

KONFERENCJA

WYZWANIA STOJĄCE PRZED POLSKĄ WSIĄ I ROLNICTWEM W NOWEJ PERSPEKTYWIE BUDŻETOWEJ WPR

5 marca 2020 r.

Szkoła Główna Handlowa, Warszawa

Materiał konferencyjny – Fragment książki pt.

STRUKTURA POLSKIEGO ROLNICTWA NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ

wydanej w ramach Konferencji pt. „Problemy strukturalne polskiego rolnictwa”,
organizowanej przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej oraz Towarzystwo
Ekonomistów Polskich

Redakcja naukowa: prof. dr hab. Walenty Poczta, dr Janusz Rowiński

Pełna wersja publikacji „Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej” znajduje się na stronie: <https://www.efrwp.pl/forum-inicjatyw-rozwojowych>, w zakładce *Raporty i analizy* i jest dostępna do pobrania za darmo w formacie pdf.

Rozdział 1

Problemy polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej.

Wnioski i rekomendacje

Janusz Rowiński

Wnioski i rekomendacje są podsumowaniem wszystkich rozdziałów monografii, a zatem nie są tekstem autorskim, lecz pracą zbiorową, zaakceptowaną przez wszystkich współautorów. Niektóre fragmenty są cytataми lub dość wiernym streszczeniem, ale nie zostało to udokumentowane przypisami ze względu na konieczność zachowania przejrzystości tekstu. W podzielonym na siedem części podsumowaniu znajduje się tylko część wniosków i rekomendacji kończących każdy rozdział, uznanych za najważniejsze. Części od pierwszej do czwartej poświęcone są kluczowej dla rozwoju polskiego rolnictwa problematyce struktur obszarowych i ekonomicznych. Poza sprawami ogólnymi wyróżniono tu trzy problemy szczegółowe– gospodarstw zrównoważonych środowiskowo, rozdrobnionego rolnictwa na terenie polskich Karpat oraz rynku ziemi rolnej. Część piąta, dotycząca handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi, ma charakter prognozy ostrzegawczej. W części szóstej sformułowano wnioski i rekomendacje o charakterze społecznym, które powinny być uwzględnione w przyszłych programach. Część siódma zawiera kilka wniosków i rekomendacji o charakterze ogólnym.

1.1. Problematyka strukturalna

1.1.1. Stan obecny i wnioski

1) Rolnictwo państw Europy Środkowo-Wschodniej, w dniu wstąpienia do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r., funkcjonowało w innych strukturach produkcyjnych – zarówno obszarowych (miara – powierzchnia gospodarstwa), jak i ekonomicznych (miary – produkcja standardowa na 1 ha użytków i na gospodarstwo) – niż rolnictwo „starych” państw członkowskich. Różnice polegały na prawie 4-krotnie mniejszej powierzchni gospodarstw w „nowych” krajach („stare” – 21,4 ha, a „nowe” 5,5 ha) oraz na ponad 2-krotnie niższej produkcji standardowej (standard output – dalej SO) na 1 ha użytków rolnych („stare” państwa około 1950 euro, a „nowe” nieco ponad 900 euro). Konsekwencją tych różnic była ponad 8-krotnie niższa produkcja standardowa na gospodarstwo (przeciętna produkcja standardowa na gospodarstwo w „starych” państwach to około 41 600 euro, a w „nowych” – z Cyprem i Maltą – niespełna 5000 euro), a zatem również kilkakrotnie niższy przeciętny przychód i dochód z prowadzenia gospodarstwa.

2) Ewolucja struktur obszarowych i ekonomicznych w okresie 2005-2016 niemal we wszystkich państwach, zarówno „starych”, jak i „nowych”, polegała na zwiększeniu przeciętnego obszaru gospodarstwa i poziomu intensywności jego działania. Zwiększyła się przy tym różnica między obiema grupami, o czym świadczy przede wszystkim wartość bezwzględna wskaźników SO na gospodarstwo („stare” państwa prawie 67 000 euro, a „nowe” 10 437 euro). W wielu krajach – zarówno „starych”, jak i „nowych” – w latach 2005-2016 wzrósł udział powierzchni bardzo dużych gospodarstw (100 ha i więcej) w powierzchni użytków rolnych ogółem. W 2016 r. w UE-28 wyniósł około 52% (w 2005 – 45%).

3) Równocześnie w większości „starych” państw zmniejszyła się liczba gospodarstw poniżej 100 ha, w tym również w grupie 50-100 ha. W wielu „starych” państwach powierzchnia 100-hektarowa zaczyna być zatem minimalną wielkością gospodarstwa przynoszącego satysfakcjonujący rolnika dochód. Jednakże w niektórych państwach o bardzo intensywnym rolnictwie (Belgia, Dania, Holandia) również mniejsze obszarowo gospodarstwa często przynoszą wysokie dochody.

4) Struktury obszarowe i ekonomiczne polskiego rolnictwa w 2005 r. nie odbiegały od struktur istniejących w większości państw Europy Środkowo-Wschodniej, które równocześnie

z Polską lub nieco później, jak Bułgaria i Rumunia, zostały członkami UE. Dwoma wyjątkami są Czechy i Słowacja, które dokonały jedynie zmiany struktury właścicielskiej, pozostawiając bez zmian strukturę obszarową, istniejącą w okresie gospodarki planowej. Podstawowe wskaźniki strukturalne charakteryzujące polskie rolnictwo w 2005 r. były następujące: powierzchnia użytków rolnych ogółem około 14 750 tys. ha, liczba gospodarstw rolnych 2476,5 tys., przeciętna powierzchnia użytków rolnych 6,0 ha, SO 2005 na 1 ha użytków rolnych prawie 1100 euro, a SO 2005 na gospodarstwo 6500 euro. Standardowa produkcja 2005 w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnionego (efektywność pracy) wynosiła niespełna 7,1 tys. euro i była prawie sześć razy niższa niż przeciętnie w „starych” państwach (40,6 tys. euro). Cechą wyróżniającą polskie rolnictwo w 2005 r. była ogromna liczba gospodarstw poniżej 5 ha – ponad 1,7 mln – dysponujących prawie 2,5 mln ha użytków rolnych (17% użytków rolnych ogółem).

5) W punkcie 4. do gospodarstw rolnych zaliczono wszystkie jednostki produkcyjne o powierzchni mniejszej niż 1 ha, podczas gdy Eurostat za gospodarstwa uznaje tylko niektóre. Informacje te dobrze charakteryzują struktury obszarowe i ekonomiczne polskiego rolnictwa, ale nie są one porównywalne z danymi za 2016 r. oraz z danymi dla „starych” państw członkowskich za rok 2005. Dlatego wykonano szacunek, którego celem było uzyskanie danych porównywalnych (dalej: dane skorygowane). Jego wyniki są następujące: powierzchnia użytków rolnych ogółem wynosi 14 450 tys. ha (zmniejszyła się o 300 tys. ha), liczba gospodarstw rolnych 1722 tys. (zmniejszyła się o około 754 tys.; powierzchnia każdego wyłączonego gospodarstwa była mniejsza niż 1 ha); przeciętna powierzchnia użytków rolnych wynosiła 8,4 ha; SO na 1 ha prawie 1100 (bez zmian), SO na gospodarstwo prawie 9160 euro. Produkcji standardowej na 1 pełnozatrudnionego nie szacowano. Różnice między cytowanymi w punkcie 4. danymi przed korektą a skorygowanymi są niewielkie. Po korekcie struktura obszarowa polskiego rolnictwa w 2005 r. była również jedną z najbardziej rozdrobnionych w UE. Niewielka była też wielkość ekonomiczna mierzona SO 2005.

6) W latach 2005-2016 powierzchnia użytków rolnych przeciętnego polskiego gospodarstwa wzrosła do 10,2 ha (prawie o 70% lub około 21% przy przyjęciu danych skorygowanych), produkcja standardowa na 1 ha użytków rolnych wzrosła do 1736 euro (o prawie 60% w obu wariantach), a na gospodarstwo do 17 726 euro (podwojenie w obu

wariantach)¹. Wyniki te wysunęły Polskę na trzecie miejsce (za Słowenią i Węgrami) wśród „nowych” państw (Maltę i Cypr pominięto) pod względem produkcji standardowej na 1 ha. Polska ze wszystkich „nowych” państw dokonała największego postępu w dziedzinie intensyfikacji produkcji rolnej. Bezwzględny wzrost intensywności wyniósł w Polsce 646 euro/ha i również był znacznie wyższy niż przeciętnie w „starych” państwach (około 446 euro/ha). Natomiast bardzo niekorzystny był nadal wskaźnik efektywności pracy. Wartość produkcji standardowej na 1 pełnozatrudnionego zwiększyła się w 2016 r. jedynie do około 11 400 euro, podczas gdy w „starych” państwach wyniosła ponad 60 tys. euro. Różnica bezwzględna wzrosła zatem z niespełna 30 tys. do około 50 tys. euro.

7) W wyniku ewolucji struktur obszarowych i ekonomicznych w Polsce w latach 2005-2016 nastąpił spadek liczby gospodarstw ogółem do 1410,0 tys. Według danych nieskorygowanych liczba gospodarstw zmniejszyła się o 1066 tys., a skorygowanych o ponad 311 tys. Różnica dotyczy wyłącznie gospodarstw o powierzchni poniżej 2 ha, które uwzględniono w statystyce Eurostatu za 2005 r., a pominięto w 2016 r. (patrz punkty 4. i 5.). Jednostki te zniknęły z unijnej i polskiej statystyki gospodarstw rolnych, ale większość nadal istnieje, wpływając – zwłaszcza w Polsce południowo-wschodniej (por. rozdziały W. Musiała, W. Sroki i T. Wojewodzica) – na stan gospodarki rolnej. Według danych skorygowanych liczba gospodarstw w grupach obszarowych od 0 do poniżej 30 ha zmniejszyła się o prawie 311 tys., natomiast dysponujących co najmniej 30 ha użytków wrosła o ponad 17 tys., do około 72 tys. Są to gospodarstwa zapewniające właściwe dochody i mające możliwości sfinansowania dalszego rozwoju własnymi środkami. Dołączyć do nich mogą 62 tys. gospodarstw o powierzchni co najmniej 20 ha. Większość pozostałych (około 1,3 mln) – poza niewielką grupą specjalistycznych – może być jedynie dodatkowym lub ubocznym źródłem dochodów. W 2016 r. gospodarstwa mające niewielkie szanse dołączenia do rozwojowych dysponowały ponad 6,9 mln ha gruntów, co stanowiło 48% użytków rolnych ogółem (14,4 mln ha)².

8) Autorzy niektórych opracowań cząstkowych stwierdzają, że oficjalne statystyki nie charakteryzują dobrze struktur obszarowych i ekonomicznych polskiego rolnictwa (W. Knieć na podstawie własnych obserwacji rolnictwa województwa kujawsko-pomorskiego, a W. Sroka –

¹ Standardowa produkcja (*standard output* – SO) szacowana jest w cenach bieżących, więc wzrost liczony w cenach stałych byłby znacznie niższy, ale na podstawie publikowanych danych Eurostatu takich obliczeń nie można wykonać.

² Dane o powierzchni użytków rolnych podawane przez Eurostat różnią się od danych GUS. W publikacji konsekwentnie wykorzystywano wyłącznie dane Eurostatu.

małopolskiego). Przyczyną są nieformalne dzierżawy, które powodują, że liczba gospodarstw prowadzących działalność produkcyjną jest znacznie mniejsza niż podana w statystykach, a przeciętna powierzchnia większa. Skala tego zjawiska nie jest rozpoznana. Najważniejszą przyczyną nieformalnych dzierżaw są płatności bezpośrednie. Często pobierają je wbrew obowiązującym przepisom unijnym właściciele gruntów, a nie dzierżawcy. Nieformalne dzierżawy trudno będzie zlikwidować, ponieważ są korzystne również dla dzierżawcy (nie musi stosować „zazielenienia”, nie płaci czynszu, bo w rozliczeniach z właścicielem tę rolę pełni płatność bezpośrednia).

9) Z uwag zawartych w punktach 1-7 wynika, że mimo zwiększenia przeciętnego obszaru i intensyfikacji produkcji rolnej w Polsce standardowa produkcja w przeliczeniu na gospodarstwo jest nadal bardzo niska. Przeciętne polskie gospodarstwo nie może zatem prowadzącemu je rolnikowi zapewnić dochodów parytetowych lub niewiele od nich niższych. Ze zmian liczebności gospodarstw w poszczególnych grupach wielkości ekonomicznej wynika, że w latach 2005-2016 wystarczające dochody zapewniają dopiero gospodarstwa osiągające produkcję standardową w wysokości co najmniej 25 tys. euro (nieco powyżej 100 tys. złotych w 2018 r.). Ten poziom SO uzyskiwały gospodarstwa o powierzchni co najmniej 20 ha. Oczywiście, są to liczby przeciętne – różnice wynikają z położenia w określonym regionie (por. rozdziały B. Peplińskiego, W. Musiała, W. Sroki i W. Wojewodzica). Ogólnie, oczekiwania polskich rolników są znacznie skromniejsze niż rolników „starych” oraz niektórych „nowych” państw członkowskich.

10) Optymalizacja struktury produkcyjnej polskiego rolnictwa powinna polegać na maksymalizacji liczby gospodarstw znajdujących się powyżej progu wielkości ekonomicznej (wysokość progu – SO nieco powyżej 100 tys. zł). Będzie to proces bardzo długi, jeśli uwzględnimy, że obroty między rolnikami na rynku ziemi rolniczej są niewielkie (por. rozdziały J. Pyrgiesa, W. Musiała, W. Sroki i W. Kniecia). Istnieją bowiem trudności w powiększaniu powierzchni gospodarstw w wielu regionach, zwłaszcza dysponujących dobrymi glebami. Natomiast administracja państwowa ma niewielkie możliwości kreacji podaży ziemi rolniczej, nawet jeśli będzie konsekwentnie ograniczać powierzchnię wielkoobszarowych gospodarstw dzierżawców zorganizowanych na gruntach będących własnością Skarbu Państwa. Niektóre instrumenty przyspieszające przekształcenia są kosztowne i często nieskuteczne (tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem może sprzyjać dwuzawodowości, a nie rezygnacji z prowadzenia

gospodarstwa). Znacznie łatwiejsze jest hamowanie przekształceń niż ich przyspieszanie, co wyraźnie widać w ostatnich latach po nowelizacji przepisów regulujących obrót ziemią rolną. Proces ewolucji struktur obszarowych charakteryzuje się wewnętrzną dynamiką, którą współtworzy rytm wymiany pokoleń i „przeskoczenie” poszczególnych jego etapów jest niemożliwe lub bardzo trudne bez stosowania środków nadzwyczajnych, jak na przykład radykalna reforma rolna.

11) Z danych statystycznych za lata 2005-2016 wynika, że w Polsce szybko postępuje likwidacja drobnotowarowego chowu trzody chlewnej i krów, który nie jest rekompensowany wzrostem pogłowia w stadach rozwojowych, a więc liczących ponad 400 tuczników i powyżej 20 krów.

12) Szybko postępujące procesy koncentracji pogłowia w krajach „starej” Unii Europejskiej w stadach powyżej 100 krów i powyżej 1000 świń, przy jednoczesnym zmniejszaniu się pogłowia w mniejszych stadach, sprawiają, że podobnych procesów w Polsce należy oczekiwać już w najbliższych latach, co rodzi ryzyko dalszego spadku pogłowia zwierząt w Polsce. Konieczne są więc działania wspierające rozwój wielkotowarowych ferm.

1.1.2. Rekomendacje

1) Wzrost wartości produkcji roślinnej na jednostkę powierzchni może być spowodowany m.in. zmianą struktury użytkowania gruntów, struktury zasiewów, wprowadzeniem do uprawy wyżej plonujących odmian czy siewem ziarna kwalifikowanego, a zatem działaniami, na które duży wpływ mają służby doradcze, przede wszystkim ODR-y (Ośrodki Doradztwa Rolniczego). Decyzje te często nie wymagają żadnych nakładów inwestycyjnych w gospodarstwach lub tylko niewielkich (uzupełnienie sprzętu uprawowego). Możliwe, że należy zintensyfikować prace nad nowymi odmianami w Instytucie Hodowli i Aklimatyzacji Roślin oraz w ośrodkach uczelnianych. Niewątpliwie intensyfikację produkcji roślinnej przyspieszyłoby wprowadzenie do uprawy zatwierdzonych przez EFSA (Europejski Urząd do spraw Bezpieczeństwa Żywności) odmian genetycznie zmodyfikowanych, ale nie można liczyć na to, że polska polityka rolna w tej dziedzinie będzie oparta na racjonalnych przesłankach naukowych.

2) Ważniejsza, m.in. ze względu na rezygnację z chowu zwierząt przez rolników prowadzących bardzo małe i małe gospodarstwa, jest konieczność intensyfikacji produkcji zwierzęcej w gospodarstwach dysponujących co najmniej kilkunastoma hektarami. Dla poziomu

intensywności produkcji rolnej gospodarstw większe znaczenie ma bowiem produkcja zwierzęca niż roślinna (por. odpowiednie rozdziały opracowania³). Wzrost liczby chowanych zwierząt wymaga kosztownych inwestycji, w tym przede wszystkim budowy lub rozbudowy pomieszczeń dla inwentarza. Tymczasem obowiązujące procedury uzyskiwania pozwoleń na ich budowę zniechęcają rolników do inwestowania, zwłaszcza że brak precyzyjnych, jednoznacznych przepisów o lokalizacji budynków inwentarskich powoduje liczne konflikty lokalne. Biurokratyczną blokadę budowy obiektów szczególnie dotkliwie odczuwają hodowcy trzody chlewnej, ale nie ominęła ona również innych gałęzi produkcji zwierzęcej. Trwa ona co najmniej od chwili uchwalenia w 2008 r. ustawy wprowadzającej obowiązek wykonywania szczegółowych ocen oddziaływania na środowisko (raportów środowiskowych). Konieczne jest więc ustanowienie precyzyjnych przepisów, w sposób rozsądny regulujących kwestię budowy pomieszczeń dla inwentarza na obszarach wiejskich. Nowe przepisy powinny:

- a) zawierać realistyczne wymagania środowiskowe, uwzględniające charakter produkcji zwierzęcej,
- b) ograniczyć raporty oddziaływania budynków inwentarskich na środowisko do spraw istotnych w relacjach rolnictwo-środowisko,
- c) wprowadzić zasadę, zgodnie z którą raporty oddziaływania na środowisko wykonuje się tylko dla bardzo dużych obiektów, w których będą chowane zwierzęta w liczbie przekraczającej znacznie wyższy niż obecnie poziom dużych jednostek przeliczeniowych.

3) Koszty, zwłaszcza inwestycyjne, rozwijania produkcji zwierzęcej mogą przekraczać możliwości finansowe również dobrze prowadzonego, dużego gospodarstwa rodzinnego. Wówczas uzasadnione ekonomicznie i spełniające wymagania ochrony środowiska projekty powinno wspierać państwo, wykorzystując środki polityki gospodarczej (kredyty preferencyjne, dotacje, poręczenia kredytów komercyjnych). W nadchodzących latach należy wspierać zwłaszcza chów trzody chlewnej – ze względu na dramatyczny spadek pogłowia i w konsekwencji produkcji wieprzowiny, ograniczenie chowu macior (obecnie polscy hodowcy prowadzący chów tuczników importują kilka milionów prosiąt rocznie, przede wszystkim

³ Przykład pozytywny intensywnej produkcji zwierzęcej w kilkunastohektarowych gospodarstwach podano w opracowaniu B. Peplińskiego „Rolnictwo Południowo-Zachodniego Obszaru Funkcjonalnego województwa wielkopolskiego jako przykład zrównoważonego rozwoju wysokointensywnego rolnictwa”, a negatywne skutki likwidacji chowu zwierząt w gospodarstwach rolnych zlokalizowanych na obszarach górzystych województwa małopolskiego i podkarpackiego w rozdziałach opracowanych przez W. Musiała, W. Srokę i T. Wojewodzica.

z Danii) oraz niedostateczną bioasekurację wielu chlewni. W kolejnym wieloletnim programie rozwoju obszarów wiejskich należy rozwój produkcji zwierzęcej wspierać bardziej niż w poprzednich programach, a jeśli to konieczne – również kosztem innych działań.

4) Dla rolników mających gospodarstwa z trzodą, byłym lub zamierzających rozpocząć lub rozwinąć produkcję zwierzęcą istotne znaczenie mają przepisy budowlane i o ochronie środowiska. Nadmierna szczegółowość przepisów prawnych sprawia, że budowa nowych lub rozbudowa istniejących budynków inwentarskich to przedsięwzięcie, którego sprawne przeprowadzenie jest utrudnione lub niemożliwe. W konsekwencji przygotowanie i wykonanie inwestycji trwa przeważnie kilka lat, chociaż roboty budowlane można wykonać w kilka miesięcy. Ograniczeniem są również przepisy o ochronie środowiska (lokalizacja nowej chlewni lub rozbudowa istniejącej jest niemożliwa ze względu na uciążliwość dla otoczenia). Niekiedy inwestor nie otrzymuje zgody mimo braku przeciwwskazań. Władze administracyjne często nie uwzględniają tego, że wiejska przestrzeń produkcyjna jest przede wszystkim obszarem działalności rolniczej również wówczas, gdy większość mieszkańców wsi pracuje poza rolnictwem. Dlatego decyzje niezezwalające na budowę nowych lub rozbudowę istniejących budynków inwentarskich na terenie proponowanym przez rolnika powinny być wydawane tylko w dobrze udokumentowanych przypadkach. W ostatnich kilku latach na problem przepisów prawnych zwracały uwagę nie tylko środowiska rolnicze. W 2013 r. wykonano obszerne opracowanie, w którym znajduje się długa lista przepisów hamujących rozwój chowu trzody chlewnej w Polsce.

5) Obecnie najważniejsze dla przyszłości chowu trzody chlewnej nie tylko w Polsce, ale w całej Europie, jest zwalczanie afrykańskiego pomoru świń (ASF). Zwalczanie ASF przez 5 lat nie przyniosło trwałych rezultatów. Prawdopodobnie uzyskanie statusu państwa wolnego od ASF w najbliższych kilku latach jest niemożliwe. Konieczna jest skuteczna ochrona stad trzody chlewnej (bioasekuracja), wymagająca bezwzględnego i skrupulatnego systemu kontroli, zwłaszcza gospodarstw chowających kilka lub kilkanaście świń. Należy również rozważyć, czy wystarczające jest wsparcie finansowe rolników ponoszących koszty spowodowane koniecznością dostosowania gospodarstw do wymogów bioasekuracji. Jest to choroba zwalczana z urzędu, a zatem koszty z tym związane nie powinny obciążać rolników.

6) Bariery w poprawie struktury stad zwierząt obecnie i w przyszłości są ograniczenia wynikające z ustawy nawozowej, która nakłada w Polsce obowiązek zagospodarowania 70%

nawozów organicznych we własnym gospodarstwie. Niewielka ilość i w zasadzie symboliczny wzrost liczby typowych gospodarstw indywidualnych o powierzchni przekraczającej 100 ha UR w zasadzie całkowicie blokuje możliwość powstawania w ramach indywidualnych gospodarstw rolnych wysokotowarowych ferm, liczących kilka tysięcy sztuk trzody lub ponad 100 krów, co skutecznie ogranicza przyspieszenie koncentracji produkcji w jednostkach mogących skutecznie konkurować na rynku nie tylko unijnym, ale także światowym. Konieczne jest zatem zlikwidowanie tego ograniczenia na rzecz w zasadzie nieograniczonej możliwości sprzedaży nawozów organicznych gospodarstwom bez inwentarza lub o niewielkiej obsadzie zwierząt. Należy również wspierać budowę biogazowni.

1.2. Gospodarstwa zrównoważone środowiskowo

1.2.1. Stan obecny i wnioski

1) Powszechnie uważa się, że małe gospodarstwa, których produkcja ma charakter pracochłonny i które stosują niewielkie ilości środków przemysłowych, przede wszystkim plonotwórczych, są bardziej przyjazne dla środowiska niż gospodarstwa większe obszarowo. Z badań A. Sadowskiego⁴ wynika jednak, że silne ekonomicznie gospodarstwa rodzinne, dysponujące co najmniej kilkudziesięcioma hektarami użytków rolnych, mogą znacznie lepiej spełniać kryteria zrównoważenia środowiskowego niż małe⁵⁵. W rozdziałach poświęconych rolnictwu regionu polskich Karpat stwierdzono, że właściciele niewielkich obszarowo gospodarstw lekceważą problemy środowiskowe, dopuszczając do zachwaszczenia i degradacji użytkowanych gruntów.

2) Podstawowym wnioskiem jest stwierdzenie, że koncentracja i intensyfikacja, a także kapitałochłonna strategia rozwoju gospodarstwa nie tylko nie są sprzeczne z zasadą prowadzenia gospodarki rolnej w sposób przyjazny dla środowiska, lecz w pewnych warunkach najlepiej realizują zasadę „przyjazności” (A. Sadowski „przyjazność” oceniał za pomocą ośmiu wskaźników charakteryzujących oddziaływanie gospodarstw na środowisko). „Przyjazność”

⁴ A. Sadowski, Zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych z uwzględnieniem wpływu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, „Rozprawy Naukowe” 447, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań 2012.

⁵ Podobne wnioski na podstawie własnych badań sformułowała W. Wrzaszcz w: Poziom zrównoważenia indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce (na podstawie badań FADN), „Studia i Monografie” nr 155, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2012.

prawidłowo prowadzonych dużych gospodarstw jest faktem, chociaż w określonych przypadkach intensywne gospodarowanie może niekorzystnie wpływać na otoczenie przyrodnicze. Jednakże negatywne skutki ekologiczne wynikają nie z intensywności, lecz z zaniedbania takich elementów systemu produkcji rolnej, jak płodozmian, właściwe relacje między produkcją roślinną a zwierzęcą czy agrotechniczne metody ochrony roślin. Przy przestrzeganiu kanonu zasad dobrej praktyki rolniczej możliwe jest zachowanie rozsądnego poziomu intensywności i jednoczesna ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Spełnienie tych warunków wymaga jednak dobrego wykształcenia rolniczego, praktycznych umiejętności prowadzenia gospodarstwa, posiadania odpowiedniego sprzętu umożliwiającego wykonanie niezbędnych zabiegów oraz przekonania, że środowisko naturalne jest wartością, o którą należy dbać.

3) Zrównoważenie środowiskowe w rolnictwie to przede wszystkim dbałość o jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym głównie zachowanie produktywności gleby. W tym zakresie szczególnie ważne są duże i silne ekonomicznie gospodarstwa rodzinne, utrzymujące się głównie lub wyłącznie z produkcji rolnej i przekazujące swój potencjał produkcyjny z pokolenia na pokolenie.

4) Mimo że gospodarstwami najlepiej zrównoważonymi środowiskowo są silne gospodarstwa rodzinne, to istnieje też grupa gospodarstw osiągających niewielkie dochody, ale realizujących programy produkcyjne korzystnie wpływające na środowisko oraz prowadzące działalność z pogranicza rolnictwa i innych dziedzin gospodarki (przede wszystkim agroturystyczną), niedegradującą środowiska. Ze względu na to, że nie osiągają one wystarczających dochodów rynkowych, powinny być objęte jakąś formą publicznej pomocy, a ponieważ realizują ważne społeczne cele, to mimo często niewielkich rozmiarów powinny być wyłączone z procesu przemian strukturalnych.

1.2.1. Rekomendacje

1) Istnienie gospodarstw mających programy produkcyjne wpływające korzystnie na środowisko lub prowadzących niedegradującą środowiska działalność z pogranicza rolnictwa i innych dziedzin gospodarki nie powinno zależeć jedynie od rezultatu „gry rynkowej”. Należy je chronić, wspierając dochody przede wszystkim za pomocą dobrze zaprojektowanych programów

rolno-środowiskowych, finansowanych ze środków publicznych, obecnie przede wszystkim unijnych.

2) Należy wspierać przemiany agrarne, idące w kierunku wykształcania grupy silnych gospodarstw rodzinnych, potrafiących harmonijnie łączyć cele ekonomiczne i środowiskowe.

1.3. Rozdrobnione rolnictwo na terenie polskich Karpat (na obszarach górskich i podgórskich)

1.3.1. Stan obecny i wnioski

1) Znajdujące się na terenie polskich Karpat, na obszarach górskich i podgórskich, południowe części województw podkarpackiego, małopolskiego i śląskiego mają szczególną rzeźbę terenu oraz uwarunkowania glebowe i klimatyczne, kwalifikujące je do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Specyfiką tego obszaru jest mniejsza przydatność do produkcji rolniczej, w tym ograniczony dobór gatunków i niższe plonowanie. Obecne struktury produkcyjne są wynikiem wieloletniej ewolucji, sięgającej co najmniej XIX wieku. Niewielkie gospodarstwa często mają niekorzystny rozłóg (grunty w szachownicy). Niskie dochody z rolnictwa już w XIX w. upowszechniły model dwuzawodowości (codzienne dojazdy do pracy poza rolnictwem, a także kilkumiesięczne lub dłuższe wyjazdy do ośrodków miejskich lub za granicę). Obrót ziemią rolną jest niewielki, a często grunty wycofywane spod uprawy nie są sprzedawane lub oddawane w dzierżawę i w konsekwencji stają się zdegradowanymi nieużytkami. Nasilają się zjawiska odłogowania części gruntów, często niskich klas, niekorzystnie położonych i trudnych do uprawy, lub nawet rezygnacji z produkcji (wówczas gospodarstwo istnieje tylko formalnie). Skala degradacji użytków rolnych jest – według autorów opracowań cząstkowych – znacznie wyższa niż wynika z oficjalnych danych⁶. Nasila się również proces likwidacji chowu zwierząt, który powoduje degradację niewykorzystywanych użytków zielonych, a w perspektywie kilkuletniej prowadzi do ekstensyfikacji produkcji roślinnej. W niektórych podregionach dominują już gospodarstwa bez inwentarza. W województwie małopolskim pogłowie na 1 ha użytków rolnych wynosi obecnie 0,46 dużej jednostki przeliczeniowej, czyli 3-krotnie mniej niż dopuszcza kodeks dobrej praktyki rolniczej. Podobnie

⁶ Według W. Sroki w niektórych gminach środkowej i południowej Małopolski gruntów wyłączonych z produkcji jest więcej niż utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej.

jest w województwie podkarpackim. W rezultacie prowadzenie małego gospodarstwa na obszarze Karpat stało się działalnością nieopłacalną lub przynoszącą dochody niezaspokajające podstawowych potrzeb rodziny rolniczej.

2) Zawarta w poprzednim punkcie charakterystyka, oparta na badaniach W. Musiała, W. Sroki i T. Wojewodzica, skłania do opinii, że stan rolnictwa na terenie polskich Karpat jest krytyczny (opinia ta nie odnosi się do subregionów z rozwiniętym sadownictwem i uprawą warzyw). Rolnictwo tej części województwa małopolskiego znajduje się w fazie zaawansowanej i nadal pogłębiającej się dezagraryzacji.⁷ T. Wojewodziec w swoim opracowaniu wyraził opinię, że „rozdrobienie struktur agrarnych w województwie małopolskim osiągnęło pewien krytyczny punkt i obecnie ani mechanizm rynkowy, ani uzupełniające go instrumenty finansowe i prawne nie są w stanie przyczynić się do zwiększenia racjonalności gospodarowania zasobami (...). Bez wdrożenia nowych, radykalnych rozwiązań instytucjonalnych, ograniczających prawo do dowolnego władania ziemią nie będzie możliwa realna poprawa struktur agrarnych”. Niezbędne są zatem działania nie tylko zapobiegające dalszemu rozdrobieniu, ale również poprawiające strukturę produkcyjną, a przede wszystkim sprzyjające powiększaniu obszaru funkcjonujących gospodarstw. Konieczne jest również zahamowanie spadku pogłowia, a w niektórych regionach zwiększenie liczby zwierząt trawożernych – bydła i owiec. Należy uruchomić mechanizmy skłaniające do wprowadzania na rynek ziemi rolnej gruntów nieużytkowanych rolniczo i ulegających degradacji. Radykalnym, lecz koniecznym środkiem byłoby ich wyłączenie z ewidencji gruntów użytkowanych rolniczo i „karne” opodatkowanie wyższym podatkiem (por. pkt 3 rekomendacji).

3) Ważne spostrzeżenia zawarte w rozdziałach analizujących rolnictwo regionu karpackiego odnoszą się do płatności bezpośrednich. Nie kwestionując ich korzystnego wpływu na sytuację ekonomiczną unijnego rolnictwa, autorzy zwracają uwagę, że płatności obszarowe, które są również wypłacane użytkownikom słabych ekonomicznie gospodarstw, opóźniają ich pełną likwidację. Dlatego m.in. nieefektywnie użytkowane grunty nie „wchodzą” na rynek ziemi rolnej w postaci ofert dzierżawy lub sprzedaży i w konsekwencji nie poprawiają struktury obszarowej istniejących gospodarstw (inne powody to nadzieja na przekształcenie ziemi rolniczej w działki budowlane i niechęć do wyzbywania się „ojcowizny”). Płatności z budżetu unijnego nie

⁷ Dezagraryzacja – zwiększenie powierzchni odłogów i liczby gospodarstw bez inwentarza, ekstensyfikacja produkcji, zmniejszenie wolumenu produkcji rolnej i nakładów inwestycyjnych na działalność rolniczą oraz zmniejszenie znaczenia dochodów z rolnictwa dla budżetów domowych właścicieli ziemi rolnej.

ograniczają się zresztą do jednolitej płatności obszarowej. Małe gospodarstwa w obecnym okresie programowania (2013-2020) otrzymują też płatności „za pierwsze hektary” i „zazielenienie” (choć nie są do „zazieleniania” zobowiązane), a jeśli znajdują się na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – również płatności z tego tytułu. Płatności obszarowe wypłacane są małym gospodarstwom bez kontroli, czy ziemia jest użytkowana rolniczo lub czy znajduje się w dobrej kulturze. Dlatego płatnościami bezpośrednimi objęto również grunty będące trwałymi nieużytkami, wpływającymi negatywnie (zachwaszczenia) na sąsiadujące działki rolne.

1.3.2. Rekomendacje

1) Rozdrobnione rolnictwo polskich Karpat ze względu na warunki ekonomiczne i przyrodnicze, w tym zwłaszcza klimatyczne i topograficzne, wymaga utrzymania wszystkich preferencji górskich i płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych. Muszą być one jednak silniej powiązane z produkcją rolną zgodną z lokalnymi wymogami środowiska przyrodniczego. Równocześnie z racji predyspozycji przyrodniczych powinny nastąpić zdecydowane zmiany użytkowania ziemi, polegające na ochronie trwałych użytków zielonych i wspieraniu chowu zwierząt trawożernych – bydła, owiec i kóz. Kwestia ta powinna być priorytetem dla regionalnych i lokalnych służb doradczych. Proponowanym przez W. Musiałę radykalnym, lecz kontrowersyjnym środkiem mającym skłaniać rolników do zmiany profilu produkcji w regionach górskich byłoby znacząco niższe wspieranie płatnościami bezpośrednimi tzw. upraw płuźnych (rośliny zbożowe, ziemniaki i rzepak) niż użytków zielonych.

2) Zapobieganie dalszemu rozdrobnieniu gospodarstw wymaga wprowadzenia prawnego, radykalnego ograniczenia podziału ziemi rolnej, w tym także podziału wynikającego z postępowania spadkowego. Podziałowi mogłyby być poddawane jedynie działki rolne zlokalizowane przy drogach oraz na obszarach, na których mogą być przekształcone w działki budowlane na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. Natomiast wykluczone powinno być dzielenie działek rolnych położonych na zwartych terenach. Równocześnie należy znacznie intensywniej niż obecnie prowadzić scalenia. Wyniki prowadzonych na niewielką skalę scaleń są obiecujące. W niektórych regionach dopiero po uporządkowaniu wiejskiej przestrzeni produkcyjnej za pomocą scaleń możliwe będzie prowadzenie skutecznej polityki poprawy struktur produkcyjnych.

3) Grunty rolne w regionie Karpat są przeważnie V i VI klasy, a zatem nie płaci się od nich podatku gruntowego. Nie płaci się go również, jeśli grunt rolny nie jest użytkowany rolniczo. Tymczasem nieużytkowane grunty rolne ulegają degradacji (zachwaszczenie, zarastanie samosiejkami krzaków i drzew) i po kilku latach stają się trwałym nieużytkiem, w dodatku kłopotliwym dla uprawiających sąsiadujące pola (rozprzestrzenianie się chwastów). Dlatego słuszna jest, zwłaszcza wobec ograniczonego obszaru użytków rolnych, propozycja obciążenia nieużytkowanych dłużej niż 1 rok gruntów rolnych (poza odłogowanymi ze względów agrotechnicznych i tymi, na których wykonano zabiegi konserwacyjne) specjalnym podatkiem w takiej wysokości, która skłaniałaby przynajmniej część właścicieli do sprzedaży lub oddania ich w dzierżawę.

4) Krytyczny stan rolnictwa w regionie polskich Karpat powinien skłonić do przygotowania w trybie pilnym dla tego obszaru planu ratunkowego, który byłby realizowany w kolejnym programie wieloletnim. Mógłby to być regionalny program strategiczny, opracowany i realizowany zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej, których wstępny zarys znajduje się w propozycjach programowych na lata 2021-2027. Być może celowe byłoby przygotowanie programu dla polskich Karpat, a następnie jego realizacja – wspólnie lub przynajmniej w ścisłej współpracy ze Słowacją – choćby dlatego że ważną jego częścią muszą być mające charakter transgraniczny sprawy rolno-klimatyczno-środowiskowe.

1.4. Rynek ziemi rolnej

1.4.1. Stan obecny i wnioski

1) Ważną częścią polityki strukturalnej są zasady regulujące przepływ ziemi rolnej. Jest to bardzo ważne przede wszystkim dlatego, że ziemia jest czynnikiem produkcji znajdującym się w minimum. W niektórych państwach członkowskich – zwłaszcza w „nowych”, w tym w Polsce – istnieją zasoby ziemi państwowej, którą rządzący mogą wykorzystać do struktur obszarowych rolnictwa zgodnie z prowadzoną polityką. Konsekwencją takiej sytuacji są odrębne regulacje dotyczące obrotu gruntami państwowymi i prywatnymi. W ostatnich dwudziestu kilku latach rynek ziemi rolnej przeszedł przemianę: od swobody obrotu sprzyjającej od 2003 r. konkurencyjności i różnorodności podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, bez ograniczeń ich wielkości, do zamierzonej wyłączności uczestniczenia w obrocie dla rolników

prowadzących gospodarstwa rodzinne, przy jednoczesnym ograniczeniu ich wielkości do 300 ha użytków rolnych. Zmiany regulacji prawnych dotyczących obrotu gruntami państwowymi zmierzają do stopniowej likwidacji wielkotowarowych gospodarstw prowadzonych przez dzierżawców w celu przekazania tych gruntów gospodarstwom rodzinnym. Natomiast zmiany regulacji prawnych dotyczących obrotu gruntami prywatnymi istotnie ograniczyły możliwość prowadzenia gospodarstw podmiotom spoza środowiska rolników indywidualnych m.in. poprzez obowiązek posiadania kwalifikacji rolniczych, obowiązek mieszkania od co najmniej pięciu lat w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, czy obowiązek osobistego jego prowadzenia przez taki sam okres. Celem tych rozwiązań jest rzeczywista, a nie deklaratorywna realizacja zasady, iż podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Egzekwowaniu tych wymogów ma sprzyjać administracyjna kontrola obrotu gruntami prywatnymi, wprowadzona w miejsce poprzednio stosowanego uprawnienia w postaci prawa pierwokupu.

2) Obecnie obowiązujące przepisy z 14 kwietnia 2016 r. powodują, że zawód rolnika staje się coraz bardziej zawodem „zamkniętym”. Nabywcami nieruchomości mogą być prawie wyłącznie rolnicy indywidualni (poza wyjątkami określonymi w ustawie), spełniający wskazane powyżej kryteria, które są co najmniej dyskusyjne. Zastrzeżenia dotyczące obowiązku osobistego prowadzenia gospodarstwa, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, przez 10 lat i zakaz sprzedaży lub dzierżawy tej nieruchomości w tym okresie (od spełnienia tego obowiązku może zwolnić sąd) powodują, że rolnik kupujący grunt rolny zostaje „przypisany do ziemi” i traci możliwość swobodnego decydowania o istotnych sprawach gospodarczych i życiowych (konieczność uzyskania zgody sądu na sprzedaż lub dzierżawę w okresie 10 lat jest przepisem niezrozumiałym). Duże wątpliwości budzi także przepis ograniczający nabywców do mieszkańców gminy, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, w dodatku mieszkających w niej od co najmniej pięciu lat.

3) Ponownej oceny wymaga także sposób kontroli prywatnego obrotu ziemią rolniczą. Wprowadzenie administracyjnej kontroli obrotu w miejsce dotychczas stosowanego prawa pierwokupu powoduje znaczne „skomplikowanie” i wydłużenie procedur sprzedaży oraz spadek liczby zawieranych transakcji. Istnieją także uzasadnione wątpliwości, czy ten tryb skuteczniej przeciwdziała niepożądanym zachowaniom uczestników rynku niż prawo pierwokupu.

4) Art. 23 Konstytucji RP stanowi, że: „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. Jednakże polityka strukturalna, której celem jest tworzenie silnych ekonomicznie gospodarstw rodzinnych, nie powinna być prowadzona kosztem dobrze funkcjonujących innych gospodarstw. Tymczasem ustawą z 16 września 2011 r. wprowadzono możliwość wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z wielkotowarowych dzierżaw. Formalnie do wyłączenia wymagana była zgoda dzierżawcy. Jednak dzierżawca niewyrażający zgody tracił możliwość nabycia całości lub części nieruchomości pozostałych po wyłączeniu, a także prawo do ubiegania się o przedłużenie umowy dzierżawy. Z pozoru dobrowolne wyłączenia gruntów będących przedmiotem dzierżawy w istocie miały charakter przymusowy, zagrożony sankcjami. Sankcje te są obecnie nakładane⁸. Ponadto ustawą z 14 kwietnia 2016 r. wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym pierwszeństwo w nabyciu i dzierżawie gruntów państwowych mają rolnicy powiększający lub tworzący gospodarstwa rodzinne, co stawia pod znakiem zapytania możliwość przedłużenia umów dzierżawy nawet przez tych dzierżawców, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie części dzierżawionych gruntów.

5) Gospodarstwa wielkotowarowe stanowią ważną, chociaż relatywnie niewielką część polskiego rolnictwa, a wieloletnia dzierżawa państwowych nieruchomości rolnych sprawdziła się jako efektywna forma gospodarowania. Powinna być zatem kontynuowana. Dotyczy to zarówno osób fizycznych, jak i prawnych, w tym zwłaszcza spółek utworzonych przez byłych pracowników PGR-ów, które mają charakter wielorodzinnych gospodarstw rolnych. Oczywiście pod warunkiem, że dotychczasowy sposób prowadzenia gospodarstwa nie budził zastrzeżeń.

6) Powoli postępująca poprawa struktur obszarowych polskiego rolnictwa⁹ w ostatnich latach wyhamowała. Świadczą o tym dane GUS za lata 2015- 2016¹⁰ (za 2017 r. dostępne są jedynie dane wstępne. Wynika z nich, że liczba transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości

⁸ Świadczy o tym wywiad K. Naszkowskiej z J.K. Ardanowskim, ministrem rolnictwa i rozwoju wsi, Minister rolnictwa o stanie polskiej wsi: „Rolnicy odzyskali zaufanie do władzy”, „Stadniny nie zostały rozwalone”, „Gazeta Wyborcza” z 6 listopada 2018 r.

⁹ W latach 2005-2013 liczba gospodarstw rodzinnych o powierzchni od 20,0 do 99,9 ha wzrosła zaledwie o 16 800 (110 250 w 2005 r., 127 050 w 2013 r.). Produkcja dobrze prowadzonych gospodarstw o tej powierzchni powinna zagwarantować rolnikowi i jego rodzinie dochód zapewniający dość dobry poziom życia i możliwość rozwoju gospodarstwa.

¹⁰ W 2015 r. około 93 tys. transakcji objęło prawie 200 tys. działek, a w 2016 r. około 70 tys. transakcji 100 tys. działek. Ich powierzchnia w 2015 r. wynosiła około 279 tys. ha, z tego w obrocie prywatnym sprzedano 202 tys. ha, a ANR sprzedała 77 tys. ha. W 2016 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 152,134 i 18 tys. ha. Zestawienie to obejmuje wszystkie transakcje użytkami rolnymi, a więc również takie, w wyniku których użytki rolne są trwale stracone dla rolnictwa. Jednakże obroty ogółem dobrze obrazują tendencje zachodzące w handlu gruntami między rolnikami. Źródło: Obrót nieruchomościami w 2015 r., GUS, i Obrót nieruchomościami w 2016 roku, dane Ministerstwa Sprawiedliwości.

rolnych wyniosła około 58 tys.). Powodem tego są nie tylko ograniczenia obrotu gruntami rolnymi, ale także zmiany wprowadzone w 2015 r. w systemie wspierania rolnictwa, w tym w systemie płatności bezpośrednich, preferujące małe i średnie gospodarstwa rolne.

1.4.2. Rekomendacje

1) Obowiązujące regulacje prawne dotyczące obrotu ziemią rolniczą powinny być dokładnie przestudiowane i skorygowane, z uwzględnieniem uwag sformułowanych w części wnioskowej. Ponadto ingerencja w obrót ziemią rolniczą i ograniczenie działalności gospodarczej powinny respektować zasadę „tyle swobody działania, ile możliwe, tyle interwencji, ile konieczne”. Szczególną uwagę należy zwrócić na respektowanie zasady trwałości obrotu prawnego. Powinien być również przywrócony poprzedni system kontroli transakcji między rolnikami, polegający na korzystaniu z prawa pierwokupu w przypadku transakcji niezgodnych z założeniami polityki strukturalnej (obecny system jest skrajnie scentralizowany, ponieważ zgodę na każdą transakcję wydaje dyrektor Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, co o kilka miesięcy wydłużyło formalności związane z zakupem ziemi rolniczej).

2) Należy zwrócić uwagę, co wykracza poza rekomendacje, że zahamowanie poprawy struktur obszarowych oznacza również zahamowanie poprawy struktur ekonomicznych, bo możliwości wzrostu produkcji standardowej na jednostkę powierzchni są ograniczone. W produkcji roślinnej granicę wyznaczają plony, a w zwierzęcej powierzchnia paszowa oraz konieczność przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, ustanawiających maksymalne dopuszczalne obciążenie gruntów odchodami zwierzęcymi. Granicą ustanowioną przez kodeks dobrej praktyki rolniczej jest 1,5 dużej jednostki przeliczeniowej na 1 ha użytków rolnych. Granica ta (por. rozdziały opracowane przez B. Peplińskiego i A. Sadowskiego) często nie jest przestrzegana, m.in. dlatego że rozwinięta produkcja zwierzęca w małym obszarowo gospodarstwie jest warunkiem uzyskania dochodu zaspokajającego podstawowe potrzeby rolnika i jego rodziny.

1.5. Handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi

1.5.1. Stan obecny i wnioski

1) Polska w 2004 r. wyeksportowała artykuły rolno-spożywcze o wartości 6,5 mld USD, a w 2017 r. o wartości 29,6 mld USD, w tym 23,7 mld USD na rynki innych państw członkowskich. Prawie 5-krotny wzrost eksportu, przy utrzymującym się wysokim dodatnim saldzie obrotów artykułami rolno-spożywczymi z zagranicą, świadczy o tym, że w okresie członkostwa w UE nastąpił niezwykle szybki rozwój polskiej gospodarki żywnościowej. Polska jest obecnie jednym z kilku najważniejszych eksporterów artykułów rolno-spożywczych strefy klimatu umiarkowanego na rynki unijne. Świadczy to o doskonałym wykorzystaniu możliwości, które pojawiły się wraz z uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej, w postaci nieograniczonego dostępu polskich artykułów rolno-spożywczych do rynków innych państw unijnych.

2) Nie można jednak wykluczyć, że możliwości dalszego wzrostu eksportu, przynajmniej na niektóre unijne rynki rolno-spożywcze w najbliższych latach – ze względu na barierę popytu – będą ograniczone. Dlatego konieczne jest energiczne poszukiwanie nowych rynków zbytu w państwach rozwijających się, przede wszystkim azjatyckich (nie tylko w Chinach) oraz niektórych afrykańskich. Wejście na nie powinna poprzedzić szczegółowa, wnikliwa analiza, uwzględniająca zarówno czynniki polityczne (zwłaszcza niestabilność), jak i ogólnogospodarcze. Szczególnie trudne i niepewne mogą okazać się rynki niektórych państw afrykańskich, wprawdzie znajdujących się w trudnej sytuacji żywnościowej, ale niemających ze względu na trudności finansowe możliwości importu niezbędnej żywności na warunkach komercyjnych. Niezbędne jest również bardzo staranne zapoznanie się z lokalnymi zwyczajami handlowymi i infrastrukturą handlową, której brak może utrudniać lub uniemożliwiać eksport wielu artykułów rolno-spożywczych o krótkim okresie przydatności do spożycia. Jednak niezależnie od wyniku poszukiwań nowych rynków najważniejszy dla nas pozostanie rynek Unii Europejskiej.

1.5.2. Rekomendacje

Należy podejmować (lub kontynuować) działania polegające na:

1) zinstytucjonalizowanej, systematycznej pomocy polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i handlowych, umożliwiającej małym i średnim przedsiębiorstwom w miarę bezpieczne wejście na mało znany rynek (istniejące w Polsce korporacje międzynarodowe dadzą sobie radę bez pomocy);

2) energiczniejszych działaniach Głównego Inspektoratu Weterynarii, prowadzących do uregulowania kwestii formalnych handlu artykułami pochodzenia zwierzęcego (świadectwa weterynaryjne). Możliwe, że celowa byłaby próba ich uregulowania przez organizacje systemu ONZ – Światową Organizację Handlu (WTO) lub Światową Organizację Zdrowia Zwierząt (OIE). Ponadto należy podjąć starania o szybsze zatwierdzanie przez importerów zakładów uprawnionych do eksportu;

3) pomocy instytucji państwowych, zarówno organizacyjnej, jak i finansowej, wspierającej uczestnictwo przedsiębiorstw rolno-spożywczych w przedsięwzięciach promocyjnych (m.in. targi, wystawy, dni polskiej żywności, publikowanie w miejscowej prasie artykułów sponsorowanych);

4) bardzo starannym przeglądzie wszystkich wynegocjowanych przez Komisję Europejską i ratyfikowanych przez państwa członkowskie umów międzynarodowych, zawierających postanowienia o preferencjach handlowych. Przynajmniej niektóre z nich, zwłaszcza z Kanadą i Japonią, mogą polskim eksporterom ułatwić wejście na rynki niektórych artykułów rolno-spożywczych.

1.6. Perspektywa społeczna

1.6.1. Stan obecny i wnioski

1) W okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE rolnicy byli największą grupą społeczną niechętną akcesji (w latach 1998-2003 prawie połowa z nich uważała, że wejście do UE pogorszy ich sytuację ekonomiczną). W okresie członkostwa nastąpiła zdecydowana ewolucja poglądów i od 2013 r. odsetek rolników negatywnie nastawionych do UE wynosi tylko około 11-12% populacji.

2) Wskaźnik „zastępowalności” (stosunek liczby rolników w wieku poniżej 35 lat do liczby rolników w wieku 65 lat) wynosi 1,27 i jest najwyższy w UE. Przeciętnie polscy rolnicy są więc młodszy od rolników w innych państwach unijnych. Wskaźnik ten może świadczyć albo o braku dobrej pracy poza rolnictwem, albo o atrakcyjności zawodu. W naszym kraju sytuacja jest zróżnicowana. W regionach dobrych gleb i relatywnie niezłej struktury obszarowej i ekonomicznej gospodarstw rolnictwo jest zajęciem atrakcyjnym, natomiast w innych – ze względu na brak pracy poza rolnictwem – koniecznością.

3) Polscy rolnicy są gorzej wykształceni niż rolnicy prowadzący gospodarstwa w innych państwach UE, przy czym gorsze jest zarówno ich wykształcenie ogólne, jak i rolnicze. Występuje wyraźna różnica wykształcenia między właścicielami gospodarstw o powierzchni do 20 ha (gorsze wykształcenie ogólne i zawodowe) a właścicielami gospodarstw większych. Ponadto większość rolników mających duże gospodarstwa dość regularnie uzupełnia wiedzę fachową na kursach i seminariach.

4) Rolnicy, zwłaszcza mający większe gospodarstwa, w ostatnich latach coraz rzadziej angażują się w działalność społeczną i polityczną, w tym w działania na rzecz lokalnej wspólnoty. Ograniczając działalność społeczną, rolnicy „znikają z elity wiejskiej”, co może spowodować kryzys funkcjonowania części wspólnot lokalnych i nastroje antyrozwojowe w niektórych środowiskach rolniczych.

5) Środki unijne, zarówno płatności bezpośrednie, jak i przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, zdecydowanie poprawiły sytuację ekonomiczną polskiej wsi, ale niekiedy efekty nie przynosiły zakładanych rezultatów. Niektórzy rolnicy, korzystając z nieprecyzyjnych przepisów, wyłudniają nienależne im środki. Często były również przypadki zakupu maszyn i urządzeń rolniczych niedostosowanych do potrzeb gospodarstwa.

6) Koszty zarządzania systemem WPR (instytucją zarządzającą jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – ARiMR), w tym płatnościami bezpośrednimi, są w Polsce bardzo wysokie, co wynika ze znacznie większej niż w innych państwach unijnych liczby rolników. Wynikają one jednak również z rozbudowanych, a nie zawsze skutecznych, procedur na kolejnych etapach zatwierdzania, realizacji i rozliczania projektów. Przeprowadzenia tych procedur wymaga Komisja Europejska, ale sprawność organizacyjna krajowych instytucji zarządczych często wzbudza zastrzeżenia otrzymujących pomoc. Odrębną

kwestią jest traktowanie ARiMR przez kolejne rządy jako „łupu”, którym można obdzielić lokalnych polityków. Efektem są częste zmiany nie tylko na stanowiskach kierowniczych.

7) Ustalenia uzyskane w badaniach W. Kniecia potwierdzają uwagi sformułowane przez innych autorów monografii. Wsparcie – zarówno środkami unijnymi, jak i krajowymi – gospodarstw o małym obszarze i niewielkiej sile ekonomicznej ma przede wszystkim charakter socjalny, a efekty ekonomiczne są nieznaczące. Natomiast modernizacja gospodarstw większych obszarowo i silniejszych ekonomicznie prowadzi do wzrostu ich wielkości ekonomicznej, również ze względu na lepsze wykształcenie i kulturę osobistą właścicieli.

1.6.2. Rekomendacje

1) Duże znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich mają „miękkie” środki, na przykład programy szkoleniowe. Dobrze prowadzone mogą być, przynajmniej dla niektórych grup rolników, najważniejszym źródłem praktycznych informacji zarówno agro- i zootechnicznych, jak też na temat organizacji rynków rolnych.

2) Traktowanie ARiMR (a także instytucji i przedsiębiorstw podporządkowanych władzom lokalnym) jako „łupu” wyborczego przez kolejne ekipy wygrywające wybory na szczeblu centralnym i lokalnym niewątpliwie zniechęca do angażowania się w działalność społeczną również na szczeblu lokalnym. Oczywiście nie ma skutecznego środka zaradczego na takie postępowanie. Pozostają apele, które zwykle są nieskuteczne.

1.7. Wnioski ogólne

1) Polityka rolna jest bardzo ważną, ale niejedyną „siłą” wpływającą na proces przekształcania struktur obszarowych i ekonomicznych rolnictwa. Na proces ten wpływa również ogólna sytuacja gospodarcza, w tym możliwości pracy poza rolnictwem w regionie, kraju, a także za granicą (migracja zarobkowa). Ponadto często decyzje o dalszym prowadzeniu gospodarstwa, rezygnacji z pracy w rolnictwie, zakupie gruntów lub sprzedaży ich części, a także rozszerzaniu programu produkcyjnego, wynikają z szeroko pojętej sytuacji osobistej rolnika (między innymi wieku, wykształcenia, układów rodzinnych). Niektóre podstawowe decyzje podejmowane są, gdy gospodarstwo przejmuje (lub nie) następca.

2) Przekształcanie struktur rolnych w skali makro jest zatem procesem złożonym i wieloletnim, który ma naturalne, trudne do przyspieszenia tempo, zaś jego przebieg i skuteczność zależą od wielu czynników, a nie tylko od polityki strukturalnej w ścisłym tego słowa znaczeniu. Racjonalna i skuteczna polityka strukturalna musi uwzględniać wszystkie istniejące okoliczności i ograniczenia. Trzeba też wziąć pod uwagę, że powolny proces przekształceń bez trudu można zahamować nieprzemysłanymi decyzjami.

3) Polityka przekształcania struktur obszarowych i ekonomicznych polskiego rolnictwa w nadchodzących latach będzie prowadzona w trudniejszych warunkach niż obecnie i to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, znacznie mniej niż obecnie będzie środków finansowych, przede wszystkim unijnych. W następnej perspektywie budżetowej (lata 2021-2027) zostaną bowiem znacznie ograniczone unijne środki przeznaczone na finansowanie programu rozwoju regionów wiejskich, w tym na przekształcanie i modernizację gospodarstw rolnych. Trudno spodziewać się, że powstałą lukę uzupełni budżet krajowy. Nie zwiększą się również środki przeznaczone na płatności bezpośrednie. Drugim powodem jest krytyczna sytuacja w niektórych ważnych gałęziach rolnictwa. Produkcja sadownicza doszła w latach dobrych zbiorów do bariery popytu, niemożliwej do przesunięcia bez odzyskania rosyjskiego rynku, co obecnie ze względów politycznych jest niemożliwe. Z kolei epidemia afrykańskiego pomoru świń doprowadziła do kryzysu produkcyjnego w ważnej gałęzi produkcji zwierzęcej, jakim jest chów trzody chlewnej. Sytuacja na rynku prosiąt i wieprzowiny świadczy o tym, że rolnicy prowadzący chów trzody chlewnej przegrywają walkę konkurencyjną z rolnikami duńskimi i holenderskimi.

4) Konieczne jest ponowne sformułowanie celów polskiej polityki przekształcania struktur obszarowych oraz ekonomicznych polskiego rolnictwa i zastanowienie się nad tym, jakie środki trzeba przeznaczyć na doprowadzenie do osiągnięcia tych celów.