

WOJCIECH JÓZWIAK<sup>1</sup>

## **CZY KONKURENCYJNOŚĆ POLSKICH GOSPODARSTW ROLNYCH MOŻE ULEC SZYBKIEJ POPRAWIE W LATACH 2014–2020?**

W drugim numerze 2010 roku kwartalnika „Wieś i Rolnictwo” został opublikowany tekst *Wspólna polityka rolna UE po 2013 roku. Propozycje zmian*, który został przygotowany przez zespół ekspertów z Forum Inicjatyw Rozwojowych Programu Fundacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej. Tekst ten zawiera kapitalne kwestie, które mogą złożyć się na polską politykę rolną w następnym unijnym okresie budżetowym (lata 2014–2020), nic więc dziwnego, że prowokuje on dyskusję.

Przed przejściem do właściwego komentarza, nawiązującego do podanego wyżej tytułu, kilka uwag o ocenie realizowanej od 2007 roku polskiej mutacji wspólnej polityki rolnej (WPR), dotyczącej części osi I tej polityki, która odnosi się do poprawy konkurencyjności sektora rolnego. Jest to obecnie najprawdopodobniej jedna z kluczowych kwestii dla polskiej polityki rolnej, która zadecyduje o przyszłości polskiego rolnictwa. Ocena nie jest łatwa, ponieważ efekty zostały wypaczone światowym kryzysem gospodarczym, a poza tym nasi ekonomiści unikają dość skrętnie tego tematu.

Polska mutacja WPR miała ogromne znaczenie społeczne, bo poprawiła dochody w bardzo licznej grupie gospodarstw drobnych, ale w niewielkim stopniu przyczyniła się do poprawy zdolności konkurencyjnej polskich gospodarstw rolnych. Zdolnością taką wyróżnia się obecnie 94%, tj. około 93 tysięcy największych polskich gospodarstw (o wielkości 16 i więcej ESU), które wytwarzają około 41% wartości produkcji rolniczej w kraju. Obserwowane od wielu już lat niewielkie tempo wzrostu liczby gospodarstw wyróżniających się taką zdolnością na tle sytuacji w innych krajach unijnych grozi więc w dłuższej perspektywie czasu zmniejszeniem udziału krajowych surowców pochodzenia rolniczego

<sup>1</sup> Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie (e-mail: jozwiak@ierigz.waw.pl).

w wytwarzanych w kraju produktach spożywczych. Trzeba w tym miejscu dodać, że symptomy tego zjawiska daje się zauważyć od kilku lat. Złe to rokuje dla przyszłości polskiego rolnictwa.

W naszym kraju istnieje około 1768 tysięcy gospodarstw rolnych, tymczasem w latach 2007–2009 udzielono jedynie około 11,5 tysiąca płatności na ich modernizację. Z tej liczby 5,5 tysiąca płatności pozyskały gospodarstwa mniejsze, o wielkości do 16 ESU, które mogły je wykorzystać w celach modernizacyjnych i do powiększania zasobu posiadanych środków, a w końcowym efekcie – do poprawy swej zdolności konkurencyjnej. Oznacza to jednak, że płatności takie uzyskało zaledwie co trzecie gospodarstwo tej wielkości, a więc znikoma ich część. Pozostała część płatności otrzymała mniej więcej co szesnaste większe gospodarstwo, które – jak to wspomniano wcześniej – już teraz wyróżnia się zdolnością konkurencyjną i jest dobrze wyposażone w środki techniczne oraz budynki. Środki przeznaczane na modernizację polskich gospodarstw rolnych i na powiększanie ich potencjału produkcyjnego służą zatem znikomej liczbie gospodarstw i to głównie tym, które już obecnie wyróżniają się zdolnością konkurencyjną.

Większą prawie o 38% kwotę (około 2,5 mld zł) niż działania polegające na modernizacji gospodarstw rolnych pochłoną w latach 2007–2014 wydatki na renty strukturalne, z tego około 84% zostało przeznaczone na świadczenia dla około 53 tysięcy beneficjentów, którym przyznano rentę w ramach PROW 2004–2006. Tymczasem do końca 2009 roku obowiązywał specyficzny wymóg przekazania przez beneficjenta posiadanego gospodarstwa synowi bądź córce lub innemu producentowi rolnemu. W tym drugim przypadku w województwach o przeciętnej powierzchni gospodarstwa większej od średniej krajowej obowiązywał wymóg, by minimalny obszar takiego powiększonego gospodarstwa był nie mniejszy niż średni obszar gospodarstwa w kraju, a w pozostałych województwach – nie mniejszy niż średnia dla danego województwa. W 2010 roku sytuacja uległa zmianie. Teraz wszystkie gospodarstwa po przejęciu ziemi od osoby zabiegającej o rentę strukturalną muszą mieć obszar większy od średniego obszaru gospodarstwa rolnego w kraju, a przyznanie renty zależy też od innych czynników, na przykład od wieku rolnika, który przejmuje gospodarstwo. Ale nawet ta najnowsza wersja sposobu przyznawania renty strukturalnej podtrzymuje w części przypadków istnienie gospodarstw karłowatych, o wielkości do 4 ESU. Gospodarstwa takie nie mają i najprawdopodobniej nie będą mieć zdolności konkurencyjnej w przyszłości.

Można oszacować, że płatności poniesione na beneficjenta, które prowadzą do zmiany posiadacza jednego gospodarstwa, wynoszą około 56 tysięcy złotych, a przeciętny wzrost powierzchni gospodarstwa w kraju z tytułu realizacji działania „renty strukturalne” nie przekracza 1%. Działanie „renty strukturalne” jest więc kosztownym narzędziem poprawy struktury wielkościowej polskich gospodarstw rolnych i w znikomym stopniu przyczynia się do wzrostu liczby gospodarstw wyróżniających się zdolnością konkurencyjną.

Analizę tę można kontynuować, biorąc pod uwagę inne działania mieszczące się w ramach osi I PROW, jak na przykład wspieranie tworzenia grup producen-

tów rolnych, ułatwianie startu młodym rolnikom itd. Nie zmieni to jednak wydźwięku oceny przedstawionej wyżej.

Komentowany tekst zatytułowany *Wspólna polityka rolna po 2013 roku. Propozycje zmian* wychodzi z założenia, że realizacji WPR w latach 2014–2020 powinno przyświecać 9 celów (w komentowanym tekście zwane są one zadaniami). Poruszona w tym opracowaniu kwestia zdolności konkurencyjnej polskich gospodarstw rolnych nawiązuje bezpośrednio przynajmniej do czterech z nich, tj. do gwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego unijnych krajów członkowskich (w tym suwerenności żywnościowej), umożliwienia konkurencyjności europejskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego na globalnym rynku, wspierania zachowania żywotności społeczno-ekonomicznej oraz spójności terytorialnej obszarów wiejskich (rolnictwo jest ich istotnym elementem składowym), jak również wspierania rozwoju społeczności wiejskich zarówno w aspekcie modernizacyjnym, jak i społeczno-kulturowym.

Powiększanie liczby gospodarstw wyróżniających się zdolnością konkurencyjną nawiązuje poza tym pośrednio do celu – zapobieganie degradacji środowiska, w tym przede wszystkim obszarów cennych przyrodniczo. Gospodarstwa ze zdolnością konkurencyjną są bowiem na tyle duże, że większość z nich stać jest na inwestowanie, służące wprowadzeniu tzw. rolnictwa precyzyjnego, które skutecznie ogranicza skażenie agrochemikaliami gleby i wód wód wód.

Komentowany tekst koncentruje się „...przede wszystkim na propozycjach zmian w systemie wsparcia rolnictwa, związanych z wprowadzeniem jednolitego modelu płatności obszarowych jako podstawowego instrumentu wsparcia”. Towarzyszy temu propozycja uproszczeń techniczno-proceduralnych realizacji WPR. Tym niemniej w tekście wskazano rozwiązania, które mogą przyczynić się do przyspieszenia zmian struktury obszarowej polskich gospodarstw rolnych, co będzie sprzyjać powiększaniu liczby tych, które cechuje zdolność konkurencyjna. Rozwiązania te dotkną gospodarstw małych (o powierzchni do 10 ha), dla których często „...jedynym powodem funkcjonowania... są płatności bezpośrednie”.

Jedno z rozwiązań, o których jest mowa w poprzednim akapicie, polega na wprowadzeniu tzw. premii restrukturyzacyjnej w miejsce obecnie stosowanej renty strukturalnej. Są przy tym możliwe dwa warianty – pasywny i aktywny.

Rolnik realizujący wariant pasywny miałby jedynie obowiązek utrzymania posiadanych użytków rolnych w dobrej kulturze, a w zamian przez pierwsze trzy lata otrzymywałby 70% kwoty płatności obszarowej i 35% w kolejnych czterech latach. Po tym okresie rolnik zostałby pozbawiony prawa do ubiegania się o płatności. W wariantcie aktywnym natomiast rolnik musiałby sprzedać ziemię innemu rolnikowi w okresie siedmiu lat. W zamian za to otrzymałby 200% kwoty płatności obszarowej za okres utracenia praw właścicielskich, tj. maksymalnie do siedmiu lat. Należna kwota mogłaby być wypłacona jednorazowo.

W jednym i drugim wariantcie rolnikowi nie przysługiwałyby inne płatności niż płatność obszarowa.

Ocenia się, że koszty realizacji charakteryzowanego rozwiązania byłyby mniejsze niż koszty obecnie realizowanego systemu rent strukturalnych. Warto

przy tym pamiętać, że rolnicy mogą obecnie pobierać rentę strukturalną przez 5 lat, a następnie przez kolejne 5 lat płatności z Kasy Rolniczego Ubezpieczenia z tytułu przejścia na przyspieszoną emeryturę. Co więcej, ta kolejna pięciolatka też jest w ogromnej części finansowana ze środków publicznych.

Drugie z rozwiązań proponowanych w komentowanym tekście zawiera propozycję wyłączenia części gospodarstw o powierzchni do 10 ha użytków rolnych z działań służących przyspieszeniu zmian struktury obszarowej. Chodzi o gospodarstwa, które pełnią ważną, aczkolwiek niedocenioną rolę w sensie społecznym oraz środowiskowym. Pozwalają bowiem zagospodarowywać nadwyżki zasobów pracy rodzin wiejskich, a niewielkie obszary takich gospodarstw sprzyjają z natury różnorodności flory oraz fauny i są podstawową przyczyną istnienia charakterystycznego, mozaikowatego krajobrazu rolniczego.

W poprzednim i obecnym unijnym okresie budżetowym podobną rolę pełniły tzw. gospodarstwa niskotowarowe. Wadą tego instrumentu było (i będzie do 2013 roku) uzależnienie wsparcia od realizacji planu rozwojowego, a przecież w tym przypadku chodzi głównie o utrzymanie dotychczasowych kierunków i sposobów prowadzenia produkcji rolniczej.

Trudno nie zgodzić się z tezą, że zasadne jest ustanowienie dodatkowego instrumentu adresowanego do tych małych gospodarstw, które chronią bioróżnorodność, tradycyjny krajobraz rolniczy, są rodzajem buforu wchłaniającego nadwyżki lokalnych zasobów siły roboczej i są gotowe przestrzegać zasad wzajemnej zgodności (cross compliance) oraz innych zasad związanych z pozostałymi rodzajami wsparcia. Dodatkowa roczna płatność na hektar mogłaby wynosić 25% płatności obszarowej, pod warunkiem jednak, że gospodarstwo prowadziło produkcję rolniczą co najmniej przez cały następny unijny okres budżetowy (lata 2014–2020), tj. przez 7 lat.

Można przyjąć, że cechą wyróżniającą gospodarstwa rolne, które zagospodarowują nadwyżki w lokalnych zasobach pracy oraz chronią lokalną bioróżnorodność i tradycyjny krajobraz rolniczy, jest brak komasacji gruntów. Pola wtedy są niewielkie, więc duże są jednostkowe nakłady, duży jest poza tym udział miedzy w ogólnej powierzchni, co sprzyja bioróżnorodności. Kosztowna ponadto byłaby realizacja programu komasacji tak rozdrobnionych gruntów.

Szacuje się, że na około 1400 tysięcy gospodarstw w naszym kraju o powierzchni do 10 ha użytków rolnych funkcjonuje około 45 tysięcy (2,5% ogółu gospodarstw w kraju) takich, które użytkują 10 i więcej oddzielnych kawałków i około 189 tysięcy (10,7% ogółu gospodarstw w kraju) takich, które posiadają użytki co najmniej w sześciu oddzielnych kawałkach. Szacuje się, że obszar zajęty przez te gospodarstwa wynosi odpowiednio 169 i 710 tysięcy ha (1,5 i 3,5% krajowego obszaru użytków) <sup>2</sup>.

Na uzdrowienie struktury obszarowej polskich gospodarstw rolnych i poprawienie ich zdolności konkurencyjnej mogłyby zatem złożyć się działania dotyczące 89,3–97,5% gospodarstw o powierzchni do 10 ha użytków rolnych, które

<sup>2</sup> Są oczywiście możliwe inne rozwiązania. Jedno z nich mogłoby polegać na ochronie drobnych gospodarstw o tradycyjnym (a więc i pracochłonnym) sposobie gospodarowania, tam gdzie wyraźnie występuje proces ich zanikania.

dysponują obszarem 4724–5038 tys. ha użytków rolnych. Oznacza to, że istniejące gospodarstwa większe, o powierzchni 10 i więcej hektarów, mogłyby w latach 2014–2020 powiększyć swój obszar użytków rolnych średnio o 44,1–49,4%. Byłaby to zatem poprawa znacząca, która przyczyniłaby się do zwiększenia liczby polskich gospodarstw rolnych, cechujących się zdolnością konkurencyjną.

Prawdopodobnie wpływ wprowadzenia premii restrukturyzacyjnych będzie różnił się od oceny przedstawionej wyżej co najmniej z trzech przyczyn. Po pierwsze około 284 tysiące posiadaczy gospodarstw rolnych mieszka w miastach i nie zrezygnuje z posiadania ziemi, nawet jeśli zostaną pozbawieni dopłat. W części są to tzw. gospodarstwa hobbystyczne, w niewielkim stopniu ukierunkowane na maksymalizację dochodu, a jeszcze inne służą celom spekulacyjnym. Grunty tych ostatnich będą utrzymywane przez obecnych właścicieli, jeśli korzyści ze wzrostu cen ziemi będą większe niż korzyści z odsetek od kapitałowych wkładów bankowych. W takich przypadkach zmiany dopłat mieć będą znaczenie drugorzędne.

Po drugie nie wiemy, jak zachowaliby się właściciele ziemi wydierżawionej innym rolnikom na zasadzie umów nieformalnych w razie wprowadzenia premii restrukturyzacyjnych? Prawdopodobna jest teza, że wycofanie się właścicieli ziemi z takiej umowy dotknęłoby również część gospodarstw o łącznej powierzchni (własnej i dzierżawionej) przekraczającej 10 ha użytków rolnych, a więc tych, które z założenia miałyby prawo do dopłat.

Po trzecie wreszcie duży udział gospodarstw o powierzchni do 10 ha, realizujących wariant aktywny premii restrukturyzacyjnej w danym rejonie, może spowodować, że zabraknie nabywców na sprzedawaną ziemię. Tę trudność mogłoby złagodzić m.in. zmniejszenie granicy obszarowej takich gospodarstw.

Można zatem oczekiwać sporego zamieszania na rynku ziemi i rynku dzierżaw w razie wprowadzenia premii restrukturyzacyjnych jako narzędzia uzdrowienia struktury wielkościowej gospodarstw i w końcowym efekcie powiększenia liczby polskich gospodarstw cechujących się zdolnością konkurencyjną. Na rynkach tych znalazłaby się część ziemi z gospodarstw do 10 ha użytków rolnych i część ziemi użytkowanej przez gospodarstwa większe. Byłby zarazem popyt na ziemię ze strony gospodarstw o powierzchni nieco mniejszej od 10 ha użytków (by osiągnąć granicę obszarową upoważniającą do składania wniosków o dopłaty), dążących do osiągnięcia granicy wielkości równej co najmniej 16 ESU, tworzącej przesłanki do powstania zdolności konkurencyjnej, i tych jeszcze większych. Jaki byłby jednak odbiór społeczny tego zamieszania, a w konsekwencji radykalnych i szybkich przemian struktury obszarowej gospodarstw?

Część większych gospodarstw rolnych odniosłaby korzyści, wynikające z powiększenia powierzchni posiadanych gruntów i najprawdopodobniej zwiększyłaby się liczba gospodarstw wyróżniających się zdolnością konkurencyjną. Są jednak ujemne strony użycia takiego instrumentu polityki jak premia restrukturyzacyjna. Z szacunków wynika bowiem, że w wyniku ich zastosowania około 1400 tysięcy rodzin rolniczych z gospodarstwami do 10 ha użytków rolnych ob-

niżyłaby swój dochód po 2020 roku. W przypadku wariantu pasywnego tej premii dochód rodzin uległby obniżeniu o niecałe 22%, w przypadku zaś wariantu aktywnego – aż prawie o 76%. Część tych strat zrekompensowałyby oczywiście wpływy ze sprzedaży ziemi.

Wyżej przedstawiona ocena powinna być uzupełniona o straty poniesione przez gospodarstwa o powierzchni powyżej 10 ha użytków, które utracą prawa do dzierżawy ziemi, i z tej przyczyny ich obszar będzie mniejszy od 10 ha. Ilościowa ocena tego zjawiska jest jednak bardzo trudna do jednoznacznej oceny.

Proponowana w ocenianym tekście premia restrukturyzacyjna mogłaby więc być wykorzystana tylko w sytuacji poprawy sytuacji na rynku pracy. Wtedy ubytek dochodu z gospodarstwa rolnego mógłby być zrekompensowany dochodami pochodzącymi z pracy zarobkowej.

Trzeba poza tym pamiętać o osobach starszych, dla których znalezienie pracy poza swoim gospodarstwem będzie bardzo trudne lub wręcz niemożliwe. Można oszacować, że 45–56 tysięcy rolników w tzw. wieku niemobilnym (nie mał wykluczającym znalezienie innego źródła dochodu) i czerpiących dochody tylko z prowadzonego gospodarstwa rolnego obniżyłoby swe dochody o 22% po 2020 roku. Ta obniżka dochodów trwać będzie do chwili uzyskania przez takich rolników prawa do przyspieszonej emerytury otrzymywanej z KRUS.

Negatywny choć zarazem niewielki wpływ miałoby ponadto pozbawienie dopłat gospodarstw rolnych o obszarze do 10 ha użytków rolnych, ale o dużych nakładach pracy i dużym wyposażeniu kapitałowym. Chodzi głównie o specjalistyczne gospodarstwa warzywnicze, ale także sadownicze, drobiarskie i inne.

Skutki rozwiązań proponowanych w tekście zatytułowanym *Wspólna polityka rolna. Propozycje zmian* będą zatem najprawdopodobniej bardzo rozległe i niekoniecznie tylko pozytywne, trzeba je więc studiować dokładnie. Decydując się na śmiałe rozwiązanie, powinniśmy wiedzieć, co możemy zyskać, a co stracimy. Powinniśmy też wiedzieć, czy przyspieszeniu przemian strukturalnych w polskim rolnictwie po 2014 roku towarzyszyć będzie koniunktura gospodarcza, bo to pozwoliłoby uniknąć napięć społecznych spowodowanych naruszeniem interesów 12–13% polskich rodzin.