

Jaki kierunek reform? Perspektywa rolnika



RAFAŁ MŁADANOWICZ
rolnik, ekspert ds. rolnictwa

Jaka może być przyszłość polskiego rolnictwa? W dużej mierze zależy to od sytuacji międzynarodowej. Sektor rolny stał się bardzo podatny na globalne zawirowania w systemie dostaw czy w produkcji, wywołane np. wojnami czy ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi związanymi ze zmianami klimatu. Te wzajemne zależności umiejętnie wykorzystują takie rolnicze potęgi, jak Rosja, Chiny czy Indie, konsekwentnie realizujące swoje interesy. Czy Unia Europejska, a razem z nią Polska, będzie potrafiła skutecznie się przed tym bronić? Jak wspierać polskie rolnictwo, aby pomoc była efektywna, ale równocześnie zachęcała do stałego rozwoju (zwiększała zdolności konkurencyjne)? Jakie wysiłki reformacyjne powinniśmy podjąć w pierwszej kolejności?

Produkcja rolna

Polsce najbardziej potrzebne jest większe wsparcie do systemu produkcji rolnej w połączeniu z produkcją zwierzęcą. Nasz kraj, jak i cała UE, nie jest i nie będzie już w stanie konkurować ceną surowca na światowych rynkach z Ukrainą, Rosją, Australią czy Brazylią. Populacja UE maleje, koszty gwałtownie rosną, mamy nadprodukcję wielu surowców. Polska w ostatnich latach stała się potęgą w drobiu, umacnia się w produkcji wołowiny, ale znacząco traci w produkcji trzody chlewnej. Posiadając nadprodukcję zbóż, powinniśmy tworzyć rozwiązania pozwalające na zagospodarowanie tych surowców w kraju i pobudzenie przetwórstwa w celu wzmacniania naszej gospodarki i poprawiania jej konkurencyjności. Żeby było to możliwe, Polska musiałaby

zdecydowanie skupić się na kierowaniu wsparcia do aktywnych rolników, a nie do tych, którzy prowadzą gospodarstwa ekstensywne (beneficjentów wsparcia przyznawanego za samo posiadanie ziemi rolnej) i nie stanowią większego znaczenia dla gospodarki¹. Tymczasem obecnie – według moich szacunków – 30% środków corocznie trafia właśnie na to bezprodukcyjne dla gospodarki podłoże (około 25 mld złotych rocznie)!

Jakie rolnictwo chcemy wspierać?

Nagradzanie za samo posiadanie ziemi rolnej jest zasadniczą niesprawiedliwością systemu

¹ Oczywiście tego typu beneficjenci są konsumentami, nie pozostają zatem zupełnie bez wpływu na gospodarkę. Jednak publiczne wsparcie powinno wspierać inwestycje, a nie konsumpcję.

wsparcia rolników i rolnictwa. Oczywiście nie można zabronić posiadania gruntów rolnych, jednak czy powinno to gwarantować szerokie wsparcie finansowe?². Zdecydowanie nie, bo jest to system na dłuższą metę konserwujący złą strukturę polskiego rolnictwa.

Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (stan na 2023 rok) w Polsce mamy 1 233 648 gospodarstw rolnych. Czy są to jednak dane wiarygodne? Nie – i wie o tym każdy, kto jest rolnikiem lub ma większą styczność z tym, co w rolnictwie faktycznie się dzieje. Zgodne z obowiązującymi w Polsce przepisami wsparcie dotyczy gospodarstw rolnych do 300 ha. W związku z tym częstą praktyką jest ich dzielenie, rozpisywanie ziemi po rodzinie, ustne dzierżawy, w ramach których właściciel gruntu wcale nie zajmuje się uprawą, czy intercyzy ukrywające faktyczną konsolidację ziemi. Wszystkie te kombinacje robi się tylko po to, aby uzyskać unijne dopłaty, które należą się z samego tytułu własności (ziemi rolnej można zatem w ogóle nie uprawiać). Nie jest to w żadnym wypadku naruszenie prawa, ale bez wątpienia forma dość powszechnej patologii³. Dopłacanie do hektara gruntu, a nie produkcji z hektara, jest moim zdaniem błędne. Może taki system był uzasadniony na początku naszego członkostwa w UE, ale po 20 latach od akcesji

powinniśmy to zmienić. Im szybciej stworzymy nowy system, tym szybciej zniwelujemy ryzyko mocnego załamania się opłacalności produkcji rolnej w Polsce. Ważnym etapem na drodze do zmiany systemowej w naliczaniu opłat mogłoby być już samo wprowadzenie obowiązku zawierania pisemnych, długoterminowych umów dzierżawy w miejsce dominujących obecnie umów ustnych.

W celu wzmocnienia gospodarki i poprawiania jej konkurencyjności, Polska musiałaby zdecydowanie skupić się na kierowaniu wsparcia do aktywnych rolników, a nie do tych, którzy prowadzą gospodarstwa ekstensywne i nie stanowią większego znaczenia dla gospodarki. Dopłacanie do hektara gruntu, a nie produkcji z hektara, jest moim zdaniem błędne. Tymczasem 30% środków corocznie trafia na to bezprodukcyjne dla gospodarki podłoże!

Nowa energia dla i z rolnictwa

Zdecydowanie niewykorzystanym potencjałem jest możliwość powiązania rolnictwa z produkcją zielonej energii z wiatraków, fotowoltaiki czy biogazu. To istotna szansa. Dodatkowo jest to biznes, który nie potrzebuje wsparcia – może poza początkową pomocą dla rolników w zakresie wiedzy o dostępnych technologiach (istotne jest dobranie rozwiązań pod potrzeby danego gospodarstwa) oraz różnych modelach finansowania. Tego rodzaju inwestycje od razu po ich zakończeniu zaczynają na siebie zarabiać. Budowa systemów rozproszonych w ramach spółdzielni lokalnych (na poziomie gmin i powiatów), budowa magazynów energii, lokalnych mikrokołtówni

2 Dopłaty bezpośrednie (za hektar) wynikają z charakteru wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej i całkowita rezygnacja z tego mechanizmu musiałaby się wiązać z głębszą reformą na poziomie UE. Polska nie jest jednak pozbawiona wpływu na tę kwestię – dotychczasowa praktyka kolejnych rządów polegała na tym, aby maksymalnie dużą pulę środków z WPR przeznaczać na dopłaty bezpośrednie (a nie np. na płatności związane z wykorzystaniem ekoschematów).

3 Innym jaskrawym przykładem patologii (w tym wypadku fiskalnej) jest różnica pomiędzy rolnikami ryczałtowymi i „watowcami”. Będąc współwłaścicielem, można rozliczać VAT, podczas gdy współmałżonek takiego rolnika prowadzi sprzedaż już jako rolnik ryczałtowy.

do spalania gazu w celach grzewczych, powiązanie fotowoltaiki z produkcją rolą pod ekranami owoców, warzyw czy ziół to tylko niektóre z nowych, atrakcyjnych możliwości. Ich popularyzacja mogłaby sprawić, że chociaż część rolników wycofa się z powszechnych systemów wsparcia. Przekonanie, że obecne formy pomocy finansowej będą istnieć zawsze, jest w moim odczuciu dużą naiwnością.

System emerytalny

System emerytur dla rolników w Polsce jest w mojej ocenie oparty na błędnych diagnozach i nieracjonalnych celach. Nikt do tej pory nie odważył się rozpocząć na ten temat rzetelnej dyskusji, bo jest to temat bardzo trudny społecznie i politycznie. Jednak nie możemy się ludzić, że unikniemy zapaści całego systemu emerytur rolniczych, nie podejmując przy tym żadnych zdecydowanych reform.

Budżet dla rolnictwa na 2024 rok wynosi ponad 78 mld złotych, z czego ponad 26 mld złotych to środki unijne, a pozostałe to m.in. wsparcie z KRUS (ponad 27 mld złotych). Mimo takiej skali finansowania, system ten nie gwarantuje rolnikowi godnego życia po przejściu na emeryturę. Minimalna emerytura z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego to nieco ponad 780 złotych! Sytuację tę można by diametralnie zmienić, łącząc system KRUS z działaniami Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Ta instytucja państwowa, odpowiedzialna za obrót i gospodarowanie gruntami rolnymi, mogłaby być współodpowiedzialna za system przejmowania gruntów rolnych od rolników w wieku emerytalnym. W ten sposób, oprócz emerytury z KRUS, stworzylibyśmy system tzw. emerytur kapitałowych. Oczywiście jeżeli rolnik

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa mógłby być współodpowiedzialny za system przejmowania gruntów rolnych od rolników w wieku emerytalnym. W ten sposób, oprócz emerytury z KRUS, stworzylibyśmy system tzw. emerytur kapitałowych. Oczywiście jeżeli rolnik chciałby przekazać grunty swoim dzieciom bezpłatnie, to nadal powinien mieć taką możliwość, ale w momencie istnienia alternatywy, gwarantującej mu emeryturę kapitałową, nie powinien już mieć pretensji do państwa, że zakończywszy aktywność zawodową nie ma za co żyć.

chciałby przekazać grunty dzieciom bezpłatnie, to nadal powinien mieć taką możliwość, ale w momencie istnienia alternatywy, gwarantującej mu emeryturę kapitałową, nie powinien już mieć pretensji do państwa, że zakończywszy aktywność zawodową nie ma za co żyć. Przecież kilkunastohektarowe gospodarstwo statystycznie jest warte od kilkuset tysięcy złotych do nawet kilku milionów... Tymczasem bardzo wielu rolników chce i pobierać emeryturę (narzekając na jej wysokość), i dalej pracować, i równocześnie trzymać przy sobie własność gospodarstwa oraz ziemi. Takie podejście nigdy nie doprowadzi do koniecznych transformacji na wsi, opierających się po pierwsze na zmianie pokoleniowej (młode pokolenie nie będzie wiecznie czekać na swoją kolej, wyemigruje do miasta lub za granicę i zupełnie inaczej ułoży sobie życie), a po drugie nie pozwoli stworzyć większych, efektywniejszych gospodarstw rodzinnych. Oprócz innowacji systemowych potrzeba jeszcze dużego wysiłku edukacyjnego w celu zmiany wieloletnich wzorców myślenia.

Jakie instytucje?

W Polsce mamy za dużo instytucji kontrolnych, które kopią się w strukturach administracyjnych i wchodzi sobie w kompetencje. Ich podstawowym zadaniem powinno być dbanie o jakość surowców i produktów od poziomu gospodarstwa, poprzez przetwórstwo, pośrednictwo, sprzedaż, import, eksport etc. Tymczasem słabo wywiązują się one z tego obowiązku. Zaledwie promil surowców poddawany jest koniecznym kontrolom, o czym świadczy chociażby ostatni kryzys na granicy z Ukrainą. Nieszczelność polskiego systemu kontroli potwierdzają również liczne sytuacje wstrzymywania eksportu różnego rodzaju towarów z naszego kraju przez zagraniczne instytucje kontrolne.

Polska stanowi zewnętrzną granicę Unii Europejskiej, a import surowców i produktów na teren UE wiąże się z konkretnymi restrykcjami. Skoro na terenie wspólnoty europejskiej zakazana jest olbrzymia ilość substancji związanych z produkcją zwierzęcą i roślinną, a te normy w krajach trzecich nie obowiązują, to naszym obowiązkiem jest obrona wspólnego rynku (a przede wszystkim konsumentów!) przed ich napływem. Niestety, po ponad 20 latach członkostwa w Unii nadal nie potrafimy tego efektywnie robić.

Produkty rolne w naszym kraju badają inspekcje ochrony roślin, służby weterynaryjne, sanepid czy inspekcje jakości handlowej. Jednostki te nie podlegają jednemu ministerstwu i generują olbrzymie koszty stałe. Nie same koszty są jednak problemem⁴, ważniejsza jest efektywność ich

wydatkowania. W wymienionych instytucjach zatrudnia się ogrom urzędników. Równocześnie wszystkie borykają się z niedoborem inspektorów terenowych... Proponowanym rozwiązaniem mogłoby być skumulowanie kosztów poprzez połączenie instytucji oraz przesunięcie części budżetu administracyjnego na podniesienie odsetka kontroli terenowych (przy większych uprawnieniach kontrolnych). Czy to możliwe? Sam proces połączenia instytucji nie wydaje się skomplikowany, problemem jest uzyskanie porozumienia co do podziału kompetencji. Jednak nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie większych uprawnień kontrolnych i poprawa efektywności procesów kontrolnych to gwarancja bezpieczeństwa tu i teraz, a tym bardziej w przyszłości.

Ponad połowa gmin w Polsce to gminy wiejskie, czyli takie, w których rolnictwo ma znaczący udział w budżecie. Jak się jednak okazuje, nie we wszystkich istnieje nawet referat rolny! Potrzebujemy ośrodków doradztwa rolniczego, w których rolnicy otrzymają pomoc w wypełnianiu dokumentacji, wsparcie z zakresu szacowania szkód łowieckich i kłuskowych, usługi z zakresu doradztwa ubezpieczeniowego czy szkolenia związane z prowadzeniem działalności rolniczej.

W Polsce jest 2477 gmin, z czego ponad połowa (1464) to gminy wiejskie, czyli takie, w których rolnictwo ma znaczący udział w budżecie (budżet to nie tylko podatek rolny). Jak się jednak okazuje, nie we wszystkich istnieje nawet referat rolny! Są co prawda ośrodki doradztwa rolniczego, są izby rolnicze, jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, gdzie można załatwić pewne sprawy.

⁴ Koszty utrzymania budynków czterech różnych inspekcji rolnych w jednym powiecie są jednak niebagatelne.

To jednak za mało – potrzebujemy ośrodków doradztwa rolniczego, w których rolnicy otrzymają pomoc w wypełnianiu dokumentacji, wsparcie z zakresu szacowania szkód łowieckich i klęskowych, usługi z zakresu doradztwa ubezpieczeniowego, szkolenia związane z prowadzeniem działalności rolniczej itp. Na szczęblu wojewódzkim mamy izby rolnicze, ale choć są to instytucje niezależne, samofinansujące się na podstawie 2% odpisu od podatku rolnego w Polsce⁵, to w zasadzie robią to samo, co ośrodki doradztwa rolniczego⁶.

Kolejną ważną instytucją jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa⁷. Celem jej powstania było trwałe zagospodarowanie gruntów rolnych i majątku po byłych państwowych gospodarstwach rolnych. Zreformowanie tej instytucji jest w mojej ocenie szczególnie pilne. Wytworzyła ona mnóstwo komórek i podległych spółek niezwiązanych z pierwotnym założeniem (w ten sposób pracuje w niej więcej osób niż kilka dekad temu, ale trudno jednoznacznie określić cel jej istnienia). Takie działania nie zmierzają do stworzenia odpowiednich warunków konkurencyjności dla polskich rolników.

5 Struktura składa się z 16 izb wojewódzkich, a organem krajowym jest Krajowa Rada Izb Rolniczych, która otrzymuje dodatkowo dofinansowanie z budżetu państwa w formie dotacji celowej.

6 Jedyną znaczącą różnicą jest taka, że izby rolnicze mają możliwość aktywnego uczestnictwa w tworzeniu i zmianianiu prawa. Organizują również szereg wydarzeń targowo-wystawienniczych. Cała reszta ich działań pokrywa się jednak z profilem działalności ośrodków doradztwa rolniczego.

7 Kiedyś Agencja Nieruchomości Rolnych, a jeszcze wcześniej – Agencja Własności Rolnych Skarbu Państwa.

Reforma polegająca na likwidacji jednostek, a jednocześnie konsolidacji tych, których kompetencje się pokrywają (i zwiększeniu w ten sposób ich efektywności), wydaje się koniecznością, jeżeli chcemy, aby nasze rolnictwo rozwijało się. Te działania mogłyby równocześnie spowodować, że prawie 200 organizacji rolniczych, które powstają często w reakcji na niezadowolenie rolników ze sposobu funkcjonowania instytucji ustawowych, będzie w stanie w końcu połączyć siły i działać efektywniej.

Podsumowanie

Kilka wymienionych powyżej przykładów działań i koniecznych zmian systemowych to tylko element przemian, które w najbliższych latach powinno przejść polskie rolnictwo, jeżeli nadal chce z sukcesami konkurować na rynkach europejskich i światowych. Jeśli zależy nam na spoglądaniu w przyszłość z większym spokojem, nie możemy zapomnieć także o odpowiednim poziomie zarządzania spółkami Skarbu Państwa w zakresie przetwórstwa, stałej modernizacji infrastruktury transportowej i portowej czy o zwiększeniu zaangażowania placówek dyplomatycznych w procesie budowania sieci kontaktów użytecznych dla polskich firm rolnych i przetwórczych. Należy jednak pamiętać, że jakkolwiek z postulowanych w tym tekście reform wymagać będzie ponadpartyjnego konsensusu, który pozwoli na zbudowanie planu długofalowych działań wykraczających poza jedną kadencję. ■

O AUTORZE

Rafał Mładanowicz – rolnik, ekspert ds. rolnictwa. Były pełnomocnik ministra rolnictwa ds. rozwoju współpracy z Ukrainą. Posiada kilkunastoletnie doświadczenie w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw rolnych w Polsce oraz kilkuletnie doświadczenie w zakresie obrotu surowcami rolnymi.

Partnerzy



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



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru



Pomorski Thinkletter

2024 nr 3 (18)

ROLNICTWO

JAKIE WARTOŚCI, REGUŁY GRY
I KIERUNKI ZMIAN?

PUNKT ZWROTNY W ROLNICTWIE

JAKI CZEKA NAS WYBÓR?

USTRÓJ ROLNY - REGUŁY GRY - INSTYTUCJE

GDZIE POTRZEBUJEMY ZMIAN?

KONKURENCYJNOŚĆ
I ZIELONA TRANSFORMACJA

JAK POŁĄCZYĆ TE CELE?

NOWY WYMIAR
BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

NA CZYM POLEGA?



POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

