

ELŻBIETA SĘDKOWSKA

*Skutki adaptacji polityki rolnej III Rzeczypospolitej Polskiej
do członkostwa w Unii Europejskiej*

The results of adaptation of the agrarian policy of the Third Republic of Poland
to the membership in the European Union

Adaptacja polityki rolnej III Rzeczypospolitej Polskiej do członkostwa w Unii Europejskiej jest dynamicznym procesem wywołującym różnorodne skutki. Implikacje wynikające z dostosowań mają wymiar ekonomiczny – wywierają wpływ na sytuację gospodarczą zarówno producentów, jak i konsumentów produktów rolnych, społeczny – wpływają na przeobrażenia społeczne w środowisku wiejskim, a także polityczny – kształtują politykę prowadzoną przez rząd III RP oraz pozycję międzynarodową państwa.

Trudności w przeprowadzeniu analizy skutków wynikają nie tylko ze stosunkowo krótkiej perspektywy czasu, ale również ze złożoności i wieloaspektowości adaptacji do członkostwa w Unii Europejskiej. Płaszczyzny gospodarcza, społeczna i polityczna wzajemnie się przenikają i warunkują, dlatego klasyfikacja konsekwencji do poszczególnych grup może stanowić jedynie umownie przyjęte założenie. Ponadto rezultaty adaptacji należy rozpatrywać zarówno w kategoriach korzyści, jak i kosztów. Są one relatywne, biorąc pod uwagę interesy różnych podmiotów, co dodatkowo komplikuje rozważania.

GOSPODARCZE SKUTKI ADAPTACJI POLITYKI ROLNEJ III RP
DO CZŁONKOSTWA W UE

SKUTKI DLA PRODUCENTÓW

Unia Europejska jest postrzegana przede wszystkim jako wspólnota ekonomiczna,¹ natomiast rolnictwo jest najbardziej wrażliwą dziedziną gospodarowania.² Czynniki te mają istotny wpływ na znaczenie gospodarczych skutków adaptacji polityki rolnej III RP do członkostwa w UE i uzasadniają ich analizę w pierwszej kolejności. Zostanie ona przeprowadzona poprzez wskazanie przeobrażeń, które już dokonały się w rolnictwie i nowych możliwości rozwiązań związanych z włączeniem polityki rolnej do Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), co ułatwi wyodrębnienie korzyści i kosztów tego procesu.

WPR stanowi złożony system stabilizowania rynku, podtrzymywania cen i dochodów rolników, modernizacji gospodarstw, rozwoju wsi.³ Jej instrumenty ukierunkowane są na wspieranie rolnictwa w wielu dziedzinach, m.in. poprzez rozwój przedsiębiorczości i tworzenie pozarolniczych miejsc pracy, poprawę sytuacji dochodowej rolników (np. subwencje produkcyjne), zmianę struktury agrarnej (np. zalesianie gruntów), wzrost efektywności produkcji, rozwój infrastruktury i ochronę środowiska naturalnego (instrumenty agrosrodowiskowe).

Przeobrażenia strukturalne uznano za jeden z priorytetów polityki rolnej III RP. Wynika to ze specyficznej struktury agrarnej polskiego rolnictwa. Przoduje ono pod względem rozproszenia i liczby gospodarstw rolnych, które nie posiadają możliwości rozwoju. Niska przeciętna wielkość gospodarstw uniemożliwia wzrost efektywności wytwarzania i utrudnia konkurowanie na rynku wspólnotowym.⁴ Zbliżona struktura rolnictwa występuje w Grecji, Portugalii i Słowenii, jednak dwa pierwsze państwa

¹ M. Warchala, *Wizerunek Unii Europejskiej*. [w:] *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2001, s. 53; J. Kucharczyk, *Polska – Unia: nierówne partnerstwo*, [w:] *Polacy...*, red. L. Kolarska-Bobińska, s. 77; M. Góra, *Wiedza o integracji europejskiej – rolnicy, przedsiębiorcy, kadra kierownicza i lokalni decydenci*, [w:] *Polska lokalna wobec integracji europejskiej*, red. Z. Mach, D. Niedźwiedzki, Kraków 2002, s. 54; P. Kubicki, G. Pożarlik, *Obrazy integrującej się Europy. Autoidentyfikacja lokalna, narodowa i europejska mieszkańców regionu dolnośląskiego, lubelskiego i podkarpackiego*, [w:] *Polska...*, red. Z. Mach, D. Niedźwiedzki, s. 100.

² A. Bieńkowski, M. Greta, W. Łuczek, W. Puliński, *Transformacja rolnictwa polskiego w perspektywie integracji z Unią Europejską*, „Wieś i Państwo” 1993, nr 4 (13), s. 177.

³ M. Walkowski, *Wpływ mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na poprawę sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych w Polsce*, [w:] *Rolnictwo polskie we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, red. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, Poznań 2004, s. 33.

⁴ Gospodarstwa małe (do 1 ha) stanowią niemal 1/3 ogólnej liczby gospodarstw rolnych w III RP (29,8%), gospodarstwa o powierzchni 1–5 ha – 43,5% ogółu, 5–10 ha – 14%, 10–15 ha – 5,5%, 15–20 ha – 2,5%, 20–50 ha – 3,2%, natomiast największe – o powierzchni powyżej 50 ha – zaledwie 1,5%. Zob. T. Hunek, *Diversification of agricultural activity in Poland: the management of decline*, [w:] *Rural Development in the Enlarged European Union*, red. K. Zawalińska, Warszawa 2005, s. 59.

mają odmienny klimat, a co za tym idzie odmienną strukturę produkcji, a w Słowenii osiągnięte są lepsze wyniki produkcyjne.⁵ Udział w wewnętrznym rynku Unii Europejskiej wymusza zmianę struktury rolnej, dlatego strategia rozwoju polityki rolnej III RP zakłada przeciwdziałanie rozproszeniu gospodarstw.⁶ Ograniczenia strukturalne trudno jest wyeliminować w krótkim czasie, a przekształcenia zmierzające w kierunku dużych, konkurencyjnych gospodarstw, stanowią jeden z priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej.

Różnica w poziomie rozwoju pomiędzy III RP a innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej tworzy wyraźną asymetrię, która w rolnictwie ujawnia się w sposób szczególnie. Członkostwo w UE stanowiło bodziec do podjęcia działań mających na celu jej zmniejszanie poprzez osiągnięcie stabilizacji gospodarczej oraz stworzenie infrastruktury sprzyjającej przeobrażeniom w rolnictwie.⁷ Integracja wytworzyła dogodne warunki do zmniejszenia różnic rozwojowych i cywilizacyjnych pomiędzy III RP a innymi państwami Unii.⁸ Polityka rolna zyskała na integracji w sposób szczególnie, ponieważ objęcie ją WPR wpłynęło na przyspieszenie oraz ułatwienie restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa.

Efektywność przekształceń w rolnictwie w dużej mierze zależy od sposobu prowadzenia polityki przez rząd III RP, a także społecznej aktywności. Od tych aspektów uzależniony jest między innymi sposób wykorzystania funduszy z budżetu Unii Europejskiej. Doświadczenia innych państw pokazują, że polityka rolna III RP może podążyć jedną z dwóch dróg: grecką lub irlandzką. W Grecji większość środków uzyskanych z budżetu wspólnotowego została przeznaczona na konsumpcję, co spowodowało niski przyrost gospodarczy w latach 80., szacowany na około 2% rocznie. W Irlandii środki zostały przeznaczone na poprawę infrastruktury, otoczenia prowadzenia działalności gospodarczej oraz nowe technologie, a tym samym przyczyniły się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego do poziomu 7–9% rocznie.⁹

Włączenie polityki rolnej III RP do Wspólnej Polityki Rolnej otworzyło dostęp do źródeł jej finansowania. Objęcie rolnictwa WPR i przeznaczenie na ten cel niemal połowy wspólnotowego budżetu czyni z efektywności absorpcji środków jeden

⁵ M. Ciepielewska, *Strukturalne aspekty procesu dostosowawczego gospodarki Polski do integracji z Unią*, [w:] *Społeczno-ekonomiczne aspekty procesu dostosowania gospodarki Polski do standardów Unii Europejskiej*, red. B. Mucha-Leszko, Lublin 1997, s. 114–116.

⁶ J. Borkowski, *Obszary wiejskie – niewykorzystany potencjał rozwojowy*, [w:] *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, red. L. Kolarska-Bobińska, A. Rosner, J. Wilkin, Warszawa 2001, s. 36.

⁷ Z. W. Puślecki, *Rolnictwo polskie w obliczu integracji z Unią Europejską*, [w:] *Polska a perspektywy integracji europejskiej*, z. 4, Warszawa 1999, s. 43.

⁸ W. Piskorz, *Problemy akcesyjne a przyszłość polskiej polityki rolnej*, [w:] *Zasady Wspólnej Polityki Rolnej a krajowe polityki rolne państw członkowskich*, red. M. Brzóška, Łódź 1998, s. 39.

⁹ J. M. Fiszer, *Unia Europejska a Polska. Dziś i jutro*, Toruń 2002, s. 127.

z istotnych elementów integracji we wszystkich państwach członkowskich. Kwesta ta w przypadku III RP ma szczególną wagę ze względu na duże znaczenie rolnictwa zarówno w wymiarze gospodarczym jak i społecznym.¹⁰

Rolnicy przed akcesją byli z jednej strony postrzegani jako ci, którzy najwięcej zyskają na członkostwie, z drugiej strony, najbardziej sceptycznie odnosili się do akcesji. Wynikało to z kilku powodów, między innymi z niewielkiego stopnia poinformowania na temat integracji. Obawy rolników dotyczyły na ogół interesów ekonomicznych: pogłębienia trudności gospodarczych (związanych m.in. ze zbytym produktom rolnych, ograniczeniem wielkości produkcji, wzrostem bezrobocia i ubożenia), likwidacji gospodarstw, wykupu ziemi przez cudzoziemców, w mniejszym stopniu odnosiły się do aspektów politycznych czy społeczno-kulturowych.¹¹ Były one również związane ze sceptycyzmem co do pomocy finansowej ze wspólnotowego budżetu oraz z pogłębieniem różnic w poziomie zamożności pomiędzy rolnikami.¹²

Członkostwo w UE spowodowało istotną zmianę skali i systemie finansowania polityki rolnej. Polscy producenci rolni zostali objęci instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej: wysokim poziomem cen skupu produktów rolnych, ochroną przed importem tańszych towarów z państw trzecich, dotacjami bezpośrednimi, pomocą strukturalną służącą rozwojowi obszarów wiejskich. Tak szerokiej ochrony, jaką została objęta polityka rolna po przystąpieniu do UE, budżet III RP przed akcesją nie był w stanie zagwarantować. Możliwość wsparcia polityki rolnej ze źródeł publicznych (Unii Europejskiej i państwa) zwiększyła się ponadtrzykrotnie, a w miarę upływu kolejnych lat członkostwa będzie ono stopniowo wzrastać.¹³ Skala i zakres subwencji dla producentów rolnych poszerzyły się, dzięki sposobności do ubiegania się o dotacje z tytułu: realizacji zadań w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, programów rozwoju regionalnego (z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego), działań interwencyjnych, a także utrzymanych form pomocy państwa, zgodnych z zasadami WPR.

¹⁰ W. Poczta, Ł. Hardt, *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005, s. 116.

¹¹ B. Roguska, *Ludność wiejska o szansach i zagrożeniach związanych z integracją Polski z Unią Europejską*, [w:] *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, red. X. Dolińska, Warszawa 2000, s. 216; K. Pankowski, *Procesy integracji w opinii mieszkańców wsi*, [w:] *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2002, s. 43.

¹² *Ibid.*, s. 45.

¹³ J. Wilkin, *Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce?*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 2 (123), s. 155.

Wsparcie finansowe, choć w różnym stopniu, oddziałuje na warunki życia i pracy ludności rolniczej. Efekty wykorzystania transferów będą odczuwalne dopiero po upływie dłuższego czasu. W pierwszych latach członkostwa zasoby finansowe zostaną przeznaczone przede wszystkim na dostosowywanie gospodarstw rolnych do wymogów Wspólnej Polityki Rolnej oraz zwiększenie konkurencyjności na rynku wspólnotowym. Osobnym problemem pozostaje umiejętność absorpcji środków. Doświadczenia pierwszych lat członkostwa dowodzą, iż pomimo dużych potrzeb gospodarczych i społecznych zdolność pozyskiwania wsparcia finansowego przez rolników jest ograniczona. Poza tym, ze względu na niski poziom życia na wsi, część środków jest przeznaczana na zaspokojenie celów typowo konsumpcyjnych.

Na sytuację materialną niektórych gospodarstw wpłynęło również wyeliminowanie barier w handlu z państwami UE. Przyjęcie wspólnej taryfy celnej spowodowało spadek średniego poziomu ceł, a także zwiększyło otwartość i udział polskich produktów rolnych w handlu światowym. Towary rolne zostały objęte swobodą przepływu, w związku z czym uległa poprawie sytuacja eksporterów. Nastąpiło rozszerzenie możliwości zbytu produktów poprzez nieskrępowany barierami celnymi, kwotami importowymi i innymi instrumentami WPR dostęp do rynku na obszarze państw członkowskich.¹⁴ W przeszłości wysokie bariery ochronne, stosowane przez państwa członkowskie, uniemożliwiały eksport produktów rolnych na ten rynek lub czyniły go nieopłacalnym.

Poszerzenie strefy wolnego handlu oraz zwiększony popyt spowodowały wzrost cen skupu produktów rolnych (np. mięsa, cukru, mleka), a tym samym poprawiły, biorąc pod uwagę interes producentów, koniunkturę w rolnictwie. Zmiana poziomu cen produktów rolnych jest istotnym rezultatem adaptacji polityki rolnej III RP do wymogów Unii Europejskiej. W pierwszym okresie członkostwa ceny produktów pochodzenia zwierzęcego, głównie wieprzowiny i wołowiny, wzrosły, natomiast ceny produktów roślinnych, przede wszystkim zbóż, zmalały. Zmiana relacji cenowej, jaka nastąpiła w związku z akcesją, nie jest jednak tak zasadnicza, jak przewidywano.

Przystąpienie do Unii Europejskiej oznaczało dla producentów rolnych zmianę warunków gospodarowania. Członkostwo w UE przyczyniło się do zmniejszenia prawnego i ekonomicznego ryzyka inwestowania w III RP, a tym samym stworzyło bardziej dogodne warunki do przyspieszenia restrukturyzacji gospodarki, w tym również rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego.¹⁵ Restrukturyzacja w rolnictwie polega między innymi na stymulacji przekształceń produkcji w kierunku wytwarzania za pomocą mniej intensywnych metod, co prowadzi do obniżenia jej poziomu w sensie ilościowym, a jednocześnie wzrostu

¹⁴ *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – na jakich zasadach?*, Warszawa 2003, s. 55.

¹⁵ J. Rowiński, *Rolnictwo, [w:] Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód – konsekwencje dla dobrobytu i zatrudnienia w Europie*, red. A. Stępiak, Warszawa 2000, s. 46.

w sensie jakościowym tzn. towarów o walorach zdrowotnych i ekologicznych, przeznaczonych na wyspecjalizowane rynki.¹⁶

Dostosowanie polityki rolnej III RP do jednolitego rynku wewnętrznego i WPR wiąże się zarówno ze znacznymi kosztami, jak i korzyściami dla producentów rolnych. Rozpatrując skutki adaptacji, należy mieć na uwadze, że dwuletni okres członkostwa stanowi stosunkowo krótką perspektywę czasową, w której ponoszone są przede wszystkim koszty początkowych inwestycji. Korzystne rezultaty akcesji ujawniają się stopniowo, co najlepiej obrazuje przykład Irlandii, która odczuła je dopiero po kilkunastu latach od przystąpienia do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.¹⁷

SKUTKI DLA KONSUMENTÓW

Adaptacja polityki rolnej III Rzeczypospolitej Polskiej do członkostwa w Unii Europejskiej spowodowała jakościową zmianę środowiska konsumentów produktów rolnych. Przeobrażenia związane z tym procesem stanowią źródło zarówno pożądanym, jak i niekorzystnym konsekwencji. Pozytywnym skutkiem adaptacji, biorąc pod uwagę interes konsumentów, jest stopniowa poprawa jakości produktów rolnych. Została ona wymuszona normami i standardami, wprowadzonymi w celu dostosowania artykułów do wymogów wspólnotowych, bez których spełnienia nie mogły zostać dopuszczone do obrotu. Włączenie polityki rolnej III RP do WPR wpłynęło również na wzrost presji konkurencyjnej na polskich producentów rolnych. Otwarcie rynku dla produktów importowanych z innych państw członkowskich wymusiło dostarczanie towarów o lepszej jakości, a to z kolei umożliwiło większy wybór i poprawiło sytuację rynkową konsumentów. Ponadto bogata oferta żywnościowych produktów konsumpcyjnych zachęciła do ograniczania wydatków na żywność i przeznaczania dochodów na inne źródła wydatkowania.

Niepożądanym skutkiem akcesji, biorąc pod uwagę interes nabywców produktów rolnych, jest stopniowy wzrost cen niektórych artykułów żywnościowych, zbliżający się do poziomu w innych państwach członkowskich. Bezpośrednim efektem gospodarczym integracji polityki rolnej było ustanowienie swobodnego przepływu towarów oraz czynników produkcji, co znalazło odzwierciedlenie w poziomie cen.¹⁸

Kosztów ekonomicznych adaptacji polityki rolnej III RP do członkostwa w UE, mając na uwadze interes konsumentów, należy upatrywać także

¹⁶ J. Sarul, *Polski rolnik w Unii Europejskiej. Producent żywności i konserwator krajobrazu*, [w:] *Polskie rolnictwo a Unia Europejska*, red. S. Miklaszewski, z. 34, Kraków 1998, s. 43.

¹⁷ J. Wilkin, *op. cit.*, s. 155; T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000, s. 83.

¹⁸ *Polska wieś po wejściu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 52.

w wydatkach budżetu państwa w związku z realizacją przyjętych zobowiązań.¹⁹ Rolnictwo jest tą dziedziną gospodarki, której dostosowanie do standardów Unii Europejskiej pochłonęło znaczną część kosztów. Nowe obciążenia budżetowe, jakie pojawiły się w związku z akcesją, związane są również ze składką płaconą do budżetu UE oraz wzrostem kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Nabywcy produktów rolnych i podatnicy ponoszą koszty Wspólnej Polityki Rolnej, ponieważ transfer środków do rolników następuje wskutek podtrzymywania cen produktów na wysokim poziomie oraz przekazywania finansów od podatników do budżetu WPR za pośrednictwem budżetów państw członkowskich.²⁰

Rozwiązanie problemów gospodarczych w rolnictwie było i nadal stanowi trudne wyzwanie, a ocena zachodzących procesów należy do bardzo skomplikowanych. Osiągnięcie wskaźników ekonomicznych w rolnictwie na poziomie innych państw członkowskich wymaga czasu oraz prowadzenia polityki rolnej zmierzającej do wzrostu inwestycji, transferu technologii, rozwoju kapitału ludzkiego. Przeobrażenia powinny być dokonywane w sposób uwzględniający jednocześnie interesy konsumentów.

SPÓŁECZNE SKUTKI ADAPTACJI POLITYKI ROLNEJ III RP DO CZŁONKOSTWA W UE

Adaptacja polityki rolnej III RP do członkostwa w UE stworzyła nowe warunki funkcjonowania społeczeństwa w ramach zintegrowanego rynku europejskiego. Procesy społeczne, którym podlega społeczeństwo w związku z integracją, to – w perspektywie socjologicznej – przykład wieloaspektowej i dynamicznej zmiany społecznej.²¹ Są one w dużym stopniu skorelowane z procesami gospodarczymi, ponieważ zmiana koniunktury gospodarowania przekłada się na przeobrażenia warunków życia mieszkańców wsi. Analiza społecznych skutków adaptacji, podobnie jak w przypadku konsekwencji ekonomicznych, zostanie przeprowadzona poprzez wskazanie przeobrażeń, które już dokonały się w rolnictwie i nowych możliwości rozwiązań, związanych z włączeniem polityki rolnej do WPR. Umożliwi to wyodrębnienie korzyści i kosztów tego procesu.

Ludność wiejską charakteryzują: korzystna struktura wieku (60% mieszkańców wsi stanowią osoby poniżej czterdziestego roku życia, co wpływa korzystnie na podejmowanie działalności pozarolniczej),²² szczególne poczucie tożsamości,

¹⁹ J. M. Fiszer, *op. cit.*, s. 130.

²⁰ W. Piskorz, *Implikacje wspólnej polityki rolnej dla polskiego sektora rolnego*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa, s. 76.

²¹ K. Górlach, *Świat na progu domu. Rodzinne gospodarstwa rolne w Polsce w obliczu globalizacji*, Kraków 2001, s. 51.

²² W. Olejniczak, *Pierwszy rok polskiego rolnictwa w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2005, nr 4 (166), s. 4.

przywiązanie do tradycji, podtrzymywanie kultury, obyczajów, systemu wartości.²³ Do społecznych ograniczeń, istotnych z punktu widzenia adaptacji polityki rolnej III RP do członkostwa w UE, należą: niski poziom wykształcenia mieszkańców wsi, świadomości wspólnych interesów i samoorganizowania się, niewielki zasób kapitału społecznego, sceptycyzm, niechęć do zmian.

Poziom wykształcenia ludności rolniczej stanowi barierę rozwoju rolnictwa, ponieważ brak kwalifikacji utrudnia przyswajanie innowacji w sferze technologicznej, produkcyjnej i organizacyjnej, a także ogranicza absorpcję środków finansowych.²⁴ Jedna trzecia mieszkańców wsi posiada wykształcenie ponadpodstawowe, natomiast wykształcenie wyższe ma zaledwie 3%.²⁵ Nakłady finansowe na edukację z budżetu państwa są niewielkie, a rolnictwo jest obszarem szczególnie zaniedbanym pod tym względem.²⁶ Wzrost aspiracji edukacyjnych ludności wiejskiej znajduje się w początkowej fazie i jest w dużej mierze stymulowany poprzez środowisko zewnętrzne, ponieważ w gospodarce światowej, także w polityce rolnej Unii Europejskiej, coraz większą rolę odgrywa gospodarka oparta na wiedzy.²⁷ Posiadanie kompetencji, znajomość technologii wytwarzania stanowią istotny czynnik wzrostu efektywności produkcji i wykorzystywania posiadanych zasobów.

Niewielki jest również zasób kapitału społecznego mieszkańców wsi. Zmiany dokonujące się w rolnictwie powodują, że rolnicy poszukują nowej tożsamości, co dodatkowo obniża kapitał społeczny, tzn. zaufanie, lojalność, solidarność, samorządność²⁸ i osłabia więzi społeczne.²⁹ Z jednej strony, uczestnictwo w mechanizmach Wspólnej Polityki Rolnej i konieczność konkurowania na rynku wspólnotowym nie sprzyja integrowaniu rolników, traktujących siebie jako rywali, a nie partnerów.

²³ A. Stasiak, W. Zgliński, *Wies polska na przelomie XX–XXI wieku*, „Wies i Państwo” 1999, nr 1–2 (25–26), s. 34.

²⁴ H. Godlewska, *Polskie rolnictwo wobec integracji z UE*, [w:] *Obszary wiejskie w Polsce a integracja z Unią Europejską*, red. C. Sobków, M. Zarębski, Toruń 2002, s. 40.

²⁵ *Raport o rozwoju społecznym Polska 2000. Rozwój obszarów wiejskich*, Warszawa 2000, s. 105.

²⁶ B. Klepacki, *Potrzeby przystosowawcze gospodarstw rolnych i ich otoczenia instytucjonalnego związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej*, „Wies i Rolnictwo” 2004, nr 2 (123), s. 215.

²⁷ Przy ogólnym wzroście poziomu wykształcenia, jaki nastąpił w okresie przedakcesyjnym, na wsi zmiany w zakresie liczebności osób z wykształceniem wyższym i średnim były relatywnie większe niż w mieście. O ile odsetek posiadających wyższe wykształcenie w pierwszym roku okresu przedakcesyjnego był na wsi prawie pięciokrotnie niższy, to w 2001 r. różnica ta wynosiła już cztery punkty procentowe. Niemniej poziom wykształcenia na wsi jest nadal niski. Zob. S. Borkowska, *Polski rynek pracy wobec integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 61; K. Górlach, Z. Drag, Z. Seręga, *Młode pokolenie wsi III Rzeczypospolitej. Aspiracje życiowe w przeddzień integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2003, s. 54–55; A. Kaleta, *Potrzeby edukacyjne mieszkańców wsi*, [w:] *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce*, red. D. Niczyporuk, t. 5, Lublin 2004, s. 70–71.

²⁸ P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2002, s. 224.

²⁹ J. Wilkin, U. Budzich-Szukała, J. Saloni, *Wizja rozwoju polskiej wsi – elementy wspólne i różniące. Próba syntezy*, [w:] *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, red. J. Wilkin, Warszawa 2005, s. 23.

Z drugiej strony, akcesja wpływa na wzrost przekonania o konieczności samoorganizowania się w celu poprawy swej pozycji przetargowej i zwiększenia efektywności gospodarowania.³⁰

Członkostwo w UE stworzyło dogodne warunki do reprezentacji interesów rolników na forum wspólnotowym i bezpośredniego wpływania na rozwój Wspólnej Polityki Rolnej poprzez organizacje związkowe i samorządowe, dlatego tak ważne było wyłonienie silnego przedstawicielstwa w instytucjach wdrażających WPR.³¹ Istotne stało się, aby interesy rolników i rolnictwa były należycie artykułowane przez merytorycznie przygotowaną reprezentację. Dobrze rozwinięte struktury instytucjonalne dialogu społecznego, które wyrażałyby interesy ludności wiejskiej i mobilizowały do działań zbiorowych, są ważnym warunkiem wywierania wpływu na decyzje dotyczące polityki rolnej. Przesłanka ta stanowiła bodziec do podjęcia działań przez polskie lobby jeszcze przed akcesją (szczególnie w okresie wzmożonych negocjacji akcesyjnych). Wówczas niektórzy producenci rolni zainicjowali swoją działalność za pośrednictwem grup nacisku.³² Co prawda proces zrzeszania się i uświadamiania sobie wspólnych interesów przebiega wolno, ale jest on niezbędny do skutecznej reprezentacji na forum wspólnotowym.³³

Największe wyzwania w związku z członkostwem w Unii Europejskiej pojawiają się na gruncie uprzedzeń i są związane ze zmianami w sferze świadomościowej.³⁴ Czynniki mentalne i światopoglądowe stanowią ważny aspekt integracji. Ludność wiejską charakteryzuje silne przywiązanie do kultury, tradycji, religii, a ochrona stylu życia warunkuje zachowanie jej tożsamości.³⁵ Dziedzictwo kulturowe wsi jest szczególnym rodzajem kapitału, z jakim społeczeństwo przystąpiło do Unii Europejskiej.³⁶ Z drugiej strony, stanowi ono barierę mentalną, ponieważ wpływa na

³⁰ J. Wilkin, *Polskie rolnictwo a Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Chłopt...*, s. 196.

³¹ Pierwszą organizacją, powołaną w celu reprezentowania interesów zawodowych rolników z państw członkowskich, był powstały w 1958 r. Komitet Rolniczych Organizacji Zawodowych WE (Comite des Organisations Professionnelles Agricoles de la CE, COPA). Swoją reprezentację zawodową na szczeblu wspólnotowym posiadają także rolnicy spółdzielcy z państw członkowskich, zrzeszeni w Głównym Komitecie Spółdzielczości Rolniczej (Comite General de la Cooperation Agricole de la CE, COGECA) utworzonym w 1959 r. Zob.: B. Kozłowska, *Reprezentacja zawodowa rolników na forum Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 95; E. Tomkiewicz, *Rola organizacji zawodowych rolników w kształtowaniu Wspólnej Polityki Rolnej*, [w:] *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, red. A. Jurcewicz, Warszawa 2004, s. 170–172.

³² Z. W. Puślecki, *Polska i Unia Europejska wobec integracji rolnictwa*, [w:] *Rolnictwo...*, red. Z. W. Puślecki, M. Walkowski, s. 18.

³³ J. Zajączkowski, K. Zajączkowski, *Działalność polskiego lobby rolnego w procesie negocjacji Traktatu Akcesyjnego*, [w:] *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Halizak, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 339.

³⁴ L. Kociuk, *Trauma i eurosceptycyzm polskiej wsi*, Kraków 2001, s. 95.

³⁵ Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 475.

³⁶ I. Bukraba-Rylska, *Dziedzictwo kulturowe polskiej wsi – szansa czy bariera rozwoju w zjednoczonej Europie*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 2 (123), s. 13.

kształtowanie cech osobowościowych, ograniczających zdolność do funkcjonowania w otwartym społeczeństwie. Odnoszą się one zarówno do sfery ekonomicznej (innowacyjność, zdolność konkurowania), politycznej (obywatelskie uczestnictwo, poszanowanie prawa, zainteresowanie sprawami publicznymi), świadomości społecznej (tolerancja, akceptacja pluralizmu), jak i kompetencji związanych z kulturą życia codziennego.³⁷

Adaptacja polityki rolnej III RP do członkostwa w UE przyczyniła się do ukształtowania różnych postaw i sposobów dostosowywania się mieszkańców wsi do nowego środowiska. Warunki zewnętrzne wymusiły przyjmowanie strategii, których istota dotyczyła pozostania poza systemem lub zaadaptowania się do środowiska stanowionego przez Wspólną Politykę Rolną. Postawy społeczne cechuje różny poziom aktywności: od wycofywania się, poprzez strategię przeczekania i minimalnej aktywności, do postaw bardzo aktywnych, ukierunkowanych na rozwój i ekspansję.³⁸ Zjawisko „ogładania się na państwo” z nadzieją, że podjęte przez nie przedsięwzięcia poprawią sytuację bytową rolników, wciąż jest silne, ale osłabło w porównaniu z latami wcześniejszymi. Nastąpił wzrost przeświadczenia, że należy w większym niż dotychczas stopniu polegać na własnej aktywności i przedsiębiorczości oraz działać oddolnie tzn. wykazywać inicjatywę.³⁹

Włączenie polityki rolnej III RP do WPR wywarło znaczący wpływ nie tylko na zmianę warunków ekonomicznych, ale także spowodowało przeobrażenia na płaszczyźnie społecznej. Wspólna Polityka Rolna ewoluuje od tradycyjnej polityki rolnej, nakierowanej na wspieranie producentów rolnych i utrzymywanie ich dochodów na względnie wysokim poziomie, do polityki rozwoju obszarów wiejskich, która w większym stopniu uwzględnia społeczne potrzeby rolników (np. ekologiczne, kulturowe)⁴⁰ oraz koncentruje się na rozwoju infrastruktury społecznej. Polityka rozwoju obszarów wiejskich nie jest realizowana wyłącznie poprzez finansowe wspieranie rolnictwa, ale także poprzez działania z zakresu polityki edukacyjnej, infrastrukturalnej, ochrony środowiska, dzięki czemu stwarza warunki przeciwdziałania ograniczeniom społecznym w rolnictwie. Precyzyjne wyważenie społecznych skutków adaptacji polityki rolnej III RP do członkostwa w UE jest niezwykle trudne, ponieważ, w odróżnieniu od rezultatów ekonomicznych, mają przede wszystkim charakter jakościowy.

³⁷ L. Kociuk, *op. cit.*, s. 161.

³⁸ J. Wilkin, *Strategie adaptacyjne mieszkańców wsi*, [w:] *Mieszkańcy...*, red. L. Kolarska-Bobińska, s. 35.

³⁹ *Ibid.*, s. 30.

⁴⁰ J. Wilkin, *Polskie...*, s. 197.

POLITYCZNE SKUTKI ADAPTACJI POLITYKI ROLNEJ III RP DO CZŁONKOSTWA W UE

Obok gospodarczych i społecznych skutków adaptacji polityki rolnej III RP do członkostwa w UE odrębną grupę stanowią konsekwencje polityczne. Rezultaty w wymiarze politycznym należy rozpatrywać pod kątem akcesji III RP do UE w ogóle, choć ze względu na temat niniejszych rozważań zostaną one zawężone do aspektu adaptacji polityki rolnej III RP do standardów wspólnotowych. Włączenie polityki rolnej III RP do WPR wiązało się z uwspólnowaniem tzn. ustanowieniem nowych warunków jej realizacji. Swoboda kształtowania tej polityki przez rząd III RP uległa ograniczeniu, a kompetencje do podejmowania kluczowych decyzji zostały przekazane instytucjom wspólnotowym. Polityczne skutki adaptacji, podobnie jak w przypadku rezultatów ekonomicznych i społecznych, należy rozpatrywać zarówno w kategoriach korzyści, jak i kosztów.

Biorąc pod uwagę adaptację polityki rolnej, istotną konsekwencją polityczną jest możliwość uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej. Decyzje wpływające na kształt WPR: jej zmiany, stosowanie poszczególnych instrumentów są podejmowane na szczeblu wspólnotowym. Możliwość wywierania na nie wpływu zależy w dużej mierze od przygotowania merytorycznego, analitycznego, negocjacyjnego administracji państwa i jej zaplecza. Wiele szczegółowych rozwiązań podejmowanych jest na posiedzeniach komitetów i grup roboczych. Koordynacja działań, prowadzenie konsultacji z przedstawicielami innych państw członkowskich z partnerami społecznymi stanowią podstawę skuteczności przedsięwzięć w tym obszarze.⁴¹ Potencjał państwa predysponuje do aktywnego uczestnictwa w procesie współdecydowania. Skutków akcesji należy upatrywać także w zwolnieniu z obowiązku decydowania na szczeblu państwa o kwestiach dotyczących tej polityki. Z drugiej strony, uczestnictwo w mechanizmie decyzyjnym UE jest rozpatrywane w aspekcie politycznych kosztów, gdyż oznacza ograniczenie suwerenności państwa w podejmowaniu decyzji odnośnie do kształtowania i realizacji polityki rolnej. Kompetencje w tym zakresie zostały przejęte przez Radę Unii Europejskiej, decydującą zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów.

Wspólną Politykę Rolną cechuje duży stopień scentralizowania, co przejawia się w tym, że kluczowe decyzje podejmowane są przez instytucje wspólnotowe, a swoboda pozostawiona państwom członkowskim jest stosunkowo niewielka. Nawet instrumenty pomocy udzielanej polityce rolnej przez państwo członkowskie podlegają dokładnej ocenie przez instytucje wspólnotowe pod kątem ich zgodności z wymogami jednolitego rynku europejskiego. Oznacza to, że państwa nie mogą samodzielnie podejmować decyzji o przeznaczeniu własnych funduszy na wsparcie rolnictwa. Także nie wszystkie formy pomocy stosowane przed

⁴¹ J. Plewa, *Nowe podstawy publicznego wsparcia dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Polska wieś 2025...*, red. J. Wilkin, s. 144.

akcesją mogły zostać zachowane w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej.⁴²

Przekazanie przez państwo niektórych kompetencji instytucjom UE jest postrzegane przez część społeczeństwa jako ograniczenie suwerenności. W rzeczywistości należy mówić nie o ograniczeniu, lecz samoograniczeniu suwerenności, akcesja bowiem jest związana z dobrowolnością, a nie przymusem. Jednym z przejawów tego procesu jest pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad krajowym. Wspólnotowe regulacje w dużej części odnoszą się do rolnictwa, a Wspólna Polityka Rolna posiada największe znaczenie prawne, biorąc pod uwagę ilość wydawanych aktów prawnych. Adaptacja krajowego porządku prawnego do prawa wspólnotowego wymusiła bezpośrednio (poprzez przyjęcie *acquis communautaire*) i pośrednio (poprzez poddanie administracji publicznej zewnętrznej kontroli instytucji wspólnotowych) korzystne zmiany np. w aparacie urzędniczym.⁴³ Proces samoograniczenia jest zjawiskiem powszechnym w stosunkach międzynarodowych, ponieważ państwa godzą się na nie w imię współpracy na rzecz bezpieczeństwa, postępu cywilizacyjnego i gospodarczego.

* * *

Adaptacja polityki rolnej III RP do członkostwa w Unii Europejskiej stanowi rozciągnięty w czasie i wielopłaszczyznowy proces, na który złożyła się znaczna część działań podjętych w trakcie dostosowywania się do standardów wspólnotowych. Stosunkowo krótki okres, jaki upłynął od akcesji, nie uprawnia do jednoznacznych wniosków odnośnie do wpływu mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej na politykę rolną III RP. Niniejszy artykuł stanowi próbę określenia jego skutków.

Autorka, mając na uwadze ograniczenia analizy problemu, wyróżniła trzy grupy rezultatów: gospodarcze (dla producentów i konsumentów), społeczne i polityczne. Do pierwszej zostały zakwalifikowane m.in.: przekształcenia struktury agrarnej, dostęp do funduszy wspólnotowych, wyeliminowanie barier w handlu z państwami UE, poprawa jakości produktów rolnych i sytuacji rynkowej konsumentów, wzrost cen niektórych artykułów rolnych. Do społecznych skutków należą m.in.: wzrost aspiracji edukacyjnych mieszkańców wsi, samoorganizowania się, świadomości wspólnych interesów rolników, przyjmowanie różnych strategii adaptacyjnych. Trzecia grupa obejmuje natomiast m.in. uczestnictwo w decydowaniu o WPR oraz ograniczenie swobody państwa w podejmowaniu decyzji co do polityki rolnej. Doświadczenia innych państw pokazują, że determinacja elit politycznych i społeczeństwa umożliwia realizację kosztownego ekonomicznie i społecznie procesu adaptacji i skutkuje w dłuższej perspektywie przewagą korzyści nad kosztami dostosowań.

⁴² W. Piskorz, *Implikacje...*, s. 73.

⁴³ J. M. Fiszer, s. 125.

SUMMARY

The present paper is an attempt at finding out the effects of the influence of mechanisms of the Common Agrarian Policy (WPR) on the agrarian policy of the Third Republic of Poland.

The author has distinguished three groups of these results: economic (for producers and consumers), social, and political. To the first group belong, among others: transformations of the agrarian structure, the access to community funds, elimination of barriers in the trade with the EU, improvement of agricultural products quality and market situation of consumers, increase in prices of some agricultural products. To the second group belong: an increase of educational aspirations of the rural population, self-organizing, awareness of common interests of the farmers, different adaptation strategies. The third group covers, among others, participation in making decisions concerning WPR – Common Agrarian Policy, and limitation of the state's freedom related to agrarian policy-making. The experience of other countries shows that determination of political élites and of the society enables realization of the economically and socially expensive process of adaptation and results, in a longer perspective, in the prevalence of advantages over the costs of adaptation.