

1. Podstawowe założenia i kontrowersje wokół integracji Polski z Unią Europejską

1.1. Cele polityczne i gospodarcze

Polskie dążenie, aby stać się członkiem Unii Europejskiej wynika z najlepiej pojętych interesów narodowych. Integracja z UE służy przyspieszeniu rozwoju gospodarczego, modernizacji gospodarki i systemu prawnego, likwidacji luki rozwojowej dzielącej nasz kraj od innych państw europejskich.

Dokumentem programowym określającym główne cele integracji oraz koordynującym ich realizację przez administrację rządową jest Narodowa Strategia Integracji¹ przygotowana przez Komitet Integracji Europejskiej w 1996 roku. Spotkała się ona z wysoką oceną instytucji i krajów członkowskich Unii. Nie jest to strategia powrotu Polski do Europy, ale strategia integracji ze strukturami europejskimi, w których budowaniu po 1945 roku nasz kraj nie mógł brać udziału. Znaczenie wejścia Polski do UE sprowadza się do ostatecznego przezwyciężenia skutków politycznego i gospodarczego podziału kontynentu po II wojnie światowej.

Polska chce zająć takie miejsce w Europie i na świecie, które zapewni dobrobyt i bezpieczeństwo obywatelom. Do realizacji tego celu członkostwo Polski w UE jest nie tylko wskazane i korzystne, ale wręcz niezbędne. Świadome zaniechanie starań w tym zakresie i pozostanie poza nurtem współpracy gospodarczej grozi obniżeniem poziomu bezpieczeństwa oraz zwiększeniem dystansu cywilizacyjnego w stosunku do społeczeństw, które w tym nurcie uczestniczą.

1.2. Korzyści i koszty

Korzyści wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej mają charakter polityczny, gospodarczy i społeczny.

Korzyści natury politycznej to między innymi zwiększenie stabilności systemu demokratycznego oraz bezpieczeństwa obywateli i państwa. Wspólna Europa zapewni możliwość swobodnego podróżowania, osiedlania się i podejmowania pracy.

Korzyści gospodarcze wynikają z udziału w Jednolitym Rynku UE, ze swobodą przepływu towarów, usług, ludzi i kapitału, a także z napływem inwestycji i nowych technologii.

Korzyści natury społecznej to zbliżenie Polski do standardów europejskich w takich dziedzinach jak bezpieczeństwo, warunki pracy, zdrowie czy edukacja, prowadzące do generalnego podwyższenia jakości życia.

Nie można pominąć korzyści wynikających z wdrożenia europejskich norm ekologicznych. Obejmują one poprawę środowiskowych warunków życia społeczeństwa, jak również zwiększenie efektywności gospodarowania poprzez racjonalizację zużycia surowców i energii.

Koszty integracji należy rozpatrywać w aspekcie budżetowym oraz gospodarczo-społecznym. Koszty budżetowe wiążą się z funkcjonowaniem centralnej struktury koordynacyjnej, dostosowywaniem prawa i działaniami szkoleniowo-

¹ Całość tekstu NSI dostępna jest na stronie internetowej :
<http://www.ibspan.waw.pl/ukie/prawo/nsi/nsip-htm/spispl.htm>

informacyjnymi. Natomiast koszty gospodarczo-społeczne mogą mieć postać trudnych wyzwań dla niektórych sektorów gospodarki, regionów kraju czy indywidualnych podmiotów gospodarczych.

Na bilans kosztów i korzyści należy patrzeć przez pryzmat kosztów zaniechania. Punktem odniesienia jest bowiem sytuacja, w której Polska rezygnuje z członkostwa w Unii. Doświadczenie innych państw wstępujących do UE pokazuje, że w dłuższej perspektywie korzyści wynikające z integracji wielokrotnie przewyższają koszty dostosowań.

Należy podkreślić, że koszty transformacji gospodarczej są ceną wieloletniego zapóźnienia polskiej gospodarki. Należałoby je ponieść niezależnie od tego, czy Polska przystąpi do Unii, czy nie.

1.3. Wątpliwości dotyczące procesu rozszerzenia UE na Wschód

W teorii ekonomicznej przyjmuje się, że efektywna integracja regionalna jest możliwa do osiągnięcia przez kraje wysoko rozwinięte ekonomicznie i cywilizacyjnie, natomiast nie mogą tego dokonać kraje słabo rozwinięte. Teoria nie rozstrzyga jednak kwestii możliwości integracji krajów wysoko rozwiniętych z krajami słabo rozwiniętymi².

Mimo, że integracja krajów Europy Środkowej i Wschodniej ze Wspólnotami Europejskimi jest uważana za możliwą, istnieje znaczna rozbieżność poglądów dotyczących jej racjonalności.

P. Bożyk³ sformułował następujące kryteria, których spełnienie umożliwia przystąpienie krajów CEFTA⁴ do Unii:

- zgodność systemów politycznych,
- zbliżone mechanizmy funkcjonowania gospodarek,
- dopasowanie struktur gospodarczych,
- bliskość terytorialna,
- adekwatność potencjałów gospodarczych,
- zbliżone poziomy rozwoju gospodarczego i technologicznego,
- komplementarność struktur gospodarczych,
- stopień wzajemnych powiązań handlowych.

Z punktu widzenia interesu Wspólnot Europejskich integrowanie się z Europą Środkową i Wschodnią jest niekiedy uważane za niekorzystne, a nawet szkodliwe. W ocenie niektórych autorów, kraje Unii nie są zainteresowane jej rozszerzeniem o państwa zacofane gospodarczo, gdyż wymagałoby to ponoszenia ogromnych nakładów finansowych na ich rozwój i restrukturyzację (przykładem są olbrzymie nakłady, ok. 1,5 bln DM, poniesione w byłej NRD).

² A. Marszałek, *Kraje Europy Środkowej i Wschodniej w perspektywie integracji*, [w:] *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.

³ P. Bożyk, *Kryteria integracji Europy Środkowej. Formy „małej” integracji*, [w:] *Procesy integracyjne i stowarzyszeniowe w Europie Zachodniej i Środkowowschodniej*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice 1996, [za:] patrz przypis 2.

⁴ Central European Free Trade Area - Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu

Jak pisze E. Zawadzki⁵, takie kraje jak Irlandia, Hiszpania, Portugalia i Grecja nie są zainteresowane członkostwem państw CEFTA w Unii z uwagi na możliwą utratę pomocy gospodarczej na rzecz państw nowo przyjętych.

Do innych przeszkód zalicza autor trudną sytuację gospodarczą Europy Zachodniej. Według niego, od dłuższego czasu napędem integracji nie jest gospodarka, lecz polityka. Jego zdaniem integracja wymaga wzrostu gospodarczego, który w krajach UE nie jest na tyle szybki, by zrównoważyć jej koszty.

Podobny pogląd wyraża Adam Schaff⁶. Mówi on, że poparcie Zachodu dla przystąpienia Polski do NATO i UE nie wynika z wysokiego poziomu rozwoju Polski i naszego znaczenia międzynarodowego, ale z powodu określonych interesów politycznych.

Ponadto sugeruje on, iż nasze wejście do UE oznaczać może kolejny rozbiór Polski. Zarzuca Niemcom chęć wykupienia utraconych w wyniku ostatniej wojny naszych Ziemi Zachodnich, które w ich historii i ekonomice odgrywały ogromną rolę.

1.4. Szanse i zagrożenia wynikające z inwestycji zagranicznych

Obawy dotyczące napływu inwestycji zagranicznych wyraża też J. Krakowski⁷. Jednocześnie wskazuje on sposób postępowania zapewniający korzystne dla Polski efekty owych inwestycji.

W tym celu dokonuje on podziału bezpośrednich inwestycji zagranicznych na dwa rodzaje:

1) Inwestycje motywowane zwiększeniem globalnej konkurencyjności inwestującej firmy. Ulokowanie produkcji w danym kraju ze względu na koszty produkcji i dystrybucji pozwala na umocnienie pozycji firmy na rynku międzynarodowym. Decyzja taka powoduje przeniesienie najnowszych technologii i technik zarządzania. Celem minimalizacji kosztów, inwestor tego rodzaju stara się też rozwijać kooperację z firmami lokalnymi. W takich przypadkach kraj przyjmujący inwestora zagranicznego odnosi wszystkie zasadnicze korzyści: zwiększa się modernizacja, rośnie zatrudnienie, eksport i dochody podatkowe.

2) Inwestycje motywowane zapewnieniem sobie rynku zbytu w kraju inwestowania. Polegają one głównie na tworzeniu sieci dystrybucyjnej. Niekoniecznie są zatem związane z transferem nowej technologii produkcyjnej. Wypływające z nich korzyści ograniczają się do nacisku konkurencyjnego na producentów krajowych, wymuszającego modernizację. Nowe miejsca pracy powstają zwykle kosztem przejmowania pracowników zwalnianych przez krajowe firmy wyrugowane z rynku. Nadmierny udział inwestycji zagranicznych tego rodzaju może zwiększać bezrobocie oraz zagrażać procesom rozwojowym przez pogłębianie deficytu handlowego i płatniczego.

Analiza inwestycji zagranicznych w Polsce doprowadziła cytowanego autora do wniosku, że dotychczas zdecydowanie przeważają inwestorzy drugiego rodzaju. W

⁵ E. Zawadzki, *Modele integracji w ramach CEFTA*, [w:] *CEFTA a integracja ekonomiczna w Europie*, SGH, Warszawa 1995 (materiały konferencyjne), [za:] patrz przypis 2.

⁶ A. Schaff, *Dążyć do Unii, ale do niej nie wstępować*, „Prawo i Gospodarka” 1998 nr 91, s. 20 (rozmawiała Marzenna Guz-Vetter)

⁷ J. Krakowski, *Liczą się warunki*, „Europa” 1998 nr 2, s. 15.

związku z tym, podkreśla on konieczność ścisłego egzekwowania zobowiązań składanych przez inwestorów zagranicznych przy zakupie przez nich polskich przedsiębiorstw. Stwierdza, iż negocjacje powinny dotyczyć nie tylko kwot, ale także struktury rodzajowej tych inwestycji.

Ponadto zauważa on potrzebę usprawnienia systemu skarbowej kontroli księgowości celem eliminacji praktyk nielegalnego transferowania zysków. Firmy z kapitałem zagranicznym zawyżają bowiem importowe ceny komponentów sprowadzanych ze swoich filii zagranicznych, a przez to zaniżają dochody uzyskiwane w Polsce, realizując zyski za granicą.

J. Krakowski zdecydowanie sprzeciwia się polityce udzielania inwestorom zagranicznym specjalnych przywilejów. Jest to w coraz większym stopniu sprzeczne ze standardami międzynarodowymi nakazującymi równe traktowanie podmiotów gospodarczych. Jednocześnie powoduje to dodatkowe osłabienie pozycji rodzimego kapitału, którą należy wzmacniać. Przykładem mogą być karygodne błędy w dopuszczeniu bez ograniczeń zagranicznego kapitału do rynku prasy oraz rynku paliw płynnych. Najlepsze lokalizacje stacji benzynowych oddano firmom zagranicznym, których łatwe zyski wyjadą za granicę.

2. Problem integracji rolnictwa polskiego z rynkiem europejskim

2.1. *Wieś polska na tle sytuacji obszarów wiejskich w obrębie UE*

Dokonując porównania wsi polskiej z unijną na płaszczyźnie ekonomicznej należy mieć świadomość znacznego zróżnicowania w tej sferze gospodarki na obszarze samej Wspólnoty Europejskiej. Powiększenie terytorium Wspólnoty w wyniku tzw. południowego rozwinięcia, czyli przyjęcia Grecji, Hiszpanii i Portugalii spowodowało zaostrenie strukturalnych dysproporcji. W rolnictwie znalazły one najbardziej dobitny wyraz w zróżnicowaniu dochodów rolniczych⁸. Również wydajność pracy w powyższych krajach pod koniec lat osiemdziesiątych była 2,7 raza niższa niż w krajach stanowiących czołówkę rolnictwa EWG (Dania, Holandia, Francja, Niemcy)⁹.

Przystępując do analizy cech charakteryzujących polskie rolnictwo warto zauważyć, że wymagania UE dotyczą przede wszystkim sfery instytucjonalnej funkcjonowania gospodarki: spójności przepisów prawnych obowiązujących w UE i w Polsce, zdolności administracji do sprawnego wdrażania polityk wspólnotowych, przestrzegania zasad gospodarki rynkowej.

Struktura obszarowa gospodarstw polskich charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem. Zarówno procesy wypadania gospodarstw z produkcji, jak i procesy koncentracji ziemi w większych gospodarstwach zostały w okresie PRL zahamowane. Jednak w latach dziewięćdziesiątych można zaobserwować zjawisko nasilającej się polaryzacji. Prawie nie zmienia się liczba gospodarstw bardzo małych (1-5 ha),

⁸ W roku 1990/1991 65% gospodarstw EWG mieściło się w dwóch najniższych grupach dochodowych (do 4000 ECU), lecz w Grecji gospodarstw w tych grupach było 95%, w Portugalii 94%, w Hiszpanii 68%, podczas gdy np. w Holandii 21%, a w Belgii 13%.

⁹ W. Puliński, *Polityka rolna Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.

zmniejsza się liczba gospodarstw średnich (5-10 ha) i rośnie liczba gospodarstw dużych (powyżej 15 ha). Obecnie istnieje już blisko 5 tys. gospodarstw prywatnych o średnim obszarze przekraczającym 100 ha. Właśnie ta część gospodarstw może stać się głównym, towarowym i nowoczesnym segmentem rolnictwa polskiego, konkurencyjnym wobec rolnictwa zachodnioeuropejskiego, będąc jednocześnie największym beneficjentem Wspólnej Polityki Rolnej.

Duże rozdrobnienie gospodarstw jest między innymi przyczyną zarówno niskiej produkcji w przeliczeniu na gospodarstwo, jak i niskiej towarowości produkcji (udziału produkcji sprzedanej w całości produkcji gospodarstwa). Wielkość produkcji przeciętnego gospodarstwa w Polsce wynosi około 6 tys. ECU rocznie, co stanowi jedynie około 33% średniej produkcji na gospodarstwo w Unii.

Ceny gruntów ornych są w Polsce bardzo niskie w porównaniu z cenami w krajach Europy Zachodniej. Na początku lat 90. cena ziemi ornej w Holandii czy RFN była około 25 razy większa niż w Polsce.

Zdolności rozwojowe są innym ważnym kryterium oceny stanu rolnictwa polskiego. Z optymistycznych szacunków wynika, że najwyżej 20-30% gospodarstw chłopskich ma szanse rozwoju. Reszta ma charakter marginalny z ekonomicznego i produkcyjnego punktu widzenia. Źródłem ich utrzymania są głównie dochody transferowe (2,1 mln rent i emerytur rolniczych to więcej niż liczba gospodarstw w Polsce).

Na uwagę zasługuje **kondycja psychiczna** naszych rolników, która jest jednym z najsłabszych punktów w procesie adaptacji do warunków europejskich. Podczas badań przeprowadzonych przez GUS w 1996 roku zaledwie około 17% respondentów odpowiedziało, że ich gospodarstwa mają szanse rozwoju. Dominują postawy typu zachowawczego, brak optymizmu i niechęć do ryzyka.

Znaczne obawy budzi **poziom wykształcenia** ludności wiejskiej. Wyższe wykształcenie posiada tylko 2% mieszkańców wsi i jeszcze mniej rolników. 60% polskich rolników nie ma żadnego formalnego wykształcenia rolniczego. Tymczasem np. w Holandii prawie nie ma dystansu edukacyjnego między wsią a miastem.

Poziom wsparcia i ochrony rolnictwa jest znacznie niższy niż w Unii. Zaledwie 4% budżetu przeznaczanego na rolnictwo służy wspieraniu cen i dochodów rolniczych. W Polsce nie stosuje się płatności bezpośrednich dla rolników i praktycznie nie istnieją subsydia eksportowe. Wielkość wsparcia dla rolnictwa w krajach UE, wyrażona w USD w przeliczeniu na 1 ha gruntów ornych w 1995 roku była ponad 9-krotnie wyższa niż w Polsce.

Struktura gospodarki żywnościowej (agrobiznesu) w Polsce jest czynnikiem utrudniającym rozwój rolnictwa polskiego, jak i wzrostu konkurencyjności polskich produktów rolno-żywnościowych na rynkach UE i rynkach światowych. Charakteryzuje się ona dominacją rolnictwa oraz niedostatecznym udziałem przemysłów przetwórczych i handlu. Na początku lat dziewięćdziesiątych na rolnictwo przypadało 43% wartości dodanej całego agrobiznesu, podczas gdy np. w Wielkiej Brytanii zaledwie 16%.¹⁰

¹⁰ J. Wilkin, *Rolnictwo polskie w perspektywie integracji europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 1998 Numer Specjalny; *Przylączyć wieś do Unii*, „Europa” 1998 nr 5, s. 4.

2.2. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej

Polityka rolna jest historycznie pierwszą, a zarazem najbardziej kompleksową spośród polityk prowadzonych przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Decyzja o utworzeniu wspólnego rynku rolnego została sformułowana w traktacie rzymskim z 25 marca 1957 r. **Cele** wspólnej polityki rolnej określono w art. 39 traktatu w sposób następujący:

- zapewnienie wzrostu produktywności rolnictwa,
- zabezpieczenie godziwego poziomu dochodów rolników,
- stabilizacja rynku produktów rolnych,
- zagwarantowanie niezbędnej podaży produktów rolnych,
- zapewnienie umiarkowanych cen płaconych przez konsumentów.

Cele te miały zatem charakter przede wszystkim proprodukcyjny, co było spowodowane specyficznymi uwarunkowaniami gospodarczymi i politycznymi okresu „zimnej wojny”, kiedy to produkty rolne postrzegano jako towar niemal strategiczny.

Można wyróżnić trzy trwałe **zasady** funkcjonowania CAP¹¹:

- 1) zasada wspólnego rynku produktów rolnych - oznacza swobodny obrót towarami rolnymi na całym obszarze Wspólnoty,
- 2) zasada preferencji europejskich - oznacza ochronę rynku rolnego Wspólnoty przed konkurencją importu z krajów trzecich,
- 3) zasada solidarności finansowej - polega na tym, że koszty interwencji na rynku rolnym są ponoszone wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie, niezależnie od tego, jakiego produktu, wytwórcy czy kraju dotyczą.

Ocena **skutków** wspólnej polityki rolnej nie może być jednoznaczna. Obok niewątpliwych osiągnięć, pojawiły się nowe nieznane wcześniej problemy, inne „stare” kwestie nie zostały rozwiązane.

Do sukcesów CAP można zaliczyć:

- korzystne przekształcenia struktury agrarnej (wzrost przeciętnej wielkości gospodarstw),
- wzrost wydajności pracy,
- osiągnięcie samowystarczalności żywieniowej,
- rozwój zacofanych regionów wiejskich m. in. dzięki odpływowi części siły roboczej z rolnictwa do innych gałęzi gospodarki.

Sukces produkcyjny wspólnej polityki rolnej przekształcił się jednak w źródło poważnych kłopotów spowodowanych nadprodukcją żywności. Do innych negatywnych efektów CAP zaliczyć można:

- nie rozwiązany problem niezadowalającego poziomu dochodów rolniczych,
- nierównomierny podział środków przeznaczonych na wspieranie rolnictwa; trafiają one przede wszystkim do tej części farmerów, którym i tak powodzi się bardzo dobrze, natomiast nie docierają one do najbardziej potrzebujących (80% środków otrzymuje 20% gospodarstw najwięcej produkujących),

¹¹ CAP (Common Agricultural Policy) - powszechnie stosowany w literaturze skrót określający wspólną politykę rolną.

- degradacja środowiska przyrodniczego przez nadmierną intensyfikację produkcji rolnej,
- ogromne koszty funkcjonowania CAP (około połowy funduszy wspólnotowych),
- marginalizacja mechanizmu rynkowego przez sygnały i więzi o charakterze biurokratycznym (prawodawstwo rolne UE stanowi ok. 40% całego prawodawstwa Wspólnoty).

Potrzeba **zreformowania** CAP została dostrzeżona już w latach sześćdziesiątych, ale dopiero w latach dziewięćdziesiątych zdecydowano się na bardziej radykalne kroki. Dotychczasowe rezultaty wspólnej polityki rolnej są negatywnie oceniane zarówno przez władze Wspólnoty, jak i samych rolników.

W związku z tym komisarz rolnictwa Wspólnoty Ray Mac Sharry w 1991 r. przedstawił plan reformy CAP. Stanowił on punkt wyjścia do zatwierdzonego 21.V.1992 r. przez Radę Ministrów programu reform wspólnej polityki rolnej. Założenia tej reformy zmierzały do ograniczenia zakresu bezpośredniej interwencji na rynku produktów rolnych. Chodziło w niej o to, aby ograniczyć nadprodukcję oraz skalę dysproporcji między cenami na wspólnym rynku, a cenami światowymi, jednocześnie utrzymując osiągnięty poziom dochodów rolniczych. Ponadto warto wymienić dążenia do pobudzenia bardziej wszechstronnego rozwoju obszarów wiejskich oraz włączenia rolników do działań zmierzających do ochrony środowiska naturalnego.

Dotychczasowe próby zreformowania CAP przyniosły mieszane rezultaty. Pozytywnie wpłynęły na kształtowanie się dochodów rolniczych oraz ograniczenie produkcji rolnej. Nie przyniosły natomiast zmniejszenia kosztów realizacji CAP.¹²

¹² A. Kolodziej, *Polityka UE wobec wsi i rolnictwa*, „Agroprzemiany” 1998 nr 5, s. 6; patrz przypisy 9 oraz 10.