



Czas na integrację

Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce





**Klub
Jagielloński**

Czas na integrację

Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce

Raport powstał w ramach projektu realizowanego we współpracy
z Fundacją Polska z Natury oraz Our Common Home,
które sfinansowało jego wydanie



Redakcja:
Michał Wojtyło

Korekta:
Karolina Pilawa

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

[Zdjęcie](#) na okładce:
Scott Goodwill / Unsplash

ISBN 978-83-67824-02-6

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2023

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](#). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu raportu.

Spis treści

- 7 / **Wstęp**
Michał Wojtyło
- 9 / **Wieś coraz mniej rolnicza. O rolnictwie, które nie tylko nas karmi**
dr Ruta Śpiewak
- 23 / **Bariery przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu na polskiej wsi. Społeczności energetyczne jako nowy element wsparcia**
Bartłomiej Kupiec, Aleksander Szpor
- 39 / **Jaka jest optymalna struktura produkcyjna polskiego rolnictwa? O potrzebie koncentracji, specjalizacji i profesjonalizacji**
dr Jakub Staniszewski
- 54 / **Europejski Zielony Ład jako inspiracja do przemyślenia wsparcia w rolnictwie. O konsekwencjach unijnych celów dla polskiego rolnictwa**
dr Łukasz Kryszak
- 69 / **Trudne początki przekreślą ambitne unijne cele? O przyszłości rolnictwa ekologicznego w Polsce**
dr Michał Borychowski
- 83 / **Zarządzanie ryzykiem, inwestycje i poprawa dobrostanu zwierząt. O efektywnym wykorzystaniu nowej WPR**
dr Andrzej Przepióra

- 100 / **Jakie jest znaczenie ukraińskiego rolnictwa dla Polski? O szansach i wyzwaniach współpracy polsko-ukraińskiej w sektorze rolniczym**
dr Roman Gurbiel
- 118 / **Polski sektor spożywczy potrzebuje jakości, specjalizacji i soft power. O kierunku rozwoju polskiego eksportu**
Bartosz Mielniczek
- 133 / **Jeśli holding spożywczy, to większy i w pełni uspołeczniony. O potrzebie promowania spółdzielczości przez Krajową Grupę Spożywczą**
Bartosz Mielniczek, Mateusz Perowicz
- 150 / **Jak projektować doradztwo dla rolników? O usługach państwa na rzecz rolnictwa w Polsce**
dr Agnieszka Serlikowska
- 163 / **Podsumowanie**
Michał Wojtyło

Michał Wojtyło

Wstęp

Protesty rolników w Polsce i Brukseli przypomniały debacie publicznej o znaczeniu rolnictwa i obszarów wiejskich dla rozwoju i bezpieczeństwa Polski. Kryzys „zbożowy”, związany z importem zboża z Ukrainy, w ostatnich miesiącach stał się jednym z głównych tematów krajowej debaty politycznej, co skutkowało nowymi obietnicami wyrażanymi przez polityków, które miały świadczyć o ich trosce o wiejski elektorat (prawie 12 mln wyborców) przed jesiennymi wyborami.

Zbyt rzadko jednak w spolaryzowanej debacie publicznej i w emocjonalnych przemówieniach polityków podnoszono kwestie różnorodności polskiej wsi i wielowymiarowości strukturalnych wyzwań, które stoją przed obszarami wiejskimi, a w szczególności przed rolnikami, których udział w strukturze społecznej na wsi jest coraz mniejszy. Rozdrobnione i przeciętnie efektywne rolnictwo, starzenie się wsi peryferyjnej, migracja do większych ośrodków i ich aglomeracji – to tylko część problemów, którym polska wieś będzie musiała stawić czoła w najbliższych latach.

Co więcej, zawirowania zewnętrzne – takie jak pandemia COVID-19, europejski kryzys energetyczny i wojna na Ukrainie – wywarły dodatkową presję na dobrobyt rolników i postawiły pytanie o przyszłość obszarów wiejskich i zapewnienie ich zrównoważonego rozwoju odpornego na kryzysy zewnętrzne. Ponadto Europejski Zielony Ład i nowa perspektywa Wspólnej Polityki Rolnej kładą mocniej niż kiedykolwiek w sektorze rolniczym nacisk na spełnienie ambitnych celów klimatycznych, które, chociaż są niezwykle ważne i potrzebne w obliczu pogłębiającego się kryzysu klimatycznego, nie zawsze odpowiadają możliwościom naszego kraju i zbyt często ignorują pytania o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego,

konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych i osiągnięcie przyszłych cen dla odbiorców.

Niniejszy raport ma ambicję przedstawić szerszej grupie czytelników zbyt rzadko podnoszone wyzwania i szanse, które stoją przed rolnictwem i obszarami wiejskimi w Polsce. Każdy rozdział zawiera również rekomendacje dla Polski, jak z powyższymi trendami się zmierzyć oraz zapewnić dobrostan i rozwój na obszarach wiejskich, w tym ze szczególnym uwzględnieniem rolnictwa. W publikacji przyglądamy się także polskiemu eksportowi rolno-spożywczemu, potencjalnej nowej roli Krajowej Grupy Spożywczej i zjawisku ubóstwa energetycznego na obszarach wiejskich, które dotyka także rolników.

Publikacja raportu została poprzedzona 10 seminariami eksperckimi, w których uczestniczyło bez mała 70 ekspertów, którym dziękujemy za poświęcony czas. Ponadto bardzo dziękujemy za współpracę partnerom projektu, Fundacji Polska z Natury, należącej do sieci Our Common Home, bez której wydanie niniejszego raportu nie byłoby możliwe.

dr Ruta Śpiewak

Wieś coraz mniej rolnicza. O rolnictwie, które nie tylko nas karmi

Wsie podaglomeracyjne są najczęściej obszarami z dodatnim saldem migracji, natomiast w tych położonych dalej od dużych miast, szczególnie o „rodowodzie popegeerowskim”, obserwujemy zjawisko przeciwne. Ponadto w podaglomeracyjnych gminach wiejskich od lat jest widoczna redukcja funkcji rolniczej. W 2022 r. praca w rolnictwie stanowiła główne źródło dochodu 10% mieszkańców wsi. Mimo malejącego znaczenia tego sektora w polskiej gospodarce, jest on nadal bardzo ważny. Nie tylko zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe, ale również pełni funkcje społeczne, kulturowe i ekologiczne.

Jak zmienia się wieś?

Obszar wiejski tym różni się od miejskiego, że zarówno zaludnienie, jak i działalność gospodarcza są tam silnie rozproszone¹. W Polsce (i nie tylko) obserwujemy duże zróżnicowanie obszarów wiejskich. Problem stanowi uchwycenie różnorodności wsi, ale również opis zmian, jakie zachodzą w ostatnich czasach i powodują, że wieś upodabnia się do miasta.

Wsie podaglomeracyjne są najczęściej obszarami z dodatnim saldem migracji, natomiast w tych położonych dalej od dużych miast, szczególnie o „rodowodzie popegeerowskim”, obserwujemy zjawisko przeciwne². Fala migracji do Polski po wybuchu wojny na Ukrainie też prawdopodobnie nie wpłynie na wzrost liczby ludności

¹ Rosner, A.; Śpiewak, R.; Kozdroń, E (2018)., *Patrząc na wieś. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

² Raport Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (2022), *Polska Wieś 2022. Raport o Stanie Wsi*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

na obszarach wiejskich, szczególnie tych peryferyjnych, ponieważ większość przyjezdnych [decyduje się](#) zamieszkać w większych miastach.

Ponadto w podaglomeracyjnych gminach wiejskich od lat jest widoczna redukcja funkcji rolniczej, co potwierdza tegoroczny raport – *Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich. Etap IV*³. Na wieś migrują głównie osoby w wieku 30–44 lat, które mają dzieci. Osoby przeprowadzające się na obszary wiejskie bardzo rzadko planują podjęcie pracy w rolnictwie.

Również w wymiarze regionalnym polskie obszary wiejskie różnią się między sobą. Obecne zróżnicowanie obszarów wiejskich nadal zależne jest od uwarunkowań historycznych (granic zaborów i zmian granic po II wojnie światowej). Południowo-zachodnia część kraju [charakteryzuje się](#) korzystniejszą strukturą rozwoju w porównaniu do północno-wschodnich regionów.

W 1921 r. ok. 85% ludności wiejskiej na ówczesnym terenie Polski utrzymywało się z rolnictwa. Według [raportu Polska wieś 2022. Raport o stanie wsi](#) w 2022 r. praca w rolnictwie stanowiła główne źródło dochodu 10% mieszkańców wsi. Obecnie rolnictwo wytwarza ok. 2,5% PKB.

Badacze często podkreślają, że słabościami polskiego sektora rolnego są nadmierne zatrudnienie w rolnictwie i nieefektywna struktura agrarna. Podczas gdy średnia wielkość gospodarstwa rolnego w UE wynosi 17,4 ha, w Polsce jest to 11,32 ha⁴. Warto nadmienić, że faktyczna średnia wielkość gospodarstwa rolnego prowadzącego produkcję rolną jest większa, bowiem w Polsce obserwujemy powszechne zjawisko dzierżaw nieformalnych. Nie-

³ Stanny, M.; Rosner, A.; Komorowski Ł. (2023), *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap IV*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej i Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.

⁴ GUS (2022), *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 r.*, dostępne na stronie internetowej: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6479/6/1/1/psr_2020._charakterystyka_gosp._rolnych_w_2020_r..pdf (dostęp 25.05.2023).

mniej wielu ekonomistów rolnych, m.in. [prof. Karolina Pawlak](#) i [prof. Walenty Poczta](#)⁵, wskazuje, że polskie rolnictwo rozwija się zbyt wolno w stosunku do potrzeb globalnych rynków, [co wynika](#) z gorszego technicznego wyposażenia, nadmiernego zatrudnienia w rolnictwie i rozdrobnionej struktury agrarnej.

Nie tylko produkcja

Wytwarzanie żywności to niejedyna rola rolnictwa. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest niezwykle istotne, ale trzeba także pamiętać o pozostałych jego funkcjach: społecznych, kulturowych i ekologicznych.

W ekonomicznej klasyfikacji dóbr uznaje się ziemię rolniczą za dobro mieszane, które nie powinno być traktowane jako typowe dobro rynkowe. Dostrzeżenie wielofunkcyjności ziemi rolniczej [miało wpływ](#) na tworzenie polityk publicznych, szczególnie Wspólnej Polityki Rolnej, gdzie stale wzrasta udział wydatków na działania klimatyczne. W obecnym okresie finansowania (2023–2027) UE planuje przeznaczyć 40% budżetu całej Wspólnej Polityki Rolnej na kwestie środowiskowe i klimatyczne.

Należy pamiętać, że rolnictwo w Polsce, a szczególnie ziemia rolna, jest głęboko zakorzeniona w kulturze polskiej wsi. Gospodarstwo rolne stanowiło nie tylko warsztat pracy, ale było też najważniejszym źródłem utrzymania i świadczyło o prestiżu społecznym.

Dla wielu Polaków ma ono nadal znaczenie symboliczne, co wynika z faktu, że polskie społeczeństwo w dużym stopniu posiada korzenie chłopskie. Sztuka ludowa i liczne praktyki kulturowe często odzwierciedlały bliskie relacje z ziemią i rolnictwem.

Aby opisać wielowymiarowe znaczenie rolnictwa, belgijski ekonomista rolny, Guido Van Huylenbroeck, wraz z zespołem, [zapropo-](#)
[nował](#) cztery typy funkcji rolnictwa:

⁵ Poczta, W.; Pawlak, K., *Competitiveness of polish agriculture in the context of globalization and economic integration – competitive potential and position* w: *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics* 365 (Special Issue 4), s. 86–107.

- żółte: utrzymywanie spójności i żywotności obszarów wiejskich, podtrzymywanie i wzbogacanie tradycji kulturalnej oraz tożsamości wsi i regionów, rozwój agroturystyki i myślistwa;
- zielone: zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji;
- białe: zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego i produkcja zdrowej żywności (*food security and food safety*);
- błękitne: zarządzanie zasobami wodnymi, poprawa jakości wód, zapobieganie powodziom, wytwarzanie energii wodnej i wiatru⁶.

Przedstawienie funkcji rolnictwa przez cztery wymiary pozwala (przynajmniej pobieżnie) nakreślić zróżnicowanie znaczenia rolnictwa w XXI w. i kompleksowość wymaganego wsparcia.

Wieś coraz mniej rolnicza, czyli o funkcji żółtej

W ciągu ostatnich 100 lat diametralnie spadła liczba osób zajmujących się rolnictwem (co ciekawe, równocześnie dynamicznie wzrosły plony z prowadzonych upraw). Nadal jednak w gospodarstwach rodzinnych stale występują nadwyżki zasobów pracy, inaczej mówiąc, bezrobocie ukryte, czyli takie, które nie jest wykazywane w oficjalnej ewidencji statystycznej. Skala tego zjawiska pozostaje trudna do oszacowania, choć próby podejmowano wielokrotnie. [W 1996 r. szacowano](#), że bezrobocie ukryte w rolnictwie rodzinnym obejmowało nieco mniej niż 900 tys. osób (ok. 20% zatrudnienia rolniczego)⁷.

⁶ Guido Van Huylenbroeck, Valerie Vandermeulen, Evy Mettepenningen (2007), *Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments w: Living Rev. Landscape Res.* 1, 3.

⁷ Rosner, A.; Śpiewak, R.; Kozdroń, E. (2018), *Patrząc na wieś. Sto lat rozwoju polskiej wsi*,

Większość mieszkańców wsi nie ma obecnie nic wspólnego z rolnictwem. Według raportu [Polska Wieś 2022. Raport o stanie wsi](#) gospodarstwa domowe rolników stanowią około 8% gospodarstw domowych na wsi i 2,7% w całym kraju. Miejsce dominujące w strukturze społecznej zajęli robotnicy i przedstawiciele klasy średniej.

Poniższa tabela pokazuje uproszczony obraz ewolucji struktury społeczno-zawodowej w latach 1991–2015 (w %).

Tabela 1. Struktura społeczno-zawodowa polskiej wsi w latach 1991, 2015 (%)

Segment struktury	1991	2015
Rolnicy	46	26
Robotnicy	33	36
Klasa średnia*	15	28

* Menedżerowie, kierownicy, wyższy urzędnicy, specjaliści, technicy i personel pośredni, urzędnicy, pracownicy biurowi

Źródło: [Halamska M.](#), *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej polski Tom 3. Świadomościowe korelaty struktury społecznej*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019

Zaraz po rozpoczęciu transformacji społeczno-zawodowa struktura obszarów wiejskich była znacząco odmienna od tej w miastach. Rolnicy byli grupą dominującą, natomiast odsetek specjalistów i kadry zarządzającej bardzo niewielki. [Według opracowania](#) prof. Halamskiej w 2015 r. liczba rolników znacząco spadła, a grupa wysoko wyspecjalizowanych pracowników i klasy średniej zwiększyła się⁸.

Institut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

⁸ Halamska, M. (2016), *Struktura społeczno-zawodowa ludności wiejskiej w Polsce i jej przestrzenne zróżnicowanie*. w: *Wieś i Rolnictwo*, (1 (170), s. 59–85.

Jak podkreśla prof. Halamska [w swojej książce](#) *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. Tom 3.*, struktura społeczna wsi zbliża się do struktury społecznej miasta, co wynika z procesów urbanizacji wsi i powszechnego wzrostu poziomu wykształcenia jej mieszkańców, choć nadal w miastach osób z wyższym wykształceniem jest o 10% więcej na wsi.

Wiejska klasa średnia znacząco różni się od klasy ludowej (rolników i robotników), także w charakterze uczestnictwa w życiu społecznym. Z przytoczonych [analiz prof. Halamskiej](#) wynika, że klasa średnia jest bardziej zaangażowana w życie wsi niż ludowa i o wiele częściej deklaruje, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów.

[Badania nad strukturą społeczną](#) również pokazują, że dochody grup należących do nowej klasy średniej są wyższe niż dochody grup społeczno-zawodowych zaliczanych do klasy ludowej⁹.

Zmniejszenie liczby rolników często skutkuje wzrostem napięć społecznych na obszarach wiejskich. Nowi mieszkańcy przenoszą się na wieś z często wyidealizowanym jej obrazem jako miejsca, gdzie panują cisza i spokój oraz żyje się w zgodzie z naturą. Ponadto na stosunki społeczne na obszarach peryferyjnych wpływ ma wzrost liczby właścicieli drugich domów, czyli osób, które spędzają na obszarach wiejskich tylko jakąś część roku.

Osoby przeprowadzające się na wieś często różnią się stylem życia i zamożnością od dotychczasowych mieszkańców, co utrudnia integrację i wypracowywanie wspólnej wizji rozwoju poszczególnych miejscowości. Niezrozumienie specyfiki produkcji rolnej lub potrzeb inwestycyjnych (np. budowy elektrowni wiatrowej i obwodnicy) wprowadza antagonizmy między napływowymi a osobami utrzymującymi się z rolnictwa. To zaś prowadzi do sporów o wykorzystanie ziemi, np. czy powinna być ona przeznaczona na działalność rolniczą, czy na cele mieszkaniowo-rekreacyjne.

⁹ Halamska, M.; Michalska, S.; Śpiewak, R. (2016), *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. Tom 1.*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN i Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Ludność autochtoniczna częściej niż napływowa posiada w gospodarstwie domowym nowoczesny telewizor, ale już nie płatną telewizję. Dość charakterystycznym wskaźnikiem jest posiadanie zmywarki oszczędzającej czas. Potrzeba takiego sprzętu jest znacznie rzadsza wśród tzw. klas ludowych. Różnice w posiadaniu wymienionych elementów wynikają z odmiennych sposobów konsumpcji, innych przyzwyczajzeń, rzadziej z różnic materialnych. Ponadto wyduje się, że posiadanie wskazanych elementów dla mieszkańców autochtonicznych jest wyznacznikiem statusu materialnego, podczas gdy dla mieszkańców napływowych nieposiadanie staje się wyznacznikiem indywidualizmu i odmiennego stylu życia.

Ważnym, jak się okazuje, różnicującym elementem stylu życia jest obecność książek w domu. W grupie respondentów napływowych deklarowano posiadanie większej liczby książek niż w grupie autochtonicznej. W żadnej z grup nie wskazano na posiadanie w domu więcej niż 500 egzemplarzy. Gentryfierzy są bardziej aktywni we wszelkich formach aktywności społeczno-obywatelskiej, różnice widoczne są zwłaszcza w przypadku deklarowanej przynależności do rozmaitego typu organizacji (tu różnica wynosi aż 30 p.p.). Brak dobrej komunikacji między poszczególnymi grupami nie sprzyja wypracowywaniu kompromisów.

Równocześnie zmieniający się sposób produkcji rolnej, m.in. oznaczający zwiększanie monokultur, w tym wzrastająca wielkość stad hodowanych zwierząt, powoduje liczne konflikty między mieszkańcami.

W rozwiązywaniu tego problemu nie pomagają powszechne braki planów zagospodarowania przestrzennego, które zwiększają chaotyczność napływu mieszkańców na podmiejskie obszary wiejskie i powodują wypadanie ziemi rolniczej z produkcji rolnej. Ma to również wpływ na pogarszanie się sytuacji środowiskowo-klimatycznej.

Środowisko pod lupą, czyli o funkcji zielonej

Kolejną z funkcji rolnictwa jest zarządzanie zasobami ziemi w celu utrzymania jej wartościowych właściwości, stwarzanie warunków dla dziko żyjących zwierząt i roślin, ochrona dobrostanu zwierząt, utrzymanie bioróżnorodności i poprawa obiegu substancji chemicznych w systemach produkcji rolnej.

Niestety obecnie rolnictwo w coraz większym stopniu przyczynia się do pogłębiania się katastrofy klimatycznej. [Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu \(IPCC\) zakłada](#), że udział systemu żywnościowego w łącznych emisjach gazów cieplarnianych mieści się w przedziale 21%–37% i w ok. 2/3 wynika z uprawy roli i hodowli zwierząt, a także użytkowania gruntów, np. przez [wycinkę lasów](#) na potrzeby pól i pastwisk¹⁰.

W Unii Europejskiej rolnictwo odpowiada za 1/4 emisji gazów cieplarnianych, z czego połowa emisji pochodzi z chowu bydła. Rolnictwo odpowiada bezpośrednio za 13,5% emisji gazów cieplarnianych, a kolejnych 18,3% powstaje na skutek wylesiania, często wynikającego z ekspansji terenów rolnych. Zagrożenia płyną z niezrównoważonej uprawy roli, nieodpowiedzialnego leśnictwa i zanieczyszczenia środowiska.

Równocześnie ocieplenie klimatu zagraża rolnictwu i bezpieczeństwu żywnościowemu, wpływa na zmniejszenie plonowania, choroby roślin i zwierząt gospodarskich. To prowadzi do coraz droższej produkcji rolnej.

W wielu przypadkach odbudowa gleby może trwać dziesiątki lat lub stulecia. Obecnie ok. 65%–75% gleb rolnych w UE traci węgiel organiczny z powodu nadmiaru składników odżywczych i/lub erozji (lub zagęszczania) i/lub wtórnego zasolenia. Koszty związane z degradacją gleby szacuje się na ok. 15 mld euro rocznie. Uważa się, że 12 mln ha obszarów rolnych w UE dotkniętych poważną

¹⁰ IPCC (2019), *Food security: Executive Summary*, <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/chapter-5> (dostęp: 01.03.2023).

erozją traci rocznie około 0,43% produktywności upraw (roczny koszt 1,25 mld euro)¹¹.

Problemem jest też fakt, że niewielka część kraju została objęta planami zagospodarowania przestrzennego – w 2022 r. wynik utrzymywał się na poziomie 31,4% powierzchni kraju¹². Oznacza to, że niezwykle trudno jest zarządzać ziemią rolniczą i realizować funkcje rolniczo-środowiskowe, ponieważ istnieje duża presja na odralnianie ziemi i przekazywanie jej na cele mieszkaniowo-przemysłowe.

Pełnienie funkcji zielonej przez rolnictwo wiąże się ze zmianami w produkcji rolnej na bardziej zrównoważoną, adaptującą rolnictwo do zmian klimatu, a także promowanie bardziej przyjaznego użytkowania ziemi ograniczającego ubytek węgla do atmosfery, produkcji roślin odpornych na susze i ograniczania marnowania żywności.

Równocześnie rolnictwo może pełnić istotną funkcję w mitygacji katastrofy klimatycznej, bowiem dwutlenek węgla jest pochłaniany przez rośliny w procesie fotosyntezy i przetwarzany w związki organiczne. Uwalnia się on w momencie przekształcania w energię, gdy jest konsumowany przez ludzi i zwierzęta. Należy więc dążyć do tego, by ilość akumulowanego dwutlenku węgla była większa niż emitowanego. Jest to możliwe dzięki zasadniczemu ograniczeniu hodowli zwierząt w sposób przemysłowy oraz prowadzeniu takich zabiegów, które prowadzą do zwiększenia zawartości materii organicznej w glebie, gdyż to przyczynia się do sekwestracji węgla.

Tego typu praktyki określa się mianem rolnictwa węglowego. Pozwala ono również na większą akumulację wody w glebie. Wyłączanie gruntów rolnych z użytkowania zmniejsza szanse na takie działania. Aktywności służące sekwestracji węgla poprawiają gos-

¹¹ Buckwell, A., Nadeu, E., Williams, A. (2022), *Sustainable Agricultural Soil Management: What's stopping it? How can it be enabled?*, RISE Foundation, Bruksela.

¹² Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2022), RANKING: *Pokrycie gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego*, dostępne na stronie internetowej <https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/pokrycie-gmin-miejscowymi-planami-zagospodarowania-przestrzennego>, (dostęp 11.12.2022).

podarkę wodną oraz zwiększają plonowanie i efektywność produkcji w rolnictwie, m.in. poprzez ograniczenie kosztów związanych z zakupem środków ochrony roślin i nawozów.

Powrót troski o bezpieczeństwo żywnościowe, czyli o funkcji białej

Bezpieczeństwo żywnościowe to działania, które podejmuje państwo, aby zapewnić społeczeństwu dostęp do żywności odpowiedniej jakości (bezpiecznej, odżywczej i różnorodnej) w odpowiedniej ilości. Zgodnie z najprostszą definicją podaną przez FAO bezpieczeństwo żywności odnosi się do zapewnienia, że żywność nie spowoduje szkody dla konsumenta, gdyż jest przygotowywana i spożywana zgodnie z przeznaczeniem.

Jedną z przyczyn takiego stanu jest mniejsza niż w pozostałych unijnych krajach liczba kontroli żywności. Co więcej, jak wynika z badań w Polsce, dieta mieszkańców naszego kraju jest coraz mniej zbilansowana. Średnio spożywa się za mało warzyw i owoców. Zalecane jest 400 g warzyw, a przeciętny Polak zjada ich niecałe 300 g¹³. Jest to spowodowane nie tylko bardzo ograniczoną edukacją w zakresie zasad zdrowego żywienia, a także takim systemem dopłat i finansowania, który sprawia, że dieta oparta o mięso (szczególnie niższej jakości) jest tańsza niż o warzywa i owoce.

Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego pozostaje w zależności od zasobów bezpiecznej żywności oraz ich dostępności. Odejście od jedzenia lokalnie i sezonowo powoduje, że kupujemy żywność sprowadzaną z różnych, często bardzo odległych krajów. Sytuacje takie jak pandemia COVID-19 na pewien czas przerwały globalne łańcuchy dostaw i pokazały, że poszczególne kraje muszą produkować odpowiednie ilości żywności, by móc zapewniać bezpieczeństwo swoim obywatelom bez konieczności uzupełniania produktów z innych krajów.

¹³ Golus, A. (2023), *Tanio jemy, więc tyjemy. Otyłość w polsce częściej dotyczy biednych*,: <https://www.tygodnikpowszechny.pl/tanio-jemy-wiec-tyjemy-otylosc-w-polsce-czesciej-dotyczy-biednych-182035> (dostęp 25.05.2023).

Innym wymiarem tego zagadnienia jest kwestia dostępności w sensie ekonomicznym, o czym wspomniano powyżej. Wysoka inflacja powoduje spadek możliwości zakupu żywności wyższej jakości, w tym owoców i warzyw.

Zapomniana woda, czyli o funkcji niebieskiej

Woda jest zasobem niezbędnym do prowadzenia produkcji rolnej, a rolnictwo głównym użytkownikiem zasobów wodnych kraju. Sektor rolniczy wykorzystuje ok. 70% odnawialnych zasobów wodnych. Polska to jeden z najuboższych unijnych krajów w wodę. W latach 1946–2016 średnia roczna zasobów wodnych przypadająca w Europie na 1 mieszkańca wynosiła 5000 m³ wody, natomiast w Polsce tylko 1800 m³¹⁴.

Pogarszanie się bilansu wodnego zaczęło się w drugiej połowie XX w., kiedy ze względu na potrzeby rolnictwa osuszano tereny podmokłe. Wejście do UE i presja na szybkie wydatkowanie środków (m.in. służących osuszaniu użytków rolniczych) tylko pogorszyło tę sytuację.

Problem suszy rolniczej narasta od lat. Budzi niepokój wśród konsumentów i rolników, bo generuje podniesienie cen surowców. Jak wynika z badań, 74% rolników deklaruje, że brak opadów ogranicza wielkość ich plonów nawet przy najlepszej agrotechnice i jest to największe wyzwanie¹⁵.

Rolnictwo ma też wpływ na jakość i czystość wód. Wykorzystanie zbyt dużych ilości antybiotyków i środków ochrony roślin, które przedostają się do wód słodkich i słonych, powoduje zanieczyszczenie hydrosfery.

¹⁴ Koalicja Żywa Ziemia (2020), *Ekspertyza: Woda w rolnictwie*, https://pl.boell.org/sites/default/files/2020-11/Ekspertyza_Woda-w-rolnictwie_0.pdf (dostęp 11.12.2022), Warszawa.

¹⁵ Jędrał, P., Czech, Ł., Konopczyński, F. (2020), *Rolnictwo w obliczu kryzysu 2020 roku*, Fundacja Kaleckiego i AgroWe, Warszawa.

Wyzwania dla rolnictwa

Rolnictwo pełni szereg ważnych funkcji. Jest to doceniane przez szereg wdrażanych działań w Polsce, głównie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W teorii na działania środowiskowe i zazielenianie polityki rolnej przekazano dotychczas ogromne środki. W praktyce, jak wynika z analiz WPR, w latach 2013–2018 wspierała ona praktyki szkodliwe dla klimatu, takie jak finansowanie rolników uprawiających osuszone torfowiska, które stanowią mniej niż 2% gruntów rolnych w UE, ale emitują 20% gazów cieplarnianych z gruntów rolnych¹⁶. Istnieje nadzieja, że właśnie rozpoczynający się nowy okres finansowania oparty o inną logikę instytucjonalną, która bazuje na warunkowości, doprowadzi do pożądanych zmian.

Co więcej, zmieniające się modele rozwoju ekonomiczno-społecznego obszarów wiejskich powodują, że zasób ziemi rolniczej się kurczy. W Polsce jest to ubytek 6 mln ha do 2016 r., a proces cały czas postępuje. Biorąc pod uwagę powyższe, a także sytuację geopolityczną, pogłębiającą się katastrofę klimatyczną i kurczącą się liczbę ludności w Polsce, można stwierdzić, że niezwykle ważne jest utrzymanie ziemi rolniczej i zatrzymanie działań mających negatywny wpływ na jej jakość i zawartość materii organicznej.

Rekomendacje

Poszerzyć plany zagospodarowania przestrzennego

Dobre planowanie przestrzenne pozwala zadbać o dobro wspólne, interes całej społeczności, a nie tylko wąskich grup, co pozwala ograniczać konflikty społeczne. Współczesne plany zagospodarowania [powinny zakładać](#) koncentrację zabudowy i ochronę wysokiej jakości gleb. Już obecnie przy ich tworzeniu korzysta się z konsultacji społecznych, ale ważne jest także to, by włączać w te procesy największy odsetek mieszkańców danego obszaru.

¹⁶ Europejska Agencja Środowiska (2020), *State of nature in the EU: Results from reporting under the nature directives 2013–2018*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Zasoby ziemi maleją w zastraszającym tempie. Konieczne jest więc ograniczenie niekontrolowanego i nieuzasadnionego względami społeczno-gospodarczymi procesu odralniania ziemi, co wiąże się z istnieniem planów zagospodarowania przestrzennego.

Stworzyć przyjazne warunki dla lokalnego rolnictwa

Podniesienie opłacalności produkcji rolnej można przeprowadzić dzięki rozwojowi krótkich łańcuchów żywnościowych, tworzenie spółdzielni rolniczych i lokalnych firm przetwórczych. Lokalnie sprzedawana żywność ogranicza liczbę pośredników i pozwala zachować wartość dodaną do produkcji lokalnej, a tym samym zwiększyć dobrobyt wśród rolników, także tych mniejszych. Wymaga to m.in. wsparcia ze strony samorządów, np. zapewnienia lokalów na preferencyjnych warunkach dla sklepów sprzedających lokalną żywność, kooperatyw, korzystania z zielonych zamówień przy zapewnianiu żywności w instytucjach podległych samorządom.

Promować oszczędzanie wody

Wprowadzenie powszechnych praktyk oszczędzania wody w rolnictwie, m.in. poprzez ograniczenie przemysłowej hodowli zwierząt oraz wzmocnienie i odbudowę naturalnej retencji. Wprowadzenie praktyk rolnictwa węglowego pozwala na znaczne oszczędności wody. Stworzenie skutecznych mechanizmów kontrolujących jakość wody, egzekwowanie zastosowania się do przepisów i uznania (większych) rzek za osoby prawne umożliwiłoby ich skuteczną ochronę.

Popularyzować płatności węglowe i ekoschematy

Ziemia rolna, jako istotny instrument mitygacji katastrofy klimatycznej, powinna być chroniona. Osoby odpowiedzialne za takie utrzymanie ziemi rolniczej oraz poprawę jej składu, by mogła pełnić owe funkcje, powinni być za to odpowiednio wynagradzani. Wprowadzane od 2023 r. płatności węglowe i inne [ekoschematy powinny](#) być jak najszerzej promowane, żeby jak najwięcej rolników i rolniczek

wiedziało o nich oraz miało świadomość korzyści, jakie tego typu rolnictwo przynosi dla klimatu i (w dłuższej perspektywie) i ekonomiki ich gospodarstw.

Edukować o znaczeniu rolnictwa

Edukacja ma służyć zrozumieniu przez najmłodszych znaczenia zawodu rolników, docenienia ziemi jako zasobu zapewniającego pożywienie, a także odpowiadać za rozwój lokalnych systemów żywnościowych. Zaleca się wprowadzenie powszechnych szkolnych ogródków z uprawami warzyw i owoców. Edukacją dotyczącą znaczenia jakości żywności w odniesieniu do jakości życia i sposobów na niemarnowanie jedzenia powinno się obejmować również osoby dorosłe, np. przez kampanie społeczne.

Wesprzeć Ośrodki Doradztwa Rolniczego i instytucje kontrolne

Zaleca się poprawę funkcjonowania instytucji otoczenia rolnictwa, w tym podniesienie dochodów ich pracowników, m.in. Ośrodków Doradztwa Rolniczego i instytucji kontrolujących jakość żywności. Działania te mogą z jednej strony ułatwić młodym rolnikom zostawanie w rolnictwie, a z drugiej przyspieszyć wprowadzanie innowacyjnych, proklimatycznych praktyk rolniczych.



dr Ruta Śpiewak

Doktor nauk społecznych. Badaczka w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN zajmująca się rozwojem obszarów wiejskich i skracaniem łańcuchów żywnościowych.

Bartłomiej Kupiec, Aleksander Szpor

Bariery przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu na polskiej wsi. Społeczności energetyczne jako nowy element wsparcia

Ubóstwo energetyczne, zwłaszcza w obecnych, trudnych warunkach polityczno-gospodarczych, jest szczególnym zagrożeniem dla dobrostanu mieszkańców polskiej wsi. Wysoka podatność na ubóstwo energetyczne na obszarach wiejskich wynika często z relatywnie gorszej sytuacji społeczno-ekonomicznej wiejskich gospodarstw domowych, słabszego poziomu rozwoju infrastruktury energetycznej i gorszej charakterystyki energetycznej budynków. Społeczności energetyczne mogą pomóc zwalczyć ubóstwo energetyczne na polskiej wsi przez zwiększenie efektywności energetycznej na poziomie gospodarstw domowych oraz zmniejszenie zużycia energii i obniżenie cen jej dostaw.

Czym jest ubóstwo energetyczne?

Ubóstwo energetyczne w najprostszym ujęciu to „trudność gospodarstw domowych w zaspokajaniu swoich podstawowych potrzeb energetycznych”. Definicję tę stosuje się [zarówno na poziomie europejskim, jak i w Polsce \(art. 5 ustawy Prawo energetyczne\)](#).

Przez podstawowe potrzeby energetyczne rozumie się m.in. ogrzewanie (i chłodzenie) budynku, ciepłą wodę, energię elektryczną dla urządzeń AGD oraz energię potrzebną do podgrzewania posiłków. Powyższa definicja precyzuje, że podstawowym punktem odniesienia dla identyfikacji i pomiaru poziomu tego zjawiska są

gospodarstwa domowe (jedno- i wieloosobowe). Postawienie gospodarstw domowych w centrum definicji wynika ze sposobu gromadzenia danych, przede wszystkim z [badania budżetów gospodarstw domowych](#) (BBGD) oraz badania dochodów i warunków życia ludności ([EU SILC](#)).

Definicja ubóstwa energetycznego związana jest z identyfikacją i pomiarem zjawiska uwzględniającego połączenie trzech głównych czynników: niskiego dochodu, wysokich kosztów energii oraz niskiej efektywności energetycznej zamieszkiwanego budynku. Ubóstwo energetyczne nie jest więc tożsame z ubóstwem dochodowym. Istnieje grupa osób ubogich energetycznie o relatywnie wysokich dochodach (powyżej granicy ubóstwa), które ze względu na np. niską efektywność energetyczną budynku ponoszą bardzo wysokie koszty energii. Jednocześnie nie wszystkie osoby ubogie dochodowo można zaliczyć do grupy ubogich energetycznie, ponieważ np. mieszkanie w bloku może gwarantować niskie koszty energetyczne.

Ubóstwo energetyczne ma negatywny wpływ na zdrowie, dobrostan, włączenie społeczne i jakość życia. Osoby dotknięte tym zjawiskiem cierpią m.in. z powodu nieodpowiedniego komfortu i warunków sanitarnych, mogą doświadczać znacznego stresu psychicznego związanego np. z nieopłaconymi rachunkami za energię.

Zjawisko ubóstwa energetycznego w UE ma wiele źródeł i ze względu na różnice strukturalne zarówno metody pomiaru, jak i realizowane polityki w tym zakresie są odmienne. Do istotnych elementów różnicujących problem ubóstwa zalicza się strukturę zabudowy mieszkaniowej (typ budynków), strukturę własnościową (mieszkania własnościowe, czynszowe i na wynajem) i strukturę ciepłownictwa (sieć ciepłowniczą, ogrzewanie indywidualne). Pomiar gospodarstw domowych zagrożonych ryzykiem ubóstwa energetycznego wykazuje również wrażliwość na takie zmienne, jak struktura demograficzna i lokalizacja (wieś lub miasto).

Podstawowym podziałem miar zjawiska ubóstwa energetycznego są miary subiektywne i obiektywne. Pierwsze z wymienionych opierają się na autoocenie osób badanych np. w kwestii zawilgocenia lub wystarczającej temperatury w okresie zimowym w budynku. Przez miary obiektywne rozumie się kombinację danych dotyczących np. dochodów i wydatków na energię. Wśród miar obiektywnych rozpowszechniona jest [opracowana dla Anglii miara](#) Low Income High Cost (LIHC), zaadaptowana w Polsce m.in [w pracach](#) Instytutu Badań Strukturalnych jako Wysokie Koszty – Niskie Dochody.

Ubóstwo energetyczne na obszarach wiejskich

Ubóstwo energetyczne powstaje przy równoczesnym pojawieniu się problemu niskich dochodów, wysokich kosztów energii i niskiej efektywności energetycznej zamieszkiwanych budynków. Dostępne dane wskazują, że w każdym z tych trzech aspektów mieszkańcy wsi znajdują się w mniej korzystnej sytuacji niż mieszkańcy miast. W latach 2016–2018 [mieszkańcy wsi](#) stanowili ok. $\frac{2}{3}$ ubogich energetycznie w Polsce¹⁷.

Dochody mieszkańców wsi są niższe niż mieszkańców miast. Przebiegły dochód rozporządzalny (pomniejszony o podatki i składki) na 1 osobę w gospodarstwach domowych mieszkańców wsi w 2021 r. sięgał 85% średniej krajowej, a [mieszkańców dużych miast](#) 134%¹⁸. Przeciętna powierzchnia mieszkaniowa mieszkańców wsi jest niemal dwukrotnie większa niż mieszkańców dużych miast, co wymaga dodatkowej energii na ogrzanie do temperatury komfortu cieplnego (21°C w pomieszczeniach mieszkalnych). Przeciętna powierzchnia mieszkań na wsi wynosi 112 m², podczas gdy w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców – 64 m². Mimo wyższej przeciętnej liczebności gospodarstw domowych na wsi powierzchnia przypadająca na mieszkańca jest tam również wyższa niż w mieście – 33 m² zamiast 27 m² ([dane BBGD](#)).

¹⁷ Sałach, K., Lewandowski, P. (2018). Pomiar ubóstwa energetycznego na podstawie danych BBGD – metodologia i zastosowanie, ibs research report 01/2018.

¹⁸ GUS, *Badania budżetów gospodarstw domowych* (BBGD).

Dominującym źródłem ciepła w gospodarstwach domowych na wsi jest lokalne ogrzewanie centralne. W 2020 r. korzystało z niego 82% mieszkańców wsi. Drugim najbardziej powszechnym źródłem ciepła są piece na opał (paliwa stałe), które stanowią 11%. Z centralnego ogrzewania korzysta 4,5% gospodarstw, a pozostałe 2% z pieców elektrycznych lub gazowych (dane BBGD).

[Największy wpływ](#) na nasilenie ubóstwa energetycznego w badaniu Instytutu Badań Strukturalnych miały niższe dochody, większy metraż, niższa efektywność energetyczna zamieszkanym budynków oraz mniejszy dostęp do sieci ciepłowniczych¹⁹.

Istotnym problemem utrudniającym walkę z ubóstwem energetycznym na polskiej wsi jest m.in. rozproszona zabudowa, co utrudnia doprowadzenie mediów lub podnosi koszty takich działań.

Unijne zalecenia w walce z ubóstwem energetycznym

W 2020 r. około 36 mln obywateli Unii Europejskiej [było dotkniętych](#) ubóstwem energetycznym. Przeciwdziałanie mu stanowi więc ważny element zrównoważonego podejścia Komisji Europejskiej do zagadnienia transformacji energetycznej. Ochronie osób narażonych na ubóstwo energetyczne służyło wprowadzenie w 2009 r. pojęcia odbiorcy wrażliwego do [dyrektywy gazowej](#) (2009/73/WE) i dyrektywy w sprawie energii elektrycznej (2009/73/WE)²⁰. Przepisy obu dyrektyw zobowiązały państwa członkowskie do przyjęcia definicji ubóstwa energetycznego i określenia zestawu wskaźników pozwalających na identyfikację tych osób. Jednak [analiza planów](#) na rzecz energii i klimatu przygotowywanych przez państwa członkowskie wykazała, że definicje istniały tylko w części z nich. Polskę zakwalifikowano w niej jako kraj, który tylko częściowo wywiązał się z obowiązków w tej sprawie²¹.

¹⁹ Sałach, K., Lewandowski, P. (2018). *Pomiar ubóstwa energetycznego na podstawie danych BBGD – metodologia i zastosowanie*, ibs research report 01/2018.

²⁰ Znowelizowana w 2019 r. wersja dyrektywy (2019/944) utrzymała w mocy pojęcie odbiorcy wrażliwego.

Sprawiedliwe transformacje – gospodarcza i społeczna – zmierzające do neutralności klimatycznej Unii do 2050 r. są centralnym elementem [Europejskiego Zielonego Ładu](#) i unijnych celów w zakresie energii i klimatu na 2030 r. Przedstawione w lipcu i grudniu 2021 r. pakiety ustawodawcze mające na celu realizację Europejskiego Zielonego Ładu [przewidują konkretne](#) działania w zakresie przeciwdziałania problemowi ubóstwa energetycznego i ochrony odbiorców wrażliwych²². KE precyzuje, że ambitne cele w zakresie dekarbonizacji nie mogą stać w sprzeczności z zapewnieniem przystępnej cenowo energii dla wszystkich obywateli.

Kluczowym elementem EZŁ jest [fala renowacji budynków](#)²³. To istotna inicjatywa mającą na celu pobudzenie renowacji strukturalnej budynków prywatnych i publicznych, a także rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego poprzez zwiększenie efektywności energetycznej. [Efektywność energetyczna wpływa](#) bowiem na obniżenie zużycia energii, a tym samym jej kosztu, pozwala więc wyeliminować jedną z podstawowych przyczyn ubóstwa energetycznego, w szczególności dzięki poprawie charakterystyki energetycznej budynków i urzędzeń.

Ponadto, jak wskazano w [EU Solar Strategy](#), państwa członkowskie UE powinny wspierać partnerstwa między władzami lokalnymi, społecznościami energetycznymi i zarządcami mieszkań socjalnych, aby ułatwić realizację programów zbiorowej i indywidualnej konsumpcji własnej w celu redukcji ubóstwa energetycznego. Efekt ten można uzyskać dzięki prefinansowaniu udziałów w społecznościach energetycznych lub wynajmowaniu instalacji fotowoltaicznych, magazynów energii i pomp ciepła za opłatą niższą od detalicznych cen energii elektrycznej. Państwa członkowskie mogą również stosować obniżone stawki VAT na energooszczędne, niskoemisyjne

²¹ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Energii, Bouzarovski, S., Thomson, H., Cornelis, M. et al. (2020), *Towards an inclusive energy transition in the European Union – Confronting energy poverty amidst a global crisis*, Publications Office.

²² Decyzja Komisji (UE) 2022/589.

²³ COM(2020) 662 final.

systemy ogrzewania, w tym panele fotowoltaiczne, systemy solarnego ogrzewania wody i pompy ciepła, a także na wydatki związane z mieszkalnictwem socjalnym i renowacją budynków mieszkalnych²⁴.

W ramach realizacji Europejskiego Zielonego Ładu Komisja Europejska planuje utworzenie [Społecznego Funduszu Klimatycznego](#) (Social Climate Fund) w ramach inicjatywy służącej rozszerzeniu systemu EU ETS o sektor budynków i transportu. Fundusz ten – o wartości [72,2 mld euro](#) – ma zapewnić finansowanie państwom członkowskim UE na wspieranie gospodarstw domowych najbardziej dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem energetycznym²⁵.

Co więcej, [w zaleceniu](#) Komisji Europejskiej z października 2020 r. wskazano, że państwa członkowskie UE, przydzielając środki publiczne, zwłaszcza dotacje, powinny dotrzeć do gospodarstw domowych o niskich dochodach w tych kategoriach beneficjentów, którzy mają bardzo ograniczone zasoby własne i ograniczony dostęp do kredytów komercyjnych. Zachęty finansowe powinny być w pierwszej kolejności skierowane do odbiorców wrażliwych i osób dotkniętych ubóstwem energetycznym. Wsparcie miałyby zarówno charakter doraźny (zbliżony do dodatku energetycznego), jak i systemowy w postaci dodatkowych środków na finansowanie inwestycji, m.in. w termomodernizację budynków²⁶.

Ubóstwo energetyczne w polskich strategiach

Główna strategia dotycząca energetyki w Polsce, Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. (PEP 2040), również obejmuje diagnozę i cele w zakresie redukcji skali zjawiska ubóstwa energetycznego²⁷. Jednym z celów PEP 2040 jest ograniczenie skali ubóstwa energetycznego o 30% do poziomu maksymalnie 6% gospodarstw domowych. Głównym narzędziem, które ma pomóc osiągnąć ten

²⁴ COM(2022) 221 final.

²⁵ COM(2021) 660 final.

²⁶ Zalecenie Komisji (UE) 2020/1563.

²⁷ Załącznik do uchwały nr 22/2021 Rady Ministrów z dnia 02.02.2021, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*

cel, jest termomodernizacja budynków oraz zapewnienie efektywnego i ekologicznego źródła ciepła. Jednocześnie dokument zauważa niedoskonałość instrumentu dodatku energetycznego, który nie rozwiązuje, a jedynie pozwala zmniejszyć dotkliwość problemu ubóstwa energetycznego.

Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) także odnosi się do problemu ubóstwa energetycznego. Wśród instrumentów wymienia on dodatek energetyczny dla odbiorców wrażliwych energii, programy redukcji niskiej emisji (m.in. wymianę źródeł ciepła), termomodernizację i remonty. Ponadto KPEiK przewiduje szeroką akcję informacyjną skierowaną do indywidualnych konsumentów energii, utworzenie definicji ubóstwa energetycznego wraz z odpowiednią metodyką identyfikacji i szacowania gospodarstw domowych dotkniętych tym problemem oraz modelem pozwalającym na bieżące monitorowanie tej kwestii²⁸.

W lutym 2022 r. kolejnym istotnym dokumentem strategicznym uwzględniającym zagadnienie ubóstwa energetycznego jest przyjęta przez rząd Długoterminowa strategia renowacji budynków²⁹. Strategia ta wskazuje na konkretne instrumenty nakierowane przynajmniej częściowo na przeciwdziałanie temu zjawisku. Do relatywnie nowych instrumentów zalicza się w nim Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków, która pozwala na bardziej precyzyjne niż dotychczas gromadzenie danych, m.in. o źródłach ogrzewania. Strategia nie proponuje żadnych rozwiązań regulacyjnych, a w warstwie planistycznej pozostawia inicjatywę głównie samorządom, np. w postaci planów gospodarki niskoemisyjnej.

Inny ważny dokument, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, choć uwzględnia cele związane ze zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia, to pozostawia wyraźną lukę w adresowaniu problemu ubóstwa energetycznego. W zestawieniu

²⁸ Ministerstwo Aktywów Państwowych (2019), *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*.

²⁹ Załącznik do uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 09.02.2022, *Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego*.

z rozwiniętymi instrumentami walki ze smogiem oraz poprawy tkanki mieszkaniowej niezaadresowane pozostają np. kwestie roli wspólnot energetycznych w przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu na wsi lub doradztwo energetyczne dla indywidualnych gospodarstw domowych na poziomie gminy. Planuje się np. zwiększenie liczby klastrów i spółdzielni energetycznych z 30 w 2020 r. do 300 w 2030 r. w celu zapewnienia samowystarczalności energetycznej lub wysp energetycznych w gminach i powiatach (autonomicznych obszarów energetycznych).

Energetyka obywatelska nie jest tematem poruszonym w kontekście walki z ubóstwem energetycznym, choć na wielu obszarach wiejskich może zrationalizować system energetyczny poprzez realizację koncepcji społeczności energetycznych. Społeczności energetyczne na terenach wiejskich, stymulując inwestycje w OZE, mogą tworzyć lokalne bezpieczeństwo energetyczne, co obrazują poniższe dwa przykłady.

Przykłady dobrych praktyk redukcji ubóstwa energetycznego w ramach społeczności energetycznych

Polskim przykładem, który warto przedstawić, jest Wirtualna Zielona Elektrownia Ochotnica (WZE). To klaster energii zlokalizowany w zamieszkałej przez ok. 8600 osób gminie Ochotnica Dolna, położonej w województwie małopolskim. Uczestnicy klastra podejmują starania ukierunkowane na zastosowanie w szerokiej skali OZE na terenie gminy.

Gmina rozpoczęła swoje działania w zakresie transformacji energetycznej od budowy instalacji PV na obiektach gminnych. Na terenie lokalnej oczyszczalni ścieków powstała instalacja fotowoltaiczna o mocy 200 kW, współpracująca z magazynem energii o pojemności 120 kWh. [Kolejny krok](#) transformacji energetycznej gminy to zainstalowanie na dachach domów jednorodzinnych kolejnych 726 mikroinstalacji PV służących do grzania ciepłej wody użytkowej z możliwością oddawania nadwyżek wyprodukowanej

energii do sieci. Wieloletnia aktywna polityka energetyczna gminy w ramach klastra energii spowodowała, że ponad 1/3 budynków całej Gminy Ochoznica Dolna posiada zainstalowane mikroinstalacje PV³⁰.

Innym, tym razem zagranicznym, przykładem jest niemiecka wieś Feldheim. Od 2008 r. posiada ona własną biogazownię o mocy zainstalowanej 526 kW. Instalacja jest eksploatowana przez miejscową spółdzielnię rolniczą (*Agrargenossenschaft*), która dostarcza substratów do produkcji biogazu. Spółdzielnia w Feldheim wytwarza rocznie 4 mln kWh energii elektrycznej. Natomiast ciepło wytwarzane podczas produkcji energii elektrycznej jest wprowadzane do oddzielnie zainstalowanej sieci ciepłowniczej, która zaopatruje w ciepło okolicznych mieszkańców, gospodarstwa hodowlane i przedsiębiorstwa.

Każdego roku ok. 15,5 tys. m³ obornika zwierzęcego jest wytwarzanych jako produkt uboczny związany z eksploatacją biogazowni i dostarczanych z powrotem do spółdzielni rolniczej. Tym samym wieś jest samowystarczalna pod względem energii cieplnej, a jej mieszkańcy oszczędzają rocznie 259 tys. litrów oleju opałowego³¹.

Na terenie wsi gospodarstwa domowe i firmy zaopatrywane są w energię elektryczną i ciepło z elektrowni wiatrowych i fotowoltaicznych, a biogazownie są połączone z lokalną siecią ciepłą i energetyczną. Na gruntach należących do lokalnej spółdzielni rolniczej postawiono cztery turbiny wiatrowe już w 1995 r. Inicjatywa dała początek parkowi wiatrowemu, który w obecnym kształcie liczy 47 turbin³².

³⁰ Raport w ramach projektu KlastER (2021), *Spoleczne uwarunkowania funkcjonowania klastrów energii w Polsce. Raport podsumowujący analizę studium przypadku wybranych klastrów cz. 3*, Kraków.

³¹ Magazyn Biomasa (2023), *Biogaz i biometan a społeczności energetyczne* dostępne tu: <https://magazynbiomasa.pl/spolecznosci-energetyczne-i-ich-zwiazek-z-biogazem-i-biometanem/> (dostęp 25.05.2023).

³² Magazyn Biomasa (2022), *Wiatr, słońce i biogaz – odnawialna wioska w Niemczech*, <https://magazynbiomasa.pl/100-oze-odnawialna-wioska-w-brandenburgii-w-niemczech/> (dostęp 25.05.2023).

Wyzwania w walce z ubóstwem energetycznym na wsi

Brak danych o ubóstwie energetycznym

Dotychczasowe metody szacowania skali i głębokości ubóstwa energetycznego zostały dopracowane na poziomie krajowym i regionalnym. Brakuje jednak badań nad metodami szacowania ubóstwa energetycznego w gminie, choć pierwsze propozycje zostały już sformułowane przez Krajową Agencję Poszanowania Energii³³. Rozwój badań powinien prowadzić jednak do przygotowania szerszego portfolio metod pozyskiwania danych do identyfikacji osób w kryzysie ubóstwa energetycznego, agregacji danych na podstawie współpracy kluczowych partnerów oraz dostosowania działań do zasobów, którymi dysponuje gmina. Uzupełni to krajową strukturę instrumentów wsparcia w tym zakresie.

Niekompletne przepisy blokujące rozwój energetyki obywatelskiej

Rozwój OZE, m.in. w oparciu o społeczności energetyczne, może zapewnić lokalne bezpieczeństwo energetyczne i tańszą energię na wybranych terenach wiejskich. Obecne przepisy prawne są jednak niekompletne i stanowią barierę dla energetyki obywatelskiej.

Niestety polski ustawodawca nie dostosował jak dotąd w pełni przepisów dotyczących spółdzielni energetycznych i klastrów energii do unijnych dyrektyw. Regulacje zawarte w ustawie o OZE w jej dotychczasowym brzmieniu nie zapewniają możliwości pełnego wsparcia informacyjnego, którym powinien zostać objęty przyszły członek społeczności energetycznej (klastra energii lub spółdzielni energetycznej).

³³ KAPE (2022), *Metodyka analizy ubóstwa energetycznego*, <https://powietrze.malopolska.pl/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=54344> (dostęp 25.05.2023).

Obecnie, w zależności od mocy instalacji OZE oraz jej rodzaju, osoba chcąca rozwijać projekty OZE w ramach społeczności energetycznej lub indywidualnie musi przeprowadzić skomplikowany proces inwestycyjno-budowlany, w tym uzyskać szereg decyzji administracyjnych. Oznacza to, że od etapu rozpoczęcia inwestycji do jej ostatecznej realizacji taka osoba bierze udział w licznych postępowaniach administracyjnych, które są prowadzone przez różne organy. Inwestor nie ma możliwości uzyskania w jednym miejscu informacji dotyczących całości przeprowadzanego procesu oraz założenia społeczności energetycznej.

Nadal zbyt wysokie bariery wsparcia

Problem ubóstwa energetycznego na wsi jest obecnie adresowany w największym stopniu przez programy Czyste powietrze i Stop smog. Pierwszy z nich oferuje wsparcie indywidualnym gospodarstwom domowym i od czasu utworzenia w 2020 r. systematycznie zwiększa zarówno procentowy udział refinansowania kosztów inwestycji, jak i maksymalną kwotę przedsięwzięcia. Wprowadzone ostatnio zmiany podnoszące maksymalną stawkę zwrotu kosztów odpowiadają już realnemu kosztowi pełnej termomodernizacji, natomiast problematyczne pozostaje egzekwowanie możliwości prefinansowania inwestycji.

Drugi z programów ma takie samo przeznaczenie, ale skierowany jest do gmin podejmujących na swoim obszarze działania termomodernizacyjne. Wydatki gmin są refinansowane do 70% wysokości całkowitych kosztów. Program ten ewoluował w kierunku (w większości) uelastyczniania warunków uzyskania wsparcia, np. wydłużenia okresu realizacji porozumienia lub rozszerzenia katalogu kosztów kwalifikowanych. Rozwiązanie to będzie jednak wspierać w pierwszej kolejności gminy w lepszej sytuacji finansowej, natomiast dla gmin z wieloletnimi problemami wysokiego zadłużenia i słabszymi perspektywami rozwoju pozostanie on poza zasięgiem.

Innym problemem jest zmiana programu polegająca na zmniejszeniu minimalnej liczby budynków jednorodzinnych, co umożliwia aplikowanie do programu (z 2% do 1% lub 20 budynków). Przy ograniczonej puli środków może to ograniczać przepływ środków do ludzi zamieszkujących domy jednorodzinne na wsi.

Rekomendacje w walce z ubóstwem energetycznym na wsi

Rozwinięcie sieci doradztwa energetycznego dostępnego dla narażonych na ryzyko ubóstwa energetycznego

Podstawę istniejącej już w Polsce infrastruktury doradztwa energetycznego stanowi [Ogólnopolski system wsparcia doradczego dla sektora publicznego, mieszkaniowego oraz przedsiębiorstw w zakresie efektywności energetycznej oraz OZE](#). Program ten realizowany jest przez NFOŚiGW i ma na celu wsparcie planowania działań skierowanych na redukcję smogu i termomodernizację budynków. Inicjatywa wspiera szkolenia dla doradców energetycznych w gminach, co stanowi pomost między centralnym i lokalnym poziomem wsparcia.

Konsultanci oferujący wsparcie działają na poziomie województwa i w związku z ich niewielką liczbą, a także szerokim gronem adresatów pomocy (to przede wszystkim JST i firmy), zakres wsparcia jest ograniczony. Nadal brakujące ogniwo stanowi lepsze uwzględnienie problemu ubóstwa energetycznego, co jest możliwe wyłącznie przy współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, które posiadają kompetencje i dane do identyfikacji osób ubogich. Wyposażenie ośrodków pomocy społecznej w dodatkowe kompetencje i nałożenie dodatkowych obowiązków wymaga zapewnienia adekwatnych środków z poziomu centralnego.

Stworzenie kompleksowych punktów obsługi OZE na wsi

Dalszy rozwój społeczności energetycznych wymaga pełnej transpozycji unijnych dyrektyw w tym zakresie. Potrzebne jest również

opracowanie i wprowadzenie programu finansowo-mentoringowego dla nowo powstających społeczności energetycznych na terenach wiejskich.

Konieczne jest więc stworzenie regulacji dotyczących cyfrowego kompleksowego punktu obsługi OZE w kwestii zrównoważonych inwestycji energetycznych (art. 16 RED II) do zaangażowania społeczeństwa w energetykę obywatelską.

Polski punkt obsługi osadzony w ramach Urzędu Regulacji Energetyki miałby za zadanie przeprowadzić wnioskodawcę przez procedurę rejestracji społeczności energetycznej lub administracyjnej procedury uzyskania decyzji administracyjnych wymaganych w procesie inwestycyjno-budowlanym. Punkt kompleksowej obsługi OZE powinien dzielić się takimi informacjami i służyć obywatelom poradami dotyczącymi zarówno środków poprawy efektywności energetycznej, jak i projektów z zakresu energii słonecznej w sposób zintegrowany. Zapewniłby on tym samym dostęp do informacji o środkach i sposobach zakładania społeczności energetycznych, zwłaszcza dla osób o niskich dochodach.

W ramach punktu kompleksowej obsługi OZE funkcjonowałaby platforma cyfrowa, gdzie znajdowałaby się całość informacji. Z niej zainteresowane podmioty mogłyby być kierowane do odpowiednich organów administracyjnych. Strona stanowiłaby jednocześnie cyfrową platformę, poprzez którą można by składać odpowiednie wnioski o pozwolenia związane z procesem inwestycyjnym w projekt OZE.

Dalsze obniżanie barier w uzyskiwaniu wsparcia przez dotkniętych ubóstwem energetycznym

Programy Czyste powietrze i Stop smog skierowane są na rozwiązanie przyczyn ubóstwa energetycznego poprzez wymianę źródeł ciepła i termomodernizację w budynkach jednorodzinnych, które dominują na wsi. Ewolucja tych instrumentów zmierza w kierunku zmniejszania

barier dla gospodarstw najgłębiej dotkniętych ubóstwem energetycznym (choć wyłącznie tych, które rozważają skorzystanie z programu, a więc ambitną wersję termomodernizacji) oraz wyrównuje wcześniejszą preferencję programów rządowych na budynki wielorodzinne (w miastach).

Instrument Stop Smog umożliwia uzyskanie 100% zwrotu za inwestycje w termomodernizację, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia gospodarstw najbardziej dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego. Co więcej, zmiany w programie Czyste powietrze zmierzają w podobnym kierunku – zwiększenia stopnia refinansowania inwestycji termomodernizacyjnych w gospodarstwach domów jednorodzinnych. Potrzebne są jednak dalsze zmiany w celu ułatwienia dostępu do środków dla najuboższych.

Wzmocnienie socjalnego komponentu obu programów wymaga usprawnienia mechanizmów prefinansowania inwestycji w termomodernizację (w przypadku programu Czyste powietrze) oraz zapewnienia gminom w najtrudniejszej sytuacji finansowej preferencji w zakresie programu Stop smog. Wdrażanie obu programów wymagać będzie też poprawy struktury doradztwa energetycznego na poziomie gmin i łączenia jej z działalnością gminnych ośrodków pomocy społecznej.

Tworzenie synergii między społecznościami energetycznymi i rozwojem OZE

Zgodnie ze Strategią zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 [wykorzystanie OZE](#) jest jednym z najważniejszych czynników rozwoju obszarów wiejskich. Redukuje deficyty w zaopatrzeniu w energię i tym samym stabilizuje warunki prowadzenia działalności rolniczej i gospodarczej³⁴.

³⁴ Uchwała nr 123 Rady Ministrów z dnia 15.10.2019 w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030”.

Energetyka obywatelska oparta na spółdzielniach energetycznych czy klastrach energii jest sposobem na rozwój energetyki z równoczesną poprawą standardu życia na obszarach wiejskich. [Społeczności energetyczne](#) mogą pomóc zwalczyć ubóstwo energetyczne na polskiej wsi przez zwiększenie efektywności energetycznej na poziomie gospodarstw domowych oraz zmniejszenie zużycia energii i obniżenie cen ich dostaw. Ponadto [umożliwiają one](#) odbiorcom wrażliwym, zwłaszcza na terenach wiejskich, budowanie własnej zdolności produkcji energii ze źródeł odnawialnych i jej magazynowania w przystępnych cenach i z dobrym zwrotem z inwestycji.

Co więcej, pozwalają one gminom na zebranie dodatkowych danych pomocnych podczas identyfikacji zjawiska ubóstwa energetycznego. Zaangażowanie samorządów gminnych, rozumiane jako współdziałanie z innymi lokalnymi interesariuszami w ramach społeczności energetycznej, ułatwia tworzenie interaktywnych lokalnych map ubóstwa energetycznego.

W motywie 67. [Dyrektywy RED II \(Renewable Energy Directive\)](#) podkreśla się znaczenie udziału gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji i o niskich dochodach w społecznościach energetycznych działających w obszarze OZE (*renewable energy communities*)³⁵. Zaangażowanie się w tego typu zrzeszeniach umożliwia [zwalczanie ubóstwa](#) energetycznego poprzez zmniejszenie zużycia energii i wytwarzanie jej na miejscu. Społeczności energetyczne [wspierają edukowanie](#) ludzi w kwestiach sektora energetycznego oraz wywołują zmianę zachowań i oszczędność energii przez głębsze i bardziej świadome zaangażowanie ich w sektorze energetycznym.

Polskie gminy mogą już teraz angażować się w klastry energii i spółdzielnie energetyczne, które są polskimi rozwiązaniami w zakresie społeczności energetycznych. Udział w społeczności energetycznej stwarza gminie możliwości rozwinięcia działań związanych z planowaniem i przyspieszaniem rozwoju lokalnego, w tym

³⁵ Dyrektywa PE i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11.12.2018 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

rozwojem infrastruktury komunalnej. Powiązanie działalności planistyczno-organizacyjnej gminy z lokalnymi społecznościami energetycznymi sprawia, że mogą się one stać platformami koordynującymi współpracę między gminami, przedsiębiorstwami energetycznymi i odbiorcami.



Bartłomiej Kupiec

Prawnik i analityk polityki klimatycznej. Zdobywał doświadczenie w wiodących polskich i międzynarodowych kancelariach prawnych, think tankach, Ministerstwie Rozwoju i Technologii.



Aleksander Szpor

Lead consultant w Ecorys Polska. Pracował m.in. w Fundacji InStrat, Polskim Instytucie Ekonomicznym, Instytucie Badań Strukturalnych.

dr Jakub Staniszewski

Jaka jest optymalna struktura produkcyjna polskiego rolnictwa? O potrzebie koncentracji, specjalizacji i profesjonalizacji

Zbyt rozdrobniona struktura produkcyjna rolnictwa to poważna bariera dla rozwoju tego sektora w Polsce. Z ekonomicznego punktu widzenia pożądane są zmiany w kierunku koncentracji gospodarstw rolnych w kraju, a także ich specjalizacji i profesjonalizacji. Choć ten trend już jest widoczny, to dla zachowania konkurencyjności polskiego rolnictwa wymagane jest przyspieszenie go.

Jak określić strukturę produkcyjną?

Główną cechą specyficzną dla działalności rolniczej jest uzależnienie jej od czynnika ziemi. W badaniach najczęściej odnosimy się do struktury agrarnej (obszarowej), czyli rozkładu użytków rolnych (UR) między gospodarstwa różnej wielkości. Miarą tego rozkładu najczęściej jest średnia powierzchnia gospodarstwa. Inne podejście bierze pod uwagę strukturę ekonomiczną gospodarstw, dla której ich wielkość określana jest na podstawie wartości produktów wytworzonych w pewnym okresie referencyjnym wśród podobnych gospodarstw (tzw. produkcji standardowej).

Analiza strukturalna rolnictwa nie ogranicza się tylko do problemu koncentracji ziemi i produkcji. Innym, często podejmowanym zagadnieniem jest specjalizacja gospodarstw, czyli na ile skoncentrowane są one na jednym rodzaju produkcji. Oceniana jest również profesjonalizacja, którą określamy, badając, na ile istotną część

budżetu gospodarstw stanowią przychody z działalności rolniczej oraz w jakim stopniu ich produkcja trafia na rynek, a w jakim przeznaczona jest na własne potrzeby. Gospodarstwa różnić się będą ukierunkowaniem na określony rodzaj produkcji (np. roślinną i zwierzęcą) oraz intensywnością gospodarowania. Ta ostatnia wyrażana jest w wielkości nakładów kapitału (np. liczbie maszyn, nawozów, środków ochrony roślin) i pracy przypadających na 1 ha użytków rolnych.

Znaczenie odpowiedniej struktury produkcyjnej

Wielkość ekonomiczna gospodarstwa warunkuje jego żywotność, czyli możliwość wygenerowania dochodu na poziomie porównywalnym do tego z działalności pozarolniczej (tzw. dochodu parytetowego). Jak szacuje prof. Zegar, w 2016 r. areał niezbędny do spełnienia tego kryterium wynosił 30 ha, zaś wielkość produkcji standardowej 50 tys. euro³⁶.

Gospodarstwa poniżej tego progu dla utrzymania działalności rolniczej i dochodów na akceptowalnym poziomie muszą się wspomagać dodatkowymi środkami z działalności pozarolniczej. Biorąc pod uwagę kolejną specyficzną cechę działalności rolniczej, jaką jest łączenie przez gospodarstwa rolne roli przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowego, należy stwierdzić, że ich wielkość decyduje o profesjonalizacji. To z kolei warunkuje priorytety i potencjał do rozwoju gospodarstwa.

Warto pamiętać, że wraz ze wzrostem skali produkcji spada jej przeciętny koszt. Zjawisko to wynika z występowania stałych kosztów produkcji (np. utrzymania maszyn i budynków), które są niezależne od wielkości produkcji. W przypadku jej zwiększania ich wartość przypadająca na jednostkę produkcji maleje, co prowadzi też do zwiększenia dochodów rolnika. Korzyści skali w gospodarstwie osiągnąć można również poprzez specjalizację produkcji. Porzucenie

³⁶ Zegar, J., (2019), *Perspektywy gospodarstw rodzinnych w Polsce*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 360(3).

wielokierunkowej produkcji wymagającej utrzymania zróżnicowanego sprzętu również obniża koszty działalności.

Należy przywołać też kwestię potencjału inwestycyjnego. W gospodarstwach większych rozmiarów inwestycje są łatwiejsze do sfinansowania, a w wielu przypadkach bardziej zasadne. Gospodarstwa takie dysponują większym majątkiem oraz realizują większe przepływy finansowe, dlatego są bardziej wiarygodnym partnerem dla banków i łatwiej im uzyskać kredyt na finansowanie inwestycji. Dodatkowo wiele inwestycji, m.in. wspierane przez Unię Europejską innowacyjne rozwiązania z zakresu rolnictwa precyzyjnego, wymaga odpowiedniej skali produkcji dla zachowania ich opłacalności.

Z ekonomicznego punktu widzenia pożądane są zmiany strukturalne w kierunku koncentracji, czyli zwiększania przeciętnych rozmiarów gospodarstw rolnych, a także ich specjalizacji i profesjonalizacji. Warto jednak mieć świadomość, że istnieją granice postępowania tych procesów, wyznaczone przez społeczne i środowiskowe priorytety rozwoju rolnictwa. Dominacja wielkoobszarowych, silnie wyspecjalizowanych gospodarstw może prowadzić do negatywnych konsekwencji środowiskowych związanych z produkcją metodami przemysłowymi. Wśród nich najczęściej podejmuje się kwestie zaniku bioróżnorodności, pogarszającego się dobrostanu zwierząt hodowlanych i nadmiernego oparcia produkcji o energię pozyskiwaną z paliw kopalnych.

W kontekście społecznym negatywnie postrzegany jest zanik rodzinnych gospodarstw rolnych, które pielęgnują wiejskie tradycje i kulturę. Wskazać trzeba również zasadniczą wadę wielkoobszarowych, wyspecjalizowanych gospodarstw, jaką jest niska elastyczność i brak odporności na kryzysy związane np. z występowaniem chorób lub szokami cenowymi na rynkach rolnych.

Struktura produkcyjna polskiego rolnictwa

Najbardziej aktualnych i dokładnych informacji na ten temat dostarcza nam przeprowadzony w 2020 r. [Powszechny Spis Rolny](#).

Objął on swoim zasięgiem 98% gospodarstw rolnych w kraju z ok. 1,32 mln, co oznacza spadek liczby gospodarstw względem 2010 r. o 192 tys., czyli 12,7%. Jednocześnie w ciągu 10 lat całkowita powierzchnia UR w kraju wzrosła o 0,63% do poziomu 14,95 mln ha. Oznacza to wzrost przeciętnej wielkości gospodarstwa rolnego z 9,85 ha do 11,35 ha. Przeciętna wielkość ekonomiczna wzrosła natomiast z 12,6 tys. euro produkcji standardowej do 20,3 tys³⁷.

Analizując poszczególne grupy obszarowe, można zauważyć, że spadki liczby gospodarstw następował głównie wśród tych o powierzchni 1–20 ha, przyrosty zaś w grupie 30–300 ha. Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania na temat pożądanego kierunku zmian strukturalnych, opisane powyżej trendy należy ocenić pozytywnie.

Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że w 2020 r. wciąż połowa gospodarstw rolnych w Polsce charakteryzuje się powierzchnią UR poniżej 5 ha i produkcją standardową nieprzekraczającą 4 tys. euro.

Ponadto trzeba wziąć pod uwagę regionalne zróżnicowanie struktury agrarnej w Polsce. Gospodarstwa są wyraźnie większe w północno-zachodniej części kraju. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa wynosiła w 2020 r. 32,5 ha dla województwa zachodniopomorskiego, 25,2 ha w warmińsko-mazurskim i 22,2 ha dla lubuskiego. Jednocześnie południowa i wschodnia Polska charakteryzuje się znacznym rozdrobnieniem. W Małopolsce przeciętne gospodarstwo ma 4,4 ha UR, na Podkarpaciu 5 ha, zaś w województwie świętokrzyskim 6,25 ha.

Statystyki wskazują, że proces specjalizacji gospodarstw postępował również w latach 2010–2020. Świadczy o tym spadek udziału gospodarstw z produkcją mieszaną roślinno-zwierzęcą (o 12,1 p.p.) i mieszaną zwierzęcą (o 6,6 p.p.) oraz wzrost udziału gospodarstw wyspecjalizowanych, szczególnie w uprawach polowych (o 12 p.p.). Można zatem stwierdzić, że zmienia się ukierunkowanie produkcji

³⁷ GUS (2021), *Powszechny Spis Rolny 2020. Raport z wyników*, Warszawa.

rolnej w Polsce. Zmiany te polegają na odchodzeniu od produkcji zwierzęcej na rzecz upraw polowych. Potwierdza to statystyka pogłównia zwierząt gospodarskich, które zmalało w latach 2010–2020 o 3,5%.

Interpretacja tych przemian nie może być jednoznaczna. Zmiany w kierunku specjalizacji oznaczają często kopiowanie sposobu produkcji gospodarstw wielkoobszarowych w mniejszej skali, co jest ekonomicznie nieuzasadnione i prowadzić może do negatywnych efektów w zakresie bioróżnorodności. W przypadku wielu gospodarstw zmiany mają raczej charakter uproszczenia i ekstensyfikacji, gdy następuje eliminacja hodowli zwierząt i ukierunkowanie na uprawę jednego rodzaju zbóż, często kukurydzy.

W zakresie profesjonalizacji produkcji wśród gospodarstw domowych z użytkownikiem gospodarstwa rolnego powyżej 1 ha aż 58,5% osiąga większość dochodów z pracy najemnej, działalności pozarolniczej lub świadczeń. Pozytywnie należy ocenić fakt, że odsetek ten spadł o 12,4 p.p. względem 2010 r. Ponadto 15,7% gospodarstw zużywa większość produkcji na potrzeby własne. Również intensywność gospodarowania wzrasta, o czym świadczy coraz większa liczba ciągników przypadających na 100 ha UR – wzrost z 9,8 do 10,4 – oraz większe zużycie nawozów mineralnych. Wzrosło ono z 122,6 kg/ha w 2010 do 132,2 kg/ha w 2020 r.

Co ważne, postęp ten skutkuje również zmniejszeniem zatrudnienia w rolnictwie, które zmalało między 2010 i 2020 r. o 25%, czyli 487 tys. osób pełnozatrudnionych, choć należy dodać, że rzeczywista skala postępu w tym obszarze może być mniejsza, a część redukcji wynika ze zmian w metodologii liczenia zatrudnienia w gospodarstwie.

Powyższe zmiany doprowadziły do poprawy produktywności sektora. Wartość produkcji standardowej w cenach bieżących (czyli bez uwzględnienia zmian cen i kursu euro) w przeliczeniu na 1 ha UR wzrosła w latach 2010–2020 z 1280 euro do 1788 euro, czyli o blisko 40%, zaś w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w rol-

nictwie z 9931 euro do 18734 euro, tj. o 89%. Wzrost jest jeszcze większy, jeżeli uwzględnimy zmiany kursu euro oraz inflację. Wynosi on wówczas odpowiednio 47% i 98%.

Można zatem powiedzieć, że przemiany strukturalne zachodzące w Polskim rolnictwie zmierzają w dobrym kierunku. Aby ocenić ich intensywność, niezbędne jest porównanie z analogicznymi danymi dla innych krajów.

Polska w ogonie czy liderem regionu?

Najlepszych danych do porównań między państwami UE dostarcza Eurostat. Prowadzi on m.in. Badanie Struktury Gospodarstw Rolnych, w ramach którego co 10 lat dane aktualizowane są na podstawie powszechnych spisów rolnych w poszczególnych krajach, zaś co 3–4 lata przeprowadzane są badania częściowe. Ostatnie w pełni dostępne wyniki dotyczą 2016 r., a najstarsze dane porównywalne z nimi pochodzą z 2010 r.

Naturalnym punktem odniesienia dla Polski są kraje Europy Środkowej i Wschodniej o podobnych warunkach klimatycznych i strukturze produkcji rolnej, z którymi również gospodarstwa z naszego kraju muszą konkurować na wspólnym rynku UE.

Niestety na ich tle gospodarstwa rolne w Polsce jawią się jako niewielkich rozmiarów. Przeciętna powierzchnia w 2016 r. wynosiła w naszym kraju 10,2 ha. Pod tym względem gorsze były tylko Rumunia (3,7 ha) i Słowenia (7 ha). Porównywalne wielkości występowały na Węgrzech (10,9 ha), natomiast dużo lepiej wypadły Litwa (19,5 ha), Bułgaria (22 ha) i Estonia (59,6 ha).

Nieporównywalny jest natomiast przypadek Czech (130 ha) i Słowacji (73,7 ha), które przyjęły odmienny model transformacji sektora rolnego po okresie gospodarki centralnie planowanej i zachowały strukturę agrarną z tamtego okresu. Poprzestaly na zmianach w obrębie struktury właścicielskiej.

Cechą charakterystyczną polskiego rolnictwa na tle pozostałych państw EŚW jest znacznie mniejsza polaryzacja. Typowe dla krajów regionu jest współistnienie dużej liczby drobnych gospodarstw przy jednoczesnym wysokim udziale w zasobach czynnika ziemi gospodarstw największych. W Polsce gospodarstwa do 5 ha stanowiły w 2016 r. 54% ogółu, jednak gospodarstwa powyżej 100 ha zarządzały jedynie 21% areалу.

Niestety obawy budzi tempo zachodzących przemian. Podczas gdy w latach 2010–2016 przeciętna wielkość gospodarstwa wzrosła w Polsce o 6%, tylko w Rumunii i Słowenii z państw regionu wzrost był porównywalnie niski. W przypadku wielkości ekonomicznej zaobserwować można podobne wyniki, tak jak na przeciętnej powierzchni UR w gospodarstwie.

W Polsce w 2016 r. 23% gospodarstw było niewyspecjalizowanych. Podobne wskaźniki notowały Bułgaria (27%), Węgry (26%), Łotwa (23%), Czechy (21%) i Słowacja (20%). Gorzej sytuacja wyglądała w Rumunii (39%), Słowenii (31%) i na Litwie (31%). Lepiej zaś w Niemczech (13%) i Estonii (13%). W tym aspekcie należy podkreślić, że Polska była jednym z liderów w regionie pozytywnych przemian ze spadkiem udziału gospodarstw niewyspecjalizowanych na poziomie 13 p.p.

Przegląd zmian w typach produkcyjnych gospodarstw pozwala również ocenić ukierunkowanie produkcji w poszczególnych krajach. Wszystkie kraje w Europie Środkowo-Wschodniej cechowały się w 2016 r. wysokim udziałem gospodarstw wyspecjalizowanych w uprawach polowych. Najwyższy udział gospodarstw tego typu zanotowała Polska (57%).

W całej EŚW powszechny był trend wzrostu udziału gospodarstw wyspecjalizowanych w uprawach polowych, głównie kosztem gospodarstw o produkcji mieszanej i wyspecjalizowanych w hodowli zwierząt żywionych paszami treściwymi. Polskie rolnictwo wpisało się w te trendy.

Ostatecznym weryfikatorem jakości struktur i zmian zachodzących w ich obrębie jest jednak produktywność rolnictwa, czyli relacja efektów do nakładów. W Polsce produkcja na 1 ha w 2016 r. wynosiła 1732 euro, co plasuje nasz kraj za Niemcami (2946 euro/ha) i Słowenią (2373 euro/ha), a przed Węgrami (1399 euro/ha), Słowacją (1022 euro/ha), Rumunią (968 euro/ha), Bułgarią (860 euro/ha), Estonią (805 euro/ha), Litwą (761 euro/ha) i Łotwą (633 euro/ha). Dla Czech dane za 2016 r. były niedostępne.

Podsumowując, rozdrobniona struktura produkcyjna rolnictwa w Polsce jest typowa dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do UE po 2004 r. Podkreślić należy odrębność Czech i Słowacji. Zarówno w kontekście przeciętnego areału i wielkości ekonomicznej gospodarstw Polska charakteryzowała się przeciętnymi na tle regionu wartościami, a dynamika zmian strukturalnych nie pozwalała na „doganianie” krajów takich jak Niemcy. Zmiany zachodzące w Polsce w ukierunkowaniu produkcji rolnej są zbieżne z trendami w regionie.

Pozytywnie należy postrzegać tempo zachodzącego procesu specjalizacji. Polska wyróżnia się również na tle regionu wysoką i rosnącą produktywnością ziemi. Jednak również w tym aspekcie nie można mówić o efekcie „doganiania”. Dużo większy dystans dzieli natomiast Polskę od Niemiec w zakresie wydajności pracy, a jej poziom w naszym kraju jest porównywalny z innymi państwami w regionie. Choć kierunek zachodzących zmian strukturalnych jest właściwy, to dla zachowania konkurencyjności sektora rolnego wymagane jest ich przyspieszenie.

Wyzwania dla polskiego rolnictwa

Historycznie rozdrobniona struktura agrarna

Dla zrozumienia i poprawy struktury produkcyjnej rolnictwa w Polsce kluczowe jest wyjaśnienie istnienia mniejszych gospodarstw, które nie zapewniają ich użytkownikom dochodów na parytetowym poziomie, a jednocześnie zarządzają znacznymi zasobami ziemi i pracy.

Zgodnie z prognozą zaproponowaną przez prof. Zegara (30 ha UR lub 50 tys. euro SO) stanowią one 92%–93% gospodarstw, które gospodarują 53%–57% użytków rolnych i angażują 80%–85% zasobów pracy.

Ich istnienie, a szczególnie regionalne zróżnicowanie intensywności ich występowania, stanowi konsekwencję historycznych zaszczości sięgających jeszcze okresu zaborów. Wówczas w XIX w. postępował proces uwłaszczenia chłopów, który miał różny przebieg na terytorium poszczególnych zaborów.

W sposób najlepiej zorganizowany uwłaszczenie przeprowadzone zostało w zaborze pruskim, w sposób bardziej chaotyczny i związany z ruchami narodowowyzwoleńczymi w zaborach rosyjskim i austriackim. W rezultacie na tych obszarach wciąż funkcjonują gospodarstwa o zdecydowanie mniejszej powierzchni. Z kolei na terenach Ziemi Odzyskanych gospodarstwa charakteryzują się przeciętną powierzchnią wyższą od średniej, co związane jest z redystrybucją gruntów po 1945 r. i funkcjonowaniem na tych terenach Państwowych Gospodarstw Rolnych w okresie PRL-u.

Konstrukcja systemu dopłat bezpośrednich

Podziały historyczne utrwaliła konstrukcja dopłat unijnych. Choć dopłaty bezpośrednie realizowane w ramach wspólnej polityki rolnej UE od 2004 r. przyczyniły się wymiennie do poprawy sytuacji materialnej rolników i doinwestowania gospodarstw, to spowolniły jednocześnie proces przemian strukturalnych.

System, gdzie dopłaty są przyznawane na 1 ha, powoduje rosnące ceny ziemi, bo wraz z nią właściciel sprzedaje również stały strumień dochodów. Zniechęca to do sprzedaży, a dodatkowo nierzadkie są sytuacje nieformalnej dzierżawy gruntów, gdzie płatność bezpośrednia zatrzymana przez właściciela ziemi pełni funkcję czynszu, co jest korzystne również z punktu widzenia dzierżawcy, ale zaciemnia prawdziwy obraz struktury gospodarstw rolnych w Polsce.

W kontekście rozdrobnionej struktury agrarnej w naszym kraju trzeba również wspomnieć o systemie przeliczania dopłat bezpośrednich obowiązującym w Polsce w latach 2015–2020, który faworyzował gospodarstwa o powierzchni 3–30 ha i przyznał na nie dodatkową płatność redystrybucyjną. Ponadto najmniejsze gospodarstwa do 11 ha nie musiały spełniać szeregu wymogów. Takie ukształtowanie systemu mogło zniechęcać do powiększania gospodarstw o kolejne hektary, za które przysługuje mniejsza dopłata, co wiąże się z dodatkowymi obowiązkami administracyjnymi i spełnieniem bardziej rygorystycznych wymogów środowiskowych.

Rolnictwo jako jedynie drugorzędne źródło dochodu

Sektor rolny nie funkcjonuje w oderwaniu od sytuacji ogólnogospodarczej, szczególnie w odniesieniu do rynku pracy. Utrzymując się w zasadzie od początku lat 90. wysokie bezrobocie skutecznie hamowało przemiany strukturalne na wsi. Nawet niewielkich rozmiarów gospodarstwo rolne dawało możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb żywieniowych i pozwalało przetrwać w sytuacji utraty pracy, dlatego też od wielu lat mówi się o ukrytym bezrobociu na wsi.

Obecnie, kiedy bezrobocie jest rekordowo niskie, pojawia się szansa na przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie, w szczególności poprawy wydajności pracy. Biorąc jednak pod uwagę, że według Powszechnego Spisu Rolnego przeciętny wiek osoby prowadzącej gospodarstwo rolne w Polsce przekracza już 50 lat, należy stwierdzić, że możliwości przekwalifikowania tych osób są ograniczone. Przemiany następować będą raczej wskutek braku następców do prowadzenia gospodarstwa, którzy wybierają coraz częściej zatrudnienie poza rolnictwem i migrację.

Należy także mieć świadomość, że dla wielu właścicieli gospodarstw rolnictwo jest drugorzędnym źródłem dochodu. W PSR 2020 było to 58,5% gospodarstw. W takiej sytuacji ziemia traktowana jest jako lokata inwestycyjna, która nie dość, że dostarcza stałych dochodów (dopłat bezpośrednich), to jeszcze może w przyszłości

znacznie zyskać na wartości w przypadku jej odrolnienia i sprzedaży jako działki budowlane. Nawet i bez tego rolnicy mogą liczyć na znaczny zwrot z „inwestycji”.

Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa od czerwca 2017 r. do października 2022 r. przeciętna cena 1 ha ziemi rolnej wzrosła z 40 403 zł do 59 358 zł, co daje średnioroczną stopę zwrotu na poziomie 7,45% przy bardzo niewielkim ryzyku³⁸. Ponadto w okresie tym bardzo niskie rynkowe stopy procentowe warunkowały niskie koszty alternatywne posiadania ziemi i jeszcze bardziej zniechęcały do jej sprzedaży. Ze względu na powyższe uwarunkowania „inwestycyjne” właściciele są też niechętni dzierżawie długoterminowej. W końcu nie bez znaczenia jest argument socjologiczny, czyli postrzeganie ziemi jako spuścizny po przodkach, ojcowizny, co utrudnia podjęcie decyzji o sprzedaży.

Jako jeden z elementów utrwalających byt najmniejszych gospodarstw w Polsce wskazać można także odrębny system ubezpieczeń społecznych i opodatkowania w rolnictwie. Istnieją znaczne różnice w wysokości składek płaconych przez rolników ubezpieczonych w ramach KRUS (w IV kwartale 2022 r. 108 zł miesięcznie + 1 zł ubezpieczenia zdrowotnego za każdy 1 ha przeliczeniowy) i resztę społeczeństwa ubezpieczoną w ZUS (w 2022 r. dla przedsiębiorcy 1211 zł, dla osoby zatrudnionej na umowie o pracę za stawkę równą minimalnej płacy 665,76 zł miesięcznie). Rolnicy nie płacą również podatku dochodowego, a jego substytut stanowi podatek rolny, który ma raczej cechy podatku majątkowego. Te preferencje sprawiają, że rolnicy obawiają się utraty swojego statusu, postrzegają zatrudnienie poza rolnictwem nie przez przyzmat wyższych wynagrodzeń, ale raczej wyższych danin.

Zbyt restrykcyjna legislacja

Obrót ziemią rolniczą w Polsce hamowany jest również przez szereg czynników legislacyjnych. Jako najbardziej aktualny z nich wskazać

³⁸ ARiMR, Średnie ceny gruntów – Archiwum, <https://www.gov.pl/web/arimr/srednie-ceny-gruntow-wg-gus> (dostęp 25.05.2023).

można Ustawę z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw. Jej deklaracyjnym celem była ochrona ziemi rolniczej przed spekulacyjnym wykupem po upływie 12-letniego okresu ochronnego na zakup nieruchomości rolnych przez obywateli państw członkowskich UE.

Jednakże, jak [wynika z raportu](#) Naczelnej Izby Kontroli, wprowadzone regulacje są zbyt restrykcyjne, co hamuje przepływ ziemi rolniczej, a tym samym i przemiany strukturalne. Choć uchwalone wówczas prawo doczekało się liberalizacji w 2019 r., to obrót ziemią wciąż uznawany jest za byt sformalizowany. Według danych GUS w 2016 r. liczba transakcji na rynku nieruchomości rolnych spadła o ok. 25%, zaś w 2017 r. o kolejnych 17,6%. W latach 2017–2020 utrzymywała się na poziomie ok. 60 tys. transakcji, wzrosła wyraźnie dopiero w 2021 r. do poziomu 76 tys., wciąż niższego niż w 2015 r.³⁹

Rekomendacje, czyli jak poprawić strukturę produkcyjną

Wszelkie działania nakierowane na poprawę struktury produkcyjnej rolnictwa wiązać się będą z mniejszymi lub większymi kontrowersjami. Dotykają bowiem delikatnej sfery ingerencji państwa we własność prywatną, decyzje obywateli dotyczące ich kariery zawodowej i zabezpieczenia na starość.

Trzeba również podkreślić, że zmiany strukturalne w pożądanym kierunku koncentracji i specjalizacji produkcji będą postępować niezależnie od realizowanej polityki, gdyż są jednym z elementów szerszego procesu przemian społeczno-ekonomicznych. Odpowiednio skrojona polityka może jednak zmiany te przyspieszyć.

Wspieranie integracji rolników

Państwo może aktywnie włączyć się we wsparcie drobnych producentów rolnych poprzez stwarzanie zachęt do zrzeszania się w formie spółdzielni i grup producentów rolnych, które pozwalają na eko-

³⁹ NIK (2019), *Informacja o wynikach kontroli. Obrót nieruchomościami rolnymi*.

nomizację produkcji poprzez współdzielenie kosztów zakupu i utrzymania maszyn rolniczych, a także poprawiają pozycję rolników w negocjacjach z dostawcami i odbiorcami.

Pozytywnie należy ocenić fakt uchwalenia w 2018 r. Ustawy o spółdzielniach rolniczych w sytuacji, gdy stopień zrzeszenia rolników w Polsce jest niewielki. W tym kontekście wsparcie tworzenia grup producenckich ze środków wspólnej polityki rolnej wydaje się uzasadnione, niemniej jego skuteczność poddawana jest często w wątpliwość w sytuacji, gdy wiele z grup rozwiązuje współpracę w momencie zakończenia finansowania.

Ułatwienie scalania gruntów

Potrzebna jest zmiana systemu dopłat bezpośrednich, aby bardziej sprzyjał procesom scalania, np. przez progresywność dopłat (do pewnej granicy za każdy kolejny 1 ha w gospodarstwie przysługiwała wyższa stawka) lub powiązanie dopłat z produkcją.

Pomocne byłoby również wprowadzenie możliwości regionalizacji systemu dopłat, by województwa o szczególnie niekorzystnej strukturze mogły lepiej wykorzystać to narzędzie. Nie można również zapomnieć o wsparciu gospodarstw i lokalnych organizacji (wspólnot, spółdzielni), które miałyby potencjał przejęcia i scalania gruntów.

Przyspieszenie procesu uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które mogłyby służyć ochronie ziemi rolniczej i pozwolić na liberalizację przepisów regulujących obrót ziemią rolniczą, także mogłoby przyczynić się do ułatwienia scalania gruntów.

Właściwe zdefiniowanie rolnika

Zapobieganiu wykorzystywaniu luk w systemie i dotowania niewydolnych małych gospodarstw pomogłoby uszczelnienie systemu płatności bezpośrednich, tak by zgodnie z obowiązującymi przepisami środki rzeczywiście trafiały do użytkowników, np. poprzez wprowadzenie dotkliwszych kar i częstszych kontroli.

Wprowadzenie definicji aktywnego rolnika również w odniesieniu do właścicieli najmniejszych gospodarstw jest potrzebne, by ograniczyć prawa do dopłat dla nieaktywnych rolników. W tym celu można wykorzystać np. statystykę udziału przychodów z rolnictwa w całkowitym dochodzie gospodarstwa domowego lub wymóg prowadzenia uproszczonej rachunkowości.

Kolejnym działaniem urealnijającym status ziemi byłaby reforma systemu opodatkowania rolnictwa poprzez ostrzejsze potraktowanie działek nieutrzymywanych w dobrej kulturze rolnej lub wyłączonych z produkcji. Sytuację poprawiłoby również ograniczanie przywilejów podatkowych oraz tych w obrębie ubezpieczenia społecznego dla najmniejszych gospodarstw.

Stawianie na jakość wśród małych gospodarstw

Pożądaną ścieżką rozwoju drobnych gospodarstw jest wytwarzanie żywności wysokiej jakości, tradycyjnej i wstępnie przetworzonej oraz jej sprzedaż bezpośrednią, co pozwoliłoby na generowanie większej wartości dodanej z gospodarstwa. Produkcja mogłaby odbywać się równolegle ze świadczeniem usług pozarolniczych, związanych jednak z lokalną kulturą, historią i przyrodą, co wspierałoby zachowanie tych wartości. Ważnym obszarem wsparcia drobnych gospodarstw powinna być promocja polskich produktów rolnych.

Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa popyt na tradycyjną, ekologiczną żywność wysokiej jakości, a także usługi pozarolnicze związane z lokalną kulturą, historią i przyrodą będzie rosł. Realnie oceniając sytuację, trzeba jednak jasno stwierdzić, że taki scenariusz rozwoju (bazujący na powyższych) będzie dotyczyć tylko wybranych, drobnych gospodarstw rolnych.

Wsparcie w przebranżowieniu

Wobec pożądanego trendu zmniejszania liczby gospodarstw w Polsce potrzebne jest wsparcie w procesie wychodzenia z pracy w rol-

nictwie. Powinno ono występować w formie dofinansowania kosztów transakcyjnych (np. wyceny, administracyjnych, notarialnych), wsparcia w zakupie nieruchomości poza obszarami wiejskimi (szczególnie w mniejszych miejscowościach) oraz ulg podatkowych i niższych składek na ubezpieczenie społeczne w pierwszych latach pracy poza rolnictwem.

Ponadto warto rozważyć wsparcie tworzenia pozarolniczych miejsc pracy na obszarach wiejskich oraz edukacji w celu przekwalifikowania rolników mniejszych gospodarstw, którzy będą chętnie „wchodzić” w ten proces.

To wszystko powinno być oferowane z zastrzeżeniem, że wsparcie jest powiązane z obowiązkiem zbycia lub faktycznej długoterminowej dzierżawy nieruchomości rolnej, gdyż w przeciwnym razie działania takie zwiększą jedynie wielozawodowość wśród rolników. Ważne czynniki pożądanых zmian stanowią infrastruktura i sieci transportu zbiorowego, które ułatwiają codzienne dojazdy do pracy oddalonej od miejsca zamieszkania na wsi.



dr Jakub Staniszewski

Doktor nauk ekonomicznych. Adiunkt w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

dr Łukasz Kryszak

Europejski Zielony Ład jako inspiracja do przemyslenia wsparcia w rolnictwie. O konsekwencjach unijnych celów dla polskiego rolnictwa

Aby Europejski Zielony Ład stał się bardziej sojusznikiem niż wrogiem dla polskiego rolnictwa, konieczne jest spełnienie dwóch warunków – poziom ambicji środowiskowych musi iść w parze z krajową specyfiką i aktualnym poziomem rozwoju sektora, zaś EZŁ powinien stać się inspiracją do przemyslenia rozdysponowania kierunków wsparcia w rolnictwie. W większym stopniu należy wspierać inwestycje, doradztwo rolnicze, a także wymianę wiedzy między podmiotami w sektorze. Co więcej, prowadzona polityka będzie musiała w większym stopniu doceniać znaczenie średnich i dużych gospodarstw.

Głównym celem ogłoszonego w grudniu 2019 r. Europejskiego Zielonego Ładu jest osiągnięcie w 2050 r. zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto na poziomie UE. Ponadto Komisja Europejska wskazuje na potrzebę oddzielenia wzrostu gospodarczego od zużywania zasobów przy utrzymaniu konwergencji gospodarczej, tak aby żaden region nie pozostawał w tyle⁴⁰.

Kluczowymi dokumentami EZŁ odnoszącymi się do rolnictwa są ogłoszone w maju 2020 r. strategia *Od pola do stołu (Farm to Fork Strategy)*⁴¹, a także Strategia na rzecz poprawy bioróżnorodności (Biodiversity Strategy)⁴². W szczególności w pierwszym z wymie-

⁴⁰ COM/2019/640 final.

⁴¹ COM(2020) 381 final.

⁴² COM/2020/380 final.

nionych dokumentów sformułowano konkretne wyzwania i cele stawiane przed europejskim systemem żywnościowym, które należy określić jako bardzo ambitne i (przynajmniej w części) dyskusyjne.

Ogłoszenie strategii EZŁ dotyczących rolnictwa zbiegło się w czasie z intensywnymi negocjacjami nad kształtem nowej wspólnej polityki rolnej (WPR), które tym razem trwały wyjątkowo długo. Porozumienie polityczne osiągnięto dopiero w grudniu 2021 r. i tym samym w latach 2021–2022 wsparcie rolnictwa w ramach WPR realizowane jest na zasadach przejściowych. Nowe rozwiązania wejdą w życie od 2023 r. Sama WPR nie jest bezpośrednio częścią EZŁ, ale ma kolosalne znaczenie dla osiągnięcia celów środowiskowych zapisanych m.in. w strategii *Od pola do stołu*.

Wszystkie kraje członkowskie zostały zobowiązane do przygotowania krajowych planów strategicznych dotyczących wdrażania WPR, w których należało odnieść się do celów EZŁ formułowanych na poziomie UE. [Polski plan strategiczny](#) na lata 2023–2027 (na łączną kwotę ok. 22 mld euro) został zaakceptowany jako 1 z pierwszych 7 planów w sierpniu 2022 r.

Problemy polskiego rolnictwa

Polskie rolnictwo po 2004 r. odniosło niewątpliwy sukces rynkowy. W 2021 r. wartość sprzedaży towarów rolno-spożywczych za granicę wyniosła 37,4 mld euro, podczas gdy jeszcze w 2004 r. było to jedynie 5,2 mld ([dane Ministerstwa Finansów](#)). Nawet jeśli pod uwagę weźmiemy wzrost cen żywności w perspektywie tych 17 lat, to wzrost sprzedaży żywności na rynki zagraniczne jest imponujący.

Fundusze UE sprawiły też, że część polskich gospodarstw osiągnęła bardzo wysoki poziom technologiczny, porównywalny z gospodarstwami w Europie Zachodniej. Rolnicy prowadzący duże gospodarstwa uzyskują relatywnie wysokie dochody przewyższające przeciętne dochody w polskiej gospodarce.

Niemniej polskie rolnictwo charakteryzuje też duża liczba problemów. Zaliczyć do nich możemy przede wszystkim rozdrobnioną strukturę agrarną i przeciętą poziom efektywności.

Choć liczba gospodarstw spada, a ich średnia powierzchnia rośnie, to w Polsce wciąż znajduje się ponad 1,3 mln gospodarstw, których przeciętna powierzchnia wynosi zaledwie 11,1 ha ([dane](#) Powszechnego Spisu Rolnego z 2020⁴³). Najmniejsze gospodarstwa (poniżej 5 ha) stanowią aż 52,5%. Tak małe jednostki mają bardzo ograniczony potencjał w zakresie znaczących inwestycji, także tych ograniczających wpływ rolnictwa na klimat i środowisko.

Polskie rolnictwo odznacza się też przeciętnym poziomem efektywności. Zużywa się w nim relatywnie dużo zasobów (np. nawozów sztucznych, środków ochrony roślin) w stosunku do uzyskiwanych wyników produkcyjnych. Przykładowo zużycie azotu w przeliczeniu na 1 ha w 2020 r. w Polsce wyniosło ono 81 kg/ha (średnio w UE 99 kg/ha), natomiast w przypadku fosforu było to 29 kg/ha (w UE 23 kg/ha). Jeśli przeliczyć zużycie nawozów na wartość uzyskiwanej produkcji rolniczej, to na każdy 1000 dol. międzynarodowych wartości produkcji zużywano w Polsce 27 kg azotu (w UE 34 kg) oraz 9,5 kg fosforu (średnio w UE niespełna 9 kg – [dane](#) FAOStat).

Problemem jest jednak to, że choć w niektórych krajach z rozwiniętym rolnictwem przeciętne dawki np. azotu na 1 ha są wyższe niż w Polsce (np. w Danii, Belgii, Holandii), to już efektywność wykorzystania tego składnika mierzona zużyciem na jednostkę produkcji prezentuje się w Polsce wyraźnie gorzej od unijnych liderów. W praktyce oznacza to, że osiągnięcie tej samej wielkości produkcji związane jest z większym zużyciem nawozów.

Trudny punkt wyjściowy polskiego rolnictwa do transformacji wynika m.in. z faktu, że warunki przyrodnicze do produkcji rolnej są w Polsce gorsze niż w krajach Zachodu (m.in. ze względu na

⁴³ GUS (2022), *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2020 r.*, Warszawa.

krótszy okres wegetacyjny). Ponadto między 40% a 72% gleb w Polsce jest ubogich w próchnicę, co wiąże się z ogólnie przeciętną jakością gleb w Polsce, ale także pojawiającymi się błędami w technice rolnej.

Z punktu widzenia Polski (ale także części innych krajów) problemem w osiągnięciu celów EZŁ może być też fakt, że nasze rolnictwo po 2004 r. rozwijało się poprzez intensyfikację produkcji, co wynikało z potrzeby ograniczenia technologicznego zapóźnienia i zwiększenia produktywności. Szybki rozwój doprowadził jednak do wzrostu emisji gazów cieplarnianych w polskim rolnictwie o 2,5% w okresie 2005–2019, podczas gdy w skali całej UE odnotowano spadek o 1,8%. Całościowa realizacja celów EZŁ mogłaby więc odwrócić ten trend wzrostu emisji, ale przyczyniłaby się też do ograniczenia produktywności (i konkurencyjności) krajowego rolnictwa.

Cele EZŁ wyzwaniem dla polskiego rolnictwa

Ograniczenie zużycia nawozów

Pierwszym celem EZŁ jest ograniczenie strat składników pokarmowych o 50% bez pogorszenia się jakości gleby, co pozwoli ograniczyć zużycie nawozów o co najmniej 20% w perspektywie 2030 r.

Cel ten ma być osiągnięty poprzez stosowanie zrównoważonego nawożenia oraz lepsze zarządzanie azotem i fosforem, co doprowadzi do zmniejszenia zapotrzebowania na składniki mineralne. Promowane mają być precyzyjne techniki nawożenia, a także recykling odpadów organicznych w nawozy ze źródeł odnawialnych.

Jednak prognozowane ograniczenie stosowania nawozów sztucznych w polskim rolnictwie będzie prawdopodobnie niewielkie. [Szacunki](#) Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG-PIB), zawarte w polskim Planie Strategicznym WPR (biorące pod uwagę także wdrażanie mechanizmów nowej WPR), zakładają, że zmniejszenie zużycia azotu i fosforu w nawozach mineralnych (sztucznych) w Polsce nastąpi, ale wyniesie ono wyraźnie mniej niż 20%.

Obniżenie zużycia azotu do 2030 r. (w porównaniu do średniej z lat 2012–2014) ma wynieść 12,8%, natomiast w przypadku fosforu mowa jest o spadku 12,6%.

Jednocześnie do końca obecnej dekady prognozuje się wzrost wykorzystania azotu i fosforu w nawozach naturalnych (odpowiednio o 14,3% i 16,1%). Gdy przeliczymy te wartości na kilogramy, okaże się, że zużycie azotu łącznie spadnie o ok. 2,8 kg/ha, a w przypadku fosforu odnotujemy niewielki wzrost (ok. 0,4 kg).

Z punktu widzenia postulatów zrównoważonego rozwoju rolnictwa kluczowy jest jednak nie tyle sam poziom zużycia nawozów, co ich bilans uwzględniający przychód składników pokarmowych do gleby i pobranie tych składników przez rośliny.

Optymalnie bilans powinien być bliski zeru, jednak w przypadku azotu przyjmuje się, że nie powinien przekraczać 30 kg N/ha. [Polski Plan Strategiczny WPR](#) prognozuje, że bilans azotu do 2030 r. spadnie o ok. 10,3% w porównaniu do lat 2017–2019 i będzie wynosić 47,1 kg/ha. Choć spadek będzie zauważalny, to ogólny bilans dalej będzie się kształtował na dość wysokim poziomie.

Czynnikami, który paradoksalnie może przybliżyć Polskę do celu formułowanego na poziomie UE, mogą być utrzymujące się w długim okresie bardzo wysokie ceny nawozów, co doprowadziłoby do spadku popytu na nie. Oczywistym jest jednak, że taki scenariusz nie byłby pożądany, ponieważ oznaczałby pogorszenie dochodowości krajowych producentów, ale także znaczący wzrost cen żywności dla konsumentów.

Analizując przedstawione wyżej prognozy, należy postawić sobie pytanie, czy fakt, że są one dosyć dalekie od wartości przyjętych w EZŁ, jest z polskiego punktu widzenia zjawiskiem niekorzystnym. Jak wskazano wyżej, zużycie nawozów sztucznych w Polsce sytuuje się na przeciętnym poziomie, większym problemem jest raczej kwestia efektywności. Ponadto możliwości substytucji nawozów mineralnych naturalnymi odpowiednikami są ograniczone ze

względu na to, że skład nawozów naturalnych nie zawsze jest adekwatny do potrzeb danych gatunków roślin.

Znaczące ograniczenie stosowania nawozów w małych i średnich gospodarstwach w Polsce, któremu prawdopodobnie nie towarzyszyłyby znaczące usprawnienia w technice produkcyjnej ze względu na ograniczone możliwości inwestycyjne takich podmiotów, oznaczałoby prawdopodobnie zmniejszenia produkcji i, co za tym idzie, dochodów. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku dużych gospodarstw, które mają potencjał, aby zmniejszyć zużycie nawozów bez uszczerbku dla poziomu produkcji.

Duże gospodarstwa mają bowiem zasoby, żeby wdrażać nowoczesne techniki wspomaganego komputerowo rolnictwa precyzyjnego, wykorzystującego analizy próbek gleby i łączność GPS. Zgromadzenie odpowiedniej ilości informacji o danej działce pomaga w bardziej adekwatnym doborze właściwej dawki nawozu dla danego fragmentu pola, co zwiększa efektywność produkcji przy mniejszym wykorzystaniu nawozów.

[W planie strategicznym na lata 2023–2027](#) na inwestycje zapisano łącznie ok. 275 mln euro, w tym 215 mln euro w formie dotacji i 60 mln euro w ramach zwrotnych instrumentów finansowych. Biorąc pod uwagę potrzeby inwestycyjne sektora rolnego w Polsce, koszty znaczących inwestycji środowiskowych, a także środki alokowane na inwestycje w poprzednich perspektywach finansowych (w perspektywie 2014–2020 było to ok. 2,3 mld euro), można stwierdzić, że wskazana wyżej kwota jest zdecydowanie niewystarczająca.

Słuszną zmianą zapisaną w dokumencie jest rezygnacja z tzw. cappingu (maksymalnej kwoty, jaką można otrzymać w ramach płatności bezpośrednich), dzięki czemu największe gospodarstwa będą mogły inwestować i korzystać z relatywnie większych kwot otrzymywanych płatności bezpośrednich. Co więcej, w planie strategicznym wskazano też, że o wsparcie na inwestycje w formie dotacji mogą ubiegać się jedynie rolnicy, którzy osiągają roczny przychód w wysokości co najmniej 75 tys. zł (45 tys. zł w przypadku gospo-

darstw ekologicznych). Mniejsze gospodarstwa nie będą więc miały dostępu do tego instrumentu, ale też trudno zakładać, że realnie byłyby nim zainteresowane.

Zwiększanie różnorodności

Drugi z celów EZŁ zakłada objęcie 10% użytków rolnych elementami krajobrazu o wysokiej różnorodności. Zgodnie z tym założeniem część terenów rolniczych powinna stanowić przestrzeń dla dzikich zwierząt, roślin, owadów zapylających i naturalnych regulatorów agrofagów.

Na wspomniane 10% użytków składać się mogą m.in. strefy buforowe, ugory, żywopłoty, drzewa nieprodukcyjne i stawy. Obecność tego typu obszarów na użytkach rolnych z jednej strony ogranicza przestrzeń produkcyjną, ale z drugiej przyczynia się do pochłaniania dwutlenku węgla, ograniczenia erozji gleby i poprawy stosunków wodnych (lepszemu retencji).

Cel na poziomie 10% wydaje się jednak bardzo ambitny, biorąc pod uwagę fakt, że minimalne normy dobrej kultury rolnej, zawarte w nowej WPR, wskazują jako minimalny próg 4% (w przypadku Polski dotyczy on dodatkowo tylko gospodarstw o powierzchni co najmniej 10 ha).

Obecnie elementy krajobrazu obejmują 2,3% użytków rolnych (według danych UE) lub 3% ([według danych](#) Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zawartych w PS WPR 2023–2027). Dane te dotyczą jednak tylko 14 mln ha użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej (użytki zgłaszane do płatności bezpośrednich). Jeśli jednak potraktujemy pozostałe 4 mln ha użytków rolnych w Polsce, które są wyłączone z produkcji, jako swoiste ostoje bioróżnorodności, to okaże się, że odsetek elementów krajobrazu na polskich użytkach rolnych jest znacznie wyższy. W praktyce trudno jednoznacznie oszacować potencjał krajobrazowy i przyrodniczy tych ugorowanych gruntów, niemniej można przyjąć, że wskaźniki na poziomie 2%

lub 3% zaniżają realny poziom występowania elementów krajobrazu na użytkach rolnych w Polsce.

W planie strategicznym zapisano, że przy zachowaniu dotychczasowej metodologii pomiaru planuje się zwiększenie udziału elementów krajobrazu z 3% do 4%. Postęp nie będzie więc jednak bardzo wyraźny, ale w obecnych warunkach geopolitycznych (wojny na Ukrainie i ryzyka kryzysu żywnościowego) wydaje się, że większy poziom ambicji w tym zakresie nie ma obecnie uzasadnienia.

Rozwój rolnictwa ekologicznego

Kolejny z celów EZŁ dotyczy rolnictwa ekologicznego. Zakłada się, że w 2030 r. co najmniej 25% gruntów rolnych w UE ma być przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne. Krajowy cel wpisujący się w EZŁ, jaki zapisano w polskim planie strategicznym, wynosi 7% (w 2020 r. gospodarstwa ekologiczne zajmowały 3,3% użytków rolniczych ogółem).

Znaczący wzrost odsetka użytków rolnych pod rolnictwem ekologicznym w ostatnich latach już się dokonał – w 2019 r. odsetek gruntów pod rolnictwem ekologicznym w UE wynosił 8,5%, podczas gdy jeszcze w 2010 r. było to 5,1%⁴⁴. Niemniej dalszy wzrost udziału rolnictwa ekologicznego w wykorzystaniu gruntów z 8,5% do aż 25% wydaje się zadaniem bardzo ambitnym w perspektywie 2030 r.

Jednak na nie można patrzeć tylko przez pryzmat jego udziału w strukturze użytków. W Polsce znajduje się bowiem relatywnie dużo ekologicznych upraw sadowniczych i względnie mało ekologicznych użytków zielonych. Uprawy sadownicze obejmują zwykle mniejszą powierzchnię, co sprawia, że patrzenie wyłącznie na statystyki związane z powierzchnią nie jest wystarczające do oceny rozwoju rolnictwa ekologicznego. W planie podkreśla się też, że towarowość gospodarstw ekologicznych (wielkość sprzedaży pro-

⁴⁴ COM/2021/141 final/2.

duktów) w Polsce wzrosła w latach 2018–2020 o 29% mimo relatywnie małego wzrostu liczebności gospodarstw.

Rozwój rolnictwa ekologicznego może zapewnić wzrost zainteresowania żywnością organiczną. Co więcej, dla rolnictwa ekologicznego zarezerwowano jedną ze ścieżek ubiegania się o wsparcie na inwestycje w ramach nowej WPR. Istotną rolę powinno też odegrać działanie *Rolnictwo ekologiczne*, w ramach którego rolnicy będą mogli otrzymywać znaczące wsparcie w okresie konwersji (szacowana stawka 1697 zł/ha), jak i po przejściu na rolnictwo ekologiczne (1571 zł/ha).

Przy ogólnie pożądanym rozwoju rolnictwa ekologicznego i próbie osiągnięcia powyższych celów należy pamiętać o wyzwaniach, jakie ten kierunek niesie. Po pierwsze, utrzymanie ogólnego poziomu produkcji rolniczej przy rosnącym areale ekologicznym wymagałoby wzrostu intensywności gospodarowania na pozostałych działkach. Po drugie, należy uważać, aby dopłaty do produkcji ekologicznej rzeczywiście ją stymulowały, a nie stanowiły jej substytutu. Chodzi bowiem o to, aby przechodzić na produkcję ekologiczną, żeby ją faktycznie wdrażać, a nie po to, by otrzymać dopłaty za jedynie zaprzestanie konwencjonalnych praktyk rolniczych.

Ograniczenie stosowania pestycydów

Prawdopodobnie najbardziej kontrowersyjny cel EZŁ dotyczy ograniczenia o 50% stosowania pestycydów chemicznych i ryzyka związanego z nimi, a także ograniczenia stosowania najbardziej niebezpiecznych pestycydów (w porównaniu do lat 2015–2017).

Stopień realizacji tego celu ma być analizowany m.in. przy użyciu wskaźnika ryzyka, który bazuje na danych dotyczących sprzedaży środków ochrony roślin, przy czym bardziej niebezpieczne środki mają w tym wskaźniku większą wagę.

[Szacunki](#) Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z PS WPR 2023–2027 wskazują, że maksymalny możliwy poziom

redukcji tego wskaźnika wynosi 16,4%, gdyby rolnicy powszechnie zmienili swoje praktyki, jednak jako cel redukcyjny Polska przyjęła 5% (w porównaniu do 2019 r.).

Działania w ramach nowej WPR mogą [przyczynić się](#) do spadku stosowania środków ochrony o ok. 3% do 7,5% (w kg substancji czynnej, już bez uwzględniania poziomu niebezpieczeństwa danego środka). Spadek ten wynikałby ze zmniejszenia zużycia nie tyle wśród gospodarstw stosujących najwięcej tych środków, co wśród gospodarstw zlokalizowanych na obszarach o słabym potencjale produkcji rolnej.

Założenie jest więc takie, że zakupy środków ochrony ograniczą ci rolnicy, dla których sensowną opcją staje się skoncentrowanie bardziej na praktykach korzystnych dla środowiska niż na poprawie produktywności, ponieważ skala ich działalności jest relatywnie niewielka.

Spadek wykorzystania pestycydów może być osiągnąć nie tylko przez dobrowolną zmianę praktyk rolniczych, ale także poprzez wycofywanie z obrotu niektórych substancji czynnych, nawet jeśli były one uznawane za sprawdzone i skuteczne. Paradoksalnie prowadzi to do zjawiska zwiększonych zakupów tych środków, które mają być wycofane, a nawet rozwoju szarej strefy obrotu już wycofanymi środkami. Stosowanie niektórych pestycydów może więc okresowo nawet wzrosnąć.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że ograniczenie stosowania pestycydów byłoby też możliwe w warunkach lepszego rozwoju rynku środków pochodzenia naturalnego. Rynek ten znajduje się jednak w początkowej fazie rozwoju.

W obecnych warunkach możliwe jest zredukowanie zużycia pestycydów w Polsce co najwyżej o kilka do kilkunastu procent, a więc jest on daleki od wartości 50%. Wybuch wojny na Ukrainie sprawił, że planowane przekształcenie dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów z 2009 r. w bardziej restrykcyjne

rozporządzenie zostało na razie odłożone w czasie, gdyż pojawiły się obawy o bezpieczeństwo żywnościowe w UE i na świecie. Niemniej należy się spodziewać, że ten akt prawny prędzej czy później zostanie przyjęty.

Rekomendacje dla Polski

Formułując rekomendacje dla Polski, warto pamiętać, że w dużej mierze polityka rolna kształtowana jest na poziomie UE, i to w kilkuletniej perspektywie. W najnowszym rozdziale WPR kraje członkowskie uzyskały, co prawda, większy niż wcześniej zakres swobody w doprecyzowywaniu konkretnych narzędzi, niemniej zaakceptowanie przez KE polskiego planu strategicznego oznacza, że polska polityka rolna została w pewnym stopniu „zabetonowana” na najbliższe 5 lat. Niemniej warto określić główne kierunki ewolucji polityki rolnej, którymi Polska powinna się kierować.

Promowanie średnich i dużych gospodarstw

Prowadzona polityka będzie musiała w większym stopniu doceniać znaczenie średnich i dużych gospodarstw. W dłuższym okresie jedynie większe podmioty będą miały możliwości, by realizować cele EZł oraz rosące społeczne oczekiwania co do metod produkcji przy zachowaniu wysokiej konkurencyjności.

Realizacji celów EZł przez duże przedsiębiorstwa sprzyja też wyższy poziom wykształcenia i świadomości oraz większa ilość czasu, jaki rolnik może poświęcić gospodarstwu, chociażby na poszerzanie swojej wiedzy. Rolnicy prowadzący małe gospodarstwa często większość czasu poświęcają na pracę poza rolnictwem i tym samym ich zaangażowanie w sprawy gospodarstwa rolnego jest mniejsze.

Małe podmioty nie dysponują wystarczającą siłą ekonomiczną, by pozwolić sobie na znaczące inwestycje w nowoczesne, bardziej przyjazne środowisku technologie, które pozwalają osiągać wysoki poziom produkcji przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnego wpływu na środowisko.

Małe gospodarstwa mogą znaleźć swoje miejsce w systemie rolniczym i pełnić specyficzne funkcje turystyczne, krajobrazowe lub żywnościowe. Sytuacja, w której małe gospodarstwa próbują naśladować te duże co do struktury produkcji, tyle że w mniejszej skali, nie tylko nie przybliży nas do realizacji celów EZŁ, ale też nie pozwala małym gospodarstwom osiągnąć zadowalającego poziomu produkcji i dochodów.

Nie będzie jednak to działanie proste do realizacji. W polskiej strukturze agrarnej dominują podmioty małe. Jest ich na tyle dużo, że prowadzący te gospodarstwa stanowią trudną do zignorowania grupę w kontekście wyborczym.

Odchodzenie od wsparcia uzależnionego od arealu

Znaczące transfery ze środków publicznych do rolników uzyskujących względnie duże dochody może wzbudzać kontrowersje, dlatego w przyszłości subsydia rolnicze powinny mieć coraz bardziej charakter wsparcia inwestycyjnego czy płatności związanych z określonymi praktykami rolniczymi. W przypadku płatności inwestycyjnych należy jednak dobrze je ukierunkować w celu uniknięcia zjawiska przeinwestowania, na które narażone są szczególnie mniejsze gospodarstwa. Dotychczasowe wsparcie dochodu związane z arealem gospodarstwa mogłoby stopniowo przybierać formę płatności uruchamianych w zależności od sytuacji rynkowej (mechanizmów stabilizacji dochodu).

Rozwój nowoczesnych technologii w rolnictwie

Konieczne jest wspieranie rozwoju nowoczesnych technologii w rolnictwie. Jak już wcześniej sygnalizowano, efektywne wdrożenie założeń EZŁ w Polsce (także w bardziej ambitnym zakresie, niż przewiduje się to obecnie) byłoby możliwe, gdyby na szerszą skalę stosowano techniki rolnictwa precyzyjnego (Rolnictwa 4.0), które są związane z monitoringiem pól, adekwatnym nawożeniem, nawadnianiem itd. Rolnictwo precyzyjne stanowi wyjątkową szansę na przełamanie sprzeczności między środowiskowymi i ekono-

micznymi celami rolnictwa. Może ono pomóc w poprawie jakości gleb, co przełoży się na realizację celów EZŁ, a jednocześnie będzie sprzyjać podniesieniu produktywności. W praktyce ta rekomendacja możliwa jest do wdrożenia na szerszą skalę tylko w warunkach zmienionej struktury agrarnej, a więc łączy się bezpośrednio z poprzednią.

Większy poziom integracji w rolnictwie

Dostosowaniu się do wymagań EZŁ sprzyjałby też większy poziom integracji w sektorze rolnym. Mowa tutaj zarówno o współpracy rolników z dostawcami środków produkcji i przetwórcami (integracji pionowej), jak i współpracy między gospodarstwami (integracji poziomej). Ta druga może przybierać formy sformalizowane, takie jak grupy producentów rolnych czy spółdzielnie, lub mieć charakter nieformalny.

Integracja pozioma jest szczególnie ważna w przypadku występowania rozdrobnionej struktury agrarnej, tak jak w Polsce. Abstrahując od procesów scalania gruntów, należy stwierdzić, że współpraca grupy nawet relatywnie małych gospodarstw może znacząco wzmocnić ich pozycję przetargową, a także zwiększyć dostęp do bardziej przyjaznych środowisku środków i metod produkcji. Uczestnictwo w jakiejś formie współpracy jest dla mniejszych gospodarstw często jedyną opcją dostępu do bardziej zaawansowanej technologii, a także może umożliwiać tańszy zakup nowoczesnych środków ochrony czy pasz dla zwierząt.

W krajowym planie strategicznym przewidziano środki na wsparcie tworzenia organizacji producentów rolnych (podobnie jak w poprzednich perspektywach budżetowych), jednak problemem jest to, że wsparcie wypłacane jest przez kilka lat, po czym część organizacji przestaje istnieć.

Należałoby więc dążyć poprzez działania Ośrodków Doradztwa Rolniczego i wspieranie organizacji prywatnych do wyłonienia jak największej liczby lokalnych liderów, którzy w ramach swojej dzia-

łałości byliby gotowi wziąć na siebie odpowiedzialność za istnienie i funkcjonowanie organizacji także po zakończeniu okresu wypłacania wsparcia. Ponadto grupy producentów mogłyby być też wspierane za pomocą mechanizmów spoza polityki rolnej – mowa tutaj np. o korzystnych rozwiązaniach fiskalnych.

Przypomnienie na forum UE o problemie z wodą

Polska powinna zwracać swoim partnerom z UE znacznie większą uwagę na problem wykorzystania i dostępności wody w rolnictwie. W obecnej wersji EZł problem ten jest praktycznie nieobecny. Z polskiej perspektywy problem stosunków wodnych jest jednak co najmniej równie ważny jak kwestia wykorzystania nawozów i pestycydów. Polska odznacza się relatywnie niewielkimi zasobami wody na tle innych krajów UE. Ponadto dotknięta jest występowaniem suszy meteorologicznej, a zmiany klimatu będą te problemy dodatkowo pogłębiać.

Poza czynnikami obiektywnymi trzeba też przyznać, że możliwości racjonalnego gospodarowania wodą nie były dotychczas wystarczająco wykorzystywane. Kwestia zarządzania zasobami wodnymi powinna stać się zatem jedną z kluczowych osi polityki rolno-środowiskowej.

EZł jest często przedstawiany jako zagrożenie dla polskiego rolnictwa. Rzeczywiście pełne przełożenie celów sformułowanych na poziomie UE na poziom krajowy oznaczałoby znaczne pogorszenie konkurencyjności krajowego rolnictwa, które nie jest obecnie przygotowane na tak daleko idące zmiany.

Należy jednak pamiętać, że cele liczbowe zapisane w EZł dotyczą Unii jako całości – poszczególne kraje członkowskie mogą ustalić własne wartości wskaźników i Polska z takiej możliwości skorzystała. W polskim Krajowym Planie Strategicznym zapisano takie cele,

które przy odpowiednim ukierunkowaniu działań są możliwe do realizacji w perspektywie 2030 r.

Jeśli uwzględnimy fakt, że założenia EZŁ są wyrazem długoterminowej wizji rozwoju rolnictwa w całej UE, wynikającej z oczekiwań konsumentów gotowych płacić coraz więcej za żywność dobrej jakości, a także obserwowanych już trendów, to EZŁ może stanowić szansę dla polskiego rolnictwa.

Aby EZŁ stał się bardziej sojusznikiem niż wrogiem dla rolnictwa w Polsce, konieczne jest spełnienie dwóch warunków. Pierwszy z nich został już w zasadzie wprowadzony – poziom ambicji środowiskowych musi iść w parze z krajową specyfiką i aktualnym poziomem rozwoju sektora, co w polskich warunkach oznacza, że cele liczbowe związane chociażby z redukcją wykorzystania pestycydów muszą pozostawać niższe niż średnio w UE.

Po drugie, EZŁ powinien stać się inspiracją do przemyślenia rozdysonowania kierunków wsparcia. W większym stopniu należałoby wspierać inwestycje, państwowe i prywatne doradztwo rolnicze, a także wymianę wiedzy między interesariuszami w sektorze. Naturalnie oznaczałoby to ograniczenie wsparcia dla najmniejszych podmiotów. Będzie to jednak trudne z politycznego punktu widzenia.



dr Łukasz Kryszak

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie ekonomii i finansów. Adiunkt w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

dr Michał Borychowski

Trudne początki przekreślą ambitne unijne cele? O przyszłości rolnictwa ekologicznego w Polsce

W Europejskim Zielonym Ładzie założono, że do 2030 r. udział upraw ekologicznych będzie wynosił w UE co najmniej 25%. Indywidualny cel dla Polski to 7% (aktualnie 4%). Z jednej strony pojawiają się głosy, że uprawy ekologiczne przez część rolników są utrzymywane wyłącznie w celu uzyskania dopłat. Z drugiej podkreślane są środowiskowe i zdrowotne korzyści. Co więcej, deklarowana skłonność do zakupów produktów ekologicznych nie idzie w parze z realnymi wydatkami na nie w Polsce, które sytuują się na poziomie 4 euro rocznie na 1 obywatela.

Przyczyny wzrostu zainteresowania

Rolnictwo zużywa znaczącą ilość zasobów naturalnych. W krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) odpowiada za wykorzystanie średnio ok. 40% zasobów wody i ziemi. Ponadto sektor ten jest odpowiedzialny za emisję 10,55% wszystkich gazów cieplarnianych w UE⁴⁵.

Industrialny model rolnictwa odegrał istotną rolę, gdy tuż po II wojnie światowej w warunkach bardzo poważnych zniszczeń infrastruktury rynkowej (także w rolnictwie) pozwolił w krótkim czasie zwiększyć podaż żywności i tym samym podnieść bezpieczeństwo żywnościowe w Europie. System industrialny odcisnął swoje piętno na środowisku, doprowadził do wyjąławiania gleby, zanieczyszczenia

⁴⁵ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20180301STO98928/in-fografika-emisje-gazow-cieplarnianych-w-unii-europejskiej> (dostęp 25.05.2023).

wody, rozwoju monokultur i nadmiernej eksploatacji zasobów, które w przeważającej mierze są nieodnawialne.

Gdy więc udało się zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe w Europie, pojawiła się potrzeba odejścia od systemu industrialnego do takiego, który spróbuje zintegrować kwestie ekonomiczne (ekonomiczno-społeczne) i środowiskowe, czyli modelu zrównoważonego.

Te poszukiwania są także motywowane oddolnie. Rośnie świadomość społeczeństwa dotycząca problemów ochrony środowiska i negatywnych konsekwencji funkcjonowania rolnictwa industrialnego, nastawionego głównie na maksymalizowanie efektów ekonomicznych.

Zgodnie z [wynikami Eurobarometru](#) z 2022 r. co czwarty obywatel UE uważa, że ochrona środowiska i walka ze zmianami klimatu należy do najważniejszych zadań rolnictwa we współczesnym społeczeństwie. Ponadto środowisko naturalne i krajobraz na obszarach wiejskich w opinii obywateli Unii Europejskiej w ramach tego samego badania są bardzo ważne (32% odpowiedzi) i ważne (53%), a wśród respondentów w Polsce wyniki te sytuują się na poziomie odpowiednio 38% i 52%.

Co więcej, współcześni konsumenci (szczególnie w krajach UE) są coraz bogatsi i [skłonni płacić więcej](#) za żywność. 56% respondentów w Polsce i 60% odpowiadających obywateli UE deklaruje, że jest skłonnych płacić o 10% więcej za produkty rolne wytwarzane w sposób ograniczający ślad węglowy. Warto zauważyć, że świadomość konsumentów nie idzie w parze z wydatkami na produkty ekologiczne w Polsce, które są szacowane na poziomie 4 euro rocznie na 1 obywatela.

W tym kontekście niezbędne staje się poszukiwanie takich systemów produkcji rolnej, które mogą przyczynić się do poprawy stanu środowiska naturalnego i lepszego wykorzystania zasobów naturalnych przy utrzymywaniu ekonomicznej opłacalności.

Przykładem takiego rozwiązania jest mądrze wykorzystywane rolnictwo ekologiczne. [Jak wynika z badań](#) z 2022 r., mieszkańcy UE uważają, że w procesie wytwarzania produktów ekologicznych rolnicy są bardziej skłonni do przestrzegania przepisów związanych z pestycydami, nawozami i antybiotykami oraz z większym poszanowaniem dobrostanu zwierząt, a same produkty postrzegają jako bardziej przyjazne środowisku. Takich odpowiedzi udzielało 80%–90% respondentów⁴⁶.

Rolnictwo ekologiczne (określane również mianem rolnictwa organicznego i biologicznego) stanowi najbardziej przyjazną środowisku naturalnemu metodę produkcji rolnej. [Charakteryzuje się](#) wyższą bioróżnorodnością i odpowiedzialnym wykorzystywaniem zasobów naturalnych, m.in. energii i wody. Poprawia żyzność gleby, jest korzystne dla owadów zapylających, w szczególności pszczoł. Nie stosuje toksycznych, chemicznych pestycydów i nawozów syntetycznych oraz nie wykorzystuje organizmów modyfikowanych genetycznie (GMO). Co więcej, znacząco ogranicza stosowanie antybiotyków i jest mniej szkodliwe dla człowieka niż inne systemy produkcji rolnej.

Stan rolnictwa ekologicznego w UE i Polsce

Rolnictwo ekologiczne obejmuje trzy obszary – uprawy na gruntach ornych (głównie zboża, rośliny okopowe, warzywa świeże, zielonki, uprawy przemysłowe), trwałe użytki zielone (pastwiska i łąki) i uprawy trwałe (drzewa owocowe, gaje oliwne, winnice). W 2020 r. w Unii Europejskiej uprawy na gruntach ornych stanowiły 46,2%, trwałe użytki zielone 42,4%, a uprawy trwałe blisko 11,4% wszystkich upraw ekologicznych. W Polsce struktura ta była nieco inna – wyraźnie dominowały uprawy na gruntach ornych (73,8%), natomiast trwałe użytki zielone i uprawy trwałe stanowiły odpowiednio 16,8% i 9,4% wszystkich upraw ekologicznych.

⁴⁶ Komisja Europejska (2022), *Special Eurobarometer 520 Report. Europeans, Agriculture and the CAP*.

Na podstawie [danych Eurostat](#), *Organic farming statistics*, można określić skalę rolnictwa ekologicznego w Unii Europejskiej. Areal rolnictwa ekologicznego w UE w 2010 r. wynosił 8,3 mln ha, a w 2020 r. 14,7 mln ha. W ujęciu dynamicznym tylko w latach 2019–2020 areal upraw ekologicznych w całej UE zwiększył o 0,9 mln ha (i 6,5%), a w ujęciu 2010–2020 o 77%, zatem tempo wzrostu dla całej Unii należy uznać za relatywnie wysokie.

Oczywiście trzeba mieć świadomość, że rokroczne wzrosty w przyszłych latach mogą być mniejsze ze względu na kryzys lub działanie prawa malejących przychodów krańcowych (rozwój nowych zjawisk początkowo jest szybki, a później znacznie spowalnia).

W 2020 r. powierzchnia użytków ekologicznych stanowiła 9,1% całkowitej powierzchni użytków rolnych w UE. Najwyższy ich udział jest w Austrii (25%), Estonii (22%) i Szwecji (20%). Ze względu na największą powierzchnię liderami są Francja, Hiszpania, Włochy i Niemcy. Te 4 państwa odpowiadają za blisko 60% całkowitego arealu w UE. Na poziomie poszczególnych krajów relatywnie najniższy udział tych użytków (w granicach 2%–4%) dotyczy Irlandii, Bułgarii, Rumunii, Niderlandów i bardzo małych producentów rolnych (Malty, Cypru i Luksemburga).

W naszym kraju udział arealu upraw ekologicznych w 2020 r. wyniósł ok. 4% (w sensie regionalnym wyższy udział notowano w województwach lubuskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim). W Polsce, jedynym kraju UE, w latach 2012–2020 areal użytków ekologicznych [spadł](#) według danych Eurostatu (z 655,5 tys. ha do 509,3 tys. ha, tj. o 22%). Średnio w całej UE powierzchnia upraw ekologicznych wzrosła w tym okresie o ponad 55%⁴⁷.

W Polsce liczba gospodarstw rolnych zaangażowanych w uprawy ekologiczne przekracza 19,6 tys. Wobec całkowitej liczby gospodarstw rolnych przekraczającej 1,4 mln, odsetek gospodarstw ak-

⁴⁷ Eurostat, *Developments in organic farming*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Developments_in_organic_farming (dostęp 25.05.2023).

tywnych w uprawach ekologicznych (wyłącznie ekologicznych i częściowo ekologicznych razem) i wynosi jedynie ok. 1,4%. To plasuje Polskę wśród krajów z niskim udziałem liczby gospodarstw ekologicznych. 11% gospodarstw aktywnych w uprawach ekologicznych zajmuje się wyłącznie uprawami ekologicznymi, a pozostałe prowadzą zarówno uprawy konwencjonalne, jak i ekologiczne.

Przyczyną niskiej popularności upraw ekologicznych może być relatywnie niski krajowy popyt na produkty rolnictwa ekologicznego, który zniechęca rolników do podejmowania tej działalności. Ponadto dodatkowym czynnikiem może być problem z opłacalnością produkcji. Ceny skupu surowców ekologicznych w porównaniu ze zwykłymi surowcami rolnymi czasami są nieznacznie wyższe niż tańsze w produkcji produkty rolne pochodzenia nieekologicznego.

Rolnictwo ekologiczne w strategiach Unii Europejskiej

Przyspieszyć rozwój rolnictwa ekologicznego w UE ma Europejski Zielony Ład (EZŁ)⁴⁸, który stawia za cel przed UE osiągnięcie zasobooszczędnej, neutralnej klimatycznie i konkurencyjnej gospodarki do 2050 r.

Jednym z sektorów, który miałby przyczynić się do osiągnięcia tych celów, jest rolnictwo, a w ramach niego – rolnictwo ekologiczne. [W EZŁ założono](#), że do 2030 r. udział upraw ekologicznych będzie wynosił co najmniej 25%, liczony dla całej Unii Europejskiej. Indywidualny cel dla Polski wynosi 7%.

W ramach EZŁ przyjęto dodatkowe działania mające promować rolnictwo ekologiczne. Należą do nich:

- 1) stymulowanie popytu i zapewnienie zaufania konsumentów – przy wyborze produktów rolnictwa ekologicznego ważna jest świadomość, że konsumenci mogą mieć zaufanie do informacji podawanych na etykietach, w tym o metodach produkcji; ponadto w zwiększeniu zaintereso-

⁴⁸ COM(2019) 640 final.

- sowania tych produktów pomaga promocja logotypu rolnictwa ekologicznego i wprowadzanie programów stołówek ekologicznych;
- 2) wspieranie produkcji i przetwarzania – rolnictwo przyjazne środowisku naturalnemu musi również zapewniać osiągnięcie korzystnych efektów ekonomicznych w długim okresie; jest to możliwe m.in. dzięki wspieraniu dobrej organizacji łańcuchów dostaw, wzmacnianiu pozycji rolnika w nich, a także wprowadzaniu najlepszych praktyk rolniczych;
 - 3) wzmocnienie zrównoważenia środowiskowego – w rolnictwo ekologiczne wpisany jest szereg zasad dotyczących ochrony środowiska naturalnego, m.in. niestosowania toksycznych substancji lub tworzenia warunków wyższej bioróżnorodności⁴⁹.

Kluczowym elementem EZŁ w sektorze rolniczym jest strategia *Od pola do stołu (Farm to Fork)*, która promuje zdrowy i przyjazny dla środowiska system żywnościowy. Celami są m.in. neutralność w stosunku do środowiska naturalnego lub wręcz pozytywny na nie wpływ, mitygowanie zmian klimatycznych, odwrócenie utraty bioróżnorodności, zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego (w szerokim sensie, tj. ekonomicznym, fizycznym i jakościowym) oraz wspieranie konkurencyjności Unii Europejskiej dzięki dotowaniu badań, innowacji i doradztwa rolniczego oraz podnoszeniu jakości żywności. Strategia rezerwuje szczególne miejsce dla rolnictwa ekologicznego poprzez wsparcie finansowe i ogólną promocję tego systemu produkcji⁵⁰.

⁴⁹ COM(2021) 141 final/2.

⁵⁰ COM/2020/381 final.

Wspólna polityka rolna impulsem do rozwoju?

We wspólnej polityce rolnej w Polsce już od momentu przystąpienia do UE funkcjonuje wsparcie dla rolnictwa ekologicznego. Wraz z kolejnymi perspektywami finansowymi działanie to zyskuje na znaczeniu.

Obecnie celem tego działania jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy zdecydują się utrzymać lub przejść na praktyki rolnictwa ekologicznego. Rolnicy mogą otrzymywać wsparcie w ramach tego działania zarówno w okresie konwersji, jak i po jej zakończeniu.

Stawki dopłat w ramach polskiego [Planu Strategicznego 2023–2027](#) wyraźnie zależą od grupy upraw (głównie ze względu na koszty, w tym także tzw. koszty utraconych korzyści, które należy ponieść wraz z przekształceniem), ale niektóre z nich są stosunkowo wysokie i mieszczą się w przedziale 1043–3105 zł/ha (w okresie konwersji) i 1043–2391 zł/ha (po okresie konwersji). Dodatkowymi płatnościami premiuje jest prowadzenie zrównoważonej produkcji roślinno-zwierzęcej, niezależnie od skali gospodarstwa (573 zł/ha)⁵¹.

Warto podkreślić, że małe gospodarstwa z uprawami ekologicznymi (o powierzchni nie większej niż 10 ha) mogą skorzystać ze wsparcia na uproszczonych zasadach. [W działaniu Rolnictwo ekologiczne](#), w ramach którego w latach 2024–2028 zaplanowano wydatki na poziomie 900 mln euro, obowiązuje degresywność płatności. Za powierzchnię 0,1–50 ha rolnik otrzymuje pełną stawkę podstawową, dla powierzchni 50–100 ha – 75%, a powyżej 100 ha – 60% stawki podstawowej.

Z rynkowego punktu widzenia premiovanie mniejszych gospodarstw może być uważane za niekorzystne zjawisko, ponieważ ogranicza potencjalne korzyści skali, które osiągałby rolnik przy większym areale i skali działalności.

⁵¹ Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (PS WPR 2023–2027).

Wyzwania dla rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce

Zapewnienie efektywności i legitymizacji społecznej wsparcia

Subsydiowanie gospodarki środkami publicznymi przeważnie budzi kontrowersje i otwiera dyskusję dotyczącą zasadności i efektywności tego wsparcia. Nie inaczej jest także w przypadku dotowania rolnictwa ekologicznego.

Należy podkreślić, że wsparcie dopłatami jest ważną determinantą dochodowości produkcji ekologicznej. Dla części gospodarstw dopłaty warunkują opłacalność (mogą stanowić nawet kilkadziesiąt procent dochodów). W debacie publicznej wręcz pojawiają się głosy, że uprawy ekologiczne przez część rolników są utrzymywane wyłącznie dla dopłat.

Ponadto skumulowane wsparcie dla rolnictwa ekologicznego przewyższa wartość rynku żywności ekologicznej. Wsparcie w Polsce jest np. wyższe niż w części landów w Niemczech (np. w Brandenburgii), podczas gdy w drugim z wymienionych krajów rynek żywności ekologicznej jest znacznie więcej warty (w 2019 r. w Polsce ok. 1,35 mld zł, a w Niemczech rok później aż 14 mld euro). Co więcej, znaczna część produktów rolnictwa ekologicznego nie trafia do sprzedaży, tylko jest konsumowana przez samego rolnika, członków jego gospodarstwa domowego i znajomych.

Z drugiej strony pojawiają się argumenty, że rozwój rolnictwa ekologicznego w Polsce przynosi niepoliczalne finansowo korzyści (środowiskowe i zdrowotne), a więc jego wsparcie należy postrzegać nie tylko przez pryzmat czysto ekonomicznej efektywności.

Trzeba mieć również na uwadze dobra publiczne dostarczane przez ten system (m.in. czyste powietrze, wysoką bioróżnorodność i urozmaicony krajobraz) oraz fakt, że tworzy on warunki do utrzymywania żywności sektora rolnego w długim okresie w przeciwieństwie do rolnictwa konwencjonalnego, które szybciej zużywa zasoby i degradowe środowisko naturalne.

Potrzebna jest więc permanentna analiza i dyskusja nad polityką rolnictwa ekologicznego. Warto rozważyć wyłącznie czasowy charakter wsparcia, a także promowanie prorynkowych rozwiązań, np. wspieranie integracji rolników (szczególnie poziomej) i krótkich łańcuchów marketingowych, w których pozycja rolnika jest wzmocniona.

Trudny dostęp do produktów ekologicznych

W skali całej Unii Europejskiej sprzedaż detaliczna produktów ekologicznych [sięgała 18 mld euro](#) w 2009 r. oraz 41 mld euro w 2019 r., co oznacza wzrost o ponad 127% w perspektywie zaledwie 10 lat⁵². Niemniej należy pamiętać o ogromnych dysproporcjach między krajami członkowskimi. Jak wspomniano, w 2019 r. rynek żywności ekologicznej w Polsce FiBL szacował na ok. 1,35 mld zł.

Następnym wyzwaniem jest niski popyt na produkty pochodzące z rolnictwa ekologicznego. Znaczenie tego systemu wytwarzania, kwestii środowiskowych jako takich oraz świadomość konsumentów nie idą w parze z wydatkami na produkty ekologiczne w Polsce, które są szacowane przez KE na poziomie 4 euro rocznie na 1 obywatela. [Zupełnie inaczej](#) przedstawia się sytuacja średnio dla mieszkańca UE (84 euro rocznie), a tym bardziej w krajach wysokorozwiniętych, np. w Niemczech (100 euro) czy lidera UE, Danii (ponad 340 euro).

Nawet biorąc pod uwagę różne wysokości dochodów rozporządzalnych przypadających na mieszkańca, także po zważeniu parytetem siły nabywczej (w porównaniu do Niemczech lub Danii), można stwierdzić, że wielkość popytu w Polsce jest ekstremalnie niska, i to pomimo deklarowanej świadomości konsumentów w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego.

Jedną z kluczowych przyczyn niskiej popularności jest utrudniony dostęp do produktów ekologicznych. Aż 59% respondentów z Polski uważa, że produkty ekologiczne są trudno dostępne w ob-

⁵² COM(2021) 141 final.

szarach ich zamieszkania (zarówno w marketach, jak i w innych sklepach). Z kolei w wysokorozwiniętych krajach Unii Europejskiej dostępność produktów ekologicznych w ogóle jest postrzegana jako problem – jedynie niewielki odsetek obywateli twierdzi, że ma trudności z dostępem do tych towarów (np. w Danii zaledwie 16%, a we Francji 18%)⁵³.

Należy zaznaczyć również, że wzrosty cen żywności w ostatnich kwartałach (wywołane m.in. pandemią COVID-19, wojną w Ukrainie, zerwanymi łańcuchami dostaw i kryzysem energetycznym) przyczyniły się do większego udziału wydatków na tę grupę produktów w strukturze wydatków ogółem. Inflacja może więc przyhamować nieco popyt na droższe produkty z rolnictwa ekologicznego.

Problemy z sukcesją

Poważnym wyzwaniem dla Polski (a także innych krajów UE) jest sukcesja w gospodarstwach rolnych ze względu na relatywnie niski udział ludzi młodych (w UE 10%) na tle wszystkich osób zarządzających gospodarstwami rolnymi⁵⁴.

Problem ten pogłębiają relatywnie niższe dochody rolników na tle średnich w gospodarce i często brak zapłaty za własny majątek zaangażowany w produkcję. Ponadto prowadzenie działalności rolniczej wiąże się z większym ryzykiem (produkcyjnym, cenowym, inwestycyjnym) niż wiele innych zawodów. Poprawa w trendach demograficznych mogłaby przyczynić się do rozwoju rolnictwa ekologicznego poprzez ich **większą skłonność** do działań prośrodowiskowych⁵⁵.

⁵³ Komisja Europejska (2022), *Special Eurobarometer 520 Report. Europeans, Agriculture and the CAP*.

⁵⁴ Eurostat, *Agriculture statistics – family farming in the EU*: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agriculture_statistics_-_family_farming_in_the_EU#Structural_profile_of_farms_-_analysis_for_the_EU (dostęp 25.05.2023).

⁵⁵ Mills, J., Gaskell, P., Ingram, J. et al. (2017) *Engaging farmers in environmental management through a better understanding of behaviour*. *Agric Hum Values* 34, 283–299.

Rekomendacje dla Polski

Małe gospodarstwa przestawić na produkcję ekologiczną

W rolnictwie występuje zjawisko efektów skali, co oznacza, że wraz ze wzrostem skali produkcji efekty ekonomiczne poprawiają się. Dane Eurostat z 2016 r. dla Unii Europejskiej potwierdzają istnienie tej zależności dla wydajności pracy, tzn. gospodarstwa o areale 2–19,9 ha osiągały gorsze wyniki ekonomiczne na jednostkę powierzchni niż gospodarstwa większe (20–49,9 ha) i wyraźnie gorsze niż podmioty duże (powyżej 50 ha).

Gdyby jednak rozróżnić typy gospodarstw, pojawia się ciekawe zjawisko w klasie gospodarstw o powierzchni 2–19,9 ha. W UE, według danych Eurostatu, w 2016 r. gospodarstwa rolne zajmujące się wyłącznie uprawami ekologicznymi osiągały wyższą wydajność pracy (ok. 31 tys. euro na 1 AWU) niż gospodarstwa zaangażowane w konwencjonalne metody produkcji (ok. 20 tys. euro na 1 AWU). Ta wydajność mierzona jest wartością produkcji przypadającą na 1 pełnozatrudnionego w gospodarstwie (tzw. roczna jednostka pracy, AWU). Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do wydajności ziemi, mierzonej jako wartość produkcji przypadająca na 1 ha użytków. Także w tym przypadku gospodarstwa zajmujące się tylko produkcją ekologiczną osiągały lepsze rezultaty (ok. 3950 euro na 1 ha UAA, gdzie UAA to odniesienie do powierzchni) niż gospodarstwa niezaangażowane w rolnictwo ekologiczne (ok. 2900 euro na 1 ha UAA)⁵⁶.

Powyższe rozważania dowodzą, że małe gospodarstwa nie są w stanie konkurować z dużymi ze względu na swoją skalę. Potwierdzają również, że istnieje swego rodzaju alternatywna opcja funkcjonowania i rozwoju dla małych gospodarstw rolnych – specjalizowanie się w produkcji ekologicznej, którą dodatkowo można łączyć z agroturystyką i wygrywać na rynku nie ilością i skalą, lecz jakością i wyższą wartością dodaną w przeliczeniu na 1 ha użytków.

⁵⁶ Eurostat, *Developments in organic farming* https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Developments_in_organic_farming (dostęp 25.05.2023).

Wspierać krajowy łańcuch dostaw

Polska jest jednym z największych producentów rolnych w UE o możliwościach produkcyjnych znacznie przekraczających wewnętrzny popyt na żywność. Od wielu lat nasz kraj osiąga nadwyżkę handlową w sprzedaży surowców rolnych i gotowych produktów spożywczych.

Biorąc jednak pod uwagę, że popyt na żywność jest relatywnie sztywny (szczególnie w kontekście elastyczności dochodowej popytu), warto przynajmniej częściowo przestawiać się na produkcję mniejszej ilości żywności, ale za to lepszej, bardziej wartościowej i o wyższej jakości. W ten sposób konsumenci będą mogli sukcesywnie substytuować towary pochodzące z rolnictwa industrialnego produktami rolnictwa ekologicznego.

Warto ten rynek rozwijać także z orientacją eksportową (odbywa się to już dziś, znaczne ilości żywności ekologicznej eksportuje się m.in. do Niemiec). Z perspektywy państwa o wiele korzystniej jest wytwarzać surowiec, przetwarzać go w kraju i sprzedawać za granicą produkt końcowy, niż jedynie wytwarzać surowiec i eksportować go w niskich cenach. W tym pierwszym przypadku krajowi uczestnicy łańcuchów dostaw mają szansę realizować nadwyżkę ekonomiczną, którą sami generują. Ponadto tworzy to miejsca pracy, zapewnia dochody, a także wpływy budżetowe.

Aby maksymalizować wartość dodaną w Polsce związaną z produkcją ekologiczną, potrzebne jest wsparcie w organizowaniu efektywnych łańcuchów marketingowych produktów ekologicznych, w tym również nowoczesnych kanałów dystrybucji. Trzeba również wdrażać regulacje sprzyjające sprzedaży produktów ekologicznych ([ustawa o rolniczym handlu detalicznym](#), sprzedaż bezpośrednia). Bardzo ważne jest zachęcanie rolników do rzeczywistego, a nie jedynie formalnego, uczestnictwa w rozmaitych formach integracji poziomej (między rolnikami, np. w ramach spółdzielni i grup producenckich), co pozwalałoby na wspólne korzystanie z drogich maszyn i wymianę doświadczeń. Promocja integracji pionowej, np. rolnika z punktem

skupu, jest także zalecana w wielu przypadkach. Rolnik dzięki stałej umowie może stabilizować swój dochód z produkcji ekologicznej.

Regionalizacja polityki rolnej

Jak już wskazano, rolnictwo ekologiczne w Polsce jest zróżnicowane regionalnie. Wynika to m.in. z dostępności i jakości gleb oraz innych zasobów czynników produkcji (pracy i kapitału), wykorzystywanych w danej części kraju praktyk rolniczych, modelu produkcji i kultury rolnej.

Ważne jest, by polityka rolna była regionalizowana i np. wspierała rozwój rolnictwa ekologicznego szczególnie tam, gdzie występują gleby niższej jakości (niższych klas), obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub obszary wiejskie o wysokiej różnorodności biologicznej oraz mają szanse skutecznie działać krótkie łańcuchy marketingowe.

Łączenie produkcji roślinnej i zwierzęcej

Ekologiczne chów i hodowla zwierząt w Polsce są bardzo mało popularnym systemem (w Polsce zaledwie kilkanaście procent wszystkich gospodarstw ekologicznych). Stanowi to istotny problem, ponieważ łączenie produkcji roślinnej i zwierzęcej wyraźnie sprzyja środowisku naturalnemu dzięki swojej komplementarności. Produkcja zwierzęca [może być źródłem](#) nawozów naturalnych potrzebnych do produkcji roślinnej (a przez to obniża zapotrzebowanie na nawozy sztuczne), natomiast wyprodukowane w gospodarstwie rośliny mogą służyć do produkcji pasz. Rolnictwo ekologiczne w Polsce powinno więc w większym zakresie integrować produkcję roślinną i zwierzęcą.

Promocja produktów ekologicznych także w szkołach

Wydatki na produkty rolnictwa ekologicznego w Polsce na razie są bardzo niskie. Ze strony konsumenta impulsy są pozytywne – kupujący się bogacą i rośnie ich skłonność do płacenia więcej za

produkty ekologiczne o wysokiej jakości i walorach zdrowotnych w porównaniu z żywnością wytwarzaną na masową skalę w systemie industrialnym. Co więcej, w Polsce coraz bardziej widoczne staje się, że konsumpcja żywności służy nie tylko zaspokajaniu podstawowej funkcji życiowej, ale stanowi również ważny element kultury i stylu życia.

Przejawem tego jest chociażby fakt rosnących wydatków polskich konsumentów na jedzenie w restauracjach i usługi gastronomiczne. To otwiera szanse np. tworzenia i promowania restauracji, które w dominującym stopniu (lub w całości) korzystają z produktów rolnych pochodzenia ekologicznego, wprowadzania do szkół i innych placówek oświatowych programów stołówek ekologicznych.

Wspieranie młodych rolników

[Liczne badania](#) naukowe dowodzą, że młodzi rolnicy chętniej angażują się w działania prośrodowiskowe, w tym także uprawy ekologiczne⁵⁷. Wspieranie ludzi młodych w podejmowaniu gospodarstw rolnych byłoby zatem pożądanym kierunkiem działania w ramach polityki rolnej.

Większy dostęp do edukacji, dobrych praktyk rolniczych w ramach rolnictwa ekologicznego i potrzebnych informacji dotyczących rolnictwa ekologicznego są szczególnie potrzebne, zwłaszcza że ten system produkcji jest stosunkowo skomplikowany i wymaga interdyscyplinarnego podejścia. Tworzenie stabilnego i przejrzystego prawa może zachęcić młodych do rozpoczęcia własnej działalności rolniczej i inwestycji we własne gospodarstwo.



dr Michał Borychowski

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

⁵⁷ Mills, J., Gaskell, P., Ingram, J. et al. (2017) *Engaging farmers in environmental management through a better understanding of behaviour*. *Agric Hum Values* 34, 283–299.

dr Andrzej Przepióra

Zarządzanie ryzykiem, inwestycje i poprawa dobrostanu zwierząt. O efektywnym wykorzystaniu nowej WPR

Nowa Wspólna Polityka Rolna skoncentrowana jest na zatrzymaniu zmian klimatycznych. To ważny cel, z którym bez wątplenia należy się zgodzić, ale w przypadku rolnictwa musi on być równoważony z 2 innymi – bezpieczeństwem żywnościowym i dochodami rolników. Niestety tego zabrakło w polskim Krajowym Planie Strategicznym. Przeznaczono również zbyt mało środków finansowych na to, by zachęcić rolników do stosowania praktyk korzystnych dla klimatu. Największe znaczenie nowa WPR może mieć dla poprawy dobrostanu zwierząt.

Znaczenie i zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z najbardziej zaawansowanych polityk Unii Europejskiej wobec określonego sektora gospodarki. Od samego początku jej celem było wspieranie dochodów rolników oraz zapewnienie europejskim konsumentom przystępnej cenowo i wysokiej jakości żywności.

W czasie swojego funkcjonowania polityka ta przechodziła szereg reform dotyczących celów i narzędzi stosownych w ich osiągnięciu. Początkowo była głównie nastawiona na wspieranie dochodów rolników poprzez ceny minimalne skupu, skup interwencyjny i dopłaty do eksportu. Te narzędzia doprowadziły do nadmiernej

produkcji, której w cenach rynkowych nie można było nigdzie sprzedać.

W 1991 r. pod naciskiem Światowej Organizacji Handlu ówczesny komisarz ds. rolnych, Ray MacSharry, zreformował Wspólną Politykę Rolną poprzez rezygnację z narzędzi zakłócających rynek na rzecz płatności obszarowych, które nie są związane z produkcją. W ten sposób rolnik podejmujący decyzje produkcyjne opiera się wyłącznie na sygnałach rynkowych, a wsparcie, jakie otrzymuje, stanowi jedynie zabezpieczenie jego dochodów.

W ramach I filara WPR podstawowym narzędziem stały się dopłaty do 1 ha gruntów rolnych deklarowanych przez rolnika. Ustalono stałą stawkę, która była niezależna od rodzaju produkcji prowadzonej na tej powierzchni. Rolnik mógł więc swobodnie podejmować decyzje produkcyjne i otrzymywał stałą, zależną od wielkości gospodarstwa dopłatę stanowiącą wsparcie jego dochodów. II filar WPR miał służyć działaniom inwestycyjnym i rozwojowym. Takie wsparcie było realizowane w formie dotacji pokrywającej część (zazwyczaj 50%) kosztów zakupu maszyn, urządzeń czy też budowy budynków i innych budowli.

Kolejne reformy polegały na nakładaniu na rolników zobowiązań związanych z dobrą praktyką rolniczą oraz dbałością o klimat i środowisko. Zaczęły obowiązywać normy wzajemnej zgodności i zasady zazielenienia. Zobowiązywały rolników do stosowania takich praktyk, jak np. utrzymywanie minimum dwóch upraw w gospodarstwie o powierzchni powyżej 10 ha.

Obecna Wspólna Polityka Rolna i krajowe plany strategiczne (KPS), które państwa członkowskie były zobowiązane przygotować w ubiegłym roku, wynikają z bardzo mocno akcentowanych ambicji i działań Komisji Europejskiej. Celem była walka ze zmianami klimatycznymi.

Więcej na temat tych planów piszą Łukasz Kryszak w [rozdziale poświęconym konsekwencjom Europejskiego Zielonego Ładu dla](#)

[polskiego rolnictwa](#) oraz Michał Borychowski w [rozdziale dotyczącym stanu i perspektyw rolnictwa ekologicznego w Polsce](#).

Krajowy Plan Strategiczny w pigułce

Kraje członkowskie zostały zobowiązane do przedstawienia planów na realizację nowych, ambitnych celów dla Wspólnej Polityki Rolnej w formie krajowych planów strategicznych. Zostały one przekazane Komisji Europejskiej do końca 2021 r. Po kilku turach konsultacji i zmian polski Krajowy Plan Strategiczny dla WPR 2023–2027 został zaakceptowany przez komisję w sierpniu 2022 r. jako jeden z pierwszych.

W nowym okresie finansowym przestają obowiązywać pojęcia wzajemnej zgodności (*cross compliance*) i zazielenienia. By otrzymać dopłaty bezpośrednie, rolnik jest zobowiązany do tego, by wypełnić zasady wzmocnionej warunkowości.

Warunki otrzymania dopłat

Za terminem wzmocnionej warunkowości kryje się wymóg zgodności z normami – łącznie 9 GAEC (dotyczą utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska) oraz 11 SMR (wymogi w zakresie zarządzania). Dodatkowo podstawowym warunkiem otrzymania płatności będzie spełnianie definicji aktywnego rolnika.

Normy GAEC:

- GAEC 1: Utrzymywanie trwałych użytków zielonych w oparciu o proporcję trwałych użytków zielonych w stosunku do użytków rolnych – zgodnie z tą normą udział trwałych użytków zielonych (TUZ) w powierzchni gruntów rolnych w skali całego kraju nie może się zmniejszyć o więcej niż 5% w stosunku do referencyjnego 2018 r. Ta norma ma znaczenie dla rolników, którzy posiadają TUZ-y i chcieliby je przekształcić w grunty orne. Nie będą mogli tego zrobić, jeśli przekroczony zostanie opisany wcześniej

wskaźnik, który co roku będzie publikowany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

- GAEC 2: Ochrona torfowisk i terenów podmokłych (od 2025 r.) – zgodnie z tą zasadą Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi do 2025 r. wyznaczy torfowiska i tereny podmokłe, na których zostaną określone ograniczenia w produkcji rolniczej.
- GAEC 3: Zakaz wypalania ściernisk, chyba że odbywa się to ze względów związanych ze zdrowiem roślin – stosownie do tej normy rolnikowi nie wolno wypalać ściernisk, poza kilkoma wyjątkami dotyczącymi zdrowia roślin oraz na podstawie zaleceń Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.
- GAEC 4: Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych – norma zakazuje stosowania nawozów i środków ochrony roślin rolnych w określonej odległości od wód powierzchniowych.
- GAEC 5: Zarządzanie orką przyczyniające się do zmniejszenia ryzyka degradacji i erozji gleby, w tym uwzględnianie nachylenia terenu.
- GAEC 6: Minimalne pokrycie gleby, aby uniknąć pozostawienia gleby niepokrytej roślinnością w najbardziej newralgicznym(-ych) okresie(-ach) – to jedna z bardziej restrykcyjnych norm, która będzie obowiązywać już podczas tegorocznej zimy. Na powierzchni stanowiącej aż 80% gruntów ornych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego ma być utrzymywana okrywa ochronna gleby. Ta norma eliminuje praktycznie orkę jesienną, która w Polsce jest dobrą praktyką. Orki wiosenne przyczyniają się do większego przesuszenia gleby w warunkach powtarzającej się suszy.

- GAEC 7: Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na gruntach ornych (nie obowiązuje w 2023 r. i w gospodarstwach do 10 ha gruntów ornych) – zgodnie z tą normą rolnik będzie zobligowany do prowadzenia upraw na powierzchni co najmniej 40% gruntów ornych w taki sposób, aby na każdej działce rolnej na tych gruntach w porównaniu z rokiem poprzednim była prowadzona inna uprawa w plonie głównym. Jednocześnie na wszystkich gruntach ornych w gospodarstwie taka sama uprawa w plonie głównym nie może być prowadzona dłużej niż 3 lata. Dodatkowo rolnik zobowiązany jest do prowadzenia co najmniej 3 różnych upraw na gruntach ornych, przy czym uprawa główna nie może zajmować więcej niż 65% gruntów ornych, a 2 uprawy główne łącznie nie więcej niż 90% gruntów ornych. Celem tej normy jest powrót do znanego nam z przeszłości płodozmianu i odejście od powszechnie panującej monokultury zbożowo-kukurydzianej, która jest dewastująca dla gleby i niszczy bioróżnorodność. Zasadnicza kwestia, czyli jakie uprawy znajdują się w jednej grupie, nie jest jeszcze do końca rozstrzygnięta. W założeniach KPS-u zboża, rzepak i kukurydza traktowane są jako jedna grupa roślin uprawnych. Na skutek interwencji organizacji rolniczych ma się to zmienić – rzepak i kukurydza mają stanowić odrębne grupy upraw.
- GAEC 8: Minimalny udział powierzchni gruntów ornych przeznaczonych na obszary i elementy nieprodukcyjne, a także na wszystkich użytkach rolnych, zachowanie elementów krajobrazu oraz zakaz ścinania żywoplotów i drzew podczas okresu lęgowego ptaków oraz okresu wychowu młodych – według tej normy co najmniej 4% gruntów ornych na poziomie gospodarstwa powinno zostać przeznaczonych na obszary i elementy nieprodukcyjne, w tym grunty ugorowane, lub co najmniej 7% gruntów ornych na poziomie gospodarstwa powinno

zostać przeznaczonych na obszary i elementy nieprodukcyjne. W 2023 r. na ugorach będzie można prowadzić produkcję rolniczą, ale z wyjątkiem uprawy kukurydzy, soi oraz roślin energetycznych, z których następnie produkuje się energię. Ponadto rolnik będzie zobligowany do zachowania elementów krajobrazu oraz przestrzegania zakazu przycinania żywopłotów i drzew podczas okresu lęgowego ptaków i okresu wychowu młodych (nie dotyczy drzew owocowych, wierzb i zagajników o krótkiej rotacji).

- GAEC 9: Zakaz przekształcania lub orania trwałych użytków zielonych wyznaczonych jako trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach należących do sieci Natura 2000 – zgodnie z tą normą rolnik jest zobowiązany do przestrzegania zakazu przekształcania lub zaorywania wyznaczonych cennych i trwałych użytków zielonych położonych na obszarach Natura 2000. Cenne i trwałe użytki zielone zostaną wyznaczone na obszarach Natura 2000 w oparciu o inwentaryzacje przeprowadzane przez organ właściwy do wdrożenia przepisów dyrektywy ptasiej (2009/147/WE) i siedliskowej (92/43/EWG).

W tym roku nie wszystkie powyższe normy muszą być spełnione. Zawieszono: GAEC 2 (obowiązywać ma dopiero od 2025 r. po zdefiniowaniu torfowisk i terenów podmokłych), GAEC 7 i GAEC 8 (ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w kontekście wojny na Ukrainie nie będą obowiązywały w 2023 r.) i GAEC 7 (nie będzie obowiązywał w gospodarstwach do 10 ha gruntów ornych).

Kolejnymi wymaganymi normami są te w zakresie zarządzania – SMR. Szczegółowe przepisy znajdują się jeszcze w trakcie opracowywania. Tutaj wymienione są jedynie ich nazwy, które wskazują, co będzie już wkrótce obowiązywać rolników:

- SMR 1 – obowiązkowe wymogi dotyczące kontroli rozproszonych źródeł zanieczyszczonych fosforanami;
- SMR 2 – ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego;
- SMR 3 – ochrona dzikiego ptactwa;
- SMR 4 – ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory;
- SMR 5 – bezpieczeństwo żywności;
- SMR 6 – zakaz stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta agonistycznym;
- SMR 7 – wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin;
- SMR 8 – działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów;
- SMR 9 – minimalne normy ochrony cieląt;
- SMR 10 – minimalne normy ochrony świń;
- SMR 11 – przestrzeganie norm ochrony zwierząt hodowlanych.

Dodatkowe środki dla rolnika z dobrowolnych działań

Aby rolnik mógł uzyskać pełną kwotę dopłat bezpośrednich z WPR, musi wypełnić dodatkowe działania na rzecz środowiska. Rolnik będzie mógł wnioskować o jeden lub kilka ekoschematów, czyli rocznych, dobrowolnych praktyk korzystnych dla klimatu, środowiska lub zwierząt. Nowe zasady określone w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tym roku przekładają się na poziom finansowania:

- płatność podstawowa – ok. 118 euro/ha; stawka dotyczy całego areálu (nie obowiązuje już *capping*, czyli redukcja stawki dofinansowania powyżej pewnego pułapu powierzchni – ukłon w stronę większych gospodarstw rolnych);
- uzupełniające redystrybucyjne wsparcie dochodów – od 1 do 30 ha dla gospodarstw do 300 ha – ok. 40 euro/ha; w przypadku spółdzielni rolniczych limit 30 ha będzie pomnożony przez liczbę członków „wkładowych” spółdzielni;
- uzupełniające wsparcie dla młodych rolników (do 40. r. ż.) – ok. 61 euro/ha – płatne przez 5 lat;
- premia za realizację wybranych ekoschematów.

Realizując ekoschematy, właściciele gospodarstw rolnych mogą uzupełnić dopłaty do pełnej kwoty. Choć ich realizacja jest dobrowolna, rolnicy muszą się liczyć z tym, że bez nich suma dopłat wyniesie ok. 70% kwoty, którą otrzymywali do tej pory, co wynika z zaproponowanych stawek dopłat podstawowych. Ekoschematy to dodatkowe zobowiązania realizowane na danej działce, jaką rolnicy wybierają co roku na etapie wniosku o dopłaty bezpośrednie, dlatego tak ważne jest zaplanowanie tych działań już teraz.

W ramach Krajowego Planu Strategicznego rolnik może zawnie- skować o następujące ekoschematy:

- obszary z roślinami miododajnymi – 269 euro/ha;
- retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych – 63 euro/ha;
- integrowana produkcja roślinna – 292,13 euro/ha;

- biologiczna ochrona roślin – 90 euro/ha (jeśli środek nie zadziała, rolnik po udokumentowaniu sytuacji będzie mógł zastosować środek konwencjonalny);
- rolnictwo węglowe (pozwalające na magazynowanie gazów cieplarnianych w glebie i sekwestrację węgla): ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt, międzyplony ozime/wsiewki śródplonowe, opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia, zróżnicowana struktura upraw, wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godz. od aplikacji, stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbrzygowo, uproszczone systemy uprawy i wymieszanie słomy z glebą;
- dobrostan zwierząt (krowy mleczne, bydło mięsne, maciory, tuczniki, brojlery kurze i indyckie, kury nioski, owce, kozy, konie), w ramach którego rolnik powinien zmniejszyć obsadę zwierząt przypadającą na 1 m² budynku, stosować ściółkę, wypas i/lub wybieg dla zwierząt lub odsadzać później młode zwierzęta od matek.

Wyzwania płynące z Krajowego Planu Strategicznego dla polskiego rolnictwa

Powyższy opis pokazuje, jaki kształt przyjął Krajowy Plan Strategiczny. Warto zadać sobie pytanie, jakie są największe wyzwania stojące przed polskim rolnictwem i jak KPS w ramach WPR się do nich odnosi.

WPR a bezpieczeństwo żywnościowe – diabelski dylemat

Realizacja krajowych planów strategicznych w ramach nowej Wspólnej Polityki Rolnej i Europejskiego Zielonego Ładu może doprowadzić według różnych źródeł nawet do ok. 15% spadku produkcji żywności w Unii Europejskiej⁵⁸. Taki spadek może wynikać z obowiązkowego odłogowania 4% gruntów ornych w gospodar-

⁵⁸ Raport przygotowany przez: IUNG-PIB, IRWiR PAN i UPP, *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, Polityka Insight, 2022.

stwie, czyli wyłączenia ich z produkcji, rozwijania rolnictwa ekologicznego, które jest zdecydowanie mniej wydajne od rolnictwa konwencjonalnego i wdrażania podwyższonych norm dobrostanu zwierząt, jakie opierają się głównie na zmniejszaniu liczby zwierząt utrzymywanych na 1 m² powierzchni w budynku. To w obliczu wojny na Ukrainie, rosnącej populacji świata i konieczności budowania bezpieczeństwa żywnościowego nie jest dobrą wiadomością.

Komisja Europejska zbyt mocno stawia na kwestie klimatyczne i rolnictwo ekologiczne, zapomina o bezpieczeństwie żywnościowym i dochodach rolników. Rozumiem przesłanki związane z koniecznością powstrzymania zmian klimatycznych, jednak uważam, że należy dać rolnikom więcej czasu i w dużo większym stopniu finansować projekt z budżetu unijnego. Szczególnie wyższy powinien być poziom finansowania ekoschematów i stawki oferowane rolnikom za dany ekoschemat. Podobne uwagi zgłasza szereg organizacji rolniczych, np. COPA-COGECA.

Niedobory wody

Na jednym z pierwszych miejsc wśród wyzwań dla rolnictwa, także w kontekście WPR, należy wymienić kwestię wody. Woda i gleba to podstawowe zasoby produkcji rolniczej. Zapewnienie roślinom właściwych warunków glebowych i wodnych stanowi podstawę konkurencyjnego rolnictwa.

Niestety co roku powtarzają się coraz dłuższe okresy braku opadów, a jeśli już występują, to mają charakter nawalny, który nie tylko przynosi ograniczone korzyści roślinom, ale wręcz często niszczy plantacje. To zjawisko jest efektem zmian klimatycznych i nagromadzenia się w atmosferze gazów cieplarnianych.

Problemy z wodą intensyfikują braki odpowiedniej retencji. Ciągłe nie potrafimy wody zatrzymać. Przedsiębiorstwo Wody Polskie jest bardzo scentralizowane, nie reaguje na czas, gdy chodzi o zamykanie lub otwieranie zastawek w ciągach wodnych i rowach melioracyjnych. Brakuje małej i dużej retencji, czyli właściwie użytkowanych trwałych

użytków zielonych, mniejszych i większych zbiorników wodnych, zapór na rzekach i dużych zbiorników wodnych mogących gromadzić wodę z deszczy ulewnych. Zaniedbaliśmy trwałe użytki zielone, często zamieniane przez rolników w grunty orne.

Rolnictwo ekologiczne jako priorytet UE w WPR

Rolnictwo ekologiczne staje się jednym z priorytetów Unii Europejskiej, co odzwierciedla WPR. Komisja Europejska w ramach strategii Zielonego Ładu dla rolnictwa przyjęła za cel osiągnięcie 25% udziału upraw ekologicznych w strukturze unijnej produkcji rolnej. To bardzo ambitny cel. Strona polska przyjęła dużo mniejszy – 7%. Dzisiaj ten sposób produkcji zajmuje tylko ponad 8% wszystkich gruntów w Unii Europejskiej, przy czym ta wielkość jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych krajach.

Podstawą rozwoju rynku produktów ekologicznych musi być popyt rynkowy i chęć konsumentów, aby za takie produkty płacić odpowiednio więcej. Ekspertki szacują, że w ciągu najbliższych 5–10 lat sprzedaż produktów ekologicznych powinna się potroić. W Polsce [wartość](#) rynku produktów ekologicznych szacuje się na ok. 1,36 mld zł i odpowiada jedynie za ok. 0,3%–0,5% całego rodzimego rynku produktów spożywczych.

W ramach Krajowego Planu Strategicznego wprowadzono rozwiązania, które mają zachęcić rolników do podejmowania produkcji ekologicznej. Zakłada się, że małe gospodarstwa z uprawami ekologicznymi o powierzchni nie większej niż 10 ha mogą otrzymać wsparcie w ramach interwencji na uproszczonych zasadach – płatność do 1 ha w jednakowej wysokości niezależnie od grupy upraw w wysokości 1640 zł. W ramach interwencji rolnicy mogą również otrzymać do każdego 1 ha zgłoszonego do płatności ekologicznych dodatkową premię za prowadzenie zrównoważonej produkcji roślinno-zwierzęcej, z obsadą 0,5–1,5 Dużej Jednostki Przeliczeniowej (krowa o masie 500 kg).

Planowane stawki płatności wynosić będą dla:

- upraw rolniczych: 1 697 zł/ha – w okresie konwersji;
1 571 zł/ha – po okresie konwersji;
- upraw warzywnych: 3 021 zł/ha – w okresie konwersji;
2 391 zł/ha – po okresie konwersji;
- upraw zielarskich: 1 856 zł/ha – w okresie konwersji i po okresie konwersji.

Trudny czas dla produkcji zwierzęcej

Produkcja zwierzęca w krajach UE przeżywa bardzo trudny czas. Trzodę chlewną nęka ASF, wstrzymano import przez Chiny. Drób jest zagrożony ptasią grypą, a na cały sektor zwierzęcy naciskają ekolodzy, aktywiści i klimatolodzy. Co więcej, spada spożycie mięsa i wzrasta odsetek deklaracji wśród konsumentów o ograniczenia spożycia mięsa w przyszłości.

Dbanie o produkcję zwierzęcą jest bardzo ważne z punktu widzenia diety człowieka, bioróżnorodności i dochodów rolnika. Białko zwierzęce jest potrzebne człowiekowi do rozwoju i normalnego funkcjonowania. Co prawda, w wysoko rozwiniętych krajach spożywamy go za dużo, ale w wielu częściach świata jego spożycie jest bliskie zeru. Zwierzęta korzystające z wypasu mają pozytywny wpływ na bioróżnorodność i właściwe utrzymanie trwałych użytków zielonych, czyli łąk i pastwisk. Brak zwierząt oznacza zarastanie takich terenów krzakami i drzewami, zanikanie gatunków ptaków charakterystycznych dla krajobrazu takich terenów. W przypadku mniejszych gospodarstw na słabszych glebach produkcja zwierzęca daje rolnikowi możliwość uzyskania godziwych dochodów.

Jedną z możliwych odpowiedzi branży jest produkcja zwierzęca w podwyższonych warunkach dobrostanu. Konsumentów coraz częściej interesują warunki produkcji zwierzęcej i są gotowi płacić nieco więcej, jeśli mają pewność, że zwierzę nie cierpiało w trakcie hodowli. Od wielu lat funkcjonują już prywatne systemy

certyfikacji podwyższonego dobrostanu zwierząt, a oznakowane nimi produkty coraz częściej goszczą na półkach sieci detalicznych.

Podwyższony dobrostan to zdecydowany priorytet polskiego planu. Rozszerzono liczbę gatunków, które mogą być nim objęte w stosunku do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 i znacząco podniesiono stawki pomocy. Ten ekoschemat z pewnością powinien być wykorzystany przez producentów jako dodatkowe źródło finansowania produkcji o podwyższonej jakości. Lepsze warunki dobrostanu to również lepsze wyniki ekonomiczne produkcji, mniejsze koszty antybiotyków i leczenia, lepszy jakościowo produkty na rynku. To najsilniejszy element polskiego KPS-u i obszar, który rzeczywiście jest w zgodzie z tendencjami rynkowymi i odpowiada na dzisiejsze wyzwania, przed jakimi stoją hodowcy.

Słaba pozycja rolnika w łańcuchu spożywczym

To jedna z największych bolączek europejskiego, a szczególnie polskiego rolnictwa. W dobie globalizacji i dominacji sieci detalicznych ceny i warunki ekonomiczne w łańcuchu spożywczym znajdują się pod silną presją tych ostatnich. Pojedynczy rolnik w zasadzie nie ma żadnej możliwości negocjowania ceny tego, co produkuje.

W ramach poprzednich okresów budżetowych wydaliśmy bardzo duże środki promujące i finansujące współpracę producentów w ramach grup i organizacji rolniczych. Zarejestrowało się ich bardzo dużo, ale niewiele rzeczywiście działa i ma realny wpływ na rynek.

Z jednej strony w ramach KPS-u zdecydowanie pogorszone warunki finansowej pomocy dla istniejących i nowo powstających grup. Z drugiej strony promuje się rolniczy handel detaliczny oraz inwestycje w przetwórstwo produktów rolno-spożywczych na poziomie gospodarstwa rolnego. Jest to ścieżka rozwoju dla części mniejszych gospodarstw, w szczególności tych położonych blisko dużych aglomeracji miejskich lub prowadzących działalność agro-

turystyczną. Takie finansowanie z pewnością wesprze rolników, przy czym pozostanie to ciągle niszą rynkową, a nie głównym nurtem polskiego rolnictwa.

Ukraina w Unii Europejskiej

Ukraina zbliżająca się do UE stanowi największe wyzwanie, przed którym stanęło polskie rolnictwo od czasu wejścia Polski do UE. Ukraina ze względu na swoje warunki naturalne zajmie pozycję Polski na rynku rolnym Unii Europejskiej i rynku światowym w przypadku większości produktów. Wymuszają to mechanizmy ekonomiczne i przewagi konkurencyjne po stronie naszego wschodniego sąsiada. Ukraina posiada olbrzymi potencjał w postaci bardzo dobrych gleb i korzystnego klimatu – można tam osiągać bardzo wysokie plony zbóż przy jednoczesnym niestosowaniu tak wysokiego poziomu nawożenia, jak w Polsce, co przekłada się na niższe koszty produkcji. Ten potencjał potrzebuje zachodniego kapitału i *know-how*, który po wojnie i zbliżeniu się Ukrainy do struktur UE i NATO na pewno się znajdzie.

Rekomendacje

Dbanie o retencję wody w rolnictwie

Krajowy Plan Strategiczny częściowo odnosi się do tej kwestii. W ramach GAEC 1 i GAEC 2 rolnicy będą zmuszeni do zaprzestania praktyk wykorzystywania TUZ-ów jako gruntów rolnych. Dodatkowo część podmokłych terenów ma zostać objęta wyjątkową ochroną. Inny GAEC zmusza rolników do pozostawienia na 80% gruntów ornych okrywy roślinnej przez okres zimowy.

Co więcej, w ramach ekoschematów istnieje zachęta do ekstenywnego użytkowania TUZ-ów z obsadą zwierząt, także rolnik może wnioskować o płatności za wypas zwierząt trawożernych. To właściwy kierunek uwzględniający czynniki ekonomiczne. Dobrze użytkowane pastwisko czy łąka stanowi źródło taniej paszy i zdrowia zwierząt. To dobra alternatywa dla żywienia kiszonką z kukurydzy,

która prowadzi do monokultury tej rośliny. Właściwie użytkowane łąki i pastwiska magazynują wodę i przyczyniają się do jej retencji w terenie, szczególnie w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z długimi okresami suszy i następującymi po nich deszczami nawalnymi. Woda z takich deszczy bardzo szybko spływa do morza i dla środowiska rolniczego nie ma większego znaczenia. Wszelkimi możliwymi sposobami należy ją zatrzymać, czyli zretencjonować.

Dla gospodarki wodnej korzystne są też niektóre warianty ekoschematu dotyczącego rolnictwa węglowego. Szczególnie mowa tu o uprawie uproszczonej, czyli odejściu od pługa. Rolnicy coraz częściej przekonują się do takiej uprawy. Stosowana konsekwentnie przez wiele lat przynosi bardzo dobre efekty w zakresie poprawy zasobności wody w glebę i próchnicę. W glebie, która nie jest systematycznie odwracana, rośnie liczba mikroorganizmów glebowych wspomagających zatrzymanie wody i wytwarzających warstwę próchniczą niezbędną dla wzrostu roślin. Teraz rolnik będzie mógł otrzymać za nią dodatkowe środki finansowe, nie wspominając o redukcji kosztów uprawy.

Niestety w II filarze KPS-u zabrakło środków na inwestycje w lepsze gospodarowanie zasobami wodnymi i retencję. Brakuje też źródeł finansowania dla powoływanych do życia lokalnych partnerstw wodnych. Ta bardzo słuszna idea organizowania się wokół problemów wody w lokalnym środowisku, jeśli nie otrzyma dofinansowania, będzie kolejną zmarnowaną szansą na poprawę sytuacji.

Istnieje konieczność stworzenia specjalnego funduszu wodnego, którego celem byłoby finansowanie inwestycji związanych z retencjonowaniem i gospodarowaniem wodą. Rolnictwo zajmuje bardzo skromną pozycję w ramach Krajowego Planu Odbudowy. On również powinien wspierać tego typu inwestycje.

Inwestowanie w rolnictwo precyzyjne

Rolnictwo przyszłości to rolnictwo precyzyjne, oparte na technologiach informatycznych i cyfryzacji. Tylko w ten sposób da się

utrzymać wielkość produkcji rolniczej przy zakładanej przez Komisję Europejską redukcji zużycia nawozów sztucznych, pestycydów i antybiotyków.

W tym zakresie Krajowy Plan Strategiczny proponuje bardzo ograniczone rozwiązania. W ramach ekoschematów jest dostępny wariant „Plan nawożenia”, będący precyzyjnym dokumentem bazującym na próbkach glebowych i zestawiającym zasobność danego pola z potrzebami rośliny, która będzie na nim uprawiana. Tylko różnica między zasobnością gleby a potrzebami rośliny jest uzupełniana poprzez nawożenie.

To krok w dobrym kierunku, ale dość ograniczonym, również w sensie proponowanej premii finansowej. Istnieją też ekoschematy związane z przeoraniem obornika w ciągu 12 godz. od jego wywiezienia oraz rozlewaniem gnojowicy w inny niż rozbryzgowy sposób, co zwiększa efektywność wykorzystania azotu (prościej spełnić unijne cele). Zdecydowanie brakuje środków w filarze II na inwestycje w nowoczesne i precyzyjne technologie.

Większy nacisk na zarządzanie ryzykiem w rolnictwie

Rolnictwo to branża zależna od nagłych, nieprzewidywanych sytuacji pogodowych i chorobowych. Dodatkowo ze względu na masowy charakter produktów najmniejsze wahnięcia w podaży (przy stałym popycie) powodują bardzo duże skoki cenowe. Przykładem są susze, które od kilku lat nawiedzają Polskę i wymagają uruchamiania dodatkowych środków na pomoc kłeszkową.

Krajowy Plan Strategiczny ma ten problem rozwiązać definitywnie – w ramach II filaru przewidziano spore środki na dofinansowanie składek ubezpieczeniowych i współfinansowanie tworzenia towarzystw ubezpieczeń wzajemnych. To bardzo dobry kierunek, ale wymagający odpowiedniego obudowania prawodawstwem. Produkcja rolnicza jest silnie zależna od czynników pogodowych. Nie można ich wyeliminować, dlatego ubezpieczanie upraw jest najlepszym sposobem radzenia sobie z takim ryzykiem.

Potrzebne są systemowe rozwiązania dotyczące warunków ubezpieczeń. Obecnie takie ubezpieczenia są dotowane przez państwo, ale każda firma ubezpieczeniowa stosuje nieco inne zasady naliczania i wypłacania odszkodowań. Powinno zostać to ujednoczone. Firmy będą konkurować poziomem obsługi i niskimi kosztami własnymi.

„Produkujemy mniej, ale lepiej”

Krajowy Plan Strategiczny nie odnosi się wprost do wyzwań związanych z procesem integracji Ukrainy z UE. Niemniej może on być wsparciem dla nowej strategii rozwoju polskiego rolnictwa – „Produkujemy mniej, ale lepiej”. Lepiej, a więc metodami zrównoważonymi (z mniejszym zużyciem antybiotyków, nawozów i pestycydów), wykorzystującymi rolnictwo precyzyjne i w warunkach podwyższonego dobrostanu.

Taka żywność oczywiście będzie nieco droższa, co musi znaleźć zrozumienie wśród konsumentów i gotowość do płacenia wyższych cen. W tej sytuacji potrzebna będzie również właściwa komunikacja z klientem, że tania żywność to nie zawsze wartościowa żywność. Warto mniej konsumować i mniej jedzenia marnować. Obecny KPS wspiera taki model rolnictwa poprzez system zachęt zwany ekoschematami, ale zdecydowanie w zbyt małym stopniu finansowym.



dr Andrzej Przepióra

Absolwent studiów magisterskich i doktorskich z zakresu ekonomiki rolnictwa i marketingu żywności Uniwersytetu w Newcastle. Specjalista Wielkopolskiej Izby Rolniczej.

dr Roman Gurbiel

Jakie jest znaczenie ukraińskiego rolnictwa dla Polski? O szansach i wyzwaniach współpracy polsko-ukraińskiej w sektorze rolniczym

Wojna na Ukrainie może oznaczać spadek o ponad 1/3 wielkości ukraińskiej produkcji rolnej. [Według szacunków Komisji Europejskiej](#) z września 2022 r. aż ok. 22% produkcji pszenicy, 20% jęczmienia i 13% rzepaku przypada na obszary, na których prowadzone są działania wojenne. Polskie rolnictwo być może wypełnia już częściowo lukę powstałą w wyniku problemów ukraińskiego rolnictwa i sankcji nałożonych na Rosję. Ostatnie lata pokazały, że rolnictwo Polski i Ukrainy może zarówno się uzupełniać, jak i konkurować.

Znaczenie ukraińskiego rolnictwa dla świata, UE i Polski

Wojna na Ukrainie uwidoczniała ważną rolę tego kraju w zapewnianiu światowych potrzeb żywieniowych, ale jednocześnie zrodziła wiele pytań dotyczących możliwości odbudowy potencjału ukraińskiego rolnictwa oraz jego miejsca w warunkach integracji gospodarczej i politycznej z Unią Europejską, w tym z Polską.

Bazując na danych ONZ do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), można stwierdzić, że Ukraina ma szczególne znaczenie dla światowej produkcji zbóż (jęczmienia, pszenicy), kukurydzy i nasion słonecznika, które stanowią dla wielu krajów rozwijających się kluczowe źródło do produkcji pasz i przetworzonych wyrobów spożywczych.

Według USDA w 2021 r. głównymi odbiorcami ukraińskich wyrobów rolnych (według wartości ukraińskiego eksportu w USD) były UE (27,7%), Chiny (15,1%) i Indie (7,2%). UE konsumowała ok. 1/3 ukraińskiego eksportu w przypadku oleju słonecznikowego, kukurydzy, makuch słonecznika oraz ok. 2/3 nasion rzepaku⁵⁹.

Warunki handlu między UE a Ukrainą są regulowane od stycznia 2016 r. Umową o wolnym handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA*). W jej ramach zniesiono większość ceł, w tym na produkty rolno-spożywcze, natomiast utrzymano szereg instrumentów ochronnych, m.in. kontyngenty taryfowe. Ukraina zachowała możliwość stosowania podwyższonych stawek celnych na płody rolne i przetworzone produkty (mają być one stopniowo obniżane do 2026 r.). Jednocześnie w celu ochrony rynku krajowego przed nadmiernym wywozem do 2031 r. Ukraina może stosować ograniczenia na eksport wyrobów ukraińskich do UE.

W związku z konfliktem wojennym w celu ułatwienia ukraińskim producentom eksportu na unijny rynek w czerwcu 2022 r. UE wydała rozporządzenie o tymczasowej, tj. na okres roku, pełnej liberalizacji dostępu do rynku UE dla ukraińskich produktów, w tym m.in. rolno-spożywczych.

Analizując rolę Ukrainy w handlu UE, należy mieć na uwadze, że UE jest jednym z największych producentów wyrobów rolno-spożywczych na świecie. Produkcja rolna UE jest wysoce wydajna i dodatkowo wspierana przez instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej. UE dysponuje przewagami konkurencyjnymi praktycznie we wszystkich obszarach produkcji i przetwórstwa.

Relatywnie duże znaczenie Ukraina ma tylko w przypadku niektórych kategorii towarów rolno-spożywczych w handlu z UE. W 2021 r. Ukraina plasowała się na 13. miejscu w eksporcie rolno-spożywczym

⁵⁹ Foreign Agricultural Service U.S. Department of Agriculture (2022), *Ukraine Agricultural Production and Trade*, <https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2022-04/Ukraine-Factsheet-April2022.pdf> (dostęp 25.05.2023).

UE (1,6%), natomiast w przypadku importu plasowała się na 4. pozycji (5,3%).

Tabela 2. Struktura importu z Ukrainy oraz eksportu na Ukrainę sektora rolno-spożywczego Unii Europejskiej w 2021 r.

Eksport	Udział	Import	Udział
Karma dla zwierząt	7,1%	Oleje roślinne inne niż olej palmowy i oliwa z oliwek	29,8%
Czekolada, wyroby cukiernicze i lody	7,0%	Zboża, inne niż pszenica i ryż	24,3%
Ser	6,9%	Rośliny oleiste (inne niż soja)	15,5%
Cygara i papierosy	5,3%	Makuchy	5,7%
Wino, wermut, cydr i ocet winny	5,1%	Owoce świeże lub suszone, z wyłączeniem cytrusów i owoców tropikalnych	3,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

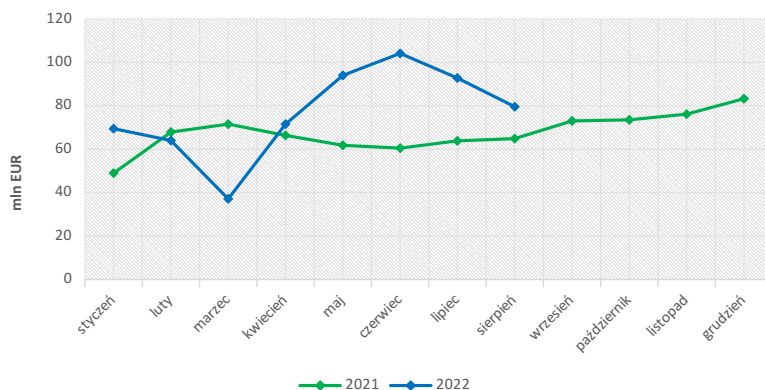
Z perspektywy Polski Ukraina jest relatywnie małym partnerem handlowym w tym obszarze. Udział Ukrainy w polskim eksporcie wyrobów rolno-spożywczych wyniósł w 2021 r. 2,2%, z kolei udział Ukrainy w imporcie do Polski tych wyrobów 3,7%. Eksport produktów rolno-spożywczych w okresie 2017–2021 z Polski do Ukrainy wzrósł z 0,5 do 0,9 mld EUR, zaś import do Polski z 0,4 do 0,8 mld EUR. W latach 2017–2021 (oprócz 2020 r.) Polska generowała deficyt w handlu z Ukrainą, który na koniec tego okresu wyniósł 0,1 mld EUR.

W dużym uproszczeniu wymianę handlową Ukrainy z Polską i UE można scharakteryzować jako eksport z Ukrainy płodów rolnych o niskim stopniu przetworzenia i import na Ukrainę produktów spożywczych o wysokim stopniu przetworzenia. Ukraina nadal znacząco odbiega od stopnia przetwórstwa charakterystycznego dla krajów UE, w tym Polski.

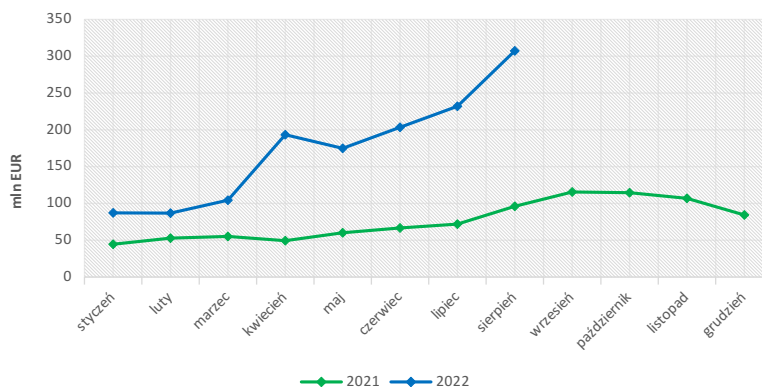
Tendencje handlowe, jakie notowano w 2022 r., są trudne do interpretacji ze względu na wyjątkowy charakter, w tym szereg me-

chanizmów interwencyjnych wspierających import i eksport. Trend handlu towarami rolno-spożywczymi Polski i UE z Ukrainą (wskazany na poniższych rysunkach) pokazuje wręcz okresowe zintensyfikowanie handlu, co, mając na uwadze tendencje w ubiegłych latach, wydaje się raczej anomalią.

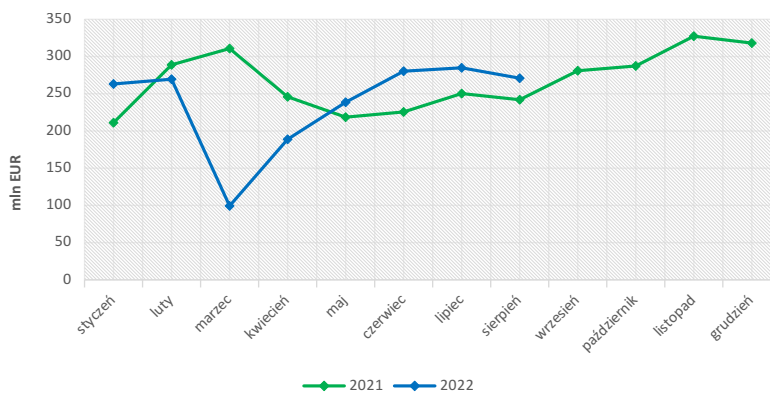
Rysunek 1. Eksport wyrobów rolno-spożywczych z Polski na Ukrainę w latach 2021–2022 (mln euro).



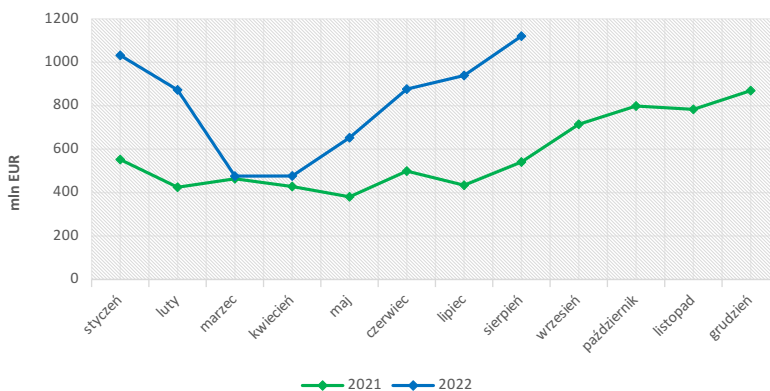
Rysunek 2. Import wyrobów rolno-spożywczych do Polski z Ukrainy w latach 2021–2022 (mln euro).



Rysunek 3. Eksport wyrobów rolno-spożywczych z Unii Europejskiej na Ukrainę w latach 2021–2022 (mln euro).



Rysunek 4. Import wyrobów rolno-spożywczych do Unii Europejskiej z Ukrainy w latach 2021–2022 (mln euro).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

Wojna uderza w produkcję

Rosyjska inwazja zasadniczo wpłynęła na możliwości ukraińskiego rolnictwa. Zanotowano spadek bieżącej produkcji rolnej. Została ograniczona możliwość eksportu produktów rolnych zmagazynowanych we wcześniejszych okresach, co może mieć istotny wpływ na światowy wolumen produkcji rolnej.

W raporcie z października 2022 r. International Grain Council (IGC) zakładało, że globalne zbiory zbóż w sezonie 2022/23 wyniosą 2,56 mld t, tj. ok. 1% mniej niż w poprzednim sezonie. Główne czynniki spadku to zmniejszona produkcja kukurydzy w Ukrainie, UE i USA. Z kolei w przypadku pszenicy, jęczmienia i owsa prognozowany jest wzrost produkcji. Prognoza IGC zakłada na poziomie światowym równowagę deficytów produkcji po stronie ukraińskiej nadwyżkami produkcji w innych krajach, w tym Rosji⁶⁰.

W razie braku wystąpienia równoważących nadwyżek produkcyjnych w innych krajach spadek produkcji rolnej na Ukrainie stwarza istotne ryzyko w zakresie zapewnienia światowych potrzeb żywieniowych.

Inwazja rosyjska skutkuje dla Ukrainy dramatycznym spadkiem produkcji rolnej. Według danych instytucji międzynarodowych w przypadku ukraińskiej produkcji rolnej w sezonie 2022/2023 w relacji do sezonu 2021/2022 prognozuje się (USDA) następujące spadki:

- pszenica: –37,9% (z 33,0 mln t do 20,5 mln t);
- kukurydza: –24,2% (z 42,1 mln t do 31,5 mln t);
- jęczmień: –34,7% (z 10,0 mln t do 6,5 mln t)⁶¹.

⁶⁰ IGC (2022), *Grain Market Report*, https://www.igc.int/en/gmr_summary.aspx (dostęp 25.05.2023).

⁶¹ Komisja Europejska (2023), *Cereals market situation. Meeting of the Expert Group for the Common Organisation of the Agricultural Markets – Arable Crops & Olive Oil*, <https://circabc.europa.eu/sd/a/98826879-f6a2-4931-b2fc-4780ee466338/cereals-market-situation.pdf> (dostęp 25.05.2023)

Na podstawie prognoz USDA na październik 2022 r. szacuje się, że wojna na Ukrainie może oznaczać spadek o ponad 1/3 wielkości ukraińskiej produkcji rolnej.

Jednym z czynników mających kluczowy wpływ na możliwości produkcyjne ukraińskiego rolnictwa jest realna dostępność arealów rolnych. [Według szacunków](#) Komisji Europejskiej z września 2022 r. ok. 22% produkcji pszenicy, 20% jęczmienia, 13% rzepaku i 10% słonecznika przypada na obszary, na których prowadzone są działania wojenne⁶².

Zaburzenie ukraińskiej produkcji rolnej wpływa w szczególności na kraje rozwijające się, które nie dysponują własnym rozwiniętym rolnictwem ani dochodami pozwalającymi efektywnie konkurować o żywność w warunkach rosnących cen. Do tej grupy państw można zaliczyć samą Ukrainę, która ze względu na ograniczony potencjał przetwórstwa zmuszona jest importować przetworzoną żywność w warunkach wysokich cen.

Poza niedoborem podaży kluczowym czynnikiem wpływającym na ceny produktów rolno-spożywczych są wzrastające ceny energii. Przykładowo z perspektywy cen nawozów wzrost cen energii powoduje wzrost kosztów wydobycia fosforu i potasu, które stanowią główny składnik nawozów fosforowych i potasowych, z kolei wzrost cen gazu ziemnego bezpośrednio wpływa na wzrost cen nawozów azotowych.

Dodatkowym czynnikiem komplikującym ocenę możliwych trendów jest dostępność nawozów z uwagi na sankcje nałożone na Białoruś i Rosję, które są ich znaczącymi producentami. Udział tych krajów w światowym eksporcie nawozów wynosi ok. 14%.

⁶² JRC MARS Bulletin (2022), *Global outlook. Crop monitoring European neighbourhood. Ukraine. September 2022*

Utrudniony eksport

Na problem spadku produkcji ukraińskiego rolnictwa nakłada się nieprzewidywalna sytuacja w zakresie realnych możliwości eksportu drogą morską dostępnych zapasów i bieżącej produkcji rolnej.

Geograficzna struktura głównych rynków zbytu ukraińskiego rolnictwa w naturalny sposób predysponuje ekspedycję morską jako optymalny środek transportu. Funkcjonujący do tej pory model logistyki wywozu wyrobów rolno-spożywczych charakteryzował się następująco: (1) eksportem do Europy transportem kolejowym (uzupełnianym przez transport drogowy), (2) eksportem do pozostałych krajów transportem kolejowym do portów nad Morzem Czarnym, a stamtąd transportem morskim do docelowych odbiorców. Według danych USDA w 2021 r. aż 95% ukraińskiego eksportu zbóż wywieziono transportem morskim (t).

Rosja dokonała zniszczeń ukraińskiej infrastruktury portowej, m.in. portu w Mariupolu, okupuje porty i blokuje poruszanie się po Morzu Czarnym, dlatego transport ukraińskiego zboża jest ograniczony. Władze Ukrainy i społeczność międzynarodowa poszukują możliwości alternatywnych dróg transportu, m.in. poprzez porty w Rumunii, Bułgarii i Polsce, ale nie są one w stanie zapewnić dotychczasowej przepustowości wywozowej.

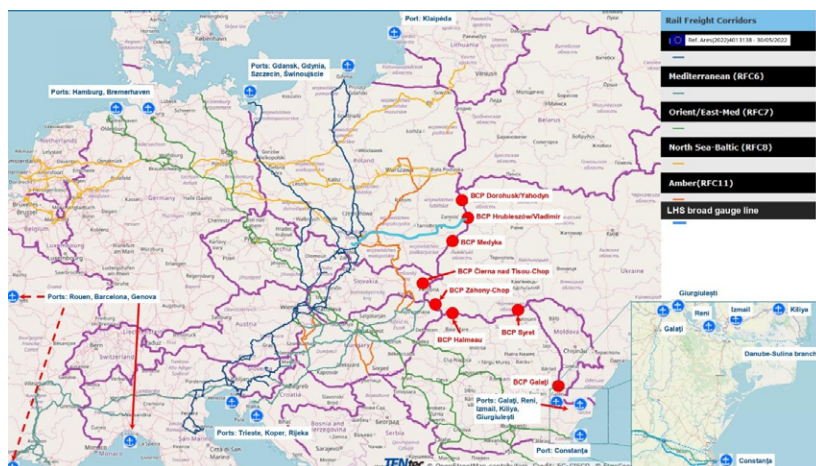
Przerzucenie dostaw morskich na transport kolejowy natrafia na szereg technicznych problemów, których nie da się rozwiązać w krótkim czasie. Mowa m.in. o dostępności taboru kolejowego, niewystarczających możliwościach przeładunkowych terminali (kolejowych i morskich w Bułgarii i Rumunii), ograniczeniach związanych z różnym rozstawem szyn kolejowych, zatłoczeniu europejskiej sieci kolejowej, a także wzroście kosztów transportu ze względu na dłuższe odległości przewozowe.

W celu zwiększenia możliwości wywozu ukraińskich produktów rolnych w maju 2022 r. Komisja Europejska uruchomiła program Korytarzy solidarności (*Solidarity Lanes Action Plan*). Do końca

2022 r. w ramach Korytarzy solidarności Ukraina wyeksportowała ponad 17 mln t produktów rolnych.

Poniższa mapa ilustruje formułę korytarzy transportowych. Obejmują one głównie transporty kolejowy i drogowy, uzupełniane transportem rzeczny (to m.in. wykorzystanie portów na rzece Dunaj), do europejskich portów. Polska odgrywa kluczową rolę w przypadku transportu kolejowego i morskiego ze względu na porty w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

Rysunek 5. Europejskie Korytarze solidarności



Źródło: [Amber Rail Freight Corridor](#)

Polskie rolnictwo wypełni lukę?

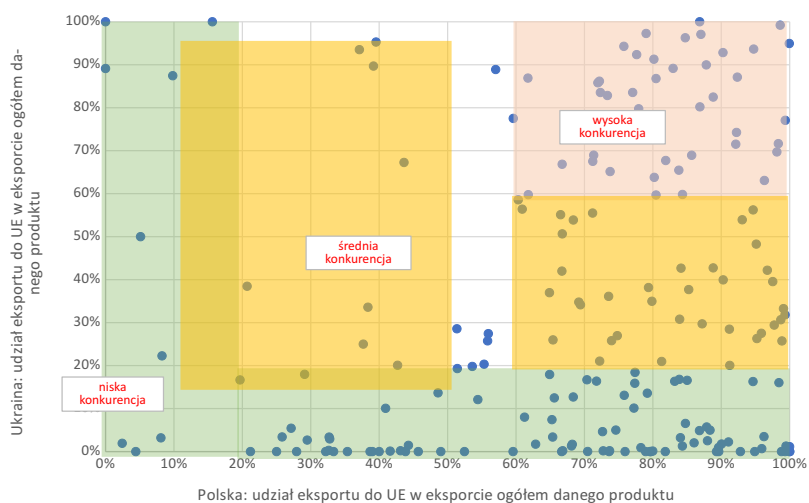
Rolnictwo Polski i Ukrainy może zarówno się uzupełniać, jak i wzajemnie konkurować. By ocenić stopień i obszary konkurowania, przeprowadzono uproszczoną analizę eksportu. Wzięto pod uwagę znaczenie rynku UE dla obydwu krajów.

Im wyższy udział procentowy, tym większe dla danego kraju ma znaczenie rynek UE. Tam, gdzie zarówno Ukraina, jak i Polska będą uzyskiwać wysoką wartość tego wskaźnika, w tych grupach pro-

duktowych będzie największy stopień wzajemnej konkurencji. Poniższy rysunek przedstawia wyniki wyżej wymienionej analizy; zaznaczono na nim trzy strefy intensywności konkurowania.

Tylko część produktów jest przedmiotem intensywnej konkurencji na rynku UE, niemniej w przypadku Polski, której eksport jest mniej geograficznie zdywersyfikowany w porównaniu do Ukrainy, produkty te tworzą prawie 2/3 eksportu rolno-spożywczego ogółem.

Rysunek 6. Ilustracja intensywności konkurowania Polski i Ukrainy w zakresie eksportu produktów rolno-spożywczych na rynek UE w 2021 r. (USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych International Trade Centre

Tabela 3. Udział w eksporcie rolno-spożywczym według stopnia intensywności konkurowania

	Niski	Średni	Wysoki
Polska	0,0%	4,9%	67,8%
Ukraina	0,8%	19,0%	7,7%

Wysoka konkurencja Polski i Ukrainy na rynku unijnym występuje m.in. na rynku żyta, nasion rzepaku, oleju rzepakowego, owoców, orzechów, tłuszczy z produkcji zwierzęcej, ogórków, truskawek, miodu naturalnego i alkoholu etylowego.

Innym przykładowym wskaźnikiem, który może być wykorzystany do oceny intensywności konkurowania Polski i Ukrainy na rynkach zewnętrznych, jest [wskaźnik ujawnionych przewag komparatywnych](#), RCA. Im wyższy wskaźnik RCA danego produktu w przypadku Ukrainy w porównaniu do Polski, tym większymi Ukraina dysponuje przewagami w handlu tym produktem na rynku Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę, że wartość wskaźnika RCA rośnie wraz z relatywnie większym udziałem eksportu względem importu. Oznacza to, że Polska może wykazywać gorsze wskaźniki RCA w porównaniu do Ukrainy w przypadku produktów, których produkcja jest w relatywnie większym stopniu zagospodarowywana na rynku krajowym, np. pszenicy.

Produktami, w przypadku których Polska i Ukraina posiadają przewagę komparatywną na rynku UE (uzyskują dodatni RCA), są miód naturalny, warzywa strączkowe, owoce, orzechy, pszenica, jęczmień, owies, żyto, kukurydza, gryka, nasiona, tłuszcze zwierzęce i melasy. Natomiast produktami, w przypadku których Ukraina posiada największą przewagę w relacji do Polski, są olej z nasion słonecznika, orzechy, ziarno soi, olej sojowy, alkohol etylowy, ogórki, makuchy, warzywa, olej rzepakowy i pszenica.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że w zależności od sytuacji rynkowej polskie i ukraińskie produkty mogą wzajemnie intensywnie konkurować, co w przypadku Polski dotyczy m.in. takich produktów, jak pszenica, mięso drobiowe, kukurydza, rzepak, słonecznik, makuchy z nasion słonecznika, olej rzepakowy, olej słonecznikowy, ale również wysokoprzetworzonych wyrobów spożywczych, np. wyrobów czekoladowych. Stało się to [szczególnie widoczne](#) w mo-

mencie wejścia w życie wcześniej wspomnianej umowy DCFTA, która została wykorzystana przez producentów ukraińskich do intensyfikacji eksportu na rynek UE, w tym rynek polski.

W kontekście potencjału konkurowania na rynku rolno-spożywczym należy mieć na uwadze różnice w wydajności produkcji. Ukraina przeważnie uzyskuje niższe wskaźniki przeciętnych plonów mierzonych wskaźnikiem t/ha w porównaniu do średniej dla UE.

Oznacza to, że w sprzyjających warunkach, tj. odpowiedniej mechanizacji, a w szczególności intensywności nawożenia, Ukraina mogłaby odpowiednio zwiększyć uzyski z istniejących areałów rolnych. [Według danych](#) Banku Światowego w 2020 r. wskaźnik konsumpcji nawozów na 1 ha areału uprawnego w przypadku Ukrainy wyniósł 76 kg, a to ponad dwukrotnie mniej w porównaniu do Polski (158 kg/ha) i średniej UE (157 kg/ha).

W analizie możliwości rywalizacji między polską a ukraińską branżą rolno-spożywczą należy zwrócić również uwagę na strukturę organizacyjną ukraińskiego rolnictwa. Jest ona zdominowana przez tzw. agroholdingi, których właścicielami są najbogatsi ukraińscy oligarchowie. Udział największych agroholdingów w areale uprawnym Ukrainy przekracza 10%. Dla porównania areał największych polskich gospodarstw rolnych nie przekracza 20 tys. ha, podczas gdy areał największego ukraińskiego agroholdingu Kernel szacowany jest na 506 tys. ha.

Agroholdingi dysponują rozwiniętą międzynarodową logistyką i mają dostęp do zagranicznego kapitału. Wiele z nich inwestuje również intensywnie za granicami Ukrainy, co sprawia, że mogą stanowić zarówno obszar możliwej kooperacji, jak również intensywnej i bezpośredniej konkurencji z polskimi przedsiębiorstwami rolno-spożywczymi.

Wyzwania dla polskiego rolnictwa

Zwiększenie zapotrzebowania na polską produkcję

Emigracja obywateli Ukrainy do Polski może wpłynąć na wzrost zapotrzebowania na żywność produkowaną w Polsce. W efekcie może nastąpić odpowiednie zmniejszenie polskiego eksportu zbóż i produktów spożywczych, który zostanie przekierowany na rynek wewnętrzny.

Polska nie jest uzależniona od importu z Ukrainy, natomiast okresowo Ukraina stanowi istotne źródło niektórych towarów. W kontekście głównego wyrobu eksportowego ukraińskiego rolnictwa – ziaren zbóż – Polska notuje nadwyżkę w handlu. Według danych KOWR w okresie styczeń-lipiec 2022 wyniosła ona 3,4 mln t przy imporcie wynoszącym 1,5 mln t, z którego aż 94% stanowiła kukurydza.

W średnim okresie można się spodziewać utrzymania powyższych tendencji, m.in. z tego względu, że Ukraina nie będzie w stanie odtworzyć wolumenu zbiorów płodów rolnych ani zwiększyć stopień przetworzenia.

Dane Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) wskazują, że polskie rolnictwo być może wypełnia już częściowo lukę powstałą w wyniku problemów ukraińskiego rolnictwa i sankcji nałożonych na Rosję.

W okresie styczeń-maj 2022 r. wartość eksportu towarów rolno-spożywczych wyniosła 17,9 mld EUR, a to o 21,9% więcej niż rok wcześniej. W kontekście wyrobów o zbliżonym do Ukrainy profilu eksportu na rynek UE, tj. ziaren zbóż i przetworów, Polska zwiększyła eksport o 20% (13% udział w eksporcie, przy czym 79% z tego kierowane jest na rynek UE).

Ze względu na niskie uzależnienie polskiego eksportu od krajów Wspólnoty Niepodległych Państw wojna na Ukrainie nie wpłynęła istotnie na polski eksport. Eksport do tych krajów obniżył się o 7%, ale ich udział w eksporcie wynosił tylko 4%.

Konkurowanie polskiego i ukraińskiego rolnictwa

Wraz ze stabilizacją sytuacji na Ukrainie można oczekiwać, że rolnictwo w tym państwie będzie chciało dynamicznie odrobić poniesione straty. Będzie to oznaczało konkurowanie z polskim rolnictwem na rynku krajowym i europejskim.

W tym kontekście Korytarze solidarności mogą utorować w przyszłości ukraińskim przedsiębiorstwom drogę do rynku UE i częściowo zmienić historyczną strukturę geograficzną ukraińskiego eksportu rolno-spożywczego. Gdyby ten scenariusz się ziścił, polskie rolnictwo mogłoby ponieść istotne straty.

Już obecnie polscy rolnicy skarżą się na niekontrolowany napływ na polski rynek zbóż z Ukrainy, w tym kukurydzy. Produkty te według założeń ułatwień dla ukraińskiego eksportu miały trafić na rynki zewnętrzne UE, a okazuje się, że docierają na rynek wewnętrzny UE, [w tym na rynek polski](#).

Polski rząd powinien zapewnić warunki dokładnego monitorowania napływu produktów rolnych z Ukrainy i wypracować strategię funkcjonowania w warunkach zwiększonej konkurencji ze strony ukraińskiego rolnictwa.

Ograniczenie dostępności nawozów

Podobnie jak w innych krajach polskie rolnictwo musi się zmagać z rosnącymi cenami energii. Wzrost cen energii jest częściowo przenoszony w cenach wyrobów, dlatego przy w miarę stabilnym popycie polskie rolnictwo utrzymuje swoją pozycję na rynku.

Wojna na Ukrainie doprowadziła do zniszczeń również w przypadku produkcji nawozów. Prawie całkowitemu zniszczeniu uległy zakłady Azot w Siewierodoniecku (stanowiące ok. 14% krajowych możliwości produkcyjnych nawozów azotowych). Już w marcu 2022 r. rząd Ukrainy wprowadził ograniczenia w eksporcie nawozów z Ukrainy celem zabezpieczenia dostaw na potrzeby krajowego rolnictwa. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że porozumienie w zakresie

transportu ukraińskiego zboża z portów czarnomorskich zawartych pod egidą ONZ zawierało również udrożnienie eksportu przez Rosję amoniaku, tj. kluczowego składnika nawozów azotowych.

Polska notuje nadwyżkę w handlu nawozami z Ukrainą. W 2021 r. wyniosła ona 214 mln USD. Ze względu na spadek możliwości produkcji przez ukraińskie firmy nawozowe otwiera to potencjalnie możliwość zwiększenia eksportu przez polskie firmy. Będzie to jednakże uzależnione od wielu czynników, m.in. cen gazu ziemnego i światowej podaży nawozów, w tym z Rosji i Białorusi.

Rekomendacje, czyli obszary możliwej współpracy

Rolnictwo może stanowić istotny czynnik reaktywacji ukraińskiej gospodarki. Kluczowym pytaniem jest, jaką rolę polskie rolnictwo może odegrać w odbudowie Ukrainy. W tym kontekście warto zidentyfikować korzystne dla naszego kraju scenariusze działań.

Otwarcie się Ukrainy na inwestorów z Polski

Należy umożliwić polskim inwestorom podejmowanie inwestycji w sektorze przetwórstwa i produkcji płodów rolnych na Ukrainie. W tym ostatnim przypadku wymagałoby to od władz ukraińskich przeprowadzenia zasadniczej reformy dostępu do gruntów przez inwestorów zagranicznych przy ich jednoczesnym dużym rozdrobieniu.

Ograniczeniem realizacji tego scenariusza jest realny potencjał kapitałowy polskich firm rolno-spożywczych. Zagraniczna ekspansja kapitałowa polskich firm musiałaby być wsparta konkretnym instrumentarium, m.in. kredytami i ubezpieczeniami inwestycji, o znacznie większych możliwościach niż dostępnych obecnie. Trzeba mieć również na uwadze konkurencję, tj. fakt, że potencjał rolny Ukrainy jest od wielu lat [penetrowany](#) przez wszystkich kluczowych graczy na rynku rolnym, w tym kraje przez UE, USA, ale również Chiny i Rosję⁶³.

⁶³ Matuszak, S.(2021), *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa w Ukrainie*, Raport OSW, Warszawa.

Co więcej, kluczowym warunkiem współpracy jest uwolnienie ukraińskiego rynku, który został zdominowany przez agroholdingi. Polskie firmy powinny skoncentrować swoje wysiłki na współpracy z mniejszymi agroholdingami mającymi ograniczony dostęp do kapitału i rzeczywiście potrzebującymi partnerów do realizacji inwestycji.

Liberalizacja dostępu do rynku dla inwestorów zagranicznych może również wpłynąć negatywnie na polskie rolnictwo, tj. w sytuacji, kiedy w ten sposób zmodernizowane i dokapitalizowane przedsiębiorstwa ukraińskie skierują swoją produkcję na rynek UE.

Kooperacja produkcyjna

Ukraina, aby zwiększyć dochody *per capita*, musi odbudować krajowy kapitał prywatny. Świadome tego wyzwania władze Ukrainy mogą ostrożnie podchodzić do otwierania rolnictwa na kapitał zagraniczny, który dodatkowo może być nieoficjalnie powiązany z kapitałem rosyjskim.

Działania o charakterze kooperacji produkcyjnej mogłyby mieć charakter alternatywny w stosunku do przedsięwzięć kapitałowych, tj. nabywania przez polskich inwestorów gruntów lub udziałów w przedsiębiorstwach.

Mechanizm tych działań mógłby być wzorowany na mechanizmach stosowanych w projektach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP), gdzie podmiot publiczny, w tym przypadku partner ukraiński, korzysta z zasobów i kompetencji (w tym przypadku partnera polskiego) w ramach długoterminowego kontraktu (np. strona polska inwestuje i czerpie korzyści z określonej infrastruktury rolnej), przy czym własność udostępnionej prywatnemu partnerowi infrastruktury rolnej należy do strony ukraińskiej.

Rozważany mechanizm wymagałby od władz ukraińskich stworzenia i zapewnienia stabilności odpowiednich regulacji prawnych. Działania w tym obszarze mogą wywołać opór ze strony największych

agroholdingów w sytuacji, kiedy odczują one, że na rynku może pojawić się istotna konkurencja.

Wspólna edukacja rolna

Polska dysponuje rozwiniętym systemem szkolnictwa ponadpodstawowego i wyższego w zakresie produkcji rolnej i przetwórstwa. Mając na uwadze zarówno zniszczenia ukraińskiej infrastruktury edukacyjnej i pogłębianie integracji z UE, Polska mogłaby uruchomić wspólnie z Ukrainą program szkolenia kadr dla szerokokorozumianego rolnictwa.

Aby odpowiedzieć na złożoność potrzeb ukraińskiego rolnictwa w ramach działań naukowych, można rozważyć utworzenie polsko-ukraińskiego instytutu badawczego i sieci badawczych mogłyby być m.in. analizy rynkowe i regulacyjne, co pozwoliłoby polskim przedsiębiorcom na bardziej szczegółowe zrozumienie potrzeb i wyzwań ukraińskiego rynku.

Wsparcie Ukrainy w obszarze regulacji i inwestycji

Obszar wsparcia regulacyjnego może być szeroki i wykraczać znacznie poza rolnictwo, np. tworzenie mechanizmów poprawiających atrakcyjność inwestowania. W kontekście rolnictwa Polska może zapewnić Ukrainie wsparcie we wdrażaniu wszelkich aspektów regulacyjnych dzięki doświadczeniom we wdrażaniu Wspólnej Polityki Rolnej. Realizacja tej koncepcji wymagałaby prawdopodobnie utworzenia przez polski rząd osobnej, wyspecjalizowanej agencji do zapewniania takiego zagranicznego wsparcia, dla której wzorem mogłaby być np. amerykańska agencja U.S. Aid.

Ważnym obszarem współpracy może też być inwestycja w kolej. Działania w tym zakresie, niezależnie od tych, które Polska podejmuje w ramach Korytarzy solidarności, mogłyby objąć m.in. wspólne polsko-ukraińskie przedsięwzięcia ukierunkowane na budowę i modernizację taboru kolejowego oraz budowę i remonty infrastruktury kolejowej.

Innym polem kooperacji ważnej dla sektora rolniczego mogłaby być energetyka. Polska dynamicznie rozwija energetykę związaną z rolnictwem, w tym m.in. biopaliwa, oraz w coraz większym stopniu biometan. Ze względu na pozyskane doświadczenia Polska mogłaby wesprzeć Ukrainę w rozwoju tego sektora.



dr Roman Gurbiel

Doktor nauk ekonomicznych. Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. gospodarczych. Specjalizuje się w zagadnieniach makroekonomicznych i biznesowych.

Bartosz Mielniczek

Polski sektor spożywczy potrzebuje jakości, specjalizacji i *soft power*. O kierunku rozwoju polskiego eksportu

Opowieść o polskim sektorze rolno-spożywczym od dawna już nie jest historią o ubogich gospodarzach, niedofinansowanych gospodarstwach z lat 90. i stagnacji. Zdecydowanie bliżej prawdy byłaby opowieść o prężnie rozwijającej się części gospodarki przebojem wchodzącej na kolejne rynki i coraz odważniej lokującej swoje produkty na półkach zagranicznych sklepów. Polski sektor rolno-spożywczy od lat rozwija się w dużej mierze dzięki eksportowi. Należy więc o niego dalej dbać, chociażby poprzez rozwój specjalizacji, dbanie o jakość, stawianie na przetworzone produkty i budowę *soft power*.

UE bramą do sukcesu

Początek tej opowieści można sięgać sierpnia 1989 r., kiedy doszło do uwolnienia cen produktów rolnych w Polsce. Kolejne 15 lat upłynęło pod znakiem kiepskiej sytuacji rolnictwa i niskich jego dochodów, czego wizytówką były liczne protesty rolników w latach 90. Był to jednak również czas, gdy Polska przygotowywała się do akcesji do Unii Europejskiej, co wymuszało ustrukturyzowanie polityki instytucjonalnej państwa względem sektora. Dopiero faktyczna akcesja naszego kraju do struktur Unii Europejskiej i nieograniczony dostęp do wspólnego rynku zapoczątkowały sukces polskiego eksportu w sektorze rolno-spożywczym.

Według danych Ministerstwa Finansów polski eksport produktów rolno-spożywczych w 2004 r. wynosił 5,2 mld euro, zaś import 4,4 mld euro (to zatem 0,8 mld na plusie). 10 lat później było to już 21,9 mld eksportu względem 15,1 mld importu. W ubiegłym roku wartość eksportu w ramach tego sektora osiągnęła rekordowe 47,6 mld euro⁶⁴.

Polski eksport żywności był jednym z najszybciej rosnących zarówno w Europie, jak i na świecie. Od momentu akcesji do Unii Europejskiej produkcja w sektorze rolno-spożywczym rosła zdecydowanie szybciej niż krajowy popyt. Jest to też powód, dla którego w eksporcie spożywczym udział krajowej wartości dodanej jest jednym z najwyższych w całej gospodarce. Sprzedaż za granicę stała się naturalnym sposobem na zagospodarowanie powstałych w ten sposób nadwyżek i z roku na rok stawała się coraz istotniejszym źródłem przychodów dla krajowego sektora (ok. [połowa](#) naszej produkcji spożywczej jest sprzedawana za granicę).

Na powyższy czynnik niewątpliwie wpływ miał również wzrost importu. Wiązał się z upłynnieniem rynku poprzez dołączenie do jednolitego rynku europejskiego, co przy połączeniu wysokiej konkurencyjności cenowej polskich produktów sprawiło, że nasz sektor rolno-spożywczy był jednym z nielicznych w gospodarce, który od momentu akcesji bez przerwy utrzymuje dodatni bilans w wymianie handlowej z zagranicą.

Co, jak i gdzie sprzedajemy?

Dostęp do rynków zagranicznych jest jedną z głównych determinant rozwoju sektora rolno-spożywczego w Polsce. Zaskoczeniem nie powinien być też fakt, że właśnie na rynek unijny trafia zdecydowana większość naszego eksportu w tym segmencie.

Według danych Ministerstwa Finansów w 2022 r. w strukturze geograficznej polskiego eksportu rolno-spożywczego zdecydowanie

⁶⁴ KOWR Biuro Analiz i Strategii (2023), *Wyniki polskiego handlu zagranicznego towarami rolno-spożywczymi za cały 2022 r. – rekordowy wzrost wartości polskiego eksportu*, Warszawa.

dominowały kraje Unii Europejskiej, gdzie trafiło aż 74% naszej zagranicznej sprzedaży, z czego zdecydowanie najwięcej przypadło na Niemcy (25%). Drugim największym odbiorcą polskich produktów jest Wielka Brytania (8%), trzecim Niderlandy (7%). Łączna wartość sprzedaży na rynkach unijnych wyniosła ponad 32 mld euro, zaś poza Unię Europejską nieco ponad 11 mld euro, z czego największymi odbiorcami były Wielka Brytania, Ukraina i Stany Zjednoczone⁶⁵.

Polski sektor spożywczy specjalizuje się w produktach przetworzonych. Uznaniem za granicą cieszy się polskie mięso – łącznie ok. 1/5 eksportu ogółem w 2022 r. W zeszłym roku ponad połowa wartości dotyczącej eksportu mięs przypadła na produkty drobiowe i 1/4 na produkty wołowe. Nie powinno to dziwić. Od 2014 r. [Polska jest największym](#) w Unii Europejskiej producentem drobiu.

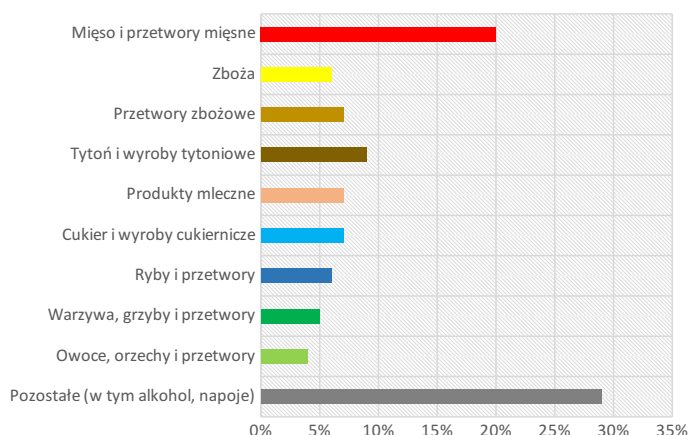
Polska jest też szóstym producentem wołowiny w Unii Europejskiej, z czego aż 80% przeznaczona na eksport z powodu niewielkiego spożycia krajowego, i znaczącym producentem wieprzowiny. Należy zaznaczyć, że produkcja wieprzowiny w ostatnich latach przechodzi w Polsce kryzys, m.in. ze względu na ASF, na czym najbardziej cierpią drobne, rodzinne gospodarstwa utrzymujące się z hodowli. Eksport żywych zwierząt ze statystycznego punktu widzenia jest u nas pomijany, ponieważ uboju zazwyczaj dokonuje się w Polsce.

Kolejną co do wielkości kategorią towarów w strukturze eksportu były ziarna zbóż i przetwory zbożowe ([ok. 14%](#)), których zagraniczna sprzedaż osiągnęła wartość 6,6 mld euro, co stanowiło wzrost względem roku poprzedzającego o ponad 40%. Bez wątplenia istotnym czynnikiem dla tego wzrostu była wojna na Ukrainie. Kolejnym czynnikiem mogącym mieć wpływ na ten wskaźnik okazały się rosnąca presja kosztowa po stronie polskich producentów i zwiększony import zbóż z Ukrainy.

⁶⁵ MRiRW, Departament Rynków Rolnych i Transformacji Energetycznej Obszarów Wiejskich (2023), *Polski handel zagraniczny artykułami rolno-spożywczymi w 2022 roku (dane wstępne)*, Warszawa.

Innymi znaczącymi kategoriami eksportowanych produktów przez Polskę są m.in. produkty mleczne, cukier i wyroby cukiernicze, ryby i przetwory rybne, grzyby, warzywa i owoce. Nasze specjalności eksportowe w ostatniej kategorii to jabłka, buraki, cebula i kapusta.

Rysunek 7. Udział wybranych kategorii w eksporcie rolnospożywczym w 2022 r.



Źródło: opracowanie na podstawie wstępnych danych Ministerstwa Finansów i analiz KOWR przytoczonych wyżej.

Nieoczywiste hity eksportowe o skali globalnej

Przy tak dużej skali eksportu można znaleźć kilka mniej oczywistych krajowych specjalizacji. W dobrych wynikach sprzedaży zagranicznej sektora duży udział mają tytoń i wyroby tytoniowe, które stanowiły aż 9% polskiego eksportu w sektorze za 2022 r. i zyskały wartość 4 mld euro. Polska w 2020 r. osiągnęła status największego eksportera papierosów na świecie, z czego zdecydowana większość była przeznaczona na rynek unijny. Jednocześnie branża tytoniowa w Polsce jest niemal w całości zdominowana przez 4 gigantów z zagranicznym kapitałem. To Philip Morris Polska, British American Tobacco Polska, Japan Tobacco International Polska i Imperial Tobacco Polska.

Jesteśmy też największym na świecie eksporterem pieczarek. Nasz udział wynosił aż 32% w światowym eksporcie w 2021 r. Ponownie niemal całość zagranicznej sprzedaży tych produktów trafiała na rynek unijny. Polskie pieczarki przy zachowaniu konkurencyjności cenowej dzięki relatywnie niskim kosztom pracy są często lepszej jakości od holenderskiej konkurencji dzięki ręcznemu zbieraniu⁶⁶.

Kolejną polską specjalnością jest nabiał, w szczególności sery i twarogi. Od 2004 r. nasz eksport tych produktów wzrósł ponad pięciokrotnie – z 191 mln euro do 1,146 mld euro. Polski sektor mleczarski, bardzo uspołdzielony, jest czwartym pod względem wielkości w Unii Europejskiej producentem mleka, zaś w produkcji serów o czwartą lokatę rywalizujemy z Holandią. Niektóre polskie gatunki sera, m.in. bryndza i oscypek, mają przyznane unijne certyfikaty ochrony pochodzenia.

Inny hit eksportowy to „polski” łosoś wędzony, którego nasz kraj jest największym światowym sprzedawcą (ponad 40% udziału w rynku). Jest to o tyle ciekawe, że Polska zasadniczo ani łososi nie hoduje, ani nie spożywa w dużych ilościach. Łosoś jest sprowadzany głównie z Norwegii, przetwarzany na miejscu i eksportowany dalej – zarówno na rynek unijny, jak i w bardziej „egzotyczne” destynacje, np. do Japonii.

Kolejną, nieoczywistą niszą jest produkcja czekolady. Podobnie jak w przypadku tytoniu prym na tym polu wiodą podmioty zagraniczne posiadające nad Wisłą swoje zakłady produkcyjne. Według danych Eurostatu w 2022 r. Polska była trzecim eksporterem czekolady w Unii Europejskiej, ustępowała jedynie Niemcom i Holandii.

Czynniki rozwoju polskiego eksportu spożywczego

Utarło się, że polscy producenci żywności konkurują przede wszystkim ceną. Przyjęcie takiego modelu rozwoju przez przedsiębiorstwa jest zależne przede wszystkim od czynników finanso-

⁶⁶ Polski Instytut Ekonomiczny (2022), *Tygodnik Gospodarczy PIE 18 sierpnia 2023 33/2022*.

wych – kosztów pracy, inwestycji w środki trwałe i obsługi administracyjno-prawnej procesów produkcyjnych i sprzedażowych.

Bardzo istotnym czynnikiem strategii konkurowania ceną są także kursy walutowe (przede wszystkim kurs euro/złoty), które mają duży wpływ na opłacalność działalności gospodarczej. Z jednej strony słaby złoty drastycznie zwiększa opłacalność eksportu, z drugiej silniejsza waluta krajowa może potencjalnie zmniejszać koszty inwestycji w środki trwałe i modernizację zakładów produkcyjnych, a tym samym obniżać koszty importu niezbędnych komponentów produkowanych za granicą.

Na rynku unijnym dzięki niskim kosztom produkcji nad Wisłą od momentu akcesji w zdecydowanej większości przypadków ceny oferowane przez polskich producentów były znacząco niższe od europejskiej konkurencji. Mowa tu zarówno o krajach tzw. starej UE, jak i państwach, które do Unii dołączyły w 2004 r. lub później. Na skutek transformacji ustrojowej w Polsce od dłuższego czasu wydajność pracy rośnie szybciej niż wynagrodzenia, zaś koszty pracy są niższe o ok. 2/3 względem tych zachodnioeuropejskich, co stwarza producentom pole do uzyskiwania wyższych marż i ustalania niższych cen za oferowane produkty.

Do powyższego należy również dodać czynniki związane z instrumentami wsparcia dla polskich producentów, przede wszystkim funduszami europejskimi. Polski sektor rolno-spożywczy mógł z nich korzystać jeszcze przed akcesją, zaś po dołączeniu do Unii Europejskiej został objęty zarówno funduszami strukturalnymi, jak i Wspólną Polityką Rolną (WPR). W ramach WPR najistotniejszą funkcję pełnił filar pierwszy, w ramach którego polscy rolnicy są objęci dopłatami bezpośrednimi. Ważną rolę odegrały również dotacje inwestycyjne. Objęcie polskiego rolnictwa WPR zwiększyło dochodowość tej części sektora i zapewniło stabilną bazę dla krajowego przetwórstwa, które zarówno w latach poprzedzających akcesję, jak i po 2004 r. przeszło istotną modernizację.

Dzięki dostępowi do unijnego finansowania przedsiębiorstwa z branży mogły pozwolić sobie na inwestycje w nowe środki trwałe, np. parki maszyn, co stanowiło istotny czynnik podniesienia poziomu nasycenia technologicznego ich zakładów i usprawnienia procesów produkcyjnych. Polskie przetwórstwo spożywcze jest jednym z najnowocześniejszych na kontynencie i spora w tym zasługa odpowiedniego wykorzystania unijnych funduszy.

Bardzo istotne znaczenie w tym zakresie miał duży napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), co było uniwersalnym zjawiskiem dla polskiej gospodarki w czasach transformacji ustrojowej. Oczywiście często wiązało się to z wejściem kapitałowym do polskich przedsiębiorstw (po prostu ich wykupywaniu) i całościowo zwiększyło poziom koncentracji sektora, jednakże duża część BIZ stanowiła inwestycje greenfieldowe, dzięki którym powstawały nowe moce produkcyjne na zachodnim wzorcu technologicznym i organizacyjnym.

Powyższe inwestycje należy również połączyć z korzystnym dla Polski położeniem geograficznym. Czas transportu z Polski do Niemiec, Francji czy krajów Beneluksu zajmuje jeden dzień, maksymalnie dwa. To umożliwia efektywną sprzedaż za granicę także produktów półgotowych (np. surowych bułek pieczonych na miejscu w niemieckim markecie), mrożonek lub świeżego mięsa (wymagających przecież specjalnego, a więc i droższego transportu). W oczywisty sposób ma to pozytywny wpływ na konkurencyjność sektora jako całości.

Nie kluczowym, ale innym ważnym czynnikiem w kontekście polskiego eksportu są też umowy o wolnym handlu zawarte pomiędzy Unią Europejską a krajami trzecimi. Obejmują one m.in. Kanadę, Meksyk, Chile, Koreę Południową, Japonię i Wietnam, obecne negocjowane są również umowy z Nową Zelandią, Australią i Mercosur.

Trzeba jednocześnie wskazać, że wpływ na konkurencyjność mają nie tylko czynniki krajowe i regionalne. Niezwykle istotne są również zjawiska zachodzące w skali globalnej. Ważnym czynnikiem wspie-

rającym w ostatnich dekadach rozwój polskiego eksportu był wzrost globalnego popytu na żywność, przypadający w dużej mierze na kraje rozwijające się. Powyższe było związane przede wszystkim ze wzrostem liczby ludności w tych krajach, zwłaszcza Afryki i Indo-Pacyfiku. Istotnym przemianom podlega również struktura tego popytu – bardzo wysoką dynamiką wzrostu konsumpcji obejmowała m.in. mięso i nabiał, w których to segmentach polski sektor rolno-spożywczy jest silny.

Wyzwania dla polskiego sektora rolno-spożywczego

Ograniczone pole do rozwoju w Europie

Jeśli założymy, że wzrost liczby ludności na świecie będzie postępował, możemy stwierdzić, że globalny popyt na produkty spożywcze będzie w nadchodzących dekadach wzrastać. [Jeżeli prognozy](#) dotyczące osiągnięcia granicy 9 mld ludzi żyjących na Ziemi do 2050 r. się sprawdzą, może doprowadzić to do wzrostu globalnego popytu na żywność o ok. połowę względem drugiej dekady XXI w. Baza potencjalnych klientów dla polskich przedsiębiorców z sektora globalnie będzie rosnąć, jednakże głównie poza Europą.

Nie powinno zatem dziwić, że mimo świetnych wyników polskiego eksportu coraz częściej podnoszony jest postulat jego dywersyfikacji geograficznej. Ma na to wpływ szereg czynników, przede wszystkim wiąże się z rosnącym nasyceniem rynku unijnego. Chociaż polscy producenci pozostają konkurencyjni na skutek dobrego stosunku kosztu do jakości w odniesieniu do swoich produktów, to pole do ekspansji w UE będzie maleć. Europa nie będzie doświadczać w przyszłości podobnych do krajów Indo-Pacyfiku wzrostów ludności, a tym samym skokowych wzrostów zapotrzebowania na żywność.

Polityczny wymiar handlu w świecie jest pełen napięć

Przykładem zagrożeń związanych z uzależnieniem od jednego rynku zbytu może być utrata dostępu do rosyjskiego rynku po

aneksji Krymu i rozpoczęciu walk w Donbasie. W 2014 r. Federacja Rosyjska nałożyła embargo na import wielu produktów z państw Unii Europejskiej, w tym jabłek. Było to zagadnienie szczególnie istotne z punktu widzenia Polski.

W latach 2004–2015 nasz kraj był [największym eksporterem jabłek](#) poza UE zarówno pod względem wolumenu, jak i wartości eksportu (odpowiednio 5,8 mln t i 1,8 mld euro). Półtora roku po wprowadzeniu embarga polski eksport poza UE [spadł do poziomu](#) 428,1 tys. t względem 941,3 tys. t w 2013 r. Polscy producenci zostali zmuszeni do szukania alternatywnych rynków zbytu, odnaleźli je częściowo w Niemczech, na Litwie, w Rumunii i na Białorusi, co w praktyce służyło omijaniu rosyjskiego embarga, które jednak spowodowało bardzo poważne turbulencje w branży⁶⁷.

Przykład rosyjskiego embarga jest o tyle istotny, że pokazuje, jak duży wpływ na sytuację polskich producentów i przetwórców mogą mieć czynniki polityczne, których często nie sposób przewidzieć.

Wskazać należy, że w kontekście rosyjskiego embarga polskie sa-downictwo miało poduszkę bezpieczeństwa w postaci dostępu do rynku unijnego, który wciąż jest jednym z największych na świecie. Pokazuje to, jak wielkim wyzwaniem byłoby dla naszego sektora rolno-spożywczego potencjalne wyjście Polski z Unii Europejskiej, a tym samym utrata łatwego dostępu do wspólnego rynku.

Bariery wejścia i uzależnienie od polityki unijnej

Zdecydowanie łatwiej więc mówić o dywersyfikacji niż faktycznie jej dokonywać. Dla polskich producentów będących często relatywnie niewielkimi producentami w skali międzynarodowej jest to zadanie wiążące się z wieloma trudnościami. Wejście na nowe rynki nierzadko wymaga dużych nakładów finansowych na badania rynkowe i mar-

⁶⁷ Ambroziak, A. (2017), *Wpływ embarga Federacji Rosyjskiej na eksport jabłek z Polski w latach 2004–2015*, Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, t. 104, z. 1.

keting, a także dostosowanie produktów do wymagań kulturowych, językowych i technicznych różnych rynków zbytu.

Kluczową rolę odgrywa polityka handlowa Unii Europejskiej. Nie sposób nie wspomnieć o nieratyfikowanej jeszcze umowie UE-Mercosur o ustanowieniu strefy wolnego handlu (FTA). Potencjalna ratyfikacja FTA budzi wiele kontrowersji w Europie, w szczególności w odniesieniu do jej wpływu na europejski sektor rolno-spożywczy.

Powyższe zagadnienie w kontekście Polski było m.in. przedmiotem analiz Instytutu Ekonomiki Rolnictwa na zlecenie resortu rolnictwa. Obecny stan wymiany handlowej Polski z krajami Mercosur charakteryzuje się dużą nierównowagą. Jest to największe źródło importu w sektorze rolno-spożywym spoza Unii Europejskiej. Jednocześnie należy zastrzec, że import z Ameryki Południowej dotyczył przede wszystkim produktów specyficznych dla tamtejszej strefy klimatycznej i miał charakter uzupełniający względem produkcji krajowej. Dużą część stanowią np. makuchy sojowe (stosowane jako pasze dla zwierząt) lub tytoń. Zapotrzebowanie na te produkty nie powinno dziwić z racji dużej produkcji papierosów w Polsce.

Zawarcie FTA w zależności od ostatecznego kształtu dokumentu może być poważnym wyzwaniem dla polskich producentów wołowiny i drobiu, których napływ na unijny rynek może zachwiać silną pozycją firm z nad Wisły.

Rekomendacje

Dywersyfikacja kierunków eksportów

Dane o polskim eksporcie rolno-spożywym, choć imponujące w ostatnich latach, pokazują, że swój sukces opieramy przede wszystkim o wspólnotowy rynek. Pomijając różnego rodzaju kryzysy (np. rosyjskie embargo na jabłka), można stwierdzić, że nad polskimi producentami nie ciąży większa presja na znaczące rozszerzenie działalności o rynki pozaunijne.

Dywersyfikacja kierunków eksportu dla polskiej branży rolno-spożywczej jest bardzo istotnym sposobem na potencjalne poszerzenie bazy klientów, co może stanowić przyczynek do ekspansji na perspektywiczne rynki w przyszłości. Mnogość kierunków eksportowych redukuje też ryzyko związane z koncentracją eksportu na jednym rynku – przypadku, gdy dane przedsiębiorstwo lub gałąź sektora są uzależnione od eksportu do jednego lub kilku krajów, nagła zmiana w polityce handlowej lub niekorzystne dla polskich producentów działania administracji tych krajów mogą znacznie wpłynąć na wyniki sprzedażowe i tym samym destabilizować sektor żywnościowy.

Zróżnicowanie geograficzne eksportu może zatem być czynnikiem stabilizującym działalność polskich przedsiębiorstw i uelastyczniać ich politykę sprzedażową. To pozwala im lepiej reagować na potencjalne wyzwania i lokować sprzedaż na bardziej perspektywicznych rynkach w zależności od zachodzących na nich procesów.

Postawienie na jakość

Co istotne, docelowo polski eksport rolno-spożywczy powinien opierać się o produkty przetworzone – wysokiej jakości i gwarantujące wysoką wartość dodaną przy sprzedaży. Wymaga to oczywiście dalszego rozwoju przetwórstwa spożywczego i większej ekspozycji na rynki pozaeuropejskie.

W idealnym scenariuszu mówilibyśmy o produktach ekologicznych, jednakże z uwagi na obecnie marginalną popularność ekologicznego rolnictwa (więcej na ten temat w rozdziale Michała Borychowskiego) raczej nie należy się spodziewać w najbliższym czasie istotnej roli tych produktów w eksporcie.

Naturalnym kierunkiem byłaby więc skoordynowana promocja krajowych specjalów – wędlin, alkoholi, w tym bardziej dla nas nietypowych, np. wina. Ochrona i odpowiednie oznaczanie pochodzenia geograficznego mogłyby się przyczynić do budowania silniejszej niż dotychczas marki polskich produktów spożywczych.

Na rynkach azjatyckich i afrykańskich nie będziemy mogli konkurować ceną, ale przede wszystkim jakością produktów i tym, co je wyróżnia w swojej kategorii. Warto więc też oprócz produktów ekologicznych zwrócić uwagę na produkty *smart* i sektor *foodtech* (mowa tu np. o innowacyjnych produktach spożywczych, np. substytutach mięsa i nabiału, wysoko przetworzonych suplementach diety), a także wyszukiwanie nowych nisz, które moglibyśmy zagospodarować.

Należy przy tym pamiętać o czynnikach środowiskowych, takich jak ślad węglowy polskich produktów i wysoka emisyjność polskiej energetyki opartej na węglu. Są to zresztą obszary, które dotyczą konkurencyjności całości naszej gospodarki, sektor rolno-spożywczy nie jest tu wyjątkiem. Docelowym modelem polskich produktów eksportowych powinny być te przetworzone o wysokiej wartości dodanej, zrównoważone środowiskowo i o niskim śladzie węglowym.

Wsparcie nie tylko PAIH, ale również Krajowej Grupy Spożywczej

Z uwagi na spore rozdrobnienie polskiego sektora spożywczego istotnym we wsparciu promocji i wejściu na nowe rynki może okazać się zaangażowanie państwa. W scenariuszu bazowym byłby to PAIH, lecz potencjalnie tę rolę może odegrać Krajowa Grupa Spożywcza jako korzystający ze wsparcia publicznego pośrednik między polskimi producentami a dystrybutorami na odległych rynkach.

Powyższe wymagałoby jednak zdecydowanej zmiany profilu działalności holdingu spożywczego, ale mogłoby być też oznaczać przetarcie szlaku dla polskich podmiotów prywatnych lub spółdzielni produkcyjnych. Obecnie KGS poza segmentem cukrowym prowadzi działalność na niewielką skalę. Konieczna byłaby zatem poważna internacjonalizacja holdingu oraz nabycie nowych kompetencji biznesowych.

Docelowo wsparcie KGS dzięki nawiązanym kontaktom biznesowym mogłoby obejmować usługi doradztwa, pośrednictwa, wsparcia

administracyjnoprawnego i pomoc w wypracowaniu stałych relacji biznesowych krajowych producentów z zagranicznymi odbiorcami, np. pośredniczyć w zawieraniu umów wraz z ich kompleksową obsługą prawną i przejmować na siebie część ryzyka.

Abstrahując już od kosztów związanych z internacjonalizacją, niezwykle istotnym zagadnieniem podczas sprzedaży zagranicznych produktów, na które powinny położyć nacisk KGS i PAIH, są działania marketingowe i dokładne rozpoznanie specyfiki i potrzeb danego rynku. Dziś to właśnie kompetencje miękkie polskich firm spożywczych wydają się piętą achillesową na wielu pozaeuropejskich rynkach. A przecież promocja nie jest niczym innym niż pozacenową formą konkurencji, która ma na celu dotarcie z konkretną informacją do odbiorcy, by nakłonić go do zakupu produktu lub usługi.

Skuteczność samych działań promocyjnych jest wysoce zależna od pozostałych czynników mających wpływ na atrakcyjność danej oferty. Kluczowym aspektem dla skuteczności działań sprzedażowych są 4 zmienne – sam produkt, a także jego cena, promocja i dystrybucja – zgodnie z koncepcją 4P (*product, price, place, promotion*; obecnie poszerza się ją do 7P i dodaje *people, process i physical evidence*). W toku konkurencji rynkowej sposób komunikowania się danego producenta z otoczeniem gospodarczym, dotarcie do potencjalnego klienta oraz dostosowanie do niego swojej oferty sprzedażowej są czynnikami niezbędnymi do osiągnięcia sukcesu. Oczywiście wszystko przy założeniu konkurencyjności cenowej, a tę polscy producenci mają.

Ekspansja na rynki Indii, Chin i Mercosur

Potencjalnych nowych kierunków dla polskiego eksportu żywności jest wiele. W szczególności są to rynki azjatyckie, choć obiecująco zapowiadają się również kraje afrykańskie (według [raportów UNICEF](#) do 2050 r. liczba mieszkańców Afryki może ulec nawet podwojeniu⁶⁸)

⁶⁸ UNICEF (2017), *Generation 2030. Africa 2.0. Prioritizing investments in children to reap the demographic dividend.*

i państwa po drugiej stronie Atlantyku. Rynki chiński i indyjski już teraz obejmują potencjalnie ponad 2,8 mld konsumentów.

Należy pamiętać, że każdy z tych rynków ma swoją specyfikę i wymaga od polskich przedsiębiorstw odmiennego podejścia. Zazwyczaj duża część populacji na wymienionych powyżej rynkach to ludzie o znacząco niższej sile nabywczej względem obywateli państw Unii Europejskiej (oczywiście mowa tu raczej o krajach Afryki lub Indiach, a nie USA czy Japonii). Stany Zjednoczone, Indonezja, Japonia i kraje Zatoki Perskiej również mogą stanowić istotne cele ekspansji polskiego sektora spożywczego.

Przykładem potencjalnego kierunku mogą być Indie, które są uznawane za jeden z najbardziej różnorodnych kulturowo krajów Azji. Jest to kraj ogromnych kontrastów niemal na każdej płaszczyźnie: religijnej (muzułmanie, hindusi, buddyści, sikhowie, chrześcijanie), społecznej (system kastowy), językowej (ponad 400 różnych języków), a także ogromnego rozwarstwienia majątkowego. Tak duża różnorodność stanowi ogromne wyzwanie dla producentów z Polski. Może też być szansą, jeśli dana oferta zostanie dobrze dostosowana do konkretnej niszy, segmentu rynku lub docelowej grupy odbiorców.

Polskie towary często są postrzegane na rynku indyjskim jako wyższej jakości, na co główny wpływ ma przynależność Polski do Unii Europejskiej (mowa zatem raczej o marce europejskiej, niekoniecznie zaś polskiej). Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt niewielkiej liczby przedsiębiorstw z polskiej branży spożywczej działającej na tym rynku i po prostu słabe przygotowanie naszego sektora pod względem rozeznania i marketingu, trzeba wskazać, że do poważnego zaistnienia polskich produktów na tym rynku jest jeszcze długa droga.

Chiny również są krajem, gdzie nachodzą na siebie czynniki dużej bazy konsumenckiej (ok. 1,4 mld mieszkańców) przy równoczesnym prognozowanym wzroście spożycia żywności w nadchodzących latach. Ten kierunek zresztą cieszył się sporą popularnością wśród

polskich producentów żywności sprzedających do Azji. Uznanie w Chinach zdobyło m.in. polskie mięso (znów w sporej mierze dzięki spełnianiu unijnych standardów), jednakże na drodze do dalszej ekspansji polskich producentów stanął afrykański pomór świń (ASF). Jednocześnie eksport do Chin wciąż obciążony jest dużą niepewnością regulacyjną.

Kolejnym kierunkiem, który powinien być brany pod uwagę w kontekście potencjalnej ekspansji polskiego sektora rolno-spożywczego, jest Ameryka Południowa i kraje Mercosur (Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj i Wenezuela). Stosunkowo niski wolumen eksportu polskiej żywności do krajów Mercosur wskazuje na niewykorzystany potencjał w tym zakresie i wciąż spore możliwości ekspansji na południowoamerykańskich rynkach.



Bartosz Mielniczek

Współpracownik Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Prawnik, zawodowo zajmuje się doradztwem podatkowym dla spółek krajowych i zagranicznych.

Bartosz Mielniczek, Mateusz Perowicz

Jeśli holding spożywczy, to większy i w pełni uspołeczniony. O potrzebie promowania spółdzielczości przez Krajową Grupę Spożywczą

Niski poziom zorganizowania producentów żywności w Polsce jest jednym z kluczowych czynników wpływających na ich słabą pozycję negocjacyjną podczas zawierania transakcji handlowych z odbiorcami ich produktów. Przeciętny polski rolnik na skutek niższego areалу gospodarstwa ma zdecydowanie niższy potencjał rynkowy niż jego zachodnioeuropejski odpowiednik. Odpowiedzią na złą pozycję rolników miała być Krajowa Grupa Spożywcza. Aby mieć szansę odwrócić negatywne trendy w sektorze, trzeba pójść dalej – KGS powinna docelowo stać się większym, uspołecznionym podmiotem silnie promującym spółdzielczość.

Polska specyfika sektora rolno-spożywczego

Polskie rolnictwo charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem w kontekście struktury gospodarstw. Według danych przeprowadzonego w 2020 r. Powszechnego Spisu Rolnego przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce [wynosiła](#) nieco ponad 11 ha. Jednocześnie (w ujęciu nominalnym) ok. połowa z nich charakteryzowała się powierzchnią użytków rolnych nieprzekraczającą 5 ha i produkcją do 4 tys. euro. Innymi słowy, rolnictwo w Polsce jest bardzo rozdrobnione⁶⁹.

⁶⁹ GUS (2021), *Powszechny Spis Rolny 2020 Raport z wyników*, Warszawa.

Co prawda, wpisuje się to szerzej w specyfikę sektora rolnego w większości krajów byłego bloku wschodniego (to pokłosie podobnych uwarunkowań historycznych), aczkolwiek stanowi istotny czynnik w kontekście słabej pozycji rolników w żywnościowym łańcuchu dostaw w Polsce. W Unii Europejskiej jest wiele krajów, w których przeciętna wielkość gospodarstw rolnych jest kilkukrotnie większa.

Nie tylko wielkość gospodarstw ma wpływ na pozycję negocjacyjną polskich rolników. Polski sektor rolno-spożywczy jako całość cechuje się niskim stopniem integracji zarówno poziomej (z innymi rolnikami), jak i pionowej (z innymi uczestnikami łańcucha dostaw). Niski poziom zorganizowania producentów żywności w Polsce jest jednym z kluczowych czynników mających wpływ na ich złą pozycję negocjacyjną podczas zawierania transakcji handlowych z odbiorcami ich produktów.

Sporządzone na potrzeby MRiRW analizy na potrzeby wdrażania celów Wspólnej Polityki Rolnej pod koniec 2019 r. wskazywały, że poziom zorganizowania polskich rolników (np. w spółdzielniach, wyłączając branżę mleczarską i tytoniową) wahał się w przedziale 3%–4%. Jest to wskaźnik skrajnie niski w porównaniu do poszczególnych krajów UE, w szczególności jej zachodniej części.

Przykładowo, w Danii niemal 100% rolników jest zorganizowanych w spółdzielniach producenckich, w przypadku Francji poziom zorganizowania rolników i producentów w spółdzielniach wynosi około 90%. Francuscy rolnicy za pośrednictwem spółdzielni mają kontrolę nad bardzo znaczącą częścią krajowego przetwórstwa i nad istotną częścią całego łańcucha żywnościowego w kraju. W Niderlandach wskaźnik uspołdzielnienia także oscyluje w okolicach 100%, wysokie wskaźniki osiągnęte są również w Irlandii i Niemczech.

Mowa o krajach o zdecydowanie większej przeciętnej wielkości gospodarstw rolnych niż w Polsce, często nawet kilkukrotnie. Mogą opierać swoją działalność gospodarczą o rozbudowane, spółdzielcze

struktury organizacyjne dające pewność zbytu, wsparcie instytucjonalne i prawne oraz gwarantujące stabilne otoczenie biznesowe. Sytuacja, z jaką mamy do czynienia w Polsce, stanowi niemalże przeciwieństwo wyżej podanych przykładów.

Przeciętny polski rolnik na skutek niższego areалу gospodarstwa (nie wspominając już o jakości gleb, warunkach atmosferycznych i zasobach kapitałowych) ma zdecydowanie niższy potencjał rynkowy niż jego zachodnioeuropejski odpowiednik. Jednocześnie nie jest zrzeszony w ramach żadnej grupy producenckiej ani spółdzielni, dlatego działa w pojedynkę. Powyższe czynniki znacznie zwiększają ryzyko prowadzenia przez polskich rolników działalności gospodarczej i jednocześnie radykalnie obniżają ich pozycję negocjacyjną.

Powyższe czynniki wprost doprowadziły do nierównomiernego podziału wartości dodanej w ramach żywnościowego łańcucha dostaw, których w większości najmniejszy udział i najsłabszą pozycję mają właśnie rolnicy. Mimo że to oni są ogniwem faktycznie wytwarzającym żywność, ponoszą wszelkie koszty i ryzyko z tym związane.

Zdecydowanie lepiej sytuacja wygląda w przypadku kolejnych ogniw łańcucha, tj. przetwórstwa, a w szczególności handlu detalicznego. Związane jest to z większą koncentracją i postępującą konsolidacją przedsiębiorstw w tych częściach łańcucha dostaw. Powoduje to rosnące dysproporcje między poszczególnymi podmiotami działającymi w sektorze rolno-spożywczym pod kątem skali działalności. Ma to istotne konsekwencje dla siły przetargowej stron zawieranych transakcji. Niewspółmierność podaży produktów rolnych oferowanych przez polskich indywidualnych, niezrzeszonych rolników do skali popytu na nie ze strony przetwórstwa powoduje radykalne wzmocnienie pozycji negocjacyjnej odbiorcy (tj. spółek przetwórczych) względem rolnika-dostawcy.

Przekłada się to bezpośrednio na możliwość dość swobodnego kształtowania stosunków zobowiązaniowych pomiędzy stronami

transakcji przez podmioty dominujące. Mowa tutaj nie tylko o cenie, ale także o technicznych aspektach produkcji żywności przez rolników – stosowaniu środków ochrony roślin, ich gatunkach, warunkach chowu, uprawach, terminach płatności, opłatach dodatkowych itd. Rodzi to także ryzyko nadużywania swojej pozycji rynkowej przez większe podmioty, a wraz z powyższym – łamanie zasad uczciwej konkurencji. Absolutny prym wiodą wielkie sieci handlowe.

To właśnie handel detaliczny jest bowiem tym ogniwem, gdzie poziom koncentracji kapitału i konsolidacji przedsiębiorstw jest największy. [Według danych](#) NielsenIQ po 2020 r. udział sklepów wielkopowierzchniowych w rynku utrzymuje się powyżej 60%, z tendencją wzrostową. Tak duża część przypada tym samym na kilku głównych graczy, takich jak Jeronimo Martins, Lidl, Dino i Kaufland. O ile kształt relacji z rolnikami jest korzystny dla spółek przetwórczych, o tyle sieci dyskontów i marketów zdecydowanie dominują nad objęta z wyżej wymienionych kategorii podmiotów.

Skutki nierównowagi

Nierównomierny poziom koncentracji kapitału na poszczególnych etapach łańcucha dostaw żywności, w szczególności zaś dominująca pozycja dużych podmiotów w handlu detalicznym, znajduje swoje odzwierciedlenie w praktyce rynkowej. Wejście do sieci handlowej jest z jednej strony równoznaczne z uzyskaniem platformy sprzedażowej dla bardzo szerokiej gamy klientów. Z drugiej strony jednak, jak wskazano wyżej, na skutek asymetryczności takiej relacji handlowej wiąże się z koniecznością zawierania umów zawierających niekorzystne dla producentów zapisy.

Jednocześnie sieci handlowe mogą w sposób istotny wpływać na procesy produkcyjne w gospodarstwach rolnych i narzucają konkretne wymogi odnośnie upraw roślin czy stosowanych przez producentów odmian. Korporacje handlowe kierują się przede wszystkim dążeniem do zysku.

Poziom asymetrii na rynku jest na tyle duży, że bardzo istotną funkcję pełnią na nim podmioty pośredniczące między sieciami detalicznymi a rolnikami. Duża część rolników nie ma bowiem odpowiedniego zaplecza administracyjnego, aby samodzielnie i bezpośrednio nawiązywać współpracę z dyskontami.

Podmioty pośredniczące przejmują zatem na siebie wszelkie procesy administracyjnoprawne z tym związane i nie muszą się bezpośrednio martwić ryzykiem związanym z samą produkcją żywności. Jako że dla wielu (szczególnie drobnych) producentów zbyt produktów wiąże się z koniecznością współpracy z pośrednikami, stawia to tych ostatnich w komfortowej sytuacji i pozwala przechwycić znaczną część marży.

Przykładowo, na podstawie przeprowadzonej na przełomie lat 2018–2019 kontroli UOKiK opublikowano zestawienie podziału zysków między producentami wybranych owoców i warzyw, pośrednikami oraz sieciami handlowymi.

Tabela 4. Podział zysków w ramach łańcucha dostaw dla wybranych produktów na przełomie 2018 i 2019 r.

Produkt	Zysk producentów	Zysk pośredników	Zysk dystrybutorów
Jabłka	poniżej 15%	od 10% do 77%	od 9% do 27%
Wiśnie	od 15% do 50%	od 17% do 26%	od 25% do 68%
Cebula	od 19% do 83%	od 43% do 52%	od 7% do 35%
Ziemniaki	od 26% do 68%	od 3% do 53%	od 7% do 36%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [badań](#) UOKiK⁷⁰.

Jak widać, zyski pośredników w wielu przypadkach były wyższe niż sieci handlowych. Producenci żywności w skrajnych przypadkach otrzymywali jedynie kilkanaście procent zysków, zaś resztę zgarniały kolejne podmioty.

Dziwić nie powinno wykorzystywanie dominującej pozycji handlowej przez korporacje ani mnogość prowadzonych z tego tytułu postę-

⁷⁰ UOKiK (2019), *UOKiK dla rolnictwa – wiosna 2019*.

poważ przez UOKiK. W latach 2019–2022 urząd przeprowadził ponad 30 postępowań wyjaśniających praktyki sieci handlowych. Część z prowadzonych postępowań zakończyła się nałożeniem kar finansowych.

Tabela 5. Wybrane postępowania prowadzone przez UOKiK względem sieci handlowych w latach 2019–2022

Nazwa podmiotu	Powód interwencji	Status postępowania
Jeronimo Martins Polska S.A.	Nieuczciwe praktyki z zakresu uzyskiwania rabatów handlowych od dostawców	Zakończone nałożeniem kary w wysokości ponad 723 mln zł
Eurocash S.A.	Nieuczciwe praktyki z zakresu pobierania opłat okołosprzedazowych od dostawców	Zakończone nałożeniem kary w wysokości ponad 76 mln zł
Kaufland Polska Markety Sp. z o.o. Sp. j.	Nieuczciwe praktyki z zakresu uzyskiwania rabatów handlowych	Zakończone nałożeniem kar w wysokości ponad 123 mln zł
SCA PR Polska Sp. z o.o. (sieć Intermarche)	Praktyki z zakresu wydłużania terminów płatności za dostarczone produkty rolno-spożywcze	Zakończone wydaniem decyzji zobowiązującej do zmiany

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z lat 2019–2022 przekazanych przez UOKiK.

UOKiK prowadził badania rynku pod kątem stosowania przez sieci handlowe opłat okołosprzedazowych, których podsumowanie opublikowano w listopadzie 2022 r. w ramach [raportu](#) *Opłaty okołosprzedazowe – Raport podsumowujący badanie rynku przeprowadzone przez Prezesa UOKiK*. Jak podano w dokumencie, urząd w ramach swoich działań skontrolował 35 podmiotów prowadzących 52 wiodące sieci handlowe pod kątem stosowania opłat okołosprzedazowych. Badanie wykazało, że dostawcy produktów rolno-spożywczych napotkali na tego typu opłaty we wszystkich kontrolowanych sieciach.

W latach 2016–2020 sieci handlowe uzyskały z tytułu opłat okołosprzedazowych łączną szacunkową wysokość przychodów wynoszącą ok. 5 mld zł rocznie, a ponad 97% kwoty tej kwoty przypadało na 12 badanych sieci. Usług okołosprzedazowych UOKiK zidentyfikował aż 312 – opłaty były pobierane m.in. za promocje, odpowiednią ekspozycję produktów, gazetkę ofertową, promocję znaków towarowych, odbiór towarów (lub brak odbioru), dostarczenie do sklepów i za utylizację.

Producenci w momencie podpisywania umowy często nie mają wpływu na faktyczną wysokość opłat. Zastrzec trzeba, że część z omawianych usług, w szczególności marketingowych, nie jest obligatoryjna do zawarcie współpracy gospodarczej z siecią handlową. Sieci handlowe standardowo oferują dostawcom produktów wzory umowne, które są negocjowalne. Jednak, jak wskazano wcześniej, słaba pozycja negocjacyjna drobnych producentów nie pomaga w wynegocjowaniu korzystnych warunków. Zdecydowanie lepszą pozycję mają więksi rolnicy posiadający odpowiednie zaplecze administracyjnoprawne i których stać na usługi prawne lub doradcze.

Z powyższego wynika, że niekorzystne zjawiska związane ze słabą pozycją drobnych producentów mogłyby być w sporej mierze ograniczone, gdyby poziom integracji poziomej i pionowej byłby wyższy, np. gdyby rolnicy działali poprzez spółdzielnie bądź spółki z rolniczym akcjonariatem, nie zaś samodzielnie jak dotychczas.

Aby walczyć z opisanymi zjawiskami, w grudniu 2021 r. weszła w życie [Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi](#). Pojawiają się jednak głosy, że najprawdopodobniej nie wyeliminowało to niekorzystnych dla producentów praktyk. Przez przedstawicieli branży spożywczej podnoszone są m.in. zarzuty, że sieci handlowe przekazują sobie nawzajem informacje o producentach, którzy odważyli się zgłosić nieuczciwe ich zdaniem praktyki.

Czym jest dzisiaj Krajowa Grupa Spożywcza?

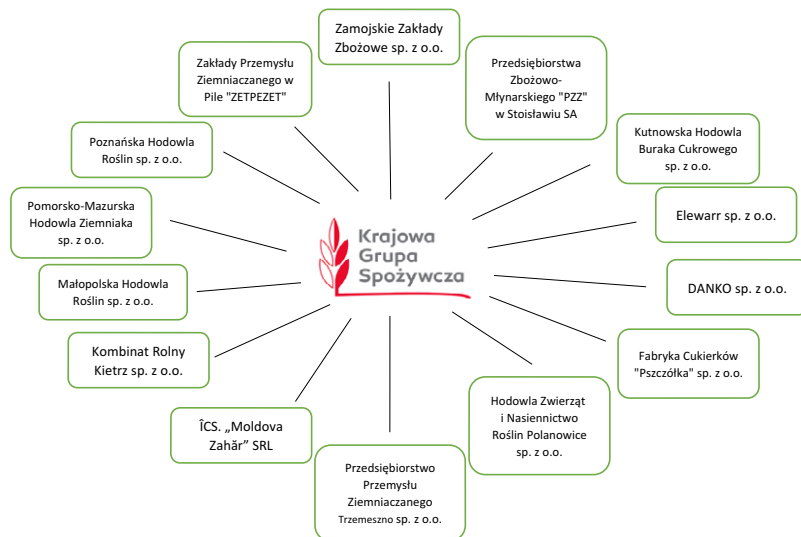
W kwietniu 2022 r. została powołana do życia Krajowa Grupa Spożywcza (KGS). Głosy o utworzeniu narodowego holdingu spożywczego na bazie spółek Skarbu Państwa pojawiały się już wiele lat wcześniej, jednak to właśnie w roku rosyjskiej inwazji na Ukrainę doszło do jego powstania.

Podawanych do publicznej wiadomości powodów do powołania KGS było wiele. Przede wszystkim ma być to podmiot, który docelowo będzie stabilizować rozdrobniony sektor rolno-spożywczy w Polsce, stanowić instrument polityki państwa i przyczynić się do poprawy pozycji polskich przedsiębiorców w sektorze, przede wszystkim rolników. W istocie specyfika polskiego sektora rolno-spożywczego oraz kształtu żywnościowego łańcucha dostaw nad Wisłą uzasadniała powołanie dużej grupy kapitałowej wywierającej istotny wpływ na poszczególne ogniwa łańcuchów dostaw i która mogłaby być swoistym katalizatorem zmian w tej jakże istotnej części naszej gospodarki.

Krajowa Grupa Spożywcza została powołana w oparciu o Krajową Spółkę Cukrową SA. Wymagało to przeniesienia nadzoru właścicielskiego nad częścią spółek mających być częścią KGS z Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa do Ministerstwa Aktywów Państwowych. Ostatecznie zdecydowano się na wariant, w którym w wytypowanych spółkach udziały zostały nabyte przez Skarb Państwa. Następnie te udziały zostały wniesione do Krajowej Spółki Cukrowej przemianowanej na Krajową Grupę Spożywczą, która w ten sposób stała się spółką-matką nowej grupy kapitałowej.

W skład Krajowej Grupy Spożywczej wchodzi następujące spółki:

Rysunek 8: Skład Krajowej Grupy Spożywczej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji KGS.

Wyżej wymienione podmioty w ramach KGS podzielone są na 6 segmentów: produkcję nasienną, cukru i skrobi, sektor rolny, przetwórstwo spożywcze i sektor zbożowo-młynarski.

Warto wskazać, że ok. 20% akcji w Krajowej Grupie Spożywczej należy do pracowników, rolników i plantatorów buraka cukrowego. W odniesieniu do każdego z plantatorów, którzy dostarczyli na rzecz spółki co najmniej 50 t buraka cukrowego, przysługuje prawo nabycia akcji w równej liczbie, tj. wolumen dostaw nie ma wpływu na liczbę akcji, do których uprawnienia ma dany rolnik. Pracownikom przysługują akcje proporcjonalnie do liczby lat przepracowanych – pracownicy o dłuższym stażu pracy mają uprawnienia do większej liczby akcji. W odniesieniu do obu grup nabycie akcji jest nieodpłatne,

a ich zbywanie zostało umożliwione tylko pracownikom spółki i plantatorom buraków cukrowych związanym ze spółką umowami.

Ponadto pracownicy KGS są uprawnieni do wskazania jednego członka zarządu spółki wyłanianego w tajnym, bezpośrednim i powszechnym dla pracowników głosowaniu. Jeszcze szersze uprawnienia przysługują pracownikom i plantatorom w odniesieniu do Rady Nadzorczej, do której zarówno plantatorzy, jak i pracownicy mogą delegować po dwie osoby.

Wyzwania dla narodowego holdingu spożywczego

Niechęć do integracji wśród rolników

Działania legislacyjne, które zostały wdrożone do tej pory, nie wystarczą, aby uzdrowić niekorzystną sytuację polskich producentów żywności względem korporacji handlowych. Wynika ona z czynników strukturalnych. Odpowiedzią powinna być integracja rolników, np. w formie spółdzielni, bądź istnienie podmiotu, który będzie operował w ramach łańcucha dostaw w warunkach minimalnej marży. Krajowa Grupa Spożywcza mogłaby sprzyjać obu tym działaniom.

Dotychczas podejmowane inicjatywy na rzecz uatrakcyjnienia i zwiększenia zainteresowania polskich producentów rolnych różnymi formami kooperacji (m.in. nowelizacji prawa spółdzielczego, przepisów o grupach producenckich, dofinansowania i preferencji podatkowych) nie odniosły zamierzonych skutków. Pokazuje to jednoznacznie, że niezależnie od podejmowanych przez ustawodawcę działań, w przypadku braku zainteresowania producentów w Polsce nie dojdzie do nagłego uspołdzielnienia i zintegrowania rolnictwa. Jest to tym bardziej widoczne, że czynniki strukturalne zdecydowanie ciążyą ku zwiększeniu kooperacji między polskimi producentami żywności.

Jeżeli oddolne modele integracji rynku nie działają, w obliczu negatywnych zjawisk rynkowych należy rozważyć zwrócenie się ku

modelowi integracji odgórnej, w którym kluczową rolę mogłaby odegrać Krajowa Grupa Spożywcza.

Jednowymiarowość Krajowej Grupy Spożywczej

Co istotne, zdecydowana większość przychodów KGS pochodzi z działalności segmentu cukrowego. Krajowa Spółka Cukrowa była bowiem największym producentem cukru w Polsce i jednym z największych w Unii Europejskiej (ok. [40% udziału](#) w krajowym rynku). W pozostałym zakresie skala działalności podmiotów i zakładów funkcjonujących już pod szyldem KGS jest niewielka – łączne przychody w ubiegłym roku wyniosły ok. 3,5 mld zł, z czego niemal 3 mld zł przypadały na segment cukrowy. Ponadto Krajowa Grupa Spożywcza poza dobrze rozwiniętym segmentem cukrowym nie ma większej sieci zakładów produkcyjnych i przetwórczych, które mogłyby się przyczynić do rozwoju holdingu spożywczego.

Trzeba jednak wskazać, że należąca do KGS spółka Elewarr dysponuje kluczową z punktu widzenia sektora infrastrukturą magazynową o pojemności ok. 700 tys. t. Jest wykorzystywana w działalności komercyjnej i jako element systemu państwowych rezerw zbóż w ramach umowy z Rządową Agencją Rezerw Strategicznych. W 2022 r. Elewarr rozpoczął realizację pierwszych kontraktów eksportowych i pośredniczył w sprzedaży zbóż za granicę. Chociaż były to transakcje o niewielkiej skali, pokazują potencjał na rozszerzenie działalności Krajowej Grupy Spożywczej w przyszłości. Spółka posiada również bocznicę kolejową oraz możliwości przemiału zbóż przez swoją spółkę zależną – Zamojskie Zakłady Zbożowe – w skali 100 t dziennie. Nie są to jednak zdolności istotne z punktu widzenia sektora młynarskiego w Polsce.

Dobrze obrazuje to istotne ograniczenia Krajowej Grupy Spożywczej. Poza segmentem cukrowym i przechowalnictwem nie posiada ona żadnych istotnych aktywów w przetwórstwie rolno-spożywczym.

To warunek kluczowy, aby miała pełnić funkcję, jaką przypisują jej politycy, tj. mieć istotny wpływ na skrócenie łańcuchów dostaw,

oferowanie rolnikom korzystnych cen skupu w ramach działalności komercyjnej (obecnie te możliwości są ograniczone do buraka cukrowego i zbóż) oraz eliminować nieuczciwe praktyki rynkowe. Nie jest również, co do zasady, obecna (m.in. poza sprzedażą internetową) na ostatnim etapie łańcucha dostaw, tj. w handlu detalicznym.

Pojawiły się już zapowiedzi dotyczące poszerzenia skali działalności o spółki z sektora przetwórczego. Pierwszą taką transakcją jest nabycie od Grupy Azoty spółki SCF Natural, która posiada nieczynny dotychczas zakład przetwórstwa chmielu. Polska jest jego jednym z największych na świecie producentów.

Rekomendacje. W którym kierunku powinien iść narodowy holding spożywczy?

Zainwestowanie w moce przetwórcze

Krajowa Grupa Spożywcza, by móc wywierać istotny wpływ na sektor rolno-spożywczy w Polsce, przede wszystkim powinna poszerzyć swój zakres działalności o kolejne moce przetwórcze. Obecna skala działalności KGS poza segmentem cukrowym jest mikroskopijna w skali całego sektora. Obejmuje także niewielki jego wycinek – polski holding jest całkowicie nieobecny w zdecydowanej większości łańcuchów dostaw, dlatego jakiegokolwiek zdolności wpływania na sektor poza punktowym (np. w skupie i przechowywaniu zbóż – Elewarr – czy też cenie oferowanej plantatorom buraka cukrowego) są fikcją.

Powyższe nie oznacza, że podstawowym celem rozwojowym holdingu powinien być jak największy wzrost skali działalności i zbudowanie dominującej pozycji na rynku. Specyfika sektora rolno-spożywczego jest diametralnie inna niż w przypadku branż, w ramach których funkcjonują w Polsce duże podmioty państwowe, np. bankowość, ubezpieczenia, górnictwo, sektor naftowy i zbrojeniowy.

Rozszerzenie działalności holdingu o kolejne segmenty przyczyni się do zdywersyfikowania źródeł dochodów grupy i zwiększenia możliwości oddziaływania na poszczególne etapy łańcucha dostaw. Przejęcie SCF Natural przy założeniu odpowiednich inwestycji w zakład przetwórstwa chmielu w Puławach jest kierunkowo dobrym posunięciem, które powinno być kontynuowane także w innych segmentach sektora. Celem powinno być zarówno zwiększenie potencjału polskiego przetwórstwa, jak i zabezpieczenie źródeł przychodów grupy.

Wspieranie spółdzielczości w polskim rolnictwie

Co kluczowe, Krajowa Grupa Spożywcza przy założeniu poszerzenia skali działalności powinna stać się podmiotem silnie promującym integrację pionową i poziomą w polskim rolnictwie w ramach kontrolowanych przez nią procesów produkcyjnych. Złe zorganizowanie sektora ma bardzo negatywny wpływ na pozycję negocjacyjną polskich rolników.

Krajowa Grupa Spożywcza docelowo powinna zatem dążyć do upowszechnienia modelu rolniczo-pracowniczego akcjonariatu w ramach prowadzonej przez siebie działalności, podobnie jak w przypadku Krajowej Spółki Cukrowej. Jednocześnie rozważone powinno być szersze, ale stopniowe uspołecznianie spółek KGS, tj. rozszerzanie rolniczo-pracowniczego akcjonariatu co najmniej do wysokości 50% i z gwarancją zachowania przez Skarb Państwa lub spółkę-matkę akcji uprzywilejowanych.

Powyższy model powinien być uwzględniany zwłaszcza w przypadku nowych inwestycji KGS w przetwórstwo, które muszą brać pod uwagę lokalny potencjał i strukturę produkcyjną przy jednoczesnym aktywnym zabieganiu o współpracę z lokalnymi producentami, którzy docelowo mogliby związać się ze spółkami grupy na dłużej i stać się jednocześnie ich udziałowcami lub akcjonariuszami. Spółki KGS powinny oferować współpracującym z nimi producentom szeroki wachlarz usług doradczych lub administracyjnoprawnych,

aby korzyści ze współpracy wykraczały poza standardową kalkulację zysków i strat.

W ramach poszerzania działalności holdingu i takiego modelu współpracy kolejne inicjatywy w zakresie promowania spółdzielczości rolniczej mogłyby trafić na bardziej podatny grunt niż obecnie. Krajowa Grupa Spożywcza mogłaby zatem pełnić funkcję swoistego akceleratora spółdzielczości w sektorze rolno-spożywczym w Polsce.

W odniesieniu do powyższego należy zastrzec, że kluczowym elementem dla powodzenia powyższego kierunku byłoby niepodporządkowywanie jej działalności krótkoterminowym celom politycznym. Z uwagi na charakter omawianego przedsięwzięcia, tj. większego uspołecznienia holdingu, wskazane byłoby dobranie przejrzystych dla rolników i pracowników zasad i procedur funkcjonujących w jego ramach, by w jak największym stopniu wyeliminować czynniki korupcyjne i polityczne przy podejmowaniu decyzji biznesowych lub personalnych.

Zainwestowanie w infrastrukturę i B+R

Zalecanym kierunkiem są także dalsze inwestycje w infrastrukturę, w szczególności portową. Podnoszony od lat przez środowiska branżowe postulat budowy w Polsce portu zbożowego powinien zostać zrealizowany jak najszybciej. W szczególności trzeba mieć na uwadze wojnę na Ukrainie i potencjalne jej dołączenie do Unii Europejskiej w przyszłości. Krajowa Grupa Spożywcza jest naturalnym kandydatem do zarządzania taką infrastrukturą.

Umożliwi to także poszerzenie działalności spółki o pośrednictwo w eksporcie wraz z kompleksową obsługą takich transakcji, w szczególności dla producentów związanych z KGS, co mogłoby stanowić dodatkowy aspekt zachęcający do podjęcia współpracy z państwowym holdingiem. Naturalną konsekwencją rozwoju takiego segmentu działalności byłoby jednocześnie dążenie do ustanowienia stałych kanałów sprzedażowych poza granicami Polski, np. za pośrednictwem utworzenia oddziałów zagranicznych lub akwizycji

zagranicznych podmiotów posiadających odpowiednie kanały dystrybucyjne lub infrastrukturę magazynową.

Wartym rozważenia kierunkiem powinien być również rozwój działalności badawczo-rozwojowej oraz finansowanie inwestycji w *foodtech* (tj. w innowacje spożywcze zarówno w kontekście produkcji, jak i przetwórstwa). Jak podaje foodtech.ac, 2022 r. wartość inwestycji w polskie start-upy z tego segmentu przekroczyła 120 mln zł. Krajowa Grupa Spożywcza powinna zatem monitorować rynek *foodtech*, inwestować na nim i wprowadzać innowacyjne produkty. Docelowo Krajowa Grupa Spożywcza powinna rozważyć także założenie w kraju swojego centrum badawczo-rozwojowego podejmującego współpracę z ośrodkami akademickimi, producentami i przetwórcami żywności. [Według szacunków](#) Emergen Research przychody sektora *foodtech* do 2027 r. mają osiągnąć wartość 342 mld dol. Jest zatem o co walczyć.

Promowanie polskich produktów

Obok głównej działalności Krajowa Grupa Spożywcza powinna wspierać promocję polskiej żywności i lokalnych producentów. Dotychczas mieliśmy do czynienia z mnogością różnego rodzaju ministerialnych inicjatyw mających promować polskie, lokalne produkty. To m.in. [Polska Smakuje](#), [Polski e-bazarek](#) oraz należące do KGS [Polskie Smaki](#).

Ich rozdrobnienie prowadzi do niskiej rozpoznawalności tych firm i sprawia, że nie stanowią one realnej zmiany w kanałach sprzedaży polskich rolników i producentów żywności. Integracja tych inicjatyw oraz aktywna promocja lokalnych, polskich produktów może istotnie poprawić sytuację rodzimych producentów.

Produkty te mogłyby być promowane również w ramach ofert sprzedażowych innych spółek Skarbu Państwa, takich jak LOT, PKP, Orlen i Poczta Polska, które posiadają w swojej ofercie produkty spożywcze. Część tego asortymentu mogłaby dostarczać Krajowa Grupa Spożywcza lub lokalni producenci za jej pośrednictwem.

Podmiot ten mógłby również pośredniczyć w zaopatrywaniu szkół, żłobków, przedszkoli lub szpitali. Innymi potencjalnymi partnerami z sektora publicznego są Wojsko Polskie i inne służby mundurowe, urzędy i instytucje, hotele i ośrodki będące własnością Skarbu Państwa. Analogiczną współpracę można nawiązać ze związkami i klubami sportowymi. Realizacja przynajmniej części wymienionych współprac pozwoli wytworzyć kanał dystrybucyjny, który będzie miał dla wielu producentów realne rynkowe znaczenie.

Wsparcie rodzinnych sklepów i spółdzielczości w handlu detalicznym

W kontekście rozważanego wejścia Krajowej Grupy Spożywczej w sektor handlu detalicznego wskazać trzeba, że powinno się to odbywać, po pierwsze, na drodze zatrzymania postępującej oligopolizacji sektora ze wszystkimi jej negatywnymi skutkami, a po drugie, celem poprawy sytuacji polskich przedsiębiorców – zarówno producentów żywności, jak i rodzinnych sklepów. Niewskazaniem byłoby zatem przejmowanie funkcjonujących już dużych podmiotów sieciowych i kontynuacja ich modelu pod szyldem KGS. Powyższe rozwiązanie, zamiast wspierać oba powyższe cele, wprost im zaprzecza.

Nie oznacza to jednak, że Krajowa Grupa Spożywcza nie powinna rozważać rozszerzenia swojej działalności o detal. Takie rozszerzenie mogłoby się odbyć np. poprzez utworzenie luźnej franczyzy dla sklepów rodzinnych, oferującej wspólne platformy sprzedażowe i współpracę z lokalnymi producentami, lub poprzez przejęcie istniejących już dużych sieci handlowych i analogicznie – radykalną zmianę modelu ich funkcjonowania na spółdzielczy, ale z włączeniem sklepów rodzinnych, w system punktów sprzedażowych.

Krajowa Grupa Spożywcza, przejmując na siebie ciężar obsługi administracyjnoprawnej wszelkich procesów okołosprzedażowych, marketingu, kanałów dystrybucji i zatowarowania, mogłaby jednocześnie operować w tym segmencie w warunkach minimalnej marży, poprawić konkurencyjność małych sklepów spożywczych

poprzez oferowanie im korzystniejszych cen. Nie powstrzymałoby to, co prawda, procesów konsolidacji segmentu handlu detalicznego, mogłoby jednak w sposób istotny je utrudnić i dać szansę na przetrwanie i stabilny rozwój mniejszym podmiotom.



Bartosz Mielniczek

Współpracownik Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Prawnik, zawodowo zajmuje się doradztwem podatkowym dla spółek krajowych i zagranicznych.



Mateusz Perowicz

Koordynator aplikacji „Pola. Zabierz ją na zakupy” i warszawskiego oddziału Klubu Jagiellońskiego. Członek Klubu Jagiellońskiego.

dr Agnieszka Serlikowska

Jak projektować doradztwo dla rolników? O usługach państwa na rzecz rolnictwa w Polsce

Różnorodność i rozdrobnienie wsparcia dla rolników w ramach poszczególnych funduszy i ogrom aktualnych wyzwań wzmaga potrzebę sprawnych i kompetentnych usług doradczych. Wynikająca z wielości organów krajowej administracji rolnictwa i problemów z komunikacją, chimeryczność orzeczeń administracyjnych, udzielanych porad i praktyk kontrolnych nie stawia rolników w łatwej pozycji. Konieczne jest doprecyzowanie kompetencji poszczególnych inspekcji rolniczożywnościowych, określenie ich ram współpracy i wytypowanie organu, który będzie zapewniał spójność działań i koordynował kontakty z UE.

Pomimo zmian charakteru polskiej wsi (które przedstawiła Ruta Śpiewak w jednym z wcześniejszych rozdziałów tej publikacji) i wobec nadal dużego i wielowymiarowego znaczenia rolnictwa dla Polski warto przyrzeć się szeroko pojętym usługom państwa na rzecz konkretnej grupy mieszkańców obszarów wiejskich – rolników.

Szczególnie należy podkreślić rolę usług doradztwa rolniczego oraz aktualny stan krajowej administracji rolnictwa i rozwoju wsi oraz dla dobra tej grupy społecznej zastanowić się, jak należy wspierać aktywnych rolników kosztem tych jedynie wykorzystujących preferencyjny system usług publicznych.

Gąszcz wymagań i przepisów

Z perspektywy rolnictwa szczególną rolę w usługach publicznych odgrywają usługi doradcze. Pomoc państwa, samorządów i do-

radztwa rolniczego [w założeniu](#) UE powinna zmierzać do doskonalenia działalności w tym zakresie, oddziaływać na przemiany strukturalne rolnictwa w powiązaniu ze zmniejszeniem kosztów produkcji rolniczej i poprawiać sytuację dochodową rolników.

Rozporządzenie unijne z 2021 r. w zakresie wspólnej polityki rolnej [wskazuje](#), że dzięki usługom doradczym rolnicy powinni zyskać większą świadomość związku między prowadzeniem gospodarstwa i gospodarowaniem gruntami z jednej strony, a niektórymi normami, wymogami i informacjami, w tym dotyczącymi środowiska i klimatu, z drugiej⁷¹.

To w usługach doradczych prawodawca unijny i krajowy dostrzega możliwość podwyższenia poziomu życia rolników oraz zwiększenia poziomu produkcji rolnej przy zachowaniu celów zrównoważonego rozwoju, standardów środowiskowych i bezpieczeństwa żywności. W konsekwencji to przez tę usługę publiczną zwiększyć ma się poziom wszystkich świadczeń o charakterze gospodarczym.

W przypadku Wspólnej Polityki Rolnej nastąpiło przesunięcie uprawnień kompetencyjnych ze szczebla krajowego na unijny. W konsekwencji ciężar finansowania w tym zakresie został [przeniesiony](#) na poziom europejski, który długo obejmował dwa filary: pierwszy dotyczący przede wszystkim płatności bezpośrednich oraz drugi związany z Programem Obszarów Wiejskich (PROW).

Aby uzyskać finansowanie, konieczne jest spełnienie konkretnych wymogów, co z kolei wiąże się bezpośrednio z siecią usług doradczych oraz krajowymi regulacjami powiązаныmi nie tylko z samymi programami, jak chociażby [Ustawą z 2015 r.](#) o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (funkcjonująca nadal w związku z niewykorzystaniem całości kwoty objętej programem), ale także z całym systemem organów władzy publicznych, w których zadaniach mieszczą się zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska.

⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r.

W przypadku płatności bezpośrednich rolnicy muszą spełnić [wymogi](#) powiązane m.in. z dywersyfikacją upraw, utrzymaniem dobrego stanu gleb, ochroną bioróżnorodności biologicznej, odpowiednim stosowaniem nawozów i zapewnieniem bezpieczeństwa żywności przez przestrzeganie odpowiednich regulacji w zakresie produkcji żywności i pasz. W kontekście PROW dofinansowanie wiąże się np. ze wzbogacaniem różnorodności biologicznej, poprawą gospodarki wodnej i zapobieganiem erozji gleb⁷².

Mnogość różnego rodzaju wsparcia w ramach poszczególnych funduszy wzmacnia jednak [potrzebę](#) sprawnych i kompetentnych usług doradczych z uwagi na problem braku adekwatnego adresowania wsparcia problemów wiejskich w warunkach rozproszenia źródeł finansowania.

Problem nie znika, a wręcz [wzmacnia się](#) na etapie nowej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), w ramach której każde państwo członkowskie opracowuje swój plan strategiczny, który obejmuje nie tylko instrumenty wchodzące w zakres pierwszego filaru (wspomnianych płatności bezpośrednich i rynków rolnych), ale również z drugiego, mającego na celu rozwój obszarów wiejskich.

Plan Strategiczny dla WPR 2023–2027 w odniesieniu do usług doradczych dla rolników podkreśla jednak konieczność przygotowania podmiotów je świadczących do reagowania na potrzeby gospodarstw rolnych na informacje na temat aspektów gospodarczych, środowiskowych i społecznych, a także wsparcie w zakresie innowacji (przede wszystkim jednostek doradztwa rolniczego mających kompetencje ustawowe w tym zakresie).

Wysokie oczekiwania wobec usług doradczych

Znaczenie usług doradczych podkreśla również unijna koncepcja *smart villages* jako instrumentu rozwoju wsi w polityce UE, której oddziaływanie widoczne jest w powyższym planie strategicznym

⁷² Włodarczyk, B. (2022), *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027* Przegląd prawa rolnego nr 2 (31).

i nowych unijnych regulacjach. Jej istotnym źródłem są dwie deklaracje z Cork.

[Pierwsza z 1996 r.](#) – *O ożywieniu obszarów wiejskich* – zawierała dziesięciopunktowy program w sprawie sformułowania nowej polityki wspierania obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. Wskazywała na wspieranie różnorodnej działalności ekonomicznej i społecznej wraz z tworzeniem warunków i pomocy instytucjonalnej dla realizacji inicjatyw ludności wiejskiej.

Druga, z 2016 r., tzw. Cork. 2.0 – *Lepsze życie na obszarach wiejskich* – również określała dziesięciopunktowy program, w ramach którego znalazły się takie postanowienia dotyczące polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki rolnej w UE, jak poprawa skuteczności i rozliczalności oraz zwiększenie skuteczności realizacji i uproszczenie tych polityk, ulepszenie zarządzania na obszarach wiejskich, zwiększanie wiedzy i innowacji.

Do deklaracji z Cork 2.0. bezpośrednio odwołuje się wspomniane już [rozporządzenie](#) z 2021 r., które formułuje konkretne wymogi względem państw członkowskich i świadczonych przez nie usług doradczych dla rolników i innych beneficjentów wsparcia w ramach WPR. Usługi te mają m.in. być świadczone z uwzględnieniem istniejących praktyk rolniczych obejmujących wymiar gospodarczy, środowiskowy i społeczny oraz dostarczać aktualnej wiedzy technologicznej i naukowej, opierającej się na wynikach opracowanych badań naukowych i projektów innowacyjnych, w tym w odniesieniu do dostarczania dóbr publicznych.

W ich ramach pomoc powinna być oferowana na odpowiednio wykwalifikowanym poziomie w całym cyklu rozwoju różnych rodzajów produkcji i gospodarstw, w tym w zakresie rozpoczynania działalności po raz pierwszy, konwersji systemów produkcji w odpowiedzi na potrzeby konsumentów, innowacyjnych praktyk, technik rolniczych służących zwiększaniu odporności na zmianę klimatu, w tym agroleśnictwa i agroekologii, poprawy dobrostanu

zwierząt oraz w razie konieczności norm bezpieczeństwa i wsparcia społecznego.

Pytanie, które nasuwa się po przeczytaniu tego rozporządzenia, brzmi: Jak wielu mamy w Polsce doradców spełniających minimalne wymogi w tak szerokim zakresie? Czy mają oni kompetencje i wiedzę dotyczącą planów finansowych i biznesplanów wymaganych WPR, dyrektyw i rozporządzeń unijnych, praktyk rolniczych zapobiegających rozwojowi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe, zapobieganiu ryzyku i jego zarządzaniu, wsparciu innowacji, technologii cyfrowych w rolnictwie i na obszarach wiejskich, składników odżywczych, warunków zatrudnienia, obowiązków pracodawców, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wsparcia społecznego w społecznościach rolniczych?

Rozporządzenie nie wymaga, by każda osoba zajmująca się usługami doradczymi posiadała kompetencje we wszystkich wskazanych dziedzinach, ale wyliczenie wielowymiarowości i ogromu oczekiwań wobec tych usług wymaga konfrontacji z aktualnym stanem administracji rolnictwa i rozwoju wsi.

Marzenia a rozproszona rzeczywistość

Krajowa administracja rolnictwa i rozwoju wsi jest administracją rozproszoną. Kompetencje władzy publicznej rozrzucone są między samorzady i rząd. Ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi podlegają Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (najogólniej odpowiedzialna za udzielanie pomocy ze środków krajowych i wdrażanie instrumentów współfinansowanych z budżetu UE), Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (zajmujący się kwestiami powiązаныmi ze strukturą obszarową gospodarstw rolnych, ale też promocją produktów rolnych i żywnościowych), Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz jednostki doradztwa rolniczego (16 wojewódzkich Ośrodków Doradztwa Rolniczego i Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie).

To właśnie Ośrodki Doradztwa Rolniczego podejmują działania w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi, rynków rolnych i wiejskich gospodarstw domowych w celu poprawy poziomu dochodów rolniczych oraz podnoszenia konkurencyjności rynkowej gospodarstw rolnych, wspierania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, a także podnoszenia poziomu kwalifikacji zawodowych rolników i innych mieszkańców wiejskich. Sprowadza się to przede wszystkim do czynności doradczych (zarówno indywidualnych, jak i grupowych, w tym w zakresie pomocy rolnikom w ubieganiu się o przyznanie pomocy finansowej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji krajowych i zagranicznych), ale też prowadzenia ksiąg rachunkowych i dokumentacji niezbędnej w rachunkowości w gospodarstwach rolnych, kursów i szkoleń czy wypełniania wniosków lub innych dokumentów.

Gdzieś pomiędzy ministrem rolnictwa i rozwoju wsi, ministrem zdrowia, premierem oraz ministrem klimatu i środowiska zawieszono są wszystkie inspekcje rolno-żywnościowe, szeroko rozumiane w kontekście rozwoju wsi i artykułów rolno-spożywczych, bo obejmujące również zagadnienia ochrony środowiska i konkurencji, a także kwestie sanitarne.

Warto o nich wspomnieć nie tylko z uwagi na wielokrotnie podnoszoną problematykę nakładania się kompetencji tych organów i związany z tym chaos legislacyjny, co podkreśliła Najwyższa Izba Kontroli w 2021 r.⁷³ Diagnozowała m.in. brak koordynacji i współpracy, brak skutecznych mechanizmów służących ujawnianiu nielegalnej działalności przez podmioty zajmujące się produkcją żywności, ograniczoną zdolność do sprawnego przeprowadzania badań żywności, alarmujące wyniki analizy powiadomień w zakresie niebezpiecznej żywności, niedostatek regulacji prawnych dotyczących wprowadzania na rynek nowych produktów.

Inspekcje te pełnią również funkcje usługowe w unijnym rozumieniu urzędowej kontroli żywności, nieco odmiennym od restrykcyjno-

⁷³ NIK (2021), System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25232,vp,27982.pdf> (dostęp 25.05.2023).

administracyjnego krajowego przywiązania do mierników budżetu zadaniowego, w ramach których organy w praktyce wiążą się np. z zaplanowanym stosunkiem liczby wymierzonych mandatów na skutek wykrytych nieprawidłowości do liczby przeprowadzonych kontroli. Na pierwszym miejscu wciąż wydaje się „wykrywalność”, a nie ogólne polepszenie jakości produktów znajdujących się na rynku.

Zgodnie z założeniami unijnego [rozporządzenia](#) z 2017 r. kontrole tych inspekcji mają stanowić jedynie uzupełnienie kontroli własnej poszczególnych producentów. Przede wszystkim powinny służyć podnoszeniu jakości i wydajności produkcji rolno-spożywczej, być swego rodzaju darmowym audytem zgodności, który ma przede wszystkim pomóc wyeliminować potencjalne nieprawidłowości i przysłużyć się rozwojowi m.in. gospodarstw rolnych. Kwestia ta wciąż wydaje się niezrozumiana z perspektywy niedofinansowanych, przepracowanych i naciskanych na wynik krajowych inspekcji⁷⁴.

Należy zwrócić uwagę na to, że to niejedyny instrument „kontroli” rolnictwa. Kompetencje w tym zakresie posiada również Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ta ostatnia została wyznaczona w Planie Strategicznym dla WPR 2023–2027 jako organ odpowiedzialny za kontrolę praktyk w zakresie warunkowości dotyczącej spełniania norm Dobrej Kultury Rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz wymogów dotyczących klimatu i środowiska, zdrowotności roślin i bezpieczeństwa żywności w części dotyczącej pochodzenia roślinnego (w uzupełnieniu do Inspekcji Weterynaryjnej odpowiedzialnej za część dotyczącą pochodzenia zwierzęcego oraz dobrostanu zwierząt). Ponadto w zagadnienia objęte wymogami doradztwa wchodzi również regulacje ogólne powiązane m.in. z zagadnieniami prawa pracy i ochrony danych osobowych.

Zasadniczym kluczem do sprawnego doradztwa są jednolite ramy postępowania dla podmiotów w tych samym lub bardzo tożsamych

⁷⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r.

sytuacjach. Wielokrotnie sygnalizowana niecelowa, a raczej wynikająca z wielości organów opisywanej administracji i problemów z komunikacją, chimeryczność orzeczeń administracyjnych, udzielanych porad czy praktyk kontrolnych nie stawia zarówno pracowników jednostek doradztwa rolniczego i ich rolniczych interesariuszy w łatwej pozycji.

Głównymi problemami wydają się nieadekwatność i niski przepływ informacji na linii doradca-odbiorca. Kontrola przeprowadzona przez NIK w 2018 r. [wykazała](#), że wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego nie oferowały usług adekwatnych dla poszczególnych grup beneficjentów, nie dysponowały także danymi o potencjalnych grupach odbiorców usług doradczych i ich potrzebach.

Należy jednak zauważyć, że gdy już właściwi odbiorcy dotrą do poszczególnych doradców, wyniki badań ich satysfakcji przedstawiają się optymistycznie. W 2020 r. Aleksander Bomberski przeprowadził [badania](#) dotyczące roli doradztwa w realizacji założeń Sieci na rzecz innowacji w rolnictwie na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego. Respondenci pozytywnie ocenili kompetencje brokerów innowacji i doradców rolnych. Wskazano na zainteresowanie rolników innowacjami oraz ekonomicznymi i społecznymi skutkami ich wdrażania. Zidentyfikowano także potrzebę zachęcenia naukowców do praktycznej współpracy z rolnikami oraz konieczność odpowiedniego finansowania publicznego doradztwa⁷⁵.

Wyzwania dla rolnictwa

Inicjatywy zderzające się z biurokracją

Biurokracja jest również uważana za przeszkodę w przypadku instrumentów wspieranych ze środków unijnych przeznaczonych dla społecznych inicjatyw oddolnych. W krajowym systemie w związku z realizacją Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich funkcjonuje narzędzie rozwoju obszarów wiejskich LEADER (przewidziane

⁷⁵ Bomberski, A. (2020), *Rola doradztwa rolniczego w realizacji założeń sieci na rzecz innowacji w rolnictwie na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego*, Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy.

również w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027), które ma pomóc włączyć mieszkańców wsi w proces oddolnego podejmowania decyzji i działań mających podnosić jakość ich życia, w tym w zakresie rolnictwa. Inicjatywa ta jest współfinansowana z funduszy europejskich przez Lokalne Grupy Działania – stowarzyszenia składające się z przedstawicieli władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców.

Praktycznym problemem funkcjonowania tego narzędzia jest właśnie nadmierna formalistyka. Przeciążone zarządy województw [weryfikują](#) wnioski o przyznanie pomocy po określonych przez UE terminach, co z kolei grozi obniżeniem przyznanego wsparcia z powodu nieosiągnięcia poziomu wskaźników produktu lub wykorzystania środków finansowych.

Choć wymogi formalne są niezbędne do właściwego rozliczania tego typu inicjatyw, aby uniemożliwić podejmowanie działań sprzecznych z ich celami służących jedynie oportunistycznemu wzbogacaniu się, to jednocześnie nadmierne bariery administracyjne osiągają zniechęcający skutek.

Warto o tym pamiętać, zwłaszcza że opisana wyżej unijna koncepcja *smart villages* faworyzuje tego typu inicjatywy. Należy [zwrócić uwagę](#) na konieczność zachowania ich elastyczności oraz oddolności, do czego konieczne jest m.in. stworzenie przyjaznych procedur.

Zapomniane usługi pozarolnicze

Na drugim biegunie działań pozostaje natomiast źle sformalizowany program gospodarstw opiekuńczych, czyli łączących działalność rolniczą z usługami społecznymi w związku z problemem związanym ze starzeniem się populacji. Już dziś w Unii Europejskiej, w tym w Polsce, istnieją możliwości pozyskania środków finansowych na rozpoczęcia świadczenia usług opiekuńczych względem osób niepełnosprawnych (w tym starszych) w gospodarstwach rolnych, co

dotatkowo ma umożliwić modernizację tych gospodarstw ([projekty Gospodarstwo otwarte na ludzi i Aktywny i Zdrowy Senior Rolnik](#)).

Zagadnienie to nie posiada jednak ram instytucjonalnych, mimo że już w 2018 r. Rada Ministrów przyjęła dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*, który zakładał rozwój sieci takich gospodarstw w latach 2018–2020. Główny ciężar odpowiedzialności [spoczywa](#) w tym przypadku na gminach, co oczywiście samo w sobie nie jest błędem, jednak brak wystarczającego wsparcia legislacyjnego i organizacyjnego na poziomie centralnym można kwalifikować jako co najmniej problematyczne.

Na samorządach „wyższego stopnia” spoczywa również odpowiedzialność zorganizowania zbiorowego transportu lokalnego także dla obszarów wiejskich. Tymczasem według najnowszych [danych](#) Stowarzyszenia Ekonomii Transportu do 20% miejscowości w Polsce nie dociera żaden transport publiczny, a siatka połączeń autobusowych w porównaniu do 1989 r. zmniejszyła się o 85%–90%⁷⁶. To z kolei [przekłada się](#) na wykluczenie społeczne, a z całą pewnością ma wpływ nawet na tak proste zagadnienia, jak możliwość dojazdu do instytucji oferujących wsparcie finansowe dla rolników.

Szersze trendy zmieniające oblicze rolnictwa

[Badania](#) Moniki Stanny dotyczące obszarów popegeerowskich wskazują na charakterystyczne dla tych miejsc procesy: starzenia się i depopulacji, ograniczonej skali przedsiębiorczości, relatywnie wyższego korzystania z pomocy społecznej oraz pogorszenia się jakości infrastruktury technicznej i dostępu mieszkańców do usług publicznych. Zmiany te dotyczą również rolników prowadzących gospodarstwa na tych obszarach. Na drugiej szali znajdują się przytoczone wyniki badań w zakresie podmiotów korzystających z usług doradczych w rolnictwie jako spragnionych innowacyjności

⁷⁶ Rydzyński, P. (2022), *Tak wygląda wykluczenie*, <https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/tak-wyglada-wykluczenie-75903.html> (dostęp 25.05.2023).

i rozwoju.

Podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne, a rolą państwa umiejętne wspieranie takich gospodarstw, aby zmaksymalizować ich dochody i poziom życia przy jednoczesnym zadbaniu o dobra powszechne, takie jak czystość powietrza i ochrona środowiska. Aparat państwa w rolnictwie jest wszechobecny, niezaprzeczalna mieszanka organów zajmujących się poszczególnymi zadaniami publicznymi powiązanych z ośrodkami wiejskimi nie stymuluje tego rozwoju.

Niejasne i nachodzące się przepisy

Legislacja w analizowanym zakresie jest szczególnie skomplikowana, nie tylko z powodu wielu różnego rodzaju dziedzin, które związane są z sytuacją rolników, ale również specyficznej relacji prawa polskiego i prawa unijnego w tym zakresie. W krajowej polityce legislacyjnej nie skupiono się, by normy unijne włączyć do ustawodawstwa w sposób nie tylko niekolizyjny, ale też niewymagający skomplikowanych analiz prawnych, by nie pominąć żadnego zagadnienia, a w polityce rolnej, by opracować jasne i zrozumiałe poradniki czytelne dla każdego, kto chce zostać beneficjentem pomocy.

Kształtując uprawnienia kontrolne poszczególnych instytucji, nie skupiono się na tym, by służyły one nie tylko formalnemu wyeliminowaniu nieprawidłowości objawiających się często odpowiednio wysokim mandatem lub administracyjną karą pieniężną, ale przede wszystkim usprawnieniu i poprawie jakości, które będą służyły zarówno ogółowi, jak i kontrolowanemu. Włączając niektóre regulacje do polskiego porządku prawnego bądź mając możliwość zastosowania niektórych wyłączeń z prawa unijnego, nie przyłożono do tego wagi na odpowiednich etapach. Co więcej, regulacje unijne często bezrefleksyjnie nakładano na dotychczasowe obowiązujące i tworzono swego rodzaju łąty na funkcjonujące wcześniej niedoskonałe systemy, co potęgowało chaos i skomplikowanie przepisów.

Rekomendacje

Uproszczenia aparatu administracyjnego i ustawodawstwa

Jeżeli jest coś, co Polska może od razu zaoferować rolnictwu, to dogłębny i dokładny przegląd przepisów w porozumieniu nie tylko ze specjalistami w kontekście kształtowania ustroju rolnego czy produkcji rolnej, ale również bezpieczeństwa żywności, cyfryzacji, gospodarstw społecznych, zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Będzie to szczególnie istotne z perspektywy strategii rozwoju Europejskiego Zielonego Ładu, która ma przekształcić Unię Europejską w obszar neutralny klimatycznie.

Ponadto konieczne jest doprecyzowanie kompetencji poszczególnych inspekcji rolno-żywnościowych, określenie ich ram współpracy instytucjonalnej i wytypowanie organu, który niejako będzie zapewniał spójność i skuteczność prowadzonych przez nie działań oraz koordynował kontakty z UE.

W mojej ocenie postulowana kilkakrotnie centralizacja inspekcji i połączenie ich w jeden organ nie przyniesie spodziewanego rezultatu, a jedynie spotęguje chaos, ponieważ dotychczasowe projekty nie zajmowały się szczegółowym przeglądem regulacji „merytorycznych” (tj. poszczególnych ustaw zajmujących się nawozami, środkami ochrony roślin, kontrolą graniczną, wyrobami winiarskimi itd., nie wspominając już o rozporządzeniach, w których można znaleźć wiele odrębnych uprawnień i obowiązków), a jedynie połączeniem strukturalnym, co stanowi jedynie wierzchołek góry lodowej.

Wspomóc biedniejsze wsie w otrzymaniu środków

Nie da się ukryć, że pieniądze są elementem podstawowym, jeżeli chodzi o zapewnienie rozwoju. Należy również wskazać jasno ogromną rolę środków unijnych, bez których trudno wyobrazić sobie znaczący progres. Warto jednak w tym miejscu [skupić się](#), by podjąć działania mające na celu wyeliminowanie wynikających

z badań dysproporcji w korzystaniu z niektórych funduszy na korzyść bogatych gmin w pobliżu dużych aglomeracji.

W zakresie starzenia się populacji i problemów osób niesamodzielnych w gospodarstwach rolnych konieczne jest skupienie się na zapewnieniu ram instytucjonalnych gospodarstwa rodzinnego i wprowadzenie w tym zakresie odpowiedniego ustawodawstwa.

Edukacja i szkolenia

Niezbędne są również nakłady na edukację naukowców i specjalistów nie tylko z zakresu rozliczania „funduszy” unijnych, ale także zastosowania nowych technologii, aplikacji zasad zrównoważonego rozwoju i skomplikowanych procedur w zakresie znakowania i produkcji żywności. Działania edukacyjne powinny objąć również upowszechnianie wiedzy oraz argumentów przekonujących do inwestowania w nowe technologie na obszarach wiejskich w celu przybliżenia płynących z nich korzyści (koncepcja [smart villages](#)).



dr Agnieszka Serlikowska

Radczyni prawna i mediatorka sądowa w sprawach rolnych. Zaangażowana w prowadzenie postępowań z zakresu prawa rolnego i żywnościowego zarówno po stronie organów kontroli, jak i przedsiębiorców.

Michał Wojtyło

Podsumowanie

Ambitne cele unijne, kryzys energetyczny, potencjalna konkurencja ukraińskiego sektora rolniczego, niekorzystne trendy demograficzne na polskiej wsi i coraz mniej rolniczy charakter obszarów wiejskich w Polsce – to tylko część wyzwań stojących przed polskim rolnictwem. W 10 rozdziałach autorzy raportu Klubu Jagiellońskiego przedstawili szereg rekomendacji, które mogą wymiennie i kompleksowo pomóc w bardziej zrównoważonym rozwoju polskiego rolnictwa oraz dać szansę przełamania strukturalnych problemów trapiących sektor od lat.

Czas na konsolidację i integrację

Kluczowym wyzwaniem zidentyfikowanym w raporcie jest rozdrobniona struktura polskiego rolnictwa i przeciętny poziom ekoefektywności, tj. stosunku zużycia zasobów do wolumenu końcowej produkcji. Często jest to wynikiem gorszych warunków upraw w Polsce (przeciętna jakość gleb, krótszy okres wegetacyjny) niż choćby w Europie Zachodniej.

Jak podkreśla Jakub Staniszewski, potrzebna jest koncentracja, specjalizacja i profesjonalizacja gospodarstw rolnych w Polsce, aby utrzymały swoją konkurencyjność. Wzrost skali produkcji oznacza spadek jej przeciętnego kosztu. Ponadto większe gospodarstwa mają większy potencjał inwestycyjny, który pozwala poprawiać efektywność i innowacyjność produkcji, co jest konieczne wobec ambitnych unijnych celów związanych m.in z Europejskim Zielonym Ładem (EZŁ).

Tę tezę potwierdza w swojej analizie Łukasz Kryszak. Potrzebne jest większe wsparcie średnich i dużych gospodarstw, które mają

zasoby, aby wdrożyć innowacyjne rolnictwo precyzyjne. Dzięki swojej efektywności ma ono stanowić szansę na przełamanie sprzeczności między środowiskowymi i ekonomicznymi celami rolnictwa. Może pomóc w poprawie jakości gleb, co przełoży się na realizację celów EZŁ, a jednocześnie będzie sprzyjać podniesieniu produktywności. To właśnie takie gospodarstwa dają szansę zachować aktualny poziom produkcji przy ambitnych celach EZŁ – znaczącemu ograniczeniu stosowania nawozów i pestycydów oraz większej ochronie krajobrazu.

Jednocześnie Kryszak podkreśla, że EZŁ może być okazją do przeomyślenia dotychczasowych kierunków wsparcia dla rolnictwa w Polsce, które bardziej skupiałoby się na inwestycjach i efektywności, a ograniczałoby dofinansowywanie najmniejszych gospodarstw. Autorzy raportu proponują zmianę systemu dopłat bezpośrednich z uzależnionego od areału na taki, który premiuje scalanie gruntów (np. poprzez progresywność dopłat), wiąże je z poziomem produkcji, wspiera inwestycje i określone, także prośrodowiskowe, praktyki rolnicze.

Inną rozważaną rekomendacją jest ograniczenie dopłat i przywilejów podatkowych dla nieaktywnych lub bardzo małych rolników, m.in. poprzez zwiększenie częstotliwości kontroli lub opodatkowanie gruntów nieutrzymywanych w dobrej kulturze rolnej.

W publikacji wielokrotnie powtarzana jest potrzeba integracji poziomej (między gospodarstwami) i pionowej (między rolnikami, dostawcami i przetwórcami) w sektorze rolniczym, budowa lokalnych łańcuchów żywnościowych i generalna promocja spółdzielczości – to wszystko pozwoliłoby na zwiększenie pozycji negocjacyjnej rolników i podniesienie konkurencyjności produkcji.

Wśród wskazywanych ścieżek rozwoju dla małych gospodarstw ze zdeterminowanymi do dalszej działalności właścicielami jest postawienie na tradycyjną, jakościową i sprzedawaną lokalnie produkcję, w tym rolnictwo ekologiczne, a także dodatkowe świadczenie usług pozarolniczych – m.in. agroturystykę. Postuluje się współpracę

pomiędzy takimi gospodarstwami, aby podnieść ich pozycję na rynku i poszerzyć dostęp do bardziej zaawansowanych i przyjaznych środowisku metod produkcji.

Wśród odpowiedzi na wyzwania związane z ograniczeniem liczby małych gospodarstw rolnych Jakub Staniszewski proponuje w zamian za zbycie lub długoterminową dzierżawę swojej ziemi wsparcie państwa w przebranżowieniu chętnych rolników poprzez dofinansowanie kosztów i tymczasowe ulgi podatkowe lub niższe składki na początku tego procesu.

Na łamach raportu kilkakrotnie pojawia się rekomendacja regionalizacji polityki wobec obszarów wiejskich, odzwierciedlającej lokalne konteksty, tak aby np. wspierała rolnictwo ekologiczne głównie na obszarach z gorszymi warunkami produkcji rolnej.

Środowisko ważniejsze niż kiedykolwiek

Ważnym wątkiem, który powraca na różnych stronach publikacji, jest nowa perspektywa Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2023–2027, która jeszcze bardziej niż wcześniej stawia na kwestie klimatyczne i środowiskowe – nad konsekwencjami tego kursu WPR w szczególności zastanawia się Andrzej Przepióra.

W raporcie pojawia się także wątek płatności węglowych i ekoschematów. Popularyzacja choć części z nich wśród rolników może – poza ochroną środowiska – pomóc im zwiększyć długoterminową dochodowość i nie odstawać od procesów zachodzących w Europie Zachodniej.

Rolnictwo ekologiczne, którego udział w Polsce ma – zgodnie z krajowymi planami inspirowanymi przez Europejski Zielony Ład – wzrosnąć do końca dekady z ok. 4% do 7%, według Michała Borychowskiego powinno być rozwijane w ramach krajowych łańcuchów produkcji z finalną orientacją eksportową wobec możliwości produkcyjnych przekraczających wewnętrzny popyt i w ten sposób budować wyższą wartość dodaną. Także w tym sektorze integracja

może pomóc przełamać dotychczasowe bariery rozwojowe i pozwolić na rozwój tego przyjaznego środowisku systemu produkcji. Autor podkreśla również zalety łączenia roślinnej i zwierzęcej produkcji o charakterze ekologicznym, w tym obniżenie kosztów dzięki komplementarności tych produkcji.

Autorzy nie zapomnieli o problemie niedoboru wody, który trapi produkcję rolną w Polsce. Łukasz Kryszak podkreśla, że ten problem jest zbyt mało obecny na forum unijnym i polska dyplomacja powinna bardziej go podnosić w przyszłych negocjacjach dotyczących obszarów wiejskich. Wobec problemu suszy w Polsce autorzy proponują wzmocnienie i odbudowę naturalnej retencji oraz edukację dotyczącą oszczędzania wody.

Jakość, a nie ilość ścieżką dla eksportu

Jak podkreśla Bartosz Mielniczek, dalszy rozwój eksportu produktów rolno-spożywczych jest zależny od postawienia na jakość, specjalizację i przetwórstwo. Istotną rolę odgrywa tu dywersyfikacja eksportu na rynki pozaunijne, zwłaszcza wobec niepewności w upolitycznianej polityce handlowej i nasycenia europejskiego rynku, który ma mniejszy potencjał demograficzny niż wiele innych perspektywicznych rynków – np. Indie i państwa-członkowie organizacji Mercosur. Na rynkach Azji czy Afryki polskie rolnictwo nie może konkurować tylko ceną i tym bardziej musi stawiać na jakość, sektor *foodtech* i promocję polskich specjalów. W wizji Mielniczka w ekspansji zagranicznej mogłyby pomagać polskim przedsiębiorcom Polska Agencja Inwestycji i Handlu oraz Krajowa Grupa Spożywcza (KGS).

Namysł nad potencjalną rolą narodowego holdingu spożywczego (KGS) stanowi oś rozdziału Bartosza Mielniczka i Mateusza Perowicza. Autorzy, dzieląc diagnozę niskiego poziomu integracji w sektorze rolno-spożywczym i dużemu rozdrobnieniu polskiego rolnictwa, proponują, aby KGS docelowo stała się większym, bardziej wielowymiarowym i w pełni uspołecznionym podmiotem, który silnie promowałby spółdzielczość i polskie produkty. Autorzy proponują

inwestycje w moce przetwórcze, infrastrukturę oraz badania i rozwój. Innym postulatem jest rozszerzenie działalności o handel detaliczny poprzez np. utworzenie franczyzy dla sklepów rodzinnych, realnie i wymiennie promującej spółdzielczość.

Przetwórstwo jest też ważnym aspektem konkurowania i współpracy z ukraińskim rolnictwem. Roman Gurbiel podkreśla, że nasze sektory rolnicze mogą się zarówno uzupełniać, jak i konkurować. Opisuje – w uproszczeniu – obecną wymianę handlową w tym obszarze jako import z Ukrainy produktów o niskim przetworzeniu i eksport na Ukrainę produktów przetworzonych. Wobec tej nierównowagi i potrzebie odbudowy Ukrainy sugeruje wsparcie przez państwo (np. poprzez kredyty i ubezpieczenia) próby ekspansji kapitałowej polskich inwestorów w sektor rolno-spożywczy, m.in. w przetwórstwie. Jednocześnie przestrzega, że zmodernizowane i dokapitalizowane przez inwestorów z Europy Zachodniej ukraińskie agroholdingi będą na rynku unijnym bardzo poważną konkurencją dla polskiego rolnictwa.

Wobec ograniczonego potencjału kapitałowego w wielu polskich przedsiębiorstwach i potencjalnie nieprzychylnego podejścia ukraińskich władz do liberalizacji sektora i otwierania go na zagranicznych inwestorów Gurbiel proponuje kooperację produkcyjną, która dostarczy poprzez polskie przedsiębiorstwa zasoby i kompetencje w zamian za dostęp do ukraińskiej infrastruktury rolnej. Innym pomysłem jest polsko-ukraińska edukacja rolna dla kadr i wspólne sieci badawcze, które budowałyby współpracę i zrozumienie. Kolejnymi obszarami kooperacji związanymi z rolnictwem mogłyby być rozwój połączeń kolejowych i rozwój dziedzin energetyki opartych na omawianym sektorze (biopaliwa, biometan).

Spoleczne wyzwania

Kolejnym wymiarem rekomendacji zawartych w publikacji CAKJ są procesy społeczne. Edukacja i kampanie społeczne również będą ważnym czynnikiem w budowaniu bardziej efektywnego i zrównoważonego korzystania z zasobów (w tym dostępie do dobrych

praktyk rolniczych), promocji produkcji i spożywania jakościowej żywności oraz społecznego zrozumienia znaczenia rolnictwa dla państwa, co może być realizowane choćby przez. szkolne ogródki działkowe i zakładanie stołówek ekologicznych w szkołach.

Nawet wobec procesu utraty funkcji rolniczej przez obszary wiejskie rolnictwo nadal będzie mieć dla nich duże znaczenie. Jak podkreśla Ruta Śpiewak, rolnictwo nie powinno być traktowane jako typowe dobro rynkowe, ponieważ pełni ono funkcje społeczne, kulturowe, ekologiczne i zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe. Autorka zaznacza również, że ułożenia zdrowych relacji na obszarach wiejskich między rolnikami a ludnością napływową nie ułatwiają braki planów zagospodarowania przestrzennego. Śpiewak rekomenduje wypełnienie tej luki w celu zatrzymania nieuzasadnionego i niekontrolowanego odrolniania.

Na jakość życia rolników, tak jak innych mieszkańców obszarów wiejskich, wpływa dostęp do przystępnej cenowo energii. Niestety, jak podkreślają Bartłomiej Kupiec i Aleksander Szpor, wieś jest szczególnie podatna na zjawisko ubóstwa energetycznego, co wynika często z gorszej sytuacji materialnej, słabszego rozwoju infrastruktury, większego rozproszenia zabudowy i gorszej charakterystyki energetycznej budynków (zbyt duże i często niedocieplone domy) wśród mieszkańców tych obszarów. Problem ten nasilił się wraz z kryzysem energetycznym, ale według przytoczonego przez autorów raportu Instytutu Badań Strukturalnych już w latach 2016–2018 2/3 ubogich energetycznie w Polsce mieszkało na wsi.

W walce z problemem pomogłaby energetyka obywatelska, m.in. klastry energii i społeczności energetyczne, stymulujące inwestycje w odnawialne źródła energii. W celu ich popularyzacji autorzy proponują rozwinięcie sieci doradztwa energetycznego i stworzenie kompleksowych punktów obsługi OZE na wsi. Analitycy przypominają także o potrzebie dalszego obniżania barier dla ubogich energe-

tycznie w uzyskiwaniu wsparcia na termomodernizację i wymianę źródeł ciepła.

Kluczem do wdrażania i końcowej skuteczności wszystkich powyższych działań – wobec gąszczy przepisów, rozdrobnienia wsparcia i administracji obsługującej rolnictwo oraz zewnętrznych wyzwań – są odpowiednio zaprojektowane usługi doradztwa rolniczego, które pomogą zbudować bardziej innowacyjne, efektywne i zrównoważone gospodarstwa rolne, o czym szerzej pisze Agnieszka Serlikowska w ostatnim rozdziale raportu.



Michał Wojtyła

Wicedyrektor Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Redaktor portalu opinii Klubu Jagiellońskiego.



Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagielloński.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:

47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.)

tytułem: „Darowizna na cele statutowe”

- Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagielloński.pl/wesprzyj-nas za pomocą:

- przelewu ze strony banku
- karty płatniczej
- aplikacji BLIK
- portfela elektronicznego

- Przekazanie 1,5% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegalnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperci CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Dorobek publikacyjny



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2022

Średnia ocena polityk publicznych – 3,07 – wskazuje, że 2022 był kolejnym rokiem na „tróję”, a więc zbliżonym do poprzednich lat. Konieczność zarządzania kryzysowego wyraźnie odbiła się na aktywności programowej rządu.



Czas przełomów. Wpływ pandemii i wojny na trendy gospodarcze

COVID-19 i wojna na Ukrainie skłoniły nas do stworzenia platformy dyskusji nad naturą i konsekwencją trwających zmian. Niniejsza publikacja jest efektem namysłu nad tym, w którą stronę będą zmierzać trendy gospodarcze.



Alternatywa dla żłobka. System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce

Raport jest próbą wskazania drogi w myśleniu o wyzwaniach stojących przed młodymi rodzicami. Tam, gdzie to możliwe, poszerzamy gamę dostępnych rozwiązań i popularyzujemy te scenariusze, które mogą zredukować dyskomfort związany z podejmowaniem trudnych wyborów.



Polska –Bałkany Zachodnie. Możliwości współpracy władz lokalnych i regionalnych

Publikacja ma jasno sprecyzowany cel – pomóc polskim samorządowym w nawiązywaniu współpracy międzynarodowej z władzami lokalnymi i regionalnymi na Bałkanach Zachodnich.



Rozpad starego świata. Próba syntezy po pół roku wojny na Ukrainie [RAPORT SPECJALNY]

Ład globalny, Europa i przestrzeń postsowiecka już nie będą takie same. Polska musi być do tego przygotowana, aby wykorzystać możliwości, jakie to dla nas stwarza, oraz zniwelować zagrożenia, które przyniesie nowa rzeczywistość



Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje

Europejski Zielony Ład charakteryzuje się podejściem całościowym, obejmując zarówno sektory energetyczne, jak i inne obszary gospodarki. Tym samym EZŁ nie jest jedynie nową strategią polityki klimatycznej, ale de facto całościowej transformacji UE.



Cicha cyberrewolucja. Jak UE chce unormować konkurencyjność i wolność słowa w Internecie?

W unijnych propozycjach regulacji sieci nie znajdziemy przełomowych zapisów, ale sam fakt powstania regulacji należy uznać za początek rewolucji. UE szuka modelu zakorzenionego w gwarancji zachowania praw obywatelskich i w budowaniu konkurencyjności wolnego rynku.



Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?

Głównego celu polityki mieszkaniowej, którym było skuteczne włączenie się państwa w budowę mieszkań, wciąż nie udało się osiągnąć. Politykom i urzędnikom zabrakło konsekwencji, a wiele samorządów nie zdaje sobie sprawy, że dla rozwoju ich miast kluczowa jest budowa mieszkań.



Porzucenie złudzenia. 10 mitów o putinowskiej Rosji

Wbrew rozbrzmiewającym od czasu do czasu zarzutom o rzekomy „romantyzm” polskiej perspektywy historia przyznaje dziś rację realistycznemu spojrzeniu na putinowską Rosję, który stanowił przez ostatnie lata co do zasady wspólną linię naszych elit.



Skąd się wezmą przyszli czempioni polskiej gospodarki? Znaczenie rynku kapitału właścicielskiego dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski

Aby kontynuować proces zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju w stosunku do bogatych krajów Zachodu, powinniśmy budować inny model gospodarki – taki, w którym dominują firmy prywatne, które mają swoje centrale i faktyczne centra kompetencji w kraju.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii naszego rankingu polityk publicznych – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza.



Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski

Bezpieczeństwo nie jest dane nam raz na zawsze i wymaga ciągłego wysiłku. Konieczna jest prawidłowa diagnoza zagrożeń i stworzenie długofalowej strategii całościowego bezpieczeństwa, która będzie realizowana niezależnie od aktualnego układu władzy.



Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce

Błędem jest założenie, że mężczyźni we wszystkich grupach społecznych są uprzywilejowani. Utrwalanie go w dyskursie publicznym prowadzi do wykluczenia problemów mężczyzn z puli zjawisk wymagających politycznego rozwiązania.



Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach

Formułując własne postulaty, prawica nie musi, a nawet nie powinna oglądać się na lewicę. Powinniśmy bazować na własnych fundamentach aksjologicznych i samodzielnie pracować nad tematem, proponując autorski wkład do globalnej dyskusji o sposobie zarządzania naszymi zasobami.



Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi

Słabość systemu opieki senioralnej wyrasta na jedno z najważniejszych wyzwań na trzecią dekadę XXI wieku. W raporcie prezentujemy swoistą mapę drogową dla decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w zakresie opieki senioralnej.



Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy

W raporcie „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy” eksperci CAKJ przygotowali ewaluację projektu, ale także zaproponowali dodatkowe reformy, które mogą być dla politycznych decydentów cenną inspiracją do korekty przedstawionego dokumentu.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

Reakcja rządu na wybuch epidemii była szybka i zdecydowana, a do tego ciesząca się dużym zaufaniem społecznym. Niestety, późniejsze działania, a przede wszystkim przygotowania do II fali pandemii, obnażyły wszystkie słabości polskiego państwa.



Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

Administrację publiczną cechuje przekonanie o niskiej legitymizacji własnego istnienia i własna odmiana folwarcznych stosunków międzyludzkich w pracy. Skutkuje to przyjmowaniem postaw asekuranckich, niską innowacyjnością działań, kompleksem niższości wobec „rynku”.



Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import z nad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.



Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.



Fikcja jawności. Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006–2019

Analiza ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.



Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.



Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.



Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów, nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.

Kontakt w sprawie współpracy:

Tomasz Ociepka

Dyrektor CAKJ

tomasz.ociepka@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl