

Ewa Balcerowicz

Rolnictwo Polski i Ukrainy we wspólnej Europie

Po agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., dołączenie Ukrainy do Unii Europejskiej stało się – z punktu widzenia geopolityki – procesem koniecznym. Wiemy też, że jest procesem przesądzonym: już w czerwcu 2022 r. Rada Europejska przyznała Ukrainie status kraju kandydującego, a dwa lata później, 25 czerwca br. nastąpiło oficjalne otwarcie negocjacji akcesyjnych z tym krajem. Proces akcesji potrwa zapewne kilkanaście lat, a członkostwo Ukrainy wymagać będzie zgody wszystkich państw członkowskich. Taki długi horyzont nie zwalnia nas od rozpoczęcia przygotowań się do włączenia Ukrainy w struktury europejskie już teraz. Trzeba nazwać i zanalizować zagrożenia i wyzwania, dostrzec i oszacować szanse, jakie integracja gospodarki ukraińskiej będzie kreować.

Jednym z większych wyzwań zarówno dla obecnej, jak i dla przyszłej unijnej Wspólnej Polityki Rolnej będzie włączenie ukraińskiego sektora rolnego do europejskiego jednolitego rynku. Sprawne przeprowadzenie tego procesu wymaga podjęcia wysiłków i przeprowadzenie reform przez wszystkich partnerów, w tym oczywiście także przez Polskę i Ukrainę. Zmienić się będzie musiała także Wspólna Polityka Rolna.

Jak wygląda teraz polskie i ukraińskie rolnictwo, i jak może i powinno się zmienić w ciągu nadchodzących kilkunastu lat, w trakcie procesu akcesji Ukrainy? Chodzi o to, by zmiany te odbyły się z korzyścią dla strategicznej samowystarczalności żywnościowej Unii Europejskiej i dawały dobre perspektywy dla sektorów rolnych obu krajów. Jaką rolę w tym procesie może odegrać WPR?

O tym wszystkim mówiliśmy na **182 Seminarium mBank-CASE pt. Polskie i ukraińskie rolnictwo we wspólnej Europie**, które odbyło się 26 września 2024 r. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polskie-i-ukrainskie-rolnictwo-we-wspolnej-Europie-Webinar-mBank-CASE-8816237.html>. W seminarium udział wzięli wybitni eksperci – ekonomiści rolni: Wawrzyniec Czubak (Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Sławomir Kalinowski (Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Grzegorz Kozieja (BNP Paribas Bank Polska) i Grzegorz Brodziak (Goodvalley Agro S.A.)

Rolnictwo jest ważne i dla Ukrainy i dla Polski

Warto zacząć od przypomnienia trzech wspólnych cech rolnictwa obu krajów. I tak, oba kraje mają wysoki poziom samowystarczalności żywnościowej, co nie jest powszechne na świecie i w Unii Europejskiej. W przypadku niektórych produktów mają znaczące nadwyżki produkcji ponad zużycie krajowe (o czym niżej). Druga ważna cecha: dla obu krajów sektor rolny jest ważny gospodarczo (udział w tworzeniu PKB) i społecznie (jako miejsce pracy). Trzecia cecha – oba kraje są liczącymi się eksporterami rolnymi, ale co istotne dla myślenia o wspólnej przyszłości w Unii Europejskiej – konkurują ze sobą w ograniczonym stopniu.

Rolnictwo odgrywa istotną rolę w obu krajach. I tak, i w Polsce i w Ukrainie udział użytków rolnych (UR) w całkowitej powierzchni kraju jest bardzo duży (odpowiednio 59,4 proc. i 68,5 proc.). Ale Ukraina ma ich 2,2 razy więcej (choć od wybuchu wojny i z jej powodu ok. 20 proc. ziemi rolnej nie może być użytkowane). Jeśli dodać wszystkie UR w krajach unijnych, to ukraińskie ziemie są wielkości 22 proc. użytków w UE. Gdyby teraz Ukraina była już członkiem Unii, to jej użytki rolne stanowiłyby aż 18 proc. UR całej Unii. (W. Czubak i S. Kalinowski). Przemawiające do wyobraźni jest także takie porównanie: Ukraina zajmuje 9. miejsce na świecie pod względem powierzchni UR, Polska – 4. w Unii Europejskiej (po Francji, Hiszpanii i Niemczech), przy czym zajmująca 1. miejsce Francja ma ich blisko dwa razy mniej niż Ukraina (G. Kozieja).

Ukraińskie rolnictwo obecnie tworzy 10,9 proc. PKB Ukrainy; w przypadku Polski jest to dużo mniej - 2,4 proc., ale znacząco więcej niż wynosi przeciętna dla Unii Europejskiej (1,4 proc.). Ale trzeba pamiętać, że o ile w Polsce w okresie po upadku socjalizmu, dzięki skutecznej transformacji systemu gospodarczego nastąpił ogromny skok gospodarczy: PKB Polski per capita w okresie 1991-2023 wzrósł 10,2 razy, to w Ukrainie zaledwie 2,7 razy (Czubak i Kalinowski). Wraz z dynamicznym rozwojem gospodarczym w Polsce zmieniła się zasadniczo struktura gospodarcza. Ukraina ma takie zmiany przed sobą.

Zatrudnienie w rolnictwie w obu krajach jest znaczące: w Ukrainie jest to 2,7 mln. osób (15 proc. pracujących ogółem), w Polsce 1,2 mln osób (8,4 proc.). W Unii Europejskiej zatrudnieni w rolnictwie stanowią znacząco mniej: 4,5 proc. zatrudnienia ogółem (9,3 mln osób). (Czubak i Kalinowski; Brodziak)

Wszystkie te dane pokazują, że i Polska i Ukraina mają duży sektor rolny i to je wyróżnia w UE i ma i będzie miało (wraz z przystąpieniem Ukrainy do struktur unijnych) znaczenie dla unijnego wspólnego rynku.

Ale sektory rolne Ukrainy i Polski są różne

Dziś ukraińskie rolnictwo jest niedoinwestowane. Z analizy Czubaka i Kalinowskiego wynika, że „techniczne uzbrojenie ziemi i pracy w Ukrainie względem Polski i krajów UE jest kilkukrotnie mniejsze. Podobnie kształtuje się intensywność produkcji mierzona zużyciem środków plonotwórczych”. Ale to oznacza, że ma Ukraina ogromny potencjał rozwoju, który może uwolnić włączenie jej do wspólnego rynku i objęcia sektora rolnego Wspólną Polityką Rolną. Czubak i Kalinowski przypominają, że w ciągu 20 lat przynależności do struktur europejskich, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Polska otrzymała 80 mld euro, z czego 51 mld na dopłaty bezpośrednie oraz ponad 25 mld euro na wsparcie przekształceń strukturalnych w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Te środki oraz przystąpienie do wspólnego rynku dały silny impuls rozwojowy dla sektora rolno-spożywczego. Od 2004 roku do końca 2023 r. produkcja rolna – jak wyliczył Koziejka - wzrosła o ok. 1/3. Polska jest zdecydowanie największym producentem rolnym wśród krajów, które przystąpiły do UE od 2004 roku. Polska stała się piątym największym producentem rolnym w Europie (za Francją, Niemcami, Hiszpanią i Włochami). W produkcji drobiu i jaj zajmuje w UE 1. miejsce, 3. w produkcji zbóż (za Francją i Niemcami), 4. w produkcji nasion roślin oleistych

Mimo niedoinwestowania rolnictwo ukraińskie ma ogromną przewagę konkurencyjną. Ziemia – jej ilość i jakość - są podstawowym zasobem w rolnictwie (obok kapitału i pracy). Ukraina ma jedne z najbardziej żyznych gleb na świecie – czarnoziemy i gleby kasztanowe stanowią aż 2/3 powierzchni kraju (a ukraińskie czarnoziemy stanowią ok. 30 proc. światowych zasobów tych gleb!). Czarnoziemy są idealne pod uprawę szerokiej gamy roślin: od zbóż (pszenica, kukurydza), po rośliny oleiste, jak słonecznik i rzepak. Polska zaś ma słabe ziemie: dominują 3. i 4. klasy ziemi, więc nie jest w stanie konkurować z Ukrainą w produkcji zbóż, ale ma przewagę nad rolnictwem Ukrainy w produkcji roślin przemysłowych: buraków, ziemniaków i owoców.

W rolnictwie Ukrainy dominuje produkcja roślinna. Jeśli chodzi o produkcję zwierzęcą, nie ma dla niej znaczenia wołowina, która jest ważna dla Polski.

Polska i Ukraina mają diametralnie różną strukturę podmiotów gospodarczych w rolnictwie. W Polsce tylko 3 proc. podmiotów ma powyżej 100 ha ziemi; w Ukrainie takich przedsiębiorstw jest 42 proc. A od wielkości gospodarstwa zależy jej produktywność (możliwość mechanizacji pracy, nawożenia itd.).

Ukraina ma – jak pokazują Czubak i Kalinowski – dualną strukturę podmiotów w rolnictwie: (1) małe i średnie gospodarstwa rolników indywidualnych i (2) wielkie przedsiębiorstwa rolne (w tym tzw. agroholdingi). Te pierwsze zajmują 48 proc. użytków

rolnych i generują 46 proc. produkcji rolnej, zatrudniając przy tym aż 82 proc. osób związanych z rolnictwem. Indywidualne gospodarstwa rolne nadal odgrywają kluczową rolę w krajowym rolnictwie. Pomimo mniejszych zasobów kapitałowych, dostarczają znaczną część żywności na rynek krajowy i są podstawą lokalnej gospodarki na terenach wiejskich. Ale mają ograniczony dostęp do kapitału i często są zmuszone do dzierżawienia swojej ziemi dużym przedsiębiorstwom rolnym.

Agroholdingi (formalnie to spółki rolno-spożywcze), których jest 118, i duże przedsiębiorstwa rolne kontrolują 52 proc. użytków rolnych Ukrainy, produkują 54 proc. całkowitej produkcji rolnej, ale zatrudniają jedynie 18 proc. pracujących w sektorze rolnym. 20 największych przedsiębiorstw rolnych ma łącznie 6,5 mln ha ziemi. Dzięki swojemu kapitałowi i dostępowi do nowoczesnych technologii agroholdingi są bardziej efektywne i wypierają z rynku gospodarstwa rolne. Istotną charakterystyką dużych przedsiębiorstw rolnych jest ta, że są zorientowane na eksport (zboża i rośliny oleiste).

Z kolei w Polsce – jak pokazują Czubak i Kalinowski – 99 proc. podmiotów w rolnictwie to gospodarstwa indywidualne, a przedsiębiorstw rolnych jest zaledwie 1 proc. Aż 75 proc. łącznej liczby gospodarstw to podmioty gospodarujące na do 10 ha użytków rolnych, a ok. 85 proc. nie ma więcej niż 20 ha. Tylko 39 tys. podmiotów rolnych (z ogółu 1 317 tys.) gospodaruje na powierzchni UR przekraczającej 50 ha, a z tego tylko 13 tys. ma więcej niż 100 ha UR. Jak widać, w Polsce – w przeciwieństwie do Ukrainy – rolnictwo jest bardzo rozdrobnione.

Jeśli chodzi o koncentrację użytków rolnych według wielkości podmiotów rolnych (a ta decyduje o konkurencyjności rolnictwa na rynku rolnym), to udział gospodarstw z użytkami rolnymi powyżej 100 ha w łącznej powierzchni UR kraju dla Polski wynosi 22 proc., przeciętnie w Unii Europejskiej 52 proc, a w Ukrainie 96 proc. Jak stwierdzają Czubak i Kalinowski – w masowej produkcji rolnych surowców roślinnych struktura agrarna daje przewagę Ukrainie.

Rolnictwo Polski i Ukrainy we wspólnej Europie: zagrożenia i szanse

Członkostwo Ukrainy w UE będzie – jeśli chodzi w szczególności o rolnictwo – dużym wyzwaniem dla krajów będących największymi producentami rolnymi w obecnej UE. Rozwój ukraińskiego rolnictwa, który będzie postępował w trakcie procesu akcesyjnego i później, nie może odbywać się ze szkodą dla rozwoju rolnictwa w UE. Wszyscy wypowiedający się na seminarium paneliści podzielali pogląd, że koniecznie trzeba uwzględnić zrównoważony rozwój i wzajemne korzyści dla obu stron. Kluczowe będzie unikanie nadmiernej konkurencji, która mogłaby zaszkodzić europejskim rolnikom, zwłaszcza w krajach sąsiadujących. Rozwój rolnictwa w Ukrainie powinien – co podkreślano w dyskusji – opierać się na synergii, gdzie obie strony korzystają z wymiany doświadczeń, technologii oraz współpracy naukowej.

Eksperti podkreślają, że konieczne jest rozpoznanie zagrożeń z tego wynikających, a członkostwo Ukrainy w UE powinno być poprzedzone odpowiednio długimi negocjacjami i okresami przejściowymi – na co zwracał uwagę Brodziak. Liberalizacja handlu z Ukrainą musi być połączona ze zmianami standardów produkcji rolnej w tym kraju.

Mimo dużych środków płynących z Unii Europejskiej do polskiego rolnictwa, jego pełna modernizacja i zwiększenie konkurencyjności wymagają dalszych działań, w tym przede wszystkim zmian strukturalnych – przekonywali Czubak i Kalinowski.

Polska może budować silną pozycję na międzynarodowym rynku żywności – uważa Kozieja. Rozwojowi przemysłu rolno-spożywczego pomaga dobre położenie geograficzne w Europie. Dzięki dobrze rozwiniętej sieci połączeń drogowych – dodaje – transfer towarów do niemal wszystkich głównych skupisk ludności w Europie jest możliwy w ciągu doby.

Ważnym czynnikiem w myśleniu o przyszłości sektorów rolnych Polski i Ukrainy w UE jest różna struktura eksportu rolnego obu krajów oraz różne kierunki eksportu. Dla Ukrainy

– jak pokazywał Kozieja – najważniejszymi towarami w eksporcie rolno-spożywczym są podstawowe surowce rolne: ziarna zbóż, oleje roślinne oraz nasiona roślin oleistych. W latach 2019-2023 generowały one ponad 80 proc. przychodów ogółem z tegoż eksportu. A najważniejsze kierunki eksportu zbóż to Chiny (21,8 proc w 2021 r.), Egipt (9,7 proc.), Turcja (6,9 proc.), Indonezja (5,8 proc.), dopiero na 5. i 6. miejscu są dwa kraje unijne: Hiszpania (4,8 proc.) i Holandia (4,4 proc.).

W odróżnieniu od eksportu ukraińskiego zdominowanego przez zboża i oleje roślinne, polski eksport z Polski jest dość zróżnicowany. Jak pokazuje Kozieja – za 80 proc. wartości polskiego eksportu odpowiada aż 10 grup towarów. Do największych należą mięso, przetwory ze zbóż oraz - jako trzecia dopiero grupa – zboża; łącznie przypada na nie ok. 30 proc. eksportu. Cztery główne towary eksportowe to drób, pieczywo, czekolada i składniki karmy dla zwierząt. Najważniejsze kierunki eksportu, stabilne od wielu lat, to Niemcy (25 proc.), Wlk. Brytania (10 proc.), Francja, Włochy i Holandia.

Jeszcze inne ujęcie kierunków eksportu obu krajów – wg kontynentów – pokazuje, że Ukraina eksportuje swoje produkty rolne głównie do Azji (49,2 proc. przychodów z eksportu), Europa jest mniejszym importerem ukraińskich produktów rolnych (37,3 proc. eksportu rolnego ogółem). Struktura geograficzna polskiego eksportu jest zasadniczo różna: do Europy trafia 88,3 proc. eksportu rolno-spożywczego.

Zdaniem Kozieja, przystąpienie Ukrainy do UE nie jest jednoznaczne z przekierowaniem eksportu ukraińskiego na polski rynek. Kluczowymi rynkami dla surowców rolnych z Ukrainy pozostaną jej obecni odbiorcy: Azja, Turcja, Afryka i Bliski Wschód. Tam – jak dowodził - popyt na produkty rolne będzie rósł, ponieważ populacja Azji i Afryki wzrośnie w ciągu obecnej dekady o 600 mln i o kolejne 600 do 2040 r. Ponadto rynki pozaeuropejskie akceptują niższe standardy jakościowe i fitosanitarne niż Europa.

Polska może skorzystać na członkostwie Ukrainy w UE, rozbudowując bazę transportową, porty morskie, handel dla obsługi transportu ukraińskich towarów rolnych. Dotychczas ten transport był postrzegany jako raczej kłopot – zauważył Kozieja – a położenie w sąsiedztwie dużego producenta surowców z jednej strony, zamożnych rynków europejskich z drugiej, to szanse dla polskich przedsiębiorców. Polska może stworzyć dla swojego wschodniego sąsiada ofertę, która będzie atrakcyjna i nie będzie szkodzić lokalnemu rynkowi.

Jaka Wspólna Polityka Rolna?

G. Brodziak podkreśla, że nie tylko Wspólna Polityka Rolna – w związku z członkostwem Ukrainy, ale nie tylko z jego powodu – będzie musiała zostać zreformowana. Niezbędne są także (dyskutowane już od pewnego czasu) zmiany dotyczące sposobu podejmowania decyzji w Unii: nie do utrzymania jest obecna zasada jednomyślności, konieczne będzie zastosowanie zasady większości kwalifikowanej w ważnych decyzjach. Potrzebne będą zmiany w finansowaniu UE, zabezpieczeniu jej granic, i in.

Potrzebny jest dialog na temat przyszłości rolnictwa w UE i wypracowanie wspólnej wizji przyszłości rolnictwa i systemu żywnościowego UE – kontynuował swoje wystąpienie Brodziak. Jest on już spóźniony – jak wynikało z odpowiedzi na pytanie jednego z uczestników seminarium. W szczególności – uważa Brodziak – konieczne jest wypracowanie takich sposobów wspierania rolnictwa, które będą szanowały ograniczenia naszej planety i jej ekosystemu. Potrzebna jest także dyskusja na temat przyszłości europejskiego systemu żywnościowego w konkurencyjnym świecie.

Przystąpienie Ukrainy do UE zwiększy obszar rolny UE o blisko jedną czwartą, powiększając strategiczną autonomię żywnościową Unii Europejskiej i otwierając rynek – w tym rolny - dla 24 - 35 mln mieszkańców Ukrainy (takie są szacunki ludności dla okresu po

wojnie) (Kozieja, Brodziak). Ale Ukraina to także duży rynek dla producentów z krajów unijnych, w tym w szczególności duży rynek do zagospodarowania przez polskie marki. Sprzyjać temu będą doświadczenia z pracy i życia w Polsce licznych uchodźców wojennych i migrantów zarobkowych z Ukrainy. Już przed wojną w Ukrainie – zauważył Kozieja – były na tym rynku obecne np. marki polskich firm z sektora przetwórstwa mleka.

W związku z akcesją Ukrainy stoimy przed decyzją na temat finansowania rolnictwa w poszerzonej Unii Europejskiej. Przy braku zmian obecni członkowie UE muszą się liczyć ze zmniejszeniem finansowania ich rolnictwa z budżetu WPR – mówi Brodziak - Alternatywą jest osobny i oparty na odrębnych zasadach budżetu dla Ukrainy łączący zwykle źródła unijnych funduszy z pieniędzmi na odbudowę m.in. od USA, a nawet z aktywami rosyjskimi zamrożonymi na Zachodzie.

Kluczowym wyzwaniem dla Wspólnej Polityki Rolnej po 2027 roku jest reforma systemu dopłat, uproszczenie systemu i promowanie praktyk pro środowiskowych i pro klimatycznych. Dyskutuje się – mówił Brodziak – stopniowe zastępowanie obecnego podstawowego wsparcia, czyli dochodu (dopłaty) uzależnionego od powierzchni gospodarstwa, zachętami finansowymi do „świadczania usług korzystnych dla środowiska i społeczeństwa” oraz płatnościami degresywnymi, obowiązkowymi górnymi limitami lub opłatami dodatkowymi z tytułu pierwszych hektarów dla wszystkich państw członkowskich. Szykuje się więc wielka zmiana.

Podsumowując seminarium, trzeba stwierdzić, że dla Polski przystąpienie Ukrainy do Unii Europejskiej rodzi zarówno zagrożenia, jak i szanse. To, na ile będziemy w stanie zneutralizować zagrożenia i wykorzystać szanse, będzie zależało od mądrej polityki krajowej, wspieranej przez Wspólną Politykę Rolną i inne instrumenty wsparcia ustanowione przez Unię Europejską.