

**Analiza uwarunkowań
i wyzwań rozwoju sektora
rolno-żywnościowego
w Polsce na tle tendencji
światowych**

(Synteza)



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych (Synteza)

*Praca zbiorowa pod redakcją naukową:
prof. dr. hab. Andrzeja Kowalskiego
dr hab. Renaty Grochowskiej, prof. IERiGŻ-PIB
dr Bożeny Noseckiej*

*Autorzy:
prof. dr hab. Andrzej Czyżewski
dr hab. Renata Grochowska, prof. IERiGŻ-PIB
dr Mieczysław Gruda
prof. dr hab. Bożena Gulbicka
prof. dr hab. Andrzej Kowalski
dr hab. inż. Piotr Kutyk
dr Bożena Nosecka
dr hab. Karolina Pawlak*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2014

Prof. dr hab. Andrzej Czyżewski, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Dr hab. inż. Piotr Kułyk, Uniwersytet Zielonogórski
Dr hab. Karolina Pawlak, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
Pozostali autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu **Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych**

Celem pracy jest identyfikacja podstawowych megatrendów w światowej gospodarce i wynikających z nich wyzwań w budowaniu strategii rozwoju rolnictwa w UE i na świecie

Recenzent
Prof. dr hab. Wojciech Józwiak

Opracowanie komputerowe
Anna Staszczak

Korekta
Barbara Pawłowska

Redakcja techniczna
Leszek Ślipski

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-528-4

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (22) 50 54 444
faks: (22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

Spis treści

Wstęp	7
1. Wyzwania dla sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie	9
<i>(prof. dr hab. A. Kowalski)</i>	
1.1. Wyzwania globalne.....	9
1.2. Modele rozwoju rolnictwa	17
2. Nowe równowagi produkcyjne polskiego rolnictwa na tle tendencji światowych	23
<i>(dr M. Gruda)</i>	
2.1. Cechy współczesnej globalizacji w rolnictwie	23
2.2. Wydatki na żywność w sektorze gospodarstw domowych w UE.....	25
2.3. Skutki zmian klimatu dla produkcji żywności.....	26
2.4. Globalizacja a produkcja żywności.....	27
2.5. Wpływ globalizacji na polskie rolnictwo.....	29
2.6. Źródła powstawania nowych centrów żywności.....	30
2.7. Projekcja zmian w światowej produkcji i konsumpcji żywności.....	32
2.8. Wnioski dla Polski wynikające ze zmian produkcji i konsumpcji żywności.....	36
3. Rola determinant makroekonomicznych i instytucjonalnych w kształtowaniu strategii rozwojowych rolnictwa	38
<i>(prof. dr hab. A. Czyżewski, dr hab. R. Grochowska, dr hab. inż. P. Kułyk)</i>	
3.1. Przekształcenia w systemie wsparcia rolnictwa i jego otoczeniu makroekonomicznym.....	38
3.1.1. Zmiany we wsparciu rolnictwa.....	38
3.1.2. Zmiany w otoczeniu makroekonomicznym	45
3.2. Czynniki instytucjonalne w polityce rolnej UE	53
3.3. Podsumowanie	62
4. Czynniki konkurencyjności polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej	64
<i>(dr B. Nosecka, dr hab. K. Pawlak)</i>	
4.1. Klasyfikacja czynników konkurencyjności według wybranych kryteriów	65
4.2. Specyfika sektora rolnego w badaniach konkurencyjności	69
4.3. Zasoby czynników produkcji i wzajemne ich relacje w Polsce na tle Unii Europejskiej.....	72
4.4. Jakość siły roboczej i ziemi w rolnictwie	78
4.5. Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarki opartej na wiedzy	81
4.6. Pozycja Polski w światowych rankingach konkurencyjności.....	84

4.7. Ocena wewnętrznej konkurencyjności rolnictwa w Polsce	85
4.8. Konkurencyjność zewnętrzna produktów sektora rolno-spożywczego w Polsce.....	86
4.9. Wnioski i rekomendacje.....	88
5. Żywność tradycyjna i regionalna w Polsce	91
<i>(prof. dr hab.B. Gulbicka)</i>	
5.1. Produkty regionalne i tradycyjne w Unii Europejskiej – podstawowe regulacje prawne.....	92
5.1.1. System Chronionych Nazw Pochodzenia (ChNP) i Chronionych Oznaczeń Geograficznych (ChOG)	93
5.1.2. System Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności (GTS).....	95
5.1.3. Rejestracja produktów regionalnych i tradycyjnych	96
5.2. Produkty tradycyjne i regionalne w polskim ustawodawstwie	100
5.2.1. Tymczasowa ochrona krajowa	101
5.2.2. Kontrola produktów rolnych i środków spożywczych na wniosek producenta	102
5.2.3. Krajowa Lista Produktów Tradycyjnych.....	103
5.3. Krajowe i regionalne systemy jakości żywności	104
5.4. Jakość żywności tradycyjnej i regionalnej.....	105
5.5. Bezpieczeństwo żywności.....	106
5.6. Zastrzeżenie przepisów prawa żywnościowego w zakresie zanieczyszczeń żywności.....	108
5.7. Wsparcie producentów rolnych uczestniczących w systemach jakości żywności.....	111
5.8. Uwagi końcowe.....	111
Zakończenie	113
Literatura.....	115

Wstęp

Doświadczenia światowe wskazują, że możliwości rozwojowe rolnictwa w coraz mniejszym stopniu wynikają z uwarunkowań endogenicznych tego sektora, a coraz bardziej zależą od polityki sektorowej, a przede wszystkim od polityki makroekonomicznej. Podstawowe znaczenie dla konkurencyjności sektora żywnościowego mają tendencje rozwojowe w całej gospodarce. Pozytywne wyniki uzyskiwane w skali makro przenoszą się na rolnictwo i jego otoczenie.

Sytuacja na światowych rynkach żywnościowych ulega i będzie ulegała znaczącym zmianom. Nowoczesne technologie pozwalają stosunkowo łatwo zwiększyć produkcję żywności. Techniki inżynierii genetycznej i biotechnologie stwarzają nieograniczone możliwości zwiększenia produkcji w tych krajach, które opierają się na tych technologiach. Tradycyjne rolnictwo z dominacją czynnika ziemi i nisko kwalifikowanej pracy będzie podlegało deprecjacji na rynkach światowych.

Konieczne staje się poszukiwanie nowych podstaw przewagi konkurencyjnej dla polskich firm i produktów. Szybko bowiem tracą na znaczeniu dotychczasowe podstawy konkurencyjności cenowej, jak niskie koszty pracy, niskie ceny ziemi i energii. W warunkach otwartych granic dla przepływu dóbr i usług dbałość o zachowanie konkurencyjności zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zewnętrznym będzie coraz ważniejsza.

Strategia rozwoju polskiego sektora rolno-spożywczego musi brać pod uwagę nowe zjawiska, jakie pojawiają się obecnie i będą pojawiać się w nadchodzącej przyszłości. Do megatrendów, które należy uwzględnić w tej strategii, zaliczyć trzeba proces starzenia się społeczeństwa (ma to istotny wpływ na wielkość i strukturę popytu na produkty żywnościowe) oraz narastające procesy degradacji środowiska naturalnego. Nie można też zapominać, że na świecie wciąż jest bardzo duża liczba ludzi niedożywionych (głównie w Azji i w Afryce). Problem niedoborów żywności w skali świata może pogłębiać się w wyniku zmian klimatycznych powodujących spadek plonów, przy równoczesnym dalszym zmniejszaniu się powierzchni ziemi użytkowej rolniczo i wzroście liczby ludności świata. Współczesny świat stawia nowe wyzwania w procesie dążenia do równowagi, w tym głównie równowagi konkurencyjnej.

W krajach Unii Europejskiej strategia rozwoju rolnictwa sprowadza się przede wszystkim do wzrostu efektywności wykorzystania czynników produkcji, poprzez zwiększenie dostępu do wiedzy, przy równoczesnym położeniu nacisku na ochronę środowiska naturalnego. Ogromnego znaczenia nabiera jakość kapitału ludzkiego i ziemi. Administracja rządowa w krajach członkowskich powinna stać się katalizatorem przyjętych do realizacji w Unii Europejskiej celów.

W zmiany konsumpcji produktów żywnościowych wpisuje się wzrost znaczenia w spożyciu żywności regionalnej i tradycyjnej, wyróżniającej się szczególną jakością. Żywność ta, adresowana do konsumentów o relatywnie wysokich dochodach, stanowi nadal, również w krajach rozwiniętych gospodarczo, niewielki segment rynku.

Celem opracowania, stanowiącego podsumowanie prac realizowanych w latach 2011-2014 w ramach tematu „Analiza uwarunkowań i wyzwań rozwoju sektora rolno-żywnościowego w Polsce na tle tendencji światowych” była identyfikacja podstawowych megatrendów w światowej gospodarce i wynikających z nich wyzwań w budowaniu strategii rozwoju rolnictwa w świecie i w Unii Europejskiej. Dodatkowo przeprowadzono ocenę przygotowania polskiego sektora rolno-żywnościowego do funkcjonowania we współczesnym świecie na tle innych krajów Unii Europejskiej.

W rozdziale pierwszym przedstawiono wyzwania dla rozwoju sektora rolno-spożywczego we współczesnym, globalnym, integrującym się gospodarczo i politycznie świecie. Dokonano ponadto analizy modeli rozwoju rolnictwa, które mogą być brane pod uwagę w tworzeniu strategii rozwoju rolnictwa w warunkach globalnych. Rozdział drugi poświęcony został światowym tendencjom w zakresie kształtowania się podaży i popytu na produkty żywnościowe i przewidywanym zmianom tych wielkości w perspektywie długookresowej (do 2035 i 2050 roku). W rozdziale trzecim skupiono się na roli determinant makroekonomicznych i instytucjonalnych, istotnych w kształtowaniu strategii rozwojowych rolnictwa. Rozdział czwarty zawiera analizę czynników konkurencyjności sektora rolnego w Polsce i ocenę konkurencyjności tego sektora w porównaniu z krajami UE. Z kolei rozdział piąty poświęcono żywności tradycyjnej i regionalnej w aspekcie nowych uregulowań prawnych w Unii Europejskiej.

1. Wyzwania dla sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie

1.1. Wyzwania globalne

Rozwój rolnictwa w coraz większym stopniu uwarunkowany jest tendencjami w gospodarce światowej. Wzajemne związki między rolnictwem a całą gospodarką w procesie globalizacji pogłębiają się, pomimo relatywnego zmniejszania się pozycji rolnictwa mierzonej przy pomocy tradycyjnych mierników. Następuje przewartościowanie koncepcji rozwoju ilościowego na rozwiązania jakościowe. Coraz częściej rolnictwo realizuje nie tylko cel produkcyjny związany z produkcją żywności, ale także cele socjalne, społeczne, środowiskowe czy kulturowe.

Podstawowe funkcje rolnictwa związane z produkcją żywności są w coraz szerszym zakresie realizowane nie tyle przez samo rolnictwo, ile przez kompleks działań, w ramach których zaangażowane są różne czynniki i uwarunkowania niezależne od rolnictwa. Doświadczenia światowe wskazują, że możliwości rozwojowe rolnictwa w coraz mniejszym stopniu wynikają z uwarunkowań endogenicznych tego sektora, a coraz bardziej zależą od polityki sektorowej, a przede wszystkim od polityki makroekonomicznej. Podstawowe znaczenie dla konkurencyjności sektora żywnościowego mają tendencje rozwojowe w całej gospodarce. Pozytywne wyniki uzyskiwane w skali makro przenoszą się na rolnictwo i jego otoczenie. Wzrost PKB sprzyja wzrostowi dochodów ludności, co z kolei przynosi się na zwiększenie popytu na produkty żywnościowe. Koniunktura rolnicza stanowi integralną część koniunktury ogólnej i jednocześnie jest jej pochodną. W globalizującym się świecie, coraz bardziej współzależnym, chociaż w ostatnich latach integrującym się wyraźnie regionalnie, rolnictwo poddawane jest coraz bardziej wpływowi zewnętrznemu. Są to oddziaływania pozytywne i negatywne. W zasadzie nie sposób jest się od nich odizolować.

Zmiany na gospodarczej mapie świata, nowe nie do końca rozpoznane zjawiska społeczno-ekonomiczne, w zasadniczy sposób wpływają na warunki rozwojowe w różnych częściach świata i sektorach gospodarek, w tym sektora żywnościowego. Według wielu opinii wymuszą także istotne zmiany instytucjonalne realizowanych polityk gospodarczych, w tym, a może przede wszystkim, Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Niezbędny jest więc monitoring zmian procesów rozwojowych w agrobiznesie i jego otoczeniu w celu przygotowania polskiego sektora żywnościowego na wyzwania związane z nowymi uwarunkowaniami społecznymi i gospodarczymi oraz ewentualnymi zmianami sfery regulacyjnej.

Doświadczenia gospodarki światowej w ostatnim półwieczu, charakteryzujące się zepchnięciem na dalszy plan rolnictwa, interwencjonizmem państwowym, etatyzmem i gospodarką planową z jednej strony oraz liberalizmem i otwarciem gospodarki (konsensus waszyngtoński) z drugiej przyniosły daleko niewystarczające, w stosunku do oczekiwań, rezultaty. Wielki przełom cywilizacyjny, jaki dokonuje się w ostatnich latach, przynosi wypieranie panującej przez kilkaset lat cywilizacji industrialnej przez nową, ciągle jeszcze niezdefiniowaną gospodarkę opartą na wiedzy. Pierwsza dekada XXI wieku uwidoczniła kumulację efektów różnych procesów, które mają miejsce w wydawałoby się względnie autonomicznych płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej, kulturowej, politycznej czy etycznej. Następują rewizje niektórych teorii Simeona, które tracą aktualność w zmieniającej się rzeczywistości. Negowane jest prawo Kuzneta o konflikcie pomiędzy równością a efektywnością. Stwierdzeniem Kuzneta, że wzrost gospodarczy wiąże się ze wzrostem nierówności, przeciwstawia się przykłady krajów, w których wzrost gospodarczy następował w egalitarnym otoczeniu i w których akumulacja kapitału ludzkiego okazała się równie ważna, jeżeli nie ważniejsza niż wzrost kapitału fizycznego. Według niektórych poglądów (m.in. Samuelsona) straciła aktualność teoria kosztów komparatywnych, na której oparta była doktryna wymiany międzynarodowej czy traktowanie podaży pieniądza jako naczelnego celu i zasady regulującej decyzje ekonomiczne.

Szeroko pojęty w kategoriach spójności społecznej i zgodności z wymaganiami ochrony środowiska rozwój (*zrównoważony* stosując terminologię ONZ lub *zielony* według nowej definicji przyjętej przez OECD) znalazł się na rozdrożu. Nie tylko kraje rozwijające się, ale i wiele krajów najwyżej rozwiniętych gospodarczo dotkniętych kryzysem stoi w obliczu konieczności przewartościowania doktryny ekonomicznej. Doktryna ta nie może abstrahować od otoczenia, tj. gospodarki globalnej. Daleko idącym i nieodwracalnym przemianom uległy role czynników produkcji w procesie generowania bogactwa: ziemi, surowców, energii (w mniejszym stopniu), środków trwałych, technologii kapitału finansowego, a przede wszystkim ludzkiego i społecznego. Rządów krajów, nie tylko biednych, coraz więcej trudności sprawia zapewnienie spójności społecznej (*social cohesion*) w różnych ich przejawach, bez której trudno jest już nie tylko o efektywne gospodarowanie, ale wręcz o spokój społeczny. Są to tylko przykłady ewolucji poglądów na wydawałoby się niepodważalne dotychczas paradygmaty ekonomiczne. Ewolucję procesów rozwojowych należy rozpatrywać w kontekście megatrendów rozwojowych gospodarki światowej.

Otwierająca się w wyniku procesu globalizacji i integracji gospodarka powoduje, że w coraz większym stopniu wzrost gospodarczy, bogactwo obywateli i równowaga makroekonomiczna staje się prostą konsekwencją jakości krajowych

przedsiębiorstw i ich zdolności do podejmowania wyzwań konkurencyjnych. Globalizacja (międzynarodowa integracja ekonomiczna) stwarza nowe możliwości, ale także nowe zagrożenia. Te gospodarki, które zapewniają warunki przyciągające zagraniczne inwestycje i nowe technologie, mają szansę na wysokie tempo wzrostu.

Powiększają się lawinowo dysproporcje w tempie wzrostu gospodarczego. Akceleracja konkurencyjności gospodarek powodująca wzrost bezrobocia w jednych krajach i głodowej opłaty pracy w innych, prowadzi do biedy i wzrostu emigracji z jednej strony, a z drugiej powstawania społeczności posiadaczy wielkiego bogactwa. Nowy międzynarodowy ład ekonomiczny, który powstaje w wyniku procesu globalizacji, ma zapewnić korzystną dla peryferii gospodarki światowej redystrybucję zasobów światowych. Trudno dziś empirycznie w sposób jednoznaczny zweryfikować tezę uznającą globalizację za jedną z najbardziej postępowych sił współczesnego świata, sprzyjającą obniżaniu ubóstwa, a w dłuższej perspektywie stwarzającą krajom rozwijającym się dołączenie do grona najbogatszych.

Według FAO pomiędzy rokiem 1960 a 2010 globalna produkcja żywności wzrosła niemal trzykrotnie, co przy niemal ponad dwukrotnym wzroście populacji pozwoliło na wzrost produkcji żywności na głowę mieszkańca planety o ponad 30%. Dzięki postępowi biologicznemu, mechanizacji i chemizacji rolnictwa żywność tę wytwarzał jedynie niewielki procent pracujących, co uwolniło ogromne zasoby siły roboczej. W połowie XIX wieku w rolnictwie pracowało niemal 50% ogółu zatrudnionych, a obecnie w krajach wysoko rozwiniętych rolnictwo absorbuje nie więcej niż 2-4% pracujących. W obecnym świecie przyczyny głodu na masową skalę mają swoje źródło w czynnikach politycznych, a nie braku żywności.

Z drugiej strony rośnie skala i liczba zagrożeń społecznych. Charakter niebezpieczeństw, którym trzeba się przeciwstawiać, przybiera postać zagrożenia globalnego. Bezpieczeństwo społeczne jest wynikiem zjawisk o zmiennej dynamice intensywności. Szczególnego znaczenia bezpieczeństwo społeczne nabiera w okresach niższego wzrostu gospodarczego czy kryzysu ekonomicznego.

Nieustannej weryfikacji powinny podlegać hipotezy o pogłębianiu się w wyniku globalizacji różnic między bogatą Północą a biednym Południem. Luka rozwojowa, wcześniej lub później poprzez mechanizm popytowy czy różne przejawy frustracji (migracje zarobkowe, wojny, terroryzm) może zagrozić krajom zamożnym. Problemem pozostają nierówności wewnątrz krajów, nie tylko tych biednych.

Dyskusje na temat mechanizmów i źródeł wzrostu muszą uwzględniać nowe fakty. Najważniejsze z nich to znaczne przyspieszenie oraz zróżnicowanie wzrostu światowego PKB na 1 mieszkańca i jeszcze większego na roboczo-

-godzinę w ostatnich dwóch stuleciach. Konieczne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy możliwa jest konwergencja poziomów PKB w skali globalnej, jaka miała miejsce przez tysiąclecia. Pogłębionych analiz wymaga wyjaśnienie roli czynnika instytucjonalnego i polityki gospodarczej na tempo i poziom rozwoju.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej zawsze dążyły do stworzenia modelu społeczno-gospodarczego, który stanowiłby wzorzec postępowania dla całej UE, zapewniłby Europie dobrobyt i odróżniałby ją od reszty świata. Przez wiele lat dla wielu Europejczyków takim wzorcem był Europejski Model Społeczny, czyli system oparty na wysokim poziomie zabezpieczenia społecznego, dialogu społecznego i usług publicznych zapewniających działalność o żywotnym znaczeniu dla spójności społecznej.

Zmiany gospodarcze i polityczne w latach dziewięćdziesiątych i po roku 2000 uczyniły ten model mniej wyraźnym. Kryzys zachodnioeuropejskiego państwa opiekuńczego i następujące w ślad za tym reformy gospodarcze doprowadziły do zmian w modelach społeczno-gospodarczych państw członkowskich UE i wywołały debatę na temat możliwości utrzymania Europejskiego Modelu Społecznego. Debata ta stała się jeszcze bardziej złożona i żywa po kolejnych etapach poszerzania Unii na Wschód. Uczyniły one Unię bardziej zróżnicowaną nie tylko pod względem gospodarczym, lecz także politycznym. Nowe państwa członkowskie, zwłaszcza z Europy Środkowo-Wschodniej, przebyły długą i imponującą drogę od komunizmu do gospodarki rynkowej i członkostwa UE. Lecz bezpośrednio po akcesji zastały w Unii niesprawny europejski model gospodarki rynkowej, do którego właśnie się przystosowywały. Zaledwie rok po pierwszym poszerzeniu w kierunku wschodnim wielki europejski plan uczynienia z Unii najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata do 2010 roku trzeba było urealnić wskutek zderzenia europejskich ambicji z ekonomicznymi realiami. W powyższej perspektywie pytania o modele ekonomiczne i społeczne państw członkowskich UE mają podstawowe znaczenie dla przyszłości Unii. Jest tak dlatego, że prawie wszystkie konieczne reformy gospodarcze, które trzeba przeprowadzić w państwach członkowskich, oznaczają fundamentalną redefinicję zastanych dotąd modeli polityki społecznej, zatrudnienia i innych aspektów polityki gospodarczej. Nowe kraje członkowskie, mimo że były w większości zacofane w rozwoju gospodarczym na starcie swojego członkostwa, wykazały się najbardziej dynamicznymi stopami wzrostu w poszerzonej UE i wprowadziły u siebie wiele rozwiązań gospodarczych, które były rozważane, lecz rzadko albo tylko częściowo wdrażane w starej Europie. Niskie podatki bądź podatki liniowe czy liberalizacja rynków należą do charakterystycznych znamion niedawnych reform w tych krajach. Unia Europejska, szukając rozwiązań instytucjonalnych w budowaniu

swojego modelu gospodarczego, musi w coraz większym stopniu uwzględniać megatrendy światowe, zarówno w sferze materialnej, jak i regulacyjnej.

Statystyki wskazują, że wraz ze wzrostem gospodarczym wyraźnie spada liczba urodzeń, a dzięki postępowi medycyny wydłuża się ludzkie życie. Do 2050 roku liczba ludności świata będzie istotnie wzrastała. Wzrost ten będzie jednak głęboko nierównomierny. Dramatycznie obniży się udział zasobów ludności zdolnej do pracy w Rosji, Japonii, Niemczech, Chinach (-143 mln osób w stosunku do 2006 roku). Gwałtownie natomiast wzrośnie w Indiach (+390 mln osób w 2050 roku względem 2006 roku), w Nigerii, Pakistanie oraz USA. W Polsce liczba ludności ogółem spadnie z 38,1 mln w 2008 roku do 36 w 2035 roku i prawdopodobnie do około 34 mln w 2050 roku, tj. o 11% – w okresie niespełna dwóch dekad.

Drugim zjawiskiem demograficznym wywierającym piętno na sytuację gospodarczą, polityczną i społeczną świata w nadchodzących dekadach jest proces starzenia się. Dotyczy on całego świata, choć najsilniej występować będzie w krajach rozwiniętych. Zmiany demograficzne staną się istotnym czynnikiem determinującym tempo rozwoju, kształtującym zmianę typu konsumenta i strukturę konsumpcji. Tak więc zmiany demograficzne oraz bogacenie się społeczeństw będą wymagać przystosowania wielkości i struktury produkcji żywności. Unia Europejska musi podjąć strategiczne decyzje, czy skoncentruje się na produkcji żywności według swoich standardów dla mieszkańców Europy, czy ze względów humanitarnych i ekonomicznych będzie oddziaływać na wzrost produkcji żywności w skali globalnej. Przygotowując strategię rozwoju europejskiego sektora żywnościowego, nie można abstrahować od faktu, że współcześnie brak popytu krajowego nie wyklucza aktywności produkcyjnej w kraju, gdy potrafi on tanio zaspokoić popyt zewnętrzny. Konsekwencją rynku globalnego jest lawinowy rozwój konsumeryzmu jako filozofii życia. Koszty komparatywne w coraz mniejszym stopniu są podstawą specjalizacji w handlu zagranicznym, a stają się wyznacznikiem dopływu kapitału i lokalizowania różnych faz produkcji.

Poważnym wyzwaniem dla agrobiznesu europejskiego są wielkie korporacje ponadnarodowe. Coraz częściej wpisują się one w układ podmiotów gospodarczych, zajmując w nich pozycję dominującą. Ogromna siła tych korporacji oraz rozproszenie akcjonariatu pozwala na podporządkowanie sobie nie tylko słabszych państw, ale także całych segmentów rynku.

Światowy kryzys finansowy uwidoczniał pozycję sektora finansów we współczesnym świecie. Finanse stały się najważniejszym źródłem ryzyka i niestabilności w gospodarce. Ich autonomizacja i bardzo szybki rozwój stymulowany procesami globalizacji spowodowały, że pojawiające się zjawiska destabilizacji

szybko przenoszone są na wszystkie pozostałe obszary gospodarki. Współczesny światowy rynek finansowy przypomina odwróconą piramidę. Jej zwężona podstawa to finanse obsługujące sektor realny lub strumienie towarów, a jego udział stanowi nie więcej niż 10-12% ogólnego obrotów zasobów finansowych świata. Cały pozostały kapitał pieniężny nie ma materialnego substratu. Została zminimalizowana więź pomiędzy sferą realną a finansową. Globalizacja rynków finansowych spowodowała istotne zmiany w rolach odgrywanych na rynkach przez najważniejsze kraje i regiony. 80% zasobów finansowych świata ulokowanych jest w czterech rejonach: w Stanach Zjednoczonych, strefie euro, Japonii i Wielkiej Brytanii, jednak do najszybciej rosnących na świecie należy chiński rynek finansowy.

Wraz z internacjonalizacją wyłonił się problem bezpieczeństwa ekologicznego cywilizacji. Do niedawna kryzys ekologiczny kojarzył się głównie z uprzemysłowionymi krajami. Cechą szczególną obecnej sytuacji ekologicznej jest to, że zagrażające życiu problemy środowiskowe ujawniły się z niebywałą siłą również w krajach rozwijających się.

W Polsce na zmiany związane ze światowym przełomem cywilizacyjnym nakłada się przełom wynikający z transformacji społeczno-gospodarczej, integracji z UE i dostosowywaniem się do wymogów procesów globalizacyjnych. Polska, Europa i większość krajów świata jeszcze co najmniej przez kilka najbliższych lat próbować będzie w sposób trwały przezwyciężyć następstwa kryzysu, który rozpoczął się na przełomie lat 2007/08. Należy liczyć się zatem z powolnym wzrostem gospodarczym, wyraźnie poniżej poziomu potencjalnego, wysoką stopą bezrobocia, szczególnie wśród ludzi młodych i dużą niestabilnością rynków, czynników produkcji oraz aktywów finansowych, owocujących pojawieniem się bąbli/baniek spekulacyjnych, wahań kursów walut i stóp procentowych. Problem się komplikuje, gdyż w większości krajów świata jako podstawowe narzędzie wychodzenia z kryzysu i zapobieżenia wpadnięciu w spiralę deflacyjną zastosowano luźną politykę fiskalną i monetarną. Zaburzenia te bardzo szybko przenoszą się z centrów finansowo-gospodarczych świata na pozostałe rynki, w tym tzw. wschodzące, do których wciąż zaliczana jest Polska. Osłabienie walut niektórych z tych rynków w styczniu 2014 roku pokazało, jak szybko zakłócenia te mogą się rozprzestrzeniać. Obecnie nikt nie jest w stanie określić, czym w istocie skończy się ekspansywna polityka fiskalna i pieniężna, czy np. wysoką inflacją i ponowną recesją. Na pewno jednak nie da się jej kontynuować w nieskończoność.

Polska może znaleźć się w pułapce tzw. średniego dochodu. Świadczyć o tym może prawdopodobne długotrwałe ukształtowanie się naszego tempa wzrostu między 2-3% rocznie, a więc znacznie poniżej potencjału (3,5-5%).

Finanse publiczne w naszym kraju będą wciąż zdominowane przez wydatki sztywne, brakować będzie im elastyczności oraz rezerw.

Problemy związane z przyjęciem perspektywy budżetowej UE na lata 2014-2020 raczej nie zapowiadają złagodzenia ograniczeń fiskalnych we Wspólnocie. Zmiana kursu w Polityce Spójności na najbliższą siedmioletkę, w której większe znaczenie ma uzyskać wsparcie zwrotne, jest prawdopodobnie poligonem doświadczalnym wyraźniejszego odchodzenia od subsydiów bezpośrednich – powszechnych i słabo zorientowanych na efekty mierzalne, także w innych politykach wspólnotowych. Rolnictwo powinno zatem odpowiednio wcześniej dostosować się do prawdopodobnej gruntownej zmiany filozofii jego budżetowego wsparcia. Nie da się również wykluczyć, że po roku 2020 spadnie w ogóle wolumen subsydiów kierowanych do naszego rolnictwa.

Wspólnotowy charakter WPR umożliwia nie tylko wybór przez kraj członkowski z szerokiego zestawu instrumentów najbardziej adekwatnych dla danego kraju, ale dopuszcza także przewidziane w uzgodnionych zasadach lub notyfikowane przez Komisję wsparcie krajowe. Nadzieje niektórych środowisk rolniczych w Polsce na wykorzystanie tej możliwości przez znaczne zwiększenie nakładów na istotne dla Polski cele dotyczące rozwoju wsi i rolnictwa finansowane poza budżetem UE wydają się bardzo trudne do spełnienia w najbliższych latach. Szeroki zakres różnorodnych instrumentów w ramach reformowanej WPR z jednej strony, a silne ograniczenia budżetu krajowego z drugiej, powodować będą, że realizowana w ciągu najbliższych kilkunastu lat w Polsce polityka wobec wsi i rolnictwa wynikać będzie z ram wspólnotowych. Wsparcie w ramach tzw. pomocy państwa, możliwe po uzyskaniu akceptacji Komisji Europejskiej, będzie miało marginalne znaczenie, głównie ze względu na brak środków budżetowych na szersze działania wspierające. Podobnie więc, jak w perspektywie finansowej 2007-2013, głównym źródłem wsparcia dla polskiej wsi pozostaną środki UE. W okresie od 2004 do 2013 roku kumulacja sald dla całej polskiej gospodarki wyniosła ponad 50 mld euro. Sektor rolniczy w latach 2004-2013 został wsparty z budżetu UE-27 kwotą 16,648 mld euro. W nowym okresie finansowym 2014-2020 Polska ma otrzymać z budżetu około 80 mld euro, w większości skierowane na Politykę Spójności i dopłaty bezpośrednie w ramach WPR.

Kluczowym zagadnieniem pozostaje odpowiedź na pytania o efektywność wydatkowanych środków:

- Czy priorytetowym kierunkiem dalszego rozwoju polityki rolnej będzie wzmocnienie konkurencyjności produktów rolnych i przemysłu spożywczego w handlu światowym?

- Czy w kolejnych latach wyznacznikiem dla nowej polityki rolnej będą w jeszcze większym stopniu wartości związane z ochroną środowiska naturalnego i rozwojem obszarów wiejskich?
- Jakie będą relacje celów ekonomicznych i socjalnych finansowanych w ramach WPR?

Odpowiedź na te pytania sprowadza się w zasadzie do określenia siły oddziaływania poszczególnych instrumentów polityki gospodarczej na poprawę warunków rozwoju gospodarczego, co w konsekwencji umożliwi wypracowanie modelu pakietu instrumentów oraz działań rządu i samorządów terytorialnych, sprzyjających tworzeniu warunków dla rozwoju gospodarczego.

Procesy globalizacyjne sprawiają, że polskie rolnictwo staje się częścią otwartego, ogólnoswiatowego układu gospodarczego. Oznacza to, że poddawane jest silnej presji konkurencyjnej, której aby sprostać, musi podlegać ciągłej transformacji, tym bardziej że ogólna efektywność nakładów materialnych w Polsce jest ciągle niższa niż przeciętna w UE. Ta niska efektywność wynika z istniejących słabych ogniw, niezadowalającej precyzji stosowanych procesów technologicznych, braku dobrych praktyk produkcyjnych i sposobów powiązania z rynkiem, niskiego poziomu innowacji technologicznych i produktowych w sferze wytwarzania i obrotu. W dłuższej perspektywie kształtuje się niebezpieczeństwo utraty przez Polskę niektórych przewag komparatywnych w stosunku do krajów „starej” Unii, a stopniowe wyrównywanie warunków kosztowych i cenowych zmusza do podjęcia działań pozwalających na konkurowanie jakością produktów rolnych i wykorzystanie nisz rynkowych.

Wymaga to podjęcia działań mających na celu:

- poprawę efektywności i produktywności gospodarstw rolniczych i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego oraz innych podmiotów gospodarczych, gdyż jest to najsolidniejsza podstawa budowy względnie trwałej, długookresowej przewagi konkurencyjnej;
- wspieranie działalności innowacyjnej, tj. wdrażanie wszystkich kategorii innowacji (produktowych, procesowych, organizacyjnych i marketingowych);
- wzrost wartości dodanej tworzonej w rolnictwie, agrobiznesie i na wsi;
- stymulowanie renowacji melioracji i tworzenia nowych obiektów tego typu;
- komasację gruntów i prac scaleniowych;
- kreowanie polskich marek produktów na rynkach zagranicznych oraz umacnianie zaufania do nich;
- usuwanie wąskich gardeł w dziedzinie wiejskiej infrastruktury technicznej, ale częściej niż dotychczas w formie inicjatyw ponadgminnych z wykorzysta-

niem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, w sposób bardzo ściśle skoordynowany z projektami realizowanymi w ramach Polityki Spójności;

- realizację programów rolnośrodowiskowych, ale tylko tych, w których określi się jednoznacznie efekty mierzalne i rozliczy z nich konsekwentnie beneficjentów;
- aktywizację zaplecza surowcowego oraz integracji poziomej i pionowej pomiędzy producentami rolnymi, przetwórcami, dystrybutorami oraz jednostkami badawczo-rozwojowymi;
- wspieranie poprawy sprawności funkcjonowania łańcucha marketingowego.

Polska stoi więc przed dylematem zmiany struktury wydatków w kierunku zwiększenia udziału wydatków prorozwojowych kosztem wydatków socjalnych. Jednak biorąc pod uwagę polityczną wybuchowość prób ograniczenia tych wydatków, jest to zadanie bardzo trudne o niepewnym rezultacie końcowym. Rolnictwo polskie istotnie różni się pod względem ekonomicznym i regionalnym. W wyniku transformacji gospodarczej pogłębia się proces społecznego, ekonomicznego i technologicznego zróżnicowania rolnictwa i wyodrębniania trzech sektorów: rolnictwa *komercyjnego*, rolnictwa *wielofunkcyjnego* i rolnictwa *socjalnego*. Rolnictwo komercyjne o coraz większym stopniu koncentracji i powiązań integracyjnych w układach pionowym i horyzontalnym z przemysłowymi i handlowymi elementami agrobiznesu stanowić będzie w głównej mierze zaplecze surowcowe zakładów przemysłu spożywczego i innych gałęzi przemysłu oraz kanał różnych form nowoczesnych technologii i postępu biologicznego. Gospodarstwa te wymagają wsparcia pozwalającego na poprawę efektywności i konkurencyjności na wymagającym, coraz trudniejszym globalnym rynku. Drugim sektorem rolnictwa są wielofunkcyjne gospodarstwa rodzinne wymagające wspierania dywersyfikacji produkcji, agroturystyki, przetwórstwa różnego rodzaju usług oraz publicznych krajobrazowych i ekologicznych funkcji rolnictwa. Istnienie trzeciego sektora rolnictwa socjalnego wynika w dużej mierze z sytuacji na rynku pracy. Dwucyfrowa stopa bezrobocia, jawne i utajone bezrobocie w rolnictwie wymaga zatrzymania w rolnictwie także tych, którzy prowadzą rolnictwo dające pewnej grupie ludzi możliwość skromnego utrzymania. Aby uniknąć pogłębiania się zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego, niezbędne jest prowadzenie odpowiedniej polityki o charakterze społecznym.

1.2. Modele rozwoju rolnictwa

Tworząc nową strategię rozwoju rolnictwa, dostosowaną do warunków globalnych, należy poddać analizie istniejące we współczesnym świecie modele rozwoju rolnictwa. Poniżej przedstawiono modele rozwoju industrialnego, rozwoju indukowanego, polaryzacji dwubiegunowej oraz wzrostu zrównoważonego.

Rozwój industrialny. Na płaszczyźnie materialnej industrializacja otworzyła nowe horyzonty dla wzrostu produkcji rolnej poprzez wytwarzanie środków produkcji wspomagających i zastępujących siłę roboczą – rąk ludzkich i zwierząt (mechanizacja) – oraz wspomagających wydajność ziemi i zwierząt gospodarskich (środki chemii rolnej, pasze przemysłowe, postęp agrobiologiczny). Te pierwsze umożliwiły przekroczenie skali produkcji uprzednio ograniczonej przez zasoby pracy, uwolnienie znaczących zasobów pracy ludzkiej na potrzeby przemysłu i innych pozarolniczych sektorów gospodarki, uwolnienie na potrzeby konsumpcji tych produktów rolnych, które uprzednio przeznaczano na karmienie żywej siły pociągowej. Otwarta została droga do zwielokrotnienia plonów i produktywności zwierząt gospodarskich. Rosła intensywność produkcji rolnej, na ogół dzięki wdrażaniu kapitałochłonnych technik produkcji rolniczej. Wszystko to prowadziło do zwiększenia nakładów pochodzenia przemysłowego – także tych eliminujących produkty wytwarzane przez rolnictwo. Do rolnictwa wkroczył postęp techniczny, agronomiczny i genetyczny. Umożliwiło to niebывały wzrost plonów i wydajności zwierząt, a przede wszystkim wydajności pracy.

Na płaszczyźnie ekonomicznej industrializacja wywierała wpływ na rolnictwo poprzez zwiększanie popytu na produkty rolne, wysysanie siły roboczej z rolnictwa, postęp w środkach transportu umożliwiający przemieszczanie produktów rolnych na dalekie odległości (i rozwój ośrodków miejskich), przejmowanie niektórych funkcji przetwórstwa rolno-spożywczego oraz rozwój techniki rolniczej. Tworzyło to przesłanki do najważniejszej zmiany, a mianowicie komercjalizacji rolnictwa, polegającej na wysunięciu się dochodu pieniężnego na czoło celów stawianych przez rolników, w skrajnym przypadku nawet jako celu jedyne. To oczywiście przeorientowało całą ekonomikę produkcji rolnej oraz organizację gospodarstw rolnych na maksymalizację dochodu (zysku), który stał się głównym motywem działalności w rolnictwie. Motyw ten tworzył nakaz maksymalizacji produkcji według zasady przyrostów krańcowych. Dopóki popyt nie stanowił bariery, z efektów maksymalizacji produkcji korzystali rolnicy. Sytuacja zaczęła się jednak zmieniać w ostatnich dekadach XX wieku pod wpływem zarówno wzrostu produktywności rolnictwa, zwłaszcza w rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich, importu tanich produktów rolnych z krajów zamorskich (rozwój środków transportu), jak i postępującego ekonomicznego zróżnicowania ludności, co hamowało wzrost popytu. Pojawienie się bariery popytu miało ogromne konsekwencje dla rolnictwa. Bariera popytu w warunkach rosnącej podaży uruchomiła proces obniżki cen produktów rolniczych, tj. rozwierania się nożyc cen rolnych, a zatem – proces transferu wartości tworzonej w rolnictwie do konsumentów oraz nierolniczych sektorów gospodarki. Równocześnie tworzyło

to silne stymulacje dla przyspieszenia procesów koncentracji i specjalizacji, zmian struktury agrarnej oraz intensyfikacji kapitałochłonnej rolnictwa, w tym wdrażania efektów postępu naukowo-technicznego.

Mimo szybkiego wzrostu wydajności pracy w rolnictwie, dochody rolnicze – główny motyw funkcjonowania gospodarstwa w epoce industrialnej – nie nadążają za dochodami poza rolnictwem. Rolnictwo jest eksploatowane, gdyż ponosi koszty reprodukcji siły roboczej przepływającej do innych sektorów, oddaje grunty rolne na potrzeby sektorów nierolniczych, a znaczna część tworzonych dochodów przepływa poprzez mechanizm rynku i inne serwomechanizmy społeczno-ekonomiczne do sektorów nierolniczych. Transfer ten dokonuje się głównie za pośrednictwem cen wyrażających preferencje nabywców w relacji do dostawców (relacja: popyt – podaż). Mechanizm rynkowy ustala zatem cenę dla konkretnych warunków podaży i popytu, które mogą nie odzwierciedlać faktycznie wytworzonej wartości dodanej, ale przesądzają o wartości zrealizowanej, czyli o dochodzie. Za pośrednictwem tego mechanizmu dokonują się ogromne transfery wartości wytworzonej w rolnictwie, a zatem i dochodów. Okazuje się, iż pewne dziedziny tworzenia dochodu są nagradzane przez mechanizm rynku, inne zaś są deprecjonowane. Rolnictwo należy do tych drugich.

Na płaszczyźnie kulturowej industrializacja silnie wpływała na system wartości i postawy rolników, poszerzając zakres potrzeb. Te zmiany wywierały coraz większe piętno na techniki produkcji rolnej oraz motywy gospodarowania w rolnictwie. Potrzeba pieniędzy stała się oczywista, zmuszając rolników do reorientacji produkcji na rynek i zmiany sposobów gospodarowania. Zmianie ulegały stosunki międzyludzkie, w tym rodzinne.

Model industrialny rozwiązał problem produkcyjny (wytwarzanie standardowej żywności na wielką skalę, przy relatywnie niskich kosztach), ale nie rozwiązał dwóch niezwykle ważnych problemów współczesnego rolnictwa, a mianowicie poziomu dochodów ludności rolniczej oraz stanu środowiska, co z kolei wywiera zasadniczy wpływ na jakość żywności.

Rozwój indukowany jest koncepcją wymuszonego rozwoju rolnictwa. Ponieważ rolnictwo generuje zbyt słabe siły wewnętrzne, aby mogły one wywołać proces wzrostowy i utrzymać go w stanie dynamicznej równowagi, główne impulsy dla jego rozwoju muszą być wniesione z zewnątrz. Chodzi tu o takie kluczowe kwestie jak: kreacja kapitału, innowacyjność, struktury instytucjonalne, efektywna alokacja zasobów i inne.

Innowacje i materialne nośniki postępu w rolnictwie – zgodnie z modelem rozwoju indukowanego – powstają poza rolnictwem i są doń wtłaczane kanałami rynkowymi. Aby proces ten mógł przebiegać nie tylko sprawnie, ale także był

efektywny, potrzebny jest normalnie funkcjonujący rynek, który określa decyzje alokacyjne. Problem polega jednakże na tym, że w większości krajów rozwijających się takiego rynku nie ma. Gdyby taki rynek istniał i decyzje alokacyjne zapadały w zgodzie z neoklasyczną formułą efektywności mikroekonomicznej, to wówczas kraje te byłyby znacznie lepiej rozwinięte.

Analizowany model może znaleźć w Europie znacznie szersze zastosowanie niż w krajach słabo rozwiniętych, a to dlatego, że funkcjonuje w nich rynek środków produkcji, dzięki czemu decyzje alokacyjne podejmowane są wedle kryterium efektywności mikroekonomicznej. Szeroko rozumiany postęp (innowacje) musi przyjść do rolnictwa z zewnątrz i ów transfer innowacji leży nie tylko w interesie rolników, ale także całego społeczeństwa. Im bardziej efektywne jest rolnictwo, tym mniejsze jest obciążenie całej gospodarki kosztami jego rozwoju. Problem, jaki rozwiązać musi polityka rolna, polega na stworzeniu mechanizmu włączania postępu do rolnictwa i jego struktur. Mechanizm ten powinien obejmować 4 elementy: innowacje w sektorze prywatnym, innowacje w sektorze publicznym, współzależności między postępowaniem technicznym a przemianami instytucjonalnymi oraz dynamiczne zależności między postępowaniem technicznym a wzrostem gospodarczym.

Strategia polaryzacji dwubiegunowej czerpie inspiracje z liberalizmu rynkowego. Zgodnie z tą doktryną przyjmuje się *a priori*, że głównym problemem rolnictwa wielu krajów jest wadliwa struktura agrarna i w radykalnej jej zmianie upatruje się szans na unowocześnienie rolnictwa i postęp. Zwolennicy tej strategii dowodzą, że trzeba doprowadzić jak najszybciej do spolaryzowania tej struktury na sektor silnych ekonomicznie gospodarstw typu farmerskiego, a na drugim biegunie pozostanie wielki liczebnie sektor gospodarstw nierozwiniętych, „socjalnych”, które będą upadać jako gospodarstwa rolne i przekształcać się w jednostki wielofunkcyjne.

Założenie, że poprawa struktury obszarowej rozwiąże główne problemy rolnictwa, jest uproszczeniem. Wzrost obszaru gospodarstwa nie jest wystarczający dla osiągnięcia nowej jakości. Podać można wiele przykładów gospodarstw obszarowo dużych, które są ekonomicznie słabe. Nie wystarczy zatem zwiększyć obszar gospodarstwa. O sukcesie decydują technologie, a także jakość zarządzania. To prawda, że większy obszar stwarza większą elastyczność działania i umożliwia stosowanie nowoczesnych technologii, zwłaszcza mechanizacyjnych, ale obecnie dostępne są również takie technologie, które są dostosowane do małej skali. Epoka, kiedy technologie mechanizacyjne dawały bezwzględną przewagę gospodarstwom dużym obszarowo, już minęła.

Mamy tu do czynienia z przeciwstawieniem kryteriów efektywności jednostkowej i społecznej. Koncentracja – w tradycyjnym jej rozumieniu – wyzwała poprawę efektywności jednostkowej, natomiast nie respektuje uwarunkowań ogólnospołecznych. Poprawie efektywności mikroekonomicznej towarzyszą poważne problemy, choćby takie, jak niekontrolowane bezrobocie agrarne, ekonomiczna i cywilizacyjna deprecjacja licznej grupy gospodarstw ekonomicznie słabych itd., które muszą być finansowane przez całe społeczeństwo ze środków publicznych.

Strategia wzrostu zrównoważonego. Na świecie zmieniają się kryteria oceny tego, co jest rozwojem i nowoczesnością, a co jest zacofaniem. Weryfikacji podlegają teorie, na których opierał się dotychczasowy rozwój rolnictwa. Rozwój nauk, zwłaszcza biologii i genetyki, doprowadził do zwielokrotnienia produktywności ziemi i innych zasobów. Zwiększanie produktywności z jednostki obszaru przestało być problemem. Przekraczane są nieustannie nowe granice i to bez angażowania dodatkowych środków pochodzenia chemicznego. Na coraz mniejszej ilości ziemi wytwarza się coraz więcej żywności, a granica potencjalnych możliwości rolnictwa zdaje się być ciągle odległa. Działanie prawa malejącej wydajności po raz kolejny zostaje zawieszane, gdyż do produkcji wchodzi nowe technologie pozwalające wytwarzać nie tylko coraz więcej, ale i taniej. Powstają warunki, kiedy coraz to większe obszary ziemi wykorzystywanej dotychczas rolniczo, będą mogły być przeznaczane na zaspakajanie innych niż wyżywienie, ludzkich potrzeb. Zapowiada to pełniejszą harmonię w układach biocenotycznych, stopniowe odchodzenie od monokultury rolniczej i osiągnięcie równowagi w procesie kształtowania środowiska naturalnego.

Zwolennicy modelu rolnictwa społecznie zrównoważonego wyciągając wnioski z doświadczeń historycznych innych krajów, uważają, że współczesne koncepcje rozwoju powinny kojarzyć trzy następujące komponenty:

- dostosowywanie wolumenu i tempa wzrostu produkcji żywności do popytu końcowego;
- utrzymywanie satysfakcjonującego poziomu dochodów ludności rolniczej, co powstrzyma nadmierną migrację ludności wiejskiej oraz zmniejszy nacisk na rynek pracy (jego chłonność na siłę roboczą jest i pozostanie ograniczona);
- powstrzymywanie degradacji środowiska naturalnego, co poprawi biologiczną jakość wytwarzanej żywności i jednocześnie uczyni z obszarów wiejskich atrakcyjne i cenione miejsca życia coraz większej liczby rodzin. Tak rozumiane walory środowiskowe będą miały swoją wysoką cenę, co stworzy dodatkowy strumień dochodów płynących na wieś.

Na rzecz rolnictwa społecznie zrównoważonego przemawia także nasilająca się orientacja na popyt finalny – konsumentów żywności oraz innych użytkowników produktów rolniczych. Popyt na żywność ulega pewnej segmentacji. Z jednej strony jest to popyt zgłaszany przez masowego konsumenta na tanie produkty spożywcze będące wynikiem masowej produkcji w systemie rolnictwa industrialnego. W zaspokajaniu tego rodzaju popytu trudno jest zastąpić rolnictwo industrialne. Z drugiej strony poszerza się segment rynku na produkty rolnictwa ekologicznego, o wysokich walorach odżywczych i zdrowotnych, lecz także o wyższych cenach. Segment ten nie jest jeszcze zbyt duży – z różnych względów, nie tylko ekonomicznych. Jednakże można sądzić, iż wraz ze wzrostem świadomości ekologiczno-zdrowotnej będzie się on rozwijał.

Generalnym przesłaniem tej strategii rozwoju rolnictwa jest zmierzanie w kierunku rolnictwa nowoczesnego, sprawnego pod względem technicznym i ekonomicznym, przyjaznego dla ludzi i środowiska, opartego głównie na gospodarstwach rodzinnych, zintegrowanego z całą gospodarką narodową oraz w szczególności komplementarnego względem innych działalności na obszarach wiejskich. Ta polityka powinna zakładać rozsądny interwencjonizm i pomoc państwa, wielofunkcyjność samego rolnictwa i obszarów wiejskich, umacnianie samorządu wiejskiego i rolniczego, regionalizację i internacjonalizację.

2. Nowe równowagi produkcyjne polskiego rolnictwa na tle tendencji światowych

Równowaga jest jednym z najważniejszych pojęć ekonomii. Wszystkie układy złożone, takie jak gospodarka narodowa i wyodrębnione jej sektory, dążą do równowagi. W kontekście gospodarczym zwykle mówimy o równowadze dynamicznej. Jej przeciwieństwem jest równowaga statyczna, która jest stanem przejściowym i krótkotrwałym. Istotą procesów rozwojowych (wzrostowych) jest równowaga dynamiczna. W tej sytuacji stan równowagi zmienia się w czasie. Każdy układ gospodarczy dąży do równowagi, ale *de facto* na trwałe jej nie osiąga. Każde zbliżenie się do równowagi rodzi nowe wyzwania, a te wymagają nowego spojrzenia. Równowaga ma charakter stacjonarny, wówczas gdy struktura układu (liczba elementów i rodzaje sprzężeń) są niezmiennie w czasie i nie mogą ulegać zmianie zasady działania układu gospodarczego. Interesującym zagadnieniem jest *równowaga konkurencyjna*. Opisywana bywa ona przez dwa zestawy równań. Pierwszym zestawem są równania równowagi rynku czynników (popyt na czynniki produkcji równy jest podaży czynników, wyposażeniu). Drugim z kolei zestawem są równania dóbr finalnych (popyt na dobra finalne jest równy wielkości ich produkcji, maksymalizujący dochody producenta).

W ciągu 10 lat integracji z Unią Europejską polski handel zagraniczny rolno-żywnościowy zwiększył się ponad pięciokrotnie. W 2013 roku eksport rolno-żywnościowy przekroczył 20,4 mld euro, a nadwyżka eksportu nad importem sięgnęła ok. 6,1 mld euro. Produkcja żywności w Polsce w tym okresie wzrosła o ponad 12%, przy wzroście produkcji rolniczej o ponad 20%. Czynnikiem istotnie przyspieszającym rozwój sektora żywnościowego było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Wiązało się to z szerokim strumieniem dotacji i subsydiów, zarówno przed-, jak i poakcesyjnych, umożliwiających dostosowanie zakładów produkcyjnych do standardów wymaganych w Unii Europejskiej.

2.1. Cechy współczesnej globalizacji w rolnictwie

Światowy system produkcyjny pod koniec XX wieku kształtował się pod wpływem stosowania nowoczesnych technologii w produkcji rolnej, zmian w dystrybucji i sprzedaży artykułów rolnych oraz zmian w sposobie ich konsumpcji. Produkty żywnościowe dostarczane są na rynek globalny w postaci wysoko przetworzonej. Pojawiają się produkty o przedłużonej trwałości spożywczej. Opanowanie handlu przez wielkie koncerny sprawiło, że coraz większego zna-

czenia nabiera marka produktu. Najważniejszym aktorem kształtującym nowy system produkcji rolnej dla rynku globalnego jest sieć sprzedaży stworzona przez hipermarkety. Na ich potrzeby produkcję prowadzą duże gospodarstwa, stosujące nowoczesne technologie upraw i chowu, w celu uzyskania jednolitej jakości produktów, odpowiadających wysokim standardom pod względem wyglądu i opakowania. W sektorze rolnym obserwuje się coraz większe oddalenie geograficzne producentów od konsumentów, co było charakterystyczne dla produkcji przemysłowej. Globalne korporacje kontrolujące handel żywnością szukają nowych producentów, tańszych i położonych w strefach gwarantujących produkcję przez cały rok. Chodzi o możliwość ciągłych dostaw świeżych produktów do regionów o wysokiej konsumpcji. Szczególnie dotyczy to owoców, nie tylko tych pochodzących z Europy Południowej i Wschodniej oraz krajów śródziemnomorskich, ale także bardziej egzotycznych (mango, papaja, ananasy, awokado) ze strefy podzwrotnikowej.

Widoczna jest więc w ostatnich latach wyraźna zmiana w układzie regionalnym produkcji rolnej. Wśród państw tzw. „noworolnych”, których udział w globalnym handlu żywnością znacząco wzrósł, znajdują się takie kraje pozaeuropejskie, jak: Brazylia, Meksyk, Argentyna, Chiny i Kenia. W eksporcie warzyw główną rolę odgrywają Stany Zjednoczone i Hiszpania, która jest najważniejszą dostawcą warzyw na rynek unijny. Wzrosło znaczenie Chile jako producenta wina, orzechów włoskich oraz migdałów, Wietnamu, który stał się drugim po Brazylii światowym eksporterem kawy, czy Kenii produkującej kwiaty cięte oraz warzywa (fasolkę szparagową, zielony groszek, paprykę i bakłażany) głównie do Unii Europejskiej.

Wzrost produkcji rolnej i postępu w rolnictwie ciągle nie rozwiązał problemów wyżywienia świata. Mimo spadku poziomu głodu na świecie w latach 2011-2013 prawie 850 milionów ludzi cierpiało z powodu niedożywienia. Liczba ta stanowi 12% całej populacji. Najwięcej ludzi cierpi głód w trzech regionach: w Azji Południowej – ponad 300 mln, w Afryce Subsaharyjskiej – około 240 mln oraz w Azji Wschodniej – prawie 170 mln.

Polski sektor żywnościowy to 1,2% światowych zasobów żywności, ze średnioroczną dynamiką wzrostu na poziomie ok. 2,0%. Największymi światowymi producentami żywności jest Azja, która dostarcza na rynek ponad 45% globalnej żywności oraz Ameryka Północna – 17%. Najwyższa zaś dynamika przyrostowa żywności występuje na kontynencie afrykańskim, południowo-amerykańskim i azjatyckim. Mimo dużego przyrostu żywności na tych kontynentach przyrost ludności jest tak duży, że poziom wyżywienia sukcesywnie się pogarsza (tabela 2.1 i 2.2).

Tabela 2.1. Struktura geograficzna produkcji żywności (produkty zbożowe)
i jej zmiany (w mln ton)

Regiony	2000	2010	Dynamika 2010/2000 (w proc.)	Średnioroczne tempo zmian	Struktura (2010) (w proc.)
Europa	150,536	179,618	119,3	1,78	7,2
Afryka	111,683	166,270	148,9	4,06	6,7
Ameryka Płn.	393,718	447,332	113,6	1,28	18,1
Ameryka Płd.	104,462	151,309	144,8	3,77	6,1
Australia	35,301	34,507	97,8	-0,22	1,4
Azja	996,499	1 229,136	129,3	2,12	49,6
Świat	2 060,628	2 475,654	120,1	1,85	100,0
Polska	22,340	26,653	119,3	1,78	1,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie FAOSTAT.

Tabela 2.2. Struktura geograficzna produkcji żywności (produkty mięsne)
i jej zmiany (w mln ton)

Regiony	2000	2010	Dynamika 2010/2000 (w proc.)	Średnioroczne tempo zmian	Struktura (2010) (w proc.)
Europa	51,566	56,691	109,9	0,95	19,3
Afryka	11,549	16,408	142,1	3,57	5,6
Ameryka Płn.	41,780	46,627	111,6	1,10	15,9
Ameryka Płd.	26,105	37,640	144,2	3,73	12,8
Australia	4,991	5,301	106,2	0,60	1,8
Azja	87,258	121,828	139,6	3,39	41,5
Świat	229,938	293,485	127,6	2,47	100,0
Polska	2,887	3,584	124,1	2,18	1,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie FAOSTAT.

2.2. Wydatki na żywność w sektorze gospodarstw domowych w UE

Spowolnienie tempa wzrostu PKB, pogorszenie sytuacji na rynku pracy, niska dynamika dochodów ludności i realne podrożenie żywności – to główne czynniki, które doprowadziły do spadku popytu na żywność w Unii Europejskiej w latach 2011-2012. W 2011 roku w UE-27 spożycie żywności i napojów bezalkoholowych mierzone realną wartością wydatków w sektorze gospodarstw domowych, po niewielkim ożywieniu w 2010 roku, uległo spowolnieniu – do poziomu notowanego w 2008 roku. Zmiany spożycia w poszczególnych krajach były bardzo zróżnicowane (tabela 2.3). Największy spadek spożycia w badanym okresie (2010-2011) odnotowano w Grecji (o 3,6%), na Słowacji (o 2,4%), w Estonii (o 1,9%) i Wielkiej Brytanii (o 1,8%). W Austrii, Belgii, Danii, Polsce, na Węgrzech i we Włoszech konsumpcja żywności zmniejszyła się o 1,0-1,5%. W niektórych krajach wykazywała tendencję wzrostową, w tym m.in. na Łotwie (wzrost o 5,9%), w Irlandii (o 3,7%), na Malcie (3,1%), w Luksemburgu (o 2,4%) i w Szwecji (o 2,2%).

Tabela 2.3. Zmiany wskaźników makroekonomicznych wybranych krajów Unii Europejskiej w latach 2010-2011 (w proc., w stosunku do roku poprzedniego)

Kraje	PKB		Dochody realne gospodarstw domowych		Sprzedaż detaliczna żywności		Ceny żywności i napojów bezalkoholowych		Stopa bezrobocia BAEL		Wydatki na żywność	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
UE-27	2,1	1,6	0,4	-0,7	-0,2	-1,1	1,1	3,4	9,7	9,7	2,0	-0,6
Strefa euro (17)	2,1	1,5	-0,6	-0,6	0,3	-1,0	0,4	2,5	10,1	10,2	1,3	-0,1
Dania	1,6	1,1	2,2	0,2	-1,5	-1,1	0,4	4,0	7,6	7,7	1,5	-1,1
Niemcy	4,2	3,0	1,7	0,8	-0,5	0,1	1,4	2,9	7,2	6,0	1,6	1,1
Hiszpania	-0,3	0,4	-4,8	-3,5	-1,3	-3,9	-0,4	1,7	20,2	21,8	3,0	0,1
Francja	1,7	2,0	0,3	0,3	2,1	0,4	0,8	2,0	9,4	9,3	1,2	0,8
Włochy	1,7	0,4	-0,8	-0,6	0,0	-2,7	0,2	2,6	8,5	8,5	0,7	-1,3
Holandia	1,6	1,0	0,4	-0,7	1,0	-0,6	-0,1	2,2	4,5	4,4	1,6	-0,1
Wielka Brytania	1,8	1,0	4,7	-2,0	-1,3	-0,5	3,4	5,5	7,9	8,2	-0,2	-1,7
Polska	3,9	4,5	10,4	-2,0	-1,6	-5,6	2,6	5,1	9,7	9,8	0,1	-1,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie EUROSTAT.

2.3. Skutki zmian klimatu dla produkcji żywności

Przesuwanie się stref klimatycznych powoduje, że w danym rejonie świata nie można uprawiać już typowych roślin. Gdy rośliny i zwierzęta nie rozwijają się w warunkach optymalnych, są bardziej podatne na choroby i działanie szkodników. Zmiany reżimu wodnego oznaczają nie tylko utrudniony dostęp do wody, ale np. poprzez brak wylewów rzeki konieczność drogiego nawożenia. Z kolei gwałtowne ulewy i powodzie potrafią zniszczyć całą produkcję w danym regionie.

Ekstremalne zjawiska klimatyczne już dziś uderzają w produkcję żywności i powodują wzrost cen. Szacuje się, że do 2050 roku zmiana klimatu może wpłynąć na spadek plonów w większości krajów świata, a nie tylko w tych obecnie najbardziej narażonych. Niesprzyjające warunki klimatyczne odbijają się na jakości plonów – produkty spożywcze są uboższe w składniki odżywcze. Otrzymujemy żywność gorszej jakości.

Warto w tym kontekście wspomnieć o wskaźnikach podsumowujących światowy system żywniowy w warunkach zmieniającego się klimatu, opracowanych przez *Basic Life Support* – BLS. Przygotowane scenariusze zmian obejmują światową produkcję zbóż, ceny zbóż oraz ludność świata w krajach rozwijających się (z wyłączeniem Chin) zagrożonych głodem. „Ryzyko głodu” (wskaźnik opracowany przez BLS) określa szacunkowo liczbę osób niedożywionych w krajach rozwijających (tabela 2.4).

Tabela 2.4. Światowe stopy wzrostu wielkości referencyjnych w modelu BLS (w proc.)

Wyszczególnienie	1980-2000	2000-2020	2020-2040	2040-2060
Ludność	1,7	1,3	0,8	0,5
PKB	2,9	2,0	1,5	1,1
Plony zbóż	1,2	0,7	0,5	0,4
Produkcja rolnicza	1,8	1,3	1,0	0,7

BLS – Basic Life Support

Wszystkie wielkości odnoszą się do średnich rocznych wzrostu we wskazanych okresach.

Źródło: Rosenzwaig i Parry [1994].

Wykorzystana regresja krzyżowa (*cross-country regression*) szacuje i wyjaśnia liczbę osób zagrożonych głodem w odniesieniu do dostępności energii zawartej w żywności w stosunku do wymagań żywieniowych. Dostępność żywności zależy od dochodów i poziomu cen. Uwzględnione są także średnie i krańcowe akcje budżetowe w kategoriach konsumpcji oprócz żywności (np. mieszkania i odzież). Wskaźnik pokazuje możliwe trendy w przyszłości w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego. Trzeba jednak być świadomym, że można wykorzystać również inne metody zawierające większy zakres zmiennych społeczno-ekonomicznych. Model BLS wyraźnie wyjaśnia efektywność wykorzystania pasz oraz trendów w produkcji i konsumpcji alternatywnych towarów (nakładów) gospodarskich. W tym przypadku odniesienia symuluje przejście do wyższej efektywności konwersji paszy (drób zamiast wołowiny) występującej w niektórych krajach rozwiniętych. Poza pośrednimi skutkami, zmiany cen pasz w produkcji zwierzęcej są istotnym elementem globalnego systemu żywnościowego, który jest potencjalnie wrażliwy na zmiany klimatyczne, z powodu zmian w zakresie produktywności ziemi i wydajności zwierząt hodowlanych.

2.4. Globalizacja a produkcja żywności

Podstawowym produktem pokarmowym na świecie są zboża. Produkcja żywności systematycznie rośnie, głównie dzięki wprowadzaniu nowych technologii, nowych odmian zbóż, które umożliwiają wzrost wydajności z jednostki powierzchni. W 2002 roku w światowej strukturze produkcji zbóż dominowała kukurydza – 604 mln ton (33% ogólnej produkcji), a następnie kolejno: pszenica – 574 mln ton (31%), ryż – 383 mln ton (21%), jęczmień – 136 mln ton (7%) i sorgo – 52 mln ton (3%). Osiągane plony zbóż z uwagi na stosowane technologie, a także warunki glebowo-klimatyczne są bardzo zróżnicowane (tabela 2.5). I tak na kontynencie afrykańskim plony te wynoszą zaledwie 1240 kg/ha, w Euro-

pie 4752 kg/ha, a w Azji 3269 kg/ha. Od ilości wyprodukowanego zboża, głównie w krajach rozwiniętych, zależy wielkość produkcji zwierzęcej, która ma olbrzymi wpływ na poziom wyżywienia ludności.

Tabela 2.5. Globalna wydajność wybranych roślin na świecie, wielkość produkcji i procent światowej produkcji zagregowanej w okresie 2010-2012

Wyszczególnienie	Średni globalny plon (w t/ha)	Obszar zasiewów (w mln ha)	Produkcja (w mln ton)	Udział krajów w badaniu (w proc.)	Udział w światowej produkcji roślinnej (w proc.)
Pszenica	3,086	218,1	673,4	73	26,5
Ryż	4,454	162,1	733,1	48	28,8
Kukurydza	5,077	171,6	870,7	71	34,2
Soja	2,466	103,8	256,0	96	10,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie FAOSTAT.

Produkcja mięsa w latach 1960-2012 wzrosła w Azji prawie 5-krotnie w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a w Afryce zaledwie o 1,5%. Tak duże dysproporcje w produkcji rolniczej, będące również skutkiem procesów globalizacji, prowadzą do dalszego, widocznego bogacenia się krajów bogatych i ubożenia krajów biednych, szczególnie afrykańskich, które nie są w stanie osiągnąć poziomu samowystarczalności żywieniowej.

Naukowcy przypuszczają, że w 2020 roku liczba ludności na świecie przekroczy 8 miliardów. Czy produkcja żywności będzie w stanie dorównać stale rosnącemu zapotrzebowaniu, czy będziemy w stanie się wyżywić? W wielu ośrodkach naukowych, również w Polsce, prowadzone są badania nad oceną szansy zaspokojenia potrzeb żywnościowych na świecie. Naukowcy optymistycznie patrzą w przyszłość, pod warunkiem jednak, że następować będzie dalszy wzrost poziomu kultury rolnej, wprowadzane będą nowe technologie produkcji oraz ochrona gleby przed zanieczyszczeniami. W wyniku procesów globalizacji to, co się dzieje na innych kontynentach, nie jest obojętne także dla Polski. Rozwój takich potęg produkcyjnych, jak np. Nowa Zelandia, Brazylia czy Chiny będzie oddziaływał nie tylko regionalnie, ale także globalnie na rozwój rolnictwa i produkcję żywności.

Aby zaspokoić rosnący popyt na żywność, produkcja rolna powinna wzrosnąć o 60% w ciągu najbliższych 40 lat. Oznacza to, że do 2050 roku będziemy potrzebować o 1 mld ton zbóż i o 200 mln ton mięsa więcej niż w latach 2005-2007. Niezbędny będzie także wzrost produkcji roślin, zapewniający surowiec dla rozwijającej się produkcji biopaliw.

Jednakże możliwości rozszerzania areалу upraw są na świecie ograniczone. Prognozowany wzrost areálu ziem uprawnych do 2050 roku może wynieść 69 mln ha (mniej niż 5%). Wzrost produkcji musi więc wynikać ze wzrostu wy-

dajności, podobnie jak działo się przez ostatnie 50 lat. Wzrost wydajności będzie miał zasadnicze znaczenie w sytuacji coraz trudniejszego dostępu do zasobów. W perspektywie średnioterminowej może być głównie wynikiem zmniejszenia niedoborów w krajach rozwijających się. Ale jeden ze scenariuszy sugeruje, że duża część zwiększonych zbiorów przeznaczanych dotychczas na paszę może zostać skierowana do produkcji biopaliw.

Przewidywany wzrost popytu globalnego może doprowadzić do wzrostu produkcji i eksportu głównych towarów rolnych. Realna wartość produktów rolno-żywnościowych objętych analizą będzie o 77% wyższa w 2050 roku w stosunku do 2007 roku (w dolarach z 2007 roku). Oznacza to średni roczny wzrost o 1,3%. Największe planowane wzrosty realnej wartości produkcji prognozowane są dla mięsa wołowego, pszenicy i mleka, w tym ekwiwalentu mleka produktów mlecznych (ceny stałe 2007 roku w dolarach).

Popyt na żywność, mierzony wzrostem liczby ludności, powinien wzrosnąć prawie dwukrotnie od 1966 do 2010 roku. Obecnie prognozuje się, że do 2050 roku zwiększy się o kolejne 39%. Popyt na żywność wzrasta szybciej niż liczba ludności. Zużycie kalorii wzrosło o ponad 23% od 1966 roku do chwili obecnej, ze względu na wyższe dochody i niższe ceny żywności. Ten wzrost spożycia kalorii *per capita*, mimo podwojenia światowej populacji, jest dużym sukcesem. Ze względu na to, że większość ludności świata zużywa odpowiednią liczbę kalorii już dzisiaj, można przypuszczać, że kolejne 40 lat zapowiada niewielki wzrost konsumpcji kalorii *per capita*. Jednakże większa część kalorii spożywana jest w postaci białka zwierzęcego. Dlatego też zapotrzebowanie na żywność, mierzone w ekwiwalencie zbóż paszowych, będzie rosnąć znacznie szybciej niż liczba ludności lub zużycie kalorii.

2.5. Wpływ globalizacji na polskie rolnictwo

Akcesja Polski do Unii Europejskiej otworzyła nowe szanse rozwiązywania wielu problemów ekonomicznych i społecznych naszego rolnictwa. W dużym organizmie gospodarczym, jakim jest UE, łatwiej reagować na zmieniające się zarówno trendy produkcyjne i finansowe w rolnictwie, jak i problemy związane ze wspieraniem produkcji gospodarstw niskotowarowych, czy dostosowaniem gospodarowania do standardów unijnych. Wspólna Polityka Rolna, wprowadzenie dopłat bezpośrednich, regulacja rynku rolnego, programy rozwoju obszarów wiejskich wymuszają wiele zmian zarówno w kierunkach rozwoju produkcji rolniczej, jak i szeroko rozumianym funkcjonowaniu obszarów wiejskich, na których mieszka ponad 38% ludności naszego kraju.

Unia Europejska i jej wspólna polityka rolna będzie musiała dostosować się do zmieniających się warunków w światowej produkcji i handlu rolnym. Rokowania w ramach WTO, pomimo wolnego przebiegu, powodują dalsze ograniczanie barier w światowym handlu i protekcjonizmu. A zatem zmianie ulegnie struktura obrotów artykułami rolnymi, co będzie odczuwalne także w naszym kraju. Ponadto otworzą się nowe możliwości dla produkcji rolnej, związane np. ze stosowaniem biomasy w celach energetycznych. Polska znajduje się w trudnym momencie zwrotnym, bo tradycyjna produkcja nie zapewni polskiemu gospodarstwu rolnym wystarczających dochodów. Głównymi problemami dla Polski jest dywersyfikowanie produkcji rolniczej oraz zmiana aktywności zawodowej ludności mieszkającej na obszarach wiejskich. Z drugiej strony globalizacja stwarza szansę innego jakościowo wykorzystywania nowych technologii, nowych osiągnięć nauki, ale niesie również ze sobą trudności, wyzwania i sprzeczności, które będą wymagały rozwiązania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz innych polityk.

Według badań własnych oraz statystyk FAO i ERS USDA w Polsce w latach 2005-2007 popyt krajowy na żywność pochodzenia zbożowego stanowił 34,7%, pochodzenia mięsnego – 11,1%, pochodzenia mleczarskiego – 9,2%, wyrobów cukierniczych – 12,5% i owoców – 4,3%. Podaż surowców zbożowych w Polsce jest prawie samowystarczalna (98,8% w 2007 roku), zaś podaż żywności pochodzenia zwierzęcego generuje ponad 20-procentową (121,0%) nadwyżkę. Udział polskiego sektora żywnościowego stanowi ok. 1,3% produkcji światowej, zaś cała UE-27 dostarcza 12,3% surowców i żywności pochodzenia zbożowego oraz 16,3% pochodzenia zwierzęcego na światowy rynek żywnościowy. W krajach UE występuje wyraźnie zróżnicowana struktura popytu na żywność, tj. od 19,0% do 38,7% w odniesieniu do żywności mącznej i od 7,5% do 21,1% w przypadku żywności pochodzenia mięsnego. Kraje bogatsze spożywają więcej żywności pochodzenia zwierzęcego (mięso – Luksemburg 21,1%, mleko – Holandia 17,4%), zaś biedniejsze – żywność pochodzenia zbożowego (Rumunia – 38,7%, Bułgaria – 36,6%) [FAOSTAT 2012].

2.6. Źródła powstawania nowych centrów żywności

Dużym rynkiem chłonnym na żywność są kraje BRICS, w których zamieszkuje ponad 40% ludności świata. Kraje te wytwarzają ponad 14,6 bln dol. PKB (w cenach z 2012 roku), co stanowi około 6% globalnego PKB. Globalny PKB w 2012 roku wyniósł 242 bln dol. Szacuje się, że w ciągu najbliższych 5 lat globalny PKB wzrośnie o 40%, do poziomu 334 bln dol. Spożycie żywno-

ści w tych krajach kształtuje się na poziomie od 10 do 16% wytworzonego PKB. Wartość spożycia żywności w dolarach na osobę na rok kształtuje się następująco: Brazylia – 1246, Rosja – 1058, Indie – 226, Chiny – 786 i RPA – 820, przy poziomie w Polsce wynoszącym 1520 USD.

W 2011 roku Chiny po raz pierwszy wyprzedziły USA pod względem wartości konsumpcji towarów spożywczych. Jest to symptom przesunięcia się tego rynku w kierunku krajów szybko rozwijających się, jak Indie i Brazylia. Z raportu Agencji ds. Badań Rynku Artykułów Spożywczych (IGD) wynika, że wartość całej konsumpcji żywności i branży spożywczej w 2011 roku w Chinach osiągnęła wartość 963 mld dol. i była o ponad 55 mld dol. wyższa niż w USA. Analitycy IGD przewidują, że do 2015 roku rynek towarów spożywczych w Chinach wzrośnie do ok. 1,5 bln dol., podczas gdy w USA osiągnie on wartość ok. 1,7 bln dol.

IGD stwierdza, że tempo wzrostu konsumpcji żywności wzrasta zaskakująco szybko. Powodem tego są głównie dynamicznie rosnące gospodarki państw rozwijających się, wzrost liczby ludności i inflacja towarów spożywczych. W samych Chinach w latach 2006-2015 przewidywany jest trzykrotny wzrost konsumpcji tego segmentu. Najszybciej rozwijający się rynek żywności – poza Chinami – posiadają Rosja, Indie i Brazylia. Zdystansowały one już w tej dziedzinie państwa europejskie, ale zmieniły również strukturę popytu. Znacznie wzrosło zapotrzebowanie na pszenicę i podstawowe artykuły żywnościowe. Z tego powodu ceny pszenicy i innych zbóż znacznie wzrosły w ostatnim czasie.

Według prognoz IGD do 2025 roku Japonia wypadnie z grona największych konsumentów artykułów spożywczych, a nowym liderem zostaną Chiny. USA pozostanie nadal na drugiej pozycji, ale na kolejnych miejscach znajdują się Brazylia, Rosja i Indie. Analitycy podkreślają również, że mimo znacznego spowolnienia tempa wzrostu rynku chińskiego, nadal pozostanie on najbardziej atrakcyjny dla globalnych sieci sprzedaży detalicznej.

Specjaliści IGD przewidują, że do 2025 roku w 200 miastach chińskich ludność przekroczy 1 mln mieszkańców. Według danych World Factbook w chińskich miastach mieszkać będzie 926 mln osób. W roku 2030 liczba mieszkańców miast przekroczy 1 miliard. Rynek chiński stanowi olbrzymi potencjał konsumpcyjny. Coraz więcej światowych gigantów branży handlu spożywczego kieruje swoje inwestycje do Chin i pozostałych krajów z listy najszybciej rozwijających się gospodarek świata.

2.7. Projekcja zmian w światowej produkcji i konsumpcji żywności

W tabelach 2.6 i 2.7 przedstawiono spożycie żywności w grupach produktowych pochodzenia roślinnego i zwierzęcego, z podziałem na trzy obszary geograficzne, tj. Polskę, kraje UE i świat. Empiryczna analiza popytu dotyczy lat 1960-2011 z wyodrębnieniem dwóch podokresów, dłuższego 52-letniego (1960-2011) i krótszego – 10-letniego (2002-2011). Pierwsza część zestawu obliczeń dotyczy wielkości statystycznych takich jak: średnia, odchylenie standardowe, średnie roczne tempo zmian oraz elastyczność długiego i krótszego okresu. Druga część zestawu to dobrany model szeregu czasowego oraz jego dopasowanie R^2 . Trzecia część tabel pokazuje projekcję spożycia 6 produktów pochodzenia roślinnego oraz 8 produktów pochodzenia zwierzęcego na rok 2025 i 2030 rok. Ostatnia kolumna zawiera szacunki nadwyżki na 2030 rok, wynikające z modelowej projekcji.

Tabela 2.6. Spożycie wybranych grup żywności (pochodzenia roślinnego) w Polsce, Unii Europejskiej i na świecie oraz modelowa projekcja popytu i nadwyżek do 2030 roku (w kg/osobę/rok)

1. Polska

Produkty	Okres	Miary zmian w czasie			Elastyczność (w proc.)	Model	Dopasowanie modelu R^2	Projekcja		Szacunki nadwyżki (+/-) kg/os./rok 2030
		\bar{x}	s	średnioroczne tempo zmian (w proc.)				2025	2030	
Zboża	d	170,6	34,7	-0,54	-0,7	$y = 203,1 * e$ (-0,007t)	0,896**	136,0	131,2	20,0
	k	150,5	0,6	-0,34	.	.	.	.	.	.
Ziemniaki	d	159,4	76,2	-1,30	-1,3	$y = 219,1 * e$ (-0,013t)	0,956**	92,6	86,8	25,9
	k	123,3	11,5	-1,33	.	.	.	.	.	.
Owoce	d	37,7	25,7	2,15	1,75	$y = 22,7 * e$ (0,0175t)	0,689**	69,2	75,5	.
	k	51,2	3,8	1,30	.	.	.	.	.	.
Warzywa	d	11,3	27,2	0,68	0,69	$y = 99,4 * e$ (0,0069t)	0,620**	134,5	139,0	.
	k	119,7	14,2	0,65	.	.	.	.	.	.
Cukier	d	42,2	9,3	0,66	0,41	$y = 38,3 * e$ (0,0041t)	0,283*	46,2	47,2	.
	k	44,2	0,6	-0,20	.	.	.	.	.	.
Tuszcze roślinne	d	8,3	7,1	2,73	2,46	$y = 4,0 * e$ (0,026t)	0,900**	17,6	19,2	.
	k	12,2	0,8	1,63	.	.	.	.	.	.

\bar{x} – średnia, s – odchylenie, d – estymacja dłuższego okresu, k – estymacja krótkiego okresu (10-letniego)
Wartość krytyczna współczynnika korelacji (R): (1) dla szeregu 52-letniego: (*) $p = 0,05 - 0,2686$, (**) $p = 0,01 - 0,3685$; (2) dla szeregu 10-letniego: (*) $p = 0,05 - 0,576$, (**) $p = 0,01 - 0,7079$

2. Unia Europejska

Produkty	Okres	Miary zmian w czasie			Elastyczność (w proc.)	Model	Dopasowanie modelu R^2	Projekcja		Szacunki nadwyżki (+/-) kg/os./rok 2030
		\bar{x}	s	średnioroczne tempo zmian (w proc.)				2025	2030	
Zboża	d	125,9	11,4	-0,23	-0,20	$y = 134 * e^{(-0,002t)}$	0,470**	121,2	120,0	4,9
	k	124,7	0,6	0,10	.	.	.	.	.	.
Ziemniaki	d	88,3	25,5	-0,78	-0,70	$y = 106,1 * e^{(-0,007t)}$	0,921**	64,7	62,5	9,4
	k	75,3	6,8	-1,32	.	.	.	.	.	.
Owoce	d	87,4	24,8	0,83	0,73	$y = 71,4 * e^{(0,0073t)}$	0,814**	111,6	115,8	.
	k	112,0	16,1	0,58	.	.	.	.	.	.
Warzywa	d	102,0	0,1	0,42	0,43	$y = 98,5 * e^{(0,0047t)}$	0,703**	123,5	126,2	.
	k	118,0	0,5	-0,39	.	.	.	.	.	.
Cukier	d	37,7	4,3	0,34	0,23	$y = 35,4 * e^{(0,0023t)}$	0,370*	39,4	40,0	.
	k	39,1	1,3	-0,52	.	.	.	.	.	.
Tłuszcze roślinne	d	15,3	7,4	1,43	1,36	$y = 10,45 * e^{(0,0136t)}$	0,966**	24,6	26,3	.
	k	19,1	1,3	0,83	.	.	.	.	.	.

\bar{x} – średnia, s – odchylenie, d – estymacja dłuższego okresu, k – estymacja krótkiego okresu (10-letniego)

3. Świat

Produkty	Okres	Miary zmian w czasie			Elastyczność (w proc.)	Model	Dopasowanie modelu R^2	Projekcja		Szacunki nadwyżki (+/-) kg/os./rok 2030
		\bar{x}	s	średnioroczne tempo zmian (w proc.)				2025	2030	
Zboża	d	143,5	13,6	0,27	0,27	$y = 133,6 * e^{(0,0027t)}$	0,662**	148,2	155,4	.
	k	146,7	0,1	0,0	.	.	.	.	.	.
Roślinny strączkowe	d	3,3	1,0	-0,63	-0,60	$y = 3,89 * e^{(-0,006t)}$	0,424**	3,29	3,20	0,40
	k	3,2	0,4	2,18	.	.	.	.	.	.
Ziemniaki	d	30,8	33,0	-0,07	-0,15	$y = 0,122t^2 + (-0,122t + 37,2)$	0,828**	36,1	36,8	.
	k	33,0	1,7	0,93	.	.	.	.	.	.
Owoce	d	51,4	26,0	1,32	1,23	$y = 36,5 * e^{(0,0123t)}$	0,959**	89,0	94,6	.
	k	68,2		2,16	.	.	.	.	.	.
Warzywa	d	83,7	51,3	1,48	1,73	$y = 50,9 * e^{(0,0173t)}$	0,891**	175,6	191,4	.
	k	126,1	12,4	1,61	.	.	.	.	.	.
Cukier	d	23,3	3,4	0,43	0,32	$y = 21,35 * e^{(0,0032t)}$	0,560**	25,2	25,6	.
	k	24,2	0,2	-0,16	.	.	.	.	.	.
Tłuszcze roślinne	d	8,2	5,0	1,80	1,81	$y = 4,9 * e^{(0,0181t)}$	0,969**	15,2	16,7	.
	k	11,0	1,0	1,38	.	.	.	.	.	.

\bar{x} – średnia, s – odchylenie, d – estymacja dłuższego okresu, k – estymacja krótkiego okresu (10-letniego)

Źródło: obliczenia własne na podstawie FAOSTAT.

Wzrost dochodów powoduje, że ludzie odchodzą od diety składającej się głównie z roślin spożywczych, takich jak: ryż, pszenica, kukurydza, olej roślinny czy roślin strączkowych do diety zawierającej więcej: ryb, mięsa, produktów mlecznych i jaj. Trendy te wymagają zwiększenia produkcji pasz dla zwierząt gospodarskich. Jest więc prawdopodobne, że następne 40 lat będzie wymagać zwiększenia ilości pastwisk oraz wyższej produkcji zbóż paszowych i roślin oleistych w celu spełnienia rosnących wymagań dotyczących wyższej zawartości białka w diecie.

Tabela 2.7. Spożycie wybranych grup żywności (pochodzenia zwierzęcego) w Polsce, Unii Europejskiej i na świecie oraz modelowa projekcja popytu i nadwyżek do 2030 roku (w kg/osobę/rok)

1. Polska

Produkty	Okres	Miary zmian w czasie			Elastyczność (w proc.)	Model	Dopasowanie modelu R^2	Projekcja		Szacunki nadwyżki (+/-) kg/os./rok 2030
		\bar{x}	s	średnioroczne tempo zmian (w proc.)				2025	2030	
Wieprzowina	d	43,3	12,1	0,78	0,83	$y = 34,3 * e^{(0,0083t)}$	0,658**	56,8	59,2	.
	k	49,6	2,9	0,60	.	.	.	.	.	.
Wołowina	d	12,5	4,8	2,26	2,3	$y = 20,16 * e^{(-0,023t)}$	0,402**	.	.	.
	k	4,7	2,8	-8,7	-0,76	.	.	.	.	.
Drób	d	9,7	14,2	5,1	4,81	$y = 21,3 * e^{(0,0481t)}$	0,894**	.	.	.
	k	20,2	3,3	1,02	0,96	.	.	24,8	26,0	4,5
Baranina i kozłina	d	0,4	0,5	-3,92	.	$y = -0,0163t + 0,865$	0,637**	.	.	.
	k	0	0,1	0,0	.	.	.	.	.	.
Tuszcze zwierzęce	d	21,1	3,0	-0,44	-1,0	$y = 27,0 * e^{(-0,01t)}$	0,464**	14,2	13,5	3,0
	k	16,3	0,6	0,24	.	.	.	.	.	.
Ryby	d	4,0	3,9	1,18	0,15	.	.	.	.	.
	k	10,5	1,6	3,4	.	.	.	.	.	.
Mleko i przetwory	d	225,3	6,4	-0,09	-0,7	$y = 267,1 * e^{(0,007t)}$	0,439	171,5	165,6	25,0
	k	180,0	3,7	-0,25	.	.	.	.	.	.
Jaja	d	10,6	0,9	0,28	0,29	$y = 9,8 * e^{(0,0029t)}$	0,133	.	.	.
	k	11,3	1,1	-2,23	.	.	.	.	.	.

\bar{x} – średnia, s – odchylenie, d – estymacja dłuższego okresu, k – estymacja krótkiego okresu (10-letniego)

Wartość krytyczna współczynnika korelacji (R): (1) dla szeregu 52-letniego: (*) p = 0,05 – 0,2686, (**) p = 0,01 – 0,3685; (2) dla szeregu 10-letniego: (*) p = 0,05 – 0,576, (**) p = 0,01 – 0,7079

2. Unia Europejska

Produkty	Okres	Miary zmian w czasie			Elastyczność (w proc.)	Model	Dopasowanie modelu R ²	Projekcja		Szacunki nadwyżki (+/-) kg/os./rok 2030
		\bar{x}	s	średnioroczne tempo zmian (w proc.)				2025	2030	
Wieprzowina	d	36,6	11,9	1,0	0,36	$y = 19,4t$ (0,2018)	0,899**	43,2	43,9	3,0
	k	41,0	0,6	-0,25	.	.	.	.	.	.
Wołowina	d	19,3	1,3	0,60	-0,40	$y = 21,3*e$ (-0,004t)	0,315*	15,3	15,0	.
	k	16,7	0,4	-0,68	.	.	.	.	.	.
Drób	d	14,5	11,5	2,7	2,64	$y = 6,68*e$ (0,0264t)	0,912**	31,6	36,0	14,6
	k	21,1	1,2	0,28	.	.	.	.	.	.
Baranina i kozłina	d	3,0	0,7	-0,72	-0,40	$y = 3,34*e$ (-0,004t)	0,368*	2,1	2,0	.
	k	2,5	0,4	-2,0	.	.	.	.	.	.
Tuszcze zwierzęce	d	13,8	0,3	-0,1	-0,24	.	.	.	.	.
	k	13,0	0,4	-0,6	.	.	.	.	.	.
Ryby	d	18,8	5,9	0,88	0,87	$y = 14,8*e$ (0,0087t)	0,940**	26,0	27,2	.
	k	22,4	0,7	0,68	.	.	.	.	.	.
Mleko i przetwory	d	222,0	43,9	0,58	0,58	$y = 187,8*e$ (0,0058t)	0,796**	260,0	268,0	29,3
	k	240,0	3,0	0,04	.	.	.	.	.	.
Jaja	d	12,5	1,3	0,31	0,17	$y = 11,9*e$ (0,0017t)	0,098	.	.	.
	k	12,4	0,4	-0,64	.	.	.	.	.	.

\bar{x} – średnia, s – odchylenie, d – estymacja dłuższego okresu, k – estymacja krótkiego okresu (10-letniego)

3. Świat

Produkty	Okres	Miary zmian w czasie			Elastyczność (w proc.)	Model	Dopasowanie modelu R ²	Projekcja		Szacunki nadwyżki (+/-) kg/os./rok 2030
		\bar{x}	s	średnioroczne tempo zmian (w proc.)				2025	2030	
Wieprzowina	d	12,0	5,2	1,2	1,22	$y = 8,6*e$ (0,0122t)	0,965**	18,7	19,8	.
	k	14,9	1,1	0,88	.	.	.	.	.	.
Wołowina	d	10,1	0,1	0,27	-0,2	$y = 10,7*e$ (-0,002t)	0,309*	9,2	9,2	.
	k	9,5	0,1	-0,11	.	.	.	.	.	.
Drób	d	7,4	8,1	3,06	3,28	$y = 2,8*e$ (0,0328t)	0,996**	22,8	26,8	12,8
	k	12,9	2,3	2,18	.	.	.	.	.	.
Baranina i kozłina	d	1,8	0,0	0,0	0,09	$y = 1,74*e$ (0,0009t)	0,049	.	.	.
	k	1,9	0,1	0,54	.	.	.	.	.	.
Tuszcze zwierzęce	d	3,6	0,5	-0,40	-0,5	$y = 4,16*e$ (-0,005t)	0,748**	3,1	3,0	0,3
	k	3,3	0,1	0,0	.	.	.	.	.	.
Ryby	d	13,2	7,0	1,4	1,34	$y = 9,05*e$ (0,0134t)	0,973**	20,4	32,6	15,8
	k	17,3	2,0	1,6	.	.	.	.	.	.
Mleko i przetwory	d	78,3	10,1	0,33	0,24	$y = 73,4*e$ (0,0024t)	0,563**	92,4	93,5	4,4
	k	85,3	8,0	1,2	.	.	.	.	.	.
Jaja	d	6,4	3,0	1,28	1,46	$y = 4,2*e$ (0,0146)	0,980**	11,0	11,9	3,0
	k	8,0	0,6	0,82	.	.	.	.	.	.

\bar{x} – średnia, s – odchylenie, d – estymacja dłuższego okresu, k – estymacja krótkiego okresu (10-letniego)

Źródło: obliczenia własne na podstawie FAOSTAT.

2.8. Wnioski dla Polski wynikające ze zmian produkcji i konsumpcji żywności

1. Polski sektor rolniczy ma znaczący udział w produkcji Unii Europejskiej oraz produkcji światowej żywności. Nowe równowagi produkcyjne (na wyższym poziomie) to zwiększony popyt na polskie surowce rolnicze i polską żywność.
2. Nowy (wyższy) poziom równowagi produkcyjnej w największym stopniu zależy od zainwestowania w sektor rolniczy nakładów związanych z nowymi technologiami produkcyjnymi.
3. Poziom rozwoju gospodarczego określa udział wydatków ludności na żywność oraz kształtuje strukturę spożycia żywności. Określa też poziom świadomości społecznej odnośnie tzw. konsumpcji zrównoważonej oraz upodobań żywieniowych ludności.
4. Zmniejszone rozwarstwienie dochodowe ludności wyzwała wzrost popytu na produkty żywnościowe w kraju, tym samym kształtuje nową równowagę produkcyjną.
5. Z badań nad poszukiwaniem nowych równowag produkcyjnych w Polsce związanych z modelowaniem równowag podażowo-popytowych i cen równowagi wynikają następujące wnioski związane ze wskaźnikami elastyczności:
 - elastyczność podaży jest na ogół większa aniżeli elastyczność produkcji rolniczej,
 - rolnicy silniej reagują na pogorszenie ekonomicznych warunków produkcji aniżeli na ich poprawę,
 - rolnicy mają skłonność do reagowania na utrwalony już poziom cen i opłacalności produkcji,
 - wrażliwość rolników na ceny zależy od stopnia powiązania gospodarstwa z rynkiem,
 - elastyczność produkcji (podaży) produktów marginalnych w danym gospodarstwie jest wyższa aniżeli elastyczność produktów podstawowych,
 - wzrost cen produktów wywołuje na ogół wzrost intensywności produkcji, ale spadek cen nie zawsze prowadzi do jej ekstensyfikacji (to znaczy, że rolnicy mogą operować nie tylko arealem, ale także nakładami),
 - w swoich decyzjach rolnicy kierują się nie tylko absolutnymi zmianami cen, ale także relatywną opłacalnością produkcji,
 - na zmianę ogólnego poziomu cen rolnicy reagują inaczej niż na zmiany cen poszczególnych produktów. Przy ogólnej obniżce cen może wystąpić

ujemna elastyczność produkcji i podaży. Zmiany relacji cen wywołują głównie zmiany struktury produkcji,

- rolnicy podejmują decyzje produkcyjne raczej pod wpływem cen roku ubiegłego niż pod wpływem przewidywań przyszłych cen (mało mają podstaw dla realistycznego przewidywania cen),
- świadome oddziaływanie państwa lub innych podmiotów rynku na rolnictwo wymaga skoncentrowania uwagi na całym układzie cen produktów rolnych, nie zaś na poszczególnych akcjach interwencyjnych,
- obniżenie cen produktów i usług zakupywanych przez rolników oddziałuje na produkcję rolną w tym samym kierunku, co podwyższenie cen płaconych rolnikom, ale efekt zastosowania obu tych środków nie jest identyczny.

3. Rola determinant makroekonomicznych i instytucjonalnych w kształtowaniu strategii rozwojowych rolnictwa

W niniejszym rozdziale podjęto próbę oceny kierunków rozwoju sektora rolno-spożywczego w kontekście zmian zachodzących w polityce rolnej w Unii Europejskiej na tle tendencji światowych. Szczególną uwagę poświęcono czynnikom makroekonomicznym oraz instytucjonalnym wpływającym na przekształcenia w gospodarce żywnościowej. We wszystkich aspektach analiz szczególnie mocno podkreślane jest przełożenie uwarunkowań międzynarodowych na gospodarkę żywnościową w Polsce. Moment ukazania się tych rozważań wydaje się najlepszym ze względu na dokonywane obecnie oceny wyzwań przyszłości rozwoju rolnictwa i polityk rolnych w kontekście implikacji obecnego ich stanu. Wynika to z zakończonego właśnie okresu programowania polityki rolnej w UE i wejścia w kolejny program na lata 2014-2020. Przedstawiony poniżej tekst oparty jest na analizach zaprezentowanych w publikacji z serii „Program Wieloletni 2011-2014” pt. *Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości* [Czyżewski i Kułyk 2014, s. 9-36; Grochowska 2014, s. 65-77].

3.1. Przekształcenia w systemie wsparcia rolnictwa i jego otoczeniu makroekonomicznym

3.1.1. Zmiany we wsparciu rolnictwa

Mówiąc o systemie wsparcia rolnictwa, warto pokazać zmiany w wielkości produkcji oraz konsumpcji produktów rolnych, które są efektem prowadzonych działań w ramach polityki rolnej. Według analiz przeprowadzonych przez Czyżewskiego i Kułyka [2014] w latach 1990-2012 w krajach OECD obserwowany był wzrost produkcji rolnej średniorocznie o 2,58% (liczonej w dolarach)¹, przy równoczesnym wzroście cen realnych żywności o 3,18%, zwiększającym przychody w ujęciu wartościowym². Przyrost produkcji rolnej w tych krajach był wolniejszy o 2,84 p.p. w stosunku do zmian zachodzących w światowej pro-

¹ Przy czym nastąpiła wyraźna zmiana tempa. O ile w latach 1990-2000 wielkość produkcji rolnej w krajach OECD zmniejszyła się średniorocznie o 1,01%, to w latach 2002-2012 wystąpił wzrost aż o 6,09% (obliczenia własne na podstawie: <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>, pobrano 10.09.2014).

² Wzrost ten nastąpił w latach 2003-2012 na poziomie aż 9,06% średniorocznie. W poprzednim okresie (1990-2002) utrzymywał się trwały trend spadkowy na poziomie 1,48%.

dukcji rolnej. Malą zatem udział państw OECD w globalnej podaży – w coraz większym stopniu w porównaniu do minionych okresów. Zwiększenie produkcji nie przebiegało równomiernie. Szczególnie wysoki wzrost wystąpił w Nowej Zelandii (średniorocznie o 6,38% i o 0,96 p.p. szybciej od zmian całej produkcji rolnej na rynku globalnym), Australii (o 5,12%), Kanadzie (o 5,06%) oraz USA (o 3,92%). Wśród rozważanych państw spadek odnotowano jedynie w Szwajcarii (o 0,2%). Zwiększenie produkcji było tylko nieznacznie wolniejsze od przyrostu konsumpcji (średniorocznie o 0,06 p.p.).

Zachodzące zmiany w polityce rolnej, którym początkowo przypisywano zwiększenie stopnia rozpiętości produkcji i konsumpcji produktów rolnych w krajach wysoko rozwiniętych, nie wykazywały w kolejnych okresach takiej tendencji. Okresowo nastąpiło zbliżenie tych wielkości³. Należy to wiązać z celowymi działaniami w ramach polityki rolnej, ale mającymi bardziej efekt krótkookresowy, co pozwalało na lepsze zrównoważenie rynków wewnętrznych (z poziomu 105,62% w latach 1990-1992 do 100,32% dla łącznej liczby państw OECD w latach 2000-2002, by ponownie wzrosnąć do 106,32% w latach 2010-2012) i w sumie zmniejszenie powstających nadwyżek produktów rolnych w krajach wysoko rozwiniętych, tym samym ograniczono przyrost kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu wsparcia. Taka tendencja występowała zwłaszcza na dużych rynkach producentów (USA, UE), którzy mieli znaczący udział w światowej podaży, a zatem przyrost podaży w tych obszarach powodował silną presję na spadek cen produktów rolnych na rynku globalnym (ze względu na niską elastyczność cenową). Po tym okresie wystąpił ponownie wzrost nadwyżek produkcji nad konsumpcją stymulowany wskazanym wzrostem cen realnych produktów rolnych.

W latach 2010-2012 dla krajów OECD wspomniana nadwyżka osiągnęła poziom 106,32%. Nie można było zatem utrzymać znaczącego spadku produkcji w krajach wysoko rozwiniętych, gdyż prowadziło to do wzrostu cen realnych na rynku światowym, który nie jest akceptowany społecznie. Dotyczy to przede wszystkim krajów rozwijających się, gdzie znaczenie produktów rolnych w konsumpcji jest relatywnie wysokie. Większość krajów wysoko rozwiniętych charakteryzowała się ponadprzeciętnym poziomem transferów kierowanych do rolnictwa. W ujęciu bezwzględnym ich wielkość w latach 1990-2012 nie uległa większym zmianom⁴. Zupełnie inaczej wyglądają wyniki, jeżeli weźmiemy miary względne, przeliczając finansowe wsparcie na wartość produkcji rolnej. Wówczas zauważamy, że poziom transferów do rolnictwa zmniejszył się z 33,29% do 18,87%

³ W latach 1990-2003 odchylenie pomiędzy wzrostem konsumpcji a wytwarzaniem produktów rolnych wynosiło średniorocznie 1,94 p.p.

⁴ Wartość miernika PSE zmniejszyła się zaledwie o 2,26% w ciągu tych 22 lat.

(tabela 3.1). Zatem główną przyczyną zaistniałych przekształceń nie była, jak często się przyjmuje, znaczna skala redukcji interwencjonizmu w rolnictwie (wartość transferów kierowanych do rolnictwa nie zmieniła się znacząco), ale szybki wzrost produkcji rolnej w tej grupie krajów. Efekt ten wynikał również ze wsparcia i możliwości implementacji nowoczesnej technologii oraz zapewnienia procesów inwestycyjnych na poziomie akumulacji rozszerzonej.

Tabela 3.1. Zmiany w systemie wsparcia i transferze dochodów w krajach OECD w latach 1990-2012

Kraj	PSE w proc.		CSE w proc. ^a		NPCp		NPCc		TSE w proc.	
	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012	1990-1992	2010-2012
Australia	8,84	2,67	-7,92	0,00	1,07	1,00	1,08	1,00	0,50	0,16
Japonia	53,36	53,74	-51,39	-45,69	2,07	1,98	2,06	1,85	1,67	1,24
Kanada	31,75	15,29	-18,47	-15,08	1,32	1,11	1,27	1,18	1,38	0,59
Nowa Zelandia	1,61	0,78	-3,05	-3,55	1,01	1,01	1,03	1,04	0,34	0,30
Szwajcaria	70,89	54,05	-66,14	-30,05	3,53	1,46	3,68	1,44	2,87	1,01
UE-27	35,20	19,38	-28,56	-3,79	1,52	1,04	1,49	1,04	2,04	0,74
USA	16,88	7,77	-0,05	11,97	1,10	1,01	1,11	1,02	0,83	0,50
OECD	33,29	18,87	-25,62	-8,66	1,42	1,10	1,42	1,13	2,20	0,79

^a wartość ujemna oznacza transfer od konsumentów na rzecz producentów rolnych w wyniku wyższego poziomu cen produktów rolnych w stosunku do przyjętej ceny z rynku globalnego; dodatnia wartość miernika wskazuje na odmienny kierunek przepływu środków finansowych
Źródło: Czyżewski i Kulyk [2014], za: Producer... [2012], Agricultural Policy... [2012].

Najszybszy spadek występował w modelu europejskim i amerykańskim, w Szwajcarii o 16,84 p.p., a w Kanadzie o 16,46 p.p. Największa redukcja wsparcia wystąpiła w latach 2000-2012 (o 13,5 p.p.) i towarzyszyło jej zwiększenie poziomu cen realnych żywności na rynku globalnym oraz wzrost produkcji rolnej w krajach OECD o 91,6%. Pierwsze z wymienionych zjawisk częściowo zmniejszało poziom transferów płynących od konsumentów (rozumianych jako różnica pomiędzy ceną odniesienia z rynku globalnego a ceną ukształtowaną na rynku krajowym). Zatem wytwarzanie produktów rolnych uległo dowartościowaniu w systemie rynkowym. Nie oznacza to, iż konsumenci ponosili coraz mniejsze koszty (obniżeniu uległ zarówno wskaźnik NPCc, jak również udział wsparcia cenowego). Zmieniał się natomiast mechanizm koordynacji rynku. Transfer nie odbywał się w wyniku regulacji instytucjonalnych, ale na skutek zwiększenia poziomu cen i w konsekwencji zbliżenia pomiędzy ceną występującą na rynku krajowym a ceną na rynku globalnym.

W przypadku państw o wysokim poziomie finansowego wsparcia efekt ten wynikał przede wszystkim z rekonstrukcji systemu wsparcia oraz zwiększenia cen na rynku globalnym. Najszybsza redukcja wskaźnika NPCp występowała w państwach o jego najwyższym poziomie w latach 1990-1992, tj. w Szwajcarii, Japonii, Kanadzie i UE-27. W latach 1990-1992 średnia cena otrzymywana przez producenta rolnego w krajach OECD ze sprzedaży produktów była średnio o 42% wyższa od ceny odniesienia, w latach 2010-2012 różnica ta spadła do poziomu 10%. Znaczne dysproporcje w redukcji tego wskaźnika w poszczególnych krajach oznaczają, iż należy je przypisać przekształceniom w polityce rolnej, a nie tylko wzrostowi cen realnych. Ten drugi efekt dotknął przede wszystkim kraje o relatywnie niskim poziomie finansowego wsparcia rolnictwa.

Spadł udział łącznych transferów (TSE) w PKB średnio z 2,2% w latach 1990-1992 do 0,79% w latach 2010-2012. Największy spadek wystąpił w Szwajcarii (o 1,86 p.p.) oraz UE-27 (o 1,30 p.p.). Najniższa redukcja miała miejsce w Nowej Zelandii (o 0,04 p.p.) i Australii (o 0,34 p.p.), czyli krajach o niskim poziomie finansowego wsparcia rolnictwa. W Nowej Zelandii barierę stanowił duży udział produkcji rolnej w tworzeniu PKB (sięgający 6,58% w latach 2008-2010). Ograniczenie dla kompresji stanowił także powolny wzrost PKB w analizowanym okresie w badanych krajach. Zwiększenie względnego udziału transferów następowało w sytuacji pojawienia się kryzysów obejmujących kraje OECD (np. kryzys BSE w UE, ale także kryzysy o charakterze regionalnym lub globalnym z lat 1990-1993, 2001-2003, 2008-2010). Podnosiło to koszty zakupu towarów żywnościowych przez konsumentów, osłabiając konkurencyjność międzynarodową tej grupy produktów w analizowanych państwach. Generowało także dodatkowy wzrost kosztów dla systemu gospodarczego początkowo z uwagi na konieczność stosowania refundacji eksportowych (np. w UE w latach 1990-1992 ich wartość stanowiła 28,6% łącznych transferów do rolnictwa [*European agriculture...* 2002]), a w późniejszym okresie zróżnicowanych dopłat bezpośrednich kierowanych do rolnictwa. Subsydowanie cen krajowych jest bardziej korzystne dla zwiększenia poziomu dochodów gospodarstw rolnych i produkcji rolnej ze względu na lepszą efektywność niż wspieranie eksportu [Gardner 1983]. Równocześnie powodowało to wysoką atrakcyjność rynków dla importerów na skutek możliwości realizacji ponadprzeciętnych zysków. Przez politykę wsparcia cenowego rolnictwa wprowadzono impulsy zwiększające podaż na rynku krajowym. Spowodowało to znaczne różnice w poziomach cen na rynkach krajowych produktów rolnych państw OECD w stosunku do rynku globalnego. Wśród rozważanych gospodarek relatywnie wysokie ceny utrzymywały się nadal w Japonii oraz Szwajcarii. Zwłaszcza w Japonii zmiany w systemie finansowego wsparcia nie wpłynęły w istotny sposób na relacje cenowe.

Jeżeli na zachodzące przekształcenia w polityce rolnej spojrzemy szerzej, to można zauważyć, że w warunkach wzrostu transferów budżetowych oznaczało to, iż system wsparcia stawał się coraz bardziej ukryty, a jednocześnie coraz mniej osłabiał konkurencyjność międzynarodową produktów rolno-spożywczych państw OECD. Korespondowało to także z lepszym zbilansowaniem rynków wewnętrznych tych państw, na co zwrócono uwagę już wcześniej. Najszybsza redukcja zachodziła w Kanadzie oraz UE i umożliwiała zwiększanie eksportu powstających nadwyżek. Oznaczało to także dopuszczenie do szybszego rozwierania nożyc cenowych. W USA poziom cen otrzymywanych przez producentów zbliżył się do cen światowych, natomiast konsumenci płacili nawet niższe ceny niż na rynku globalnym. Wystąpił zatem przepływ transferów od podatników do konsumentów, pozwalający hamować import towarów rolno-spożywczych oraz kształtować impulsy do wzrostu popytu wewnętrznego.

Spadek PSE, w tym w szczególności podtrzymywania cenowego, był widoczny w UE i Kanadzie. Jego wielkość utrzymano w USA i Nowej Zelandii jednak na znacznie niższym poziomie, ale też przy znacznych przekształceniach strukturalnych w systemie wsparcia. Wzrost był widoczny w Japonii i to w warunkach spadku produkcji, a zatem silnego podwyższenia MPS. Stopień zaawansowania przekształceń strukturalnych był jednak na tyle wysoki, że nie spowodował pogorszenia konkurencyjności zewnętrznej. Eksport produktów rolnych w tych państwach uległ dalszemu zwiększeniu w latach 1990-2012 i nastąpiło zwiększenie wspomnianej już nadwyżki produkcji do konsumpcji. Zmniejszeniu uległ udział transferów do rolnictwa w PKB. Osłabiała to wpływ koniunktury na wielkość przepływów finansowych. Zróżnicowane zmiany zachodziły w strukturze oddziaływania.

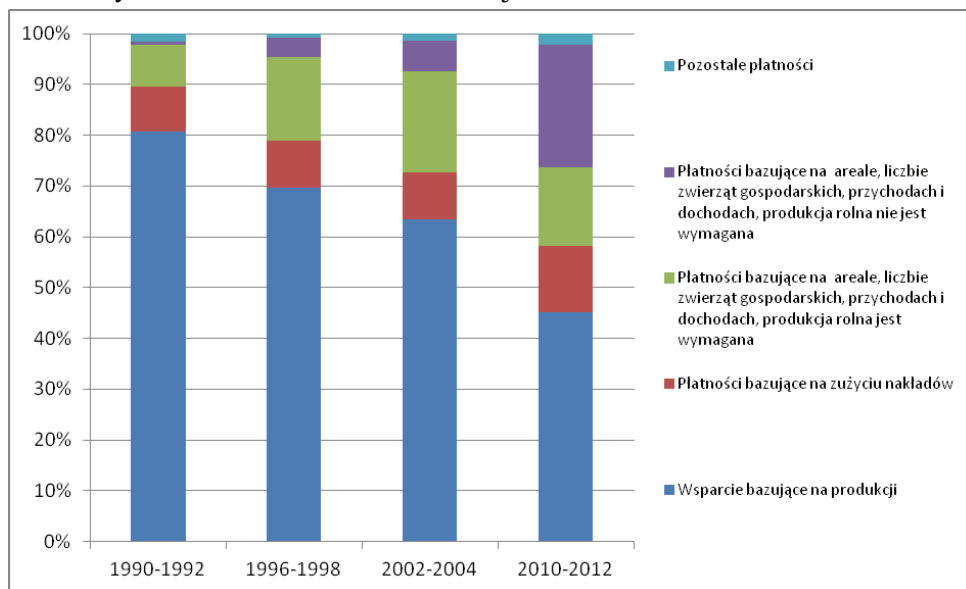
Redukcja wsparcia cenowego była widoczna szczególnie w USA (o 9 p.p.) oraz UE (29 p.p.). Pozwoliło to zmniejszyć przyrost kosztów systemu gospodarczego. W Kanadzie i Japonii udział tego elementu został utrzymany, a w Nowej Zelandii w ujęciu względnym nawet się zwiększył (rysunek 3.2)⁵. Kluczowe znaczenie dla zwiększenia popytu odgrywało wygenerowane tempo wzrostu gospodarczego, pozwalające na przesunięcie bariery popytowej [Czyżewski i Kułyk 2004].

To właśnie w tych państwach, które osiągnęły najwyższy poziom przyrostu PKB, występowały korzystne dostosowania podażowe. Ograniczeniem był wysoki

⁵ W ujęciu bezwzględnym nastąpiła redukcja. Wzrost udziału był możliwy na skutek zmniejszenia łącznego wsparcia, ale przede wszystkim spadku znaczenia innych instrumentów wsparcia rolnictwa.

poziom PKB *per capita*, który osłabiał (poprzez niską elastyczność dochodową)⁶ wpływ zmian w wielkości dochodów na wzrost popytu produktów rolnych. W konsekwencji zmniejszeniu uległo tempo redukcji udziału rolnictwa w tworzeniu PKB średnio do 0,32 p.p. w latach 1990-2012.

Rysunek 3.1. Struktura PSE w krajach OECD w latach 1990-2012



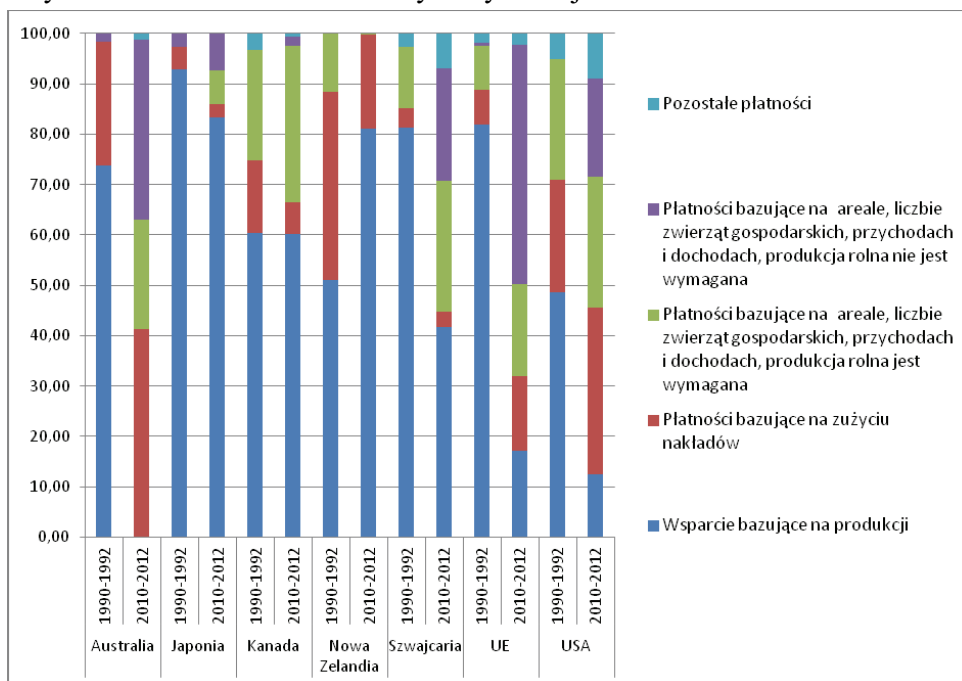
Źródło: Czyżewski i Kulyk [2014], za: *Producer...* [2012], pobrano: 10.09.2014.

Wsparcie bazujące na produkcji, a w szczególności wsparcie cenowe stopniowo traciło na znaczeniu (redukcja z 80,75% w latach 1990-1992 do 45,15% w latach 2010-2012). Nadal jednak w stosunku do pozostałych grup instrumentów odgrywało kluczową rolę. Oznacza to, iż dysproporcje w poziomach cen pomiędzy poszczególnymi rynkami mimo procesu liberalizacji utrzymywały się. Rosło natomiast znaczenie płatności celowych, bezpośrednich, w szczególności powiązanych z zasobami (rysunek 3.1). Taka rekonstrukcja pozwalała obniżyć koszty produkcji i poprawić konkurencyjność cenową, równocześnie jednak zachęcało do zwiększenia nakładów, zatem powstawały impulsy do wzrostu produkcji, co było obserwowane w tych krajach w latach 2004-2012. Od 2004 roku zwiększało się w szczególności znaczenie tych instrumentów wsparcia, które nie były bezpośrednio związane z produkcją. Można to łączyć

⁶ Efekt ten był zwłaszcza w USA, które odnotowały PKB *per capita* w 2003 roku o 48,37% powyżej średniej w krajach OECD. W przypadku Nowej Zelandii wielkość wsparcia była relatywnie niska, dlatego jego struktura nie odgrywa istotnej roli w analizie.

przede wszystkim z dowartościowaniem zasobów i stosowaniem opłat za dostarczanie dóbr publicznych. Pozwalało to zmniejszyć intensywność wykorzystania zasobów przy spełnieniu określonych warunków środowiskowo-jakościowych. Nie oznaczało to, iż płatności te nie wpływały na wielkość produkcji, jednak wpływ ten był znacznie bardziej ograniczony i często wiązał się z wypełnieniem określonych wymagań. Ich udział wzrósł z poziomu 0,71% w latach 1990-1992 do 24,17% w latach 2010-2012.

Rysunek 3.2. Struktura PSE w wybranych krajach OECD w latach 1990-2012



Źródło: Czyżewski i Kułyk [2014], za: Producers... [2012], Agricultural Policy... [2012].

Przedstawione procesy nie przebiegały równomiernie w rozważanej grupie krajów mimo występowania globalnych trendów, do których można zaliczyć: zwiększenie poziomu cen produktów żywnościowych; liberalizację w wyniku porozumień w ramach GATT, a następnie konferencji ministerialnych; proces tworzenia i rozszerzania ugrupowań integracyjnych, które – można by oczekiwać – powinny zbliżyć systemy finansowego wsparcia rolnictwa w poszczególnych krajach, zwłaszcza o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego. Najmniejsze zmiany w strukturze finansowego wsparcia występowały w Japonii, w której utrzymano relatywnie wysoki udział wsparcia produkcji, choć również w tym przypadku nastąpiło zwiększenie znaczenia płatności celowych (rysunek 3.2).

Największe przekształcenia zachodziły w UE⁷. Rekonstrukcja systemu wsparcia spowodowała bardzo gwałtowną redukcję wsparcia cenowego (z poziomu 81,87% do 17,18%) przy równoczesnym wzroście płatności bezpośrednich, a w szczególności tych, które nie były powiązane z produkcją (z 0,56% do 47,43%). Oznaczało to zwiększenie znaczenia dóbr publicznych w polityce rolnej.

Można zauważyć, iż zachodzące zmiany uwzględniały obfitość zasobów w poszczególnych krajach i możliwości ukierunkowania produkcji rolnej w ujęciu globalnym. W przypadku krajów będących eksporterami produktów rolnych szybko zmniejszało się wsparcie cenowe (Australia, Nowa Zelandia, USA – rysunek 3.1). Nieco odmienne procesy zachodziły w Kanadzie, gdzie udział wsparcia do produkcji utrzymywał się na wysokim poziomie (ok. 60%), ale zwiększył się udział dopłat do zasobów związanych z produkcją rolną (podobnie jak w Szwajcarii), pozwalającymi obniżyć koszty i tym samym poprawić konkurencyjność takiej produkcji. W efekcie uzyskano bardzo szybki wzrost tej produkcji przy równoczesnej redukcji łącznego wsparcia. Wysoki udział płatności do nakładów był także charakterystyczny dla krajów będących eksporterami produktów rolnych (Australia, USA). Natomiast podstawowe znaczenie płatności do zasobów niezwiązane bezpośrednio z produkcją było charakterystyczne dla gospodarki UE, a także Australii (choć na nieco niższym poziomie). Wyjaśnienia związane jedynie z wielkością i strukturą zasobów są niewystarczające do stwierdzenia dysproporcji w zachodzących przemianach, dlatego zostaną uzupełnione o znaczenie warunków makroekonomicznych.

3.1.2. Zmiany w otoczeniu makroekonomicznym

Zmiany w otoczeniu makroekonomicznym wywierają istotny wpływ na przekształcenia w sektorze rolnym. Oddziaływanie występuje na dwóch wzajemnie powiązanych płaszczyznach. Pierwsza wiąże się z bezpośrednim kształtowaniem warunków dla rozwoju badanego obszaru. Przy czym specyfika poszczególnych czynników produkcji powoduje, iż nie mogą zostać zachowane kryteria równowagi według Pareto w warunkach występujących barier [Czyżewski i Henisz-Matuszczak 2004].

Mechanizmem dostosowawczym są relacje popyt–cena–podaż. Przy braku możliwości szybkich dostosowań podażowych w rolnictwie następuje proces rozwierania nożyc cenowych i w jego konsekwencji pogłębienie dysparytetu

⁷ W latach 1990-2012 w UE miały miejsce kolejne znaczące reformy i porozumienia wpływające na wielkość i strukturę finansowego wsparcia rolnictwa: Reforma MacSharry'ego (1992 r.), Runda Urugwajska GATT (1995 r.), Agenda 2000 (2000 r.), Reforma z Luksemburga (2003 r.), *Health Check* (2008 r.).

dochodów uzyskiwanych w gospodarstwach rolnych [Zegar 2001]. Oznacza to, iż produkt wytworzony jest wyższy od zrealizowanego, co należy rozumieć jako transfer części dochodów rolników i osłabienie możliwości rozwojowych w dalszej perspektywie.

Druga płaszczyzna dotyczy mechanizmu korygowania i wpływu na niego warunków makroekonomicznych stanowiących zewnętrzne ramy dla polityki wsparcia rolnictwa. Ujmowanie warunków makroekonomicznych w dużej mierze zostało zainicjowane pracami Schultza [1964] oraz Schuha [1974], podkreślającymi wrażliwość rolniczych producentów na wahania czynników makroekonomicznych przenoszone przez relacje rynkowe. Producenci rolni muszą ponosić większość kosztów związanych z nieoczekiwanymi zmianami tych czynników, ze względu na niską elastyczność produkcji (przynajmniej jej części) oraz długi okres produkcji rolnej, a także uwzględniać poziom cen narzuconych przez rynek. Nie mogą ich tak łatwo przerzucić na inne segmenty łańcucha żywnościowego czy konsumentów. Wskazywana wcześniej specyfika zasobów w rolnictwie ogranicza ponadto możliwość elastycznego reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu. Wzrost znaczenia związków z otoczeniem wiązać należy z gwałtownymi przekształceniami w gospodarce globalnej.

Czynniki makroekonomiczne były często ujmowane w modelach finansowego wsparcia rolnictwa oraz handlu zagranicznego jako zmienne egzogeniczne wsparcia [Gardner 1981; Woś 2001; Mundlak 2005; Kwon i Koo 2009; Czyżewski i Kułyk 2010]. Gardner po przebadaniu 85 państw w latach 1960-2001 wskazuje, że dla osiągnięcia wzrostu dochodów w gospodarstwach rolnych niezbędne jest wystąpienie pięciu czynników [Gardner 2005]: stabilności makroekonomicznej i politycznej, zagwarantowania prawa do własności, dostępu do nowoczesnej technologii, dostępu do konkurencyjnego rynku nakładów i środków produkcji oraz wzrostu dochodów realnych w pozarolniczych sektorach gospodarki.

Wskazane zjawiska oznaczają równocześnie, że presji warunków makroekonomicznych poddane jest finansowe wsparcie rolnictwa. Jednocześnie wsparcie to stanowi w jakimś stopniu mechanizm eliminowania niedoskonałości warunków makroekonomicznych. Podejście to jest widoczne w procesie redukcji udziału rolnictwa w systemie gospodarczym, gdy warunki makroekonomiczne są w coraz większym stopniu determinowane przekształceniami w pozarolniczych sektorach gospodarki.

W przedstawionych publikacjach ujmowane są takie czynniki, jak: stopa wzrostu gospodarczego, stopa inflacji, polityka fiskalna (deficyt i dług publiczny) i monetarna (stopa procentowa i podaż pieniądza), kurs walutowy, stopa bezrobocia. Przejście od gospodarki opartej na rolnictwie do gospodarki nierolniczej,

w której bezpośredni udział rolnictwa jest niewielki, spowodowało zmianę podejścia do relacji rolnictwa z poziomem aktywności ekonomicznej [Mundlak 2005]. W tym przypadku rolnictwo jest przede wszystkim odbiorcą impulsów płynących z otoczenia krajowego i globalnego.

Na początku lat 90. we wszystkich analizowanych krajach wzrosło znaczenie opcji stabilizacyjnej. W efekcie zastosowanej polityki gospodarczej w drugiej połowie tej dekady uzyskano obniżenie stopy inflacji w ujęciu globalnym w krajach OECD oraz w badanych państwach ze średniorocznego poziomu 7,9% w latach 80. do 2,69% w latach 2002-2004 i utrzymania tego poziomu w kolejnych okresach (tabela 3.2). Utrzymywanie stałej ścieżki dezinflacyjnej zwiększało stopień rozwierania nożyc cenowych pomiędzy cenami produktów sprzedawanych przez gospodarstwa rolne a cenami dóbr i usług nabywanych na potrzeby produkcyjne w początkowym okresie. Najszybsza redukcja stopy inflacji obserwowana była w latach 1990-1996. W tym okresie następowało równocześnie najszybsze rozwieranie nożyc cenowych w większości obserwowanych krajów.

Tabela 3.2. Zmiany warunków makroekonomicznych w krajach OECD w latach 1990-2012

Wyszczególnienie	1990- -1992	1993- -1995	1996- -1998	1999- -2001	2002- -2004	2005- -2007	2008- -2010	2011- -2012
Stopa wzrostu gospodarczego (PKB)	1,44	3,91	4,46	3,22	3,48	3,48	1,98	3,11
Stopa inflacji (CPI)	3,84	2,78	1,23	3,45	2,69	2,86	3,01	2,53
Długookresowa stopa procentowa	11,03	8,51	6,89	5,98	5,60	5,64	5,41	4,13
Realny efektywny kurs walutowy ^a	81,28	71,05	75,50	68,55	77,86	89,36	93,10	107,67
Stopa bezrobocia	9,08	9,69	8,18	6,63	5,90	4,73	5,00	5,15
Deficyt budżetowy (proc. PKB)	-5,25	-4,09	-0,24	0,11	0,70	1,04	-5,07	-3,28

^a 2010 = 100

Źródło: Czyżewski i Kułyk [2014], za: OECD-FAO *Agricultural Outlook 2012-2021* [2014], pobrano: 10.09.2014.

Jak wskazano, było to związane z modyfikacją systemu wsparcia, która podtrzymywała tym samym ścieżkę dezinflacyjną. Istotne znaczenie odgrywało odchodzenie w wielu krajach od wsparcia cenowego na rzecz dopłat bezpośrednich niegenerujących podnoszenia cen produktów rolnych. Przekształcenia te były zatem skorelowane z polityką makroekonomiczną i służyły obniżeniu stopy inflacji. Proces ten w odniesieniu do Japonii doprowadził do deflacji utrzymującej się w latach 1999-2003. Konsekwencją były okresowe wzrosty cen realnych

produktów rolnych. Mimo zmniejszenia roli podtrzymywania cenowego nie nastąpiło jednak gwałtowne rozwieranie nożyc cenowych, a jedynie okresowe przyspieszenie tego zjawiska. Niski stopień inflacji pozwolił w krajach, w których złagodzone politykę monetarną, na znaczne wyhamowanie całego procesu.

Wzrost gospodarczy powoduje zmiany nie tylko w wielkości konsumpcji, ale także w strukturze konsumpcji produktów rolnych [Von Braun 2007]. W konsekwencji następuje przesunięcie w kierunku produktów o wyższej elastyczności dochodowej, także towarów luksusowych. Należy zatem oczekiwać koniecznych zmian w strukturze produkcji rolnej. Wzrost gospodarczy, kształtując dodatkową wartość dochodu do podziału, określa nowe możliwości retransferu do sektora rolnego. Rozważyć możemy to przez wartość krańcowego transferu dochodu narodowego, wskazującą, jaka część dochodu jest przekazywana do sektora rolnego. Bezpośrednio wpływa to na zdolności do kształtowania poziomu retransferów finansowych realizowanych zarówno przez podatników, jak również konsumentów produktów rolnych.

Równocześnie jednak poprawa warunków ekonomicznych powoduje podniesienie cen na produkty rolne w warunkach niskiej elastyczności tych produktów [Penson i Gardner 1988]. W konsekwencji rosną transfery od konsumentów, a redukcji ulegają te retransfery od podatników, które pokrywały relatywnie niskie ceny uzyskiwane przez rolników. Tym samym zmiana wielkości dochodu narodowego powoduje przekształcenia w strukturze retransferów płynących do gospodarstw rolnych i powinna powodować zwiększenie przepływu nadwyżki ekonomicznej⁸.

W latach 1990-2012 występowało spowolnienie tempa wzrostu PKB w krajach OECD w stosunku do lat 1980-1989, średniorocznie o 0,54 p.p. Wiązało się to z pogorszeniem koniunktury w ujęciu globalnym. Należy to także łączyć ze wspomnianym utrzymywaniem ścieżki dezinflacyjnej. Osłabienie tempa wzrostu gospodarczego ograniczało popytowe czynniki wzrostu inflacji, ale też stanowiło ważną barierę dla zwiększenia zapotrzebowania na produkty rolne (choć w mniejszym stopniu z uwagi na niską elastyczność dochodową tej grupy produktowej). Najniższe tempo wzrostu PKB wystąpiło w Japonii (średniorocznie tempo w latach 1990-2012 wynosiło 1,13%) oraz Szwajcarii (1,52%), a najszybsze w Australii (3,14%) i Nowej Zelandii (2,79%). Oznaczało to zmarginalizowanie wzrostu popytu krajowego na dobra rolno-spożywcze, charakteryzujące się niskim współczynnikiem elastyczności dochodowej z tytułu zmian PKB. Osłabienie dostoso-

⁸ Jeżeli pominiemy zmiany w polityce rolnej, które mogą prowadzić do świadomego wzrostu przepływu nadwyżki ekonomicznej od producentów rolnych do sektorów pozarolniczych dla podtrzymania lub zwiększenia stopy wzrostu gospodarczego.

wania dochodowego było kompensowane wymuszonymi polityką gospodarczą dostosowaniami cenowymi (redukcja cen administracyjnych). Zjawisko to było widoczne zwłaszcza w zakresie polityki UE i Kanady.

Rozważając związek roli rynku pracy z przekształceniami w systemie wsparcia i samym rolnictwie, należy zwrócić uwagę na specyfikę krajów wysoko rozwiniętych. Wpływ sytuacji na tym rynku na proces absorpcji pracy z rolnictwa ulega wyraźnemu zmniejszeniu z uwagi na niski udział liczby pracujących w rolnictwie w stosunku do innych segmentów gospodarki⁹. Zwiększa się natomiast jego oddziaływanie na poziom finansowego wsparcia (z uwagi na rosnący poziom płac i presję na niedopuszczanie do nadmiernego dysparytetu, a także relacje między różnymi grupami wydatków budżetowych) [Kułyk 2013]. Stopa bezrobocia w badanym okresie mimo licznych szoków podażowych zmniejszyła się w krajach OECD z 9,69% w latach 1993-1995 do 5,15% w latach 2011-2012. Co istotne, spadek występował w warunkach wspomnianego niskiego tempa wzrostu PKB.

Wzrost stopy i relatywnie wysoki jej poziom odnotowano w odniesieniu do UE (średniorocznie 8,8%) oraz Kanady (8,2%). Przy czym w krajach tych udało się powstrzymać dalsze narastanie tego zjawiska, jednak pozostało ono na relatywnie wysokim poziomie. Od 1998 roku obserwowana była trwała redukcja stopy bezrobocia w tych państwach, lecz jej dynamika była nieznaczna (w UE 0,61% średniorocznie). Przyrost stopy bezrobocia przez cały analizowany okres był widoczny w Japonii (w latach 2011-2012 osiągnęła jednak ona niską wartość 4,66%) oraz USA (8,87%). Powodowało to dodatkowo osłabienie przyrostu popytu na produkty żywnościowe poprzez generowanie zwiększenia dysproporcji w podziale dochodu narodowego. Konsekwencją było także ograniczenie mobilności przepływu czynników produkcji, w tym zwłaszcza zasobów pracy. Osłabieniu uległa zdolność do absorpcji czynnika pracy z rolnictwa do innych zastosowań. Najwyższy poziom chłonności gospodarki na zasoby pracy był widoczny w Japonii (mimo wzrostu poziomu bezrobocia był najniższy spośród rozważanych krajów) oraz Szwajcarii. Kształtowało to korzystne warunki dla przyspieszenia przekształceń strukturalnych.

Dominujące znacznie we wzroście gospodarczym, ze względu na jego niskie tempo, miały czynniki jakościowe (średnio 65,2% w skali roku), powodujące wzrost płacy realnej i implikujące dalsze ograniczenie absorpcji czynnika pracy oraz powiększanie dysparytetu dochodów pomiędzy rolnictwem a pozostałymi

⁹ Wynika to także z wysokiego udziału pracowników z zewnętrznych rynków pracy (z innych krajów), na ogół o niższym poziomie dochodów. Zatem jest wyższy stopień elastyczności w regulowaniu zatrudnienia.

sektorami gospodarki. Zwiększenie bezrobocia powodowało także wzrost transferów socjalnych w całej gospodarce, a zatem zmniejszenie środków przeznaczonych na aktywną politykę państwa¹⁰.

Porównując sytuację na rynkach finansowych, należy zauważyć istnienie znacznych dysproporcji w wielkości realnej długoterminowej stopy procentowej. Jej wartość była wyższa niż w latach 1980-1989, wskazując na zwiększenie restrykcyjności polityki monetarnej. W efekcie utrzymano ścieżkę dezinflacyjną. Równocześnie nie miało to bezpośredniego przełożenia na szybkość spadku stopy inflacji. Średnia stopa inflacji w krajach OECD spadła z 3,84% (1990-1992) do 2,53% (2011-2012).

Stworzyło to miejsce dla redukcji stóp procentowych, a równocześnie było czynnikiem ograniczającym rozwieranie nożyc cenowych sprzedawanych produktów rolnych w stosunku do produktów przemysłowych nabywanych na cele produkcji rolnej. Z jednej strony utrzymywanie ścieżki dezinflacyjnej oznacza bowiem niebezpieczeństwo rozwierania nożyc cenowych przez presję na redukcję cen produktów rolnych i w szerszym ujęciu spożywczych. Z drugiej strony uzyskanie korzystnych przekształceń i obniżenie stopy inflacji powinno w dalszej perspektywie skutkować zmniejszeniem tempa rozwierania nożyc cenowych. We wszystkich badanych krajach nastąpił spadek stóp inflacji. Najszybszy w Japonii, Szwajcarii i UE. W przypadku dwóch pierwszych krajów pojawiło się zjawisko deflacji, co jest czynnikiem zwiększającym przepływ transferów za pośrednictwem konsumentów (wsparcia cenowego) do rolnictwa. Wynika to z efektu niskiej elastyczności cenowej produktów rolnych. W latach 1995-2012 nastąpił ponowny spadek długookresowej realnej stopy procentowej, najszybciej w Kanadzie (6,8 p.p.) i Australii (6,49 p.p.). Mimo istotnych wahań i dysproporcji w większości krajów realna stopa procentowa nie ulegała zmianom przez cały badany okres, co potwierdza regułę Fishera o dostosowywaniu zmian nominalnych, a nie realnych. Powodowało to znaczne zróżnicowanie w poziomie selekcji procesów inwestycyjnych i było przyczyną przepływu kapitału między poszczególnymi państwami.

W konsekwencji zachodzących zmian poziom stóp procentowych ukształtował się na bardzo niskich poziomach (Szwajcaria – 0,647%, Japonia – 0,836% czy USA – 1,803%, dane z 2012 roku), otwierając możliwości większego finansowania procesów gospodarczych w rolnictwie za pośrednictwem kredytów lub łączenia źródeł rynkowych z transferami budżetowymi. Większe ograniczenia

¹⁰ Problem wpływu rosnącej stopy bezrobocia na wielkość transferów o charakterze socjalnym był szczególnie widoczny w USA, gdzie rosły wydatki na program bonów żywnościowych w latach 2008-2012. Wydatki te są traktowane jako element polityki rolnej, choć w dużej mierze mają wymiar socjalny.

w tym zakresie występowały w Australii i Nowej Zelandii. Pozwalało to na rekonstrukcję systemu wsparcia i ograniczenie jego związków z wielkością produkcji i prowadzeniem inwestycji bezpośrednio zwiększającymi zdolności wytwórcze. Natomiast wsparcie takie było silniej powiązane ze spełnieniem określonych wymogów, np. środowiskowych, co uzasadniało współfinansowanie za pośrednictwem płatności płynących z budżetu.

Odnotowany spadek nominalnych stóp procentowych oznaczał zmniejszenie kosztów pozyskiwania środków na finansowanie transferów budżetowych w warunkach występowania deficytu budżetowego. Relatywnie wysokie stopy procentowe w Australii i Nowej Zelandii powodowały napływ kapitału i wzrost kursu walutowego, osłabiając konkurencyjność produktów rolno-spożywczych w wymianie międzynarodowej. Jest to szczególnie istotne w warunkach znacznej homogeniczności tych towarów. Wyższe stopy procentowe nie tworzyły impulsów pobudzających wzrost nakładów czynnika pracy.

W krajach wysoko rozwiniętych zwiększenie bieżącego deficytu budżetowego prowadzić może do ograniczenia inwestycji w podmiotach prywatnych, w tym w gospodarstwach rolnych [Baldacci i in. 2004]. Natomiast w krajach o niskim poziomie rozwoju gospodarczego przede wszystkim oddziałuje na produktywność wykorzystywanych czynników produkcji [Gupta i in. 2004]. W tej grupie państw brak rozwiniętych rynków finansowych ogranicza możliwość transmisji poprzez inwestycje.

Dodatkową barierę stanowi słabość infrastruktury instytucji państwowych, prowadząca do zmniejszenia produktywności i skuteczności wydatków państwowych [Bengoa i Sanchez-Robles 2003]. Obserwowana jest redukcja deficytu budżetowego w badanej grupie państw z poziomu -5,25% w stosunku do PKB w latach 1990-1992 do -3,87% w latach 2011-2012. Wskazuje to na zmniejszenie presji inflacyjnej, co przyczyniało się do obniżenia w wielu krajach stóp procentowych. Nie było to jednak zjawisko powszechne (wzrost deficytu odnotowano w Japonii, Nowej Zelandii i USA), dostosowania w poszczególnych krajach były różnokierunkowe. Najwyższym poziomem deficytu charakteryzowały się pod koniec analizowanego okresu gospodarki USA (5,01%) oraz Japonii (4,86%). Polityka fiskalna stawała się w tym okresie coraz bardziej restrykcyjna, przy niskim tempie wzrostu PKB. Tworzyło to presję na rzecz ograniczenia wydatków na rolnictwo oraz zwiększenie ich transparentności i poparcia społecznego. Stąd często zwrot w stronę płatności celowych obwarowanych warunkami środowiskowymi czy społecznymi.

Czynniki makroekonomiczne kształtowały zewnętrzne warunki dla polityki gospodarczej skierowanej do sektora rolnego. W badanych krajach wysoko rozwiniętych udało się uzyskać znaczny poziom uniezależnienia wielkości trans-

ferów od aktualnej sytuacji makroekonomicznej (tabela 3.3). Brak zależności był widoczny w zakresie deficytu budżetowego, wzrostu gospodarczego, inflacji. W przypadku pozostałych czynników stwierdzony związek miał charakter „wspierający”. Takie stwierdzenie oznacza, iż w sytuacji pogorszenia się pozostałych z rozważanych warunków makroekonomicznych następuje zwiększenie finansowego wsparcia jako element swoistej rekompensaty. Czynnikiem determinującym wyniki była zarówno stabilność systemu finansowania, jak i zmiany w strukturze dopływów, pozwalające na dostosowywanie do warunków otoczenia. Implikowało to prowadzenie przekształceń strukturalnych, gdyż rolnictwo dobrze dostosowuje się do impulsów długofalowych, a nie bieżących fluktuacji [Woś 2001].

Tabela 3.3. Współczynniki korelacji pomiędzy miernikami opisującymi poziom wsparcia a warunkami makroekonomicznymi w latach 1990-2012

Wyszczególnienie	Wzrost gospodarczy (PKB)	Stopa inflacji	Długookresowa stopa procentowa	Realny efektywny kurs walutowy	Stopa bezrobocia	Deficyt budżetowy
Wsparcie cenowe (MPS)	-0,005	-0,052	0,763	-0,572	0,852	-0,181
PSE	0,105	-0,031	0,589	-0,844	0,747	0,106
NPCp	0,013	-0,007	0,686	-0,756	0,803	-0,024
CSE (proc.)	-0,149	0,067	-0,629	0,814	-0,808	-0,066
TSE (proc. PKB)	-0,200	0,124	0,909	-0,428	0,849	-0,437

Źródło: Czyżewski i Kulyk [2014], za: *Producer... [2012], Agricultural Policy... [2012]*.

Najwyższą neutralność odnotowano w odniesieniu do USA, UE i Japonii. Nieco większy stopień zależności był widoczny w odniesieniu do Kanady i Nowej Zelandii (w odniesieniu do tego drugiego kraju łączny poziom retransferów do rolnictwa był jednak stosunkowo niewielki, z uwagi na ograniczenia budżetowe i względnie wysoki udział rolnictwa w tworzeniu PKB). Równocześnie kraje te charakteryzowały się mniejszymi rynkami wewnętrznymi (a zatem niższymi możliwościami kompensacji zmian) i słabszą pozycją na arenie międzynarodowej.

Wyraźne związki zachodziły w zakresie stóp realnego efektywnego kursu walutowego, długookresowej stopy procentowej oraz stopy bezrobocia. Szczególnie charakterystyczny był związek ze stopą bezrobocia, wzrost tej stopy wiązał się z wyższym poziomem finansowego wsparcia rolnictwa. Pogorszenie sytuacji na rynku pracy uruchamiało dodatkowe transfery. Nie dotyczyło to wprost zmian w koniunkturze (PKB), gdyż te nie wykazywały takiego związku. Zatem dopiero ich głębszy charakter, prowadzący do zmian na rynku pracy, uruchamiał taki

transfer. Podobny związek był widoczny w zakresie stóp procentowych. Ich wyższy poziom, oznaczający pogorszenie w dostępie do rynkowych środków finansowych (np. w postaci kredytów), prowadził do zwiększenia finansowego wsparcia. Był to niejako substytut ograniczenia dostępu do rynkowych środków zewnętrznych za pośrednictwem środków budżetowych, a także od konsumentów poprzez stosowane regulacje.

Brak istotnej zależności pomiędzy CSE a inflacją wskazuje, iż poziom cen w rolnictwie nie był tak silnie powiązany z polityką antyinflacyjną. W początkowych latach w części państw miało miejsce pogorszenie konkurencyjności krajowych warunków na skutek wzrostu kursu walutowego, co spotykało się z kontrakcją w postaci dopłat do eksportu [Czyżewski i Kułyk 2006]. W dalszej perspektywie instrument ten został w znacznym stopniu wyeliminowany i dominujące znaczenie odgrywały zmiany zachodzące na rynkach wewnętrznych. Wskaźnik korelacji był na niskim poziomie. Wyższy poziom zależności był odnotowywany w latach 1990-1996, kiedy rosnące ceny krajowe zmuszały do stosowania odpowiednio wysokich refundacji. Stopniowa redukcja podtrzymywania cenowego osłabiła rolę refundacji eksportowych, co znalazło odzwierciedlenie w ich malejącym udziale w PSE.

3.2. Czynniki instytucjonalne w polityce rolnej UE

Rozwój Unii Europejskiej nie przebiega zgodnie z wybranym modelem teoretycznym. Należy raczej mówić o działaniach instytucjonalnych wprowadzanych przez polityków *ad hoc*, a następnie próbie poszukiwania *ex post* ich wyjaśnienia i w kolejnym etapie – przypisanie przyjętym założeniom teoretycznym [Majone 2009]. Funkcjonujące obecnie instytucje unijne i regulacje rozwijały się i były modyfikowane stopniowo, jako odpowiedź na bieżące potrzeby i oczekiwania.

Ostatnia reforma Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), decydująca o kształcie tej polityki w latach 2014-2020, oceniana jest jako wypadkowa kompromisów między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. W rezultacie nie przynosi faktycznych zmian w tej polityce, lecz legitymizuje wydatkowanie znaczących środków z budżetu unijnego na sektor rolny oraz korzystne rozwiązania dla jej beneficjentów. Skuteczne funkcjonowanie WPR w nadchodzących latach może jedynie zapewnić odejście od działań typu „prób i błędów”, w zamian za bardziej precyzyjne sformułowanie priorytetów tej polityki i dostosowanie instrumentów oraz środków finansowych.

Czy jest to możliwe? WPR funkcjonuje na zasadzie podejmowania ciągłych prób korygowania zaistniałych błędów wywołanych wcześniejszymi decyzjami politycznymi, które z kolei przyczyniają się do powstawania dalszych

błędów i konieczności ponownej korekty. Widoczna jest wyraźna zależność od ścieżki wcześniej dokonanych wyborów (*path dependency*), która determinuje kolejne reformy WPR.

Jednym z głównych czynników warunkujących tę sytuację są uwarunkowania instytucjonalno-polityczne w UE, wpływające na przebieg procesu decyzyjnego. W niniejszej części zostaną przedstawione zasady tworzenia prawa unijnego w obszarze rolnictwa po 2009 roku i ich wpływ na kształt reformy WPR w latach 2014-2020.

Dość powszechnie spotykany jest, także wśród decydentów, brak zrozumienia związku między zasadami podejmowania decyzji a wynikiem ostatecznych decyzji politycznych. A często jest tak, że wybór procedury tworzenia prawa unijnego decyduje o wyniku głosowania i tym samym o tym, jakie priorytety oraz instrumenty są preferowane w ramach WPR, a także jakie środki finansowe Unia przeznaczy na ich sfinansowanie.

Zgodnie z teorią wyboru społecznego proces zbiorowego podejmowania decyzji to gra sił ekonomicznych i politycznych oraz interakcji między nimi, zachodzących w określonych warunkach. Składa się on z kilku podstawowych elementów. Struktura zarządzania określa ramy konstytucyjne, w obrębie których tworzone są reguły prawne, regulacyjne, instytucjonalne oraz wyrażana wolność polityczna, obywatelska i ekonomiczna. Ramy te pozwalają na wyodrębnienie zestawu instrumentów, będących funkcją rządowej biurokracji oraz działań zainteresowanych stron. Na tym etapie grupy interesów próbują w różny sposób wpływać na kształt oraz sposób wprowadzania polityk publicznych.

Z kolei implementacja polityk może prowadzić do określonych konsekwencji, zamierzonych lub niezamierzonych. Na tym etapie, strategiczne postępowanie zarówno publicznych, jak i ekonomicznych aktorów ma znaczenie decydujące. Zawodność rynku w rozumieniu Pareto uzasadnia działania interwencyjne ze strony państwa, szczególnie w przypadku zawodności wynikającej z niepełnej informacji [Stiglitz 2013].

Uformowanie i/lub implementacja polityk publicznych rozpoczyna etap ich oceny, ze wskazaniem zwycięzców i przegranych. Rzeczywisty zasięg stosowanych polityk zależy od indywidualnych motywacji oraz struktury rynku. Konsekwencje ekonomiczne wynikające z polityk mierzy się zazwyczaj wielkością wzrostu gospodarczego oraz jego dystrybucją między poszczególnych graczy [Rausser i in. 2011].

Państwa członkowskie są dominującymi aktorami procesu decyzyjnego UE, dążąc, przy zachowaniu swej suwerenności, do kształtowania Unii zgodnie ze swymi interesami (zasada międzyrządowości – *intergovernmentalism*). Dlaczego

więc decydują się na delegowanie swych kompetencji do wspólnych instytucji? Zakłada się, że sprzyja to wzrostowi efektywności działania i wiarygodności UE. Organizacje ponadnarodowe mogą doprowadzić do redukcji kosztów transakcyjnych, przyspieszyć proces negocjacji oraz doprowadzić do kompromisu. Z kolei na etapie implementacji prawa powinny zapewniać zgodność prawa i działań państw członkowskich z unijnymi [Williamson 1985].

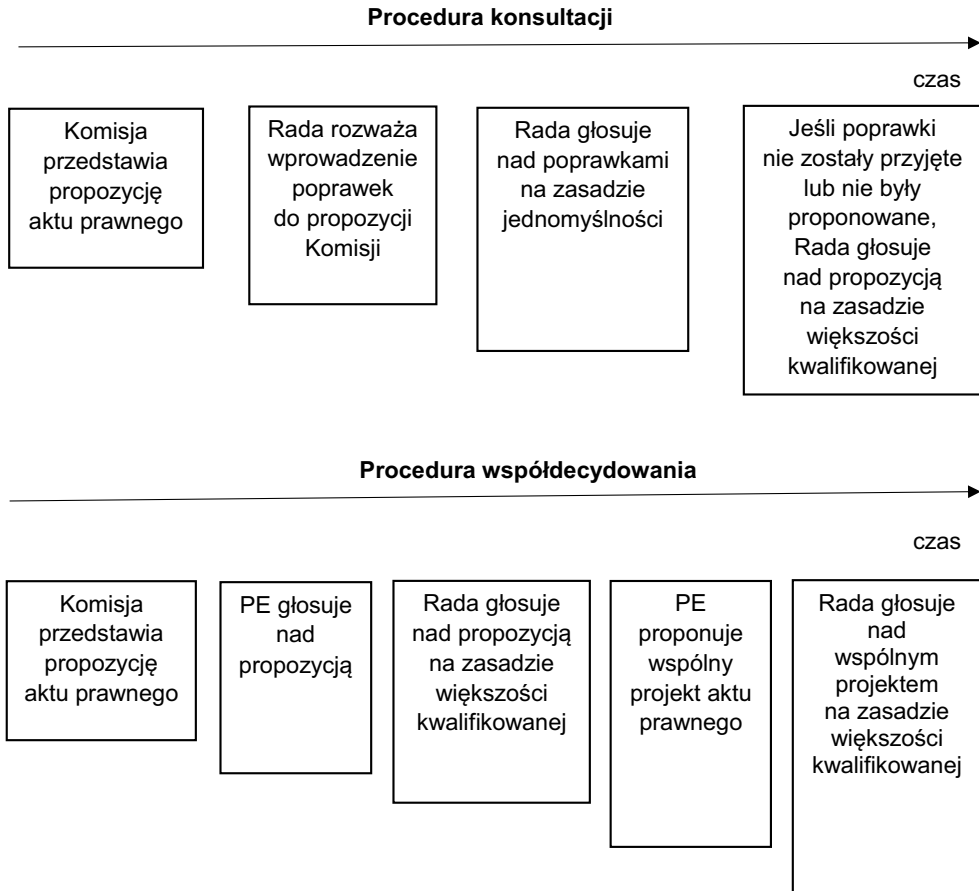
Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, wprowadził dwie istotne zmiany w zakresie procesu podejmowania decyzji w obszarze rolnictwa, zmieniając równowagę sił między państwami członkowskimi UE a instytucjami unijnymi. Po pierwsze, zwiększył wpływ Parlamentu Europejskiego na proces stanowienia budżetu unijnego, w tym rolnego, poprzez likwidację rozdziału wydatków na obligatoryjne i nieobligatoryjne. Po drugie, zmodyfikował procedury legislacyjne WPR, zastępując procedurę konsultacji procedurą współdecydowania (*co-decision*), zwaną obecnie zwykłą procedurą ustawodawczą, w przeciwieństwie do specjalnej procedury ustawodawczej, tj. procedury konsultacji i zgody. Jedynie instrumenty odnoszące się do stabilizacji cen rynkowych, ceł, programów wsparcia oraz ograniczeń ilościowych pozostają nadal w gestii Rady UE, kształtowane na podstawie propozycji Komisji Europejskiej [Traktat... 2008].

Należy zaznaczyć, że procedura współdecydowania wykorzystywana jest w procesie decyzyjnym UE od 1992 roku, lecz w innych obszarach niż rolnictwo. Zgodnie z tą procedurą zarówno Rada UE, jak i Parlament Europejski są równorzędnymi ciałami legislacyjnymi, dając temu ostatniemu możliwość włączenia się w proces legislacyjny. To istotna zmiana, bowiem dotychczas Parlament miał jedynie prawo wyrażania opinii, która nie była wiążąca dla Rady w procesie stanowienia prawa unijnego (rysunek 3.3).

W świetle wprowadzenia nowych rozwiązań w procesie stanowienia prawa unijnego w obszarze rolnictwa zastanawia, jak zmiana zasad proceduralnych wpływa na dystrybucję siły legislacyjnej między instytucjami unijnymi oraz jak Parlament wykorzystuje te zmiany, by zwiększyć swoje znaczenie w procesie decyzyjnym. Siła legislacyjna definiowana jest za Crombezem [1997] jako zdolność do uzyskania rozwiązań najbardziej zbliżonych do zakładanych celów politycznych.

W ramach procedury konsultacji Komisja Europejska formułuje propozycje legislacyjne, które potrzebują wsparcia większości kwalifikowanej Rady UE dla wprowadzenia w życie. Rada może wprowadzić poprawki do propozycji Komisji, lecz dla ich akceptacji wymagane jest jednogłośne poparcie członków Rady. Parlament Europejski oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyrażają jedynie opinie, które nie mają dla Rady mocy wiążącej.

Rysunek 3.3. Poszczególne etapy stanowienia prawa w procesie legislacyjnym przy wykorzystaniu procedur konsultacji i współdecydowania



Źródło: Crombez i in. [2012], za: Kosior [2015].

Rola poszczególnych instytucji unijnych jest odmienna w procedurze współdecydowania. Komisja wysyła propozycję do Rady i Parlamentu w ramach tzw. pierwszego czytania. Obie instytucje głosują nad propozycją. Jeśli przyjmą inną wersję projektu aktu prawnego, dochodzi do tzw. drugiego czytania. W przypadku różnic między Radą a Parlamentem na tym etapie, dochodzi do powołania komitetu koncyliacyjnego, który negocjuje kompromis. Tak więc nowa procedura daje Parlamentowi możliwość zawetowania propozycji Komisji. Ponadto Parlament oraz Rada mogą wspólnie zmienić propozycję Komisji, co świadczy o osłabieniu dotychczasowej roli Komisji w procesie decyzyjnym.

Co istotne, niezależnie od zastosowanej procedury, brak kwalifikowanej większości w Radzie hamuje przyjęcie danego projektu aktu legislacyjnego, co jest szczególnie widoczne w przypadku prób Komisji Europejskiej podejmowanych w celu zmiany WPR. Wprowadzenie procedury współdecydowania niewiele pod tym względem zmieniło. Inna jest natomiast siła instytucjonalna poszczególnych instytucji. Przy procedurze konsultacji zahamowanie procesu legislacyjnego występuje wówczas, gdy Komisja nie zgodzi się z decyzją Rady. W przypadku współdecydowania sytuacja ta może zajść wówczas, gdy Parlament nie zgodzi się z decyzją Rady. Można więc przypuszczać, że niezależnie od stosowanej procedury, zablokowanie procesu decyzyjnego uzależnione jest od stanowiska Komisji (procedura konsultacji) lub Parlamentu w odniesieniu do Rady UE, czyli *de facto* państw członkowskich (procedura współdecydowania) [Crombez i Swinnen 2011].

Rozważania o sile legislacyjnej poszczególnych instytucji unijnych mają szczególne znaczenie w przypadku reformowania WPR. Wyraźnie widać, że istotne zmiany w unijnej polityce rolnej zależą od preferencji poszczególnych aktorów oraz ich siły przetargowej w procesie decyzyjnym (pierwsze i drugie czytanie), głównie w komisji koncyliacyjnej.

Podstawą teoretyczną analizy służącej lepszemu zrozumieniu procesu tworzenia prawa w UE oraz przewidywania wyników procesu decyzyjnego jest instytucjonalizm racjonalnego wyboru, który przyjmuje, że aktorzy wykorzystują instytucje w celu maksymalizowania swych korzyści. Jednakże ich zachowania ograniczają formalne zasady, tworzone przez wspomniane instytucje. Zakłada się, że aktorzy mają stałe preferencje polityczne, które realizują, przeprowadzając systematyczne prognozy oraz kalkulacje kosztów i korzyści [Shepsle 2005]. Podejście to oparte jest na teorii gier, która pozwala analizować i przewidywać działania uczestników gry, przy założeniu, że podejmują oni racjonalne decyzje, prowadzące do maksymalizacji swych zysków oraz znają reguły gry. Tak więc wyniki dotyczące określonych kwestii politycznych mogą być różne w zależności od przyjętej procedury decyzyjnej [Crombez i Vangerven 2013].

W analizie procesu decyzyjnego wykorzystywane są często modele proceduralne, które mają najczęściej charakter przestrzenny. Zakładają, że aktorzy tego procesu postępują racjonalnie. Z kolei proces decyzyjny przedstawiany jest jako gra sekwencyjna z pełną i doskonałą informacją. Aktorzy mają określone preferencje (dążą do przyjęcia określonych rozwiązań politycznych) i uczestniczą w procesach przetargowych po to, by uzyskać preferowany wynik (tj. wynik znajdujący się jak najbliżej ich punktów idealnych). Istotne jest więc określenie w modelach proceduralnych sekwencji działań, wskazanie punktu referencyjnego (*status quo*) i punktów idealnych graczy, a także wskazanie graczy o kluczowym

znaczeniu (*decisive players*). Rozkład preferencji prezentowany jest za pomocą punktów w jednowymiarowej lub wielowymiarowej przestrzeni politycznej [Kosior 2015].

Przydatność modeli proceduralnych do analizy procesu decyzyjnego jest przez niektórych badaczy kwestionowana. Jako wyjaśnienie przytacza się najczęściej uzyskiwanie zbyt zróżnicowanych wyników badań. Zróżnicowanie to uwarunkowane jest najczęściej odmiennym postrzeganiem właściwej sekwencji gry oraz uprawnień i wagi graczy w ramach poszczególnych procedur i ich etapów [Leinaweaver i Thomson 2014]. Przez innych modele proceduralne traktowane są jako wartościowa metoda przewidywania skutków procesu decyzyjnego [Crombez i Vangerven 2013].

Biorąc pod uwagę negocjacje prowadzone w ramach reformy WPR na lata 2014-2020, można stwierdzić, że wyniki preferowane przez Parlament i Radę pokrywały się lub były do siebie znacznie zbliżone w wielu analizowanych kwestiach. Z kolei punkty idealne Komisji lokowały się najbardziej na prawo od punktów referencyjnych, co świadczyłoby o proreformatorskim stanowisku Komisji w porównaniu do Parlamentu i Rady.

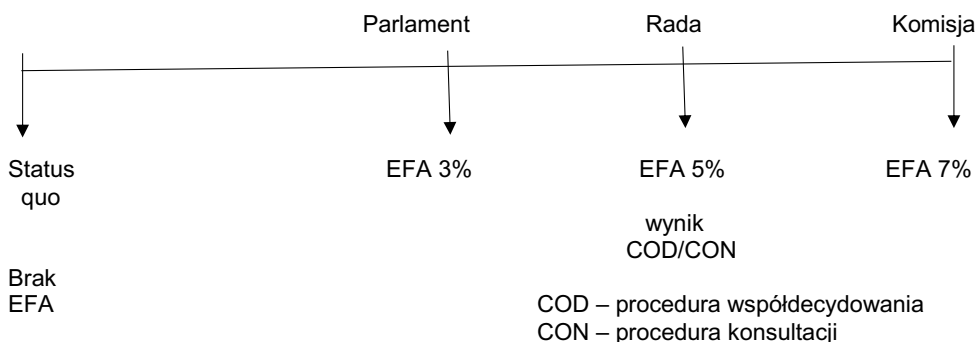
Na rysunkach 3.4 i 3.5 przedstawiono układ preferencji graczy w zależności od zastosowanej procedury decyzyjnej (konsultacji lub współdecydowania) w przypadku dwóch negocjowanych kwestii, tj. obszarów proekologicznych w ramach zazielenienia płatności bezpośrednich oraz górnego limitu płatności na gospodarstwo rolne (*capping*).

Stanowisko Komisji było najbardziej oddalone od *status quo* (wymóg 7% powierzchni obszaru proekologicznego w gospodarstwie), natomiast Parlamentu – najbliżej (3%). Preferencje Rady lokowały się między wymienionymi instytucjami (5%). Przewidywania modeli proceduralnych wskazywały dla procedury współdecydowania wynik znajdujący się w połowie odległości między stanowiskiem Rady a Parlamentu, ostatecznie jednak Parlament potwierdził próg preferowany przez Radę. Próg ten wskazać można również jako wynik najbardziej prawdopodobny w ramach procedury konsultacji. Widać więc, że w przypadku wielkości obszaru proekologicznego w gospodarstwie wynik osiągnięty dla procedury współdecydowania pokrywa się z wynikiem przewidywanym dla procedury konsultacji. Świadczy to o tym, że wprowadzenie nowej procedury w obszarze rolnictwa nie doprowadziło do istotnej zmiany w ramach WPR [Kosior 2015].

Przykład dotyczący *cappingu* pokazuje, że pomimo preferencji zarówno Komisji, jak i Parlamentu dla wprowadzenia pułapu płatności dla gospodarstwa na poziomie 300 000 euro/rok, ostateczny wynik negocjacji zbliżony jest najbardziej do preferencji Rady (proponowała jak najniższy pułap i dobrowolne

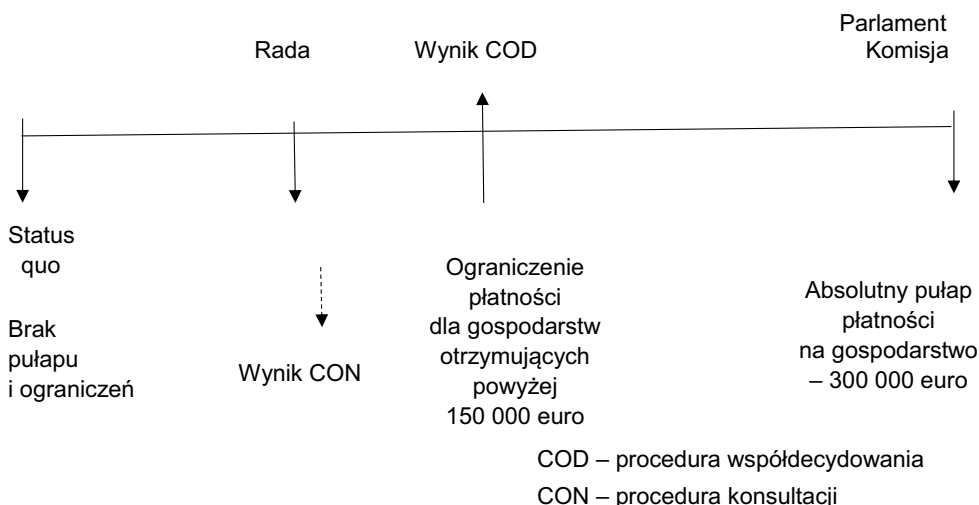
wprowadzenie limitu płatności na gospodarstwo). Jednakże wyraźne stanowisko Parlamentu o konieczności wprowadzenia *cappingu* doprowadziło do przyjęcia obligatoryjnej redukcji płatności na poziomie 150 000 euro. Według przewidywań modeli proceduralnych zastosowanie procedury konsultacji zakończyłoby się wynikiem zbliżonym do stanowiska Rady, podczas gdy wykorzystanie procedury współdecydowania zmieniło w pewnym zakresie ostateczny rezultat negocjacji w ramach trzech instytucji unijnych.

Rysunek 3.4. Zazielenianie płatności bezpośrednich – obszary proekologiczne na użytkach rolnych (EFA)



Źródło: Kosior [2015].

Rysunek 3.5. Ograniczenie płatności bezpośrednich na gospodarstwo (*capping*)



Źródło: Kosior [2015].

Powyższe analizy przeprowadzone przy użyciu modeli proceduralnych wskazują na redystrybucję formalnej siły legislacyjnej między Komisją a Parlamentem. Parlament wyraźnie zyskuje na znaczeniu. Jednakże konsekwencje wprowadzenia procedury współdecydowania zależą ostatecznie od preferencji wszystkich trzech instytucji unijnych, umiejscowienia punktów referencyjnych i ich siły negocjacyjnej.

Wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego widoczny jest w jego skuteczności w forsowaniu swych preferencji w formie poprawek do projektów aktów prawnych. W tabeli 3.4 pokazano wskaźnik sukcesu w odniesieniu do tej kwestii w dwóch kolejnych perspektywach finansowych, tj. w latach 2007-2013 oraz 2014-2020. Wyraźnie widać, że skuteczność Parlamentu zdecydowanie wzrosła (od 29,1 do 59,2% ogółem). Ciekawe, że skuteczność ta jest najwyższa w przypadku legislacji dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar WPR), natomiast najniższa w odniesieniu do tak istotnych kwestii, jak finansowanie, kontrola czy monitoring unijnej polityki rolnej.

Tabela 3.4. Wskaźnik sukcesu Parlamentu Europejskiego we wprowadzeniu swych poprawek do projektów aktów prawnych dotyczących WPR w latach 2007-2013 oraz 2014-2020 (w proc.)

Rozporządzenia dotyczące WPR	Lata 2007-2013	Lata 2014-2020
Płatności bezpośrednie	30,5	60,2
Rozwój obszarów wiejskich	31,4	73,0
Organizacja rynków rolnych	10,0	57,1
Rozporządzenie horyzontalne	57,1	41,4
Ogółem	29,1	59,2

Źródło: Ferto i Kovacs [2014].

Wysoka skuteczność uwarunkowana jest także rodzajem zawieranej koalicji w trakcie prowadzonych negocjacji między instytucjami unijnymi. Analiza tych koalicji wskazuje, że najskuteczniejsze okazało się porozumienie zawarte między Parlamentem a Radą (95,2%), natomiast najmniej skuteczne między Parlamentem a Komisją (26,3%) – tabela 3.5. Przyczyn tego zjawiska należy doszukiwać się w politycznych wpływach grup interesu, które mają uprzywilejowany dostęp do organów sprawujących władzę. Powstała wspólnota polityczna ogranicza się do małej liczby instytucji i grup interesów. Jej członkowie regularnie konsultują zakres i finansowanie interesujących ich obszarów. Każdy z uczestników rozpatruje swoją siłę w kategoriach gry z wynikiem dodatnim [Zawojcka 2005].

Tabela 3.5. Wskaźnik sukcesu dla koalicji tworzonych między instytucjami unijnymi podczas negocjacji dotyczących kształtu WPR w latach 2014-2020

Koalicja	Kwestie ogółem	Zwycięskie	Procent
Parlament – – Rada	21	20	95,2
Parlament – – Komisja	19	5	26,3
Rada – – Komisja	40	13	32,5

Źródło: Ferto i Kovacs [2014].

Zastanawia, jakie były przyczyny wprowadzenia procedury współdecydowania do procesu decyzyjnego w obszarze rolnictwa. Jest to tym bardziej interesujące, że to właśnie unijna polityka rolna zaliczana jest do najbardziej podlegających presji lobbingu przy udziale różnych aktorów procesu podejmowania decyzji (wspomniane wcześniej grupy interesu). Jest ponadto silnie broniona poprzez instytucjonalizację oddzielnej Rady UE ds. Rolnictwa oraz oddzielnego organu jak Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (*Special Committee Council – SCA*), czy zagwarantowanie przez wiele lat ściśle określonych wydatków na rolnictwo poprzez stworzenie kategorii wydatków obligatoryjnych w budżecie unijnym. Zdaniem niektórych ekspertów [Golub 1999, Schulz i Konig 2000] zastosowanie tej procedury wręcz komplikuje proces decyzyjny poprzez wprowadzenie nowego gracza z możliwością wykorzystania weta oraz spowalnia proces podejmowania decyzji (pierwsze i drugie czytanie, komitet koncyliacyjny). Przy czym nie dostarcza nowych instrumentów do uzyskania zgodności między państwami członkowskimi.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że konsekwencje wprowadzenia procedury współdecydowania w rolnictwie zależą od preferencji Komisji Europejskiej, Rady UE (czyli *de facto* państw członkowskich) oraz Parlamentu Europejskiego, ich punktów referencyjnych (*status quo*), a także siły legislacyjnej poszczególnych instytucji. Widoczna jest wyraźna redystrybucja siły legislacyjnej między Komisją a Parlamentem. Parlament zyskuje jako ciało legislacyjne podobne znaczenie jak Rada UE, natomiast pozycja Komisji Europejskiej słabnie w procesie decyzyjnym.

Wprowadzenie procedury współdecydowania niosło ze sobą założenie zwiększenia legitymizacji dokonywanych w procesie decyzyjnym wyborów poprzez Parlament Europejski jako instytucję wybieraną w wyborach bezpośrednich przez wszystkich obywateli UE. Zakładano większą skłonność do przeprowadzenia reform polityk unijnych. Jednakże, przewaga „konserwatywnego”

Komitetu ds. Rolnictwa (COMAGRI) w Parlamencie, tj. grupy reprezentującej interesy rolnicze, jak dotąd nie sprzyja znaczącym zmianom w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Decyzje są ciągle podejmowane w kręgu dotychczasowych formalnych i nieformalnych powiązań. Wyjaśnienia tej sytuacji można doszukiwać się w zależności od ścieżki wcześniejszych wyborów (*path dependency theory*), gdzie wydarzenia z przeszłości mają większą siłę oddziaływania niż wydarzenia późniejsze. Zależność WPR od wcześniejszych wyborów wpisuje się w cztery specyficzne cechy tego zjawiska [Mahoney 2000]: a) są nieprzewidywalne, ponieważ wcześniejsze wydarzenia odgrywają ważną rolę w sekwencji wydarzeń, przy czym występują przypadkowo; b) są nieelastyczne, trudno bowiem zmienić ścieżkę wyboru w późniejszym biegu wydarzeń; c) przypadkowe wydarzenia nie są eliminowane z biegiem czasu, ponieważ mają, jak wcześniej wspomniano, tak istotny wpływ na sekwencję zdarzeń; d) zazwyczaj są potencjalnie nieefektywne, co wynika z faktu, że w dłuższej perspektywie czasowej inne, bardziej efektywne ścieżki wyborów są unikane ze względu na potencjalne koszty zmian. Przedstawioną zależność od ścieżki wcześniejszych wyborów można więc skonkludować w ten sposób, że wprowadzane są ściśle określone zasady gry, które trudno zmienić w czasie.

3.3. Podsumowanie

W niniejszej części publikacji przeprowadzono analizę zmian w systemie wsparcia rolnictwa krajów wysoko rozwiniętych, w kontekście obecnych warunków otoczenia makroekonomicznego, z uwzględnieniem niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Aktywna rola państwa w korygowaniu ułomności mechanizmu rynkowego jest stałym elementem polityki gospodarczej, a kierowany strumień środków finansowych stanowi m.in. rekompensatę za dostarczanie dodatnich efektów zewnętrznych i dóbr publicznych związanych z działalnością rolną. Punktem wyjścia analizy jest złożoność problemu interwencji, która wynika z celowości polityki rolnej, możliwości weryfikacji jej skuteczności, zakresu i poziomu finansowego wsparcia, politycznej i społecznej akceptowalności systemu oraz kwestii sprawności systemu instytucjonalnego w realizacji transferów od podatników i konsumentów do rolnictwa.

Z tych powodów polityka rolna ulegała zmianom, co podlega ocenie przy użyciu metodologii stosowanej przez OECD do analizy wielkości oraz struktury ingerencji w sektorze rolnym. Z badań wynika, że poziom transferów kierowanych do rolnictwa w ujęciu bezwzględny w ostatnich latach nie ulegał większym zmianom, choć za sprawą wzrostu produkcji rolnej zmniejszył się w przeliczeniu na wartość produkcji. Zachodziły natomiast zmiany w strukturze transferów

budżetowych. W USA i UE miejsce mechanizmów rynkowo-cenowych zajmowały dopłaty bezpośrednie. W ten sposób ograniczono zakłócenia mechanizmów rynkowych, poprawiała się równowaga rynkowa, a spadek cen produktów rolnych skutkował rozwieraniem nożyc cenowych. Stwierdzono, że malejący udział rolnictwa w tworzeniu PKB sprzyjał utrzymaniu wsparcia rolnictwa na podobnym poziomie, mimo zmian zachodzących w otoczeniu makroekonomicznym (np. deficycie budżetowym, tempie zmian PKB, poziomie inflacji). Pozwalało to na projektowanie i realizację długofalowych programów polityki rolnej.

Między modelem teoretycznym i koncepcją interwencji a wdrażaniem mechanizmów polityki rolnej stoją uwarunkowania instytucjonalno-polityczne w UE, wpływające na tworzenie regulacji i przepisów prawa. Przedstawiono implikacje wprowadzenia nowych zasad tworzenia prawa unijnego dla polityki rolnej UE. Zagadnienie nowych zasad dotyczy zmian w zakresie procedur legislacyjnych WPR, które wprowadzono w Traktacie Lizbońskim. Oceniono wpływ nowych rozwiązań na dystrybucję i wykorzystanie siły legislacyjnej instytucji unijnych. Okazuje się, że znając rolę aktorów procesu decyzyjnego i ich preferencje, przy założeniu racjonalności i optymalizacji ich decyzji, tworzone modele analizy procesu decyzyjnego nie pozwalają jednoznacznie ocenić skutków tego procesu. Wyniki procesu negocjacji WPR 2014-2020 w obszarze zazielenienia i górnych limitów na gospodarstwo wskazują, że preferencje Parlamentu i Rady były zbliżone, a więc wprowadzenie nowej procedury w obszarze rolnictwa nie doprowadziło do istotnej zmiany w ramach WPR. Korzystając z teoretycznych modeli postępowania partnerów decyzyjnych (poszukiwania rozwiązania politycznego, poszukiwania legitymizacji), podjęto próbę konfrontacji wiodącego celu, którym jest zwiększenie efektywności integracji europejskiej z niebezpieczeństwem poszukiwania kompromisu pomiędzy największymi aktorami procesu decyzyjnego, przy dodatkowym skomplikowaniu procesu decyzyjnego przez wprowadzenie nowego gracza i spowolnienie procesu podejmowania decyzji.

W konkluzji można stwierdzić, że przyjmowane rozwiązania wyraźnie wskazują na występowanie wielu mankamentów i niedoskonałości alokacji zasobów w warunkach wyborów politycznych. Następuje maksymalizacja korzyści wybranych grup interesu i powstaje trwała strata społecznego dobrobytu. W konsekwencji alokacja dóbr i usług za pośrednictwem państwa jest trwale nieefektywna w stosunku do mechanizmu rynkowego. Nieefektywność ta wyraża się w działaniach służących lobbingsowi, polityce partyjnej, interesach politycznych poszczególnych grup oderwanych od reguł ekonomicznych lub zjawisku pogoni za rentą.

4. Czynniki konkurencyjności polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej

Jak dotąd badania klasyków i neoklasyków ekonomii politycznej koncentrowały się przede wszystkim na określaniu czynników decydujących o jednostkowych kosztach produkcji, uznając je za bazę potencjału i pozycji konkurencyjnej gospodarek i ich podmiotów. Klasycy (Smith, Ricadro) upatrywali źródeł niższych kosztów w nakładach pracy, natomiast neoklasycy (Viner, Heckscher, Ohlin, Samuelson) także w nakładach kapitału. W teoriach neoczynnikowych zasoby poszczególnych krajów poszerzono o zasoby naturalne, a w teoriach neotechnologicznych uwzględniono postęp techniczny.

Obecnie liczba czynników (źródeł) przewag konkurencyjnych jest bardzo szeroka, a wynika to z wyprowadzania pojęcia konkurencyjności z różnych teorii ekonomii – z teorii wzrostu gospodarczego, handlu międzynarodowego, migracji czynników produkcji, lokalizacji i mikroekonomii. We współczesnym globalnym świecie lista czynników konkurencyjności poszerzona jest o: dostęp do informacji, traktowanej przez niektórych badaczy konkurencyjności jako piąty, po kapitale, ziemi, pracy i organizacji zasób czynników produkcji, dostęp do wiedzy technicznej i naukowej oraz postęp w zakresie stosowania zasad rozwoju zrównoważonego. Badanie przewag konkurencyjnych w oparciu o te czynniki jest we współczesnym świecie „kołem napędowym” pozycji poszczególnych krajów, sektorów czy podmiotów gospodarczych na rynku światowym. Dostęp do wiedzy, utworzenie społeczeństwa informacyjnego i konieczność ochrony środowiska to główne priorytety przyjęte do realizacji przez kraje Unii Europejskiej w Strategii 2020. Priorytety te dotyczą także sektora rolnego. Tak więc kraje UE mają wyraźnie określoną strategię konkurowania, w której rola administracji rządowej sprowadza się przede wszystkim do pełnienia roli katalizatora rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, postępie i edukacji.

Budowa konkurencyjności w oparciu o czynniki wynikające z wyzwań współczesnego świata nie zmienia w istotny sposób określonej przez Portera [1980] zasady „równoważności” czynników konkurencyjności. Według tej zasady zmiana jednego czynnika konkurencyjności powoduje najczęściej zmianę całego układu czynników stanowiących źródło przewag konkurencyjnych poszczególnych sektorów, podmiotów czy gospodarek.

Analiza konkurencyjności rolnictwa wpisuje się w badania prowadzone na poziomie sektorowym (poziom mezo). W analizach tych konieczne jest uwzględnienie specyfiki sektora rolnego wynikającej ze ścisłego powiązania tej

branży z przemysłem spożywczym, małej mobilności zasobów czynników produkcji w rolnictwie oraz ograniczonego zakresu instrumentarium konkurencji.

Na poziomie branż (ale też w odniesieniu do podmiotów gospodarczych) analizie poddana może być konkurencyjność zewnętrzna i wewnętrzna. Punktem odniesienia w ocenie konkurencyjności wewnętrznej są pozostałe sektory gospodarki narodowej [Woś 2001], a zewnętrznej podmioty i produkty sektora rolnego w innych krajach (i w świecie).

4.1. Klasyfikacja czynników konkurencyjności według wybranych kryteriów

W literaturze dotyczącej konkurencyjności stosowane są różne kryteria podziału czynników (determinantów) zdolności konkurencyjnej. Najczęściej przyjmuje się zaproponowany przez Bossaka [1987] podział na czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, który w zasadzie odpowiada podziałowi na czynniki kontrolowane i niekontrolowane przez poszczególne byty gospodarcze [Reiljan i in. 2000]. Bossak do czynników wewnętrznych na poziomie makro zalicza czynniki związane z dynamiką wzrostu gospodarczego, efektywnością, elastycznością gospodarowania, a do czynników zewnętrznych warunki i zmiany konkurencyjności międzynarodowej i polityki gospodarczej partnerów. Odwołując się do kategorii czynników kontrolowanych i niekontrolowanych na poziomie kraju, Van Duren i in. [1994] wyróżniają trzy grupy czynników:

- kontrolowane przez państwo (rząd) – oddziaływanie państwa na otoczenie biznesu, polityka monetarna, system edukacji, polityka zatrudnienia, doskonalenia zawodowego, a także specyficzne regulacje branżowe (wymogi techniczne, sanitarne, weterynaryjne);
- pozornie dające się kontrolować – ceny czynników produkcji, na które można „częściowo” oddziaływać w ramach zawieranych umów handlowych, uwarunkowania popytowe, na które można w ograniczonym zakresie wpływać, stosując narzędzia marketingowe oraz międzynarodowa polityka ekonomiczna;
- niekontrolowane – prowadzące się do dostępu do zasobów naturalnych.

Na poziomie mezo i mikro czynnikami zewnętrznymi są zarówno czynniki zewnętrzne, jak i wewnętrzne na poziomie kraju (rysunek 4.1). Spośród czynników wewnętrznych na poziomie kraju najistotniejsze jest otoczenie instytucjonalne, w jakim funkcjonują podmioty rynku. W grupie czynników zewnętrznych podstawowe znaczenie mają uwarunkowania dotyczące: międzynarodowej polityki handlowej, w tym poszczególnych krajów i ich ugrupowań oraz sytuacja na światowym rynku poszczególnych produktów sektora (ceny, relacje popytowo-podażowe). Na poziomie mezo czynnikami wewnętrznymi niezależnymi od branży

są ogólne zasoby czynników produkcji i wynikająca z cech kraju ich jakość – zwłaszcza ziemi. Jakość czynników będących w dyspozycji sektorów produkcji i wzajemnych ich relacji to przede wszystkim sfera czynników kontrolowanych przez podmioty sektora, która obejmuje ogromną liczbę działań prowadzących głównie do wzrostu poprawy relacji kapitału do innych czynników produkcji i efektywności ich wykorzystania. Na poziomie mikro czynnikami wewnętrznymi, kontrolowanymi przez podmioty gospodarcze są: strategia przedsiębiorstwa, jakość, bezpieczeństwo, stosowane technologie produkcji, system doskonalenia zawodowego pracowników, działalność badawczo-rozwojowa firmy oraz przewagi kosztowe [Van Duren i in. 1994].

Przedstawiony podział czynników na wewnętrzne i zewnętrzne na poziomie mezo i mikro dotyczy badań i ocen międzynarodowej zdolności konkurencyjnej (konkurencyjność zewnętrzna). Szeroko rozumiana sytuacja międzynarodowa może mieć wpływ na zdolność i pozycję konkurencyjną sektorów i ich podmiotów wobec sektorów i podmiotów innych branż w gospodarce poszczególnych krajów (konkurencyjność wewnętrzna).

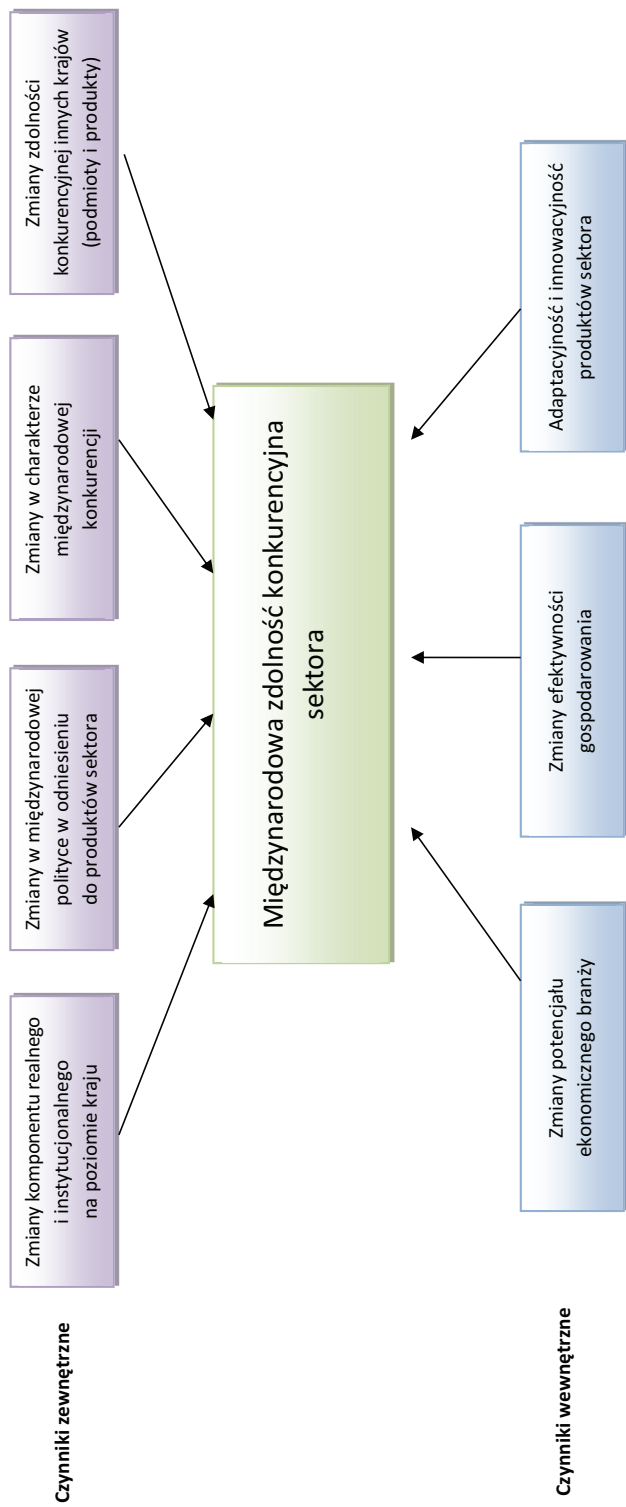
Czynniki determinujące kształtowanie się zdolności konkurencyjnej kraju można też podzielić, stosując następujące kryteria [Misala 2011]:

- stopień związania ze stroną podażową i popytową,
- eklektyczność ujmowanych czynników,
- stopień przydatności dla polityki gospodarczej.

W zasadzie większość czynników decydujących o zdolności konkurencyjnej kraju, ale również przedsiębiorstw i sektorów, należy do czynników ujawniających się po stronie podaży [Misala 2011]. Do czynników podażowych zalicza się głównie przewagi z tytułu: dysponowania produktami i kształtowania się kosztów produkcji, dysponowania doświadczeniami produkcyjnymi, lokalizacji produkcji, korzyści skali i konkurencyjności typu pozacenowego. Wszystkie te czynniki mogą być odniesione do analiz i ocen zdolności konkurencyjnej na poziomie makro, mezo i mikro. Czynniki popytowe to ogólnie rzecz biorąc zdolność danego kraju (sektora, podmiotu) do dysponowania produktami odpowiadającymi wartości i strukturze zapotrzebowania rynków zbytu.

Eklektyczny charakter, w odróżnieniu od „prostych zestawów” czynników decydujących o zdolności konkurencyjnej kraju, ale też przedsiębiorstw, mają rozbudowane modele zbioru czynników. Eklektyczne jest z pewnością ujęcie czynników zdolności konkurencyjnej zaproponowane przez Portera [1980], Dunninga [1992] oraz Cho i Moona [2000], a zwłaszcza ujęcia proponowane przez międzynarodowe organizacje, a głównie przez Światowe Forum Ekonomiczne (WEF) i Międzynarodowy Instytut Rozwoju Zarządzania (IMD).

Rysunek 4.1. Zewnętrzne i wewnętrzne czynniki zdolności konkurencyjnej na poziomie sektora



Źródło: opracowanie własne przy wykorzystaniu modelu Bossaka [1987].

Czynniki determinujące zdolność konkurencyjną zewnętrzną, ale też wewnętrzną na poziomie makro, mezo i mikro, można również podzielić na czynniki twarde i miękkie. Na poziomie makro czynniki twarde odnoszą się do polityki monetarnej, fiskalnej, wyników kapitałowych i oszczędności, a miękkie do regulacji otoczenia społeczno-ekonomicznego (promocja, system edukacyjny, etyka pracy). Na poziomie mikro czynniki twarde to zdolność produkcyjna (wyposażenie), a miękkie to zarządzanie przedsiębiorstwem (strategia firm, system organizacyjny). Na poziomie sektorów do czynników twardych zaliczyć można czynniki produkcji znajdujące się w dyspozycji sektora, a do miękkich system organizacyjny rozumiany jako struktura firm, wzajemne ich powiązania, działania instytucji działających na poziomie mezo, w tym zrzeszeń i organizacji branżowych.

Hämäläinen [2003] dzieli czynniki konkurencyjności na zasoby podstawowe i naturalne (klimat, położenie geograficzne, niewykwalifikowana siła robocza) i zaawansowane, kreowane przez człowieka (majątek trwały oraz wartości niematerialne i prawne – nowoczesna infrastruktura komunikacyjna, wykwalifikowana siła robocza, wiedza naukowo-techniczna). Czynniki determinujące konkurencyjność można też rozpatrywać jako aktywne i bierne. Czynniki aktywne związane są z szeroką rozumianą działalnością czynnika ludzkiego na poziomie zaawansowanym, a bierne z zasobami twardymi, niezależnymi, niepoddającymi się akumulacji.

Podział na czynniki twarde i miękkie czy podstawowe i zaawansowane nie ma większego znaczenia dla badań konkurencyjności i dla podejmowania decyzji czy wyznaczania strategii rozwoju gospodarki. Ważne jest jednak skonstatowanie, że we współczesnym, globalnym świecie, konkurencja w coraz większym stopniu dokonuje się w sferze czynników zaliczanych do miękkich, a w sferze realnej do grupy czynników zaawansowanych.

Czynniki potencjału konkurencyjnego podzielić też można na działające na kształtowanie się cen i szeroko rozumianej jakości produktów. Ceny, najczęściej przyjmowane w pomiarach konkurencyjności międzynarodowej, stanowią skumulowany efekt współdziałania czynników decydujących o poziomie kosztów, ale też są odzwierciedleniem wzajemnych relacji podmiotów rynku w układzie pionowym, czy w oczywisty sposób także czynników zewnętrznych rozumianych w tym kontekście jako relacje podaży-popytu na rynku światowym i polityka gospodarcza i handlowa krajów uczestniczących w światowych obrotach. Czynniki pozacenowe wiążą się z szeroko pojętymi działaniami jednostek gospodarczych, ale też polityki państwa w zakresie zarządzania i marketingu. Znaczenie czynników pozacenowych (jak zauważają Abbott i Bredahl [1994]) jest szczególnie istotne w odniesieniu do produktów gotowych do spożycia i zużycia, do których należą również (obok produktów wysoko przetworzonych) przeznaczone do

bezpośredniej konsumpcji produkty rolne. Przewagi kosztowo-cenowe i wszystkie czynniki przyczyniające się do obniżki kosztów wytwarzanych produktów mają podstawowe znaczenie w kształtowaniu przewag konkurencyjnych produktów przeznaczanych do dalszego wykorzystania (surowce, półprzetwory).

4.2. Specyfika sektora rolnego w badaniach konkurencyjności

Uwzględniając fakt, że ok. 75% produkcji artykułów rolnych trafia do przetwórstwa, podstawowe znaczenie w kształtowaniu zdolności konkurencyjnej całego sektora rolno-spożywczego mają wszystkie czynniki decydujące o możliwości obniżenia kosztów wytwarzania produktów rolnych. Źródłem obniżenia kosztów jest zwiększenie efektywności wykorzystania czynników produkcji, postęp techniczny, technologiczny i biologiczny oraz szeroko rozumiane innowacje, poprawa jakości siły roboczej, w tym rozwój społeczeństwa informacyjnego. W poprawę efektywności wykorzystania ziemi wpisuje się również umiejętność i wiedza w zakresie dostosowywania metod, sposobów i technologii produkcji do trudnej do zmiany struktury i jakości gleb w poszczególnych krajach.

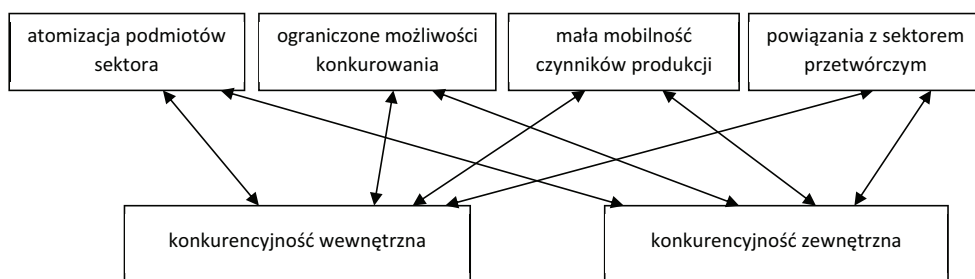
Ranga czynników decydujących o wzroście efektywności wykorzystania czynników produkcji jest szczególnie istotna w krajach, w których „przywództwo kosztowe” oparte jest na obfitości czynników produkcji i niskiej ich cenie (teoria Ohlina-Samuelsona), ale jednocześnie wyraźnie przechodzących do kolejnych etapów rozwoju gospodarczego. W krajach tych, w tym w Polsce, wyraźnie zmniejsza się dystans poziomu opłaty czynników produkcji w porównaniu z krajami najbardziej rozwiniętymi gospodarczo i charakteryzującymi się wysokimi wskaźnikami produktywności i wydajności w rolnictwie. Czynniki decydujące o wzroście wydajności pracy w sposób oczywisty „przekładają się” na poziom dochodów producentów rolnych.

Bardzo istotnym czynnikiem poprawy zdolności konkurencyjnej sektora rolnego jest postęp w organizacji rynku pierwotnego. W UE chodzi tu przede wszystkim o tworzenie grup i organizacji producentów. Funkcjonowanie w grupach i organizacjach pozwala ich członkom m.in. na: obniżenie kosztów sprzedaży, formowanie dużych partii produktów zgodnie z oczekiwaniami i wymogami odbiorców, w tym zakładów przetwórczych i umocnienie pozycji wobec innych podmiotów w otoczeniu rolnictwa. Proces samoorganizowania się producentów rolnych znakomicie zwiększa skalę instrumentarium konkurowania producentów rolnych i dotyczy to też krajów o relatywnie korzystnej strukturze agrarnej.

Poprawa wydajności i jakości czynników produkcji w rolnictwie oraz wzajemnych ich relacji, ale też przyspieszenie procesu organizacji rynku pierwotnego nie są możliwe bez finansowego i instytucjonalnego wsparcia tego sektora.

Wynika to przede wszystkim z gorszej sytuacji dochodowej producentów rolnych wobec podmiotów funkcjonujących w innych branżach gospodarki narodowej, w tym w przemyśle spożywczym. Spowodowane jest to przede wszystkim pozabawieniem rolnictwa i jego podmiotów korzyści z transferów zasobów produkcyjnych do sektorów bardziej efektywnych, co w gruncie rzeczy stanowi o istocie konkurowania i możliwości uzyskania korzyści alokacyjnych powstających w wyniku przemieszczania zasobów [Woś 2003] (rysunek 4.2). Ograniczona mobilność dotyczy przede wszystkim ziemi, rodzinnej siły roboczej, ale także w znacznym stopniu kapitału dostosowanego do specyfiki produkcji rolniczej (ciągniki, maszyny rolnicze i w dużym stopniu budynki gospodarcze).

Rysunek 4.2. Specyfika rolnictwa w badaniach konkurencyjności

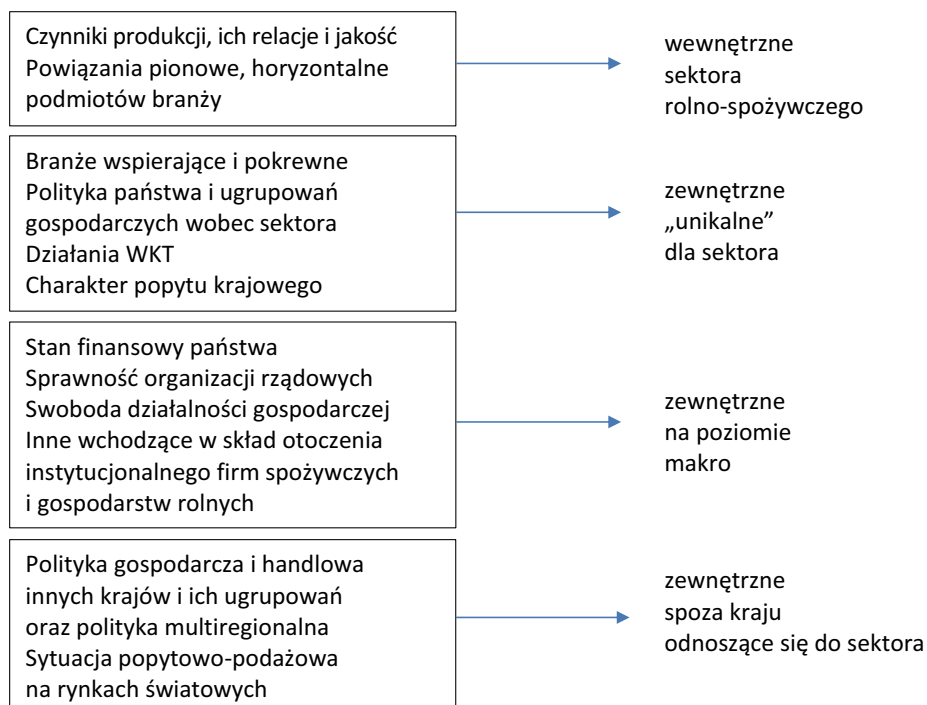


Źródło: opracowanie własne.

Spośród bardzo szerokiej listy czynników zewnętrznych ocenianych na poziomie gospodarki (i ujmowanych w światowych rankingach konkurencyjności gospodarek) najistotniejsze dla sektora rolnego i funkcjonujących w nim podmiotów (oprócz szeroko rozumianej infrastruktury w kraju) ma ogólny stan gospodarki, a zwłaszcza stan finansowy – stopa wzrostu PKB, wskaźnik inflacji, rezerwy finansowe, bilans zadłużenia, bilans płatniczy. W instrumentarium konkurowania na poziomie makro wpisuje się wspieranie i prowadzenie działalności marketingowej zarówno na rynku krajowym, jak i na rynkach zagranicznych (rysunek 4.3). Istotnym czynnikiem zewnętrznym dla gospodarstw rolnych jest sprawność funkcjonowania działających w ich otoczeniu instytucji pozarządowych (głównie izb gospodarczych) i zaplecza naukowo-badawczego. Za czynnik wewnętrzny w sektorze rolnym (w dużym stopniu zależny od jego podmiotów) uznać można powoływanie i kontrolę sprawności funkcjonowania związków (stowarzyszeń) producentów tworzonych najczęściej w odniesieniu do poszczególnych kierunków produkcji rolnej. Rolą tych organizacji w poprawie zdolności konkurencyjnej poszczególnych podsektorów rolnictwa jest przede wszystkim upowszechnianie wiedzy dotyczącej nowoczesnych metod produkcji i jej orga-

nizacji, a z drugiej strony przygotowanie producentów (pod kątem spełniania odpowiednich wymogów) do korzystania z instrumentów wsparcia dostępnych dla sektora rolnego ze środków unijnych i krajowych. Rola związków i stowarzyszeń producentów polega również na ich reprezentowaniu wobec organów administracji rządowej i innych organizacji funkcjonujących w otoczeniu gospodarstw rolnych.

Rysunek 4.3. Czynniki zdolności konkurencyjnej sektora rolno-spożywczego



Źródło: opracowanie własne.

Specyfika rolnictwa, polegająca na uwarunkowanym strukturalnie ograniczonym instrumentarium konkurowania podmiotów tego sektora i gorszej ich kondycji ekonomicznej wobec podmiotów innych sektorów powoduje, że zdolność konkurencyjna tego sektora i producentów rolnych zależy przede wszystkim od czynników zewnętrznych (niezależnych od producentów) – głównie odnoszących się do poziomu makro, ale też systemu powiązań z zakładami przetwórczymi i innymi jednostkami funkcjonującymi w otoczeniu rolnictwa. Ogromne znaczenie czynników makro wynika z konieczności działań interwencyjnych w tym sektorze, ukierunkowanych na umocnienie siły ekonomicznej producentów.

Problemem jest jedynie znalezienie optimum w zakresie wielkości i struktury działań interwencyjnych. Wydaje się, że w strukturze wsparcia coraz większą rolę powinno odgrywać stworzenie producentom rolnym warunków do aktywnego konkutowania na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. Dotyczy to przede wszystkim wspierania procesów samoorganizowania się producentów.

Zdolność konkurencyjna gospodarstw rolnych może być większa w warunkach ich funkcjonowania w systemie klastrów. Inicjatorami tworzenia klastrów mogą być producenci rolni lub przetwórcy albo ich reprezentanci i w tym aspekcie jest to czynnik zależny od uczestników sektora rolno-spożywczego. System klastrów zakładający współpracę wszystkich jednostek funkcjonujących w sektorze rolno-spożywczym i w jego otoczeniu w określonym rejonie to optymalny sposób wykorzystania wszystkich czynników składających się na zdolność konkurencyjną sektora rolno-spożywczego w ujęciu regionalnym. Funkcjonowanie w systemie klastrów ułatwiłoby producentom rolnym pozyskiwanie wszelkich dostępnych środków krajowego i zagranicznego wsparcia. W odniesieniu do gospodarstw rolnych chodzi tu głównie o fundusze pozwalające na wzrost wydajności ziemi i pracy metodami produkcji zrównoważonej oraz na samoorganizowanie się producentów.

Decydujące dla przetwórstwa w zagospodarowaniu produktów rolnych ma ponoszenie przez zakłady przetwórcze „odpowiedzialności” za dostosowanie produktów spożywczych do poziomu, struktury i wymogów rynków zbytu, w tym przede wszystkim rynków zagranicznych, czyli do zewnętrznych dla kraju czynników zdolności konkurencyjnej. Dotyczy to głównie firm dużych, a zwłaszcza należących do międzynarodowych korporacji. Polityka tych zakładów i ich zdolność dostosowania do czynników zewnętrznych decydują w bardzo dużym stopniu o pozycji produktów branży na rynku światowym. Szeroko rozumiana polityka państwa i zakładów przetwórczych (głównie dużych) mają największy i bezpośredni wpływ na zdolność konkurencyjną gospodarstw rolnych i sytuację dochodową producentów.

4.3. Zasoby czynników produkcji i wzajemne ich relacje w Polsce na tle Unii Europejskiej¹¹

O kosztach produkcji artykułów rolnych decydują przede wszystkim zasoby czynników produkcji i wzajemne ich proporcje. Istotna jest zatem ocena tych wielkości w Polsce w porównaniu z innymi krajami Unii Europejskiej.

¹¹ Na podstawie opracowania: Nosecka i Pawlak [2014].

Tabela 4.1. Powierzchnia UR, nakłady pracy i nakłady kapitałowe w rolnictwie Unii Europejskiej w latach 2004 i 2014

Kraje	Powierzchnia UR (w tys. ha)		AWU (w tys.)		Nakłady kapitałowe (zużycie pośrednie i amortyzacja) (w mln euro)	
	2004	2012	2004	2014 ^a	2004	2014
Austria	3 254	2 878	151,2	120,6	4 511,6	6 027,4
Belgia	1 394	1 358	71,9	57,0	5 040,4	6 831,4
Dania	2 664	2 647	66,9	52,7	6 615,3	9 506,4
Finlandia	2 253	2 291	103,3	74,9	3 318,7	4 675,2
Francja	29 632	27 837	930,0	774,0	43 773,9	58 324,1
Grecja	3 960	5 178	613,4	372,3	5 408,9	6 474,9
Hiszpania	25 249	23 753	1 032,2	861,2	18 603,0	25 859,3
Holandia	1 927	1 872	194,8	145,7	15 134,2	21 417,0
Irlandia	4 307	4 991	160,0	165,6	4 167,9	6 078,2
Luksemburg	128	131	3,9	3,6	239,8	429,1
Niemcy	17 020	16 704	592,0	504,0	32 569,4	40 163,9
Portugalia	3 819	3 668	380,6	276,8	4 114,2	5 067,0
Szwecja	3 153	3 066	76,8	61,0	3 937,2	5 642,4
Wielka Brytania	17 069	16 882	308,3	294,0	17 177,0	22 636,8
Włochy	13 159	12 856	1 284,0	1 074,0	29 359,1	36 528,3
UE-15	128 988	126 112	5 969,3	4 837,4	193 970,3	255 661,2
Bułgaria	5 331	4 476	712,4	299,0	1 986,5	2 636,9
Cypr	158	118	30,4	25,0	325,9	401,9
Czechy	3 631	3 484	144,9	105,1	2 714,8	3 981,4
Estonia	770	941	38,3	22,0	320,3	676,9
Litwa	2 604	2 743	165,4	147,0	1 003,5	2 047,2
Łotwa	1 642	1 796	139,6	75,3	450,2	1 088,9
Malta	10	11	4,3	5,0	67,1	71,1
Polska	16 301	14 447	2 283,6	1 937,1	9 623,9	15 772,4
Rumunia	14 324	13 306	2 336,0	1 429,0	7 759,3	12 788,9
Słowacja	1 935	1 896	105,4	53,1	1 465,8	2 071,2
Słowenia	491	483	90,2	83,6	800,7	956,8
Węgry	5 862	4 686	553,8	445,3	4 929,7	5 558,0
UE-12	53 059	48 387	6 604,3	4 626,5	31 447,5	48 051,4
UE-27	182 047	174 499	12 573,6	9 463,9	225 417,8	303 712,6

^a dane szacunkowe

Źródło: *Agriculture in the European Union... 2005 [2006]*, *Agriculture in the European Union... 2012 [2013]*, EUROSTAT, pobrano 19.12.2014.

W 2012 roku potencjał gruntów użytkowanych rolniczo w Polsce wyniósł 14,4 mln ha [Nosecka i Pawlak 2014]. Wyższe były zasoby ziemi jedynie we Francji, Hiszpanii, Niemczech i Wielkiej Brytanii (tabela 4.1). W porównaniu z 2004 rokiem większy niż w Polsce był spadek zasobów ziemi tylko w Bułgarii i na Węgrzech. Rolnictwo polskie, obok rumuńskiego, charakteryzuje się największymi w UE nakładami pracy – odpowiednio 1,4 i 1,9 mln AWU w 2014 roku.

W relacji do 2004 roku spadek nakładów pracy w Polsce wyniósł ok. 15% i był zbliżony do notowanego w większości krajów UE i znacznie mniejszy niż w nowych krajach członkowskich. Polska obok Rumunii i Słowenii należy do krajów UE o największej liczbie rocznych jednostek pracy w odniesieniu do 100 ha ziemi użytkowanej rolniczo. Nakłady środków trwałych i obrotowych zwiększyły się w Polsce w 2014 roku w porównaniu z 2004 rokiem o ponad 60% do 15,8 mld euro i był to wzrost większy niż w krajach UE-12. Jednakże nakłady kapitałowe w rolnictwie polskim stanowiły jedynie 5% ogólnych nakładów w UE. Znacznie wyższy był ten wskaźnik we Francji (19%), w Hiszpanii (8,5%), Holandii (7%), Niemczech (13%), Wielkiej Brytanii (7,5%) i we Włoszech (12%).

Zmiany w zasobach i nakładach czynników produkcji znalazły odzwierciedlenie w relacjach czynników produkcji, co ma znaczenie dla oceny potencjału konkurencyjnego (w ujęciu zasobowym). W rolnictwie polskim w 2014 roku w stosunku do 2004 roku wyraźnie poprawiły się relacje kapitał–praca i kapitał–ziemia. W 2014 roku wartość nakładów kapitałowych na 1 AWU wyniosła 8,1, a w przeliczeniu na 1 ha – 1,1, wobec odpowiednio 4,2 i 0,6 w 2004 roku (tabela 4.2). Wyposażenie pracy w kapitał gorsze niż w Polsce jest jedynie w Bułgarii, a ziemi w kapitał tylko w Bułgarii, Rumunii i krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia). Bardzo nieznacznie poprawiła się w Polsce relacja praca–ziemia, tj. z 7,1 do 7,5 ha. W 2014 roku niższa była ta proporcja tylko w Słowenii, na Cyprze i Malcie. Relatywnie niskie wyposażenie aktywnego czynnika produkcji, tj. pracy w ziemię i kapitał wskazuje na słabość potencjału konkurencyjnego polskiego rolnictwa wobec niemal wszystkich krajów UE i przesądza o niskiej wydajności pracy w tym sektorze w Polsce. Z kolei mało korzystna relacja nakłady kapitału–zasoby ziemi przesądza o niskiej w rolnictwie polskim intensywności wytwarzania, a w rezultacie niskiej produktywności ziemi.

W 2014 roku produktywność pracy mierzona produkcją rolną przypadającą na 1 AWU wyniosła w Polsce 11,6 tys. euro, wobec 6,2 tys. euro w 2004 roku. W 2014 roku niższy był ten wskaźnik jedynie w Rumunii (tabela 4.3). Natomiast mniejsza niż w Polsce była produktywność ziemi niemal we wszystkich nowych krajach członkowskich (poza Słowenią, Węgrami, Cyprzem i Maltą). W 2014 roku produktywność pracy i ziemi w rolnictwie polskim stanowiła odpowiednio 17 i 60% średniej produktywności w rolnictwie krajów UE-15.

Relatywnie korzystnie wypada rolnictwo polskie pod względem wydajności zaangażowanych w procesie produkcyjnym nakładów kapitałowych. W 2014 roku wyższą niż w Polsce produkcją rolną z jednostki nakładu kapitału uzyskiwano jedynie w rolnictwie: Grecji, Hiszpanii, Bułgarii i Cypru. W krajach o rolnictwie mniej rozwiniętym produktywność nakładów kapitałowych jest większa niż dodatkowych nakładów w rolnictwie wysoko intensywnym.

Tabela 4.2. Relacje między czynnikami produkcji w rolnictwie Unii Europejskiej w latach 2004 i 2014

Kraje	Liczba AWU na 100 ha UR		Powierzchnia UR na 1 zatrudnionego (w ha)		Wartość nakładów kapitałowych na 1 AWU (w tys. euro)		Wartość nakładów kapitałowych na 1 ha UR (w tys. euro)	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Austria	4,65	4,19	21,52	23,86	29,84	49,98	1,39	2,09
Belgia	5,16	4,20	19,39	23,82	70,10	119,85	3,62	5,03
Dania	2,51	1,99	39,82	50,23	98,88	180,39	2,48	3,59
Finlandia	4,58	3,27	21,81	30,59	32,13	62,42	1,47	2,04
Francja	3,14	2,78	31,86	35,97	47,07	75,35	1,48	2,10
Grecja	15,49	7,19	6,46	13,91	8,82	17,39	1,37	1,25
Hiszpania	4,09	3,63	24,46	27,58	18,02	30,03	0,74	1,09
Holandia	10,11	7,78	9,89	12,85	77,69	146,99	7,85	11,44
Irlandia	3,71	3,32	26,92	30,14	26,05	36,70	0,97	1,22
Luksemburg	3,05	2,75	32,82	36,39	61,49	119,19	1,87	3,28
Niemcy	3,48	3,02	28,75	33,14	55,02	79,69	1,91	2,40
Portugalia	9,97	7,55	10,03	13,25	10,81	18,31	1,08	1,38
Szwecja	2,44	1,99	41,05	50,26	51,27	92,50	1,25	1,84
Wielka Brytania	1,81	1,74	55,36	57,42	55,72	77,00	1,01	1,34
Włochy	9,76	8,35	10,25	11,97	22,87	34,01	2,23	2,84
UE-15	4,63	3,84	21,61	26,07	32,49	52,85	1,50	2,03
Bułgaria	13,36	6,68	7,48	14,97	2,79	8,82	0,37	0,59
Cypr	19,24	21,19	5,20	4,72	10,72	16,08	2,06	3,41
Czechy	3,99	3,02	25,06	33,15	18,74	37,88	0,75	1,14
Estonia	4,97	2,34	20,10	42,77	8,36	30,77	0,42	0,72
Litwa	6,35	5,36	15,74	18,66	6,07	13,93	0,39	0,75
Łotwa	8,50	4,19	11,76	23,85	3,22	14,46	0,27	0,61
Malta	43,00	45,45	2,33	2,20	15,61	14,22	6,71	6,46
Polska	14,01	13,41	7,14	7,46	4,21	8,14	0,59	1,09
Rumunia	16,31	10,74	6,13	9,31	3,32	8,95	0,54	0,96
Słowacja	5,45	2,80	18,36	35,71	13,91	39,00	0,76	1,09
Słowenia	18,37	17,31	5,44	5,78	8,88	11,44	1,63	1,98
Węgry	9,45	9,50	10,59	10,52	8,90	12,48	0,84	1,19
UE-12	12,45	9,56	8,03	10,46	4,76	10,39	0,59	0,99
UE-27	6,91	5,42	14,48	18,44	17,93	32,09	1,24	1,74

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tabeli 4.1.

Tak więc rolnictwo polskie na tle pozostałych krajów UE-27 angażuje znaczące zasoby i nakłady i znacznie mniejsze zasoby kapitału. Rolnictwo polskie charakteryzuje się mało korzystnymi relacjami ziemia-praca i kapitał-praca. Niższa jest w Polsce niż w większości krajów UE efektywność wykorzystania czynników produkcji. Wyraźna przewaga kosztowo-cenowa, jaką charakteryzuje się większość produktów rolnych i spożywczych w Polsce w porównaniu z krajami UE – głównie krajami UE-15 – wynika przede wszystkim z niskiej opłaty czynników zaangażowanych w polskim rolnictwie, w tym przede wszystkim czynnika pracy. Wobec zmniejszających się różnic w cenach czynników produkcji w Polsce (i innych nowych krajach członkowskich) i w krajach UE-15 długookresowa polityka gospodarcza adresowana do sektora rolnego musi,

zarówno z punktu widzenia konkurencyjności zewnętrznej, jak i wewnętrznej, prowadzi do zmian relacji czynników produkcji, zwłaszcza relacji ziemia–praca i kapitał–praca. Zmiany tych relacji uwarunkowane są w bardzo dużym stopniu strukturą obszarową gospodarstw rolnych.

Tabela 4.3. Produktywność czynników produkcji w rolnictwie Unii Europejskiej w latach 2004 i 2014

Kraje	Produkcja rolna w 2004 roku (w euro)			Produkcja rolna w 2014 roku (w euro)		
	na 1 ha UR	na 1 AWU	na 1 euro nakładów kapitałowych	na 1 ha UR	na 1 AWU	na 1 euro nakładów kapitałowych
Austria	1 653	35 567	1,19	2 302	54 943	1,10
Belgia	5 004	97 016	1,38	5 897	140 500	1,17
Dania	3 178	126 551	1,28	3 953	198 568	1,10
Finlandia	1 593	34 752	1,08	1 737	53 142	0,85
Francja	2 151	68 527	1,46	2 536	91 194	1,21
Grecja	2 921	18 855	2,14	1 873	26 052	1,50
Hiszpania	1 606	39 276	2,18	1 730	47 727	1,59
Holandia	10 526	104 123	1,34	14 291	183 612	1,25
Irlandia	1 430	38 481	1,48	1 480	44 609	1,22
Luksemburg	2 472	81 118	1,32	3 149	114 600	0,96
Niemcy	2 590	74 462	1,35	3 055	101 254	1,27
Portugalia	1 680	16 861	1,56	1 770	23 454	1,28
Szwecja	1 468	60 275	1,18	1 878	94 391	1,02
Wielka Brytania	1 377	76 236	1,37	1 811	103 997	1,35
Włochy	3 654	37 449	1,64	3 761	45 018	1,32
UE-15	2 277	49 205	1,51	2 595	67 645	1,28
Bułgaria	572	4 280	1,54	853	12 774	1,45
Cypr	3 918	20 364	1,90	5 920	27 942	1,74
Czechy	979	24 525	1,31	1 369	45 394	1,20
Estonia	578	11 616	1,39	891	38 105	1,24
Litwa	514	8 091	1,33	891	16 630	1,19
Łotwa	360	4 229	1,31	602	14 349	0,99
Malta	11 726	27 270	1,75	10 924	24 032	1,69
Polska	864	6 164	1,46	1 562	11 647	1,43
Rumunia	905	5 551	1,67	1 164	10 837	1,21
Słowacja	919	16 874	1,21	1 127	40 232	1,03
Słowenia	2 227	12 123	1,37	2 392	13 819	1,21
Węgry	1 084	11 478	1,29	1 613	16 972	1,36
UE-12	867	6 963	1,46	1 295	13 546	1,30
UE-27	1 866	27 017	1,51	2 234	41 198	1,28

Źródło: *Agriculture in the European Union... 2005 [2006]*, *Agriculture in the European Union... 2012 [2013]*, EUROSTAT, pobrano 19.12.2014.

W 2010 roku liczba gospodarstw rolnych wyniosła w Polsce 1,5 mln, wobec 2,1 mln w 2003 roku, a przeciętna wielkość gospodarstwa wzrosła z 6,7 do 9,6 ha (tabela 4.4). W 2010 roku większa niż w Polsce była liczba gospodarstw jedynie we Włoszech (1,6 mln) i w Rumunii (3,7 mln), a przeciętny obszar gospodarstwa niższy był w Grecji, na Cyprze, Malcie, w Rumunii i Słowenii.

Tabela 4.4. Struktura użytkowania ziemi w krajach Unii Europejskiej w 2010 roku

Kraje	Powierzchnia UR (w tys. ha)	Powierzchnia UR w grupach obszarowych (w tys. ha)				
		0-5 ha	5-10 ha	10-20 ha	20-50 ha	powyżej 50 ha
Austria	2 878,1	117,9	194,0	471,3	998,1	1 096,8
Belgia	1 358,0	19,2	37,6	99,0	401,1	801,1
Dania	2 647,0	3,8	57,6	112,1	296,6	2 176,9
Finlandia	2 291,1	17,4	59,6	197,0	706,6	1 310,5
Francja	27 837,5	267,4	332,5	718,1	3 005,5	23 514,0
Grecja	5 177,6	885,4	603,7	622,4	758,9	2 307,2
Hiszpania	23 752,7	1 034,0	995,4	1 558,9	3 391,1	16 773,3
Holandia	1 872,4	45,6	74,0	157,0	644,7	951,1
Irlandia	4 991,4	29,1	119,4	500,8	1 802,7	2 539,4
Luksemburg	131,2	0,7	1,6	2,5	12,9	113,5
Niemcy	16 704,2	54,1	344,0	945,8	2 535,0	12 825,3
Portugalia	3 668,1	397,0	230,3	262,1	357,9	2 420,8
Szwecja	3 066,2	29,6	112,9	202,7	488,3	2 232,7
Wielka Brytania	16 881,8	32,0	194,6	412,8	1 400,9	14 841,5
Włochy	12 856,2	1 846,9	1 295,3	1 663,5	2 685,9	5 364,6
UE-15	126 113,5	4 780,1	4 652,5	7 926,0	19 486,2	89 268,7
Bułgaria	4 475,7	234,7	72,7	92,5	186,2	3 889,6
Cypr	118,6	36,4	13,9	14,0	19,9	34,4
Czechy	3 483,6	5,8	29,4	55,6	138,2	3 254,6
Estonia	941,0	17,0	29,3	48,7	81,1	764,9
Litwa	2 742,5	312,6	276,8	296,0	388,7	1 468,4
Łotwa	1 796,3	72,4	161,6	243,0	287,8	1 031,5
Malta	11,5	9,3	1,5	0,5	0,2	.
Polska	14 447,3	2 004,2	2 387,3	3 010,8	2 779,1	4 265,9
Rumunia	13 306,2	3 948,3	1 210,5	571,4	549,3	7 026,7
Słowacja	1 895,6	28,4	18,2	22,9	44,2	1 781,9
Słowenia	482,8	104,4	122,3	113,1	84,7	58,3
Węgry	4 686,4	280,7	183,9	268,8	473,0	3 480,0
UE-12	48 387,5	7 054,2	4 507,4	4 737,3	5 032,4	27 056,2
UE-27	174 501,0	11 834,3	9 159,9	12 663,3	24 518,6	116 324,9

Źródło: EUROSTAT, pobrano 19.12.2014.

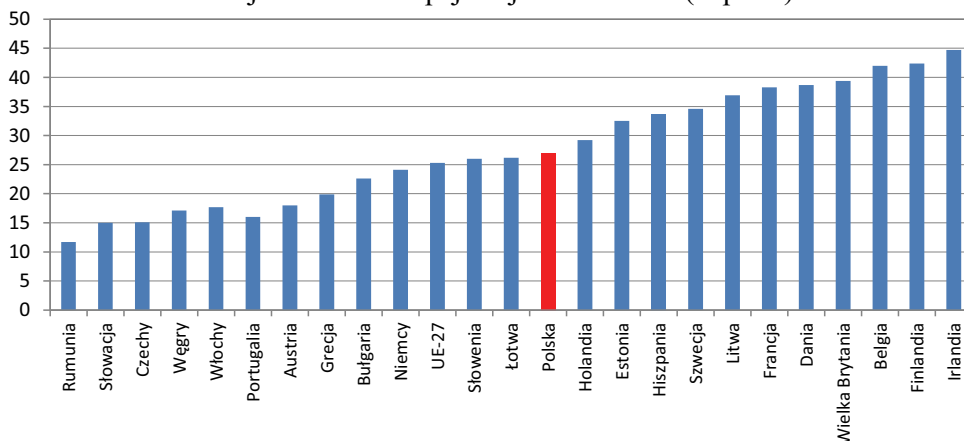
Polska należy do krajów o najbardziej rozdrobnionej strukturze agrarnej w UE. W 2010 roku w gospodarstwach o obszarze do 10 ha skoncentrowane było ok. 30% ogólnej powierzchni użytków rolnych. Wyższy był ten wskaźnik jedynie na Cyprze (42%), Malcie (94%), w Rumunii (39%) i Słowenii (47%). Średnio w UE-15 w gospodarstwach do 10 ha znajdowało się jedynie 7,5% ogólnej powierzchni UR. W Polsce w gospodarstwach powyżej 50 ha skupionych było 29,5% UR (mniejszy był ten udział tylko w Słowenii). Średnio w UE-15 gospodarstwa powyżej 50 ha angażowały 71% użytków rolnych. Rozdrobniona struktura agrarna stanowi przeszkodę w efektywnym wykorzystaniu zasobów pracy, trwałego majątku produkcyjnego i nie pozwala na uzyskanie poziomu dochodów umożliwiających rozwój gospodarstw. Mały obszar gospodarstw nie stanowi zachęty do wprowadzania nowoczesnych rozwiązań produkcyjnych i ekonomicznych.

4.4. Jakość siły roboczej i ziemi w rolnictwie

Wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań do rolnictwa i bardziej efektywne wykorzystanie czynnika ziemi i kapitału zależy w ogromnym stopniu od jakości siły roboczej mierzonej poziomem wykształcenia zatrudnionych w tym sektorze gospodarki. Cele Strategii 2020 w zakresie wykształcenia na terenach wiejskich sprzeczają się do zmniejszenia w UE udziału ludności w wieku 18-24 lat z wykształceniem podstawowym w ogólnej liczbie ludności w tym wieku z 14,4% w 2009 roku do 10% lub mniej w 2020 roku oraz do zwiększenia udziału liczby osób z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie mieszkańców w wieku 30-34 lat z obecnych 32 do 40%.

W Polsce, tak jak w Słowenii, Czechach, Austrii, Słowacji, Niemczech i Holandii udział osób z najniższym wykształceniem mieszkających na terenach wiejskich nie przekracza 10%. W krajach tych zatem ten cel Strategii 2020 został już osiągnięty. W Polsce daleki jest natomiast od założeń Strategii cel polegający na zwiększeniu do 40% udziału osób z wykształceniem wyższym. W Polsce wskaźnik ten wynosi ok. 27%, a przykładowo w Finlandii i Belgii 42%, Irlandii 45%, a w Wielkiej Brytanii 39% (rysunek 4.4). Niższy niż w Polsce jest udział osób z wykształceniem wyższym na terenach wiejskich niemal we wszystkich nowych krajach członkowskich (poza Estonią i Litwą), a także w Niemczech, we Włoszech, w Portugalii, Austrii i Grecji.

Rysunek 4.4. Udział osób w wieku 30-34 lata z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie ludności wiejskiej w tej grupie wiekowej w krajach Unii Europejskiej w 2009 roku (w proc.)



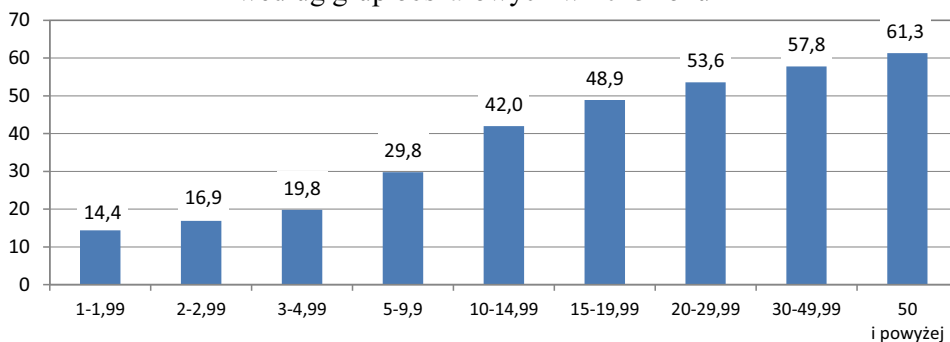
Uwaga: brak danych dla Malty, Cypru i Luksemburga

Źródło: Rural areas... [2011].

Według polskich danych statystycznych spośród osób kierujących gospodarstwami rolnymi zaledwie 3% osób posiadało w 2013 roku wyższe wykształcenie rolnicze. Nieco ponad 25% kierujących gospodarstwami legitymowało się wykształceniem średnim (zawodowe, zasadnicze zawodowe i policealne), a ok. 20% osób ukończyło kursy rolnicze. Dla porównania w 2010 roku wskaźniki te wynosiły odpowiednio 2, 19 i 20%. Znacznie wyższy jest poziom wykształcenia osób kierujących gospodarstwami większymi obszarowo. Spośród kierowników gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 15 ha (15% ogólnej liczby gospodarstw) wykształceniem wyższym legitymowało się 6% osób, a średnim 48% (rysunek 4.5). W gospodarstwach najmniejszych (1-1,99 ha – 20% gospodarstw) wskaźniki te w 2013 roku wynosiły odpowiednio 1 i 13%.

Bardzo silna korelacja poziomu wykształcenia kierowników gospodarstwa z obszarem gospodarstw potwierdza znaczenie poprawy struktury agrarnej w procesie budowania konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy.

Rysunek 4.5. Osoby kierujące gospodarstwami rolnymi posiadające wykształcenie średnie i wyższe w procencie ogólnej ich liczby według grup obszarowych w 2013 roku



Źródło: na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa [2014].

Zmniejszaniu zasobów ziemi użytkowanej rolniczo w Polsce i niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej towarzyszy pogarszanie się jej jakości. Chodzi tu zwłaszcza o:

- zmniejszanie się poziomu „zwięzłości” gleb, co utrudnia procesy zatrzymywania wody w glebie i zwiększa jej podatność na erozję wodną. Ocenia się, że w UE około 32-36% gleb jest poddane tym procesom. Spadek jakości gleb pod tym względem wynika w dużym stopniu z używania ciężkich maszyn rolniczych¹²;

¹² Dane i informacje pochodzą z opracowań: *The state of soil in Europe* [2012] oraz Nosecka i in. [2012].

- rosnący stopień zanieczyszczenia gleb – głównie ciężkimi metalami i siarką. Jest to skutek wieloletnich procesów industrializacyjnych, ale też wysokiego i rosnącego zużycia nawozów mineralnych. Ocenia się, że przy braku działań zapobiegających zanieczyszczeniu gleb, obecny ich zasięg może zwiększyć się w UE do 2025 roku o 50%. W krajach UE-15 zużycie nawozów mineralnych systematycznie się obniża, ale wykazuje tendencję wzrostową w nowych krajach członkowskich Wspólnoty. W krajach UE-28 zwiększa się wprawdzie liczba gospodarstw prowadzących uprawy zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego, ale nadal powierzchnia gospodarstw ekologicznych stanowiła w 2010 roku zaledwie 5,1% ogólnej powierzchni użytków rolnych we Wspólnocie. Największy jest ten wskaźnik w Austrii (19,7%), Estonii (12,5%) i Szwecji (14,1%). W Polsce uprawy prowadzone metodami rolnictwa ekologicznego stanowią 3,9% ogólnej powierzchni UR;
- zwiększający się proces erozji wodnej i wietrznej gleb. Procesami erozji wodnej w latach dziewięćdziesiątych objętych było w Europie 105 mln ha, a 42 mln ha procesami erozji wietrznej, tj. około 22% ogólnej powierzchni ziemi użytkowej rolniczo. Szacuje się, że obecnie w UE erozji poddane jest ok. 7% użytków rolnych, tj. ok. 115,4 tys. km. Procesy erozji są wynikiem zmniejszania powierzchni lasów i niewłaściwego gospodarowania zasobami ziemi. Uszkodzenia i zniszczenia gleb w wyniku erozji wodnej największe są w rejonie Morza Śródziemnego;
- zmniejszanie się zasobów materii organicznej w glebie. Szacuje się, że ok. 45% gleb w Europie zawiera bardzo niską zawartość materii organicznej (0-2% węgla organicznego). Dotyczy to zwłaszcza południowych krajów Europy, ale też dużej części gleb w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Belgii. Zmniejszanie się zasobów materii organicznej wynika przede wszystkim z głębokiego systemu orki, wysokiego poziomu zużycia nawozów mineralnych i erozji gleb;
- rosnące zasolenia gleb w wyniku wysokiego zużycia nawozów mineralnych i stosowania nieprawidłowego wykorzystywania systemów irygacyjnych. Problem ten dotyczy ok. 3,8 mln ha ziemi użytkowanej rolniczo w Europie. Procesy zwiększania się udziału gleb o dużej zawartości soli najszybciej przebiegają we Włoszech, w Grecji, Portugalii, Francji, Rumunii, na Słowacji i Węgrzech;
- zwiększające się zakwaszenia gleb i zmniejszanie się ich biodywersyfikacji;
- pustynnienie wielu obszarów w krajach europejskich z powodu powtarzających się niedoborów opadów atmosferycznych. Dotyczy to głównie Bułgarii, Grecji, Węgier, Włoch, Portugalii i Hiszpanii. Ocenia się, że udział rejonów z cechami pustynnienia stanowi około 8% terytorium Unii Europejskiej.

Zmiany klimatyczne przyczynić się mogą do dalszej degradacji gleby. Ocieplenie klimatu spowodować może nasilenie procesów erozji w wyniku niewydolności systemu retencyjnego.

Pogłębiająca się degradacja gleb w Europie i Unii Europejskiej powoduje zmniejszanie plonowania upraw rolnych i ewidentne szkody dla środowiska naturalnego. Ponadto prowadzi do ponoszenia ogromnych kosztów związanych m.in. z rekultywacją gleb, oczyszczaniem wód, wzrostem wydatków na kontrolę jakości żywności. Koszt takich działań w Unii Europejskiej szacuje się na ok. 38 mld euro rocznie.

Wszystkie te czynniki stały się podstawą podjęcia przez UE decyzji o pełnej transformacji gospodarki unijnej w zrównoważoną do 2050 roku („mapę drogową” tej transformacji Komisja Europejska przedstawiła we wrześniu 2011 roku) [Communication... 2011]. Gleba uznana została za kluczowy element zasobów naturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności zachowania bezpieczeństwa żywności i gospodarowania zasobami wody. Oprócz konkretnych rozwiązań dotyczących ochrony gleb, w strategii tej przewidziano również upowszechnianie wiedzy na temat gleb i konieczności ich ochrony w szkolnictwie, wśród polityków i uczestników rynku żywnościowego. Konieczne jest również systematyczne monitorowanie zasobów i jakości gleb we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

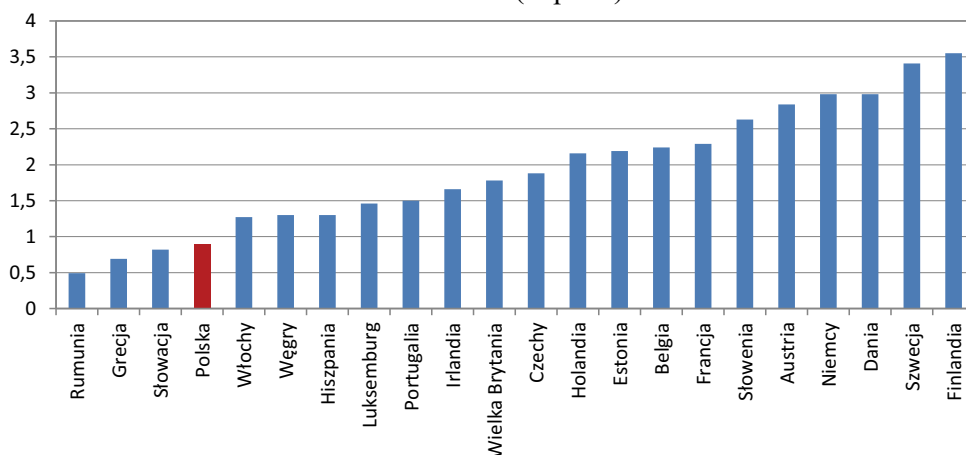
Mniej intensywny w Polsce niż w krajach UE-15 system uprawy ziemi i „krótszy” okres intensywnej industrializacji spowodowały mniejszy w naszym kraju stopień degradacji gleb, choć obserwuje się ubytek zawartości w glebie materii organicznej, rosnące ich zakwaszenie, postępujące procesy erozji wodnej i wietrznej oraz wzrost obszarów narażonych na pustynnienie i zanieczyszczanych metalami ciężkimi. Wydaje się, że Polska może być większym niż obecnie producentem zdrowej, „bezpiecznej” żywności przy równocześnie możliwej umiarkowanej intensyfikacji produkcji. Konieczne jest jednak zwiększenie poziomu wapnowania gleb i ich wzbogacanie w substancje organiczne (w tym przez bardziej poprawną gospodarkę nawozami organicznymi), ale też właściwy dobór gatunków roślin i odmian dostosowanych do miejscowych warunków. Rolnictwo polskie w większym stopniu niż w krajach UE-15 ma szansę na pełną transformację w rolnictwo „zrównoważone”.

4.5. Niektóre wskaźniki rozwoju gospodarki opartej na wiedzy

Dostęp do wiedzy, utworzenie społeczeństwa informacyjnego to jeden z głównych priorytetów Strategii 2020, a równocześnie bardzo istotny we współczesnym świecie czynnik rozwoju gospodarek i poszczególnych krajów – w tym rolnictwa.

W Polsce udział wydatków na badania i rozwój w 2012 roku wyniósł 0,89% PKB¹³ (rysunek 4.6). Spośród krajów UE mniejszy niż w Polsce był jedynie udział wydatków na sferę B+R w Rumunii (0,49%), Grecji (0,69%), Bułgarii i Słowacji (0,82%). Krajami o najwyższym udziale wydatków na naukę i rozwój w krajowym produkcie brutto są Finlandia (3,5%), Szwecja (3,41%) i Dania (2,98%). Spośród pozostałych krajów UE ok. 3% jest również udział w PKB wydatków na naukę i rozwój w Austrii i Niemczech. W przeliczeniu na 1 mieszkańca wydatki na badania i rozwój stanowiły w 2013 roku w Polsce 205 USD, w porównaniu z 1391 USD w Finlandii i 1460 USD w Szwecji. Liczba pracowników naukowo-badawczych na 1000 pracujących wynosiła w Polsce 4,3, w Finlandii 16,1, a w Szwecji 10,7. Spośród krajów UE niższy niż w Polsce był ten wskaźnik jedynie w Rumunii (1,9).

Rysunek 4.6. Udział nakładów na B+R w PKB w krajach Unii Europejskiej w 2012 roku (w proc.)



Źródło: na podstawie Rocznika Statystycznego [2014].

W Polsce nakłady na działalność badawczo-rozwojową zwiększyły się z 4,8 mld zł w 2000 roku do 14,4 mld zł w 2013 roku. Udział wsparcia z budżetu państwa obniżył się z 63,4 do 47,2%, ze środków producentów gospodarczych wzrósł z 24,5 do 37,5%, a z funduszy międzynarodowych zwiększył się z 1,8 do 13,2%. Wzrost finansowania rozwoju badań i nauki ze środków zewnętrznych świadczy o dużej aktywności podmiotów tego sektora w pozyskiwaniu źródeł zasilania finansowego, głównie z funduszy unijnych. Dynamiczny wzrost nakła-

¹³ Wszystkie dane pochodzą z Roczników Statystycznych GUS.

dów na naukę i badania w jednostkach gospodarczych (głównie ze środków własnych) wskazuje na postępującą innowacyjność w podmiotach gospodarczych – głównie przetwórczych. W jednostkach gospodarczych najszybciej zwiększa się również liczba pracowników zajmujących się działalnością badawczo-rozwojową. Obniża się natomiast liczba pracowników zatrudnionych w jednostkach badawczo-naukowych i w szkołach wyższych. W 2013 roku na ogólną liczbę 93,8 tys. osób zatrudnionych w sferze B+R udział pracowników tej sfery w jednostkach gospodarczych wyniósł 28,5%, a w jednostkach naukowo-badawczych 26,1%.

W 2000 roku udział nakładów na działalność badawczo-rozwojową w rolnictwie w ogólnych nakładach na sferę B+R wyniósł 9,2%, w 2010 roku – 7,7%, a w 2013 roku zaledwie 5,1%, przy czym nakłady te pochodzą niemal wyłącznie z budżetu państwa. Zmniejsza się zatrudnienie w placówkach naukowo-badawczych i w innych podmiotach zajmujących się problematyką rolniczą. W 2000 roku było to 10,4 tys. osób, w 2005 roku – 6,5 tys. osób, a w 2013 roku – 5,6 tys. osób (tabela 4.5).

Tabela 4.5. Zatrudnienie i nakłady na sferę B+R ogółem i dotyczące rolnictwa

Wyszczególnienie	Zatrudnienie w branży B+R (w tys. osób)				Nakłady na sferę B+R (w mld zł)			
	2000	2005	2010	2013	2000	2005	2010	2013
Ogółem	78,9	76,8	81,8	93,8	4,8	5,6	10,4	14,4
W sektorze rolnictwa	8,2	6,5	5,4	5,6	0,4	0,5	0,8	0,7
Udział rolnictwa (w proc.)	10,4	8,5	6,6	6,0	8,3	8,9	7,7	4,9

Źródło: Roczniki Statystyczne [2007 i 2014].

W grupie jednostek przetwórczych największe są nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle spożywczym (1,5 mld zł w 2013 roku) i są to głównie nakłady ponoszone na zakup nowoczesnych maszyn i urządzeń. Równocześnie w przemyśle spożywczym najmniejszy w porównaniu z innymi działami przemysłu przetwórczego jest udział przychodów netto ze sprzedaży produktów nowych lub ulepszonych w sprzedaży ogółem. W 2013 roku wskaźnik ten w przemyśle spożywczym wyniósł zaledwie 3,7%, a w całym przetwórstwie przemysłowym 11,7%. W zakładach przemysłowych dostęp do Internetu miało w 2013 roku ok. 94% jednostek, a własną stroną internetową 71%, wobec odpowiednio 92 i 52% w 2005 roku. Znacznie mniejszy jest dostęp do sieci internetowej mieszkańców wsi. Według danych GUS w 2013 roku dostęp do poczty elektronicznej miało 41% mieszkańców wsi (w miastach 58%), a wyszukiwanie informacji o towarach i usługach dotyczyło 37% mieszkańców wsi (51% w miastach).

Brak metod badawczych związanych z doborem kryteriów oceny i sposobem ich pomiaru nie pozwala na dokładniejsze określenie wpływu innowacji na postęp dokonujący się w rolnictwie. Wydaje się, że w polskim rolnictwie ma miejsce głównie postęp o charakterze imitacyjnym, polegający na stosowaniu wyników osiągnięć w gospodarstwach rolnych krajów rozwiniętych gospodarczo. Dotyczy to głównie systemu przechowywania produktów rolnych, stosowania nowoczesnych maszyn do zbiorów i doskonalenia potencjału genetycznego roślin i zwierząt. Duża jest podaż i dostępność wykazujących cechy innowacyjności środków produkcji dla rolnictwa (sprzętu rolniczego, środków ochrony roślin, środków plonotwórczych, nasion i sadzonek). Problemem jest mała, w porównaniu z innymi krajami, skala ich stosowania, a wynika to głównie z relatywnie słabej kondycji ekonomicznej wielu gospodarstw.

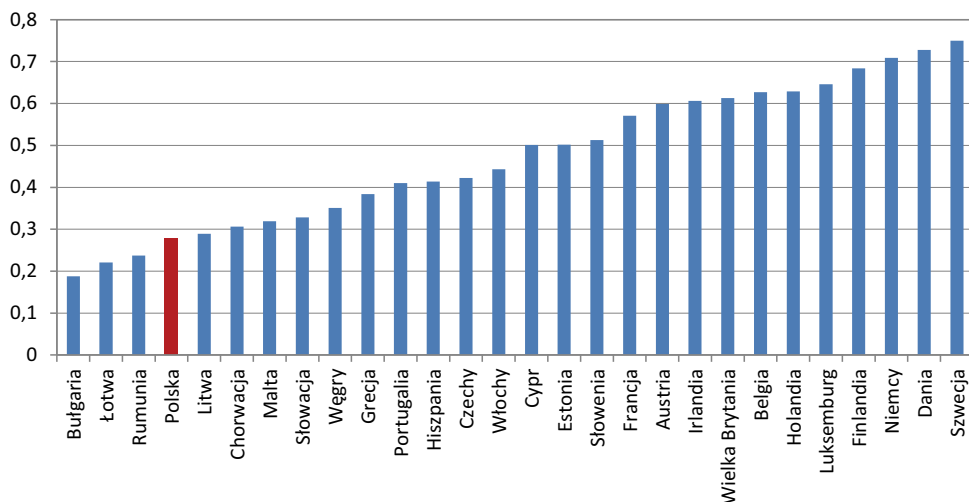
4.6. Pozycja Polski w światowych rankingach konkurencyjności

Ogromne znaczenie czynników „niezależnych” od producentów rolnych w kształtowaniu konkurencyjności wewnętrznej i zewnętrznej czyni bardzo przydatnymi dla oceny możliwości wspierania tego sektora wyniki światowych rankingów konkurencyjności dotyczących poziomu makro. W rankingach tych, prowadzonych głównie przez Międzynarodowy Instytut Rozwoju Zarządzania w Lozannie (IMD) i Światowe Forum Ekonomiczne (WEF), Polska wypada korzystnie pod względem ogólnego stanu gospodarki. Zdecydowanie najslabszą stroną są duże utrudnienia w prowadzeniu działalności biznesowej – biurokracja, zmienne prawo gospodarcze (w tym zwłaszcza podatkowe), rozbudowane procedury administracyjne. Nisko oceniana jest również swoboda rynku pracy i „łatwość” prowadzenia biznesu (długi okres związany z zakładaniem działalności gospodarczej, powolne działania wymiaru sprawiedliwości i administracji państwowej). Te właśnie czynniki decydują o odległym miejscu Polski w światowych rankingach konkurencyjności. W 2014 roku Polska pod względem sumarycznych wskaźników konkurencyjności zajmowała w UE 19. miejsce w rankingu WEF i 17. miejsce w rankingu IMD. Skomplikowane procedury i biurokracja utrudniają podmiotom rynku dostosowanie do funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim i pozyskiwanie funduszy wsparcia.

W prowadzonym przez Komisję Europejską rankingu konkurencyjności dotyczącym „wiedzy dla rozwoju” Polska zajmuje w UE jedno z ostatnich miejsc (rysunek 4.7). W 2013 roku poziom Sumarycznego Wskaźnika Innowacyjności (*Summary Innovation Index*) niższy był jedynie w Bułgarii, Rumunii i na Łotwie. Największy jest dystans między Polską a większością krajów UE

pod względem rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych, wprowadzania innowacyjnych rozwiązań (w tym w rolnictwie), rozwoju sieci badawczych i współpracy placówek badawczych z otoczeniem produkcyjnym.

Rysunek 4.7. Sumaryczny wskaźnik innowacyjności (SII) w krajach Unii Europejskiej w 2013 roku

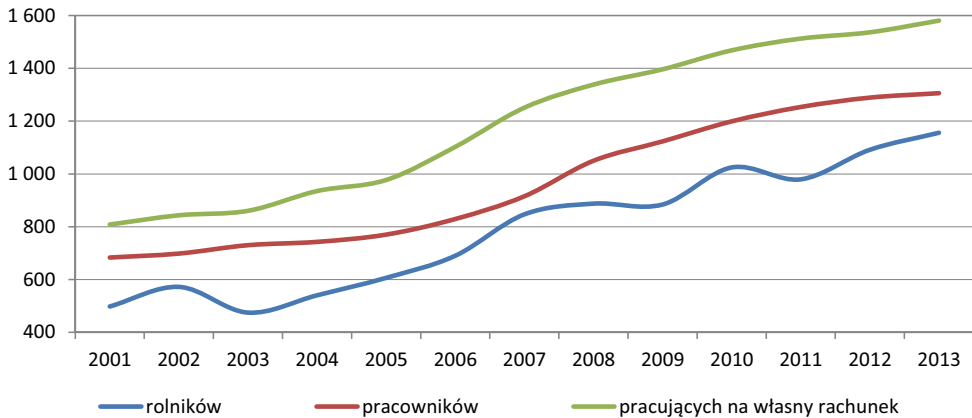


Źródło: *Innovation...* [2014].

4.7. Ocena wewnętrznej konkurencyjności rolnictwa w Polsce

Po akcesji do UE zmniejszyła się w sektorze rolnym zdolność kreowania produkcji i wartości dodanej brutto w relacji do działów nierolniczych. Średnio w latach 2011-2013 udział rolnictwa w produkcji globalnej i wartości dodanej brutto gałęzi nierolniczych wyniósł odpowiednio 3,8 i 3,0%, wobec 5,3 i 4,9% w latach 2001-2003. Zwiększył się z 4,6 do 6% udział rolnictwa w nadwyżce operacyjnej brutto (dochodów z działalności gospodarczej) działów nierolniczych. Wzrósł także z 15,2 do 18,9% udział dochodów do dyspozycji w gospodarstwach rolniczych wobec gospodarstw indywidualnych poza rolnictwem. W wyniku przede wszystkim unijnych dopłat średnio w latach 2011-2013 dochody rozporządzone w rolniczych gospodarstwach domowych w przeliczeniu na 1 osobę stanowiły ok. 84% dochodów w gospodarstwach domowych pracowników (rysunek 4.8). Średnio w latach 2001-2003 wskaźnik ten wyniósł 73%. W latach 2011-2013 dochody do dyspozycji brutto w rolniczych gospodarstwach domowych przekraczały wartość dodaną brutto aż o 43%. W latach 2001-2003 stanowiły 88% wartości dodanej brutto.

Rysunek 4.8. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny rolników, pracowników i pracujących na własny rachunek w gospodarstwach domowych (w zł, w przeliczeniu na 1 osobę)



Źródło: Roczniki Statystyczne [2002-2013].

Po przystąpieniu Polski do UE nie zmieniły się znacząco relacje społecznej wydajności pracy (wartość dodana brutto na 1 pracującego) i technicznego uzbrojenia pracy (wartość brutto środków trwałych na 1 pracującego) w rolnictwie w stosunku do tych wielkości w działach nierolniczych. Średnio w latach 2011-2013 wskaźniki te wyniosły odpowiednio 22 i 29%. Wzrosła natomiast z 43% w latach 2001-2003 do 71% w latach 2011-2013 relacja produktywności środków trwałych (wartość dodana w porównaniu do wartości brutto środków trwałych) w rolnictwie i działach nierolniczych.

Relatywnie korzystne są relacje społecznej wydajności pracy i technicznego uzbrojenia pracy w przemyśle spożywczym w porównaniu z innymi sektorami przetwórstwa przemysłowego. Wyniki finansowe przemysłu spożywczego pozwalają na kontynuowanie wzrostu produkcji, w tym działalności inwestycyjnej. Dobra sytuacja ekonomiczno-finansowa sektora spożywczego pozwala większości firm, zwłaszcza dużych (uczestniczących w 55% w wartości produkcji sektora) na zintensyfikowanie współpracy ze znacznie słabszymi partnerami, tj. producentami rolnymi.

4.8. Konkurencyjność zewnętrzna produktów sektora rolno-spożywczego w Polsce

Po akcesji do UE zwiększył się w Polsce poziom większości wskaźników obrazujących konkurencyjność zewnętrzną produktów rolno-spożywczych. Dotyczyło to salda handlu zagranicznego, wskaźnika pokrycia eksportem importu, wskaźnika ujawnionej przewagi komparatywnej oraz wskaźnika handlu wewnątrz-

gałęziowego. Najbardziej zwiększył się poziom tych wskaźników w odniesieniu do sektora tytoniowego (tabela 4.6). Tak jak przed akcesją niskimi wskaźnikami konkurencyjności zewnętrznej charakteryzują się: rośliny oleiste i ich przetwory, ekstrakty roślinne i pasze dla zwierząt. Struktura produkcji w Polsce i w innych krajach, uwarunkowania na rynku krajowym i światowym czynią z Polski strukturalnego importera tych produktów. Dotyczy to również w sposób oczywisty produktów w kraju niewytwarzanych (głównie owoców i warzyw innych stref klimatycznych, kawy i herbaty). Konkurencyjność zewnętrzną mierzoną poziomem salda handlu zagranicznego, ujawnionej przewagi komparatywnej i wskaźnikiem pokrycia eksportem importu utracił sektor żywności i mięsa wieprzowego.

Tabela 4.6. Saldo handlu zagranicznego grupami produktów rolno-spożywczych i wskaźnik pokrycia eksportem importu (CR)

Wyszczególnienie	Saldo (w mln euro)		Wskaźnik CR	
	2004-2006 średnia	2011-2013 średnia	2004-2006 średnia	2011-2013 średnia
Razem	1 522,2	4 348,0	1,28	1,32
w tym:				
Żywiec, mięso i przetwory	961,5	1 783,8	3,22	1,96
Tytoń i papierosy	40,8	964,7	1,21	3,07
Produkty mleczarskie	682,8	957,0	7,83	2,78
Cukier i przetwory	406,0	909,8	2,51	2,24
Zboża i przetwory	9,9	396,6	1,03	1,50
Owoce i przetwory	6,8	247,2	1,01	1,17
Warzywa i przetwory	122,5	58,7	1,56	1,10
Ryby i przetwory	-47,5	-17,4	0,91	0,99
Ziemniaki i przetwory	0,8	-143,4	1,01	0,75
Alkohole	-3,0	-187,2	0,97	0,61
Kawa, herbata, kakao	-308,9	-362,6	0,33	0,62
Oleiste i przetwory	-473,1	-1 088,6	0,27	0,40

Źródło: na podstawie danych Centrum Informatycznego Handlu Zagranicznego i Ministerstwa Finansów.

Szybszy wzrost eksportu niż importu większości grup produktów rolno-spożywczych spowodowany był, oprócz otwarcia rynku unijnego na z reguły tańsze od produkowanych we Wspólnocie produkty wytwarzane w Polsce, także nasileniem skali reeksportu produktów sprowadzanych zza granicy, aktywnym wykorzystaniem przez krajowe podmioty rynku unijnych funduszy wsparcia i promocji eksportu.

Dynamiczny wzrost eksportu – głównie produktów spożywczych – oznacza zwiększanie zapotrzebowania na produkty rolne wykorzystywane w przetwórstwie. Utrzymaniu tendencji wzrostowej eksportu sprzyjać będzie w perspektywie średniookresowej spodziewane utrzymanie kosztowo-cenowej przewagi większości

wytwarzanych w Polsce artykułów rolnych i spożywczych na rynku światowym i europejskim. W Polsce niezbędne jest jednak dążenie do obniżenia kosztów produkcji (poprzez poprawę proporcji czynników produkcji w rolnictwie i wzrost efektywności ich wykorzystania) w świetle możliwej dalszej liberalizacji światowych obrotów produktami rolno-spożywczymi.

4.9. Wnioski i rekomendacje

- Sektor rolny w Polsce, tak jak w innych nowych krajach członkowskich UE, charakteryzuje się znacznie mniejszym niż w krajach UE-15 potencjałem konkurencyjnym. Mniej korzystne są w nowych krajach członkowskich relacje ziemia–praca i kapitał–praca oraz niższa jest efektywność wykorzystania czynników produkcji. Mniejsza produktywność ziemi i pracy w dużym stopniu wynika z niekorzystnej w krajach UE-12 struktury obszarowej gospodarstw. Kraje te brak przewag w zakresie wydajności czynników produkcji „rekompensują” niższymi kosztami ich opłaty – w tym głównie opłatą pracy.
- Powolny proces zmian strukturalnych powoduje konieczność zwiększania skali podaży przede wszystkim przez poprawę organizacji pierwotnego rynku rolnego (stopień zorganizowania producentów). Wzrost skali podaży wpływa też na obniżenie kosztów jednostkowych produktów rolnych, a zatem i produktów spożywczych.
- Poprawa relacji czynników produkcji i wzrost produktywności ziemi oraz poprawa organizacji rynku pierwotnego nie są możliwe bez finansowego i instytucjonalnego zewnętrznego wsparcia tego sektora.
- We współczesnym świecie efektywnemu wykorzystaniu czynników produkcji i korzystnym z ekonomicznego punktu widzenia ich proporcjom towarzyszyć musi poprawa jakości czynnika pracy. W Polsce poziom wykształcenia producentów rolnych jest niższy niż w krajach UE (dotyczy to głównie wykształcenia wyższego) i zdecydowanie mniejszy jest zakres działań innowacyjnych oraz współpracy nauki z praktyką. Relatywnie niska jakość czynnika pracy w polskim rolnictwie i generalnie niewielka skala rozwoju opartego na wiedzy wynika w bardzo dużym stopniu z obniżania się zatrudnienia i nakładów w sferze B+R dotyczącej tego sektora gospodarki. Polska w światowych rankingach konkurencyjności dotyczących rozwoju konkurencyjności w oparciu o wiedzę, innowacje i zakres rozwoju społeczeństwa informacyjnego zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Unii Europejskiej.
- Po akcesji do UE w Polsce zwiększył się poziom wskaźników obrazujących konkurencyjność zewnętrzną produktów polskiego sektora rolno-spożywczego. Poprawa wskaźników konkurencyjności zewnętrznej dotyczyła przede wszyst-

kim wyrobów przemysłu spożywczego, których udział w eksporcie ogółem produktów sektora rolno-spożywczego wynosi ok. 85% i jest to wskaźnik wyższy od przeciętnego w Unii Europejskiej.

- Poprawa proporcji czynników produkcji w rolnictwie, wzrost efektywności ich wykorzystania i obniżenie kosztów produkcji są niezbędne wobec możliwej dalszej liberalizacji światowych obrotów produktami rolno-spożywczymi. Kraje UE, w tym Polska, mogą najbardziej spośród innych ugrupowań odczuć skutki liberalizacji obrotów produktami rolno-spożywczymi (zniesienie subsydiów eksportowych i redukcja lub zniesienie ceł).

Uwzględniając priorytety zawarte w Strategii 2020, a także biorąc pod uwagę obecne różnice w realizacji jej celów w Polsce i w innych krajach UE, za najistotniejsze zadanie administracji rządowej uznać należy poprawę „jakości” kapitału ludzkiego w sektorze rolnym i stworzenie korzystnych warunków do wprowadzania działań innowacyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o powstrzymanie spadkowego trendu zatrudniania w sferze B+R dotyczącej rolnictwa i obniżania udziału nakładów na działalność badawczo-rozwojową w rolnictwie w relacji do ogólnych nakładów na tę sferę. Konieczny jest również większy niż w krajach UE wzrost nakładów mających na celu zwiększenie poziomu wykształcenia zatrudnionych w rolnictwie polskim i dostępu producentów rolnych do sieci internetowych.

Konieczne jest priorytetowe traktowanie projektów dotyczących innowacyjnych rozwiązań w produkcji i szeroko rozumianej jej organizacji. Optymalnym rozwiązaniem byłaby realizacja projektów dotyczących funkcjonowania podmiotów rynku i ich otoczenia w systemie klastrów, co doprowadziłoby do stosowania rozwiązań innowacyjnych o charakterze kreatywnym i równocześnie prowadzących do wzrostu wydajności pracy i ziemi przy zachowaniu zasad ochrony środowiska. Celowe i zasadne jest wspieranie projektów dotyczących wzrostu wydajności ziemi poprzez umiarkowaną intensyfikację produkcji i poprawę jakości gleb (wapnowanie gleb i ich wzbogacanie w substancje organiczne).

Bardzo ważne jest wspieranie procesu poprawy organizacji pierwotnego rynku rolnego – głównie poprzez samoorganizowanie się producentów rolnych w uznane prawem unijnym grupy producentów oraz ich związki i stowarzyszenia. Wsparcie powinno być udzielane na maksymalnym, dopuszczalnym prawem unijnym poziomie przy równoczesnym stwarzaniu korzystnego dla tworzenia i funkcjonowania grup otoczenia finansowego (podatki, kredyty), prawnego i instytucjonalnego.

Konieczne jest wspieranie uzasadnionych rynkowo i ekonomicznie projektów dotyczących promocji i marketingu prowadzonych przez podmioty rynku (grupy producentów, zrzeszenia branżowe) oraz prowadzenie tego typu działań

bezpośrednio przez agendy rządowe. Marketing i reklama dotyczyć powinny przede wszystkim produktów spożywczych o wyższym stopniu przetworzenia, a także niektórych produktów rolnych (głównie owoców i warzyw). Rola administracji rządowej w polityce dotyczącej handlu zagranicznego produktami rolnymi i spożywczymi sprowadza się również do aktywnego uczestnictwa w formułowaniu ostatecznych rozwiązań unijnych dotyczących porozumień handlowych z innymi ugrupowaniami gospodarczymi oraz rozwiązań multilateralnych w ramach WTO.

Rola administracji rządowej w poszczególnych krajach członkowskich UE sprowadza się do właściwej i najpełniejszej realizacji priorytetów i celów Strategii 2020 oraz Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020. W odniesieniu do administracji rządowej w Polsce chodzi przede wszystkim o ograniczenie nadmiernej biurokracji w niemal wszystkich obszarach działania państwa, ustabilizowanie rozwiązań prawnych oraz wzrost nakładów na badania i rozwój – zwłaszcza nakładów dotyczących sfery B+R odnoszonej do sektora rolnego.

5. Żywność tradycyjna i regionalna w Polsce¹⁴

W Polsce i innych krajach Unii Europejskiej zwiększa się zainteresowanie konsumentów i producentów żywnością regionalną i tradycyjną, wyróżniającą się szczególną jakością. Rynek zdominowany jest jednak przez produkty żywnościowe produkowane masowo, z produkcji przemysłowej i żywność typu *fast-food*. Żywność regionalna i tradycyjna w większości krajów stanowi niewielki segment rynku. Naturalne, czasochłonne i pracochłonne metody produkcji charakteryzujące żywność tradycyjną i związaną z danym regionem są przeciwieństwem standaryzacji i ujednoczenia produkcji żywności, które przyniosła globalizacja.

Produkty z masowej produkcji przemysłowej zawierają wiele substancji dodatkowych pochodzenia chemicznego, poprawiających smak, zapach, barwę oraz konserwantów przedłużających trwałość żywności, często przewożonej na duże odległości. Z tego powodu konsumenci darzą tę żywność coraz mniejszym zaufaniem. Zwiększa się popyt na produkty rolne i środki spożywcze posiadające charakterystyczne cechy związane z pochodzeniem geograficznym i tradycyjnymi metodami produkcji. Coraz więcej konsumentów przywiązuje dużą wagę do jakości i różnorodności spożywanych produktów.

Najważniejszym wyróżnikiem produktów regionalnych i tradycyjnych jest specyficzna jakość, wynikająca z tradycyjnego sposobu wytwarzania zgodnego z dziedzictwem kulturowym (receptury przekazywane z pokolenia na pokolenie), a także oddziaływania czynników naturalnych, związanych z obszarem, takich jak np. klimat, roślinność, usytuowanie terenu, jakość gleby.

Produkty regionalne i tradycyjne są traktowane w Unii Europejskiej jako dobro wyjątkowe i dziedzictwo kulturowe Europy. Od 1992 roku wydano szereg rozporządzeń w sprawie rejestracji i ochrony tej żywności przed zafałszowaniem oraz bezpodstawnym przywłaszczeniem nazwy. Produkty rolne i środki spożywcze rejestrowane jako Chroniona Nazwa Pochodzenia i Chronione Oznaczenie Geograficzne są związane z obszarem, a Gwarantowaną Tradycyjną Specjalność wyróżnia tradycyjna metoda produkcji. Producenci wytwarzający produkty, których nazwy zostały zarejestrowane w Unii Europejskiej, mogą posługiwać się graficznym znakiem jakości, świadczącym o autentyczności produktu i gwarantującym jego jakość. Jednocześnie konsumenci uzyskują więcej informacji umożliwiających wybór oznaczonego spośród wielu.

Dla producentów produktów regionalnych i tradycyjnych sprzedaż produktów oznaczonych jest szansą zapewnienia sobie dodatkowego dochodu i stwarza możliwość promocji rodzimych miejscowości w kraju oraz na obszarze Unii.

¹⁴ Na podstawie Gulbicka [2014].

Producenci wytwarzający tradycyjną i o niepowtarzalnym smaku żywność mogą znaleźć odbiorców nie tylko w Unii Europejskiej, ale też poza nią, mimo wysokich cen tych produktów.

Od 1 maja 2004 roku Polska jest członkiem Unii Europejskiej i uczestniczy w systemach jakości produktów rolnych oraz środków spożywczych tradycyjnych i o znanym pochodzeniu. Rejestracja i ochrona nazw produktów regionalnych i tradycyjnych opiera się na prawie Unii Europejskiej. W przepisach polskich określone zostały natomiast ramy instytucjonalne pozwalające na wdrożenie systemu na szczeblu krajowym.

Głównym celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie żywności tradycyjnej i regionalnej w aspekcie nowych uregulowań prawnych, a w szczególności jej bezpieczeństwa dla zdrowia ludzi.

5.1. Produkty regionalne i tradycyjne w Unii Europejskiej – podstawowe regulacje prawne

Obecnie system ochrony i promocji produktów regionalnych i tradycyjnych w Unii Europejskiej działa na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. *w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych* oraz przez Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 664/2014 z 18 października 2013 r. *uzupełniające Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w odniesieniu do ustanowienia symboli unijnych dotyczących chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności oraz w odniesieniu do niektórych zasad dotyczących pochodzenia paszy i surowców, niektórych przepisów proceduralnych i niektórych dodatkowych przepisów przejściowych*.

Celem Rozporządzenia 1151/2012 jest wspieranie producentów produktów rolnych i środków spożywczych w informowaniu kupujących i konsumentów o cechach produktów i środków spożywczych i związanej z nimi produkcji rolnej, by zapewnić:

- uczciwą konkurencję – rolnikom i producentom produktów rolnych i środków spożywczych mających cechy i właściwości stanowiące wartość dodaną;
- dostęp konsumentów do wiarygodnych informacji na temat tych produktów;
- przestrzeganie praw własności intelektualnej (art. 1, ust. 1).

Zarejestrowane nazwy są chronione przed:

- a) bezpośrednim lub pośrednim wykorzystaniem w celach komercyjnych nazwy zarejestrowanej w odniesieniu do produktów nieobjętych rejestracją, jeśli produkty te są porównywalne do produktów zarejestrowanych pod tą nazwą;

- b) wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywłaszczeniem;
- c) wszelkimi innymi praktykami mogącymi wprowadzić konsumentów w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktu.

5.1.1. System Chronionych Nazw Pochodzenia (ChNP) i Chronionych Oznaczeń Geograficznych (ChOG)

Ochrona nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych ma na celu zapewnienie rolnikom i producentom godziwego dochodu z tytułu właściwości i cech danego produktu lub sposobu jego wytwarzania oraz dostarczenie jasnych informacji na temat produktów, których określone cechy mają związek z pochodzeniem geograficznym, co pozwoli konsumentom na bardziej świadomy wybór co do zakupów żywności (preambuła do Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 (pkt 18).

Produkty regionalne mogą być rejestrowane w Komisji Europejskiej (KE) jako Chroniona Nazwa Pochodzenia (ChNP) lub Chronione Oznaczenie Geograficzne (ChOG). Produkty regionalne lub inaczej produkty znanego pochodzenia to produkty, których jakość jest zdecydowanie wyższa od przeciętnej, związana z miejscem pochodzenia i lokalnymi metodami wytwarzania.

Symbole unijne służą popularyzacji produktów, których nazwa jest zarejestrowana jako Chroniona Nazwa Pochodzenia lub Chronione Oznaczenie Geograficzne.



Źródło: Załącznik do Rozporządzenia (UE) nr 664/2014.

Wymogi dotyczące nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych zawiera art. 5 omawianego Rozporządzenia.

Chroniona Nazwa Pochodzenia (ChNP) to nazwa, którą określa się produkt:

- a) pochodzący z określonego miejsca, regionu lub w wyjątkowych *przypadkach*, kraju;
- b) którego jakość lub cechy charakterystyczne są w istotnej lub wyłącznej mierze zasługą szczególnego środowiska geograficznego, na które składają się czynniki naturalne i ludzkie;
- c) którego wszystkie etapy produkcji odbywają się na określonym obszarze (art. 5, ust. 1).

Na przykład oscypek i bryndza podhalańska związane są z Podhalem – m.in. z rasami owiec, ze sposobem i warunkami ich wypasu, jakością i rodzajem mleka, metodą wytwarzania sera.

Chronione Oznaczenie Geograficzne (ChOG) to nazwa, którą określa się produkt:

- a) *pochodzący z określonego miejsca, regionu lub kraju;*
- b) *którego określona jakość, renoma lub inna cecha charakterystyczna w głównej mierze wynika z tego pochodzenia geograficznego; oraz*
- c) *którego przynajmniej jeden etap produkcji odbywa się na tym określonym obszarze geograficznym (art. 5, ust. 2).*

Przykładem takiego produktu jest miód wrzosowy z Borów Dolnośląskich. Pyłek pozyskiwany jest z kwiatów wrzosu na terenie Borów Dolnośląskich, ale pszczoły mogą być przywożone na pożytki wrzosowe w Borach Dolnośląskich z obszaru szerszego niż teren tych Borów.

Do prowadzonego przez Komisję Europejską rejestru Chronionych Nazw Pochodzenia (ChNP) i Chronionych Oznaczeń Geograficznych (ChOG) wpisuje się produkty, których wysoka jakość jest związana z cechami regionu, w jakim są wytwarzane. Obszar geograficzny, do którego przypisane są chronione nazwy pochodzenia i chronione oznaczenia geograficzne musi być precyzyjnie wyznaczony, w sposób niebudzący żadnych wątpliwości.

Produkty zarejestrowane jako ChNP lub ChOG podlegają ochronie, gdyż producenci podobnych produktów spoza obszaru określonego w specyfikacji jako obszar wytwarzania tych produktów nie mogą używać nazwy produktu zarejestrowanego ani znaku ChNP lub ChOG.

W specyfikacji produktu zgodnie z art. 7 ust. 1 Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 podaje się nazwę, która ma zostać objęta ochroną jako nazwa pochodzenia lub oznaczenie geograficzne, opis produktu obejmujący: surowce, a także główne fizyczne, chemiczne, mikrobiologiczne lub organoleptyczne cechy produktu, definicję obszaru geograficznego, dowody potwierdzające, że produkt pochodzi z określonego miejsca geograficznego, opis metod pozyskiwania produktu, szczegółowe informacje określające następujące kwestie, tj. związek między jakością lub cechami charakterystycznymi produktu, nazwy i adresy organów lub, o ile są dostępne, nazwy i adresy jednostek dokonujących kontroli zgodności z wyznaczonymi specyfikacjami i szczegółowe zasady dotyczące etykietowania danego produktu.

Zgodnie z art. 12 chronione nazwy pochodzenia oraz chronione oznaczenia geograficzne mogą być wykorzystywane przez dowolny podmiot wprowadzający na rynek, gdy produkt jest zgodny z specyfikacją przedstawioną przez grupę we wniosku o rejestrację.

5.1.2. System Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności (GTS)

Gwarantowana Tradycyjna Specjalność (GTS) oznacza produkt rolny lub środek spożywczy uznany przez Unię Europejską, ze względu na jego specyficzny charakter, który oznacza cechę lub zespół cech w sposób wyraźny odróżniający produkt rolny lub środek spożywczy od podobnych im produktów lub środków spożywczych należących do tej samej kategorii. Produkt zarejestrowany w Unii Europejskiej jako GTS znakuje się poniższym znakiem:



Źródło: Załącznik do Rozporządzenia (UE) nr 664/2014.

Zgodnie z artykułem 18 Rozporządzenia nr 1151/2012 ustęp 1 i 2:

1. *Nazwa kwalifikuje się do zarejestrowania jako gwarantowana tradycyjna specjalność, jeżeli opisuje ona określony produkt lub środek spożywczy, który:*
 - a) *otrzymano z zastosowaniem sposobu produkcji przetwarzania lub składu odpowiadającego tradycyjnej praktyce w odniesieniu do tego typu produktu lub środka spożywczego lub*
 - b) *został wytworzony z surowców lub składników, które są tradycyjnie stosowane.*
2. *Aby nazwa mogła zostać zarejestrowana jako gwarantowana tradycyjna specjalność, musi ona:*
 - a) *być tradycyjnie stosowana w odniesieniu do określonego produktu lub*
 - b) *oznaczać tradycyjny lub specyficzny charakter danego produktu.*

O oznaczenie GTS mogą ubiegać się produkty rolne przeznaczone do spożycia przez ludzi (płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli, rybołówstwa) oraz produkty pierwszego przetworzenia, będące w związku z tymi produktami lub środki spożywcze, m.in.: piwo, chleb, ciasto, ciastka, wyroby cukiernicze, makarony, a także gotowe dania.

Nazwa produktu ubiegającego się o świadectwo gwarantowanej tradycyjnej specjalności musi być sama w sobie specyficzna lub wyrażać specyficzny charakter produktu rolnego i spożywczego, zgodna z przepisami krajowymi lub być przyjęta zwyczajowo. „*Specyficzny charakter*” oznacza natomiast cechę lub zespół cech, które odróżniają produkt rolny lub artykuł spożywczy od podobnych mu produktów lub też produktów należących do tej samej kategorii. Takimi

cechami mogą być: smak, zapach lub szczególne surowce, użyte do produkcji. O specyficznym charakterze nie może natomiast świadczyć sposób prezentacji lub pakowania produktu.

Produkt będący GTS, w odróżnieniu od ChNP, ChOG, nie nawiązuje do specyficznego charakteru związanego z pochodzeniem geograficznym. Wytwarzanie produktu będącego Gwarantowaną Tradycyjną Specjalnością może odbywać się na terenie każdego kraju UE, a nawet w innych krajach na świecie bez ograniczenia terytorialnego, jak w przypadku Chronionej Nazwy Pochodzenia i Chronionego Oznaczenia Geograficznego, gdy spełnione będą warunki specyfikacji. Jakość produktów tradycyjnych wynika ze specjalnego składu i sposobu wytwarzania.

Zarejestrowane nazwy są chronione przed wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywłaszczeniem oraz przed wszelkimi innymi praktykami, które mogłyby wprowadzić w błąd.

Nazwa zarejestrowana jako gwarantowana tradycyjna specjalność może być wykorzystywana przez dowolny podmiot wprowadzający na rynek produkt zgodny z odpowiednią specyfikacją.

Określenie „tradycyjny” oznacza udokumentowany jako będący w użyciu na rynku krajowym przez okres umożliwiający przekaz z pokolenia na pokolenie, okres ten ma wynosić co najmniej 30 lat (art. 3, pkt 9).

5.1.3. Rejestracja produktów regionalnych i tradycyjnych

Wniosek o rejestrację w Komisji Europejskiej produktu pochodzenia regionalnego lub tradycyjnego może złożyć tylko grupa. Produkt tradycyjny lub regionalny kształtuje się w ciągu długiego czasu i w wyniku oddziaływania wielu czynników naturalnych i kulturowych, dlatego jest dobrem wspólnym i nie może zostać zawłaszczony przez jednego producenta. Zatem warunkiem koniecznym dla przyjęcia wniosku jest jego złożenie przez grupę producentów [Winawer i Wujec 2013].

Grupą jest zespół producentów działających razem w celu rejestracji produktu w Komisji Europejskiej i jego dalszej ochrony i promocji. Zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu i Rady (UE) nr 1151/2012 grupą może być każda organizacja producentów lub przetwórców, niezależnie od jej formy prawnej lub składu, której działalność związana jest z tym samym produktem rolnym lub środkiem spożywczym (art. 45).

Procedura rejestracji nazw wynika z Rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 oraz prawa krajowego. Pierwszy etap rejestracji zgodnie z procedurą odbywa się w kraju, którego producenci chcą zarejestrować produkt jako ChNP, ChOG

lub GTS. Wniosek, który składa grupa producentów powinien zawierać, oprócz opisu grupy producentów, szczegółowy opis i historię wytwarzania produktu, jego związku z regionem, opis metody wytwarzania, opis surowców oraz nazwę jednostki kontrolującej. Ocena wniosku na poziomie krajowym trwa ok. 3 miesiące, na poziomie KE – 6 miesięcy, a poprzednio 12 miesięcy.

Każdy wniosek o rejestrację powinny rozpatrywać organy krajowe. Następnie, gdy zostanie oceniony pozytywnie, przekazywany jest do Komisji Europejskiej i wtedy podlega dalszej ocenie na poziomie unijnym. Po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej zainteresowane podmioty mogą złożyć zastrzeżenie. Sprzeciw może być także zgłoszony na poziomie krajowym. Po rozstrzygnięciu ewentualnych sporów nazwa produktu jest umieszczana w Rejestrze Chronionych Nazw Pochodzenia i Chronionych Oznaczeń Geograficznych lub w Rejestrze Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności. Możliwe jest także zgłoszenie do rejestracji w UE produktu z obszaru transgranicznego jako ChNP lub ChOG. Polska i Litwa zarejestrowały jako Chronioną Nazwę Pochodzenia np. miód z Sejneńszczyzny i Łódzieszczyzny (nazwa polska i nazwa litewska). Mogą być także rejestrowane produkty z krajów spoza Unii Europejskiej.

Rejestracja produktu w unijnych rejestrach nadaje producentom wyłączne prawo do używania zarejestrowanej nazwy. Przy czym to prawo mają również wszyscy inni producenci z danego obszaru geograficznego, którzy stosują się do warunków produkcji, zawartych w specyfikacji. Rejestracja nadaje więc prawo do używania nazwy tylko tym producentom, którzy spełniają wymogi określone w specyfikacji. Mogą oni sprzedawać lub reklamować swój produkt pod zarejestrowaną nazwą oraz używać symbolu ChNP, ChOG lub GTS [Kieljan 2011].

Rejestracja oznaczenia chroni producentów z danego regionu przed użyciem danej nazwy przez producentów z innych terenów kraju, którzy zechcą sprzedawać towar o tej samej lub podobnej nazwie. Zabronione są także wszelkie praktyki, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd co do pochodzenia, nazwy czy wyjątkowych cech produktu (art. 24). Producenci produktów regionalnych i tradycyjnych mają szansę uzyskania dodatkowego dochodu, gdyż konsumenci w Unii z coraz większą nieufnością podchodzą do żywności produkowanej na masową skalę. Za produkty regionalne i tradycyjne można uzyskać wysokie ceny i przynoszące producentom wyższe dochody. Produkty regionalne i tradycyjne stają się coraz częściej atrakcją dla licznych turystów, przyczyniając się jednocześnie do rozwoju całego regionu.

W systemie jakości dotyczącym produktów regionalnych i tradycyjnych zarejestrowano w Unii Europejskiej 1265 produktów rolno-spożywczych (DOOR

– *Database of Origin and Registration*), z tego 17 produktów pochodziło spoza Unii Europejskiej – 10 z Chin, po jednym z: Tajlandii, Andory, Norwegii, Turcji, Indii, Wietnamu i Kolumbii.

Kraje należące do Unii Europejskiej zarejestrowały 1248 produktów, z tego 583 jako Chroniona Nazwa Pochodzenia (ChNP), 611 jako Chronione Oznaczenie Geograficzne (ChOG) i 54 jako Gwarantowana Tradycyjna Specjalność (GTS). Najwięcej produktów zarejestrowały Włochy – 271, a następne w kolejności są: Francja – 219, Hiszpania – 181, Portugalia – 126, Grecja – 101, Niemcy – 80 i Wielka Brytania – 57.

Pośród krajów UE, poza dawną „15” najwięcej produktów zarejestrowała Polska – 37, a następne w kolejności są: Czechy – 33, Słowenia – 22, Słowacja – 17, Węgry – 14, Litwa – 6, Bułgaria – 5, Łotwa – 3 i Cypr – 2, Rumunia – 1, Estonia, Malta i Chorwacja nie zarejestrowały żadnego produktu rolno-spożywczego będącego ChNP, ChOG lub GTS.

Wśród krajów UE najwięcej produktów rolno-spożywczych jako Chroniona Nazwa Pochodzenia zarejestrowały: Włochy – 162, Francja – 97, Hiszpania – 96, Grecja – 74 i Portugalia – 64.

Najwięcej produktów jako Chronione Oznaczenie Geograficzne zarejestrowały: Francja – 121, Włochy – 107, Hiszpania – 81, Niemcy – 70 i Portugalia – 61. Jako Gwarantowaną Tradycyjną Specjalność zarejestrowano w Unii Europejskiej 45 produktów rolno-spożywczych, przy czym najwięcej Polska – 9, a następne w kolejności są: Belgia – 5, Hiszpania – 4, a po 3 produkty zarejestrowały Bułgaria, Finlandia, Słowacja i Słowenia.

Biorąc pod uwagę klasę produktów, najwięcej jest zarejestrowanych w klasie owoce i warzywa, tj. 335. Z tej liczby aż 103 przypada na Włochy. W klasie sery zarejestrowano 229 produkty, z czego 51 przypada na Francję. W klasie mięso świeże zarejestrowano 145 produktów, z tej liczby 68 przypada na Francję.

Zarejestrowano 162 produkty w klasie produktów wytworzonych na bazie mięsa świeżego, przy czym na Włochy przypada 38 produktów, a na Portugalię – 36. W klasie oleje i tłuszcze zarejestrowano 123 produkty. W tej klasie na Włochy przypadają 43 produkty, na Grecję 29, a na Hiszpanię 30 produktów.

Unijne prawo żywnościowe chroni konsumentów przed zagrożeniami spowodowanymi fałszowaniem żywności (art. 2 Rozporządzenia WE nr 178/2002). Jego celem jest zapobieganie oszukańczym praktykom fałszowania oraz wszelkim praktykom mogącym wprowadzić konsumentów w błąd. Tym bardziej że fałszowanie żywności staje się coraz powszechniejsze. Sprzyja temu liberalizacja handlu na obszarze Unii Europejskiej i rozwój międzynarodowej wymiany.

Falszowanie żywności jest procederem polegającym na obniżaniu wartości produktu poprzez odstępstwo od prawdy, czyli podrabianie oryginału, przy zachowaniu pozorów zgodności z tym oryginałem i jego jakością. Motywem jest zazwyczaj chęć zwiększenia zysków z produkcji oraz sprzedaży wyrobu [Kowalczyk 2009].

W tych warunkach, jak stwierdza Kowalczyk, powinna być większa rola organów kontrolnych w zakresie bezpieczeństwa żywności nie tylko w poszczególnych krajach, ale też w skali świata. Konkurencja w branży spożywczej wymusza wzrost efektywności, tak jak w całej gospodarce, z tego względu minimalizuje się koszty produkcji, a głównie redukuje koszt surowców oraz pracy jako najważniejszych składników kosztów wytworzenia produktów.

Produkty regionalne i tradycyjne są często ofiarami własnego sukcesu. Im bardziej produkt jest znany, rozpoznawalny i kojarzony przez konsumenta z miejscem, historią, tym więcej podejmowanych jest prób jego podrabiania. Taki zafalszowany produkt sprzedaje się, wykorzystując nazwę i renomę oryginalnego wyrobu. Jeżeli takie podrobione produkty pojawiają się na rynku, to będą wyprodukowane bez uwzględnienia tradycyjnej metody produkcji albo tradycyjnego składu czy odpowiednich surowców [Rzytki 2005]. W Polsce na przykład często spotyka się na rynku zafalszowane oscypki i redykołki.

Dzięki uzyskaniu unijnej rejestracji produkty regionalne i tradycyjne podlegają prawnej ochronie przed ich zafalszowaniem. Nadrzędnym celem kontroli zgodności procesu produkcji ze specyfikacją jest potwierdzenie, że produkty posiadają wysoką jakość oraz szczególne cechy wynikające z ich specyficznego charakteru. Regularna kontrola przyczynia się do zwiększenia zaufania konsumentów co do jakości i oryginalności produktu.

Kontrola produktów regionalnych i tradycyjnych, częstotliwość, zakres i rodzaj kontroli zależą od specyfiki procesu produkcji i powinny być określone w specyfikacji produktu podanej przez grupę we wniosku rejestracyjnym skierowanym do Komisji Europejskiej. Kontrola zgodności procesu produkcji produktu regionalnego lub tradycyjnego ze specyfikacją polega na sprawdzeniu, czy produkt wytwarzany jest zgodnie z opisem zawartym we wniosku.

Kontrola produktów regionalnych, które uzyskały oznaczenie ChNP lub ChOG dotyczy przede wszystkim tych elementów specyfikacji, które świadczą o związku produktu z regionem. W przypadku produktów z oznaczeniem GTS kontroluje się te etapy, z których wynika szczególny charakter produktu i szczególne jego właściwości. Koszty kontroli zgodności procesu produkcji ze specyfikacją pokrywane są przez producenta (opłaty za dojazd do miejsca, za czynności

związane z dokonaniem m.in. oceny zgodności, za badania laboratoryjne). Kontrole odbywają się w kraju, który zgłosił do Komisji Europejskiej wniosek o rejestrację produktu.

Jedynie poddanie kontroli zgodności procesu produkcji produktu ze specyfikacją i otrzymanie świadectwa jakości, gdy kontroluje wojewódzki inspektorat jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych lub certyfikatu jakości, gdy kontrolę przeprowadza jedna z jednostek certyfikujących upoważniona przez Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, upoważnia producenta do używania zarejestrowanej w Unii Europejskiej nazwy produktu regionalnego lub tradycyjnego. Kontrola zgodności ze specyfikacją prowadzona jest na wniosek producenta, przed wprowadzeniem do obrotu zarejestrowanego produktu. Kontrole służą zarówno konsumentom, jak i producentom, zapewniając należytą jakość produktów i ich ochronę przed zafałszowaniem, przez co eliminują nieuczciwą konkurencję.

5.2. Produkty tradycyjne i regionalne w polskim ustawodawstwie

Każdy kraj członkowski musi dostosować własne prawo żywnościowe do prawa unijnego, które jest nadrzędne w stosunku do prawa krajowego. Dlatego Polska podjęła prace nad ustawą o zmianie ustawy o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych. Rada Ministrów przyjęła założenia do projektu ww. ustawy 14 października 2014 roku. Projekt ustawy ma na celu dostosowanie się do przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 w systemie chronionych nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanej tradycyjnej specjalności.

Nadal obowiązuje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. *o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych* (Dz.U. z 2005 r. nr 10, poz. 68 z późn. zm., poz. 1056 i Dz.U. z 2008 r. nr 216, poz. 1368). Organami właściwymi w sprawie oceny wniosków o rejestrację produktów rolnych i środków spożywczych na szczeblu krajowym są:

1. Minister właściwy ds. rynków rolnych – przyjmuje i ocenia wnioski o rejestrację nazw pochodzenia, chronionych oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności i przekazuje Komisji Europejskiej, prowadzi postępowanie w przypadku wniesienia sprzeciwu przez inne państwo do wniosku o rejestrację zgłoszonego przez Polskę, przyjmuje i zgłasza sprzeciw oraz prowadzi postępowanie w przypadku wniesienia sprzeciwu przez Polskę do wniosku o rejestrację zgłoszonego przez inne państwo, przekazuje do Komisji Europejskiej informacje o organach i jednostkach

właściwych w sprawach kontroli i certyfikacji produktów oraz powołuje i odwołuje członków Rady do Spraw Tradycyjnych i Regionalnych Nazw Produktów Rolnych i Środków Spożywczych.

2. Rada do Spraw Tradycyjnych i Regionalnych Nazw Produktów Rolnych i Środków Spożywczych – opiniuje: wnioski o rejestrację i wnioski, co do których było złożone zastrzeżenie, wnioski o zmianę wniosku o rejestrację, zastrzeżenia do wniosków o rejestrację, sprzeciwy do wniosków o rejestrację wniesionych przez inne państwo oraz sprzeciwy strony polskiej do wniosku o rejestrację złożonego przez inne państwo.

Wniosek o rejestrację produktu rolnego lub środka spożywczego w pierwszym etapie rozpatrywany jest na szczeblu krajowym. Informacje wpisuje się do rejestru wewnętrznego wniosków o rejestrację nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych i gwarantowanych tradycyjnych specjalności produktów rolnych i środków spożywczych, który prowadzi minister właściwy do spraw rynków rolnych. Rejestr jest jawny.

W terminie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw rynków rolnych wniosku o rejestrację, osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej może złożyć zastrzeżenie do wniosku o rejestrację. W zastrzeżeniu musi być wskazany interes wnoszącego zastrzeżenie (art. 17).

Wniosek o rejestrację spełniający wymagania określone w przepisach i po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady do Spraw Tradycyjnych i Regionalnych Nazw Produktów Rolnych i Środków Spożywczych jest przekazywany przez Ministerstwo do Komisji Europejskiej. Jednocześnie nazwę produktu wpisuje się na listę produktów tradycyjnych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Gdy z opinii Rady wynika, że wniosek jest niezasadny, minister właściwy do spraw rynków rolnych wydaje decyzję o odmowie przekazania wniosku o rejestrację lub jednolitego dokumentu Komisji Europejskiej (art. 24).

5.2.1. Tymczasowa ochrona krajowa

Tymczasowej ochronie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podlegają nazwy produktów rolnych i środków spożywczych, gdy wnioski o rejestrację tych produktów zostały przekazane do Komisji Europejskiej (art. 35). Listę produktów rolnych i środków spożywczych podlegających tymczasowej ochronie krajowej prowadzi minister właściwy do spraw rynków rolnych. Lista jest jawna i umieszczona na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Tymczasowa ochrona wygasa z dniem dokonania wpisu nazwy produktu rolnego lub środka spożywczego na Listę Unii Europejskiej. Wówczas produkt podlega ochronie unijnej (art. 36).

5.2.2. Kontrola produktów rolnych i środków spożywczych na wniosek producenta

Organami i jednostkami organizacyjnymi właściwymi w sprawach kontroli i certyfikacji produktów rolnych i środków spożywczych posiadających Chronioną Nazwę Pochodzenia (ChNP), Chronione Oznaczenie Geograficzne (ChOG) lub będących Gwarantowanymi Tradycyjnymi Specjalnościami (GTS) są:

1. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi – poprzez upoważnione prywatne jednostki certyfikujące do przeprowadzania kontroli, wydawania i cofania certyfikatów potwierdzających zgodność procesu produkcji ze specyfikacją produktów rolnych i środków spożywczych posiadających Chronioną Nazwę Pochodzenia, Chronione Oznaczenie Geograficzne lub będących Gwarantowaną Tradycyjną Specjalnością.
2. Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – przeprowadzający kontrolę zgodności procesu produkcji produktów rolnych i środków spożywczych ze specyfikacją oraz wydający świadectwa jakości potwierdzające zgodność procesu produkcji ze specyfikacją.
3. Główny Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych – sprawujący nadzór nad jednostkami certyfikującymi wyznaczonymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i oceniający, czy jednostki certyfikujące przeprowadzają kontrole w sposób rzetelny i skuteczny.

Producent, żeby otrzymać prawo do oznaczania zarejestrowanego produktu odpowiednim znakiem jakości, musi poddać się kontroli wojewódzkiego inspektora IJHARS lub jednej z prywatnych jednostek certyfikujących, uprawnionych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, potwierdzających, że produkty przez niego wytworzone są zgodne z wcześniej sporządzoną i zarejestrowaną przez grupę producencką specyfikacją. Symbole „ChOG”, „ChNP” i „GTS” pojawiają się tylko na produktach, które spełniają wymagania wymienione w specyfikacji. Kontrola dokonywana jest na wniosek samych producentów. Gdy kontrola potwierdzi zgodność procesu produkcji produktu rolnego lub środka spożywczego ze specyfikacją, producent otrzymuje świadectwo jakości.

Podczas przeprowadzonych kontroli przez IJHARS stwierdzono nieprawidłowości polegające głównie na bezprawnym wykorzystywaniu zarejestrowanych nazw, takich jak: jabłka grójeckie, oscypek, redykołka, kiełbasa lisecka. Producentom, u których stwierdzono nieprawidłowości, zostali pouczeni o zasadach

stosowania chronionych nazw, a w związku z nieuprawnionym stosowaniem nazw oscypek i redykołka, do prokuratury przekazane zostały zawiadomienia o podejrzeniu popełnionego przestępstwa.

Zabronione są bowiem wszelkie praktyki, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd co do pochodzenia, nazwy czy wyjątkowych cech produktu. Za tego rodzaju praktyki przewidywane są kary grzywny lub kary ograniczenia wolności do lat 2 (art. 57-58). W stosunku do sprawcy, który z popełnionego przestępstwa uczynił stałe źródło dochodu albo produkty stanowią znaczną wartość, przewiduje się karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat.

5.2.3. Krajowa Lista Produktów Tradycyjnych

W Polsce od 2005 roku Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prowadzi Listę Produktów Tradycyjnych na szczeblu krajowym zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. *o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych* (rozdz. 8. art. 47-56). Na liście mogą zostać umieszczone produkty rolne, środki spożywcze, a także napoje spirytusowe. Na Krajową Listę Produktów Tradycyjnych wpisuje się produkty, które charakteryzują się tradycyjną, ugruntowaną w czasie metodą wytwarzania, a ich jakość lub wyjątkowe cechy i właściwości wynikają ze stosowania tradycyjnych metod produkcji, wykorzystywanych od co najmniej 25 lat, stanowiących element dziedzictwa kulturowego regionu oraz będące elementem tożsamości społeczności lokalnej (art. 47, ust. 1a). Wniosek o wpis na listę produktów tradycyjnych jest składany do właściwego marszałka województwa.

Lista Produktów Tradycyjnych ma na celu wyłącznie identyfikację tradycyjnych produktów, a nie producentów wytwarzających tradycyjną żywność. Producenci nie są zobowiązani do poddawania się dobrowolnej kontroli, która miałaby na celu potwierdzenie zgodności produkcji z metodą wytwarzania zadeklarowaną przez nich we wniosku o wpis na Listę Produktów Tradycyjnych. Producenci mogą jednak potwierdzić zgodność produkcji z zadeklarowaną metodą m.in. poprzez skorzystanie z usług jednostek certyfikujących akredytowanych zgodnie z Polską Normą PN EN-45011, które mogą wydawać tzw. „certyfikat zgodności”. Lista Produktów Tradycyjnych jest publikowana na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz raz w roku w Dzienniku Urzędowym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Lista nie chroni produktów regionalnych i tradycyjnych przed nieuprawnionym wykorzystaniem oznaczeń pochodzenia produktu, lecz jest to instrument służący rozpowszechnianiu wiedzy na temat produktów tradycyjnych, żywności cechującej się wyjątkową jakością [Jasiński 2005].

Na liście produktów tradycyjnych znajdują się 1372 produkty, uszeregowane według województw i kategorii produktów. Największy asortyment produktów umieściło województwo podkarpackie (179), następnie pomorskie (159), a najmniej warmińsko-mazurskie (25). Stosunkowo duża liczba produktów tradycyjnych pochodzi z województwa małopolskiego (139), śląskiego (137) i lubelskiego (134).

5.3. Krajowe i regionalne systemy jakości żywności

Polityka Unii Europejskiej w zakresie jakości nie wyklucza przystąpienia rolników i przetwórców do krajowych systemów nadawania certyfikatów dla produktów o szczególnej jakości według tradycji lub regionu.

W 2004 roku została utworzona Polska Izba Produktu Regionalnego i Lokalnego. Do jej zadań należy m.in. wspieranie rozwoju produktów regionalnych i lokalnych, informowanie konsumentów o ich walorach, uczestniczenie w opracowywaniu projektów aktów prawnych i ustaw. Izba opracowała system „Jakość Tradycja”, który decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 czerwca 2007 roku został uznany za krajowy system jakości żywności. „Jakość Tradycja” wyróżnia produkty rolne, środki spożywcze i napoje spirytusowe o wysokiej jakości z uwzględnieniem produktów tradycyjnych.

Jakość produktów wynika z ich tradycyjnego charakteru i odróżnia je od produktów należących do tej samej kategorii, ale produkowanych w systemie przemysłowym (rolnictwo intensywne, organizmy modyfikowane genetycznie, dodatki do żywności wytwarzane na ogół przemysłowo).

Znak gwarancyjny „Jakość Tradycja”



Producenci chcący oznaczać swoje wyroby znakiem „Jakość Tradycja” są zobowiązani do posiadania certyfikatu zgodności potwierdzającego wytwarzanie produktu zgodnie z wnioskiem zawierającym specyfikację i zatwierdzonym przez Kapitułę Znak. Za tradycyjny skład, sposób wytwarzania lub charakter uważa się takie produkty, które mają co najmniej 50-letni rodowód (dwa pokolenia). Za tradycyjne rasy i odmiany uważa się te, które użytkowano przed 1956 rokiem.

W Polsce stworzono także inne systemy jakości, są to: Poznaj Dobrą Żywność, System Jakości Wołowiny, System Jakości Wieprzowiny oraz System Gwarantowanej Jakości Żywności w zakresie kulinarnego mięsa wieprzowego i drobiowego oraz wędlin, Regionalny System dla Małopolski oraz Warmia Mazury Powiśle należący do Europejskiej sieci Dziedzictwa Kulinarne. Produkty należące do tych systemów otrzymują własne logo.

5.4. Jakość żywności tradycyjnej i regionalnej

Dawniej jakość była kojarzona z cechą produktu i określano ją jako zgodność wyrobu z wymaganiami zawartymi w normach. W tym ujęciu zapewnienie jakości polegało na kontroli i odrzucaniu wyrobów wadliwych. Z czasem jakość zaczęto traktować jako ogół cech produktu, które decydują o jego zdolności do zaspokajania potrzeb konsumentów. Są różne podejścia do jakości. Dla Francuza, Włocha czy Hiszpana jakość produktów żywnościowych wiąże się z ich wyjątkową unikatowością i specyfiką, wynikającą z określonego pochodzenia geograficznego, a dla Anglika, Szweda, Niemca czy Fina najważniejsze jest, aby produkt spełniał wszelkie wymagania i standardy bezpieczeństwa oraz wyróżniał się walorami charakterystycznymi dla zdrowego produktu lub zdrowej żywności [Jasiński 2005]. Jakość stała się na konkurencyjnym rynku produktów żywnościowych ważną cechą wyróżniającą, jednakże aby uzyskać produkt końcowy dobrej jakości, należy zwracać coraz większą uwagę na jakość w całym łańcuchu żywnościowym [Luning i in. 2005].

Konsumenci coraz częściej poszukują żywności o wysokiej jakości, która wyróżnia się niepowtarzalnym smakiem i aromatem. Te kryteria spełniają produkty wykonane tradycyjnymi metodami w wielu regionach kraju. Według Luninga i współautorów wśród cech jakości żywności należy wymienić:

- Fizyczne cechy produktu, takie jak właściwości sensoryczne – smak, zapach, tekstura.
- Cechy dodatkowe, np. wygoda posiłków gotowych do spożycia.
- Bezpieczeństwo produktów: czy nie ma ryzyka dla konsumentów spożywania produktów spożywczych; konsument absolutnie (bezwarunkowo) oczekuje bezpiecznego produktu.
- Trwałość (przydatność do spożycia); produkty rolno-spożywcze zwykle mają ściśle określony termin przydatności do spożycia.
- Niezawodność, np. czy skład wykazany na opakowaniu odpowiada rzeczywistej zawartości.
- Wygląd zewnętrzny: np. barwa, aromat.

- Reklamacja: szybka reakcja na nieodpowiednie produkty żywnościowe lub całkowite wycofanie.
- Dostępność produktu na rynku usług żywnościowych.
- Postrzegana jakość: ma także zastosowanie do żywności. Na przykład reklama lub marketing marki produktu mogą mieć znaczący wpływ na percepcję jakości.
- Cena produktu.

Powszechnie jednak pod pojęciem jakość żywności rozumie się jakość zdrowotną, która zależy od zawartych w niej składników odżywczych oraz od obecności w niej substancji obcych, mogących stanowić ryzyko dla zdrowia człowieka.

Bezpieczeństwo żywności jest integralnym elementem jakości. Na jakość żywności składają się bezpieczeństwo żywności (żywność wolna od zagrożeń), wartość odżywcza, walory sensoryczne oraz dostępność. Z kolei bezpieczeństwo i wartość odżywcza stanowią ważny element składowy jakości zdrowotnej żywności [Ozimek 2006].

Produkty tradycyjne i regionalne uczestniczące w systemach jakości żywności muszą spełniać zarówno wymagania sanitarno-higieniczne, jak i gwarantować tradycyjny charakter potwierdzany odpowiednimi kontrolami.

5.5. Bezpieczeństwo żywności

Produkty tradycyjne i regionalne uczestniczące w systemach jakości muszą gwarantować swój specyficzny charakter potwierdzony odpowiednimi kontrolami zgodności ze specyfikacją zawartą we wniosku o rejestrację jako produkty regionalne i tradycyjne, a jednocześnie produkty te muszą być bezpieczne dla zdrowia ludzi.

W prawie żywnościowym przyjęto zasadę kompleksowego podejścia do żywności – od producenta do konsumenta – obejmującego wszystkie etapy łańcucha żywnościowego, gdyż każde ogniwo może mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywności [Korzycka-Iwanow 2005].

Żywność tradycyjna i regionalna, tak jak każda inna żywność, nie może zagrażać zdrowiu i życiu ludzi. Producenci i sprzedawcy muszą respektować podstawowe przepisy prawa dotyczące jej bezpieczeństwa. Wysoki poziom ochrony zdrowia publicznego jest podstawowym celem prawa żywnościowego obowiązującego w krajach Unii Europejskiej.

Rozporządzenie (UE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. *ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego* ustala ogólną zasadę, że odpowiedzialność za zapewnienie zgodności

z prawem żywnościowym, a w szczególności zapewnienie bezpieczeństwa żywności (i pasz), a także kontrolowanie przestrzegania tych wymogów spoczywa na podmiotach działających na rynku spożywczym i środków żywienia zwierząt. Do kompetencji władz w państwach członkowskich należy zapewnienie monitorowania i kontroli przestrzegania wymogów prawa żywnościowego na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Państwa członkowskie ustanawiają we własnym zakresie środki i kary mające zastosowanie w przypadku naruszenia prawa żywnościowego i paszowego. Powinny one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Bezpieczeństwo żywności odnosi się do wymogów, według których produkt musi być „wolny” od zagrożeń z dopuszczalnym ryzykiem. Zagrożenia można zdefiniować jako potencjalne źródło niebezpieczeństwa. Ryzyko można zaś opisać jako miarę prawdopodobieństwa i stopnia zagrożenia dla zdrowia człowieka [Luning i in. 2005].

Nad bezpieczeństwem żywności czuwają organy urzędowej kontroli. W Polsce są to: Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Inspekcja Handlowa, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Do najważniejszych instrumentów bezpieczeństwa żywności należą: Dobra Praktyka Higieniczna (GHP), Dobra Praktyka Produkcyjna (GMP), a w rolnictwie Dobra Praktyka Rolnicza (GAP), Analiza Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (HACCP) oraz zasada identyfikowalności pozwalająca na wycofanie z obrotu środka spożywczego stanowiącego ryzyko dla zdrowia ludzi i pasz zagrażających zdrowiu zwierząt, a tym samym zdrowiu ludzi (zoonozy – choroby odzwierzęce).

Wymienione powyżej instrumenty są obowiązkowo stosowane przez podmioty działające w łańcuchu żywnościowym. Wyjątek stanowią dostawy bezpośrednie do konsumenta finalnego, produkcja żywności tradycyjnej i małe firmy – nie muszą wprowadzać systemu HACCP. Odstępstwa (derogacje) muszą wynikać ze stosowania przez producentów niezmiennych, tradycyjnych metod wytwarzania, nie mogą wpływać negatywnie na jakość zdrowotną produktu, mogą być przyznane wyłącznie wtedy, gdy wynikają z tradycyjnej metody produkcji, a nie są związane np. z brakiem środków finansowych na dostosowanie zakładu do wymagań produkcyjnych.

Artykuł 7 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 2074/2005 dotyczy odstępstw (derogacji) od Rozporządzenia (WE) nr 852/2004 *w sprawie higieny środków spożywczych*. Odstępstwa dotyczą artykułów wytworzonych w państwie członkowskim, historycznie uznanych za produkty tradycyjne lub wytwarzane zgodnie ze skodyfikowanymi bądź zarejestrowanymi zaleceniami technicznymi odnoszą-

cymi się do tradycyjnego procesu lub zgodne z tradycyjnymi metodami produkcji lub chronione prawem wspólnotowym, krajowym, regionalnym czy lokalnym jako tradycyjne produkty spożywcze. Producenci mogą uzyskać odstępstwa od wymagań dotyczących m.in. materiałów, z których są zbudowane przyrządy i sprzęt używany do produkcji lub pakowania wyrobów tradycyjnych oraz dojrzewalni lub pomieszczeń dla takich produktów.

W Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 236, poz. 2358) w *sprawie określenia wymagań weterynaryjnych przy produkcji i dla produktów mlecznych o tradycyjnym charakterze* określone zostały warunki weterynaryjne wymagane przy wytwarzaniu oscypka, bryndzy, żętycy, bundzu i redykołki. W przypadku produkcji z zamiarem sprzedaży bezpośredniej dopuszczona została tradycyjna produkcja. Zezwolono na produkcję w obiektach pasterskich (bacówkach) oraz przy wykorzystaniu tradycyjnych narzędzi i sprzętu. Ze względu na tradycyjną metodę wytwarzania powyższych wyrobów zezwolono na ich produkcję z niepasteryzowanego mleka, pod warunkiem jednak, iż będzie ono spełniać wszystkie wymagania mikrobiologiczne.

Unia Europejska gwarantuje prawo do produkcji żywności małym producentom na rynek lokalny. Kraje członkowskie same określają warunki zbytu produktów regionalnych. Na przykład Francja od wielu lat na tej podstawie produkuje i sprzedaje wiele produktów, m.in. swoje lokalne sery. W Polsce zastosowanie derogacji związane jest z wprowadzeniem produktu na Listę Produktów Tradycyjnych prowadzoną przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz rejestrację produktu w unijnym systemie jakości jako Chroniona Nazwa Pochodzenia, Chronione Oznaczenie Geograficzne lub Gwarantowana Tradycyjna Specjalność. Rejestracja daje możliwość prowadzenia produkcji tradycyjnymi metodami, które nie są tak restrykcyjne, jak normy dotyczące masowej produkcji żywności.

Odstępstwa muszą wynikać ze stosowania przez producentów niezmiennych tradycyjnych metod wytwarzania, nie mogą wpływać negatywnie na jakość zdrowotną produktu, w szczególności nie mogą przyczyniać się do jej zanieczyszczenia [Kieljan 2011].

5.6. Zaostrzenie przepisów prawa żywnościowego w zakresie zanieczyszczeń żywności

Prawo żywnościowe jest stale doskonalone, także w zakresie bezpieczeństwa żywności, stwarzając wysoki poziom ochrony zdrowia i życia ludzi. Z tej przyczyny żywność jest obiektem ustawicznych badań naukowych. Rezultaty tych badań stanowią podstawę do stanowienia nowych regulacji prawnych, ewentualnie nowelizacji dotychczas obowiązujących.

1 września 2014 roku weszły w życie nowe normy dotyczące zanieczyszczenia wielopierścieniowymi węglowodorami aromatycznymi wędzonych produktów: mięsa, wędlin i ryb, bardzo restrykcyjne w porównaniu z poprzednimi normami. W jednym kilogramie mięsa i produktu wędzonego największa dopuszczalna dawka benzo[a]pirenu nie może być większa niż 2 µg/kg produktu, a wcześniej było to 5 µg/kg – zgodnie z Rozporządzeniem 835/2011 w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w środkach spożywczych obowiązującym od września 2014 roku.

Wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne (WWA) są to związki o udokumentowanym działaniu mutagennym i karcynogennym. Powszechnie występują zarówno w środowisku człowieka, jak i w produktach żywnościowych wędzonych i grillowanych. Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) najbardziej niebezpieczny jest benzo[a]piren utleniający się w organizmie człowieka do epoksydiolu, który prowadzi do mutacji DNA, a następnie do nowotworu [Juszczak 2010].

Wędzenie oznacza poddawanie mięsa i przetworów oraz innych produktów żywnościowych działaniu dymu wędzarniczego uzyskiwanego podczas niepełnego spalania drewna oraz trocin wędzarniczych. W efekcie wędzenia uzyskuje się produkt utrwalaony o specyficznym aromacie i zabarwieniu. Technologia wędzenia ma ogromny wpływ na zawartość WWA w końcowym produkcie. Stosowanie dobrych praktyk w procesie wędzenia znacznie ogranicza zanieczyszczenie. Gdy generuje się dym wędzarniczy poza komorą, to ilości WWA w produktach wędzonych są mniejsze. Efektem tych badań była modernizacja stosowanych technologii – powstały nowe urządzenia do wędzenia, co doprowadziło do istotnego obniżenia poziomów występowania WWA [Rębelska 2014].

Państwowa Inspekcja Sanitarna bada rocznie od 700 do 1000 próbek różnych środków spożywczych na obecność WWA. Są to przede wszystkim oleje i tłuszcze roślinne, mięso wędzone, przetwory mięsne wędzone, mięso wędzone z ryb i produkty rybne wędzone, owoce morza, ostatnio również produkty kakaowe (czekolada), środki spożywcze przeznaczone dla niemowląt i małych dzieci – szczególnie wrażliwe grupy konsumentów.

Wędzenie produktów, jako metoda konserwacji żywności, głównie mięsa i ryb, jest rozpowszechniona w Polsce. Dzięki wędzeniu produkty posiadają charakterystyczny zapach, smak i barwę. Do wędzenia używa się drewna drzew liściastych, na ogół olchowego, bukowego i dębowego oraz drzew owocowych. Naturalne wędzenie powoduje utratę wody i utratę wagi produktu, przez co wyrób jest kosztowniejszy.

Małe przetwórcze mięsa obawiają się nowych norm, gdyż stosują tradycyjne metody wędzenia, podczas gdy duże zakłady mięsne korzystają z dymu płynnego i aromatów dymu. Z koncentratu dymu płynnego usunięte zostały wszystkie substancje smoliste łącznie z wielopierścieniowymi aromatycznymi węglowodorami, ale koncentrat dymu wędzarniczego nie nadaje takiego aromatu i smaku produktom, jak tradycyjne wędzenie. W przypadku stosowania kondensatu dymu wędzarniczego, oprócz usunięcia związków rakotwórczych, produkt nie traci na wadze, jak podczas tradycyjnego wędzenia. Dlatego preparaty dymu wędzarniczego są stosowane w produkcji masowej artykułów spożywczych.

Polskie Stowarzyszenie Producentów Wędlin Wędzonych Tradycyjnie (SPWWT), założone głównie przez producentów z woj. podkarpackiego i małopolskiego, dokonało pomiaru WWA w 400 produktach, z których wynika, że poziom benzo[a]pirenu w tradycyjnych wędzonkach przekracza 2 mikrogramy na kilogram produktu.

W odpowiedzi na wniosek Polski Komisja Europejska (01.07.2014 r.) poinformowała, że producenci wędlin wpisanych na Listę Produktów Tradycyjnych prowadzoną przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, którzy sprzedają swoje produkty w kraju, nie będą musieli dostosowywać się do nowych unijnych przepisów dotyczących wędzenia i obowiązujących od 1 września. Wędzone produkty z Listy muszą spełniać dotychczasowe przepisy dotyczące zawartości benzo[a]pirenu, tj. do 5 μg na 1 kg produktu wędzonego.

Badania Ciecierskiej i Obiedzińskiego [2012] wykazały, że poziom zanieczyszczeń WWA w wewnętrznej części produktów mięsnych wędzonych był istotnie statystycznie niższy w porównaniu do części zewnętrznej tego samego asortymentu. Wyniki badań wskazują zatem, że penetracja WWA do wnętrza produktu wędzonego nie zachodzi intensywnie, tak więc zdjęcie osłonki lub warstwy powierzchniowej istotnie obniża zawartość WWA w produkcie.

Metody wędzenia są doskonalone. Najwięcej skażeń produktów powstaje, gdy mięso w procesie wędzenia ma bliską styczność z paleniskiem. Im odległość od paleniska wędzonego produktu jest większa, tym zawartość benzo[a]pirenu i innych WWA jest mniejsza. Gdy przestrzega się tej zasady, to można spełnić zastrzone przez Unię Europejską normy. Najmniej skażeń powstaje podczas wędzenia w komorach wędzarniczych, do których dym doprowadzany jest dymogeneratorem.

Badania monitoringowe prowadzone obecnie przez Państwową Inspekcję Sanitarną i Inspekcję Weterynaryjną będą mogły jednoznacznie wskazać, jaki procent produktów mięsnych, rybnych i serów tradycyjnie wędzonych znajdujących się na rynku nie spełnia nowych zastrzonych limitów. Wyniki tych badań po-

każą rzeczywistą skalę problemu. Monitoring powinien obejmować także produkty tradycyjne i regionalne zarejestrowane w Unii Europejskiej oraz znajdujące się na Liście Produktów Tradycyjnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

5.7. Wsparcie producentów rolnych uczestniczących w systemach jakości żywności

Korzyści ekonomiczne dla producentów żywności o wysokiej jakości wynikają z wysokich cen tych produktów w porównaniu z produkcją masową, a także z możliwości korzystania z dofinansowania. W Projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 w działaniu III „Systemy Jakości Produktów Rolnych i Środków Spożywczych” wyróżnia się dwa poddziałania:

- wsparcie dla nowych uczestników systemów jakości żywności;
- wsparcie na prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych.

Zgodnie z projektem PROW 2014-2020 pomoc finansowa z działania „Systemy Jakości Produktów Rolnych i Środków Spożywczych” może być przyznawana beneficjentowi, który będzie wytwarzał produkty rolne lub środki spożywcze przeznaczone do spożycia przez ludzi w ramach systemu jakości, oraz który nie otrzymywał takiego wsparcia z PROW 2007-2013.

Do systemów jakości unijnych otrzymujących wsparcie należą: Chroniona Nazwa Pochodzenia, Chronione Oznaczenie Geograficzne, Gwarantowana Tradycyjna Specjalność oraz System Rolnictwa Ekologicznego ds. produktu ekologicznego.

Do systemów krajowych mogących otrzymać wsparcie należą: integrowana produkcja roślin (IP), system Jakość i Tradycja, system jakości QMP, system jakości QAFP w zakresie mięsa wieprzowego i drobiowego, system jakości QAFP w zakresie produkcji wędlin oraz system jakości PQS.

Wspieranie grup producentów żywności w działalności informacyjnej i promocyjnej na rzecz produktów wytwarzanych w ramach systemów jakości żywności wpłynie na zwiększenie podaży i popytu na produkty rolne i spożywcze objęte systemami jakości żywności. Właściwa promocja produktów tradycyjnych i regionalnych może oddziaływać stymulująco na rozwój obszarów wiejskich, gdzie zazwyczaj wyroby regionalne i tradycyjne są produkowane i przetwarzane.

5.8. Uwagi końcowe

Na polskim rynku nadal niewiele jest produktów oznaczonych znakami unijnymi ChNP, ChOG i GTS. Dostępne są one przede wszystkim przy okazji festynów, targów i festiwali oraz w niektórych sieciach handlowych. Wiedza

społeczeństwa o produktach tradycyjnych i regionalnych jest także na bardzo niskim poziomie. Potrzebne są kampanie reklamowe, aby przybliżyć konsumentom walory tej żywności.

Rejestracja produktów tradycyjnych i regionalnych może przynieść szereg korzyści, zarówno producentom żywności, jak i konsumentom:

- wzrost popytu na zarejestrowane produkty tradycyjne i regionalne na całym terytorium Unii Europejskiej;
- wzrost zaufania konsumentów do jakości produktów posiadających znaki unijne;
- uzyskiwanie wyższych dochodów przez producentów – produkty oznakowane sprzedawane są po znacznie wyższych cenach niż produkty, które nie posiadają znaków unijnych;
- pomoc finansowa dla producentów rolnych, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, wytwarzających produkty wpisane do rejestru Gwarantowanych Tradycyjnych Specjalności (GTS), Chronionych Nazw Pochodzenia (ChNP) i Chronionych Oznaczeń Geograficznych (ChOG);
- ochrona produktów posiadających znaki graficzne ChNP, ChOG i GTS przed zafałszowaniem i innymi praktykami, które mogłyby wprowadzić konsumenta w błąd co do pochodzenia nazwy czy cech produktu;
- zachowanie bioróżnorodności w produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz kulinarnej różnorodności produktów regionalnych i tradycyjnych;
- wpływ wytwarzania i sprzedaży produktów tradycyjnych i regionalnych na aktywizację gospodarki regionu.

Do głównych barier rozwoju rynku produktów tradycyjnych i regionalnych należą:

- fałszowanie żywności jako ważny czynnik ograniczający rozwój rynku produktów tradycyjnych i regionalnych;
- zbyt niskie dochody konsumentów jako czynnik ograniczający popyt na droższą żywność;
- mała świadomość konsumentów o walorach żywności tradycyjnej i regionalnej;
- wysokie koszty produkcji głównie z powodu wysokich kosztów surowców i pracy;
- zbyt mała lub brak współpracy między producentami m.in. w zakresie wspólnej promocji produktów tradycyjnych i regionalnych.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszej publikacji badania nabierają szczególnego znaczenia w świetle pięcioletniej walki UE z kryzysem gospodarczym oraz dziesięciolecia doświadczeń Polski z członkostwa w Unii. Polska okazała się jedynym krajem unijnym, w którym nie odnotowano w ostatnich latach spadku PKB. Instytucjonalny system gospodarki w Polsce okazał się na tyle sprawny, że zneutralizował skutki kryzysu.

Jednak kryzys z lat 2008-2010 ponownie rozbudził dyskusje na temat pożądanego roli państwa i ułomnościach rynku, także w sektorze rolnym. Rzeczywistość pokazała, że nie ma doskonałych rynków ze względu na nierówny dostęp uczestników do wymiany informacji, co wywołuje asymetrię w jej przepływie, tworząc strukturalne dysproporcje w gospodarce. Nawet najkorzystniejszy z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej rynkowy mechanizm podziału dochodów, zakładający preferencje dla akumulacji w formie inwestycji produkcyjnych, nie znajduje zastosowania na skutek bariery dochodowej rolników. Tym tłumaczy się konieczność większej aktywności państwa, polegającej na wspieraniu instytucji gwarantujących dostęp do informacji, stabilizujących rynki rolne i dochody, chroniących własność ziemi czy promujących postęp technologiczny [Czyżewski 2007].

Powstają jednak wątpliwości, czy państwo jest skuteczną odpowiedzią na współczesne wyzwania globalne. Jak stwierdza Bauman [2010]: „państwo staje się bezsilne wobec procesów gospodarczych, zachodzących na świecie”. Istniejący ład globalny jest obecnie wypadkową działań poszczególnych krajów, wielkich korporacji ponadnarodowych, kilku znaczących organizacji międzynarodowych i skomplikowanego rynku globalnego – coraz silniejszego, ze względu na liberalizację obrotów handlowych i kapitałowych oraz rewolucję telekomunikacyjną [Wilkin 2011].

Sektor rolny w Polsce, tak jak w innych nowych krajach członkowskich UE, charakteryzuje się znacznie mniejszym niż w krajach UE-15 potencjałem konkurencyjnym. Występują mniej korzystne relacje ziemia–praca i kapitał–praca oraz niższa jest efektywność wykorzystania czynników produkcji. Mniejsza produktywność ziemi i pracy w dużym stopniu wynika z niekorzystnej struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Kraje UE-12 brak przewag w zakresie wydajności czynników produkcji „rekompensują” niższymi kosztami ich opłaty – w tym głównie opłatą pracy.

Rozwiązaniem dla zwiększenia konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce wydaje się podjęcie działań zmierzających do poprawy „jakości” kapitału ludzkiego i stworzenie korzystnych warunków do wprowadzania innowacji. Chodzi przede wszystkim o powstrzymanie spadkowego trendu zatrudniania w sferze B+R dotyczącej rolnictwa i obniżania udziału nakładów na działalność badawczo-rozwojową w rolnictwie w relacji do ogólnych nakładów na tę sferę. Konieczny jest również większy niż w innych krajach UE wzrost nakładów na zwiększenie poziomu wykształcenia zatrudnionych w rolnictwie polskim i dostępu producentów rolnych do sieci internetowych.

Niezbędne jest ponadto priorytetowe traktowanie projektów dotyczących innowacyjnych rozwiązań w produkcji i szeroko rozumianej jej organizacji. Optymalnym rozwiązaniem byłaby realizacja projektów dotyczących funkcjonowania podmiotów rynku i ich otoczenia w systemie klastrów, co doprowadziłoby do stosowania rozwiązań innowacyjnych o charakterze kreatywnym i równocześnie prowadzących do wzrostu wydajności pracy i ziemi przy zachowaniu zasad ochrony środowiska.

Bardzo ważne jest wspieranie procesu poprawy organizacji pierwotnego rynku rolnego – głównie poprzez samoorganizowanie się producentów rolnych w uznane prawem unijnym grupy producentów oraz ich związki i stowarzyszenia. Wsparcie powinno być udzielane na maksymalnym, dopuszczalnym prawem unijnym poziomie, przy równoczesnym stwarzaniu korzystnego dla tworzenia i funkcjonowania grup otoczenia finansowego (podatki, kredyty), prawnego i instytucjonalnego.

Konieczne jest ponadto wspieranie uzasadnionych rynkowo i ekonomicznie projektów dotyczących promocji i marketingu prowadzonych przez podmioty rynku (grupy producentów, zrzeszenia branżowe) oraz prowadzenie tego typu działań bezpośrednio przez agendy rządowe. Marketing i reklama dotyczyć powinny przede wszystkim produktów spożywczych o wyższym stopniu przetworzenia, a także niektórych produktów rolnych (głównie owoców i warzyw).

Przedstawione działania będą sprzyjać zwiększeniu elastyczności sektora rolno-spożywczego w dostosowywaniu się do zachodzących na rynkach rolnych zmian i większej odporności na potencjalne sytuacje kryzysowe.

Literatura

Abbott P.C., Bredahl M.E. [1994], *Competitiveness: Definitions, Useful Concepts and Issues*, [w:] *Competitiveness in International Food Markets*, M.E. Bredahl, P.C. Abbott, M.R. Reed (red.), Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.

Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2012: OECD Countries [2012], OECD Publishing.

Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2005 [2006], European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels–Luxembourg.

Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2012 [2013], European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels–Luxembourg.

Baldacci E., Hillman A.L., Kojo N.C. [2004], *Growth, governance, and fiscal policy transmission channels in low-income countries*, „European Journal of Political Economy”, vol. 20, s. 517-518.

Bauman Z. [2010], *Nowy nieład światowy*. Wywiad J. Żakowskiego, „Polityka”, nr 51, z dn. 18.12.2010 r.

Bengoia M., Sanchez-Robles B. [2003], *Foreign direct investment, economic freedom, and growth: new evidence from Latin America*, „European Journal of Political Economy”, vol. 19(3), s. 529-545.

Bossak J. [1987], *Zagraniczna polityka ekonomiczna krajów kapitalistycznych*, [w:] *Międzynarodowe przyipywy gospodarcze – nowe tendencje i próby regulacji*, L. Balcerowicz (red.), PWN, Warszawa.

Cho D., Moon H. [2000], *From Adam Smith to Michael Porter: Evolution to Competitiveness Theory*, World Scientific, Singapore.

Ciecierska M., Obiedziński M. [2012], *Zawartość wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w produktach mięsnych wędzonych oznaczoną metodą GC-MS*, „Bromatologia i Chemia Toksykologiczna”, nr 3, s. 402-407.

Communication from the Commission to the European Parliament, Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a resource – efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy, COM (2011), 21 final, European Commission, Brussels.

Crombez Ch. [1997], *The Co-decision Procedure in the European Union*, „Legislative Studies Quarterly”, vol. 22, no. 1, s. 97-119.

Crombez Ch., Knops L., Swinnen J. [2012], *Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure*, „Intereconomics”, vol. 6, [za:] K. Kosior, *Wpływ procedury współdecydowania na wyniki reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Politeja” 2015 (w druku), Uniwersytet Jagielloński.

Crombez Ch., Swinnen J. [2011], *Political Institutions and Public Policy: The Co-decision procedure in the European Union and the Reform of the Common Agricultural Policy*, Discussion paper no. 286, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Leuven.

Crombez Ch., Vangerven P. [2013], *The Political Economy of Institutional Reform in the European Union. The Introduction and Extension of Co-decision*, EPSA Annual General Conference.

Czyżewski A. [2007], *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej*, A. Czyżewski (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A. [2004], *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Wydawnictwo AE, Poznań.

Czyżewski A., Kułyk P. [2004], *Wzrost gospodarczy jako czynnik przekształceń w gospodarce żywnościowej w Polsce okresu transformacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. 6, z. 3, s. 53-58.

Czyżewski A., Kułyk P. [2006], *Mechanizmy wsparcia rolnictwa w wybranych krajach wysoko rozwiniętych i ich makroekonomiczne uwarunkowania*, [w:] *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Czyżewski A., Kułyk P. [2010], *Relacje między otoczeniem makroekonomicznym a rolnictwem w krajach wysoko rozwiniętych i w Polsce w latach 1991-2008*, „Ekonomista”, nr 2, s. 189-214.

Czyżewski A., Kułyk P. [2014], *Zmiany w systemie wsparcia rolnictwa i jego makroekonomicznym otoczeniu w wysoko rozwiniętych krajach OECD w długim okresie (1990-2012)*, [w:] *Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości (Synteza)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 127, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Dunning J. [1992], *The Competitive Advantage of Countries and the Activities of Transnational Corporations*, „Transnational Corporations”, vol. 1, no. 1, s. 135-168.

European agriculture entering the 21th century [2002], European Commission, Brussels.

EUROSTAT, Agricultural Statistics, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/database>.

FAOSTAT 2012, <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>.

Ferto I., Kovacs A. [2014], *Analysis of the European Parliamentary Amendments to the legislative proposals of the CAP reform*, CEPS, Budapest, July.

Gardner B.L. [1981], *On the Power of Macroeconomic Linkages to Explain Events in U.S. Agriculture*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 63(5), s. 871-878.

Gardner B.L. [1983], *Efficient redistribution through commodity markets*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 65(2).

Gardner B.L. [2005], *Causes of Rural Economic Development*, „Agricultural Economics”, vol. 32(1), s. 21-41.

Golub J. [1999], *In the shadow of the vote? Decision making in the European Community*, „International Organization”, vol. 53(4), s. 737-768.

Grochowska R. [2014], *Implikacje wprowadzenia nowych zasad tworzenia prawa unijnego dla polityki rolnej UE*, [w:] *Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości (Synteza)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 127, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Gruda M. [2011], *Nowe równowagi produkcyjne w polskim sektorze rolniczym na tle tendencji unijnych i światowych (ujęcie modelowe)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 23, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Gruda M., Rembisz W. [2013], *Tendencje zmian w światowej, unijnej i polskiej produkcji i konsumpcji żywności do 2030/3050 roku*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 95, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Gruda M., Rembisz W. [2014], *Istnienie optymalnych równowag konkurencyjnych w kontekście zależności między wzrostem gospodarczym i spójnością terytorialną*. XLIII Konferencja Zastosowań Matematyki w Zakopanem-Kościelisku, 2-9.09.2014 r.

Gulbicka B. [2014], *Żywność tradycyjna i regionalna w Polsce*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 116, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Gupta S., Clements B., Baldacci E., Mulas-Granados C. [2004], *Fiscal policy, expenditure composition, and growth in low-income countries*, „Journal of International Money and Finance”, vol. 24(3).

Hämäläinen T.J. [2003], *National Competitiveness and Economic Growth. The Changing Determinants of Economic Performance in the World Economy*, Edward Elgar, Cheltenham.

<http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>.

Innovation Union Scoreboard (IUS) [2014], <http://www.proinno-europe.eu/metrics>.

Jasiński J. [2005], *Wyróżnianie produktów regionalnych na rynku i wynikające z tego korzyści*, [w:] *O produktach tradycyjnych i regionalnych. Możliwości a polskie realia*, M. Gąsiorowski (red.), Fundusz Współpracy, Warszawa.

Juszczak L. [2010], *Zagrożenia chemiczne w żywności*, „Agro Przemysł”, nr 5.

Kieljan K. [2011], *O systemach jakości żywności – vademecum funkcjonowania produktów regionalnych i tradycyjnych*, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, Oddział w Krakowie, Kraków.

Korzycka-Iwanow M. [2005], *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Kosior K. [2015], *Wpływ procedury współdecydowania na wyniki reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na lata 2014-2020*, „Politeja” (w druku), Uniwersytet Jagielloński.

Kowalczyk S. [2009], *Globalizacja, agrobiznes i produkcja żywności*, [w:] *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, S. Kowalczyk (red.), Wyd. SGH, Warszawa.

- Kułyk P. [2013], *Finansowe wsparcie rolnictwa w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Kwon D.H., Koo W.W. [2009], *Interdependence of Macro and Agricultural Economics: How Sensitive is The Relationship?*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 91(5), s. 1194-1200.
- Leinaweaver J., Thomson R. [2014], *Testing models of legislative decision-making with measurement error: the robust predictive power of bargaining models over procedural models*, „European Union Politics”, vol. 15, s. 43-58.
- Luning P.A., Marcelis W.J., Jongen W.M.F. [2005], *Zarządzanie jakością żywności, ujęcie technologiczno-menedżerskie*, Wyd. Naukowo-Techniczne, Warszawa.
- Mahoney J. [2000], *Path Dependence in Historical Sociology*, „Theory and Society”, vol. 29, no. 4, s. 537-548.
- Majone G. [2009], *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of integration by Stealth*, Oxford University Press.
- Misala J. [2011], *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej*, PWE, Warszawa.
- Mundlak Y. [2005], *Economic Growth: Lessons from American Agriculture*, „Journal of Economic Literature”, vol. XLIII, no. 4.
- Nieopublikowane dane Centrum Informatyki Handlu Zagranicznego i Ministerstwa Finansów dotyczące obrotów polskiego handlu zagranicznego produktami sektora rolno-spożywczego.
- Nosecka B., Krasowicz S., Pawlak K., Kita K., Zaremba Ł. [2012], *Czynniki konkurencyjności sektora rolno-żywnościowego we współczesnym świecie*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 54, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Nosecka B., Pawlak K. [2014], *Wybrane problemy konkurencyjności sektora rolno-spożywczego w Polsce i Unii Europejskiej*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 125, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- OECD-FAO Agricultural Outlook 2012-2021* [2014], OECD, <http://www.oecd.org/index.aspx>.
- Ozimek I. [2006], *Bezpieczeństwo żywności w aspekcie ochrony konsumentów w Polsce*, Rozprawy Naukowe i Monografie, Wyd. SGGW, Warszawa.
- Penson J.B., Gardner B.L. [1988], *Implications of the Macroeconomic Outlook for Agriculture*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 70(5), s. 1013-1022.
- Porter M.E. [1980], *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press, A Division of Macmillan Inc., New York.
- Producer and Consumer Support Estimates Database* [2012], OECD, <http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport>.
- Rausser G.C., Swinnen J., Zusman P. [2011], *Political Power and Economic Policy. Theory, Analysis and Empirical Applications*, Cambridge University Press.

- Reiljan J., Hinrikus M., Ivanov A. [2000], *Key Issues in Defining and Analysing the Competitiveness of a Country*, Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper no. 1, University of Tartu.
- Rębelska A. [2014], *Technologia wędzenia*, „Bezpieczeństwo i Higiena Żywności”, nr 1, s. 20-22.
- Roczniki Statystyczne GUS*, z lat 2002-2014, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa GUS* [2014], GUS, Warszawa.
- Rosenzwaig C., Parry M.L. [1994], *Potential Impact of climate change on world food supply*, „Nature”, vol. 367, s. 133-138.
- Rural areas and the Europe 2020 Strategy Education, Agricultural Economic Briefs* [2011], European Commission, October.
- Rzytki M. [2005], *Sprzedać produkt tradycyjny*, [w:] *O produktach tradycyjnych i regionalnych. Możliwości, a polskie realia*, M. Gąsiorowski (red.), Fundacja Funduszu Współpracy, Warszawa.
- Schuh G.E. [1974], *The New Macroeconomics of Agriculture*, „American Journal of Agricultural Economics”, vol. 58(5).
- Schultz T.W. [1964], *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, New Haven.
- Schulz H., König T. [2000], *Institutional reform and decision-making efficiency in the European Union*, „American Journal of Political Science”, vol. 44(4), s. 653-666.
- Shepsle K. [2005], *Rational Choice Institutionalism*, Harvard University Press.
- Stiglitz J.E. [2013], *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- The state of soil in Europe* [2012], Joint Research Centre Reference Reports, European Commission.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej [2008], EUR-lex Dokument OJ:C:2008:115:0047:0199.
- Wilkin J. [2011], *W poszukiwaniu odpowiedniej roli państwa w gospodarce. Doświadczenia globalizacji, transformacji postsocjalistycznej i kryzysów gospodarczych*. Referat na XXI Konferencję Naukową Wspólnej Komisji Ekonomistów PAN i Rosyjskiej Akademii Nauk pt. „Wyzwania dla Polski i Rosji wobec światowych zmian modelu gospodarki rynkowej”, Warszawa, 27-28.06.2011 r.
- Williamson O. [1985], *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.
- Winawer Z., Wujec H. [2013], *Produkty regionalne i tradycyjne we Wspólnej Polityce Rolnej*, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Warszawa.
- Woś A. [2001], *Konkurencyjność wewnętrzna rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa.
- Woś A. [2003], *Konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego*, IERiGŻ, Warszawa.

Van Duren E., Martin L., Westgren R. [1994], *A Framework for Assessing National Competitiveness and the Role of Private Strategy and Public Policy*, [w:] *Competitiveness in International Food Markets*, M.E. Bredahl, P.C. Abbott, M.R. Reed (red.), Westview Press, Boulder, San Francisco, Oxford.

Von Braun J. [2007], *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, International Food Policy Research Institute, Washington.

Zawojcka A. [2005], *Rolnicze grupy interesu w Unii Europejskiej*, „Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych”, BTN, seria B, nr 57, s. 887-893.

Zegar J.St. [2001], *Przesłanki i uwarunkowania realizowania polityki dochodów w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 440 egz., ark. wyd. 7,3
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*