**„Problemy polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej”**

**(projekt ekspertyzy)**

**1. Cele opracowania:**

**1.** Zdefiniowanie najważniejszych problemów, które powinny być rozwiązywane przez polską politykę rolną w średnim okresie,

2. Próba weryfikacji niektórych opinii o sytuacji w polskiej gospodarce żywnościowej,

3. Ocena projektu Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2020.

**2. Charakter opracowania**

Opracowanie powinno mieć charakter krytycznej, opartej na solidnych, wiarygodnych materiałach ekspertyzy, wykorzystującej aktualny stan wiedzy. Możliwe, że niektóre jego fragmenty będą miały z konieczności charakter akademicki, ale najważniejszą jego częścią będą możliwie szczegółowe wnioski, które mogłyby stanowić podstawę korekt prowadzonej polityki rolnej.

Dyskutując o charakterze opracowania należy zastanowić się w jakim zakresie autorzy poszczególnych części powinni uwzględnić następujące uwagi prof. Kniecia, który będzie jednym ze współautorów ekspertyzy: „Jak sądzę interesuje nas tu znacznie więcej spraw: interes społeczny państwa w takich, a nie innych działaniach/interwencji publicznej względem rolnictwa, społeczny(ale i kulturowy) kontekst funkcjonowanie struktur produkcyjnych w rolnictwie, pozaekonomiczne motywacje związane z posiadaniem gospodarstwa rolnego oraz korzystania z instrumentów wsparcia ze środków publicznych, nieformalna gospodarka wiejska, społeczne podłoże nowych trendów w rozwoju rolnictwa - np. styl życia ukierunkowany na ekologię, poszukiwanie produktów tzw. lokalnych przez konsumentów miejskich, nowe ruchy społeczne łączące rolników i konsumentów w sieci współpracy itp. działania dywersyfikujące dochody rolników. W którymś miejscu chyba nie sposób byłoby pominąć znaczenia interesów politycznych w kreowaniu takiej, a nie innej polityki rolnej państwa”.

3**. Problemy, które będą podjęte w opracowaniu**

3.1. Rynek ziemi rolniczej.

W ostatnim roku rządów koalicji PO - PSL uchwalono z inicjatywy PSL ustawę o obrocie ziemią rolniczą, radykalnie zmieniającą obowiązujące od wielu lat przepisy. Ustawa wprowadzała znacznie bardziej skrupulatną kontrolę obrotu, a przede wszystkim drastycznie ograniczała dostęp do ziemi rolniczej (grunty mogła kupować jedynie osoba spełniająca wymienione w ustawie warunki, nie tylko merytoryczne). Ustawa nie weszła jednak w życie ponieważ rządząca obecnie koalicja uznała ją za zbyt „liberalną” i przedłożyła Sejmowi nowy projekt, m.in. jeszcze bardziej ograniczający krąg ludzi, uprawnionych do zakupu ziemi, oraz wprowadzający pięcioletnie moratorium na sprzedaż gruntów z zasobów Państwa. Uchwalona ustawa była kompetentnie krytykowana przez środowiska prawnicze i ekonomiczne a także przez rolników i trudno będzie dodać nowe uwagi do już sformułowanych. Jednakże problem właściwej regulacji rynku ziemi rolniczej jest istotną kwestią, choćby dlatego, że obecne rozwiązania hamują przepływ ziemi przekształcenia strukturalne rolnictwa. Powinien być zatem częścią proponowanego opracowania również wówczas jeśli będzie tylko kolejnym zestawieniem już sformułowanych uwag krytycznych. Jest oczywiste, że wnioski, które powinien funkcjonować w Polsce rynek ziemi rolniczej, będą wnioskami, które przynajmniej niektórzy krytycy uznają za polityczne, ale nie można się uchylać od ich sformułowania.

Kwestia właściwego uregulowania rynku ziemi rolniczej niewątpliwie wykracza poza problematykę rolniczą, gdyż ma istotne znaczenie dla polskiego systemu prawnego (ograniczenie praw własności) o czym świadczy jej zaskarżenie jako niekonstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie można również wykluczyć, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości będzie sprawdzał, czy ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej. Nasuwa się zatem pytanie, czy kwestie prawne obrotu ziemia rolniczą nie powinny być przedmiotem odrębnej części ekspertyzy. Rozwiązanie to ma jednak istotną wadę, polegającą na trudnościach rozpatrywania kwestii prawnych z pominięciem ekonomicznych i społecznych a omawiania ekonomicznych i społecznych bez tła prawnego.

Proponuję autorowi tej części przyjęcie za podstawową hipotezę wymagająca weryfikacji poglądu, że obowiązująca ustawa nadmiernie ingeruje w obrót ziemią rolniczą (ograniczenie prawa własności), a ponadto hamuje przekształcenia strukturalne rolnictwa. Stąd też wymaga pilnej zmiany.

3.2. Struktury produkcyjne polskiego rolnictwa

Dochodzenie do optymalnej struktury produkcyjnej rolnictwa jest w warunkach niewłaściwej struktury procesem wieloletnim, który może nawet w pewnych warunkach przybrać charakter „gonienia króliczka”. Może to być właśnie przypadek polskiego rolnictwa. Jego struktura produkcyjna jest jedną z „najgorszych” w Unii Europejskiej zarówno, gdy za podstawową miarę przyjmuje się powierzchnię użytków rolnych gospodarstwa (miara tradycyjna, dość powszechnie krytykowana, jako nie charakteryzująca dobrze sytuacji ekonomicznej gospodarstwa), czy wartość produkcji standardowej (*standard output* - miara wprowadzona w ostatnich latach, powszechnie stosowana w państwach Unii Europejskiej). Przy założeniu, że gospodarstwo rolne ma wówczas właściwą strukturę, gdy przynosi jego właścicielowi dochód zapewniający odpowiedni standard życia, za pomocą uzyskiwanej wartości produkcji standardowej można je zakwalifikować do grupy mających właściwą lub niewłaściwą strukturę. Według szacunków W. Józwiaka obecnie jedynie około 130 tys. polskich gospodarstw uzyskuje produkcję standardową kwalifikującą je do gospodarstw o właściwej strukturze. Stąd wynika, że w ponad 1,2 mln gospodarstw poziom produkcji standardowej znajduje się poniżej wartości granicznej, kwalifikującej je do mających właściwą strukturę. Kilkunastoletni okres członkostwa w UE nie spowodował istotnych zmian strukturalnych i wydaje się (świadczą o tym także trzy kolejne, wspomagane środkami unijnymi, realizowane przez Polskę programy rozwoju obszarów wiejskich), że możliwie szybka poprawa istniejącego stanu nie należy obecnie do najważniejszych problemów, które stara się rozwiązać polityka rolna. Problemem najważniejszym w okresie członkostwa stało się zapewnienie możliwie największej liczbie rolników dochodów na właściwym poziomie.

Problem struktur rolnych jest wielowątkowy a tempo ich przekształceń zależy od wielu czynników. Niektóre z nich pobudzają proces przekształceń podczas gdy inne go hamują, przy czym siła oddziaływania poszczególnych czynników może zmieniać się z upływem czasu. Dlatego też warto dokonać szczegółowego ich przeglądu. Nie wchodząc w szczegóły proponuje się, mimo świadomości, że podział jest nieostry, podzielenie czynników na ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Każda z wymienionych trzech grup jest tak obszerna, że powinna być omówiona w odrębnym podrozdziale. Problem jest zresztą skomplikowany, gdyż niezależnie od interesów różnych grup społecznych racje ekonomiczne i produkcyjne wchodzą nierzadko w rzeczywiste konflikty ze społecznymi i środowiskowymi, Dlatego też opracowanie tej, niewątpliwie kluczowej, części wymaga ścisłej współpracy ekonomisty z socjologiem wsi i specjalistą z zakresu ochrony środowiska wiejskiego.

Poza rozdziałem ogólnopolskim zostaną wykonane dwa *case studies*, charakteryzujące problem struktur w dwóch regionach: (1). Polsce południowo - wschodniej (województwo podkarpackie albo podkarpackie i małopolskie) i (2). Polsce północno - zachodniej (zachodniopomorskie). W pierwszym dominują gospodarstwa, które nie zapewniają dochodów na właściwym poziomie (na pewno nie jest to rolnictwo towarowe. Nasuwa się pytanie, czy gospodarstwa, których produkcja jest w całości „konsumowana” przez gospodarstwo domowe właściciela, mogą być zaliczane do gospodarstw rolnych?), w drugim o najwyższej w Polsce produkcji standardowej.

Proponuje się, aby podstawową hipotezą weryfikowaną w tej części ekspertyzy była hipoteza, że jeśli nie nastąpi przyspieszenie tempa przekształceń struktura produkcyjna gospodarstw rolnych w Polsce będzie zawsze „niewłaściwa”. Weryfikując ją należy przyjąć, że minimalna produkcja standardowa, będąca podstawą klasyfikacji gospodarstw, nie jest wielkością stałą, lecz zmienia się wraz ze zmianami poziomu życia całego społeczeństwa. Niezależnie od tego, czy hipoteza o trwałym charakterze niewłaściwej struktury produkcyjnej rolnictwa polskiego zostanie zweryfikowana pozytywnie, czy też negatywnie, niezbędna jest pogłębiona ekonomiczna i socjologiczna analiza obecnej struktury i przyczyn jej względnej trwałości. Jest bowiem oczywiste, że w Polsce, tak samo jak w innych państwach będą z różnych, często racjonalnych powodów, istniały gospodarstwa o „niewłaściwej strukturze”, będące dodatkowym lub ubocznym źródłem dochodów, a czasem mające również charakter gospodarstw hobbystycznych.

3.3, Przyczyny poprawy sytuacji ekonomicznej polskiego rolnictwa w okresie członkostwa oraz aktualna pozycja rolnictwa w polskiej gospodarce żywnościowej.

W okresie członkostwa nastąpiła poprawa sytuacji ekonomicznej rolnictwa. W rezultacie zwiększyły się nie tylko dochody rolników, ale również poprawiła się ich pozycja ekonomiczna względem innych grup społecznych. Niewątpliwie prawdziwa jest opinia, że rolnicy, którzy w okresie poprzedzającym członkostwo dość powszechnie uważali, że przegrają konkurencję z rolnikami państw członkowskich, są tą grupą, która w pierwszych latach członkostwa zyskała najwięcej. Poprawa była wyraźna przez kilka pierwszych lat, w których co roku o 10% wartości podstawowej wzrastały wypłacane rolnikom płatności bezpośrednie. Proces wzrostu płatności bezpośrednich wypłacanych rolnikom zakończył się w 2010 roku; przez kolejne trzy lata jedynie nadal wzrastało obciążenie budżetu unijnego wypłatami z tytułu płatności bezpośrednich, ale malało obciążenie budżetu krajowego. Rok 2013 był pierwszym, w którym budżet krajowy nie współfinansował płatności bezpośrednich.

Objęcie polskiego rolnictwa płatnościami bezpośrednimi stworzyło złudzenie, że w okresie członkostwa nastąpiła trwała poprawa dochodowości rolnictwa, spowodowana wzrostem produkcji i efektywności gospodarowania. Tymczasem podstawowym powodem było objęcie polskiego rolnictwa płatnościami bezpośrednimi. To źródło wzrostu dochodów rolniczych obecnie nie istnieje. Płatności bezpośrednie, wypłacane polskim rolnikom, będą się w zasadzie utrzymywały w nadchodzących latach na obecnym poziomie i stanu tego nie zmieni ewentualny ich wzrost do poziomu przeciętnych płatności, wypłacanych rolnikom unijnym (zbyt mała jest różnica między przeciętnymi płatnościami, wypłacanymi polskim rolnikom, a przeciętnymi płatnościami w skali UE). Trudno również spodziewać się, że działania, które mają doprowadzić do zwiększenia udziału rolnikom w cenie sprzedaży detalicznej (korzystniejszy dla rolników podział „zysków” między rolnictwem, przemysłem rolno - spożywczym, handlem hurtowym i detalicznym), spowodują istotny wzrost dochodów rolniczych. Marże przetwórcza i handlowa są zresztą w Polsce niewysokie (o niskich marżach handlowych świadczy zaciekła konkurencja cenowa między wielkimi sieciami, powodująca między innymi likwidację niewielkich sklepów „rodzinnych”). Ewentualny wzrost cen płaconych rolnikom za nieprzetworzone artykuły rolne przez handel a za surowce do przerobu przez przemysł rolno - spożywczy najprawdopodobniej spowodowałby wzrost cen żywności na rynku detalicznym.

Jedną z niewielu dróg wzrostu dochodów rolniczych pozostaje zatem wzrost produkcji i poprawa jej efektywności, co wymaga nie tylko modernizacji gospodarstw rolnych i upowszechnienia najnowszych technologii, ale także działań w innych segmentach łańcucha żywnościowego. Szczególnie ważne byłyby w takiej sytuacji poszukiwania nowych, pozaunijnych rynków zbytu, co jest niewątpliwie zadaniem trudnym ale koniecznym (kwestia ta powinna być szerzej omówiona w kolejnej części ekspertyzy). Drugą drogą, która oczywiście nie jest alternatywą, ale powinna być wykorzystywana równocześnie z ekspansją na nowe rynki zbytu, są takie przekształcenia strukturalne, które spowodują wzrost liczby gospodarstw, zapewniających właściwe dochody (ta kwestia będzie przedmiotem „strukturalnej” części ekspertyzy).

Za podstawową hipotezę, wymagającą weryfikacji proponuje się pogląd, że polskie rolnictwo czeka okres stagnacji lub niewielkiego wzrostu dochodów rolniczych. Weryfikacji wymaga również przedstawiona w poprzednich akapitach opinia, jakie drogi wyjścia z impasu dochodowego mogą być skuteczne.

3.4. Handel zagraniczny artykułami rolno - spożywczymi.

Niezwykły wzrost polskiego eksportu artykułów rolno - spożywczymi w okresie członkostwa jest słusznie oceniany jako sukces. Jest to jednak sukces ograniczony, gdyż polską gospodarkę żywnościową charakteryzuje wciąż jeszcze niska intensywność eksportu. Świadczy o tym rzadko wykorzystywany w publikowanych analizach wskaźnik wartości eksportu rolno - spożywczego w przeliczeniu na jednostkę użytków rolnych; w przypadku Polski jest jednym z najniższych w UE. Wzrost eksportu w nadchodzących kilkunastu latach jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym dla dalszego rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej., gdyż wzrost efektywnego popytu krajowego na żywność w tym okresie będzie znacznie wolniejszy niż możliwości wzrostu produkcji rolnej.

Wzrost polskiego eksportu rolno - spożywczego nastąpił dopiero w okresie członkostwa w UE a podstawowym rynkiem zbytu był rynek unijny. Jest to dla Polski naturalny rynek zbytu, gdyż handel artykułami rolno - spożywczymi jest z reguły przede wszystkim handlem regionalnym. Ponadto jest to również rynek „najłatwiejszy” ponieważ handel między państwami członkowskimi nie jest obciążany cłami (rzeczywiste cła na artykuły rolne, importowane z państw nie będących członkami UE a korzystającymi z klauzuli najwyższego uprzywilejowania wynoszą około 12% ad valorem). Nie istnieją również, przynajmniej formalnie, bariery pozacelne ponieważ obowiązuje zasada „cassis de Dijon”, stanowiąca, że produkt dopuszczony do sprzedaży w jednym państwie członkowskim, musi być dopuszczony do sprzedaży również we wszystkich innych. W rezultacie blisko 80% polskiego eksportu rolno - spożywczego jest obecnie lokowana w państwach członkowskich. Jest oczywiste, że Polska powinna przede wszystkim w pełni wykorzystać wszystkie możliwości eksportu artykułów rolno - spożywczych do innych państw członkowskich. Jednakże równocześnie należy mieć świadomość, że wprawdzie rynek unijny jest największym regionalnym rynkiem świata ale jego chłonność jest jednak ograniczona. Stąd też konieczność szukania innych rynków zbytu.

Handel rolno - spożywczy zwykle utożsamia się z krajową produkcją rolną. Takie podejście powoduje przeszacowanie znaczenie rolnictwa, gdyż Polska eksportuje przede wszystkim wyroby przemysłu rolno - spożywczego, w tym także produkowane z surowców importowanych (przemysł tytoniowy importuje tytoń a eksportuje papierosy, eksport przemysłu cukierniczego to między innymi eksport wyrobów czekoladowych wyprodukowanych z importowanego kakao). Ponadto do artykułów rolno - spożywczych zalicza się również przetwory rybne, które w dodatku w Polsce są produkowane z importowanych ryb.

Proponuje się, aby podstawową hipotezą, która powinna być zweryfikowana w tej części ekspertyzy, był pogląd, że wzrost polskiego eksportu rolno - spożywczego na rynek unijny będzie coraz wolniejszy. Jeśli zatem polscy eksporterzy nie będą intensywnie poszukiwać nowych rynków zbytu to stagnacja polskiego eksportu rolno - spożywczego może grozić stagnacją w niektórych gałęziach przemysłu rolno - spożywczego i w konsekwencji ograniczeniem możliwości wzrostu produkcji w niektórych gałęziach polskiego rolnictwa.

3.5. Wspólna Polityka Rolna w latach 2013 - 2020 i po 2020 roku.

Obecnie Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi przygotowuje kolejną reformę Wspólnej Polityki Rolnej, która będzie wprowadzana w życie po roku 2020 (nowy budżet siedmioletni). Analizując problemy polskiej gospodarki żywnościowej, które mogą być rozwiązane w średnim a być może dopiero w długim lub bardzo długim okresie, nie można pominąć Wspólnej Polityki Rolnej. Jej system, zarówno obecnie obowiązujący jak i projektowany po roku 2020, będzie silnie wpływał na możliwości rozwiązywania przedstawionych w pozostałych rozdziałach ekspertyzy problemów gospodarki żywnościowej. W tym punkcie konieczne będzie również rozważenie, jak Polska dotychczas wykorzystywała możliwości dostosowywania przepisów unijnych do krajowych warunków. Wprawdzie Programy Rozwoju Obszarów Wiejskich były i są oparte na wytycznych, obowiązujących wszystkie państwa członkowskie, ale przepisy unijne pozostawiają dużo swobody państwom i na ich podstawie państwo członkowskie może opracować i realizować program zarówno o nastawieniu socjalnym jak i wspierający rozwój.

Zakres tej części będzie zależał od tego, czy w terminie, w którym prace nad pozostałymi częściami ekspertyzy zostaną zakończone, będzie znany choćby wstępny zarys WPR po 2020 roku. Komisja powinna swoje propozycje przedstawić w drugim półroczu 2017 roku. Jeżeli praca nad ekspertyzą zostanie zakończona przed podaniem ich do publicznej wiadomości to w tej części ekspertyzy zostaną omówione jedynie lata 2007 - 2020.

Za podstawową hipotezę, weryfikowaną w tej części ekspertyzy, proponuje się pogląd, że Polska w obecnym okresie programowania przeznacza środki unijne przede wszystkim na rozwiązywanie problemów społecznych a nie na wspieranie rozwoju rolnictwa i innych przemysłu rolno - spożywczego. Taki sam charakter miały zresztą programy wspierania rolnictwa w poprzednich okresach wieloletnich.

**4. Uwagi końcowe**

Przedstawiony projekt jest jedynie autorską propozycją, która ma ułatwić dyskusję, jakie kwestie powinny być uwzględnione w ekspertyzie. Należy przy tym uwzględnić, że (1). ekspertyza nie może być „wielką cegłą”, a zatem nie powinna liczyć więcej niż 100 stron. Proponowana tematyka jest bardzo rozległa i utrzymanie tej objętości będzie wymagać zwięzłości, która jednak nie może oznaczać powierzchownego traktowania tematu, (2). ekspertyza powinna ograniczyć się do kilku najważniejszych zdaniem członków Zespołu problemów. Propozycja włączenia nowego zagadnienia powinna być połączona ze wskazaniem tematu, z którego można zrezygnować (zdaję sobie sprawę, że niektóre proponowane przeze mnie tematy są mi bliskie, ale być może nie najważniejsze), A może można niektóre proponowane tematy połączyć?.

Janusz Rowiński

[bjrowinscy@gmail.com](mailto:bjrowinscy@gmail.com)

504 019 926