

Strategia rozwoju gospodarstw rolnych i wsi w długiej perspektywie oraz w ujęciu przestrzennym

Synteza realizacji zadania badawczego 4016
w latach 2005-2009

Kierownik zadania badawczego:

Prof. dr hab. inż. Waldemar Michna

Program realizowany był przy udziale
dr inż. Barbary Chmielewskiej i dr inż. Alicji Mierosławskiej

Program Wieloletni IERiGŻ-PIB

Warszawa, listopad 2009

Zachowanie zapisu konstytucyjnego o gospodarstwie rodzinnym może mieć tylko wówczas istotny sens, jeżeli zaopatrzymy go interpretacją, że chodzi o rodzinne gospodarstwo rozwojowe. Sens i siła gospodarstwa rodzinnego polega na tym, że pokonuje ono kryzysy oraz inne trudne okresy, a także lata nieurodzajów solidarnością rodziny i niską, a czasem bardzo niską opłatą pracy. Nie bankrutuje i nie topi się w długach z powodu klęsk przejściowych. Dotyczy to także rozwojowego gospodarstwa rolnego. Odejście w kraju na dorobku od gospodarstwa rodzinnego – rozwojowego to byłby więc błąd strategiczny. Gospodarstwa rynkowe, oparte na najemnej sile roboczej, które nie umieją dostosowywać opłaty pracy do kryzysów i nieurodzajów, nie są optymalne dla krajów na dorobku, oraz dla krajów z dużym bezrobociem na wsi.

Wspólna Polityka Rolna określa w licznych dokumentach typ i charakter docelowego gospodarstwa rolnego. Sensowne jest więc, aby polityka rolna w Polsce jednoznacznie określiła, że główną formą docelowego gospodarstwa rolnego jest rozwojowe gospodarstwo rodzinne na najbliższe dekady. W polskim rolnictwie zasadne jest jednak także wspieranie określonej ilości gospodarstw wielkoobszarowych do określonej ustawowo wielkości, zarówno jako przedsiębiorstw prywatnych, bądź spółdzielczych, jak również jako spółek prawa handlowego. Gospodarstwa rolne marginalne, które są niezdolne do odtwarzania potencjału produkcyjnego oraz nie mają szans stania się takimi, nie mogą obejmować większości użytków rolnych. Muszą stawać się ewidentną mniejszością. Inaczej Polska nie będzie w stanie ochronić samowystarczalności żywnościowej.

W Polsce utrwalił się pogląd, że w praktyce kwestia zmian w strukturze agrarnej nie stanowi sprawy pilnej, a jest sprawą drugorzędną. Pomoc dla rolnictwa, a nawet krajowa myśl stanowiąca wkład do Wspólnej Polityki Rolnej dostosowana jest do regulacji dochodów rolniczych, a nie do potrzeb zmian struktury agrarnej. Ujawniają się więc obecnie istotne sprzeczności między istotą potrzeb rolnictwa, a praktycznymi celami bieżącej polityki rolnej.

Tymczasem to już nie tylko np. produkcja i dostawa mleka do mleczarni, ale produkcja i dostawa zboża do młynów, a także żywca trzody chlewnej do przemysłu mięsnego, jak również cały problem odtwarzania potencjału produkcyjnego w gospodarstwach rolnych zależy od struktury agrarnej w większym stopniu, niż od podwyżek bieżących cen skupu.

Z 22 mln sztuk trzody chlewnej w Polsce nastąpił w 2008 r. spadek do 14 mln sztuk. Nikt na serio nie prognozuje już powrotu do 22 mln sztuk trzody. Prognozujemy import surowca w postaci półtuszy trzody chlewnej. Nie można prognozować bowiem odbudowy pogłowia trzody w warunkach 1,5 mln marginalnych gospodarstw nie mających zdolności do odtwarzania potencjału produkcyjnego. Powstaje więc problem, które gospodarstwa miałyby odbudować stan trzody, jeśli założyć, że przy obecnej strukturze odbudujemy stan 22 mln sztuk trzody chlewnej. Czy bez zmiany struktury można odbudować pogłowie zwierząt?

Otóż pogłowie trzody chlewnej można odbudować w oparciu o fermy trzodowe, ale do tego nie ma kapitału. Nie ma też parobczańskiej tradycji. Znalezienie pracownika stałego do chowu trzody chlewnej nie jest bowiem łatwe. Na pewno będą powstawały fermy trzody chlewnej, ale one nie będą powszechne. Musi powstać sieć wyspecjalizowanych gospodarstw rodzinnych rozwojowych aby na stałe posiadać 20-22 mln sztuk trzody. Częściowo fermy oparte o najem siły roboczej, a częściowo rodzinne gospodarstwa rozwojowe, oparte o tanią rodzinną siłę roboczą oraz o zastępowalność wzajemną członków rodziny na uciążliwych stanowiskach pracy mogą odtworzyć pogłowie 20 mln sztuk trzody chlewnej. Jest to kwestia dzisiejsza, a nie odległej przyszłości. Pewne jest jedno, że w dzisiejszej strukturze, gdzie 1,5 mln gospodarstw nie ma zdolności do odtwarzania potencjału, a co za tym idzie, obumiera – nie da się odbudować 20-22 mln sztuk trzody. Podobna sytuacja dotyczy bydła, regionów produkcji koni jako bazy produkcji mięsa końskiego, wreszcie także owiec jako bazy do eksportu mięsa baraniego.

Według GUS w 2007 r. istniało 1 541 332 gospodarstwa rolne o powierzchni od 1 do 20 ha. Z badań nad produkcją towarową i dopłatami obszarowymi wynika, że w grupie tej było nie więcej niż 150 tys. gospodarstw zdolnych do odtwarzania potencjału produkcyjnego oraz blisko 1,4 mln gospodarstw niezdolnych do odtwarzania potencjału, a także do innowacji. Cała ta grupa razem utrzymywała jednak 66% sztuk dużych zwierząt gospodarskich poza drobiem. Oznacza to, że Główna część zwierząt znajduje się w strefie gospodarstw ulegających degradacji, a więc nie mających zdolności do odtwarzania potencjału produkcyjnego. To jest sedno strukturalnego zagrożenia stabilności wkładu polskiego rolnictwa w wyżywienie kraju. Dwie trzecie produkcji zwierzęcej poza drobiem znajduje się w tych przedziałach obszarowych, gdzie większość gospodarstw nie ma zdolności do odtwarzania środków produkcji. Większość produkcji zwierzęcej znajduje się w strefie rolnictwa, która stanowi jego część obumierającą. Jest zdumiewające, że mimo to ciągle dominuje nadzieja, że niewidzialną ręką rynku sama ten problem rozwiąże.

Większość gospodarstw rolnych rozwojowych, czyli takich które znamionują się wielkością 8 ESU i więcej to gospodarstwa ponad 20 ha, a w tym wielkoobszarowe. Cała lub prawie cała ta grupa gospodarstw wyjątkowo powoli rozwija te kierunki produkcji, które wymagają najmu siły roboczej. Tymczasem wzrost produkcji zwierzęcej w dużych stadach wymaga najmu siły roboczej, a to wymaga utrzymywania licznych środowisk ludności bezrolnej na wsi. Do takiej ekonomiki nie jest wciąż jeszcze przygotowane nasze rolnictwo.

W ciągu ostatnich 20 lat Polska nie doceniła znaczenia przemian struktury agrarnej. Powstała więc z jednej strony wielka luka w tworzeniu sieci gospodarstw rozwojowych, a z drugiej strony nie powstały warunki, aby w gospodarstwach rozwojowych zgromadzić $\frac{3}{4}$ lub $\frac{4}{5}$ ogólnych zasobów ziemi, co jest potrzebne do osiągnięcia rolnictwa konkurencyjnego. Polska stanęła obecnie wobec dylematu: albo kontynuować dalej wiarę w utopijne założenie, że rynek sam, bez interwencji państwa, ukształtuje racjonalną strukturę agrarną, albo ustanowienie paradygmatu zastosowania instrumentów wymuszania tworzenia rodzinnych gospodarstw rozwojowych w przyspieszonym tempie. We wszystkich państwach struktura agrarna powstała w wyniku politycznych decyzji państwa, a nie ewolucji działań rynku. O tym nie można zapominać.

Po to, aby co najmniej $\frac{3}{4}$ użytków rolnych zakumulować w ciągu najbliższych 20 lat w gospodarstwach rozwojowych trzeba po pierwsze powiększyć sieć gospodarstw rozwojowych z 260-265 tys. podmiotów obecnie, do ponad 350-400 tys. za 15-20 lat. W kilku województwach (małopolskie, podkarpackie, lubelskie, dolnośląskie, liczne powiaty makroregionu centralnego) znajduje się wręcz znikoma liczba gospodarstw rozwojowych, wobec czego brak jest tam podmiotów do przejmowania ziemi od gospodarstw marginalnych, gdy takie zaczną się pojawiać. Rolnicy stanowiący właścicieli gospodarstw marginalnych zaczną wydzierżawiać ziemię gospodarstwom rozwojowym, gdy znajdą możliwość zatrudnienia się w działach pozarolniczych. Wcześniej takiego zjawiska nie będzie w skali masowej.

Liczba gospodarstw domowych, które posiadają marginalne gospodarstwa rolne stanowi około 1,5 mln podmiotów. One mogą wydzierżawiać lub sprzedawać ziemię rozwojowym gospodarstwom w warunkach, gdy będą miały dostęp do pracy pozarolniczej.

Tworzenie pozarolniczej gospodarki wiejskiej jako miejsc pracy dla rolników, którzy zechcą rezygnować z pracy w rolnictwie, staje się jednym z ważnych kluczy do poprawy struktury agrarnej.

Niezbędne jest więc ustanowienie w Polsce Narodowego Funduszu Wspierania Rozwoju Pozarolniczej Gospodarki Wiejskiej i Małych Miast dla stworzenia w ciągu najbliższych 2 dekad 1,5 – 2,0 mln pozarolniczych miejsc pracy na wsi i w małych miastach. Środki pomocowe Unii nie wystarczą. Źródłem Funduszu powinny być np. opłaty za przejmowanie ziemi rolniczej na cele pozarolnicze, obligatoryjny podatek adiacencki, opłaty za pozyskiwanie surowców z powierzchniowej części ziemi itp.

Wieś polska w przyszłości, podobnie jak wieś współczesna w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej, składać się będzie z 75% ludzi zatrudnionych poza rolnictwem oraz 25% ludności pracującej w rolnictwie. Byłoby jednak utopią sądzić, że to rolnictwo stworzy sektor pozarolniczej gospodarki wiejskiej, gdzie pracować będzie 75% ludności wiejskiej.

Gospodarstwa pozorują uprawę ziemi, aby otrzymać dopłaty. Celowe jest realizowanie dopłat jeśli ziemia jest należycie uprawiana. Celowe byłoby dopłaty dzielić między właściciela i dzierżawcę ziemi, aby ziemia znalazła się w użytkowaniu gospodarstwa rozwojowego.

Obecny system dopłat obszarowych blokuje przepływ ziemi. Niezbędne jest opracowanie koncepcji takiego systemu, który będzie ułatwiał przepływ ziemi z gospodarstw marginalnych do rozwojowych. Być może byłby akceptowalny system, który dzieliłby dopłaty między właściciela i dzierżawcę.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zamierza wnieść do Sejmu projekt ustawy sejmowej, która to ustawa będzie tworzyła możliwość zaoferowania dzierżawcom ziemi, którzy mają gospodarstwa większe niż 300 ha użytków rolnych następującą propozycję:

Oto gospodarstwo rolne posiadające więcej niż 300 ha, jeśli wyrazi zgodę na zmianę umowy dzierżawnej ziemi przed terminem wygaśnięcia umowy, będzie miało możliwość osiągnąć określone preferencje w zakupie dzierżawionej ziemi. Zmiana umowy będzie polegać na wyłączeniu z dzierżawy 30% ziemi stanowiącej nadwyżkę ponad 300 ha. Rolnik, który wyrazi zgodę na taką zmianę umowy przed terminem jej wygaśnięcia będzie mógł wykupić pozostałą część dzierżawionej ziemi po obecnych cenach i na raty rozłożone na 15 lat. W istocie rzeczy oferta jest wyjątkowo korzystna. Ziemia będzie drożeć szybciej niż wzrost rolniczych dochodów. Kupno ziemi po obecnych cenach na raty na 15 lat jest korzystne.

Operacja ta przewidziana w ofercie prezentowanej w postaci ustawy pozwoliłaby Agencji Nieruchomości Rolnej na zgromadzenie ok.. 200 tys. ha ziemi na cele upełnorolnienia nawet do 10 tys. gospodarstw rolnych do wielkości zapewniającej możliwość powiększenia sieci gospodarstw rozwojowych o kilka tysięcy podmiotów. Mogłoby to powiększyć sieć rozwojowych gospodarstw i liczbę miejsc pracy w rozwojowych gospodarstwach rolnych.

Niestety, spór między Urzędem Ministra Rolnictwa i organizacją Polskich Ziemian ukształtowała się w emocjonalny konflikt, a nie w racjonalną dyskusję. To może utrudnić racjonalne rozwiązanie sprawy.

W internecie, na kartach Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ukazała się informacja, że Unia Europejska zgodziła się wydłużyć obecnie stosowane formy pomocy rolnictwu do 2013 r. Chodzi tu także o zgodę na sprzedaż ziemi dzierżawcom na raty na 15 lat. Taka zgoda Unii może ułatwić rozszerzenie sieci gospodarstw rozwojowych i umocnić własność ziemi w polskim ustroju rolnym.

W krajach zachodniej Europy uwidacznia się koncentracja większości powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach rolnych powyżej 20 ha UR, a w tym coraz więcej w gospodarstwach powyżej 50 ha UR.

W krajach post-socjalistycznych liczebność drobnych gospodarstw jest duża, ale także 80-90% zasobów ziemi uprawianej znajduje się w gospodarstwach dużych, najczęściej o charakterze spółek handlowych. Najgorsza struktura agrarna jest w Polsce. Tylko 42% ziemi jest w gospodarstwach rozwojowych. Stąd zasadne jest stosowanie różnych instrumentów powiększania liczby gospodarstw rolnych o powierzchni dającej podstawy do przekształcania niewielkich gospodarstw w gospodarstwa rozwojowe. Unia Europejska nie dąży do tworzenia gospodarstw wielkoobszarowych, a do tworzenia gospodarstw rozwojowych powyżej 50 ha. Również w Polsce tworzenie gospodarstw wielkoobszarowych nie powinno być traktowane jako pierwszoplanowe zadanie. Istotą rzeczy jest akumulacja ziemi w rozwojowych gospodarstwach.

Powyższa strategia przewidywana jest na okres do 2030 r. W późniejszym okresie polskie rolnictwo przejmie zapewne wzorce zaprezentowane np. przez Francję, tj. wzorce rolnictwa post-rodzinnego, a więc opartego głównie na spółkach prawa handlowego, jak to zaprezentowała Francja w publikacji z listopada 2007 r. pt. Perspektywa rolnictwa francuskiego i Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej. Francja przewiduje, że po 2020 r. 40% gospodarstw rolnych będzie spółkami handlowymi, których udziały będą dziedziczne. Taka przyszłość jest prawdopodobna dla Polski na II połowę XXI wieku.

Szersze omówienie wszystkich zasygnalizowanych problemów opublikowane zostanie w ciągu kilkunastu dni w publikacji książkowe.

Dziękuję za uwagę