



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

# Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY  
SERIA Z • NR 65 - 2002 • LICZBA STRON 4 (s. 555-558) • © PISM • NR EGZ. *A.S.M.3. 20*

---

DOKUMENTY ROBOCZE

## Polskie rolnictwo poza Unią Europejską?

### Hipoteza robocza.

Jolanta Boratyn-Dąbkowska, Małgorzata Krystyniak

#### **1. Polskie rolnictwo na tle rolnictwa wspólnotowego – 2. Wsparcie rolnictwa w Polsce i w krajach UE – 3. Pozostanie Polski poza UE - konsekwencje dla polskiego rolnictwa**

Przedmiotem niniejszej prognozy jest ukazanie niektórych skutków pozostania Polski poza UE. Zakłada się, iż Polska nie stanie się członkiem UE w 2004 r., ani przez wiele lat potem, a pomoc przeznaczana obecnie dla państw kandydujących zostanie bardzo ograniczona albo wycofana.

#### **1. Polskie rolnictwo na tle rolnictwa wspólnotowego**

Polska jest krajem o dużej powierzchni gruntów rolnych (ok. 18,5 mln ha, 59% powierzchni kraju, co daje trzecie miejsce w Europie), zajmuje czołowe pozycje w produkcji żyta, ziemniaków, trzody chlewnej oraz niektórych owoców. Charakteryzuje ją także słaba jakość gleby (zaledwie 11% gleb dobrych i bardzo dobrych) oraz krótki okres wegetacji, co przyczynia się do słabej konkurencyjności polskiego rolnictwa.

Ponad połowa ogółu gospodarstw rolnych w Polsce to gospodarstwa małe (do 5 ha). Gospodarstwa powyżej 15 ha, w 2000 r., nie stanowiły nawet 10% ogółu, jednak zajmowały blisko połowę powierzchni użytków rolnych. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosiła 8,1 ha, w tym użytki rolne zajmowały powierzchnię 7,2 ha. W obecnej sytuacji ekonomicznej rolnictwa, uznaje się, że dopiero powierzchnia 15 ha

użytków rolnych może zapewnić osiągnięcie dochodu z produkcji rolnej, a także wzrost konkurencyjności (możliwość obniżenia kosztów i wprowadzania nowych technologii). Przeciętna wielkość gospodarstwa w UE wynosi 18 ha.

Większość polskich rolników nie dysponuje środkami finansowymi na unowocześnianie, czy powiększanie parku maszynowego. Jedynie 13–15% polskich gospodarstw rolnych posiada dobre wyposażenie w potencjał wytwórczy i zdolność do jego modernizacji we własnym zakresie.

Obecnie tylko 12–15% polskich gospodarstw określa się jako rozwojowe. Podkreślenia wymaga fakt, iż pochodzi od nich aż 85% surowców żywnościowych na rynek. Dalsze 35–40% gospodarstw to gospodarstwa w stanie stagnacji, natomiast aż 55–60% ogranicza się do prowadzenia rolnictwa przydomowego, wyłącznie na własne potrzeby. Tymczasem we Wspólnocie Europejskiej już od lat sześćdziesiątych dominują gospodarstwa towarowe, produkujące na rynek wewnętrzny i na eksport.

Z badań aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) przeprowadzanych przez GUS wynika, iż ok. 18% osób aktywnych zawodowo w Polsce jest zatrudnionych w rolnictwie. To daje średnie zatrudnienie w granicach około 14–15 osób na 100 ha użytków rolnych (analogiczny wskaźnik w UE nie przekracza 6 osób). Praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym jest głównym źródłem utrzymania dla ok. 16% osób utrzymujących się z pracy<sup>1</sup>. Należy jednak podkreślić, iż także w tej grupie mieści się znaczna część osób, dla których rolnictwo nie jest jedynym źródłem utrzymania oraz osób nie produkujących na rynek, a wyłącznie na własne potrzeby.

Dodatkowy problem stanowi niski poziom wykształcenia rolników – osoby z wyższym i policealnym wykształceniem stanowią zaledwie 3,6%, natomiast wykształceniem średnim legitymuje się 16,2%. Przeludnienie w połączeniu z niskim wykształceniem sprawia, iż polską wieś można określić mianem przechowalni ukrytego i strukturalnego bezrobocia.

Rolnicy w Polsce zużywają średnio 2,5 razy więcej materialnych nakładów na jednostkę produkcji, niż w krajach UE, przy czym same nakłady pracy są aż siedmiokrotnie wyższe. Mimo to, wydajność polskiego rolnictwa jest kilkakrotnie niższa niż w UE.

Jedynie niskie ceny ziemi i niewysokie koszty pracy obniżają całkowite koszty prowadzenia gospodarstw rolnych. Z tego też względu, ceny większości produktów rolnych są odpowiednio niższe w Polsce aniżeli w UE. Jednakże wyniki analiz symulacyjnych wskazują, iż w ciągu najbliższych lat ceny te wyrównają się.

## 2. Wsparcie rolnictwa w Polsce i w krajach UE

W przypadku, gdyby Polska nie została członkiem UE, polskie rolnictwo, które boryka się z bardzo poważnymi problemami, nie zostanie objęte Wspólną Polityką Rolną.

Będzie wówczas pozbawione:

- środków i mechanizmów zwiększających opłacalność i dochodowość produkcji rolnej. Rynki branżowe w UE są organizowane i chronione z wykorzystaniem wielu instrumentów, takich jak: ceny i zakupy interwencyjne, protekcja celna, kwoty produkcyjne, dopłaty bezpośrednie, rekompensaty za okresowe nieprodukowanie lub likwidację produkcji. Także przetwórstwo i eksport żywności są w UE wspierane za pośrednictwem dopłat, i subsydiów;
- możliwości istotnego dofinansowania jego restrukturyzacji, za pośrednictwem m.in.: systemu wczesnych emerytur rolniczych, programu ochrony środowiska naturalnego w rolnictwie, programu zmiany gospodarstw rolnych na leśne; funduszy strukturalnych na przyspieszenie przemian w regionach opóźnionych w rozwoju lub ze szczególnymi problemami (wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, pomoc dla młodych

<sup>1</sup> Najbardziej aktualne dane na ten temat, jakie udostępnia GUS, pochodzą z 1995 r.

rolników, pomoc w szkoleniu zawodowym); polityki rozwoju regionalnego (m.in. odrębne dopłaty na ochronę i kształtowanie środowiska).

Wsparcie producentów rolnych w UE jest wielokrotnie wyższe niż w Polsce (bogatsze instrumentarium, wyższe cła, dużo wyższe nakłady budżetowe na subsydiowanie rolnictwa). W Polsce obecnie jednym z najpowszechniej stosowanych instrumentów w rolnictwie jest skup interwencyjny. Prowadzony jest on przez Agencję Rynku Rolnego i ograniczony jest głównie do zboża<sup>2</sup>. W polskim rolnictwie praktycznie nie stosuje się dotowania prywatnego magazynowania. Nie istnieją także programy zagospodarowania istniejących nadwyżek produktów rolnych. Kwotowanie produkcji w Polsce, w odróżnieniu od UE, ogranicza się jedynie do cukru. Również powiązane z polityką kwotową dopłaty wyrównawcze nigdy nie stanowiły w Polsce istotnego środka wspierania rolnictwa. Z wyjątkiem głównie cukru, Polska nie subsydiuje eksportu rolnego. Bardzo ograniczone jest też stosowanie licencji importowych i eksportowych. W 1999 r. ogólne wsparcie dla rolnictwa w przeliczeniu na 1 osobę zatrudnioną w rolnictwie i na 1 hektar, w Polsce wyniosło odpowiednio 16-krotnie i 5-krotnie mniej niż w UE.

Od kilku lat nakłady na rolnictwo oscylują wokół 2–2,5 % wydatków z budżetu państwa, na co wpływa m.in. niski poziom PKB w Polsce i znaczne zatrudnienie w rolnictwie. Przy czym, w przeciwieństwie do stabilnej Wspólnej Polityki Rolnej, polska polityka rolna zmienia się często wraz z ekipą rządzącą. Jest to szczególnie widoczne w zakresie finansowania rolnictwa. Po okresie pełnej liberalizacji na początku lat dziewięćdziesiątych, w połowie dekady nadszedł okres interwencji państwowej, przejawiający się m.in. w przeznaczaniu na rolnictwo funduszy na poziomie porównywalnym do występującego w UE. Od tamtego czasu wydatki państwowe sukcesywnie maleją i utrzymują się na stosunkowo niskim poziomie.

### 3. Pozostanie Polski poza UE - konsekwencje dla polskiego rolnictwa

W ostatnim dziesięcioleciu w Polsce znacznie zmniejszył się popyt na surowce rolne, ceny rolne spadły, w przeciwieństwie do szybko rosnących cen środków produkcji, spadł poziom produkcji rolnej i drastycznie zmniejszyły się dochody w rolnictwie. Taka sytuacja utrzyma się przynajmniej przez kilka lat. Gdyby przyrost zatrudnienia wyniósł poniżej 1 mln osób, stopa bezrobocia jawnego nie obniży się poniżej poziomu 14–15% i nadal będzie utrzymywał się wysoki poziom bezrobocia ukrytego. Scenariusz taki przewiduje utrzymanie niskiego poziomu życia ludności na obszarach wiejskich i powiększanie się luki cywilizacyjnej wobec krajów UE<sup>3</sup>. Niestety, jak do tej pory, dane wskazują, iż sprawdzają się najbardziej pesymistyczne przewidywania.

Tymczasem perspektywa rywalizacji na światowych rynkach w dobie globalizacji uświadamia potrzebę głębokich przemian strukturalnych polskiego rolnictwa, także podniesienia poziomu przygotowania zawodowego i cywilizacyjnego rolników.

Analiza powyższych faktów prowadzi do następujących wniosków:

- Polska nie jest w stanie samodzielnie wspierać rolnictwa na poziomie zbliżonym do UE. Nic nie wskazuje również na to, aby w niedalekiej przyszłości ta sytuacja się zmieniła.
- Polska produkcja rolna poza UE, (przy czym większe znaczenie ma tu brak dopłat bezpośrednich, niż brak dostępu do rynku) będzie niedochodowa, bardzo niska pozostanie więc zdolność akumulacji środków na inwestycje poszczególnych gospodarstw. Polskie rolnictwo będzie też pozbawione funduszy strukturalnych. To w znacznym stopniu opóźni, czy wręcz zahamuje jego modernizację.

<sup>2</sup> Obejmuje także odtłuszczone mleko w proszku oraz masło.

<sup>3</sup> Zob. "Strategia Finansów Publicznych i Rozwoju Gospodarczego. Polska 2000-2010", Ministerstwo Finansów, czerwiec 1999 r.

- W związku z nieopłacalnością produkcji rolnej (i brakiem dopłat dla gospodarstw o dużej powierzchni) małe będzie zainteresowanie nabywaniem nowych gospodarstw lub powiększaniem istniejących. Jeśli nie będzie powiększał się obszar gospodarstw, nie będzie następowała koncentracja i specjalizacja produkcji, a tym samym coraz trudniejsza stanie się poprawa niekorzystnej struktury polskiego rolnictwa.
- Gdy rolnictwo pozostanie deficytowe, nie wzrosnie siła nabywcza rolników. Rozwój sektorów pozarolniczych będzie przebiegał znacznie wolniej, co będzie miało niekorzystny wpływ na walkę z bezrobociem. Tworzenie nowych miejsc pracy w agroturystyce, czy obsłudze rolnictwa, będzie bardzo trudne bez wsparcia z funduszy wspólnotowych.
- O wiele wolniejszy będzie także rozwój infrastruktury technicznej, edukacji, służby zdrowia, aktywności społecznej i kulturalnej na wsi. Bez wsparcia środkami z budżetu UE, nie nastąpi odczuwalna poprawa warunków życia mieszkańców wsi.
- Równocześnie w sytuacji, gdy Polska pozostanie poza UE, zmniejszy się „ekonomiczny przymus” reformowania rolnictwa w kierunku gospodarstw bardziej efektywnych i zdolnych do modernizacji. Rolnictwo polskie nie będzie musiało „reagować” na wiele wyzwań i zagrożeń, takich jak prawdopodobieństwo utraty części rynku krajowego na rzecz dostawców z UE i wyeliminowania części krajowych producentów z polskiego rynku, w przypadku połączenia z europejskim Jednolitym Rynkiem. Poza UE może „przetrawić” wiele deficytowych, nieefektywnych gospodarstw. Nie wzrosną również tak szybko koszty produkcji rolnej. Producenci drobiu, czy wieprzowiny, poza UE, nie będą zmuszeni do obniżenia cen i tym samym zmniejszenia przychodów. Pozostanie Polski poza UE nie zrodzi potrzeby szybkiego i kosztownego podniesienia jakości, dostosowania do surowych standardów weterynaryjnych (odnosi się to głównie do przetwórstwa mleka i mięsa). Poza Unią nie będzie również istnieć potrzeba szybkiej modernizacji i reorganizacji rynków rolnych. Unikanie wyzwań związanych z integracją i brak wsparcia finansowego ze strony UE może doprowadzić do trwałego zacofania i poważnego kryzysu polskiego rolnictwa.
- Pozbawione zarówno środków finansowych na szybką modernizację, jak i dotacji czy subwencji eksportowych, polskie produkty nie byłyby w stanie konkurować na zagranicznych rynkach z subwencjonowanymi i lepszymi jakościowo produktami z UE, czy USA. Taka „nierówna konkurencja” występowałaby też na rynku wewnętrznym, co zapewne prowadziło do konieczności coraz ściślejszej jego ochrony, czyli podnoszenia barier taryfowych (na tyle, na ile pozwoliłyby na to warunki umów o wolnym handlu) w sytuacji, gdy w światowym handlu zaznacza się coraz wyraźniejsza tendencja do jego liberalizowania.

Jakichkolwiek szans, czy przewagi polskiego rolnictwa można szukać jedynie w niskich, w stosunku do UE, kosztach produkcji i w jego stosunkowo dużej „naturalności” (zawartość substancji chemicznych w czystym składniku w wyniku nawożenia, ochrony roślin i innych zabiegów jest znacznie mniejsza niż średni poziom UE). Jednak, aby skutecznie wykorzystać zalety polskiego rolnictwa należy zadbać także o zachowanie wysokich standardów jakości i skuteczny zbył polskich „naturalnych” produktów. Najlepszym rozwiązaniem byłoby pełne włączenie się w nowe programy reformowanej WPR, zmierzające do ekstensyfikacji produkcji rolnej i ograniczenia funkcji produkcyjnych rolnictwa na rzecz środowiskowych i społecznych. W chwili obecnej nie zapadły jeszcze ostateczne rozstrzygnięcia w sprawie reformy WPR. Ewentualne obniżenie dopłat bezpośrednich dla rolników z UE nie wpłynie na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa poza Unią, z uwagi na dużą liczbę pozostałych instrumentów wsparcia rolnictwa i związane z tym wysokie w UE nakłady finansowe na tę dziedzinę gospodarki. Niestety specyfika polskiego rolnictwa, pozbawionego tych środków, może się okazać nie zaletą, a jedynie oznaką postępującego zacofania.