Alina Jurcewicz

Prawo rolne w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej

Ewolucja polskiego ustawodawstwa rolnego podczas ostatniej dekady następuje pod wpływem wielu czynników, w tym miejscu jednakże ograniczymy się do najważniejszych z nich[1]. Pierwszoplanowym jest naturalnie zmiana ustroju polityczno- gospodarczego naszego państwa, w wyniku której wyeliminowano z naszego prawodawstwa rolnego te instytucje lub przepisy prawne, które w dość powszechnym odczuciu były bądź charakterystyczne dla poprzedniego systemu, bądź się z nim wiązały. I chociaż wiele z nich występowało wówczas również w ustawodawstwach państw zachodnioeuropejskich, służąc tam rozwojowi gospodarstw rolnych, to u nas, przy podobieństwie zewnętrznych form prawnych, służyły jednak zupełnie innym celom, przede wszystkim „zamrożeniu" rozwoju indywidualnych gospodarstw rolnych.

Dlatego też ustawodawca chcąc zapewnić możliwość realizacji nowych zasad ustrojowo-gospodarczych zrezygnował z wcześniejszych instrumentów prawnych, głównie administracyjno-prawnej natury, za pomocą których mógł bezpośrednio oddziaływać na stosunki prawnorolne. Rozwiązanie takie wydawało się słuszne, stanowiło bowiem konkretne potwierdzenie realności wprowadzanych reform. Tak więc z punktu widzenia przyjętych zasad gospodarki rynkowej oraz potrzeby wzmacniania ochrony prawa własności, wyrażającej się min. zwiększoną swobodą jego rozporządzania, przyjęte wówczas rozwiązania uznać można za logiczne i zasadne.[2]

Przy tym generalnym uzasadnieniu, odrzucenie części regulacji prawnych ma jednak swoje konsekwencje uboczne, nie brane pod uwagę bądź też świadomie

1 Zob. R. Budzinowski: Czynniki rozwoju prawa rolnego, w pracy zbiorowej pod redakcją S. Prutisa: Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej. Temida 2, Białystok 1998, s. 29-40.

2 Zob. A. Jurcewicz: Dostosowanie polskiego prawa rolnego do ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej, w pracy zbiorowej pod red. A. Marszałka: Transformacja rolnictwa polskiego w perspektywie integracji ze Wspólnotami Europejskimi, Wyd. UŁ, Łódź 1993 r., s. 122; podobnie K. Stefańska: Problem struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych w prawnej regulacji okresu transformacji ustrojowej, w cytowanej wyżej pracy zbiorowej pod red. S. Prutisa: Polskie prawo rolne..., s. 124.

poświęcone na rzecz przemian. O ile zatem nie powinna zaskakiwać rezygnacja z instytucji służących, w większej bądź mniejszej mierze, poprzedniemu ustrojowi, o tyle zjawisko i skala powstałej „próżni" legislacyjnej, jak by to ujęli jedni lub liberalizacji ustawodawstwa, jak by to określili inni, jest jedną z najważniejszych płaszczyzn nad którą podejmują dyskusje prawnicy - agraryści.

Czynnikiem, który paradoksalnie dotąd jeszcze nie wymusił poważniejszych zmian ustawodawczych, ale z którym należy się liczyć, to adaptacja polskiego rolnictwa do warunków gospodarki rynkowej jako takiej (przykładem służyć może zadziwiający brak zrzeszeń lub producenckich grup zbytu lub (i) przetwórstwa płodów rolnych, umacniających pozycje rolników wobec sfery pośrednictwa w handlu, brak prostych form kooperacji rolników itd.).[3]

Na proces ten nakłada się czynnik kolejny, bardzo silnie wpływający na ewolucję naszego ustawodawstwa rolnego, jakim jest nasze przyszłe członkostwo w Unii Europejskiej i związany z tym obowiazek harmonizowania go ze wspólnotowym porządkiem prawnym (tzw. acquis communautaire). Jak wiadomo bowiem, polskie rolnictwo, podobnie jak nasza gospodarka, znajduje się w fazie „podwójnej transformacji systemowej". Oznacza ona nie tylko przejście od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej, ale też dostosowanie się do warunków istniejących w państwach Unii Europejskiej, która posiada swoje dodatkowe rozwiązania systemowe, wykraczające poza standardowe instytucje i mechanizmy, istniejące w typowych gospodarkach rynkowych.[4]

Ponieważ procesy te nie zachodzą w społecznej „próżni", toteż wcale niemniej istotnym, kolejnym czynnikiem wpływającym na kształt naszego prawodawstwa rolnego są lub mogą być naciski i głosy bardzo krytycznego dziś lobby rolniczego.[5]

Ponieważ przedmiotem niniejszego opracowania jest przede wszystkim stan i pożądane trendy rozwojowe naszego ustawodawstwa rolnego w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, toteż ta właśnie materia stanowić bę-

3 W czasie oczekiwania na publikację tekstu podano informację, że prace legislacyjne nad projektem ustawy w tym zakresie są prowadzone i mają się ku końcowi.

4 Zob. J. Wilkin: Reformy instytucjonalne w procesie modernizacji polskiego rolnictwa i przystosowywania do warunków EWG, w pracy zbiorowej: Problemy integracji rolnictwa polskiego z Unią Europejską. Fundacja Rozwój SGGW, Warszawa, 1994 r., s. 148-149. Ponadto o wspólnej polityce rolnej zob. A. Jurcewicz (współautor) w monografii: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1995 r., s.44 i nast. oraz tej Autorki: Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim. Studia Prawnicze nr 4, 1993 r.

5 Przed opublikowaniem niniejszego tekstu byliśmy świadkami zorganizowanych form protestu rolników w postaci między innymi ogólnopolskiej blokady dróg.

dzie oś przewodnią poniższych rozważań. Niezbędnym punktem odniesienia tak ujętej problematyki winna być podbudowa ekonomiczna procesów integracyjnych, do której wielokrotnie będziemy się odwoływali. Istotne są przy tym rozważane scenariusze ekonomiczne zarówno samych sposobów włączenia polskiego rolnictwa w ramy rolnictwa europejskiego, jak i wpływ wspólnej polityki rolnej na formę i termin naszego przystąpienia do Unii. Oczywistym jest bowiem, że to właśnie brane pod rozwagę i negocjowane, w końcu zaś przyjęte koncepcje ekonomiczno-społeczne włączenia naszego sektora rolnego w ramy rolnictwa europejskiego, łącznie z acquis communautaire, w decydujący sposób wpłyną na kształt i granice polskiego ustawodawstwa rolnego.

Uzasadnionym zatem wydaje się przedstawienie potencjalnego wpływu wspólnej polityki rolnej na formę naszego przystąpienia do Unii, stanowiące przedmiot kilku raportów niezależnych grup ekspertów przygotowanych na zlecenie Komisji. Raporty te[6], których przedmiotem są koncepcje procesów przystosowawczych w zakresie rolnictwa w okresie poprzedzającym rozszerzenie Unii o państwa Europy Środkowo-wschodniej, określają słabości i przeszkody występujące po obu stronach oraz możliwości i sposoby ich usuwania. We wszystkich raportach zgodnie podkreśla się, że źródłem trudności po stronie Unii jest przede wszystkim obecna formuła wspólnej polityki rolnej. Charakter i skutki właściwych tej polityce mechanizmów są bowiem takie, że państwa Europy środkowo-wschodniej z wielu względów nie są w stanie przyjąć jej w pełnym wymiarze już na początku (acquis communautaire), a Unia nie przystałaby na ponoszenie związanych z tym kosztów, przy czym koszty te to nie tylko wydatki w rozumieniu budżetowym. Znacznie ważniejszy byłby bowiem wpływ, jaki włączenie rolnictwa państw Europy środkowo-wschodniej do wspólnego rynku wywarłoby na stan tego rynku[7].

W powołanych raportach z reguły przyznaje się, iż w przypadku rozszerzenia Unii Europejskiej przy zachowaniu w obecnym kształcie wspólnej polityki rolnej (bądź nawet skorygowanym o drugi etap realizacji planu Mac Sharry'ego) niezbędny będzie okres przejściowy, w czasie którego nowe państwa członkowskie będą miały ograniczone uprawnienia i obowiązki, nie będzie pełnej harmonizacji

6 Zob. L P. Mahe: L' agriculture et elargissement de l' Union Europeenne aux pays d' Europe Centrale et Orientale transition en vue de l' integration ou l'integration pour transition?; S. Tardini, J. Marsh, S. Senior-Nello : Pre - accession agricultural policies for central Europe and EU; A. Buckwell, J. Haynes, S. Dawidowa, A. Kwieciński : Feasibility of an agricultural strategy to prepare the countries of central and eastern Europe for EU accession; S.Tangermann, T.S. Jostling : Pre- accession agricultural policies for central Europe and EU.

7 Znaczna część rozważań natury ekonomicznej oparta jest na pracy M. Ciepielewskiej : Polskie rolnictwo a wspólna polityka rolna Unii Europejskiej, w pracy zbiorowej : Stowarzyszenie Polski z Unią Europejską, IERiGŻ, FAPA, Warszawa 1997, s. 55 i nast.

przepisów i zasad funkcjonowania oraz wdrożone zostaną tylko wybrane wspólne polityki lub ich elementy.

Okres przejściowy jest różnie postrzegany przez poszczególnych autorów opracowań. Jeden z nich proponuje unię celną, zapewniającą swobodę przepływu towarów i ujednolicenie cen na obszarze poszerzonej Unii oraz jednolitą zewnętrzną taryfę celną. Państwa Europy środkowo-wschodniej, w tym Polska, nie miałyby obowiązku prowadzenia wspólnej polityki rolnej, ale otrzymywałyby z Funduszy Strukturalnych środki na rzecz restrukturyzacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Inny z autorów bierze pod uwagę 3 warianty okresu przejściowego. W pierwszym z nich proponuje wyłączenie naszych produktów rolnych ze wspólnego rynku. Wówczas poziom cen nie musiałby ulegać wyrównaniu, a polityka rolna ujednoliceniu. Wspólny rynek rolny byłby chroniony przed konkurencją naszych towarów ilościowymi ograniczeniami importu lub jakąś formą podatków importowych. Wariant drugi polegałby na stopniowym obejmowaniu naszego rolnictwa wspólną polityką rolną w ciągu 15-20 lat i od pierwszego różni się tylko wyraźniejszą perspektywą pełnej integracji. Natomiast wariant trzeci, określany jako „jednolity rynek bez konkurencji", proponuje co prawda usunięcie ograniczeń importowych, ale w zamian przewiduje wprowadzenie sztywnych kwot, ograniczających produkcję rolną w państwach Europy środkowo-wschodniej, określanych mianem „prawa do produkowania."

Kolejna grupa ekspertów dopuszcza dwa możliwe rozwiązania dla okresu przejściowego: członkostwo bez wspólnej polityki rolnej, a więc z wyłączeniem rolnictwa bądź też prowadzenie dwóch odmiennych wspólnych polityk: innej dla „starych" państw członkowskich i „nowej" dla nowych państw. Obie te polityki miałyby te same cele i instrumenty , ale różniłyby się poziomem podtrzymywania rolnictwa. Ponieważ poszczególne państwa mogłyby wprowadzić dodatkową pomoc dla rolnictwa z własnych środków, to propozycja ta oznaczałaby renacjonalizację wspólnej polityki rolnej.

Wreszcie ostatnia grupa autorów raportów proponuje zachowanie na granicach starych i nowych państw członkowskich specjalnych opłat wyrównawczych, które byłyby przeznaczone na pomoc tym ostatnim.

W zgodnej opinii ekonomistów polskich żadne z proponowanych rozwiązań okresu przejściowego nie zawiera korzystnego dla Polski rozwiązania sprawy integracji naszego rolnictwa z sektorem rolnym Wspólnoty.[8] Już *prima facie* okazuje się, że niemal wszystkie modele okresu przejściowego proponują utrzymanie na granicach ze Wspólnotą systemu kontroli importu naszych produktów rolnych,

8 Tak też M. Ciepielewska, op. cit., s. 57.

niejednokrotnie nawet znacznie bardziej skomplikowanego niż obecnie. Jeden z nich sama Komisja uznała za nierealny do wprowadzenia w praktyce (dotyczący specjalnych „przedakcesyjnych" opłat wyrównawczych).

Z kolei jedyny wariant, dopuszczający swobodę handlu produktami rolnymi, wprowadza w zamian ścisłą kontrolę rozmiarów produkcji, co zdaniem naszych ekonomistów, stanowi alternatywę jeszcze gorszą. Przyznawanie drogą administracyjną „prawa do produkowania" w drodze określania rozmiarów produkcji oznaczałoby bowiem zamknięcie rolnictwa w sztywnym gorsecie kwot, który zamroziłby istniejącą strukturę produkcji oraz uniemożliwił jej racjonalizację i podniesienie konkurencyjności. Uważa się wręcz,[9] „że byłby on bliższy obowiązującemu w ortodoksyjnym okresie socjalizmu nakazowemu kierowaniu w ramach państwowego monopolu decyzyjnego niż gospodarce rynkowej, wraz ze wszystkimi właściwymi takiemu monopolowi przejawami niskiej efektywności gospodarczej." Negatywne skutki wprowadzenia restrykcyjnego systemu „praw do produkowania" byłyby przy tym znacznie głębsze niż te, które wywołuje on w starych państwach Wspólnoty.

Na tle tychże opinii nasuwa się myśl, że jeśliby w wyniku negocjacji przyjęto model „praw do produkcji" rozumiany jako generalna „pula" rozmiarów produkcji poszczególnych grup płodów rolnych, a w naszej gestii pozostawałoby sukcesywne rozdzielenie owych kwot produkcji (na województwa, powiaty, gminy i gospodarstwa rolne), to mógłby to być instrument (oczywiście do pewnego stopnia) za pomocą którego możnaby wyposażyć tylko pewną część gospodarstw, powiedzmy „rozwojowych" w „prawo do produkowania" znaczącej części dopuszczalnego limitu, pozostawiając gospodarstwom słabszym niewielkie kwoty dopuszczalnej produkcji (co prawdopodobnie odpowiadałoby w jakiejś mierze aktualnej ich produkcji) oraz stosując wobec tych gospodarstw różnorodne formy osłony socjalnej, regionalnej oraz wynikające z pozarolniczego rozwoju wsi. Rozwiązanie to zakładałoby również powołanie wyspecjalizowanego aparatu biurokratycznego, który dokonywałby rozdziału tychże kwot (także na szczeblu lokalnym) oraz kontrolowałby przestrzeganie stosowania się do owych „praw do produkcji."

Natomiast w przypadku przyjęcia modelu okresu przejściowego z wyłączeniem rolnictwa, a zatem bez integracji sektora rolnego, niekorzystne skutki nie dotyczyłyby wyłącznie tego sektora, ale przeniosłyby się na całą gospodarkę. Podkreśla się w szczególności dwa powody takiej oceny.[10] Mianowicie bez ujednolicenia cen rolnych nie jest możliwe wyrównywanie poziomu kosztów pracy w różnych państwach, a co za tym idzie wyrównania warunków konkurencji w pozarol-

9 M. Ciepielewska, op. cit., s. 58.

10 M. Ciepielewska, op. cit., s. 59. Zob. też A. Jurcewicz: The Application of the General Provisions of the Rome Treaty to Agriculture, „Polish International Law" t. 21, 1994 r.

niczych działach gospodarki. Stąd też z Traktatu Rzymskiego wynika obowiązek podporządkowania się państw członkowskich zasadom wspólnej polityki rolnej. Gdyby więc zastosowano wobec nowych członków UE odmienne postanowienia w zakresie polityki rolnej, to wymagałoby to zmiany postanowień Traktatu.

Po drugie zaś podkreśla się, że w przypadkach poprzednich rozszerzeń Wspólnoty wprowadzanie koncepcji „okresów przejściowych" we wdrażaniu wspólnej polityki rolnej odbywało się w zasadniczo odmiennej sytuacji. Miało to bowiem miejsce przed wprowadzeniem (od 1992 r.) „jednolitego rynku europejskiego", a więc przed faktyczną likwidacją granic celnych na całym zintegrowanym obszarze. Natomiast zachowanie w państwach Europy środkowo-wschodniej innych niż w „starych" państwach Wspólnoty cen rolnych, pociągających za sobą konieczność kontyngentowania obrotu towarami rolnymi bądź wprowadzenia opłat granicznych oznaczałoby ich faktyczne wyłączenie z jednolitego rynku. Stąd też nie zastosowano żadnych „okresów przejściowych" przy ostatnim poszerzeniu Unii o państwa EFTA (Szwecja, Finlandia i Austria).

Uznaje się, że w przypadku zastosowania wariantu integracji bez rolnictwa, państwa środkowo-europejskie stałyby się członkami drugiej kategorii, pozbawionymi korzyści wynikających ze zniesienia kontroli granicznej obrotu towarowego, nie tylko zresztą rolniczego, ale i przemysłowego. Stąd też wysnuwa się wniosek, że przezwyciężenie trudności związanych z integracją rolnictwa w znacznym stopniu zadecyduje o końcowych efektach całego procesu integracji Polski z Unią. Natomiast pokonanie tych trudności w zasadniczej mierze utrudnia aktualny model wspólnej polityki rolnej. Dlatego też jednym z warunków powodzenia naszych aspiracji do członkostwa w Unii byłaby głęboka reforma tej polityki.

Wachlarz przedstawionych Komisji propozycji co do ewentualnych form włączenia naszego rolnictwa w ramy sektora rolnego Wspólnoty pokazuje nam jasno, że w zakresie integracji rynków rolnych sytuacja jest niewiadoma i tylko w pewnej mierze zależeć będzie od rezultatów negocjacji. Uświadamia nam to, mając na uwadze ostrą krytykę istniejących w Unii rozwiązań polityki rynkowej, że kształt naszego ustawodawstwa w tym zakresie, jeśli ma mieć walor realności, generalnie zależny jest od przyjętej w ramach Unii reformy wspólnej polityki rolnej w jej skrzydle rynkowym[11] oraz od przyjętych w wyniku negocjacji rozstrzygnięć ekonomicznych.

W tym miejscu warto, chociażby pokrótce, przedstawić podstawowe warianty reformy wspólnej polityki rolnej oraz ich przewidywane skutki. Konieczność reformy tej polityki postrzegano już od dawna oraz podejmowano raczej mniej niż

11 Generalnie Agenda 2000 oraz plan Komisarza Rolnego Fishlera zakładają m.in. zmniejszanie środków finansowych przewidzianych na podtrzymywanie cen rolnych.

bardziej udane próby jej wprowadzania. Ponieważ powszechnie znane są dotychczasowe usiłowania Wspólnoty co do przebudowy tej polityki, obecnie skoncentrujemy się na przyszłych, widzianych po 2000 roku wariantach reformy.

I tak, przesłanki owej reformy sprowadzają się do trzech punktów. Po pierwsze, zmieniły się warunki wewnątrz samej Unii, po drugie Unia respektując istniejące, musi też brać pod uwagę przyszłe porozumienia w ramach WTO, zmierzające przede wszystkim do liberalizacji obrotów artykułami rolnymi w skali światowej oraz po trzecie, musi przygotować się do rozszerzenia o państwa Europy środkowo-wschodniej. Wszystkie te przesłanki istotnie zmieniają dotychczasowe warunki, w jakich dokonywał się rozwój europejskiego rolnictwa. Wymuszają one również konieczność dostosowania wspólnej polityki rolnej do nowej sytuacji.

W dokumentach Komisji brane były pod uwagę przede wszystkim 3 generalnie ujęte warianty rozwoju sytuacji[12]. Wariant pierwszy przyjmował kontynuację obecnej polityki rolnej także po roku 2000, jako że przy wdrażaniu reformy Mac Sharry'ego zapewniano rolników, że dalszych istotnych zmian we wspólnej polityce rolnej nie będzie. Zapewniałoby to pożądaną stabilność zasad oddziaływania na rolnictwo i rozwiązywanie nowych, bądź nawarstwionych problemów decyzjami podejmowanymi ad hoc. Jednakże propozycja ta odbierana była jako wyraz krótkowzroczności, ponieważ zachowanie status quo oznaczałoby postępujące ograniczanie możliwości rozwojowych europejskiego rolnictwa. W rezultacie - po przyjęciu przez Światową Organizację Handlu dalszych postanowień liberalizujących międzynarodowy handel produktami rolnymi oraz po kolejnym rozszerzeniu Unii - rolnictwo europejskie, skrępowane administracyjną regulacją ilościową produkcji oraz zamrożeniem struktury produkcji, byłoby niezdolne do skutecznego konkurowania nie tylko na światowym, ale i na wewnętrznym, poszerzonym rynku. Okazałoby się wówczas, że reforma wspólnej polityki rolnej jest niezbędna, musiałaby być jednak prowadzona w pośpiechu i w nie sprzyjających warunkach, bo pod presją kryzysu.

Wariant drugi zakładał przeprowadzenie radykalnej reformy tej polityki, zalecany przez licznych, wybitnych ekonomistów rolnictwa. Propozycje ekspertów zgodne były co do zasadniczych elementów nowej polityki rolnej. Konsensus obejmował następujące jej cechy:

- rezygnacja z instrumentów podtrzymywania cen rolnych bądź ograniczenie ich roli do zapobiegania spadkowi cen poniżej poziomu rynku światowego; straty w dochodach rolników (w pełni lub częściowo) byłyby wyrównywane subsydiami bezpośrednimi;

12 A study on alternative strategies for the development of relations in the field of agriculture between the EU and the associated countries with the view to future accession of this countries, EC Com. Bruksela 1995.

- likwidacji uległby system „praw do produkowania";
- subwencje wyrównawcze byłyby w pełni oderwane od produkcji i ograniczone w czasie;
- system bezpośredniego podtrzymywania dochodów zawierałby - obok subwencji wyrównawczych - opłaty za usługi, wykonywane przez rolników na rzecz szeroko rozumianego środowiska, wypłacaną przez państwa członkowskie, przy częściowym lub żadnym finansowaniu ze strony Unii.

Wariant ten zasadniczo uprościłby, niezmiernie dziś skomplikowaną, wspólną politykę rolną oraz ograniczył koszty jej prowadzenia. Natomiast sprawy związane z ochroną środowiska i rozwoju regionów wiejskich znalazłyby się poza polityką rolną.

Komisja podzieliła opinię, iż z ekonomicznego punktu widzenia ten wariant reformy byłby pożądany, przestrzegła jednakże przed wiążącym się z nim ryzykiem społecznym, socjalnym i środowiskowym, których zakres nie był jasny oraz przed nieznanymi kosztami jego wprowadzenia. Uważano również, że reforma w tym kształcie faworyzowałaby silne gospodarstwa rolne z bogatszych państw Unii, co zakłóciłoby spójny rozwój całego obszaru Unii.

Autorzy raportu brytyjskiego Ministerstwa Rolnictwa rozważając kilka scenariuszy radykalnej reformy wspólnej polityki rolnej,[13] których z uwagi na ich szczegółowość nie będziemy w tym miejscu przedstawiać, uzasadniali celowość wprowadzenia takiej reformy oraz wskazywali negatywne skutki jej zaniechania. Podkreślając, że pociągnęłaby za sobą zmiany społecznie trudne do zaakceptowania, widzieli konieczność zastosowania osłon wynikających z polityki socjo-strukturalnej oraz ochrony środowiska. W celu zahamowania ewentualnego oporu rolników, który mógłby blokować podjęcie reformy rozważali możliwość przyznawania im specyficznych, bezpośrednich kompensacji. Uznawano mianowicie, że rolnicy mają historycznie uzasadnione powody do żądania, aby wycofywanie się ze specjalnej ochrony rolnictwa nie następowało nagle. Nie mogą jednak domagać się, żeby kompensowanie kosztów koniecznych zmian - z jakiego nie korzystają inne grupy społeczne - miało charakter permanentny. Tak więc owe subwencje kompensacyjne winny być czasowe i degresyjne oraz nie związane z produkcją. Powinny też być skierowane do rolników, którzy bezpośrednio utracili dotychczasowe formy pomocy. Nie powinny być uzależnione od wielkości gospodarstwa, aby nie hamować poprawy struktur rolnych.

Kolejny wariant proponował rozwinięcie i kontynuowanie rozpoczętej w 1992 roku reformy również po roku 2000. W ramach logiki tej reformy postulowano

13 European Agriculture. The Case for radical reform. Conclusions of the Ministery of Agriculture, Fisheries and Food's CAP Review Group, London 1995 r.

wprowadzenie kolejnego jej etapu przyjmując, że najważniejszy jest wzrost konkurencyjności europejskiego rolnictwa, osiągany jednak łagodniejszymi metodami, niż w wariancie reformy radykalnej. Wyznaczając podobne cele, jak rezygnacja ze specjalnej ochrony rynku wewnętrznego, proponowano kontynuację polityki obniżania cen podtrzymywanych i rozszerzania jej na kolejne rynki branżowe.

Za drugi cel uznawało się przyznanie większej niż dotychczas wagi, problematyce struktur rolnych oraz regionów wiejskich. Postulowano włączenie do celów polityki trwałej i pełnej równowagi pomiędzy działalnością w sferze produkcji rolnej a innymi kierunkami rozwoju regionów wiejskich oraz ochroną środowiska. Rolnik ma pełnić dwie funkcje: producenta żywności i produktów nieżywnościowych oraz zarządcy środowiska i zasobów naturalnych, usługodawcy itd. Określenie koncepcji oraz wprowadzenie w życie polityki zintegrowanego rozwoju regionów wiejskich stanowi jedno z najistotniejszych zadań na najbliższe lata.

Po trzecie postulowano uproszczenie wspólnej polityki rolnej w połączeniu z przestrzeganiem zasady subsydiarności. Znacznie większą wagę przypisywano pozostawieniu większej swobody władzom szczebla krajowego lub regionalnego. W związku z powyższym proponowano ograniczenie działań podejmowanych na poziomie Unii do następujących:

- tworzenie ogólnych ram instytucjonalnych i prawnych;
- określanie minimum wspólnych zasad, niezbędnych do zachowania jednolitego rynku oraz zapobiegających zakłóceniom warunków konkurencji;
- określanie reguł dotyczących bezpośrednich interwencji rynkowych, koniecznych w specjalnych sytuacjach.

Państwom członkowskim pozostałoby więcej swobody we wdrażaniu unijnego prawa (przede wszystkim w zakresie podtrzymywania dochodów), byłyby jednak zobowiązane do ścisłego przestrzegania wspólnych zasad oraz działania w granicach wyznaczonych przez dyscyplinę budżetową.

Reakcja Komisji na przedstawione jej warianty reformy wspólnej polityki rolnej była typowa dla tego rodzaju ciał. Mianowicie z jednej strony krytyczna ocena dotychczasowej polityki rolnej pokrywała się z formułowanym przez nią uzasadnieniem konieczności jej zreformowania. Z drugiej natomiast postulowane propozycje zmian Komisja traktowała wybiórczo, od początku sugerując wprowadzenie do 2010 roku tych z nich, które tylko w niewielkim stopniu zmieniałyby obecną politykę rolną, odsyłając pozostałe do dalszych badań lub całkowicie je ignorując.

W efekcie brak jest spójności pomiędzy postawioną oceną dotychczasowej polityki a konkretnymi propozycjami jej zmian, zawartymi w Agendzie 2000. Ta pierwsza bowiem skłaniała do reformy radykalnej, natomiast wybrany wariant po-

średni, to nawet niepełny drugi etap realizacji reformy Mac Sharry'ego. O ile też wyczerpująco rozważano ryzyko związane z utrzymaniem status quo oraz radykalnym wariantem reformy, o tyle w przypadku trzecim przedstawiano jedynie jego podstawowe założenia nic nie wspominając o skutkach. Wyczuwa się wyraźny rozdźwięk pomiędzy zapowiedzią Komisji, że „przyszedł czas na przemyślenie wyzwań ostatnich lat i przygotowanie wyboru polityki rolnej na następne stulecie" a jej późniejszą wypowiedzią, że najwłaściwsza byłaby kontynuacja koncepcji już wypróbowanej, która jednakże formułowana była tylko do ostatniej dekady bieżącego stulecia.

Mając na uwadze, że zachowanie status quo kłóciłoby się ze zdrowym rozsądkiem, wybrano znacznie okrojony, płytki wariant poprawionej reformy z 1992 r. Generalnie w postanowieniach Agendy 2000, zatwierdzonej porozumieniem w marcu br. w Berlinie, zdecydowano o kompromisowym obniżeniu cen podtrzymywanych na podstawowych rynkach rolnych (wołowina, zboża, produkty mleczarskie), nie rozszerzając tejże polityki na kolejne rynki branżowe oraz akcentując wzmocnienie polityki strukturalnej w połączeniu z polityką spójnego ekonomicznego i społecznego rozwoju. Zarzucono też postulaty związane ze zwiększeniem udziału czynnika narodowego w polityce rolnej Wspólnoty, co w istocie sprowadzałoby się w jakiejś mierze do „renacjonalizacji" owej polityki. Właśnie obawy, jakie wzbudziła w środowiskach rolniczych WE możliwość poszerzenia Unii o państwa naszego regionu zaowocowały uaktywnieniem się zwolenników renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej chociaż od lat temat ten w kręgach europejskich należał do zamkniętych jako nie podlegający dyskusji. Opowiedzenie się za okrojonym , kompromisowym nawet w stosunku do rozważanego (i przedstawionego powyżej) wariantem kontynuacji reformy z 1992 r., potwierdziło wcześniejsze przypuszczenia, że zapewne nie będzie możliwe uniknięcie okresu przejściowego (co znajduje zresztą wyraz w Agendzie 2000) oraz jego niekorzystnych dla nas skutków.

Na tle przedstawionych rozważań ważnym dla nas pozostaje pytanie, jak ma wyglądać nasza polityka rolna w okresie poprzedzającym przystąpienie do Unii. Stanowi ono przedmiot żywego zainteresowania nie tylko naszych specjalistów, ale też ekspertów zagranicznych. Zdecydowana ich większość[14] przestrzega przed oparciem naszej koncepcji przygotowawczej do członkostwa w Unii na polityce powtarzającej wyjściową formułę wspólnej polityki rolnej, a wielu z nich wyraża też wątpliwość, czy przyjęcie przez Polskę tejże polityki w obecnym jej kształcie byłoby wskazane nawet w pierwszym okresie naszego członkostwa w Unii. Podnoszą oni w tym ostatnim przypadku, że korzyści, jakie mogłyby nam z tego tytułu przypaść byłyby ograniczone nie przyznaniem naszym rolnikom subwencji

14 W cytowanych już w przypisie 6-tym raportach.

kompensacyjnych, które aktualnie są w Unii podstawową formą bezpośredniego wspierania rolniczych dochodów. Subwencje te z założenia bowiem mają ograniczać straty unijnych rolników wynikające z obniżania cen rolnych, a nasi rolnicy takich strat nie ponieśliby.

Nieprzydatność wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do problemów naszego rolnictwa, w tym rozproszonej struktury agrarnej wynika przede wszystkim z faktu, że polityka ta posiadając rozwinięte skrzydło „rynkowe" ma na celu przede wszystkim kosztowną ochronę dochodów rolników w drodze silnie rozbudowanego instrumentarium cenowo-dochodowego, natomiast skrzydło „strukturalne" tej polityki ciągle jeszcze jest niedorozwinięte, a co ważniejsze nie zabezpieczone w całości, lecz co najwyżej w części, finansowaniem ze strony Unii, podczas gdy polityka rynkowa takie zabezpieczenie posiada.

Zatem zastosowanie przez nas w okresie przedakcesyjnym obecnego modelu wspólnej polityki rolnej oznaczałoby skierowanie głównego strumienia środków na potrzeby polityki rynkowej, co siłą rzeczy, przy bardzo ograniczonych możliwościach własnych finansowania przemian w rolnictwie pozbawiłoby tym samym niezbędnych środków na rzecz poprawy struktur rolnych.

Krótko reasumując można powiedzieć, że powinniśmy unikać wprowadzania rozwiązań prawnych charakterystycznych dla pierwotnej, ale w dużym stopniu i obecnej polityki rolnej w jej skrzydle „rynkowym", ponieważ jest i będzie ono poddawane mniej lub dalej idącym zmianom, być może w przyszłości nawet radykalnym. Nie ulega jednak wątpliwości, że tendencje do ograniczania wspierania cen produktów rolnych będą kontynuowane i że będą przybierały na sile. Poza dyskusją też, co do zasady, a nie co do rozmiarów, pozostaje tendencja do podtrzymywania dochodów rolników w drodze subwencji bezpośrednich, oderwanych w mniejszym lub większym stopniu od rozmiarów produkcji lub areału gruntów.

Oznacza to wprost, że nie należy inicjować zmian ustawodawczych prowadzących do znacznego wzrostu cen produktów rolnych, pomimo ich relatywnie niższego poziomu w porównaniu z cenami unijnymi, bo w naszych warunkach jest to z wielu przyczyn (gospodarczego i społecznego charakteru) niekorzystne, a i tendencje zachodzące wewnątrz Unii zmierzają w końcowym rezultacie do wyrównywania cen do poziomu światowego. Nie oznacza to całkowitej stagnacji cenowej naszych produktów rolnych, przestrzega się jednak przed powtarzaniem błędów polityki rynkowej Wspólnoty. Otwartym pozostaje jednakże pytanie o formy i zakres ewentualnego wspierania dochodów naszych rolników, które ogólnie rzecz biorąc mają ostatnio tendencję spadkową, a sfera pośrednictwa w handlu produktami rolnymi przechwytuje znaczną część zysku.

Jak nietrudno zauważyć, częściowo odpowiedź na postawione powyżej pytanie winna była być zbudowana na zasadzie „czego nie warto lub wręcz nie wolno"

robić. Natomiast pozytywne wskazanie zalecanych działań na naszych rynkach rolnych jest znacznie trudniejsze i skromniejszych rozmiarów.

W tym miejscu warto przypomnieć, że począwszy od 1991 r., po terapii wstrząsowej zaaplikowanej dla rolnictwa w dwóch latach poprzednich, nastąpił wzrost zainteresowania, (w związku z przygotowaniami do zawarcia Układu Europejskiego i wprowadzania Umowy Przejściowej)[15] wspólnotowym rolnictwem. Zrodziła się wówczas wyraźna fascynacja wspólną polityką rolną jako narzędziem europejskich sukcesów, bezpieczeństwa rolników chronionych przed zagraniczną konkurencją i ich możliwości eksportowych. Polityka ta wówczas postrzegana była głównie od strony jej sukcesów oraz bardzo jednostronnie, bo tylko poprzez bardzo rozbudowane instrumenty protekcji rynkowej, które wydawały się być lekarstwem na wszystkie kłopoty naszego rolnictwa. Na tym tle powstała mająca wszelkie pozory słuszności teza, że najlepszą metodą przystosowywania się jest wdrażanie prowadzonych we Wspólnocie wspólnych polityk.

I tak oto w wyniku połączenia dość jednostronnych wyobrażeń, nie uwzględniających także negatywnych cech wspólnej polityki rolnej z przeświadczeniem, że polityka ta zaradzi naszym wewnętrznym problemom w rolnictwie, zrodziła się koncepcja prowadzenia polityki rolnej upodobnionej do występującej we Wspólnocie. Podobieństwo to jednak ograniczało się do naśladowania jej najbardziej jej najbardziej spektakularnej strony, a mianowicie polityki podtrzymywania cen i ochrony rynku wewnętrznego.

Dokonując przeglądu ustawodawstwa wprowadzającego środki interwencji napotykamy całe podstawowe instrumentarium wspólnej polityki rolnej, łącznie z charakterystycznymi dla niej opłatami wyrównawczymi oraz zwiększającą się liczbą elementów szczegółowych od sezonowej zmienności ceł na produkty owocowo - warzywne począwszy a na płaceniu producentom za przechowywanie u siebie zapasów interwencyjnych produktów skończywszy. Dla realizacji procesów interwencyjnych na rynku rolnym powołano też do życia podobną do organów występujących na obszarze Wspólnot Agencję Rynku Rolnego.[16] Wzorując się na organizacji rynków rolnych w Unii przyjęto także w naszym ustawodawstwie wycinkowe rozwiązanie w odniesieniu do rynku cukru, co w powszechnym odczuciu doprowadziło do zaprzeczenia idei racjonalnego gospodarowania.

Rozwój stosowanych wówczas instrumentów, głównie prawno-finansowej natury oraz wprowadzane usprawnienia w ich funkcjonowaniu świadczą o coraz

15 Podpisany 16 grudnia 1991 r. w Brukseli, ustanawiający stowarzyszenie między Rzecząpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony. Układ ten wszedł w życie 1 lutego 1994 r.

16 Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, Dz.U. nr 39, poz. 223; Dz.U. z 1996 r., nr 34, poz. 145.

wnikliwszym zapoznawaniu się z zawiłościami wspólnej polityki rolnej. Zestaw stosowanych narzędzi prawnych oraz koszty interwencji (ponad 70% PSE, czyli ekwiwalentu subsydiów dla producentów, dotyczyło podtrzymywania cen) wskazywały jednak na dużą jednostronność modelu pomocy wprowadzanego w czasie, gdy na świecie dominowały już całkiem inne tendencje.

Zmianę podejścia obserwujemy od 1995 r., od kiedy jednostronność tę wyraźnie się koryguje. Strategia przyjęta w 1994 roku preferuje koncepcje oparte na założeniach wielofunkcyjnego rozwoju wsi, tworzenia na wsi miejsc pracy poza rolnictwem, budowę infrastruktury technicznej i handlowej oraz programy zintegrowanego rozwoju i modernizacji sfery produkcji rolnej i przetwórstwa. Program ten zakłada, że w najbliższych latach większość środków budżetowych dla rolnictwa kierowana będzie na modernizację poszczególnych segmentów gospodarki żywnościowej, a nie - jak dotychczas - na prostą interwencję rynkową. Rozwój obszarów wiejskich potraktowano jako jeden z głównych czynników przeobrażeń rolnictwa. Za niezbędne uznano też zmianę zakresu interwencji państwa w rolnictwie z doraźnej na długookresową i o strukturalnym charakterze.

W zakresie oddziaływania na rynek podejmowane działania zmierzają w dwóch kierunkach. Pierwszy z nich ma za zadanie modyfikację i usprawnienie form interwencji prowadzonej przez Agencję Rynku Rolnego. Natomiast drugi, nowy kierunek działań odnosi się do wspierania rozwoju infrastruktury rynkowej w otoczeniu rolnictwa (tytułem przykładu Agencja Rynku Rolnego zaangażowała się kapitałowo w tworzenie giełd towarowych, w ulepszanie systemu informacji o podstawowych rynkach rolnych itd.).

Można zatem powiedzieć, że po pierwszych, nie do końca przemyślanych koncepcjach w zakresie pożądanej polityki rolnej w okresie poprzedzającym nasze przystąpienie do Unii, obecne generalne założenia tej polityki są bardziej zgodne z panującymi tak w Unii, jak i na świecie tendencjami.

Skoro źródłem różnorodnych niedomogów naszego rolnictwa w zgodnej opinii zdecydowanej większości ekspertów[17], jest wadliwa, rozproszona struktura agrarna polskiego rolnictwa, a i ustawodawstwo europejskie przeorientowuje się w dużym stopniu na wspomaganie własnych, co prawda znacznie szerzej rozumianych struktur rolnych, to niewątpliwie ten kierunek działań legislacyjnych należy uznać za zgodny tak z potrzebą naszego wewnętrznego interesu w zakresie ich polepszania, jak i tendencjami rozwojowymi ustawodawstwa rolnego Unii, nadrabiającymi powstałe w tym zakresie wieloletnie zaniedbania. Nie zachodzi tu obawa, że moglibyśmy pójść „pod prąd" rozwiązaniom przyjmowanym w Unii.

17 Zob. A. Lichorowicz: Harmonizowanie polskiego ustawodawstwa strukturalnego w rolnictwie z ustawodawstwem Unii Europejskiej (na przykładzie prawnego pojęcia gospodarstwa rolnego). PiP z. 4 - 5, 1996 r., s. 129 i nast.; K. Stefańska: Problem struktury obszarowej, op. cit., s.119 i nast.

Wręcz przeciwnie, uważa się, że w wielu kwestiach prawno - rolnych jesteśmy ostoją liberalizmu, nie występującego w państwach członkowskich Unii.

Na początek warto poświęcić kilka słów samemu pojmowaniu zakresu pojęcia „struktury agrarne". Dotąd bowiem w nauce polskiej pojęcie struktury agrarnej rozumiało się dość wąsko „jako stan rolniczych jednostek produkcyjnych, a więc ich liczbę i zróżnicowanie według wielkości lub innych cech".[18] Tymczasem zarówno w ustawodawstwie, jak i w doktrynie europejskiej rozumiane jest ono znacznie szerzej - jako zespół czynników mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodów rolników oraz wydajność ich pracy.[19] Natomiast pojęcie struktury gruntowej rozumianej jako system własności i obrotu gruntami rolnymi jest pojęciem podporządkowanym owemu ogólnemu pojęciu struktury agrarnej i jako takiemu unijne ustawodawstwo strukturalne poświęca niewiele uwagi.

Generalnie bowiem ustawodawstwo to koncentruje się na ekstensyfikacji produkcji rolnej połączonej z ochroną środowiska naturalnego oraz organizacji produkcji, przetwórstwa i zbytu produktów rolnych, podczas gdy do struktur gruntowych odnosi się wyłącznie niewielka jego część dotycząca przede wszystkim modernizacji gospodarstw rolnych, pomocy dla gospodarstw funkcjonujących w trudnych warunkach naturalnych, pomocy dla młodych rolników oraz przyśpieszania procesów odchodzenia z produkcji starszej generacji rolników.

Trzon problematyki prawnej dotyczącej systemu własności rolniczej, obrotu gruntami rolnymi, struktury wewnętrznej gospodarstw pozostaje w gestii ustawodawstw narodowych, podlegając tylko pośredniemu oddziaływaniu prawa Unii. Należy mieć zatem na uwadze, że polityka strukturalna Wspólnoty, w przeciwieństwie do polityki rynkowej, pozostającej całkowicie w jej gestii, ogranicza się w zakresie struktur gruntowych wyłącznie do wycinka tychże struktur. Pozostawia tym samym wewnętrznym porządkom prawnym takie fundamentalne kwestie, jak system własności rolniczej, status prawny gospodarstwa rolnego, obrót gruntami rolnymi, dzierżawy rolnicze itd.

Z kolei znacząca, pozostała część ustawodawstwa strukturalnego dotycząc struktur agrarnych rozumianych szeroko określa w zasadzie tylko jego podstawowe zasady i obejmuje modernizację sfery komercjalizacji i przetwórstwa produktów rolnych, infrastruktury wsi itd. Umożliwia to kształtowanie w drodze wewnętrznego ustawodawstwa własnego, możliwie najbardziej odpowiadającego warunkom modelu rozwojowego rolnictwa, w tym najważniejszych, klasycznych instytucji prawnorolnych.

18 D. De Cornulier, A. Pilichowski: Polityka agrarna czyli o potrzebie efektywnych struktur w rolnictwie, Wieś i Rolnictwo: nr 3, 1993 r., s. 26.

19 Zob. A. Lichorowicz: Harmonizowanie polskiego, op. cit., s. 131. Podobnie R. Barents: The Agricultural Law of the EC, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1994 r., s. 173.

Potwierdza to mocno zróżnicowany stan prawny w tym zakresie występujący w poszczególnych państwach Unii. Natomiast nie nastąpiła unifikacja na szczeblu ustawodawstwa Unii, bo też nie było ku temu możliwości a niekiedy realnego zapotrzebowania, takich podstawowych pojęć prawnych z zakresu prawa rolnego, jak pojęcie gospodarstwa rolnego, własności rolniczej, dziedziczenia gospodarstw, obrotu *inter vivos*.

Można więc stwierdzić, że ustawodawstwo Unii, obejmując zreformowane fundusze strukturalne funkcjonujące na zasadzie „partnerstwa", pozostawiają znaczną część odpowiedzialności za struktury rolne władzom krajowym, a nawet regionalnym i lokalnym. Warto wspomnieć, że przedmiotem zainteresowania Wspólnego Funduszu Rolnego pozostają te programy polityki strukturalnej, które on finansuje (zazwyczaj od 25% do 75%). Natomiast środki finansowe pomocy strukturalnej poszczególnych państw członkowskich świadczone poza tymi funduszami poddane są wyłącznie ograniczeniom wynikającym z prawa konkurencji. W pełnej kompetencji państw członkowskich pozostają też decyzje w zakresie stosowania nie finansowanych przez Unię instrumentów oddziaływania na struktury rolne (np. doradztwo rolnicze, czy też zrzeszenia producentów).

Część polskiej doktryny wyraża opinię, że właśnie problematyka struktur gruntowych ma zasadnicze znaczenie dla przemian i modernizacji struktury agrarnej naszego rolnictwa i jej upodobnienia do pewnej przeciętnej europejskiej.[20] Natomiast przyczyn gospodarczych słabości naszego rolnictwa część ekonomistów upatruje nie tylko w samych strukturach gruntowych rolnictwa, ale również w szczególnym niedorozwoju sfery przed- i poprodukcyjnej w rolnictwie. Możemy więc tu zauważyć nieco odmienne rozłożenie akcentów. Także stanowisko Komisji, wyrażone we wnioskach końcowych studium dotyczącego strategii dostosowań rolnictwa państw środkowo-europejskich jest w tej sprawie jasne: „państwa Europy Środkowej i Wschodniej mniej potrzebują wysokiego poziomu cen i dochodów swoich rolników niż dobrze ukierunkowanej pomocy dla restrukturyzacji, modernizacji i dywersyfikacji swego potencjału produkcyjnego zarówno w rolnictwie, jak i w sferze poprodukcyjnej oraz dla ulepszenia infrastruktury wsi".[21] Tak więc, da się zauważyć odmienne postrzeganie zakresu niezbędnych działań modernizacyjnych, a ściślej potrzeby zróżnicowanej intensywności reformatorskich przedsięwzięć.

20 A. Lichorowicz, op. cit., s. 130; odmiennie A. Stelmachowski: Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, w powoływanej już pracy zbiorowej pod red. S. Prutisa: Polskie prawo rolne..., s. 61 i nast.

21 Zob. Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. European Commission Directorate General for Agriculture. Poland. Summary. Working Documents, 1995.

Ponieważ zagadnienia prawne związane z przebudową struktur rolnych naszego rolnictwa są w literaturze wyczerpująco opracowane[22] chciałabym jedynie w tym miejscu wskazać kierunkowo zarysowane postulaty zmian ustawodawczych w tym zakresie.

Za jedną z pierwszoplanowych uznaje się potrzebę prawnego wyodrębnienia kategorii gospodarstwa rodzinnego o rozwojowym charakterze. Otóż niewątpliwie odróżnić trzeba gospodarstwa rozwojowe jako kategorię wyraźnie „wyjętą" w ramach ustawodawstwa strukturalnego Unii z ogólnej masy gospodarstw i poddaną pewnemu oddziaływaniu tego ustawodawstwa. Natomiast gdy chodzi o gospodarstwa rodzinne, to, przyjmuje się, że gospodarstwem rodzinnym jest w zasadzie każde gospodarstwo, które nie stosuje wysoko przemysłowych metod produkcji na większą skalę (dotyczy to przede wszystkim produkcji drobiarskiej na dużą skalę w tuczu przemysłowym) lub które nie skoncentrowały wielkich obszarów gruntów, ale te ostatnie w rolnictwie europejskim po prostu nie występują.

Sytuacja w tej mierze przedstawia się dość jasno. Zdecydowana większość istniejących w rolnictwie zachodnio-europejskim gospodarstw jest gospodarstwami rodzinnymi, jednakże wchodzące w skład tej masy gospodarstwa są zróżnicowane tak ze względu na ich obszar, potencjał gospodarczy, możliwości rozwoju itd. Ponieważ jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest poprawa struktur rolnych, w tym stopniowe wyrównywanie różnic strukturalnych w rozwoju poszczególnych regionów rolniczych (a także grup gospodarstw), to ustawodawca europejski wyodrębnił z ogólnej masy gospodarstw rodzinnych tę część, która mając szanse rozwoju potrzebowała wsparcia. Modernizacja struktur rolnych tych gospodarstw oraz wzmocnienie potencjału produkcyjnego nieco słabszych gospodarstw rodzinnych nie zmienia jednak faktu, że za rodzinne uznaje się również gospodarstwa większe obszarowo i silniejsze ekonomicznie, które nie wymagały specjalnych form wsparcia ze środków strukturalnych Wspólnoty.

Natomiast nazwanie w niektórych ustawodawstwach krajowych gospodarstw odpowiadających znamionom gospodarstwa rozwojowego gospodarstwami rodzinnymi, poza pewnym zamieszaniem terminologicznym, w zasadzie niewiele zmienia na gruncie prawa Unii, natomiast u nas stało się, szczególnie dla znacznej części zaplecza politycznego wsi wygodną tezą, służącą ochronie wszystkich małych gospodarstw. Tymczasem chociaż w ustawodawstwie wtórnym Unii wielokrotnie używa się pojęcia „gospodarstwo rodzinne", to nie należy wyciągać z tego zbyt daleko idących wniosków prawnych, ponieważ pojęciem tym, jak to już powiedziano, obejmuje się także większe, konkurencyjne ekonomicznie gospodarstwa.

22 Odsyłam w tym zakresie do prac A. Lichorowicza, w tym : Stowarzyszenie Polski z EWG a polskie ustawodawstwo rolne, Państwo i Prawo, z. 9, 1992 r., s. 50 i nast.; tego autora: Dostosowanie polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich, w pracy zbiorowej pod red. A. Jurcewicz: Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa Polski weWspólnotach Europejskich. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 1996 r., s. 34 i nast.

Zanim jednakże bliżej przejdziemy do tego tematu, możnaby wysunąć dość prowokacyjne pytanie, czy w ogóle powinniśmy ustanawiać jakiekolwiek formy preferencji określonej grupy gospodarstw. Sytuacja w tym zakresie nie wydaje się całkiem prosta.

Zacząć wypada od stanowiska Komisji[23], która zdecydowanie dystansuje się od poglądów, wypowiadających się za jakimikolwiek formami uprzywilejowania określonych grup gospodarstw (czy to dużych, czy też mniejszych obszarowo). Natomiast jednoznacznie opowiada się za równym traktowaniem wszystkich typów gospodarstw oraz opartą na przesłankach ekonomicznych naturalną ich selekcją. Skądinąd ciekawym jest, że w odniesieniu do unijnego sektora rolnego Komisja prezentuje nieco inny punkt widzenia, wyrażający się przede wszystkim w zdecydowanej ochronie własnego rolnictwa jako całości przed „resztą świata", jak i silnym, wewnętrznym wspomaganiu go, mocno się opierając przed propozycjami poddania go w większym niż dotąd zakresie, oddziaływaniu praw rynku.

Co prawda od pewnego czasu Unia stopniowo próbuje, poprzez obniżanie cen podtrzymywanych poddać silniejsze gospodarstwa większemu oddziaływaniu gospodarki rynkowej, ale z drugiej strony w dużym stopniu rekompensuje tak powstałe straty w dochodach rolników w drodze subsydiów bezpośrednich. Natomiast mniejsze gospodarstwa otacza osłonami dodatkowymi polityki socjo- strukturalnej, regionalnej oraz środowiskowej. Trudno tu zauważyć trend do naturalnej ekonomicznej selekcji gospodarstw.

Nie wnikając głębiej w przyczyny takiego stanu rzeczy można stwierdzić, że w doktrynie polskiej niewielu jest zwolenników takiego podejścia. Większość wypowiadających się[24] nie kwestionuje samej potrzeby wyłonienia pewnej grupy gospodarstw, które winny być chronione i wspierane w swym rozwoju. I dopiero po tym stwierdzeniu rozpoczynają się kontrowersje dotyczące zakreślenia kręgu uprzywilejowanych gospodarstw.

Zwolennicy ochrony małych gospodarstw szybko podciągnęli te gospodarstwa pod szyld „gospodarstw rodzinnych" powołując się między innymi na ich szczególną rolę w rolnictwie europejskim oraz w zachowaniu społecznej tkanki wsi zapominając, że za „rodzinne" w Unii uważa się także gospodarstwa duże, zdolne nie tylko do przetrwania, ale i ekspansji na rynku oraz że cecha szczególnej ich roli wynika głównie z powszechności ich występowania. Przedstawicielami tego kierunku jest przede wszystkim znaczna część silnego lobby politycznie związane-

23 Por. Agricultural Situation..., op. cit., s. 27 i nast. Zob. też A. Jurcewicz: Pojęcia produktów rolnych, producenta rolnego i gospodarstwa rolnego w prawie Wspólnoty Europejskiej, Państwo i Prawo, z. 7, 1995 r.

24 Zob. A. Lichorowicz: O instytucji rodzinnego gospodarstwa rolnego de lege ferenda, Rejent, nr 7-8,1996 r., s. 36 i nast., M. Błażejczyk: Rodzinne gospodarstwo rolne w ustroju rolnym EWG. Prawo Rolne, z. 2/1992 r., s. 7 i nast., T. Kurowska: Gospodarstwo rodzinne czy gopodarstwo rozwojowe; dylematy wyboru. (w:) Polskie prawo rolne... (red. St. Prutis), s. 109 i nast.; A. Oleszko: Uznanie gospodarstwa rolnego jako konstytucyjnej podstawy polskiego ustroju rolnego (uwagi do konstytucji z 21 IV 1997 r.), Rejent, nr 5/1997 r., s. 79 i nast.

go z ruchem chłopskim, reprezentującego interesy gospodarstw o słabszym potencjale rozwojowym i dążącego do zachowania status quo pod hasłami ochrony gospodarstw rodzinnych, jaka ma miejsce we wspólnej polityce rolnej.

Natomiast przedstawiciele nauki generalnie opowiadają się za gospodarstwami większymi, konkurencyjnymi gospodarczo nie tylko na rynku wewnętrznym, ale też zewnętrznym bądź takimi, które mają realne szanse takimi zostać. Warto też przypomnieć tezę jednego z ekonomistów[25] zgodnie z którą dla potrzeb oceny konkurencyjności naszego rolnictwa należałoby rozbić je na podsektory, wydzielając subsektor skomercjalizowany, w ramach którego celem działalności byłaby produkcja towarowa i który jako taki winien stanowić właściwy przedmiot polityki rolnej. Do niedawna zresztą, jeśli odrzucić pozory, tak właśnie było w przypadku wspólnej polityki rolnej, która w gruncie rzeczy dotyczyła takich właśnie gospodarstw (80% środków na rolnictwo trafiało do 20% gospodarstw). Dopiero od pewnego czasu w ramach spójnego rozwoju regionów zmierzającego do wyrównywania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego oraz pragnąc zapobiec społecznej i środowiskowej degradacji części z nich (52% terytorium Unii to regiony wymagające pomocy) rozwinięto politykę rozwoju regionalnego ściśle sprzężoną z polityką socjo- strukturalną.

Ponieważ tylko część z istniejących w naszym rolnictwie gospodarstw (wstępnie ocenia się je na 500-700 tys. gospodarstw) spełniałaby warunki do dalszego rozwoju proponuje się, aby pozostałe gospodarstwa, służące głównie zaspokojeniu potrzeb żywnościowych rolniczej rodziny lub których produkcja może liczyć się co najwyżej na rynku lokalnym, stanowiły przedmiot polityki strukturalnej, ale w aspekcie socjalnym, regionalnym, środowiskowym bądź zatrudnienia w ramach pozarolniczego rozwoju wsi.[26]

Koncentrując zatem uwagę na gospodarstwach rozwojowych pozostaje sprawą dyskusji i wyboru określonych kryteriów zaliczania do nich. Punktem wyjścia można uczynić propozycję prof. A. Lichorowicza odnośnie docelowego modelu gospodarstwa, popieranego przez politykę rolną i ustawodawstwo.[27]

Do kryteriów tych zalicza się:

- prowadzenie gospodarstwa przez rolnika i członków jego rodziny dla których praca w rolnictwie jest wyłącznym lub głównym źródłem utrzymania (powyżej 50%)[28];

25 Wypowiadaną przez T. Hunka w trakcie debat telewizyjnych na temat wspólnej polityki rolnej oraz przystosowania naszego rolnictwa do integracji z unijnym sektorem rolnym.

26 Zob. A. Kwieciński: Fundusze Strukturalne Unii: potencjalne korzyści dla Polski, FAPA, SAEPR, Warszawa 1995; M. Ciepielewska: Wspólna polityka rolna EWG a rozwój regionów wiejskich, Annales UMCS, Seria H, vol. XXI, 1991 r.

27 Zob. A. Lichorowicz: Harmonizacja polskiego..., op. cit. s. 137-138.

28 Za złagodzeniem tego kryterium opowiada się K. Stefańska: Problemy struktury..., op. cit., s. 129 i nast.

- co najmniej prowadzący gospodarstwo rolnik winien posiadać fachowe wykształcenie rolnicze;
- kryterium obszarowe - najbardziej sporne, pozostawia się otwartym pytanie o wielkość gospodarstwa, przestrzegając przed wprowadzaniem ogólnopolskich minimów obszarowych i opowiadając się w tym zakresie za zróżnicowaniem regionalnym.

Podjęcie przez rolnika starań o środki publiczne obwarowane byłoby 2 dodatkowymi warunkami, a mianowicie przedłożeniem przez rolnika planu modernizacji gospodarstwa zaakceptowanego przez organ doradztwa rolniczego oraz nie przekraczaniem średniego dochodu na zatrudnionego porównywalnego z przeciętną uzyskiwaną w zawodach pozarolniczych. Natomiast za nie adekwatne do naszych warunków uznano wymóg prowadzenia przez rolnika choćby uproszczonej księgowości oraz kryterium rozmiarów produkcji. Autor podkreśla przy tym, że wskazane kryteria nie są ani kompletne, ani też ostateczne.

Ponadto w literaturze postuluje się przywrócenie podstaw ingerencji państwa w kwestie związane z obrotem gruntami rolnymi, zarówno *inter vivos*, jak i *mortis causa*.[29] Wiązałoby się z tym postulatem szereg inicjatyw prawodawczych, polegających na wprowadzeniu funkcji kontrolnych w zakresie podziału gospodarstw rolnych lub nadmiernej w nich koncentracji gruntów, w sferze kwalifikacji zawodowych nabywców oraz długoterminowych dzierżawców większych obszarowo gruntów rolnych. Wnosi się również o konwergencję zasad ustawowego i testamentowego dziedziczenia gospodarstw, zapobieganie nieracjonalnym podziałom gospodarstw w postępowaniu spadkowym oraz o wzbogacenie naszego modelu dziedziczenia gospodarstw różnymi formami współpracy kandydata na spadkobiercę z właścicielem jeszcze za jego życia.

Do proponowanych kierunków zmian prawodawczych, prowadzących do poprawy istniejących struktur rolnych dołączyć należy rozwiązania prawne sprzyjające modernizacji gospodarstw rolnych, pomocy dla młodych rolników, przyśpieszeniu zmiany generacji w rolnictwie, a także pomocy dla gospodarstw działających w trudnych warunkach naturalnych.

Gdy chodzi o pierwsze z nich, to oprócz wspomnianych już, kształtujących lepszą strukturę obszarową gospodarstw, jak też służących technicznej ich modernizacji (mechanizacja, motoryzacja, składowanie, przechowalnictwo) rozważyć należy ustanowienie lub wzmocnienie następujących:

29 A. Lichorowicz: O nowy kształt zasad obrotu nieruchomościami rolnymi w kodeksie cywilnym. Rejent, z. 6, 1997 r., s. 39 i nast.; S. Wójcik: Obrót nieruchomościami i gospodarstwami rolnymi między osobami fizycznymi - próba oceny i wnioski de l'ege ferenda (w:) Księga Pamiątkowa I Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej. Poznań 1993 r., s. 325 i nast.; M. Ptaszyk: Nowe zasady obrotu nieruchomościami rolnymi inter vivos. Państwo i Prawo, z. 7, 1991 r., s. 55 i nast.; B. Kordasiewicz, M. Bednarek: Polskie prawo obrotu gruntami rolnymi na tle standardów europejskich i postanowień wiążących Polskę umów międzynarodowych (raport końcowy). Studia Prawnicze, z. 1-4, 1996 r., s. 251.

1) instrumentów polityki podatkowej i kredytowej, popierających koncentrację gruntów w gospodarstwach rolnych. Istnieją podstawy prawne udzielania preferencyjnych kredytów rolnych na cele modernizacyjne gospodarstw w ramach działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ale po pierwszym, dość udanym okresie jej funkcjonowania, w wyniku znaczącego obniżenia przyznawanych jej środków finansowych nastąpiło znaczne zahamowanie aktywności Agencji.

2) organizacji producentów zajmujących się zbytem i przetwórstwem wytworzonych płodów rolnych, czy to w formie spółdzielczej, czy też w innych formach prawnych w celu uzyskania lepszej pozycji przetargowej w zetknięciu ze sferą pośrednictwa w handlu rolnym. Pożądane byłoby także wypracowanie zasad marketingu w sektorze rolno-przemysłowym.

3) specjalnych regulacji dotyczących zawierania przez rolników umów zapewniających różnorodne usługi (np. maszynowe, informacji rynkowych, dostaw wody, gazu, środków chemicznych) a także umów integracyjnych z sektorem rolno - przemysłowym;

4) odrębnych zasad upadłościowych dla bankrutujących gospodarstw rolnych oraz środków prawnych dla rolników znajdujących się w trudnym położeniu finansowym.

Kolejnym, nie mniej ważnym czynnikiem wpływającym na polepszanie struktur rolnych jest regionalizacja polityki rolnej. Ze zróżnicowaniem unijnych rozwiązań prawnych w zależności od rozwoju gospodarczego i specyfiki regionów których dotyczą wiąże się tam zadanie niwelowania występujących między nimi różnic. Polityka regionalna zmierza bowiem do osiągnięcia spójnego społecznego i gospodarczego rozwoju na całym obszarze Unii. Stąd i w naszej literaturze postuluje się odejście od jednolitego traktowania niejednakowo przecież rozwiniętego rolnictwa w skali kraju na rzecz jego regionalizacji.[30]

Na kształtowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej wpływają też w dużej mierze regulacje prawne odnoszące się do szeregu innych jeszcze zagadnień. Należą do nich przepisy prawne dotyczące scalania gruntów, planowania przestrzennego obszarów wiejskich, ewidencji gruntów, regulacji stosunków wodnych dla potrzeb rolnictwa, których znaczenia również nie można pomijać.

Podejmując wysiłki legislacyjne w zakresie ustawodawstwa rolnego powinna nam też przyświecać myśl przewodnia prawodawstwa Unii, mianowicie ochrona środowiska w rolnictwie. Znajduje tam ona liczne przykłady w konkretnych regulacjach prawno- rolnych, szczególnie z zakresu ustawodawstwa strukturalnego, w

30 Por. A. Lichorowicz: Stowarzyszenie Polski..., op. cit., s. 52 i nast., A. Jurcewicz: Dostosowanie polskiego prawa..., op. cit., s. 124 i nast.

których jest celem i zarazem środkiem służącym poprawie struktur rolnych. Wydaje się, że również w tej dziedzinie mamy szczególnie dużo do nadrobienia, do niedawna bowiem czynniki oficjalne nie myślały poważnie ani o zagrożeniach ekologicznych wynikających z działalności wytwórczej w rolnictwie, ani tym bardziej o sprzężeniu ochrony środowiska z oddziaływaniem na struktury rolne.

Jest jeszcze inny aspekt całościowo ujmowanej problematyki polepszania struktur rolnych. Mianowicie dotąd przedstawiciele nauki prawa rolnego mieli na uwadze, ogólnie biorąc, ochronę rolnika i warsztatu jego pracy na styku z resztą społeczeństwa, a przede wszystkim ówczesną władzą. Obecnie zaś ciężar tej ochrony przesuwa się na forum zewnętrzne, powstają nowe pola tej ochrony. Jednakże najlepiej rozumiana ochrona własnego rolnictwa polegać winna nie na jego „ochronnym odizolowaniu" jak długo to będzie możliwe, ale na podejmowaniu działań zmierzających do modernizacji i podniesienia jego konkurencyjności, aby w zetknięciu z wydajniejszym rolnictwem Unii, czy też nawet państw naszego regionu, potrafiło się obronić. Wymaga tego zarówno jego interes wewnętrzny, jak i zewnętrzny.

Przedmiot niniejszych rozważań, jak i głosy z naszej literatury skłaniają raz jeszcze do wysunięcia myśli, że w kontekście przełomowych zmian, w tym ustawodawczych, jakie następują od 1989 r. wyraźnie zmienia się zakres przedmiotowy regulacji prawnorolnej[31]. W ślad za tym rodzi się pytanie, co aktualnie jest i będzie w przyszłości prawem rolnym oraz jak rozłoży się ciężar gatunkowy poszczególnych kompleksów regulacji prawnorolnych. Nie ulega przecież wątpliwości, że do tradycyjnego zakresu przedmiotowego prawa rolnego dołączyły bądź dołączą zagadnienia na wskroś nowe, a wiele poprzednio istniejących nabrało innego wymiaru i innej wymowy.

Poszerzaniu się pól badawczych prawa rolnego towarzyszy też zjawisko „jurydyzacji" procesów gospodarczych zachodzących w rolnictwie, co najpełniej widać na przykładzie ustawodawstwa Unii, za pomocą którego próbuje się kształtować zjawiska stricte ekonomiczne. Niepomierny wzrost tej funkcji ustawodawstwa rolnego, znajdujący też odbicie w ogromnej liczbie aktów prawnych dotyczących rolnictwa, spowodował wiele krytycznych ocen wychodzących z założenia, że przekroczony został punkt krytyczny już nie tylko uregulowań, ale wręcz „przeregulowań" prawnych. Nie od rzeczy więc, w konkluzjach obrad I Komisji XIX Europejskiego Kongresu Prawa Rolnego, jaki miał miejsce w 1997 roku w Bonn mówi się o powrocie, pod koniec bieżącego stulecia, do idei wolnej konkurencji i zasad liberalizmu z zastrzeżeniem konieczności wypracowania nowej równowagi

31 R. Budzinowski: Czynniki rozwoju..., op. cit., s. 40.

między swobodą umów i wolną konkurencją z jednej strony a interwencją państwa w sferze pomocy socjalnej oraz dobrobytem z drugiej.[32]

Jak trafnie zauważa się w literaturze, zmiana charakteru prawa rolnego następuje z jednej strony pod wpływem jego publicyzacji, z drugiej zaś komercjalizacji. Mocno już zaawansowany proces europeizacji regulacji prawnorolnych oznacza też postępującą jego uniformizację. Na wszystkie te procesy dodatkowo nakłada się jeszcze aspekt międzynarodowy, a właściwie globalny funkcjonowania współczesnego rolnictwa, wyrażający się w regulowaniu zasad wymiany handlowej produktów rolnych w ramach WTO (poprzednio GATT) oraz w zakresie międzynarodowych wysiłków na rzecz ochrony środowiska.[33]

W wyniku poszerzania się procesów integracyjnych w Europie państwa naszego regionu stoją w obliczu zupełnie nowych wyzwań i wyrzeczeń, co też dobrze widać na przykładzie rolnictwa. Celowym będzie nawiązanie do myśli Prof. A. Stelmachowskiego[34] który wyróżnił 4 etapy w rozwoju prawa rolnego, uzależnione od stopnia rozwoju rolnictwa. W pierwszym etapie dominowała problematyka dotycząca własności ziemi, w drugim - związanym z intensyfikacją rolnictwa, znaczenia nabiera problematyka gospodarstwa rolnego, w trzecim wiążącym się z modernizacją rolnictwa zwiększa się rola przedsiębiorstwa rolnego oraz ustawodawstwa regulującego czynnik kapitałowy oraz ostatni, czwarty etap komercjalizacji rolnictwa, gdy decydującego znaczenia nabiera ustawodawstwo regulujące rynek rolny, a więc fazę poprodukcyjną w rolnictwie. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że w krótkim czasie w sferze prawa rolnego płaszczyzna dyskutowanych zagadnień przeniosła się z etapu drugiego do ostatniego. To przyśpieszone przeniesienie płaszczyzny problematyki prawnej, wynikające obecnie w dużej mierze z bodźców zewnętrznych, uświadamia nam ogromną „lukę" rozwojową naszego rolnictwa, które nie zdążywszy wyjść z etapu drugiego, nie przechodząc etapu trzeciego, ma się zetknąć z rolnictwem etapu czwartego.

32 Zob. XIX European Agricultural Law Congress, CEDR/DGAR, Bonn, 1997 r., s. 77.

33 Zob. R. Budzinowski: Czynniki rozwoju..., op. cit. s. 40.

34 Zob. M. Błażejczyk, A. Stelmachowski: Nowe zjawiska w produkcji rolniczej i pararolniczej a ustrój prawny polskiego rolnictwa., Państwo i Prawo, z. 1, s. 38.