

Polska, zdaniem NIK ma potencjał, by stać się znaczącym producentem żywności ekologicznej w Europie, ale by tak się stało, sektor ten potrzebuje istotnego wsparcia państwa. Tymczasem jak wykazała kontrola Izby, działania podejmowane od lat na rzecz rozwoju ekorolnictwa i wprowadzania do sprzedaży jego produktów były niespójne i nieskuteczne.

Od 2014 r. do 2018 r. aż 7 razy, w dodatku bez analizy rynku zmieniane były przepisy dotyczące trybu i zasad udzielania pomocy producentom żywności ekologicznej. Trudno w takiej sytuacji o stabilizację czy rozwój. Wymuszało to także wielokrotną aktualizację procedur i konieczność modyfikacji systemu informatycznego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a efektem były opóźnienia w wydawaniu decyzji dotyczących przyznania dopłat (tzw. płatności ekologicznych) i wypłacania pieniędzy producentom.

W 2015 r. na wniosek organizacji ekologicznych, ministerstwo obniżyło wymogi dotyczące plonów uzyskanych w ramach pakietów rolniczych, warzywnych, zielarskich i sadowniczych. Producenci zostali zobowiązani do przeznaczenia na sprzedaż czy do przetwórstwa już nie co najmniej 80% tego co wytworzą, a co najmniej 30% i to przy zachowaniu takich samych stawek dopłat. Organizacje tłumaczyły, że jeśli rolnicy będą przeznaczać na cele rynkowe 80% plonów, nie będą mieli czym karmić własnych zwierząt. Zwracały też uwagę na to, że wielu z nich ma problemy ze zbyciem swoich produktów na rozwijającym się dopiero rynku ekożywności. Za bezpieczny uznano więc limit 30%.

Jednak w ocenie NIK, ta decyzja nie sprzyjała stymulacji rozwoju rynku ekoproduktów, tym bardziej, że w badanym okresie liczba producentów ekologicznych w Polsce spadła o 19%, z ok. 25,5 tys. do 20,5 tys. Zmniejszyła się także powierzchnia upraw ekologicznych o ok. 25%, z ponad 650 tys. ha do 485 tys. ha. Podwoiła się natomiast liczba przetwórci. W 2014 r. było ich 484, w 2018 r. już 910, co jednak nie oznacza wzrostu skupu ekologicznych produktów od polskich rolników. Miał na to wpływ, m.in. większy import surowców ekologicznych - z ponad 4,5 mln ton do ok. 14 mln ton.

Zdaniem NIK, system wsparcia jakiego państwo udziela producentom ekologicznym powinien promować przede wszystkim rolników, którzy wprowadzając ekożywność na rynek przyczyniają się do rozwoju obszarów wiejskich.

Podstawą rolnictwa ekologicznego jest niestosowanie w produkcji żywności środków chemii rolnej, weterynaryjnej i spożywczej. Zasada ta dotyczy wszystkich etapów i rodzajów produkcji, zarówno uprawy roślin, chowu i hodowli zwierząt, jak i przetwórstwa.

W Polsce najwięcej gospodarstw ekologicznych znajduje się w województwach: warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim oraz podlaskim. Ich średnia wielkość wynosi około 26 ha, ale najwięcej - 25% - to gospodarstwa o powierzchni upraw od 5 ha do 10 ha.

Na tle innych państw Unii Europejskiej wypadamy jednak bardzo słabo. W 2017 r. całkowita powierzchnia ekologicznych gruntów rolnych w Unii Europejskiej wynosiła ponad 12,5 miliona hektarów, co stanowiło 7% powierzchni użytków rolnych we wspólnocie, w Polsce to zaledwie 3,4%. Od 2012 r. powierzchnia ekologicznych gruntów powiększyła się w UE o 25%, gdy w tym samym czasie w Polsce niemal o 25% spadła.

Mimo to, od 2014 r. ekologiczna produkcja roślinna w Polsce rosła i to niemal we wszystkich grupach upraw (z wyjątkiem roślin przeznaczonych na paszę).

W latach 2014-2018 zmniejszyła się natomiast liczba zwierząt (z wyjątkiem brojlerów) utrzymywanych w ekologicznych gospodarstwach rolnych, doszło również do obniżenia certyfikowanej produkcji zwierzęcej, np. mięsa i mleka.

W badanym przez NIK okresie wzrosła natomiast produkcja żywności przetworzonej, m.in. z powodu importu surowców. Od 2014 r. liczba przetwórci niemal się podwoiła i w 2018 r. funkcjonowało ich już 910 (najwięcej w województwach: mazowieckim, wielkopolskim oraz lubelskim). To jednak i tak niewiele w porównaniu z krajami Europy Zachodniej. Jak podaje Eurostat, w 2017 r. we Włoszech było 18,5 tys. przetwórci, a w Niemczech i we Francji po ok. 15 tys. Na czwartym miejscu w tym zestawieniu znajdowała się Hiszpania z ponad 4 tys. przetwórci.

W sierpniu 2018 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi szacowało wartość polskiego rynku żywności ekologicznej na około 1 mld zł. Jednak jej udział w rynku spożywczym to zaledwie 0,3%, podczas gdy w 2017 r. średnia w Unii Europejskiej wynosiła 4%, w rekordowej pod tym względem Danii prawie 8,5%, w Szwajcarii niemal 8%, a w Austrii 6,5%.

W 2014 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjęło „Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014-2020”. Głównym celem tego planu był rozwój rolnictwa ekologicznego oraz rynku żywności ekologicznej. Założono w nim, że średnioroczne tempo wzrostu wartości rynku będzie utrzymane na poziomie co najmniej 15%, aby w 2020 r. przekroczyć 210 mln euro, a liczba przetwórci miała się zwiększyć do ponad 700.

W dokumencie zapisano, że dla rozwoju rolnictwa ekologicznego konieczna jest realizacja działań w ramach siedmiu celów szczegółowych, a chodziło o:

- zwiększenie konkurencyjności rolnictwa ekologicznego oraz wzrost podaży żywności ekologicznej na rynku,
- rozwój przetwórstwa produktów ekologicznych,
- dywersyfikacja oraz wzmocnienie kanałów dystrybucji produktów ekologicznych,
- wzrost wiedzy konsumentów na temat rolnictwa ekologicznego i żywności ekologicznej,
- podniesienie poziomu współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w sektorze rolnictwa ekologicznego,
- włączenie organów administracji rządowej i samorządowej w rozwój sektora rolnictwa ekologicznego,
- utrzymanie wysokiego poziomu systemu kontroli i certyfikacji produktów ekologicznych.

Problem w tym, że w planie ramowym nie wskazano jak będzie mierzony poziom realizacji wskazanych celów, a informacje o ich osiągnięciu ograniczono do opisu podjętych działań. Tym samym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych nie dysponowali danymi o faktycznie wytworzonej produkcji ekologicznej w Polsce. System ich gromadzenia opierał się bowiem na informacjach szacunkowych - prognozach podanych w certyfikatach.

Tak się stało, ponieważ w 2015 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmienił przepisy dotyczące wzoru formularza wykazu producentów, którzy spełniali wymagania odnośnie produkcji w rolnictwie ekologicznym. To w istotny sposób ograniczyło zakres zbieranych informacji - zamiast danych dotyczących wielkości wytworzonej produkcji (w tonach, litrach i sztukach), jednostki certyfikujące przekazywały Głównemu Inspektorowi Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych jedynie

ogólne informacje czy takie produkty zostały wytworzone.

W ocenie NIK monitorowanie wyznaczonych celów i zadań spowodowałoby efektywniejsze wykorzystanie środków publicznych przeznaczonych na te cele i zadania. Sprzyjałoby to także dalszemu rozwojowi produkcji ekologicznej.

Izba stwierdziła też, że w trakcie realizacji ramowego planu działań dotyczącego żywności i rolnictwa ekologicznego, ministerstwo nie zmieniło jego priorytetów, choć w 2017 r. dysponowało opiniami i rekomendacjami Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk oraz Wydziału Nauk o Żywieniu Człowieka i Konsumpcji Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Zdaniem NIK, oznacza to, że Polska nie ma wyznaczonego celu rozwoju rolnictwa ekologicznego i rynku produktów ekologicznych, ani określonego terminu jego osiągnięcia.

Izba zwraca też uwagę na nieskuteczne działania edukacyjne i promocyjne dotyczące rolnictwa ekologicznego. Kontrola wykazała, że:

- informacje na temat rynku żywności ekologicznej były trudnodostępne,
- niski był poziom wiedzy konsumentów o znakowaniu żywności ekologicznej,
- niewielka była rozpoznawalność logo rolnictwa ekologicznego.

Choć na te działania ministerstwo przeznaczyło ok. 2,5 mln zł.

NIK nie ma natomiast zastrzeżeń do systemu kontroli i certyfikacji produkcji ekologicznej, zdaniem kontrolerów Izby - w badanym okresie funkcjonował prawidłowo. Liczba inspektorów rolnictwa ekologicznego (na koniec 2017 r. było ich 572) zapewniała objęcie rocznymi kontrolami 100% producentów.

Częste zmiany prawa dotyczące udzielania pomocy producentom ekologicznym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, bez analizy rynku, nie stymulowały rozwoju rolnictwa ekologicznego. Siedmiokrotna nowelizacja przepisów (rozporządzenia rolnośrodowiskowego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r.) spowodowała, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wielokrotnie musiała modyfikować system informatyczny i zmieniać procedury dotyczące wsparcia rolnictwa ekologicznego.

W konsekwencji, w okresie objętym kontrolą obowiązywało np. 10 wersji książki procedur dotyczącej płatności ekologicznych określających m. in. tryb przyjmowania wniosków, zasady wprowadzania danych z wniosków do systemów informatycznych, sposób prowadzenia kontroli kompletności danych i kontroli administracyjnej wniosków oraz przygotowania projektów decyzji.

Efektem częstych zmian przepisów były opóźnienia z jakimi przyznawano i wypłacano dopłaty (płatności ekologiczne). Średni czas wydania decyzji dotyczącej pomocy dla ekorolników był dłuższy o ponad dwa miesiące w stosunku do terminu określonego w przepisach. We wszystkich skontrolowanych biurach powiatowych agencji, na 6 spraw ponad połowa decyzji została wydana po terminie.

Dopłaty do produkcji ekologicznej żywności pochodziły z Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich - na lata 2007-2013 i na lata 2014-2020. Do czerwca 2019 r. wypłacono łącznie niemal ponad 1 mld 200 mln zł, z tego 785 mln zł ze środków unijnych i ok. 450 mln zł ze środków krajowych.

Z danych, na jakie powołuje się SGGW, w tej chwili około 50-60% produktów ekologicznych jakie trafiają do sprzedaży detalicznej w Polsce pochodzi z importu. Są to w szczególności: owoce egzotyczne i ich przetwory, kawa i herbata, produkty wysoko przetworzone, przyprawy. Nasi producenci eksportują głównie świeże i mrożone warzywa i owoce, koncentrat soku jabłkowego, zboża i produkty zbożowe.

Zdaniem NIK, rolnictwo ekologiczne ma szansę stać się znaczącym elementem rozwoju całego polskiego rolnictwa, ale pod warunkiem, że zostaną wykorzystane silne strony tego typu produkcji.

Zachętą do produkcji ekożywności może być także planowana zmiana unijnego prawa. Od 1 stycznia 2021 r. będzie obowiązywać nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego dotyczące zasad rolnictwa ekologicznego. Chodzi o ujednolicenie przepisów, z których wiele wprowadzono ponad 20 lat temu.

Nowe rozporządzenie zakłada, m.in.:

- równą konkurencję - producenci żywności ekologicznej z krajów spoza Unii Europejskiej będą podlegać dokładnie tym samym normom i regulacjom, co producenci w krajach wspólnoty. Teraz ich produkty są dopuszczane na unijny rynek, jeśli spełniają lokalne zasady, które Unia uznała za podobne do europejskich. Zgodnie z nowymi regułami, importerzy będą musieli się dostosować do unijnych standardów. Dostaną na to pięć lat od wejścia w życie nowych przepisów,
- dopuszczalne będą gospodarstwa "mieszane" - rolnicy będą mogli, w ramach jednego gospodarstwa, prowadzić uprawy ekologiczne i konwencjonalne, ale będą musieli je bardzo wyraźnie rozdzielić,
- procedury certyfikacyjne mają być prostsze dla małych gospodarstw,
- będzie również możliwość poszerzenia listy produktów objętych certyfikacją ekologiczną.

*Źródło NIK*