

# Kluczowe wyzwania i dylematy polskiego rolnictwa



**DR CZESŁAW SIEKIERSKI**  
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

**Rolnictwo oraz sektor rolno-spożywczy stoją przed szeregiem wyzwań. Część z nich wynika z podstawowej funkcji tego sektora, a więc konieczności zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Nie da się tego zrobić bez zagwarantowania żywotności gospodarstw rolnych. Ryzyko niewypełnienia tak fundamentalnego zadania wynika dziś z napięć politycznych, globalnego wzrostu liczby ludności na świecie przy równoczesnym spadku rezerw żywności i niestabilnego otoczenia rynkowego rolnictwa. Ponadto w procesy globalizacji rynków żywnościowych wkradają się zjawiska spekulacji. Rośnie także powszechna świadomość, że zasoby ziemi rolnej są ograniczone, problem dostępności wody jest coraz poważniejszy, wyraźnie zmienia się klimat i cierpi na tym bioróżnorodność. Rolnictwo w unijnej polityce było, jest i pozostanie centralnym punktem. Czy jednak Europa, w tym także Polska, jest gotowa solidnie zmierzyć się z szeregiem wyzwań współczesności?**

## **Integracja polskiego rolnictwa z UE**

Wejście Polski do Unii Europejskiej było niekwestionowaną ambicją wszystkich Polaków. Udowodniły to wyniki referendum akcesyjnego i zdecydowany głos większości społeczeństwa za członkostwem. Akcesja poprzedzona była okresem niełatwych przekształceń ustrojowych, gospodarczych i politycznych, które przyniosły konkretne konsekwencje społeczne. Transformacja gospodarcza okazała się szczególnie trudna dla polskich rolników. Upadające, niewydolne podmioty państwowe powolnie były zastępowane przez prywatne inicjatywy gospodarcze, a instytucje otoczenia rolniczego (agencje rządowe, doradztwo rolne) dopiero powstawały – i to

w warunkach ograniczonego wydatkowania środków publicznych na realizację polityki rolnej. Niestabilne rynki rolne kształtowały niekorzystnie relacje cen produktów rolnych względem cen środków do produkcji, spadły dochody rolnicze, pojawiło się wysokie bezrobocie, zwłaszcza na wsi.

Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, trzeba uznać wysiłek i podziękować wszystkim tym rolnikom, którzy podjęli się odważnych działań na rzecz rozwoju swoich gospodarstw, a przez to całego sektora. Ten trud ponoszony był z myślą o szansie na dokonanie skoku cywilizacyjnego jako naturalnego następstwa obecności Polski w najodważniejszym

światowym projekcie gospodarczym, jakim jest Unia Europejska. To właśnie rolnictwo odegrało ważną rolę w procesie integracji. Skala wyzwań związanych z dostosowaniem się krajowego sektora rolno-żywnościowego do jednolitego rynku europejskiego budziła obawy wszystkich stron procesu negocjacyjnego. Istniało uzasadnione niebezpieczeństwo odroczenia terminu wejścia do UE ze względu na zapóźnienia w rolnictwie; wiele niepewności pojawiało się też wśród samych rolników. Również dla krajów UE-15 rozszerzenie Wspólnoty o kraje Europy Środkowo-Wschodniej było obarczone dużym ryzykiem niepowodzenia. Ostatecznie 20 lat temu Polska weszła do struktur UE jako jej pełnoprawny członek.

***Skala wsparcia UE i wykorzystanie środków są bezsprzecznie najważniejszymi impulsami prorozwojowymi przemian zachodzących w gospodarstwach rolnych, przemyśle rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich. Dostęp do funduszy wspólnej polityki rolnej, zarówno do pomocy bezpośredniej, jak i funduszy strukturalnych, przyczynił się do przyspieszenia modernizacji gospodarstw.***

Obiektywne przewidywania potwierdzała rzeczywistość, w której to właśnie rolnictwo i rolnicy stali się największymi beneficjentami wsparcia wspólnotowego. Sugestywna jest tu jego skala, bowiem przez 20 lat do rolnictwa i na obszary wiejskie spłynęło niemal 80 mld euro, co stanowi około 1/3 wszystkich transferów z UE do Polski, wynoszących w sumie 252 mld euro. Znaczna część, bo aż 50 mld euro, rolniczego wsparcia z funduszy unijnych trafiła do wszystkich gospodarstw rolnych w formie dopłat bezpośrednich.

W pierwszym filarze WPR blisko 2 mld euro przeznaczone były na rzecz interwencji rynkowej. Łączna kwota wydatków na przemiany strukturalne w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich (finansująca programy rozwoju obszarów wiejskich) od początku akcesji wyniosła 25 mld euro. Skala wsparcia i wykorzystanie tych środków są bezsprzecznie najważniejszymi impulsami prorozwojowymi przemian zachodzących w gospodarstwach rolnych, przemyśle rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich. Dostęp do funduszy wspólnej polityki rolnej, zarówno do pomocy bezpośredniej, jak i funduszy strukturalnych, przyczynił się do przyspieszenia modernizacji gospodarstw. Przemysł spożywczy korzystał z rosnącej ilości i jakości krajowych surowców rolnych. W warunkach integracji z Unią Europejską następowały istotne zmiany struktur własnościowych i produkcyjnych. Rozwój potencjału wytwórczego odbywał się przy rosnącej liczebności i pozycji dużych firm. W zróżnicowanej strukturze podmiotowej mikro i małe firmy wykorzystują potencjał rynków lokalnych, podczas gdy duże podmioty z powodzeniem konkurują na jednolitym rynku europejskim. Przemysł spożywczy stał się jedną z najistotniejszych gałęzi gospodarki, a rosnąca innowacyjność przetwórstwa – siłą napędową rozwoju rolnictwa.

Poprawa konkurencyjności firm to także bufor cen produktów żywnościowych na zmiennych rynkach rolnych. W ten sposób krajowy sektor żywnościowy skutecznie wykorzystał szansę dostępu do europejskiego rynku, liczącego prawie 450 mln konsumentów. Dziś głównym partnerem polskiej wymiany handlowej są kraje unijne. Potrafimy dobrze produkować i skutecznie konkurować, czego dowodem

jest, trwający nieprzerwanie od 20 lat, rosnący eksport produktów rolno-spożywczych i niezmiennie dodatnie saldo wymiany zagranicznej. W tym okresie wartość eksportu wzrosła ponad 10-krotnie. Jak podaje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, wartość eksportu towarów rolno-spożywczych z Polski w 2023 r. osiągnęła rekordowe 51,8 mld euro (236 mld zł). Wyniki były wyższe o 8% w porównaniu z rokiem poprzednim, a udział produktów z sektora żywnościowego w krajowym eksporcie wynosił niemal 15%. W zestawieniu z 33,2 mld euro importu dodatnie saldo wymiany handlowej wyniosło 18,6 mld euro, a więc było wyższe o niemal 1/5 niż w 2022 r. Polskie produkty rolne i żywnościowe są nadal konkurencyjne pod względem cenowym i jakościowym, o czym świadczy to, że 3/4 eksportu żywności z Polski trafiło na rynki krajów Unii Europejskiej. W kontekście czekających nasz kraj wyzwań, zadaniem stojącym przed firmami spożywczymi, przy współdziałaniu obecnej polityki państwa, będzie zbudowanie silnych marek polskich produktów rolnych, rozpoznawalnych w Europie i na świecie. Nasi europejscy sąsiedzi udowadniają, że jest to klucz do rozwoju agrobiznesu, ale też element tożsamości narodowej, wykorzystywany jako model promocji kraju.

### Zmiany strukturalne polskiego rolnictwa

Integracja europejska nie wieńczyła dzieła podjętych procesów restrukturyzacji i modernizacji sektora rolno-spożywczego. Transformacja ustrojowa, okres przygotowań do członkostwa w UE i 20 lat naszej obecności w zjednoczonej Europie były silnymi impulsami przemian strukturalnych w gospodarstwach rolnych, lecz część z tych wyzwań nadal pozostaje aktualna. Do dziś rolnictwo zachowało swój

dualny charakter. Z jednej strony funkcjonują duże gospodarstwa, nowoczesne i dokapitalizowane, wyspecjalizowane w określonym kierunku produkcji. Dzięki posiadanym zasobom, głównie ziemi rolniczej, oraz wysokiej towarowości są głównymi dostawcami surowców dla przemysłu rolno-spożywczego. Ich rozwój buduje skuteczną konkurencyjność krajowego sektora rolno-żywnościowego na rynku unijnym i światowym. Z drugiej strony w ich otulinie funkcjonują gospodarstwa mniejsze, oparte o pracę własną i członków rodziny rolniczej, zorientowane na rynek lokalny lub regionalny, w których niewydolność dochodową z rolnictwa uzupełniają pozarolnicze źródła dochodów. Procesy koncentracji zasobowej i produkcyjnej

***Zadaniem stojącym przed firmami spożywczymi, przy współdziałaniu obecnej polityki państwa, będzie zbudowanie silnych marek polskich produktów rolnych, rozpoznawalnych w Europie i na świecie. Nasi europejscy sąsiedzi udowadniają, że jest to klucz do rozwoju agrobiznesu, ale też element tożsamości narodowej, wykorzystywany jako model promocji kraju.***

trwają i będą nadal widoczne. Ziemia, praca i kapitał będą przepływały do gospodarstw większych. Nieodłączną konsekwencją procesów koncentracji będzie zmniejszenie się liczby gospodarstw oraz wzrost średniej wielkości tych, które pozostaną. Natomiast produkcja rynkowa sukcesywnie przesunie się do podmiotów większych.

Z punktu widzenia Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyzwania stojące za tymi zjawiskami dotyczą nie tylko sfery

gospodarczej, ale przede wszystkim społecznej. Podejmowane działania krajowe i realizacja zadań wspólnej polityki rolnej nakierowane są na stworzenie szans zarówno dla dużych, jak i małych gospodarstw. Zatem polityce prowadzonej wobec gospodarstw dużych towarzyszą równie silne działania na rzecz gospodarstw małych, którymi zarządzają młodzi rolnicy, nierzadko poszukujący możliwości pozarolniczego wykorzystania potencjału swoich gospodarstw, często na obszarach o szczególnej wrażliwości środowiska naturalnego.

### **Racjonalne wdrażanie przepisów Zielonego Ładu**

Niezależnie od tego, czy przyjmimy perspektywę małych czy dużych gospodarstw, punktem zwrotnym staje się dziś ich zdolność do stawienia czoła społecznym oczekiwaniom względem europejskiego rolnictwa jako takiego. Do głosu dochodzi przede wszystkim uwzględnienie w działalności rolniczej kwestii środowiska i klimatu, bioróżnorodności, dobrostanu zwierząt, troski o grunty rolne, jakość żywności. Część wskazanych elementów zawierał projekt Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ) w dwóch strategiach skierowanych do rolnictwa. Okazało się, że powodzenie tego ambitnego projektu warunkowane będzie racjonalnością stawianych wymogów, przy jednoczesnej ich akceptacji przez rolników. Wyważenia wymaga zatem zakres regulacji, które powinny być wdrażane tak, by koszty ponoszone przez producentów rolnych mogły być skutecznie refinansowane przez adekwatne działania wspólnej polityki rolnej.

Kryzys wywołany pandemią, a obecnie także inwazja Rosji na Ukrainę, nie służą

głębokim reformom i wymuszają rewizję oraz modyfikację EZŁ. Niezbędne jest skorygowanie niektórych założeń lub wręcz wycofanie się z najbardziej kontrowersyjnych działań. Zaproponowane przez Polskę i przyjęte przez Komisję Europejską zmiany wprowadzone w Zielonym Ładzie odpowiadają na postulaty zgłaszane przez rolników na protestach i zapewne ułatwią planowanie działalności rolniczej bez ograniczenia produkcji i dochodów. Musimy pamiętać o tym, że protesty rolników miały swoje źródło m.in. w pogarszającej się opłacalności produkcji.

***Niezbędne jest skorygowanie niektórych założeń lub wręcz wycofanie się z najbardziej kontrowersyjnych działań podejmowanych w ramach Zielonego Ładu. Powinny być one wyważone na tyle, by koszty ponoszone przez producentów rolnych mogły być skutecznie refinansowane przez adekwatne działania wspólnej polityki rolnej.***

Kolejnym krokiem podejmowanych działań jest uproszczenie WPR i zmniejszenie obciążeń administracyjnych nakładanych na rolników. Nowe rozwiązania przyjęte w tzw. pierwszym filarze w formie wzmocnionej warunkowości i ekoschematów nie mogą być przeszkodą w działalności rolników, lecz efektywną formą wsparcia. Jeśli mamy kontynuować dobrowolne praktyki w ramach ekoschematów, to konieczna jest rewizja działań przyjętych w Polsce w 2023 roku, przygotowanie rolników do skutecznego aplikowania o środki, w tym usprawnienie prac doradztwa rolniczego. Sektor rolny nie może pozostać na uboczu działań na rzecz ochrony środowiska,

ponieważ ma on kluczowe znaczenie dla kwestii klimatu i różnorodności biologicznej. Niezbędne przekształcenia mają służyć przede wszystkim wzmocnieniu odporności i rentowności rolnictwa w przyszłości. Dalsze zaniechania tylko wzmocnią negatywne skutki zmian klimatu, takie jak: gwałtowne zjawiska pogodowe, kurczenie się zasobów wody, degradacja gleby czy środowiskowe rezultaty ograniczania bioróżnorodności. Na rzecz i z udziałem rolników trzeba mądrze poprowadzić wspólną debatę na temat sposobów finansowania rolniczej transformacji klimatyczno-środowiskowej na szczeblu europejskim. Zbagatelizowanie sprawy właściwego i stabilnego poziomu dochodów oraz odpowiedniej pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym pogłębi problem atrakcyjności pracy w rolnictwie i wymianę pokoleń.

### **Otwarcie UE na produkty rolne z Ukrainy**

Punktem zwrotnym obecnej polityki rolnej jest trwająca nadal wojna w Ukrainie. Rolnictwo odczuwa skutki naruszonego ładu ekonomicznego, w tym bezpieczeństwa energetycznego, zerwania łańcuchów dostaw i zburzenia dotychczasowych szlaków handlowych. Po rozpoczęciu konfliktu UE uruchomiła pomoc gospodarczą dla walczącej Ukrainy. Przy braku zasad i regulacji nastąpił niekontrolowany napływ produktów z Ukrainy m.in. do Polski. To doprowadziło do rozchwiania rynków i strat naszych producentów. W myśleniu o ewentualnym członkostwie Ukrainy w Unii Europejskiej był to przedsmak wyzwań, przed jakimi stanie unijne rolnictwo, zwłaszcza polskie – z racji bliskości geograficznej. Na razie jawi się to jako odległa perspektywa, bowiem proces dostosowywania ukraińskiej produkcji rolnej do standardów

europejskich będzie musiał odbywać się równoległe z gospodarczą i polityczną odbudową kraju. Niemniej, konieczne jest już dziś wypracowanie wspólnych i trwałych rozwiązań rynkowych oraz handlowych pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską. Trzeba określić zakres wsparcia oraz wielkość i rozkład przyszłego budżetu WPR dla rozszerzonej Wspólnoty.

***Sektor rolny nie może pozostać na uboczu działań na rzecz ochrony środowiska, ponieważ ma on kluczowe znaczenie dla kwestii klimatu i różnorodności biologicznej. Na rzecz i z udziałem rolników trzeba mądrze poprowadzić wspólną debatę na temat sposobów finansowania rolniczej transformacji klimatyczno-środowiskowej na szczeblu europejskim.***

### **Współpraca oraz dialog z rolnikami**

W krajowej polityce rolnej nastąpił już punkt zwrotny. Jest nim otwarty dialog pomiędzy polskimi władzami a rolnikami. W dynamicznie zmieniającym się świecie zrozumienie bieżących problemów wymaga od resortu rolnictwa bezpośredniej rozmowy z producentami rolnymi, ich przedstawicielami związkowymi i organizacjami rolniczymi. Choć nie są to rozmowy łatwe, to wymagamy od siebie i realizujemy pełną otwartość i gotowość do dyskusji, polemiki, wymiany poglądów dla wspólnego poszukiwania rozwiązań. Chcemy odejść od podejmowania decyzji w oderwaniu od potrzeb rolników, politycy powinni być blisko nich. Odbudowujemy relacje, wiedząc że jeśli głos rolników będzie słyszany i brany pod

uwagę w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, to będzie również podstawą dla silnego głosu naszego kraju na arenie europejskiej. Mamy pewność, że tak się stanie, ponieważ Polska przygotowuje się do podjęcia za pół roku rotacyjnej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. To dobra okazja, żeby na europejskiej agendzie pojawiły się kwestie istotne z perspektywy naszego kraju.

***Chcemy, aby transformacja ekologiczno-klimatyczna nie przysłoniła konieczności zapewnienia rolnikom stabilnych źródeł dochodu z działalności rolniczej, a obywatelom bezpieczeństwa żywnościowego UE. Wdrażanie celów Europejskiego Zielonego Ładu musi być racjonalne i akceptowalne społecznie.***

### **Najważniejsze sprawy dla polskiej prezydencji**

Prezydencja stwarza niebywałą okazję do zaproponowania przez Polskę spójnych oczekiwań państw członkowskich wobec kształtu WPR po 2027 roku. Chcemy, aby transformacja ekologiczno-klimatyczna nie przysłoniła konieczności zapewnienia rolnikom stabilnych źródeł dochodu z działalności rolniczej, a obywatelom UE bezpieczeństwa żywnościowego. Wdrażanie celów Europejskiego Zielonego Ładu musi być racjonalne i akceptowalne społecznie. Polskie doświadczenia napływu towarów rolnych z Ukrainy upoważniają nas do prowadzenia podczas prezydencji debaty ma temat reguł handlu międzynarodowego towarami rolnymi. Sytuacja wymaga ustalenia zasad ochrony rynków rolnych UE i przestrzegania przez

importowane towary unijnych standardów i wymogów produkcji rolnej. Mając na uwadze interes rolników, prezydencja Polski położy również nacisk na rozwój innowacji i cyfryzacji w rolnictwie, z istotną rolą badań naukowych i doradztwa w tym zakresie. Kontynuowane będą prace nad przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt tak, by nie blokować rozwoju produkcji zwierzęcej, a przez harmonizację praktyk w krajach członkowskich (np. ochrony zwierząt podczas transportu) zagwarantować równe warunki konkurencji.

### **Podsumowanie**

Spoglądając w przyszłość, trzeba postawić kilka pytań dotyczących polskiego i unijnego rolnictwa po 2027 roku. Przyjęty w Europie model rodzinnego gospodarstwa rolnego musi zmierzyć się z, coraz mocniej akcentowaną społecznie, odpowiedzialnością gospodarki wobec wyzwań klimatycznych i środowiskowych. Trzeba skonfrontować trzy wiodące aspekty produkcji rolnej: bezpieczeństwo żywnościowe, dobrostan przyrodniczy oraz zagwarantowanie żywotności ekonomicznej i konkurencyjności gospodarstw rolnych na globalnym rynku. Powszechny dostęp do żywności to kwestia nie tylko ilości produktów, ale też ich odpowiedniej jakości i przystępności cenowej. Dobrodziejstwem państw bogatych jest względnie tania żywność, lecz nie może się to odbywać kosztem malejących dochodów rolniczych. Jeśli Antonio Decaro – nowo wybrany przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności w Parlamencie Europejskim – zapewnia, że UE nie wycofa się z przyjętych regulacji i będzie kontynuować

wdrażanie Europejskiego Zielonego Ładu, to dookreślenia wymaga, w jakim kierunku powinny pójść dalsze modyfikacje w części odnoszącej się do rolnictwa. Zapewne wpłynie to na kształt przyszłej wspólnej polityki rolnej. Warto nadmienić, że to nie jedyne wyzwanie, które przed nią stoi. Jak na tym tle powinno wyglądać rozszerzenie UE o kolejne kraje, w tym przede wszystkim Ukrainę? Jak to zmieni WPR w kolejnym okresie programowania? Te pytania mocno wybrzmiewają dziś w Polsce, bowiem należymy do grupy największych beneficjentów WPR. Kształt polityki i wysokość transferów będą decydowały o kontynuacji zmian w polskim rolnictwie. Chodzi tu głównie o przemiany strukturalne w nieodzownych procesach koncentracji rozdrobnienia agrarnego. Polityka unijna wyznaczy skalę możliwości kreowania działań dla gospodarstw

***Kształt polityki i wysokość transferów w ramach WPR będą decydowały o kontynuacji zmian w polskim sektorze rolno-spożywczym. Właściwe podejście umożliwi funkcjonowanie rolnictwa o różnej skali i profilu działalności, w zgodzie z oczekiwaniami środowiskowymi i w odpowiedzi na oczekiwania społeczne.***

drobnych i koniecznego dofinansowania implementacji nowoczesnych technologii (w tym cyfrowych) w przypadku gospodarstw dużych. Właściwe podejście umożliwi funkcjonowanie rolnictwa o różnej skali i profilu działalności, w zgodzie z oczekiwaniami środowiskowymi i w odpowiedzi na oczekiwania społeczne. ■

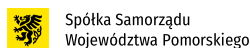
#### O AUTORZE

Dr **Czesław Siekierski** – polski polityk i ekonomista, doktor nauk ekonomiczno-rolniczych, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Absolwent Wydziału Rolniczego Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (na tej samej uczelni, na Wydziale Ekonomiki Rolnictwa, uzyskał stopień doktora). W latach 1993-1998 pełnił funkcję Dyrektora Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA i prowadził działania zmierzające do przygotowania polskiej wsi i rolnictwa do integracji z Unią Europejską. W latach 1997-2004 był posłem na Sejm RP II i IV kadencji. W latach 2001-2003 pełnił funkcję Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz pełnomocnika rządu do przygotowania polskiego rolnictwa do integracji z Unią Europejską. Od 2004 r. do 2019 r. był posłem w Parlamencie Europejskim, gdzie w latach 2009-2014 pełnił funkcję Wiceprzewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a następnie, w latach 2014-2019, Przewodniczącego tej Komisji. W 2019 r. uzyskał mandat posła na Sejm RP IX kadencji. Obecnie jest posłem na Sejm RP X kadencji. 13 grudnia 2023 r. powołany na urząd Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

#### Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



#### Partnerzy numeru

