



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich

nr 26

Warszawa 2011



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Analiza efektów
realizacji polityki rolnej
wobec rolnictwa
i obszarów wiejskich**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich

*Praca zbiorowa pod redakcją
dr. Marka Wigiera*

Autorzy:

dr hab. Piotr Chechelski, prof. IERiGŻ-PIB

dr hab. Renata Grochowska, prof. IERiGŻ-PIB

dr inż. Małgorzata Lechwar

dr Marek Wigier

mgr Małgorzata Bulkowska

mgr inż. Katarzyna Chmurzyńska



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2011

Dr inż. Małgorzata Lechwar jest pracownikiem Uniwersytetu Rzeszowskiego.
Pozostali Autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego.

Pracę zrealizowano w temacie

Analiza efektów wybranych instrumentów wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich

w zadaniu: *Wariantowa analiza wpływu instrumentów WPR na zmiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich*

Celem pracy jest zaprezentowanie najważniejszych sumarycznych efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich na podstawie analiz programów SAPARD, SPO „Rolnictwo”, PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013. Publikację uzupełniono rozważaniami na temat roli *clusteringu* i partnerstwa publiczno-prywatnego w tworzeniu innowacyjnego sektora rolno-żywnościowego.

Recenzent

dr hab. Adam Sadowski, prof. Wydziału Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku

Opracowanie komputerowe

Anna Staszczak

Korekta

Krzysztyna Mirkowska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-179-8

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444

faks: (0·prefiks·22) 827 19 60

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>dr Marek Wigier</i>	
1. Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową	9
<i>dr hab. Piotr Chechelski</i>	
1.1. Analiza czynników globalnych o charakterze makroekonomicznym	11
1.2. Analiza czynników globalnych o charakterze instytucjonalnym	23
1.3. Wpływ czynników globalnych na terażniejszość i przyszłość polskiej gospodarki żywnościowej	32
2. Efekty WPR w odniesieniu do obszarów wiejskich	37
<i>mgr inż. Katarzyna Chmurzyńska</i>	
2.1. Charakterystyka obszarów wiejskich	37
2.2. Cele i instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich	40
2.3. Wpływ instrumentów WPR na przekształcenia obszarów wiejskich	45
2.4. Podsumowanie	54
3. Efekty WPR w odniesieniu do rolnictwa	56
<i>mgr Małgorzata Bulkowska</i>	
3.1. Zmiany strukturalne w rolnictwie	56
3.2. Cele i instrumenty polityki rolnej w Polsce	58
3.3. Wpływ instrumentów WPR na przekształcenia strukturalne w rolnictwie	61
3.4. Podsumowanie	78
4. Efekty WPR w odniesieniu do przemysłu spożywczego	81
<i>dr Marek Wigier</i>	
4.1. Polski przemysł spożywczy w okresie członkostwa w UE	81
4.2. Spójność i komplementarność pomocy publicznej dla wsi, rolnictwa i przemysłu spożywczego	88
4.3. Wpływ instrumentów WPR na zmiany w przemyśle spożywczym	95
4.4. Przyszłe determinanty rozwoju	100

5. Udział WPR w tworzeniu innowacyjnego rolnictwa	105
<i>dr hab. Renata Grochowska</i>	
5.1. Innowacyjność w działaniach strategicznych Unii Europejskiej	105
5.2. Nowe rozwiązania szansą na rozwój innowacyjności w rolnictwie	110
5.3. Możliwości zwiększenia innowacyjności polskich gospodarstw rolnych	117
5.4. Podsumowanie	121
6. Partnerstwo na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – analiza modelowa	123
<i>dr inż. Małgorzata Lechwar</i>	
6.1. Wprowadzenie	123
6.2. Potencjalne korzyści wynikające z partnerstw	125
6.3. Klastry i <i>clustering</i> – pożądany model partnerstwa na obszarach wiejskich	129
6.4. Partnerstwo publiczno-prywatne a rozwój obszarów wiejskich	133
6.5. Podsumowanie	136
Bibliografia	138

Wprowadzenie

Polityka rolna jest jednym z instrumentów polityki publicznej, który w warunkach „zawodności rynku” oraz ograniczonych zasobów, służy realizacji celów o charakterze ekonomicznym, społecznym, środowiskowym. Poprzez politykę rolną państwo wpływa na decyzje inwestycyjne i produkcyjne sektora prywatnego. Władze publiczne wpływają bezpośrednio na alokację zasobów produkcyjnych i redystrybucję środków finansowych. Rola państwa w gospodarce, a w szczególności w rolnictwie, budzi liczne dyskusje i kontrowersje wśród ekonomistów. Poglądy na temat potrzeb szeroko definiowanej interwencji zmieniają się w czasie zgodnie z „teorią wahadła”. Społeczeństwo na przemian przychyliło się od akceptowania mniej lub bardziej rynkowych instrumentów oddziaływania na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie najważniejszych zdaniem autorów efektów realizacji polityki rolnej wobec sektora żywnościowego i obszarów wiejskich w latach 2000-2011 na tle zachodzących w gospodarce europejskiej i globalnej zmian makroekonomicznych. Przedmiotem analizy są programy uruchomione w Polsce w okresie przedakcesyjnym – SAPARD oraz pełnego członkostwa Polski w UE – Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO „Rolnictwo”), Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW 2004-2006) oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2007-2013), ich założenia i cele, spójność i komplementarność, wpływ na przekształcenia w rolnictwie, przemyśle spożywczym i na obszarach wiejskich oraz efekty finansowe i rzeczowe realizacji wspomnianych czterech programów. W pracy podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, jaki jest i powinien być wpływ WPR na tworzenie innowacyjnego rolnictwa oraz jaką rolę w tym procesie mogą odegrać działania przybierające formę „partnerstwa publiczno-prywatnego”.

Praca składa się z sześciu rozdziałów, w których przedstawiono kolejno: w rozdziale 1 – wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową w latach 2000-2013 wraz z analizą czynników o charakterze makroekonomicznym, instytucjonalnym oraz oceną ich wpływu na teraźniejszość i przyszłość polskiej gospodarki żywnościowej; w rozdziale 2 – efekty WPR w odniesieniu do obszarów wiejskich wraz z prezentacją zachodzących na tych obszarach przekształceń; w rozdziale 3 – efekty WPR w odniesieniu do rolnictwa wraz z prezentacją zachodzących w rolnictwie zmian strukturalnych w latach 2000-2010; w rozdziale 4 – analizę efektów WPR w odniesieniu do przemysłu spożywczego wraz z przedstawieniem spójności i komplementarności pomocy publicznej

wobec wsi, rolnictwa i przemysłu spożywczego oraz zmian, jakie zaszły w polskim przemyśle spożywczym na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat; w rozdziale 5 – ocenę WPR pod kątem możliwości podnoszenia innowacyjności rolnictwa i kreowania innowacyjnych zachowań w gospodarstwach rolnych; w rozdziale 6 – modelowe i praktyczne zaprezentowanie korzyści płynących z budowy klastrów oraz rozwijania partnerstwa publiczno-prywatnego dla podmiotów gospodarczych i rozwoju obszarów wiejskich.

Zaprezentowane w książce materiały mogą być przydatne dla wszystkich, którzy interesują się efektami polityki publicznej, współfinansowanej z budżetu Unii Europejskiej. Mam tu na myśli środowiska administracji centralnej i regionalnej oraz ich agendy odpowiedzialne za kreowanie polityki rolnej i wdrażanie programów pomocowych, środowiska naukowe i akademickie zajmujące się praktyczną i teoretyczną oceną tych efektów, studentów oraz publicystów. Dalsza analiza i ocena efektów WPR w Polsce w latach 2000-2011 może przyczynić się jedynie do trafniejszego formułowania celów polityki rolnej i doboru skutecznych narzędzi jej realizacji po roku 2013. Książka może być przydatna dla wszystkich studiujących ekonomię stosowaną.

Oczywiście, pomimo cennych uwag recenzenta, nieuniknione były błędy, powtórzenia i uproszczenia, które obciążają jedynie autorów pracy.

Podziękowania

Serdeczne podziękowania składam wszystkim, którzy w jakiegokolwiek formie udzielili mi pomocy i wsparcia, a tym samym przyczynili się do ulepszenia zaprezentowanych dalej treści. Szczególne podziękowania kieruję do recenzenta dr hab. Adama Sadowskiego, prof. Wydziału Ekonomii i Zarządzania na Uniwersytecie w Białymstoku, którego cenne uwagi wpłynęły na ostateczny kształt opracowania.

Marek Wigier

1. Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową

W gospodarce światowej w ostatnich latach zachodzą szybkie i głębokie przemiany, które są wynikiem przyspieszenia procesów globalizacji. Przyczyn tych zmian należy upatrywać w procesie znacznego wzrostu międzynarodowej wymiany towarów, usług, kapitału, technologii, informacji, wiedzy oraz rozwoju międzynarodowego biznesu, a także zmian politycznych i ustrojowych w wielu rejonach świata.

Efekty globalizacji mogą być różne w krótszym i dłuższym okresie. Stąd też często występują rozbieżności w ich ocenie. Dlatego niezmiernie istotne jest poznanie procesów globalizacji i chociażby częściowa ich ocena. Jak słusznie zauważają M. Gorynia i J. Saykiewicz¹, globalizacja „[...] decyduje o miejscu Polski w gospodarce światowej; stwarza ona wiele szans i jednocześnie zagrożeń dla gospodarki polskiej. Ponadto niejednokrotnie powstaje wrażenie, że wobec priorytetów kontaktów z Unią Europejską jest to czynnik niekiedy niedoceniany”.

Jedną z najważniejszych a może nawet najważniejszą sprawą dla świata jest jego wyżywienie, nigdy dotąd nie pisano i nie dyskutowano o żywności tyle co obecnie. Gospodarka żywnościowa stała się przedmiotem rozważań teoretycznych i badań empirycznych. Wynika to ze znaczenia tej strefy działalności gospodarczej dla społeczeństwa. Zdecydowanie więcej jest ingerencji ze strony międzynarodowych instytucji i organizacji, poszczególnych państw i korporacji transnarodowych (finansowych, handlowych i produkcyjnych). Mniejszą rolę niż w innych sektorach gospodarki odgrywa też postęp techniczny i technologiczny.

Na przełomie XX i XXI wieku nastąpił gwałtowny rozwój korporacji transnarodowych, co związane było z przemianami natury technologicznej, społecznej oraz politycznej. Niezaprzeczalnie można jednak stwierdzić, że mimo różnych argumentów za i przeciw, dynamiczny rozwój korporacji jest w najbliższej przyszłości nieunikniony. Można nawet odnieść wrażenie narastania działań przypadkowych i emocjonalnych, ale także wyrachowanych – spekulacyjnych. Sprawcami tych ostatnich są najczęściej korporacje transnarodowe, które uważane są obecnie za podmioty dominujące na arenie międzynarodowych stosunków gospodarczych.

¹ M. Gorynia, J.N. Saykiewicz, *Zarządzanie zmianą w warunkach transformacji i globalizacji*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 1.

Noblista J. Stiglitz² słusznie zauważa, że „[...] brak globalnego podejścia do globalnych karteli i monopolu jest jeszcze jednym przykładem tego, że globalizacja ekonomiczna wyprzedza globalizację polityczną”. Podobnie stwierdza W. Szymański³, że na obecnym etapie globalizacji głównym problemem staje się „[...] narastanie nierównowagi między rosnącymi siłami kierującymi się interesem mikroekonomicznym, a niedostatecznymi i coraz bardziej słabnącymi siłami kierującymi się interesem makroekonomicznym i makrospołecznym. Zarządzanie tym narastającym sprzecznościami jest jednym z głównych wyzwań XXI wieku”. Między innymi dlatego też obecną globalizację nazywa „globalizacją niekompletną”, a „obecny kryzys wyrazem nie radzenia sobie z funkcjonowaniem gospodarki globalnej” bowiem „współczesny, niekompletny proces globalizacji przypomina grę bez reguł i bez arbitra”⁴. Niekompletna globalizacja sprawia, że powstaje możliwość wykorzystywania tej sytuacji dla własnych partykularnych interesów.

Globalizacja gospodarki żywnościowej na obecnym poziomie rozwoju gospodarki światowej pozostaje „niekompletna”, podobnie jak i cała gospodarka światowa:

- nie dotyczy ona bowiem w równym stopniu wszystkich ogniw łańcucha żywnościowego, tj. rolnictwa, przetwórstwa, handlu i konsumentów,
- w ślad za globalizacją mikroekonomiczną nie podąża globalizacja mechanizmów władzy i zarządzania (makroekonomiczna)⁵.

Czy współczesny świat będzie w stanie zmienić ten układ pozostaje nadal pytaniem otwartym. Z perspektywy lat 2004-2011 za najważniejsze – zdaniem autora – czynniki globalne mające wpływ na polską gospodarkę żywnościową można uznać:

- koniunkturę w światowej gospodarce,
- integrację Polski z Unią Europejską,
- wzrost światowych cen surowców rolnych,
- niestabilność kursów walut,
- wzrost znaczenia korporacji transnarodowych,
- liberalizację handlu i przepływy kapitału spekulacyjnego.

W niniejszym rozdziale podjęto próbę skrótowego przedstawienia najistotniejszych globalnych wydarzeń politycznych i gospodarczych, jakie miały oraz będą miały wpływ na polską gospodarkę żywnościową. Analiza światowej gospo-

² J.F. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, PWN, Warszawa 2007, s. 217.

³ W. Szymański, *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Difin, Warszawa 2009, s. 20.

⁴ Ibidem, s. 31.

⁵ S. Kowalczyk, *Globalizacja agrobiznesu: specyfika, wymiary, konsekwencje*, SGH, Warszawa 2010, s. 10.

darki żywnościowej stanowi bowiem niezbędną przesłankę do formowania procesu rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej, ponieważ w coraz większym stopniu oparta jest na przesłankach globalnych.

1.1. Analiza czynników globalnych o charakterze makroekonomicznym

Determinanty globalnej gospodarki żywnościowej są związane zarówno z działaniami politycznymi, środowiskowymi, korporacjami transnarodowymi, jak i z postępem nauki⁶. Mogą kształtować strategię rozwoju globalnej gospodarki żywnościowej zarówno w długim, średnim, jak i krótkim okresie. Do najważniejszych determinantów kształtujących strategię rozwoju globalizacji gospodarki żywnościowej w długim okresie można zaliczyć:

- Ograniczoną powierzchnię ziemi uprawnej na świecie, która od wielu lat się nie zmienia, a przy wzroście liczby ludności powoduje że, maleje obszar upraw rolnych w przeliczeniu na mieszkańca ziemi, który w latach 1960-2003 obniżył się o prawie 50% do 0,5 ha. Tendencja spadkowa utrzyma się i w 2025 roku będzie to 0,4 ha gleb przydatnych do produkcji rolniczej przypadającej na jednego mieszkańca⁷, nasila się też zjawisko degradacji gleby.
- Rosnący deficyt wody. Rolnictwo zużywa prawie 70% wody, o którą nasila się konkurencja ze strony innych sektorów gospodarki i sektora bytowego ludności. Deficyt wody jest szczególnie ostry w Chinach, Indiach, na Środkowym Wschodzie, w Afryce Północnej i Ameryce Północnej. Trzech największych producentów zbóż: Chiny, USA i Indie uzależnionych jest od wody w znacznym stopniu – najbardziej Chiny, gdzie 70% zbóż produkowane jest na glebach nawadnianych, w Indiach 50%, a w USA 15%⁸.
- Przewidywany szybki wzrost liczby ludności na świecie, z 6,7 mld w 2008 roku, do 7,8 mld w 2025 roku oraz 9,1-9,5 mld w 2050 roku, wynikający nie tylko ze wzrostu urodzeń, lecz również ze względu na wydłużające się przeciętne trwanie życia.
- Zmiany klimatyczne spowodowane rozwojem cywilizacji, np. ociepleniem, zanieczyszczeniem środowiska utrudniającym rozwój rolnictwa. Jak donosi raport *Climate Change. Impact on Agriculture and Costs of Adaptation* (Zmiana klimatyczna – wpływ na rolnictwo i koszty adaptacji) opublikowany we wrześniu 2009 roku przez *International Food Policy Research Institute*,

⁶ W rozdziale wykorzystano fragmenty artykułu P. Chechelskiego, *Ocena wpływu światowego kryzysu na gospodarkę żywnościową*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2010, nr 4.

⁷ L. Brown, *Plan B 20. Rescuing a planet under stress and civilization in trouble*, Earth Policy Institute, W.W. Norton&Company, New York–London 2006.

⁸ J. Zegar, *Globalny problem żywnościowy a polskie rolnictwo*, „Wies i Rolnictwo” 2001, nr 3.

zmiany klimatyczne i demograficzne wywołają w perspektywie do 2050 roku wielkie niedobory żywności⁹.

- Zwiększający się popyt na żywność, wynikający zarówno ze wzrostu ludności świata, jak i wzrostu zamożności mieszkańców, zwłaszcza w krajach dynamicznie rozwijających się o dużej liczbie ludności, jak: Chiny¹⁰, Indie, Brazylia, Rosja, Meksyk oraz szeregu krajów afrykańskich, np. RPA, Nigeria, a także zmian w modelu konsumpcji.
- Ochronę rynków żywnościowych prowadzoną przez poszczególne państwa i organizacje ponadnarodowe (UE, NAFTA). Przejawia się ona między innymi w subwencjach¹¹ dla rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych oraz praktykach protekcyjnych stosowanych przez wiele państw. W ostatnich latach dotyczyło to zarówno krajów wysoko rozwiniętych, jak i krajów rozwijających się.
- Systematyczny wzrost udziału w produkcji i sprzedaży żywności korporacji transnarodowych, który spowodował narastanie zagrożenia stosowaniem praktyk monopolistycznych i monopsonicznych.

Wpływ koniunktury na gospodarkę żywnościową

Lata 2004-2011 to czas burzliwych przemian zarówno politycznych, jak i gospodarczych na świecie. Wśród tych pierwszych można wymienić przede wszystkim rozszerzenie UE o dawne kraje bloku wschodniego, pieczętujące jego ostateczny rozpad oraz wzrost samodzielności politycznej krajów rozwijających się, a także większą aktywność organizacji pozarządowych (UE, ASEAN i MERCOSUR). Natomiast do najważniejszych wydarzeń gospodarczych świata można zaliczyć okres koniunktury lat 2004-2007 oraz dekonunktury w latach następnych. Szczególnie ten drugi okres wywołał w gospodarce światowej głębokie przemiany: globalny kryzys finansowy (największy od ponad 30 lat) oraz poprzedzający go kryzys żywnościowy związany ze wzrostem cen w latach 2007-2008 i kolejna fala kryzysu żywnościowego w latach 2010-2011.

⁹ E. Benedyk, *Plan na plon*, „Polityka” 24.10.2009.

¹⁰ “The Economist Newspaper Limited”, London (21.03- 27.03.2009) podaje, że w Chinach, w minionej dekadzie konsumpcja mleka wzrosła siedmiokrotnie, a oliwy z oliwek sześciokrotnie. Chińczycy konsumują dwukrotnie więcej oleju roślinnego, 60% drobiu, 30% wołowiny i 25% pszenicy. Jednakże pomimo tego wzrostu mieszkańcy Chin wciąż konsumują, średnio, trzy razy mniej mleka i mięsa w porównaniu z krajami bogatymi, takimi jak: USA, Australia czy Wielka Brytania. Ta różnica jest jeszcze większa w przypadku Indii i krajów afrykańskich, ale one również szybko się rozwijają.

¹¹ T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009, s. 30; Bank Światowy ocenia, że subwencje w krajach wysoko rozwiniętych powodują obniżenie PKB krajów trzeciego świata o ponad 32 mld USD rocznie.

Analizując obecny kryzys, trudno jeszcze ferować wyroki, ponieważ po okresie 3 lat od jego rozpoczęcia (tj. II połowy 2008 roku) opinie na temat jego zakończenia są podzielone. Perspektywy dla kilku najbliższych lat w gospodarce światowej i europejskiej nie są dobre. Prawdopodobnie wzrost gospodarczy w USA, jak i w Europie już nie będzie taki wysoki, jak przed kryzysem. Tendencja do wolniejszego wzrostu jest wyraźna. Wysokie zadłużenie budżetów w tych krajach (na koniec czerwca 2011 roku USA były zadłużone na 14,3 bln USD) spowoduje, że programy społeczne będą musiały być odchudzone, co może wywołać niepokoje społeczne zarówno wewnątrz tych krajów (przykładem były wydarzenia w Londynie, Grecji, Włoszech, Portugalii itd.), jak i między krajami (przykładem jest kwestionowanie porozumienia z Schengen przez bogate kraje Unii Europejskiej – Francję, Włochy, Danię, Niemcy) oraz budowanie barier dla międzynarodowej wymiany handlowej i inwestycji. Polska gospodarka jest już silnie powiązana z gospodarką europejską i światową i zapewne te zmiany też odbiją się na niej negatywnie.

O coraz większej nieprzewidywalności rynków finansowych mogą świadczyć zachowania giełd. Na przykład w ciągu ostatnich 50 lat średni zasięg bessy na Wall Street (zakładając, że bessa to spadek indeksu o minimum 20%) wyniósł 37,6%, a było ich w tym czasie osiem. Od marca 2000 r. do października 2001 r. bessa trwała 18 miesięcy, a spadek wyniósł 49,4%. Kolejna bessa to lipiec 2007 r. – luty 2009 r., czas trwania 19 miesięcy, spadek 68,5%. Po 24 miesiącach wzrostów w kwietniu 2011 r. przychodzi nowa fala spadków. Do września 2011 r. osiągnęła już 27,4%¹², co może wskazywać, że czas spadków jeszcze się nie skończył. Dlatego też rok 2012 może okazać się trudnym rokiem dla gospodarki światowej, co zapewne będzie miało swoje odzwierciedlenie w polskiej gospodarce.

Aktualny kryzys gospodarczy wydaje się jeszcze inny od kilku poprzednich. Okazał się mniej groźny niż spodziewano się na jego początku, lecz z kolei skutki wychodzenia mogą być dłuższe. Może okazać się też przełomowy dla gospodarki globalnej. Dotychczas największy wpływ na kształtowanie się koniunktury światowej miały kraje Zachodu, których udział w światowej gospodarce był największy. One też zwykle pierwsze wchodziły w takie kryzysy i pierwsze z nich wychodziły. W tym kryzysie role się odwróciły. Spowodowało to, że zostały zapoczątkowane istotne zmiany polityczno-gospodarcze, mogące być zwiastunem początku zmian w dążeniu do bardziej zrównoważonego rozwoju świata. Mogące też mieć również istotny wpływ na globalną gospodarkę żywnościową. Obecny

¹² T. Hańdo, *Po pół roku obecna bessa wciąż nie dorównuje tym z przeszłości*, „Parkiet” 6.10.2011.

kryzys na rynku finansowym nie wpłynął, przynajmniej jak do tej pory, w sposób istotny na wielkość zmian w produkcji na globalnym rynku żywnościowym. Nastąpiło jedynie spowolnienie produkcji i konsumpcji w krajach rozwiniętych, które zostało zrekompensowane przez wzrost w krajach rozwijających się.

Polska gospodarka żywnościowa również nie odczuła w sposób istotny skutków kryzysu. W roku 2008 globalna produkcja rolnicza zwiększyła się o 3,2%, w tym roślinna o 8,3%, a obniżyła się produkcja zwierzęca o 2,9%. W 2009 roku zwiększyła się o 2,4%: roślinna o 3,0%, zwierzęca o 1,6%. Po raz pierwszy od wielu lat wzrost towarowej produkcji rolniczej był zbliżony do tempa wzrostu produkcji przemysłu spożywczego. Wartość produkcji sprzedanej polskiego przemysłu spożywczego (liczonej w cenach bazowych) w 2008 roku wzrosła o 2,1% w stosunku do bardzo dobrego roku 2007, a w 2009 roku zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego o 4,1%. Najgorszym okresem dla przemysłu spożywczego było II półrocze 2008 roku i I półrocze 2009 roku, kiedy to wartość produkcji sprzedanej w cenach stałych wzrosła zaledwie o 1% (w stosunku do tego samego okresu roku poprzedniego). Od połowy 2009 roku produkcja przemysłu spożywczego znowu wzrastała w tempie ok. 5-6% w skali rocznej.

Niewielkie zmiany strukturalne w spożyciu żywności w Polsce, jakie dokonały się w okresie kryzysu, były kontynuacją tendencji rozpoczętych w okresie wcześniejszym (po akcesji do UE), a także są podobne do zmian w modelu spożycia, jakie dokonały się w społeczeństwach krajów wysoko rozwiniętych. Pewne niewielkie i krótkotrwałe wahnięcia w spożyciu niektórych artykułów żywnościowych, np. mięsa wieprzowego, owoców i warzyw, były przeważnie związane z krótkotrwałym wzrostem cen, spowodowanym ich niedoborem na rynku krajowym, wynikającym z nieurodzaju np. warzyw i owoców lub tzw. cyklu świńskiego, a nie recesji gospodarczej.

Największe zmiany miały miejsce w handlu wewnętrznym. W okresie kryzysu nastąpiła silna jego koncentracja głównie za sprawą globalnych sieci handlowych. W latach 2008-2010 rocznie eliminowanych było z rynku ok. 5 tys. małych firm handlowych. Wolno, lecz systematycznie rosły w Polsce obroty handlu artykułami żywnościowymi. Pogorszenie wyników handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi, jakie wystąpiło w okresie kryzysu gospodarczego, zwłaszcza w 2009 roku, miało jedynie charakter przejściowy. W 2010 roku odnotowano ponowne ożywienie obrotów zagranicznych i wzrost wymiany handlowej ze wszystkimi grupami państw. Obroty handlu zagranicznego w 2010 roku przekroczyły o 12% najwyższy poziom z roku 2008, a saldo wymiany było wyższe od poziomu rekordowego o ok. 20%.

Wzrost światowych cen surowców rolnych

W latach 2007-2011 na światowym rynku żywności wystąpiły silne wahania cen. Najwyższy od 30 lat wzrost cen surowców rolnych odnotowano w latach 2007-2008, a następnie gwałtowny ich spadek i ponowny wzrost w latach 2010-2011 przyczyniły się do zmiany oceny niektórych czynników, wpływających na kształtowanie się notowań produktów rolnych na światowych rynkach żywnościowych. Większość ekonomistów i analityków rynków rolnych wiąże te wydarzenia z dynamicznymi zmianami zachodzącymi w procesach globalizacji. Wzrost cen żywności rozpoczął się już pod koniec 2006 roku. Jednakże dopiero w połowie 2007 roku nastąpił silny ich przyrost, kiedy to indeks cen żywności FAO przekroczył wartość 160%. Szczytowy poziom cen notowano w czerwcu 2008 roku. Indeks osiągnął wtedy 224%, czyli wzrósł w ciągu roku o 70 p.p. Ponowny wzrost cen żywności, lecz na wyższym poziomie rozpoczął się w lipcu 2010 roku. Swoje apogeum osiągnął w lutym 2011 roku, kiedy indeks cen wyniósł 238%. Od tego momentu ceny żywności ponownie spadają, lecz wolno.

Największy wzrost cen spośród pięciu podstawowych grup surowców rolnych: mięsa, artykułów mleczarskich, zboża, olejów i tłuszczów oraz cukru, dotyczył grupy ostatniej. Cena cukru od początku 2004 roku do stycznia 2011 roku wzrosła o 320 p.p. Tak wysoka dynamika cen wynikała między innymi z: ograniczenia jego produkcji w UE (limity produkcyjne dla poszczególnych krajów), przeznaczenia części produkcji trzciny cukrowej w Brazylii (największego jej producenta) na produkcję biopaliw, wzrostu spożycia cukru na świecie oraz możliwości większej spekulacji nim na giełdach surowcowych z uwagi na mniejszy rynek w porównaniu z innymi podstawowymi surowcami rolnymi. W ciągu ostatnich trzech lat (od stycznia 2008 roku do stycznia 2011 roku) ceny cukru wzrosły o 250 p.p. (indeks cen wzrósł ze 170 do 420).

Zakłócenia wystąpiły również na podstawowych rynkach głównych produktów roślinnych i na rynku mleczarskim. Notowania cen zbóż w lutym 2011 roku były na zbliżonym poziomie jak w kwietniu 2008 roku (niższe o 9 p.p.), czyli w okresie największego nasilenia poprzedniego kryzysu żywnościowego, ale równocześnie są prawie dwukrotnie wyższe od notowanych przed tym kryzysem. Dane te oznaczają, że obniżki cen zbóż, jakie nastąpiły w sezonach 2008/2009 i 2009/2010, miały charakter przejściowy oraz, że nadal utrzymuje się wyraźna tendencja wzrostowa światowych cen zbóż. Przyczyną tego jest szybszy wzrost zużycia (około 2% rocznie) niż światowej produkcji zbóż (1,8% rocznie). Istotne jest także to, że zużycie wykazuje stałą tendencję wzrostową,

a produkcję cechują silne wahania, co powoduje dużą zmienność salda produkcji i zużycia oraz stanu zapasów końcowych¹³.

Jak można sądzić na podstawie najnowszych danych (czerwiec 2011 roku) kolejny globalny kryzys żywnościowy przekroczył prawdopodobnie swoje apogeum. Świadczą o tym spadki cen głównych surowców rolnych, a także najnowsze prognozy zawarte w raporcie Amerykańskiego Departamentu Rolnictwa (USDA)¹⁴. Dodatkowymi pozytywnymi informacjami są: zniesienie zakazu eksportu zbóż przez Rosję, spadek cen ropy naftowej oraz korzystna sytuacja pogodowa w Stanach Zjednoczonych i w Europie Zachodniej, która jeszcze w maju 2011 roku przyczyniła się do wywindowania wzrostu cen kukurydzy na rekordowy poziom. Obecne ceny większości produktów rolnych są wyższe niż prognozowane przez FAO nie tylko na 2010 rok, lecz także na 2018 rok¹⁵.

Przyczyny wzrostu cen żywności

Najważniejszą regułą, jaka kształtuje poziom cen, jest prawo popytu i podaży. Zgodnie z nim cena jest wypadkową popytu rynkowego i podaży rynkowej na dane dobro. W okresach, kiedy mamy do czynienia z niezaspokojonym w pełni popytem ceny wzrastają, zaś w okresach nadwyżek produkcji mamy do czynienia z obniżeniem się cen. Ceny w takim układzie pełnią funkcję regulatora procesów rynkowych. Prawo to ma charakter uniwersalny.

Ceny na światowym rynku żywności uzależnione są także od czynników politycznych, ekonomicznych, społecznych, technicznych, klimatycznych i spekulacyjnych. Wyznacznikiem cen są ich notowania na giełdach surowców, ale podobnie jak to bywa na giełdach papierów wartościowych, psychologia i nastroje odgrywają często decydujące znaczenie przy zakupach i sprzedaży.

W latach poprzedzających światowy kryzys finansowy mieliśmy do czynienia z nadwyżką podaży nad popytem na rynku żywności. Znani ekonomiści rolni A. Czyżewski¹⁶ i R. Sobiecki¹⁷ zauważyli, że „[...] problem tkwił nie tyle

¹³ R. Urban, *Wzrost światowych cen produktów rolnych i jego skutki*, „Przemysł Spożywczy” 2011, nr 1.

¹⁴ W czerwcu 2011 roku na giełdach towarowych odnotowano spadki cen pszenicy o 10% i kukurydzy o 5%, wyższe są także ich zapasy w stosunku do roku poprzedniego o ponad 10%. W rozpoczynającym się właśnie sezonie 2011/12 podaż ziemi pod uprawy pszenicy i kukurydzy w USA wzrosła o ponad 5% w stosunku do poprzedniego sezonu.

¹⁵ A. Czyżewski, A. Poczta-Wajda, A. Sapa, *Globalne uwarunkowanie rynków rolnych*, [w:] *Polityka rolna Unii Europejskiej po 2013 roku*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 14-33.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ R. Sobiecki, *Kryzysy rolne a bezpieczeństwo żywnościowe*, [w:] R. Sobiecki, J. Pietrewicz (red.), *Przedsiębiorstwo a kryzys globalny*, SGH, Warszawa 2010.

w nadmiernej podaży żywności na rynku światowym, lecz niedostatecznym popycie na żywność”. Wydatki na żywność w latach 1990-2007 na świecie wzrosły w cenach stałych o 80%, choć ich udział w PKB spadł z 15,6% do 11,3%. Światowy PKB w tym okresie wzrósł o 195% (czyli prawie dwukrotnie), najwięcej w Azji. Spowodowało to, że dynamika wzrostu cen na towary rolne w obecnej dekadzie była wyraźnie wyższa niż w latach 80. i 90. XX wieku¹⁸. Wiązała się ona niewątpliwie też z ogólnie dobrą koniunkturą gospodarki światowej, przy jednoczesnym występowaniu takich zjawisk, jak: wzrost dochodu *per capita*, szybkie tempo wzrostu przemysłu, szczególnie w krajach rozwijających się. Można stąd wnioskować, że dynamiczny rozwój zwłaszcza krajów rozwijających się o dużej liczbie ludności, jak: Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk itd., przyczynił się w znacznym stopniu do globalnego wzrostu popytu na żywność. Na przykład na Chiny przypadła w 2006 roku 1/5 światowej konsumpcji pszenicy, kukurydzy, ryżu i soi. Kraj ten był w połowie obecnej dekady największym światowym importerem soi. Udział Chin w światowym imporcie tego produktu sięgał aż 40%¹⁹. Doprowadziło to do sytuacji, że podaż na żywność zaczęła nie nadążać za popytem. *Food Policy Research Institute* stwierdził w 2008 roku, że wzrost spożycia i stopniowe zmiany w spożyciu wśród ludności krajów rozwijających się są najważniejszym czynnikiem, który wpływa na wzrost globalnych cen żywności. Badania literaturowe wskazują, że przyczyn wzrostu cen żywności było jednak więcej. Można do nich zaliczyć również, większość wcześniej wymienianych i opisanych determinantów światowej gospodarki żywnościowej. Do innych ważnych przyczyn wpływających na ceny żywności, można także zaliczyć:

- Rozwój rynku biopaliw. W latach 2000-2009 nastąpił pięciokrotny wzrost produkcji bioetanolu. A produkcja biologicznego oleju napędowego zwiększyła się 19-krotnie, przede wszystkim w krajach Unii Europejskiej. W USA głównym surowcem do produkcji biopaliw jest kukurydza, w Unii Europejskiej – rzepak, w Brazylii – trzcina cukrowa. Rozwój rynku biopaliw może implikować fizyczne i ekonomiczne ograniczenie dostępności do żywności. Przewiduje się, że udział uprawianej ziemi wykorzystywanej do produkcji biopaliw wzrośnie z 1% w 2004 roku do 2,5-4,2% w 2030 roku. Spowoduje

¹⁸ M. Kwasek, *Tendencje w spożyciu żywności w krajach rozwijających się na tle rozwoju społeczno-gospodarczego*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 123, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

¹⁹ J. Dudziński, *Uwagi o ruchu cen surowców i żywności w handlu międzynarodowym w obecnej dekadzie*, [w:] E. Najlepszy, M. Bartosik-Purgat (red.), *Determinanty i wyzwania gospodarki światowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, nr 126, Wyd. UE, Poznań 2009.

to, że ograniczy się areal upraw pod surowce rolne do konsumpcji, co może wpłynąć na dalszy wzrost cen żywności na świecie.

- Wzrost cen surowców i żywności wiązał się bezpośrednio z osłabieniem siły nabywczej dolara USA, w którym tradycyjnie przedstawia się ceny większości towarów tej grupy. We wspomnianej walucie liczone są też ważniejsze wskaźniki cen handlu międzynarodowego.
- Informacje medialne zakłócające rzetelne informacje. Globalny zasięg mediów przyczynia się do szybszego i bardziej skutecznego przenikania informacji oraz bodźców rynkowych, który może sprzyjać zmianom cen surowców i żywności.
- Wzrost zamożności światowego społeczeństwa przekłada się na zmianę modelu konsumpcji żywności, wzrasta spożycie produktów zwierzęcych, zwłaszcza mięsa oraz wyrobów wysoko przetworzonych. Wzrost konsumpcji żywności o wyższej wartości dodanej powoduje wzrost ceny.
- Wzrost cen ropy i gazu. W grudniu 1998 roku cena za baryłkę ropy wynosiła około 10 dolarów USA, pod koniec pierwszej dekady XXI wieku wzrosła 9-10-krotnie. Ceny ropy i gazu wpływają m.in. na wzrost kosztów produkcji nawozów sztucznych, transportu żywności i rolnictwa przemysłowego.
- Spadki i wahania zapasów żywności na świecie zwiększają niepewność na rynkach surowców rolnych, co przekłada się często na wzrost cen. Na przykład światowe zapasy zbóż w latach 2007-2011 uległy dość istotnym wahanom. W pierwszym roku kryzysu żywnościowego, tj. w 2007 roku wynosiły 17,4% produkcji, w następnych 20,6%, 22,5%, 19,8%, a w 2011 roku prognozuje się na 18,5%.
- Błędne decyzje polityczne. Na przykład UE założyła, że będzie produkować mniej cukru, który będzie importować. Okazało się, że gdy Unia zaczęła produkować mniej cukru na całym świecie zaczęło go brakować, a jego ceny wzrosły. Podobne zagrożenie na światowym rynku mięsa może spowodować liberalizację handlu między UE a MERCOSUR. Kraje Ameryki Południowej mają dużą przewagę konkurencyjną w produkcji żywca i mięsa. Po otwarciu rynku unijnego ceny mięsa w Europie mogą spaść, co będzie korzystne dla konsumentów, jednak nie dla producentów. Prawdopodobnie, po szerszym otwarciu rynku unijnego na mięso z Ameryki Południowej, cena mięsa na rynkach światowych, przynajmniej w pierwszym okresie, jednak wzrośnie.

Efektom wzrostu cen żywności może być odnowienie się tendencji protekcjonistycznych. Wzrosła bowiem liczba środków interwencji, takich jak: wzrost taryf celnych, wprowadzenie restrykcji lub zakazów importu i eksportu żywności, subsydiowanie cen, próby kontroli cen strategicznych surowców żywnościowych. Podjęte środki interwencyjne mogą spowodować zmianę tendencji liberalnych wypracowanych w poprzednich dekadach w gospodarkach

wielu krajów rozwijających się i powrót do idei samowystarczalności. Przyczyną może być utrata zaufania do światowych rynków jako źródła zaopatrzenia w niezbędną żywność w warunkach silnego wzrostu jej cen oraz ich częstych wahań.

Niestabilność kursów walut

Najwrażliwszym czynnikiem wpływającym na wielkość handlu zagranicznego każdego kraju jest z całą pewnością kurs walutowy. Silna waluta zmniejsza opłacalność eksportu redukując przewagi cenowo-kosztowe i stanowi zagrożenie dla dalszego jego wzrostu. Aprecjacja waluty zwiększa także opłacalność importu. Z kolei słabsza waluta zwiększa popyt zewnętrzny i sprzyja eksportowi. Stabilność kursów walut ważna jest też dla długu publicznego państwa. Ma też szerszy zakres, może na przykład być istotna dla rolników przy przeliczeniu dopłat bezpośrednich z euro na złotówki. Dewaluacja złotego względem euro zwiększa wypłaty. Wahania kursów walut zdecydowanie utrudniają wymianę handlową, zwłaszcza małym i średnim producentom. Natomiast korporacjom transnarodowym i globalnym sieciom handlowym²⁰ pozwalają zarobić. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur²¹ zaledwie 5% transakcji handlowych w Polsce rozliczane jest w złotych, prawie 80% w euro, a 15% w USD. Wskazuje to na duże uzależnienie polskiego handlu zagranicznego od kursów walut obcych, a zwłaszcza euro.

Pierwsza dekada XXI wieku, a szczególnie jej druga połowa, charakteryzuje się dużą niestabilnością kursów walut światowych potęg gospodarczych, USA, UE, Japonii, ale także polskiego złotego. Inwestorzy – spekulanci wykazują większe zainteresowanie walutami krajów o relatywnie niskim deficycie fiskalnym i niskim długu publicznym, jak ostatnio na przykład frankiem szwajcarskim. Kończy się to zwykle interwencją banków centralnych²². W latach 2004-2011 polska waluta podlegała ciągłej fluktuacji. Na rynku globalnym złoty jest zaliczany do „walut z rynków wschodzących”, które uważa się za bardziej ryzykowne od walut największych gospodarek świata, takich jak: dolar, euro, jen, funt itd., a jednocześnie bardziej od nich dochodowe (w sensie spekulacyjnym). Z chwilą wejścia do UE 1 euro kosztowało 4,85 złotego. Oznaczało to, że eksport przy ówczesnych kursach walutowych i cenach był bardzo opłacalny dla

²⁰ Na przykład globalna sieć handlowa Tesco tylko w 2009 roku na różnicach kursowych walut pomiędzy swoimi oddziałami na świecie zarobiła 11,7 mln funtów.

²¹ *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2008-2009*, Raport Roczny IBRKiK, Warszawa 2009, s. 153.

²² Interwencje w celu osłabienia waluty krajowej są dużo bardziej skuteczne niż interwencje w celu jej umocnienia. Bank emituje krajowy pieniądź, za który kupuje zagraniczne waluty, zwiększając swoje rezerwy walutowe, podczas gdy w przypadku umocnienia krajowej waluty musiałby sprzedawać waluty obce z ograniczonego zasobu rezerw dewizowych.

eksporterów, a równocześnie polska oferta była atrakcyjna dla importerów. W latach następnych miało miejsce systematyczne wzmacnianie złotego do poziomu 1 euro = 3,26 złotego w lipcu 2008 roku, co jednak nie spowodowało ograniczenia tempa wzrostu eksportu rolno-spożywczego. Natomiast niewątpliwie zmniejszyło jego opłacalność.

W połowie października 2008 roku nasz kraj doświadczył ataku spekulacyjnego na złotego, którego szczyt przypadł na połowę lutego 2009 roku. Kurs euro wynosił wtedy 4,64 złote. Sytuacja rynków finansowych z 2008 roku pokazała, że usztywnienie kursu może mieć negatywne konsekwencje dla kondycji poszczególnych gospodarek (przypadek Litwy, Łotwy czy Estonii). Jednocześnie deprecjacja waluty może być dobrym amortyzatorem załamania koniunktury i podniesienia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki (przypadek Polski). W kolejnych miesiącach złoty się umocnił, a w sierpniu 2011 r. jego kurs w stosunku do euro ponownie obniżył się do ok. 4,40 złotego. Słabsza waluta może pomóc w spokojniejszym przejściu przez kolejną fazę kryzysu.

Gwałtowne ruchy kursów walut powodują więcej szkód niż korzyści. Zdecydowanie lepiej jest, gdy kurs walut jest stabilny. Wtedy nie wpływa on istotnie na wyniki finansowe w krótszym terminie. Sposoby zabezpieczenia się przed zmianami kursów tworzą dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw. Ostra deprecjacja złotego na przełomie lat 2008-2009 ujawniła problem opcji walutowych, pokazując, że pewna część transakcji również w Polsce miała charakter spekulacyjny. Przedsiębiorstwa nie zabezpieczały potrzeb wynikających z wymiany handlowej, lecz próbowały „grać” na kursie walut.

W perspektywie dalszej poprawy koniunktury w naszym kraju, oczekuje się, że inwestorzy zagraniczni, dyskontując niejako przyszły poziom rozwoju gospodarczego Polski, nadal przejawiać będą duże zainteresowanie polską walutą, co może powodować kolejne wahania kursu złotego. W tym kontekście pozytywną informacją (z 22.12.2010 r.) jest fakt, że Rada Wykonawcza Międzynarodowego Funduszu Walutowego zatwierdziła przedłużenie Polsce Elastycznej Linii Kredytowej (FCL), podniosła kwotę dostępnych środków do 29 mld USD (19,2 mld SDR) oraz wydłużyła okres ich wykorzystania do dwóch lat. Pozwoli to (do pewnego stopnia) na zabezpieczenie naszej waluty przed ewentualnymi atakami spekulantów.

Wzrost znaczenia korporacji transnarodowych

Największy wpływ na przemiany dokonujące się w gospodarce globalnej mają korporacje transnarodowe. Swoją potęgę ekonomiczną mogą wykorzystywać zarówno w stosunku do innych firm, jak i do państw, i na różne sposoby. Dlatego też wpływ korporacji transnarodowych na procesy globalizacji można

analizować na wielu płaszczyznach, m.in. określając ich wpływ na dany sektor czy dział gospodarki w sposób bezpośredni i pośredni. W sposób bezpośredni wpływają jako najbardziej znaczące podmioty biorące czynny udział w produkcji, sprzedaży itd. Natomiast w sposób pośredni – jako podmioty silnie oddziałujące – wpływają na zachowania innych podmiotów, a tym samym jeszcze silniej wpływające na ogólne działanie procesu globalizacji.

Ich działalność budzi wiele kontrowersji. Podstawowy zarzut dotyczy działań spekulacyjnych i monopolistycznych, które realizowane są kosztem pozostałych uczestników rynku. Globalne strategie korporacji transnarodowych pozwalają na rozdzielenie poszczególnych faz produkcji oraz innych działań w zakresie tworzenia wartości dodanej na różnych rynkach i w różnych krajach. W związku z tym maleje możliwość oddziaływania poszczególnych państw na skuteczną egzekucję swoich praw wobec korporacji transnarodowych, zwłaszcza że te chcą produkować tam, gdzie jest im najkorzystniej, czyli najtaniej. Korporacje transnarodowe uzyskują wzrost udziału w wartości dodanej gospodarki nie tylko w wyniku swojej przewagi efektywnościowej i konkurencyjnej, ale również w wyniku wykorzystywania rozwiązań podatkowych, cenowych, organizacyjnych. Również presja firm globalnych na poddostawców jest jedną z najważniejszych cech obecnego procesu globalizacji.

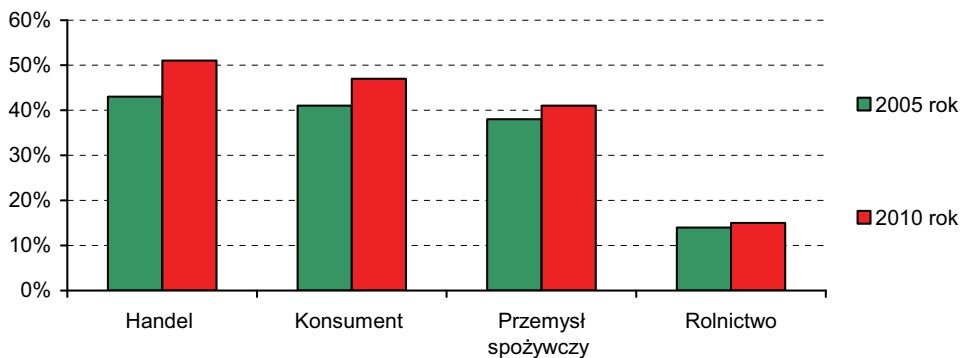
Korporacje transnarodowe działają we wszystkich ogniwach gospodarki żywnościowej na świecie i silnie na nią oddziałują. Dla przykładu, trzy KTN obejmują ponad 80% światowego handlu kakao, również trzy KTN – 80% handlu bananów, sześć KTN – 85% światowego handlu zbożem, sześć KTN – 55 do 60% handlu kawą, jedenaście KTN dostarcza 81% światowej chemii rolnej, a 24 KTN kontrolują ponad połowę nasion siewnych. W przemyśle spożywczym cztery KTN – mają 51% udziału w produkcji piwa, cztery KTN – 56% produkcji wyrobów tytoniowych²³.

Skala udziału korporacji transnarodowych w poszczególnych ogniwach globalnej gospodarki żywnościowej na świecie jest różna. Największa jest w handlu, nieco mniejsza w przetwórstwie (przemyśle spożywczym) i w zaopatrzeniu rolnictwa, a najniższa w rolnictwie. Podobnie jest w Polsce. Jednakże w porównaniu z rozwiniętymi krajami świata, a nawet z niektórymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej udział KTN jest u nas niższy. Wynika to m.in. z dużej liczby małych podmiotów zarówno w polskim handlu, przemyśle, jak i rolnictwie. KTN niechętnie przejmują małe podmioty, wolą rozwijać się poprzez rozbudowę swoich filii, a to wymaga dłuższego czasu. W Polsce obecne są praktycznie wszystkie największe KTN działające w gospodarce żywnościowej na świecie.

²³ S. Kowalczyk, *Globalizacja agrobiznesu...*, op. cit., s. 18.

Zmiany zachodzące w łańcuchu żywnościowym w Polsce, świadczą o coraz większym podobieństwie zachodzących procesów i powiązaniu naszej gospodarki żywnościowej z gospodarką globalną. Dokonują się głównie poprzez działania korporacji transnarodowych przemysłu spożywczego i globalnych korporacji handlowych. Szacunkową ocenę poziomu globalizacji poszczególnych ogniw łańcucha żywnościowego w latach 2005 i 2010 w Polsce przedstawiono na wykresie 1.1.

Wykres 1.1. Ocena poziomu globalizacji w poszczególnych ogniwach łańcucha żywnościowego w Polsce w 2005 i 2010 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Chechelski, *Wpływ procesów globalizacji na polski przemysł spożywczy*, seria „Studia i Monografie”, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 208 i późniejszych informacji statystycznych.

W warunkach globalizacji ograniczeniu ulega liczba przedsiębiorstw, które kontrolują popyt i produkcję w poszczególnych działach przemysłu i segmentach rynku zarówno krajowego, jak i zagranicznego. Na przykład w przemyśle tytoniowym, piwowarskim, olejarskim w Polsce około 90% produkcji jest wykonywane w 3-4 filiach korporacji transnarodowych. Powoduje to, że coraz częściej w naszej gospodarce żywnościowej dochodzi do niekorzystnych działań monopolistycznych realizowanych przez produkcyjne korporacje transnarodowe. Stąd też coraz więcej przedsiębiorstw z kapitałem krajowym decyduje się na podjęcie współpracy z korporacjami handlowymi. Pomimo, że te realizują wysokie prowizje przy jednoczesnym narzucaniu dostawcom jak najniższych cen. Kolejnym ograniczeniem samodzielności mniejszych firm jest produkcja na zlecenie globalnych sieci handlowych pod ich marką. Konkurencja pomiędzy sieciami o poddostawców jest niewielka, ale poddostawcy silnie rywalizują między sobą. W rezultacie to globalne sieci czerpią największe korzyści (nadwyżki ekonomiczne) z całego procesu produkcyjno-handlowego (działania monopsoniczne).

W wyniku działalności korporacji transnarodowych szybko zmienia się rynek żywności w Polsce. Zachowania polskich konsumentów są jeszcze mało stabilne i często zmieniają się w czasie. Przy zakupach istotną rolę odgrywają reklama i działania marketingowe. Dlatego KTN są liderami rynku reklamy. Na przykład w pierwszym półroczu 2011 roku według rankingu serwisu Wirtualne Media.pl (09.07.2011) korporacje były na czołowych miejscach. Na pierwszym Unilever, który wydał na reklamę 279,2 mln zł, na kolejnych miejscach były: Nestle Polska, która wydała 180,6 mln zł na reklamę, Danone (161,4 mln zł), Ferrero Polska (113,7 mln zł), Mars Polska (100,7 mln zł), Coca-Cola (78,4 mln zł), Kraft Food Polska (77,4 mln zł), Grupa Żywiec (77,2 mln zł).

Korporacje transnarodowe oprócz niekorzystnych działań wniosły też wiele pozytywów do naszej gospodarki żywnościowej, do których można zaliczyć m.in.:

- dopływ kapitału umożliwiający unowocześnienie handlu i przemysłu spożywczego, w niewielkim stopniu dotyczy to rolnictwa,
- przepływ wiedzy,
- wzbogacenie oferty asortymentowej na rynku żywnościowym,
- korzystne zmiany w zatrudnieniu – wzrost płac i kwalifikacji pracowników w filiach KTN, korzystnie przekłada się na całą gospodarke,
- duża część polskiego eksportu artykułów rolno-spożywczych jest realizowana przez globalne sieci handlowe i korporacje produkcyjne,
- wzrost wpływów do budżetu państwa,
- przyczyniają się do obniżenia cen żywności,
- wywierają korzystny wpływ na koncentrację, zarówno produkcji, jak i handlu artykułami spożywczymi,
- zmuszają swoimi działaniami do konsolidacji pozostałe podmioty.

Bezpośredni wpływ firm globalnych na zmiany w rolnictwie jest jeszcze stosunkowo niewielki. Dużo większy wpływ ma szeroko rozumiane naśladownictwo prowadzone przez firmy krajowe, dla których korporacje transnarodowe są wzorem do naśladowania.

1.2. Analiza czynników globalnych o charakterze instytucjonalnym

Integracja z Unią Europejską

Dostosowanie polskiej gospodarki żywnościowej do wymogów integracji z Unią Europejską można potraktować jako istotny etap zwiększania korzyści z globalizacji. Wejście do UE zmieniło warunki prowadzenia działalności gospodarczej w polskiej gospodarce żywnościowej, a także spowodowało zmiany w zachowaniach konsumentów polegających m.in. na²⁴:

²⁴ R. Urban, *Polska gospodarka żywnościowa na tle rynku wspólnotowego i globalnego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, t. IX, z. 4, s. 202.

- objęciu naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną oraz jednolitymi regulacjami handlu produktami rolno-spożywczymi z krajami trzecimi,
- zmianie systemu interwencji na rynku głównych produktów rolnych,
- wsparciu funduszami unijnymi procesu modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa, obszarów wiejskich i przemysłu spożywczego,
- obowiązku stosowania jednolitych standardów i procedur określonych przez regulacje unijne.

W opinii naukowców i analityków istnieje zgoda, że akcesja Polski do Unii Europejskiej była korzystna dla całej gospodarki, a zwłaszcza dla gospodarki żywnościowej. Z chwilą integracji głównym reprezentantem polskiej gospodarki żywnościowej na forum światowym stała się UE. I już ten fakt generalnie można uznać za plus, ponieważ jest ona reprezentantem 0,5 mld ludzi oraz dużej rozwiniętej gospodarki. Jest ona znaczącym eksporterem i importerem żywności w skali świata. Ma zatem większe możliwości wpływania na korzystne decyzje dla siebie w gospodarce globalnej niż Polska. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej daje też szansę na łatwiejsze pokonywanie pojawiających się wyzwań związanych z globalizacją.

Polskie rolnictwo. Polska jest beneficjentem członkostwa w UE w skali całej gospodarki, ale przede wszystkim w sektorze rolno-spożywczym. Objęcie Polski instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej stworzyło możliwość dodatkowego finansowania rolnictwa z budżetu Unii Europejskiej. Spowodowało też wzrost wydatków z budżetu krajowego. Polskie rolnictwo i obszary wiejskie zostały objęte instrumentami finansowymi w postaci dopłat bezpośrednich, funduszami na rozwój obszarów wiejskich i na skup interwencyjny, środkami na modernizację rolnictwa oraz dopłatami do eksportu. Wsparcie udzielone rolnikom z budżetu UE i państwa doprowadziło do znacznej poprawy poziomu dochodów w polskim rolnictwie i obniżyło różnicę pomiędzy dochodami rolniczymi a średnim wynagrodzeniem w gospodarce narodowej. W roku 2008 dochód na osobę pełnoletnią w rolnictwie był 2,5 razy większy niż w roku 2003. Dotacje z UE stanowiły od 39% dochodów rolnych w 2004 roku do 52% w 2006 roku. Rolnictwo polskie szybko dostosowało się do standardów i wymagań unijnych. Zapewniało też zwiększone ilości surowców na potrzeby rynku krajowego i szybko rosnącego eksportu. Jednakże porównanie wyników ekonomicznych i struktury polskiego rolnictwa wskazuje, że wielkości te kształtują się nadal dużo mniej korzystnie niż w większości krajów Unii Europejskiej.

W polskiej gospodarce żywnościowej w starciu z globalizacją rolnictwo wydaje się być ogniwem najsłabszym, z racji swojego zapóźnienia technicznego, technologicznego, niskiej koncentracji produkcji, wydajności pracy itd. Duże środki finansowe otrzymane z UE, a skierowane do rolnictwa, przyspieszyły jego

modernizację, ale nadal jest ono niekonkurencyjne z rolnictwem globalnym. Zwiększenie subwencjonowania rolnictwa osłabiło przymus poprawy efektywności gospodarowania, intensyfikowania produkcji rolnej, czy też przebudowy struktur rolnych. Z analizy porównawczej cen produktów rolnych wynika, że ceny na rynkach światowych generalnie są niższe od cen oferowanych przez polskie rolnictwo. Pomimo integracji z UE, nadal zdarzają się duże wahania cen, np. w przypadku zbóż, żywca wieprzowego.

Otwarta konkurencja na rynku światowym, będąca przejawem globalizacji, niesie dla naszego rolnictwa więcej zagrożeń niż szans rozwojowych. Zagrożenia te neutralizuje integracja Polski z Unią Europejską, jednak rolnictwo unijne, raczej też nie jest w stanie sprostać otwartej konkurencji na rynku światowym. I tutaj należy upatrywać głównych dla nas korzyści, wynikających ze wspólnego działania związanego z systemem ochronnym, jaki obejmuje rolnictwo w krajach Unii Europejskiej.

Przemysł spożywczy również jest znaczącym beneficjentem integracji z Unią Europejską. W latach 2003-2008 łączne wsparcie inwestycji przemysłu spożywczego wyniosło 3,5 mld zł, co stanowi 8,5% wydatków inwestycyjnych tego przemysłu i 25% inwestycji sektorów wrażliwych (mięsnego, mleczarskiego, rybnego). Źródłem przyspieszenia rozwoju przemysłu spożywczego po integracji jest kilka, m.in.:

- presja związana z koniecznością dostosowania się przedsiębiorstw przemysłu spożywczego do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Zmusiła ona przedsiębiorstwa do wzrostu nakładów inwestycyjnych, służących modernizacji, zarówno pod kątem dostosowania obiektów do wymaganych warunków: sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska, jak i wymiany parku maszynowego, a często i zmiany technologii na nowocześniejsze. Przyczyniło się to do wzrostu efektywności i konkurencyjności naszego przemysłu spożywczego na rynku światowym. Dzięki tym działaniom polski przemysł spożywczy uważany jest za jeden z najnowocześniejszych w Europie;
- dywersyfikacja środków na inwestycje. Inwestycje w przemyśle spożywczym były finansowane ze środków: własnych przedsiębiorstw krajowych, inwestorów zagranicznych (BIZ stanowiły większość środków w całej grupie), dotacji Unii Europejskiej i państwa;
- uzyskanie dostępu do dużego bogatego rynku Unii Europejskiej, umożliwiło ujawnienie przewag konkurencyjnych polskiego przemysłu spożywczego. Po wejściu do Unii Europejskiej około 45% przyrostu produkcji tego sektora ulokowano na rynkach zagranicznych, a udział eksportu w przychodach przemysłu spożywczego zwiększył się ponad dwukrotnie (z 11% w latach 2000-2002 do 24% w 2009 roku);

- wzrost popytu krajowego, wywołany głównie wzrostem dochodów ludności oraz zmianami w strukturze konsumpcji (obecnie w Polsce konsumuje się więcej wyrobów przetworzonych);
- zwiększenie dostępności surowców do produkcji, zarówno z rynku krajowego, jak i pochodzących z importu;
- przewagi konkurencyjne, niska cena i wysoka jakość polskich produktów przemysłu spożywczego (bezpieczna, zdrowa i smaczna żywność).

Jednakże, oprócz pozytywnych czynników rozwoju przemysłu występują także zagrożenia, do których można zaliczyć:

- rosnący udział w produkcji oraz przewagi korporacji transnarodowych nad producentami z kapitałem krajowym. Największe różnice występują (a nawet powiększają się) w poziomie kompetencji pracowników (zarządzaniu, marketingu, efektywności wykorzystania majątku itp.). Grozić to może wypadaniem z rynku mniejszych podmiotów;
- liberalizację handlu powodującą zmniejszenie przewag komparatywnych polskiego przemysłu spożywczego na globalnym rynku, które wynikają z wyższych płac, niższej wydajności pracy, wyższych cen zaopatrzenia, słabej promocji itd., w stosunku do produktów pochodzących z innych krajów, a szczególnie krajów rozwijających się;
- wzrost koncentracji produkcji, powodujący zagrożenie działaniami oligopolizacyjnymi i monopsonicznymi;
- wzrost protekcyjizmu na świecie, utrudniający konkurowanie polskim firmom na zagranicznych rynkach (np. w Rosji, Ukrainie);
- wahania kursów złotego wobec walut zagranicznych.

Obecny kryzys gospodarczy spowolnił tempo produkcji polskiego przemysłu spożywczego²⁵, lecz jednocześnie wpłynął na poprawę jego wyników finansowych, przyczyniając się do utrzymania, a może nawet poprawy jego przewag komparatywnych. Ocenę tę osłabia natomiast niski stopień konsolidacji i koncentracji produkcji, zwłaszcza w branżach z przewagą przedsiębiorstw z kapitałem krajowym: mięsnej, rybnej, mleczarskiej, owocowo-warzywnej²⁶. Dobra koniunktura po wejściu do Unii Europejskiej spowodowała, że znaczna część przedsiębiorstw tych branż nie jest w pełni przystosowana do konkurencji na rynku globalnym, z uwagi na małą skalę produkcji, ograniczoną możliwość wdrażania innowacji, a także promowania marki i organizowania kanałów dys-

²⁵ Wartość produkcji sprzedanej (liczonej w cenach bazowych) w 2008 roku wzrosła o 2,1% w stosunku do bardzo dobrego roku 2007, a w 2009 roku zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego o 4,1%.

²⁶ P. Chechelski, A. Judzińska, *Wpływ kryzysu na polski przemysł spożywczy*, seria „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, nr 552, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

trybucji. Dodać należy, że są to branże decydujące o polskim eksporcie artykułów rolno-spożywczych.

Analizując kondycję finansową branż przemysłu spożywczego, można zauważyć prawidłowość, że z reguły branże o bardzo dużym i dużym stopniu globalizacji (udziale KTN w produkcji) osiągały lepsze wyniki niż branże o niskim stopniu globalizacji. W latach 2007-2010 globalizacja miała również wpływ na zmianę struktury branżowej przemysłu spożywczego. Zwiększył się o 2,2 p.p. udział branż o bardzo wysokim stopniu globalizacji oraz o 0,8 p.p. branż przemysłu o wysokim stopniu globalizacji, podczas gdy o 3,0 p.p. zmniejszył się udział branż o niskim udziale firm zagranicznych. Zmiany te świadczą o postępującym procesie globalizacji przemysłu spożywczego, czyli o wzroście udziału korporacji transnarodowych w jego produkcji²⁷.

Handel zagraniczny. Wymiana handlowa z zagranicą jest jedną z najbardziej wymiernych i obiektywnych miar udziału danego kraju czy też sektora gospodarki w procesach globalizacji. Świadczy bowiem o jego otwartości, konkurencyjności i potencjale. Duży wzrost obrotów handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w latach 2004-2011 wpłynął na zwiększenie polskiego udziału w międzynarodowej wymianie produktów rolno-spożywczych, na co znaczący wpływ w pierwszych latach po akcesji (do 2008 roku) miała poprawa koniunktury na rynkach światowych. Uzasadniona jest jednak teza, że znacznie większy wpływ na udział w tej wymianie miała integracja Polski z Unią Europejską, bowiem światowy kryzys finansowy zwłaszcza w roku 2010 i w pierwszej połowie 2011 roku nie wpływał istotnie na zahamowanie wzrostu wymiany handlowej. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- przystąpienie Polski do UE oznaczało radykalną zmianę w polityce handlowej oraz zmieniło naszą pozycję konkurencyjną zarówno w stosunku do UE, jak i krajów spoza UE. Zmieniła się również rola poszczególnych czynników wpływających na wysokość eksportu i importu produktów rolno-przemysłowych;
- wzrost wymiany handlowej artykułami rolno-spożywczymi po integracji z UE dowodzi, że taryfy celne oraz ograniczenia ilościowe i jakościowe, obowiązujące w okresie przedakcesyjnym, były istotną barierą rozwoju wymiany handlowej (zwłaszcza do krajów UE);
- uzyskano dostęp do dużego, bogatego, jednolitego rynku europejskiego (pod warunkiem, że posiada się unijne standardy sanitarne, weterynaryjne, ochrony

²⁷ P. Chechelski, *Procesy globalizacji na polskim rynku żywnościowym po integracji z Unią Europejską*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 5*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 109, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

środowiska i dobrostanu zwierząt). Obecnie około 80% eksportu artykułów rolno-spożywczych Polska kieruje do UE;

- Polska wchodząc do UE zyskała nie tylko dostęp na rynek wewnętrzny Wspólnoty, ale także do umów zapewniających bezcłową wymianę handlową z wieloma krajami świata, o czym rzadko się wspomina. UE ma wiele dwustronnych umów handlowych z poszczególnymi krajami i regionami na całym świecie. Porozumienia o handlu i współpracy zawarła z takimi krajami, jak: Turcja, Rosja i byłe republiki radzieckie. Dla najbiedniejszych krajów świata ustaliła ogólny system preferencji. Zawarła też porozumienie z Republiką Południowej Afryki, która zapewnia wolną wymianę handlową. Negocjuje umowę o wolnym handlu z sześcioma członkami Rady Współpracy Państw Zatoki Perskiej, tj. Bahrajnem, Kuwejtem, Omanem, Katar, Arabią Saudyjską i Zjednoczonymi Emiratach Arabskimi. W Ameryce Łacińskiej UE zawarła układy z Meksykiem i Chile. Na jesieni tego roku wchodzi w życie porozumienie z Koreą Południową. Trwają negocjacje z grupą MERCOSUR – Argentyną, Brazylią, Paragwajem i Urugwajem. Polscy eksporterzy uzyskali identyczny poziom ochrony celnej oraz możliwości korzystania z instrumentów wsparcia eksportu (w tym z subsydiów eksportowych) na rynkach międzynarodowych jak eksporterzy z innych krajów Wspólnoty.

Oprócz pozytywnych zdarzeń, można zaobserwować również zagrożenia:

- większość, bo ponad 80% eksportu żywności w 2008 roku była skierowana do krajów UE, co w przypadku załamania się gospodarczego może grozić jego ograniczeniem; kierunki eksportu powinny być bardziej zdywersyfikowane, uwzględniające wzrost znaczenia krajów rozwijających się;
- przeszkodą są także ograniczenia produkcyjne i eksportowe istniejące na terenie UE; kwotowanie produkcji mleka, cukru, skrobi ziemniaczanej i izoglukozy powoduje bowiem zmniejszenie możliwości eksportu tych produktów, utrzymanie wysokich cen krajowych i osłabienie popytu krajowego;
- otwarcie polskiej gospodarki powoduje, że złoty podlega silnym wahaniom kursowym, często niezależnym od aktualnego stanu naszej gospodarki, a bardziej zależnych od oceny sytuacji w danym regionie świata; wahania kursowe powodują osłabienie pozycji krajowych przedsiębiorstw w stosunku do korporacji transnarodowych.

Rozwój powiązań z rynkami zagranicznymi był nie tylko czynnikiem poszerzenia rynków zbytu dla polskich producentów żywności, lecz stał się także czynnikiem stabilizującym krajowy rynek żywnościowy, uniezależniającym sytuację bieżącą od wahań koniunktury wewnętrznej i bieżącej gry politycznej. To ostatnie oddziaływanie powodowało jednak większą wrażliwość rynku rolno-

-spożywczego i całej gospodarki żywnościowej na zjawiska globalne, szczególnie o charakterze kryzysowym²⁸.

Duże zmiany pod wpływem procesów globalizacji po integracji z UE miały też miejsce na **rynku konsumenta**. Inspiratorami i autorami pojawienia się nowych zachowań i potrzeb na rynku żywności były z reguły korporacje transnarodowe, które dążą do unifikacji konsumpcji produktów żywnościowych przede wszystkim ze względu na korzyści ekonomiczne, jakie są z nią związane. W latach 2004-2010 rynek żywności w Polsce bardzo szybko się zmieniał i upodabniał pod względem bogactwa oferty handlowej (asortymentowej) do krajów wysoko rozwiniętych. W tym okresie zaobserwowano, że:

- nastąpiły zmiany modelu spożycia żywności, zarówno ilościowe, jak i jakościowe,
- rozwinęły się nowe kierunki przetwórstwa, np. produkcja napojów energetyzujących, odżywek dla dzieci i dorosłych itd.,
- poprawie uległa estetyka wyrobów spożywczych (opakowania),
- poprawiła się jakość wyrobów,
- pewnej zmianie uległ sposób i miejsce sprzedaży artykułów żywnościowych,
- zmieniły się działania marketingowe przedsiębiorstw produkcyjnych i sprzedających żywność,
- zmieniła się wiedza konsumenta na temat żywności i jej spożywania.

Wraz ze wzrostem dochodów ludności oraz zmniejszeniem się różnic w cenach żywności pomiędzy Polską a krajami rozwiniętymi (zwłaszcza UE) obserwuje się wzrost importu artykułów z grupy Premium (bardziej luksusowych). Szczególnie zauważalne jest to w grupie używek. Na przykład bardzo szybko wzrasta spożycie markowych alkoholi i wina gronowego.

W handlu wewnętrznym pod wpływem globalizacji obserwuje się następujące tendencje:

- nastąpił silny wzrost konkurencji, który spowodował wzrost koncentracji w handlu. Efektem tego wśród polskich firm handlowych była upadłość wielu małych firm (sklepów) oraz zrzeszanie się w krajowych sieciach handlowych,
- nasiliły się praktyki monopsoniczne, coraz szerzej wykorzystywane przez największe sieci handlowe,
- systematycznie zwiększa się udział w rynku sprzedaży sieci detalicznych i hurtowych (hipermarketów, supermarketów, sklepów dyskontowych), głównie korporacji globalnych,

²⁸ R. Urban, P. Chechelski, *Ocena stanu dostosowań polskiej gospodarki żywnościowej do integracji z Unią Europejską. Konkluzje i wnioski*, [w:] *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 179.

- zwiększa się w produkcji i sprzedaży udział artykułów żywnościowych oznaczonych markami własnymi (handlowymi) sieci globalnych (w 2010 roku ich sprzedaż wyniosła 24,6mld zł),
- funkcje hurtu przejmują producenci oraz centra usług logistycznych prowadzone przez wyspecjalizowane firmy, głównie zagraniczne,
- szybko zwiększa się liczba globalnych producentów posiadających własne sieci hurtowe o zasięgu ogólnopolskim, które są coraz większe, a rozwój ich następuje często przez przejmowanie lub podporządkowanie sobie hurtowni lokalnych; tak dzieje się zwłaszcza w przemyśle: piwowarskim, napojów bezalkoholowych, tytoniowych, spirytusowym,
- szybko zwiększa się koncentracja handlu zarówno sieci globalnych, jak i krajowych.

Liberalizacja handlu produktami rolno-spożywczymi

Światową Organizację Handlu (WTO) postrzega się jako instytucję promującą i w dużej mierze odpowiedzialną za kształt oraz tempo globalizacji i liberalizacji²⁹. Dlatego też prowadzone pod egidą WTO procesy liberalizacji handlu międzynarodowego są jednym z najistotniejszych czynników determinujących zdolność konkurencyjną gospodarek narodowych i ich sektorów. Postępująca liberalizacja światowego handlu produktami rolno-spożywczymi miała spowodować zmiany warunków konkurencji zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej³⁰.

W ostatnich latach proces liberalizacji handlu artykułami rolnymi w ramach WTO praktycznie został zahamowany. Najistotniejsze jak dotąd postanowienia w kwestii dostępu do rynku rolnego, wsparcia wewnętrznego i subsydiów eksportowych zapadły bowiem w ramach Rundy Urugwajskiej GATT/WTO. Wynegocjowane wówczas porozumienie w sprawie rolnictwa zapoczątkowało proces reform handlu rolnego i narodowych polityk agrarnych, zmierzających do liberalizacji obrotów produktami rolno-spożywczymi. W następstwie postanowień rundy dynamika handlu światowego, w tym także artykułami rolno-spożywczymi uległa zwielokrotnieniu. Kontynuację rozmów wznowiono dopiero po 6 latach na konferencji Doha w listopadzie 2001 roku. Zamknięcie rozpoczętych tam negocjacji planowano zakończyć w 2005 roku na Konferencji Ministerialnej w Hongkongu. Jednakże z uwagi na rozbieżność stanowisk negocjacyjnych

²⁹ W. Zapędowski, *Liberalizacja handlu towarami rolnymi w ramach WTO – wyzwanie dla europejskiego rolnictwa*, [w:] *Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 98, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 226.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. K. Pawlak, W. Poczta, *Międzynarodowy handel rolny, teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, PWE, Warszawa 2011.

głównych uczestników rokowań (UE, USA, grupa krajów rozwijających się G-20³¹) do tej pory konsensusu nie osiągnięto.

Jednym z najtrudniejszych tematów negocjacji jest ułatwienie dostępu do rynków rolnych krajów uprzemysłowionych dla eksportu z krajów rozwijających się, jak również wyrównanie warunków konkurencji w eksporcie poprzez całkowite zniesienie wszystkich subwencji do eksportu żywności, głównie przez państwa rozwinięte, w tym Unię Europejską. Podczas negocjacji omawiane są takie kwestie, jak: obniżenie barier handlowych na towary rolne, redukcja ceł, ułatwienie w handlu dla krajów najbiedniejszych, subsydia eksportowe oraz dopłaty do rolnictwa. Celem rozmów jest wzajemne otwarcie rynków. Poza sprawami związanymi z rolnictwem, negocjowane są też sprawy związane z handlem produktami przemysłowymi i usługami.

W przypadku sfinalizowania rokowań WTO można spodziewać się, że obniżenie poziomu ochrony celnej rynku Wspólnoty i całkowite zniesienie wszystkich dotacji w eksporcie żywności może doprowadzić do obniżenia wartości eksportu i wzrostu wartości importu rolno-spożywczego z i do Unii Europejskiej. Może to utrudnić konkurowanie artykułami rolno-spożywczymi wytwarzanymi na terenie UE zarówno na rynku wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Przyjmuje się, że niektóre państwa Wspólnoty mogą stracić dotychczasową przewagę konkurencyjną w międzynarodowym handlu rolnym na rzecz krajów o niskich kosztach produkcji.

Polsce może to też grozić, bowiem największym jej partnerem handlowym w sektorze rolno-spożywczym są kraje UE, gdzie trafia około 80% całkowitego eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski, a z UE pochodziło 70% importowanej żywności. K. Pawlak i W. Poczta³² przeprowadzili projekcje symulacji dla lat 2008-2015 w zakresie wymiany zagranicznej UE i Polski w dwóch wariantach różniących się stopniem redukcji taryf celnych. W pierwszym uwzględniali propozycje negocjacyjne przedstawione przez WTO w grudniu 2008 roku oraz całkowite zniesienie wszelkich dotacji w eksporcie żywności. W wariacie drugim uwzględnili istniejący obecnie stan taryf celnych (brak liberalizacji wymiany handlowej). Przeprowadzone symulacje pozwalają stwierdzić, że potencjalna liberalizacja handlu rolnego z punktu widzenia sektora rolno-spożywczego UE będzie niekorzystna, a jej pozycja konkurencyjna na globalnym rynku może ulec istotnemu osłabieniu. Produkty pochodzenia zwierzęcego wytworzone w krajach UE dzięki obecnemu znacznemu potencjałowi konkuren-

³¹ Do grupy G-20 należą: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Chiny, Kuba, Egipt, Gwatemala, Indie, Indonezja, Meksyk, Nigeria, Pakistan, Paragwaj, Filipiny, Republika Południowej Afryki, Tanzania, Tajlandia, Wenezuela, Zimbabwe.

³² K. Pawlak, W. Poczta, *Międzynarodowy handel rolny...*, op. cit., s. 171-187.

cyjnemu, mogą mieć w przyszłości na rynku światowym również najsilniejszą pozycję konkurencyjną, w przeciwieństwie do produktów roślinnych. Aktualnie toczą się też rozmowy w kwestii tzw. oznaczeń geograficznych. Komisja Europejska bardzo mocno zabiega o to, aby rozszerzyć ochronę na produkty wysokiej jakości, które mają powiązanie z terytorium produkcji, jak np. wyroby mięsne czy sery, oraz aby wprowadzić rejestry tych oznaczeń na skalę światową. Wprowadzenie oznaczeń geograficznych dodatkowo umocniłoby pozycję konkurencyjną tych wyrobów w globalnym handlu.

W przypadku Polski, podobnie jak i UE, nasilenie tendencji liberalizacyjnych w światowym handlu rolnym może spowodować obniżenie wartości eksportu i wzrost wartości importu rolno-spożywczego. Można stwierdzić, że liberalizacja wymiany gospodarczej z zagranicą zwiększy konkurencję z ze strony krajów o niskich kosztach wytwarzania zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym. Według projekcji Polska do 2015 roku może pozostać eksporterem netto produktów mięsnych i mleczarskich. Ograniczeniu może ulec eksport olejów i tłuszczów oraz cukru. Obniżenie poziomu ochrony rynku UE nie powinno natomiast wywołać zasadniczych zmian w handlu zbożem oraz owocami i warzywami. Natomiast wśród grup produktów o relatywnie najwyższej pozycji konkurencyjnej w Unii Europejskiej mogą dominować produkty wyżej przetworzone, co wynika z niższych jeszcze kosztów pracy i marż przetwórczych w polskim przemyśle spożywczym.

1.3. Wpływ czynników globalnych na teraźniejszość i przyszłość polskiej gospodarki żywnościowej

Ocena wpływu procesów globalizacji na polską gospodarkę żywnościową w latach 2004-2011 nie jest jednoznaczna, ponieważ przebieg, zasięg i skutki były różne. **W handlu zagranicznym** produktami rolno-spożywczymi zaletami były: duża dynamika wzrostu obrotów, dodatnie saldo wymiany handlowej, większa ochrona rynku wewnętrznego przed napływem tańszych surowców i produktów, wadą zaś mała dywersyfikacja kierunków eksportu (zbyt duży udział eksportu do krajów UE, bo przekraczający 80%). **W przemyśle spożywczym** nastąpiło spowolnienie przebiegu procesów globalizacji w porównaniu z latami wcześniejszymi (zwłaszcza okresem prywatyzacji). W niewielkim stopniu zwiększył się udział korporacji transnarodowych w produkcji, zwiększyła się natomiast produkcja i eksport producentów z krajowym kapitałem. Jednakże w kilku branżach przemysłu doszło do koncentracji produkcji przez KTN. Generalnie, procesy globalizacji wywarły pozytywny wpływ na polski przemysł spożywczy, o czym świadczy duża dynamika produkcji i eksportu oraz inne wskaźniki ekonomiczne. **W rolnictwie** duże środki finansowe otrzymane z UE, a skierowane do rolnictwa,

przyspieszyły jego modernizację, ale nadal jest ono niekonkurencyjne z rolnictwem globalnym. Zwiększenie subwencjonowania rolnictwa osłabiło przymus poprawy efektywności gospodarowania, intensyfikowania produkcji rolnej, czy też przebudowy struktur rolnych. Rolnictwo wydaje się być ogniwem najsłabszym w polskiej gospodarce żywnościowej. Bezpośredni wpływ globalizacji na rolnictwo był niewielki (np. poprzez handel zagraniczny artykułami rolnymi, dostawy surowców do filii KTN), ponieważ chroniły go przepisy unijne. Wzrost światowych cen surowców rolnych, również nie wpłynął na poprawę rentowności polskiego rolnictwa. Duże zmiany dokonujące się pod wpływem globalizacji miały miejsce **w zachowaniach konsumentów** na rynku artykułów żywnościowych. Inspirowane były w dużym stopniu działaniami KTN, jak i możliwością swobodnego podróżowania. Największe miały miejsce **w handlu wewnętrznym** (krajowym). Globalne korporacje handlowe odgrywają tutaj większą rolę niż wynika to z ich udziału w rynku. Spowodowały bowiem zmiany nie tylko w samym handlu, ale i otoczeniu. Mają wpływ między innymi na: obroty handlu zagranicznego, produkcję przemysłu spożywczego, ceny produktów żywnościowych, zachowania konsumentów. Są najlepszym przykładem integracji pionowej i poziomej w sektorze rolno-spożywczym. Zmiany w globalizacji poszczególnych działów polskiej gospodarki żywnościowej mogą świadczyć zarówno o coraz większym podobieństwie zachodzących procesów, jak i ich powiązaniach z gospodarką globalną.

Z punktu widzenia wpływu procesów globalizacji na polską gospodarkę żywnościową³³ w krótkim okresie, do 2013 roku, największe znaczenie będą miały:

- Koniunktura gospodarcza na świecie. Aktualnie światowa gospodarka została dotknięta falą kryzysu finansowego, zwanego kryzysem zadłużeniowym (szczególnie dotyczy to krajów rozwiniętych, a w mniejszym stopniu także Polski). Wydaje się, że w warunkach, gdy rządy muszą ograniczać wydatki a gospodarstwa domowe oszczędzać, wzrost może być wygenerowany głównie poprzez wzrost eksportu. Przeszkodą dla polskiego eksportu produktów rolno-spożywczych może być niekorzystna sytuacja w większości państw UE (głównego importera naszej żywności). Z drugiej strony polskie produkty posiadają przewagi komparatywne na tym rynku (cenowo-jakościowe) i w czasie kryzysu mogą je jeszcze zwiększyć, ponieważ najbardziej liczy się wtedy cena. Sprzyjające wzrostowi eksportu mogą być działania globalnych sieci handlowych, które w coraz większym stopniu przyczyniają się do wzrostu eksportu oraz dewaluacja kursu złotego. Pomóc wzrostowi eksportu może też

³³ Należy tu nadmienić, że różny będzie wpływ globalizacji na poszczególne ogniwa gospodarki żywnościowej.

rosnący popyt ze strony krajów rozwijających się, a także relatywnie dobra kondycja naszego największego partnera handlowego – Niemiec. W eksporcie produktów rolno-spożywczych decydujący, bo około 80 proc. udział ma przemysł spożywczy, który w ostatnich latach miał korzystną sytuację finansową, co może też ułatwić eksport nawet przy mniejszej rentowności.

- Wzrost i wahania cen na światowych rynkach surowców rolnych. Przez analogię do lat 2009-2010 można sądzić, że w czasie kryzysu – a taki mamy obecnie – ceny surowców rolnych spadają. Może to ułatwić import (a tym samym wzrost produkcji) niektórym reeksportującym branżom przemysłu spożywczego: rybnej, tytoniowej, cukierniczej, przetwórstwu kawy i herbaty itd.
- Wahania kursów złotego. Rozpoczęta dewaluacja złotego w sierpniu 2011 r. będzie zapewne trwała jeszcze przez kilka miesięcy. Osłabienie złotego będzie korzystnie wpływało na naszą gospodarkę, a zwłaszcza eksport.
- Integracja z Unią Europejską nadal przyczynia się do rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej. W wyniku akcesji do UE procesy globalizacji w polskiej gospodarce żywnościowej przebiegają wolniej, w większym stopniu chronią ją przepisy ogólnounijne, a przedsiębiorstwa mają możliwość (środki i czas) na dostosowanie się do warunków rynkowych. Unia Europejska pomaga nadal w wyrównywaniu szans działów o niskim stopniu globalizacji oraz dużej liczbie małych i średnich przedsiębiorstw poprzez wsparcie funduszami strukturalnymi w ramach różnych programów, np. Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Infrastruktura i Środowisko, Regionalne Programy Operacyjne oraz działania rządu wspierające promocję polskich wyrobów przemysłu spożywczego za granicą, a także rozwój nauki i działalności B+R związanej z gospodarką żywnościową.
- Wzrost roli korporacji transnarodowych. W najbliższych latach nadal w polskiej gospodarce żywnościowej rola KTN jako czynnika wpływającego na kształtowanie handlu wewnętrznego, produkcji przemysłu spożywczego i obrotów handlu zagranicznego będzie rosła. W większym stopniu będzie to rola integratora i koordynatora niż producenta-eksportera.

W najbliższych latach należy spodziewać się, że udział firm globalnych w polskim przemyśle spożywczym nadal będzie wzrastał. Przesłankami przemawiającymi za tym są: wzrost zainteresowania w krajach Unii Europejskiej wyrobami polskiego przemysłu spożywczego; relatywnie niskie koszty produkcji przemysłu spożywczego w stosunku do pozostałych krajów UE; możliwość stosunkowo taniego zakupu przedsiębiorstw; występowanie istotnych przewag komparatywnych pomiędzy KTN a przedsiębiorstwami krajowymi; wzrost zamożności polskiego społeczeństwa (wzrost konsumpcji, w tym także wyrobów wysoko przetworzonych, lepszej jakości).

Rozwój firm globalnych zbliża nasz przemysł spożywczy do poziomu światowego, ale z drugiej strony wiąże się również z wieloma różnymi konsekwencjami dla gospodarki. Większość spodziewanych przemian strukturalnych w przemyśle spożywczym była i będzie przede wszystkim reakcją na wzrastającą konkurencję ze strony firm globalnych. Obecność KTN w gospodarce żywnościowej aktywizuje bowiem podmioty krajowe. Sprzyja to rozwojowi całego sektora. W związku z czym można się spodziewać, że najbliższe lata będą okresem dalszego znaczącego postępu we wzroście wydajności pracy i efektywności większości przedsiębiorstw przemysłu spożywczego.

Dla polskiej gospodarki żywnościowej, a szczególnie dla rolnictwa, największym zagrożeniem byłaby **liberalizacja handlu**, uniemożliwiająca kontynuację otrzymania wsparcia i mechanizmów WPR. Brak dopływu środków z UE i państwa mógłby wstrzymać procesy wzrostu produkcji i produktywności, wynikające ze zmian strukturalnych i postępu technologicznego. Trudności wywołane drugą falą kryzysu prawdopodobnie nie pozwolą na szybkie dokończenie rundań rundy w Doha. Współczesna gospodarka, w tym także gospodarka żywnościowa, funkcjonuje w warunkach bardzo dużej liczby powiązań i współzależności. Powoduje to, że sytuacja na rynkach staje się coraz mniej przewidywalna.

Na tle innych państw Europy wzrost gospodarczy w Polsce w II kwartale 2011 r. był bardzo dobry i wyniósł 4,3% PKB. W Europie wyższy wzrost PKB miała tylko Szwecja i kraje bałtyckie. Kondycja polskiej gospodarki na tle innych krajów jest dobra. W 2011 roku wzrastała dynamika inwestycji, co wskazuje, że przedsiębiorstwa oczekują dalszego wzrostu produkcji i sprzedaży. Konsumpcja gospodarstw domowych usytuowała się na wysokim poziomie, pomimo że w II kwartale 2011 r. mieliśmy do czynienia z przyspieszeniem inflacji, co mogło być problemem dla realnych dochodów. Eksport na nowo przyspieszył, wyprzedzając pod względem dynamiki import. Tak dobre informacje gospodarcze nie uchroniły jednak Polski, od sierpniowych (2011 r.) spadków notowań firm na warszawskiej giełdzie papierów wartościowych czy dewaluacji złotego (prawdopodobnie kolejnego ataku spekulacyjnego na naszą walutę). W gospodarce żywnościowej mamy również przykłady wpływu wydarzeń światowych na naszą gospodarkę. Załamanie rynku warzyw w Europie w czerwcu 2011 roku spowodowane paniką związaną z zatruciami bakterią EHEC coli. Rosja wykorzystując ten fakt, założyła embargo na import warzyw z UE. Stracili na tym również eksporterzy z Polski, którzy nie mieli nic z tym wspólnego.

Kondycja polskiej gospodarki, w tym także gospodarki żywnościowej jest dobra. Wydaje się, że jesteśmy niezłe przygotowani na to, by stawić czoła ewentualnym problemom. Ale jesteśmy tylko częścią gospodarki światowej i nie ma sposobu byśmy nie odczuli jej poważnych kłopotów w przypadku regionalnych

czy globalnych zawirowań. Ostatnie wydarzenia pokazują też, że gospodarka światowa ulega polaryzacji. W coraz większym stopniu reakcje rynków poszczególnych krajów powiązane są z wydarzeniami polityczno-gospodarczymi w największych państwach, takich jak: USA, Chiny, Japonia, ale także w organizacjach pozarządowych, jak: UE, NAFTA, ASEAN, MERCOSUR. Państwa wchodzące w ich skład ocenia się nie tylko poprzez wyniki poszczególnych gospodarek, ale głównie całego ugrupowania.

Kryzysy gospodarcze w ostatnich latach (finansowy, żywnościowe) dodatkowo spotęgowały niepewność otoczenia. Z jednej strony mamy turbulencje występujące w naturze w postaci huraganów, powodzi, susz powodujących zachwiania w produkcji rolnej, z drugiej coraz więcej jest turbulencji w gospodarce. Podobnie jak w naturze pojawiają się równie niespodziewanie. Można tu wymienić m.in. spadki i wzrosty kursów walut, notowania giełdowe, zmieniające się ceny surowców, ropy naftowej i gazu, protekcjonizm gospodarczy z barierami o podłożu ekonomicznym (cła, szeroka gama barier pozataryfowych) oraz politycznym (bezpieczeństwo narodowe, ochrona konsumentów), ideologicznym, religijnym, a także działania korporacji transnarodowych. Przewidzenie wpływu wszystkich uwarunkowań jest niemożliwe.

W obliczu wyczerpywania się tradycyjnych możliwości rozwoju w produkcji żywności poprzez zwiększenie powierzchni gruntów pod uprawy, braku wody, istotne znaczenie będzie miała likwidacja barier ekonomicznych oraz rozwój nauki, szczególnie w zakresie inżynierii genetycznej i biologicznej. Spowoduje to, że ograniczone zasoby ziemi może nie będą przeszkodą w wyżywieniu ludności, ale mogą w jeszcze większym stopniu, niż ma to miejsce obecnie, uzależnić świat od działalności korporacji transnarodowych, ze wszystkimi tego skutkami, także negatywnymi, jak na przykład wzrostem cen żywności, spekulacji na rynkach surowców rolnych, ograniczonym dostępem do nowoczesnych technologii.

Globalna gospodarka żywnościowa na świecie wymaga zmian, które mogłyby pomóc nie tylko w walce ze stale rosnącymi zagrożeniami. Chodzi między innymi o zwiększenie przejrzystości globalnego rynku żywności, np. uregulowanie rynku kontraktów terminowych, zwiększenie rezerw żywności, liberalizacji handlu, regulacji prawnych działalności korporacji transnarodowych także w rolnictwie, przemyśle spożywczym i handlu. Obecne zaburzenia na rynku żywnościowym powinny zwrócić uwagę też na to, jak ważne jest tworzenie długookresowej strategii wzmocnienia światowego bezpieczeństwa żywnościowego. A ponieważ ceny żywności mogą w przyszłości ponownie silnie wzrosnąć, należy wypracować na forum organizacji międzynarodowych wspólne mechanizmy reagowania na gwałtowne zmiany.

2. Efekty WPR w odniesieniu do obszarów wiejskich

2.1. Charakterystyka obszarów wiejskich

Obszary wiejskie zajmują ponad 93% powierzchni Polski (291 tys. km²). Przemiany strukturalne na tych obszarach uzależnione są od zmian zachodzących w całej gospodarce narodowej, w tym przyrostu PKB i wzrostu zamożności społeczeństwa. W Polsce poziom rozwoju obszarów wiejskich jest w znacznym zakresie determinowany sytuacją ekonomiczną sektora rolnego i kierunkami jego przekształceń. Rolnictwo w naszym kraju ma bardzo istotne znaczenie społeczne i ekonomiczne, chociaż udział rolnictwa, leśnictwa i łowiectwa w PKB jest stosunkowo niski (ok. 2-3%).

Liczba ludności zamieszkującej obszary wiejskie systematycznie wzrasta. W porównaniu z 1995 rokiem na obszarach wiejskich do końca 2009 roku przybyło 280 tys. mieszkańców, przy spadku liczby ludności w miastach o prawie 400 tys. osób. Prognoza demograficzna do 2020 roku wskazuje na niewielki wzrost liczby ludności wiejskiej do poziomu 15,2 mln osób (tj. o 2%), a następnie jej stopniowy spadek do 2035 roku. Obszarami, które najbardziej przyciągają nowych mieszkańców są podregiony wokół miast wojewódzkich. Kondycja tych obszarów jest uzależniona od odległości od miasta wojewódzkiego oraz siły jego oddziaływania. Zdecydowanie korzystniej prezentują się podregiony stanowiące bezpośrednie zaplecze ośrodków metropolitalnych, funkcjonalnie z nimi powiązane. Depopulacja, spowodowana migracją do miast, dotyczy głównie obszarów wiejskich Polski wschodniej. Zdecydowanie liczniej zamieszkane są obszary wiejskie w południowej części kraju – w szczególności w województwach śląskim i małopolskim. Najmniejszą gęstością zaludnienia cechuje się północno-wschodnia część kraju, czyli województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie.

Analiza potencjału demograficznego obszarów wiejskich wskazuje na relatywnie korzystną strukturę wiekową ludności wiejskiej – 44,5% ludności w wieku przedprodukcyjnym mieszkało na wsi (co stanowiło 21,6% ogółu ludności wiejskiej). W porównaniu do miasta, na wsi żyją ludzie młodszy oraz rodzi się więcej dzieci. W 2009 roku na obszarach wiejskich udział ludności z wyższym wykształceniem stanowił zaledwie 8,1% ogółu ludności wiejskiej (tzn. był niższy o 15,9 p.p. niż w miastach), natomiast udział ludności z wykształceniem zawodowym stanowił aż 29,0%.

Sektorem tradycyjnie istotnym dla wsi jest rolnictwo. W 2009 roku w porównaniu z 2003 r. ogólna liczba gospodarstw rolnych w Polsce spadła o 12,1% do poziomu ponad 2,5 mln (odnotowano spadek udziału gospodarstw o najmniejszej powierzchni użytków rolnych, przy wzroście udziału gospodarstw o powierzchni użytków rolnych z przedziału 10-100 ha). Wskaźnik zatrudnienia na wsi kształtował się na poziomie 50,8%, tj. zbliżonym do średniej w kraju. Znaczne są natomiast różnice w aktywności zawodowej pomiędzy ludnością związaną z gospodarstwem rolnym a ludnością bezrolną. Współczynnik aktywności zawodowej ludności związanej z gospodarstwem rolnym wyniósł 66,1%, a ludności niezwiązanej z gospodarstwem rolnym – 47,3%. W 2006 roku ponad 1,3 mln pracowników najemnych z obszarów wiejskich dojeżdżało do pracy, zarówno do miasta, jak i na wieś. Osoby te stanowiły ponad 57% wszystkich dojeżdżających do pracy w kraju. Z kolei do pracy na obszarach wiejskich dojeżdżało ok. 0,5 mln osób.

Co trzeci podmiot wpisany w 2009 roku do systemu REGON zlokalizowany był na obszarach wiejskich. Przeważnie (81,6%) były to firmy osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Spółki stanowiły 8,7% zarejestrowanych na obszarach wiejskich firm, a stowarzyszenia i organizacje społeczne – 3,5%. Ze względu na prowadzony rodzaj działalności na wsi największy udział miały podmioty zajmujące się: handlem, naprawą pojazdów samochodowych, transportem i gospodarką magazynową, zakwaterowaniem i gastronomią, informacją i komunikacją oraz przemysłem i budownictwem.

Poziom rozwoju infrastruktury technicznej na wsi jest niższy niż w miastach, choć stan ten ulega poprawie. W latach 2003-2009 łączna długość sieci wodociągowej na obszarach wiejskich zwiększyła się o 16%. W 2009 roku korzystało z niej średnio 74,7% mieszkańców wsi i 95,2% mieszkańców miast. W stosunku do 2003 r. był to wzrost odpowiednio o 4,3 p.p. i 0,9 p.p. Równocześnie w gospodarstwach domowych na wsi wzrosło zużycie wody z 23,0 m³ do 25,0 m³ w przeliczeniu na mieszkańca. O prawie 75% wydłużyła się na wsi także sieć kanalizacyjna. Dzięki temu w 2009 roku korzystało z niej łącznie ok. 3,5 mln mieszkańców wsi, tj. 23,5% ogółu ludności tych obszarów. Wzrost liczby mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej był znacznie większy na wsi niż w miastach (odpowiednio o 7,6 p.p. i 2,4 p.p.). Wzrosła również (o 11,2%) długość sieci gazowej na obszarach wiejskich. Mimo to korzystało z niej jedynie 20,6% mieszkańców wsi, tj. ponad trzykrotnie mniej niż w miastach. Znaczące dysproporcje w dostępie do usług i infrastruktury technicznej, instytucjonalnej oraz społecznej istnieją zarówno między miastem a wsią, jak również między obszarami wiejskimi położonymi w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodka miejskiego a obszarami wiejskimi – peryferyjnymi.

Słabym punktem obszarów wiejskich jest infrastruktura społeczna. Wykazuje ona duże niedostosowanie do istniejących potrzeb, zarówno w zakresie placówek edukacyjnych, kulturalnych, służby zdrowia, jak i usług turystycznych. Wybór szkoły gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej przez dzieci pochodzące z obszarów wiejskich był uzależniony często od możliwości dojazdu lub zamieszkania w internacie. Również dostępność edukacji przedszkolnej jest znacznie niższa niż w mieście. W roku szkolnym 2009/10 liczba dzieci w wieku 3-5 lat w placówkach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci na wsi wyniosła 375 (wobec 759 w miastach). Należy jednocześnie podkreślić, że wskaźnik ten na obszarach wiejskich wzrósł ponad dwukrotnie. W dobie rozwoju społeczeństwa informacyjnego rośnie dostęp do sieci telefonii komórkowej i Internetu. Dystans w tym zakresie pomiędzy wsią i miastem ulega zmniejszeniu. W 2009 roku 83,4% gospodarstw domowych na wsi miało do dyspozycji telefon komórkowy (88,0% w mieście), a komputer z dostępem do Internetu 42,8%. Systematycznie poprawia się także dostęp do usług ambulatoryjnej opieki zdrowotnej. Przeciętne wydatki na rekreację i kulturę w gospodarstwach domowych na obszarach wiejskich (49 zł) stanowią jednak nadal tylko połowę wydatków ponoszonych na kulturę w miastach.

Dochody na wsi stanowiły w 2009 roku średnio ok. 71% przeciętnych dochodów rozporządzalnych na 1 osobę w mieście. Różnica ta wynikała nie tylko z wysokości dochodów uzyskiwanych przez gospodarstwa domowe, ale była również związana z większą, w porównaniu do miast, liczbą osób wchodzących w skład gospodarstw na wsi. Najważniejszymi składnikami dochodu rozporządzalnego był dochód z pracy najemnej (46,8%), ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych (25,8%) oraz z indywidualnego gospodarstwa rolnego (11,9%). Niestety poniżej granicy ubóstwa przyjętej na poziomie minimum egzystencji żyło ponad 1,3 mln osób (ok. 9% mieszkańców wsi), a prawie 1,9 mln ludności wiejskiej (tj. ok. 56% ogółu w kraju) było beneficjentami pomocy społecznej (stanowiło to ok. 13% ludności mieszkającej na obszarach wiejskich).

Na zróżnicowany obraz obszarów wiejskich mają wpływ takie procesy, jak: suburbanizacja, rozwój (agro)turystyki, zmiany związane z rynkiem pracy (zmniejszający się udział ludności pracującej w rolnictwie) oraz wahadłowa mobilność przestrzenna mieszkańców obszarów wiejskich. Prowadzona od lat polityka wobec wsi i obszarów wiejskich nie doprowadziła do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i życia między miastem a wsią. W ostatnich latach przepaść cywilizacyjna pomiędzy miastem a terenami wiejskimi nawet się pogłębiła.

Wobec tego koniecznym staje się takie ukształtowanie polityki i jej instrumentów, aby ten proces zatrzymać i istotnie zmienić sytuację na polskiej wsi³⁴.

Obszary wiejskie powinny stać się dla mieszkańców Polski konkurencyjnym miejscem do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Konkurencyjność taka oznacza konieczność stworzenia (ze względów gospodarczych i społecznych) dobrze funkcjonującego sektora usług, zarówno prywatnych, jak i publicznych, dobrej infrastruktury, sprawnego transportu publicznego – wszystkiego co łącznie sprawia, że życie i praca na wsi lub w małym mieście mogą stać się prawdziwą alternatywą dla dużego miasta.

2.2. Cele i instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich

Integracja z Unią Europejską stworzyła nowe warunki dla rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Polska uzyskała dostęp do funduszy unijnych. Realizację zadań z zakresu wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich zgodnie z systemem obowiązującym w UE zapoczątkował w Polsce Program SAPARD. Nabyte doświadczenia i umiejętności z wdrażania tego programu zostały wykorzystane na potrzeby realizacji polityki rolnej i strukturalnej po akcesji. Celem takiej polityki jest skuteczniejsze i konsekwentne podnoszenie poziomu i jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. Aby te cele mogły być osiągnięte, polityka państwa wobec obszarów wiejskich powinna uwzględniać zarówno rolnictwo, jak i pozarolniczy rozwój wsi. Kierunki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich muszą być komplementarne i powinny się uzupełniać z innymi krajowymi politykami i strategiami, które określają główne cele i priorytety rozwojowe Polski w obszarze polityki spójności.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich opiera się na osiach priorytetowych, które wspierają realizację celów: produkcyjno-ekonomicznego, środowiskowego oraz społecznego rozwoju zrównoważonego. Są to:

- poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (oś 1 gospodarcza),
- poprawa stanu środowiska i terenów wiejskich (oś 2 środowiskowa),
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wsparcia dywersyfikacji gospodarki wiejskiej (oś 3 i 4 społeczna).

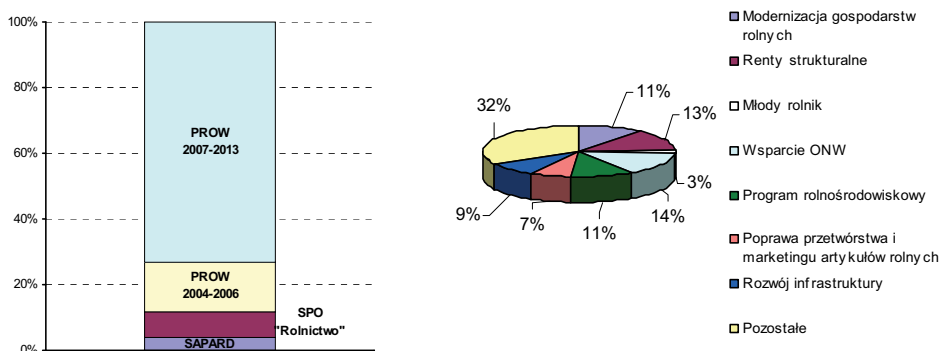
Cele realizacji priorytetów osi 1. dotyczą upowszechniania wiedzy i poprawy potencjału ludzkiego, restrukturyzacji i rozwoju kapitału rzeczowego i wspierania innowacji oraz poprawy jakości produkcji i produktów rolnych. Celami osi 2 – środowiskowej jest ukierunkowanie rozwoju obszarów wiejskich na zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych i leśnych, natomiast cele osi 3

³⁴ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.

dotyczą możliwości różnicowania gospodarki wiejskiej, dostarczenia podstawowych usług dla ludności, a także odnowy wsi i zachowania jej dziedzictwa kulturowego. Unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich uwzględniając program Leader jako oś 4, proponuje włączenie społeczności lokalnej w procesy planowania i zarządzania rozwojem obszarów wiejskich³⁵.

Łączna kwota środków publicznych, zarówno unijnych, jak i krajowych, przeznaczonych na rozwój wsi i obszarów wiejskich w programach SAPARD, PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” oraz PROW 2007-2013 wynosi 23,7 mld euro (wykres 2.1). Środki finansowe programów realizowanych w poprzednich okresach programowania zostały wykorzystane praktycznie w całości. Program PROW 2007-2013 cieszy się wśród beneficjentów równie dużą popularnością jak poprzednie programy, co pozwala sądzić, że również jego środki zostaną wykorzystane w całości.

Wykres 2.1. Budżet programów SAPARD, PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo”, PROW 2007-2013 ogółem oraz w podziale na działania



Źródło: MRiRW: Podział dostępnych środków z Rocznych Umów Finansowych 2000, 2001, 2002 i 2003 pomiędzy poszczególne działania Programu SAPARD, Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD, czerwiec 2007 r.; Orientacyjna zbiorcza tabela finansowa Planu z EUR zmieniona po realokacji środków nr 4/2008 (10), grudzień 2008 r.; Uchwała Nr 45 Komitetu Monitorującego Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” z dn. 5 lipca 2010 r. Tabela 3.1.; Indykatywny podział na poszczególne działania obszarów wiejskich (w EUR na cały okres), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, marzec 2011 r.

Przedakcesyjny program SAPARD, programy: PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 posiadają spójne cele strategiczne, tj.: (1) po-

³⁵ B. Kutkowska, M. Golinowska, T. Berbeka, *Wpływ instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i innych polityk sektorowych skierowanych na obszary wiejskie i rolnictwo Dolnego Śląska*, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław 2010.

prawę konkurencyjności sektora rolnego oraz (2) zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Cele te realizowane są za pomocą różnych instrumentów (działań), które wzajemnie się uzupełniają. Większość działań realizowanych w programie PROW 2007-2013 jest kontynuacją tych, wdrażanych w poprzednim okresie programowania, co stanowi o przejrzystości polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich oraz konsekwencji w realizacji postawionych przed programami unijnymi celów. Wśród najważniejszych priorytetów związanych z rozwojem obszarów wiejskich wymienia się:

- rozwój przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej,
- wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych,
- rozwój i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich,
- wzrost jakości kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi.

Problemy związane z obszarami wiejskimi rozpatruje się na dwóch poziomach – pierwszym, związanym ze wspomaganiami zmian w rolnictwie, będącym głównym źródłem utrzymania wielu mieszkańców obszarów wiejskich oraz drugim – zakładającym wykorzystanie potencjału tych obszarów dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Pierwszy poziom problemów rozwiązywany jest za pomocą instrumentów WPR, w tym Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Drugi poziom dotyczący wykorzystania pozarolniczego potencjału rozwojowego obszarów wiejskich, wymaga zaangażowania środków i instrumentów polityki spójności. Działania przewidziane do realizacji na obszarach wiejskich przy wsparciu instrumentów polityki strukturalnej odnoszą się bezpośrednio do kierunków określonych w Strategicznych Wytocznych Wspólnoty w zakresie „Wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”.

Regionalne Programy Operacyjne (RPO), w synergiczny sposób z programami współfinansowanymi z EFRROW i EFR, wspierają wspólne obszary interwencji na obszarach wiejskich. W celu wyeliminowania ewentualnego „nakładania się” interwencji różnych programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, EFRROW i EFR, wprowadzono zapisy „Linii demarkacyjnej pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej”. Szczegółowe kryteria rozgraniczające opierają się głównie na: definicji beneficjenta, granicy administracyjnej, zakresie pomocy lub skali projektu. Niezależnie od wyznaczenia „linii demarkacyjnych” dla projektów, w których potencjalnie może wystąpić zagrożenie nakładania się zakresu wsparcia, wymagane są od beneficjenta stosowne oświadczenia o wykorzystywaniu jednego źródła finansowania na realizację przedsięwzięcia. Poprawność zarządzania koordynowana jest na poziomie regionalnym poprzez samorząd województwa bądź poprzez ARiMR.

Samorządy województw jako podmioty zaangażowane we wdrażanie PROW 2007-2013, jak i regionalnych programów operacyjnych, czy też Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), mogą przeprowadzać kontrole krzyżowe oraz eliminować ryzyko podwójnego finansowania. W zakresie kontroli krzyżowych samorządy województw ściśle współpracują z ARiMR. Ponadto poza kontrolami krzyżowymi, wyeliminowanie podwójnego finansowania projektów lub ich części zapewnia system stemplowania faktur.

Dla harmonijnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce niezbędne jest wykorzystanie działań wykraczających poza możliwości, jakie stwarzają instrumenty współfinansowane przez EFRROW. Istotnym uzupełnieniem zakresu wsparcia, niezbędnego z punktu widzenia identyfikowanych potrzeb obszarów wiejskich, jest wykorzystanie instrumentów w ramach pozostałych polityk wspólnotowych, w tym w szczególności polityki spójności. W obszarze polityki spójności główne cele i priorytety rozwojowe Polski określone są w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia (NSRO). Jednym z celów horyzontalnych NSRO jest cel 6: „wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”.

Działania polityki spójności mające na celu wyrównywanie szans rozwojowych na obszarach wiejskich, koncentrują się na wsparciu rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej. Tworzone są warunki do rozwoju przedsiębiorczości i nowych miejsc pracy poza rolnictwem. Realizowane są inwestycje infrastrukturalne dotyczące dróg lokalnych, ochrony środowiska, zbioru i zagospodarowania odpadów, odbioru i oczyszczania ścieków, zaopatrzenia w energię, w wodę o dobrej jakości. W sferze społecznej kładzie się nacisk na wyrównywanie szans edukacyjnych młodego pokolenia, wspieranie kształcenia ustawicznego, stworzenie warunków lepszej dostępności do podstawowych usług, zwłaszcza do ochrony zdrowia.

Ponadto realizowane są inwestycje związane z poprawą infrastruktury transportowej w relacjach miasto-wieś oraz systemów transportu zbiorowego w celu umożliwienia mieszkańcom obszarów wiejskich dojazdu w krótszym czasie do największych miast i skorzystania z rynku pracy bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania. Realizowane są także działania związane ze stworzeniem sprawnych połączeń telekomunikacyjnych umożliwiających korzystanie z Internetu na obszarach wiejskich. Realizacja tych założeń odbywa się w ramach programów operacyjnych na lata 2007-2013, z których najważniejszą rolę z perspektywy realizacji celu horyzontalnego NSRO „wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”, mają do odegrania regionalne programy operacyjne 16 województw oraz PO Kapitał Ludzki.

Zmiany strukturalne na obszarach wiejskich realizowane są poprzez usługi w zakresie doradztwa zawodowego oraz przekwalifikowania osób odchodzących z pracy w rolnictwie, jak również promocji przedsiębiorczości, rozwoju pozarolniczych funkcji wsi (np. agroturystyka, ochrona dziedzictwa kulturowego wsi). W procesach rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniona jest również rola ośrodków miejskich, w których ludność wiejska może znaleźć miejsca pracy i podwyższyć poziom edukacji i umiejętności oraz znaleźć zaspokojenie potrzeb zdrowotnych i aspiracji kulturalnych. Szczególne znaczenie odgrywa wspieranie rozwoju funkcji małych miast i wybranych ośrodków gminnych.

Przepływ informacji między ARiMR a samorządami województw odnośnie realizowanych projektów zapewnia spójność między działaniami wdrażanymi w ramach różnych programów oraz ich zgodność ze strategiami województw. Programy uwzględniające kierunki wsparcia istotne dla rozwoju obszarów wiejskich ujęte są w następujących kategoriach:

- rozwój i poprawa lokalnej infrastruktury,
- rozwój przedsiębiorczości i zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich,
- inwestowanie w kapitał ludzki i wyrównywanie szans edukacyjnych mieszkańców wsi,
- poprawa jakości i zwiększenie dostępności usług publicznych na obszarach wiejskich,
- rozszerzenie zasięgu oddziaływania największych centrów rozwoju gospodarczego na obszary wiejskie poprzez zwiększenie ich dostępności dla mieszkańców obszarów wiejskich,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu w dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych (PGR) oraz na obszarach zależnych od rybołówstwa.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, pomoc udzielana w ramach PROW 2007-2013 uzupełnia wsparcie określone dla Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i nie może obejmować działań w ramach tego Funduszu, a w szczególności instrumentów, które są elementem Wspólnej Organizacji Rynków. Dlatego też stworzono mechanizmy zapobiegające pokrywaniu się zakresów działań finansowanych ze środków Wspólnoty. W szczególności odnosi się to do wsparcia grup producenckich na rynku owoców i warzyw i pomocy z funduszu restrukturyzacyjnego dla regionów objętych restrukturyzacją przemysłu cukrowniczego. Polska zapewnia również spójność działań promocyjno-informacyjnych na temat produktów rolnych oraz Wspólnej Polityki Rolnej. Ponadto pomoc w ramach PROW 2007-2013 nie uwzględnia działań związanych z badaniami, zwalczaniem chorób zwie-

rząd oraz promocją artykułów rolno-spożywczych, które są objęte wsparciem w ramach Wspólnej Organizacji Rynków.

Przejrzystość stosowanych procedur administracyjnych jest zapewniona m.in. dzięki procesowi akredytowania agencji płatniczej PROW 2007-2013. Czynności kontrolne przeprowadzane przez agencję płatniczą na kolejnych etapach rozpatrywania wniosku i dokonywania płatności oraz opracowane w agencji procedury zapewniają, że płatność dokonywana jest zgodnie z obowiązującymi przepisami i realizowana na rachunek wskazany przez beneficjenta. Karty kontrolne oraz system informatyczny zapewniają kontrolę poprawności i aktualności danych beneficjenta. Wszystkie wymagane przepisy prawa są publikowane oraz dostępne w wersjach elektronicznych na stronach internetowych, co sprzyja zachowaniu zasad konkurencji. Informacje są udostępniane zarówno na etapie prac projektowych związanych z uruchamianiem działań, tak by umożliwić potencjalnym beneficjentom dokonanie korzystnych wyborów z wyprzedzeniem i odpowiednie przygotowanie się do skorzystania z działań PROW 2007-2013, jak i po zatwierdzeniu ostatecznych wersji odpowiednich przepisów.

2.3. Wpływ instrumentów WPR na przekształcenia obszarów wiejskich

Mieszkańcy obszarów wiejskich w porównaniu z mieszkańcami terenów zurbanizowanych mają znacznie trudniejszy dostęp do podstawowych elementów infrastruktury technicznej i społecznej, są słabiej wykształceni, a co za tym idzie stanowią grupę mniej konkurencyjną i w pewnym sensie wyłączone społeczeństwo. Dlatego szczególnie istotne staje się dążenie do rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej tych obszarów, podnoszenie poziomu wiedzy i edukacji, przeciwdziałanie wyłączeniom społecznym i wzmacnianie przedsiębiorczości tych obszarów³⁶.

Rozważając przekształcenia obszarów wiejskich, przyjmując za kryterium ich delimitacji obszar znajdujący się poza terytorium miast, bierzemy pod uwagę ok. 93% terytorium kraju zamieszkałe przez blisko 38% mieszkańców. Skala potencjalnych przemian jest zatem bardzo rozległa i ma duże znaczenie. Obszary wiejskie mają określony potencjał rozwojowy, zdolność do dynamizmu ekonomicznego, którego celem jest kreowanie dobrobytu, ale równocześnie są ograniczone przez czynniki stagnacyjne. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich można podzielić na uwarunkowania typu endogenicznego wynikające z wewnętrznej charakterystyki obszarów wiejskich oraz typu egzogenicznego, generowane stanem i tempem rozwoju gospodarki narodowej.

³⁶ I. Jędrzejczyk (red.), *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, SGGW, Warszawa 2008.

Wśród czynników wewnętrznych pierwszoplanową i kluczową rolę odgrywają zasoby ludzkie. Zarówno liczba ludności w wieku produkcyjnym na obszarach wiejskich, jak i jej struktura wiekowa czy poziom wykształcenia stanowią realne parametry programowania przemian i rozwoju. Ludzie mają określone aspiracje zawodowe i życiowe, poszukują szans i możliwości realizowania swych ambicji, a także, a może przede wszystkim, podniesienia poziomu życia. Kapitał ludzki decyduje zatem o potencjale wytwórczym obszarów wiejskich czy poziomie *know-how*. Drugim, równie ważnym czynnikiem wewnętrznym decydującym o potencjale rozwojowym obszarów wiejskich jest infrastruktura techniczna, tj. sieć dróg, połączeń telekomunikacyjnych, linii energetycznych, sieć wodno-kanalizacyjna i gazowa itp. Jej rozwój decyduje o atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru, a zatem i o jego potencjalnym rozwoju gospodarczym. Do czynników wewnętrznych zaliczają się makroekonomiczne podstawy gospodarki narodowej, pozwalające utrzymać relatywnie wysokie tempo wzrostu PKB oraz właściwa polityka makroekonomiczna, regionalna i strukturalna³⁷.

Zakres wspierania obszarów wiejskich obejmuje: dofinansowanie gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw rolno-spożywczych mające na celu podnoszenie ich konkurencyjności, działania infrastrukturalne (zarówno techniczne, jak i społeczne), działania pobudzające aktywność pozarolniczą na obszarach wiejskich, działania przyjazne środowisku, działania podnoszące jakość życia mieszkańców oraz wiele innych. Wsparcie to prowadzone jest wielotorowo. W ostatnich latach rozwój obszarów wiejskich współfinansowano ze środków WPR UE, w tym z takich programów, jak: PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo”, PROW 2007-2013 (tabela 2.1).

Wyżej wymieniona pomoc uzupełniana była przez inne programy NSRO, takie jak: PO Kapitał Ludzki (PO KL), PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW), Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Środki tych programów mają duży udział w rozwoju i poprawie funkcjonowania obszarów wiejskich. Ich zasięg nie pokrywa się z zasięgiem, który obejmują programy skierowane wyłącznie do rolników i na obszary wiejskie, są wobec siebie komplementarne.

Na realizację celu NSRO w latach 2007-2013, jakim jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, przeznaczono 67,3 mld euro. NSRO przyczynia się również do wyrównywania szans rozwojowych i wspomaganie zmian

³⁷ M. Wigier (red.), *Wspólnotowe zasady ewaluacji oraz ocena oddziaływania programów rolnych w okresie 2004-2008*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 105, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

strukturalnych na obszarach wiejskich. Na realizację tych celów przeznaczono łącznie około 22% środków NSRO 2007-2013. Według szacunków przeprowadzonych przez MRR na obszary wiejskie może wpływać ok. 66% środków NSRO (projekty o wartości ponad 41 mld euro).

Tabela 2.1. Kwota zrealizowanych płatności bezpośrednich w kampanii 2004-2009 i działań wdrażanych przez ARiMR narastająco do dnia 30.09.2010 r.

Wyszczególnienie	Kwota (w mld zł)
Dopłaty bezpośrednie i Wspólna Organizacja Rynku Owoców i Warzyw	51,2
PROW 2007-2013	22,1 ^a
PROW 2004-2006	10,7
SPO „Rolnictwo”	6,3
SAPARD	4,5
PO RYBY	0,4
Razem	95,2

^a dane z marca 2011 r.

Źródło: Dane MRiRW i ARiMR.

Według danych publikowanych przez MRR od początku uruchomienia programów regionalnych podpisano z beneficjentami 56 496 umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania w części UE 167,9 mld zł, co stanowi 64,5% alokacji na lata 2007-2013. Z tego 12 222 umowy o dofinansowanie na kwotę 17,3 mld zł podpisano z beneficjentami, którzy zadeklarowali realizację projektów na obszarach wiejskich. Stanowi to 10,3% wszystkich umów na lata 2007-2013. Największa koncentracja środków na obszarach wiejskich ma miejsce w województwach:

- wielkopolskim: 2,1 mld zł (RPO);
- podkarpackim: 1,7 mld zł (RPO, PO RPW);
- mazowieckim: 1,5 mld zł (RPO, PO KL);
- małopolskim: 1,4 mld zł (RPO);
- lubelskim: 1,3 mld zł (RPO, PO RPW);
- pomorskim: 1,2 mld zł (RPO);
- warmińsko-mazurskim: 1,2 mld zł (RPO, PO KL, PO RPW);
- kujawsko-pomorskim: 1,0 mld zł (RPO).

Pozarolnicza aktywność na obszarach wiejskich

Ożywienie gospodarcze obszarów wiejskich jest możliwe głównie dzięki małym przedsiębiorstwom. Urynkowienie gospodarki sprawiło, że coraz więcej mieszkańców wsi zajmuje się działalnością handlową, usługową, rzemieślniczą (tzw. drobna wytwórczość) i turystyczną, wykorzystując zasoby własne gospo-

darstw rolnych. W Polsce pozarolnicza działalność gospodarcza na obszarach wiejskich jest wciąż słabo rozwinięta i wymaga wsparcia finansowego. Wśród środków UE przeznaczonych na ten cel znalazły się fundusze umożliwiające rozwijanie drobnej przedsiębiorczości oraz działalności usługowej. Są one skupione w dwóch działaniach: „Różnicowanie działalności rolniczej” oraz „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”.

Działanie „Różnicowanie działalności rolniczej” realizowane jest od 2002 roku, na początku z programu SAPARD, następnie SPO „Rolnictwo”, a od 2007 roku z PROW 2007-2013 (tabela 2.2). We wszystkich kolejnych okresach programowania przeznaczono na nie łącznie ponad 1 mld zł. W dwóch pierwszych programach ze wsparcia skorzystało około 8,5 tys. rolników. Największą popularnością cieszyły się inwestycje dotyczące drobnych usług na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich, rolnictwa oraz leśnictwa, a także agroturystyki. Do marca 2011 roku z nowego programu podpisano blisko 7 tys. umów i dofinansowano 3,6 tys. projektów o wartości 229 mln zł. Dzięki temu przeprowadzono inwestycje dotyczące m.in.: usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (53,6%), usług dla ludności (15,2%), realizacji robót i usług budowlanych lub instalacyjnych (11,1%), usług turystycznych oraz usług związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem (8,9%), sprzedaży hurtowej i detalicznej (4,8%), rzemiosła i rękodzielnictwa (2%).

Tabela 2.2. Różnicowanie działalności
– działania wdrażane w kolejnych okresach programowania

Działanie	Program	Wypłacone środki (w mln zł)	Liczba beneficjentów
Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	SAPARD	340	4 071
Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów	SPO „Rolnictwo”	280	4 427
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	PROW 2007-2013	265 (557) ^a	3 616 (6 527) ^a
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw		148 (502) ^a	1 365 (3 116) ^a
Razem		1 033	13 479

^a w nawiasach podano wielkości dotyczące zawartych umów, które lepiej obrazują planowaną realizację działań

Źródło: MRiRW: *Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD z dn. 15.06.2007 r.; Informacja o stanie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” z dn. 28 lutego 2009 r.; Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 z dn. 31 marca 2011 r.*

Od 2007 roku można także współfinansować inwestycje, których celem jest tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw³⁸. Listę beneficjentów pomocy rozszerzono o mieszkańców obszarów wiejskich nie związanych bezpośrednio z działalnością rolniczą. W tym działaniu podpisano około 3 tys. umów, spośród których 80% dotyczy udzielenia pomocy na rozwój już istniejących mikroprzedsiębiorstw. Wspierane projekty dotyczą m.in.: usług dla ludności (33,1%), robót i usług budowlanych oraz instalacyjnych (21,3%), sprzedaży detalicznej (8,9%), usług turystycznych oraz związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem (8,6%), usług dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa (8,2%), sprzedaży hurtowej (6,8%), rzemiosła lub rękodzielnictwa (6,3%), oraz wytwarzania produktów energetycznych z biomasy, rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych, usług transportowych, komunalnych i magazynowych (5,2%). Jednym z kryteriów przyznania pomocy w tym działaniu było utworzenie nowego miejsca pracy. W efekcie powstało na obszarach wiejskich około 3 tys. nowych miejsc pracy.

Obszary wiejskie to także miejsce, gdzie prowadzona jest działalność przetwórcza zarówno w makro-, jak i mikro skali. Przedsiębiorstwa działające w sferze przetwórstwa i handlu rolno-spożywczego mogły korzystać z dofinansowania unijnego od 2002 roku, czyli jeszcze ze środków przedakcesyjnego programu SAPARD³⁹. W latach 2004-2006 wsparcie to pochodziło ze środków w SPO „Rolnictwo”, a od 2007 roku z PROW 2007-2013. Przed 2004 rokiem celem pomocy było dostosowanie przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego do wymogów wspólnotowych odnośnie produkcji, przetwórstwa i sprzedaży produktów na rynek unijny. Na działanie przeznaczono w SAPARD 280 mln euro, wsparto ponad 1,2 tys. projektów inwestycyjnych. W SPO „Rolnictwo” na działanie przeznaczono 446 mln euro i wsparto około 1,1 tys. projektów. W PROW 2007-2013 na działanie przeznaczono 1541 mln euro. Złożone wnioski (2,6 tys.) stanowią równowartość 80% budżetu działania. Do marca 2011 r. zrealizowano 691 projektów. Z działania korzystają przede wszystkim średnie i małe przedsiębiorstwa zajmujące się przetwórstwem artykułów spożywczych.

Według danych MRR z 6076 przedsiębiorstw wspartych przez inwestycje NSRO – 1410 działa na obszarach wiejskich. Łączna wartość zakupionych środków trwałych przekroczyła ok. 3,2 mld zł, z tego ponad 1 mld zł zostało wydatkowane przez przedsiębiorstwa działające na obszarach wiejskich.

³⁸ Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Raport końcowy, Agrotec, IERiGŻ-PIB, IUNiG-PIB, Warszawa 2010.

³⁹ K. Gradziuk, *Realizacja programu SAPARD w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 85, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

Infrastruktura techniczna i społeczna na obszarach wiejskich

Niedostateczny stopień rozwoju infrastruktury na wsi nie tylko obniża standard życia i efektywność gospodarowania, lecz także decyduje o mniejszej atrakcyjności obszarów wiejskich dla potencjalnych inwestorów. Dlatego też niezbędne są znaczące inwestycje mające na celu wyrównywanie dysproporcji rozwojowych między obszarami wiejskimi i miejskimi, co przyczyni się do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej oraz przestrzennej.

Inwestycje w infrastrukturę na obszarach wiejskich wspierane były w programie SAPARD, następnie w SPO „Rolnictwo” i obecnie w PROW 2007-2013 (tabela 2.3). Łącznie przeznaczono na ten cel około 2 mld euro. Z programu SAPARD dofinansowano 4,5 tys. projektów, z SPO „Rolnictwo” – 3,4 tys., a z PROW 2007-2013 – ponad 300. Inwestycje infrastrukturalne finansowane były także z innych programów, jak np. ZPORR, SPO Transport, Regionalne Programy Operacyjne, SPO Infrastruktura i Środowisko. Projekty realizowane w ramach tych programów są komplementarne, a ich wpływ na rozwój obszarów wiejskich ma pośredni charakter.

Tabela 2.3. Odnowa i rozwój wsi
– działania wdrażane w kolejnych okresach programowania

Działanie	Program	Wyplacone środki (w mln zł)	Liczba beneficjentów
Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego	SPO „Rolnictwo”	396	2 719
Odnowa i rozwój wsi	PROW 2007-2013	603 (1 796) ^a	1 761 (3 858) ^a
Razem		999	4 480

^a w nawiasach podano wielkości dotyczące zawartych umów, które lepiej obrazują planowaną realizację działań

Źródło: MRiRW: *Informacja o stanie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” z dn. 28 lutego 2009 r.*; *Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 z dn. 31 marca 2011 r.*

Ze środków osi 3 PROW 2007-2013 finansowano też podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej. Do grudnia 2010 roku dzięki realizowanym projektom: wybudowano 6,75 tys. km sieci wodociągowej i kanalizacyjnej z wyłączeniem przyłączy, wykonano 541 kanalizacji zagrodowych, wybudowano 293 oczyszczalnie ścieków, utworzono system zbioru, segregacji i wywozu odpadów komunalnych, który umożliwi zagospodarowanie 93 tys. ton śmieci, stworzono możliwość wytwarzania 1,29 MW energii ze źródeł odnawialnych, w szczególności z wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy. Rozbudowa

sieci kanalizacyjnej była także finansowana z budżetów Programów Regionalnych. Jak wynika z danych MRiRW z łącznej długości (18 261 km) zmodernizowanej sieci kanalizacji sanitarnej w Polsce 6744 km przypada na obszary wiejskie. Natomiast w przypadku 4485 km wybudowanej lub zmodernizowanej sieci wodociągowej na obszary wiejskie przypada 2061 km.

Ze środków UE współfinansowane są także inwestycje w zakresie: modernizacji przestrzeni publicznej, obiektów pełniących funkcje turystyczne, kulturalne i rekreacyjne oraz tradycyjnego, regionalnego budownictwa wiejskiego. Przykładem tego są inwestycje współfinansujące „Odnowę wsi oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego”, realizowane od 2004 roku ze środków programu SPO „Rolnictwo”, następnie w PROW 2007-2013. Przeznaczono na nie łącznie 999 mln zł. Z SPO „Rolnictwo” zrealizowano blisko 3 tys. projektów, natomiast z PROW około 1,7 tys.

W następstwie poprawy wyposażenia polskiej wsi w infrastrukturę społeczną i techniczną oraz nasilających się procesów urbanizacji i przejmowania wzorców życia miejskiego, zmienia się charakter polskiej wsi. Zmiany te najbardziej widoczne są w strefach podmiejskich większych miast.

Rozwój gospodarstw rolnych

Ze środków UE współfinansowane są także inwestycje z zakresu budowy urządzeń melioracyjnych i irygacyjnych oraz mające na celu poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Działanie scalanie gruntów z programu SPO „Rolnictwo” miało stosunkowo niewielki zasięg, jednak dzięki jego środkom zrealizowano 147 projektów na kwotę ponad 65,5 mln zł. Działanie jest kontynuowane w PROW 2007-2013 jako komponent działania „Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”. Zainteresowanie beneficjentów inwestycjami jest dość duże, a zakontraktowane środki obejmują przeszło 42% przewidywanego limitu działania. Inwestycje związane z rolnictwem są obecnie prowadzone dwutorowo, tzn. realizowany jest program scalania gruntów rolnych oraz gospodarowania rolniczymi zasobami wodnymi. Dzięki środkom PROW 2007-2013 do końca 2010 r. udało się przeprowadzić scalenie 34,2 tys. ha gruntów, w tym: 30,4 tys. ha gruntów rolnych oraz 3,8 tys. ha gruntów leśnych. W ramach schematu drugiego (gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi) wydano 206 decyzji przyznających wsparcie, na kwotę 601 mln zł. Tym samym, objęto wsparciem projekty dotyczące: budowy lub remontu urządzeń melioracji wodnych podstawowych, szczegółowych i kompleksowych. Umożliwia to przeprowadzenie melioracji na 195,1 tys. ha użytków gruntowych.

Wspieranie tworzenia grup producenckich oraz upowszechnianie trwałych powiązań między producentami rolnymi i przetwórcami sprzyja wzrostowi konkurencyjności gospodarstw. Działanie to nie jest jednak zbyt popularne wśród rolników – zrealizowało je jedynie ok. 600 beneficjentów. Jednakże w porównaniu z poprzednim okresem programowania, widać znaczący wzrost zainteresowania tego typu inicjatywami wśród rolników – liczba złożonych wniosków zwiększyła się pięciokrotnie.

Aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi

Tworzenie nowych miejsc pracy, kształcenie ustawiczne i zawodowe osób pracujących w rolnictwie i poza nim czy szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe mieszkańców obszarów wiejskich są inicjatywami służącymi rozwojowi kapitału ludzkiego. Skala i tempo przemian na wsi zależy od stopnia samoorganizacji środowisk lokalnych i ich aktywności. Konieczne jest zatem wzmocnienie działań na rzecz rozwoju organizacji pozarządowych i wolontariatu. Istotne znaczenie dla rozwoju wsi mają programy wspierające działania szkoleniowe, informacyjne i promocyjne na rzecz: przygotowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju, aktywizacji społeczności lokalnych, promocji obszarów wiejskich itp.

Realizację tych potrzeb wspomaga Program Leader. Przyczynia się on do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich m.in. poprzez wzrost aktywności lokalnych społeczności oraz stymulowanie powstawania nowych miejsc pracy, a także zapewnienie efektywnej pracy lokalnych grup działania czy doskonalenie zawodowe osób uczestniczących w realizacji lokalnych strategii rozwoju. Program przyczynia się także do budowy kapitału społecznego na wsi, a poprzez to do pobudzenia zaangażowania społeczności lokalnej w rozwój obszaru oraz lepsze wykorzystanie jego potencjału. W ramach Programu Leader realizowane są takie działania, jak: wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy, funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja. Na jego realizację w latach 2007-2013 przeznaczono 787 mln euro, z czego do końca maja 2011 r. zakontraktowano blisko 33%, jednak wypłacono jedynie 4,3%. Program Leader w obecnej postaci funkcjonuje właściwie po raz pierwszy, zatem nie powinno dziwić niższe niż w innych działaniach wykorzystanie środków. Jest ono spowodowane korzystaniem z nieznanego jeszcze dobrze działania. Wprawdzie w latach 2004-2006 funkcjonował już Leader+, ale był to program pilotażowy.

Poprawianie jakości kapitału ludzkiego oraz zwiększanie szans na zatrudnienie wspierane było środkami Programu PHARE, Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, SPO Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 (SPO RZL),

inicjatywy EQUAL oraz poprzez Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Celem Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich był szeroko rozumiany rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. W ramach Programu wspierane były działania prowadzące do zwiększenia pozarolniczego zatrudnienia na obszarach wiejskich, decentralizacji administracji publicznej i rozwoju regionalnego oraz pomocy w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania i wykorzystania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej. Istotnym celem było również zapewnienie dostępu do szkoleń i doradztwa osobom prowadzącym lub rozpoczynającym własną działalność gospodarczą. Realizacja programu przyczyniła się także do poprawy warunków i poziomu nauczania w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach specjalnych na obszarach wiejskich. We wszystkich województwach inwestowano w istniejącą infrastrukturę (remonty i modernizacja budynków szkolnych, remonty i wyposażenie świetlic oraz poczekalni dla dzieci dojeżdżających do szkół). W wybranych siedmiu województwach zrealizowano szkolenia dla nauczycieli i dyrektorów szkół (w sumie odbyło się 8979 szkoleń). Były to szkolenia dydaktyczne oraz szkolenia z zakresu technologii informacyjnych (7716 szkoleń). Ważnym efektem Programu była również popularyzacja aktywnych metod nauczania oraz warsztatowych metod prowadzenia szkoleń. Łącznie ze środkami budżetu państwa oraz środkami własnymi samorządów i innych beneficjentów, wartość zaangażowanych środków w Programie wyniosła około 260 mln euro; program realizowany był w latach 2001-2004.

Celem SPO RZL była budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich dzięki kształceniu i szkoleniom. Środki przeznaczone na realizację tego programu wynosiły 1960 mln euro. Od początku realizacji programu wsparciem objęto prawie 872,9 tys. osób, w tym ok. 39,5% mężczyzn i ok. 60,5% kobiet. Najwięcej beneficjentów (ponad 450 tys. osób) miały działania wdrażane na poziomie regionalnym przez Wojewódzkie Urzędy Pracy: 1.2 „Perspektywy dla młodzieży” oraz 1.3 „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia”. Do końca 2006 r. wsparciem w ramach SPO RZL objęto 72,3 tys. przedsiębiorstw.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego miał stworzyć warunki wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałać marginalizacji niektórych obszarów. Wsparcie kapitału ludzkiego odbywało się poprzez działania: (1) Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie; (2) Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne; (3) Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa; (4) Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi; (5) Promocja przedsiębiorczości; (6) Regionalne

strategie innowacyjne i transfer wiedzy. Ogółem na realizację działania przeznaczono środki w wysokości 598 mln euro, w tym środki z funduszy strukturalnych wynoszą 438 mln euro.

Obecnie realizowany jest z pomocą środków wspólnotowych Program Operacyjny Kapitał Ludzki, którego budżet wynosi ponad 11 420 mln euro. Ma on za zadanie: (1) podnieść poziom aktywności zawodowej oraz dolność do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo, (2) zmniejszyć obszary wykluczenia społecznego, (3) poprawić zdolności adaptacyjne pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce, (4) upowszechnić edukację społeczeństwa na etapie kształcenia, (5) zwiększyć potencjał administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości, (6) zwiększyć spójność terytorialną.

2.4. Podsumowanie

Integracja z Unią Europejską stworzyła nowe warunki dla rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, a Polska uzyskała dostęp do znacznych środków finansowych. Zapoczątkował je Program SAPARD. Nabyte doświadczenia i umiejętności z wdrażania tego programu zostały wykorzystane na potrzeby realizacji polityki rolnej i strukturalnej po akcesji. Jej najważniejszym celem było skuteczne i konsekwentne podnoszenie poziomu i jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich, poprzez wprowadzenie programów ich rozwoju, komplementarnych z innymi krajowymi politykami i strategiami określającymi główne cele i priorytety rozwojowe Polski w polityce spójności.

Obszary wiejskie mają znacznie mniejszy potencjał endogeniczny rozwoju niż obszary miejskie. Do największych trudności należy zaliczyć brak wykwalifikowanej siły roboczej lub znikomą jej podaż, a także występujące często trudności komunikacyjne. Są to zatem tereny o znacznie słabszej sile przyciągania inwestorów. Ponadto w Polsce istnieje bardzo duże zróżnicowanie w rozwoju nie tylko pomiędzy miastem a wsią, ale także na obszarach wiejskich w różnych regionach. Ważnym wyzwaniem było dostosowanie wszystkich programów do regionalnych, a nawet lokalnych warunków i potrzeb.

Pomimo iż bardzo duże środki finansowe zostały wykorzystane, to zmiany strukturalne na obszarach wiejskich dokonują się bardzo powoli. Wynika to między innymi z utrwalonej przez wiele lat struktury własności, powierzchni gospodarstw, przekonań mieszkańców o niskiej opłacalności działalności na obszarach wiejskich, wykształcenia mieszkańców wsi itp. Zainteresowanie funduszami i poziom ich wykorzystania świadczą o tym, że mieszkańcy obszarów wiejskich wierzą w możliwości zmian i poprawy swej sytuacji i dokładają wszelkich starań by do nich doprowadzić. Można się zatem spodziewać, że może

nie w najbliższych latach, ale w perspektywie do 2020 roku dzięki dodatkowemu finansowaniu, sytuacja obszarów wiejskich ulegnie pozytywnej przemianie. Zmiany te są już bowiem wyraźnie dostrzegalne zaledwie w siedem lat od akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Obszary wiejskie, szczególnie peryferyjne, położone są nieatrakcyjnie dla inwestorów m.in. ze względu na brak dogodnych połączeń drogowych i/lub kolejowych z centrami gospodarczymi krajowymi i zagranicznymi, brak odpowiedniej infrastruktury technicznej (w tym: łączności, zaopatrzenia w wodę i energię) czy trudności skompletowania pracowników. Wymaga to przemyślanych inwestycji infrastrukturalnych, niemożliwych bez dobrze przygotowanych programów lokalnych, uwzględniających nie tylko potrzeby inwestorów, ale także mieszkańców regionu.

Środki finansowe skierowane na rozwój kapitału ludzkiego mają za zadanie poprawić strukturę zatrudnienia w sposób bezpośredni, kreując nowe miejsca pracy. Ich oddziaływanie ma także pośredni charakter, dzięki szeregowi szkoleń, które poprzez podnoszenie kwalifikacji lub możliwość poszerzenia wiedzy i umiejętności, umożliwiają mieszkańcom obszarów wiejskich poszukiwanie zatrudnienia w nowych, pozarolniczych środowiskach. Ponadto środki unijne na obszarach wiejskich pozwalają na podnoszenie jakości życia mieszkańców dzięki inwestycjom w infrastrukturę społeczną, kulturę, szkolnictwo. Dzięki temu zapobiegają zjawisku odpływu ludności z obszarów wiejskich.

3. Efekty WPR w odniesieniu do rolnictwa

3.1. Zmiany strukturalne w rolnictwie

Rolnictwo polskie cechują m.in.: wysokie zatrudnienie, niska wydajności pracy i ziemi, niekorzystna struktura agrarna oraz niskie dochody z działalności rolniczej. Problemy te mają bezpośredni wpływ na warunki życia na wsi. Konieczne są przemiany strukturalne, a one są procesem trudnym i długotrwałym. Poprawa konkurencyjności rolnictwa jest uzależniona od rozwoju całej gospodarki narodowej, w szczególności w kontekście zdolności tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, także na obszarach wiejskich. Integracja z UE oraz objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną (WPR) otworzyły kolejny etap przemian na obszarach wiejskich i w polskim rolnictwie, zapoczątkowany procesem transformacji systemu społeczno-gospodarczego od początku lat 90. Procesy te zdynamizowały zmiany strukturalne zachodzące w rolnictwie.

Ludność i pracujący w rolnictwie

W ostatnich latach liczba osób zatrudnionych w rolnictwie zmniejsza się systematycznie. Spośród 10 553 tys. ogółu zatrudnionych w 2009 roku 20% stanowili zatrudnieni w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybołówstwie (dalej używa się uproszczenia w „rolnictwie”). Od 2004 roku liczba zatrudnionych w rolnictwie zmniejszyła się o 17,4 tys. (1%). W tym samym okresie liczba zatrudnionych ogółem wzrosła o 656,8 tys. (6,6%). Proces zmniejszania zatrudnienia w rolnictwie pozwala na wzrost wydajności pracy oraz wzrost dochodów z działalności rolniczej. Jednak w warunkach braku alternatywnego zatrudnienia powoduje względne zubożenie ludności mieszkającej na wsi⁴⁰.

Pomimo odpływu ludności z terenów wiejskich we wschodniej Polsce wciąż największy odsetek ludzi zatrudnionych w rolnictwie ma woj. lubelskie (43%), podlaskie (40%) oraz świętokrzyskie (39%), a najmniejszy woj. śląskie (5%) oraz dolnośląskie (9%). Nadmiar zasobów pracy przy niskiej wydajności oraz jawne i ukryte bezrobocie to jeden z najtrudniejszych problemów polskiego rolnictwa.

⁴⁰ R. Sobiecki, *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, SGH, Warszawa 2007, s. 233-244.

Struktura agrarna

W latach 2002-2010 kontynuowane były procesy koncentracji produkcji rolniczej, o czym świadczy ponad 20% spadek liczby gospodarstw rolnych. Największy 25% spadek dotyczył gospodarstw najmniejszych obszarowo (1-5 ha UR), natomiast znacząco wzrosła liczba gospodarstw największych (tabela 3.1). Wyniki Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 roku (PSR 2010) wskazują, że średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego (o pow. UR > 1 ha) wzrosła o 13% w stosunku do 2002 roku i wynosi ok. 9,5 ha UR. Nadal jednak większość zasobów ziemi rolniczej znajduje się w gospodarstwach małych i średnich (o pow. < 20 ha UR). Struktury obszarowe gospodarstw rolnych są najkorzystniejsze w województwach: warmińsko-mazurskim, podlaskim, zachodniopomorskim, kujawsko-pomorskim oraz wielkopolskim, a najmniej korzystne w województwach: podkarpackim i małopolskim, śląskim i świętokrzyskim.

Tabela 3.1. Gospodarstwa rolne według grup obszarowych

Grupa obszarowa	Liczba gospodarstw			Struktura (w proc.)	
	2002	2010	$\frac{2010}{2002}$	2002	2010
< 1 ha	977	715	0,73	33,30	31,39
1-5	1 147	863	0,75	39,09	37,88
5-10	427	352	0,82	14,55	15,45
10-15	183	152	0,83	6,24	6,67
15-20	84	72	0,86	2,86	3,16
20-50	96	97	1,01	3,27	4,26
> 50 ha	20	27	1,35	0,68	1,19
Ogółem	2 933	2 278	0,78	100,00	100,00
Średnia	5,76	6,82	1,18	×	×

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010, GUS.

Produkcja roślinna i zwierzęca

Przemianom struktury agrarnej towarzyszą zmiany w strukturze produkcji. Z danych PSR 2010 wynika, że znacząco (w stosunku do 2002 roku) zmniejszyła się uprawa zbóż (z kukurydzą na ziarno) o 647 tys. ha, tj. o 7,8% oraz ziemniaków o 416 tys. ha (o 52%), a zwiększyła powierzchnia uprawy roślin przemysłowych o 415 tys. ha (54,8%) oraz roślin pastewnych o 338 tys. ha (60,1%). Zwiększenie powierzchni upraw przemysłowych wynika z rosnącego zapotrzebowania na rzepak z przeznaczeniem na cele energetyczne.

Zmiany zachodzące w strukturze powierzchni upraw głównych ziemio-
płodów oraz postępujący proces modernizacji rolnictwa wpłynęły na aktualny stan wyposażenia gospodarstw w maszyny i urządzenia rolnicze. W stosunku do

wyników Powszechnego Spisu Rolnego z 2002 roku (PSR 2002) przy utrzymaniu się przewadze zbóż w strukturze upraw oraz wzroście powierzchni upraw rzepaku, zwiększyła się o 24% liczba kombajnów do zbioru tych upraw, a zmniejszyła liczba kombajnów buraczanych i ziemniaczanych w wyniku spadku powierzchni upraw tych ziemioplodów. Proces wymiany parku maszynowego możliwy był dzięki uruchomieniu funduszy UE na modernizację gospodarstw rolnych.

Dane PSR 2010 wykazały również zachodzące zmiany w produkcji zwierzęcej – spadło pogłowie trzody chlewnej o 18%, owiec o 22%, koni o 20% i drobiu o 22%. Trzodę chlewną w 2010 roku utrzymywało 401 tys., wobec 761 tys. gospodarstw w 2002 roku. Odnotowano natomiast wzrost pogłowia bydła ogółem o 4%. W strukturze pogłowia bydła wyraźnie obniżył się udział krów mlecznych – o 7,9%. Jednocześnie odnotowano istotny wzrost udziału pozostałych grup bydła, szczególnie cieląt (o 5,7%). Oznaczać to może wzrost zainteresowania rolników chowem bydła z przeznaczeniem na rzeź. Liczba gospodarstw utrzymujących krowy mleczne spadła przeszło 2-krotnie z 874 tys. gospodarstw w 2002 r. do 424 tys. w 2010 r. Redukcja gospodarstw i pogłowia krów mlecznych (o 12%) była wynikiem wprowadzenia kwotowania produkcji mleka oraz zaostrzenia wymagań jakościowych dla surowca. Gospodarstwa rolne specjalizujące się w chowie bydła mlecznego zintensyfikowały produkcję, zwiększając obsadę z 3,3 szt. do 6 szt. na gospodarstwo. Największe stany pogłowia bydła rejestrowano w gospodarstwach o powierzchni 20-30 ha (w 2002 r. 10-15 ha), trzody chlewnej w gospodarstwach o powierzchni 100 ha i więcej (w 2002 r. – 10-15 ha), owiec w gospodarstwach 100 ha i więcej (podobnie jak w 2002 r.), drobiu w gospodarstwach powyżej 100 ha i więcej (w 2002 r. – 1-2 ha), koni w gospodarstwach o powierzchni 3-5 ha – analogicznie jak w 2002 r.

3.2. Cele i instrumenty polityki rolnej w Polsce

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, polskie rolnictwo uzyskało nowe szanse rozwojowe. Wydatki WPR stanowią obecnie prawie połowę budżetu unijnego. Wydatki UE na rolnictwo są porównywalne z wydatkami krajów będących największymi producentami rolnymi na świecie⁴¹. Polska wstępowała do UE w okresie, gdy w ramach reform WPR oddzielono wsparcie od decyzji produkcyjnych i uzależniono otrzymywanie przez rolnika zryczałtowanej dopłaty od przestrzegania norm UE w zakresie ochrony środowiska, produkcji żywności bezpiecznej dla konsumentów, dobrostanu zwierząt, zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

⁴¹ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 125, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 25.

Po 1989 roku opracowano w Polsce szereg dokumentów strategicznych, które stanowiły podstawę do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Najważniejsze z nich to: „Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich” z 1990 r. oraz „Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” z 1999 r. Dokumenty te wyznaczały kierunki działań, zmierzających do zmian strukturalnych obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce w okresie przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Główne założenia strategii to: usprawnienie agrobiznesu poprzez prywatyzację i demonopolizację oraz zaniechanie wspierania gospodarstw, przetwórstwa i ograniczenie roli rządu do tworzenia dobrych warunków instytucjonalnych dla transformacji sektora żywnościowego. Wyznaczone w 1999 roku cele to: kształtowanie warunków pracy i życia ludności wiejskiej, odpowiadających standardom cywilizacyjnym i pozwalających mieszkańcom wsi realizować ich cele ekonomiczne, edukacyjne, kulturowe i społeczne; przebudowa struktur sektora rolnego, tworząca przesłanki adaptacji rolnictwa do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej; kształtowanie warunków rozwoju zrównoważonego na obszarach wiejskich, ochrona zasobów środowiska naturalnego wraz z wiejskim dziedzictwem kulturowym. Uwzględniono zatem zasady zrównoważonego rozwoju wsi, ze szczególnym naciskiem na jej pozarolnicze aspekty, w tym głównie społeczne, środowiskowe i dotyczące pozarolniczej aktywizacji gospodarczej.

Istotnym elementem narodowej strategii w zakresie polityki rolnej było poszukiwanie modelu rozwoju polskiego rolnictwa. Nie znajdując jednego wzorcowego modelu, opierano ją na: koncepcjach rolnictwa neutralnego i industrialnego, rozwoju indukowanym, wzroście zrównoważonym ekologicznie, wzroście zrównoważonym ekonomicznie, strategii polaryzacji dwubiegunowej, strategii ewolucji naturalnej, mechanizmie zmian kontrolowanych, rolnictwie społecznie zrównoważonym⁴². Cele i mechanizmy WPR oraz jego cechy indywidualne pozwalają sądzić, iż charakterystyczna dla rolnictwa polskiego będzie dualna droga rozwoju, polegająca na tym, że część gospodarstw przyjmie metody produkcji zapewniające wysoką efektywność ekonomiczną, przy respektowaniu jedynie podstawowych wymogów ochrony środowiska (rolnictwo industrialne), a część obierze metody bardziej przyjazne dla ekosystemu, umożliwiające wykorzystanie posiadanych atutów środowiskowych i społeczno-kulturowych (rolnictwo zrównoważone).

⁴² A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.

Wymienione i inne dokumenty⁴³, wraz z zawartymi w nich programami, ze względu na ograniczone środki budżetowe na ich realizację, miały bardziej znaczenie polityczne i propagandowe, niż praktyczne. Realny wpływ na zmiany zachodzące w rolnictwie miały programy przedakcesyjne: PHARE (*Poland-Hungary Assistance in Restructuring their Economies*) 1990-2003 oraz SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) (2000-2003). PHARE był programem tylko częściowo skierowanym do rolnictwa⁴⁴. W początkowym okresie jego realizacji, tj. w 1990 roku, pomoc koncentrowała się głównie na dostawach rzeczowych. W kolejnych latach dominowała pomoc techniczna w formie doradztwa, szkoleń, transferu *know-how* z zakresu wiedzy rolniczej, organizacji i zarządzania, sprzyjająca zrozumieniu i wdrażaniu zasad gospodarki rynkowej. Od 1998 roku w ramach tzw. Nowej Orientacji, Program PHARE został ukierunkowany na przyspieszenie procesów integracyjnych z UE⁴⁵. Program SAPARD był programem przygotowującym polski sektor rolno-żywnościowy do akcesji, który zapoczątkował realizację „Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” za pomocą środków UE. Najważniejszym celem programu było wsparcie polskiej gospodarki żywnościowej, zarówno rolnictwa, jak i przemysłu rolno-spożywczego, w dostosowaniu do wymogów sanitarnych, higienicznych i ochrony środowiska UE. Jest oczywiste, że cel ten nie został w pełni osiągnięty zarówno ze względu na zbyt krótki okres funkcjonowania, jak i ograniczone środki budżetowe. Warto jednak podkreślić, że wymienione programy przedakcesyjne Polska w pełni wykorzystała pod względem finansowym.

Zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006 oraz 2007-2013, przekształcenia na obszarach wiejskich i w rolnictwie stanowiły i stanowią podstawowy kierunek rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. Założenia NPR w latach 2004-2006 realizowano poprzez Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO „Rolnictwo”) oraz Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004-2006). Programy okresu 2004-2006 posiadały spójne cele

⁴³ W roku 1994 powstały „Założenia polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej”, a w 1998 r. „Średniookresowa strategia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich”.

⁴⁴ Wsparcie z Programu PHARE dla rolnictwa, obszarów wiejskich oraz przetwórstwa rolno-spożywczego stanowiło w Polsce około 10% ogółu środków przyznawanych naszemu krajowi przez Unię Europejską w ramach tego programu.

⁴⁵ M. Brzóska, M. Ciepielowska, J. Chabera, J. Dąbrowski, A. Kaleta, Z. Krzyżanowska, J. Rowiński, *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Rozważania o korzyściach i kosztach*, UKIE, Warszawa 2002, s. 65.

strategiczne, tj: poprawę konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich.

W latach 2007-2013 wsparcie realizowane jest za pośrednictwem Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013) i dotyczy: poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; poprawy środowiska przyrodniczego i obszarów wiejskich; jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowania gospodarki wiejskiej. Większość działań realizowanych w PROW 2007-2013 jest kontynuacją działań wdrażanych w poprzednim okresie programowania, co stanowi o przejrzystości polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich oraz konsekwencji w realizacji postawionych przed programami unijnymi celów.

3.3. Wpływ instrumentów WPR na przekształcenia strukturalne w rolnictwie

W latach 2000-2002 środki unijne nie miały dużego znaczenia w finansowaniu przekształceń w polskim rolnictwie. Wydatki PHARE adresowane były do organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego na przygotowanie instytucjonalne. Pierwszym programem skierowanym na rozwój wsi i obszarów wiejskich był przedakcesyjny SAPARD. Jego budżet wynosił 946 mln euro.

W latach 2004-2006, czyli po wejściu Polski do UE, realizowane były w Polsce dwa współfinansowane ze środków UE programy przeznaczone na rozwój wsi i rolnictwa: (1) Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (PROW 2004-2006, o budżecie 3592 mln euro) oraz (2) Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO „Rolnictwo”, o budżecie 1788 mln euro).

Od 2007 roku realizowany jest kolejny Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013, o budżecie 17 420 mln euro). Łączna kwota środków publicznych, zarówno unijnych, jak i krajowych, przeznaczonych na rozwój wsi i obszarów wiejskich w programach SAPARD, PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” oraz PROW 2007-2013 wynosi 23,7 mld euro. Środki finansowe programów realizowanych w latach 2000-2006 (łącznie 6,3 mld euro) zostały wykorzystane w całości. Program PROW 2007-2013 cieszy się wśród beneficjentów równie dużą popularnością co poprzednie programy. Pozwala to sądzić, że również środki tego programu zostaną wykorzystane w całości, pomimo iż na dzień 6 maja 2011 r. wykorzystano zaledwie 33% jego budżetu.

Od 2004 roku rolnicy otrzymują dopłaty bezpośrednio przyznawane do 1 ha. W zależności od rodzaju produkcji oprócz jednolitej płatności obszarowej (JPO) rolnicy otrzymują dodatkowe płatności: uzupełniającą płatność obszarową (UPO), płatności zwierzęce, płatności cukrowe, dopłaty do chmielu, roślin energetycz-

nych, owoców i warzyw oraz wsparcie specjalne. Co roku z dopłat bezpośrednich korzysta ok. 1,4 mln producentów rolnych. Całkowita kwota wypłaconych do połowy 2011 roku dopłat bezpośrednich to 62,3 mld zł (15 501 mln euro). Rolnicy bardzo chętnie korzystają także z płatności do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). Co roku dopłaty z tego tytułu otrzymuje ponad 700 tys. gospodarstw, czyli blisko połowa gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha UR w kraju.

Popularnym wśród rolników działaniem w latach 2004-2006 były także fundusze przeznaczone dla gospodarstw niskotowarowych. W sumie skorzystało z niego 160 tys. gospodarstw, tj. ponad 50% gospodarstw o wielkości ekonomicznej 2-4 ESU w kraju. Działaniem cieszącym się dużym zainteresowaniem wśród rolników są także Programy rolnośrodowiskowe, z których wsparcie uzyskało około 157 tys. gospodarstw.

Środki finansowe wypłacane rolnikom z budżetu UE można podzielić na cztery grupy, ze względu na to, jaki jest ich wpływ na rozwój i przemiany strukturalne w rolnictwie⁴⁶:

1. w całości bezpośredni wpływ: modernizacja gospodarstw rolnych, renty strukturalne oraz różnicowanie działalności rolniczej,
2. w całości pośredni wpływ: infrastruktura, melioracje, scalanie gruntów, zalesianie, programy rolnośrodowiskowe,
3. w części bezpośredni wpływ: płatności bezpośrednie, wspieranie działalności rolniczej na terenach ONW, wydatki na interwencję rynkową, ułatwienie startu młodym rolnikom,
4. w części pośredni wpływ: programy PHARE, program LEADER, odnowa wsi, szkolenia, pomoc techniczna.

Przedmiotem dalszych rozważań są instrumenty mające bezpośredni (zarówno w całości, jak i w części) wpływ na rozwój rolnictwa, a więc środki zakwalifikowane do grupy 1 i 3⁴⁷.

Modernizacja gospodarstw

Inwestycje w gospodarstwach rolnych wspierane były w przedakcesyjnym programie SAPARD, następnie latach 2004-2006 w SPO „Rolnictwo” i obecnie środkami PROW 2007-2013. Pomoc polega na subwencjonowaniu inwestycji

⁴⁶ S. Kowalczyk, *Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 3, s. 3-4.

⁴⁷ Z analizy wyłączono natomiast środki mające pośredni wpływ na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich oraz interwencję rynkową, która jest przedmiotem badań prowadzonych w ramach zadania „Analiza i ocena instrumentów WPR mających wpływ na decyzje produkcyjne rolników” Programu Wieloletniego 2011-2014.

mających na celu poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych i dostosowanie do funkcjonowania na Jednolitym Rynku Europejskim. W programie SAPARD na działanie przeznaczono 128 mln euro (środków unijnych i krajowych łącznie), co stanowiło 13,5% budżetu programu. Złożone przez rolników wnioski o dofinansowanie opiewały na kwotę przewyższającą budżet działania. Aby umożliwić finansowanie wszystkich pozytywnie ocenionych projektów KE na wniosek Polski, wyraziła zgodę na sfinansowanie tych inwestycji ze środków programu PROW 2004-2006⁴⁸. Środki te umożliwiły sfinansowanie dodatkowych 508 projektów na łączną kwotę 5,79 mln euro⁴⁹. W konsekwencji z dofinansowania inwestycji z programu SAPARD skorzystało 10 tys. rolników (tabela 3.2). W programie SPO „Rolnictwo” na działanie to przeznaczono 643 mln euro (36% całkowitego budżetu programu), tj. kwotę ponad 5-krotnie wyższą niż w programie SAPARD. W działaniu złożono ponad 30 tys. wniosków, natomiast liczba zrealizowanych projektów wyniosła ostatecznie 24 230, co oznacza, że całkowity koszt realizowanych inwestycji, a tym samym kwota wsparcia były wyższe niż w programie SAPARD. Najwięcej środków na działanie inwestycyjne przeznaczono w PROW 2007-2013 – 2,07 mld euro, co stanowiło 12% budżetu programu. Do 11 października 2011 r. wydano około 40 tys. decyzji przyznających wsparcie oraz wypłacono środki finansowe w wysokości 49% przyznanego limitu.

Tabela 3.2. Realizacja działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”

Program	Budżet działania (w mln euro)		Udział budżetu działania w budżecie programu (w proc.)	Liczba beneficjentów/projektów
	środki publiczne ogółem	w tym: środki UE		
SAPARD	128,0	96,0	13,53	10 503
SPO „Rolnictwo”	643,0	350,9	35,97	30 343
PROW 2007-2013	2 073,3	1 397,2	11,90	39 948
Razem	2 844,3	1 844,0	x	80 794

Źródło: MRiRW: *Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD (wg danych na dzień 31 grudnia 2006 r.), czerwiec 2007 r.; Sprawozdanie końcowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, lipiec 2010 r.; Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (wg stanu na dzień 31 października 2011 r.).*

⁴⁸ W programie PROW 2004-2006 w ramach działania 10. „Projekty w ramach rozporządzenia 1268/1999” na sfinansowanie inwestycji w programie SAPARD przeznaczono łączną kwotę 140 mln euro, z czego 105 mln euro stanowiły środki UE, a 35 mln euro środki krajowe. Kwota ta umożliwiła zawarcie umów dla wszystkich pozytywnie ocenionych projektów w ramach następujących działań: „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” oraz „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”.

⁴⁹ *Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD (wg danych na dzień 31 grudnia 2006 r.), MRiRW, czerwiec 2007 r.*

Blisko 40% rolników – beneficjentów działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” po zrealizowaniu inwestycji finansowanej z programu SAPARD korzystało jeszcze ze wsparcia z SPO „Rolnictwo”. Największe zainteresowanie program SAPARD wzbudził w gospodarstwach specjalizujących się w mlecznym chowie bydła oraz produkcji zwierząt rzeźnych. Z subwencji korzystali przede wszystkim właściciele gospodarstw o powierzchni ok. 40 ha (przy średniej w kraju w 2002 r. – 8,4 ha⁵⁰). Największym zainteresowaniem beneficjentów cieszyły się inwestycje polegające na zakupie maszyn, urządzeń oraz wyposażenia do produkcji rolnej (ok. 82% dostępnej w działaniu kwoty – 11 173 projekty). W ramach działania zakupiono łącznie prawie 30 tys. sztuk maszyn, urządzeń i wyposażenia do produkcji rolnej oraz sfinansowano budowę, rozbudowę i modernizację 1111 budynków⁵¹. Średnia kwota wnioskowanej pomocy wynosiła: w produkcji mleka – 78,2 tys. zł, dla gospodarstw rolnych specjalizujących się w hodowli bydła mięsnego – 49,6 tys. zł, przy odbudowie produkcji owiec – 40,7 tys. zł, dla modernizacji produkcji trzody chlewnej i drobiu mięsnego – 81,1 tys. zł, zaś przy zwiększeniu różnorodności produkcji w gospodarstwach rolnych – 41,5 tys. zł⁵².

W SPO „Rolnictwo” inwestycje realizowały głównie gospodarstwa specjalizujące się w chowie bydła mlecznego (24,2%) oraz uprawach zbożowych (21,3%). Podobnie jak w programie SAPARD, większość zakupów dotyczyła wyposażenia i sprzętu ruchomego (21 038 spośród 24 230) oraz budynków gospodarczych (1868 projektów). Średnia wartość subwencji wyniosła 103 tys. zł⁵³. Gospodarstwa o powierzchni powyżej 45 ha posiadało 50% beneficjentów pomocy, a jedynie 17% z nich do 10 ha⁵⁴. Wielkość ekonomiczna około 3/4 gospodarstw otrzymujących wsparcie była mniejsza niż 30 ESU, ale tylko 1/4 miała nie więcej niż 5 ESU.

W programie PROW 2007-2013 najwięcej inwestycji zrealizowano dotychczas w gospodarstwach specjalizujących się w hodowli bydła mlecznego (32,6%) i uprawach polowych (27,9%). Wśród beneficjentów dominują gospodarstwa o wielkości ekonomicznej 16-40 ESU (35,6%) oraz 8-12 ESU (14,5%). Blisko 80% gospodarstw korzystających ze wsparcia to gospodarstwa żywotne ekonomicznie (powyżej 8 ESU). Spośród zrealizowanych do połowy 2011 roku inwe-

⁵⁰ Średnia dla gospodarstw powierzchni powyżej 1 ha UR.

⁵¹ *Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD*, MRiRW, czerwiec 2007 r.

⁵² *Ocena ex-post realizacji programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2006. Raport końcowy*, Agrotec, IERiGŻ-PIB, Warszawa, grudzień 2007, s. 262-266.

⁵³ Załącznik nr 10 do *Sprawozdania końcowego z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”*, stan na dzień 30 czerwca 2009 r., MRiRW.

⁵⁴ *Analiza struktury projektów i charakterystyki beneficjentów Działań 1.1, 1.5 i 2.4. Raport Końcowy*, Agrotec i IERiGŻ-PIB, styczeń 2007, s. 39.

stycji 9% (2,2 tys.) dotyczyło gospodarstw przejętych lub powiększonych w ramach działania „Renty strukturalne”, natomiast 904 beneficjentów, którzy skorzystali z tej subwencji otrzymało również pomoc z działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom”. Około 15% projektów zostało zrealizowanych w gospodarstwach prowadzonych przez młodych rolników (mających mniej niż 40 lat). W tabelach 3.3, 3.4 i 3.5 przedstawiono wyniki rzeczowe realizacji działania w poszczególnych programach⁵⁵.

Tabela 3.3. Efekty rzeczowe realizacji działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” w programie SAPARD

Rodzaj inwestycji	Specjalizacja gospodarstw	Liczba inwestycji	Powierzchnia/objętość
Budynki (w m ²)	mleko	157	53 960
	bydło mięsne	8	3 715
	owce	4	999
	trzoda i drób	208	87 561
	produkcja	683	226 371
Maszyny i urządzenia	mleko	3 361	×
	bydło mięsne	38	×
	owce	71	×
	trzoda i drób	2 158	×
	produkcja	23 362	×
Zwierzęta	mleko	1 566	×
	bydło mięsne	534	×
	owce	348	×
Zbiorniki na gnojowicę (w m ³)	mleko	40	11 069
	bydło mięsne	1	770
	trzoda i drób	51	7 472
Płyty gnojowe (w m ²)	mleko	203	35 650
	bydło mięsne	5	673
	trzoda i drób	155	18 958
Zbiorniki na gnojówkę (m ³)	mleko	206	23 254
	bydło mięsne	5	484
	trzoda i drób	161	8 613
Urządzone pastwiska	mleko	1	×
	owce	5	×

Źródło: Raport „Analiza wyników realizacji poszczególnych działań Programu SAPARD w świetle celów Programu oraz wpływ zmian społeczno-ekonomicznych na realizację Programu w latach 2002-2006”, PSDB i WYG International, Warszawa 2007, s. 52-60.

⁵⁵ Ujednoczenie danych nie jest możliwe z uwagi na nieco odmienny charakter działań w poszczególnych programach oraz różny sposób agregacji i klasyfikacji danych z monitoringu.

Tabela 3.4. Wyniki rzeczowe realizacji działania „Inwestycje w gospodarstwie rolnym” w programie SPO „Rolnictwo” 2004-2006

Rodzaj inwestycji	Ilość
Budynki (w m ²)	1 945 614
w tym: obory	145 324
chlewnie	188 541
inne budynki przeznaczone na inwentarz żywy	241 123
szklarnie wraz z wyposażeniem	887 913
pozostałe budynki gospodarcze	482 714
Płyty obornikowe (w m ²)	53 758
Zbiorniki na gnojówkę i gnojowicę (w m ³)	41 724
Sprzęt ruchomy (w szt.)	90 796
w tym: ciągniki rolnicze	13 860
maszyny rolnicze, narzędzia rolnicze, urządzenia oraz środki transportu do produkcji roślinnej	60 545
maszyny, narzędzia, urządzenia i wyposażenie do produkcji zwierzęcej	9 884
elementy wyposażenia, elementy maszyn, narzędzi, wyposażenie dodatkowe	6 507
Inwentarz żywy (w szt.)	860 354
w tym: bydło mleczne	6 095
bydło mięsne	2 775
trzoda chlewna	7 389
drób	822 197
inne zwierzęta gospodarskie	21 898
Powierzchnia założonych plantacji wieloletnich (w ha)	9 304
Powierzchnia wybudowanych lub zmodernizowanych obiektów służących produkcji i sprzedaży bezpośredniej w gospodarstwach rolniczych (w m ²)	180 478

Źródło: Sprawozdanie końcowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006, MRiRW, Warszawa 2010.

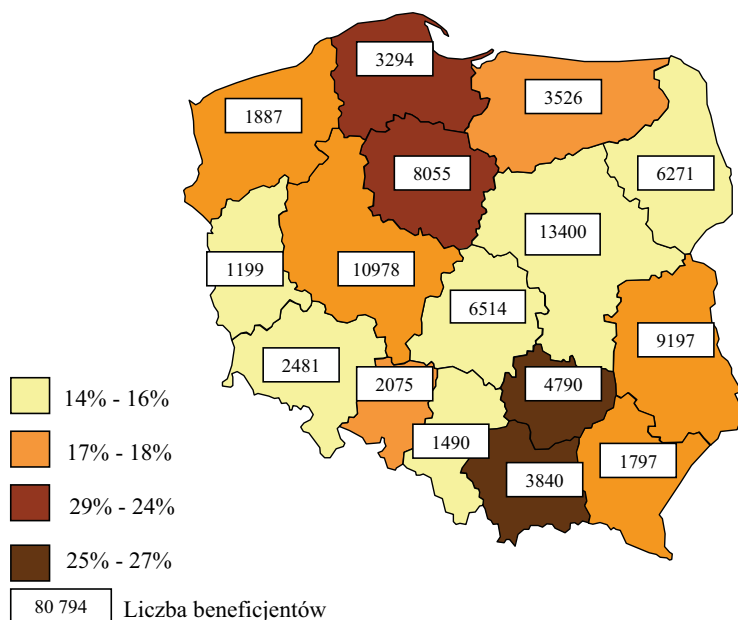
Tabela 3.5. Wyniki rzeczowe realizacji działania „Modernizacja gospodarstw” w programie PROW 2007-2013

Rodzaj inwestycji	Jedn. miary	Ilość
Maszyny rolnicze, narzędzia, urządzenia do produkcji roślinnej oraz środki transportu, w tym oprogramowanie	szt.	82 830
Elementy wyposażenia, elementy maszyn, narzędzi, wyposażenie dodatkowe, w tym oprogramowanie	szt.	76 398
Ciągniki	szt.	16 241
Maszyny, narzędzia, urządzenia i wyposażenie do produkcji zwierzęcej, w tym oprogramowanie	szt.	13 890
Budynki gospodarcze	tys. m ²	852,8
z czego: szklarnie (wraz z wyposażeniem)	proc.	57,8
inne budynki gospodarcze	proc.	19,7
inne budynki przeznaczone na inwentarz żywy	proc.	12,6
obory	proc.	7,1
chlewnie	proc.	2,8
Powierzchnie służące produkcji i sprzedaży bezpośredniej w gosp. rolniczych	tys. m ²	162,2
Zbiorników na gnojówkę i gnojowicę	tys. m ³	58,0
Płyty obornikowe	tys. m ²	44,5
Place manewrowe	tys. m ²	794,0
Drogi dojazdowe	tys. m	17,0
Plantacje wieloletnie	tys. ha	10,4
Sprzęt komputerowy	szt.	826

Źródło: Sprawozdania roczne z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 za rok 2010, MRiRW, Warszawa 2011.

Na mapie 3.1. przedstawiono regionalne zróżnicowanie liczby beneficjentów działania oraz przedstawiono odsetek gospodarstw o wielkości powyżej 4 ESU, które skorzystały ze wsparcia inwestycyjnego we wszystkich programach do dnia 31 października 2011 roku⁵⁶.

Mapa 3.1. Zróżnicowanie regionalne liczby beneficjentów oraz odsetka gospodarstw powyżej 4 ESU korzystających ze wsparcia w działaniu „Modernizacja gospodarstw rolnych” w programie SAPARD, SPO „Rolnictwo” oraz PROW 2007-2013 łącznie



Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS i ARiMR.

Realizacja działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wpłynęła na modernizację technicznej struktury produkcyjnej polskiego rolnictwa. Rolnicy wykorzystywali uzyskane wsparcie głównie na zakup maszyn i urządzeń, gdyż park maszynowy był przestarzały, a ich rozliczenie znacznie łatwiejsze niż inwestycje budowlane. Ze wsparcia inwestycji korzystały przede wszystkim gospodarstwa duże, żywotne i rozwojowe. Barię w dostępie do wsparcia dla wielu szczególnie tych mniejszych gospodarstw była konieczność dysponowania wła-

⁵⁶ W programie PROW 2007-2013, za liczbę beneficjentów przyjęto liczbę podpisanych umów. W związku z tym, iż liczba złożonych wniosków jest większa, a program będzie realizowany do końca 2013 r., liczba beneficjentów może się zmienić.

snym wkładem finansowym. Dla osób, które rozpoczynały działalność rolniczą i miały poniżej 40 lat rozwiązaniem była możliwość skorzystania ze wsparcia dla młodych rolników. Przeprowadzone za pomocą środków działania inwestycje miały ograniczony wpływ na poprawę konkurencyjności gospodarstw w skali kraju, niemniej w znaczącym stopniu wpłynęły na poprawę organizacji pracy oraz zwiększenie efektywności w gospodarstwach, które inwestycje przeprowadziły.

Renty strukturalne

Realizację programu rent strukturalnych rozpoczęto w PROW 2004-2006, a obecnie jest on kontynuowany w programie PROW 2007-2013. W latach 2004-2006 na subwencji przeznaczono 534,7 mln euro, co stanowiło ok. 15% budżetu PROW, natomiast w nowym okresie programowania (2007-2013) 2,45 mld euro (14% budżetu). W PROW 2004-2006 pozytywne decyzje przyznające wsparcie otrzymało ponad 54 tys. rolników, natomiast w PROW 2007-2013 do 31 października 2011 r. wydano około 20 tys. pozytywnych decyzji oraz wypłacono ok. 52% środków finansowych przeznaczonych na to działanie (tabela 3.6).

Tabela 3.6. Realizacja działania „Renty strukturalne”

Program	Budżet działania (w mln euro)		Udział budżetu działania w budżecie programu (w proc.)	Liczba wydanych decyzji
	środki publiczne ogółem	w tym: środki UE		
PROW 2004-2006	534,7	427,8	14,89	54 028
PROW 2007-2013	2 449,6	1 912,2	14,06	19 896
Razem	2 984,3	2 340,0	×	73 942

Źródło: MRiRW: Orientacyjna zbiorcza tabela finansowa Planu w EUR zmieniona po realokacji środków nr 4/2008 (10), grudzień 2008 r.; Informacja tygodniowa o realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 z 16.03.2007 r.; Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (wg stanu na dzień 31 października 2011 r.).

Celem działania jest poprawa struktury agrarnej w Polsce oraz przyspieszenie wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne. Program miał również przyczynić się do wzrostu konkurencyjności gospodarstw poprzez zapewnienie źródła dochodów osobie rezygnującej z prowadzenia działalności rolniczej oraz poprawy struktury wiekowej i poziomu wykształcenia osób kierujących gospodarstwami rolnymi. Z danych szacunkowych wynika, że renty strukturalne otrzymał co piąty uprawniony, co świadczy o dużym zasięgu działania w grupie osób, do których jest ono kierowane.

W latach 2004-2006 średnia powierzchnia przekazanych gospodarstw wyniosła 9,80 ha w skali kraju (tabela 3.7), a średnia wysokość miesięcznej renty 1579,85 zł⁵⁷. W programie PROW 2007-2013 spośród przekazanych gospodarstw 53% (7217) zostało przekazanych na rzecz następcy, a pozostałe 47% (6461) na powiększenie innego gospodarstwa. W chwili składania wniosków o przyznanie renty strukturalnej średni wiek rolników przejmujących gospodarstwa wynosił ponad 32 lata. Średnia wysokości renty to ok. 1200 zł miesięcznie⁵⁸.

Tabela 3.7. Wyniki realizacji działania „Renty strukturalne” w programie PROW 2004-2006

Wyszczególnienie	Ilość
Powierzchnia całkowita przekazanych gospodarstw (w ha)	529 501
Powierzchnia przekazywanych użytków rolnych (w ha)	480 940
Na przejęcie przez następcę (w ha)	218 900
Na powiększenie innego gospodarstwa (w ha)	261 808
Na rzecz Skarbu Państwa (w ha)	164
Na cele związane z ochroną środowiska (w ha)	14,35
Na zalesienie (w ha)	53,53
Średnia powierzchnia (w ha)	9,80
Średnia wysokość renty (w zł)	1 580

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR z 31 grudnia 2008 r.

Na mapie 3.2 przedstawiono regionalne zróżnicowanie liczby beneficjentów działania wraz z oszacowanym odsetkiem uprawnionych (ze względu na kryterium wieku) korzystających ze wsparcia. Renty strukturalne począwszy od 2004 roku otrzymało 19% uprawnionych⁵⁹, najwięcej w woj. podlaskim (38%) oraz kujawsko-pomorskim (35%), a najmniej w śląskim (6%) i małopolskim (7%). Najwięcej wniosków z kolei zostało złożonych w województwach: mazowieckim, lubelskim i łódzkim.

Działanie „Renty strukturalne” ze względu na długookresowe zobowiązania (renty są wypłacane rolnikom przez 10 lat) pochłania znaczącą część środków z programów PROW. Warunkiem uzyskania renty strukturalnej jest przekazanie gospodarstwa następcy, bądź na powiększenie innego gospodarstwa. W wielu przypadkach przekazanie gospodarstw miało jedynie formalny charakter. Dużą

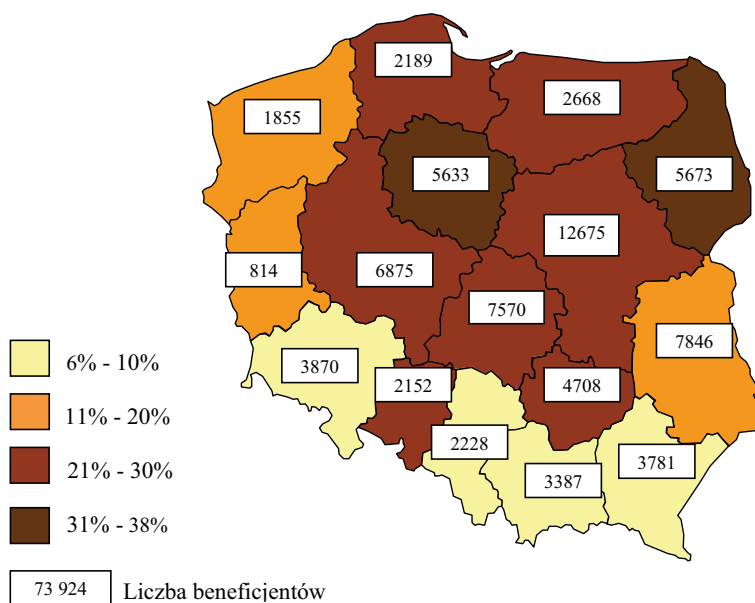
⁵⁷ Raport z oceny ex-post PROW 2004-2006, MRiRW, Warszawa 2009, s. 34.

⁵⁸ Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 za rok 2010, MRiRW.

⁵⁹ W programie PROW 2007-2013 za liczbę beneficjentów przyjęto liczbę podpisanych umów. W związku z tym, iż liczba złożonych wniosków jest większa, a program będzie realizowany do końca 2013 r., liczba beneficjentów może się zmienić.

zachętą była możliwość uzyskania dodatkowego wsparcia z działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”. Wówczas gospodarstwo otrzymywało wsparcie finansowe z dwóch źródeł. Relatywnie wysoka była również stawka renty, szczególnie w porównaniu do tej, jaką rolnicy otrzymywali z KRUS. W kolejnym okresie programowania (2007-2013) zaostrożono zasady przyznawania rent strukturalnych oraz obniżono ich stawki. Wprowadzono także wymóg przeznaczenia określonej części uzyskanego wsparcia w programie „Młody rolnik” na inwestycje w rozwój gospodarstwa. Zmiany te wpłynęły na zwiększenie efektywności działania.

Mapa 3.2. Liczba beneficjentów w działaniu „Renty strukturalne” w programie PROW 2004-2006 oraz PROW 2007-2013 wraz z odsetkiem uprawnionych do otrzymywania renty w poszczególnych województwach



Źródło: Opracowanie i szacunki własne na podstawie danych PSR 2002 i ARiMR.

Ułatwienie startu młodym rolnikom

Działanie zostało wprowadzone w SPO „Rolnictwo” 2004-2006, a obecnie jest kontynuowane w programie PROW 2007-2013. W latach 2004-2006 na subwencje przeznaczono 134,1 mln euro (10% programu), natomiast w PROW 2007-2013 – 315 mln euro, co stanowiło zaledwie 2,4% budżetu. Z SPO „Rolnictwo” o premie dla młodego rolnika ubiegało się blisko 19 tys. rolników. W PROW 2007-2013 do 31 października 2011 r. wydano 23 tys. decyzji przyznających wsparcie i wypłacono środki finansowe stanowiące 62% alokacji (tabela 3.8).

Tabela 3.8. Realizacja działania „Młody rolnik”

Program	Budżet działania (w mln euro)		Udział budżetu działania w budżecie programu (w proc.)	Liczba beneficjentów
	środki publiczne ogółem	w tym: środki UE		
SPO „Rolnictwo”	178,9	134,2	10,00	18 858
PROW 2007-2013	420,0	315,0	2,41	23 452
Razem	598,9	449,2	×	42 310

Źródło: MRiRW: Sprawozdanie końcowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, lipiec 2010 r.; Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (wg stanu na dzień 31 października 2011 r.).

W latach 2004-2006 48% gospodarstw, które otrzymały wsparcie, w dniu złożenia wniosku o przyznanie pomocy nie przekraczało wielkości ekonomicznej 4 ESU (tabela 3.9). Najwięcej młodych rolników prowadziło gospodarstwa, w których głównym kierunkiem produkcji była uprawa zbóż (29%) oraz chów trzody chlewnej (15%). Ponad 32% młodych rolników, którzy otrzymali premię posiadało (w chwili złożenia wniosku) średnie lub wyższe wykształcenie. Gospodarstwa przejmowały przede wszystkim osoby młode, rozpoczynające dopiero pracę (tabela 3.10). Z informacji z końca 2010 r. wynika, że w PROW 2007-2013 większość (40%) gospodarstw młodych rolników prowadziło produkcję mieszaną, a 34% specjalizowało się w uprawach polowych⁶⁰. Dominującą grupą wśród młodych rolników były osoby w wieku do 25 lat (67% beneficjentów działania) z wykształceniem średnim rolniczym (43% beneficjentów działania). Aż 63% beneficjentów przejęło gospodarstwa o wielkości ekonomicznej poniżej 6 ESU, a 31% poniżej 4 ESU. Średnia wartość inwestycji deklarowanych przez młodych rolników, którzy otrzymali premie, przekroczyła 78 tys. zł.

Tabela 3.9. Liczba gospodarstw rolnych, które otrzymały pomoc w podziale na klasę wielkości ekonomicznej gospodarstwa

Program	< 4 ESU	≥ 4 ESU	Razem	Udział gospodarstw < 4 ESU (w proc.)
SPO „Rolnictwo”	6 731	7 420	14 151	47,57
PROW 2007-2013	1 835	4 091	5 926	30,97
Razem	8 566	11 511	20 077	42,67

Źródło: MRiRW: Sprawozdanie końcowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, lipiec 2010 r.; Sprawozdanie roczne z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 za rok 2010.

⁶⁰ Sprawozdanie roczne z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 za rok 2010, MRiRW.

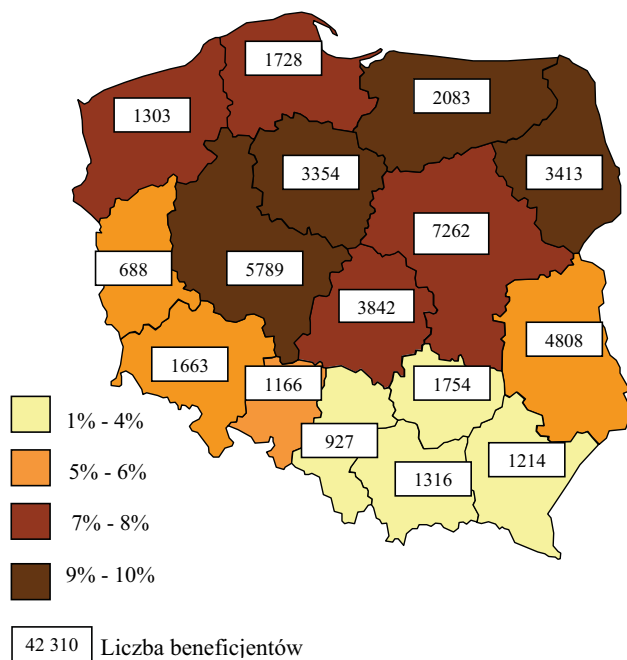
Tabela 3.10. Beneficjenci działania „Młody rolnik” według grup wiekowych

Program	< 25 lat	≥ 25lat	Razem	Udział rolników < 25 lat (w proc.)
SPO „Rolnictwo”	7 052	7 099	14 151	49,8
PROW 2007-2013	3 947	1 979	5 926	66,6
Razem	10 999	9 078	20 077	54,8

Źródło: MRiRW: Sprawozdanie końcowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, lipiec 2010 r.; Sprawozdanie roczne z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 za rok 2010.

Analiza regionalna (mapa 3.3) wskazuje, że najwyższym udziałem beneficjentów w ogólnej liczbie młodych rolników charakteryzowało się województwo kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie (po około 10%), z kolei najmniejszym – woj. małopolskie, podkarpackie i śląskie (poniżej 2%). Średnia wartość wskaźnika dla całej Polski to ok. 6%.

Mapa 3.3. Liczba beneficjentów działania „Młody rolnik” łącznie w programie SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 oraz udział beneficjentów w ogólnej liczbie użytkowników gospodarstw mających mniej niż 40 lat



Źródło: Opracowanie i szacunki własne na podstawie danych PSR 2002 i MRiRW.

Premia dla młodego rolnika stanowi zachętę do rozpoczęcia działalności rolniczej przez osoby młode, a w efekcie ma wpłynąć na poprawę struktury wiekowej kierowników gospodarstw. Od 2004 roku ze wsparcia skorzystało około 40 tys. rolników⁶¹. W początkowym kształcie działania młodzi rolnicy otrzymaną premię mogli przeznaczyć na dowolny cel, w związku z czym nie musiały to być inwestycje w gospodarstwie rolnym. W późniejszym okresie zmieniono zasady przyznawania premii dla młodego rolnika. Podwyższono wysokość wsparcia z 50 tys. do 75 tys. zł oraz wprowadzono obowiązek wydatkowania określonej jego części (70%) na rozwój gospodarstwa, dzięki czemu działanie w większym stopniu realizuje postawione cele. Ponadto, jak wskazują dane, aż 30% gospodarstw przejętych przez młodych rolników to gospodarstwa poniżej 4 ESU. Mają one niewielkie szanse stać się silnymi, rozwojowymi gospodarstwami, nawet przy wykorzystaniu uzyskanych środków finansowych.

Różnicowanie działalności rolniczej

Wsparcie na różnicowanie działalności rolniczej, podobnie jak na inwestycje w gospodarstwach rolnych zostało wprowadzone już w programie SAPARD, następnie było kontynuowane w programie SPO „Rolnictwo” i obecnie jest wdrażane w ramach programu PROW 2007-2013. W programie SAPARD na działanie przeznaczono 71 mln euro (7,5% budżetu), w SPO zbliżoną kwotę 74 mln euro (4,1% budżetu), natomiast w PROW 2007-2013 kwotę 5-krotnie wyższą, stanowiącą jednak zaledwie około 2% budżetu programu (tabela 3.11).

Tabela 3.11. Realizacja działania „Różnicowanie działalności rolniczej”

Program	Budżet działania (w mln euro)		Udział budżetu działania w budżecie programu (w proc.)	Liczba beneficjentów/projektów
	środki publiczne ogółem	w tym: środki UE		
SAPARD ^a	70,9	53,1	7,49	4 071
<i>w tym: Schemat 4.1.</i>	<i>39,7</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 490</i>
SPO „Rolnictwo”	74,0	51,8	4,14	4 015
PROW 2007-2013	345,6	259,2	1,98	9 760
Razem	490,5	364,1	x	17 846

^a Ze środków programu PROW 2004-2006 sfinansowano 536 projektów działania, z tego w schemacie 4.1 – 193. Łącznie ze środkami PROW na działanie przeznaczono 82,3 mln euro.

Źródło: MRiRW: *Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD (wg danych na dzień 31 grudnia 2006 r.), czerwiec 2007 r.; Sprawozdanie końcowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”, lipiec 2010 r.; Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (wg stanu na dzień 31 października 2011 r.).*

⁶¹ Według danych ARiMR na 31 października 2011 r.

W programie SAPARD rolnicy uzyskiwali wsparcie na przedsięwzięcia związane z tworzeniem źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych. Zrealizowano łącznie 4071 projektów⁶², z czego rolnicy 1490 projektów (tabela 3.12) na kwotę 40 mln euro. Złożone wnioski opiewały na kwotę wyższą od przyznanego limitu. Dzięki środkom PROW zostało sfinansowanych dodatkowo 536 projektów, z czego 193 zostały zrealizowane przez rolników. Dominowały projekty związane z turystyką – blisko 70%. Większość rolników (3/4) miała więcej niż 40 lat i legitymowała się wykształceniem średnim (55%). Gospodarstwa korzystające ze wsparcia miały średnio 18,5 ha UR, jednak większość z nich nie posiadała inwentarza żywego. W wyniku realizacji projektów spadło znaczenie działalności rolniczej w strukturze przychodów beneficjentów programu⁶³.

Tabela 3.12. Liczba zrealizowanych projektów w programie SAPARD w schemacie 4.1. według typu przedsięwzięcia

Typy projektów	Liczba
Usługi dla gospodarstw rolnych	174
Drobna wytwórczość, usługi dla ludności, rzemiosło i rękodzielnictwo	79
Roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne	22
Usługi turystyczne (w tym agroturystyka)	1 028
Usługi transportowe (przewóz osób i towarów)	145
Magazynowanie i przechowywanie towarów	10
Usługi komunalne	5
Rachunkowość, doradztwo lub usługi informatyczne	27
Razem	1 490

Źródło: Raport „Analiza wyników realizacji poszczególnych działań Programu SAPARD w świetle celów Programu oraz wpływ zmian społeczno-ekonomicznych na realizację Programu w latach 2002-2006”, PSDB i WYG International, Warszawa 2007, s. 70-71.

W programie SPO „Rolnictwo” najwięcej projektów (1652) dotyczyło drobnych usług na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich. Dużym zainteresowaniem cieszyła się także możliwość realizowania projektów z zakresu usług na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej – 1010 (tabela 3.13). Niemal 50% gospodarstw korzystających ze wsparcia nie przekraczało 2 ESU wielkości ekonomicznej, a zaledwie 17% więcej niż 8 ESU. W strukturze kosztów dominował zakup maszyn i urządzeń, narzędzi i wyposażenia (41,4% całkowitej wartości projektów)⁶⁴.

⁶² O wsparcie w ramach działania mogli się ubiegać również przedsiębiorcy i gminy.

⁶³ *Ocena ex-post realizacji Programu SAPARD...*, op. cit., s. 164-168.

⁶⁴ *Analiza struktury projektów i charakterystyki beneficjentów Działań 1.1, 1.5 i 2.4. Raport Końcowy*, Agrotec i IERiGŻ-PIB, Warszawa, styczeń 2007 r.

Tabela 3.13. Wyniki realizacji działania „Różnicowanie działalności rolniczej” w programie SPO „Rolnictwo”

Typy projektów	Liczba projektów	Liczba miejsc pracy
Agroturystyka	806	349
Usługi związane z turystyką i wypoczynkiem	240	585
Usługi na rzecz rolnictwa i gospodarki leśnej	1 010	1 680
Drobne usługi na rzecz mieszkańców obszarów wiejskich	1 652	4 417
Prowadzone na małą skalę przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	92	444
Sprzedaż bezpośrednia produktów pochodzących w większości z własnego gospodarstwa	8	7
Wytwarzanie materiałów energetycznych z biomasy oraz zakładanie plantacji roślin wieloletnich przeznaczonych na cele energetyczne	62	54
Rzemiosło i rękodzielnictwo	142	1 305
E-commerce	2	5
Inne	1	1
Razem	4 015	8 847

Źródło: Załącznik 10. do Sprawozdania końcowego z realizacji SPO „Rolnictwo”, MRiRW, 2010.

Do końca grudnia 2010 r. 50% podpisanych umów w PROW 2007-2013 dotyczyło rolników, którzy zamierzają zwiększyć dochodowość prowadzonych gospodarstw poprzez świadczenie dodatkowych usług dla innych gospodarstw rolnych lub leśnictwa. Do końca okresu sprawozdawczego zrealizowano 2848 projektów (tabela 3.14).

Tabela 3.14. Wyniki realizacji działania „Różnicowanie działalności rolniczej” w PROW 2007-2013 na koniec 2010 roku

Typy projektów	Zrealizowane projekty
Usługi dla gospodarstw rolnych lub leśnictwa	1 527
Usługi dla ludności	433
Realizacja robót i usług budowlanych lub instalacyjnych	316
Usług turystycznych oraz usług związanych ze sportem, rekreacją i wypoczynkiem	253
Sprzedaż hurtowa	72
Sprzedaż detaliczna	66
Rzemiosło i rękodzielnictwo	58
Wytwarzanie produktów energetycznych z biomasy	56
Usługi transportowe	22
Usługi komunalne	21
Przetwórstwo produktów rolnych lub jadalnych produktów leśnych	17
Magazynowanie i przechowywanie towarów	5
Rachunkowości, doradztwa lub usług informatycznych	2
Razem	2 848

Źródło: Sprawozdanie roczne z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 za rok 2010, MRiRW, Warszawa 2011.

Osoby podejmujące działalność pozarolniczą dostrzegają duży potencjał w rynku lokalnym, nastawiając się na spełnianie potrzeb miejscowej ludności i przedsiębiorstw. Mniejsze szanse widziano w obsłudze ruchu turystycznego. Beneficjenci tego działania charakteryzują się dobrym wykształceniem. Część gospodarstw, które nie kwalifikowały się do uzyskania subwencji w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” uzyskało dofinansowanie na zakup maszyn i urządzeń w celu świadczenia usług, składając wnioski w działaniu „Różnicowanie działalności rolniczej” (do 100 tys. zł).

Dopłaty bezpośrednie

Dopłaty bezpośrednie to najbardziej powszechny rodzaj wsparcia, z którego co roku korzysta w Polsce około 1,4 mln rolników. Stawki dopłat są ustalane co roku i zależą od kursu walutowego, według którego są naliczane (tabela 3.15).

Tabela 3.15. Stawki dopłat bezpośrednich w zł w poszczególnych latach oraz kurs przeliczeniowy

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jednolita płatność obszarowa (JPO)	210,53	225	276,28	301,54	339,31	506,98	562,09	710,26
Uzupełniająca płatność obszarowa (UPO)	292,78	282,35	313,45	294,91	269,32	356,47	327,28	274,56
Razem (JPO + UPO)	503,31	507,35	589,73	596,45	608,63	863,45	889,37	984,82
Kurs przeliczeniowy	4,7350	3,9185	3,9713	3,7730	3,3967	4,2295	3,9847	4,405

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR.

Ze względu na łatwy dostęp do wsparcia i jego powszechność dopłaty są jednym z najważniejszych instrumentów, z którego korzystają rolnicy. O ich istotności stanowi fakt, że udział podstawowych płatności (jednolitej płatności obszarowej i uzupełniającej płatności obszarowej) w dochodzie gospodarstw wynosi około 30%⁶⁵. Gdyby wziąć pod uwagę jeszcze inne rodzaje płatności bezpośrednich, takie jak płatności zwierzęce czy ONW, ten udział będzie jeszcze większy. Istotne jest, że wsparcie z tego tytułu rolnicy otrzymują co roku, dzięki czemu stanowi ono stałe źródło dochodu, a jego wydatkowanie może być przez rolników wcześniej zaplanowane. Ze wstępnych badań⁶⁶ wynika, że mniejsze gospodarstwa przeznaczają otrzymane dopłaty na bieżące potrzeby oraz środki produkcji (paliwo, nawozy), natomiast większe również na inwestycje w rozwój gospodarstwa.

⁶⁵ Obliczenia własne na podstawie danych FADN.

⁶⁶ Badania ankietowe IERiGŻ-PIB z 2011 r.

Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania

Ze wsparcia działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) rolnicy mogą korzystać od 2004 roku. W latach 2004-2006 płatności 944,7 mln euro finansowano ze środków PROW (stanowiły one 26% środków całego programu). W latach 2007-2013 przeznaczono na nie 2,45 mld euro (14% budżetu programu). Co roku dopłaty z tytułu niekorzystnych warunków gospodarowania otrzymuje około 700 tys. rolników (tabela 3.16), czyli połowa otrzymujących dopłaty bezpośrednio. Łączna powierzchnia gruntów objętych wsparciem wyniosła średnio ok. 6,9 mln ha rocznie.

Tabela 3.16. Realizacja działania „Wsparcie gospodarstw położonych na terenach ONW”

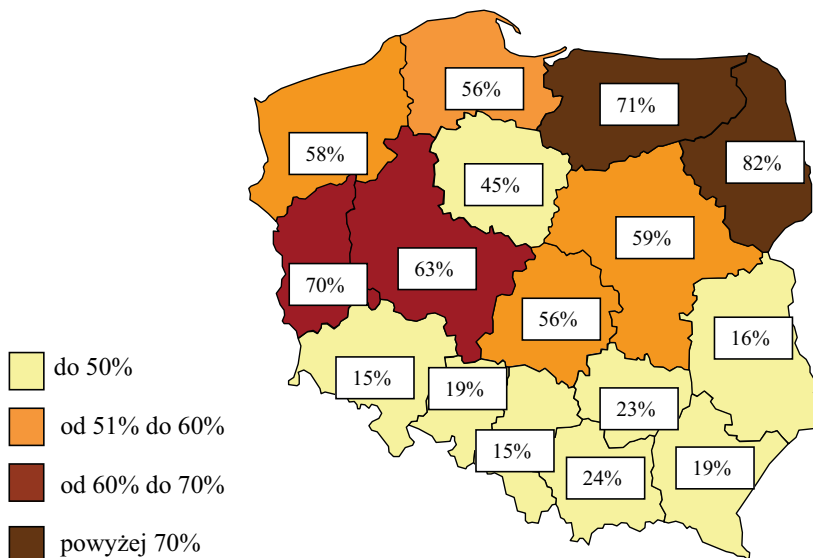
Program	Budżet działania (w mln euro)		Udział budżetu działania w budżecie programu (w proc.)	Liczba beneficjentów
	środki publiczne ogółem	w tym: środki UE		
PROW 2004-2006	944,7	754,7	26,30	691 346 ^a
PROW 2007-2013	2 448,8	1 959,0	14,06	729 248 ^b
Razem	3 393,5	2 713,7	×	×

^a w 2005 r.; ^b w 2010 r.

Źródło: MRiRW: *Orientacyjna zbiorcza tabela finansowa Planu w EUR zmieniona po realokacji środków nr 4/2008 (10), grudzień 2008 r.*; *Informacja tygodniowa o realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 z 16.03.2007 r.*; *Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (wg stanu na dzień 31 października 2011 r.)*.

Pomoc finansowa kierowana jest głównie do gospodarstw położonych na obszarach typu nizinnego – strefy nizinnej I i II (86,57%). Do gospodarstw zakwalifikowanych do obszarów ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami trafiło 9,23% wsparcia finansowego. Pozostałe 4,20% kwoty płatności przekazano gospodarstwom położonym na gruntach „typu górskiego”. Spośród wszystkich gospodarstw, które otrzymały wsparcie 20,97% (170 567) znajduje się na obszarach Natura 2000. Średnia kwota wsparcia na gospodarstwo dla wszystkich typów powierzchni zakwalifikowanych do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania wyniosła 6392,40 zł, natomiast na hektar powierzchni użytków rolnych – 190,73 zł. Wsparciem w ramach działania objętych zostało 7,7 mln ha użytków rolnych. Z dopłat z tytułu ONW korzysta 48% gospodarstw o powierzchni 1 ha UR i większej. Największe znaczenie mają one w woj. podlaskim, gdzie otrzymuje je 82% wszystkich gospodarstw oraz w woj. warmińsko-mazurskim – 71%. W województwach śląskim, dolnośląskim, opolskim i podkarpackim z dopłat do ONW korzysta mniej niż 20% gospodarstw (mapa 3.4).

Mapa 3.4. Udział gospodarstw korzystających ze wsparcia z tytułu ONW w 2010 roku w ogólnej liczbie gospodarstw powyżej 1 ha UR



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PSR 2010, GUS oraz Informacji o liczbie i kwotach decyzji o przyznaniu płatności oraz kwotach zrealizowanych płatności w ramach Działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania PROW 2007-2013” z 31 października 2011 r., ARiMR.

3.4. Podsumowanie

W ostatnim dziesięcioleciu miało miejsce zdynamizowanie zmian strukturalnych zachodzących w polskim rolnictwie. Za najważniejsze należy uznać: spadek liczby gospodarstw przy jednoczesnym wzroście udziału gospodarstw największych; co ma bezpośredni wpływ na wzrost średniej powierzchni gospodarstwa w kraju, spadek liczby osób pracujących w rolnictwie oraz postępującą koncentrację i specjalizację produkcji rolniczej. Zmiany strukturalne są jednak powolne i nie mogą być skutecznie przyspieszone z powodu uwarunkowań leżących poza rolnictwem.

Finansowanie przekształceń polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich do czasu akcesji realizowane było ze środków własnych gospodarstw rolnych oraz budżetu państwa. Po przystąpieniu Polski do UE w finansowaniu ich rozwoju znaczący udział mają fundusze unijne. Dostęp do środków UE oznaczał nie tylko szansę na przyspieszenie rozwoju sektora rolnego, ale także olbrzymie wyzwania związane z koniecznością podjęcia działań, mających na celu maksymalizację wykorzystania różnych instrumentów stosowanych w UE, w możliwie jak najefektywniejszy sposób.

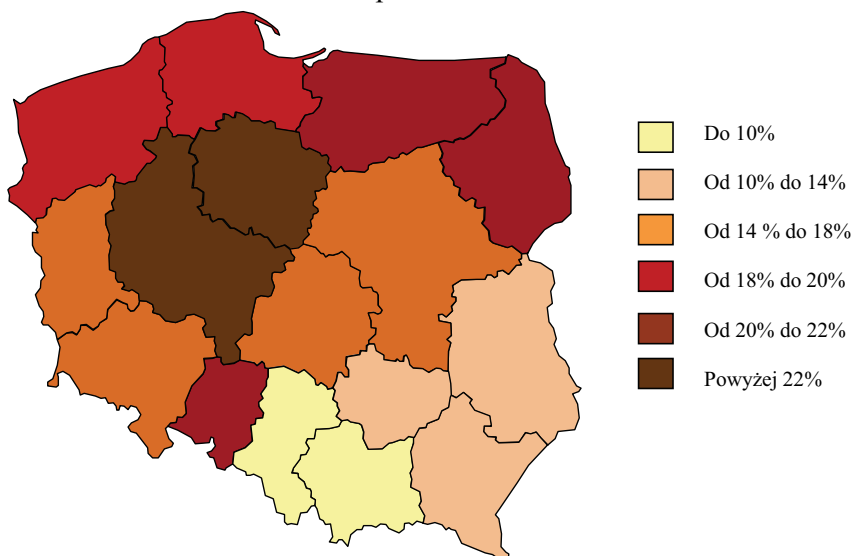
Dostępne w programach środki finansowe są wykorzystywane w całości, jednak efekt działań jest zróżnicowany (tabela 3.17). Z działań mających na celu poprawę konkurencyjności gospodarstw rolnych począwszy od programu SAPARD skorzystało w sumie 15% gospodarstw w Polsce. Najwięcej 6% z działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, następnie 5% z „Rent strukturalnych”, 2,7% z działania „Młody rolnik” i 1,3% z „Różnicowania działalności rolniczej”.

Tabela 3.17. Wyniki realizacji wybranych działań w programach SAPARD, PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 łącznie

Działanie	Liczba beneficjentów	Wyplacone środki (w mln zł)	Procent gospodarstw korzystających ze wsparcia
Modernizacja gospodarstw rolnych (MGR)	80 794	7 189	5,95
Ułatwienie startu młodym rolnikom (MR)	42 310	1 735	2,71
Renty strukturalne (RS)	73 924	7 134	4,73
Różnicowanie działalności rolniczej (RDR)	17 846	1 134	1,34
ONW	729 248	9 733	46,67
Razem	944 122	26 926	61,40
Razem bez ONW	214 874	17 193	14,73

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Mapa 3.5. Zróżnicowanie regionalne wykorzystania środków dostępnych w programach SAPARD, PROW 2004-2006, SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 przeznaczonych na poprawę konkurencyjności gospodarstw – udział gospodarstw korzystających z działań MGR, MR, RS, RDR łącznie, stan na 31 października 2011 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR i GUS.

Programy przeznaczone na rozwój wsi i rolnictwa adresowane do ściśle określonej grupy potencjalnych beneficjentów. Jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę uprawnionych do skorzystania ze wsparcia, okazuje się, że aż 17% gospodarstw żywnotnych ekonomicznie (mających wielkość ekonomiczną powyżej 4 ESU) otrzymało wsparcie na inwestycje, a 19% kierowników gospodarstw będących w wieku uprawniającym do ubiegania się o rentę strukturalną przekazało gospodarstwa w zamian za wsparcie. Liczba gospodarstw kierowanych przez osoby do 40 roku życia zwiększyła się o 6%. Regionalne zróżnicowanie efektów pomocy publicznej przedstawiono na mapie 3.5.

Objęcie sektora rolnego mechanizmami WPR przyniosło pozytywne efekty w sferze dochodowej większości rolników. Podstawowe znaczenie dla wzrostu poziomu dochodów gospodarstw rolnych miały dotacje (głównie w postaci płatności bezpośrednich). Dalsza poprawa konkurencyjności rolnictwa polskiego jest uzależniona od przemian o charakterze strukturalnym, które warunkują poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji rolniczej oraz od rozwoju całej gospodarki narodowej, w szczególności w kontekście zdolności tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, także na obszarach wiejskich.

4. Efekty WPR w odniesieniu do przemysłu spożywczego

4.1. Polski przemysł spożywczy w okresie członkostwa w UE

Okres członkostwa Polski w UE wiąże się z ożywieniem produkcyjnym, inwestycyjnym i handlowym na rynku spożywczym. Przemysłowa produkcja żywności w latach 2004-2010 rozwijała się w tempie średnio 4,6% rocznie (6,3% do 2007 r.). Jest to tempo nieco szybsze niż przyrost PKB (4%), prawie dwukrotnie szybsze niż wzrost towarowej produkcji rolnictwa (2,5% rocznie), 2,5 razy większe niż wzrost spożycia żywności, napojów i wyrobów tytoniowych (1,7%) oraz nieco mniejsze niż tempo rozwoju produkcji przemysłowej w Polsce (5,6%). Równocześnie tempo wzrostu wartości sprzedaży przemysłu spożywczego w Polsce należało do najwyższych w UE (0,7% rocznie w krajach UE-27). Wzrost wartości i wolumenu produkcji został wywołany poprzez rozwój rynku wewnętrznego (na skutek wzrostu PKB i poprawy sytuacji dochodowej mieszkańców oraz zachodzących zmian w strukturze spożycia żywności) oraz znaczący wzrost eksportu.

Szybszy rozwój doprowadził do umocnienia polskiej pozycji w na rynku europejskim. Wartość produkcji sektora spożywczego w Polsce (ok. 67 mld euro według parytetu siły nabywczej walut) stanowi ok. 7% wartości produkcji żywności i napojów w krajach UE-27 (por. tabela 4.1). O tym, że polski przemysł spożywczy jest liczącym się partnerem i konkurentem dla unijnych producentów żywności i napojów świadczy także porównanie innych charakterystycznych dla tego sektora wskaźników, jak:

- zatrudnienie w Polsce wynosi 458 tys. osób, tj. 10,6% zatrudnienia w UE-27,
- wartość dodana w Polsce – 9,4 mld euro, tj. ok. 7,0% poziomu w UE-27,
- liczba firm łącznie z sektorem mikroprzedsiębiorstw w Polsce – 15,6 tys., tj. 5,0% firm w krajach UE-27.

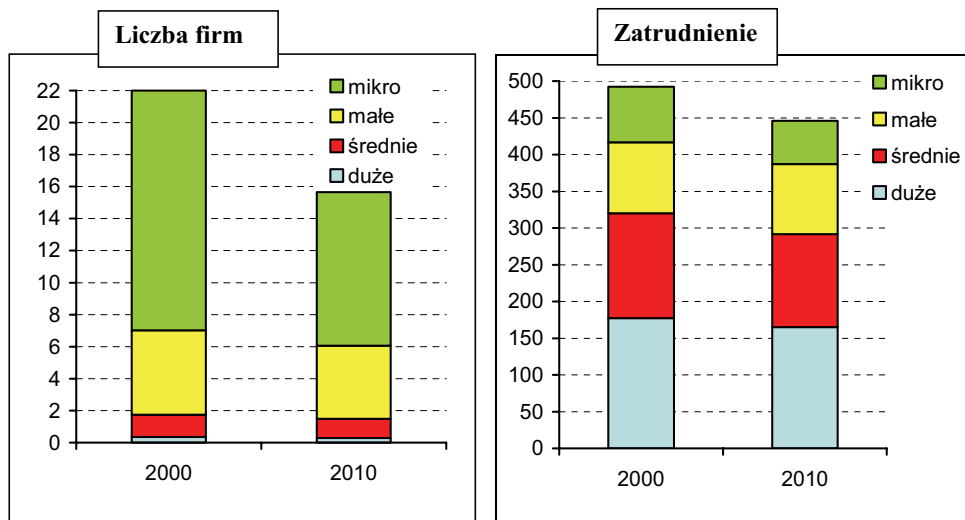
Rezultatem zachodzących zmian, w tym procesów inwestycyjnych, w polskim przemyśle spożywczym jest konsolidacja branży. W latach 2000-2010 systematycznie zmniejszała się liczba czynnych zakładów przemysłu spożywczego produkujących żywność i napoje (o ok. 30%) (por. wykres 4.1). Największy spadek liczby firm odnotowano w sektorze mikroprzedsiębiorstw (o 36%), najmniejszy zaś wśród firm małych i średnich (po 13% w każdej grupie). Równocześnie (choć w mniejszej skali) zmniejszyło się także zatrudnienie w branży spożywczej (o ok. 10%). Największy spadek zatrudnienia dotyczył mikroprzedsiębiorstw (o 22%), przy minimalnej redukcji lub nawet okresowym jego wzroście (w latach 2003-2008) w sektorze małych firm.

Tabela 4.1. Przemysł rolno-spożywczy w krajach UE-27 w 2009 roku

Obroty	Zatrudnienie	Udział MSP	
954 mld euro • -4% w stosunku do 2008 roku, • największy sektor produkcyjny w UE (12,9%)	4,2 mln pracowników • -1,5% w stosunku do 2008 roku, • największy pracodawca w UE (13,5%)	48,2% w obrotach 62,8% w zatrudnieniu	
Handel zagraniczny	Liczba firm	Wartość dodana (w proc. PKB w UE)	Wydatki gospodarstw domowych na żywność (w proc.)
• Export 53,7 mld euro (-8,0% w stosunku do 2008 roku) • Import 50,8 mld euro (-14,2% w stosunku do 2008 roku) • Saldo 3,0 mld euro (eksporter netto artykułów rolno-spożywczych)	310 tys. (rozdrobnione struktury)	2% (stabilna)	13,1% (niewielki wzrost)
	Udział UE w światowym eksporcie	Nakłady na badania i rozwój (w proc. wartości produkcji)	
	18,6% (malejący udział w globalnym eksporcie, 20,4% w 2000 roku)	0,37% (niewystarczające nakłady na badania i rozwój)	

Źródło: *Data & Trends of the European Food and Drink Industry, CIAA 2010, s. 3.*

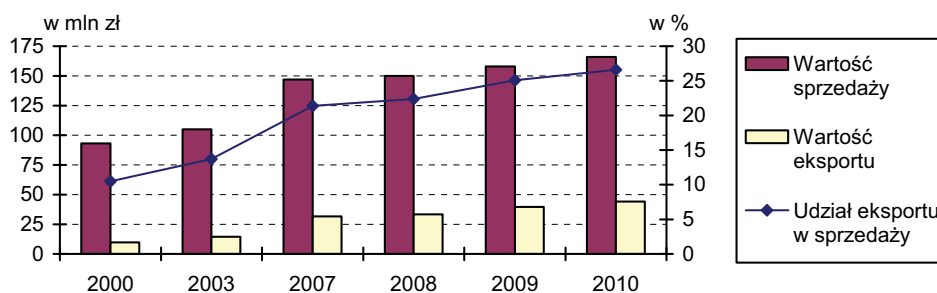
Wykres 4.1. Liczba firm oraz zatrudnienie w polskim przemyśle spożywczym w latach 2000 i 2010 (w tys.)



Źródło: *Obliczenia własne na podstawie niepublikowanych danych GUS oraz R. Urban, Przemysł spożywczy, [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2005 roku (i w latach kolejnych), IERiGŻ-PIB, Warszawa, lata 2005-2011.*

Impulsem do przyspieszonego rozwoju sektora spożywczego w Polsce było wstąpienie w struktury Unii Europejskiej. Otworzyło ono nowe możliwości m.in.: nieograniczonego dostępu do rynku (w 2011 roku – ponad 502 milionów konsumentów) i funduszy unijnych (wspomogły one proces modernizacji przedsiębiorstw i dostosowanie do nowych warunków rynkowych). Równoczesne otwarcie rynku krajowego wiązało się z ogromnymi wyzwaniami, w tym silną międzynarodową konkurencją, która wymogła inwestycje i związane z nimi procesy konsolidacji i restrukturyzacji branż. Nastąpiło także wzmocnienie procesów integracji poziomej (pomiędzy przetwórcami) i pionowej (na linii producent rolny – przetwórca – sprzedawca).

Wykres 4.2. Wartość sprzedaży i eksportu wyrobów przemysłu spożywczego



Źródło: Obliczenia IERiGŻ-PIB (R. Urban) na podstawie danych GUS i MRiRW.

Notowane w latach 2008-2010 na rynku światowym niekorzystne trendy gospodarcze nie były aż tak dotkliwe dla producentów żywności w Polsce, jak w pozostałych krajach UE. Już w drugiej połowie 2009 roku na polskim rynku nastąpiło ożywienie w produkcji artykułów spożywczych. Obejmowało ono głównie działy przetwórstwa, które mają silną pozycję na rynku europejskim, specjalizują się w produkcji eksportowej lub też wytwarzają wyroby o dużym udziale wartości dodanej. W 2010 roku wartość sprzedaży przemysłu spożywczego (żywności, napojów i wyrobów tytoniowych) przekroczyła 165 mld zł i była o blisko 60% wyższa niż w roku poprzedzającym wejście Polski do UE (wykres 4.2) i o 5% wyższa niż w roku 2009. Wartość eksportu wyniosła ok. 44 mld zł i była wyższa (w cenach bieżących) aż o 34 mld zł w porównaniu do 2000 roku, zaś jego udział w wartości sprzedaży zwiększył się z niespełna 11% do ponad 26%. W tym czasie produkcja towarowa rolnictwa zwiększyła się o 28,5%, a spożycie żywności o 18%. Ożywienie produkcyjne jest kontynuowane również w 2011 roku i z pewnością obejmie także najbliższe lata. Według raportu PMR⁶⁷ rynek artykułów spożyw-

⁶⁷ *Handel detaliczny artykułami spożywczymi w Polsce 2011. Analiza rynku i prognozy rozwoju na lata 2012-2014*, PMR Publications, www.egospodarka.pl/74992,Rynek-spozywczy-w-Polsce-2012-2014,1,39,1.html.

czych w 2011 roku osiągnął wartość prawie 250 mld zł, tj. blisko 9 mld zł więcej niż w 2010 roku. Wzrost ten był przede wszystkim generowany w segmencie dyskontów i supermarketów, a napędzały go rosnące ceny. Sprzedaż artykułów spożywczych będzie rosła i w perspektywie najbliższych trzech lat osiągnie poziom prawie 280 mld zł.

Kraje UE są największym i rosnącym rynkiem zbytu polskich artykułów rolno-spożywczych (wzrost z 63% wartości eksportu ogółem w 2003 roku do ok. 80% w roku 2010). Od momentu uzyskania członkostwa w UE polski eksport zwiększył się blisko trzyipółkrotnie, import trzykrotnie, a saldo handlu zagranicznego tymi produktami ponad pięciokrotnie (tabela 4.2). Cały handel rolno-spożywczy cechował się wyższą dynamiką eksportu niż importu. Doprowadziło to do wzrostu dodatniego salda wymiany z 0,5 mld euro w 2003 roku do 2,6 mld euro w 2010 roku. Prognoza wyników za 2011 rok jest również bardzo dobra. Wartość obrotów handlowych żywnością zwiększy się prawdopodobnie o kolejne 6%, tj. eksport wzrośnie do rekordowego poziomu 14,0 mld euro, import do 11,7 mld euro, a dodatnie saldo wymiany wyniesie ok. 2,3 mld euro.

Tabela 4.2. Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi (w mln euro)

Wyszczególnienie	2003	2005	2007	2008	2009	2010 ^a	<u>2010</u> <u>2003</u>
Ekspert produktów rolno-spożywczych	4 010,4	7 028,0	9 942,5	11 421,6	11 277,6	13 263,1	330,8
w tym: do UE-25/27	2 616,7	5 190,8	8 001,4	9 218,1	9 066,9	10 465,3	399,9
z tego: do UE-15	2 041,6	4 063,0	5 941,2	6 676,4	6 698,8	7 792,6	381,7
Import produktów rolno-spożywczych	3 556,9	5 373,5	7 972,3	10 088,7	9 111,0	10 693,5	300,6
w tym: z UE-25/27	2 175,9	3 388,1	5 347,4	7 023,0	6 320,4	7 277,6	334,5
z tego: z UE-15	1 848,5	2 938,0	4 484,6	5 985,0	5 448,9	6 253,8	338,3
Saldo handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi	453,5	1 654,5	1 970,2	1 332,9	2 166,6	2 569,8	567,7
w tym: z UE-25/27	440,8	1 802,7	2 654,0	2 195,1	2 746,5	3 187,7	723,2
z tego: z UE-15	193,1	1 125,0	1 456,6	691,4	1 249,9	1 538,8	796,9

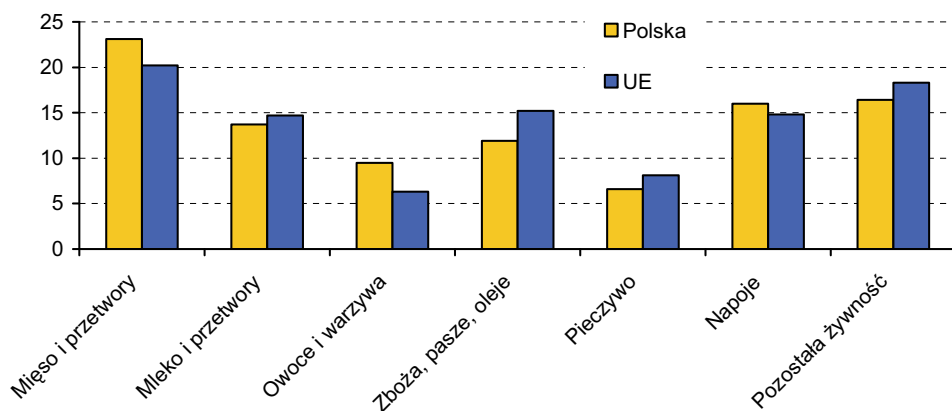
^a dane wstępne

Źródło: Opracowanie IERiGŻ-PIB na podstawie niepublikowanych danych Centrum Analitycznego Administracji Celnej (CAAC).

W strukturze handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi dominują produkty przemysłu spożywczego, a wyniki handlu tymi produktami mają decydujący wpływ na tworzenie nadwyżki wymiany handlowej. Udział półproduktów i artykułów gotowych w eksporcie ma tendencję rosnącą. W 2010 roku wpływy z ich sprzedaży stanowiły 84% eksportu polskiego sektora rolno-żywnościowego. Udział produktów przetworzonych w imporcie rolno-spożywczym stanowi dla porównania ok. 70% wartości wymiany.

W strukturze produkcji przemysłu spożywczego w Polsce, podobnie jak w większości krajów UE, dominują branże przetwarzające produkty pochodzenia zwierzęcego (tj. mięsna i mleczarska), przy czym główną rolę odgrywiają przetwórstwo mięsa wieprzowego i mleka. Łącznie branże te wytwarzają blisko 40% wartości przemysłowej produkcji żywności i napojów (wykres 4.3). Udział ten systematycznie rośnie (od 2000 roku o ok. 4 p.p.). W zatrudnieniu udział ww. branż wynosi 41% i w porównaniu z UE-15 jest wyższy o blisko 10 p.p. Może to wskazywać na stosowanie przez polski przemysł spożywczy bardziej pracochłonnych technologii i niższą wydajność pracy. W ostatnich kilku latach wzrosło nieco znaczenie przetwórstwa zbóż, produkcji pasz i olejów. Wytwarzają one w sumie ok. 12% wartości produkcji, zaś przemysł owocowo-warzywny blisko 10%. Nadal duże (choć malejące) znaczenie w strukturze ma produkcja napojów (ok. 16%).

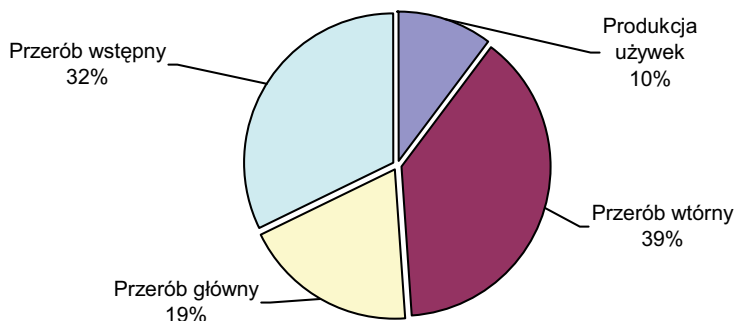
Wykres 4.3. Struktura produkcji przemysłu spożywczego w Polsce i UE-15 według sektorów w 2009 roku (w proc.)



Źródło: I. Szczepaniak – opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych GUS oraz M. Wigier – opracowanie własne na podstawie *Data & Trends of the European Food and Drink Industry*, CIAA 2010.

Największą dynamiką rozwoju w ostatnim dziesięcioleciu charakteryzował się wtórny przerób żywności (przyrost o 85%) oraz produkcja używek (przyrost o blisko 50%), natomiast mniejszą przerób wstępny (wzrost o 35%) i przerób właściwy (wzrost o 13%). Produkcja żywności wysoko przetworzonej rozwijała się w tempie 6,4% rocznie, używek – 4%, przerób wtórny – 3%, a produkcja żywności standardowej – nieco ponad 1% rocznie. Wykres 4.4 przedstawia strukturę produkcji przemysłu spożywczego w 2009 roku (w procentach wartości produkcji).

Wykres 4.4. Struktura produkcji przemysłu spożywczego w 2009 roku
(w procentach wartości produkcji)



Źródło: Obliczenia IERiGŻ-PIB (R. Urban) na podstawie danych GUS.

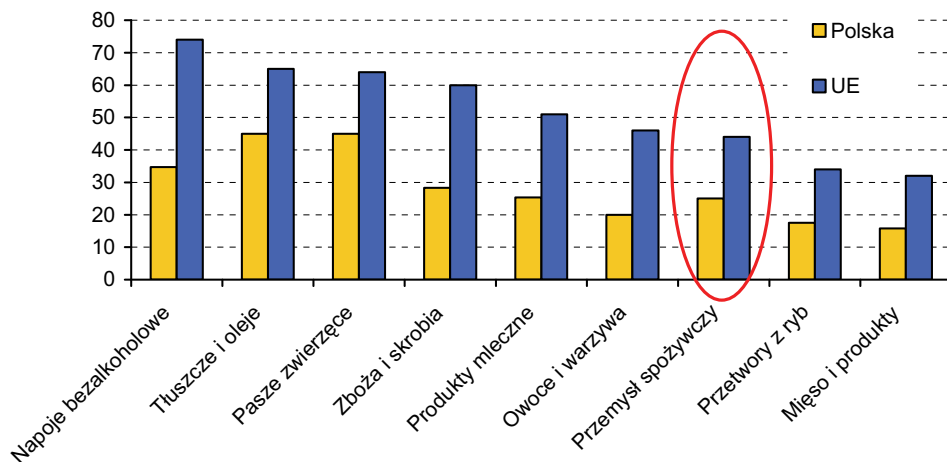
W latach 2001-2007 największą dynamiką wzrostu (ponad 10% rocznie) wyróżniała się produkcja odżywek, soków zagęszczonych, żywności preparowanej, pieczywa cukierniczego, przetworów rybnych, oleju rzepakowego, wód mineralnych, zaś 18 produktów cechował wzrost rzędu 5-10% rocznie. Spadek o 7% rocznie notowano tylko w produkcji win owocowych, a w przedziale od -2,5% do -1,0% w produkcji ryb świeżych, mleka w proszku, margaryn i pieczywa oraz kawy i herbaty. W kolejnych dwóch latach tempo wzrostu produkcji osłabło, choć nadal występowały produkty o dynamice wzrostu 8-14% (olej rzepakowy, mleko spożywcze, żywność preparowana, przemysłowy ubój drobiu, makaron, cukierki, sosy, karma dla zwierząt domowych). W 2010 roku tempo wzrostu wynoszące ponad 10% wyróżniało produkcję odżywek, papierosów, pasz przemysłowych, przetwórstwo kawy i herbaty, ziarna preparowanego, przetworów rybnych, czekolady i wyrobów czekoladowych oraz makaronu, a ponad 7,5% – produkcję mięsa drobiowego, przetworów mięsnych, ryb świeżych i mrożonych, dżemów, cukru, napojów mlecznych, margaryny oraz wód mineralnych i stołowych. W tym samym czasie o ponad 5% zmniejszyła się produkcja zup, bulionów, mąk, kaszy i płatków, oleju rzepakowego oraz mleka w proszku.

Przeprowadzone w okresie przedczłonkowskim i w pierwszych latach członkostwa w UE inwestycje doprowadziły do poprawy efektywności produkcji, obniżki zatrudnienia i wzrostu wydajności pracy. Wydajność pracy mierzona wartością dodaną brutto wzrosła z ok. 69 tys. zł⁶⁸ na jednego zatrudnionego w 2000 roku do 100 tys. zł na jednego zatrudnionego w roku 2010. Pomimo

⁶⁸ W cenach stałych z roku 2010.

widocznego postępu we wzroście wydajności w Polsce, była ona nadal średnio o ponad 40% niższa niż w krajach UE-15 (wykres 4.5).

Wykres 4.5. Wydajność pracy mierzona wartością dodaną brutto na jednego zatrudnionego w Polsce^a (rok 2010) i UE-15 (rok 2007) (w tys. euro)



^a dane w zł przeliczono na euro wg kursu 1 euro = 4 zł

Źródło: I. Szczepaniak – opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych GUS oraz M. Wigier – opracowanie własne na podstawie Data & Trends of the European Food and Drink Industry, CIAA 2010, s. 7.

Zdecydowanej poprawie (w stosunku do okresu przedcrłonkowskiego) uległy także wyniki finansowe przemysłu spożywczego. Przejściowe ich pogorszenie w 2008 roku było bezpośrednim następstwem światowego kryzysu gospodarczego. W 2010 roku płynność i struktura finansowania znów były bezpieczne, a zysk całego sektora i wskaźniki rentowności były zbliżone do rekordowego poziomu osiągniętego w 2009 roku (tabela 4.3).

O dobrej kondycji finansów firm świadczy także wzrost wartości kapitału własnego, wzrost środków własnych w obrocie oraz duża redukcja długoterminowego zadłużenia. W 2010 roku żadna z branż przemysłu spożywczego nie miała ujemnej rentowności netto. Najniższą rentownością sprzedaży od lat charakteryzuje się przetwórstwo produktów zwierzęcych (2,72% w 2010 roku), a najwyższą produkcja używek (6,83%) i wtórne przetwórstwo żywności (5,65%). Od kilku lat można obserwować poprawę płynności finansowej przetwórstwa produktów zwierzęcych i w branży młynarskiej (choć nie przekracza ona 1%), ciągle bardzo niska jest płynność finansowa producentów piwa i wyrobów tytoniowych (mniej niż 1%). Pogarsza się płynność finansowa producentów koncentratów spożywczych, napojów bezalkoholowych i spirytusowych.

Tabela 4.3. Wskaźniki ekonomiczno-finansowe przemysłu spożywczego

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rentowność brutto (w proc.)	3,03	2,58	4,77	4,41	4,76	5,25	3,44	5,51	5,57
Rentowność netto (w proc.)	1,99	1,56	3,87	3,54	3,86	4,25	2,64	4,67	4,66
Akumulacja kapitału (w proc.)	5,47	5,11	7,18	7,05	7,19	7,28	5,61	7,64	7,68
Współczynnik płynności (w proc.)	1,19	1,19	1,22	1,27	1,30	1,30	1,23	1,33	1,33
Stopa inwestowania	1,15	1,36	1,68	1,37	1,49	1,49	1,58	1,20	1,19

Źródło: Obliczenia IERiGŻ-PIB (J. Drożdż) na podstawie niepublikowanych materiałów GUS.

Ożywienie inwestycyjne w przemyśle spożywczym rozpoczęło się w 2003 roku i było związane z koniecznością modernizacji i dostosowania polskich przedsiębiorstw spożywczych do standardów sanitarnych, weterynaryjnych oraz dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska w Unii Europejskiej. Inwestycje przeprowadzone w pierwszym okresie członkostwa w UE umożliwiły upowszechnianie obligatoryjnych systemów zarządzania jakością, zapewniających bezpieczeństwo zdrowotne żywności.

W latach 2008-2009 wydatki inwestycyjne uległy zahamowaniu, jednak już w kolejnym roku widoczne były pierwsze oznaki powrotu ożywienia w tej dziedzinie. Są one szczególnie widoczne w najbardziej dotychczas prężnym pod względem nakładów inwestycyjnych przetwórstwie produktów zwierzęcych, tj. rybnym, mleczarskim i mięsnym (z powodu kryzysu aktywność inwestycyjna w tych branżach zmniejszyła się z ok. 2,5% do 1,5%). Pod względem aktywności inwestycyjnej wyróżnia się także przetwórstwo wtórne (średnio ok. 2,0-2,5% rocznie). Dzięki przeprowadzonym inwestycjom polski przemysł spożywczy jest zaliczany do najnowocześniejszych w Europie, a polskie firmy mogą skutecznie konkurować z producentami z innych krajów Unii Europejskiej.

4.2. Spójność i komplementarność pomocy publicznej dla wsi, rolnictwa i przemysłu spożywczego

Polskie rolnictwo, przemysł spożywczy i obszary wiejskie wspierane są od 2002 roku środkami programów współfinansowanych z budżetu UE, które wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Niekiedy jednak działaniom podejmowanym przez ten sam program stawiane są sprzeczne wewnętrznie cele do osiągnięcia. Bez wątpienia pomoc publiczna jest ważnym narzędziem polityki wspierania przemian strukturalnych w gospodarstwach rolnych i zakładach przemysłu spożywczego oraz społeczno-ekonomicznych na obszarach wiejskich. Łączna wartość programów pomocy finansowej nadzorowanych przez MRiRW (wraz z dopłatami bezpośrednimi) dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich od 2002 roku do czerwca 2011 roku przekroczyła 113 mld zł. Złożyły

się na nią płatności programu SAPARD – ok. 4,5 mld zł⁶⁹, SPO „Rolnictwo” – ok. 6,4 mld zł, PROW 2004-2006 – ok. 11,1 mld zł⁷⁰, PROW 2007-2013 – 27,5 mld zł⁷¹ oraz blisko 63,5 mld zł płatności bezpośrednich.

Wymienione programy charakteryzują się ciągłością celów ogólnych, systematycznym rozszerzeniem form pomocy oraz zmiennością zakresu i wartości udzielanego wsparcia. Program SAPARD był instrumentem o charakterze strukturalnym, finansowanym z sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOGR). Jego zadania wynikały z zapisów Agendy 2000, w której założono m.in. wspieranie poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki żywnościowej z uwzględnieniem problemów ochrony środowiska, poprawy dochodów, uproszczenia prawodawstwa i decentralizacji wdrażanych instrumentów polityki rolnej.

Przyjęte w Polsce (uznane za równorzędne) cele priorytetowe polityki rolnej dotyczyły: poprawy efektywności sektora rolno-spożywczego (46% wydatkowanych z programu środków) oraz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy (52% środków). Pozostałe 2% środków finansowych przeznaczono na inne działania o charakterze technicznym i szkoleniowym. Realizowane zgodnie z ww. priorytetami działania miały doprowadzić do poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej na rynku krajowym i międzynarodowym, dostosowania zasad funkcjonowania sektora rolno-spożywczego do *acquis communautaire* oraz wesprzeć wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. W pełni zachowana została spójność z wytycznymi „Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”, jak i „Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej”.

W latach 2004-2006 gospodarka żywnościowa i obszary wiejskie wspierane były środkami finansowymi Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO „Rolnictwo”) oraz Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Pierwszy z programów finansowany był z sekcji Orientacji EFOGR, natomiast drugi, z sekcji Gwarancji. Rozwiązanie to miało przyczynić się do zintegrowania polityki strukturalnej w rolnictwie ze wsparciem rozwoju terenów wiejskich. Zarówno SPO „Rolnictwo”, jak i PROW były zgodne z Narodowym Planem Rozwoju, tzn. odnosiły się do „rozwijania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapew-

⁶⁹ Kwota ta zawiera 468 mln zł płatności finansowanych z programu PROW 2004-2006.

⁷⁰ Nie zawiera płatności pochodzących ze zobowiązań programu SAPARD oraz nie zawiera płatności zobowiązań przesuniętych do finansowania z PROW 2007-2013.

⁷¹ Wraz ze zobowiązaniami z PROW 2004-2006 – ok. 9,2 mld zł.

niającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE na poziomie regionalnym i krajowym”⁷². Wspólnymi priorytetami obu programów było wspieranie zmian i dostosowań w gospodarce żywnościowej, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich i pomoc techniczna. Łącznie w obu programach na cele te przeznaczono odpowiednio: 40%, 42% oraz 8% środków finansowych. „Chociaż środki w latach 2004-2006 były kilkakrotnie większe, nie przewidziano w nich wsparcia rozwoju infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich (finansowanie rozbudowy infrastruktury zostało przesunięte do Zintegrowanych Programów Rozwoju Regionalnego). W związku z tym programy te trudno uznać za kompleksowe”⁷³.

W latach 2007-2013 wsparcie gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich (poza wsparciem rynkowym) kontynuowane jest ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Środki PROW 2007-2013 zostały skoncentrowane w czterech osiach priorytetowych, tj.: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego (42,8% środków finansowych), poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich (31,3%), poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej (19,9%), oś LEADER (4,5%) oraz pomoc techniczna (1,5%).

Włączenie rozwoju obszarów wiejskich do WPR oraz jej uproszczenie poprzez połączenie dwóch funduszy (sekcji Gwarancji i Orientacji) to ważne zmiany świadczące o próbie konsolidacji tej polityki. Działania osi 1 wspierające inwestycje w gospodarstwach rolnych i przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego są kontynuacją działań SAPARD, SPO „Rolnictwo”, PROW 2004-2006. Inne, jak np. renty strukturalne, uszczuplają zaś pulę środków przeznaczonych na modernizację i poprawę konkurencyjności. Cel osi 2 jest faktycznie znacznie szerszy niż sama poprawa stanu środowiska naturalnego. Działania tam umieszczone (w tym m.in. płatności ONW czy płatności środowiskowe) przyczyniają się także do poprawy sytuacji dochodowej rolników. Trudno jednak mówić o kompleksowym wspieraniu podnoszenia jakości życia na obszarach wiejskich bez współfinansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych. Mnogość działań finansowanych przez PROW 2007-2013 wskazuje na duże rozproszenie środków i brak spójnych i klarownych celów polityki wobec rolnictwa i obszarów wiejskich.

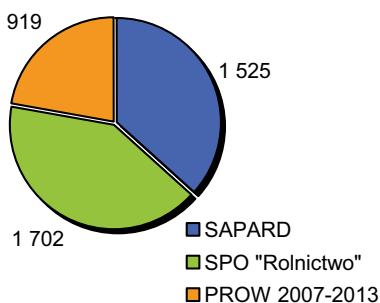
⁷² *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa.

⁷³ K. Gradziuk, *Wsparcie polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich z funduszy unijnych w latach 2000-2013*, [w:] J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 264.

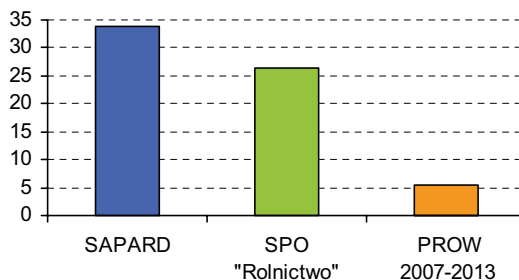
Przemysł spożywczy jest także beneficjentem pomocy publicznej współfinansowanej ze środków UE. Wartość subwencji jest jednak stosunkowo niewielka w relacji do ogólnego budżetu ww. programów, pomimo rosnących w okresie 2002-2013 nakładów z 0,9 mld zł do ok. 3,7 mld zł. Ich udział w ogólnym budżecie programów SAPARD, SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 systematycznie zmniejszał się z ok. 34% do nieco ponad 5% (wykres 4.6, strona prawa). Wskazuje to na rosnącą (w ocenie kreatorów polityki rolnej) konkurencyjność przemysłu spożywczego i coraz mniejszą potrzebę jego wspierania, przy równocześnie wciąż dużych potrzebach dofinansowywania innych priorytetów polityki rolnej związanych z restrukturyzacją sektora rolnego, wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich czy przeciwdziałaniem problemom środowiskowym.

Wykres 4.6. Wartość subwencji z programów UE na inwestycje w przemyśle spożywczym od 2002 roku do października 2011 roku oraz udział środków na te inwestycje w budżecie ogólnym według programów

Wartość subwencji na inwestycje w przemyśle spożywczym (w mln zł)



Udział środków na inwestycje w przemyśle spożywczym w budżecie ogólnym programów (w proc.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

Na inwestycje współfinansowane ze środków UE od 2002 do października 2011 roku wydatkowano łącznie ok. 4,1 mld zł środków publicznych (wykres 4.6, strona lewa). Zgodnie z dostępnym budżetem PROW 2007-2013 do wykorzystania pozostało jeszcze ok. 2,8 mld zł. Wartość złożonych wniosków przekracza jednak ponad dwukrotnie dostępny budżet. Tym samym jest oczywiste, że część inwestycji nie zostanie sfinansowana z budżetu UE i będzie musiała zostać sfinansowana z innych źródeł.

Analiza polityki wspierania przekształceń przemysłu spożywczego wskazuje, że od 2002 roku cele programów pomocy publicznej podporządkowane były poprawie jego konkurencyjności oraz dostosowaniu do standardów sanitarnych i weterynaryjnych Unii Europejskiej. O poprawie pozycji konkurencyjnej

na rynku wewnętrznym i rynkach międzynarodowych decydują takie czynniki, jak m.in.: efektywność i wydajności pracy; wyposażenie techniczne; baza surowcowa; bezpieczeństwo i jakość artykułów rolno-spożywczych; zgodność ze standardami sanitarno-weterynaryjnymi UE; innowacyjność technologiczna oraz w obszarze zarządzania, marketingu, dystrybucji; sprawny system handlu hurtowego; technologie przyjazne środowisku. Zakres i forma oddziaływania programów SAPARD, SPO „Rolnictwo” i PROW 2007-2013 na te obszary była jednak bardzo zróżnicowana.

W okresie poprzedzającym członkostwo Polski w UE najbardziej wrażliwymi z punktu widzenia dostosowań do *acquis communautaire*, wypełnienia standardów UE i poprawy konkurencyjności produkcji były cztery branże, tj. mięsna, łącznie z ubojem i przetwórstwem drobiu, mleczarska, rybna i owocowo-warzywna. Przemysł spożywczy charakteryzował się niską rentownością, a brak kapitału nie pozwalał zakładom na podjęcie inwestycji niezbędnych z punktu widzenia integracji z UE. Konieczność wsparcia wynikała także z oceny, że sektor przetwórstwa spożywczego ma duże znaczenie dla polskiej gospodarki zarówno jeśli chodzi o wielkość produkcji, udział w rynku pracy, jak i z powodu wpływu „kondycji” przetwórstwa na sytuację producentów rolnych. Przedmiotem subwencji w programie SAPARD były inwestycje związane z poprawą bezpieczeństwa produkcji i jakości żywności, zwiększeniem liczby zakładów spełniających wymagania sanitarne i weterynaryjne UE w zakresie przetwórstwa żywności, wspieraniem restrukturyzacji produkcji i poprawą konkurencyjności, wzmocnieniem grup producentów rolnych oraz ograniczeniem negatywnego oddziaływania przemysłu spożywczego na środowisko.

Wraz z postępem procesu integracji wśród działań priorytetowych kolejnego programu – SPO „Rolnictwo” znalazły się: bezpieczeństwo i jakość żywności, ochrona środowiska, wykorzystanie istniejących „nisz rynkowych”, tworzenie nowych kanałów dystrybucji, stosowanie nowych technologii, wzrost wartości dodanej produkcji, poprawa dobrostanu zwierząt, dostosowanie infrastruktury rynków hurtowych do handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi, chłodnictwo artykułów żywnościowych i ich sortowanie. Subwencje dla przetwórstwa rozszerzono na kolejne branże objęte Załącznikiem I do Traktatu z wyłączeniem rybołówstwa i leśnictwa. W grupie branż objętych subwencjami znalazło się (poza dotychczasowymi) m.in. także przetwórstwo: zbóż, ziemniaków na skrobie, jaj, chmielu, miodu, lnu i konopi, zakłady usługowego przechowywania i zamrażania mięsa lub pakowania jaj oraz handlu hurtowego. Warunkiem udzielenia pomocy było spełnianie przez zakład standardów higieniczno-sanitarnych, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt. W przypadku zakładów zajmujących się przetwórstwem mleka i mięsa, które wystąpiły z wnioskiem

o przyznaniu czasu na dostosowanie się do wymaganych standardów i przygotowały indywidualne harmonogramy działań naprawczych, standardy miały zostać spełnione po zakończeniu projektów inwestycyjnych.

PROW 2007-2013 to dalsze rozszerzanie grupy beneficjentów. Obecnie w działaniu „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” uprawnionymi do uzyskania subwencji są przetwórcy prowadzący działalność gospodarczą w branży: mięsnej, łącznie z przetwórstwem drobiu; jajczarskiej; ziemniaczanej; owocowo-warzywnej; olejarskiej; mleczarskiej (z wyłączeniem produkcji masła); zbożowej; paszowej; przetwórstwo miodu; spirytusowej; winiarskiej (z wyłączeniem wyrobów winopodobnych i winopochodnych); chłodniczej (tylko usługowe zamrażanie i przechowywanie produktów rolnych); handel hurtowy zbożem, nieprzetworzonym tytoniem, nasionami (rzepaku oraz materiałem siewnym roślin rolniczych i warzywnych), kwiatami, roślinami, owocami i warzywami, mlekiem, wyrobami mleczarskimi, jajami, olejami i tłuszczami jadalnymi; wydobywanie włókna ze słomy lnianej i konopnej. Z pomocy mogą skorzystać tylko przedsiębiorstwa, które mają dobre wyniki produkcyjne i ekonomiczne, produkują w warunkach zgodnych ze standardami sanitarnymi, weterynaryjnymi, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt, a ze złożonej dokumentacji ekonomicznej wynika, że projekt spowoduje poprawę ich pozycji konkurencyjnej. Tym samym zostanie osiągnięty cel działania, którym jest poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw i handlu hurtowego produktami rolno-spożywczymi w wyniku wzrostu wartości dodanej, poprawy jakości, obniżenia kosztów, wprowadzenia nowych surowców, zastosowania nowych procesów i technologii, jak również nowych standardów.

W Programie SAPARD pomoc podzielono na dwa schematy, tj.: wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu artykułów pochodzenia zwierzęcego oraz wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu owoców i warzyw. Uprawnionymi do jej uzyskania były zakłady przetwórcze oraz grupy producentów rolnych. Maksymalna wartość dofinansowania wynosiła do 50% kosztów kwalifikowanych. Wysokość pomocy finansowej przyznanej w okresie trwania programu jednemu zakładowi nie mogła łącznie przekroczyć 10 mln zł. Dodatkowo zakład mógł otrzymać pomoc w wysokości 1,1 mln zł (2,2 mln zł dla zakładów przetwórstwa owoców i warzyw) na inwestycje dokonywane na rzecz grup producentów rolnych. Subwencje w wysokości do 1,1 mln zł (2,2 mln zł w schemacie drugim) otrzymywały także grupy producentów rolnych, rybnych i ich związki. Minimalny próg pomocy to 125 tys. zł. Beneficjent mógł ubiegać się o przyznanie pomocy finansowej kilkakrotnie w okresie trwania programu. Wnioski o pomoc składane były w 7 naborach, a ich wartość przekroczyła limit dostępnych środków.

W SPO „Rolnictwo” pomoc dystrybuowana była w ramach jednego schematu i dotyczyła generalnie budowy lub modernizacji zakładów produkcyjnych lub infrastruktury handlu hurtowego produktami rolnymi oraz inwestycji związanych z ochroną środowiska i przynoszących wymierny efekt ekologiczny. Podobnie jak w SAPARD, pomoc udzielana była w formie zwrotu do 50% wydatków kwalifikowanych. Maksymalna wysokość subwencji dla jednego beneficjenta to 20 mln zł w okresie realizacji Programu, a na realizację jednego projektu nie mniej niż 100 tys. zł. Wnioski o pomoc finansową składane były przez przedsiębiorców w trybie ciągłym. Brak limitu zatrudnienia (który ograniczałby liczbę beneficjentów) wraz z dobrymi doświadczeniami płynącymi z programu SAPARD przyczynił się do tego, że środki na realizację tego działania zostały bardzo szybko wyczerpane.

Uprawnionymi do uzyskania subwencji z PROW 2007-2013 są nadal przedsiębiorstwa zatrudniające aż do 750 pracowników lub których obroty nie przekraczają 200 mln euro, zajmujące się przetwarzaniem produktów objętych Załącznikiem I do Traktatu (z wyłączeniem produktów rybołówstwa) lub handlem hurtowym tymi produktami. Wysokość pomocy została jednak zdywersyfikowana i uzależniona od wielkości przedsiębiorstwa. Dla przedsiębiorstw dużych ograniczono ją od 25% kosztów kwalifikowanych, dla firm mikro, małych lub średnich do 40% kosztów kwalifikowanych. Dla firm mikro, małych lub średnich – zaopatrujących się w surowce na podstawie umów długoterminowych z grupami producentów owoców i warzyw; przetwarzających produkty rolne na cele energetyczne; zarejestrowanych jako grupa producentów rolnych, związek lub uznana organizacja producentów – wysokość pomocy podwyższono do 50% wartości kosztów kwalifikowanych. Maksymalna wartość pomocy w okresie realizacji PROW dla jednego beneficjenta to 20 mln zł, zaś minimalna na realizację jednego projektu to 100 tys. zł. Wnioski o pomoc przyjmowane były w 4 naborach, a ich limit został (również z powodu ograniczenia budżetu działania na inne potrzeby PROW 2007-2013) szybko wyczerpany, a nawet znacznie przekroczony.

Podsumowując należy podkreślić, że pomoc inwestycyjna kierowana do przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego ma jak dotychczas charakter ciągły, choć na przestrzeni lat jej cele, zakres i wysokość pomocy ulegały modyfikacji. Cele programu SAPARD koncentrowały się na: poprawie bezpieczeństwa produkcji i jakości żywności, zwiększeniu liczby zakładów spełniających wymagania sanitarne i weterynaryjne UE w zakresie przetwórstwa żywności, poprawie konkurencyjności zakładów wraz z ich dostosowaniem do funkcjonowania na Jednolitym Rynku, wzmocnieniu grup producentów rolnych czy ograniczeniu niekorzystnego oddziaływania zakładów przetwórczych na środowisko naturalne. Program SPO „Rolnictwo” miał doprowadzić przede wszystkim do: poprawy

warunków sanitarno-higienicznych produkcji, dostosowania produkcji do wymagań rynku, w tym odkrywania nisz produkcyjnych, tworzenia nowych kanałów zbytu, poprawy jakości produktów, wzrostu jej wartości dodanej, rozwijania nowych technologii produkcji oraz lepszej ochrony środowiska i warunków transportu i uboju zwierząt. PROW 2007-2013 ma zaś na celu poprawę konkurencyjności w sektorze przetwórstwa i handlu hurtowego poprzez wzrost wartości dodanej, poprawę jakości produkcji, obniżenie jej kosztów, wprowadzanie nowych produktów, zastosowanie nowych procesów i technologii, wprowadzanie nowych standardów produkcji oraz poprawę istniejących, doskonalenie procesów ochrony środowiska.

4.3. Wpływ instrumentów WPR na zmiany w przemyśle spożywczym

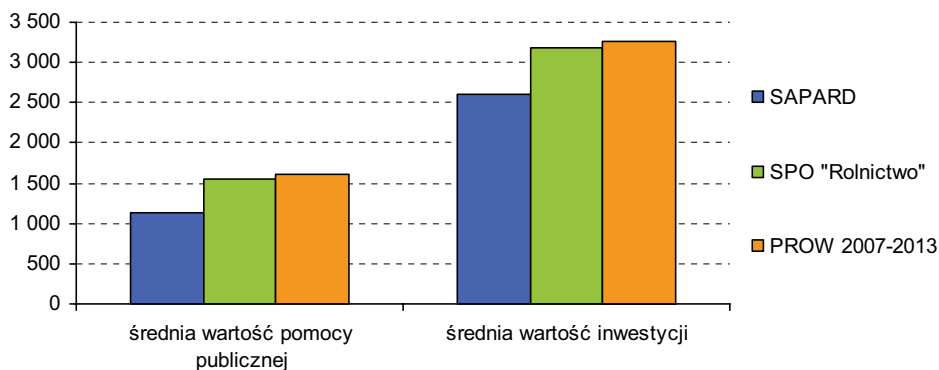
Sukces polskich producentów żywności na rynku krajowym i europejskim możliwy był dzięki prywatyzacji sektora przetwórczego, zmianom strukturalnym oraz inwestycjom modernizacyjnym i dostosowującym zakłady do norm i standardów weterynaryjnych i sanitarnych Unii Europejskiej. Ogólna wartość inwestycji w latach 2000-2010 przekroczyła 68,5 mld zł. W kwocie tej udział środków pomocowych z UE (współfinansowanych z programów SAPARD, SPO „Rolnictwo” oraz PROW 2007-2013) jest jednak niewielki i wynosi zaledwie 3,8 mld zł⁷⁴, (tj. ok. 6% ogólnej wartości inwestycji w przemyśle spożywczym), a do końca 2013 r. wartość wypłat sięgnie blisko 7 mld zł. Środki finansowe UE są jednak swego rodzaju katalizatorem inwestycji. Aby otrzymać współfinansowanie, przedsiębiorca musi uruchomić środki własne, co w efekcie prowadzi do 3-4-krotnego zwiększenia końcowej wartości inwestycji. Zrealizowane programy umożliwiły unowocześnienie zakładów przetwórczych, poprawę bezpieczeństwa i jakości produkowanej żywności oraz wzrost wartości dodanej i innowacyjności produkcji. Polska z importera netto produktów rolno-spożywczych przekształciła się w ich eksportera. Rozwój eksportu produktów rolno-spożywczych i wysokie dodatnie saldo wymiany potwierdzają konkurencyjność polskich producentów żywności na rynkach zagranicznych.

Z pomocy publicznej w 2011 roku korzystały niemal wszystkie branże przemysłu spożywczego (w tym także handel hurtowy), ale głównymi beneficjentami pomocy był przemysł mięsny, mleczarski i owocowo-warzywny (dla których pomoc została uruchomiona najwcześniej, tj. wraz z programem SAPARD). W całym okresie 2002-2011 wartość dofinansowania była jednak relatywnie dość niska i wahała się średnio w przedziale 1-1,5 mln zł w przeliczeniu na

⁷⁴ 4,1 mld zł do października 2011 r.

jeden projekt inwestycyjny (wykres 4.7). Wraz z uruchamianiem kolejnych programów pomocowych zauważalny był stały i systematyczny wzrost wartości inwestycji. Średnia kwota dotacji była jednak kilkakrotnie niższa od wyznaczonego w dokumentach programów operacyjnych limitu. W programie SAPARD tylko 4,2% firm uzyskało dotację powyżej 5 mln zł, zaś aż 62,6% przedsięwzięć dotyczyło pomocy, której wartość wahała się w przedziale od 125 tys. zł do 1 mln zł. Podobnie w programie SPO „Rolnictwo” większość projektów (63,7%) otrzymało dofinansowanie do 1 mln zł, a tylko 7,0% projektów otrzymało pomoc publiczną przekraczającą 5 mln zł. Również w PROW 2007-2013 wartość projektów dużych, tj. powyżej 5 mln zł, nie przekracza 10%, pozostałe zaś są projektami niewielkimi.

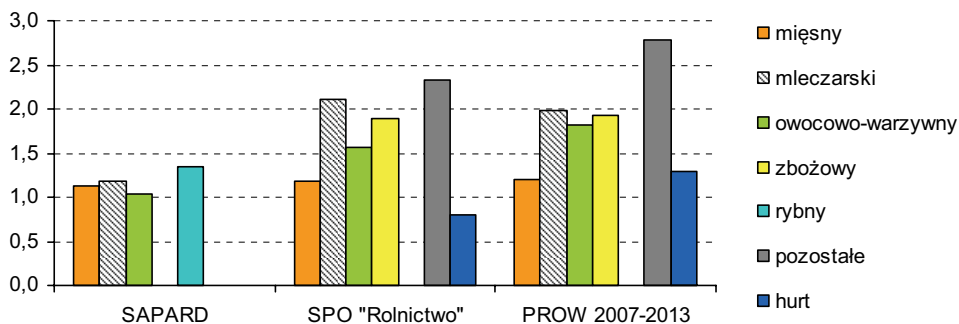
Wykres 4.7. Średnia wartość pomocy publicznej oraz średnia wartość inwestycji współfinansowanej ze środków UE w przeliczeniu na jeden projekt (w tys. zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

Według danych ARiMR od uruchomienia programu SAPARD do końca czerwca 2011 roku zrealizowano blisko 3,5 tys. projektów inwestycyjnych w ponad 2,1 tys. zakładów przetwórczych. Chociaż początkowo (program SAPARD) wartość pomocy publicznej w każdej z czterech wspieranych branż była podobna, to w kolejnych odsłonach programów pomocowych, widoczne jest coraz większe zróżnicowanie kwoty pomocy (wykres 4.8). Niemal niezmienną pozostawała jednak wartość inwestycji w zakładach przemysłu mięsnego (w których przepisy sanitarno-weterynaryjne są najbardziej restrykcyjne). Efekty pomocy mierzone wskaźnikiem „przetrvania” firmy na rynku są bardzo zadowalające. Większość podmiotów, które skorzystały ze środków UE jeszcze w programie SAPARD, w 2010 roku nadal prowadziła działalność produkcyjną.

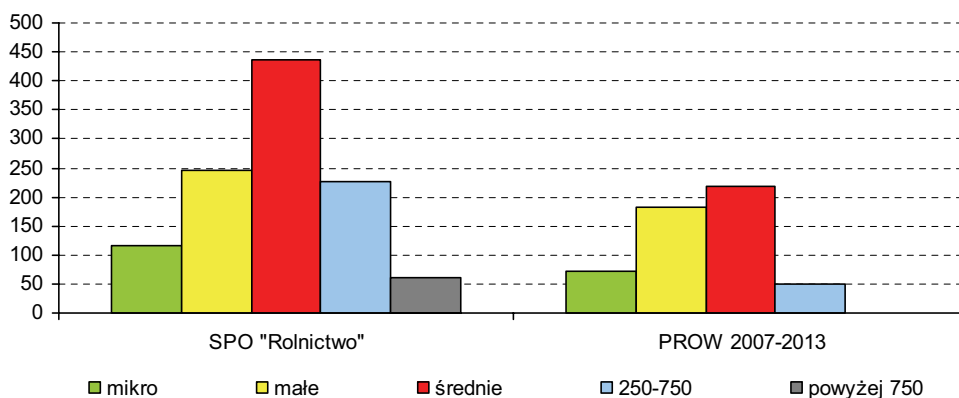
Wykres 4.8. Średnia wartość pomocy publicznej w zrealizowanych projektach według sektorów (w mln zł)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

Struktura przedsiębiorstw korzystających z pomocy inwestycyjnej nie jest tożsama ze strukturą przemysłu spożywczego w Polsce. Ponad 40% firm korzystających z pomocy inwestycyjnej to firmy średnie, tj. zatrudniające od 50 do 249 pracowników, podczas gdy według danych GUS odsetek takich firm w kraju wynosi ok. 10%. Wyniki te nie są jednak zaskakujące, ponieważ firmom większym znacznie łatwiej jest skorzystać z pomocy publicznej ze względu na większy własny potencjał ekonomiczny, zdolności kredytowe czy zasoby kapitału ludzkiego. Należy jednak podkreślić, że również firmy małe aktywnie uczestniczyły w realizacji programów współfinansowanych ze środków UE (wykres 4.9). Inwestycje realizowane przez te firmy dotyczyły jednak najczęściej zakupu środków transportowych i drobnego wyposażenia produkcyjnego.

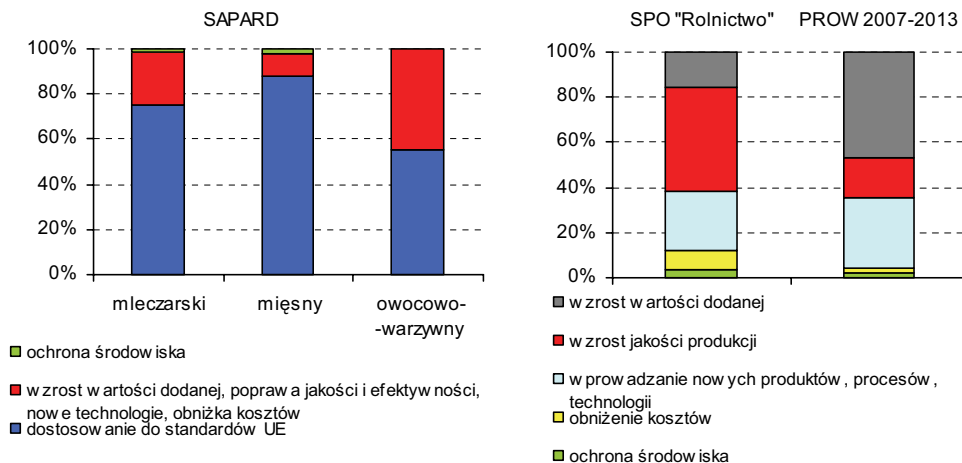
Wykres 4.9. Liczba firm korzystających z pomocy publicznej według zatrudnienia



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

W okresie 2002-2006 inwestycje w przemyśle spożywczym koncentrowały się głównie na dostosowaniach do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych UE (wykres 4.10). Zakłady przetwórcze chcąc eksportować na rynki UE musiały *in ante* spełnić te wymagania. Okres dostosowawczy dla zakładów produkujących na rynek krajowy upływał z końcem 2006 roku. Wymagania te sprawiły, że ok. 80% wartości inwestycji w przemyśle mięsny i mleczarski dotyczyło tych działań. W przemyśle owocowo-warzywnym blisko połowa inwestycji realizowanych w tym okresie dotyczyła zaś poprawy jakości i wzrostu wartości dodanej. W kolejnym okresie (program SPO „Rolnictwo”) większość inwestycji (45% wartości) dotyczyła już poprawy jakości produkcji oraz wprowadzania na rynek nowych produktów, zaś dzięki środkom programu PROW 2007-2013 realizowane są przede wszystkim inwestycje prowadzące do wzrostu wartości dodanej (45% wartości), jak również wprowadzania nowych produktów na rynek. Taka zmiana rodzajów inwestycji świadczy o nadaniu przez zakłady przetwórcze priorytetu działaniom zwiększającym ich konkurencyjność. Inwestycje z zakresu ochrony środowiska mają nadal charakter marginalny.

Wykres 4.10. Struktura pomocy publicznej według programów i celu inwestycji (na podstawie danych finansowych, w proc.)

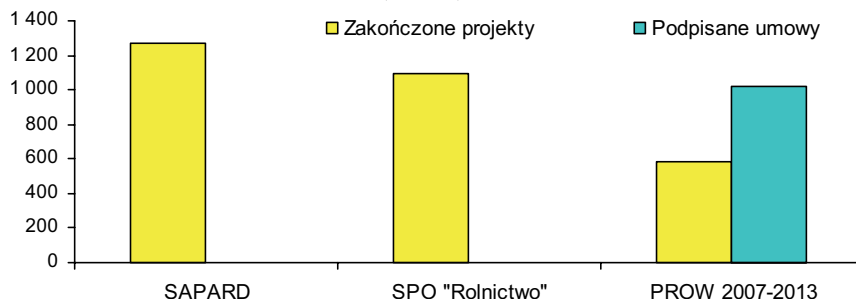


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

Analiza wszystkich projektów wskazuje, że głównym celem prowadzonych inwestycji była: poprawa warunków sanitarno-higienicznych i weterynaryjnych produkcji (23% łącznej wartości), poprawa jakości produkcji (25%) oraz wprowadzenie nowych lub modernizacja istniejących technologii (20%). Blisko 2/3 wszystkich projektów realizuje jeden z tych trzech celów. Bardzo mały był udział inwestycji dotyczących poprawy dobrostanu zwierząt (1%), tworzenia nowych

i racjonalizacji istniejących kanałów zbytu (2%) oraz zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko (4%).

Wykres 4.11. Liczba projektów inwestycyjnych wg programów pomocowych (w szt.)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych monitoringu ARiMR.

Omawiając efekty rzeczowe programów pomocy publicznej współfinansowanej ze środków UE należy zwrócić uwagę, że program SAPARD zrealizowano w 791 zakładach produkcyjnych, tj. w ok. 4% zakładów istniejących w Polsce w momencie naszego przystąpienia do UE. Dzięki środkom programu w 581 firmach wdrożono system HACCP, w tym: w 300 zakładach mięsnych, 127 mleczarniach, 102 zakładach przetwórstwa owocowo-warzywnego oraz 52 zakładach przetwórstwa ryb. Program dostosowań do norm i standardów UE realizowano łącznie w 747 zakładach, w tym: mięsnych – 412, mleczarskich – 154, owocowo-warzywnych – 130 oraz rybnych – 51. Zakupiono 320 cystern do transportu mleka surowego. Średnio statystycznie jedna firma realizowała 1,5 projektu, a są także nieliczne przykłady firm realizujących więcej niż trzy projekty. Kolejny program SPO „Rolnictwo” zrealizowało 727 podmiotów, które przeprowadziły 1097 projektów inwestycyjnych (wykres 4.11). Blisko połowa beneficjentów tego programu korzystała wcześniej z subwencji inwestycyjnych z SAPARD. Mimo nieznacznie większych środków finansowych przeznaczonych na jego realizację, skorzystała z niego mniejsza liczba beneficjentów. Świadczy to o wyższych kosztach inwestycji realizowanych w oparciu o środki SPO „Rolnictwo” niż w oparciu o program SAPARD. W układzie rodzajowym inwestycji SPO „Rolnictwo” dominowały: zakup lub instalacja maszyn do przetwarzania produktów rolnych (43,1% wartości) oraz koszty budowy/remontu budynków (25,4%). Udział pozostałych rodzajów inwestycji jest minimalny. Zgodnie ze stanem na połowę 2011 roku w programie PROW 2007-2013 przyjęto (podobnie jak w poprzednich programach) więcej wniosków niż wynosił limit dostępnych środków (122% limitu środków). W tym czasie podpisano 1065 umów z 877 podmiotami na inwestycje o łącznej wartości ponad 4,5 mld zł, które angażują ok. 1,3 mld zł subwencji ze

środków publicznych (44% limitu dostępnych środków). Pomoc wypłacono zaś 522 podmiotom, które wdrożyły 586 projektów inwestycyjnych o łącznej wartości 1,9 mld zł, co wymagało wypłaty 0,6 mld zł środków publicznych.

Pomoc publiczna odgrywała istotną, lecz malejącą rolę w kształtowaniu tempa i kierunku inwestycji w przemyśle spożywczym. Z pewnością doprowadziła ona do umocnienia pozycji konkurencyjnej i zwiększenia eksportu polskiego przemysłu spożywczego, głównie na rynki krajów UE. Państwo, przejmując rolę regulatora, doprowadziło do wymuszenia określonych zachowań zgodnie z własnymi intencjami. Wsparło i w pewnym stopniu wyznaczyło kierunki niektórych inwestycji. Wywołany przez programy pomocy publicznej efekt substytucyjny i dochodowy prowadzi jednak do obniżenia efektywności. Ze względu na siedzibę firmy (miasto/wieś) rozkład firm korzystających ze wsparcia był w miarę równomierny, zatem nie można wykazać jednoznacznego wpływu na wyrównywanie dysproporcji w rozwoju. Naturalne jest, że podstawowymi rynkami zbytu dla przedsiębiorstw przemysłu spożywczego są aglomeracje miejskie. Obszary wiejskie podlegają aktywizacji poprzez dostęp do rynków pracy oraz zakupy surowców rolnych. Korzystne efekty polityki inwestycyjnej odnotowane zostały w obszarach takich, jak: poprawa konkurencyjności niektórych podmiotów sektora rolno-spożywczego, dostosowanie do wymagań sanitarnych i weterynaryjnych UE, wsparcie przemian strukturalnych, a także ochrona środowiska. Pomoc publiczna nie zapewnia jednak równości i sprawiedliwości społecznej. Typ „środowiska” (gminy miejskie lub wiejskie) jest czynnikiem wyraźnie różnicującym projekty pod względem wartości inwestycji i kwoty jej dofinansowania. Inwestycje realizowane w miastach są zdecydowanie wyższe niż realizowane na obszarach wiejskich. Angażowanie środków publicznych w działalność prywatną prowadzi do powstawania efektu „wypierania”.

4.4. Przyszłe determinanty rozwoju

WPR jest jednym z ważniejszych filarów integracji europejskiej, determinującym funkcjonowanie sektora żywnościowego oraz obszarów wiejskich w Europie. Jej osiągnięciem jest m.in. stworzenie europejskiego wspólnego rynku artykułów rolno-spożywczych. Mechanizmy WPR oraz polityk z nią związanych ukierunkowane są na poprawę rentowności i konkurencyjności rolnictwa i przemysłu spożywczego, ochronę środowiska naturalnego, a także trwały i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w wymiarze ekonomicznym, społecznym i przyrodniczym. Wśród instrumentów WPR najsilniej oddziałujących na przemysł spożywczy i rolnictwo wymieniane są płatności bezpośrednie, kwotowanie i subwencjonowanie produkcji, subwencjonowanie eksportu i zużycia krajowego, cła, normy jakości żywności oraz narzędzia polityki strukturalnej.

Tocząca się na forum UE debata w sprawie przyszłości WPR po 2013 roku wskazuje, że będzie ona odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i w zarządzaniu zasobami naturalnymi. Będzie efektywnym instrumentem skierowanym na nowe wspólnotowe wyzwania, m.in. związane z ochroną zasobów, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną, energią odnawialną czy zarządzaniem ryzykiem i kryzysami. Zdaniem Rządu RP, zasadne jest zachowanie dotychczasowej struktury WPR, tj: wspólnej organizacji rynków, systemu płatności bezpośrednich oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich wraz z odpowiednim poziomem finansowania wspólnotowego – co najmniej w obecnej skali.

Z przyjętej w czerwcu 2011 roku przez Parlament Europejski rezolucji w sprawie WPR do 2020 roku: „Sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi” wynika, że kluczowym wyzwaniem dla sektora żywnościowego nie tylko w UE, ale na całym świecie pozostaje bezpieczeństwo żywnościowe. Według prognoz FAO do 2050 roku liczba ludności na świecie wzrośnie do 9 mld (głównie w krajach rozwijających się). Wymagać to będzie wzrostu światowej produkcji żywności o ok. 70%, przy jednoczesnej ograniczonej dostępności skąpych zasobów, szczególnie wody, energii i gruntów. Oznacza to rosnącą presję rynków światowych na zwiększenie produkcji żywności, ryzyko wystąpienia wahań cen na rynkach rolno-spożywczych, wzrost presji na zasoby naturalne. Żywność podobnie jak w poprzednich wiekach będzie miała nadal znaczenie strategiczne.

Najpewniejszym sposobem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego będzie utrzymywanie stabilnego i konkurencyjnego sektora rolnego i przetwórczego, poprzez zachowanie potencjału produkcyjnego obszarów wiejskich, zrównoważenie środowiska naturalnego, utrzymywanie działalności rolniczej na obszarach wiejskich i przeciwdziałanie ich wyludnianiu się. Badania Eurobarometru wykazują, że 90% obywateli UE jest zdania, że rolnictwo i obszary wiejskie są ważne dla przyszłości Europy, a 83% opowiada się za udzielaniem wsparcia finansowego producentom żywności. Zdaniem Parlamentu Europejskiego nowa polityka rolna powinna zostać ukierunkowana na zrównoważone systemy produkcji żywności, opierać się na ogólnej komplementarności między pierwszym filarem, obejmującym płatności bezpośrednie, a drugim filarem, który obejmuje środki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich i modernizacji sektora rolno-żywnościowego. Polityka jakości żywności powinna być priorytetowym obszarem WPR, aby UE mogła utrzymać pozycję lidera w tym obszarze. W przypadku produktów wysokiej jakości należy umożliwić stosowanie instrumentów zarzą-

dzania ryzykiem, ochrony i promocji rynku oraz wspierać zrównoważony wzrost i poprawę konkurencyjności europejskiego sektora żywnościowego.

W tym kontekście przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego powinny koncentrować się na ciągłym poszukiwaniu nowych źródeł przewag konkurencyjnych. Podstawowym rynkiem, na którym będą one konkurowały w przyszłości, będzie rynek europejski, oderwany (głównie z powodów ekonomicznych) od rynków, na których nastąpi wzmożony popyt na żywność. Wyższa konkurencyjność umożliwi zrównoważony rozwój w długim okresie, wzrost udziału w rynku, poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej, osiąganie ponadprzeciętnego zysku itp. Dotychczasowym źródłem przewag, szczególnie w odniesieniu do rynku produktów tradycyjnych, były przewagi kosztowo-cenowe. Ich osiągnięcie było możliwe dzięki niższym cenom produktów rolnictwa, niższym kosztom pracy i pozostałym czynnikom produkcji oraz niższym marżom przetwórczym. W przyszłości czynnikami wpływającymi w zasadniczy sposób na pozycję konkurencyjną firm będą instrumenty pozacenowe, takie jak: jakość produktów, ich innowacyjność, identyfikowalna marka, kapitał intelektualny itp.

Przewagi konkurencyjne mogą być budowane poprzez strategię różnicowania opartą m.in. na wysokiej jakości i standaryzacji produktów, wysokiej jakości obsługi klientów czy kreowaniu marki o unikatowych wartościach dla konsumenta. W XXI wieku czynnikiem nabierającym coraz większego znaczenia w ocenie jakości produktów spożywczych jest ich wpływ na zdrowie. W Unii Europejskiej wśród produktowych innowacji, ok. 20% stanowią artykuły o walorach prozdrowotnych, zaś w USA udział ten sięga ok. 45%. Według CIAA⁷⁵ kreowanie tego segmentu rynku będzie ważnym czynnikiem w umacnianiu pozycji konkurencyjnej. Należy jednak pamiętać, że jakość artykułów spożywczych zależy również od jakości surowca. W Polsce struktury gospodarstw oraz udział użytków zielonych, sprzyjają produkcji żywności o niskiej zawartości metali ciężkich (ich poziom należy do najniższych w Europie), azotanów czy pestycydów (średnie ich zużycie ok. 1,2 kg/ha jest dwukrotnie mniejsze niż średnio w UE-15). Atutem polskiej żywności jest zatem jej smak i produkcja z surowców „bardziej naturalnych” niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej.

Firmy uzyskują przewagi nad konkurentami również dzięki wprowadzaniu systemów zarządzania jakością. Z badań IERiGŻ-PIB (G. Morkis) wynika, że w 2011 roku obowiązkowe systemy, takie jak: GMP stosowało 89% firm produkujących żywność pochodzenia niezwierzęcego i 99% wytwarzających żywność pochodzenia zwierzęcego, GHP – 88% firm produkujących żywność pochodze-

⁷⁵ *Confederation of the food and drink industries of the EU* (Konfederacja Przemysłu Żywności i Napojów w UE).

nia niezwierzęcego i 99% wytwarzających żywność pochodzenia zwierzęcego, zaś HACCP – 60% firm wytwarzających żywność pochodzenia niezwierzęcego i 53% produkujących żywność pochodzenia zwierzęcego. W zdobywaniu rynków zagranicznych ogromne znaczenie mają jednak systemy nieobligatoryjne, jak: system zarządzania jakością według norm ISO serii 9000 (ISO 9001), system zarządzania bezpieczeństwem żywności według normy ISO 22000 (ISO 22000), punkty kontrolne zapewnienia jakości (QACP), zintegrowany system zarządzania jakością (ZSZJ), zintegrowany system zarządzania (ZSZ), *International Food Standard* (IFS) i *British Retail*, produkcja na światowym poziomie (WCM) oraz własne zakładowe systemy zarządzania jakością.

Utrzymanie i poprawa dotychczasowej pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw spożywczych będzie w przyszłości zależeć również od ich innowacyjności w zakresie produktów, procesów, marketingu i struktur organizacyjnych. Analiza innowacyjności polskiego przemysłu spożywczego (por. badania IERiGŻ-PIB, I. Szczepaniak) wykazuje, że jest ona dość niska. Udział nakładów na działalność innowacyjną w wartości sprzedaży przemysłu spożywczego wynosi zaledwie ok. 2%, a w strukturze nakładów dominują wydatki związane z nabywaniem środków trwałych (ok. 65%). Udział wydatków na działalność B&R jest znikomy (zaledwie 2-3%), co w dłuższej perspektywie wydaje się być dalece niewystarczające. W ostatnich latach tylko 32% przedsiębiorstw wprowadziło innowacje, w tym innowacje produktowe – 25%, innowacje procesowe – 21%, innowacje marketingowe – 24%, a innowacje organizacyjne – 20%. Udział nowych i zmodernizowanych wyrobów w produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego nie przekracza 10%. Przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego były dotychczas bardziej zainteresowane podnoszeniem jakości produktów oraz obniżaniem kosztów niż wprowadzaniem produktów o zupełnie nowych cechach jakościowych. Niska innowacyjność może w przyszłości stanowić istotne zagrożenie nie tylko dla wzrostu ich pozycji konkurencyjnej, ale i dla samego przetrwania na rynku.

Czynnikami wpływającymi na rozwój firm spożywczych będą w przyszłości także obszary wspomagające produkcję (np. w sferze dystrybucji, marketingu, usług), czyli pokłady zasobów intelektualnych. Rozwój zależy od umiejętności zdobywania nowej wiedzy i informacji oraz właściwego ich wykorzystania. W nowoczesnej gospodarce idee i wiedza stają się podstawowym kapitałem, a firmy, które go wykorzystują, odnoszą sukces. Kapitał intelektualny stanowi ważny czynnik rozwoju i źródło przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw. W firmach zaawansowanych technologicznie, produkujących bardziej przetworzone produkty żywnościowe, poziom wykształcenia pracowników jest wyższy niż w pozostałych. Wysoki poziom kapitału ludzkiego to jeden z czynników

sukcesu podejmowanych działań innowacyjnych, co znajduje swoje odzwierciedlenie we wzroście wydajności pracy i rentowności produkcji, poprawie płynności finansowej czy umacnianiu pozycji rynkowej.

Różnice w poziomie kompetencji kapitału intelektualnego są szczególnie widoczne pomiędzy podmiotami krajowymi a należącymi do korporacji transnarodowych (KTN). Z badań IERiGŻ-PIB (P. Chechelski) wynika, że KTN znacznie efektywniej (w porównaniu do firm z kapitałem polskim) wykorzystują zatrudnionych pracowników i są bardziej konkurencyjne. Wyższe płace i możliwości rozwojowe w KTN przyciągają pracowników z wyższymi kwalifikacjami. Dostrzeganie znaczenia kapitału ludzkiego jako źródła przewagi konkurencyjnej sprawia, że działy przemysłu spożywczego, w których dominują firmy globalne są bardziej konkurencyjne na rynku międzynarodowym. Przedsiębiorstwa krajowe wykorzystują jeszcze swoje przewagi cenowe, ale jak już wcześniej wspomniano, są to wygasające i nietrwałe podstawy konkurowania.

Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa i malejącym udziałem wydatków na żywność w wydatkach ogółem, zmieniają się także przyzwyczajenia konsumpcyjne społeczeństwa. Należy się spodziewać, że w przyszłości szybko będzie rosło zapotrzebowanie konsumentów na produkty typu instant, produkty bezpieczne i zachowujące długo swoje właściwości odżywcze. Firmy spożywcze będą musiały dostosować się do zmieniającego się stylu życia: produkty „na wynos”, łatwe do przygotowania i konsumpcji, łatwe do przechowywania, o przedłużonym okresie trwałości. Taka ewolucja rynku jest wciąż przed nami. Nie przypadnie ona jednak w udziale tym firmom, które nie zaczną inwestować w jakość, innowacje i kapitał ludzki.

Podstawowe kierunki i trendy rozwojowe na rynkach żywnościowych wyznaczane są coraz częściej przez firmy globalne. Firmy mniejsze, o ile nie znajdą dla siebie właściwej niszy rynkowej, muszą dostosować się do tych warunków. Często ich rola sprowadza się do roli poddostawcy, producenta pod marką. Za kilkanaście lat tylko niewielka liczba firm, w których dominuje kapitał krajowy, będzie konkurować na rynkach europejskich czy rynku globalnym. Rola małych i średnich firm, mających mniejsze możliwości kapitałowe i większe bariery wejścia na rynek, będzie stopniowo malała. Rosnącą presję wywierają na nie także rozwijające się sieci handlowe. Ich udział w wartości handlu detalicznego żywnością (ok. 50%) jest wciąż niższy niż w krajach Europy Zachodniej (ok. 70%). Produkcja dla sieci umożliwia oczywiście produkcję w długich seriach i specjalizację, powoduje jednak pewne ubezwłasnowolnienie i uzależnienie producenta od jednego odbiorcy, który narzuca wszystkie warunki kontraktu. Aby przetrwać na rynku firmy spożywcze muszą jak najszybciej znaleźć własną, indywidualną strategię rozwoju.

5. Udział WPR w tworzeniu innowacyjnego rolnictwa

Szybka odpowiedź na sytuacje kryzysowe staje się największym wyzwaniem współczesnego świata. W odniesieniu do rolnictwa dotyczy to głównie reakcji na fluktuację cen produktów rolnych na rynkach światowych oraz na klęski żywiołowe. Unijna polityka rolna powinna więc dysponować takimi instrumentami, które z jednej strony ułatwią samym rolnikom elastyczne dostosowanie się do sytuacji na rynku, z drugiej – pozwolą na szybką interwencję instytucji unijnych lub krajowych.

Drugim priorytetem w rozwoju rolnictwa unijnego staje się umiejętność konkurencyjności na rynkach globalnych. W dobie dynamicznie rozwijających się krajów azjatyckich i Ameryki Południowej, Unia Europejska (UE) spychana jest poza margines najważniejszych aktorów świata. Wyczerpujące się zasoby naturalne (gleba, woda, kopaliny), zmuszają do szukania nowych rozwiązań. Debata o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) oraz decyzje dotyczące struktury i priorytetów budżetu unijnego w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 zdecydują o tym, czy rolnictwo unijne będzie w stanie sprostać stojącym przed nim wyzwaniom.

Za jeden z podstawowych determinantów, warunkujących zachowanie konkurencyjności, uważana jest innowacyjność gospodarki i jej poszczególnych sektorów. Niniejszy rozdział zostanie poświęcony działaniom, podejmowanym w UE w celu zwiększenia innowacyjności sektora rolnego oraz możliwości ich realizacji w polskich gospodarstwach rolnych.

5.1. Innowacyjność w działaniach strategicznych Unii Europejskiej

Potrzeba nowego podejścia do rolnictwa i badań z nim związanych

Współczesne rolnictwo oraz wspierający je system nauki nie przystaje do nowych wyzwań i zagrożeń stojących przed światem. Potrzebne jest nowe podejście, które wymaga zwiększenia produktywności rolnictwa światowego w sposób zrównoważony ze środowiskiem oraz elastycznych systemów, zapewniających optymalną ilość żywności, paszy, paliwa, innych surowców w obliczu obecnych

i przyszłych zmian klimatycznych, a także zmian dostępności zasobów⁷⁶. Zmiany te nie nastąpią z dnia na dzień, dlatego niezbędna jest długofalowa wizja rozwoju rolnictwa unijnego. Eksperti Grupy Roboczej, utworzonej w ramach Stałego Komitetu ds. Badań w Rolnictwie (SCAR), proponują dwie ścieżki postępowania⁷⁷:

- **Wykorzystanie obecnie stosowanych technologii i systemów wiedzy w celu intensyfikacji produkcji żywności.** Rekomendowane jest przeznaczenie znaczących środków publicznych unijnych i krajowych na rozwój nowych technologii, zapewniających dostosowanie rolnictwa do zmieniających się wyzwań i oczekiwań. Priorytetem w badaniach rolniczych powinno być tworzenie innowacyjnych rozwiązań, idących w kierunku rozwoju niskonakładowych, wysokoprodukcyjnych systemów, zintegrowanych z dotychczasową wiedzą dotyczącą dobrej praktyki rolniczej.
- **Rozwój całkowicie nowego rolnictwa.** Konieczne jest finansowanie systemów badań i szkoleń, które będą uwzględniać interakcje między produktywnością, środowiskiem oraz ekonomicznymi i społecznymi celami zrównoważonego rozwoju. Ponadto, dla wzmocnienia wymiany wiedzy oraz wdrażania nowych technologii należy stworzyć nowe programy badawcze, włączające rolników w ich realizację. Ze względu na przypuszczalny brak zainteresowania prywatnych firm, tego rodzaju działania powinny być finansowane na poziomie unijnym, ale regionalnie, np. poprzez programy LEADER.

Wprowadzenie innowacyjności do rolnictwa

W każdej z wymienionych ścieżek rozwoju rolnictwa podkreślana jest potrzeba innowacyjności tego sektora oraz systemów badawczych z nim związanych. Już wiele lat temu stwierdzono w przypadku przedsiębiorstw, że wdrażanie innowacji to jeden z podstawowych sposobów budowania przewagi konkurencyjnej na rynku. Przedsiębiorstwa, które za cel stawiają sobie rozwój, potrzebują nowych usług, technologii, produktów i systemów organizacji. Niezbędna jest jednak interakcja wielu czynników, przyczyniających się do tworzenia innowacji, jak instytucje naukowe, firmy, samorządy oraz otoczenie biznesowe.

Pojęcie innowacji rozwinął w drugiej połowie XX w. amerykański ekonomista M. Porter, według którego jest to system przekształceń technicznych oraz metod funkcjonowania. Innowacje odzwierciedlają w produkcie i jego procedurze wytworzenia nowatorskie procesy promocyjne oraz nowoczesne podej-

⁷⁶ *Agriculture at the crossroads. Global report*, International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAAST, Washington D.C. 2009.

⁷⁷ *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*, the 3rd SCAR (Scientific Committee for Agricultural Research) Foresight Exercise, Brussels, February 2011.

ście do zdobywania i pogłębiania wiedzy. Autor ten uważa, że innowacje same w sobie mogą być traktowane jako mało znaczące, ponieważ bazują na niewielkich przełomach i usprawnieniach, a nie na jednorazowym i ważnym odkryciu. Związane są często z pomysłami poprawiającymi istniejący stan rzeczy⁷⁸.

Za firmę innowacyjną uznaje się podmiot gospodarczy, którego pracownicy w sposób rozmyślny i zaplanowany poszukują rezultatów wiedzy, doświadczeń i wyników prac naukowców, w tym nowatorskich pomysłów, projektów oraz propozycji modernizacji. Dzięki ich wdrażaniu firma może osiągać korzyści przede wszystkim finansowane, ale również rozwojowe. W wyniku nabytej wiedzy, umiejętnościom oraz zasobom firmy innowacyjne są w stanie szybko dostosować się do zmian występujących w otoczeniu⁷⁹. A otoczenie to ulega coraz większym zmianom. Najmocniej oddziałują globalizacja, rewolucja informatyczna, rozwój rynków finansowych oraz nowe zachowania konsumentów. Wszystkie te czynniki występują równocześnie i przejawiają się w postaci innowacji technologicznych, nowych produktów i usług oraz procesów, które szybko pojawiają się i jeszcze szybciej znikają. Na rynku B2B (*Business to Business*) nie można budować przewagi konkurencyjnej na bazie innowacji z przeszłości, które szybko zużywają się pod względem technicznym i moralnym. Dlatego tempo innowacji jest coraz szybsze, wymuszając na istniejących sektorach gospodarki adaptacje do zmian, co w efekcie prowadzi do poprawy efektywności stosowanych nakładów⁸⁰.

Innowacyjność, omawiana powyżej w rozmaitych kontekstach w odniesieniu do przedsiębiorstw, jest prawie nieobecna w przypadku sektora rolnego. Czy współczesne gospodarstwo rolne może być innowacyjne? Wprowadzanie nowych odmian roślin i ras zwierząt gospodarskich, nowych systemów żywienia zwierząt czy uprawy roślin, można traktować jako innowacje, to jednak w porównaniu z dynamicznym rozwojem innowacji w innych dziedzinach gospodarki, wydaje się to niewystarczające. W celu przyspieszenia rozwoju sektora rolnego niezbędny może okazać się transfer rozwiązań, stosowanych poza rolnictwem.

Strategia rozwoju innowacyjności w UE

Dążenie do wzrostu innowacyjności gospodarki unijnej widoczne jest już w pierwszych traktatach wspólnotowych. W Traktacie powołującym Wspólnotę

⁷⁸ M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 202.

⁷⁹ *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, http://www.parp.gov.pl/files/74/81/105/inn_transfer_tech.pdf.

⁸⁰ M. Madej, *Outsourcing – alternatywa strategiczna*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 14.

Węgla i Stali (1952 r.) obecne są załączki polityki w sferze innowacji, tj. rozwój wspólnego rynku surowcowego i produktów przemysłu węglowego i stalowego. Z kolei w Traktacie powołującym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1958 r.) wprowadzone zostały takie działania jak wspieranie badań naukowych i technologicznych, prowadzenie polityki współpracy w dziedzinie rozwoju oraz stwarzanie warunków podnoszenia poziomu edukacji i szkoleń. W 1986 roku przyjęto Jednolity Akt Europejski, który określał problem konkurencyjności europejskich towarów jako jeden z priorytetów polityki Wspólnoty. Kolejne Traktaty rozszerzały listę dziedzin, objętych polityką proinnowacyjną. Traktat Lizboński (2009 r.) ugruntował problem innowacyjności jako jeden z najważniejszych kierunków polityki unijnej.

Stworzeniu płaszczyzny umożliwiającej rozwój innowacji i przedsiębiorczości miała sprzyjać Strategia Lizbońska (2000 r., nowelizacja w 2005 r.), jeden z najważniejszych dokumentów strategicznych UE. Plan rozwoju społeczno-gospodarczego UE, którego celem było dorównanie pod względem technologicznym USA i Japonii, okazał się jednak nierealny. Niepowodzenia w realizacji Strategii Lizbońskiej doprowadziły do przygotowania nowej strategii zwanej „Europa 2020” (zatwierdzona w 2010 r.)⁸¹. Zakłada ona „inteligentny i zrównoważony rozwój gospodarczy, sprzyjający włączeniu społecznemu”. Przewidywane jest powstanie tzw. „Unii innowacji”, której celem ma być polepszenie warunków funkcjonowania przedsiębiorstw oraz sfery badań i rozwoju (B+R), a także większy dostęp do środków na badania i innowacje⁸².

Dotychczasowe dokumenty strategiczne UE nie uwzględniały zwiększenia innowacyjności rolnictwa. Paradoksalnie, sektor pochłaniający połowę budżetu unijnego nie podlegał nowoczesnym zmianom, jakie miały miejsce w przedsiębiorstwach. Dotychczasowe instrumenty funkcjonujące w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), jak system doradztwa rolniczego, nie spełniają oczekiwań. Nowym podejściem było wprowadzenie możliwości wykorzystania niewielkich środków unijnych na innowacje w II filarze w 2005 roku⁸³.

Obecnie innowacyjność w rolnictwie realizowana jest poprzez dwie płaszczyzny działania, tj. unijną politykę badań i innowacji oraz politykę rolną. Środki na badania i rozwój rozrzucone są po różnych programach, politykach i instytucjach: 7 Program Ramowy, Program Konkurencyjności i Innowacji (CIP), Europejski Instytut Innowacji i Technologii, także Polityka Spójności. W projekcie

⁸¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

⁸² http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=key.

⁸³ Art. 20 pkt b) ppkt iv) i Art. 29 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020 stan ten będzie kontynuowany, pod parasolem tzw. Wspólnego Programu Strategicznego dla Badań i Innowacji (CSFRI). Przewidziano 4,5 mld euro na badania i innowacje w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, bio-gospodarki oraz zrównoważonego rozwoju rolnictwa⁸⁴.

Flagową inicjatywą UE realizowaną obecnie w ramach 7 Programu Ramowego jest tzw. Bio-Gospodarka⁸⁵ Oparta na Wiedzy (*Knowledge Based Bio-Economy*)⁸⁶. Ma ona wspomóc unijną gospodarkę w zaspokajaniu takich potrzeb, jak rosnące wymagania wobec bezpiecznej, wysokiej jakości żywności, produkcja i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, wzrastające ryzyko występowania chorób czy zrównoważona produkcja rolna. Wśród możliwych działań wymienia się promocję agroklastrow i sieci wymiany wiedzy, a także zreformowanie systemu doradztwa rolniczego.

Rolę koordynatora w odniesieniu do krajowych i regionalnych programów badawczych pełni Stały Komitet ds. Badań w Rolnictwie (SCAR). Łączenie różnych inicjatyw i badań we wspólne projekty naukowe odbywa się często za pomocą programu ERA-NET. Miejscem dialogu są Europejskie Platformy Technologiczne, grupujące publiczne i prywatne instytucje odpowiedzialne za rozwój technologiczny, np. platforma „*Food for life*”. Inną formą współpracy są Wspólne Inicjatywy Programowe (*Joint Programming Initiatives*), służące rozwiązywaniu problemów badawczych dzięki pomocy grup naukowców z różnych krajów i różnych obszarów nauki, jak np. choroba Alzheimera i Parkinsona.

Obecnie podejmowanych jest wiele działań w UE, które można przypisać sektorowi rolnemu i wzrostowi jego innowacyjności. Ich rozproszenie sprawia, że skuteczność jest niewystarczająca. Ponadto, wspierają głównie obszary badawcze i ośrodki naukowe. Udział rolników w tym systemie jest mało znaczący. Wykorzystują przestarzały już model liniowego transferu innowacyjności (naukowcy → rolnicy), który powinien być zastąpiony bardziej interaktywnym modelem sieciowym, integrującym naukę, adaptację badań, doradztwo i edukację.

Zastanawia więc, czy w ramach WPR nie należy wprowadzić systemowych rozwiązań, mających służyć innowacyjności w rolnictwie. Podejmowane są wprawdzie próby rozszerzenia działań realizowanych w II filarze polityki rolnej o nowe instrumenty. Według analiz KE ich wykorzystanie jest jednak

⁸⁴ *A budget for Europe 2020 – Part I and II*, COM(2011)500 final, Brussels, 29.06.2011.

⁸⁵ Bio-gospodarka obejmuje wszystkie sektory gospodarki i przemysł związany z rolnictwem, żywnością, rybołówstwem, leśnictwem, wytwarzające, zarządzające lub w jakikolwiek inny sposób wykorzystujące zasoby biologiczne oraz pokrewne sektory związane z usługami i obsługą konsumenta.

⁸⁶ http://cordis.europa.eu/fp7/kbbe/home_en.html.

niewielkie, np. działanie „Współpraca na rzecz rozwoju nowych produktów, procesów i technologii w sektorze rolnym i żywnościowym oraz w sektorze leśnym” zostało wykorzystane w 2009 r. przez 33 400 gospodarstw (10% założonego na 2013 rok celu)⁸⁷. Konieczne jest zupełnie nowe podejście do innowacyjności gospodarstw rolnych i nowe formy działania. Przeznaczenie znaczących środków finansowych na badania rolnicze niczego nie zmieni, jeśli to sami rolnicy nie będą zainteresowani unowocześnianiem swych gospodarstw oraz korzystaniem w szybki i prosty sposób z najnowszych osiągnięć nauki. Pewną próbą pójścia w tym właśnie kierunku jest propozycja KE dotycząca wspierania innowacji w rolnictwie w ramach rozwiązań dla WPR po 2013 roku⁸⁸. Komisja proponuje tworzenie Europejskich Partnerstw Innowacji na rzecz Produktywności Rolnictwa i Zrównoważonego Rozwoju, które bazowałyby na grupach operacyjnych skupiających rolników, doradców, naukowców, przedsiębiorców oraz instytucje zainteresowane projektami innowacyjnymi w sektorze rolnym.

5.2. Nowe rozwiązania szansą na rozwój innowacyjności w rolnictwie

Rozszerzenie nauk rolniczych o nowe obszary nauki

Według wspomnianych wcześniej autorów trzeciego Raportu Foresight SCAR nauka ma znaczący potencjał, który umożliwi rozwinięcie technologii zwiększających produktywność, przy uwzględnieniu zmniejszających się zasobów naturalnych oraz postępującej degradacji środowiska. Potrzebne są jednak ogromne inwestycje w badania i rozwój, adaptację nowych rozwiązań oraz infrastrukturę na obszarach wiejskich. Niezbędne jest także wzbogacenie nauk rolniczych o nowe obszary działania. Niektórzy eksperci określają je skrótem GRIN – *Genetics* (genetyka), *Robotics* (robotyka), *Informatics* (informatyka), *Nano* (nanotechnologia). Tak więc nowego podejścia należy oczekiwać w zakresie postępu biologicznego, który zapewni kształtowanie właściwości organizmów żywych przy użyciu metod z obszaru biologii molekularnej, w tym modyfikacji genetycznych oraz w zakresie wytwarzania produktów i surowców, które będą pozyskiwane na bazie najnowszych osiągnięć bio- i nanotechnologii.

Ogromnym polem do działania dla nauk rolniczych jest wytwarzanie żywności prozdrowotnej i opracowanie zasad jej oceny w oparciu o nutrigenomikę. Coraz większego znaczenia powinna nabierać ochrona zdrowia publicznego,

⁸⁷ *Raport from the Commission on the implementation of the national strategy plans and the Community strategic guidelines for rural development (2007-2013)*, COM(2011) 450 final, Brussels, 20.07.2011.

⁸⁸ http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

z wykorzystaniem biologii molekularnej i komórkowej, umożliwiających identyfikację i analizę ryzyka wystąpienia chorób zwierzęcych i odzwierzęcych oraz ocenę pasz i żywności pochodzenia zwierzęcego. Nie można także zapominać o rozwoju nowych metod oraz technik produkcji surowców i produktów rolno-spożywczych w warunkach zmian klimatycznych, szczególnie niedoboru wody technologicznej oraz energii⁸⁹.

Zmiany powinny dotyczyć nie tylko obszarów badawczych, ale także metod i narzędzi prowadzenia badań. Osiągnięcia w ramach innych dziedzin nauki coraz częściej aplikowane są z powodzeniem do nauk rolniczych. Dobre wyniki uzyskane podczas praktycznego wykorzystania sztucznych sieci neuronowych posłużyły do skonstruowania systemów, wspierających procesy decyzyjne w różnych gałęziach rolnictwa. Skutkowało to m.in. pojawieniem się pierwszych urządzeń i maszyn rolniczych, nie wymagających nadzoru obsługi⁹⁰.

Nawet największe osiągnięcia naukowe nie przyniosą jednak istotnych zmian w rolnictwie, jeśli nie zostaną przystosowana do praktycznego użytku. Wprowadzanie rozwiązań dostosowujących osiągnięcia naukowe do praktyki muszą ponadto uwzględniać uwarunkowania środowiskowe. Dlatego tak ważny jest *know-how outsourcing*, czyli pozyskiwanie przez producentów rolnych i przedsiębiorców zewnętrznych umiejętności, kompetencji i wiedzy. Pracownicy naukowi mogą spełniać rolę doradztwa naukowego, wspierając działalność służb publicznych.

Agroklastry i nowoczesne rolnictwo

Efektywny transfer wiedzy wymaga nowych sposobów zarządzania. Za najbardziej rozwiniętą formą instytucji praktycznego transferu innowacji i technologii uznaje się ośrodki integrujące dostęp do infrastruktury, technologii, *know-how* naukowo-technicznego oraz doradztwa biznesowego, do których zalicza się inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne i naukowe, centra innowacji oraz klastry. Wymienione formy innowacyjności dotyczą głównie rozwiązań stosowanych w sferze przedsiębiorstw, ale coraz częściej spotykane są także w przemyśle rolno-spożywczym.

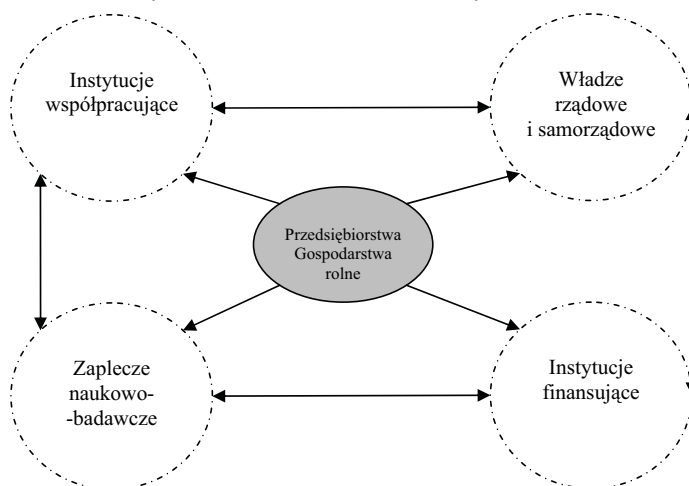
Szczególną wartość dodaną dla rolnictwa wydają się mieć agroklastry, będące specyficzną formą powiązania kooperacyjnego firm, instytucji naukowo-

⁸⁹ E. Chyłek, *Pożądane kierunki i perspektywy rozwoju nauk rolniczych w Polsce*, „Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie” 2011, t. 11, z. 1(33), s. 31-59.

⁹⁰ P. Boniecki, *Interaktywny system edukacyjny wspomagający procesy projektowania oraz eksploatacji sztucznych sieci neuronowych w rolnictwie*, „Inżynieria Rolnicza” 2006, nr 13, s. 17-27.

-badawczych, organizacji otoczenia biznesu, a także samorządów lokalnych i regionalnych. W najbardziej podstawowej wersji agroklastery może obejmować grupę lub grupy producentów rolnych w powiązaniu kooperacyjnym z wybranymi zakładami przetwórczymi. Natomiast w wersji bardziej rozwiniętej, również z jednostkami badawczymi, doradczymi i samorządami terytorialnymi. W swej klasycznej formie agroklastery stanowią samowystarczającą grupę, współpracującą w zakresie zwiększenia konkurencyjności wszystkich swych członków i partnerów. Dzięki temu występuje np. stabilizacja zaplecza surowcowego, jak w przypadku grup oferujących wyroby z wieprzowiny. Dobrze funkcjonujące agroklastery wymagają jednak rozwiniętej integracji poziomej i pionowej, łączącej różne formy współpracy (rysunek 5.1).

Rysunek 5.1. Model struktury klastra



Źródło: A. Pomykalski, *Sieciowe zarządzanie organizacjami w regionie*, [w:] K. Owczarek (red.), *Klastery w gospodarce regionu*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010.

Centralną część zajmują przedsiębiorstwa (gospodarstwa rolne), bez których funkcjonowanie klastra byłoby niecelowe. Ich działalność uzupełniają instytucje finansujące projekty np. banki oraz zaplecze B+R, dzięki któremu rodzą się innowacje. Znaczące miejsce w modelu zajmują władze rządowe i samorządowe, które umożliwiają zmiany w prawie oraz instytucje współpracujące, np. zrzeszenia biznesmenów, mające wpływ na promocję i budowę prestiżu.

Powstawanie klastra, jak każdej innej struktury, jest uwarunkowane wieloma czynnikami⁹¹, m.in. takimi jak:

⁹¹ S. Szultka (red.), *Klastery. Innowacyjne wyzwanie dla Polski*, Wyd. IBnGR, Gdańsk 2004, s. 10.

- zaszczości historyczne – tradycje funkcjonowania na określonym terenie danej branży;
- dostęp do zasobów naturalnych – dawniej marginalizowany, obecnie traktowany strategicznie. Istotne jest także występowanie szczególnych uwarunkowań naturalnych, umożliwiających prowadzenie określonej działalności, np. dostęp do rzeki i możliwość funkcjonowania elektrowni wodnej;
- dostęp do rynków zbytu – funkcjonowanie w pobliżu większych aglomeracji bądź miast;
- dostęp do specjalistów, wykwalifikowanej kadry – ten czynnik ma coraz większe znaczenie na etapie tworzenia klastrów. Należy tu także uwzględnić dostęp do zaplecza badawczego, tj. silnych jednostek naukowych i podmiotów działających na rzecz nauki. Dostęp do tych zasobów jest szczególnie ważny w obszarze tzw. wysokich technologii, np. informatyki, biotechnologii.

Efektywne działanie klastra warunkuje pięć istotnych determinantów⁹²:

- Zwiększenie oferty – jest jednoznaczne z tworzeniem nowym firm na terenie klastra lub przenoszeniem przedsiębiorstw na jego terytorium, działających w tej samej lub podobnej branży. Dotyczy to również firm usługowych funkcjonujących w klastrze. Czynnik ten przyczynia się przede wszystkim do spadku kosztów, w tym transportu, wzrostu konkurencyjności, a w szczególności poszerza ofertę i daje możliwość wyboru najlepszych materiałów oraz usług.
- Intensyfikacja wzajemnego oddziaływania – funkcjonowanie w skoncentrowanej grupie podmiotów działających w tych samych lub pokrewnych branżach, co warunkuje powstanie interakcji pomiędzy instytucjami. Możliwość współdziałania, sprzymierzania się czy też naśladownictwa powodują tworzenie się efektywnych systemów produkcji w klastrach. Współdziałanie umożliwia również sprawniejsze wykorzystanie dotychczasowych czynników produkcji, poprzez tworzenie nowych rozwiązań technologicznych, inwestycje w nowoczesną infrastrukturę, organizowanie wspólnych usług np. księgowości czy też marketingu, lobbowanie u władz publicznych, aranżowanie innych rynków zbytu oraz opracowywanie nowych produktów lub usług.
- Zmniejszenie kosztów transakcyjnych (m.in. kosztów zdobywania informacji czy też wiedzy) – to skutek intensyfikacji zaufania pomiędzy uczestnikami klastra, zarówno pracownikami przedsiębiorstw, jak i właścicielami firm. Powstały w ten sposób kapitał społeczny to wynik zarówno nieformalnych, jak i formalnych spotkań. Zwiększone zaufanie połączone z prawdopodobieństwem zaistnienia interakcji między podmiotami łączy się z przepływem

⁹² Ibidem, s. 11-12.

wiedzy pomiędzy uczestnikami klastra. Wpływa to na wykorzystanie dotąd nieznanych możliwości rynkowych oraz powiększenie zasobów specjalistycznej wiedzy, dostępnej dla instytucji działających w klastrze.

- Wzrost specjalizacji procesu produkcyjnego – występowanie większej liczby podmiotów, na określonym obszarze geograficznym, między którymi może dochodzić do interakcji, stwarza możliwość zwiększenia specjalizacji członków klastra. Owa specjalizacja to wynik zmniejszenia się kosztów związanych z negocjacjami, szukaniem partnerów. Dochodzi również do *outsourcingu* części pracy poza klastrami. Duża liczba członków klastra funkcjonujących w danej branży oraz duży rynek zbytu umożliwia zwiększenie rentowności takiej działalności, która do tej pory była nieopłacalna.
- Ograniczenie ryzyka – zmniejszenie niepewności co do kierunków dalszego rozwoju (również technologicznego) przedsiębiorstwa, dzięki kooperacji między firmami a innymi jednostkami. Pozwala ponadto na osiągnięcie sukcesu komercyjnego, zarówno technologii, jak i usługi oraz produktu. Większa liczba jednostek w klastrze wpływa pozytywnie na działalność firm, zwiększając możliwość uzyskania sukcesu.

Przedstawione powyżej cechy klastrów i czynniki wpływające na ich funkcjonowanie odnoszą się głównie do przedsiębiorstw. Wyraźnie jednak widać, że wiele z nich można przenieść do gospodarstw rolnych, które tak jak przedsiębiorstwa, są w stanie sprostać tej nowej formie zarządzania i transferu wiedzy.

W sektorze rolnym funkcjonuje coraz więcej agroklastrów. Dobrym przykładem może być Serra Gaucha klastr z Brazylii, specjalizujący się w produkcji wina. W jego skład wchodzi zarówno producenci, dostarczający tradycyjne dla tego regionu wina, jak i sektor turystyczny, wraz z lokalną gastronomią, kulturą i sztuką. Klastr wspierają konsultanci finansowi i marketingowi⁹³. Bardziej złożoną formą agroklastra jest przemysł produkcji kwiatów w Holandii. Firmy wchodzące w skład klastra specjalizują się w hodowli kwiatów, ich uprawie, cięciu i przechowywaniu, pakowaniu oraz transporcie lotniczym. Dostarczają 16 tys. produktów w ciągu roku, tworząc „jedno przystankowy” sklep dla handlowców⁹⁴. Innym przykładem agroklastra jest Parco Tecnologico Padano we Włoszech, grupujący różne firmy i organizacje z sektora rolno-biotechnologicznego. Współpracuje ze stowarzyszeniami producentów rolnych, przetwórcami, handlowcami. Znaczącym wsparciem jest zaplecze naukowo-badawcze Wydziałów Medycyny Weterynaryjnej oraz Nauk Rolniczych Uni-

⁹³ http://www.international.inra.fr/layout/set/print/partnerships/with_the_private_sector/.

⁹⁴ *Flora industry clustering efforts in the Netherlands*, Cluster case study for the Commission of the European Communities Enterprise and Industry Directorate-General, 31.03.2008.

wersytetu w Mediolanie. Kolejne przykłady agroklastrow można znaleźć na stronach Europejskiego Obserwatorium Klastrowego, rejestrującego funkcjonowanie klastrow w różnych sektorach gospodarki⁹⁵.

Nowe podejście do zarządzania gospodarstwem rolnym

Rolnicy, aby skorzystać z nowych możliwości, jakie niosą innowacyjne metody transferu wiedzy i doświadczenia, muszą zmienić swe podejście do zarządzania gospodarstwem rolnym. Najczęściej są skupieni na podejmowaniu decyzji operacyjnych dotyczących kolejnych dni lub miesięcy. Rzadko dostrzegają potrzebę kształtowania strategii rozwoju gospodarstwa w ciągu następnych lat.

Istnieje wiele metod, narzędzi i programów wspierających decyzje produkcyjne i rozwój gospodarstwa rolnego w najbliższej perspektywie czasowej. Można do nich zaliczyć przygotowanie biznesplanów na potrzeby banków, wykorzystanie analizy SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*), STEP (*Social, Technological, Economic, Political*) czy „Pięciu sił Portera”⁹⁶. Do praktyki wprowadzane są już kolejne generacje programów, umożliwiające tworzenie strategii rozwoju gospodarstwa w perspektywie długoterminowej, jak przykładowo ISM – Interaktywne Zarządzanie Strategiczne (*Interactive Strategic Management*), opracowane przez Instytut LEI przy Uniwersytecie Rolniczym w Wageningen w Holandii. Zastosowanie tej metody umożliwia analizę kompetencji producenta rolnego oraz cech gospodarstwa, a także dostrzeganych przez rolnika szans i zagrożeń wynikających z otoczenia. W dalszym etapie analizuje różne warianty strategiczne rozwoju gospodarstwa, pomaga sformułować strategię końcową i plan działań, sprzyjających jej wdrożeniu⁹⁷. Ułatwia więc adaptację do zmieniającej się sytuacji gospodarczej.

Włączenie gospodarstw rolnych do łańcucha kooperacji w ramach branży rolno-spożywczej wymaga nie tylko zmiany zarządzania na poziomie gospodarstwa, ale także znajomości metod wykorzystywanych w przedsiębiorstwach, będących potencjalnym partnerem dla przyszłej współpracy. W przedsiębiorstwach coraz częściej wykorzystywane są kompleksowe programy zarządzania procesami produkcyjnymi. Przykładowo Implus 5⁹⁸ wspomaga procesy plano-

⁹⁵ <http://www.clusterobservatory.eu/index.html>.

⁹⁶ A. Waś, P. Sulewski, M. Gębska, *Strategic management in agribusiness*, [w:] *Food chain management, European experiences and local solutions* (ed. P. Rovny), Slovak Agricultural University, Nitra 2010.

⁹⁷ M. Żekało, A. Malak-Rawlikowska, *Metoda Interaktywnego Zarządzania Strategicznego w agrobiznesie – wykorzystanie w gospodarstwach mlecznych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, t. XIII, z. 1, s. 495-500.

⁹⁸ <http://www.bpsc.com.pl/index.php?CIDA=43>.

wania i zarządzania produkcją procesową, obsługę zamówień, harmonogram tworzenia zasobów, kalkulację cen wyrobów gotowych oraz raportowanie. Współpracuje z systemami wagowymi, urządzeniami automatycznej identyfikacji i systemami sieci radiowych. Według firmy Rolnik, wykorzystującej ten program, Impuls znacznie usprawnił politykę kooperacji. Wszelkiego rodzaju rozliczenia dokonywane są drogą elektroniczną. Zwykle papierkowe faktury zostały praktycznie wyeliminowane. Duży nacisk położono na usprawnienie przyjmowania zamówień, wystawiania dokumentów magazynowych i dokumentów sprzedaży. Poprawiła się również kooperacja z dostawcami. Łatwiej jest planować zakupy. Wiadomo, jaki asortyment będzie potrzebny w danym okresie, można więc ocenić jakość i terminowość dostaw, co umożliwi stworzenie rankingu dostawców czy też ich oceny.

Innym przykładem jest System Plantator⁹⁹ – nazwa grupy projektów informatycznych dedykowanych dla firm zajmujących się skupem, przetwórstwem i/lub redystrybucją surowców rolnych. System jest rozwiązaniem niszowym lokującym się w obszarze pomijanym przez duże zintegrowane systemy informatyczne (kontraktacja, nadzór nad uprawą – w tym uprawy kontrolowane związane z ekoprodukcją, skup i procesy produkcyjne mające wpływ na odtwarzanie źródeł pochodzenia surowca, spedycja, pełna analityka rozliczeń z dostawcami). System udostępnia śledzenie łańcucha dostaw w przód i w tył z wykorzystaniem wygodnego interfejsu graficznego, generuje wiele dokumentów wymaganych przepisami Wspólnej Polityki Rolnej – dla ARR i ARiMR.

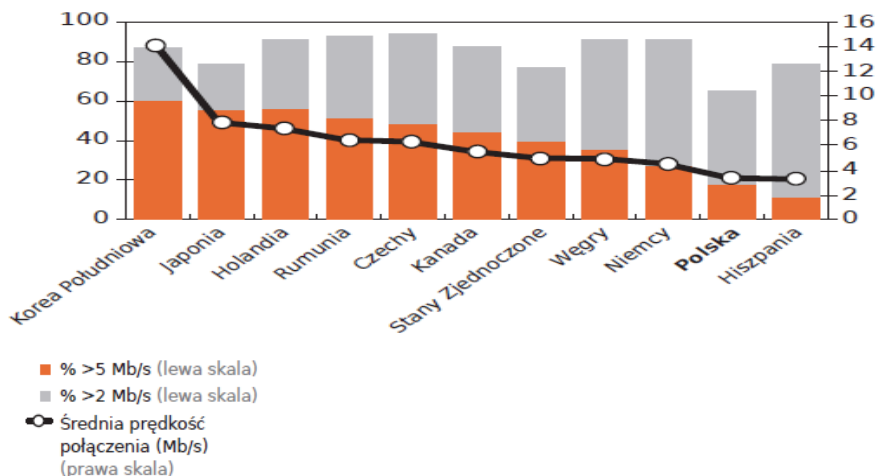
Wymienione powyżej rozwiązania informatyczne, stosowane w przedsiębiorstwach przemysłu rolno-spożywczego to tylko przykłady wskazujące, jak wiele jeszcze zmian powinno zajść, by rolnictwo mogło stać się bardziej nowoczesnym i innowacyjnym sektorem gospodarki. Jednak nawet najlepsze metody i programy komputerowe pomocne w zarządzaniu gospodarstwem rolnym i kooperacji z innymi podmiotami niczego nie zmieniają, jeśli rolnicy nie będą mieli powszechnego dostępu do Internetu szerokopasmowego. Zaledwie 17% Polaków ma dostęp do Internetu o prędkości powyżej 5 Mb/s. Ustępujemy nie tylko pionierom: Korei Południowej i Japonii, ale także nowym państwom członkowskim, w tym Rumunii (wykres 5.1).

W dobie rozwoju nowoczesnych usług i zmiany funkcjonowania biznesu, sam dostęp do Internetu nie wystarczy. Bez szybkiego Internetu gospodarstwa rolne nie mają szans sprostania konkurencji i pozostaną na marginesie gospodarki¹⁰⁰.

⁹⁹ <http://www.plantator.com/>.

¹⁰⁰ P. Zerka, *Cyfrowe przyspieszenie. Po co i jak budować sieć szerokopasmową w Polsce?*, DemosEuropa, wrzesień 2011, http://www.demoservices.home.pl/www/files/A4_Policy_Paper_sierpien_2011_P_Zerka_light%281%29.pdf.

Wykres 5.1. Polska na tle innych państw pod względem szybkości połączeń i dostępu do Internetu szerokopasmowego



Źródło: za P. Zerka, *Cyfrowe przyspieszenie...*, *op. cit.*

Dobrym przykładem nowych możliwości korzystania z szerokopasmowego Internetu może być teleinformatyczna platforma wymiany wiedzy o jakości i bezpieczeństwie produkcji zwierzęcej, stworzona przez Instytut Zootechniki w Krakowie. Dostęp do niej ułatwia hodowcom szybką aktualizację wiedzy na temat hodowli i produkcji zwierzęcej w kraju.

Przedstawione wybrane przykłady nowoczesnych rozwiązań, mogą po wprowadzeniu do praktyki przyczynić się do rozwoju innowacyjności w rolnictwie. W celu przeprowadzenia skutecznych działań, potrzebna jest jednak kompleksowa strategia, oferująca nie tylko standardowo stosowane instrumenty w ramach unijnego wsparcia, ale dostosowana do potrzeb polityka krajowa, stwarzająca możliwości wykorzystania zupełnie nowych metod i narzędzi, wzorowanych na sferze przedsiębiorstw.

5.3. Możliwości zwiększenia innowacyjności polskich gospodarstw rolnych

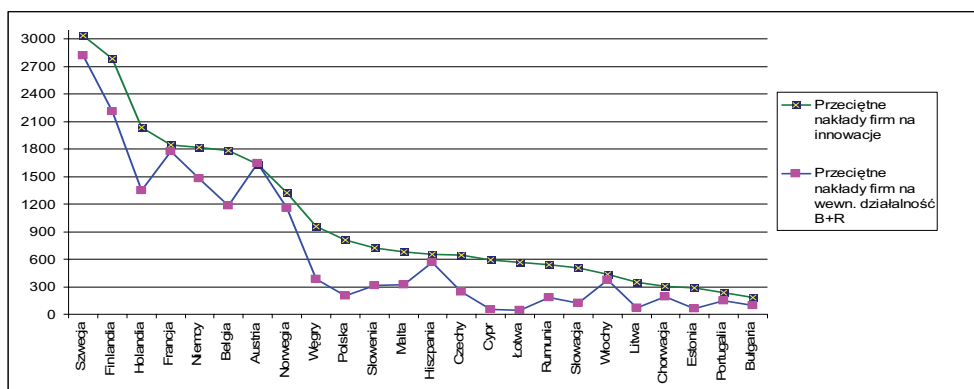
Wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań w polskim rolnictwie jest i będzie trudne, głównie ze względu na złą strukturę agrarną oraz niewielki rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W Polsce występuje duża liczba małych gospodarstw rolnych o niewielkim udziale w rynku, a także znacznie mniejsza w porównaniu do miast liczba małych i średnich przedsiębiorstw (według GUS w 2008 r. na obszarach wiejskich działalność gospodarczą prowa-

dziło tylko 24,7% wszystkich podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON). Sytuacja ta nie sprzyja rozwojowi otoczenia instytucjonalno-biznesowego na wsi oraz innowacyjności.

W krajach, w których rozwinięty jest sektor gospodarstw towarowych, funkcjonujących często na zasadach przedsiębiorstwa, wykorzystywane są różne formy i sposoby stymulowania ich działalności, poprzez tworzenie instytucji mających na celu wsparcie oraz pomoc finansową. Coraz częściej stosowane są rozwiązania zarezerwowane dotychczas dla organizacji i zarządzania dużymi przedsiębiorstwami.

Niski poziom innowacyjności dotyczy nie tylko rolnictwa w Polsce. Gospodarka nie widzi w polskiej nauce atrakcyjnego partnera. Brak jest ponadto stymulatorów systemowych zwiększających zapotrzebowanie gospodarki na innowacje. Dlatego też polska gospodarka staje się coraz bardziej zależna od importowanych patentów, licencji i technologii¹⁰¹.

Wykres 5.2. Zestawienie środków (w tys. euro) na innowacje na jedno przedsiębiorstwo prowadzące działalność innowacyjną w 2008 roku oraz przeciętnych nakładów firm na działalność B+R w krajach UE



Źródło: A. Król, *Klasy szansa na wzrost innowacji w polskich przedsiębiorstwach*, praca magisterska, WSE, Kraków 2011, na podstawie danych Eurostat.

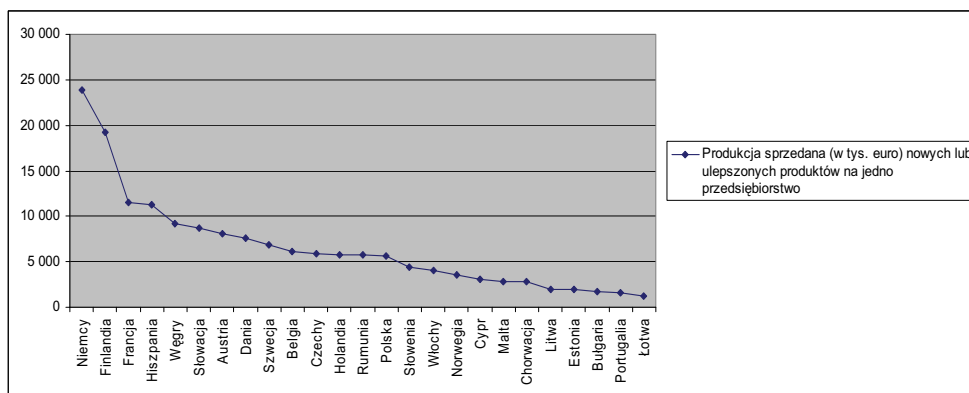
Biorąc pod uwagę środki przeznaczane przez firmy z różnych krajów europejskich na innowacje oraz poniesione nakłady na działalność badawczo-rozwojową (wykres 5.2), widać wyraźną przewagę Szwecji i Finlandii. Dobłą pozycję zajmują Holandia, Francja, Niemcy. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w tych krajach przeznaczają dziesięciokrotnie więcej środków na działania inno-

¹⁰¹ E. Chyłek, *Pożądanе kierunki...*, op. cit.

wacyjne i B+R w porównaniu z Polską, co może świadczyć o wysoko rozwiniętym, innowacyjnym przemyśle, właściwie prowadzonej polityce rządu oraz o prawidłowym funkcjonowaniu firm, które inwestują w projekty innowacyjne.

Warto także przytoczyć dane porównujące firmy polskie i inne unijne pod względem wytworzonych i sprzedanych nowych lub ulepszonych produktów (wykres 5.3). Gdy przeciętne niemieckie przedsiębiorstwo wytwarza je i sprzedaje na kwotę ok. 25 000 euro, polska firma – na kwotę pięć razy mniejszą. Wśród krajów, które razem z Polską weszły do Unii Europejskiej, lepsze wyniki uzyskują Węgry, Słowacja, Czechy czy Rumunia.

Wykres 5.3. Średnia produkcja sprzedana (w tys. euro) ulepszonych lub nowych produktów przypadających na jedno przedsiębiorstwo w krajach UE

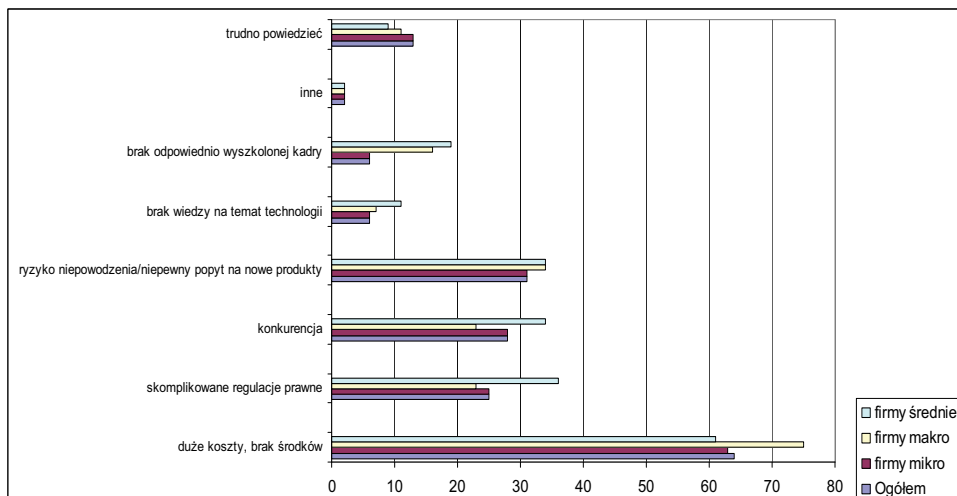


Źródło: A. Król, *Klasy szansa...*, op. cit., na podstawie danych PARP.

Wśród barier ograniczających wdrażanie innowacji w polskich małych i średnich przedsiębiorstwach, a takich jest najwięcej na obszarach wiejskich, wymienia się głównie brak środków finansowych, wysokie koszty innowacji, skomplikowane regulacje prawne, ryzyko niskiego popytu na nowe produkty, brak odpowiednio wyszkolonej kadry (wykres 5.4).

Problem braku innowacyjności w Polsce należy postrzegać szerzej. Do istotnych barier należy także włączyć nieodpowiedni system kształcenia, preferujący nauki humanistyczne kosztem politechnicznych i przyrodniczych oraz nieodpowiednie kryteria oceny instytutów naukowo-badawczych, ocenianych na podstawie liczby publikacji, a nie praktycznych wdrożeń.

Wykres 5.4. Największe bariery ograniczające małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce przed wprowadzeniem innowacji



Źródło: S. Życiński, Ocena innowacyjności sektora MSP w świetle badań PARP, [w:] E. Sadowska-Kowalska (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność w Polsce w kontekście europejskim – ocena dystansu*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 2008, s. 86.

Sektor rolny, uważany powszechnie za bastion tradycjonalizmu, wymaga kompleksowego podejścia w celu zwiększenia innowacyjności polskich gospodarstw rolnych. Wdrażanie innowacji powinno być równoznaczne z dostarczaniem „zielonych dóbr publicznych”, bowiem innowacyjność to coś więcej niż przestrzeganie zasad *cross-compliance*. Nie można koncentrować się tylko na gospodarstwach, potrzebna jest sieć uczenia się (*farm and food innovation networks*). Niezbędne jest więc wzmocnienie kolektywów, jak organizacje producenckie, rozwój inwestycji publiczno-prywatnych, ulgi podatkowe minimalizujące ryzyko inwestowania w innowacyjne rozwiązania. Potrzebna jest strategia dla rozwoju wiedzy i innowacji w sektorze, rozszerzenie zakresu szkoleń rolników i doradztwa dla agrobiznesu. Podjęte działania powinny obejmować:

- stworzenie spójnej strategii dla innowacyjności sektora rolnego,
- włączenie oprócz gospodarstw rolnych innych zainteresowanych stron: przedsiębiorców, bankowców, władze lokalne, organizacje pozarządowe (NGO) oraz wzmocnienie wymiany informacji między nimi,
- stworzenie sprawnie funkcjonujących systemów tworzenia innowacji w ośrodkach naukowo-badawczych,
- przyspieszenie wymiany wiedzy od sfery nauki do praktyki rolnej oraz *feedback* o potrzebach praktyki przekazywanych do nauki.

Rozwój innowacyjności gospodarstw rolnych w Polsce jest możliwy. Już obecnie funkcjonują dobre rozwiązania, jak przykładowo agroklastry, łączące międzydyscyplinarność nauk rolniczych, różnorodność opcji oraz lokalne podejście do problemu. Są one doskonałą platformą współpracy pomiędzy rolnikami, przedsiębiorcami, instytucjami otoczenia biznesu, samorządami terytorialnymi i sferą nauki. Przykładem takim może być klastr utworzony w ramach realizacji „Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Podkarpackiego na lata 2005-2013”. Ułatwia on wspólne działania mające na celu zbycie surowców żywnościowych oraz podniesienie jakości wyrobów i świadczonych usług. Innym przykładem jest Łódzki Rynek Hurtowy „Zjazdowa”, dzięki któremu kupcy mają możliwość podejmowania wspólnych działań marketingowych oraz występowania razem jako dostawca. Współpracują ponadto z Politechniką Łódzką, poznając w ten sposób najnowsze rozwiązania z zakresu bezpieczeństwa żywności. Szerszą inicjatywą jest stworzenie Klastra Przemysłu Mięsnego na Rzecz Wyrobów o Charakterze Tradycyjnym, który za cel stawia sobie wdrożenie i wypromowanie na rynku krajowym i zagranicznym innowacyjnych produktów mięsnych produkowanych dla segmentu Premium w oparciu o precyzyjnie określone standardy „od pola do stołu”. Jednym z kluczowych ogniw tego standardu jest tradycyjny sposób prowadzenia tuczu, zapewniający odpowiednio wysokie parametry technologiczne i sensoryczne surowca mięsnego dla przetwórstwa. Kolejne przykłady klastrów i inicjatyw klastrowych w branży rolno-spożywczej można znaleźć na stronach PARP¹⁰².

5.4. Podsumowanie

Unia Europejska dąży do tego, by stać się najbardziej innowacyjnym regionem świata. W wielu strategicznych dokumentach unijnych podkreślana jest waga badań i rozwoju, ale tak się składa, że rolnictwo, które mogłoby się stać jednym z największych atutów UE, w niewielkim stopniu przyczynia się do budowania gospodarki opartej na wiedzy. Dobrym przykładem może być wieloletnia debata dotycząca wykorzystania produktów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) w rolnictwie i produkcji żywności w UE, która jakby stała w miejscu. Natomiast na świecie od wielu lat stosowane są nowsze niż GMO biotechnologie. Już dawno doszło do przejścia z „rewolucji zielonej” na „genową”. Dlatego potrzebna jest zmiana podejścia w UE do nowych technik i roli rolnictwa jako sektora gospodarki, jeśli Unia ma stać się faktycznie jedną z najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata.

¹⁰² <http://www.pi.gov.pl/PARP/data/klastry/index.html>.

W trakcie kolejnych reform polityk unijnych nie można jednak ograniczać się do zmian kosmetycznych, a takie trendy obecne są chociażby podczas debaty dotyczącej przyszłości WPR do 2020 roku. Dążenia płatników netto do obniżenia wydatków na budżet rolny oraz wyzwania stojące przed UE w nadchodzących dekadach zmuszą do istotnych zmian we wszystkich politykach unijnych. Czemu i komu ma służyć WPR, już nie 2020, lecz 2030 czy 2050 roku? Gdzie umiejscowić badania i innowacje, by uczynić tę politykę naprawdę nowoczesną? Kto ma za to płacić?

Dotychczasowe rozwiązania dotyczące zwiększenia innowacyjności gospodarstw rolnych są niewystarczające, szczególnie w ramach WPR. Aby utrzymać konkurencyjność polskiego rolnictwa na rynku unijnym oraz rynkach globalnych nie wystarczy stosować standardowych instrumentów unijnego wsparcia. Potrzebna jest kompleksowa polityka krajowa, wykorzystująca zupełnie nowe formy i sposoby działania. Największe bariery, jak brak środków finansowych u polskich rolników oraz niskie zainteresowanie nowymi rozwiązaniami można eliminować poprzez wprowadzanie nowoczesnych metod, które tworzą platformy współpracy różnych interesariuszy, jak agroklastry. Istotną rolę ma tu do odegrania środowisko naukowe, jeśli w większym niż dotychczas zakresie podejdzie aplikacyjnie do prowadzonych badań.

6. Partnerstwo na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – analiza modelowa

6.1. Wprowadzenie

Według J. Commonsa¹⁰³ instytucje to społeczne ramy kontroli, wyzwania oraz ukierunkowania działań indywidualnych¹⁰⁴. Z treści tej definicji wynika, iż każda jednostka działa w określonych warunkach instytucjonalnych, które mogą kreować jej decyzje alokacyjne. Decyzje istotne dla niej, jak również branży, w której funkcjonuje¹⁰⁵. Innowacyjność a w konsekwencji konkurencyjność może być osiągnięta tylko przez sprawnie działający mechanizm instytucjonalny. Brak instytucjonalnego porządku nie pozwala sektorowi prywatnemu – działającemu w warunkach rynkowych – wykorzystać wszystkich swoich możliwości. W związku z powyższym istnieje potrzeba korzystania z takich rozwiązań instytucjonalnych, które będą uwzględniały w sposób szczególny specyfikę oraz potrzeby rolnictwa i obszarów wiejskich przyczyniając się do ich zrównoważonego i trwałego rozwoju.

Na szczególną rolę różnorodnych zinstytucjonalizowanych form współpracy zwrócił uwagę D.C. Nord. Według niego warunkiem wzrostu gospodarczego jest tzw. efektywność adaptacyjna, którą można obserwować w postaci elastyczności struktury instytucjonalnej ujawniającej się w perspektywie długookresowej jako zdolność do tworzenia form współpracy i postaw kreatywności sprzyjających wzrostowi dobrobytu¹⁰⁶. U podłoża współczesnej koncepcji współpracy, tj. koncepcji partnerstwa leżą dwie podstawowe idee. Po pierwsze, obecne wyzwania, potrzeby i możliwości rozwoju ekonomicznego i społecznego są często zbyt skomplikowane, aby poszczególne instytucje mogły się właściwie do nich odnieść. Dlatego, pojawiła się potrzeba przyjęcia zintegrowanego podejścia, które stało się podstawą reform polityki europejskiej. W tym kontekście, partnerstwo opiera się na doświadczeniu, że wielowymiarowe problemy mogą być rozwiązane jedynie wtedy, kiedy organizacje o uzupełniających i wspierają-

¹⁰³ J. Commons – przedstawiciel amerykańskiego instytucjonalizmu.

¹⁰⁴ *Instytucje gospodarki rynkowej (wybór tekstów)*, opracował J. Wilkin, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa 1996, s. 9.

¹⁰⁵ A. Woś, *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 19.

¹⁰⁶ H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 570-572.

cych się profilach i kompetencjach aktywnie współpracują, rozwijając synergę, dzieląc się pomysłami, celami, ryzykiem, możliwościami, zobowiązaniami i zadaniami, a także kompetencjami i środkami. Po drugie, zrozumienie faktu, iż wzrost gospodarczy i umiejętność dostosowania się do zachodzących zmian gospodarczych i społecznych nie zależą tylko od ilości dostępnego kapitału naturalnego i materialnego czy też jakości dostępnego kapitału ludzkiego, lecz także od wypracowanego „kapitału społecznego”. Kapitał społeczny jest tu rozumiany jako powiązania występujące pomiędzy podmiotami gospodarczymi i społecznymi, interakcje zachodzące między nimi, a także sposób, w jaki oni sami się organizują w celu pobudzenia wzrostu i rozwoju. Obejmuje on nieformalne sieci społeczne, pomosty i powiązania pomiędzy wspólnotami, a także sformalizowane relacje pomiędzy instytucjami. W tym kontekście partnerstwo może służyć jako narzędzie rozwoju społecznego i gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym¹⁰⁷.

Na przełomie XX i XXI w. rola partnerstw¹⁰⁸ w Unii Europejskiej zwiększyła się. Partnerzy lokalni coraz intensywniej uczestniczyli w kreowaniu rozwoju ekonomicznego. Jak się okazuje, wyższą pozycję w tym obszarze zyskały grupy pozarządowe. Aktywne stały się również organizacje biznesowe uznając, że mogą wpłynąć na warunki wzrostu ekonomicznego. Partnerstwo wywołało zainteresowanie rządów, które zaczęły aktywnie je wspierać. Instytucje rządowe uznały, że partnerstwo stanowi szansę na realizację ogólnokrajowych celów, począwszy od stymulowania rozwoju ekonomicznego po promowanie spójności społecznej. Już na początku XXI w. eksperci z OECD podkreślali, iż partnerstwa odgrywają coraz bardziej rolę koordynatora rozwoju¹⁰⁹.

Partnerstwa dotyczą różnych grupy interesów podejmujących współpracę głównie w celu ograniczenia różnic regionalnych i lokalnych. Są to partnerstwa będące siłą napędową rozwoju i trwałej konkurencyjności w swoich regionach. W tym ujęciu koncepcja partnerstwa jest ściśle związana z funduszami strukturalnymi UE oraz ich reformą w połowie lat 80. Od tego czasu rozwój regionalny UE jest powiązany z potrzebą kreowania nowych form podejmowania decyzji, zakładających większe zaangażowanie partnerów.

¹⁰⁷ *Zasada Partnerstwa w nowych programach EFS (2007-2013). Ramy Programowania. Sprawozdanie grupy roboczej ad hoc państw członkowskich ds. partnerstwa*, Instytucje zarządzające Inicjatywą Wspólnotową EQUAL z Belgii, Austrii, Grecji, Niemiec, Polski, Portugalii, Republiki Czeskiej i Szwecji, 2006, s. 4.

¹⁰⁸ Termin „partnerstwo” oznacza najogólniej „współuczestniczenie w czymś”, <http://www.partnerstwa.boris.org.pl>.

¹⁰⁹ A. Zybala, *Siła partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” 2007, www.dialogspoleczny.pl, s. 16-17.

Partnerstwo stanowi jedną z czterech głównych zasad, którymi rządzą się unijne fundusze strukturalne. W odniesieniu do okresu programowania 1989-1993, partnerstwo interpretowano jedynie jako wiążące rząd centralny i Komisję Europejską. Brak było jakiegokolwiek potencjału na szczeblu regionalnym czy lokalnym. Ponadto, rząd centralny wykazywał wrogość wobec jakiegokolwiek zmiany, która polegałaby na zachęcaniu innych „zewnętrznych” podmiotów do angażowania się w proces decyzyjny. Priorytetem, który ustalono na wczesnym etapie działania funduszy strukturalnych, była decentralizacja procesu decyzyjnego opartego na współuczestnictwie, które w miarę upływu czasu byłoby realizowane z udziałem wielu podmiotów. Takie podejście do różnic regionalnych oznaczało wzmacnianie potencjału instytucjonalnego na wszystkich szczeblach rządzenia – centralnym, regionalnym i lokalnym. Strategiczne wytyczne UE na lata 2007-2013 podnosiły istotne znaczenie tworzenia partnerstw pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami, ponieważ jak pokazała praktyka partnerstwo szczególnie na poziomie regionalnym i lokalnym, jest istotnym czynnikiem zapewniającym efektywność polityki spójności¹¹⁰.

Cel opracowania koncentruje się na kwestii prezentacji koncepcji partnerstwa, jako współczesnej koncepcji mogącej zdynamizować proces zrównoważonego i trwałego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Szczególną uwagę poświęcono koncepcji klastra oraz partnerstwa publiczno-prywatnego wychodząc z założenia, że potrzeby i zasoby rolnictwa i obszarów wiejskich są istotną przesłanką do realizacji partnerstwa w tych formach.

W opracowaniu wykorzystano metodę analizy źródeł będącą metodą obserwacji podmiotowo pośredniej opartą na dokumentach zastanych. Źródłem informacji niezbędnym do zrealizowania zasadniczego celu opracowania była literatura przedmiotu oraz dokumenty instytucjonalne. Wykorzystane ogólne dokumenty zewnętrzne mają głównie charakter normatywny, jak również w niektórych przypadkach charakter informacyjny.

6.2. Potencjalne korzyści wynikające z partnerstw

Założeniem leżącym u podstaw szerszego zainteresowania strukturą partnerską w procesie podejmowania decyzji jest przekonanie, że zinstytucjonalizowana współpraca i angażowanie w proces decyzyjny różnych uczestni-

¹¹⁰ *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ECO/143, Bruksela, 10 marca 2005 r., www.eur-lex.europa.eu.*

ków prowadzi do lepszego rozwoju gospodarczego. Inicjatywom partnerskim przypisuje się¹¹¹:

- dużą skuteczność interwencji wynikającą z lepszego określenia celów i większego poczucia współdecydowania o podejmowanych działaniach oraz przejrzystości na szczeblu regionalnym i lokalnym,
- bardziej efektywne wykorzystanie środków dzięki lepszej koordynacji i unikaniu powielania działań,
- nowe umiejętności i możliwości na szczeblu regionalnym i lokalnym,
- większą zdolność innowacyjną,
- wzbogacony kapitał społeczny tworzący rodzime zasoby rozwojowe.

Mówiąc o „partnerstwie” w kontekście korzyści należy wskazać, iż legitymują się one określoną „wartością”. Partnerstwa mogą¹¹²:

- służyć złagodzeniu konfliktów między różnymi uczestnikami danego przedsięwzięcia,
- stanowić sposób rozłożenia ryzyka na szerszą grupę uczestników, a zatem zachęcania do podejmowania bardziej twórczych działań,
- zwiększać koordynację i zapewniać umiejscowienie przedsięwzięcia w lokalnym systemie rządzenia,
- stanowić podstawę do dążenia do wspólnego celu,
- mogą być uznawane za mechanizm tworzenia i utrzymania kapitału społecznego w społecznościach lokalnych,
- stanowić twórczy sposób realizacji pewnych nowych usług lub sprzyjać lepszemu świadczeniu usług już istniejących,
- stanowić sposób kontrolowania poziomu kosztów świadczenia usług, jak i podnoszenia jakości ich wyników,
- przyczynić się do większego wyczulenia realizowanych usług na potrzeby klientów.

Charakter korzyści wynikających z partnerstwa jest uzależniony w dużej mierze od tego, kto inicjuje partnerstwo. Jak wskazuje tabela 6.1 może ono być tworzone z inicjatywy osób fizycznych, często „lokalnych liderów”, którzy chcą aktywnie wpływać na swoje otoczenie – gospodarcze, społeczne czy kulturalne. Działania takich osób mają swoje źródło w silnym poczuciu utożsamiania się

¹¹¹ *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, opr. J. Duriasz-Bułhak i R. Milewski, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003, s. 7-8.

¹¹² P. Lloyd, *Partnerstwo i przedsiębiorczość społeczna: budowanie społeczeństwa obywatelskiego przy jednoczesnym zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi społeczne*, [w:] *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”*, pod red. M. Kubista, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, s. 109.

z danym obszarem (administracyjnym, geograficznym) i jego problemami. Takie pełne zaangażowanie się osób prywatnych w działania na rzecz społeczności przyciąga do siebie innych, tworząc więzi i gotowość do działania. Kreuje, zatem „kapitał społeczny”.

Lokalne partnerstwa mogą być również budowane z inicjatywy przedsiębiorców, organizacji gospodarczych lub zawodowych. Partnerstwa takie dążą przede wszystkim do uzyskania większego wpływu na decyzje dotyczące gospodarki. Jednakże – jak wskazuje literatura przedmiotu – partnerstwa nastawione wyłącznie na realizację projektów ekonomicznych mogą w pewnym momencie wyczerpać swoje możliwości działania (z powodu ograniczonej liczby zainteresowanych osób i instytucji). Jeśli chcą przetrwać, muszą szukać nowych partnerów z innych sektorów. W przypadku partnerstw tworzonych z inicjatywy instytucji publicznych, rozszerzanie ich składu o liczące się na danym terenie stowarzyszenia, organizacje i grupy nieformalne jest istotne dla budowania pożądanych relacji ze społecznością lokalną i do przekonania jej, że może współdecydować o rozwoju regionu. Ponadto jednym z zadań lokalnych partnerstw jest tworzenie powiązań i sieci kontaktów wewnątrz regionu, po to by pełniej wykorzystać istniejący potencjał.

Tabela 6.1. Potencjalne korzyści wynikające z partnerstwa

Inicjator partnerstwa	Obszar działania	Korzyści
Partnerstwa tworzone z inicjatywy osób fizycznych („lokalnych liderów”).	Sprawy społeczne związane np. z edukacją czy ochroną dziedzictwa.	Budowa „kapitału społecznego”, tj. więzi i gotowość do działania.
Partnerstwa budowane z inicjatywy przedsiębiorców, organizacji gospodarczych lub zawodowych (spółdzielni i związków producentów itp.).	W początkowej fazie realizacja projektów nastawionych na poprawę konkurencyjności miejscowych wyrobów, ich lepszy dostęp do rynków ponadlokalnych, wspieranie działań gospodarczych itp. Z czasem również zadań społecznych.	Mocne zakorzenienie się partnerstwa w społeczności lokalnej.
Partnerstwa tworzone z inicjatywy instytucji publicznych, lokalnych lub ponadlokalnych.	Początkowo koncentrują swą aktywność wokół poprawy stanu infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej. W dłuższej perspektywie uwzględniają całokształt spraw regionu.	Lepsze rozpoznanie i zrozumienie sytuacji danego obszaru, jego potencjału i problemów.

Źródło: Opracowanie na podstawie G. McAlinden, *Partnerstwo na rzecz rozwoju regionalnego – w kontekście funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, [w:] *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”*, pod red. M. Kubista, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, www.parp.gov.pl.

Rozumiane jako połączenie sił i środków partnerstwo pozwala uświadomić społeczności danego obszaru, że prawdziwą podstawą rozwoju jest poczucie wspólnego dobra, jednoczące mieszkańców wokół konkretnych zadań i problemów. Tym bardziej, że według opinii T. Borysa, jeśli partnerstwo staje się żywą ideą, to w wymiarze lokalnym ma się do czynienia¹¹³:

- ze swoistym poruszeniem całego środowiska i ożywieniem się lokalnej wspólnoty oraz aktywizacji jej członków do działania,
- z wzajemnym poszerzaniem wiedzy o swoim regionie i jego problemach oraz sukcesach,
- z dyskutowaniem ważnych problemów i upowszechnianiem zasady konsensusu w proponowaniu konstruktywnych rozwiązań, a w efekcie do przełamywania barier nieufności wobec instytucji publicznych, które stają się jednym z partnerów dialogu na temat wizji rozwoju i jego realizacji, a obywatele zaczynają powoli wierzyć, że mają lub mogą mieć realny wpływ na to, co się dzieje w gminie czy regionie.

Praca w grupie łączącej różne podmioty ma o wiele więcej zalet niż działanie w pojedynkę. Należą do nich¹¹⁴:

- możliwość osiągnięcia pożądaných dóbr,
- legitymizacja zajmowanej pozycji społecznej,
- możliwość wzmocnienia własnej skuteczności poprzez wspólne działanie,
- eliminowanie powtarzania zadań,
- łatwość uzyskania powszechnego poparcia w konkretnych zadaniach,
- możliwość zdobycia większego rozgłosu,
- łatwiejszy dostęp do zasobów: ludzi, czasu, pieniędzy.

Zatem, do podstawowych zalet partnerstwa można zaliczyć łączenie zasobów, wiedzy, umiejętności, co prowadzi do możliwości wspólnego działania. Partnerstwo stwarza szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej dla danej społeczności, na przygotowanie dogłębnej analizy jej potrzeb i zasobów rozwojowych oraz włączenie dotychczas biernych lokalnych podmiotów.

Partnerstwo ma jednak i wady. Podstawową wadą partnerstwa wydaje się być czasochłonność jego powstawania i długi okres, po którym pojawiają się pierwsze efekty. Wymaga ono też w miarę silnego lidera, zarówno instytucjonalnego, jak i personalnego. Ponadto stwarza ryzyko powstania zamkniętej grupy partnerów, która nie dopuszcza innych. A. Sobolewski podkreśla, iż partnerstwo

¹¹³ T. Borys, *Partnerstwo dla Regionu Karkonoskiego – laboratorium budowy społeczeństwa obywatelskiego*, www.karkonosze.eu.

¹¹⁴ *Kapitał społeczny a nierówności – kumulacja i redystrybucja*, pod red. K. Marzec-Holki przy współpracy H. Guzy-Steinke, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2009.

buduje się latami. Niejako z natury jest to długotrwały proces, bo takie są wymagania stawiane przez pojawienie się wzajemnego zaufania i poznawania organizacji. Czasu wymaga także zrozumienie, że partnerzy nie muszą wyłącznie konkurować na poziomie lokalnym, lecz mogą także współpracować, aby realizować swoje interesy. Ponadto wskazuje, iż dla trwałości i efektywności partnerstw ważna jest reprezentatywność wszystkich podmiotów społeczności lokalnej, tzn. samorządu, przedsiębiorców, instytucji edukacji oraz organizacji pozarządowych. Bez ich udziału niemożliwe jest przeprowadzenie całościowej analizy sytuacji danego obszaru i jego potencjału w konkretnych sferach mających wpływ na wykorzystanie szans rozwojowych¹¹⁵.

Szczególną rolę w budowaniu ładu instytucjonalnego na obszarach wiejskich należy przypisać *clusteringowi* oraz partnerstwu publiczno-prywatnemu.

6.3. Klastry i *clustering* – pożądany model partnerstwa na obszarach wiejskich

Współcześnie istotne znaczenie przywiązuje się do modelu polityki ukierunkowanej na wzmacnianie interakcji w ramach potrójnej heliksy (*triple helix*), czyli systemu powiązań między trzema podstawowymi podmiotami systemu gospodarczego, tj. przedsiębiorstwami, światem nauki (uniwersytety i instytucje B+R) oraz władzami rządowymi i samorządowymi głównie szczebla regionalnego. Jest to nowy sposób kreowania konkurencyjności przedsiębiorstw w ramach koncepcji klastrow.

W wielu dokumentach Komisja Europejska odnosi się do klastrow jako jednego z kluczowych form partnerstw i zarazem determinant rozwoju gospodarczego¹¹⁶. Definiuje w nich klastry innowacyjne, które przedstawiane są jako skupiska niezależnych przedsiębiorstw – nowopowstałych firm innowacyjnych, małych, średnich i dużych przedsiębiorstw oraz organizacji badawczych – działających w określonym sektorze i regionie. Ich celem jest stymulowanie działalności innowacyjnej przez promowanie intensywnych kontaktów, współdzielenie zaplecza technicznego, wymiana wiedzy i doświadczeń oraz skuteczne przyczynianie się do transferu technologii, tworzenia sieci powiązań oraz rozpowszechniania informacji wśród przedsiębiorstw wchodzących w skład danego klastra. Państwo Członkowskie powinno dążyć do uzyskania właściwej równowagi

¹¹⁵ A. Sobolewski, *Partnerstwo dla rozwoju*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 4, s. 47-48, www.dialogspoleczny.pl.

¹¹⁶ M. Lechwar, W. Jastrzębska, *Uwarunkowania ekonomiczne funkcjonowania klastrow w sektorze rolno-spożywczym; programy wsparcia finansowego klastrow; wybrane aspekty*, [w:] D. Bobrecka-Jamro, W. Jastrzębska, E. Szponar-Krok, B. Tuziak (red.), *Klastry w agrobiznesie. Uwarunkowania funkcjonowania i wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości*, Difin, Warszawa 2008, s. 47-54.

między MSP i dużymi przedsiębiorstwami w ramach klastra, aby uzyskać określoną masę krytyczną, szczególnie poprzez specjalizację w określonym obszarze działalności B+R+I oraz biorąc pod uwagę istniejące klastry w danym Państwie Członkowskim i na szczeblu wspólnotowym. Tworzenie innowacyjnych klastrów i umiejętne wspieranie ich rozwoju Komisja Europejska uznaje za kluczowy priorytet polityki przemysłowej, a także potencjał dla skutecznego podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarek poszczególnych regionów Unii Europejskiej.

Istotnym argumentem przemawiającym za wdrożeniem działań opartych o klastry są potencjalne korzyści wynikające z ich funkcjonowania. Co niezmiernie istotne, koncepcja klastra stanowi podstawę do kreowania nowego sposobu myślenia o konkurencyjności gospodarki narodowej i regionalnej. Według P. Białasa¹¹⁷, intelektualną podstawą klastra jest koncepcja dystryktu przemysłowego opracowana przez XIX wiecznego ekonomistę A. Marshalla. Jednak największy wpływ na kształt współczesnej koncepcji klastra miały prace M. Portera¹¹⁸. Według tego autora klastry to geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (np. uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych, stowarzyszeń handlowych oraz instytucji finansowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale również współpracujących. Klastry osiągające masę krytyczną (niezbędną liczbę firm i innych instytucji tworzących efekt aglomeracji) i odnoszące niezwykle sukcesy konkurencyjne w określonych dziedzinach działalności, są uderzającą cechą niemal każdej gospodarki narodowej, regionalnej, stanowej, a nawet wielkomiejskiej, głównie w krajach gospodarczo rozwiniętych¹¹⁹. Z kolei *clustering* to proces kreowania i funkcjonowania klastrów gospodarczych. Proces wymagający czasu, ukierunkowanych zdarzeń następujących po sobie i stanowiących etapy rozwoju lub przeobrażeń¹²⁰.

Przesłankami realizacji działalności gospodarczej w formie klastra są korzyści za nim idące. Klastry pozwalają między innymi podejmować przedsięwzięcia lokalne, regionalne i ponadregionalne, których wspólna realizacja powoduje obniżenie kosztów oraz ryzyka związanego z działalnością podmiotów wchodzących w skład klastra. Regionalny charakter klastra wynika głównie z korzyści współpracy sąsiadujących ze sobą firm. Im bliżej są ulokowane, tym

¹¹⁷ P. Białas, *From coal mining to mining minds*, Programming and Monitoring Unit Programming Development and European Funds Department Marshal Office Śląskie Voivodeship, Poland.

¹¹⁸ M.E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, MacMillan, London 1990.

¹¹⁹ M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

¹²⁰ <http://www.dolinaeko.wspa.lublin.pl>.

skuteczniejsza i mniej kosztowna jest logistyka transportowa, komunikacyjna i informacyjna. Dzięki współpracy powstaje struktura ułatwiająca przepływ informacji, sprzyjająca procesom wymiany technologii, pobudzająca innowacyjność, wspomagająca tworzenie nowych przedsiębiorstw oraz nowych miejsc pracy. Potencjalne korzyści obejmują zatem korzyści dla przedsiębiorstw samego klastra, a także korzyści dla gospodarki regionu, w której zlokalizowany jest klaster¹²¹.

Potencjalne korzyści dla przedsiębiorstw to przede wszystkim: niższe koszty zakupu surowca, obniżenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, stabilizacja dostaw oraz sprzedaży, większa siła przebicia i oddziaływania, uporządkowany przepływ informacji na temat rynku i konkurencji, wymiana informacji o technologiach, nowych rozwiązaniach organizacyjnych i trendach rynkowych, wzrost możliwości wprowadzania nowych technologii i innowacji, kształtowanie świadomych klientów, powstanie nowych rynków zakupu, bardziej dynamiczne inicjatywy promocyjne i eksportowe, jednoczenie sił w ekspansji na rynki zagraniczne, efektywniejsza współpraca z ośrodkami badawczymi, oddziaływanie na instytucje lokalne, regionalne (np. edukacyjne), tworzenie wspólnej platformy produktowo-technologicznej, możliwość zwiększenia finansowania zewnętrznego. Z kolei potencjalne korzyści dla regionu to: wzrost poziomu produktywności, stymulowanie przedsiębiorczości, kreacje nowych przedsiębiorstw, tworzenie nowych miejsc pracy, kreacje marki regionalnej, pełniejsze wykorzystanie potencjału jednostek badawczych i uczelni, oddziaływanie na jakość i kierunki kształcenia, stymulowanie innowacyjności, pobudzanie konkurencyjności. W ujęciu makroekonomicznym klastry uznawane są za katalizatory poprawy koniunktury, stymulatory innowacyjności gospodarki, jednostki aktywizujące eksport i przyciągające zagraniczne inwestycje, oraz kreujące międzynarodową konkurencyjność.

Podstawową barierą dla rozwoju systemów klastrowych jest słaba skłonność przedsiębiorstw do współpracy z innymi instytucjami i organizacjami, w tym z innymi przedsiębiorstwami. Przełamanie tej mentalnej bariery jest trudne i czasochłonne. Do innych barier rozwoju klastra można zaliczyć:

- słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną oraz brak terenów przemysłowych przeznaczonych na nowe inwestycje dla firm zewnętrznych (krajowych i zagranicznych);
- brak powszechnego dostępu do kapitału, w tym kapitału wysokiego ryzyka, który można przeznaczyć na wspieranie nowych przedsięwzięć biznesowych;

¹²¹ T. Brodzicki, M. Dzierżanowski, K. Erlandsson, S. Szultka, *Rekomendacje dla polityki wspierania klastrów*, prezentacja, IBnGR, 2004.

- niedostosowane zaplecze technologiczne, usługi niedopasowane do zintegrowanych propozycji zgłoszonych przez grupy firm w klastrze;
- izolację spowodowaną brakiem obecności koncernów międzynarodowych, które są gotowe do aktywnego wspierania procesów wymiany informacji i wiedzy z poziomu światowego do poziomu regionalnego;
- brak wykwalifikowanej siły roboczej;
- brak elastyczności w systemie edukacji i kształcenia, w celu dostosowania się do nowych potrzeb przedsiębiorstw;
- piramidalną strukturę gospodarczą, w której relacje z podwykonawcami są prawie wyłącznie dyktowane przez niskie ceny i koszty;
- brak zaufania pomiędzy partnerami biznesowymi;
- źle pojmowaną kulturę konkurencji niedostrzegającą w kooperacji szans na wspólny rozwój.

W przypadku Polski S. Szultka wyodrębnia trzy grupy barier ograniczających rozwój klastrów¹²²:

- zmiana systemu gospodarczego i restrukturyzacja: zerwane więzi kooperacyjne, inwestorzy zagraniczni bazujący na własnym potencjale,
- słabości sektora przedsiębiorstw: finansowe, menedżerskie (brak planowania strategicznego), niechęć do zrzeszania się (współdziałania),
- bariery „dwóch” światów (B+R – firmy): różne priorytety, różne style działania, słabość (kompetencyjna) infrastruktury pośredniczącej.

Powyższe bariery są przede wszystkim identyfikowane na obszarach wiejskich¹²³. K. Heffner i B. Klemens wskazują, iż istotnymi barierami ograniczającymi tworzenie struktur klastrowych na obszarach wiejskich są:

- niskie wykształcenie ludności rolniczej i wiejskiej związane z brakiem równego dostępu do edukacji i nauki oraz nowoczesnych metod kształcenia, czy ze zbyt niskimi nakładami na edukację,
- ograniczenia w zdobywaniu i poszerzaniu wiedzy przez przedsiębiorców,
- brak współpracy lokalnych przedsiębiorców z sektorem B+R,
- dominacja sektora MSP posiadającego skromne możliwości wdrażania innowacji związane z ograniczonymi możliwościami finansowymi i badawczo-technicznymi,
- znaczący odpływ młodych ludzi, głównie w celach zarobkowych.

¹²² S. Szultka, *Klustry – ich powstawanie, funkcjonowanie i rozwój – doświadczenia krajowe w zakresie wspierania i rozwoju klastrów i inicjatyw klastrowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, www.sc.gapp.pl/pliki/Klustry.pdf.

¹²³ K. Heffner, B. Klemens, *Edukacja i innowacyjność jako czynniki zwiększające możliwości inwestycyjne i tworzące podstawy do powstania klastrów na obszarach wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo” 2007, nr 2 (135), s. 70-84.

Podkreślają, iż w procesie tworzenia klastrów na obszarach wiejskich niezwykle istotnymi determinantami wydają się być: przekazywanie wiedzy, dzielenie się nią i tworzenie innowacji. Ponadto potrzebna jest współpraca i zaufanie, których źródła według nich upatrywać można w kontekście kulturowym i lokalnym. Korzyści z funkcjonowania klastrów na obszarach wiejskich mogą wynikać ze stymulowania przez nie infrastruktury innowacyjnej, tworzenia regionalnych systemów innowacji, promowania idei społeczeństwa informacyjnego, budowania polityki innowacyjnej opartej na różnych sektorach działalności gospodarczej. Jednak wymienione korzyści, aby zaistniały w praktyce, muszą być wspierane przez partnerów instytucjonalnych.

6.4. Partnerstwo publiczno-prywatne a rozwój obszarów wiejskich

Realizacja celów rozwojowych gospodarki, tj. wzrost konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy, przedsiębiorczości oraz innowacyjności są istotnymi kwestiami dla obecnych i przyszłych pokoleń w Polsce. Szybki postęp techniczny, pojawianie się nowych potrzeb powodują, że szczególnie ważne jest budowanie innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów. W celu poprawy poziomu innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki są uruchamiane różnorakie instrumenty. W sytuacji istniejących i pogłębiających się problemów w sferze finansów publicznych, istotnym stało się znalezienie i zastosowanie w praktyce nowych rozwiązań pozwalających na realizację tych przedsięwzięć infrastrukturalnych, które nie są możliwe do realizacji między innymi z powodu braku środków publicznych (przy rosnących potrzebach społeczeństwa). Dla zwiększenia dostępu do kapitału jednostkom realizującym zadania publiczne wprowadzono nowe rozwiązanie instytucjonalne, tj. partnerstwo publiczno-prywatne.

Według Komisji Europejskiej „Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jest formą współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. Uznaje się, iż w PPP obie strony osiągają pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowanych przez nie określonych zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, publiczne usługi oraz infrastruktura są realizowane w sposób najbardziej efektywny ekonomicznie. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować. PPP pozostaje zmieniającą się koncepcją i nie jest jedynym czy też preferowanym rozwiązaniem w odniesieniu do finansowania projektów. Debata nad terminologią w zakresie definicji PPP odzwierciedla ewolucję koncepcji PPP oraz zmiany w systemach regulacyjnych w zakresie definiowania PPP w krajach Unii Europejskiej. Wynika to

z faktu, że PPP powinno zostać w sposób rozważny dopasowane do właściwości konkretnego projektu. Zapewnienie korzyści z PPP wymaga uznania odpowiednich mocnych i słabych stron każdego rodzaju struktury oraz dążeń i celów każdej ze stron. Szczególne znaczenie ma rola sektora publicznego, który może przekształcić się z usługodawcy w nadzorującego umowy o świadczenie usług”.

Idea PPP powstała jako szansa na świadczenie usług publicznych, w sytuacji nieskuteczności gospodarki rynkowej niezapewniającej sprawiedliwości społecznej, a raczej prowadzącej do nierówności i społecznego wykluczenia. Ważnymi zdarzeniami, które przyczyniły się do promocji i realizacji w praktyce krajów zachodnioeuropejskich PPP były¹²⁴: problemy gospodarcze i ekonomiczne lat 70.; niewypełnianie podstawowych funkcji przez instytucje sektora publicznego; nieefektywność jednostek publicznych w zaspokajaniu potrzeb społecznych, przy znacznych wydatkach; niska jakość oferowanych usług komunalnych; pojawienie się koncepcji „menedżeryzmu”; nacisk na oszczędność, wydajność i efektywność w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi; rosnąca rola sektora prywatnego (najpierw jako wzór do naśladowania praktyk, potem jako partner).

Działanie w praktyce tej formy współpracy między partnerem prywatnym i partnerem publicznym wynika ponadto z następujących przesłanek¹²⁵:

- prawnych, ponieważ samorządność oznacza nie tylko prawo, ale i obowiązek oddziaływania w wielu lokalnych i regionalnych strukturach społeczno-gospodarczych dla dobra społeczności lokalnej;
- społecznych, ponieważ rozwój lokalny i regionalny nie może odbywać się bez aktywnego współuczestnictwa mieszkańców;
- finansowo-technicznych, ponieważ skuteczne działania na rzecz rozwoju wymagają również działania od strony finansowej.

Źródła potencjalnych korzyści¹²⁶ ujawniają się w momencie porównania istniejącej i dominującej formy realizacji zadań publicznych z proponowanym i obecnie preferowanym partnerstwem publiczno-prywatnym (tabela 6.2).

¹²⁴ W. Zaremba, *Rola samorządów lokalnych w budowie społeczeństwa informacyjnego*, Wydawnictwo AP, Siedlce 2006, s. 76 oraz *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ECO/143, Bruksela, 10 marca 2005 r., www.eur-lex.europa.eu, s. 1-2.

¹²⁵ J. Górniak, J. Hausner (red.), S. Kołdra, S. Mazur, R. Paszowska, *Komunikacja i partycypacja społeczna, Poradnik*, MSAP, Kraków 1999.

¹²⁶ W. Jastrzębska, M. Lechwar, *Rola kapitału społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego w tworzeniu i funkcjonowaniu klastrów*, [w:] D. Bobrecka-Jamro, W. Jastrzębska, E. Szponar-Krok, B. Tuziak (red.), *Klasy w agrobiznesie. Uwarunkowania funkcjonowania i wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości*, Difin, Warszawa 2008, s. 41-44.

Tabela 6.2. Realizacja zadań publicznych z wykorzystaniem metody tradycyjnej lub partnerstwa publiczno-prywatnego – porównanie

Metoda tradycyjna	Partnerstwo publiczno-prywatne
1. Koncentracja na pojedynczym etapie	1. Koncentracja na „całościowym cyklu życia” danego projektu
2. Zapewnianie środków finansowych należy do zadań podmiotu publicznego	2. Zapewnianie środków finansowych należy do zadań partnera prywatnego (w całości lub części)
3. Stałe obciążenie finansowe	3. Obciążenie finansowe dla podmiotu publicznego (wynagrodzenie partnera prywatnego) przybiera różne formy, a cały mechanizm zależy od poziomu wydajności i jakości realizowanego przedsięwzięcia
4. Wszystkie rodzaje ryzyka spoczywają na podmiocie publicznym	4. Ryzyko związane z przedsięwzięciem dzieli się pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego

Źródło: Opracowanie na podstawie www.nsrr.gov.pl.

Doświadczenia krajów, które w zakresie administrowania sprawami publicznymi zdecydowały się na wdrożenie PPP wskazują, że poprawnie skonstruowane partnerstwo jest metodą dogodną i ekonomicznie wydajniejszą od tradycyjnych, umożliwiając wywiązanie się z określonych zadań publicznych (czy też poszczególnych przedsięwzięć składających się na realizację tego zadania) w sposób tańszy, a przynajmniej sprawniejszy (efektywniejszy) niż miałyby to miejsce w razie zastosowania innych rozwiązań¹²⁷.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) wydaje się szansą nie tylko na uzyskanie nowej jakościowo infrastruktury technicznej i społecznej, ale równocześnie szansą na zdynamizowanie rozwoju dominujących na obszarach wiejskich małych i średnich przedsiębiorstw. Może ono stanowić załączek do budowania partnerstwa (klastrów) między samymi przedsiębiorstwami, jak również przedsiębiorstwami i jednostkami, które w sposób naturalny mogłyby wspomóc ich innowacyjność (np. regionalne i lokalne jednostki, naukowe i naukowo-badawcze); tym bardziej, że działania partnerskie służą dobru wspólnemu i rozwojowi całej społeczności. Dzieje się tak między innymi dlatego, że władze samorządowe, realizując zasadę partnerstwa, wychodzą poza sformalizowane struktury, łącząc swoje działania z działaniami reprezentującymi środowisko

¹²⁷ Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego, Ministerstwo Gospodarki, Departament Instrumentów Wsparcia, Warszawa 2007, s. 20.

oraz obywateli. Jednocześnie należy podkreślić, iż w obecnych warunkach ustrojowych gmina stanowi podstawowy szczebel zarządzania terytorialnego i w związku z tym korzystanie przez nią z dostępnych i sprawdzonych sposobów realizacji zadań – w tym PPP – może mieć istotne znaczenie dla zapobiegania i rozwiązywania lokalnych problemów społeczno-gospodarczych.

6.5. Podsumowanie

Ład instytucjonalny ma na celu między innymi wzrost produktywności, tworzenie warunków sprawnej konkurencji, upowszechnianie się postaw przedsiębiorczości, uelastycznianie rynków pracy, rozwój zasobów kapitału ludzkiego. Ponadto ład instytucjonalny daje możliwość artykułowania pożądaných celów społecznych przez poszczególne grupy interesariuszy. Problem ten jest istotną kwestią społeczności obszarów o znacznym udziale grup wykluczonych społecznie. O kształcie tego ładu instytucjonalnego decyduje przede wszystkim aktywność państwa, ludzi polityki, nauki¹²⁸. W polityce regionalnej UE wyraźnie podkreśla się znaczenie rozwiązań instytucjonalnych opartych na zasadach partnerstwa w tym partnerstwa publiczno-prywatnego i klastrów w budowaniu społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy. Kształtowanie kultury partnerstwa wśród instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw jest współcześnie warunkiem realizacji koncepcji rozwoju gospodarczego uwzględniającego aspekt ekonomiczny, polityczny, społeczny i środowiskowy, tj. rozwoju zrównoważonego.

Budowanie partnerstwa instytucjonalnego może się wiązać z określonymi korzyściami. Partnerstwa włączają w swoje działania społeczności lokalne, stają się więc istotnym pracodawcą. Stosują bardziej efektywne metody rozwiązywania problemów finansowych i pozafinansowych oraz podejmują ryzyko związane z realizacją trudnych problemów, które nie są możliwe do rozwiązania przez każdą z tych instytucji z osobna. Istotnym zasobem stanowiącym potencjał do budowy partnerstw jest kapitał społeczny. Kapitał społeczny uznany został przez nową ekonomię jako czynnik wyjaśniający funkcjonowanie uczestników życia gospodarczego.

Jak wskazują doświadczenia polskie, trudno jest budować rozwiązania oparte na idei „partnerstwa”. Polskie życie społeczne jest „[...] regulowane wedle zasad, które konstytuowały tzw. brudne wspólnoty. I mamy do czynienia w zasadzie z takim instytucjonalnym pęknięciem, to znaczy z jednej strony

¹²⁸ M.G. Woźniak, *Fundamentalne problemy aksjologiczne ładu instytucjonalnego współczesnej gospodarki*, [w:] B. Polzakiewicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2006, s. 35, 37, 39.

z oficjalnymi instytucjami dialogu, które coś tam próbują robić, a z drugiej strony z lokalnie kształtowaną rzeczywistością wedle kompletnie odmiennych zasad gry, raczej rywalizacji i prób oszukiwania, przechytrzenia jeden drugiego, aniżeli właśnie dialogu i konsensusu”¹²⁹.

Pomimo istniejących przeszkód i trudności należy kontynuować propagowanie „partnerstwa”, ponieważ dzięki współpracy organizacji wiele europejskich regionów poprawiło swój status ekonomiczny i konkurencyjność. Partnerstwo, w tym partnerstwo publiczno-prywatne, wymusza długoterminową współpracę pomiędzy lokalnymi podmiotami, co stymuluje rozwój gospodarczy. Ułatwia konsultacje, kooperację i koordynację wdrażanych programów i staje się narzędziem lepszego zarządzania. Odnosząc się do idei klastrów, należy podkreślić, iż strategiczne dla rozwoju regionalnego dokumenty unijne, jak i polskie, określają ramy definicyjne klastrów, wskazując jednocześnie na potencjalne korzyści dla przedsiębiorstw i regionów. Klastry stanowią dobre rozwiązanie dla kreacji innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw agrobiznesu i obszarów wiejskich.

¹²⁹ *Grzech pierworodny w dialogu*. Dyskusja panelowa w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 3, www.dialogspoleczny.pl, s. 9.

Bibliografia

1. *A budget for Europe 2020 – Part I and II*, COM(2011)500 final, Brussels, 29.06.2011.
2. *Agriculture at the crossroads. Global report*, International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAAST, Washington, D.C. 2009.
3. *Analiza struktury projektów i charakterystyki beneficjentów Działań 1.1, 1.5 i 2.4. Raport Końcowy*, Agrotec i IERiGŻ-PIB, Warszawa, styczeń 2007.
4. Benedyk E., *Plan na plon*, „Polityka” 24.10.2009.
5. Białas P., *From coal mining to mining minds*, Programming and Monitoring Unit Programming Development and European Funds Department Marshal Office Śląskie Voivodeship, Poland.
6. Boniecki P., *Interaktywny system edukacyjny wspomagający procesy projektowania oraz eksploatacji sztucznych sieci neuronowych w rolnictwie*, „Inżynieria Rolnicza” 2006, nr 13.
7. Borys T., *Partnerstwo dla Regionu Karkonoskiego – laboratorium budowy społeczeństwa obywatelskiego*, www.karkonosze.eu.
8. Brown L., *Plan B 20. Rescuing a planet under stress and civilization in trouble*, Earth Policy Institute, W.W. Norton&Company, New York–London 2006.
9. Brzóska M., Ciepiewska M., Chabera J., Dąbrowski J., Kaleta A., Krzyżanowska Z., Rowiński J., *Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. Rozważania o korzyściach i kosztach*, UKIE, Warszawa 2002.
10. Chechelski P., *Ocena wpływu światowego kryzysu na gospodarkę żywnościową*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2010, nr 4.
11. Chechelski P., *Procesy globalizacji na polskim rynku żywnościowym po integracji z Unią Europejską*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 5*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 109, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
12. Chechelski P., *Wpływ procesów globalizacji na polski przemysł spożywczy*, seria „Studia i Monografie”, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
13. Chechelski P., Judzińska A., *Wpływ kryzysu na polski przemysł spożywczy*, seria „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy”, nr 552, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
14. Chyłek E., *Pożądan kierunki i perspektywy rozwoju nauk rolniczych w Polsce*, „Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie” 2011, t. 11, z. 1(33), Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w Falentach.
15. Czyżewski A., Poczta-Wajda A., Sapa A., *Globalne uwarunkowanie rynków rolnych*, [w:] *Polityka rolna Unii Europejskiej po 2013 roku*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008.
16. *Data & Trends of the European Food and Drink Industry*, CIAA 2010.
17. Dudziński J., *Uwagi o ruchu cen surowców i żywności w handlu międzynarodowym w obecnej dekadzie*, [w:] E. Najlepszy, M. Bartosik-Purgat (red.), *Determinanty i wyzwania gospodarki światowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, nr 126, Wyd. UE, Poznań 2009.

18. *Flora industry clustering efforts in the Netherlands*, Cluster case study for the Commission of the European Communities Enterprise and Industry Directorate-General, 31.03.2008.
19. Gorynia M., Saykiewicz J.N., *Zarządzanie zmianą w warunkach transformacji i globalizacji*, „Przegląd Organizacji” 2007, nr 1.
20. Górniak J., Hausner J. (red.), Kołdra S., Mazur S., Paszowska R., *Komunikacja i partycypacja społeczna, Poradnik*, MSAP, Kraków 1999.
21. Gradziuk K., *Realizacja programu SAPARD w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 85, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
22. Gradziuk K., *Wsparcie polskiej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich z funduszy unijnych w latach 2000-2013*, [w:] J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
23. *Grzech pierworodny w dialogu*. Dyskusja panelowa w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 3, www.dialogspoleczny.pl.
24. *Handel detaliczny artykułami spożywczymi w Polsce 2011. Analiza rynku i prognozy rozwoju na lata 2012-2014*, PMR Publications, www.egospodarka.pl/74992,Rynek-spozywczy-w-Polsce-2012-2014,1,39,1.html.
25. Hańdo T., *Po pół roku obecna bessa wciąż nie dorównuje tym z przeszłości*, „Parkiet” 6.10.2011.
26. Heffner K., Klemens B., *Edukacja i innowacyjność jako czynniki zwiększające możliwości inwestycyjne i tworzące podstawy do powstania klastrów na obszarach wiejskich*, „Więś i Rolnictwo” 2007, nr 2(135).
27. http://cordis.europa.eu/fp7/kbbe/home_en.html.
28. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.
29. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.
30. http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=key.
31. <http://www.bpsc.com.pl/index.php?CIDA=43>.
32. <http://www.clusterobservatory.eu/index.html>.
33. <http://www.dolinaeko.wspa.lublin.pl>.
34. http://www.international.inra.fr/layout/set/print/partnerships/with_the_private_sector/.
35. <http://www.partnerstwa.boris.org.pl>.
36. <http://www.pi.gov.pl/PARP/data/klastry/index.html>.
37. <http://www.plantator.com/>.
38. *Indykatorywny podział na poszczególne działania obszarów wiejskich (w EUR na cały okres)*, *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, MRiRW, Warszawa, marzec 2011, www.minrol.gov.pl.
39. *Informacja o liczbie i kwotach decyzji o przyznanie płatności oraz kwotach zrealizowanych płatności w ramach Działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania PROW 2007-2013” z 31 października 2011 r.*, ARiMR, www.arimr.gov.pl.

40. *Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD* (wg danych na dzień 31 grudnia 2006 r.), MRiRW, czerwiec 2007 r., www.minrol.gov.pl.
41. *Informacja o stanie realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (z 31 marca 2011 r. i wg stanu na dzień 31 października 2011 r.), MRiRW, www.minrol.gov.pl.
42. *Informacja o stanie realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” z dn. 28 lutego 2009 r.*, MRiRW, www.minrol.gov.pl.
43. *Informacja tygodniowa o realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 z 16.03.2007 r.*, MRiRW, www.minrol.gov.pl.
44. *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, http://www.parp.gov.pl/files/74/81/105/inn_transfer_tech.pdf.
45. *Instytucje gospodarki rynkowej (wybór tekstów)*, opracował J. Wilkin, Wydział Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa 1996.
46. Jastrzębska W., Lechwar M., *Rola kapitału społecznego i partnerstwa publiczno-prywatnego w tworzeniu i funkcjonowaniu klastrów*, [w:] D. Bobrecka-Jamro, W. Jastrzębska, E. Szponar-Krok, B. Tuziak (red.), *Klasy w agrobiznesie. Uwarunkowania funkcjonowania i wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości*, Difin, Warszawa 2008.
47. Jędrzejczyk I. (red.), *Ocena komplementarności działań Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej na obszarach wiejskich*, SGGW, Warszawa 2008.
48. Kaczmarek T.T., *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.
49. *Kapitał społeczny a nierówności – kumulacja i redystrybucja*, pod red. K. Marzec-Holki przy współpracy H. Guzy-Steinke, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2009.
50. Kowalczyk S., *Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 3.
51. Kowalczyk S., *Globalizacja agrobiznesu: specyfika, wymiary, konsekwencje*, SGH, Warszawa 2010.
52. Król A., *Klasy szansą na wzrost innowacji w polskich przedsiębiorstwach*, praca magisterska, WSE, Kraków 2011.
53. Kutkowska B., Golinowska M., Berbeka T., *Wpływ instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i innych polityk sektorowych skierowanych na obszary wiejskie i rolnictwo Dolnego Śląska*, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław 2010.
54. Kwasek M., *Tendencje w spożyciu żywności w krajach rozwijających się na tle rozwoju społeczno-gospodarczego*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 123, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
55. Landreth H, Colander D.C., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
56. Lechwar M., Jastrzębska W., *Uwarunkowania ekonomiczne funkcjonowania klastrów w sektorze rolno-spożywczym; programy wsparcia finansowego klastrów; wybrane aspekty*, [w:] D. Bobrecka-Jamro, W. Jastrzębska, E. Szponar-Krok, B. Tuziak (red.),

Klasy w agrobiznesie. Uwarunkowania funkcjonowania i wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości, Difin, Warszawa 2008.

57. Lloyd P., *Partnerstwo i przedsiębiorczość społeczna: budowanie społeczeństwa obywatelskiego przy jednoczesnym zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi społeczne*, [w:] *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”*, pod red. M. Kubista, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, www.parp.gov.pl.
58. Madej M., *Outsourcing – alternatywa strategiczna*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 14.
59. McAlinden G., *Partnerstwo na rzecz rozwoju regionalnego – w kontekście funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, [w:] *Praca, kształcenie, partnerstwo. Zbiór opracowań powstałych w ramach realizacji programu Phare 2000 „Rozwój Zasobów Ludzkich”*, pod red. M. Kubista, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, www.parp.gov.pl.
60. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., Warszawa.
61. *Ocena ex-post realizacji Programu SAPARD w Polsce w latach 2000-2006. Raport końcowy*, Agrotec, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.
62. *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Raport końcowy*, Agrotec, IERiGŻ-PIB, IUNiG-PIB, Warszawa 2010.
63. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli EBI w partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP) i wpływu PPP na wzrost*, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ECO/143, Bruksela, 10 marca 2005 r., www.eur-lex.europa.eu.
64. *Orientacyjna zbiorcza tabela finansowa Planu w EUR zmieniona po realokacji środków nr 4/2008 (10)*, MRiRW, grudzień 2008 r., www.minrol.gov.pl.
65. *Partnerstwo w rozwoju lokalnym*, opr. J. Duriasz-Bułhak i R. Milewski, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa 2003.
66. Pawlak K., Poczta W., *Międzynarodowy handel rolny, teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju*, PWE, Warszawa 2011.
67. *Podział dostępnych środków z Rocznych Umów Finansowych 2000, 2001, 2002 i 2003 pomiędzy poszczególne działania Programu SAPARD, Informacja o realizacji i rezultatach Programu SAPARD*, MRiRW, www.minrol.gov.pl.
68. *Polityka gospodarcza Polski w integrującej się Europie 2008-2009*, Raport Roczny IBRKiK, Warszawa 2009.
69. Pomykański A., *Sieciowe zarządzanie organizacjami w regionie*, [w:] K. Owczarek (red.), *Klasy w gospodarce regionu*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź 2010.
70. Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
71. Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, MacMillan, London 1990.
72. *Powszechny Spis Rolny 2002 i 2010, GUS, Warszawa 2003 i 2011*.
73. *Raport „Analiza wyników realizacji poszczególnych działań Programu SAPARD w świetle celów Programu oraz wpływ zmian społeczno-ekonomicznych na realizację Programu w latach 2002-2006”*, PSDB. i WYG International, Warszawa 2007.

74. *Raport from the Commission on the implementation of the national strategy plans and the Community strategic guidelines for rural development (2007-2013)*, COM(2011) 450 final, Brussels, 20.07.2011.
75. *Raport z oceny ex-post PROW 2004-2006*, MRiRW, Warszawa 2009.
76. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
77. Sobiecki R., *Globalizacja a funkcje polskiego rolnictwa*, SGH, Warszawa 2007.
78. Sobiecki R., *Kryzysy rolne a bezpieczeństwo żywnościowe*, [w:] R. Sobiecki, J. Pietrewicz (red.), *Przedsiębiorstwo a kryzys globalny*, SGH, Warszawa 2010.
79. Sobolewski A., *Partnerstwo dla rozwoju*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2006, nr 4, www.dialogspoleczny.pl.
80. *Sprawozdanie końcowe z realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006*, MRiRW, Warszawa 2010, www.minrol.gov.pl.
81. *Sprawozdanie roczne z realizacji działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 za rok 2010*, MRiRW, Warszawa, www.minrol.gov.pl.
82. Stiglitz J.F., *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, PWN, Warszawa 2007.
83. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006.
84. *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*, the 3rd SCAR (Scientific Committee for Agricultural Research) Foresight Exercise, Brussels, February 2011.
85. Szultka S. (red.), *Klasy. Innowacyjne wyzwanie dla Polski*, Wyd. IBnGR, Gdańsk 2004.
86. Szultka S., *Klasy – ich powstawanie, funkcjonowanie i rozwój – doświadczenia krajowe w zakresie wspierania i rozwoju klastrów i inicjatyw klastrowych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, www.sc.gapp.pl/pliki/Klasy.pdf.
87. Szymański W., *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Difin, Warszawa 2009.
88. “The Economist Newspaper Limited”, London (21.03- 27.03.2009).
89. Tomczak F., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 125, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
90. *Uchwała Nr 45 Komitetu Monitorującego Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” z dnia 5 lipca 2010 r. Tabela 3.1.*, MRiRW, www.minrol.gov.pl.
91. Urban R., *Polska gospodarka żywnościowa na tle rynku wspólnotowego i globalnego*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2007, t. IX, z.4.
92. Urban R., *Przemysł spożywczy*, [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2005 roku (i w latach kolejnych)*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, lata 2005-2011.
93. Urban R., *Wzrost światowych cen produktów rolnych i jego skutki*, „Przemysł Spożywczy” 2011, nr 1.

94. Urban R., Chechelski P., *Ocena stanu dostosowań polskiej gospodarki żywnościowej do integracji z Unią Europejską. Konkluzje i wnioski*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
95. Wąs A., Sulewski P., Gębska M., *Strategic management in agribusiness*, [w:] *Food chain management, European experiences and local solutions* (ed. P. Rovny), Slovak Agricultural University, Nitra 2010.
96. Wigier M. (red.), *Wspólnotowe zasady ewaluacji oraz ocena oddziaływania programów rolnych w okresie 2004-2008*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 105, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
97. Woś A., *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
98. Woźniak M.G., *Fundamentalne problemy aksjologiczne ładu instytucjonalnego współczesnej gospodarki*, [w:] B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń 2006.
99. *Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, Ministerstwo Gospodarki Departament Instrumentów Wsparcia, Warszawa 2007.
100. Zapędowski W., *Liberalizacja handlu towarami rolnymi w ramach WTO – wyzwanie dla europejskiego rolnictwa*, [w:] *Dziś i jutro gospodarstw rolnych w krajach Centralnej i Wschodniej Europy*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 98, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
101. Zaremba W., *Rola samorządów lokalnych w budowie społeczeństwa informacyjnego*, Wydawnictwo AP, Siedlce 2006.
102. *Zasada Partnerstwa w nowych programach EFS (2007-2013). Ramy Programowania. Sprawozdanie grupy roboczej ad hoc państw członkowskich ds. partnerstwa*, Instytucje zarządzające Inicjatywą Wspólnotową EQUAL z Belgii, Austrii, Grecji, Niemiec, Polski, Portugalii, Republiki Czeskiej i Szwecji, 2006.
103. Zegar J., *Globalny problem żywnościowy a polskie rolnictwo*, „Wieś i Rolnictwo” 2001, nr 3.
104. Zerka P., *Cyfrowe przyspieszenie. Po co i jak budować sieć szerokopasmową w Polsce?*, DemosEuropa, wrzesień 2011, http://www.demoservices.home.pl/www/files/A4_Policy_Paper sierpien_2011_P_Zerka_light%281%29.pdf.
105. Zybala A., *Sila partnerstwa. Jak partnerstwa społeczne pomagają lokalnym środowiskom pokonywać problemy i sprostać wyzwaniom przyszłości*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” 2007, www.dialogspoleczny.pl.
106. Żekało M., Malak-Rawlikowska A., *Metoda Interaktywnego Zarządzania Strategicznego w agrobiznesie – wykorzystanie w gospodarstwach mlecznych*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2011, t. XIII, z. 1.
107. Życiński S., *Ocena innowacyjności sektora MSP w świetle badań PARP*, [w:] E. Sadowska-Kowalska (red.), *Przedsiębiorczość i innowacyjność w Polsce w kontekście europejskim – ocena dystansu*, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź 2008.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek