmuje rolnictwo. Jednym z najtrudniejszych elementów konstruowania nowej polityki rolnej UE, powiązanej z rozwojem obszarów wiejskich jest oddzielenie działalności gospodarczej rolnika, która jest regulowana przez mechanizm rynkowy, od działalności regulowanej i wynagradzanej przez mechanizm zarządzania publicznego (*public governance*), co dotyczy szczególnie realizacji poza produkcyjnych funkcji gospodarowania ziemią jako dobrem społecznym.
- Ważnym celem strategicznym krajowej i wspólnotowej polityki rolnej jest zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej w ramach UE i kraju (zasada subsydiarności).

J. Zegar podstawowe cele strategiczne umieszcza na trzech współrzędnych: a) konkurencyjności, b) korzyści ekonomicznych (dochodów) oraz c) śro-

---

<sup>75</sup> A. Woś, J. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 8,9.

dowiska (przyrodniczego i społeczno-kulturowego). Jeśli wymiennie koordynaty stanowią osie strategii rozwoju to, zdaniem J. Zegara, problem polega na ustaleniu ewolucji struktur rolnictwa, która w sposób najbardziej skuteczny będzie jednocześnie maksymalizowała wartości na tych trzech koordynatach. Na tej podstawie konkluduje, iż w strategii rozwoju rolnictwa i wyborze drogi jego rozwoju chodzi w istocie o wybór pomiędzy modelem industrialnym rolnictwa a modelem zrównoważonym.

Kolejnym krokiem w definiowaniu i określeniach narodowej strategii w zakresie polityki rolnej były dyskusje i publikowane prace dotyczące modelu rozwoju polskiego rolnictwa. Monografia autorstwa A. Woś<sup>76</sup> opublikowana w odpowiednim czasie procesów transformacyjnych, jest przykładem kompetentnego poszukiwania i definiowania modelu rozwoju rolnictwa polskiego. Niestety występuje tu, podobnie jak w innych pracach, pewna luka semantyczna utożsamiająca model rozwoju rolnictwa ze strategią zmian i rozwoju rolnictwa. Charakteryzując szczegółowo współczesne koncepcje rozwoju rolnictwa A. Woś przedstawia różnorodne definicje, szanse i modele rozwojowe rolnictwa oraz możliwości ich wyboru i realizacji. Zakres merytoryczny i intelektualny tych koncepcji (modeli, w sumie 11) jest imponujący. W największym skrócie A. Woś wskazuje następujące modele rozwoju rolnictwa polskiego:

- A. **Rolnictwo naturalne.** Forma rolnictwa reliktowa, żywotna, charakteryzuje się wysokim udziałem naturalnej produkcji rolniczej (na potrzeby żywnościowe rodziny), samozaopatrzenie, niskie powiązania z rynkiem, o niskim poziomie technicznym.
- B. **Rolnictwo industrialne.** Zwiększenie skali produkcji, przekraczanie ograniczeń biologicznych i technicznych. Komerccjalizacja rolnictwa, permanentny proces obniżania cen (mechanizm konkurencyjny). W konfrontacji z modelem rolnictwa industrialnego, model rozwoju rolnictwa polskiego polega na umiarkowanym wyposażeniu i kapitałochłonności produkcji oraz relatywnie wysokiej pracochłonności.
- C. **Od rolnictwa do agrobiznesu.** Koncepcja rozwoju gospodarczego oznaczająca ściśle powiązanie wszystkich elementów gospodarki żywnościowej w zintegrowany system produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności. System ten jest w Polsce na relatywnie niskim poziomie rozwoju i charakteryzuje się dominacją rolnictwa zarówno w zasobach produkcyjnych jak i wytwarzaniu żywności. Jest to największy wyodrębniony subsytem gospodarki polskiej. Jest to koncepcja rozwojowa wytwarzania żywności w całym łańcuchu: od pola rolnika, produkcji rolniczej i związanych z tym nakładów do prze-

---

<sup>76</sup> A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.

mysłów przetwórczych, handlu i przechowalnictwa oraz konsumpcji żywności i zużycia produktów rolniczych (agrobiznes).

- D. **Rozwój indukowany.** Koncepcja wymuszonego rozwoju rolnictwa ze szczególnym uwzględnieniem środków produkcji wnoszonych do rolnictwa z zewnątrz. Model ten jest szczególnie popularny w krajach znajdujących się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego.
- E. **Wzrost zrównoważony ekologicznie.** Koncepcja rozwoju społeczno gospodarczego, w tym rolnictwa, podkreślająca potrzebę maksymalizacji korzyści rozwoju gospodarczego i ochrony zasobów naturalnych w okresie długim.
- F. **Wzrost zrównoważony ekonomicznie.** Koncepcja wskazująca na potrzebę zrównoważonego rozwoju różnych gałęzi produkcji, zatrudnienia, dochodów, interesów środowiska itp. Priorytet celów jednostek musi być skorelowany z potrzebami całego społeczeństwa.
- G. **Strategia polaryzacji dwubiegunowej.** Koncepcja powiązania z liberalizmem rynkowym i procesami strukturalnymi w gospodarce. W rolnictwie dotyczy zmian struktury agrarnej i określana jest jako strategia kontrolowanych przekształceń strukturalnych rolnictwa chłopskiego.
- H. **Strategia ewolucji naturalnej.** W rolnictwie chłopskim istnieje wewnętrzny mechanizm zmian strukturalnych, którego podstawą są zmiany pokoleniowe oraz naturalne dochodzenie poszczególnych gospodarstw do stadium dojrzałości, następnie schyłku lub degradacji. Szczególne znaczenie mają tu siły zmieniające otoczenie gospodarstw.
- I. **Mechanizm zmian kontrolowanych.** Aktywne państwo i aktywna polityka rolna może programować i realizować politykę restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa (zwykle na wyższych szczeblach rozwoju gospodarczego).
- J. **Rolnictwo społecznie zrównoważone.** Koncepcja nawiązująca do tradycji utrwalenia i rozwoju rodzinnych gospodarstw chłopskich jako przykładu zrównoważenia i racjonalności postępowania w danych warunkach.
- K. **Równowaga środowiskowa i społeczna.** Koncepcja nawiązująca do rozwoju rolnictwa i jego funkcji w wytwarzaniu i zachowaniu dóbr publicznych oraz wykorzystania użyteczności zasobów naturalnych, w tym przypadku szczególnie ziemi.

Współczesny rozwój gospodarczy Polski związany jest w coraz większym stopniu z działaniem mechanizmów rynkowych i prawnych w skali europejskiej. Proces ten zostanie przyspieszony po uzyskaniu pełnej swobody przepływu siły roboczej (pracy) oraz wprowadzeniu wspólnej waluty. Tym niemniej w każdej przewidywanej sytuacji istotny wpływ na rozwój kraju będzie miała polityka rządu. UE kładzie nacisk na konieczność wspomaganie i korygowania efektów swobody rynkowej przez odpowiednią politykę gospodarczą. „Unia Europejska – pisze w związku z tym Z. Sadowski – określa w swoich postanowieniach ramy i pożądane kierunki polityki, jej ogólne cele i założenia rozwojowe. Nie narzuca

jednak państwowym członkowskim konkretnych rozwiązań, doceniając konieczność dostosowywania ich do warunków poszczególnych krajów”. I dalej: „Jakimi celami powinna kierować się polityka rozwoju Polski w nadchodzących latach? Za podstawowy kierunek trzeba uznać to, co wynika z ogólnego trendu światowego, i co Unia Europejska w swojej Strategii Lizbońskiej uznała za konieczne. Świat znajduje się w okresie przechodzenia od dotychczasowej cywilizacji przemysłowej do nowej cywilizacji informacyjnej. To przejście jest następstwem rewolucji naukowej i technicznej, która przyniosła potężny rozwój technik i infrastruktury informacyjnej, zmieniając w zasadniczy sposób warunki życia. Rozwój ten dalej trwa. W wysoko rozwiniętych krajach doprowadził on już do daleko posuniętych zmian w systemie gospodarki rynkowej. Powstała gospodarka oparta na wiedzy, w której wiedza stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym, a konkurencja rynkowa oparta została na wyścigu innowacyjnym, obejmującym tworzenie nowej wiedzy i szybkie przenoszenie jej do zastosowań praktycznych. Zmianie ulegają formy działania przedsiębiorstw, dla których ośrodki naukowo-badawcze stały się podstawą egzystencji i tej zmianie ulega również struktura gospodarki, w której zasadniczo wzrosła rola usług związanych z tworzeniem, rozpowszechnianiem i wykorzystaniem informacji. Wraz z tym zmieni się struktura gospodarki, w której zasadniczo wzrosła rola usług związanych z tworzeniem, rozpowszechnianiem i wykorzystaniem informacji, a za tym zmienia się struktura zatrudnienia, a z nią cała struktura społeczna. Polska znajduje się pod tymi względami jeszcze daleko w tyle. Nasza struktura gospodarcza tkwi głęboko w dotychczasowej cywilizacji przemysłowej, a nawet nie jest wolna od cech dawniejszej cywilizacji agrarnej”<sup>77</sup>.

Do dyskusji dotyczącej wizji polskiej polityki rolniczej i wiejskiej oraz strategii ich realizacji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej włączyło się kilka ważnych instytucji proponujących ogólnonarodowy dyskurs o najważniejszych celach polityk krajowej i unijnej wobec wsi i rolnictwa. Dyskusja taka miała służyć zdefiniowaniu stanowiska polskiego w reformie WPR, a także wzmocnić proces odchodzenia od polityki sektorowej na rzecz kompleksowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Propozycja dotyczyła dyskusji nad długookresową wizją rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, co ma być podstawą lub pomocą w procesie wypracowania polskiego stanowiska w sprawie reformy WPR.

Zdefiniowanie takiego stanowiska oznacza przyjęcie pewnej strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. „Strategia ta wymaga ponownego opracowania, z uwzględnieniem doświadczeń z dotychczas wdrażanych programów.

---

<sup>77</sup> Z. Sadowski, *Akcesja do Unii Europejskiej a kierunki rozwoju Polski*, [w:] R. Mikołajewicz (red.), *Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2006, s. 23.

Poprawa systemów wdrożeniowych wymaga synchronizacji prac nad Strategią i Programem Operacyjnym wdrażającym strategię. W strategii powinien zostać przewidziany mechanizm przeglądu realizowanych polityk, czyli rozwiązania instytucjonalnego umożliwiającego modyfikację wdrażanych inicjatyw i alokacji środków<sup>78</sup>.

Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 formułował strategię przezwyciężenia słabych stron polskiej gospodarki i osiągnięcia celów strategicznych na podstawie efektywnego wykorzystania szans wynikających z członkostwa w UE na zasadach polityki spójności społeczno-gospodarczej UE oznaczającej: koncentrację (działanie w zakresie ograniczonych priorytetów operacyjnych zgodnie z przyjętą hierarchią celów interwencyjnych), koordynację (w zakresie polityk sektorowych i polityki regionalnej), dodatkowości (środki UE mają uzupełniać, a nie zastępować środki publiczne) i partnerstwa (udział zainteresowanych instytucji i organizacji w realizacji Narodowego Planu Rozwojowego). Spośród 15 najważniejszych wyzwań, z jakimi trzeba się mierzyć, aby możliwe było osiągnięcie i utrwalenie wysokiego i stabilnego tempa wzrostu gospodarczego wymienia się tu realokację zasobów pracy z rolnictwa do innych, bardziej rozwinięty marketing na produkty ważnych działów gospodarki, promocję alternatywnych form działalności gospodarczej w oparciu o rolnictwo (agroturystyka) oraz stopniowe podnoszenie wydajności samego rolnictwa<sup>79</sup>.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ogłosiło w 2006 r. podstawowy dokument określający strategię rozwoju kraju w latach 2007-2015. W dokumencie przedstawiono uwarunkowania i przesłanki rozwoju kraju (sytuacja społeczno-gospodarcza, specyfika sytuacji Polski – atuty i słabe strony, Polska w świecie i UE, szanse i zagrożenia oraz podstawowe dylematy rozwojowe), wizję rozwojową do 2015 r., a także cel główny i priorytety strategii narodowej (wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i jego jakości, budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i bezpieczeństwa, rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej), uwarunkowania realizacji strategii i jej finansowanie oraz system realizacji strategii. Dokument prezentował także podstawowe wskaźniki realizacji strategii rozwoju kraju, jej powiązania z innymi strategiami i programami, ocenę sytuacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej Polski (poziom horyzontalny, poziom regionalny, system instytucjonalno-regulacyjny, ideę zmniejszenia różnic rozwoju Polski wobec UE, zasady polityki regionalnej państwa oraz odpowiednie odniesienia do wszystkich województw).

---

<sup>78</sup> A. Woś, J. Zegar, *Rolnictwo społecznie równoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 8,9.

<sup>79</sup> *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005.



Przypominając oficjalny charakter tego dokumentu (oświadczenie kierownictwa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), można dokonać próby sformułowania i interpretacji dla potrzeb Planu Wieloletniego IERiGŻ-PIB, określenia narodowej strategii Polski w zakresie polityki rolnej jako zestawu narzędzi i sposobów realizacji sformułowanej i przyjętej strategii w zakresie możliwości prowadzenia polityki rolnej przez Polskę w ramach WPR.

Przyjmując, że Polska potrzebuje wizji i strategii rozwoju kraju, gospodarka zaś podlega transformacji, restrukturyzacji, umocnieniu rynkowemu i współpracy międzynarodowej, to przyspieszenie dynamiki rozwojowej oznacza zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów i możliwości produkcyjnych i usługowych kraju, usprawnia się system instytucjonalny i regulacyjny zaś wsparcie UE kreuje aktywną i najpewniej niepowtarzalną szansę szczególnego rozwoju gospodarczego i społecznego Polski.

Przyjęta strategia rozwoju obszarów wiejskich podkreśla potrzebę ożywienia gospodarczego tych obszarów przede wszystkim poprzez rozwój pozarolniczej przedsiębiorczości i aktywności gospodarczej oraz wspieranie modernizacji przetwórstwa rolno-spożywczego. Drugim elementem jest wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych i ich dostosowanie do wymogów i warunków gospodarowania charakterystycznych dla krajów UE (europejski model rolnictwa, integracja produkcyjna, wsparcie młodych rolników, poprawa dochodowości gospodarstw, unowocześnienie produkcji rolniczej oraz organizacji i ekonomiki jednostek produkcyjnych) itp. Kolejno podkreśla się rozwój i poprawę infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich, wzrost wartości kapitału ludzkiego oraz aktywizacji zawodowej mieszkańców wsi. Szczegółowe ustalenia najogólniej podsumowują i rekomendują wskazania i propozycje sformułowane oraz dokumentowane przez nauki rolnicze i ekonomiczno-rolnicze oraz doświadczenia polskie i zagraniczne<sup>80</sup>.

W związku z szansą szybkiego rozwoju kraju oraz dużych opóźnień rozwojowych w stosunku do krajów np. UE-15, potrzebna jest wizja i strategia rozwoju, która wyznacza i porządkuje cele oraz priorytety w perspektywie średniookresowej<sup>81</sup>. W tej perspektywie określona strategia rozwoju kraju i rolnictwa, a także uwarunkowania tego rozwoju dają się w dużym zakresie definiować, in-

---

<sup>80</sup> *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, cyt. wyd., str. 52-55. Także w innych priorytetach w p. 6 (rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej) akcentuje się zagadnienia wiejskie i rolnicze.

<sup>81</sup> Zapoczątkowana dyskusja dotycząca perspektywy długofalowej, np. do 2025 r. lub r. 2050, znajduje się jeszcze w fazie uniemożliwiającej bardziej praktyczną i pewną interpretację przyszłości gospodarczej kraju. Jeśli chodzi o rolnictwo to podstawowe tendencje rozwojowe pozwalają na formułowanie prognoz lub przewidywań wychodzących poza rok 2015 (szczególnie ważne jest ustalenie w perspektywie kolejnego etapu budżetowego UE, tj. lat 2013-2020).

terpretować i wykorzystywać do formułowania i realizacji Narodowej Strategii Polski w zakresie polityki rolnej zajmującej się przede wszystkim ustalaniem celów i narzędzi realizacji tej polityki. Jednocześnie ujęcie w takiej perspektywie pozwala na bieżące precyzowanie zarówno ogólnych zasad rozwoju gospodarczego kraju (wzrost gospodarczy, modernizacja gospodarki, jej konkurencyjność i innowacyjność), jak też określenie wizji dalszego rozwoju kraju i warunków jego realizacji, np. umocnienie polskiej gospodarki w UE i na świecie. Z tego wynika postulat takiego postępowania, np. zgodnie z wymogami Strategii Lizbońskiej, by Polska dysponowała jasno zdefiniowaną polityką rozwojową umożliwiającą zmniejszenie dystansu rozwojowego w stosunku do innych krajów UE.

To warunkuje strategiczną zasadę i potrzebę przyspieszenia procesów modernizacyjnych kraju i jego awansu cywilizacyjnego. W szczególności nowoczesna polityka rozwoju jest konieczna dla racjonalnego wykorzystania członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Strategia Rozwoju Kraju ma być, zgodnie ze wstępnymi przewidywaniami dotyczącymi rozwoju Polski w latach 2013-2025, nadrzędnym wieloletnim elementem strategicznym postępu społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym odniesienie do innych strategii i programów rządowych. Strategia rozwoju kraju 2007-2015 (SRK) określa cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które mają to zapewnić. Na tej podstawie formułowane są inne strategie i programy, np. Narodowa Strategia Spójności (Narodowa Strategia Ramy Odniesienia) i Krajowy Plan Strategiczny Obszarów Wiejskich (w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 z zastosowaniem reguły wydatkowania środków  $n+2$  lata). SRK umożliwia integrację i koordynację polityki spójności, m.in. ze Wspólną Polityką Rolną<sup>82</sup>.

Strategia Rozwoju Kraju definiuje wizję Polski do 2015 r., a jej istotą jest określenie Polski w 2015 r., jako kraju o wysokim poziomie i jakości życia oraz silnej i konkurencyjnej gospodarce. Nastąpi wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia, rozwinie się gospodarka oparta na wiedzy, rozbudowana zostanie infrastruktura techniczna i społeczna. Kraj powinien być uporządkowany przestrzennie, chroniący zasoby środowiska naturalnego i prowadzący politykę zrównoważonego rozwoju. Głównym celem strategii rozwojowej jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski: poszczególnych obywateli i rodzin. Państwo będzie dążyło do zachowania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

Z tych ogólnych założeń wynikają priorytety grupujące kierunki i główne działania umożliwiające realizację i osiągnięcie głównego celu SRK:

1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki.
2. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej.

---

<sup>82</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa 2006.

3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości.
4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa.
5. Rozwój obszarów wiejskich.
6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Priorytet 5 Strategii („Rozwój obszarów wiejskich”) wskazuje, że dotychczasowa polityka wobec wsi i obszarów wiejskich nie doprowadziła do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju miast i wsi, różnice te zostały pogłębione. Tymczasem obszary wiejskie mają stać się konkurencyjną alternatywą zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej, zaś praca i zamieszkanie na wsi i w małych miasteczkach może stać się prawdziwą alternatywą dla dużych miast. Postępowanie wobec obszarów wiejskich uwzględnia zarówno rolniczy jak i pozarolniczy rozwój wsi.

Strategia Rozwoju Kraju formułuje główny cel tej strategii, tj. podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Jej istotą jest przyjęcie wizji Polski w 2015 r. jako kraju mającego perspektywę i warunki osiągnięcia przeciętnego poziomu PKB na jednego mieszkańca całej UE. Szanse takie związane są z szybko zmieniającymi się uwarunkowaniami zewnętrznymi rozwoju Polski wynikającymi z procesu globalizacji rynku produktów, usług i wiedzy oraz możliwości globalnej sprzedaży towarów i usług. Jednocześnie Polska dysponuje dużymi możliwościami realizacji takiego celu: dobra z tego punktu widzenia lokalizacja kraju, dobrze wykształceni pracownicy, niskie koszty pracy, stabilność gospodarcza i polityczna wynikające z członkostwa UE, oczekiwania szybkiego wzrostu gospodarczego itp. Z tego wynika także potrzeba i możliwość określenia narodowej strategii Polski w zakresie polityki rolnej.

Skuteczna realizacja rolniczo-wiejskiej części SRK wymaga zrozumienia potrzeby weryfikacji tradycyjnego XX-wiecznego podejścia do ogólnej polityki gospodarczej, w tym do polityki rolnej. Obecny okres rozwoju gospodarczego coraz szybciej nabiera integracyjnego i globalnego charakteru, a sukces zależy od skuteczności realizowanej strategii gospodarczej (w tym rolniczo-żywnościowej) na europejskim i globalnym rynku produktów, usług, pracy i wiedzy. Rolnictwo, gospodarka żywnościowa, agrobiznes tradycyjnie najczęściej odwołują się do doświadczeń przeszłości aniżeli przyszłości, tj. potrzeby analizowania, przewidywania i realizowania nowych uwarunkowań rozwojowych gospodarki rolniczo-żywnościowej, jakie dotyczą i będą dotyczyły XXI wieku.

W związku z członkostwem Polski w UE, w latach 2003-2006 podjęte zostały intensywne prace nad planem rozwoju kraju na lata 2004-2006 następnie zaś na lata 2007-2013. W 2005 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotowało dokument pt. *„Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy roku 2020)”*, przyjęty przez Radę Mini-

strów 29.06.2005 r.<sup>83</sup> Wskazuje się tu, że integracja europejska stworzyła nowe warunki dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a Strategia odnosi się do najważniejszych zagadnień związanych z programowaniem kierunków rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w średniej perspektywie czasowej. W 2003 r. Unia Europejska dokonała zmian we Wspólnej Polityce Rolnej. Były one odpowiedzią na ewolucję oczekiwań konsumentów UE w odniesieniu do społecznych funkcji rolnictwa w zakresie metod produkcji przyjaznych środowisku, uwzględniających bezpieczeństwo żywności i dobrostan zwierząt. Dokument podkreślał zgodność polskiej polityki rolnej z kierunkiem realizowanej wówczas reformy WPR i kładł nacisk na zrównoważony rozwój rolnictwa oraz zwiększenie znaczenia obszarów wiejskich, przez wprowadzenie nowych instrumentów i rozwiązań. Uwzględniono kierunki reformy wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Polityka ta kładzie obecnie większy nacisk na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich<sup>84</sup>.

*Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013* definiuje główne problemy i zagrożenia oraz szanse rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, a także wskazując ich źródła. Przedstawiona charakterystyka odnosi się zarówno do zagadnień bieżących jak i tych, które mogą pojawić się w przyszłości – do roku 2020. Jako cel nadrzędny strategii uznano poprawę warunków życia i pracy mieszkańców wsi poprzez wzrost gospodarczy. W zakresie rolnictwa cele przyjętej wówczas strategii objęły:

- wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- poprawę konkurencyjności rolnictwa,
- wzmocnienie przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności.

Jeśli chodzi o przyszłość to w latach 2007-2013 w Polsce przewiduje się realizację modelu wielofunkcyjnego rozwoju wsi i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa. Wspieranie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich nastąpić ma przez zróżnicowanie działalności w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, kształtowanie produkcji rolnej w zgodzie z wymogami środowiska i zachowaniu walorów krajobrazowych. Ważną rolę odgrywać ma poprawa infrastruktury społecznej i technicznej na obszarach wiejskich. Wszyst-

---

<sup>83</sup> *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2005.

<sup>84</sup> Bliższą prezentację zasad i realizacji WPR przedstawiono w następnej części niniejszego opracowania. Z ogólnego rozumienia roli i miejsca rolnictwa polskiego w systemie UE-27 wynikają także rozpatrywane uprzednio zasady WPR, ich ewolucja i mechanizmy zmian, traktowane, w tym przypadku, jako wstępne uwarunkowanie Narodowej Strategii Polski i miejsce w tej strategii zarówno WPR jak i Narodowej Polityki Rolnej.

kie te działania służyć mają zmniejszeniu bezrobocia, w tym strukturalnego, na obszarach wiejskich.

Za element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich *Strategia* uznała poprawę konkurencyjności rolnictwa, a w efekcie wzrost jego dochodowości. Charakter priorytetowy miały mieć działania służące poprawie efektywności i dochodowości gospodarstw rolnych poprzez ich modernizację i zmianę struktur rolnych. Wzmocnione miało być również znaczenie rolników na rynku produktów rolnych.

Trzeci, szczegółowy cel *Strategii*, odnosił się do wzmocnienia wybranych gałęzi przetwórstwa rolno-spożywczego w kierunku poprawy jakości i bezpieczeństwa żywności. Wsparcie miało być udzielane na inwestycje związane z modernizacją zakładów przetwórczych. Wspierany miał być marketing oraz promocja polskich artykułów rolnych podobnie jak wspieranie produktów tradycyjnych i regionalnych. Znaczna część założeń i rozwiązań proponowanych w tym dokumencie została uwzględniona w omawianej dalej strategii rozwoju rolnictwa polskiego na lata 2007-2013<sup>85</sup>.

### **2.3. Programy rozwoju obszarów wiejskich w strategii rozwoju rolnictwa i wsi**

Komisja Europejska zatwierdziła niektóre elementy narodowych strategicznych ram odniesienia dla Polski, przyjmując tym samym narodową strategię (*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013*, NSRO), przedstawioną przez Polskę, a dotyczącą następujących priorytetowych obszarów tematycznych otrzymujących wsparcie z funduszy europejskich: poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych, jakości kapitału ludzkiego i zwiększenia spójności społecznej, budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski oraz konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw i regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, a także, co jest istotne dla niniejszej pracy, wyrównanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. Fundusze na realizację wymienionych celów priorytetowych wybranych do wspólnego działania Wspólnoty i Polski

---

<sup>85</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007. Na marginesie zauważyć należy, że tempo inflacji strategii i prognoz rozwoju rolnictwa zależy od kolejnych zmian politycznych (rządowych zmian w kraju). Szybkie zmiany programów w ślad za zmianami ekip rządowych, a także rezygnacja lub zmiany poprzednich ustaleń programowych nie są realizowane i stwarzają podstawy do opinii o nieskuteczności, chwiejności i nieodpowiedzialności poszczególnych rządów. Jest to jednakże odrębny problem, tradycyjnie trudny obecnie, przy nowoczesnych środkach informacji i przetwarzania danych, do racjonalnego zrozumienia.

wynoszą na okres 2007-2013 66,5 mld EUR (w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego 33,4 mld EUR, Europejski Fundusz Społeczny 9,7 mld EUR oraz Fundusz Spójności 22,2 mld EUR)<sup>86</sup>.

Celem strategicznym NSRO (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia), jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski<sup>87</sup>. Jest to, więc koncepcja kreowania ogólnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju na podstawie polityki spójności wspierającej wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Oznacza to zrozumienie potrzeby utrzymania możliwe wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w drodze kształtowania spójności zapewniającej poprawę jakości instytucji publicznych i kapitału ludzkiego, budowę i modernizację infrastruktury technicznej i społecznej, wzrost konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, wzrost konkurencyjności regionów, przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz wyrównanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich i wspomaganie zmian strukturalnych na tych obszarach w drodze koordynacji działań realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Według ocen NSRO Polska w latach 2007-2013 będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W odniesieniu do wielkości polskiego PKB transfery z budżetu UE wyniosą ok. 4%, zaś z uwzględnieniem dodatkowego finansowania ze strony środków krajowych (publicznych i prywatnych) łączne zaangażowanie wyniesie równowartość 5% polskiego PKB.

**Ogólnym celem strategicznym NSRO dla Polski jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.** Odnosi się to także do wsi i rolnictwa.

W opiniach zewnętrznych dotyczących Polski, w nawiązaniu do roli i charakteru gospodarki rolniczej podkreśla się potrzebę przyspieszenia rekonstrukcji rolnictwa i obszarów wiejskich. Wraz z wejściem Polski do UE oraz dynamizacją rozwoju gospodarczego kraju (przed kryzysowym spadkiem dynamiki rozwojowej w latach 2008-2009), zintensyfikowane były procesy migracyjne, powiązania gospodarcze i restrukturyzacja wsi i rolnictwa. Szczególnie ważne jest powiązanie

---

<sup>86</sup> *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

<sup>87</sup> *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, cyt. wyd., s. 22, 44-46.

tych procesów z ustaleniami Strategii Lizbońskiej, formułującej dla całej Unii nowe podejście do głównych sił rozwojowych unii, tj. rynku i jego funkcjonowania, inwestycji i innowacji, zwiększenia jakości kapitału ludzkiego (edukacja, wykształcenie, umiejętności zawodowe), tj. wzrostu przedsiębiorczości i mobilności społecznej<sup>88</sup>.

Określa się jednocześnie, że do realizacji strategii rozwojowej i realizacji celów NSRO stosowane będą następujące zasady zapewniające komplementarność i spójność z innymi politykami wspólnotowymi:

- **Dodatkowość** – środki finansowe pochodzące z budżetu UE nie zastępują krajowych środków publicznych, stanowiąc ich uzupełnienie. Środki pochodzące z UE mają wywoływać „efekt dźwigni”, czyli sprzyjać zaangażowaniu sektora publicznego i prywatnego w realizowaniu działań współfinansowanych ze środków UE. Celem stosowania zasady dodatkowości jest jednocześnie zapobieganie wypieraniu środków krajowych przez środki wspólnotowe.
- **Komplementarność i spójność z innymi politykami wspólnotowymi** – działania podejmowane przez Polskę na szczeblu krajowym i regionalnym, współfinansowane przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności są powiązane z priorytetami wyznaczanymi przez UE, tj. celami odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz politykami Wspólnoty (Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, NSRO i zapisy programów operacyjnych).
- **Koncentracja** – środki finansowe i postępowania regulacyjne podlegają zasadzie koncentracji, tj. odnoszą się do ograniczonych dziedzin i miejsc przestrzennych, zaś podstawowe obszary ich działania mają gwarantować zachowanie wysokiego wzrostu oraz zatrudnienia.
- **Koordinacja** – Komisja Europejska i Polska zapewnia koordynację postępowania i pomoc z poszczególnych funduszy i innych instrumentów finansowych, a także działaniami przyjętymi w Krajowym Programie Reform na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej.
- **Ocena** – będzie stosowana w celu poprawy jakości, skuteczności i spójności interwencji pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności oraz poprawy strategii i wdrażania programów operacyjnych.
- **Partnerstwo** – cele NSRO są realizowane w ramach współpracy Komisji Europejskiej i Polski, są realizowane z poszanowaniem uprawnień instytucjonalnych, prawnych i finansowych wskazanych partnerów.
- **Poprawa rządzenia** – tworzenie i poprawa instrumentów regulacyjnych i legislacyjnych oraz standardów i postaw etycznych.

---

<sup>88</sup> Por. np. J. Stecewicz (red.), *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, AGH, Warszawa 2008; S. Borkowski, *Traktat z Lizbony a wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*, Wspólnoty Europejskie, nr 2/2008.

- Programowanie – cele funduszy strukturalnych realizowane są w ramach systemu wieloletniego programowania, współpracy i koordynacji przy realizacji celów polityki spójności na szczeblu wspólnotowym i krajowym (centralnym i regionalnym).
- Równość szans – zasada zapobiegania wszelkim przejawom ograniczeń i dyskryminacji.
- Społeczeństwo obywatelskie – tworzenie nowej przestrzeni aktywności obywatelskiej (poza sferą publiczną i biznesową).
- Subsydiarność – oznacza dążenie do zapewnienia efektywności polityki spójności UE w drodze decentralizacji i dekoncentracji wykonywania zadań objętych tymi programami.
- Trwały i zrównoważony rozwój (*sustainable development*) – uznany jest za podstawową zasadę realizacji celów NSRO<sup>89</sup>.

Osiągnięcie wymienionego celu strategicznego zależy od realizacji horyzontalnych celów szczegółowych, wśród których jako cel 6 występuje: **Wyrównanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich**. Poświęcenie w ramach polityki spójności szczególnej uwagi zagadnieniom restrukturyzacyjnym obszarów wiejskich i wyrównania szans rozwojowych ich mieszkańcom jest uzasadnione skalą wyzwań wynikających z zapóźnienia cywilizacyjnego na wielu obszarach wiejskich i roli polityki regionalnej w tym systemie.

NSRO podkreślając problem wyrównania szans rozwojowych i wspomagania zmian strukturalnych na obszarach wiejskich akceptują koncepcję konwergencyjnej strategii rozwojowej wsi i rolnictwa w Polsce. „Problemy obszarów wiejskich muszą być adresowane na dwóch poziomach – pierwszym związanym ze wspomaganie zmian w rolnictwie, będącym głównym źródłem utrzymania wielu mieszkańców obszarów wiejskich oraz drugim – umożliwieniu wykorzystania potencjału tych obszarów dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Pierwszy poziom problemów będzie rozwiązywany z wykorzystaniem instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, w tym Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Drugi poziom, wykorzystanie pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, wymaga dodatkowo w stosunku do operacji Wspólnej Polityki Rolnej zaangażowania środków i instrumentów polityki spójności. Działania przewidziane do realizacji na obszarach wiejskich przy wsparciu instrumentów polityki spójności odnoszą się bezpośrednio do kierunków określanych w SWW w zakresie wspierania zróżnicowania gospodarczego obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów

---

<sup>89</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, cyt. wyd., s. 48-49.



o niekorzystnym położeniu ze względu na warunki przyrodnicze<sup>90</sup>. Jest to program wyrównania szans rozwojowych na obszarach wiejskich i ważnego w tym procesie wspomaganie zachodzących zmian strukturalnych.

Koncepcja przyjęta w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO) i Narodowych Strategiach Spójności (NSS) w miejscu dotyczącym wsi i rolnictwa wskazuje na podstawowe znaczenie procesu wyrównywania szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na tych obszarach. Problemy te mają być rozwiązywane na dwóch poziomach: pierwszy związany jest z wykorzystaniem instrumentów WPR (w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich), zaś drugi wykorzystaniem potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, przy zaangażowaniu środków i instrumentów polityki spójności. Proces wyrównywania szans rozwojowych na obszarach wiejskich obejmuje działania przewidujące wyrównanie rozwoju wewnątrz regionów, szczególnie w relacjach miasto – wieś, skierowanie polityki spójności i rozwoju na zmniejszenie obszarów marginalizacji gospodarczej, społecznej, edukacyjnej i kulturowej, przedsiębiorczość, kreowanie pozarolniczych miejsc pracy, kształcenie, poprawę infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, zaopatrzeniu w energię i wodę, wyrównanie warunków życia, zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej itp.<sup>91</sup>

Z drugiej strony wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich ma dotyczyć promocji przedsiębiorczości, rozszerzenia pozarolniczych funkcji wsi, rozwoju ośrodków miejskich, szczególnie gminnych (makroregionalne centra usługowe), rozwoju różnych form szkolnictwa, turystyki, produkcyjnych firm pozarolniczych itp.

Ze swej strony Komisja Europejska w ramach programu „Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki

---

<sup>90</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, cyt. wyd., s. 79.

<sup>91</sup> Odrębnym problemem związanym z charakterem gospodarki rolnej są wyzwania, jakie wynikają dla rolnictwa ze Strategii Lizbońskiej. Strategia Lizbońska jest bowiem kompleksowym programem gospodarczym UE przewidującym przekształcenie do 2010 r. obszaru Wspólnot w najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy, gospodarkę w świecie, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej. Przyjęta w 2000 r. Strategia Lizbońska zakładała podniesienie międzynarodowej konkurencyjności regionu przy wykorzystaniu takich działań jak innowacyjność, liberalizacja rynków, przedsiębiorczość oraz zatrudnienie. Średniookresowy przegląd tej strategii (2005) przyniósł pewne wątpliwości o tempie realizacji tego programu, tym niemniej ma on doniosłe znaczenie (głównie ze względu na systemy finansowania badań, nauki i konkurencyjności) także dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Strategie rozwoju rolniczego stale podkreślają znaczenie tych konkluzji dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Por. np. E. Szczech-Pietkiewicz, *Wyzwania dla Polski wynikające ze Strategii Lizbońskiej*, [w:] H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004-2006. Wybrane zagadnienia*, SGH, Warszawa 2007.

spójności”<sup>92</sup> sformułowała strategiczne wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich na okres 2007-2013<sup>93</sup>. Polityka UE w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich ma opierać się na trzech głównych celach: poprawie konkurencyjności rolnictwa europejskiego przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji, poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich, poprawie życia na obszarach wiejskich i popieraniu różnicowania działalności gospodarczej.

Rozdzielenie polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności (Fundusze Spójności) nie neguje zasady, że obie polityki mają współdziałać na rzecz wsparcia zróżnicowania działalności gospodarczej na terenach wiejskich. Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich ma być finansowana przez jednolity Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Strategiczne wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich określają takie obszary z punktu widzenia realizacji Priorytetów Wspólnoty, szczególnie w odniesieniu do celów związanych ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem (uzgodnienia z Goeteborgu i odnowionej Strategii Lizbońskiej).

Polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego upowszechniło decyzję Rady Unii Europejskiej w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) z 2006 r.<sup>94</sup> Okres 2007-2013 jest pierwszym etapem pełnego (z niektórymi wyjątkami np. dopłat bezpośrednich) włączenia Polski w system WPR. Oznacza to również przyjęcie ogólnych zasad i strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa według modelu UE określanym obecnie jako Europejski Model Rolnictwa (*The European Model of Agriculture*). Rada Unii Europejskiej przygotowała wytyczne w sprawie realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich. Wymienione Strategiczne Wytyczne Wspólnoty dla Rozwoju Obszarów Wiejskich (SWWROW) mają pomóc państwom Wspólnoty w:

- zdefiniowaniu obszarów, gdzie zastosowanie wsparcia unijnego obszarów wiejskich tworzy najwyższą wartość dodaną na poziomie UE,
- realizacji priorytetów Strategii Lizbońskiej i celów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- zapewnieniu spójności polityki rolnej z innymi politykami UE.

Wprowadzając *Wytyczne* Rada Unii Europejskiej zobowiązała kraje członkowskie do przygotowania krajowego planu strategicznego stanowiącego ramy odniesienia dla opracowania programów rozwoju obszarów wiejskich, ustalając

---

<sup>92</sup> *Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności*, Wspólnoty Europejskie, Bruksela 2006.

<sup>93</sup> Rozporządzenie Rady (UE) z 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

<sup>94</sup> *Wytyczne UE. Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

priorytety Wspólnoty dla rozwoju tych obszarów i ich programowania. Decydując o priorytecie Wspólnoty w tym względzie Rada Unii Europejskiej w rzeczywistości ustaliła zarys strategii rozwoju sektora rolnego UE (każde ze wskazań Rady uznawane jest za strategiczną wytyczną strategii rolniczo-wiejskiej).

Rada rozpatrując cele Wspólnoty i strategię rozwoju obszarów wiejskich formułuje kilka tez wyjściowych:

- 1) Potwierdzono znaczenie obu filarów WPR; polityki rynkowej i rozwoju obszarów wiejskich zaś wraz z poszerzeniem Unii wrosła waga i znaczenie zarówno WPR jak i rozwoju obszarów wiejskich zaś wyrazem tego jest koncepcja europejskiego modelu rolnictwa odzwierciedlającego wielofunkcyjność WPR i rozwoju obszarów wiejskich.
- 2) Reformy WPR z 2003 i 2004 r. zapewniają i realizują podstawowe zasady zdążające w kierunku zrównoważonego rozwoju rolnictwa.
- 3) Rozwój obszarów wiejskich obejmuje i dotyczy kluczowych obszarów: gospodarki rolno-spożywczej, ochrony środowiska i gospodarki oraz ludności wiejskiej.
- 4) Wystąpiła potrzeba sprostania współczesnym wyzwaniom, np. zmiana sytuacji demograficznej wsi, zmiana mapy rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego oraz leśnictwa, wiedzy, innowacji i konkurencyjności.

Na tej podstawie Rada ustanowiła priorytety Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013:

- 1) Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego.
- 2) Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich.
- 3) Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej.
- 4) Budowanie lokalnych możliwości zatrudnienia i jego różnicowania.
- 5) Zapewnienie spójności w programowaniu i realizacji celów obu osi.
- 6) Komplementarność instrumentów wspólnotowych, tj. tworzenia synergii pomiędzy polityką strukturalną, polityką zatrudnienia i polityką rozwoju obszarów wiejskich.

Głównym ośrodkiem polityczno-administracyjnym kształtującym narodową strategię w dziedzinie polityki rolnej, jej treści oraz zakresu i sposobów realizacji jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Na okres 2007-2013 przygotowane zostały główne dokumenty dotyczące niniejszego zadania. Pierwszym z nich jest *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*<sup>95</sup>, drugi zaś zasadniczy dokument tego Ministerstwa określany

---

<sup>95</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa, sierpień 2006.

jest jako *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*<sup>96</sup>.

Oficjalnie sformułowana strategia rozwojowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie analizy sytuacji gospodarczej, społecznej i środowiskowej rolnictwa i obszarów wiejskich, określa ogólną strategię będącą formą syntezy (i przeniesienia) priorytetów Wspólnotowych oraz ustanawiającą priorytety krajowe w jednolitą strategię, dzieli przyjętą strategię na osie, cele i zamierzenia, środki finansowe programu oraz wewnętrzną i zewnętrzną spójność Krajowego Planu Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013<sup>97</sup>. Podstawą Krajowego Planu Strategicznego oraz instrumentów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) jest strategiczna koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Zakłada ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku tworzenia alternatywnych źródeł dochodów ludności wiejskiej (przesunięcie od dominacji zajęć związanych z produkcją żywności do zróżnicowanego modelu zajęć i źródeł dochodów). Równie ważnym celem strategicznym, poza funkcjami ekonomicznymi i dobrymi warunkami rozwoju społecznego jest zachowanie walorów krajobrazowych i przyrody i dobrego stanu ekologicznego wód i gleb.

Ze strategicznej koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich wynika możliwość wzmocnienia ekonomicznego gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i tworzenia alternatywnych źródeł zatrudnienia i dochodów mieszkańców wsi. Ma to prowadzić do polepszenia jakości życia na obszarach wiejskich, rozwinięcia sektora podstawowych usług wiejskich, tworzenia alternatywy dla obecnej dominującej roli na tych obszarach działalności związanej z produkcją żywności. Z uwagi na powolny charakter zmian strukturalnych, jakie zachodzą w rolnictwie oraz znaczną liczbę gospodarstw o niskiej skali potencjału produkcyjnego i dochodowego, konieczne jest, przy planowaniu instrumentów (wsparcia rolnictwa i wsi), uwzględnianie potrzeb różnych grup gospodarstw.

---

<sup>96</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Warszawa, grudzień 2006.

<sup>97</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Warszawa, sierpień 2006.

Równie ważnym składnikiem tak rozumianej strategii rozwoju obszarów wiejskich, poza funkcjami ekonomicznymi i dobrymi warunkami rozwoju społecznego, jest ich rola w zachowaniu i odtwarzaniu walorów krajobrazowych oraz zasobów przyrody, tj. zachowania dobrego stanu środowiska ekologicznego a także dziedzictwa kulturalnego wsi.

W Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich ustalono cztery obszary (osie) o priorytetach wspólnotowych i priorytetach polskich.

Oś I: Konkurencyjność – poprawa konkurencyjności sektora rolnego. Priorytety Wspólnotowe: kapitał ludzki, transfer wiedzy, modernizacja, innowacja, jakość żywności i przetwórstwa, kapitał rzeczowy. Priorytety Polski: wzrost potencjału ludzkiego, poprawa przygotowania zawodowego, poprawa jakości i wydajności produkcji rolnej, poprawa współpracy i koncentracji zaopatrzenia oraz przetwórstwa, przygotowanie do wdrażanie zasady *cross compliance*.

Oś II: Środowisko – Priorytety Wspólnotowe: ochrona różnorodności biologicznej, ochrona gleb i wód, przeciwdziałanie negatywnym zmianom klimatu. Priorytety Polski: ochrona różnorodności biologicznej, ochrona środowiska, zwiększenie lesistości.

Oś III: Jakość życia – Priorytety Wspólnotowe: poprawa warunków życia, poprawa możliwości zatrudnienia. Priorytety Polski: poprawa poziomu życia, ułatwienia dostępności usług, poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich, wspieranie przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, wdrażanie lokalnych strategii.

Oś IV: Lokalne społeczności – Priorytet Wspólnotowy: poprawa zarządzania. Priorytety Polski: tworzenie lokalnych partnerstw, aktywizacja społeczności, wdrażanie lokalnych usług.

Szczegółowe rozwinięcie przyjętej na lata 2007-2013 strategii rozwoju polskiej wsi i rolnictwa wprowadza do realizacji wynikający z omawianego Krajowego Planu Strategicznego (KPS) Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW)<sup>98</sup>. W stosunku do KPS wyodrębnia się tu szczegółowe zasady postępowania i rozwinięcia, które mają zapewnić praktyczną realizację uprzednio przedstawionej strategii rozwojowej wsi i rolnictwa Polski do 2013 r. W stosunku do dokumentu wyjściowego znajdujemy tu kilka dodatkowych propozycji i koncepcji rozwijających Krajowy Plan Strategiczny. Do grupy takich zagadnień należą:

A. Podkreślenie szczególnej roli tendencji rozwojowej określanej jako konwergencja (wyrównanie) regionalne. Bowiem Polska obok opóźnienia rozwojowego w stosunku do innych krajów, szczególnie UE-15, charakteryzuje się nie

---

<sup>98</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Warszawa 2007.

tylko ogólnym niższym stopniem rozwoju, wyrażającym się w różnicy PKB/per capita w stosunku do innych krajów UE, ale także dużym różnicowaniem regionalnym, co może być ważnym argumentem na rzecz wewnątrz-krajowej polityki wyrównania rozwoju regionalnego. Strategiczne zadanie tego typu powinno być szczególnie dobrze przedstawione i ustalone, jeśli chodzi o rolnictwo i gospodarkę rolniczo-żywnościową. Opóźnienia regionalne i związane tym zasoby i możliwości mogą być ważnym czynnikiem przyspieszenia rozwoju regionów gospodarczo mniej rozwiniętych w skali kraju.

- B. Program PROW 2007-2013 – zarówno sam wybór zadań strategicznych, jak i ich uzasadnienie dokumentuje w miarę szczegółową analizą silnych i słabych stron różnych uwarunkowań wyboru strategii rozwoju obszarów wiejskich (i tym samym rolnictwa).
- C. Szczegółowe analizy obejmują poszczególne działania wszystkich osi (1-4), ich charakterystykę, propozycje rozwojowe, uzasadnienia i oceny.
- D. Obok budżetu PROW ustalany jest system zarządzania i kontroli, finansowania tego programu oraz monitorowania i oceny jego wykonania.

Ogólną strategię Krajowego Planu Strategicznego i PROW podsumować można jako dążenie do wyrównania szans rozwojowych i wspomagania zmian strukturalnych na obszarach wiejskich. Jest to także nowe rozumienie jednolitego charakteru rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (co znajduje swój wyraz we włączeniu rolnictwa i polityki rolnej do programu rozwoju obszarów wiejskich – PROW), ale jest także podstawą dużej kontrowersji dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej i wewnętrznych relacji zachodzących pomiędzy zasadą rozwoju rolnictwa a tendencją koncentracji zainteresowań na problemach rozwoju wsi i obszarów wiejskich, co jest szczególnie aktualne w bogatszych regionach państw UE.

Najnowszym dokumentem polskim prezentującym interesujący nas kierunek rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest „*Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*”<sup>99</sup>. Dokument ten określa strategię PROW na podstawie uwzględnienia mocnych i słabych stron stanu i warunków rozwoju rolnictwa. Podstawą strategii formułowanej przez MRiRW jest koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Zakłada ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolniczo-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku pozyskania i stworzenia alternatywnych źródeł dochodów mieszkańców wsi. Ze względu na powolny charakter zmian strukturalnych, jakie zachodzą w rolnictwie konieczne jest uwzględnienie

---

<sup>99</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Program Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, Warszawa 2007.

potrzeb różnych grup gospodarstw przy tworzeniu instrumentów wsparcia. Poprawa jakości życia na obszarach wiejskich jest celem, który łączy się zarówno z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego i społecznego gospodarstw rolnych poprzez wzmocnienie ich potencjału ekonomicznego, restrukturyzację i modernizację oraz poprawę jakości środowiska, infrastruktury społecznej i technicznej<sup>100</sup>.

Do ustaleń o charakterze strategicznym należą decyzje dotyczące podstawowego celu osi:

- I. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego. Nacisk został położony bardziej na działania związane z modernizacją gospodarstw rolnych i przemysłu (40-50%), niż na działania o charakterze innowacyjnym i związanym z rozwojem kapitału ludzkiego (ok. 10-15%), ze względu na potrzeby i braki podstawowych inwestycji oraz konieczność dostosowania struktury wiekowej i obszarowej gospodarstw (ok. 40%). Relatywnie większy wymiar finansowy mają tu działania na rzecz podniesienia kapitału rzeczowego.
- II. Poprawa środowiska i obszarów wiejskich. Działania o charakterze prośrodowiskowym, w tym programy rolno-środowiskowe oraz wsparcie na obszarach Natura 2000 będą promowane zarówno na obszarach o wysokich walorach przyrodniczych, jak i obszarach zagrożonych nadmierną presją środowiskową ze strony rolnictwa.
- III. Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej. Zarówno instrumenty sprzyjające tworzeniu miejsc pracy, jak i jakości życia są ze sobą związane przy zachowaniu komplementarności w innych funduszach.
- IV. LEADER. Działania Lokalnych Grup (LGD). Kreowanie i realizacja lokalnych strategii rozwoju.

Problemy obszarów wiejskich dotyczą dwu poziomów: wspomaganie zmian w rolnictwie, będącym głównym źródłem utrzymania dużej części ludności wiejskiej i zatrudnieniu umożliwiającym wykorzystanie potencjału gospodarczego tych obszarów dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Na poziomie tym funkcjonują główne instytucje Wspólnej Polityki Rolnej (w tym Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Drugi poziom dotyczy pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich przy wykorzystaniu środków i instytucji polityki spójności.

Występują także istotne różnice w rozwoju wewnątrzregionalnym, np. w relacjach miasto – wieś. Wyrównanie tych różnic i zwiększenie potencjału produkcyjnego i rozwojowego, realizacji celów polityki spójności, poprzez dążenie do przezwyciężenia marginalizacji społecznej, gospodarczej, edukacyjnej

---

<sup>100</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, cyt. wyd., s. 116.

i kulturalnej znacznych obszarów wiejskich. Takim czynnikiem rozwojowym jest wspomaganie zmian strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej określa postępowanie i decyzje dotyczące:

- swobodnego przepływu dóbr i usług oraz ludzi i kapitału, tj. zasadniczego elementu rewolucji gospodarczej, jaka dokonuje się w pierwszych latach po wejściu Polski do Unii i co zmienia dotychczasowe uwarunkowania rozwoju gospodarki polskiej;
- zasad i zakresu możliwej protekcji w stosunku do rynku krajowego (w tym stosowania narzędzi polityki rolnej);
- interpretacji i jasnego określenia ewentualnej swobody i akceptacji prowadzenia przez Polskę narodowej polityki rolnej wyposażonej w niezbędne narzędzia, a także konsultowanej i uzgadnianej z UE, analizy tej polityki i poszukiwania sposobów jej efektywnej realizacji;
- liberalizacji obrotu ziemią i nieruchomościami jako warunku lokowania obcych kapitałów, co jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych i stale wymagających pozytywnego i korzystnego rozwiązania dla całej gospodarki.

Polskie rolnictwo stanęło wobec wyzwań związanych z działaniami dostosowującymi gospodarke polską do wymagań unijnych procesów integracyjnych. Integracja rolnictwa polskiego z państwami Unii ujawnia i przyspiesza rozwiązanie wielu problemów występujących w rolnictwie polskim. Dotyczy to szczególnie nadwyżki potencjału produkcyjnego, w tym głównie ziemi, którego pełne wykorzystanie będzie ograniczone ze względu na obecną i przyszłą nadprodukcję żywności w ramach Unii. Podobne znaczenia ma zbyt duża liczba gospodarstw drobnych i nisko produkcyjnych oraz zbyt duża liczba ludności zatrudnionej w polskiej gospodarce rolnej (w znacznej części o niskim poziomie wykształcenia), a także słabe przygotowanie zawodowe rolników, dalekie od potrzeb nowoczesnego rolnictwa krajów Unii Europejskiej czy też racjonalnej ekonomiki gospodarowania (skala produkcji, specjalizacja, technologie itp.). Doświadczenia polskie i światowe wskazują także, że współczesny rozwój gospodarki żywnościowej w coraz większym zakresie zależy od całej grupy czynników infrastrukturalnych, oświatowych, samorządowych i innych, dotyczących rolnictwa, wsi i obszarów wiejskich.

Doświadczenia dotyczące kształtowania i realizacji polityki rolnej UE wskazują, że wykonane zostały wszystkie podstawowe cele tej polityki sformułowane pierwotnie w Traktacie Rzymskim, tj. zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, racjonalizacja produkcji rolnej oraz w miarę optymalne wykorzystanie czynników produkcji w rolnictwie, szczególnie czynnika pracy (proces zmniejszenia i racjonalizacji



zatrudnienia w rolnictwie); zapewnienie społeczności rolniczej odpowiedniego standardu życia, szczególnie zaś wzrostu dochodów indywidualnych ludności zatrudnionej w rolnictwie; uzyskanie stabilizacji rynków i w końcu zapewnienie odpowiedniej dostępności podaży produktów rolnych, a także zapewnienie zaopatrzenia w żywność po odpowiednich dla konsumentów cenach. Podstawową zaś drogą realizacji tych celów była zasada wolnego rynku produktów rolnych i żywności w ramach UE i wpływanie na poziom cen rolnych w taki sposób, aby zapewniały one osobom zatrudnionym w rolnictwie dochód porównywalny z dochodem osób zatrudnionych w innych sektorach gospodarki narodowej, a także stabilizację rynku wewnętrznego poprzez ochronę rynku przed wpływem zmian i fluktuacji występujących na rynkach światowych.

Polska uzyskała członkostwo w UE w grupie 10 nowych krajów przyjętych w 2004 r. (w grupie 12 państw licząc od 2007 r.). Proces rozszerzenia Unii oznacza także kształtowanie wiedzy, opinii i zasadach realizacji praktycznej WPR. W środowisku ekonomiczno-rolniczym Europy zgodna jest opinia, iż rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód było nie tylko największym jednorazowym powiększeniem Unii, znacznie powiększającym jej obszar i liczbę ludności, ale też było powiększeniem najtrudniejszym i najbardziej skomplikowanym. Nowymi członkami stały się państwa, które jeszcze niedawno funkcjonowały w innym systemie politycznym i gospodarczym, a po uzyskaniu członkostwa należą do grupy najuboższych krajów Wspólnoty. W ten sposób pogorszyły się wskaźniki spójności społeczno-ekonomicznej w ramach UE, zaś wyzwania rozwojowe, jakie stoją przed tym ugrupowaniem integracyjnym, były i są większe niż kiedykolwiek w jej historii. Dążenie do większej spójności społeczno-ekonomicznej jest najważniejszym celem polityki wspólnotowej, zwłaszcza polityki strukturalnej i regionalnej. Należy brać pod uwagę także wielkie potrzeby inwestycyjne i rozwojowe nowych krajów UE, co w przypadku najbogatych krajów ponoszących główne koszty finansowania przyjmowane jest z coraz mniejszą aprobatą.

Z polskiego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma tu potrzeba zrozumienia występującego opóźnienia rozwojowego i strukturalnego rolnictwa polskiego oraz cywilizacyjnego opóźnienia wsi w stosunku do średniego poziomu krajów obecnej Unii Europejskiej. Dążenie do wyrównania dysparytetów poziomu gospodarczego tworzyło potrzebę oczekiwania wsparcia procesów rozwojowych wsi i rolnictwa w Polsce ze strony państw Unii Europejskiej. Bez wsparcia takiego, tj. odpowiednio wysokiego udziału Polski w wykorzystaniu środków unijnych na cele rozwojowe, zagrożona może być realizacja ogólnych celów społeczno-ekonomicznych w ramach rozszerzonej UE, co uzasadniałoby oczekiwania zwiększenia budżetu Unii na cele rozwojowe.

Zwiększony strumień pomocy finansowej dla przyspieszenia przemian strukturalnych, infrastrukturalnych i produkcyjnych w gospodarce polskiej, w tym rolnictwa, nabiera obecnie przyspieszenia w związku z realizacją planów UE na lata 2007-2013. W jednym z raportów przedakcesyjnych wskazywano, że uprzednie rozszerzenie Unii związane było z przyjęciem Planu Delrosa (powiększenie wpłat do budżetu Unii do 1,2%), zaś w związku z rozszerzeniem Unii na Wschód nie powstał analogiczny plan, o jeszcze większej skali niż tamten. Nowy plan, dotyczący ostatniego etapu powiększenia Unii (nazwany np. Planem Prodiego), byłby najlepszym wyrazem świadomości skali wyzwań, przed jakim stanęła wówczas Unia, a także wyrazem oczekiwanej życzliwości pod adresem nowych członków ze strony tak znacznie bogatszych dotychczasowych krajów Unii Europejskiej. Program (pakiet) taki byłby także wyrazem solidarności europejskiej obniżania bariery egoizmu krajów bogatych w stosunku do krajów biedniejszych, które znalazły się razem w historycznym procesie jednoczenia całej Europy<sup>101</sup>.

Polska wyraźnie nie wykorzystała szansy, jaką stworzyła transformacja systemowa w Europie Środkowej i Wschodniej i korzyści, jakie w związku z tym uzyskiwały bogate państwa zachodnie Unii Europejskiej (obniżenie ciężaru zbrojeń i utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego, korzyści gospodarcze wynikające z upadku systemu gospodarki planowej i stworzenie nowego ogromnego rynku towarów, usług i inwestycji łatwo dostępnych dla krajów, ich przewaga finansowa, techniczna, organizacyjna itp.).

Tymczasem nasilające się w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii propozycje zmniejszenia odsetka wpłat do 1% PNB wydają się być wyrazem niezrozumienia skali historycznych opóźnień rozwoju gospodarczego krajów Europy Wschodniej i Środkowej. Podjęcie i popularyzacja idei pomocowej solidarności europejskiej mogłoby zainicjować siły polityczne i intelektualne 12 nowych państw Unii. Rozszerzona Unia Europejska staje się wspólnotą i nadzieją losów wszystkich krajów członkowskich, a zasady solidaryzmu i współpracy są jej najistotniejszą cechą, o której nie można zapominać ani w obecnej, ani w przyszłej fazie dalszego rozszerzenia Unii, kiedy także Polska będzie proszona przez kraje biedniejsze o taką solidarność i współpracę.

Dla Polski jest to szczególnie ważne z tego względu, że proces integracji europejskiej staje się podstawową siłą mechanizmu rozwojowego i restrukturyzacyjnego rolnictwa rodzinnego (chłopskiego). Na obecnym etapie, już 5-letniego, pierwszego okresu członkostwa Polski w UE – z rosnącą pewnością

---

<sup>101</sup> Pierwotnie myśl taka przedstawiona została w opracowaniu F. Tomczak, J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2003.

odpowiadamy na pytanie: czy wejście Polski do Unii sprzyja rozwojowi rolnictwa, czy też tworzy dlań zasadnicze zagrożenia? Rolnicze środowisko naukowe, szczególnie ekonomiści rolnictwa bezpośrednio zainteresowani obecnymi i przyszłymi tendencjami rozwoju rolnictwa, uważa, że włączenie polskiego rolnictwa w obszar Wspólnej Polityki Rolnej, a także strukturalnej, wiejskiej i regionalnej oznacza początek lub przyspieszenie zasadniczych zmian oraz procesów dostosowawczych, jakie będą zachodziły w rolnictwie polskim w najbliższych dekadach.

#### **2.4. Wspólnotowa i narodowa polityka rolna wobec uwarunkowań rozwojowych UE i Polski**

Cele i sposoby określania narodowej strategii Polski w zakresie polityki rolnej są zdominowane wysoką rolą i miejscem w rolnictwie, a tym samym w całej gospodarce narodowej (a także rozwoju społecznym i polityce) systemu rolnictwa chłopskiego. Polska ekonomia agrarna w bogatej publikowanej literaturze (monografie, studia makro i mikroekonomiczne, bogata literatura z zakresu rozwoju rolnictwa jako części gospodarki narodowej, prace statystyczne, oceny produkcyjno-ekonomiczne, regionalne, światowe itp.) prezentuje oceny drogi rozwojowej chłopskiego rolnictwa rodzinnego, sił decydujących o zmianach tej gospodarki, uwarunkowań oraz zewnętrznych i wewnętrznych mechanizmów tych zmian, roli nowych procesów integracyjnych i globalizacyjnych, relacji pomiędzy rozwojem gospodarki chłopskiej a strategią i programami gospodarczymi rolnictwa, przyszłości tej gospodarki itp. Z punktu widzenia kształtowania, interpretacji i realizacji narodowej strategii w zakresie polityki rolnej w procesie integracji europejskiej ważne jest stwierdzenie, że w odróżnieniu od wszystkich państw UE-15, Polska nie zakończyła dotąd drogi rozwojowej od społeczeństwa chłopskiego (rolniczego) do społeczeństwa przemysłowego i usługowego. Państwa te przeszły klasyczną drogę rozwojową (etapy rozwoju ekonomicznego) i etapy rozwoju od społeczeństw rolniczych do społeczeństw poprzemysłowych, co znajduje swój wyraz zarówno w poziomie i strukturze zatrudnienia, jak też poziomie i strukturze dynamicznego rozwoju gospodarczego mierzonego PKB. Z tego punktu widzenia rolnictwo polskie charakteryzuje się opóźnieniem rozwoju produkcyjnego i strukturalnego w stosunku do wyżej rozwiniętych gospodarczo państw Unii. Stąd podstawowe cele gospodarcze i możliwości ich realizacji są różne i są podstawą zróżnicowanego podejścia do ogólnych celów i środków realizacji WPR.

Zarówno duża akcja informacyjna przedakcesyjna jak i doświadczenia rolnictwa w ramach członkostwa UE nie zapobiegły temu, że w środowiskach rolniczych występują ciągle, często bardzo ostro formułowane zastrzeżenia

i obawy dotyczące generalnej strategii integracji z Unią. Przypomnieć należy, iż we współczesnej gospodarce światowej do najbardziej charakterystycznych zjawisk należą tendencje do regionalnej współpracy i integracji gospodarczej. Mają one związek z rosnącym umiędzynarodowieniem życia gospodarczego i zwiększającym się społecznym podziałem pracy. Obecnie żaden kraj nie może rozwijać się bez powiązań gospodarczych z innymi krajami. W tym sensie proces ten stwarza szanse rozwojowe, które wynikają z korzyści osiąganych np. w wyniku rozszerzenia zbyt małych rynków wewnętrznych lub źródeł finansowych. Zwiększenie zakresu wymienionych współzależności wymusza zwiększenie stopnia otwarcia względem gospodarki światowej, co staje się także warunkiem szybszego rozwoju gospodarczego i wykorzystania wynikających stąd możliwości. Rozwój gospodarczy kraju jest możliwy tylko w warunkach zwiększenia związków handlowych, kooperacyjnych, technologicznych, inwestycyjnych i naukowych z innymi krajami świata. Nie można powiedzieć by w Polsce powszechne było zrozumienie tych współzależności. Znajduje to swój wyraz w trudnościach współpracy krajów sąsiedzkich w zakresie handlu rolniczo-żywnościowego, jak też niedocenianiu praktycznych i rozwojowych szans wynikających z członkostwa Polski w UE, realnym i rzeczywistym klubie bogatych państw.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej włączyło rolnictwo i polską politykę rolną w nowy, kolejny system (etap) polityki rolnej w następującej sekwencji:

- powojenna odbudowa rolnictwa (1945-1949),
- polityka kolektywizacji rolnictwa (1949-1956),
- nowa polityka rolna (1957-1970),
- polityka przyspieszenia rozwoju (1971-1980),
- okres narastającego kryzysu w rolnictwie (1981-1989),
- etap transformacji systemowej (1989-2004),
- zapoczątkowany obecnie etap integracji regionalnej (UE od 2004 r.).

Niezależnie do zasad i celów poszczególnych etapów rozwojowych krajowej polityki rolnej, obecny etap kształtowania narodowej strategii w zakresie polityki rolnej wynika z funkcjonowania integracji regionalnej jako obiektywnej prawidłowości obecnego etapu rozwoju gospodarczego świata i Polski<sup>102</sup>.

Jeśli przyjmiemy sformułowane przez A. Wosia „twarde” zasady, które nie mogą być naruszane, to stanowią one całkowicie nowe uwarunkowania

---

<sup>102</sup> A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004. Podkreślić należy, iż tak częste zmiany w ostatnich dekadach krajowej polityki rolnej niezbyt dobrze świadczą o rozumieniu warunków i zasad stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarki żywnościowej i rolnictwa w każdych warunkach.

kształtowania narodowej strategii (polityki rolnej) także w Polsce od daty wstąpienia do UE. Dotyczy to następujących zasad:

- wspólnego rynku (swobodny przepływ produktów rolnych między krajami członkowskimi),
- preferencji Wspólnoty (pierwszeństwo zbytu produktów rolnych na rynku krajów Wspólnoty, tj. ochrona rynku wewnętrznego przed importem),
- solidarności finansowej (zobowiązanie wszystkich krajów członkowskich do partycypowania w kosztach wspólnej polityki rolnej).

Istnieją też obszary, które wykraczają poza priorytety unijne i należą do krajowej polityki rolnej, np. polityka edukacyjna, ochrona środowiska naturalnego, polityka rozwoju regionalnego, program zalesień, wcześniejsze emerytury. W ten sposób występują praktycznie trzy rodzaje polityk: zastrzeżone dla UE (wspólny rynek, monopol przetworów rolnych, solidarność finansowa), zastrzeżone dla rządów narodowych (edukacja rolnicza, polityka socjalna) i wspólne sfery interwencji UE oraz rządów krajowych (ochrona środowiska, jakość terenów wiejskich, wspieranie rolnictwa wielofunkcyjnego i zrównoważonego). Prostota i jasność nie jest przy tym charakterystyczną cechą WPR.

Z punktu widzenia zasad i dyskusji dotyczących strategii rozwoju rolnictwa polskiego, w szczególności etapów najmocniej wpływających na stan dotychczasowy i przyszłość rolnictwa, jak też kształtowanie strategii rozwoju rolnictwa polskiego, główne znaczenie mają obecnie konsekwencje i uwarunkowania wynikające z:

- a) gospodarki okresu planowania centralnego i realizowanej wówczas strategii,
- b) transformacji ustrojowej i przekształceń, jakie transformacja zapoczątkowała i były one lub są w okresie realizacji,
- c) integracji europejskiej w obecnym rozumieniu i przyszłości o charakterze integracji regionalnej,
- d) globalizmu i strategii globalnych,
- e) narodowych strategii polityki rolnej uwzględniających niektóre z tych czynników bardziej szczegółowo<sup>103</sup>.

Określenie polskiej narodowej strategii w zakresie polityki rolnej w warunkach rzeczywistego i aktywnego członkostwa Polski w UE może być dokonane różnymi sposobami. Zdaniem autora niniejszego opracowania głównym elementem konstrukcyjnym na tej „drodze” rozumienia tej kwestii jest zdefiniowanie przebiegu i uwarunkowań kształtujących współczesną światową drogę rozwoju rolnictwa i aktualne oraz przyszłe miejsce na tej drodze rolnictwa polskiego. Nawiązujemy w tym względzie do współczesnych doświadczeń światowych.

---

<sup>103</sup> W ramach Programu Wieloletniego IERiGŻ-PIB poszczególne studia mają odpowiednie znaczenie dla propozycji i rozwiązań integracyjnych i globalizacyjnych.

wych, które wskazują, że rozwój gospodarczy i społeczny każdego kraju w coraz szerszym zakresie zależy jest zarówno od uwarunkowań charakterystycznych dla danego kraju (potencjał gospodarczy, dotychczasowa historia gospodarcza i społeczna, sprawność systemu gospodarczego, kapitał ludzki i materialny, cele rozwojowe społeczeństwa itp.), jak też od międzynarodowej współpracy gospodarczej, integracji regionalnej (np. Unia Europejska) oraz procesów globalnych zachodzących w skali światowej. W naszym przypadku w szczególności dotyczy to światowych procesów i tendencji rozwoju wsi i rolnictwa oraz konsekwencji, doświadczeń i nauk, jakie wynikają z tego dla Polski. Porównania, konfrontacja i zwiększająca się presja na przyspieszenie procesów wyrównawczych (konwergencyjnych) w skali poszczególnych regionów świata i w skali światowej jest coraz mocniej akcentowaną siłą mobilizacji rozwojowej i wyrównania gospodarki światowej. Polska weszła w ten nowy proces w ostatnich latach, tj. do 2008 r. w sposób nadzwyczaj dynamiczny (por. np. zmiany relacji zatrudnienia i migracji kraj – zagranica).

Analiza najogólniejszych światowych tendencji rozwoju gospodarczego i rolnictwa wskazuje, że są one bezpośrednio powiązane z poziomem rozwoju gospodarczego danego kraju (obszaru). Z tego punktu widzenia Polska znajduje się na średnim miejscu w światowej hierarchii (drodze) rozwojowej: wg Banku Światowego jest to wartość PKB w granicach 14-16 tys. USD na 1 mieszkańca kraju rocznie licząc według parytetu siły nabywczej dolara USA. Z tego wynika najistotniejszy wniosek: **Polska wyszła z dużej światowej grupy krajów biednych (należy do krajów bogatych w grupie krajów biednych) i w pełni nie weszła do krajów bogatych (należy do najbiedniejszych krajów zaliczanych do grupy wysoko rozwiniętych).**

Jeśli określamy światowe doświadczenia i tendencje rozwoju rolnictwa, to podstawowe konkluzje prowadzą się do tego, że rolnictwo traktować należy jako integralną część gospodarki narodowej: stan i rozwój tej gospodarki określa uzyskiwany poziom dochodu narodowego (wydajność pracy), zaś rozwój gospodarki, w tym także rolnictwa, odbywa się według pewnych etapów (szczebli) w skali światowej. Głównym czynnikiem takiego przejścia jest obecnie zarówno proces uprzemysłowienia (np. inwestycje w krajach najbiedniejszych), jak też wzrost sfery usług oraz integracja i globalizacja światowego postępu technicznego i gospodarki światowej. W tym nurcie plasuje się również cała gospodarka żywnościowa (rolnictwo i agrobiznes), podlegając odpowiednim przekształceniom, zmianom strukturalnym i zmianom roli, jaką odgrywają one w całej gospodarce. Umożliwia to także określenie miejsca Polski na światowej drodze rozwoju gospodarczego, także wsi i rolnictwa oraz zdefiniowanie etapów tej ewolucji i podstawowych kierunków rozwojowych w bliższej i dalszej przyszłości.

Dany etap rozwoju (czas ekonomiczny mierzony poziomem PKB) określa zachodzące w rolnictwie procesy dostosowawcze do takiego poziomu. Decydują one zarówno o możliwościach i uwarunkowaniach zmian np. wielkości gospodarstw rolnych, kierunkach produkcji, stopniu i formach intensywności produkcji, struktury i wysokości nakładów oraz typie relacji czynników produkcji, np. praca – kapitał (umaszynowanie). Ogólny mechanizm rozwoju gospodarczego i procesów przystosowawczych wskazuje jednocześnie główny kierunek zmian, jakim jest przechodzenie w rolnictwie, jeśli zapewniony jest dodatni wzrost gospodarczy, od niższej do wyżej skali produkcji (wyższych grup obszarowych gospodarstw – jednostek produkcyjnych). Ekonomiczna prawidłowość tych procesów uzasadnia kształtowanie się podstawowych wskaźników gospodarstw różnej wielkości i wynikającą stąd potrzebę koncentracji, co oznacza przede wszystkim odpowiedni transfer czynnika pracy (odpływ zatrudnionych z rolnictwa) i konsekwencje dla rolnictwa: wzrost średniej powierzchni gospodarstw oraz zmniejszenie udziału rolników w strukturach demograficznych i produkcyjnych wsi.

Istotną cechą kształtowania się obecnego stanu rolnictwa światowego jest występujący tu związek ze stanem ekonomicznym świata, który charakteryzuje się głębokim zróżnicowaniem w tempie rozwoju i poziomie gospodarczym. Dla przykładu podać można, że wg danych Banku Światowego (dane za 2002 r.) 1 mld ludzi z najbogatszych krajów świata uzyskuje PKB na 1 mieszkańca 62 razy wyższy aniżeli 2,5 mld ludzi z najbiedniejszych krajów świata (430 versus 26 500 USD na 1 mieszkańca). Są to więc dwa światy tak różne, że globalny system firm produkcyjnych, dystrybucji, rynków rolniczych, jest raczej siłą dezintegrującą aniżeli integrującą te rynki dla rozwiązania problemów rozwojowych i żywnościowych świata.

W zależności od poziomu rozwoju gospodarczego wszystkie kraje świata przechodzą podstawowe procesy transformacyjne, tj. przejście od danego etapu rozwojowego do etapu następnego, czyli wyższego na skali PKB, wydajności pracy i dochodów w rolnictwie. Pierwszy – ewolucję (transformację) od chłopca do rolnika i przejście od tradycyjnego, charakterystycznego dla niższych etapów rozwoju ekonomicznego, rodzinno-chłopskiego rolnictwa do rolnictwa w części powiązanego z rynkiem i zwiększającą się produkcją towarową. Drugi oznacza ewolucję od rolnika do farmera, tj. dalszy etap transformacji od chłopca do farmera i rolnictwa farmerskiego, o nowoczesnym wyposażeniu technicznym, stosującym nowe technologie produkcyjne i dużym powiązaniem z rynkiem (radikalne zmniejszenie produkcji rolniczej na potrzeby wyżywienia własnej rodziny). Trzeci – przejście od wymienionych typowych farm rodzinnych do farm handlowych (towarowych). Główną ich cechą jest praktycznie pełne powiązanie

z rynkiem, tj. zanik funkcji produkcji żywności na potrzeby własne. Czwarty – ewolucję od farm towarowych do farm i przedsiębiorstw agrobiznesu, tj. praktycznie przemysłowego systemu organizacji produkcji (agrobiznesu).

Wszystkie te procesy, często trudne do odróżnienia, zachodzą w Polsce w jednym czasie historycznym (obecne dekady) i ekonomicznym (średni poziom rozwoju gospodarczego). Kształtuje to w Polsce dodatkowe trudności przystosowania wsi i rolnictwa do poziomu i kierunków procesów rozwojowych krajów znajdujących się na wyższym poziomie gospodarczym. Głównym wyznacznikiem tych procesów jest powiązanie z rynkiem i zdolność gospodarstw rolnych do adaptacji związanych z tym wymogów produkcyjno-ekonomicznych. Proces ten uznajemy za podstawowy wyznacznik określający formułowanie strategii rozwojowej rolnictwa i polskiej gospodarki żywnościowej w najbliższych dekadach zwiększenia poziomu rozwoju gospodarczego i zwiększenia procesów integracyjnych i wyrównawczych w ramach Unii Europejskiej.

Występujące tu procesy i trudności wynikają zarówno z dotychczasowych historycznych uwarunkowań poziomu rozwoju gospodarczego, w ramach którego nie ukształtował się, w odróżnieniu od krajów najwyżej rozwiniętych, wysoki poziom rozwoju gospodarczego i kształtujące go poziom i struktura gospodarcza kraju, z drugiej zaś ukształtowała się znaczna wiedza i efekt demonstracyjny poziomu wytwarzania i konsumpcji krajów wysoko rozwiniętych. W połączeniu z losami historycznymi ziem polskich i znacznym udziałem cech gospodarczych, socjalnych i kulturalnych charakterystycznych dla etapów niższego rozwoju gospodarczego, stanowi ważne ograniczenia ewentualnej strategii szybkiego tempa rozwoju nowoczesnej struktury gospodarki, produkcji, usług i funkcjonowania kraju. Ten charakter przejściowy pomiędzy niskimi a wysokimi etapami rozwoju gospodarczego jest w tej chwili szczególną cechą Polski.

W tym ujęciu światowa droga rozwoju rolnictwa jest drogą wzrostu gospodarczego i związanych z tym konsekwencji, zaś cała strategia (filozofia) rozwoju tego sektora tkwi w warunkach i możliwościach przejścia kraju na kolejny, wyższy szczebel stanu gospodarczego. Uzasadnia to także konkluzję, iż narodowa strategia Polski w zakresie polityki rolnej nie może nie uwzględniać tych doświadczeń, które z takich ustaleń wynikają. Zarówno makroekonomia agrarna (makroekonomia) jak i mikroekonomia agrarna (mikroekonomia) ustalają i analizują występowanie takich zasad, prawidłowości i tendencji, które mają charakter prawidłowości dotyczących każdego kraju, w tym szczególnie takich krajów jak Polska, znajdujących się na średnim w skali światowej poziomie rozwoju. Z literatury światowej i krajowej wynikają różnorodne konkluzje teoretyczne i praktyczne dla poszczególnych krajów, w tym także dla polskich prac nad narodową strategią rozwoju rolnictwa.



Dla przykładu wymienić można następujące tendencja zmian zachodzących w rolnictwie światowym, które mają powszechny charakter i bezpośredni związek ze stanem rozwoju gospodarczego poszczególnego kraju, także Polski.

A. Występuje światowy fenomen dominacji w strukturach agrarnych, rodzinnych gospodarstw rolnych (chłopskich, rolniczych, farmerskich), co ma uzasadnienie ekonomiczne: mimo dominującego praktycznie we wszystkich krajach świata dysparytetu dochodowego pomiędzy gospodarstwami rolnymi a rodzinami utrzymującymi się ze źródeł pozarolniczych. Jest to jednocześnie źródło kontrowersji i trudności dotyczących struktury agrarnej (procesy koncentracji i dekoncentracji), rozwiązywanych obecnie np. przez akceptację zróżnicowań strukturalnych rolnictwa, zmiany skali produkcji, integracji produkcji, agrobiznesu oraz integracji regionalnej i globalizacji. W Polsce występują te same procesy i one określają przyszły kształt zarówno struktur rolniczych, jak i obecną i przyszłą politykę rolną UE i każdego poszczególnego kraju (w tym Polski).

B. Zarówno ekonomia jak i ekonomika rolnictwa ustaliły, że z punktu widzenia efektywności, dochodów, zarządzania, wykorzystania zasobów itp. w ogromnej większości gospodarstw, na wszystkich etapach drogi rozwojowej rolnictwa, występuje potrzeba większych rozmiarów (skali) gospodarstw, aniżeli jest ich aktualna wielkość. Z tego wynika mechanizm procesów koncentracji i zwiększenia skali produkcji i zmniejszenia liczby zatrudnionych w rolnictwie oraz jednostek organizacyjnych – gospodarstw, farm, przedsiębiorstw, co wiąże się z charakterem działalności i produkcji rolniczej (związek z ziemią i jej ograniczeniami ilościowymi i jakościowymi).

C. Badania nad ekonomią produkcji, kosztów i tendencji koncentracji gospodarstw w warunkach szybkiego rozwoju gospodarczego wskazują nowe siły zwiększające tempo przystosowania gospodarstw do wymogów produkcyjnych i ekonomicznych wzrostu gospodarczego. Jak dotąd, nawet przy wysokich subsydiach na rzecz wsi i rolnictwa, gospodarstwa (farmy) nie uzyskują odpowiedniego poziomu wydajności pracy i produktywności, pozwalających na trwałe uzyskiwanie np. dochodów parytetowych. Oznacza to, że skala produkcji i skala (lub potencjał) efektów ekonomicznych jest niewystarczająca i stwarza presję na wzrost tej skali i permanentne przemiany struktury agrarnej lub poszukiwanie innych aniżeli farmy rodzinne sposobów gospodarowania, np. organizacji zespołów produkcyjnych, kooperacja lub spółdzielczość.

D. Ekonomiczne opóźnienia rolnictwa w stosunku do całej gospodarki występują także w najbogatszych krajach o rozwiniętym rolnictwie. Między innymi rolnictwo bogatych państw UE charakteryzuje się także słabościami, które ograniczają poziom jego dochodowości i efektywności. Dla Polski oznacza to, że np. każda strategia wskazująca na potrzebę lub możliwości wyrównania rol-

nictwa np. do poziomu UE, co jest jednym z celów niniejszego opracowania, nie będzie oznaczało realizacji takiego celu jak likwidacja różnic w efektywności, wydajności i dochodów pomiędzy rolnictwem i działami nierolniczymi. Na wszystkich etapach rozwojowej drogi gospodarczej występują podstawowe problemy dotyczące opóźnień przystosowawczych, relatywnie do innych działów gospodarki, niższej produktywności, konkurencyjności itp.

E. Na wszystkich etapach rozwojowych rolnictwa europejskiego i światowego charakter rodzinnych gospodarstw rolnych i związane z tym ograniczenia produkcyjne i dochodowe wyznaczają potrzebę poszukiwania pozarolniczych źródeł dochodów (i zatrudnienia), co jest ekonomiczną podstawą tendencji dywersyfikacji zatrudnienia i źródeł dochodów. Powszechna tendencja poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów należy do zasadniczych zjawisk rozwojowych rolnictwa światowego, europejskiego i polskiego.

Dyskusja o narodowej strategii w zakresie polityki rolnej w szczególności dotyczy więc współczesnego problemu rolnego, tj. strategii rozwoju rolnictwa rodzinnego. W wielu pracach i dyskusjach wskazuje się na znaczenie, charakter i procesy przemian tej gospodarki łącznie z problemami decyzji strategicznych. Ustalenia odnoszące się do omawianych zagadnień narodowej strategii rolnej nawiązują do dotychczasowych doświadczeń, wskazują, że w Polsce dotyczy to w szczególności nienowoczesnej struktury kraju z dużym udziałem rolnictwa w zasobach produkcyjnych kraju, niskim poziomem efektywności i znacznym udziałem wydatków na żywność w budżetach ludności nierolniczej, niekorzystnej relacji czynników produkcji, działanie czynników ograniczających rozwój rolniczej gospodarki rodzinnej (niska skala produkcji, ogarnienia dochodowe i inwestycyjne itp.), trudnej sytuacji w infrastrukturze i organizacji rynków rolnych, nieukształtowanym systemie nowoczesnego agrobiznesu, braku jednoznacznego określenia strategii i dróg rozwojowych rolnictwa polskiego, w tym szczególnie przyszłości gospodarstw rodzinnych w warunkach gospodarki rynkowej i procesów integracyjnych oraz globalizacyjnych, ograniczonych możliwościach wewnętrznych sił rozwojowych rozdrobnionego rolnictwa rodzinnego itp.

Określenie polskiej narodowej strategii w zakresie rolnictwa i polityki rolnej wymaga uwzględnienia kilku innych zjawisk o charakterze globalnym (światowym), mających znaczenie dla obecnego i przyszłego rozwoju polskiego rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich.

a) Systematycznie zwiększa się popyt na żywność, przy stabilizacji lub spadku liczby ludności oraz szybkiego wzrostu dochodów. Procesom tym towarzyszą zmiany struktury popytu i nowe wymagania konsumentów, np. wzrost popytu na produkty o wyższym stopniu przetworzenia, bezpieczeństwa zdrowotnego, jakości itp. W świetle tych tendencji rolnictwo jest coraz bar-

dziej rozumiane, jako część systemu wyżywieniowego służącą potrzebom konsumentów (zmiana priorytetu produkcji żywności na rzecz potrzeb konsumentów i popytu na żywność).

- b) W rolnictwie całego świata występuje polaryzacja gospodarstw i farm, a w związku z postępem technicznym i organizacyjnym coraz mniej gospodarstw wytwarza coraz większą część światowej produkcji żywnościowej. To powoduje, iż bez tworzenia możliwie pełnego lub częściowego zatrudnienia poza rolnictwem (lub innych źródeł dochodów spoza gospodarstwa), zmniejszają się szanse rozwiązania problemu dochodowego rolnictwa.
- c) W rolnictwie obserwuje się wyraźne odchodzenie od interwencjonizmu państwowego, postępuje liberalizacja handlu i globalizacja rynków światowych i lokalnych.
- d) Występuje stała tendencja troski o zachowanie wysokiej jakości środowiska, co skutkuje wprowadzaniem różnych regulacji prawnych i ekonomicznych ograniczających niekorzystne praktyki produkcyjne w rolnictwie.
- e) Ciągłe pojawiają się nowe możliwości wzrostu produkcji rolniczej i żywnościowej w wyniku stosowania nowoczesnych technologii i zwiększenia wykorzystania istniejącego potencjału produkcyjnego i nowoczesnej infrastruktury przetwórczej, transportowej i marketingowej na rynkach krajowych i międzynarodowych.
- f) Rządy coraz powszechniej zwracają uwagę na warunki produkcji, system cenowy oraz walkę z ubóstwem ludności rolniczej.

Na tym tle stwierdzić można, iż obecne i przyszłe problemy rolnictwa polskiego traktowane, jako integralny element gospodarki narodowej wskazują, że Polska przechodzi do stanu gospodarki, kiedy priorytety rozwojowe o największej dynamice i możliwościach kreacji dóbr i usług w coraz mniejszym zakresie dotyczą rolnictwa, zaś w coraz większym wskazują na dominację nowych sił rozwojowych: telekomunikacji, informatyki, transportu, usług, kształcenia, ochrony środowisk itp. Dla kraju tej wielkości i na tym stopniu rozwoju co Polska, i dużym znaczeniu gospodarki rolniczo-żywnościowej, jest istotnym elementem ogólnej strategii dotyczącej przyszłości kraju. **Stwierdzić można, że ogólne problemy strategii rozwojowej kraju będą coraz bardziej wpływały i zmniejszały dotychczasową rolę i funkcje gospodarki rolniczej zarówno na obszarach wiejskich, jak też w systemie gospodarki żywnościowej i współpracy międzynarodowej. Stanowi to nowe przesłanki dyskusji i kreacji strategii rozwojowej rolnictwa polskiego w okresie dynamizacji procesów integracyjnych i globalizacyjnych oraz zachodzących przemian demograficznych i wyżywieniowych.**

Istotę narodowej strategii rozwojowej tworzą potrzeby, szanse, możliwości, tempo i struktura rozwoju gospodarczego. Ogólny rozwój gospodarczy, jego stabilna dynamika i równoważona struktura są najistotniejszym elementem strategii rozwojowej wsi, rolnictwa, obszarów wiejskich i gospodarki żywnościowej. Jednocześnie z charakteru, struktury i dynamiki gospodarczej powstają także ograniczenia w rolnictwie o charakterze strategicznym. Wiążą się one z rezultatami mechanizmów rozwojowych rolnictwa wymuszających przemiany strukturalne i ich pozytywne oraz negatywne konsekwencje. Najtrudniejsze związane z tym problemy dotyczą np. przemian w strukturze agrarnej, zatrudnieniu rolnym i bezrobociu, ograniczeń dochodowych i inwestycyjnych w procesie restrukturyzacji rolnictwa wynikających i jednocześnie wpływających na restrukturyzując rolnictwa.

Wieś i rolnictwo kreują jednolity proces rozwoju, dościgania i wyrównania w stosunku do państw i obszarów rozwiniętych. Jednocześnie w tym samym czasie państwa i obszary bardziej rozwinięte (bogate) także kontynuują swój rozwój. Wskazuje to bezpośrednio na rolę tempa rozwoju gospodarczego Polski wobec porównań i interpretacji nawiązujących do potrzeby ograniczenia różnicowań ekonomicznych, w tym regionalnych w ramach UE. Występuje tu zarówno pułapka czasu, jak i tempo rozwoju wskazujące na współzależność i znaczenie obu kategorii wobec potrzeby wzrostu gospodarczego (przynajmniej do poziomu zapewniającego akceptowalny przez społeczeństwo stan gospodarczy i stabilność ekonomiczną kraju).

Procesy restrukturyzacyjne rolnictwa powodują spadek zatrudnienia w gospodarce rolnej, tj. zwiększenie liczby bezrobotnych (zbędnych w danym miejscu, jako siła robocza), z drugiej zaś wyczerpanie się zasobów pracy, ziemi i kapitału w rolnictwie rodzinnym, szczególnie najbardziej rozdrobnionym. Pojawiają się różnorodne konsekwencje takiego etapu rozwojowego np. emigracja, zmniejszenie liczby urodzin, zwiększenie zatrudnienia pozarolniczego itp.

Procesy rozwojowe rolnictwa oznaczają zmiany, restrukturyzację, ich ewolucję i uwarunkowania oznaczające, że występują szanse i wyzwania, jakich dotąd rolnictwo polskie nie doświadczało. Występują, bowiem jednocześnie znaczne opóźnienia procesu unowocześnienia tego działu gospodarki w stosunku np. do krajów Europy Zachodniej. Jest to ważny praktyczny punkt wyjścia dla prac nad sformułowaniem narodowej strategii w zakresie polityki rolnej obecnie i w przyszłości. Do wymienionych wyżej zestawów uwarunkowań kreacji strategii rozwojowej rolnictwa w obecnym okresie dodać można potrzebę wykorzystania podstawowych i trwałych doświadczeń, prawd wynikających

z tych doświadczeń dla rolnictwa i jego strategii rozwoju w początkach XXI wieku<sup>104</sup>. Odnoszą się one do:

- współzależności rozwoju rolnictwa z rozwojem gospodarczym i wszystkimi czynnikami i ograniczeniami tego rozwoju;
- najbardziej trwałych zmian techniczno-organizacyjnych i strukturalnych w rolnictwie, w tym szczególnie proces coraz szybszych zmian koncentracyjnych w rolnictwie na wyższych poziomach rozwoju gospodarczego;
- trudności i kontrowersji dotyczących rynku żywnościowego, ekonomii produkcji, procesów transformacyjnych i integracyjnych w rolnictwie;
- kształtowania się nowych uwarunkowań rozwoju rolnictwa związanych z nową industrializacją, gospodarką usługową, informatyczną i gospodarką opartą na wiedzy;
- kształtowania się nowych uwarunkowań rozwoju gospodarki rolnej i żywnościowej wynikających z handlu i współpracy międzynarodowej oraz integracji regionalnej;
- braku jednolitego modelu i jednolitej strategii postępowania i rozwiązań, które mogłyby być uznane za pewne, trwałe, przy zachowaniu ciągłych dyskusji o kryzysie rolnym, interwencjonizmie, kryzysie chłopskim itp.

Analiza doświadczeń światowych, tj. praktycznie przeszłości gospodarczej, tego co było, jest niezbędne w procesie kumulacji wiedzy i doświadczeń dla poszukiwania nowych sposobów efektywnego działania z punktu widzenia przyszłości. Jest to jedna z zasad określania każdej strategii rozwojowej. Cele i droga realizacji każdej strategii agrarnej w obecnych uwarunkowaniach, pozwala na określenie przyszłości, która nas czeka lub do której dążymy. Wynika to także z tego, że europejskie i światowe uwarunkowania rozwojowe w coraz szerszym zakresie określają drogę i możliwości rozwojowe polskiego rolnictwa w dziedzinie:

- efektów rozwoju gospodarczego, postępu technicznego, nauki i ekonomiki produkcji,
- efektów skali i ekonomii produkcji, nakładów i gospodarowania zasobami,
- efektów ekonomicznych: wydajności, dochodów, racjonalizacji zasad gospodarowania,
- sił konwergencyjnych ujednociających proces rozwojowy rolnictwa światowego i jego konsekwencje.

W literaturze ekonomiczno-rolniczej coraz mocniej podkreśla się znaczenie procesów koncentracyjnych, jako podstawowego zjawiska ekonomicznego

---

<sup>104</sup> Szersze rozwinięcia por. F. Tomczak, *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR, Warszawa 2006.

w rolnictwie. Współczesne uwarunkowania rozwoju rolnictwa polskiego określają wybór i realizację strategii rozwoju drogą wyznaczaną przez stan rolniczej gospodarki rodzinnej: chłopskiej i farmerskiej. W polskiej literaturze ekonomiczno-rolniczej przedstawia się szeroki zestaw argumentów i uzasadnień dokumentujących realność i właściwości takiego wyboru. Obecne tendencje i uwarunkowania rozwoju gospodarki polskiej wymagają akceptacji nowego paradygmatu funkcjonowania każdej działalności gospodarczej, tj. efektywności, konkurencyjności, nowoczesnych technologii, produktów, organizacji itp. Proces transformacji i obecne procesy integracyjne, szczególnie kolejne doświadczenia realizacji WPR, wykazują dużą lukę rozwojową pomiędzy stanem chłopskiej gospodarki rodzinnej, z jaką mamy do czynienia w Polsce a dotychczasową rekonstrukcją i unowocześnieniem tej gospodarki. Gospodarka rodzinna w Polsce, podstawowa część systemu agrarnego kraju, przeżywa ostre trudności przystosowawcze, których przezwyciężenie jest niemożliwie przy zachowaniu zasady jej pełnej obrony, oraz zachowaniu i wspieraniu w dotychczasowym kształcie strukturalnym, produkcyjnym i organizacyjnym.

To jednocześnie wskazują na niezbędność pilnego określenia nowego modelu, strategii i ewolucji rolnictwa rodzinnego ku nowym formom. **Model taki, na podstawie doświadczeń światowych, widzieć można, jako system farmerskich gospodarstw rodzinnych (przejście od charakteru chłopskiego do charakteru farmerskiego), zróżnicowanych, dobrze wyposażonych i zorganizowanych, znajdujących się w ciągłej zmianie i ewolucji oraz zintegrowanych w jednostkach systemu agrobiznesu.**

Zapoczątkowanie współczesnej dyskusji o strategii rozwoju rolnictwa i realizacji takiej strategii w polityce rolnej czeka na swego inicjatora. Należy sądzić, że w ramach lub w związku z badaniami i wynikami Programu Wieloletniego 2005-2009 IERiGŻ-PIB dyskusja taka zostanie przeprowadzona. Przypomnieć można, że IERiGŻ był i jest głównym ośrodkiem odpowiedzialnym za badania i syntezy, jakie są w tym zakresie niezbędne. W IERiGŻ doświadczenia systemu corocznych analiz stanu rolnictwa oraz różnorodne materiały i monografie, w tym szczególnie dotyczące gospodarki rodzinnej (indywidualnej), a także polityka wydawnicza, seminaria krajowe i zagraniczne, umożliwiają merytoryczną realizację takiej dyskusji. Dla przykładu przypomnieć można, że w 1988 r. w IERiGŻ ukazała się praca A. Wośa określająca alternatywne strategie rozwoju gospodarki żywnościowej<sup>105</sup>. Szkoda, że czas i ówczesne warunki

---

<sup>105</sup> A. Woś, *Alternatywne strategie rozwoju gospodarki żywnościowej*, IERiGŻ, Warszawa 1988. W pracy tej przedstawiono opcje w obszarze wyboru celów rozwoju (tempo wzrostu i poziom kosztów, ekstensywny wzrost produkcji czy ograniczenie strat, stagnacja strukturalna czy polaryzacja gospodarstw, rolnictwo a ochrona środowiska.), wybór technik wytwarza-

niezbyt sprzyjały właściwemu kontynuowaniu tej dyskusji i formułowaniu wniosków aplikacyjnych.

Koncepcje i decyzje dotyczące strategii rozwoju wsi i rolnictwa mają szczególną stronę społeczno-ekonomiczną, co znajduje swój wyraz w kontrowersjach dotyczących np. oceny procesów transformacyjnych, jak też obaw, jakie zawsze wynikają z kalkulacji dotyczących obecnych i przyszłych zasad rozwoju gospodarczego, związanych z tym nakładów, uzyskanych rezultatów i innych konsekwencji, jakie mogą być związane z preferowaną strategią (lub strategiami) rozwoju rolnictwa. Np. relatywnie jasny i zrozumiały proces tzw. przemysłowej (industrialnej) koncepcji rozwoju rolnictwa wyrażający się także w szczególnym charakterze struktury agrarnej, procesach zmian technicznych, ekonomicznych, organizacyjnych itp., powoduje jednocześnie, szczególnie ze względu na przyspieszenie tempa zmian, trudną do akceptacji, społeczną odmowę takiego postępowania (np. akcje alterglobalistów).

Podjmując dyskusję dotyczącą zdefiniowania narodowej strategii w zakresie polityki rolnej wskazać można, iż przedstawiony uprzednio przez A. Woś<sup>106</sup> zestaw możliwości strategicznych rozwija uzasadnienia rekomendujące strategię rozwoju rolnictwa społecznie zrównoważonego. Rekomendacja ta znalazła swój wyraz w specjalnym zadaniu badawczym Programu Wieloletniego IERiGŻ pt. *Rolnictwo społecznie zrównoważone*. Rozwinięte prace prowadzone w tym względzie przez IERiGŻ-PIB<sup>107</sup> wskazują na akceptację przez środowisko ekonomiczno-rolnicze takiej alternatywy strategicznej.

W Polsce przejście do systemu gospodarki rynkowej i następnie członkostwo w Unii Europejskiej ukształtowało nową sytuację w rozumieniu zasad rozwojowych, strategii i przyszłości rolnictwa. W szczególności ukształtowały się dwa podejścia (rozumienia) drogi rozwojowej gospodarki rolniczo-żywnościowej w obecnym czasie: a) droga industrialna (charakterystyczna dla okresu industrializacji i postindustrializacji), jaką przebyły kraje wyżej i najwyżej rozwinięte, w tym wszystkie państwa UE i b) droga określana, jako ekologiczna, czyli nowe podejście do współczesnego rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej w krajach takich jak Polska, tzn. będących na średnim poziomie

---

nia (techniki wytwarzania, postęp indukowany, techniki nowoczesne i tradycyjne, wybór technik wytwarzania itp.) oraz wykorzystanie zasobów (kryteria alokacji zasobów, rozproszenie czy koncentracja, zasady wykorzystania ziemi i pracy).

<sup>106</sup> A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.

<sup>107</sup> Por. J. Zegar (red.), *Koncepcja badań nad rolnictwem zrównoważonym*, IERiGŻ, Warszawa 2005 oraz cykl prac pod tyt. *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, publikowanych przez IERiGŻ.

rozwoju gospodarczego. Zasadą drogi pierwszej, najogólniej biorąc, jest założenie, iż rolnictwo rozwija się według pewnych prawidłowości zależnych od poziomu rozwoju gospodarczego kraju, np. poziomu PKB i w tym sensie jest to droga jednolita i powtarzalna. Koncepcja drogi ekologicznej, w najnowszym ujęciu, określana mianem rolnictwa społecznie zrównoważonego, akcentuje ocenę o wyczerpaniu się możliwości rozwojowych drogą industrialną (praktycznie dościgania krajów rozwiniętych) i wzrost znaczenia drogi określanej jako rozwój ekologiczny, zrównoważony, akcentujący problemy ochrony środowiska przyrodniczego i społecznego, a nie potrzeby intensyfikacji nakładów, uprzemysłowienia i modernizacji o charakterze przemysłowym. Z drugiej strony, pojawiły się tezy lub fakty (np. w rolnictwie USA i innych krajów najwyżej rozwiniętych) o współczesnych możliwościach kształtowania lub też kreacji rolnictwa uprzemysłowionego.

Ze swej strony uznajemy argumentację wskazującą na słuszność obu stanowisk dotyczących charakteru (strategii) rozwoju współczesnego rolnictwa polskiego, ponieważ bezpośrednia argumentacja na rzecz każdej z tych dróg jest tu zawsze poprawna. Zasada, jaką można obecnie sformułować, odnosi się do współczesnej sytuacji kraju, tj. procesów transformacyjnych i rynkowych oraz rozwoju rolnictwa z wykorzystaniem wszelkich szans i możliwości wynikających ze współczesnych walorów rolnictwa typu industrialnego i naukowo-technicznego, np. postępu genetycznego, z jednoczesną realizacją szans, jakie tkwią w koncepcji rolnictwa społecznie zrównoważonego. Oryginalne ujęcie koncepcji rolnictwa społecznie zrównoważonego wprowadza jednakże do relacji przyrodniczo-technicznych relacje społeczne, które komplikują rozumienie i szanse tworzenia zrozumiałej i realnej strategii rozwoju gospodarczego i gospodarki rolniczo-żywnościowej. Przejście do drogi industrialno-ekologicznej jest jednocześnie postępowaniem zwalniającym ziemię rolniczą i umożliwiającym rozszerzenie narzędzi ekologicznych zarówno w rolnictwie i gospodarce żywnościowej, jak i w otoczeniu gospodarki rolnej. Postęp produkcyjny, uwalniający od potrzeby użytkowania części zasobów ziemi, jest jednym z najefektywniejszych narzędzi zrównoważonego i ekologicznego rozwoju rolnictwa.

Z punktu widzenia formułowania krajowej polityki rolnej główne znaczenie ma stwierdzenie autorów tej koncepcji, iż warunki rolnictwa społecznie zrównoważonego najlepiej wypełniają rodzinne gospodarstwa chłopskie. *„Za tą formacją ustrojową przemawiają zarówno uwarunkowania społeczne, jak i przyrodnicze (ekologiczne). Lepiej niż jakakolwiek inna formacja ustrojowa rolnictwo chłopskie kojarzy małą skalę produkcji z różnorodnością przyrodni-*



*czą, nowoczesne technologie z równowagą ekologiczną i jakością środowiska, skalę produkcji z wysoką jakością wytwarzanych produktów przystosowanych do gustów wyodrębnianych grup konsumentów. Ten typ ustrojowy gospodarstwa jest głęboko zakorzeniony w historii i tradycji narodowej. Jak pokazuje doświadczenie minionego 50-lecia, próby „wyprzedzania” historii i przenoszenia na nasz grunt form rolnictwa wielkoobszarowego (jak gospodarstwa państwowe i spółdzielcze, a ostatnio struktury farmerskie lub wielkoobszarowe jednostki prywatne) kończą się niepowodzeniem”<sup>108</sup>.*

Zwrócić należy uwagę, że koncepcja ogólnej drogi rozwojowej światowego rolnictwa rodzinnego (w tym także chłopskiego) nieco inaczej podchodzi do modelu rodzinnej gospodarki chłopskiej: lokuje tę gospodarke nie w obecnym punkcie i stanie gospodarki i sytuacji Polski, lecz na drodze światowej rozumianej nie geograficznie, lecz ekonomicznie, na której ustalić można w obecnym okresie miejsce tej gospodarki, uwarunkowania jej rozwoju (w tym także ewolucję rolnictwa) kreujących gospodarke rodzinną oraz pojawienie się i działanie uwarunkowań ograniczających i na pewnym etapie kończących ten rozwój w formie ewolucji do nowych rozwiązań modelowych (obecnie agrobiznesu). W ten sposób koncepcja tej drogi pozwala na jednoczesne pozytywne traktowanie obu strategii: konieczności modernizacji rolnictwa, tj. praktycznie modernizacji intensyfikacyjno-przemysłowej rolnictwa chłopskiego na niższych szczeblach rozwoju gospodarczego danego kraju i konieczność utrwalania cech modelu rolnictwa społecznie zrównoważonego w warunkach przyspieszonej utraty charakteru chłopsko-farmerskiego i farmerskiego w krajach najwyżej rozwiniętych o decydującej roli rolnictwa industrialnego.

Członkostwo Polski w UE stało się realną strategiczną szansą rozwojową, tj. szansą przyspieszenia procesu koniecznej modernizacji krajowego rolnictwa. Struktura i stan tej gospodarki (z niewielkimi wyjątkami) są przestarzałe i nie odpowiadają wymogom współczesnego etapu rozwojowego gospodarki i społeczeństw rozszerzonej UE (por. np. struktura gospodarstw, koszty i jakość produkcji, relacje czynników produkcji, ograniczenia dochodowe i infrastrukturalne rolnictwa, struktura agrobiznesu z niedorozwojem ogniw przetwórstwa i przechowalnictwa). Wymogi zintegrowanej gospodarki UE stały się czynnikiem przyspieszenia zmian w polskim rolnictwie, dzięki zwiększeniu napływu kapitału inwestycyjnego z innych obszarów UE oraz niższych kosztów siły roboczej

---

<sup>108</sup> A. Woś, J. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone – w poszukiwaniu nowego modelu dla Polski*, „Wieś i Rolnictwo” nr 3, 2004.

i inwestycji. Nowe możliwości tworzy także zmniejszenie presji rynku pracy w wyniku migracji siły roboczej do innych obszarów UE.

Podstawową zmianą wpływającą na nowe ukształtowanie celu i narzędzi realizacji nowej strategii rozwoju rolnictwa polskiego stworzyła akcesja do UE i dostęp do jednolitego rynku europejskiego. Opracowania i prognozy związane z członkostwem UE<sup>109</sup>, podkreślały możliwość szybkiego wzrostu produkcji i eksportu rolniczo-żywnościowego po uzyskaniu członkostwa UE, głównie dzięki przejściu od niższego do wyższego poziomu wsparcia rolnictwa. Dzięki lepszej sytuacji eksportowej w ramach UE i rynku światowego, a także transferom budżetowym uzyskano szanse praktycznej realizacji WPR oraz korzyści gospodarczych związanych z integracją w ramach UE. Zapewnienie równych warunków gospodarowania (np. z pewnym opóźnieniem w zakresie dopłat bezpośrednich) i priorytetów na realizację projektów inwestycyjnych (np. drogi, infrastruktura wiejska) gwarantuje, że osiągnięcie takich korzyści zarówno dla Polski jak i całej UE jest możliwe.

Rolnictwo polskie w 2004 r. wraz z członkostwem Unii weszło w system cen i wydatków UE, co oznacza także dążenie do unijnego systemu dochodów. Z tego wynika konsekwencja dla rozwiązań strategicznych polegająca na podążaniu drogą, jaką przeszły kraje Unii Europejskiej w odmiennych uwarunkowaniach i możliwościach rozwoju. Oznacza to potrzebę określenia uwarunkowań i zasad, które decydują o strategii rozwoju i modelu rolnictwa. Europejski proces integracyjny podpowiada tu rozwiązanie: **Polska przyjęła i akceptuje europejski model rolnictwa, tj. gospodarstwa rodzinne i ich ewolucję np. procesy koncentracji, zaś Unia Europejska w imię tej integracji, bierze aktywny udział w realizacji tego modelu w Polsce i innych zainteresowanych państwach Europy Środkowej i Wschodniej.**

Nawiązuje to do uprzednich zmian transformacyjnych: wraz z gospodarką rynkową rolnictwo polskie znalazło się w nowych warunkach, z którymi uprzednio nie miało do czynienia i do których nie było przygotowane. Dotyczyło to zjawiska powstawania rolniczych nadwyżek produkcyjnych, spadku cen, zaostrzenia warunków konkurencji przyspieszających eliminację z rynku i produkcji wytwórców najsłabszych i najgorzej zorganizowanych. Z tego wynikały zasadnicze stwierdzenia dotyczące przyszłości rolnictwa: niezbędne było określenie zasad i reguł kontroli i regulowania produkcji rolniczej i stabilizacji rynku rolnego. Doświadczenia światowe wskazywały, że reguły gospodarki rynkowej

---

<sup>109</sup> Np. F. Tomczak, J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2003.

łatwiej zapewniają dostosowanie się producentów do potrzeb rynku deficytowego aniżeli nadwyżkowego. Wielkość rolniczego potencjału produkcyjnego i produkcji oraz sposoby efektywnego wykorzystania rolniczego potencjału stały się głównym wyzwaniem wobec realnej sytuacji rolnictwa polskiego.

To kształtowało i kształtuje strategiczną potrzebę zwiększenia siły polskiego rolnictwa, w tym siły konkurencyjnej, co oznacza ewolucję, w której występują:

- procesy koncentracji i modernizacji gospodarstw (przedsiębiorstw) rolnych,
- szybki rozwój pozarolniczych segmentów gospodarki rolnej i żywnościowej (agrobiznesu),
- ograniczone tempo wzrostu popytu na żywość i związane z tym konsekwencje cenowo-dochodowe (presja na ceny żywności i niski poziom dochodów rolniczych).

Światowa droga rozwojowa rolnictwa jest drogą rozwoju gospodarczego i cech związanych z rozwojem, zaś cała strategia rozwoju tego sektora tkwi w warunkach i możliwościach przejścia Polski na kolejny, wyższy szczebel rozwoju gospodarczego, którym rolnictwo jest z natury rzeczy zainteresowane, mimo iż rozwój ten oznacza umniejszenie roli i miejsca gospodarki rolniczo-żywnościowej w systemie gospodarki narodowej. Jest to jednak tendencja obiektywna i niezbędna dla ogólnego rozwoju gospodarczego i społecznego kraju.

A. Woś określając strategię rozwoju jako cele, które należy osiągnąć, program działań (ścieżki) rozwoju rolnictwa w danym czasie, to biorąc pod uwagę stan polskiego rolnictwa, jego powiązania z gospodarką narodową, cele oraz układ preferencji dominujących grup rolników, członkostwo w Unii Europejskiej, a nade wszystko logikę procesów rozwojowych uważał, że największe szanse akceptacji społecznej i spełnienia się w nadchodzących dwóch dekadach miał **scenariusz rynku regulowanego, wzbogacony przez rozwiązania, jakie wynikają z zasad rozwoju zrównoważonego oraz głębokiej integracji ze światem. Będzie to, więc system mechanizmu rynkowego z umiarkowaną protekcją, przy respektowaniu zasad rozwoju ekologicznie zrównoważonego oraz takiego stopnia otwarcia polskiego rolnictwa na zagranicę, jaki wynika z porozumienia GATT-WTO oraz konsekwencji wstąpienia Polski do Unii Europejskiej**<sup>110</sup>. Uznać należy, że było to i jest właściwe i uzasadnione określenie strate-

---

<sup>110</sup> A. Woś, *Strategiczne cele rozwoju rolnictwa i jego otoczenia (studium teoretyczne)*, IERiGŻ, Warszawa 1995; a także: A. Woś, *Alternatywne scenariusze rozwoju polskiego rolnictwa w okresie długim*, IERiGŻ, Warszawa 1995.

gii rozwoju rolnictwa polskiego i z niej wypływają inne wskazania dla bardziej konkretnego ustalenia strategii rozwojowej rolnictwa i agrobiznesu<sup>111</sup>.

O strategii rozwojowej rolnictwa polskiego, jak podkreślano to wyżej, decyduje indywidualna (chłopska i farmerska) gospodarka rodzinna, jako jednostka produkcyjna i miejsce życia rodziny rolniczej. Ogólna akceptacja teorii trwałości i żywotności rodzinnych gospodarstw rolnych znajduje swój wyraz w ustawodawstwie (np. dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej), które przyjmuje gospodarkę rodzinną jako podstawową formę organizacji życia rolniczego. Z cech gospodarstw rodzinnych wynika mechanizm produkcyjnego i społecznego rozwoju tego rolnictwa. Jednocześnie w wyniku ewolucji gospodarki rodzinnej wraz z rozwojem gospodarczym kraju, w warunkach postępu technicznego oraz zaopatrzenia i obsługi rolnictwa, ich zadaniem mogą być wypełniane przez coraz mniejszą liczbę zatrudnionych osób. Jest to jednocześnie symptom i warunek postępu i rozwoju zarówno w rolnictwie, jak i w całej gospodarce narodowej.

Odpowiada to na pytanie: co jest najważniejsze dla rolnictwa obecnie. Najprostsza odpowiedź sprowadza się do realizacji kilku zadań (potrzeb) związanych z gospodarką rolną, szczególnie chłopsko-rodzinną i towarowo-rodzinną). Gospodarstwo ma być samowystarczalne dochodowo, a dochody mają zapewnić utrzymanie rolnika i jego rodziny podobnie jak w całej gospodarce narodowej (parytet dochodowy). Na szczeblu gospodarstwa rolnego realizuje się to poprzez identyfikowanie rodzinnego gospodarstwa rolnego jako małego (rodzinnego) przedsiębiorstwa. A to wyznacza pewne minimalne wymagania w stosunku do rolnika jako przedsiębiorcy (*small business*) i jego warsztatu pracy, tj. gospodarstwa. Wymogi gospodarowania polegają na tym, aby możliwe było coroczne: a) odtwarzanie produkcji (reprodukcja), b) zwiększenie produkcji (dochodów), tj. akumulacja i c) zwiększenie konsumpcji, tj. utrzymanie lub polepszenie warunków życia rodzin rolniczych.

Z natury takiej jednostki jak rodzinne gospodarstwo rolne wynikają ograniczenia produkcyjne (wielkość produkcji) i rynkowe (wysokość dochodów), co wiąże się z ich charakterem i specyficznymi cechami gospodarstwa jako małego przedsiębiorstwa, tj. przyrodniczym charakterem produkcji wymagającej odpowiedniej powierzchni uprawy lub zwiększonych nakładów na uzyskanie danych

---

<sup>111</sup> Odrębnym problemem są możliwości realizacji przyjętej strategii. W ostatnich dekadach przyjętych zostało wiele dokumentów określanych jako pogramy, strategie, polityki rozwojowe, paktów itp. I żaden z nich nie został zrealizowany (praktycznie nie ogłasza się wiarogodnych sprawozdań i ocen z realizacji tych programów). Wynika z tego, że względy polityczne są szczególnym uwarunkowaniem rozwoju gospodarki rolnej nie poddającym się racjonalnej ocenie i interpretacji.

wyników. Są to ograniczenia niemożliwe do przełamania (np. podwojenie liczby maszyn nie podwoi produkcji). Inne ograniczenia wynikają z charakteru popytu żywnościowego powiązanego zarówno z potrzebami człowieka, jak i jego dochodami. Stąd wynikają trudności w formułowaniu i realizacji różnych strategii rozwoju rolnictwa.

Tendencje zmian liczby, struktury i siły ekonomicznej gospodarstw rolnych (por. inne zadania badawcze w innych tematach Programu Wieloletniego) wskazują na potrzebę zrozumienia wsparcia i uwzględnienia w strategii rozwoju rolnictwa procesów podobnych do tych zachodzących w rolnictwie krajów wyżej rozwiniętych, tj. procesu koncentracji, zmniejszenia liczby zatrudnionych osób w rolnictwie, wzrostu powierzchni gospodarstw, zwiększenia skali produkcji, postępu technicznego i biologicznego, wzrostu wydajności produkcyjnej i dochodowej, pełnego powiązania rolnictwa w łańcuchu żywnościowym i przy zachowaniu priorytetów przysługujących autonomicznemu kreatorowi rozwoju gospodarki rolniczo-żywnościowej, tj. konsumentom żywności i produktów rolniczych.

**Na tej podstawie określić można, że strategicznym celem rolnictwa i przemysłu spożywczego jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego kraju i dążenie do uzyskania przynajmniej parytetowych dochodów rodzin rolniczych i związanych z gospodarką żywnościową, istotnym środkiem realizacji tej strategii jest integracja z UE i wykorzystanie szans, jakie niesie Wspólna Polityka Rolna, tj. wykorzystanie funduszy unijnych, dopłat bezpośrednich i polityki eksportowej rolnictwa poza obszar UE.** Wieś i rolnictwo korzysta dodatkowo z integracji poprzez wykorzystanie funduszy strukturalnych i spójności dzięki rozwojowi całej gospodarki narodowej, której ogólnym celem strategicznym jest możliwie szybkie i głębokie włączenie w system gospodarczy UE. W strategii tej zachowują także pełne znaczenie wszystkie działania i postępowania, jakie zapewnić ma dla potrzeb wsi i rolnictwa cała gospodarka narodowa niezależnie do działań wynikających z przystosowania i przynależności do Unii Europejskiej.

Zachodzący proces unowocześnienia rolnictwa przebiega na wszystkich szczeblach: od gospodarstw rolnych do najwyższych władz związanych z rolnictwem. Tylko sprawne i nowoczesne rolnictwo może konkurować na rynkach UE. Proces unowocześnienia rolnictwa jest połączony ze zmianami strukturalnymi rolnictwa i obszarów wiejskich. Warunkiem wykorzystania nowych szans rozwojowych jest aktywizacja ludności rolniczej i wiejskiej, jej aktywność i postawy przedsiębiorcze w połączeniu z doskonaleniem zawodowym. Rolnictwo polskie realizuje jednocześnie trzy wielkie procesy transformacyjne: restruktu-

ryzację, modernizację oraz integrację z krajami UE. Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa obejmują procesy dostosowawcze gospodarki rynkowej, co jest powiązane z przekształceniami systemu ekonomicznego, układu motywacyjnego i polityki przemian strukturalnych. Integracja obejmuje procesy dostosowawcze do rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej oraz wymogów związanych z realizacją tego celu. **Jest to więc, koncepcja modernizacyjnej i rozwojowej filozofii oraz strategii rozwoju rolnictwa polskiego**<sup>112</sup>.

Nowoczesne procesy rozwojowe stworzyły nowe podstawy uplasowania i szanse wyboru miejsca i roli rolnictwa zarówno w rozwoju krajowym jak i całej UE-27. Decyzje wyboru odpowiedniej strategii rozwoju rolnictwa i możliwości ich realizacji zależą od sytuacji Polski i Europy. Przyszłość, relacje i strategia rozwoju rolnictwa polskiego i w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest istotą polskiej narodowej strategii rozwoju gospodarki rolnej. Członkostwo Polski w UE i pełny udział w realizacji Wspólnej polityki Rolnej traktować możemy jako punkt zwrotny obecnych i przyszłych uwarunkowań uplasowania rolnictwa Polski w UE-27 i to będzie chyba najważniejsza decyzja strategiczna o charakterze produkcyjno-rolniczym. Po raz pierwszy pojawiły się realne i trwałe szanse na określenie koncepcji takiego uplasowania i rozwoju całej gospodarki rolniczo-żywnościowej kraju.

Rolniczo-ekonomiczna interpretacja integracyjnego (a także globalizacyjnego) punktu (czasu) zwrotnego jest doskonałym momentem dla sformułowania najnowszych zasad strategii gospodarki rolniczej w Polsce. **Strategię i jej uwarunkowania możemy obecnie zdefiniować jako strategię konwergencyjno-rozwojową, tj. doganiania i modernizacji doganiającej, wyrównującej i równoważącej polską gospodarkę rolniczo-żywnościową i obszarów wiejskich. Oznacza to, że jest to szansa sformułowania zintegrowanej syntezy współczesnych uwarunkowań, koncepcji i dróg rozwoju rolnictwa w warunkach UE i procesu globalizacji. Określa to nowe uwarunkowania strategii (filozofii) rozwoju polskiej gospodarki rolniczo-żywnościowej: punkt zwrotny oznacza, że zdecydowanie na plan pierwszy stawiana jest zintegrowana gospodarka żywnościowa (agrobiznes) i rolnicza gospodarka nie żywnościowa (włókna, biopaliwa, produkcja niszowa, agroturystyka itp.).**

---

<sup>112</sup> Wśród różnych koncepcji dotyczących strategii w zakresie polityki rolnej, często podnoszony jest postulat wskazujący na możliwość „ucieczki do przodu” i uzyskiwania w ten sposób korzyści np. skali produkcji lub specjalizacji, postępu biologicznego itp. W rzeczywistości oznacza to potrzebę przyspieszenia procesów koncentracji w rolnictwie i unowocześnienia instytucjonalnego agrobiznesu. W Polsce procesy te zostały zapoczątkowane, a ich intensyfikacja jest, przynajmniej w części, przyspieszana poprzez narzędzia WPR.

Rezultatem takiego postępowania jest wyraźne zwiększenie szans racjonalizacji wykorzystania czynników produkcji w tej gospodarce, wzrostu wydajności pracy, dochodów itp.

Jest to jednocześnie strategia realizacji **europejskiego modelu rolnictwa (w granicach co najmniej 15 tys. USD PPP GNP i więcej), tj. strategii wykorzystania wszelkich możliwości wzrostu gospodarczego i zwiększenia wydajności pracy w całej gospodarce narodowej i wszystkich formach aktywności gospodarczej, w rolnictwie i całym agrobiznesie. Zaś praktyczne uplasowanie (miejsce rolnictwa polskiego w UE-27) oznacza intensywną produkcję roślinną (zboża, okopowe, pasze), chów bydła mlecznego i mięsnego, chów trzody chlewnej, produkcję ogrodniczą i specjalną (intensywną).** Przykład Holandii, Danii, Szwecji, Finlandii niektórych rejonów Polski wskazuje, że jest to możliwe.

Gospodarka rynkowa utrwaliła nowe podejście do powszechnych uprzednio i obecnie żądań ośrodków rolniczych dotyczących stabilizacji i trwałości polityki rolnej w długim okresie. Jeśli żądania te rozumieć jako zapewnienie trwałości i stabilizacji cen, kredytów, struktury produkcji lub struktury gospodarstw, to stwierdzić należy, iż nie ma żadnych szans na realizację tego typu postępowania polityki rolnej. Stanowi to dylemat ośrodków rządzenia i polityki rolnej, które mają tendencję do składania obietnic i formułowania programów możliwych do bieżącej akceptacji przez rolników i ich organizacje, ale trudnych lub niemożliwych do realizacji.

Jednocześnie system gospodarki rynkowej stał się siłą zmian tradycyjnej gospodarki rolnej, szczególnie drobnochłopskiej, w rolnictwie. A możliwości ochrony tej gospodarki są coraz mniejsze – gospodarka rynkowa stwarza wysoką presję na efektywność, dochodowość, komercjalizację. Wszystko wskazuje na to, że tylko pewna liczba gospodarstw sprosta tym warunkom, a wszelkie poczynania interwencyjne zaledwie opóźniają związane z tym procesy zmniejszenia gospodarki rodzinnej (chłopskiej i farmerskiej). Paradoksalnie, w tym także tkwią szanse rozwoju i umocnienia rolnictwa polskiego.

W dalszych pracach IERiGŻ-PIB dotyczących WPR i narodowej strategii polityki rolnej uwzględnić należy kilka podstawowych, możliwych obecnie do sformułowania ustaleń.

1. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż nie dysponujemy ustalonymi zasadami dotyczącymi potrzeby myślenia o zmianach i przyszłości gospodarki rolniczo-żywnościowej w sensie strategicznym, tj. nie formułujemy strategii przygotowania i realizacji strategii przemian i rozwoju tej gospodarki.

2. Ograniczone są pozytywne przykłady opracowań i realizacji (kontynuacji) koncepcji strategicznych rozwoju rolnictwa akceptowanych przez różne opcje polityczne i rządy.
3. Zmiany zachodzące w rolnictwie i gospodarce żywnościowej ulegają przyspieszeniu, co w znacznej części czyni przyszłość niepewną pod względem jej prognozowania i przewidywania w sensie celów, zasad i realizacji przyjętej strategii rozwojowej.
4. Nowe procesy, np. postęp techniczny, integracja i globalizacja, zmieniają krajowe i międzynarodowe rozumienie i postępowanie w realizacji każdej przyjętej strategii.

Czy wobec takich doświadczeń jest możliwe określenie trwałej strategii w zakresie polityki rolnej? Możliwość taka związana jest ze zdefiniowaniem i realizacją ogólnej gospodarczej strategii rozwojowej kraju i jej zmian, powiązaniu krajowej polityki rolnej z WPR oraz możliwością akceptacji strategii kroczącej „po schodkach”, tj. od stopnia do stopnia (co wynika ze zmian powodowanych przez nowe zjawiska rozwoju gospodarczego i społecznego), a nie przekształceń, łamiących zwykle co pewien okres zasady, zapewniając trwały rozwój gospodarczy i społeczny<sup>113</sup>.

### **Bibliografia**

1. Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, „Wieś Jutra”, nr 2, 2002.
2. *An Agricultural Strategy for Poland. Report of the Polish-European Community*, World Bank Task Force, Warszawa 1990.
3. *Analiza i ocena propozycji Komisji Europejskiej z 30 stycznia 2002 r. dla krajów kandydackich*, SAEPR, Warszawa 2002.
4. *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2007 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
5. Barcz J., Kawcka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja Europejska*, Oficyna Kluwer, Warszawa 2007.
6. Buckwell A., *Rozwój obszarów wiejskich a Wspólna Polityka Rolna (CAP) – scenariusze dla Polski i Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską – implikacje dla polityki państwa*, Olsztyn 2000.

---

<sup>113</sup> Kontynuacją niniejszego opracowania jest następna publikacja autora serii (nr 126) pt. „Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej”, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009. Tamże podsumowanie obu prac i rozszerzona bibliografia.



7. Burkiewicz W., Grochowska R., Hardt Ł., *Przyszłość polityki rolnej a przegląd budżetu Unii Europejskiej w latach 2008-2009*, Warszawa 2007.
8. Chmielewska-Gill W., Czapla J., Dąbrowski J., Guba W., *Wspólna Polityka Rolna. Zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, Warszawa 2005.
9. Chmieliński P., *Polityki spójności, Wspólna Polityka Rolna a rozwój obszarów wiejskich. Razem czy osobno?*, [w]: *Polityka spójności – ocena i wyzwania*, MRR, Warszawa 2008.
10. Czechowski P., *Proces dostosowywania polskiego rolnictwa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
11. Czyżewski A., Wawrzyniak Ł., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej po reformie MacSharry’ego w warunkach różnych opcji polityki gospodarczej*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4, 2004.
12. Duczkowska-Małysz K., *Polityka rolna*, [w]: *Na ile wejście Polski do Unii Europejskiej ułatwia, a na ile komplikuje prowadzenie polityki gospodarczej*, red. A. Sławiński, PTE, Warszawa 2005.
13. Duczkowska-Piasecka M., *Unia Europejska. Organizacja – funkcjonowanie – korzyści*, ALMAMER, Warszawa 2009.
14. Guba W., *Implikacje reform Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 3, 2002.
15. Guba W., *Uwarunkowania przyszłych reform Wspólnej Polityki Rolnej – Polska perspektywa*, Roczniki Naukowe SERiA, 2007, t. IX, z. 1.
16. Hunek T., *Dylematy polityki rolnej. Integracja wsi i rolnictwa z UE*, Warszawa 2000.
17. Hunek T., *Uwarunkowania strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce*, IRWiR, Warszawa 1991.
18. Kowalski A., Mazurkiewicz E. (red.), *Wieś, rolnictwo i gospodarka żywnościowa po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
19. *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, MRiRW, Warszawa 2006.
20. Majewski E., Dalton G., *Strategiczne opcje dla polskiego agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych*, SGGW, Warszawa 2000.
21. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, MRR, Warszawa 2006.
22. *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski*, SAEPR, Warszawa 2003.

23. Poczta W., *Rolnictwo polskie w przededniu integracji z Unią Europejską*, Poznań 2003.
24. *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, MRR, Warszawa 2007.
25. *Polskie rolnictwo w UE*, Biuletyn Informacyjny MRiRW, nr 1-2/2003.
26. Popowicz K., *Historia integracji europejskiej*, SGH, Warszawa 2006.
27. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*, MRiRW, Warszawa 2007.
28. Rencki G., *Historia reformy oraz ocena Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] *Wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po rozszerzeniu Unii Europejskiej 1 maja 2004 r.*, Warszawa 2003.
29. *Strategia Polski do roku 2020. Synteza*, Warszawa 2000.
30. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, MRR, Warszawa 2006.
31. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013 (z elementami prognozy do roku 2020)*, MRiRW, Warszawa 2005.
32. *Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*, MRR, Warszawa 2007.
33. Tomczak F., *Rolnictwo w Polsce i Unii Europejskiej: nadzieje, szanse i obawy*, [w:] *Wybrane kierunki dostosowywania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, WSZiM, Warszawa 1999.
34. Tomczak F., *Rozwój rolnictwa światowego. Uwarunkowania i konsekwencje dochodowe*, IERiGŻ, Warszawa 2000.
35. Tomczak F., *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju*, IRWiR, Warszawa 2004.
36. Tomczak F., J. Wilkin, *Rolnictwo polskie wobec integracji europejskiej: możliwości rozwojowe, bariery i strategie adaptacyjne*, KRS, Warszawa 2003.
37. Wigier M., *Od Mansholta do MacSharry'ego – ewolucja polityki strukturalnej UE*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2-3, 1995.
38. Wilkin J., *Podstawy strategii zintegrowanego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa 2003.
39. Wilkin J., *Strategia transformacji polskiej wsi i rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 2/2007.
40. Wilkin J., Błąd M., Klepacka D., *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, IRWiR PAN, Warszawa 2006.

41. Woś A., *Alternatywne strategie rozwoju gospodarki żywnościowej*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
42. Woś A., *Rolnictwo polskie w okresie transformacji systemowej*, IERiGŻ, Warszawa 1998.
43. Woś A., *Strategiczne cele rozwoju rolnictwa i jego otoczenia (studium teoretyczne)*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
44. Woś A., *W poszukiwaniu modelu rozwoju rolnictwa polskiego*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
45. Woś A., Zegar J., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002.
46. Zięba S., Kowalski A. (red.), *Rozwój rolnictwa, gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich Polski w Unii Europejskiej*, ALMAMER, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.