



**INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY**

Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce

nr 42

Warszawa 2012

**Piotr Chechelski
Renata Grochowska
Marek Wigier**



**KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

**Wyzwania i ograniczenia
długookresowego rozwoju
rolnictwa i obszarów
wiejskich w Polsce**



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

Wyzwania i ograniczenia długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce

*Monografia pod redakcją naukową
dr. Marka Wigiera*

*Autorzy:
dr hab. Piotr Chechelski, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB
dr hab. Renata Grochowska, prof. nadzw. IERiGŻ-PIB
dr Marek Wigier*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2012

Autorzy publikacji są pracownikami Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu **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 analiza i ocena najważniejszych wyzwań dla polityki rolnej w Polsce związanych z długookresowym rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich oraz ocena możliwości osiągnięcia wskazanych celów w oparciu o nowe instrumenty WPR do 2020 roku.

Recenzent

*dr hab. Adam Sadowski, prof. nadzw. Uniwersytetu w Białymstoku,
Wydział Ekonomii i Zarządzania*

Opracowanie komputerowe

Anna Staszczak

Korekta

Krystyna Mirkowska

Redakcja techniczna

Leszek Ślipiński

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-221-4

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

Spis treści

1. Wprowadzenie	7
2. Uwarunkowania globalne rozwoju rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich	11
3. Podstawowe dysproporcje w rozwoju polskiego rolnictwa, obszarów wiejskich i przemysłu spożywczego na tle krajów Unii Europejskiej	25
3.1. Podstawowe dysproporcje rozwoju polskiego rolnictwa na tle innych krajów Unii Europejskiej	25
3.2. Podstawowe dysproporcje w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej	48
3.3. Podstawowe dysproporcje w rozwoju przemysłu spożywczego w Polsce i krajach Unii Europejskiej	53
4. Analiza SWOT rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich.....	62
4.1. Analiza SWOT rolnictwa	62
4.2. Analiza SWOT obszarów wiejskich	68
4.3. Analiza SWOT przemysłu spożywczego	72
5. Długookresowy rozwój gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich.....	77
5.1. Wyzwania i ograniczenia dla formułowania strategii rozwoju	78
5.2. Założenia strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.....	81
5.3. Długookresowe cele strategiczne w perspektywie 20-30 lat.....	86
5.4. Źródła potencjalnych przewag konkurencyjnych	91
6. Ocena możliwości osiągnięcia celów długookresowych rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w oparciu o nowe instrumenty WPR w perspektywie do 2020 roku	94
6.1. Ewolucja celów i instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej	94
6.2. Cele i instrumenty polityki rolnej w obecnej propozycji Komisji Europejskiej	98
6.3. Oczekiwane rezultaty w kontekście możliwości osiągnięcia celów długookresowych.....	105
6.4. Potencjalne źródła konfliktu pomiędzy wzajemnie sprzecznymi celami i instrumentami przyszłej polityki rolnej	111
7. Wnioski.....	115
Spis literatury	121

1. Wprowadzenie

W dyskusji na temat roli państwa w gospodarce dominuje spór dotyczący relacji między efektywnością procesów gospodarczych a sprawiedliwością społeczną. Rolę rynków w efektywnej alokacji zasobów podkreślano w teorii ekonomii już za czasów Adama Smitha. Już od czasów Wilfreda Pareta wielu ekonomistów analizowało przypadki konkretnych działań gospodarczych w ten sposób, jak gdyby możliwe było najpierw rozważenie wpływu na efektywność alokacyjną przy danym podziale dochodu, a potem podsumowanie rozumowania przez dodanie oceny wartościującej towarzyszących temu zmian w podziale dochodu¹. Konkurencja doskonała okazuje się jednak niewystarczającym warunkiem efektywności alokacyjnej, sektor prywatny zaś wykazuje istotne ograniczenia w efektywnym zaspokajaniu niektórych potrzeb społecznych. Próby wyeliminowania zawodności rynku prowadzą do wzrostu roli państwa w gospodarce.

Współczesna światowa ekonomia odrzuca zatem tezę o doskonałości rynków², legitymizując tym samym potrzebę interwencyjnej roli państwa. Uzasadnia się wówczas, że interwencja państwa jest pożądana wtedy, gdy występują rozbieżności między produktem prywatnym a społecznym. Wyjaśniając główne przyczyny interwencji w nowoczesnym, światowym rolnictwie, J.E. Stiglitz³, J. Wilkin⁴ wskazują na wysoki poziom ryzyka w działalności rolniczej oraz nieskuteczność w zapobieganiu temu ryzyku. Ryzyko jest rezultatem m.in. zmiennych warunków klimatycznych, braku dostatecznej informacji oraz niedorozwoju struktur agrobiznesu, w tym także doradztwa. Konieczność interwencji w sektorze agrobiznesu uzasadnia się także: występowaniem zjawiska kosztów i efektów zewnętrznych, niską cenową elastycznością podaży, niższym niż w innych działach gospodarki narodowej poziomem wydajności pracy, niewielką mobilnością siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie, koniecznością dostarczania dóbr publicznych, wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju. Interwencja jednak nie zawsze okazuje się najlepszym sposobem rozwiązania problemu zawodności rynku. Przyczynami niepowodzeń są m.in.: trudne do precyzyjnego przewidzenia skutki

¹ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 609-613.

² A. Czyżewski, *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 24 i następn.

³ J.E. Stiglitz, *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, "The World Bank Research Observer" 1987, Vol. 2, z. 1, January, s. 52.

⁴ J. Wilkin, *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, [w:] Materiały z konferencji „Dostosowania polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej”, ARR, Warszawa 2003, s. 27 i następn.

działań podejmowanych przez państwo, ograniczona kontrola ich efektów oraz sposobów ich realizacji, wspieranie w działaniach określonych grup interesu czy ograniczony dostęp uczestników rynku do informacji.

Polska gospodarka żywnościowa w minionym dwudziestolecu przeszła bardzo istotny, a zarazem burzliwy okres obfitujący w wiele wydarzeń gospodarczych i politycznych. Począwszy od procesów transformacji systemowej poprzez integrację ze strukturami UE i powszechnie oddziaływującą globalizację. W rozwoju rolnictwa, obszarów wiejskich i przemysłu spożywczego najważniejszą rolę odegrała zmiana ustroju społeczno-gospodarczego i proces urynkowania gospodarki. W okresie członkostwa w UE duże znaczenia miało wsparcie środkami publicznymi oraz bezpośrednio i pośrednio interwencje rynkowe. Należy jednak pamiętać, że zmiany w rolnictwie mają charakter pokoleniowy i powiązane są ściśle z tempem rozwoju gospodarczego kraju oraz możliwościami finansowania przekształceń strukturalnych środkami publicznymi⁵. Struktura agrarna podlega przeobrażeniom, które od kilku dziesięcioleci polegają na dwóch tendencjach, a mianowicie: spadku absolutnej liczby gospodarstw oraz polaryzacji struktury obszarowej⁶. Niezmiennie jednak cechami charakterystycznymi dla rolnictwa pozostają: relatywnie (w stosunku do krajów Europy Zachodniej) wysoki poziom zatrudnienia, niska wydajność pracy i ziemi, niekorzystna struktura agrarna oraz niskie dochody z działalności rolniczej. Problemy te mają bezpośredni wpływ na warunki życia na wsi⁷. Mówiąc zatem o strategii długookresowej rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich stajemy przed koniecznością wyboru celów i odpowiedzi na co najmniej cztery zasadnicze pytania dotyczące: modelu rolnictwa, konkurencyjności, struktur oraz przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Unia Europejska deklaruje realizację idei zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do rolnictwa przez przyjęcie tzw. europejskiego **modelu rolnictwa** bazującego na wielofunkcyjności i trwałości (zrównoważeniu). Oczekuje się, iż taki model będzie skutecznie pełnić różnorakie funkcje, m.in. będzie sprzyjać:

- wytwarzaniu bezpiecznej i wysokiej jakości żywność,
- ochronie bioróżnorodności i krajobrazu,
- zachowaniu atrakcyjności i żywotności obszarów wiejskich,
- zapewnieniu stabilnych dochodów rolniczych,
- zachowaniu dziedzictwa kulturowego wsi,

⁵ W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska, *Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990-2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 21, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

⁶ J.S. Zegar, *Kwestia koncentracji ziemi w polskim rolnictwie indywidualnym*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G” 2009, t. 96, z. 4, s. 256-266.

⁷ A. Sikorska (red.), *Uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 1, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

- wytwarzaniu produktów konkurencyjnych na rynku globalnym,
- rozwiązywaniu problemu bezpieczeństwa żywnościowego,
- powstrzymaniu degradacji środowiska naturalnego w skali globalnej⁸.

Wielofunkcyjność jest zatem kategorią bardzo pojemną. Polega ona na dostarczaniu poza produktami żywnościowymi i innymi produktami rynkowymi (komercyjnymi) także dóbr publicznych, które nie są wytwarzane z przeznaczeniem na rynek ani na własne potrzeby konsumpcyjne i mogą być użytkowane bezpłatnie przez innych. Te dobra były dostarczane od zawsze, obok produktów żywnościowych (a także produktów służących innym potrzebom) jednak współczesny rozwój rolnictwa, zwłaszcza zaś jego daleko idąca industrializacja, zagroził dostarczaniu dóbr publicznych. Wielofunkcyjność rolnictwa zmienia tradycyjne (produkcyjne) ukierunkowanie działalności rolniczej na nowe obszary: nowe dobra i usługi czy nowe działalności⁹. Zrównoważenie rolnictwa staje się nowym paradygmatem jego rozwoju – imperatywem kategorycznym dla polityki.

Przyjmując, iż europejski model rolnictwa stanowi swoisty „wzorzec” rozwoju, polityce rolnej UE (WPR) przychodzi rozwiązywać cztery sprzeczności natury strategicznej. Po pierwsze, wymienione cele (oczekiwania) są przeciwstawne. Nie można jednocześnie realizować sprzecznych celów, chyba że zgodzimy się na pewien kompromis. Kompromis ten nie jest osiągniany samoistnie przez mechanizm rynku. Po drugie, pojawia się sprzeczność pomiędzy deklaracjami o europejskim modelu rolnictwa (wielofunkcyjnością, zrównoważeniem) a rzeczywistym biegiem procesów. Rolnicy są poddawani ogromnej presji ze strony rynku do ciągłego zwiększania produktywności, zwiększania skali produkcji i specjalizacji, co umniejsza możliwość pełnienia funkcji w zakresie pozakomercyjnych dóbr i usług. To w oczywisty sposób podminowuje europejski model rolnictwa. Po trzecie, pojawia się zagrożenie spójności terytorialnej, ponieważ jednolity rynek rolno-spożywczy, kierując się zasadą wyrównywania kosztów krańcowych, sprzyja koncentracji produkcji rolnej w regionach o najbardziej korzystnych warunkach środowiskowych i społeczno-ekonomicznych, zaś wycofywaniu się z takiej produkcji w regionach o mniej sprzyjających warunkach. To zagraża spójności regionalnej i zrównoważeniu rolnictwa. Po czwarte – wraz z liberalizacją rynków rolno-spożywczych nasila się sprzeczność pomiędzy dążeniem do konkurencyjności a innymi celami WPR, co zagraża nie tylko zrównoważeniu rolnictwa europejskiego, ale i bezpieczeństwu żywnościowemu Europy i świata.

⁸ *Public Goods from Private Land*, RISE Task Force directed by Professor Allan Buckwell, RISE, December 2009, <http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf>.

⁹ *The Role of Agriculture and Farm Household Diversification in the Rural Economy: Evidence and Initial Policy Implications*, Working Party on Agricultural Policies and Markets, TAD/CA/APM/WP (2009)1/Final, OECD, 21 Apr. 2009, s. 7.

Europejska WPR ma w swoim instrumentarium narzędzia polityki o charakterze rynkowym i pozarynkowym. Instrumenty rynkowe, szczególnie te związane ze wsparciem cenowym, faworyzują największych producentów, w szczególności najbardziej produktywnych i towarowych. Nie wypełniają jednak kryterium sprawiedliwości i wsparcia słabszych jako przesłanka interwencji¹⁰. Programy rozwoju obszarów wiejskich są przykładem instrumentów o charakterze pozarynkowym. Jako instrument polityki interwencyjnej państwa, dają one szanse stabilizacji polityki w okresie kilku cykli produkcyjnych. Stymulują one zmiany w zakresie struktur produkcyjnych, poprawy konkurencyjności, ochrony środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Tym samym są one podstawowym instrumentem wspierającym proces modernizacji gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich zarówno w zakresie poprawy jego konkurencyjności, jak i poziomu zrównoważenia. Należy jednak pamiętać, że zakres ingerencji państwa w gospodarkę wywołuje zawsze kontrowersje¹¹.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania natury globalnej, wzrost konkurencji na rynkach lokalnych, regionalnych i ponadnarodowych, towarzyszące im procesy integracji oraz uwarunkowania zmian we Wspólnej Polityce Rolnej uwzględniające także tzw. europejski model rolnictwa w niniejszej publikacji zostały przedstawione podstawowe dylematy i wyzwania związane z określeniem długookresowych celów polityki rolnej dla Polski w perspektywie 20-30 lat. W kolejnych rozdziałach opracowania została omówiona problematyka uwarunkowań globalnych związanych z rozwojem rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich, przedstawiono podstawowe dysproporcje w rozwoju pomiędzy polską a pozostałymi krajami UE w wymienionych obszarach, w oparciu o analizę SWOT wskazano na mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla kompleksu rolno-żywnościowego w Polsce, omówiono założenia i cele strategiczne polityki długookresowej, wreszcie przedstawiono ocenę możliwości osiągnięcia wskazanych celów w oparciu o nowe instrumenty WPR do 2020 roku.

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. Książka może być przydatna dla wszystkich studiujących ekonomię stosowaną.

¹⁰ W. Rembisz, *Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie*, „Współczesna Ekonomia” 2010, nr 4, WSiFiZ, Warszawa, s. 10 i następne.

¹¹ M. Wigier (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

2. Uwarunkowania globalne rozwoju rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich

Unia Europejska stoi przed wyborem nowej drogi rozwoju, chociaż z pewnością nie odejdzie od swojej podstawowej zasady, utrzymania jednolitego rynku wspólnotowego, to zapewne w większym stopniu niż dotychczas będzie musiała uwzględnić procesy zachodzące w światowej gospodarce. Globalizacja zmienia bowiem zasady działania na rynku, zmuszając do rewizji wcześniejszych poglądów i ustaleń. Unia Europejska jest częścią gospodarki światowej i wcześniej czy później, w mniejszym lub większym zakresie, będzie musiała też dostosować się do ogólnoświatowych trendów. Dlatego też przyszłe uwarunkowania makroekonomiczne rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej będą zależały przede wszystkim od poziomu otwartości polityki Unii Europejskiej na problemy globalne, ponieważ pod wpływem czynników zewnętrznych następuje duże zmniejszenie efektów polskiej gospodarki żywnościowej osiąganych z tytułu integracji z Unią Europejską.

Polska jako członek Unii Europejskiej zobowiązała się do przestrzegania unijnych traktatów i zawartych w nich ustaleń. Stąd też zagrożenia, jakie niosą ze sobą procesy globalizacji dla gospodarki żywnościowej UE dotyczą również nas. Może nawet w większym stopniu, ponieważ polskie rolnictwo i obszary wiejskie są zapóźnione nawet w stosunku do średniego poziomu unijnego. Dlatego też dla rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej w perspektywie najbliższych lat bardzo istotnym, jeśli nie najważniejszym uwarunkowaniem jest kształt i koncepcja funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej oraz środki finansowe otrzymywane z Unii Europejskiej.

W minionym dziesięcioleciu w światowej gospodarce żywnościowej doszło do różnych wydarzeń, które mogą mieć silny wpływ na założenia i zmiany w priorytetach rozwoju WPR. Do najważniejszych należy zaliczyć:

1. Wzrost popytu na żywność, zwłaszcza w krajach rozwijających się.

Dynamiczny rozwój krajów szybko rozwijających się o dużej liczbie ludności¹², jak: Chiny, Indie, Brazylia, Rosja, Meksyk, szereg krajów afrykańskich np. RPA, Nigeria oraz krajów Azji Południowo-Wschodniej, powoduje zwiększający się popyt na żywność. Na przykład łączny PKB krajów BRIC na przestrzeni lat 2000-2010 w światowym udziale zwiększył się z 8 do 20%,

¹² Wcześniej rozwój tych krajów, wtedy popularnie nazywanych „krajami trzeciego świata”, również miał miejsce, lecz w stosunku do krajów wysoko rozwiniętych był zdecydowanie wolniejszy.

co w wielkościach bezwzględnych oznacza przyrost z około 3 do 13 bln dolarów. Na kraje te przypadło zatem około 1/3 łącznego wzrostu światowego nominalnego PKB w ostatnich 10 latach. Realne tempo wzrostu krajów BRIC na poziomie około 8% pomogło światu jako całości osiągnąć przyrost PKB na poziomie 3,5% rocznie¹³.

Szybki wzrost gospodarczy krajów rozwijających się powoduje bogacenie się tych społeczeństw. W Chinach, Brazylii i Indiach tempo wzrostu gospodarczego w ostatnich dwudziestu latach wyniosło odpowiednio około 10% i 6% rocznie. Ich klasy średnie rosną w tempie 30-70% rocznie. Tak wysoki wzrost przekłada się na poprawę zamożności społeczeństwa, a tym samym na wzrost potrzeb żywnościowych coraz większych grup ludności. Nie chodzi tu tylko o zmiany ilościowe, ale także o zmiany w strukturze spożycia. Wraz z bogaceniem się ludności, jej preferencje ewoluują w kierunku spożycia większej ilości dóbr o wysokiej zawartości białek oraz dóbr wysoko przetworzonych, kosztem produktów zbożowych. Odżywiający się dotychczas jedzeniem roślinnym mieszkańcy tych krajów masowo przechodzą na jedzenie mięsa. Tymczasem na każdym ogniwie łańcucha pokarmowego traci się większość kalorii. Przykładowo, aby pozyskać 1 kg mięsa wołowego potrzeba 7-14 kg ziarna (wg amerykańskiego Departamentu Rolnictwa). W ślad za tym rozwija się hodowla zwierząt i następuje wzrost upraw paszowych (głównie zbóż). Wzorce diety bogatej w produkty zwierzęce szybko się rozprzestrzeniają, stają się synonimem bogactwa dla klasy średniej w tych krajach.

Wspomniana grupa państw rozwijających przyczyniła 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. Ich udział w światowym imporcie tego produktu sięgał aż 40%. Chiny z eksportera mięsa stały się jego importerem. Przykładem może być wzrost importu mięsa wieprzowego, którego w 2012 roku mają sprowadzić 1-1,1 mln ton¹⁴. 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 Brytania¹⁵.

¹³ J. O'Neill, *BRIC napędza gospodarkę świata*, „Rzeczpospolita” 9.12.2011 r.

¹⁴ <http://www.portalspozywczy.pl/>, FAMMU/FAPA na podstawie Big Progress z dn. 28.11.2011 r.

¹⁵ “The Economist Newspaper Limited”, London (21.03-27.03.2009 r.).

Według danych brytyjskiej firmy badawczej IGD¹⁶ wynika, że w 2011 roku Chiny stały się największym na świecie rynkiem żywności i prześcignęły pod tym względem USA. Wartość rynku spożywczego w Chinach wyniosła 970 mld dolarów, podczas gdy w USA – 913,5 mld dolarów. Prognozy zakładają, że w 2015 roku chiński sektor żywnościowy osiągnie wartość 1,467 bln dolarów, co oznacza trzykrotny wzrost w stosunku do poziomu z 2006 roku. W raporcie zwraca się także uwagę na szybki wzrost wartości rynku spożywczego w pozostałych krajach grupy BRIC, czyli Brazylii, Indii, Rosji oraz (od 2011 roku włączonej do tej grupy) Republiki Południowej Afryki. Jak podaje IGD, na koniec 2014 roku cała grupa znajdzie się wśród pięciu największych pod względem wartości rynków spożywczych na świecie. Stany Zjednoczone też zostały uwzględnione w tej grupie, ale na tle rynków rozwijających się rynek amerykański rośnie najwolniej.

W kolejnych latach dominacja dużych krajów rozwijających zapewne jeszcze się wzmocni. W Indiach na przykład według raportu Boston Consulting Group¹⁷ w przypadku żywności należy spodziewać się 2,7-krotnego wzrostu jej spożycia w 2020 roku w stosunku do 2010 roku.

- 2. Wzrost światowych cen większości surowców rolnych**, który związany jest z czynnikami koniunkturalnymi i spekulacyjnymi, ale też zmianami klimatycznymi, wielkością zapasów zbóż itd.

W latach 2007-2011 na światowym rynku żywności wystąpiły silne wzrosty i wahania cen surowców rolnych. Najwyższy od 30 lat wzrost cen odnotowano w latach 2007/2008, a następnie gwałtowny ich spadek w okresie kryzysu finansowego oraz ponowny wzrost w latach 2010/2011 i kolejny spadek. Przyczyniły się one 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.

Do niedawna najważniejszym mechanizmem jaki kształtował poziom cen było prawo popytu i podaży. Jednak, jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, ceny na światowym rynku żywności są w coraz większym stopniu uzależnione od czynników politycznych, ekonomicznych, społecznych, technicznych, klimatycznych i działania spekulacyjne.

Wzrost światowych cen surowców związany jest z przyczynami fundamentalnymi, jak: wzrostem liczby ludności na świecie, dynamicznym rozwo-

¹⁶ *Chiny liderem rynku żywności*, „Rzeczpospolita” 13.04.2012 r.

¹⁷ *Azjaci wydają coraz więcej na konsumpcję*, „Rzeczpospolita” 29.02.2012 r.

jem krajów rozwijających się, wiążącym się ze wzrostem zamożności ich mieszkańców oraz zmianami w modelu ich spożycia, ograniczeniem powierzchni ziemi uprawnej, deficytem wody na świecie, a także rosnącymi kosztami produkcji (wzrostem płac w rolnictwie, cen energii, inwestycjom w rozwój nowych technologii, rozpowszechnieniem wiedzy, wyposażeniem gospodarstw rolnych w środki produkcji itd.), ale także z przyczynami koniunkturalnymi, np.: spekulacjami związanymi z działalnością korporacji transnarodowych, protekcjonizmem, liberalizacją wymiany towarowej, produkcją biopaliw itd. Wyższe ceny – jak na razie – nie przełożyły się na wyższe dochody rolników, gdyż te zostały przejęte przez firmy reprezentujące inne ogniwa łańcucha żywnościowego.

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że w najbliższych dziesięcioleciach światowe ceny żywności będą miały trwałą tendencję wzrostową. Prognozy wykonane przez OECD, FAO, Bank Światowy i USDA są zgodne co do tego, że w najbliższych latach ceny produktów rolnych mogą delikatnie spadać. Jednakże, pomimo trendu spadkowego, nie powrócą do poziomu sprzed kryzysu, a w kolejnych latach będą wolno, lecz systematycznie rosnać¹⁸.

3. Rosnący protekcjonizm¹⁹ państw w celu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego swoim obywatelom (dostęp do żywności ponownie zyskuje znaczenie strategiczne).

Efektom odnowienia się tendencji protekcjonistycznych w światowej gospodarce żywnościowej w ostatnich latach był wzrost liczby, a także środków interwencji na świecie²⁰. Dotychczas przeważały bariery stosowane głównie przez kraje rozwinięte: USA, kraje UE i OECD. Przejawiały się one m.in. w subwencjach dla rolnictwa w tych krajach oraz praktykach protekcjonistycznych. Na przykład według WTO średnia efektywna wysokość cła w UE na produkty mleczarskie sięga 52%, a w przypadku zbóż i cukru mieści się w przedziale 20-30%. Obecnie do tego procederu dołączyły także kraje rozwijające się, w których protekcjonizm dotyczy najczęściej stosowania ceł eksportowych wprowadzanych przez kraje chcące ograniczyć wzrost cen

¹⁸ *Rising Food Prices. Policy Options and World Bank Response*, World Bank, Washington 2008.

¹⁹ Przez protekcjonizm w globalnej gospodarce żywnościowej ogólnie uważa się ochronę swoich rynków żywnościowych prowadzoną przez poszczególne państwa i organizacje ponadnarodowe, np.: UE, NAFTA, MERCOSUR itp.

²⁰ Spośród różnorodnych barier taryfowych i pozataryfowych do najczęściej stosowanych należały: redukcja lub eliminacja taryf celnych, wprowadzenie restrykcji eksportowych lub zakazów importu żywności, subsydiowanie cen, ograniczanie podatków, próby kontroli cen strategicznych surowców, kontyngenty i licencje, nieprzejrzystość regulacji prawnych, postępowania ochronne i antydumpingowe, reguły standaryzacji, certyfikacji i norm technicznych.

żywności na swoim rynku wewnętrznym. Na restrykcje eksportowe zboża w czasie obecnego kryzysu zdecydowały się Rosja, Ukraina, Argentyna i Serbia. Eksport zboża ograniczają też Chiny, Brazylia, Indonezja, Wietnam, Kambodża, Egipt i inne kraje.

Wykorzystywane przez państwa i organizacje ponadnarodowe różne bariery protekcyjnistyczne stosowane w politykach narodowych zakłócają światowy handel żywnością, przyczyniając się do wzrostu i niestabilności cen surowców rolnych, powodując, że w czasie kryzysów żywnościowych, globalne bezpieczeństwo żywnościowe zostało w pewnym stopniu zachwiane. Z drugiej strony oznacza to rosnącą presję rynków światowych na zwiększenie produkcji żywności.

- 4. Postępującą liberalizację** wymiany towarowej żywności, związaną ze wzrostem światowego handlu żywnością, a wynikającą ze wzrostu znaczenia produkcji żywności w innych rejonach świata np. Ameryce Południowej (udział Europy wolno, lecz systematycznie zmniejsza się).

Liberalizacja wymiany handlowej niesie dla naszego rolnictwa więcej zagrożeń niż szans rozwojowych. Zagrożenia te neutralizuje integracja Polski z Unią Europejską. Rolnictwo unijne 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. Istotna jest zatem dla Polski kontynuacja mechanizmów WPR gwarantująca środki dla kontynuacji przemian w zakresie struktur ochronnych i intensyfikacji produkcji rolnej. Jako kraj o znacznie mniejszej konkurencyjności produkcji rolnej od większości krajów UE-15, powinniśmy zabiegać o jak najdłuższe utrzymanie względnie wysokiego wsparcia wewnętrznego sektora rolno-żywnościowego.

Zbyt daleko posunięte ustępstwa ze strony UE w zakresie liberalizowania polityki rolnej oznaczać będą kurczenie się rolnictwa europejskiego, w tym również polskiego. Może to prowadzić do zwiększenia importu taniej, słabo kontrolowanej pod względem zdrowotnym żywności, a także powodować negatywne konsekwencje na rynku pracy i dla bilansu handlowego. Konsekwencje gospodarcze związane z liberalizacją byłyby dla Polski większe niż dla innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza krajów rozwiniętych UE-15. W kraju o względnie słabo rozwiniętym rolnictwie, jakim jest Polska, nie będzie możliwe szybkie podniesienie jego konkurencyjności do poziomu gwarantującego funkcjonowanie w warunkach zunifikowanej światowej gospodarki rolnej.

5. Wzrost produkcji biopaliw i produkcji rolnej nie przeznaczonej do spożycia.

Według Międzynarodowego Instytutu Badań nad Polityką Żywnościową z Waszyngtonu biopaliwa (bioetanol i biodiesel) odpowiadają obecnie za 30% wzrostu cen żywności na świecie²¹. W latach 2006-2011 nastąpił wzrost produkcji bioetanolu z 58,1 mld l do 105 mld l, czyli blisko dwukrotnie. Natomiast produkcja biodiesla zwiększyła się w tym czasie z 5,7 mln t do około 18,1 mln t²², czyli ponad trzykrotnie.

Podstawowymi surowcami do wytwarzania biopaliw pierwszej generacji są zboża, trzcina cukrowa i oleje roślinne. W USA głównym surowcem do produkcji biopaliw jest kukurydza, w Unii Europejskiej – rzepak, a w Brazylii – trzcina cukrowa. Blisko 90% światowej produkcji biopaliw koncentruje się w USA, Brazylii i w UE-27. Udział tych krajów będzie jednak malał, ponieważ coraz więcej produkuje się ich m.in. w Chinach, Malezji czy Indonezji. W USA i Brazylii ok. 90% produkcji biopaliw stanowi bioetanol, a w UE-27 głównie wytwarzany jest biodiesel.

Z badań Międzynarodowego Instytutu Analiz Systemów Stosowanych²³ wynika, iż światowe zużycie zbóż przeznaczonych do produkcji bioetanolu może wynieść 181-327 mln ton w 2020 roku i 246-446 mln ton w 2050 roku, natomiast zużycie olejów roślinnych może wzrosnąć do 26-58 mln ton w 2020 roku i 44-112 mln ton w 2050 roku. Oznacza to, że w zależności od przyjętego wariantu prognozy, zużycie zbóż na cele biopaliwowe byłoby 2-5 razy większe niż w 2008 roku, a zużycie olejów roślinnych 4-11 razy.

Rozwój rynku biopaliw może powodować fizyczne i ekonomiczne ograniczenie dostępności do żywności. Przewiduje się, że udział uprawianej ziemi wykorzystywanej do produkcji biopaliw na świecie wzrośnie z 1% w 2004 roku do 2,5-4,2% w 2030 roku. W Unii Europejskiej w 2020 roku około 15% areалу ziemi ma być przeznaczony pod produkcję surowców do wytwarzania biopaliw. Spowoduje to, że ograniczy się areal upraw pod surowce rolne do konsumpcji, co może wpłynąć na dalszy wzrost cen żywności na świecie. Produkcja biopaliw będzie stanowiła coraz większą konkurencję dla produkcji żywności.

Głównymi celami produkcji biopaliw jest ograniczenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery oraz presja na ceny ropy naftowej poprzez

²¹ E. Rosiak, W. Łopaciuk, M. Krzemiński, *Produkcja biopaliw i jej wpływ na światowy rynek zbóż oraz roślin oleistych i tłuszczów roślinnych*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 29, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 84.

²² Ibidem, s. 60 i 63.

²³ Ibidem, s. 86.

zmniejszenie popytu na paliwa kopalne. Jednakże coraz większa liczba ekspertów ocenia, że na wyprodukowanie biopaliw pierwszej generacji zużywa się niewiele mniej ropy naftowej niż otrzymuje się z biopaliw. Również presja na zmniejszenie cen ropy naftowej jest niewielka, ponieważ produkcja biopaliw to tylko 3-5% światowego zapotrzebowania na paliwa płynne. Dodatkowo w większości krajów (wyjątek stanowi Brazylia) produkcja biopaliw bez wsparcia (dotacji) jest nieopłacalna.

Ceny surowca to 55-70% kosztów produkcji biopaliw. Stąd też biopaliwa budzą coraz większe wątpliwości co do sensu otrzymywanych z tego tytułu korzyści dla środowiska naturalnego. Dlatego też coraz więcej przedstawicieli krajów rozwijających się neguje tezę, że energetyczne surowce rolne są środkiem na łagodzenie wzrostu cen surowców energetycznych. Potwierdziły to wydarzenia ostatnich lat, kiedy to dwukrotnie na rynkach światowych doszło do gwałtownych wzrostów cen ropy naftowej, pomimo wzrostu produkcji biopaliw. Rodzi się w związku z tym pytanie, czy sensowne jest dalsze zwiększanie produkcji przez kraje Wspólnoty.

- 6. Rosnący wpływ korporacji transnarodowych (KTN)** zarówno finansowych, handlowych, produkcyjnych w gospodarce żywnościowej. Są to firmy o globalnych systemach wytwarzania i dystrybucji żywności, często o charakterze oligopolistycznym. Powoduje to, że światowy łańcuch żywnościowy staje się coraz bardziej zintegrowany poziomo, ale też często i pionowo, a KTN uzyskują nadmierną siłę rynkową, co przejawia się między innymi w kontrolowaniu i kształtowaniu cen oraz nierównej dystrybucji zysków.

Do uwarunkowań światowej gospodarki żywnościowej związanej z działaniami korporacji transnarodowych i postępem nauki (których są głównymi kreatorami) można zaliczyć: systematyczny wzrost udziału w produkcji i sprzedaży żywności korporacji transnarodowych, który spowodował narastanie zagrożenia stosowaniem praktyk monopolistycznych i monopsonicznych (w 2008 roku na przykład udział czterech największych korporacji w światowej produkcji piwa i tytoniu przekraczał 50%); duże możliwości manipulacji cenami surowców i produktów rolnych przez światowe korporacje finansowe działające na giełdach (stosunkowo małe rynki surowców rolnych ułatwiają ten proceder), ale także kursami walut; ograniczony dostęp do najnowszych technologii z uwagi na wysokie koszty lub uzależnienie się od czołowych korporacji transnarodowych poprzez różnego rodzaju koncesje (leasing, franchising) czy np. jednorazowy zakup ziarna zmodyfikowanego genetycznie (największe, najnowocześniejsze korporacje z tytułu posiadania koncesji czerpią duże korzyści, nie angażując się bezpośrednio w proces kupna, sprzedaży czy produkcji); nie kontrolowany i nie sprawdzony w praktyce

rozwój postępu w nauce. Krytycznie ocenia się zwłaszcza rozwiązania zwiększające produkcję żywności poprzez stosowanie chemii rolnej, głównie z powodu zagrożeń zdrowia ludzi, zwierząt oraz degradacji środowiska naturalnego. Istnieją również zastrzeżenia do GMO, ale też pojawiają się nowe oczekiwania wobec żywności, a przede wszystkim jej dostatek, wyższa jakość, wyższy stopień przetworzenia, różnorodność asortymentowa i smakowa.

7. Do **innych istotnych uwarunkowań makroekonomicznych** mogących wpływać na kształtowanie się WPR, a pośrednio także na polską gospodarkę żywnościową, można zaliczyć naturalne czynniki ograniczające wielkość produkcji światowego rolnictwa, jak:

- **zmiany klimatyczne**, rosnący deficyt wody, zmniejszanie się powierzchni ziemi uprawnej z powodu wyjaławiania gleby, urbanizacji, rozwoju infrastruktury itp.;
- **wydarzenia polityczno-gospodarcze** do których można zaliczyć: utworzenie BRICS, rozszerzenie ugrupowań państw: ASEAN czy MERCOSUR, czy też propozycję liberalizacji handlu pomiędzy rynkami Unii Europejskiej a MERCOSUR-em, współpraca pomiędzy Chinami a USA dotycząca poprawy jakości produkowanej żywności itp.;
- **gwałtowność przebiegu oraz długość trwania obecnego kryzysu gospodarczego**. Problemem pozostaje przedłużający się kryzys gospodarczy, zwłaszcza że brak jest realistycznych propozycji wyjścia z niego. Największe gospodarki świata próbują, każda na własny sposób, walczyć z nim. W tej sytuacji wyraźnie odczuwa się brak silnych globalnych instytucji koordynujących. Od dalszego przebiegu kryzysu zależał będzie rozwój gospodarki europejskiej, a tym samym wysokość budżetu²⁴ UE i kwot przeznaczonych na WPR w najbliższych latach. Jeśli będą one relatywnie niskie, tym trudniej będzie uzyskać konsensus, na przykład co do przyszłego europejskiego modelu rolnictwa przez kraje Wspólnoty.

Powyższe uwarunkowania wynikające z procesów globalizacji światowej gospodarki żywnościowej można traktować jako zewnętrzne determinanty kształtowania przyszłej Wspólnej Polityki Rolnej. Ich wpływ z czasem będzie się zwiększał. Oznacza to, że będzie on wpływał destabilizująco i osłabiająco na WPR.

Wspólna Polityka Rolna wzbudza coraz więcej zastrzeżeń na świecie. Na przykład w opinii organizacji rolniczych COPA i COGECA można przeczytać,

²⁴ Główne źródła budżetu unijnego to dochody z ceł pobieranych z tytułu przywozu towarów z państw trzecich, wpłaty cukrowe, opłaty z tytułu VAT oraz wpłaty państw obliczane na podstawie wartości Dochodu Narodowego Brutto.

że „Europejski Model Rolnictwa jest coraz bardziej podważany w globalnym świecie, gdzie stosuje się w praktyce inne wizje rolnictwa, które stanowią dla niego bezpośrednią konkurencję”²⁵. S. Kowalczyk i R. Sobiecki²⁶ przedstawili cechy Europejskiego Modelu Rolnictwa na tle rolnictwa światowego, z których wynika, że reprezentuje on: mniejszy potencjał jednostkowy gospodarstwa rolnego; wysoki udział rodzinnych nakładów pracy oraz pracy w niepełnym wymiarze; niską skalę produkcji; niski poziom specjalizacji (wielokierunkowość produkcji); wysokie ceny ziemi. W konkluzji²⁷ Autorzy stwierdzają, że: „Europejski Model Rolnictwa może nie przetrwać w erze globalizującej się gospodarki. Gospodarki, w której dominują: otwartość, liberalizm oraz wszechogarniające przepływy kapitałowe, towarowe oraz informacyjne. Chyba że kraje unijne dokonają zgodnego, wspólnego i znaczącego wysiłku na rzecz jego obrony”. Jak rzeczywiście będzie, odpowiedź przyniesie przyszłość. Można zauważyć, że polskie rolnictwo posiada analogiczne cechy w stosunku do rolnictwa UE (może z wyjątkiem wysokich cen ziemi, chociaż w ostatnich latach również i one szybko wzrastają). Dlatego też z jednej strony ochroną, a z drugiej ratunkiem dla naszego rolnictwa jest kontynuacja dotychczasowej Wspólnej Polityki Rolnej.

Integracja Polski z Unią Europejską spowodowała, że produkcja rolnicza oraz inne ogniwa łańcucha żywnościowego zostały objęte większą kontrolą. Uwarunkowania te zostały narzucone przez prawo unijne i nadal są kontynuowane. Działania Wspólnej Polityki Rolnej można podzielić na: dostosowawcze (w zakresie wymagań jakościowych, konkurencyjności oraz środowiskowych), ochronne (subwencje budżetowe, mechanizmy rynkowe), restrykcyjne (kwotowanie i limitowanie produkcji). Objęcie Polski instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej stworzyło możliwości dodatkowego finansowania rolnictwa i gospodarki żywnościowej z budżetu Unii Europejskiej. Dzięki tym środkom rolnictwo polskie w dużym stopniu 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. Również w polskiej gospodarce żywnościowej rolnictwo wydaje się być ogniwem najsłabszym. Dlatego też dla dalszego rozwoju rolnictwa polskiego ważne znacze-

²⁵ Memorandum COPA i COGECA w sprawie dalszego rozwoju Europejskiego Modelu Rolnictwa, Pr(06)11GF1, P(06)117F1, Bruksela, 7 lipca 2006 r. [za:] S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski Model Rolnictwa wobec wyzwań globalnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 4.

²⁶ S. Kowalczyk, R. Sobiecki, *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G” 2011, t. 98, z. 3, s. 9-20.

²⁷ Ibidem.

nie będzie miało zachowanie dotychczasowego głównego kierunku polityki UE, a szczególnie: utrzymanie (a jeszcze lepiej zwiększenie) potencjału produkcji rolnej w Unii Europejskiej, w celu zapewnienia globalnego bezpieczeństwa żywnościowego; utrzymanie jednolitego rynku i wspólnotowych zasad konkurencji wewnątrz UE; utrzymanie wysokości istniejących dotacji UE; stworzenie mechanizmów rynkowych ograniczających fluktuację cenowo-dochodową; kontynuacja działań na rzecz zachowania społeczności wiejskich, krajobrazu wsi i ochrony środowiska; uproszczenie sposobu wdrażania działań wchodzących w skład WPR (w tym szczególnie: uproszczenie systemu dopłat). A także jak wskazuje R. Grochowska²⁸: „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”.

W przypadku rozwoju obszarów wiejskich w Polsce, **najistotniejszym uwarunkowaniem makroekonomicznym jest wysokość środków finansowych** otrzymywanych z Unii Europejskiej. Środki te są swoistym „perpetuum mobile” dla rozwoju obszarów wiejskich. Poprzez inwestycje w rozwój infrastruktury, ochronę środowiska i inne działania stwarzają nowe miejsca pracy, te powodują z kolei wzrost dochodów mieszkańców. Wzrost dochodów powoduje wzrost inwestycji, miejsc zatrudnienia itd. Jak na razie problem nowego rozdysponowania i wysokości środków finansowych na WPR i PS nadal pozostaje otwarty, bowiem państwa UE nie porozumiały się w tej sprawie. Zapewne będą to środki w podobnej wysokości jak dotychczas, umożliwiające kontynuację postępu cywilizacyjnego i organizacyjnego.

Rozwój obszarów wiejskich zależy jednak nie tylko od wysokości środków finansowych, ale także od ich przeznaczenia i sposobu wykorzystania. Obecne mechanizmy wdrażania funkcjonują generalnie poprawnie, jednak wskazane jest szukanie rozwiązań, które pozwolą jeszcze lepiej dostosować formy wsparcia UE kierowane na obszary wiejskie. Można tu wskazać szereg przykładów pozytywnych i negatywnych. Na przykład w PROW najwięcej środków przeznaczono na renty strukturalne (2,55 mld euro). Jednakże w niewielkim stopniu wpłynęły one na zmianę struktury agrarnej w Polsce. Służyły bardziej jako wsparcie społeczne powodujące wzrost dochodów rolników. Wprawdzie też potrzebne, lecz mało efektywne.

²⁸ R. Grochowska, *Udział WPR w tworzeniu innowacyjnego rolnictwa*, [w:] M. Wigier (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 122.

Istnieje również ryzyko, że w kolejnych latach zdolność finansową do realizacji projektów będą miały przede wszystkim gminy dysponujące wyższym kapitałem własnym (czyli najbogatsze), które będą w stanie zapewnić wkład do realizowanych projektów, bez przekroczenia dopuszczalnych wskaźników zadłużenia. Może to spowodować dalsze pogłębienie różnic w rozwoju regionów. Już obecnie widoczna jest tendencja do szybszego rozwoju gmin podmiejskich (szczególnie wokół dużych aglomeracji) niż oddalonych od miast.

Wielkość środków przeznaczonych na poprawę rynku pracy i stymulowanie zatrudnienia na obszarach wiejskich nie przełożyła się na zmniejszenie bezrobocia na tych terenach. Można przypuszczać, że dynamika zmian na rynku pracy była zależna w dużym stopniu od czynników innych niż środki z UE. Między innymi kluczowe znaczenie z punktu widzenia skutecznego kształtowania polityki rozwoju obszarów wiejskich odgrywają zasoby ludzkie. Jak pokazały wyniki badań przeprowadzone przez „Rzeczpospolitą” w 2012 roku na najaktywniejszą gminę w Polsce między innymi w pozyskaniu środków z UE decydował poziom świadomości oraz aktywności osób zarządzających gminą.

Środki Unii Europejskiej były też jednym z istotnych czynników zmian na obszarach wiejskich w zakresie poprawy dostępności do sieci wodociągowej, kanalizacji, poprawy jakości dróg, wyrównania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży z obszarów wiejskich oraz dostępności i jakości edukacji szkolnej i przedszkolnej, a także do obiektów kultury i obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz sieci internetowej.

Kolejnym uwarunkowaniem jest **tempo rozwoju gospodarczego Polski**, a to w pewnym stopniu jest związane ze stanem gospodarki światowej w dobie kryzysu. Ma to podstawowe znaczenie dla możliwości rozwoju obszarów wiejskich, nie tylko w postaci wysokości napływu środków finansowych. Wzrost gospodarczy może zwiększyć ilość miejsc pracy, zredukować bezrobocie i przyczynić się do odpływu nadwyżki siły roboczej ze wsi do miast. To z kolei może wpłynąć na przyspieszenie restrukturyzacji rolnictwa, w tym na zmiany struktury agrarnej, wzrost krajowej konsumpcji oraz wzrost eksportu żywności, co pośrednio może przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich. Spowolnienie gospodarcze może te procesy wyhamować.

Wdrażanie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich współfinansowanych z funduszy unijnych uzależnione jest między innymi również od wyników dyskusji toczących się wokół **kształtu przyszłych polityk UE**, w tym w szczególności Polityki Spójności oraz II filara WPR, czyli Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Nowe wyzwania skoncentrowane są na sprawach środowiskowych i klimatycznych i mogą stać się dominującym elementem, który

ukierunkuje instrumenty II filaru po 2013 roku. Powyższe działania, jak również cały II filar WPR, są najrzadziej podważanymi instrumentami, zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i poza nią, np. na arenie światowej (WTO). W przyszłym kierunku rozwoju obszarów wiejskich należy mieć na względzie globalne zmiany na rynkach rolnych i wyzwania związane z klimatem, które wymagają strategicznego podejścia do tego zagadnienia w długiej perspektywie czasowej.

Aktualnie **polski przemysł spożywczy** pod względem nowoczesności należy do czołówki europejskiej, posiada przewagi na wspólnym rynku europejskim, co dokumentuje wysoką dynamiką produkcji i eksportu. Dlatego też nieco inne są uwarunkowania makroekonomiczne dla przemysłu spożywczego niż rolnictwa i obszarów wiejskich.

Do uwarunkowań makroekonomicznych wynikających z ograniczeń istniejących na unijnym rynku można zaliczyć:

- wysokie reżimy bezpieczeństwa żywności. Firmy uzyskują przewagi nad konkurentami między innymi dzięki posiadaniu obligatoryjnych systemów zarządzania jakością. W zdobywaniu rynków zagranicznych olbrzymie znaczenie mają z kolei systemy nieobligatoryjne;
- limity produkcyjne i kwotowanie produkcji. W przypadku utrzymania dotychczasowych tendencji we Wspólnej Polityce Rolnej w latach 2013-2020 rozwój przemysłu spożywczego w Polsce może zostać utrzymany, natomiast rozszerzony w przypadku likwidacji działań restrykcyjnych, tj. ograniczenia kwotowania i limitowania produkcji w niektórych jego branżach;
- wieloszczeblowe systemy podejmowania decyzji, kontroli oraz nadzoru, utrudniające działalność gospodarczą.

Natomiast do uwarunkowań makroekonomicznych **wynikających z przewag istniejących na unijnym rynku** można zaliczyć:

- dostępność do rynków UE (500 mln mieszkańców);
- możliwość otrzymania dotacji finansowych na różne cele związane z działalnością przedsiębiorstw;
- bezpośrednie korzyści z subwencjonowania eksportu poza Unię Europejską.

Do uwarunkowań makroekonomicznych wynikających z ograniczeń związanych z czynnikami globalnymi można zaliczyć:

- zmianę warunków konkurencji na rynku krajowym, unijnym i na rynkach globalnych. Coraz częściej polscy producenci żywności napotykają na konkurencję ze strony korporacji transnarodowych. Ogromny rosnący potencjał i możliwości korporacji transnarodowych wynikają z dysponowania takimi kluczowymi zasobami, jak nowoczesne technologie, ogromny i mobilny

kapitał oraz znane powszechnie marki produktów i rozwinięte sieci dystrybucyjne, umożliwiające łatwy dostęp do rynków. Rośnie także polityczna siła korporacji transnarodowych, a mianowicie zwiększa się ich wpływ na rządy państw i pozarządowe organizacje międzynarodowe;

- stagnację gospodarczą na rynku UE. W krajach zachodniej Europy, które dotąd były głównymi odbiorcami produktów przemysłu spożywczego, spada liczba ludności, maleje przyrost PKB. W związku z tym rynki te mogą w najbliższych latach nie zwiększać się, podczas gdy konkurencja może rosnąć. Natomiast rynki globalne, a zwłaszcza rynek azjatycki i afrykański będą dynamicznie rosnąć. Dlatego też nasi producenci żywności powinni w większym stopniu niż do tej pory skupić się na rynku globalnym;
- prawdopodobieństwo, że w przypadku likwidacji, a nawet ograniczenia barier ochronnych (celnych) w UE, korporacje transnarodowe, główni producenci w przemysłach tytoniowym, cukrowniczym, cukierniczym czy przetwórstwa kawy i herbaty mogą wycofać się z produkcji w Polsce na rzecz krajów rozwijających się, co może istotnie osłabić potencjał polskiego przemysłu spożywczego. KTN dążą bowiem do maksymalizacji zysków, a koszty pracy, energii, surowców, a także reżimy w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego oraz ochrony środowiska są tam niższe. Na przełomie XX i XXI wieku korporacje transnarodowe podobnie uczyniły, wycofując się z krajów, gdzie koszty produkcji były wysokie, jak: Wielkiej Brytanii, Belgii, Francji itd., a przenosząc produkcję do Polski i innych nowych krajów Wspólnoty;
- wahania kursów złotego wobec innych walut. Najwrażliwszym czynnikiem wpływającym na wielkość handlu zagranicznego był i jest z całą pewnością kurs walutowy złotego. Silny złoty zmniejsza opłacalność eksportu, redukując przewagi cenowo-kosztowe i stanowi zagrożenie dla dalszego jego wzrostu. Z drugiej strony aprecjacja złotego zwiększa opłacalność importu rolno-spożywczego. Z kolei słabszy złoty oraz większy popyt na tańsze produkty (przez oszczędności) będą sprzyjać polskiemu eksportowi. Jednocześnie niski popyt wewnętrzny i spadek cen surowców ograniczą import.

Trudno aktualnie stwierdzić, który z tych scenariuszy będzie dominujący w najbliższych latach. Wahania kursów walut zdecydowanie utrudniają wymianę handlową. W okresie światowego kryzysu gospodarczego polska waluta podlega 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.;

- światowy wzrost cen surowców rolnych może powodować, że ceny sprzedaży wyrobów przedsiębiorstw przemysłu spożywczego nie będą nadążać za

wzrostem kosztów, co może wpływać na wysokość marży przetwórczej. Zwłaszcza, że sieci handlowe – główni odbiorcy – niechętni są podwyżkom cen wyrobów, zwłaszcza w krótkim okresie;

- brak lub ograniczenie środków finansowanych z UE przeznaczonych na rozwój i modernizację przemysłu spożywczego w latach 2013-2020.

Z uwagi na istniejące, ale także przyszłe uwarunkowania jego rozwoju, porozumienia stowarzyszeniowe z MERCOSUR-em²⁹, liberalizację WPR itd. przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego powinny koncentrować się na ciągłym poszukiwaniu nowych źródeł przewag konkurencyjnych oraz utrwalania istniejących. Dotychczasowymi przewagami były przewagi kosztowo-cenowe, wynikające z niższych cen surowców rolnych, kosztów pracy i pozostałych czynników produkcji oraz marż przetwórczych. W przyszłości przewagami wpływającymi na wzrost konkurencyjności polskich wyrobów powinny być przewagi pozacenowe, jak: jakość produktów, smak, „ekologiczność”, innowacyjność, silna marka, kapitał intelektualny itp.

W ocenie R. Urbana³⁰ „w średniej perspektywie nie ma dużych zagrożeń dla rozwoju polskiego przemysłu spożywczego. Mogą się ona pojawić później, głównie wtedy, gdy jego konkurentem stanie się przemysł spożywczy krajów rozwijających się, korzystający z tańszej siły roboczej i z tańszych produktów rolnictwa”.

Na podstawie przedstawionych rozważań można postawić tezę, że globalne uwarunkowania polskiego rolnictwa, obszarów wiejskich i przemysłu spożywczego to pochodna uwarunkowań globalnych i polityki wewnętrznej UE. Oczywiście pozostaje jeszcze ważna rola państwa w kształtowaniu kierunków priorytetowych dla rozwoju tego sektora i tworzenia dobrego otoczenia biznesowego.

²⁹ Zagrożeniem dla rolnictwa, ale także i przemysłu spożywczego (głównie przemysłu mięsnego), może być aktualnie negocjowane porozumienie stowarzyszeniowe pomiędzy krajami MERCOSUR a Unią Europejską. Zwolennicy porozumienia uważają, iż przyniesie ono obu regionom długoterminowe korzyści gospodarcze i stanowić może skuteczną alternatywę dla tradycyjnej dominacji USA i rosnącego znaczenia gospodarczego Chin w Ameryce Łacińskiej. Przeciwnicy, głównie państwa ze znacznym sektorem rolnym (Francja, Irlandia itd.) sprzeciwiają się temu porozumieniu, bowiem uderza ono w europejskie rolnictwo. Jednakże przedłużający się kryzys zwiększa liczbę zwolenników uważających, że w ogólnym rozrachunku kraje Unii Europejskiej skorzystałyby.

³⁰ R. Urban, *Stan i możliwości rozwoju polskiego przemysłu spożywczego*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2010, nr 2.

3. Podstawowe dysproporcje w rozwoju polskiego rolnictwa, obszarów wiejskich i przemysłu spożywczego na tle krajów Unii Europejskiej

3.1. Podstawowe dysproporcje rozwoju polskiego rolnictwa na tle innych krajów Unii Europejskiej

W ostatnich dziesięcioleciach obserwujemy istotne zmiany jakie dokonują się zarówno w światowym, jak i unijnym rolnictwie. Przedmiotem analizy była ocena dysproporcji w tempie i stanie zmian potencjału polskiego rolnictwa (zasobów ziemi, pracy, kapitału, w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych, jak i strukturze produkcji rolnej oraz wielkości jej produkcji) na tle innych krajów Unii Europejskiej.

W ostatnim dziesięcioleciu polskie rolnictwo dostosowujące się do wymogów konkurencyjności rynku europejskiego i globalnego przechodzi znaczące przeobrażenia. Jednocześnie staje przed dylematem wyboru modelu rolnictwa industrialnego lub/i rolnictwa zrównoważonego. Jak zauważa J. Zegar³¹ w przypadku pierwszego kierunku jest wytyczony przez kraje wyżej rozwinięte, natomiast biorąc pod uwagę rachunek społeczny, wybór może okazać się nie tak oczywisty. Kolejnym wyzwaniem przed jakim stoją polscy decydenci jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego ludności nie tylko ilościowego, ale też i jakościowego.

Polskie rolnictwo z racji swoich wcześniejszych uwarunkowań historycznych i gospodarczych z chwilą wejścia do UE było mało konkurencyjne w porównaniu z krajami dawnej UE-15. Istotnym jest zatem określenie obecnych dysproporcji. Dlatego też głównym celem analiz i ocen zawartych w tym rozdziale było porównanie rolnictwa polskiego z rolnictwem krajów UE w sferze potencjału produkcyjnego oraz skali produkcji rolniczej. Za najważniejsze uwarunkowania wewnętrzne rolnictwa uznano: kształtowanie się zasobów rolnictwa (pracy, ziemi, kapitału); produktywność w rolnictwie; przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw; kształtowanie dochodów rolników; przemiany w skali produkcji rolniczej.

Znaczenie Polski w rolnictwie UE

Powierzchnia Polski stanowi 7,2% powierzchni 27 krajów wchodzących aktualnie w skład Unii Europejskiej. W 2009 roku zajmowaliśmy 6 miejsce w produkcji rolniczej z 5,6% udziałem, po Francji, Niemczech, Włoszech, Hisz-

³¹ J. Zegar, *Konkurencyjność rolnictwa w dobie globalizacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, t. X, z. 1.

panii i Holandii. Z kolei użytki rolne wynoszą około 10% użytków rolnych Wspólnoty, co stawia nas na trzecim miejscu w UE. Ludność Polski w 2009 roku wynosiła 7,7% ludności UE, podczas gdy ludność rolnicza stanowiła aż 25,7% ludności rolniczej UE. Zajmowaliśmy pod tym względem pierwsze miejsce w Europie. Zmniejsza się natomiast udział rolnictwa w PKB (w 2009 roku wynosił około 3%), podobnie jak w innych krajach Wspólnoty.

W tabeli 1 przedstawiono udział i miejsce Polski w produkcji rolniczej Unii Europejskiej. Wynika z niej, że zajmujemy pierwsze miejsce w produkcji jabłek i owsa, a drugie w produkcji ziemniaków i żyta. W produkcji tytoniu, rzepaku i buraków cukrowych zajmowaliśmy trzecie miejsce. Można również zaobserwować rysującą się specjalizację polskiego rolnictwa, w produkcji roślinnej: zboża, rzepak, tytoń i owoce, natomiast w produkcji zwierzęcej: chów drobiu rzeźnego i trzody chlewnej oraz produkcja jaj kurzych i mleka.

Tabela 1. Znaczenie Polski w rolnictwie Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	2000	2009	2000	2009
	udział Polski w proc.		miejsce Polski	
	15 krajów	27 krajów	15 krajów	27 krajów
Powierzchnia	9,7	7,2	6	6
w tym: użytki rolne	13,1	10,1	3	3
Ludność	10,1	7,7	6	6
w tym: rolnicza	.	25,7	1	1
Produkcja pszenicy	8,0	7,1	4	4
Produkcja żyta	73,7	37,6	2	2
Produkcja jęczmienia	5,4	6,4	6	5
Produkcja owsa	15,9	16,7	4	1
Produkcja ziemniaków	48,7	15,5	1	2
Produkcja buraków cukrowych	11,4	9,5	3	3
Produkcja rzepaku i rzepiku	10,7	11,7	4	3
Produkcja lnu (włókno)	3,7	0,4	6	7
Produkcja jabłek	13,6	21,6	4	1
Produkcja tytoniu	8,5	13,8	4	3
Produkcja mięsa	8,0	8,3	6	5
Produkcja mleka krowiego	9,7	8,2	5	5
Produkcja jaj kurzych	8,0	9,0	7	5
Pogłowie bydła	7,4	6,4	7	7
Pogłowie trzody chlewnej	14,0	9,3	3	4

Źródło: Rocznik Statystyczny Rolnictwa, GUS, Warszawa 2011, s. 370.

Na nasz kraj przypada niemal jedna dziesiąta unijnej produkcji warzyw i owoców, co daje nam czwarte miejsce za Hiszpanią, Francją i Włochami. Zespół Monitoringu Zagranicznych Rynków Rolnych (FAMMU/FAPA) podaje, że w 2011 roku łączna wartość unijnego eksportu tych produktów (wraz z orze-

chami) przekroczyła 5,87 mld euro, wobec ok. 5,27 mld euro rok wcześniej. Jesteśmy liderem w UE w produkcji i eksporcie zagęszczonego soku jabłkowego, a na świecie wyprzedzają nas tylko Chiny i USA. Najwięcej na świecie produkujemy też agrestu i porzeczek. Jesteśmy drugim we Wspólnocie producentem mrożonek warzywnych. Również w produkcji innych surowców rolnych, a także produkcji zwierzęcej należymy do czołowych producentów wśród krajów unijnych. Naszą mocną stroną jest produkcja drobiu, w której zajmujemy trzecie miejsce. Wadą jest natomiast stosunkowo niski udział w strukturze produkcji zwierzęcej (zwłaszcza bydła i świń). Ograniczenie jej produkcji to w dużym stopniu efekt rozdrobnienia struktury agrarnej w naszym kraju. Można na tej podstawie stwierdzić, że pod względem ilości produkcji jesteśmy czołowym producentem żywności w Europie.

Zasoby ziemi

W latach 2000-2009 w krajach Unii Europejskiej miały miejsce istotne zmiany w użytkowaniu gruntów ornych i sadów. Powierzchnia ich w tym czasie zmniejszyła się o ponad 5%, z 127,8 mln ha do 120,9 mln ha. Było to wynikiem przede wszystkim zmian wśród 12 nowych członków UE, w których istotnie zmniejszyła się powierzchnia użytków ornych (tabela 2).

W nowych krajach UE-12 zmniejszenie powierzchni gruntów rolnych i sadów wiązało się głównie z wypadaniem z produkcji najniższych klas gruntów (odłogowaniem) oraz przejmowaniem ich pod cele nierolnicze (np. budowę infrastruktury). Zachętą do tego były też dotacje otrzymywane z UE na zalesianie. Spowodowało to, że w niektórych krajach zmniejszyła się powierzchnia gruntów ornych i sadów, np. na Litwie o ponad 44%, w Estonii o 33%, Bułgarii o 13%, na Słowacji o 12%, w Rumunii o 7%, Polsce o 10,8%. Podobne zjawisko miało miejsce również w krajach południowej Europy, na przykład we Włoszech, gdzie powierzchnia gruntów ornych i sadów zmniejszyła się o 16%, Portugalii o 20,8%, Hiszpanii o 6% i Grecji o 5%. Z kolei w najbogatszych krajach UE powierzchnia gruntów ornych i sadów w tym czasie zwiększyła się. Miało to miejsce w Luksemburgu, Wielkiej Brytanii, Danii, Niemczech oraz takich krajach, jak Czechy, Słowenia i Łotwa. Skala tego zjawiska była jednak niewielka i tylko w niedużym stopniu rekompensowała ubytki w pozostałych krajach Unii Europejskiej.

Zmiany w powierzchni użytkowania gruntów ornych i sadów spowodowały zmiany w ogólnej strukturze gruntów w poszczególnych krajach. Średnia powierzchnia gruntów ornych i sadów dla 27 krajów UE w powierzchni ogólnej zmniejszyła się z 27,5% do 25,1%. Największy udział gruntów ornych i sadów w strukturze powierzchni mają: Dania (blisko 56%), Węgry (49,5%) oraz Czechy (40,6%). Polska znajduje się aktualnie na czwartym miejscu z udziałem wynoszą-

cym 38,7%, podczas gdy w 2000 roku była na trzecim miejscu z udziałem 46%. Na przestrzeni dziesięciu lat udział gruntów ornych i sadów w ogólnej powierzchni naszego kraju zmniejszył się o 7,9 p.p. i był jednym z największych spadków zanotowanych spośród wszystkich krajów UE. Większy odnotowała tylko Litwa (o 16,8 p.p.). Dane te świadczą o dużych zmianach jakie zaszły w polskim rolnictwie w użytkowaniu gruntów rolnych w ostatnim dziesięcioleciu. W wyniku tych zmian powierzchnia gruntów ornych i sadów przypadająca na 1 mieszkańca Polski zmniejszyła się z 0,4 do 0,3 ha. Nadal pozostaje jednak wyższa od średniej dla krajów UE, która wynosi 0,2 ha na mieszkańca.

Tabela 2. Zmiany w użytkowaniu gruntów ornych i sadów w krajach Unii Europejskiej w latach 2000-2009

Państwa	Grunty orne i sady						
	w mln ha		zmiana 2009/2000	w proc. powierzchni ogólnej		na 1 mieszkańca w ha	
	2000	2009		2000	2009	2000	2009
UE-27	127,8	120,9	-5,4	27,5	25,1	0,24	0,22
Austria	1,5	1,4	-6,6	17,0	16,7	0,17	0,17
Belgia	0,9	0,9	0,0	28,5	26,2	0,08	0,08
Bułgaria	3,8	3,3	-13,2	31,9	27,9	0,44	0,41
Cypr	0,1	0,1	0,0	10,6	10,8	0,12	0,09
Dania	2,3	2,4	4,3	53,8	55,7	0,43	0,43
Estonia	0,9	0,6	-33,3	19,9	13,3	0,62	0,45
Finlandia	2,2	2,3	4,5	7,2	6,8	0,42	0,43
Francja	19,6	19,4	-1,0	33,7	33,6	0,31	0,29
Grecja	3,9	3,7	-5,1	21,3	19,7	0,25	0,23
Hiszpania	18,3	17,2	-6,0	26,9	24,7	0,33	0,27
Irlandia	1,1	1,1	0,0	15,6	15,6	0,28	0,25
Litwa	2,9	1,9	-34,5	45,9	29,1	0,82	0,57
Luksemburg	0,1	0,1	0,0	23,9	38,5	0,14	0,20
Łotwa	1,0	1,2	20,0	15,6	18,6	0,41	0,53
Malta	0,0	0,0	0,0	25,0	26,7	0,02	0,02
Holandia	0,9	1,1	22,2	27,0	26,5	0,06	0,07
Niemcy	12,0	12,1	0,8	33,8	33,3	0,14	0,14
Polska	13,9	12,4	-10,8	46,0	38,7	0,36	0,32
Portugalia	2,4	1,9	-20,8	17,9	11,9	0,16	0,10
Czechy	3,3	3,3	0,0	39,9	40,6	0,30	0,31
Rumunia	9,9	9,2	-7,1	40,8	36,9	0,42	0,30
Słowacja	1,6	1,4	-12,5	31,8	28,6	0,28	0,20
Słowenia	0,2	0,2	0,0	8,6	9,9	0,09	0,10
Szwecja	2,7	2,6	-3,7	6,6	5,8	0,31	0,28
Węgry	4,8	4,8	0,0	51,4	49,5	0,45	0,46
Wielka Brytania	5,9	6,1	3,4	24,3	24,7	0,10	0,10
Włochy	11,3	9,5	-16,0	28,8	22,9	0,15	0,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa, op. cit., s. 372.

Zasoby pracy

W 2009 roku w UE było ponad 22,5 mln ludności rolniczej, co stanowiło 4,5% ogółu ludności. W Polsce natomiast było jej 5,8 mln, co stanowiło aż 15,2% ogółu ludności, stąd też ludność rolnicza z Polski stanowiła 25,7% ludności rolniczej UE. Kolejnymi krajami o najwyższej liczbie ludności rolniczej były: Hiszpania (2123 tys.), Włochy (2058 tys.) i Rumunia (1901 tys.). Jednakże jej udział w ogólnej liczbie ludności tych krajów wyniósł odpowiednio: 4,7%, 3,4% i 8,8%, więc był zdecydowanie niższy niż w Polsce (tabela 3).

Tabela 3. Ludność rolnicza i ludność aktywna zawodowo w rolnictwie

Państwa	Ludność rolnicza					Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie				
	w tys.		2009/2000 w proc.	w proc. ogółu ludności		w tys.		2009/2000 w proc.	w proc. ogółu ludności	
	2000	2009		2000	2009	2000	2009		2000	2009
UE-27	30971,0	22527,0	-27,3	6,4	4,5	14955,0	11090,0	-25,8	3,1	2,2
Austria	411,0	293,0	-28,7	5,1	3,5	199,0	150,0	-24,6	2,5	1,8
Belgia	184,0	138,0	-25,0	1,8	1,3	79,0	61,0	-22,8	0,8	0,6
Bułgaria	610,0	321,0	-47,4	7,6	4,3	228,0	132,0	-42,1	2,8	1,7
Cypr	81,0	61,0	-24,7	8,6	5,6	38,0	31,0	-18,4	4,0	2,8
Dania	202,0	146,0	-27,7	3,8	2,6	108,0	78,0	-27,8	2,0	1,4
Estonia	156,0	122,0	-21,8	11,4	9,1	76,0	62,0	-18,4	5,5	4,6
Finlandia	308,0	216,0	-29,9	6,0	4,0	143,0	102,0	-28,7	2,8	1,9
Francja	1976,0	1330,0	-32,7	3,3	2,1	878,0	601,0	-31,5	1,5	1,0
Grecja	1487,0	1121,0	-24,6	13,5	9,9	826,0	657,0	-20,5	7,5	5,8
Hiszpania	2934,0	2123,0	-27,6	7,3	4,7	1339,0	1055,0	-21,2	3,3	2,3
Irlandia	360,0	301,0	-16,4	9,5	6,8	166,0	152,0	-8,4	4,4	3,4
Litwa	514,0	339,0	-34,0	14,7	10,1	204,0	131,0	-35,8	5,8	3,9
Luksemburg	10,0	7,0	-30,0	2,3	1,4	4,0	3,0	-25,0	0,9	0,6
Łotwa	286,0	214,0	-25,2	12,0	9,5	132,0	115,0	-12,9	5,5	5,1
Malta	7,0	4,0	-42,9	1,8	1,0	3,0	2,0	-33,3	0,8	0,5
Holandia	530,0	419,0	-20,9	3,3	2,5	269,0	219,0	-18,6	1,7	1,3
Niemcy	2066,0	1359,0	-34,2	2,5	1,6	1016,0	691,0	-32,0	1,2	0,8
Polska	7270,0	5798,0	-20,2	19,0	15,2	3763,0	3036,0	-19,3	9,8	7,9
Portugalia	1489,0	1134,0	-23,8	14,4	10,6	678,0	533,0	-21,4	6,6	5,0
Czechy	855,0	666,0	-22,1	8,3	6,4	431,0	336,0	-22,0	4,2	3,2
Rumunia	3082,0	1901,0	-38,3	13,9	8,8	1739,0	920,0	-47,1	7,8	4,3
Słowacja	496,0	396,0	-20,2	9,2	7,3	240,0	202,0	-15,8	4,4	3,7
Słowenia	38,0	15,0	-60,5	1,9	0,7	19,0	8,0	-57,9	1,0	0,4
Szwecja	314,0	245,0	-22,0	3,5	2,6	146,0	118,0	-19,2	1,6	1,3
Węgry	1228,0	871,0	-29,1	12,0	8,7	452,0	334,0	-26,1	4,4	3,3
Wielka Brytania	1048,0	929,0	-11,4	1,8	1,5	529,0	480,0	-9,3	0,9	0,8
Włochy	3029,0	2058,0	-32,1	5,3	3,4	1250,0	881,0	-29,5	2,2	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa, op. cit., s. 371.

Krajami o najmniejszej procentowo liczbie ludności rolniczej były: Słowenia (0,7%), Malta (1,0%), Belgia (1,3%), Luksemburg (1,4%) i Wielka Brytania (1,5%). Tempo zmniejszania się ludności rolniczej w Polsce w latach 2000-2009 należało spośród krajów UE-27 do najmniejszych -20,2%, podczas

gdy średnia w Unii to -27,3%. Największy spadek miał miejsce wśród nowych członków Wspólnoty: Słowenii -60,5%, Bułgarii -47,4%, Rumunii -38,3%.

W polskim rolnictwie pracuje około 3 mln osób, podczas gdy w całej Wspólnocie 11 mln. Polscy rolnicy stanowią 27,4% wszystkich rolników UE. Są to największe zasoby pracy spośród wszystkich krajów Unii. Ludność aktywna zawodowo w naszym rolnictwie w 2009 roku stanowiła 7,9% ogółu ludności Polski. Na przestrzeni lat 2000-2009 zmniejszyła się o 727 tys. osób, co również oznaczało bardzo niskie tempo zmian w porównaniu z większością krajów Wspólnoty. W innych krajach udział ludności pracującej zawodowo w rolnictwie jest dużo mniejszy. Przykładowo w Niemczech wynosi 0,8%, Francji 1,0%, Belgii 0,6%, a w Wielkiej Brytanii 1,3%. Średnia dla UE wynosi 2,2%. Wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie ma jeszcze: Grecja 5,8%, Łotwa 5,1%, Portugalia 5,0%.

Jednym z najważniejszych problemów istniejących w polskim rolnictwie jest prawidłowe wykorzystanie zasobów pracy, ma to bowiem kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-ekonomicznego całego kraju.

Bardziej efektywne jej wykorzystanie wymaga tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, a to z kolei wymaga poprawy wykształcenia tej grupy osób. Innymi słowy część zasobów pracy w rolnictwie to osoby tworzące tzw. bezrobocie ukryte o niskich kwalifikacjach.

Już w 1999 roku A. Woś³² za główne przyczyny konieczności restrukturyzacji polskiego rolnictwa uznał uwarunkowania społeczne, takie jak: wysokie jawne i utajnione bezrobocie utrzymujące się na obszarach wiejskich, duży udział ludności o niskim wykształceniu w wieku produkcyjnym, nieskuteczność dotychczasowej polityki wspierania dochodów ludności rolniczej, dysproporcje regionalne, niedorozwój infrastruktury technicznej i społecznej. Dekadę później analizując rozwój rolnictwa w krajach UE-12 A. Pouliquen³³ wskazuje na podobne uwarunkowania polskiego rolnictwa. Jednocześnie zwraca uwagę, że nadmierne zatrudnienie w polskim rolnictwie to szczególnie przypadek wśród nowych członków Wspólnoty. Rolnictwo produkujące jedynie na własne potrzeby i gospodarstwa niskotowarowe wciąż mają największy udział w łącznym zatrudnieniu w rolnictwie. Zauważa, że gospodarstwa najmniejsze zostały utworzone i wyposażone jeszcze w poprzednim systemie. Z reguły dysponowały większymi dochodami pochodzącymi spoza rolnictwa, które zwiększały się, poczynając od 2000 roku. Na bazie tej szczególnej spuścizny historycznej,

³² A. Woś, *Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa – zakres realnych wyborów*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1999, nr 1.

³³ A. Pouliquen, *Integracja krajów Europy Wschodniej z Unią Europejską: od ożywienia do kryzysu w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 1.

wspartej od 2004 roku płatnościami bezpośrednimi ze Wspólnoty, gospodarstwa te znacznie bardziej, niż przewidywano, opierały się stopniowemu wypieraniu z rynku. Jedynie te najmniejsze całkowicie ograniczyły się do produkcji na własne potrzeby lub zrezygnowały z prowadzenia działalności rolniczej, co niekoniecznie oznaczało sprzedaż lub dzierżawę posiadanych użytków rolnych. To tłumaczy tak niskie tempo spadku poziomu zatrudnienia w polskim rolnictwie oraz powolne zmiany w jego strukturze agrarnej.

W obecnych warunkach rynkowych odnoszenie sukcesów gospodarczych polega na umiejętności dostosowywania się do zmieniających warunków. Dotyczy to także rolnictwa, w którym wiedza także odgrywa ogromną rolę³⁴. W. Poczta i P. Siemiński³⁵ zauważają, że „stan wykształcenia rolników polskich jest jednym z czynników hamujących postęp i przemiany w rolnictwie oraz wpływa negatywnie na konkurencyjność jakościową zasobów ludzkich”. Potwierdzają to również wyniki badań przeprowadzone przez B. Klepackiego³⁶, które wskazują, że gospodarstwa prowadzone przez rolników z wykształceniem podstawowym, zasadniczym i średnim w niewielkim stopniu powiększają swój areał, natomiast gospodarstwa rolników z wyższym wykształceniem bardzo szybko powiększają swoją powierzchnię. Można stąd wnioskować, że ci ostatni bardziej rozumieją potrzebę wzrostu skali produkcji.

Zasoby kapitałowe

W latach 2007 i 2008 dynamika zmian środków trwałych brutto w rolnictwie w Polsce i krajach UE-27 była podobna, natomiast w 2009 roku była w Polsce wyższa. Zróznicowanie tego wskaźnika zarówno w poszczególnych latach, jak i pomiędzy krajami jest bardzo duże. Można jednak dopatrzeć się pewnych tendencji: spowolnienie tempa zmian nastąpiło po 2008 roku i było związane ze światowym kryzysem gospodarczym. W Polsce i Rumunii wzrost środków trwałych w gospodarstwach rolnych był największy (z wyjątkiem Hiszpanii). Jednak jak zauważa W. Poczta³⁷ w Polsce „odnowienie majątku trwałego zachodzi tylko w przypadku maszyn i urządzeń, a dekapitalizacja następuje

³⁴ Przykładem może być tzw. rolnictwo precyzyjne dozujące środki plonotwórcze bezpośrednio „pod korzeń”, co zwiększa plony, a zmniejsza zużycie nawozów mineralnych i pestycydów.

³⁵ W. Poczta, P. Siemiński, *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań 2010.

³⁶ B. Klepacki, *Wykształcenie jako czynnik różnicujący zasoby, organizację i wyniki ekonomiczne gospodarstw rolniczych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2005, t. VII, z. 1.

³⁷ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.

w odniesieniu do budynków i budowli oraz środków transportu”. Procesy inwestycyjne następują tylko w ograniczonej liczbie gospodarstw rolnych, z reguły największych, natomiast stagnacja, a najczęściej ubytek środków trwałych netto w przeważającej liczbie gospodarstw.

Tabela 4. Środki trwałe brutto w rolnictwie krajów Unii Europejskiej

Państwa	Środki trwałe brutto w rolnictwie (2005 = 100)			
	2007	2008	2009	2010
UE-27	122,1	131,8	112,7	.
Belgia	154,4	113,0	168,1	174,9
Bułgaria	108,0	137,6	103,2	.
Czechy	110,7	120,7	82,6	83,0
Dania	139,0	129,0	96,7	95,1
Niemcy	131,1	160,4	125,9	118,0
Estonia	97,4	107,8	58,2	69,0
Irlandia	212,5	333,5	86,1	44,5
Grecja	141,9	161,4	134,8	116,7
Hiszpania	150,8	158,7	159,6	147,1
Francja	114,7	126,7	109,3	91,5
Włochy	99,8	100,4	84,3	88,8
Cypr	45,6	30,8	31,3	31,0
Łotwa	112,4	114,5	47,2	52,0
Litwa	95,4	89,1	64,3	75,4
Luksemburg	99,5	126,3	127,7	127,7
Węgry	113,1	127,8	158,2	123,9
Malta	110,2	90,5	139,4	111,3
Holandia	128,4	138,4	119,5	114,4
Austria	112,6	123,5	128,8	125,2
Polska	121,1	135,1	144,0	.
Portugalia	102,3	97,4	91,5	88,7
Rumunia	239,5	198,3	212,3	259,2
Słowenia	127,7	143,9	116,9	99,4
Słowacja	83,6	140,2	107,0	84,5
Finlandia	117,9	113,7	109,7	104,6
Szwecja	122,1	135,1	121,6	123,6
Wielka Brytania	124,1	150,0	161,0	143,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Agriculture in the EU. Statistical and Economic Information Report 2010, European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2011.*

Relacje pomiędzy zasobami i nakładami

Relacje pomiędzy zasobami i nakładami czynników produkcji w rolnictwie UE i Polski (tabela 5) w 2010 roku wskazują również na duże różnice in minus zarówno co do średniej unijnej, jak i większości krajów. Na przykład powierzchnia UR na jedną jednostkę pracy (AWU) wynosząca w rolnictwie polskim 7,7 ha stanowi mniej niż połowę odpowiedniej wielkości w UE-27 (16,4 ha).

Wartość nakładów kapitałowych na 1 AWU w naszym rolnictwie wynosiła 7,3 tys. euro, podczas gdy w UE-27 – 25,8 tys. euro, co stanowiło zaledwie 28,3%, a wartość nakładów kapitałowych na 1 ha użytków rolnych w UE wynosiła 1572 euro, a w Polsce 941 euro.

Tabela 5. Relacje między zasobami i nakładami czynników produkcji w rolnictwie UE w 2010 roku

Państwa	Powierzchnia UR ^a na 1 AWU ^b (w ha)	Wartość nakładów kapitałowych (zużycie pośrednie i amortyzacja) na 1 AWU ^b (w tys. euro)	Wartość nakładów kapitałowych (zużycie pośrednie i amortyzacja) na 1 ha UR ^a (w euro)
UE-27	16,4	25,8	1572,0
Belgia	23,7	103,2	4363,0
Bułgaria	9,2	6,4	697,0
Czechy	33,3	34,2	1028,0
Dania	47,5	152,2	3206,0
Niemcy	33,5	76,0	2269,0
Estonia	32,3	16,6	516,0
Irlandia	28,3	33,1	1172,0
Grecja	7,1	10,4	1457,0
Hiszpania	32,9	30,6	927,0
Francja	39,2	72,7	1856,0
Włochy	11,1	28,4	2569,0
Cypr	5,6	18,5	3294,0
Łotwa	20,2	8,6	427,0
Litwa	19,1	11,1	580,0
Luksemburg	81,9	181,0	2209,0
Węgry	11,1	13,0	1168,0
Malta	2,4	15,1	6302,0
Holandia	13,3	132,9	10006,0
Austria	19,6	35,3	1798,0
Polska	7,7	7,3	941,0
Portugalia	10,9	16,9	1548,0
Rumunia	6,1	5,0	812,0
Słowenia	5,8	11,4	1954,0
Słowacja	23,6	21,4	908,0
Finlandia	26,4	43,8	1659,0
Szwecja	48,8	71,5	1464,0
Wielka Brytania	55,0	64,1	1167,0

^a Uwzględnione zostały tylko użytki, na których jest prowadzona rolnicza produkcja roślinna;

^b dane dotyczące liczby AWU w Danii, Estonii, Irlandii, Grecji, Włoszech, Austrii, Słowenii, Słowacji, Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii pochodzą z 2009 roku.

1 AWU (ang. *Annual Work Unit* – roczna jednostka pracy) – GUS przyjmuje 2120 godzin pracy w roku (265 dni × 8 godz.)

Źródło: Eurostat 2011 za: W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.

Zasoby polskiego rolnictwa (ziemia, praca, kapitał) w porównaniu z krajami UE są jednymi z najniższych. Pozwala to stwierdzić, że nasze rolnictwo należy do grupy krajów o najniższej konkurencyjności. Jego pozycja na przestrzeni lat 2000-2009 nie uległa istotnej poprawie. Potwierdzają to również badania (bardziej analityczne) przeprowadzone przez W. Poczta³⁸, który wykazuje, że: „relacje obrazujące wyposażenie czynnika aktywnego w procesie wytwarzania, jakim jest praca, w pozostałe dwa czynniki produkcji, tj. ziemię i kapitał, dowodzą słabej sytuacji konkurencyjnej rolnictwa polskiego w zakresie potencjału konkurencyjnego oraz przesadzają o niskiej wydajności pracy w ujęciu sektorowym, a stosunkowo niska intensywność produkcji rolniczej (relacja nakłady kapitału – zasoby ziemi) wyznacza względnie niską produktywność ziemi”.

Produktywność rolnictwa polskiego

Udział polskiego rolnictwa w produkcji rolnictwa UE-27 w 2010 roku wyniósł 5,6% (tabela 6). Z kolei udział w nakładach pracy, w tys. euro na 1 AWU polskiego rolnictwa do średniej unijnej wyniósł 30,9%, w produktywności zasobów ziemi liczony w euro na 1 ha użytków rolnych to niecałe 2/3 średniej unijnej, co wskazuje na wyraźnie niższą produktywność tych czynników w polskim rolnictwie, niż na przykład w rolnictwie holenderskim, gdzie analogiczne wartości są 17- i 10-krotnie wyższe. Niższe wartości tych czynników występują tylko w Bułgarii, Rumunii oraz na Łotwie. Natomiast produktywność w nakładach kapitałowych, liczona sumą zużycia pośredniego i amortyzacji, wynosiła 1,43% i kształtuje się na nieco wyższym poziomie (o ponad 10%) od przeciętnego w całej UE. Jednak jak zauważa W. Poczta³⁹: „wskaźnik ten można oceniać tylko umiarkowanie pozytywnie, bo przy wyraźnie niższym w rolnictwie polskim poziomie nakładów na 1 ha UR niż dla całej UE zgodnie z zasadą malejącej krańcowej efektywności nakładów ich produktywność w rolnictwie polskim powinna być wyraźnie wyższa od średniej unijnej”. Globalna produkcja rolna w Polsce (w cenach stałych bez dopłat bezpośrednich) w latach 2000-2008 wzrosła o 15,5%, czyli o 1,7% rocznie.

³⁸ W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie...*, op. cit.

³⁹ Ibidem.

Tabela 6. Produkcja rolnicza i produktywność zaangażowanych czynników i nakładów w rolnictwie Unii Europejskiej w 2010 roku

Państwa	Produkcja rolnicza		Produktywność		
	w mln euro	udział (w proc.)	nakładów pracy (w tys. euro/1 AWU) ^a	zasobów ziemi (w euro/1 ha UR)	sumy zużycia pośredniego i amortyzacji (w euro/1 euro nakładów)
UE-27	345168,0	100,0	33,3	2030,0	1,29
Austria	6074,0	1,8	39,8	2027,0	1,13
Belgia	7722,0	2,2	134,5	5686,0	1,30
Bułgaria	3475,0	1,0	8,8	960,0	1,38
Cypr	663,0	0,2	31,4	5599,0	1,70
Dania	9095,0	2,6	163,0	3434,0	1,07
Estonia	591,0	0,2	20,3	629,0	1,22
Finlandia	3687,0	1,1	42,4	1608,0	0,97
Francja	64713,0	18,7	93,5	2389,0	1,29
Grecja	9743,0	2,8	17,1	2390,0	1,64
Hiszpania	37829,0	11,0	52,5	1593,0	1,72
Irlandia	5634,0	1,6	38,5	1361,0	1,16
Litwa	1879,0	0,5	13,1	685,0	1,18
Luksemburg	281,0	0,1	175,7	2144,0	0,97
Łotwa	854,0	0,2	9,7	478,0	1,12
Malta	117,0	0,0	24,4	10197,0	1,62
Holandia	24458,0	7,1	173,5	13058,0	1,31
Niemcy	44900,0	13,0	90,0	2688,0	1,18
Polska	19309,0	5,6	10,3	1342,0	1,43
Portugalia	6965,0	2,0	20,7	1899,0	1,23
Czechy	3914,0	1,1	37,4	1123,0	1,09
Rumunia	14184,0	4,1	6,6	1067,0	1,31
Słowacja	1788,0	0,5	21,7	923,0	1,02
Słowenia	1092,0	0,3	13,3	2291,0	1,17
Szwecja	4737,0	1,4	74,9	1535,0	1,05
Węgry	6422,0	1,9	15,5	1393,0	1,19
Wielka Brytania	22270,0	6,5	76,9	1399,0	1,20
Włochy	42774,0	12,4	36,8	3320,0	1,29

^a Dane dotyczące liczby AWU w Danii, Estonii, Irlandii, Grecji, Włoszech, Austrii, Słowenii, Słowacji, Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii pochodzą z 2009 roku.

Źródło: Eurostat FSS, 2011; za: W. Poczta, *Przemiany w rolnictwie...*, op. cit., s. 96.

Zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych jest jednym z głównych problemów wymagających rozwiązania w procesie dostosowań polskiego rolnictwa do wymogów stawianych przez Unię Europejską. Zmiany w niej warunkują bowiem zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, powiększenie obszaru gospo-

darstwa i w ten sposób obniżenie kosztów wytwarzania, co w następstwie powoduje zwiększenie dochodów rolniczych.

Specyfiką polskiego rolnictwa jest duża liczba małych gospodarstw rolnych. Spośród krajów UE jedynie Rumunia posiada większą liczbę takich gospodarstw (tabela 7). W 2009 roku polskie gospodarstwa rolne stanowiły 17,5% gospodarstw UE, a było ich 2391 tysięcy. Niemcy, kraj posiadający podobną powierzchnię gruntów rolnych i sadów co Polska, posiada 4-krotnie mniej gospodarstw rolnych i zupełnie inną ich strukturę obszarową, a produkuje zdecydowanie więcej żywności niż nasz kraj.

Analizując strukturę gospodarstw rolnych według grup obszarowych oraz ich zmiany pomiędzy latami 2005 i 2009 w krajach Unii Europejskiej (tabela 7) można zaobserwować, że:

- Gospodarstwa rolne do 5 ha stanowią ponad 70% (w 2005 roku – 71,5%, w 2009 roku – 70,4%) wszystkich gospodarstw w Unii. Najwyższy procent posiadają kraje dawnego bloku wschodniego: Bułgaria 94,9%, Rumunia 89,8%, Węgry 89,5%, Słowacja 87,2% oraz kraje południowej Europy: Malta 97,3%, Cypr 86,3%, Grecja 76,2%, Włochy 73,2%, Portugalia 72,5%, natomiast najniższy: Dania 3,8%, Irlandia 6,6% oraz Finlandia 9,7%. Grupę tę tworzą gospodarstwa rolne, które realizują niewielką produkcję towarową, liczą na dopłaty bezpośrednie i z reguły nie zakładają swojego rozwoju. W literaturze nazywane są gospodarstwami ostatniego pokolenia lub obumierającymi. Chociaż w niektórych krajach ostatnio ich liczba wzrosła (w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Finlandii, Danii i na Litwie). Generalnie jednak w latach 2005-2009 w UE ich liczba zmniejszyła się o ponad 1%, a w liczbach bezwzględnych o ponad 700 tys. gospodarstw. W Polsce spadek w tej grupie gospodarstw rolnych był szybszy, bowiem wyniósł 2,2%, a likwidacji uległo 114 tys. gospodarstw.
- Gospodarstwa rolne od 5-20 ha stanowiły w UE w 2009 roku 18,6% (w 2005 roku – 18%) ogółu gospodarstw, lecz ich liczba zmniejszyła się także o 62 tys. Najwyższy udział gospodarstw w tej grupie mają: Łotwa 44,3%, Estonia 39,9%, Austria 39,6%, Szwecja 37,6%, natomiast najniższy: Malta 2,7%, Bułgaria 3,1%, Węgry 6,6% oraz Słowacja 6,7%. Polska jest jednym z nielicznych krajów Unii (Rumunia, Bułgaria, Grecja), gdzie liczba gospodarstw w tej grupie obszarowej się zwiększyła. Opierając się na wyliczeniach ich siły ekonomicznej mierzonej w międzynarodowej jednostce ESU, gospodarstwa w tej grupie (nie uwzględniając gospodarstw specjalistycznych) nie osiągają jeszcze zdolności do odtwarzania produkcji, gdyż ich dochód wynosi z reguły mniej niż 8 ESU. Dlatego też ich liczba w większości krajów UE się zmniejsza.

Tabela 7. Liczba gospodarstw rolnych według powierzchni

Państwa	Liczba gospodarstw rolnych według grup obszarowych (w tys.)										Struktura gospodarstw rolnych według grup obszarowych (w proc.)									
	2005					2009					2005					2009				
	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	
UE-27	14482,0	10349,0	2615,0	826,0	692,0	13700,0	9645,0	2553,0	804,0	698,0	100	71,5	18,0	5,7	4,8	100	70,4	18,6	5,9	5,1
Austria	171,0	54,9	70,7	34,2	10,9	165,0	55,3	65,5	33,3	11,3	100	32,2	41,4	20,0	6,4	100	33,5	39,6	20,2	6,7
Belgia	51,5	13,7	15,0	14,3	8,5	48,0	12,2	13,7	13,3	8,8	100	26,6	29,1	27,8	16,5	100	25,4	28,5	27,8	18,3
Bułgaria	535,0	511,0	15,2	2,9	5,3	493,0	468,0	15,5	3,6	6,2	100	95,5	2,9	0,6	1,0	100	94,9	3,1	0,7	1,3
Cypr	45,2	39,4	4,6	0,8	0,4	40,1	34,7	4,3	0,8	0,4	100	87,1	10,2	1,8	0,9	100	86,3	10,7	2,0	1,0
Dania	51,7	1,8	19,9	13,5	16,6	44,6	1,7	17,2	10,5	15,3	100	3,5	38,3	26,1	32,1	100	3,8	38,5	23,5	34,2
Estonia	27,8	12,6	10,0	3,0	2,3	23,3	8,4	9,3	3,0	2,6	100	45,3	35,8	10,7	8,2	100	36,1	39,9	12,9	11,1
Finlandia	70,6	6,5	24,7	26,2	13,3	68,2	6,6	23,3	24,2	14,1	100	9,2	34,9	37,1	18,8	100	9,7	34,2	35,5	20,6
Francja	567,0	148,0	110,0	109,0	200,0	527,0	130,0	101,0	99,0	197,0	100	26,1	19,4	19,2	35,3	100	24,7	19,2	18,8	37,3
Grecja	834,0	636,0	162,0	28,2	7,0	860,0	655,0	168,0	30,3	7,1	100	76,3	19,4	3,4	0,9	100	76,2	19,5	3,5	0,8
Hiszpania	1079,0	577,0	291,0	111,0	99,7	1044,0	551,0	280,0	112,0	101,0	100	53,5	27,0	10,3	9,2	100	52,8	26,8	10,7	9,7
Irlandia	132,7	9,2	48,6	51,2	23,6	128,2	8,4	46,7	50,4	22,7	100	7,0	36,6	38,6	17,8	100	6,6	36,4	39,3	17,7
Litwa	253,0	130,0	102,0	15,0	5,9	230,0	139,0	71,1	13,0	6,9	100	51,4	40,3	5,9	2,4	100	60,4	30,9	5,7	3,0
Luksemburg	2,5	0,5	0,5	0,4	1,1	2,3	0,4	0,4	0,4	1,1	100	20,0	20,0	16,0	44,0	100	17,4	17,4	17,4	47,8
Łotwa	129,0	60,9	52,6	10,8	4,4	108,0	44,1	47,8	10,8	5,1	100	47,3	40,9	8,4	3,4	100	40,8	44,3	10,1	4,8
Malta	11,1	10,8	0,2	0,1	0,0	11,0	10,7	0,3	0,0	0,0	100	97,3	1,8	0,9	0,0	100	97,3	2,7	0,0	0,0
Holandia	81,8	23,6	24,8	22,8	10,7	76,7	21,5	23,1	21,0	11,2	100	28,9	30,2	27,8	13,1	100	28,1	30,1	27,2	14,6
Niemcy	390,0	88,0	128,8	88,5	84,6	370,0	83,6	119,6	81,9	85,4	100	22,6	33,0	22,7	21,7	100	22,5	32,3	22,1	23,1
Polska	2476,0	1751,0	608,0	96,8	20,7	2391,0	1637,0	629,0	101,0	23,6	100	70,7	24,6	3,9	0,8	100	68,5	26,3	4,2	1,0
Portugalia	324,0	242,0	58,5	12,8	10,3	275,0	200,0	53,5	12,2	9,8	100	74,7	18,1	4,0	3,2	100	72,5	19,5	4,4	3,6
Czechy	42,3	22,4	9,1	4,4	6,4	39,4	19,8	8,5	4,5	6,6	100	53,0	21,5	10,4	15,1	100	50,2	21,6	11,4	16,8
Rumunia	4256,0	3871,0	355,0	16,1	13,8	3931,0	3531,0	370,0	16,1	14,4	100	91,0	8,3	0,4	0,3	100	89,8	9,4	0,4	0,4
Słowacja	68,5	61,7	3,1	1,1	2,6	69,0	60,2	4,6	1,4	2,9	100	90,1	4,5	1,6	3,8	100	87,2	6,7	2,0	4,1
Słowenia	77,2	45,8	28,6	2,4	0,3	75,3	44,5	27,7	2,8	0,4	100	59,4	37,0	3,2	0,4	100	59,1	36,7	3,7	0,5
Szwecja	75,8	11,2	28,2	17,6	18,8	72,6	10,9	27,3	16,5	17,9	100	14,8	37,2	23,2	24,8	100	15,0	37,6	22,7	24,7
Węgry	715,0	641,0	48,0	14,0	11,7	626,0	560,0	41,6	12,4	12,2	100	89,7	6,7	2,0	1,6	100	89,5	6,6	2,0	1,9
Wielka Brytania	287,0	107,0	58,7	46,7	74,5	300,0	119,0	60,1	46,5	74,0	100	37,3	20,5	16,2	26,0	100	39,7	20,0	15,6	24,7
Włochy	1729,0	1272,0	337,0	81,6	38,6	1679,0	1231,0	325,0	83,4	40,0	100	73,6	19,5	4,7	2,2	100	73,2	19,4	5,0	2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa, op. cit., s. 373.

- Gospodarstwa rolne od 20-50 ha. Ich liczba w UE w latach 2005-2009 również się zmniejszyła, lecz tylko o 22 tys. gospodarstw. Były jednak kraje, w których liczba gospodarstw w tej grupie zwiększyła się. Należały do niej: Polska, Bułgaria, Grecja, Słowacja, Czechy i Hiszpania. Polska (po Hiszpanii) ma w tej grupie gospodarstw w UE największą ich liczbę, bo ponad 101 tys. Są to gospodarstwa osiągające względnie trwałą zdolność do odtwarzania swego potencjału.
- Gospodarstwa rolne powyżej 50 ha, są gospodarstwami osiagającymi pod względem ekonomicznym z reguły najwyższe korzyści. Na przestrzeni lat 2005-2009 w UE liczba tych gospodarstw zwiększyła się o 6 tys. Miało to miejsce w większości krajów, także w Polsce, gdzie ich liczba wzrosła z 20,7 tys. do 23,6 tys. gospodarstw, czyli o 2,9 tys. Jednakże były też kraje, w których liczba tego typu gospodarstw zmniejszyła się, na przykład: we Francji, Danii, Irlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Portugalii.

Analizując różnice w zmianach zachodzących w strukturach obszarowych gospodarstw rolnych w UE-27 a Polsce w latach 2005-2009 można stwierdzić, że:

- Liczba gospodarstw rolnych w krajach UE-27 zmniejszyła się o 5,4%, najszybciej w grupie do 5 ha (o 6,8%), ale także w grupie 5-20 ha (o 2,4%) i 20-50 ha (o 2,7%). W Polsce w tym czasie liczba gospodarstw zmniejszyła się o 3,4% i tylko w grupie do 5 ha o 6,5%. Zmiany agrarne przebiegają wolniej w naszym rolnictwie. Powoduje to pogłębienie niekorzystnych różnic w strukturze gospodarstw rolnych Polski, w stosunku do innych krajów Unii.
- Zmiany w strukturze gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach UE-27 mają nieco odmienny indywidualny przebieg. Na przykład w krajach takich jak: Grecja, Słowacja, Wielka Brytania w latach 2005-2009 zwiększyła się liczba gospodarstw rolnych (choć przyczyny zmian w każdym kraju były inne), podczas gdy w pozostałych krajach uległa ona zmniejszeniu.
- Największe zmiany miały miejsce w krajach postkomunistycznych oraz w Portugalii, gdzie dzięki zmniejszeniu liczby gospodarstw rolnych i powiększeniu ich powierzchni najszybciej poprawiła się ich struktura obszarowa.

Jak prognozuje W. Michna⁴⁰ w 2020 roku będzie w Polsce około 1220 tys. gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, a średnia powierzchnia gospodarstw rolnych zwiększy się z około 9,5 ha w 2010 roku do 12 ha w 2020 roku.

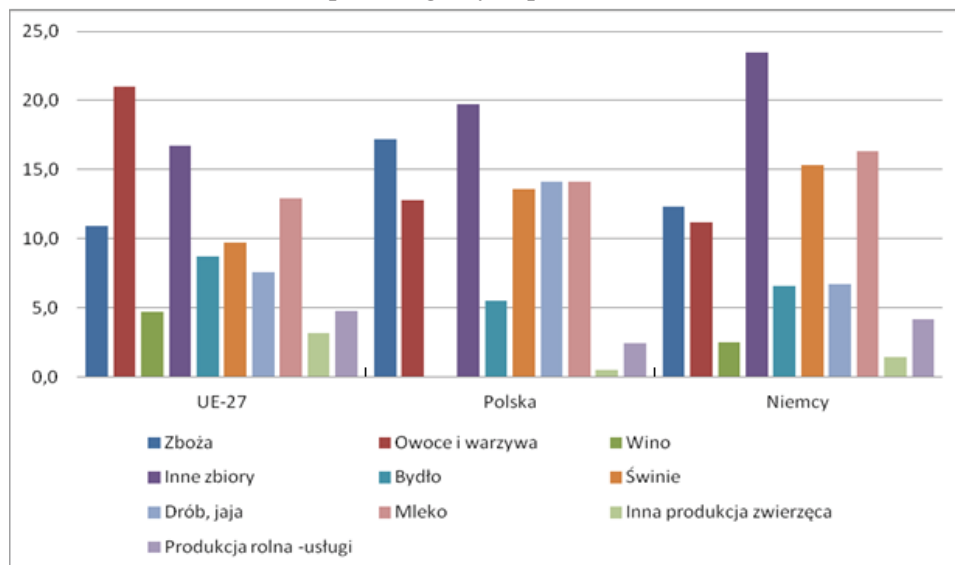
⁴⁰ W. Michna, K. Firlej, K. Wierzbicki, *Wybrane problemy wizji rozwoju wsi i rolnictwa w pierwszej połowie XXI wieku*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 30, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

Struktura produkcji rolniczej jest jedynym z czynników, które wpływają na konkurencyjność gospodarki rolnej danego kraju. W Unii Europejskiej jest to szczególnie istotne, ponieważ wsparcie finansowe produkcji rolnej uzależnione jest od rodzaju produkcji i jej skali.

Struktura produkcji rolniczej wśród krajów UE-27 jest bardzo zróżnicowana z uwagi na jakość gleb⁴¹, klimat, wykształcenie rolników, poziom umaszynowania, tradycje upraw itd. (tabela 8). Struktura polskiej produkcji rolniczej najbardziej zbliżona jest do krajów sąsiadujących z nami: Czech i Niemiec, co w dużej mierze wynika z uwarunkowań klimatycznych. Niższa jest natomiast wydajność naszego rolnictwa, zwłaszcza w porównaniu z rolnictwem Niemiec.

Przemiany strukturalne w produkcji rolniczej często wiążą się z przemianami struktury obszarowej. Mniejsza liczba producentów wpływa na wzrost skali produkcji. Analiza wybranych upraw pozwala porównać zmiany jakie dokonały się w badanych latach w produkcji zbóż, buraków cukrowych oraz produkcji mleka, a także ocenić przyczyny tych zmian.

Wykres 1. Porównanie udziału w strukturze w ogólnej produkcji rolniczej poszczególnych produktów



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 8.

⁴¹ Jak zauważa W. Poczta (2012): „Z punktu widzenia przemian strukturalnych, a szczególnie ich wpływu na potencjał konkurencyjny większe znaczenie niż struktura gospodarstw rolnych, ma struktura użytkowania ziemi przez gospodarstwa z poszczególnych grup obszarowych. Zmiany, jakie w latach 2002-2010 zaszły w tym zakresie, są kierunkowo jednak bardzo zbliżone ze zmianami w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych”.

Tabela 8. Udział w strukturze w ogólnej produkcji rolniczej poszczególnych produktów w 2010 roku (w procentach)

Państwa	Zboża	Owoce i warzywa	Wino	Inne zbiory	Bydło	Świnie	Drób, jaja	Mleko	Inna produkcja zwierzęca	Produkcja rolna – usługi
UE-27	10,9	21,0	4,7	16,7	8,7	9,7	7,6	12,9	3,2	4,6
Belgia	4,3	24,1	0,0	16,1	17,1	20,2	6,7	10,2	0,6	0,7
Bułgaria	19,7	11,7	0,0	27,3	3,5	4,7	8,7	11,4	5,5	7,5
Czechy	19,5	6,4	0,7	26,5	7,7	10,4	9,0	16,8	0,2	2,7
Dania	11,5	8,3	0,0	13,7	4,0	29,4	3,3	16,3	7,7	5,9
Niemcy	12,3	11,2	2,5	23,5	6,6	15,3	6,7	16,3	1,4	4,2
Estonia	15,3	6,6	0,0	21,3	6,5	14,0	6,0	25,3	1,7	3,3
Irlandia	3,2	4,8	0,0	19,3	29,8	6,1	3,1	21,7	6,7	5,4
Grecja	9,0	35,1	0,4	22,6	2,6	2,3	2,9	12,0	9,4	3,8
Hiszpania	7,7	38,2	2,2	13,0	6,2	12,6	8,2	6,7	4,1	1,0
Francja	13,7	13,2	13,2	17,4	11,9	4,7	6,4	11,5	2,3	5,7
Włochy	7,6	31,3	9,0	11,6	7,7	5,9	7,2	10,5	3,0	6,3
Cypr	1,5	33,5	0,0	14,2	1,5	9,8	14,7	17,5	7,3	0,0
Łotwa	21,5	6,2	0,0	26,9	5,1	9,0	9,6	18,3	1,6	1,9
Litwa	27,9	4,9	0,0	24,7	5,0	9,0	7,5	16,6	1,3	3,2
Luksemburg	5,5	3,3	8,6	30,7	18,1	6,8	1,2	22,9	0,5	2,3
Węgry	24,6	15,9	1,7	14,2	2,2	11,4	14,3	6,6	3,0	6,2
Malta	0,0	34,3	0,0	7,0	3,2	11,7	12,6	15,1	16,1	0,0
Holandia	0,9	37,1	0,0	10,6	6,7	10,9	5,4	14,6	1,3	12,4
Austria	8,2	14,5	8,1	14,7	14,7	12,8	5,9	15,2	1,5	4,4
Polska	17,2	12,8	0,0	19,7	5,5	13,6	14,2	14,1	0,5	2,4
Portugalia	2,9	36,4	6,5	8,4	7,6	9,4	9,5	11,9	4,4	3,1
Rumunia	15,9	20,7	1,6	27,5	3,5	7,3	8,6	10,5	3,1	1,4
Słowenia	5,2	16,3	10,0	20,0	13,1	6,1	11,1	13,9	2,4	1,9
Słowacja	21,1	9,8	0,0	18,0	11,1	8,2	10,8	11,3	5,3	4,4
Finlandia	11,5	15,2	0,0	9,9	9,5	8,5	4,9	30,5	7,6	2,5
Szwecja	11,0	8,7	0,0	24,0	8,7	8,5	6,4	21,5	5,0	6,3
Wielka Brytania	12,5	13,7	0,0	11,7	16,3	5,3	11,5	16,7	7,7	4,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Agriculture in the EU...*, op. cit.

Największy udział w polskiej strukturze produkcji rolniczej mają zboża z udziałem ponad 17% (tabela 9). Powierzchnia zbóż w Polsce wynosiła w latach 2007-2010 około 8,5 mln ha, co stanowiło blisko 15% powierzchni upraw zbóż w UE. Natomiast udział w produkcji unijnej wynosił jedynie około 10%. Różnica ta jest wynikiem niskiej wydajności plonów. Niemniej Polska jest trzecim co do wielkości producentem zbóż w Unii po Francji i Niemczech.

Tabela 9. Powierzchnia, produkcja oraz wydajność z ha zbóż w krajach Unii Europejskiej

Państwa	Powierzchnia				Produkcja				Wydajność								
	w tys. ha		w proc.		w tys. t		w proc.		w dt z 1 ha		w proc.		w dt z 1 ha średnia 2007- 2010				
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010					
UE-27	56780,0	60235,0	58760,0	56729,0	100,0	258539,0	313924,0	297880,0	280428,0	100,0	287692,8	45,5	52,1	50,1	49,4	100,0	49,3
Austria	789,0	819,0	838,0	811,0	1,4	4460,0	5447,0	5144,0	4722,0	1,7	4943,3	56,5	66,5	61,3	58,2	117,8	60,6
Belgia	329,0	363,0	335,0	339,0	0,6	2790,0	3307,0	3256,0	3105,0	1,1	3114,5	84,7	91,0	97,1	91,5	185,2	91,1
Bułgaria	1527,0	1706,0	1829,0	1574,0	2,8	3171,0	6977,0	6243,0	6997,0	2,5	5847,0	20,8	40,9	34,1	44,5	90,1	35,1
Cypr	46,0	39,0	43,0	36,0	0,1	64,0	6,0	55,0	65,0	0,0	47,5	13,9	1,7	9,0	18,1	36,6	10,7
Dania	1448,0	1503,0	1499,0	1475,0	2,6	8220,0	9074,0	10164,0	8697,0	3,1	9038,8	56,8	60,4	67,8	59,0	119,4	61,0
Estonia	292,0	309,0	316,0	275,0	0,5	880,0	864,0	873,0	678,0	0,2	823,8	30,1	27,9	27,6	24,7	50,0	27,6
Finlandia	1168,0	1251,0	1133,0	950,0	1,7	4137,0	4229,0	4261,0	2974,0	1,1	3900,3	35,4	33,8	37,6	31,3	63,4	34,5
Francja	9072,0	9646,0	9393,0	9753,0	17,2	59379,0	70142,0	70034,0	67850,0	24,2	66851,3	65,5	72,7	74,6	69,6	140,9	70,6
Grecja	1018,0	1105,0	1175,0	1003,0	1,8	3769,0	4820,0	4615,0	3816,0	1,4	4255,0	37,0	43,6	41,0	38,1	77,1	39,9
Hiszpania	6143,0	6645,0	6042,0	5926,0	10,4	23822,0	23544,0	17761,0	18711,0	6,7	20959,5	38,8	35,4	29,4	31,6	64,0	33,8
Irlandia	279,0	314,0	293,0	277,0	0,5	2006,0	2469,0	2071,0	2049,0	0,7	2148,8	71,9	78,7	68,0	74,1	150,0	73,2
Litwa	1003,0	1022,0	1104,0	1009,0	1,8	3017,0	3422,0	3807,0	2774,0	1,0	3255,0	30,1	33,5	34,5	27,5	55,7	31,4
Luksemburg	28,0	31,0	30,0	30,0	0,1	149,0	190,0	189,0	167,0	0,1	173,8	52,2	61,0	62,0	56,0	113,4	57,8
Łotwa	522,0	544,0	541,0	517,0	0,9	1535,0	1689,0	1663,0	1461,0	0,5	1587,0	29,4	31,0	30,7	28,3	57,3	29,9
Malta	..	..	3,2	..	..	..	..	15,0	..	..	3,8	..	..	48,6	..	..	12,2
Holandia	222,0	243,0	221,0	226,0	0,4	1623,0	2063,0	1994,0	1924,0	0,7	1901,0	73,0	84,8	90,3	85,2	172,5	83,3
Niemcy	6572,0	7038,0	6908,0	6641,0	11,7	40632,0	50105,0	49748,0	44293,0	15,8	46194,5	61,8	71,2	72,0	66,7	135,0	67,9
Polska	8353,0	8599,0	8583,0	8480,0	14,9	27143,0	27664,0	29827,0	27299,0	9,7	27983,3	32,5	32,2	34,8	32,2	65,2	32,9
Portugalia	284,0	338,0	306,0	282,0	0,5	897,0	1159,0	1109,0	881,0	0,3	1011,5	31,6	34,3	34,6	31,3	63,4	33,0
Czechy	1580,0	1553,0	1544,0	1463,0	2,6	7153,0	8443,0	7836,0	6948,0	2,5	7595,0	45,3	54,4	50,7	47,5	96,2	49,5
Rumunia	4901,0	5183,0	5266,0	5059,0	8,9	7787,0	16778,0	14874,0	16503,0	5,9	13985,5	15,9	32,4	28,2	32,6	66,0	27,3
Słowacja	785,0	799,0	770,0	697,0	1,2	2793,0	4137,0	3333,0	2684,0	1,0	3236,8	35,6	51,8	43,3	38,5	77,9	42,3
Słowenia	100,0	106,0	102,0	99,0	0,2	531,0	580,0	535,0	562,0	0,2	552,0	53,3	54,7	52,6	56,9	115,2	54,4
Szwecja	982,0	1078,0	1032,0	949,0	1,7	5058,0	5195,0	5249,0	4280,0	1,5	4945,5	51,5	48,2	50,9	45,1	91,3	48,9
Węgry	2762,0	2906,0	2884,0	2641,0	4,7	9643,0	16831,0	13590,0	12806,0	4,6	13217,5	34,9	57,9	47,1	48,5	98,2	47,1
Wielka Brytania	2876,0	3282,0	3116,0	3009,0	5,3	19075,0	24332,0	22037,0	20946,0	7,5	21597,5	66,3	74,1	70,7	69,6	140,9	70,2
Włochy	3701,0	3814,0	3454,0	3211,0	5,7	18812,0	20459,0	17392,0	17235,0	6,1	18474,5	50,8	53,6	50,4	53,7	108,7	52,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa, op. cit., s. 374.

W Polsce plony zbóż z ha wynosiły w latach 2007-2010 około 33dt, co stanowiło ok. 65% średniej UE-27, która wynosiła blisko 50 dt. Najwyższe plony z ha miały: Belgia (91,1 dt), Holandia (83,3 dt), Irlandia (73,2 dt), Wielka Brytania (70,2 dt) i Francja (70,6 dt), a najniższe: Cypr (10,7 dt), Estonia (27,6 dt), Łotwa (29,9 dt), Litwa (31,4 dt) oraz Rumunia (27,3 dt).

Na poziom plonów zbóż w Polsce ma wpływ wiele przyczyn, m.in. struktura rodzajowa upraw zbóż (jesteśmy drugim co do wielkości producentem żyta po Niemczech oraz dużym producentem owsa – zboża te cechują się niższymi plonami niż pszenica), jakość gleb⁴², wielkość nawożenia itd. Średni obszar zasiewów w gospodarstwach produkujących zboża w latach 2002-2010 zwiększył się o 0,9 ha, z 5 ha do 5,9 ha, lecz nadal należy do najniższych w Unii Europejskiej

W wyniku limitów wprowadzonych przez Unię Europejską produkcja buraków cukrowych w latach 2000-2009 zmniejszyła się o ponad 17,2%. W Polsce podobnie, bo o 17,4%. Jesteśmy trzecim producentem buraków cukrowych w UE. W badanych latach w krajach Unii Europejskiej, w tym także w Polsce można było zaobserwować pewne zmiany w produkcji buraków cukrowych: zmniejszyła się powierzchnia ich upraw oraz wielkość produkcji, wzrosła wydajność z ha przy istotnych wahaniami plonów w poszczególnych latach i krajach (dotyczy to zwłaszcza krajów południowej Europy), następuje powolny proces koncentracji produkcji i wycofywania się niektórych krajów z produkcji buraka cukrowego, np. Łotwy, Finlandii. W latach 2000-2009 średnia wydajność produkcji z ha w krajach UE-27 wzrosła o 26,8%, z 552 do 622 t/ha, podczas gdy w Polsce o 37,8%, z 394 do 543 t/ha. Jednakże nadal plony były w naszym kraju niższe od średniej UE, w 2000 roku o ponad 29%, a w 2009 roku o 24%. Dane te świadczą o nieco szybszym wzroście wydajności produkcji buraków cukrowych w Polsce niż średniej dla krajów UE-27.

Przyczyn szybszych zmian należy upatrywać w większej koncentracji produkcji rolnej. Zmniejszyła się liczba plantatorów i wzrosła powierzchnia uprawy buraków cukrowych w przeliczeniu na plantatora. Pogłębieniu i rozwinęciu uległa także współpraca pomiędzy rolnikiem a przetwórcą. Największymi producentami cukru w Polsce są przedsiębiorstwa zagraniczne (głównie KTN), które w ramach współpracy przekazują polskim rolnikom wiedzę techniczną i technologiczną na podobnym poziomie jak plantatorom w Niemczech. W rezultacie zmniejszyła się pracochłonność, a zwiększyła koncentracja upraw. Pomimo to w porównaniu z czołowymi producentami buraków cukrowych osiągamy

⁴² Według Instytutu Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) w Puławach, polskie gleby mogą zapewnić plon roślin uprawnych będący ekwiwalentem średnio 4,3 tony ziarna zbóż z 1 ha. Takie plony można osiągać bez zagrożeń skażenia gleb i roślin nadmiarem używanych nawozów, środków ochrony roślin i innych chemikaliów.

zdecydowanie niższą wydajność plonów z ha. Na przykład Francja miała w 2009 roku wydajność z ha 938 dt, Belgia 827 dt, Holandia 789 dt, Wielka Brytania 700 dt, Niemcy 676 dt, podczas gdy Polska 543 dt. Potwierdza to nadal duży dystans dzielący polskich producentów od producentów w krajach rozwiniętych Unii Europejskiej, pomimo że liczba plantatorów zmniejszyła się o połowę, a średni obszar uprawy wzrósł z 3 do 4 ha.

Tabela 10. Powierzchnia, produkcja i wydajność z ha buraków cukrowych

Państwa	Powierzchnia w tys. ha	Produkcja w tys. t				Wydajność w dt z 1 ha			
	2009	2000	2005	2009	średnia 2000- -2009	2000	2005	2009	średnia 2000- -2009
UE-27	1602,0	137406,0	135580,0	113804,0	128930,0	552,0	604,0	710,0	622,0
Austria	44,0	2560,0	3084,0	3083,0	2909,0	592,0	690,0	703,0	661,7
Belgia	63,0	6152,0	5983,0	5186,0	5773,7	677,0	670,0	827,0	724,7
Bułgaria	.	23,0	25,0	.	.	104,0	191,0	.	.
Cypr	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Dania	37,0	3345,0	2763,0	1898,0	2668,7	565,0	588,0	512,0	555,0
Estonia	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Finlandia	15,0	1046,0	1181,0	559,0	928,7	325,0	379,0	378,0	360,7
Francja	374,0	31121,0	31150,0	35067,0	32446,0	759,0	823,0	938,0	840,0
Grecja	24,0	3033,0	2598,0	1000,0	2210,3	632,0	636,0	413,0	560,3
Hiszpania	50,0	7930,0	7291,0	4154,0	6458,3	633,0	714,0	836,0	727,7
Irlandia	.	1829,0	1395,0	.	.	568,0	450,0	.	.
Litwa	15,0	882,0	799,0	682,0	787,7	318,0	381,0	452,0	383,7
Luksemburg	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Łotwa	0,0	408,0	520,0	0,0	309,3	321,0	385,0	.	.
Malta	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Holandia	73,0	6798,0	5931,0	5735,0	6154,7	612,0	650,0	789,0	683,7
Niemcy	384,0	27870,0	25285,0	25919,0	26358,0	617,0	602,0	676,0	631,7
Polska	200,0	13134,0	11912,0	10849,0	11965,0	394,0	416,0	543,0	451,0
Portugalia	1,6	462,0	605,0	137,0	401,3	585,0	701,0	856,0	714,0
Czechy	52,0	2809,0	3496,0	3038,0	3114,3	458,0	533,0	579,0	523,3
Rumunia	21,0	667,0	730,0	817,0	738,0	138,0	292,0	386,0	272,0
Słowacja	16,0	961,0	1733,0	899,0	1197,7	304,0	522,0	563,0	463,0
Słowenia	0,0	349,0	260,0	.	.	430,0	514,0	.	.
Szwecja	40,0	2602,0	2381,0	2406,0	2463,0	469,0	484,0	604,0	519,0
Węgry	14,0	1976,0	3516,0	737,0	2076,3	344,0	570,0	536,0	483,3
Wielka Brytania	119,0	9079,0	8687,0	8330,0	8698,7	525,0	587,0	700,0	604,0
Włochy	61,0	12370,0	14156,0	3308,0	9944,7	462,0	559,0	546,0	522,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rocznika Statystycznego Rolnictwa, op. cit., s. 379.

W ostatnich latach szybko wzrasta również światowe zapotrzebowanie na oleje pochodzenia roślinnego. Wiąże się to przede wszystkim w dynamicznie

rozwijającym się rynkiem biopaliw⁴³. Polska jest czwartym w UE producentem rzepaku po Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii. W latach 2000-2011 jego produkcja zwiększyła się u nas ponad dwukrotnie. Wydajność z ha osiągamy na średnim europejskim poziomie około 2,6 t. Produkcję rzepaku w naszym kraju prowadzą głównie średnie i duże gospodarstwa rolne, dlatego też osiągamy wyższą efektywność produkcji w porównaniu z innymi uprawami np. zbożami. Około 50% jego upraw jest prowadzone w gospodarstwach powyżej 50 ha, a areal zwiększył się w latach 2000-2009 ponad 2-krotnie (tabela 11).

Produkcja buraków cukrowych i rzepaku jest przykładem na możliwość szybszej restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Istotny udział mają w tym odbiorcy surowca, czyli KTN. Jest to pozytywny przykład oddziaływania uwarunkowań zewnętrznych na polskie rolnictwo. W przypadku produkcji zbóż nie ma takich uwarunkowań i zmiany postępują wolniej.

Jako przykład ilustrujący przemiany w produkcji zwierzęcej przedstawiono zmiany (tabela 12), jakie dokonały się w polskich gospodarstwach oraz w gospodarstwach w innych krajach UE hodujących bydło mleczne w latach 2003-2007. Liczba takich gospodarstw w tym czasie w UE-27 zmniejszyła się o 21,2%, w Polsce o 19,5%, natomiast liczba stada bydła w Unii zmniejszyła się o 7,2%, a w Polsce o 3,8%. W efekcie średnia liczba bydła mlecznego w gospodarstwie w UE wzrosła o 18% (czyli średnio o 1,5 szt.), w Polsce o 19,4% (lecz średnio o 0,7 szt.). Dynamika zmian w Polsce jest duża, lecz realna skala tych zmian jest mała. W Danii na przykład liczba krów w stadzie w tym czasie wzrosła o 26,4 sztuki, Niemczech o 4,3 sztuki, a Hiszpanii o 8,7 sztuk.

Przemiany strukturalne w produkcji zwierzęcej były w Polsce zróżnicowane w zależności od gatunku i rodzaju chowu, lecz porównywalne jedynie z krajami UE-12. W krajach UE-15 zmiany realne były zdecydowanie większe, więc dystans dzielący nas od tych krajów w latach 2000-2009 z reguły się zwiększał. W najbliższych latach nie należy oczekiwać wzrostu pogłowia zwierząt, będzie natomiast postępowała dalsza koncentracja produkcji i wielkości stad.

⁴³ W przypadku krajów unijnych wynika to z konieczności wypełnienia Narodowych Celów Wskaźnikowych, które nakładają obowiązek stopniowego zwiększania udziału biopaliw na rynku paliw płynnych. Dla Polski w roku 2010 udział ten wynosił 5,75%, by w 2013 roku osiągnąć poziom 7,10%, zaś docelowo w 2020 roku 10%.

Tabela 11. Powierzchnia, produkcja oraz wydajność z ha rzepaku w krajach Unii Europejskiej

Państwa	Powierzchnia w tys. ha						Produkcja w tys. t						Wydajność w t z 1 ha						
	2000	2005	2009	2010	2011		2000	2005	2009	2010	2011		2000	2005	2009	2010	2011	średnia 2000-2011	
UE-27	7377,9	•	•	•	•	•	11253,0	15646,4	21395,1	•	•	•	1502	•	•	•	•	•	•
Austria	51,8	35,3	56,9	53,8	53,6	53,6	125,4	104,3	171,1	170,6	179,7	150,2	2,4	3,0	3,0	3,2	3,4	3,0	•
Belgia	•	•	9,7	•	12,4	12,4	14,2	24,0	41,7	45,5	57,2	36,5	•	•	4,3	•	4,6	•	•
Bułgaria	•	•	•	212,0	231,3	231,3	11,4	21,8	235,5	544,8	519,9	266,7	•	•	•	2,6	2,2	•	•
Dania	99,1	111,7	163,1	166,5	150,5	150,5	291,7	342,2	637,4	579,8	508,3	471,9	2,9	3,1	3,9	3,5	3,4	3,4	•
Estonia	28,8	46,6	82,1	98,0	78,0	78,0	38,6	83,1	136,0	129,6	123,6	102,2	1,3	1,8	1,7	1,3	1,6	1,5	•
Finlandia	52,5	76,9	81,0	157,7	91,0	91,0	70,9	105,6	139,8	178,5	115,1	122,0	1,4	1,4	1,7	1,1	1,3	1,4	•
Francja	1186,3	1231,5	1480,8	1465,2	1555,9	1555,9	3476,8	4532,9	5584,1	4815,5	5368,8	4755,6	2,9	3,7	3,8	3,3	3,5	3,4	•
Grecja	•	•	0,0	15,3	•	•	•	•	•	39,7	•	•	•	•	•	2,6	•	•	•
Hiszpania	28,8	4,8	21,7	19,6	31,3	31,3	44,1	5,4	34,7	35,5	61,9	36,3	1,5	1,1	1,6	1,8	2,0	1,6	•
Irlandia	2,7	3,7	6,5	•	0,0	0,0	8,6	14,2	22,0	•	•	•	3,2	3,8	3,4	•	•	•	•
Litwa	55,5	109,4	191,9	251,3	250,2	250,2	81,0	201,2	415,8	415,2	484,3	319,5	1,5	1,8	2,2	1,7	1,9	1,8	•
Luksemburg	3,2	4,1	4,6	4,7	4,7	4,7	8,4	14,7	18,1	15,9	15,6	14,5	2,6	3,6	3,9	3,4	3,3	3,4	•
Łotwa	6,9	71,7	95,5	105,7	117,9	117,9	10,0	145,7	208,5	224,7	220,1	161,8	1,4	2,0	2,2	2,1	1,9	1,9	•
Holandia	0,9	2,1	2,7	3,0	2,0	2,0	2,9	7,7	12,0	12,0	6,8	8,3	3,2	3,7	4,4	4,0	3,4	3,7	•
Niemcy	1078,0	1343,9	1471,2	1473,4	1328,6	1328,6	3585,7	5051,7	6306,7	5748,7	3869,5	4912,5	3,3	3,8	4,3	3,9	2,9	3,6	•
Polska	436,8	550,2	810,0	769,3	827,5	827,5	958,1	1449,8	2496,8	2077,6	1868,8	1770,2	2,2	2,6	3,1	2,7	2,3	2,6	•
Czechy	323,8	267,2	354,8	368,8	373,4	373,4	844,2	769,4	1128,1	1042,4	1046,1	966,0	2,6	2,9	3,2	2,8	2,8	2,9	•
Rumunia	68,4	87,8	419,9	506,3	377,1	377,1	76,1	147,6	569,6	924,1	731,7	489,8	1,1	1,7	1,4	1,8	1,9	1,6	•
Słowacja	93,7	107,4	167,6	164,0	143,7	143,7	133,8	235,1	386,7	322,5	332,2	282,1	1,4	2,2	2,3	2,0	2,3	2,0	•
Słowenia	0,1	•	•	5,3	4,8	4,8	0,3	5,4	9,8	15,5	14,0	9,0	3,0	•	•	2,9	2,9	•	•
Szwecja	47,6	82,0	99,4	109,1	99,8	99,8	121,5	198,2	298,5	278,6	266,6	232,7	2,6	2,4	3,0	2,6	2,7	2,6	•
Węgry	115,8	122,4	260,6	256,0	233,4	233,4	179,3	282,7	579,4	559,8	527,2	425,7	1,5	2,3	2,2	2,2	2,3	2,1	•
Wielka Brytania	•	519,0	•	642,0	705,0	705,0	1129,0	1897,7	1912,0	2230,0	2778,0	1989,3	•	3,7	•	3,5	3,9	•	•
Włochy	36,3	3,5	24,7	20,4	21,9	21,9	41,0	6,1	50,7	50,3	•	•	1,1	1,7	2,1	2,5	•	•	•

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostatu oraz Agriculture in the EU ..., op. cit.

Tabela 12. Liczba gospodarstw z bydłem mlecznym oraz liczba bydła mlecznego w krajach Unii Europejskiej

Państwa	Gospodarstwa prowadzące chów bydła mlecznego (w tys. sztuk)				Bydło mleczne (w tys. sztuk)				Średnia liczba bydła mlecznego w gospodarstwie w sztukach			
	2003	2005	2007	2007	2003	2005	2007	2007	2003	2005	2007	2007
UE-27	3158,0	2821,0	2487,0	26260,0	25151,0	24371,0	8,3	8,9	35,3	36,2	39,3	9,8
Belgia	17,0	15,0	13,0	585,0	549,0	524,0	1,9	2,3	41,8	65,0	74,1	101,4
Bulgaria	192,0	153,0	121,0	366,0	357,0	350,0	75,0	85,1	36,0	38,4	40,3	17,7
Czechy	11,0	7,0	6,0	469,0	441,0	417,0	9,7	12,5	42,2	45,4	49,6	19,6
Dania	8,0	7,0	5,0	596,0	564,0	545,0	13,7	17,2	17,6	23,6	26,1	41,0
Niemcy	122,0	110,0	101,0	4372,0	4236,0	4076,0	25,5	30,5	106,4	101,0	94,4	3,2
Estonia	12,0	9,0	6,0	120,0	115,0	108,0	3,0	3,4	2,3	2,9	3,2	36,7
Irlandia	27,0	24,0	21,0	1136,0	1082,0	1058,0	40,2	40,6	14,0	17,7	21,8	4,2
Grecja	11,0	10,0	8,0	149,0	168,0	157,0	182,0	182,0	398,0	398,0	3,2	4,2
Hiszpania	64,0	42,0	37,0	1118,0	1002,0	975,0	35,8	37,4	17,6	23,6	26,1	41,0
Francja	112,0	104,0	93,0	4019,0	3884,0	3815,0	25,5	30,5	106,4	101,0	94,4	3,2
Włochy	83,0	61,0	63,0	2080,0	1860,0	1891,0	40,2	40,6	14,0	17,7	21,8	4,2
Cypr	0,0	0,0	0,0	27,0	24,0	23,0	265,0	265,0	14,0	17,7	21,8	4,2
Łotwa	61,0	51,0	44,0	184,0	172,0	182,0	3,0	3,4	2,3	2,9	3,2	36,7
Litwa	193,0	171,0	123,0	448,0	494,0	400,0	40,2	40,6	14,0	17,7	21,8	4,2
Luksemburg	1,0	1,0	1,0	41,0	39,0	40,0	40,2	40,6	14,0	17,7	21,8	4,2
Węgry	22,0	16,0	12,0	309,0	287,0	265,0	40,2	40,6	14,0	17,7	21,8	4,2
Malta	0,0	0,0	0,0	8,0	7,0	8,0	49,7	49,7	14,0	17,7	21,8	4,2
Holandia	28,0	24,0	25,0	1535,0	1433,0	1468,0	54,1	60,9	59,9	59,9	59,9	10,5
Austria	65,0	55,0	49,0	581,0	536,0	522,0	8,9	9,8	10,5	10,5	10,5	4,3
Polska	809,0	727,0	651,0	2876,0	2854,0	2768,0	3,6	3,9	3,6	3,9	4,3	20,2
Portugalia	22,0	16,0	14,0	328,0	287,0	273,0	15,2	18,1	15,2	18,1	20,2	1,6
Rumunia	1205,0	1134,0	1012,0	1630,0	1658,0	1587,0	1,4	1,5	6,5	6,6	6,5	15,4
Słowenia	20,0	20,0	19,0	131,0	131,0	124,0	6,5	6,6	17,5	18,8	20,6	52,1
Słowacja	17,0	13,0	12,0	214,0	193,0	177,0	12,6	14,4	17,5	18,8	20,6	52,1
Finlandia	19,0	17,0	14,0	328,0	319,0	296,0	41,4	46,0	79,2	78,5	69,4	69,4
Szwecja	10,0	9,0	7,0	403,0	393,0	370,0	41,4	46,0	79,2	78,5	69,4	69,4
Wielka Brytania	28,0	26,0	28,0	2206,0	2065,0	1953,0	79,2	78,5	69,4	69,4	69,4	69,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Agriculture in the EU...*, *op. cit.*

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować kilka konkluzji:

- polskie rolnictwo ma nadal istotne (choć malejące) znaczenie w rolnictwie UE, w 2010 roku posiadało 10,1% jej użytków rolnych oraz 5,6% wartości produkcji rolnictwa Wspólnoty, podczas gdy w 2000 roku analogicznie 13,1% oraz 6,8%;
- na przestrzeni ostatnich 10 lat nie zaszły w polskim rolnictwie zasadnicze zmiany w zakresie wielkości zasobów (ziemi, pracy, kapitału) wykorzystywanych w produkcji. Również istotnym zmianom nie uległy relacje między tymi czynnikami;
- polskie rolnictwo porównywane z innymi krajami UE można generalnie uznać za mało konkurencyjne. Jedynie pewną jego część można uznać za konkurencyjną, zwłaszcza rolnictwo wielkoobszarowe;
- niska jest w polskim rolnictwie produktywność zasobów ziemi i pracy;
- duża jest liczba zatrudnionych i niski stopień wykształcenia większości rolników;
- nadal większość zasobów ziemi rolniczej znajduje się we władaniu gospodarstw małych i średnich (do 20 ha UR), prowadzących produkcję rynkową na małą skalę, co powoduje, że osiągają niską wydajność pracy, a przez to niskie dochody;
- przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych są powolne i nie powodują istotnych przeobrażeń w polskim rolnictwie w porównaniu z krajami UE;
- struktura produkcji rolnej jest mało efektywna, produkujemy na przykład dużo zboża a stosunkowo mało owoców i warzyw (nie wykorzystując posiadanych zasobów pracy);
- wydajność z ha jest w polskim rolnictwie niższa niż średnia unijna dla większości upraw, a także dwukrotnie niższa jest liczba bydła mlecznego w gospodarstwach polskich niż średnia dla krajów UE-27;
- niski jest poziom specjalizacji gospodarstw rolnych.

Zmiany w polskim rolnictwie przebiegają zbyt wolno, abyśmy w krótkim czasie mogli odrobić opóźnienia w stosunku do krajów UE-15. Istnieje także obawa, że przy obecnym tempie zmian, również gospodarki rolne wielu państw UE-12 nas zdystansują (może z wyjątkiem Rumunii i Bułgarii). Motorem przemian miało być wsparcie unijne. Niestety okazało się, że dotacje otrzymane

z UE⁴⁴ raczej konserwują obecne struktury agrarne niż je zmieniają. Duże środki finansowe otrzymane z UE, a skierowane do rolnictwa, przyspieszyły jego modernizację, ale nadal jest ono niekonkurencyjne z rolnictwem unijnym, a także globalnym. Zwiększone dotacje do rolnictwa osłabiły przymus poprawy efektywności gospodarowania, intensyfikowania produkcji rolnej, czy też przebudowy struktur rolnych. W. Poczta i P. Siemiński⁴⁵ zauważają, że: „restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa w polskich warunkach napotyka na jedną zasadniczą przeszkodę. Zauważalna jest potrzeba zmian strukturalnych, ale niestety nie ma powszechnej akceptacji na rozpoczęcie tych procesów. Mówi się o konieczności modernizacji rolnictwa, aby sprostać konkurencji na arenie rynku europejskiego i globalnego, ale jednocześnie podnosi się kwestię, iż procesy modernizacji będą zwiększać bezrobocie na wsi, co jest uważane za niepożądane”.

3.2. Podstawowe dysproporcje w rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej

Analiza zmian dokonujących się na obszarach wiejskich w krajach UE w pierwszej dekadzie XXI wieku jest niełatwa. Kryteria ocen są trudne do ustalenia i porównania pomiędzy poszczególnymi państwami UE, inny jest bowiem ich poziom rozwoju gospodarczego, inne są też uwarunkowania historyczne, a także środowiskowe. Stąd też mało jest danych statystycznych, ilustrujących długoletnie przemiany dokonujące się na obszarach wiejskich w poszczególnych krajach Europy. Najczęściej przedstawia się je w oparciu o zmiany liczby ludności zamieszkującej obszary wiejskie i miasta, dochody ludności oraz otrzymywane środki finansowe na rozwój obszarów wiejskich.

Według nowej typologii zamieszkania ludności⁴⁶ opracowanej przez Komisję Europejską, Eurostat opublikował raport, z którego wynika, że 1.01.2011 r.

⁴⁴ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłaciła rolnikom od 2004 roku do końca maja 2012 roku ponad 139 mld zł, z tego 76,8 mld zł stanowią dopłaty bezpośrednie, a ok. 62,5 mld zł – środki z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wspierające rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich.

⁴⁵ W. Poczta, P. Siemiński, *Konkurencyjność rolnictwa...*, op. cit.

⁴⁶ Typologia regionów opiera się na segregacji komórek siatki o szerokości 1 km². Region zostaje uznany za miejski, gdy komórki siatki spełnią następujące kryteria: gęstość zaludnienia minimum 300 mieszkańców na 1 km² oraz co najmniej 5000 mieszkańców w przylegających komórkach powyżej wspomnianego progu gęstości zaludnienia. Obwody NUTS 3 zostały podzielone na trzy grupy na podstawie komórek siatki. Pierwszą grupę stanowią regiony w przeważającym stopniu miejskie – ludność w komórkach siatki, sklasyfikowanych jako miejskie, stanowi tu więcej niż 80% populacji ogółem. Druga grupa to pośredni region, gdzie populacja w komórkach pośrednich wynosi między 50% a 80% ogółu ludności. W wiejskich regionach z kolei, ludność zamieszkująca te tereny to 50% lub mniej całkowitej liczby ludności.

obszary miejskie zamieszkiwało 42% obywateli UE, 35% zajmowało tereny pośrednie (miejsko-wiejskie), natomiast 23% ludności znajdowało się w regionach wiejskich (tabela 13). Największy udział populacji miejskiej możemy zaobserwować w dziewięciu państwach członkowskich, najliczniejszą populację mieszkającą w pośrednich regionach w siedmiu krajach, a w wiejskich w dziesięciu. We Francji udział ludności zamieszkującej obszary miejskie i pośrednie jest wyrównany.

Tabela 13. Ludność według typologii miejsko-wiejskiej krajów Unii Europejskiej – stan na 1 stycznia 2011 roku

Państwa	Ludność w tys.			Procent ogółu ludności		
	miejska	pośrednia	wiejska	miejska	pośrednia	wiejska
UE-27	206683,0	177293,0	117464,0	42,0	35,0	23,0
Austria	2908,0	2228,0	3269,0	35,0	27,0	38,0
Belgia	7322,0	2581,0	938,0	68,0	25,0	7,0
Niemcy	35006,0	32750,0	13996,0	43,0	40,0	17,0
Dania	1210,0	2002,0	2349,0	22,0	36,0	42,0
Hiszpania	22305,0	17616,0	6069,0	49,0	38,0	13,0
Francja	23022,0	23099,0	18573,0	36,0	35,0	29,0
Finlandia	1436,0	1646,0	2294,0	27,0	30,0	43,0
Grecja	5281,0	1198,0	4831,0	47,0	11,0	43,0
Irlandia	1201,0	.	3280,0	27,0	.	73,0
Włochy	21573,0	26694,0	12359,0	36,0	44,0	20,0
Holandia	11885,0	4665,0	107,0	71,0	28,0	1,0
Portugalia	5188,0	1622,0	3827,0	49,0	15,0	36,0
Szwecja	2054,0	5278,0	2083,0	22,0	56,0	22,0
Wielka Brytania	44187,0	16032,0	1808,0	71,0	26,0	3,0
Polska	10814,0	12965,0	14421,0	28,0	34,0	38,0
Czechy	2522,0	4536,0	3475,0	24,0	43,0	33,0
Węgry	1734,0	3587,0	4665,0	17,0	36,0	47,0
Słowacja	629,0	2077,0	2729,0	12,0	38,0	50,0
Słowenia	533,0	637,0	880,0	26,0	31,0	43,0
Litwa	839,0	1015,0	1391,0	26,0	31,0	43,0
Łotwa	1090,0	297,0	843,0	49,0	13,0	38,0
Estonia	.	696,0	644,0	.	52,0	48,0
Rumunia	2267,0	9387,0	9759,0	10,0	44,0	46,0
Bułgaria	1259,0	3371,0	2875,0	17,0	45,0	38,0

Źródło: Eurostat, Newsrelease 51/2012, 30.03.2012.

Największy udział ludności miejskiej odnotowano w Holandii i Wielkiej Brytanii po 71%, w Belgii 68%. Największy odsetek ludności żyjącej w regionach pośrednich zarejestrowano w Szwecji – 56%, Estonii – 52% i Bułgarii – 45%. Obszary wiejskie najliczniej zamieszkuje ludność: Irlandii – 73%, Słowacji – 50%, Estonii – 48% oraz Węgier – 47%. W porównaniu z latami wcześniejszymi (kiedy nie było w klasyfikacji ludności pośredniej) w prawie wszystkich pań-

stwach członkowskich liczba ludności miejskiej była tą, która zwiększała się najszybciej. Najwyższy wzrost populacji w miastach odnotowano w Szwecji, Danii, Finlandii. Populacja ludności wiejskiej powiększyła się w dziesięciu państwach natomiast jej spadek nastąpił w czternastu krajach członkowskich. Największy wzrost odnotowano w Belgii, Irlandii i Francji. Spore spadki nastąpiły na Litwie, Bułgarii i Łotwie.

Tabela 14. Zmiany w PKB liczonym na osobę w procentach w krajach Unii Europejskiej w latach 2000-2011

Państwa	UE-27 = 100											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
EU-15	115	115	114	114	113	113	112	111	111	110	110	110
Belgia	126	124	125	123	121	120	118	116	116	118	119	118
Bułgaria	28	30	32	34	35	37	38	40	44	44	44	45
Czechy	71	73	73	77	78	79	80	83	81	82	80	80
Dania	132	128	128	124	126	124	124	123	125	123	127	125
Niemcy	118	116	114	116	115	116	115	116	116	116	118	120
Estonia	45	46	50	55	57	62	66	70	69	64	64	67
Irlandia	132	133	139	142	143	145	146	148	133	128	127	127
Grecja	84	86	90	93	94	91	92	90	92	94	90	82
Hiszpania	97	98	100	101	101	102	105	105	104	103	100	99
Francja	115	115	115	111	110	110	108	108	107	108	108	107
Włochy	118	118	112	111	107	105	105	104	104	104	100	101
Cypr	88	90	88	88	90	92	92	93	98	98	95	92
Łotwa	36	38	41	43	46	48	51	56	56	51	55	58
Litwa	40	42	44	49	51	53	56	59	61	55	57	62
Luksemburg	245	234	240	248	253	255	270	275	279	266	271	274
Węgry	54	58	61	63	63	63	63	62	64	65	65	66
Malta	85	79	81	80	78	78	76	76	79	82	82	83
Holandia	134	134	133	129	129	131	131	132	134	132	133	131
Austria	132	126	127	128	128	125	126	124	124	125	126	129
Polska	48	47	48	49	51	51	52	54	56	61	63	65
Portugalia	81	80	80	79	77	80	79	79	78	80	80	77
Rumunia	26	28	29	31	34	35	38	42	47	47	47	49
Słowenia	80	80	82	84	87	87	88	88	91	87	85	84
Słowacja	50	52	54	55	57	60	63	68	73	73	73	73
Finlandia	117	115	115	113	116	114	114	118	119	115	115	116
Szwecja	128	122	122	124	126	122	123	125	124	120	124	126
Wielka Brytania	119	120	120	122	124	122	120	116	112	111	112	108

Źródło: Eurostat.

Polska w porównaniu ze średnią UE-27 jest krajem o stosunkowo niskiej liczbie ludności miejskiej i przeciętnej liczbie ludności zamieszkującej obszary pośrednie oraz dużej liczbie ludności wiejskiej. Trudno jest też zakwalifikować

nasz kraj do określonej grupy krajów według typologii miejsko-wiejskiej ludności, ponieważ kryteria podziału nie są wyraźne. Najbardziej nasza struktura ludności według zamieszkania jest podobna do Finlandii oraz niektórych krajów UE-12. Świadczy to o dużej różnorodności pomiędzy poszczególnymi krajami, nie dającymi się ująć ani według kryteriów rozwoju gospodarczego, ani położenia (sąsiedztwa) geograficznego.

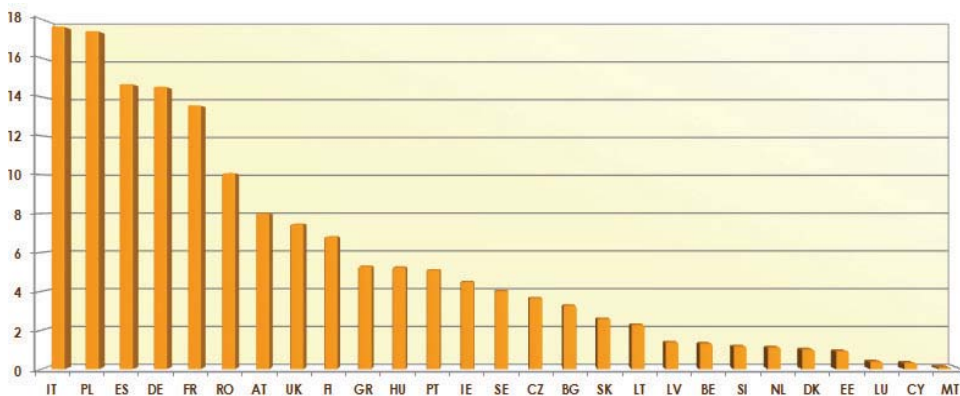
Dochód narodowy liczony na osobę w Polsce na przestrzeni lat 2000-2011 „odrobił” 17 p.p. wobec średniego poziomu w krajach UE-27. Wyprzedziły nas pod tym względem tylko nieliczne kraje UE-12, jak Rumunia i Słowacja 23 p.p., Litwa, Łotwa, Estonia 22 p.p. Zmniejszył się też dystans pomiędzy UE-15 a Polską z 67 do 45 p.p. Świadczy to o skuteczności polityki Unii Europejskiej w wyrównywaniu poziomu gospodarczego pomiędzy krajami członkowskimi oraz o stabilnym i stosunkowo szybkim rozwoju gospodarki polskiej.

Istotny wpływ na szybki wzrost dochodu narodowego w Polsce miał wzrost dochodów ludności wiejskiej. Dysproporcja dochodów między mieszkańcami miast a wsi w latach 2004-2010 zmniejszyła się z 51,4% do 40,1%, a więc dochody mieszkańców wsi wzrastały szybciej niż miast. Bardzo istotny wpływ na ich wysokość miały dotacje, które tworzą już ponad 50% dochodów rolników.

Unia Europejska prowadzi wspólną politykę rozwoju obszarów wiejskich, która jest częściowo finansowana ze środków budżetu UE, a częściowo z krajowych i regionalnych budżetów państw członkowskich. Podstawowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, a także instrumenty polityczne, z jakich mogą korzystać państwa członkowskie i regiony, określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005. Zgodnie z tym rozporządzeniem unijna polityka rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 skupia się na trzech tematach (tzw. osiach tematycznych). Są to: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; poprawa stanu środowiska i terenów wiejskich; poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz wspieranie dywersyfikacji gospodarki wiejskiej. Każde państwo członkowskie UE musi, ustalając program rozwoju obszarów wiejskich, określić wysokość środków przeznaczonych na konkretne działania. Przekształcenie rolnictwa i obszarów wiejskich jest wynikiem wspólnego oddziaływania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności. Założone cele rozwojowe definiują potencjalne kierunki przemian na obszarach wiejskich. Państwa unijne na rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013 wydadzą 148 mld euro⁴⁷. Włochy i Polska otrzymują na rozwój obszarów wiejskich najwięcej funduszy spośród wszystkich członków Unii Europejskiej (wykres 2).

⁴⁷ M. Kozmana, *Koniec rent z UE*, „Rzeczpospolita” 9.11.2011 r.

Wykres 2. Środki finansowe przeznaczone na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007-2013 w krajach UE (w mld euro)



Źródło: Eurostat.

Od wysokości otrzymywanych środków w dużym stopniu zależy skuteczność realizacji rozwoju obszarów wiejskich. W latach 2004-2010 łączna kwota zrealizowanych płatności rolnych (tj. płatności bezpośrednich i ONW) oraz środków zakontraktowanych w ramach programów współfinansowanych z budżetu UE wyniosła w Polsce 299,1 mld zł. Znaczna część, bo ponad 41% środków z tej puli przeznaczono na działania, które w sposób bezpośredni dotyczą rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego. Ponad 45% środków z ogólnej puli 299,1 mld zł przeznaczono na działania, które oddziałują zarówno na obszary miejskie, jak i wiejskie. Dla porównania na działania ukierunkowane na rozwój obszarów miejskich przypada 14% środków. W przeliczeniu na jednego mieszkańca wsparcie środkami UE było trzykrotnie większe na wsi niż na mieszkańca miasta. Ze wsparcia środkami WPR i PS w największym stopniu korzystają rolnicy, na których przypada 68% środków. Innymi beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego 20% oraz przedsiębiorcy 9%.

Napływ tak dużych środków finansowych do obszarów wiejskich spowodował zdecydowanie szybszy ich rozwój. Jednakże wiele kontrowersji budzi ich podział wydatkowania i wykorzystanie. J. Wilkin⁴⁸ zwraca uwagę, że: „W wykorzystaniu środków unijnych nadmierny nacisk kładzie się na absorpcję funduszy, a mniej uwagi poświęca się kwestiom ich odpowiedniej alokacji i efektywności

⁴⁸ J. Wilkin, *Polska wieś 2012 – główne tendencje, zjawiska i problemy. Synteza raportu*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012, s. 12.

użycia” oraz że: „Instrumenty polityki regionalnej nakierowane na poprawę spójności terytorialnej okazują się mało efektywne i nie są w stanie zmienić struktur gospodarczych ukształtowanych historycznie”. Z kolei M. Kłodziński⁴⁹ wskazuje, że: „dotychczasowe tempo wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest z pewnością niezadowalające, co jest po części wynikiem wielowiekowych zaniedbań, a także zbytniego koncentrowania się polityki wiejskiej na sprawach rolnictwa”, a także, że: „kapitałowi ekonomicznemu, infrastrukturze przypisuje się na ogół główną rolę sprawczą w rozwoju, zapominając o kapitale ludzkim i kulturowym, wywierającym równie istotny wpływ na procesy gospodarcze”.

Wydaje się jednak, że całokształt przemian zachodzących na polskiej wsi jest raczej pozytywny i optymistyczny, zwłaszcza jeśli usytuujemy go w porównawczej perspektywie historycznej i międzynarodowej. W tej ostatniej dystansie rozwojowe, zwłaszcza w odniesieniu do krajów Europy Zachodniej, są jeszcze duże, ale w sferze zmniejszania zapóźnień cywilizacyjnych następuje zdecydowana poprawa.

3.3. Podstawowe dysproporcje w rozwoju przemysłu spożywczego w Polsce i krajach Unii Europejskiej

Polski przemysł spożywczy w latach 2000-2008 na tle innych krajów Unii Europejskiej dynamicznie się rozwijał. Świadczyć o tym może między innymi wzrost wartości jego produkcji w cenach bieżących (tabela 15) o 93,1%, podczas gdy średnia unijna wzrosła o 30,8%. Szybciej rozwijały się tylko przemysły spożywcze w niektórych nowych krajach Wspólnoty: Bułgarii 166,7%, Litwy 166,2%, Rumunii 126,2% i Łotwy 100%. Jednakże ich skala produkcji była zdecydowanie mniejsza, więc łatwiej było o zmiany. Również zmiany liczone w realnej wartości produkcji stawiały polski przemysł spożywczy wśród najszybciej rozwijających się w krajach Unii Europejskiej. Polska stała się szóstym producentem żywności w Wspólnocie Europejskiej ustępując jedynie Niemcom, Francji, Włochom, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, a jej udział w produkcji krajów UE zwiększył się w tym czasie o 1,1 p.p. do 7,4%.

⁴⁹ M. Kłodziński, *Stan i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.), *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, SGH, Warszawa 2009, s. 270 i 272.

Tabela 15. Polski przemysł spożywczy na tle innych krajów Unii Europejskiej w 2000 i 2008 roku

Państwa	Wartość produkcji w cenach bieżących w mld euro		Zmiana 2008/2000 (w proc.)	Realna wartość produkcji w mld euro		Zmiana 2008/2000 (w proc.)	Liczba firm w tys.		Zmiany 2008/2000
	2000	2008		2000	2008		2000	2008	
UE-27	685,4	896,7	30,8	705,5	904,0	28,1	326,8	301,0	-7,9
Austria	10,4	16,7	60,6	10,3	15,4	49,5	4,4	4,0	-9,1
Belgia	24,4	34,8	42,6	23,6	31,3	32,6	8,7	7,8	-10,3
Niemcy	125,7	160,0	27,3	113,1	152,0	34,4	44,1	30,9	-29,9
Dania	16,7	20,0 ^a	19,8	12,8	14,2	10,9	1,9	1,7	-10,5
Hiszpania	60,1	94,5	57,2	69,7	101,1	45,1	33,8	28,6	-15,4
Francja	118,0 ^a	152,7	29,4	106,2	131,3	23,6	67,8	63,7	-6,0
Finlandia	7,5	9,4 ^a	25,3	6,5	7,9	21,5	2,0	1,8	-10,0
Grecja	9,5 ^a	11,2 ^a	17,9	11,7	12,2	4,3	14,0 ^a	16,0 ^a	14,3
Irlandia	16,7	21,5	28,7	15,0	17,6	17,3	0,7	0,6	-14,3
Włochy	83,4	107,2 ^a	28,5	89,2	104,0	16,6	68,9	71,0 ^a	3,1
Holandia	40,6 ^a	50,0 ^a	23,2	39,4	46,5	18,0	5,0	4,1	-18,0
Portugalia	9,9	12,7	28,3	12,0	16,0	33,3	8,7	10,7	23,0
Szwecja	13,0 ^a	14,7	13,1	10,4	12,6	21,2	2,9	3,3	13,8
Wielka Brytania	100,0 ^a	100,0 ^a	0,0	83,0	98,0	18,1	7,9	7,4	-6,3
Polska	23,1 ^a	44,6	93,1	44,1	66,9	51,7	21,9	16,1	-26,5
Czechy	7,4 ^a	11,0 ^a	48,6	15,0	16,0	6,7	5,7	6,6 ^a	15,8
Węgry	6,1	9,8	60,7	12,6	16,0	27,0	6,1	6,5	6,6
Słowacja	1,9 ^a	2,9	52,6	4,4	4,4	0,0	0,7	0,8	14,3
Słowenia	1,6	1,9 ^a	18,8	2,2	2,4	9,1	1,0	0,9	-10,0
Litwa	1,2	3,2	166,2	3,2	5,2	62,5	1,7	1,2	-29,4
Łotwa	0,9 ^a	1,8	100,0	1,8	2,6	44,4	0,8	0,7	-12,5
Estonia	0,7	1,3	85,7	1,6	1,8	12,5	0,5	0,4	-20,0
Rumunia	4,2	9,5 ^a	126,2	11,7	17,8	52,1	10,1	10,0	-1,0
Cypr	0,9 ^a	1,3	44,4	1,2	1,9	58,3	1,0 ^a	1,0	0,0
Luksemburg	.	.	.	.	.	.	0,2	0,2	0,0
Bułgaria	1,5	4,0	166,7	4,8	9,6	100,0	6,3	5,0	-20,6

^a dane innych lat na podstawie danych Eurostat

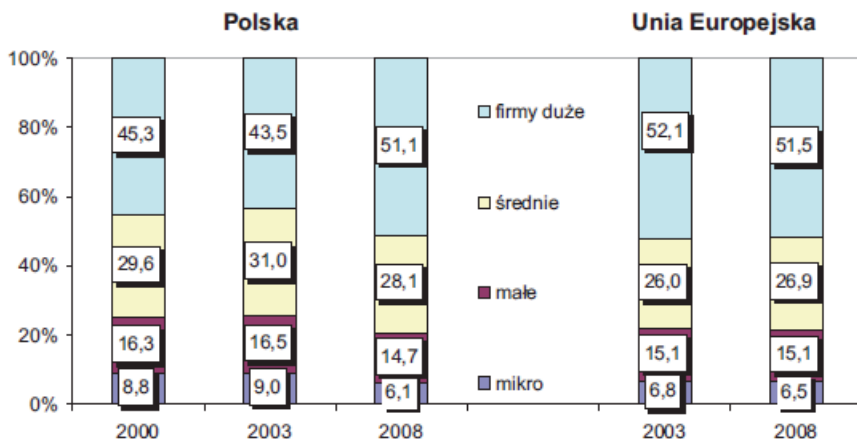
Źródło: M. Tereszczuk, *Porównawcza ocena rozwoju, struktur i produktywności polskiego przemysłu spożywczego na tle innych krajów UE*, [w:] R. Mroczek (red.), *Procesy dostosowawcze polskiego przemysłu spożywczego do zmieniającego się otoczenia rynkowego (1)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 4, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

Poziom rozwoju przemysłu spożywczego mierzony wartością produkcji sprzedanej na 1 mieszkańca w Polsce w latach 2000-2008 zwiększył się o 54,5% i wynosił 1,7 tys. euro, podczas gdy średnia dla krajów UE-27 wzrosła o 28,6% i wynosiła 1,8 tys. euro. Wskaźnik ten większą dynamikę miał jedynie wśród niektórych krajów UE-12: Bułgarii 116,6%, Łotwie 85,7%, Litwie 77,8% i Rumunii 60,0%. W krajach UE-15 największy wzrost obrotów na 1 mieszkańca

miała Austria o 38,5%, Hiszpania o 29,4%, Niemcy o 28,6%, a średni wzrost dla grupy tych krajów wynosił 18,7%. Realny wzrost wartości produkcji przemysłu spożywczego w latach 2000-2008, po skorygowaniu wskaźnikiem inflacji, w Polsce wyniósł 5,7% rocznie, krajach UE-15 tylko 0,7%, a w „nowych” krajach UE – 1,9%⁵⁰. Można na tej podstawie stwierdzić, że tempo rozwoju polskiego przemysłu spożywczego należało do najwyższych w całej Unii Europejskiej, przez co dystans pomiędzy polskim przemysłem spożywczym a pozostałymi krajami UE zmniejszył się.

Na przestrzeni lat 2000-2008 istotnie zmieniła się również struktura polskiego przemysłu spożywczego. Aktualnie jest zbliżona do struktury przemysłu spożywczego UE-27 oraz struktur w Niemczech, Hiszpanii, Francji, a więc największych producentów żywności w Europie. Natomiast mniej jest skoncentrowana niż w Wielkiej Brytanii, Holandii i krajach skandynawskich. Podobieństwo struktur podmiotowych naszego przemysłu spożywczego dotyczy zarówno struktury produkcji, zatrudnienia, jak i struktury firm.

Wykres 3. Struktura podmiotowa przemysłu spożywczego w Polsce i w Unii Europejskiej w procentach sprzedaży całego sektora



Źródło: jak w tabeli 15.

W latach 2000-2008 liczba firm w Polsce zmniejszyła się o blisko 6 tys.⁵¹, czyli o 26,5%. Wyższy poziom koncentracji firm miał miejsce jedynie w Niem-

⁵⁰ M. Tereszczuk, *Porównawcza ocena rozwoju, struktur i produktywności polskiego przemysłu spożywczego na tle innych krajów UE*, [w:] R. Mroczek (red.), *Procesy dostosowawcze polskiego przemysłu spożywczego do zmieniającego się otoczenia rynkowego (1)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 4, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 94-115.

⁵¹ Najwięcej ubyło firm mikro, w 2000 roku stanowiły one 68,1%, podczas gdy w 2008 roku już tylko 61,6%.

czech (-29,9%) oraz na Litwie (-29,4%). Natomiast w UE-27 liczba firm w tym czasie zmniejszyła się z 326,8 do 301,0 tys., czyli o 7,9%. Zmniejszenie liczby firm z reguły sprzyja poprawie innych wskaźników ekonomicznych, a także wzrostowi konkurencyjności.

W latach 2000-2008 wzrosła koncentracja produkcji w przemyśle spożywczym UE i Polski, mierzona wartością produkcji sprzedanej. W UE-27 obroty przeciętnej firmy wzrosły z 2,1 do 3,0 mln euro, w Polsce z 2,0 do 4,1 mln euro. Największe obroty w 2008 roku miały firmy spożywcze w Irlandii 27,5 mln euro, Holandii 11,3 mln euro i Wielkiej Brytanii 13,2 mln euro, a najniższe w Grecji 0,7 mln euro, Portugalii i Włoszech 1,5 mln euro oraz Francji 2,0 mln euro. W polskim przemyśle spożywczym procesy koncentracji i konsolidacji były szybsze niż w większości krajów Wspólnoty, co powoduje, że zmniejsza się dystans dzielący nasz kraj od krajów o wysokiej koncentracji produkcji w tym sektorze.

Istotny udział w procesach koncentracji w przemyśle spożywczym w Polsce miały korporacje transnarodowe. Ich wpływ na przemiany zachodzące w tym sektorze był ważny i był to wpływ zarówno pozytywny, jak i negatywny oraz zmienny w czasie. KTN pozytywnie wpłynęły na: procesy transformacji, przyspieszyły restrukturyzację wielu branż, postęp techniczny i technologiczny (wprowadzały nie tylko same, ale też poprzez naśladownictwo ich przez inne przedsiębiorstwa), wzrost wysokości płac, jakość oferty rynkowej, a także na procesy koncentracji i specjalizacji produkcji itd. Dzięki tym działaniom przyczyniły się do rozwoju poszczególnych branż i całego przemysłu spożywczego.

Jednakże oprócz pozytywnego wpływu KTN, można dostrzec ich negatywne oddziaływanie, jak: stosowanie praktyk monopolistycznych, transfer zysków za granicę, różnicowanie jakości produkcji pod tymi samymi markami dla krajów uboższych i bogatych. Ich działalność przyczyniła się do upadku wielu firm krajowych przez co przyczyniło się do wzrostu bezrobocia. W polskim przemyśle spożywczym występują oligopole w takich branżach, jak: tytoniowa, piwowarska, olejarska, spirytusowa, cukrownicza. W tych branżach działalność innych firm jest bardzo ograniczona i utrudniona. Udział KTN w produkcji polskiego przemysłu spożywczego szacuje się na około 40%, który wolno, lecz systematycznie się zwiększa. Dlatego też działalność KTN stanowi poważną konkurencję dla producentów krajowych. Można więc sądzić, że znaczenie firm małych oraz znacznej części średniej wielkości w polskim przemyśle spożywczym, mających mniejsze umiejętności pokonywania pozaekonomicznych barier wejścia i uczestnictwa na rynku europejskim i globalnym, będzie się stopniowo zmniejszać.

Tabela 16. Zatrudnienie oraz wydajność pracy^a w przemyśle spożywczym w Unii Europejskiej w 2000 i 2008 roku

Państwa	Zatrudnienie (w tys. osób)			Wydajność pracy w przemyśle spożywczym UE (w tys. euro/zatrudnionego)			
	2000	2008	zmiana 2008/2000 (w proc.)	2000	2008	realny wzrost	zmiana 2008/2000 (w proc.)
UE-27	4815,2	4579,2	-4,9	146,5	197,5	51,0	34,8
Irlandia	48,0	40,0	-16,7	312,1	439,9	127,8	40,9
Holandia	148,2	126,8	-14,4	265,8	366,7	100,9	38,0
Belgia	101,1	98,6	-2,5	233,3	317,6	84,3	36,1
Hiszpania	372,0	388,6	4,5	187,3	260,1	72,8	38,9
Włochy	429,5	440,0	2,4	207,6	236,4	28,8	13,9
Wielka Brytania	526,6	436,0	-17,2	157,6	224,8	67,2	42,6
Francja	629,0	615,0	-2,2	168,8	213,5	44,7	26,5
Austria	79,0	77,7	-1,6	130,4	198,1	67,7	51,9
Finlandia	41,1	39,9	-2,9	158,5	198,0	39,5	24,9
Dania	88,6	72,0	-18,7	144,5	197,2	52,7	36,5
Szwecja	65,7	65,4	-0,5	158,3	192,5	34,2	21,6
Niemcy	873,4	840,4	-3,8	129,5	180,9	51,4	39,7
Słowenia	21,8	15,5	-28,9	100,9	154,8	53,9	53,4
Polska	448,0	443,3	-1,0	98,4	150,9	52,5	53,4
Portugalia	105,2	107,1	1,8	114,0	149,4	35,4	31,1
Grecja	76,6	87,0	13,6	152,7	140,2	-12,5	-8,2
Węgry	121,1	109,3	-9,7	104,1	140,0	35,9	34,5
Czechy	141,5	115,8	-18,2	113,1	133,8	20,7	18,3
Słowacja	49,4	38,9	-21,3	89,1	113,1	24,0	26,9
Estonia	20,3	16,0	-21,2	78,8	112,2	33,4	42,4
Litwa	55,0	48,6	-11,6	58,2	106,9	48,7	83,7
Bułgaria	100,3	106,2	5,9	47,8	90,3	42,5	88,9
Rumunia	227,4	207,0	-9,0	51,5	86,0	34,5	67,0
Łotwa	35,4	31,0	-12,4	50,8	83,9	33,1	65,2

^a w cenach porównywalnych

Źródło: jak w tabeli 15.

Z przeprowadzonych przez R. Urbana i R. Mrocza⁵² badań efektywności polskiego przemysłu spożywczego w pierwszej dekadzie XXI wieku wynika, że w większości branż przemysłu spożywczego nastąpił jej wzrost. Największą efektywność osiągały branże: cukrownicza, piwowarska, tytoniowa, piekarska, cukiernicza oraz koncentratów spożywczych. Są to branże (za wyjątkiem piekarskiej), w których dominują filie korporacji transnarodowych. Wyniki finansowe firm globalnych z reguły są korzystniejsze. Przeprowadzona przez ww.

⁵² R. Urban, R. Mroczek, *Postępy integracji europejskiej w sektorze żywnościowym*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 2.

Autorów analiza potwierdza te spostrzeżenia, stwierdzając, że „istotne jest także to, że w minionej dekadzie nie zmniejszyły się rozpiętości między najniższym i najwyższym poziomem badanych wskaźników efektywności, a więc nie było tendencji do wyrównywania poziomu efektywności między branżami”. Może to oznaczać, że pomiędzy branżami, w których dominują KTN, a w których ich nie ma (lub mają mniejszy udział w produkcji) nie zwiększyły się różnice w poziomie efektywności.

W latach 2000-2008 zatrudnienie w przemyśle spożywczym w krajach UE-27 zmniejszyło się o prawie 5%, natomiast w Polsce zaledwie o 1%. Największe spadki odnotowano w Słowenii o 28,9%, Słowacji 21,3%, Estonii 21,2%, lecz także w Danii 18,7%, Wielkiej Brytanii 17,2%, Irlandii 16,7% i Holandii 14,4%.

Jednym z najważniejszych wskaźników oceny sprawności i efektywności działalności gospodarczej jest wydajność pracy. Szczególnie ważna jest ona w przemyśle spożywczym, który charakteryzuje się wysoką pracochłonnością, a tym samym dużym udziałem płac w kosztach wytwarzania. Z wyjątkiem Grecji, we wszystkich krajach UE-27 w latach 2000-2008 odnotowano wzrost wydajności pracy. Największy realny wzrost wydajności pracy miał miejsce w Irlandii o 127,8 tys. euro na zatrudnionego, Holandii o 100,9 tys. euro, Belgii o 84,3 tys. euro oraz Hiszpanii o 72,8 tys. euro, a najmniejszy był w Czechach o 20,7 tys. euro na zatrudnionego, Słowacji o 24,0 tys. euro oraz Włoszech o 28,8 tys. euro. W Polsce wydajność pracy na jednego zatrudnionego wzrosła w tym czasie o 52,5 tys. euro, co było zbliżone do średniego wzrostu w UE-27, który wyniósł 51,0 tys. euro oraz Danii 52,7 tys. euro i Niemiec 51,6 tys. euro. W większości krajów UE-15 wydajność pracy w 2008 roku była o 1/3 wyższa niż w Polsce, średnia na jednego zatrudnionego wynosiła 222 tys. euro. Natomiast wydajność pracy w polskim przemyśle spożywczym była średnio o 20% wyższa niż w krajach UE-12. Największy wpływ na wzrost wydajności pracy w przemyśle spożywczym w Polsce miał wzrost produkcji oraz zwiększenie nakładów na techniczne uzbrojenie pracy. Zatrudnienie zmniejszyło się w tym czasie tylko o 1%.

Najwyższą wydajność pracy w polskim przemyśle spożywczym w 2008 roku liczoną według subsektorów z krajami Unii Europejskiej (tabela 17) mamy w produkcji napojów. Wyższą wydajność pracy w tym subsektorze niż Polska mają tylko nieliczne kraje UE-15, jak Irlandia, Holandia, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Austria, a niższą mają Niemcy, Belgia, Hiszpania. W porównaniu ze średnią UE-27 jest ona wyższa o 21,6%, UE-15 o 9,3%, UE-12 o 46,2%. W Polsce w tym subsektorze istotną rolę odgrywają korporacje transnarodowe i duże przedsiębiorstwa zagraniczne, które stworzyły nowoczesne zakłady, często budując je od podstaw. W innych subsektorach przemysłu spożywczego mamy niższą wydajność pracy niż średnia UE-27, w pozostałych produktach o 22,5%,

przetwórstwie produktów roślinnych o 44,8%. Największa dysproporcja występuje w przetwórstwie produktów zwierzęcych, gdzie wydajność pracy jest niższa o 47,5% niż w UE-27, a o 84,7% niż w UE-15.

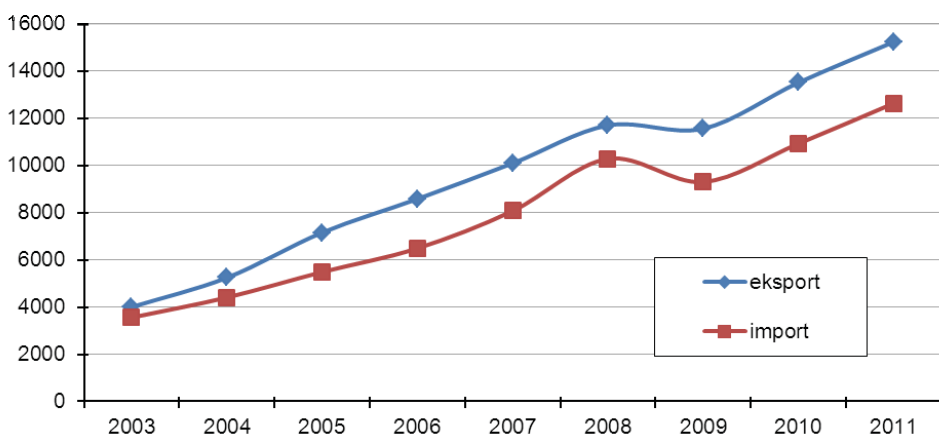
Tabela 17. Wydajność pracy w przemyśle spożywczym w 2008 roku wg subsektorów (w tys. euro/zatrudnionego oraz w proc.)

Państwa	Przetwórstwo produktów zwierzęcych		Przetwórstwo produktów roślinnych		Pozostałe produkty spożywcze ^a		Napoje	
	tys. euro/zatrudnionego	proc.	tys. euro/zatrudnionego	proc.	tys. euro/zatrudnionego	proc.	tys. euro/zatrudnionego	proc.
Polska	142,2	100,0	314,5	100,0	102,1	100,0	386,5	100,0
Holandia	508,7	357,7	860,3	273,5	232,6	227,8	481,9	124,7
Niemcy	329,1	231,4	547,8	174,2	107,9	105,7	261,0	67,5
UE-15	262,7	184,7	552,0	175,5	139,0	136,1	350,4	90,7
UE-12	106,8	75,1	234,2	74,5	82,2	80,5	207,9	53,8
UE-27	209,7	147,5	455,5	144,8	125,3	122,7	303,2	78,4

^a łącznie z przetwórstwem owoców i warzyw

Źródło: jak w tabeli 15 – opracowanie własne.

Wykres 4. Polski eksport i import towarów rolno-spożywczych (w mln euro)



Źródło: jak w tabeli 15.

O sile rynkowej i umiejętności zdobywania przewag rynkowych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego świadczą wyniki ekonomiczne handlu zagranicznego. Polskie przedsiębiorstwa w krajach UE radzą sobie bardzo dobrze, czego efektem jest ulokowanie na tym rynku blisko 80% naszego eksportu. Przewagi są głównie po stronie kosztowej, jakości oraz walorów zdrowotnych żywności. W latach 2003-2011 eksport zwiększył się 3,8 razy, do kwoty 15 228 mln

euro. Dodatkowo saldo poprawiło się z 0,45 mld euro do 2,6 mld euro, a więc blisko 6-krotnie (wykres 4).

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy można sformułować następujące spostrzeżenia:

- pod względem wartości produkcji Polska jest szóstym producentem żywności w UE z udziałem 7,4%. Dzięki temu rośnie jego znaczenie w obrębie Wspólnoty Europejskiej;
- polski przemysł spożywczy w porównaniu do średniej UE-27 rozwija się szybciej. W latach 2000-2008 jego realna wartość produkcji wzrosła o 51,7%, podczas gdy UE o 28,3%;
- w ostatniej dekadzie istotnie zmieniła się struktura podmiotowa przemysłu spożywczego. Aktualnie jest zbliżona do struktur UE-15 oraz Niemiec, Francji i Hiszpanii, ale mniej skoncentrowana niż w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Holandii. Natomiast z porównania branżowej struktury produkcji wynika, że w Polsce większy udział niż w UE ma przetwórstwo mięsa oraz warzyw i owoców, a mniejszy przemysł mleczarski, tłuszczowy i zbożowy;
- w przemyśle spożywczym szybko postępowały procesy koncentracji. Oligopole występują już w branży: piwowarskiej, tytoniowej, olejarskiej, cukrowniczej, spirytusowej. KTN stanowią ważną konkurencję dla producentów krajowych, a ich działalność niesie zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki dla rozwoju sektora. W wyniku procesów koncentracji przeciętna sprzedaż przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego w Polsce na przestrzeni lat 2000-2008 zwiększyła się z 2,0 do 4,0 mln euro i była wyższa od średniej unijnej o blisko 14%;
- w 2008 roku wydajność pracy w polskim przemyśle spożywczym była nadal niższa od średniej dla krajów UE-27 o 24%, a od przemysłu Irlandii blisko 3-krotnie, Holandii i Belgii ponad 2-krotnie. Największy wpływ na wzrost wydajności pracy w przemyśle spożywczym w Polsce miał wzrost produkcji oraz zwiększenie nakładów na techniczne uzbrojenie pracy. Zatrudnienie zmniejszyło się w latach 2000-2008 tylko o 1% i nie miało istotnego wpływu na kształtowanie się wydajności pracy, podczas gdy w UE-27 zmniejszyło się o blisko 5%;
- realny wzrost wydajności pracy w latach 2000-2008 w przemyśle spożywczym liczony w tys. euro na jednego zatrudnionego w Polsce (52,5 tys. euro)

i średniej dla krajów UE-27 (51,0 tys. euro) był podobny, na tej podstawie można stwierdzić, że proporcje tego wskaźnika nie uległy istotnej zmianie;

- wydajność pracy przemysłu spożywczego w polskim subsektorze – napoje należała do najwyższej wśród krajów Wspólnoty. W tym subsektorze dominujący udział mają korporacje transnarodowe. W pozostałych subsektorach przemysłu spożywczego dystans dzielący nas od średniej UE-27 był duży. Świadczy to, że KTN mają istotne znaczenie w rozwoju polskiego przemysłu spożywczego;
- dystans w rozwoju dzielący polski przemysł spożywczy od średniej dla przemysłu spożywczego w krajach UE-27 i UE-12 systematycznie i szybko się zmniejsza, natomiast w niewielkim stopniu zmienia się w porównaniu do krajów UE-15;
- o rosnącej konkurencyjności polskiego przemysłu spożywczego świadczy dynamiczny rozwój eksportu, podczas gdy udział Europy w światowym handlu żywnością zmniejszył się w tym czasie o ponad 5%.

4. Analiza SWOT rolnictwa, przemysłu spożywczego i obszarów wiejskich

4.1. Analiza SWOT rolnictwa

Oceniając polskie rolnictwo należy stwierdzić, że jedną z jego charakterystycznych cech jest znaczne zróżnicowanie przyrodniczych warunków produkcji (ukształtowanie terenu, warunki glebowe, klimatyczne), a także warunków produkcyjno-ekonomicznych, infrastrukturalnych i społeczno-kulturowych. Jest ono mniej wydajne w porównaniu z rolnictwem państw UE-15 i wolniej przebiegają w nim procesy modernizacyjne. Mimo dużego zróżnicowania regionalnego, rolnictwo polskie charakteryzuje wiele wspólnych cech, które można zestawić na kształt analizy SWOT⁵³.

Silne strony rolnictwa wskazują na duży potencjał rozwojowy i możliwości konkurencyjności na rynku europejskim, a także zapewnienie samowystarczalności żywnościowej kraju. Polska ma – po Francji i Hiszpanii – trzeci pod względem wielkości obszar ziemi rolnej (18 mln ha), dzięki czemu nie musi prowadzić intensywnej, niszczącej naturalne środowisko upraw. Równocześnie wielkość gruntów ornych (stanowiących blisko 70% wszystkich użytków rolnych) pozwala na łatwe dostosowanie produkcji roślinnej do potrzeb rynku. Rozwój polskiego rolnictwa ma trwałe podstawy. Tworzy je duży krajowy rynek zbytu oraz szybko rosnący eksport, które wciąż wykazują tendencje rozwojowe.

Jak wynika z danych Eurostatu w latach 2005-2011 dochody rolników unijnych zwiększyły się o 19,1%. W Polsce ich dochody wzrosły w tym czasie o blisko 81%. Szybciej wzrastały tylko dochody rolników w Estonii 89% i na Węgrzech 84%. Z drugiej strony w 2011 roku w siedmiu krajach głównie UE-15 dochody rolników były niższe niż w 2005 roku. Świadczy to o skuteczności polityk WPR w wyrównywaniu poziomu dochodów rolników. Młodzi rolnicy w Polsce są słabiej wykształceni, ale jest ich wielu, dzięki czemu polska wieś jest stosunkowo młoda, a rolnictwo posiada duże zasoby względnie taniej siły roboczej. Zaletą polskiej wsi jest to, że w gospodarstwach powyżej 15 ha młodzi rolnicy stanowią 43% wszystkich, a właścicielami jednej trzeciej gospodarstw są osoby mające mniej niż 40 lat. Polscy rolnicy posiadają umiejętność radzenia sobie w trudnych warunkach ekonomicznych, czego dowiedli w obecnym kry-

⁵³ W analizie SWOT czynniki wewnętrzne stanowią silne i słabe strony, natomiast czynniki zewnętrzne to szanse i zagrożenia. Porównanie silnych i słabych stron ma na celu szukanie potencjalnej przewagi strategicznej. Z kolei analiza szans to ocena zasobów, a zagrożenia to ocena wpływu otoczenia.

zysie. W programach UE dotyczących rolnictwa, coraz większą uwagę przywiązuje się do rozwoju rolnictwa nie zagrażającego środowisku przyrodniczemu. Dlatego też coraz częściej wskazuje się na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w ramach rozwoju zrównoważonego. W Polsce aż 57% rolników akceptuje ten kierunek rozwoju rolnictwa. Szybko wzrasta też liczba gospodarstw powyżej 50 ha. Pozytywnie należy ocenić także działania chroniące wodę i glebę. Rozwój krajowego rynku żywności i eksportu rolno-spożywczego wpłynął na przyspieszenie wzrostu produkcji rolnej. Produkty polskiego rolnictwa posiadają wysoką jakość, a oferta rynkowa jest zróżnicowana (produkty tradycyjne, regionalne, ekologiczne). Nasze rolnictwo osiąga przewagi w sektorach i kierunkach produkcji o wysokich nakładach pracy i ziemi.

Głównymi barierami rozwoju rolnictwa są przede wszystkim: niskie kwalifikacje zawodowe pracujących w tym sektorze, brak zainteresowania pracą na roli wykształconych młodych i postępujący proces starzenia się rolników. Problemy te są zróżnicowane regionalnie i dotyczą zwłaszcza małych i średnich gospodarstw rolnych. Rozdrobniona struktura rolnictwa generuje ukryte bezrobocie, niską produktywność i niewielką siłę ekonomiczną gospodarstw, która powoduje niedostateczne wyposażenie ich w nowoczesne maszyny i urządzenia oraz sprzyja dekapitalizacji budynków i budowli.

W Unii wszystkie gospodarstwa produkują na rynek, w Polsce takich gospodarstw jest tylko 15-16%, pozostałe zaspokajają własne potrzeby. W polskim rolnictwie zatrudnionych jest prawie pięciokrotnie więcej osób niż w Unii Europejskiej (w Polsce – prawie 26% wszystkich pracujących, w UE – 5,5%). Wskutek niskiej wydajności polskiego rolnictwa aż jedna czwarta pracujących wytwarza zaledwie 6% PKB. Młodzież wiejska, wskutek rosnących kosztów nauki, jest gorzej wykształcona od młodzieży w UE. Mieszkańcy wsi nie są przygotowani do wykonywania innych, niż rolnik, zawodów, dlatego w usługach rolniczych w Polsce pracuje jedna osoba na czterech rolników, a w Unii czterech pracujących w usługach przypada na jednego rolnika. Małe jest zainteresowanie rolników skorzystaniem z indywidualnych usług doradczych w zakresie wyboru nowego zawodu czy subsydiowania miejsc pracy. Dopłaty skierowane do rolnictwa były częściowo przejmowane przez producentów nawozów, urządzeń i maszyn rolniczych, co nie wpływało pozytywnie na tempo zmian modernizacyjnych i restrukturyzacyjnych na wsi. Słabą stroną polskiego rolnictwa jest także duży udział gleb słabych i zakwaszonych oraz niska specjalizacja w produkcji.

Wielką szansą dla polskiego rolnictwa jest pomoc otrzymywana z Unii Europejskiej, ponieważ umożliwia procesy jego modernizacji. Wsparcie w postaci dotacji finansowych płynących z różnych programów ma charakter ekonomiczny i strategiczny, ale również socjalny, edukacyjny i modernizacyjny. Nigdy przed-

tem polscy rolnicy nie otrzymywali tak dużych środków na rozwój. Polskie rolnictwo wymaga znacznych przeobrażeń, by mogło dorównać rolnictwu zachodnioeuropejskiemu, a także globalnemu, zarówno pod względem produkcyjnym, jak i organizacyjnym. Powinno zapewnić też odpowiedni dochód mieszkańcom wsi, a równocześnie nie powodować negatywnych zmian w środowisku.

Długookresowa poprawa sytuacji ekonomicznej w polskim rolnictwie jest uwarunkowana przede wszystkim:

- zmniejszeniem liczby zatrudnionych bezpośrednio w rolnictwie (stworzeniem alternatywnych miejsc pracy na wsi, w wyniku wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich);
- koncentracją produkcji w mniejszej liczbie gospodarstw rolnych;
- edukacją i transferem wiedzy (efektywne wspomaganie i doradztwo związane z produkcją);
- wzrostem znaczenia funkcji pozaprodukcyjnych rolnictwa;
- wzrostem popytu polskiej żywności zarówno na rynku krajowym, jak i europejskim oraz globalnym;
- wzrostem cen żywności na świecie (zwiększają nasz eksport);
- wzrostem promocji polskiej żywności.

Procesy te mogą zagwarantować trwałe podstawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. Sprzyjać im powinny zmiany oczekiwań konsumentów w zakresie metod produkcji na korzyść ekstensywnych, przyjaznych środowisku i dobrostanowi zwierząt o wysokiej jakości oraz rosnący rynek zbytu na żywność ekologiczną, a także wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

Również działalność korporacji transnarodowych (produkcyjnych i handlowych) wywiera coraz większy wpływ na rolnictwo i jest to wpływ pozytywny i negatywny. Warunkiem współpracy z nimi jest dostarczanie jednorodnych jakościowo, zestandaryzowanych partii surowców do przetwórstwa lub sieci handlowych. W zamian firmy produkujące zapewniają: pasze, nasiona, środki ochrony roślin, maszyny, doradztwo, częściowe dofinansowanie itd. Prowadzi to do wzajemnego uzależnienia stron. Efektem tego typu działań w polskim rolnictwie może być koncentracja produkcji (zmniejszenie liczby gospodarstw i zwiększenie powierzchni upraw). Pozytywne zmiany występują już w uprawie: tytoniu, buraków cukrowych, rzepaku, gdzie nastąpiło zwiększenie plonów z hektara, modernizacja gospodarstw, dostęp do nowych technologii, stabilność sprzedaży, a także konsolidacja celem sprzedaży większych partii produktów rolnych.

Z drugiej strony, jak wskazuje S. Kowalczyk⁵⁴: „nawet duże gospodarstwo rolne, wobec siły korporacji spożywczych, nie dysponuje wystarczającą siłą ekonomiczną do narzucenia swoich racji i w efekcie korzystnych relacji partnerskich”.

Tabela 18. Analiza SWOT rolnictwa

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> – istotne znaczenie polskiego rolnictwa w produkcji towarowej UE-27; – duże zasoby ziemi zapewniające samowystarczalność żywnościową kraju; – wysoka jakość produktów rolno-spożywczych; – wzrost dochodów rolników (dotacje z UE stanowią około 50%); – duże zasoby względnie taniej siły roboczej; – ludność rolnicza w Polsce (na tle innych krajów UE) jest młoda; – wielokierunkowy charakter gospodarstw rolnych (np. produkcja rolna, agroturystyka); – przedsiębiorczość ludności wiejskiej (duża „szara strefa”); – odnowiony park maszyn i urządzeń rolniczych; – szybki wzrost liczby gospodarstw rolnych powyżej 50 ha; – wzrost popytu na surowce ze strony zmodernizowanego i konkurencyjnego sektora przetwórczego; – szybki wzrost powierzchni sadów (o 1/3 od 2000 roku); – przewagi komparatywne w sektorach i kierunkach produkcji o wysokich nakładach pracy i ziemi; – akceptacja przez 57% rolników rozwoju zrównoważonego; – dobrze zachowana różnorodność biologiczna użytków rolnych, w tym zasobów genetycznych w rolnictwie; – różnicowana oferta rynkowa produktów tradycyjnych oraz regionalnych; – rozwój ekologicznej produkcji żywności; – ziemia jest relatywnie tania. 	<ul style="list-style-type: none"> – duża liczba pracujących w rolnictwie; – niekorzystna struktura obszarowa gospodarstw rolnych; – niski poziom przestrzegania standardów środowiskowych w produkcji rolnej; – znaczną część pomocy dla rolnictwa „przechwytuja” firmy zaopatrujące rolników w towary i usługi; – słabe wykształcenie rolników (2,8% ma wyższe wykształcenie); – dekapitalizacja budynków i budowli oraz środków transportu; – rozdrobnienie podaży surowców rolnych; – duży udział gleb słabych i zakwaszonych; – niska wydajność i duże wahania produkcji; – niska rentowność sektora rolnego; – wysokie bezrobocie długotrwałe i ukryte; – niższy poziom dochodów w rolnictwie w porównaniu z innymi sektorami gospodarki; – niska specjalizacja w produkcji; – niski poziom infrastruktury: drogowej, energetycznej, wodnej oraz ochrony środowiska wykorzystywanej w produkcji rolnej; – niski kapitał własny rolników i niska zdolność kredytowa; – mała aktywność rolników (w szczególności osób młodych) służąca konsolidacji środowiska rolniczego, niechęć do wspólnych inwestycji; – niski poziom koncentracji produkcji; – powiększenie się różnic w dochodach pomiędzy gospodarstwami rolnymi z intensywną, a różnicowaną produkcją; – intensyfikacja produkcji rolnej prowadząca do zwiększenia presji na środowisko i negatywne oddziaływanie na walory krajobrazowe.

⁵⁴ S. Kowalczyk, *Sektor rolno-żywnościowy – perspektywy w rozszerzonej Europie czy zagrożenie globalne?*, [w:] K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.), *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, SGH, Warszawa 2009, s. 127.

Cd. tab. 18. Analiza SWOT rolnictwa

Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – dualny charakter naszego rolnictwa (intensywny i zrównoważony); – poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych; – szybka koncentracja produkcji: chowu bydła, krów i trzody chlewnej oraz produkcji rolnej; – działania „osłonowe” WPR – subwencje budżetowe, mechanizmy rynkowe; – wzrost poziomu wykształcenia rolników; – duży krajowy rynek zbytu; – wzrost popytu i cen na surowce rolne na świecie; – protekcyjność państw; – wzrost aktywności korporacji transnarodowych (produkcyjnych i handlowych); – wzrost znaczenia rolnictwa zrównoważonego i produkcji ekologicznej; – rozwój infrastruktury technicznej i społecznej; – wzrost znaczenia funkcji pozaprodukcyjnych rolnictwa; – wysoki popyt na artykuły spożywcze z Polski na Jednolitym Rynku Europejskim; – wzrost promocji i eksportu żywności do krajów trzecich (powiększenie rynków zbytu); – prognozowany wzrost siły nabywczej na rynku krajowym; – wzrost zainteresowania produkcją energii ze źródeł odnawialnych; – rosnący rynek zbytu na żywność ekologiczną; – zmiana oczekiwań konsumentów w zakresie funkcji społecznych rolnictwa na korzyść rolnictwa wielofunkcyjnego; – zmiana oczekiwań konsumentów w zakresie metod produkcji na korzyść ekstensywnych, przyjaznych środowisku i dobrostanowi zwierząt; – wyrównywanie poziomu wsparcia bezpośredniego po 2013 roku w krajach UE; – szybsze wdrażanie do praktyki rolniczej nowoczesnych technologii i innowacji; – opracowanie i upowszechnienie odmian roślin uprawnych, które wykorzystują potencjał agrometeorologiczny Polski a jednocześnie nie powodują strat dla środowiska; – tworzenie grup producentów i klastrów rolno-przetwórczych; – wzrost cen surowców rolnych na świecie. 	<ul style="list-style-type: none"> – zmniejszanie się terenów rolniczych; – wzrost bezrobocia na wsi i „szarej strefy”; – konflikt interesów w przypadku programu „Natura 2000”; – zmiany klimatyczne i rosnący deficyt wody; – liberalizacja wymiany handlowej produktami rolno-spożywczymi; – wzrost aktywności korporacji transnarodowych (przemysłowe fermy hodowlane, monopolizacja skupu surowców rolnych); – wzrost produkcji nierolniczej (biopaliwa); – wzrost upraw roślin – GMO i hodowli zwierząt – GMO na świecie; – konkurencja ze strony producentów państw z UE; – napływ na rynek krajowy i UE, żywności o niskich cenach, ale także o niskiej jakości i wartości odżywczej; – rozbieżność priorytetów polityki rolnej między rozwiniętymi państwami UE a Polską; – obniżenie wsparcia dla rolnictwa europejskiego w wyniku negocjacji WTO; – rosnące koszty produkcji rolnej (wzrost cen energii, ropy naftowej, maszyn, nawozów sztucznych itd.); – rosnąca cena ziemi utrudniająca powiększanie gospodarstw rolnych (presja ze strony spekulantów); – niski poziom wdrażania postępu technicznego i innowacyjności w polskim rolnictwie; – zanieczyszczenie wód otwartych produkcją rolną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013, MRiRW, Warszawa, 29 czerwca 2005 r.; Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020, MRiRW, Warszawa, 12 października 2011 r.; J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), Polska wieś 2012..., op. cit.; opracowania i analizy IERiGŻ-PIB.

M. Juchniewicz⁵⁵ wskazuje, że także grupy producenckie i klastry w rolnictwie i gospodarce żywnościowej mogą stać się instrumentem, którego wykorzystanie może sprzyjać rozwojowi regionów wiejskich. Ich funkcjonowanie przyczynia się bowiem nie tylko do wzrostu konkurencyjności podmiotów w nich funkcjonujących, ale także regionu, na którym są one zlokalizowane.

Bardzo istotne znaczenie będą miały postanowienia co do wysokości: środków wspierających dalszy rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa, w tym w szczególności w ramach polityk krajowych, Wspólnej Polityki Rolnej i polityki spójności po 2013 roku oraz ich efektywne i skuteczne wykorzystanie. Istotne znaczenie będą miały także tendencje w kształtowaniu się cen na światowym rynku żywnościowym oraz ustalenia międzynarodowe, w szczególności na forum Światowej Organizacji Handlu.

Jednym z największych zagrożeń będzie utrzymująca się niekorzystna struktura agrarna (dominacja małych gospodarstw), która zawęży możliwości poprawy efektywności produkcji rolnej. Wyjściem z sytuacji byłoby znalezienie alternatywnego zatrudnienia. Jednak w tym samym czasie na skutek kryzysu gospodarczego spadały możliwości zarobkowania poza rolnictwem, wzrosło bezrobocie, a gospodarstwa rolne zaczęły pełnić rolę bufora socjalnego. Szacuje się, że bezrobocie (łącznie jawne i ukryte) na wsi obejmuje ponad 2 mln osób. Zwiększyła się też szara strefa w zatrudnieniu.

W czasach kryzysu rośnie możliwość pojawienia się zagrożeń zewnętrznych dla polskiego rolnictwa, takich jak wzrost konkurencji na rynku UE ze strony producentów rolnych z innych krajów, a także rozbieżność priorytetów polityki rolnej między rozwiniętymi krajami UE a Polską.

Dla polskiego rolnictwa poważnym problemem staje się szybkie zmniejszanie terenów rolniczych. Tylko w ostatnim 10-leciu o około 1 mln ha zmniejszyła się powierzchnia użytków rolnych, a około 1,2 mln ha zostało zajętych pod produkcję nierolniczą (biopaliwa). Problemem są zmiany klimatyczne, rosnący deficyt wody oraz koszty produkcji rolnej. Przedłużający się światowy kryzys gospodarczy oraz rosnące ceny ziemi wyhamowują przekształcenia w strukturze agrarnej Polski. Wdrożenia postępu technicznego oraz innowacyjności w rolnictwie nie ułatwia obecna struktura instytucjonalna i organizacyjna w nauce polskiej oraz przyjęte zasady finansowania badań naukowych. Pomimo zauważalnych zmian wciąż istnieje rozdźwięk pomiędzy poziomem życia na wsi

⁵⁵ M. Juchniewicz, *Klastry jako element rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] R. Mroczek (red.), *Wpływ instrumentów polityki handlowej Unii Europejskiej na handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, Raport nr 155, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 147-167.

i w miastach. Problemem pozostaje dostęp do infrastruktury technicznej i społecznej oraz ograniczone możliwości rozwoju pozarolniczych miejsc pracy.

4.2. Analiza SWOT obszarów wiejskich

W pierwszej dekadzie XXI wieku, a zwłaszcza w okresie po integracji z UE nastąpiła istotna zmiana większości wskaźników odzwierciedlających poziom rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce. Zmiany na obszarach wiejskich miały większą dynamikę niż na obszarach miejskich. Obszary wiejskie pełnią wiele funkcji zarówno w produkcji (rolniczej i pozarolniczej), jak i dostarczania dóbr publicznych. Są też miejscem życia, pracy i wypoczynku dużej części polskiego społeczeństwa. Dlatego też ich rozwój jest bardzo ważny.

Silną stroną obszarów wiejskich jest duży, chociaż nie w pełni wykorzystany areal ziemi rolniczej, a także lasów i innych terenów nieurbanizowanych o dużych walorach przyrodniczo-krajobrazowych. Polskie obszary wiejskie znacznie różnią się od terenów rolniczych większości krajów „starej” Unii Europejskiej. Duża jest u nas powierzchnia terenów objętych i chronionych programem „Natura 2000”. Korzystne w związku z tym są warunki do rozwoju turystyki.

Polska wieś posiada również duże zasoby względnie taniej siły roboczej, umożliwiające zdobywanie przewag komparatywnych w kierunku produkcji o wysokich nakładach pracy. Społeczeństwo wiejskie jest stosunkowo młode i przedsiębiorcze, wśród których występują silne więzi społeczne. W ostatnim dziesięcioleciu na polskiej wsi między innymi dzięki dotacjom z UE, które w latach 2007-2013 wyniosą 17,2 mld euro, nastąpiły korzystne zmiany. Wzrosły dochody jej mieszkańców, co spowodowało zmniejszenie dysproporcji w dochodach i rozwoju cywilizacyjnym pomiędzy miastem a wsią. Dochód na osobę na wsi stanowił w 2010 roku około 60% dochodu mieszkańców miast (889,18 zł/osobę na wsi i 1254,82 zł/osobę w mieście). Wieś stanowiła też skuteczny amortyzator kryzysu w gospodarce krajowej.

Słabe strony to przede wszystkim wysokie bezrobocie, wynikające między innymi z niskiego wykształcenia oraz niskiej mobilności zawodowej i kreatywności mieszkańców wsi. Pomimo zauważalnych zmian wciąż istnieje rozdzźwięk pomiędzy poziomem życia na wsi i w miastach. Problemem pozostaje dostęp do infrastruktury technicznej i społecznej oraz ograniczone możliwości rozwoju pozarolniczych miejsc pracy. Rozdrobniona struktura rolnictwa generuje ukryte bezrobocie i niską produktywność pracy i dochodowości. Słabą stroną obszarów wiejskich jest również brak lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego,

jak i duże zróżnicowanie w rozwoju regionów, powodujące, że instrumenty polityki regionalnej nakierowane na poprawę spójności terytorialnej są mało efektywne.

Perspektywy na przyszłość uzależnione są od kontynuacji „wsparcia” otrzymywanego na dalszy rozwój obszarów wiejskich z UE i państwa oraz ogólnej sytuacji gospodarczej. Szansą są przekształcenia w rolnictwie, zmierzające do koncentracji i specjalizacji w pracochłonnych kierunkach produkcji np. owoców i warzyw oraz produkcji ekologicznej. Na rynkach światowym, UE i krajowym, rośnie zainteresowanie produktami ekologicznymi, tradycyjnymi, regionalnymi, które otwierają przed producentami duże możliwości zbytu.

W obszarach wiejskich tkwi ogromny, jak dotąd niewykorzystany potencjał walorów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych, niespotykanych w skali międzynarodowej. Kontynuacja rozwoju infrastruktury technicznej, kulturalnej i ochrony środowiska na obszarach wiejskich stwarza możliwości rozwoju działalności pozarolniczej, a tym samym powinna przyczynić się do redukcji bezrobocia oraz napływu wykształconych mieszkańców miast. Wśród licznych czynników stwarzających szansę rozwoju obszarów wiejskich bardzo istotnym jest zmniejszanie się dysproporcji w dochodach pomiędzy miastem a wsią. Polska wieś coraz silniej jest wciągana w ogólnoswiatowy obieg informacji (Internet posiada 50% mieszkańców) i poddawana oddziaływaniu wzorców globalnych. Przestaje być mniej atrakcyjnym terenem do życia, dlatego też od kilku lat liczba mieszkańców wsi nieustannie wzrasta.

Największym zagrożeniem w najbliższych latach dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce może być zmniejszenie napływu środków finansowych z UE. Rozbieżności dotyczą zwłaszcza priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy Polską a rozwiniętymi państwami UE. Wstrzymanie lub ograniczenie inwestycji w rozwój infrastruktury pozbawiłoby mieszkańców wsi miejsc pracy poza rolnictwem, wpłynęłoby na zmniejszenie ich dochodów, a tym samym spowolniłoby rozwój cywilizacyjny tych terenów. Nadal ogromne znaczenie dla rozwoju i poziomu życia na polskiej wsi ma dziedzictwo historyczne, w tym podziały z okresu zaborów. Wyraźnie kształtują się jeszcze podziały dochodowe w poszczególnych rejonach kraju, zwłaszcza coraz głębsze różnice występują pomiędzy terenami wiejskimi wokół aglomeracji a peryferyjnymi. Z powodu niższych dochodów i mocno nierównomiernego rozwoju terenów wiejskich, mieszkańcy wsi bardziej niż mieszkańcy miast narażeni są na ubóstwo i wykluczenie. Mimo to wskaźnik tzw. dobrostanu społecznego (poczucia wsparcia społecznego) jest wśród nich większy.

Tabela 19. Analiza SWOT obszarów wiejskich

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> – duży, nie w pełni wykorzystany areal ziemi rolniczej; – duże zasoby względnie taniej siły roboczej, gwarantujące niskie koszty jednostkowe pracy i ziemi; – przewagi komparatywne w sektorach i kierunkach produkcji o wysokich nakładach pracy i ziemi; – duże zaplecze surowcowe dla przetwórstwa; – korzystna struktura wiekowa mieszkańców wsi, wysoki odsetek ludzi młodych; – przedsiębiorczość mieszkańców wsi; – silne więzi społeczne w obrębie społeczności lokalnych; – korzystne warunki do rozwoju turystyki; – cenne walory przyrodniczo-krajobrazowe; – duże zasoby naturalne – wody, lasy, czyste powietrze; – małe zanieczyszczenie gleb i wód; – duże obszary nieurbanizowane; – wysokie walory kulturowe obszarów wiejskich; – tradycje rzemiosła i rękodzielnictwa; – większość mieszkańców wsi akceptuje ekologiczną produkcję rolniczą; – wzrost dochodów rolników (dotacje stanowią ok. 50% ich dochodów); – malejące dysproporcje w dochodach między miastem a wsią; – malejące różnice w rozwoju cywilizacyjnym między miastem a wsią; – rosnący dostęp do Internetu (ma go już ponad 50% mieszkańców tych terenów). 	<ul style="list-style-type: none"> – wysokie bezrobocie (w tym bezrobocie pokoleniowe) długotrwałe i ukryte; – ograniczona możliwość zatrudnienia na wsi poza rolnictwem; – niska mobilność zawodowa ludności wiejskiej; – niskie wykształcenie mieszkańców wsi; – duża część ludzi z wykształceniem wyższym nie wraca na wieś; – niska kreatywność mieszkańców wsi; – brak kapitału oraz niska zdolność kredytowa podmiotów sektora rolnego; – duże skupiska ludności na obszarach wiejskich; – słabo rozwinięta infrastruktura społeczna (szkoły, instytucje kulturalne) oraz infrastruktura techniczna, sanitarna, transportowa i energetyczna; – słabo rozwinięta sieć usług; – wieś pełni rolę „amortyzatorów kryzysu w gospodarce krajowej”; – słaba integracja pionowa i pozioma w sektorze rolno-spożywczym i małe skłonności do wspólnych działań; – brak planów przestrzennego zagospodarowania; – duże zróżnicowanie w rozwoju regionów Polski; – słaby stan zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego w niektórych regionach; – niedostateczna promocja regionów; – niska świadomość ekologiczna mieszkańców wsi; – niższy poziom dochodów mieszkańców obszarów wiejskich, w porównaniu z mieszkańcami miast; – niska produktywność pracy i dochodowości; – powiększające się dysproporcje w dochodowości pomiędzy małymi a wielkoobszarowymi gospodarstwami; – pomoc otrzymywana z UE przeznaczana jest głównie na konsumpcję (pomoc socjalna), a nie na rozwój; – mało efektywne instrumenty polityki regionalnej nakierowane na poprawę spójności terytorialnej.

Cd. tab. 19. Analiza SWOT obszarów wiejskich

Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – kontynuacja dotacji z UE i państwa na rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej (w szczególności w ramach WPR i polityki spójności); – rozwój pozarolniczej działalności na obszarach wiejskich; – dywersyfikacja działalności pozarolniczej; – rosnący wewnętrzny rynek zbytu na obszarach wiejskich powiązany z potencjalnym wzrostem siły nabywczej; – zmiana oczekiwań ludności w UE w zakresie funkcji społecznych rolnictwa na korzyść rolnictwa wielofunkcyjnego; – preferencje polskich konsumentów wobec polskiej żywności; – duży rynek zbytu UE dla polskich producentów przetworzonej żywności ekologicznej, tradycyjnej, regionalnej; – rozwój infrastruktury kulturalnej i ochrona dziedzictwa kulturowego, który przyczyni się do zaspokojenia potrzeb społecznych oraz podniesienia atrakcyjności obszarów wiejskich; – rozwój agroturystyki; – poprawa infrastruktury technicznej; – podniesienie poziomu kształcenia i doradztwa; – rozwój systemu promocji regionów; – wzrost zainteresowania obszarami wiejskimi jako miejscem zamieszkania; – zmniejszenie się dysproporcji w dochodach pomiędzy ludnością zamieszkałą na wsi i w miastach. 	<ul style="list-style-type: none"> – marginalizacja obszarów wiejskich w polityce krajowej i UE może przyczynić się do obniżenia napływu środków finansowych; – brak kapitału inwestycyjnego; – ograniczenie środków na rozwój infrastruktury; – spadek poziomu wykształcenia młodzieży wiejskiej (migracja do miast); – brak nowych miejsc pracy na wsi; – spadek miejsc pracy spowodowany przedłużającym się kryzysem finansowym; – ograniczona dostępność do wysokiej jakości usług publicznych; – dobrze rozwinięta sieć obszarów chronionych i wysokie zróżnicowanie naturalnych uwarunkowań środowiska – konflikt interesów w przypadku realizacji programu „Natura 2000”; – wzrost wpływu korporacji transnarodowych; – marginalizacja poszczególnych regionów; – produkcja energii ze źródeł odnawialnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Strategia rozwoju obszarów wiejskich...*, op. cit.; A. Kowalczyk-Juško, *Szanse i zagrożenia zachowania różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, [w:] A. Szponar, S. Horska-Schwarz (red.), *Struktura przestrzenno-funkcjonalna krajobrazu, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2005*, s. 272-282; *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi...*, op. cit.; J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012...*, op. cit.; *opracowania i analizy IERiGŻ-PIB*.

Bardzo istotny negatywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich może mieć kapitał ludzki i społeczny. Migracja młodzieży do miast może pogłębić ten problem. Niski jest również poziom samoorganizacji rolników (np. w grupy producentów rolnych) i wykształcenia mieszkańców wsi, który negatywnie wpływa też na powstawanie nowych miejsc pracy.

Wolne tempo przemian struktury agrarnej w rolnictwie wpływa na wolniejsze procesy modernizacyjne, zarówno zachodzące w nim samym, jak i obszarach wiejskich. Występuje niska świadomość mieszkańców wsi, co do konieczności

ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, stąd wypływają częste konflikty przy realizacji programu „Natura 2000”. Rosnącym zagrożeniem dla obszarów wiejskich może być działalność globalnych sieci handlowych przyczyniająca się do likwidacji małych sklepów wiejskich (miejsc pracy) oraz korporacji transnarodowych tworzących duże fermy hodowlane (zagrożenie dla środowiska).

Postępujące przeobrażenia społeczno-gospodarcze w skali całego kraju mogą spowodować, że obszary wiejskie w Polsce będą pod wieloma względami bardziej zróżnicowane niż obecnie.

4.3. Analiza SWOT przemysłu spożywczego

Rozwój polskiego przemysłu spożywczego w pierwszej dekadzie XXI wieku zdeterminowany był członkostwem w Unii Europejskiej. Procesy dostosowawcze do funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim oraz związane z nim liczne działania inwestycyjne dodatnio wpłynęły na jego konkurencyjność i efektywność. W efekcie został on zmodernizowany i stał się jednym z najnowocześniejszych przemysłów w Unii Europejskiej. Większość polskich przedsiębiorstw posiada także certyfikaty jakości umożliwiające produkcję bezpiecznej i zdrowej żywności. Dzięki temu polska żywność zyskała uznanie zwłaszcza w wymagających krajach Europy Zachodniej. Świadczyć o tym może wysoka dynamika eksportu oraz dodatnie saldo w obrotach handlu zagranicznego z tymi krajami. Jednakże najważniejszymi czynnikami wzrostu eksportu i produkcji kierowanej na krajowy rynek były relatywnie niskie ceny oraz wysoka jakość produktów. Te pierwsze wynikały głównie z niższych kosztów pracy i cen krajowych surowców. Przewagi te będą jednak zmniejszać się. O silnej pozycji przedsiębiorstw przemysłu spożywczego na krajowym rynku oprócz wyżej wymienionych cech, decydowało też przywiązanie konsumentów do lokalnych marek, duży asortyment wyrobów, elastyczność i umiejętność dostosowania się do potrzeb klientów oraz skuteczne kampanie reklamowe utwierdzające rodaków, że wyroby polskie są najlepsze, smaczne i zdrowe.

Słabą stroną przemysłu spożywczego jest ciągle jeszcze niedostateczna rozpoznawalność marek polskich na rynku wspólnotowym i światowym, spowodowana głównie przez niewystarczające działania promocyjne producentów oraz zdolność pozyskiwania międzynarodowych kontaktów. Rozwój firm globalnych zbliża nasz przemysł spożywczy do poziomu światowego, ale z drugiej strony wiąże się to również z wieloma różnymi konsekwencjami dla gospodarki, jak chociażby konkurowanie z pozostałymi przedsiębiorstwami (małymi, średnimi, dużymi) z kapitałem krajowym. Dlatego też największym wyzwaniem dla przedsiębiorstw przemysłu spożywczego z kapitałem krajowym w nadchodzą-

cych latach będzie dążenie do ograniczania przewag, jakimi dysponują korporacje transnarodowe, zwłaszcza w dziedzinie organizacji zarządzania, marketingu, innowacyjności itd., a więc związanej z zasobami ludzkimi, a zwłaszcza kadrą zarządzającą i jej wiedzą.

Przewaga konkurencyjna korporacji transnarodowych nad mniejszymi i jeszcze mało doświadczonymi na wolnym rynku firmami polskimi spycha je na pozycje defensywne. W niektórych branżach przemysłu spożywczego, jak: tytoniowej, olejarskiej, piwowarskiej, cukrowniczej wystąpiła już oligopolizacja, gdzie pozostały praktycznie 3-4 filie korporacji transnarodowych posiadające 80-99% udziału w produkcji sektora. W tych przemysłach bardzo trudno jest konkurować innym przedsiębiorstwom. W branżach o niższym poziomie globalizacji, obecność KTN aktywizuje podmioty krajowe. Można stąd wnioskować, że większość spodziewanych przemian strukturalnych w przemyśle spożywczym będzie przede wszystkim reakcją na wzrastającą konkurencję ze strony firm globalnych. Sprzyja to rozwojowi całego sektora. W związku z tym można się spodziewać, że najbliższe lata będą okresem dalszego znaczącego postępu wzrostu wydajności pracy i efektywności większości przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, ale też i koncentracji produkcji.

Aktualnie niska koncentracja i konsolidacja jest przyczyną rosnącego dyktatu w negocjacjach przedsiębiorstw z sieciami handlowymi. Z reguły w gorszej sytuacji są małe i średnie (rozproszone) przedsiębiorstwa niż duże czy korporacje transnarodowe. Niewątpliwie słabą stroną są również niskie nakłady finansowe kierowane na rozwój nauki i działalności B+R, zarówno w skali całej gospodarki, jak i przemysłu spożywczego. Efektem tego jest niska działalność innowacyjna przedsiębiorstw z kapitałem krajowym, zwłaszcza produktowa, organizacyjna i marketingowa. Prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej w dotychczasowym wymiarze, brak szkoleń pracowników związanych z działalnością innowacyjną oraz nakładów na marketing dotyczący nowych i zmodernizowanych wyrobów w przypadku przedsiębiorstw z kapitałem krajowym oraz polskich jednostek naukowych może w dłuższej perspektywie doprowadzić do:

- spowolnienia, a następnie spadku tempa eksportu wyrobów przetworzonych przemysłu spożywczego;
- większego uzależnienia od korporacji transnarodowych, związanego z zakupem nowej technologii i techniki;
- dalszego pogłębiania różnic w efektywności produkcji między przedsiębiorstwami z kapitałem krajowym a korporacjami transnarodowymi;
- zdominowania polskiego rynku żywności przez produkty korporacji transnarodowych.

Tabela 20. Analiza SWOT przemysłu spożywczego

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> – zmodernizowany przemysł; – wysoka jakość produktów; – niskie koszty produkcji; – konkurencyjność cenowa; – rosnąca sprzedaż wyrobów na rynku krajowym i zagranicznym; – płynna i zróżnicowana struktura podmiotowa przedsiębiorstw; – przewaga konkurencyjna korporacji transnarodowych (silne marki, wyższa efektywność, sprawniejsza organizacja, zarządzanie, marketing itd.); – silne marki lokalne; – tania i stosunkowo dobrze wykwalifikowana siła robocza; – wysoka rentowność większości branż; – duży asortyment wyrobów; – elastyczność dostosowania się do potrzeb klientów; – dostępność do rynków UE (500 mln mieszkańców); – smaczne i zdrowe produkty. 	<ul style="list-style-type: none"> – mała rozpoznawalność marek polskich na rynkach UE i świata; – niska wydajność pracy; – niższa koncentracja produkcji w wielu działach; – oligopolizacja niektórych branż (np. tytoniowej, olejarskiej, piwowarskiej, cukrowniczej); – niskie nakłady finansowe na rozwój nauki i działalności B+R; – niska innowacyjność (produktowa, organizacyjna i marketingowa); – niski poziom integracji z polskim rolnictwem; – ograniczenia produkcji przez UE (w niektórych branżach przemysłu).
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – polaryzacja dochodowa społeczeństwa (produkcja niszowa); – rozszerzenie współpracy z globalnymi sieciami handlowymi; – dalszy wzrost eksportu (także do krajów spoza UE); – wzrost zamożności polskiego konsumenta; – wejście Rosji do WTO; – dostęp do środków UE (np. fundusze: Kapitał Ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Regionalne Programy Operacyjne); – wsparcie środkami finansowymi państwa i UE promocji polskich wyrobów za granicą; – rozwój klastrów branżowych oraz działalności B+R; – nowe technologie (w produkcji, transporcie, marketingu itp.); – wzrost spożycia żywności w krajach rozwijających się; – rosnące inwestycje polskich przedsiębiorstw za granicą; – wzrost liberalizacji handlu żywnością (dokończenie Rundy w Doha); – rozwój produkcji wyrobów z grupy premium; – wzrost innowacyjności; – rozwój nowych przewag konkurencyjnych (np. walory zdrowotne, smakowe, ekologiczne). 	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost i niestabilność cen surowców rolnych; – rosnący dyktat ze strony sieci handlowych; – wahania kursów walut; – brak stabilnych przepisów prawnych; – wzrost konkurencji z krajów spoza UE (np. MERCOSUR); – wzrost protekcjonizmu światowego; – przedłużający się światowy kryzys gospodarczy; – spowolnienie globalnej konsumpcji; – nieprzewidziane działania państwa (np. wzrost podatków); – wzrost znaczenia korporacji transnarodowych (produkcyjnych i handlowych) na świecie; – ograniczenie napływu środków finansowych (dotacji) z UE dla przemysłu; – nowe trendy (moda) w konsumpcji żywności; – nasilające się wymagania ekologiczne.

Źródło: opracowanie własne.

Słabą stroną jest również niski poziom integracji z polskim rolnictwem. Umowy kontraktacyjne zawierane z rolnikami chronią przedsiębiorstwa przed niestabilnością cen surowców rolnych oraz zapewniają ich wysoką jakość.

Największe szanse rozwoju przemysłu spożywczego wynikają z możliwości wzrostu produkcji na eksport, już nie tylko do krajów UE, ale także do innych, jak Rosja, Ukraina, Chiny, Korea itd. Zawdzięczamy to zarówno instrumentom WPR, do których można zaliczyć: subwencjonowanie eksportu, cła, normy jakości żywności, ale także wsparcia środkami finansowymi państwa i UE promocji polskich wyrobów za granicą. Wejście Rosji do WTO spowodowało większą normalizację naszych kontaktów handlowych, dzięki czemu w 2012 roku kraj ten stanie się trzecim co do wielkości odbiorcą naszej żywności. Istotne znaczenie dla wzrostu eksportu będzie miało także rozszerzenie współpracy z globalnymi sieciami handlowymi. P. Mazurkiewicz szacuje, że za pośrednictwem sieci handlowych w 2012 roku zostanie wyeksportowanych z Polski artykułów żywnościowych za około 5 mld zł⁵⁶.

Szanse wzrostu eksportu będą jednak uwarunkowane rozwojem nowych przewag konkurencyjnych produktów eksportowych jak: walorami prozdrowotnymi, smakowymi, wzrostem innowacyjności i rozszerzeniem asortymentu, rozwojem produkcji wyrobów z grupy premium itp. Istotne znaczenie dla eksportu będzie miał też rozwój filii polskich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego za granicą. Na rynku krajowym wzrost produkcji będzie uzależniony od wzrostu zamożności polskiego konsumenta.

Dalszy wzrost konkurencyjności oraz rozwój polskiego przemysłu spożywczego w nadchodzących latach jest uzależniony w dużym stopniu od czynników zewnętrznych, związanych ze stanowiskiem Unii Europejskiej wobec takich problemów, jak: polityka finansowa (wysokość dotacji do rolnictwa i przemysłu spożywczego, bariery celne itd.), zakres współpracy z MECOSUR-em, ograniczenie spekulacji na cenach surowców rolnych i kursach walut, bezpieczeństwo żywnościowe, rosnące ceny energii, przebiegu światowego kryzysu, tempo wzrostu zapotrzebowania na żywność krajów rozwijających się, rozwój postępu technicznego i technologicznego w dziedzinie produkcji żywności, transportu i przechowywania itp. Może się również zdarzyć, że te same czynniki mogą nieść zarówno szanse, jak i zagrożenia dla krajowych producentów żywności,

⁵⁶ P. Mazurkiewicz, *Sklepy wspierają eksport polskich produktów*, „Rzeczpospolita” 10.10.2012 r. Dane te są jednak niepełne, wiele sieci, jak Biedronka, Auchan, Real czy Carrefour, nie podają wartości eksportu generowanego za ich pośrednictwem. W wielu przypadkach polski oddział pośredniczy bowiem tylko w skontaktowaniu centrali zakupowej z polskim producentem, a dostawy przebiegają już bezpośrednio między tymi podmiotami, bez udziału polskiego oddziału sieci.

tak jak to ma miejsce w przypadku korporacji transnarodowych czy braku spójności procesów rozwojowych polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego⁵⁷ oraz polaryzacji społeczeństwa.

Ograniczająco na rozwój polskiego przemysłu spożywczego mogą wpływać również zmieniające się regulacje, zarówno krajowe, jak i unijne, i coraz szerszy ich zasięg, rosnące wymagania dotyczące ochrony konsumentów, konkurencji i środowiska oraz ich dokumentowania mogą bowiem wpłynąć hamująco na konkurencyjność. W rankingu krajów przyjaznych biznesowi Polska w 2011 roku zajmowała 42 miejsce, natomiast w 2012 roku spadła na 48 miejsce, co może potwierdzać powyższe spostrzeżenia. Różnorodność procesów wpływających na rozwój polskiego przemysłu sprawia, że zjawisko to nie poddaje się łatwo kwantyfikacji. Wraz z postępującą integracją i globalizacją pojawiają się nowe wyzwania, a niektóre istniejące nabierają nowego znaczenia.

⁵⁷ R. Urban (*Ocena spójności procesów rozwojowych rolnictwa i przemysłu spożywczego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 1) wskazuje na brak spójności procesów rozwojowych polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego. „Zjawisko takie wystąpiło w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku, gdyż rozwój produkcji żywności istotnie przyspieszały powiązania z rynkiem unijnym w formie eksportu produktów przemysłu spożywczego oraz importu surowców i półfabrykatów. Umożliwiło to także rozwój wielu działów przetwórstwa spożywczego, które nie mają własnego zaplecza surowcowego (przemysł rybny, tytoniowy, produkcja wyrobów czekoladowych czy też przetwórstwo kawy i herbaty), a mimo to produkowały i dostarczały żywność nie tylko na rynek krajowy, lecz także na wiele rynków zagranicznych”.

5. Długookresowy rozwój gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich

Określenie „strategii” rozwoju w ujęciu makroekonomicznym jest elementem prowadzonej przez państwo polityki i towarzyszy nam od pokoleń. „Polityka” definiowana była jako rodzaj sztuki rządzenia państwem, jako prawo natury i sił nadprzyrodzonych uzasadniające podział na uprzywilejowanych rządzących i podporządkowanych poddanych, czy jako działalność polegająca na przewyżnianiu sprzecznych interesów w celu kształtowania i ochrony korzystnego dla określonych grup ładu społecznego, stosownie do ich siły ekonomicznej i politycznych wpływów⁵⁸. Podstawy nowożytnych definicji polityki wywodzą się z teorii Maksa Webera, uznającego, że polityka jest dążeniem do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą⁵⁹. Definicję tę uzupełnia obszar stosunków pomiędzy państwami czy organizacjami międzynarodowymi. Definicje „polityki” odnoszą się również m.in. do zachodzących relacji pomiędzy celami działań rządu, a rzeczywistymi działaniami⁶⁰ stanowiska formalnoprawnego⁶¹, czyli działalności aparatu państwowego. W dyskusji na temat „polityki” i próby jej zdefiniowania wyłaniają się trudne do rozwiązania konflikty i pytania, np. czy „polityka” jest działalnością zarezerwowaną dla rządu lub państwa, czy też jest obecna w każdej dziedzinie życia gospodarczego i społecznego, czy istnieje różnica pomiędzy rządem i państwem lub czym powinno zajmować się państwo? Należałoby także odpowiedzieć na pytania: jaki jest dopuszczalny obszar interwencji państwa w życiu gospodarczym i społecznym oraz jakie relacje, w wyniku wspomnianej interwencji, zachodzą pomiędzy efektywnością procesów gospodarczych a sprawiedliwością społeczną? Trudności w definiowaniu polityki wynikają głównie z jej niedookreśloności. Przyczyną tego jest złożony charakter dziedziny, w której się poruszamy, dotyczy ona bowiem kwestii ekonomicznych, społecznych, kulturowych i ideologicznych. Strategia zaś jest jedynie określeniem drogi, którą chcemy podążać w celu osiągnięcia założonych celów.

⁵⁸ M. Gulczyński, *Nauka o polityce. Podręcznik akademicki*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007, ss. 247.

⁵⁹ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Wyd. Znak, Kraków 1998.

⁶⁰ M.G. Roskin, R.L. Cord, J.A. Medeiros i W.S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001.

⁶¹ L. Sobkowiak, *Leksykon politologii*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), wyd. V, Wrocław 1999.

5.1. Wyzwania i ograniczenia dla formułowania strategii rozwoju

Największym współcześnie wyzwaniem przy formułowaniu strategii rozwojowych w sferze ekonomicznej jest **konkurencyjność**, a ściślej mówiąc pozycja konkurencyjna. Siły rynku, zwłaszcza rynku globalnego, w warunkach nadprodukcji nieuchronnie prowadzą do rosnącej konkurencji – do natężenia motywu korzyści ekonomicznej (zysku) i pchają rolnictwo w kierunku dalszej koncentracji, specjalizacji i intensyfikacji. W dobie globalizacji i liberalizacji rynków, sprostanie wymogom konkurencji stanowi warunek konieczny rozwiązywania wszelkich innych problemów. Brak zdolności konkurencyjnych nieuchronnie prowadzi do regresu gospodarczego. Polityka powinna uwzględniać to, iż rynek przy tym bierze pod uwagę wąsko pojmowaną konkurencyjność. Rynek wycenia znakomicie wartość dóbr użytecznych nabywanych przez konsumentów z punktu widzenia prywatnej krótkookresowej korzyści, pomija natomiast dobra publiczne, które nie mają *ex definitione* charakteru prywatnego (a społeczny) i przeto nie podlegają wycenie przez rynek. Zatem wysoka sprawność rynku w jego dążeniu do maksymalizacji korzyści prywatnych zderza się w niejednoznaczny sposób z wartościowaniem społecznym kosztów uzyskania tych korzyści – z konsekwencjami w innych sferach rozwoju.

O zdolności konkurencyjnej przesądza wiele czynników: warunki przyrodnicze (gleby, klimat), struktura rolnictwa, technologie oraz wszystko co się dzieje w całym łańcuchu żywnościowym. Zapóźnienie polskiego rolnictwa w rozwoju według modelu industrialnego – masowej produkcji o dużej skali – zmniejsza zdolności konkurencyjne. W dłuższym okresie o zdolnościach konkurencyjnych przesądza dostosowanie czynników mobilnych do niemobilnych czynników przyrodniczych. Owo dostosowanie ma swoje granice i koszty transakcyjne. Przewagi konkurencyjne poza wymienionymi wyżej są określone przez kilka dodatkowych czynników: (1) opłatę pracy, (2) dbałość o standardy środowiskowe, (3) jakość produkcji. Opłata pracy w przypadku Polski będzie dążyć do zrównania z innymi krajami UE. Oznacza to, że przewaga konkurencyjna z tego tytułu, jaka jeszcze występuje, będzie tracić na znaczeniu. Znaczące pole dla konkurencyjności polskiego rolnictwa otwiera natomiast rewitalizacja rynków lokalnych i globalizacja produktów niszowych.

Dylemat w zakresie konkurencyjności odnosi się do obszaru, na którym przychodzi konkurować oraz sposobu uzyskiwania przewagi konkurencyjnej. Chodzi tu o rodzaj produktów rolno-żywnościowych: masowe czy niszowe. W zakresie tych pierwszych przychodzi konkurować z sektorem rolno-żywnościowym krajów wysoko rozwiniętych oraz krajami o korzystniejszych warunkach przyrodniczych i ekonomicznych dla produkcji rolniczej. W zakresie

tych drugich (produktów rolnictwa ekologicznego, produktów lokalnych, oznaczenia geograficznego, bazujących na tradycyjnych technologiach) konkurencja może być łatwiejsza, zarówno na rynkach lokalnych, jak i na rynku globalnym. Realistycznie rzecz biorąc, w dającym przewidzieć się czasie, należy liczyć się z modelem mieszanym, tzn. równocześnie będą funkcjonować gospodarstwa rolne ukierunkowane na produkcję masową oraz gospodarstwa rolne ukierunkowane na produkty alternatywne. W jednym i drugim przypadku niezbędne jest zwiększanie ładunku innowacji. Główny kierunek rozwijania innowacji powinien polegać na zastąpieniu intensyfikacji industrialnej przez intensyfikację agrobiologiczną, wykorzystującą prawa przyrodnicze (Natury), postęp w mikrobiologii oraz zasoby rzeczywiście nieograniczone: energię słoneczną i wiedzę, która stanowi zasób nie tylko odnawialny, lecz także reprodukowany. Jest to szczególnie ważne dla rolnictwa Polski, które tylko pozornie stoi w obliczu dylematu: czy podążać industrialną ścieżką rozwoju rolnictwa wytyczoną przez kraje europejskie o wysoko efektywnym ekonomicznie rolnictwie (czyli *de facto* model rolnictwa industrialnego), czy też z większą determinacją wdrażać model rolnictwa zrównoważonego?

Rolnictwo traci siły motoryczne właściwe modelowi konwencjonalnemu (industrialnemu), traci wiodącą pozycję w rozwoju wsi, ale jednocześnie zwiększa się jego rola w zaspokajaniu poszerzonego popytu społecznego na dobra i usługi pozażywnościowe. Z tego wyrastają przesłanki nowego paradygmatu, który musi odpowiedzieć na podstawowe pytanie: jak utrzymać rolnictwo konkurencyjne i ekonomicznie sprawne (żywotne), a jednocześnie zaspokoić zapotrzebowanie (popyt) w zakresie pozostałych funkcji.

Podstawową kwestią która zdecyduje o sukcesie zachodzących procesów gospodarczych i społecznych na obszarach wiejskich w Polsce będą **zmiany strukturalne**. Potrzebę zmian struktury agrarnej uzasadnia się zwiększeniem konkurencyjności rolnictwa na globalizującym się rynku, zwiększeniem dochodów rolniczych, związkiem ze zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich oraz wkładem w ogólny społeczno-gospodarczy rozwój kraju⁶². Rozdrobniona struktura agrarna z reguły prowadzi do małej skali produkcji, utracenia korzyści skali, niższej konkurencyjności ekonomicznej, nie sprzyja wyrównywaniu dochodów rolniczych z dochodami uzyskiwanymi przez pracowników w innych sektorach gospodarki narodowej. Struktura agrarna rzutuje silnie na efektywność techniczną, ekonomiczną i społeczną rolnictwa, na zdolność kreacji nadwyżki ekonomicznej, koniecznej dla zapewnienia satysfakcjonujących dochodów

⁶² J.S. Zegar, *Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce. Stan i perspektywa zmian*, „REALIA” 2009, nr 3(12), s. 31-56.

rodzinom rolniczym oraz inwestycji w gospodarstwach rolnych. Wpływ koncentracji w rolnictwie na zrównoważenie rolnictwa oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich nie jest jednak jednoznaczny. Jest pozytywny w zakresie ekonomicznym, ale może być negatywny w zakresie środowiskowym i społecznym. Wiele zależy od stopnia koncentracji i stosowanych praktyk rolniczych. Obecny kształt struktur agrarnych w Polsce jest jednak czynnikiem determinującym podstawowe obszary dla określenia strategii rozwoju rolnictwa polskiego.

W Polsce wyzwaniem dla przyszłej strategii rozwoju jest także problem **ładu w przestrzeni** wiejskiej. Składa się na to przede wszystkim nieład przestrzenny i architektoniczny oraz degradacja krajobrazu, w tym związanego z tradycyjnym rolnictwem. Niekontrolowany rozwój jednostek osadniczych skutkuje rozprasaniem i rozciąganiem zabudowy, upowszechnianiem miejskich wzorców budownictwa⁶³. Postęp modernizacyjny często wypiera lub rozbija historyczną zabudowę i niszczy zasób kulturowy wsi. Ze szczególnym natężeniem problem ten dotyczy stref oddziaływania aglomeracji, gdzie powstają struktury całkowicie obce obszarom wiejskim. Z powodu braku kompleksowych planów zagospodarowania przestrzeni (obejmujących nie tylko obszar gminy, ale także i powiatów) wydawane są często decyzje o charakterze „punktowym”, dotyczące konkretnej inwestycji i lokalizacji. Przykładem jest niekontrolowany „rozwój” stref podmiejskich oraz chaotyczna zabudowa miejscowości atrakcyjnych krajobrazowo (które ten walor z powodu bezplanowej zabudowy tracą). Planowanie przestrzenne powinno wymuszać integralność wiejskich jednostek osadniczych, wzbogacać i chronić krajobraz. Hierarchiczna struktura ekosystemów przemawia za tym, iżby zagospodarowanie przestrzeni nie pozostawiać wyłącznie gminom, lecz obwarowywać plany miejscowe potrzebami właśnie tych ekosystemów⁶⁴.

Polityka rolna jest przykładem aktywnego oddziaływania państwa na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie, służącego realizacji celów o charakterze ekonomicznym, społecznym, środowiskowym. Poprzez politykę rolną, przy skupieniu się na wyborach, których dokonuje sektor publiczny, podejmowane są

⁶³ „Urbanizacja przestrzeni ekologicznej atakuje najcenniejsze obszary przyrodnicze, zabudowując je na cele mieszkalnictwa i drugich domów letnich. Dotyczy to szczególnie cennych pod względem przyrodniczym stref podmiejskich oraz starych i nowo powstałych terenów turystyczno-rekreacyjnych. Zabudowa degraduje te tereny pod względem wartości, dla których lokalizowano tam zabudowę, a także cały system ekologiczny w szerszym wymiarze przestrzennym. W polityce przestrzennej należy znaleźć metody ograniczenia presji urbanizacyjnej na najcenniejsze obszary przyrodnicze oraz kompensacji wartości przyrody za obszary oddane na rzecz rekreacji i turystyki”; Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Monitor Polski 2001, Nr 26, poz. 432.

⁶⁴ J.St. Zegar, *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (10). Raport końcowy: synteza i rekomendacje*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, Raport nr 175, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

decyzje oddziałujące na producentów i konsumentów, na to, co, jak i dla kogo produkować i w jaki sposób podejmować decyzje. Władze publiczne poprzez politykę rolną wpływają bezpośrednio na alokację zasobów produkcyjnych i redystrybucję środków finansowych pomiędzy rolników i przedsiębiorców⁶⁵. Wskazane wyżej obszary, choć nie wyczerpują, to jednak w pewnym zakresie wyznaczają zakres podstawowych wyzwań i ograniczeń dla formułowania strategii rozwojowych, a na ich podstawie do formułowania polityki długookresowego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce.

5.2. Założenia strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich

W okresie programowania (10-20 lat) rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce napotykać będzie na uwarunkowania natury globalnej, regionalnej i krajowej. Uwarunkowania natury globalnej wiążą się przede wszystkim z szybkim wzrostem popytu na produkty rolnicze, który z dużym prawdopodobieństwem będzie się utrzymywać w dającej przewidzieć się przyszłości, przy jednoczesnej konieczności ochrony globalnego ekosystemu⁶⁶. W warunkach postępującej liberalizacji rynków, nasilania się anomalii klimatycznych, kryzysów sanitarnych, wysokiego (choć wywołanego instrumentami polityki publicznej) popytu na biopaliwa, a także braku rezerw globalnych zachodzi groźba zwiększenia niestabilności cen na rynkach rolnych.

Długookresowa strategio rozwoju społeczno-gospodarczego Polski powinna odnosić się zatem do priorytetów określonych w dokumencie: Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu⁶⁷, tj.: Inteligentny wzrost: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; Zrównoważony wzrost: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej; Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Powinna uwzględniać także wpływ oddziaływania na zmiany społeczno-gospodarcze korporacji globalnych, kierujące się motywem korzyści ekonomicznej a nie uwzględniających kosztów zewnętrznych.

⁶⁵ A. Kowalski, W. Rembisz, *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.

⁶⁶ M. Wigier, *Perspektywiczne kierunki zmian w polityce rolnej UE i ich wpływ na polskie rolnictwo*, [w:] *Kierunki zmian w produkcji roślinnej w Polsce do roku 2020*, IUNG, Puławy 2009.

⁶⁷ Por. European Commission, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication From The Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010.

Uwarunkowania na poziomie regionalnym wiążą się przede wszystkim z kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku, która z oczywistych względów wyznaczy w istotnym stopniu warunki rozwoju dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich. W tej kwestii toczy się nadal intensywna debata, wysuwane są różne propozycje w tym dotyczące także budżetu. Wydaje się jednak, iż pewny jest kierunek na zrównoważenie ergo dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo, włączając w to bezpieczeństwo żywnościowe oraz bezpieczną i o wysokiej jakości żywność.

Uwarunkowania krajowe wynikają ze stanu rozwoju polskiego rolnictwa. Polskie rolnictwo z jednej strony zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe, a nawet jest zdolne do wytwarzania nadwyżek żywnościowych, z drugiej strony jednak – zwłaszcza pod względem struktury – pozostaje w tyle za krajami wysoko rozwiniętymi i wciąż tylko na drodze do rozwoju rolnictwa industrialnego. Dylematy dotyczące polskiego rolnictwa związane są z jego dualnym charakterem, gdzie rodzinne gospodarstwa drobnotowarowe konkurują z gospodarstwami stosującymi wysoko zaawansowane technologie industrialne⁶⁸. Te pierwsze mają do wyboru orientację na rolnictwo ekologiczne lub na rolnictwo industrialne. Gospodarstwa stosujące technologie nowoczesne mają do wyboru orientację na pogłębianie technologii industrialnych (rolnictwo precyzyjne) lub stopniową rezygnację z tych technologii. Fundamentalne pytanie dotyczy zatem strategii dalszego rozwoju rolnictwa w Polsce i możliwych jego opcji, biorąc pod uwagę kontekst i uwarunkowania rozwojowe.

W kontekście diagnozy sytuacji w obszarze gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich najważniejsze wyzwania w perspektywie najbliższych dwudziestu lat dotyczą:

- Konieczności przeprowadzenia zmian strukturalnych w sektorze rolnym ukierunkowanych na poprawę jego konkurencyjności i tym samym na zapewnienie satysfakcjonujących dochodów z działalności rolniczej. Wymaga to zwiększenia wydajności pracy i profesjonalizacji zawodu rolnika.
- Bardziej celowego programowania polityki ekonomicznej w celu wspierania zmian strukturalnych. Istotne znaczenia odgrywa tutaj hierarchia celów i prawidłowe ustalenie kryteriów dostępu dla poszczególnych programów oraz tego, aby nie było negatywnej synergii pomiędzy różnymi obszarami polityki ekonomicznej.

⁶⁸ F. Tomczak, *Rolnictwo industrialne u progu XXI wieku: przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2003, nr 3, s. 38.

- Ukierunkowania, w obliczu rosnących wymagań rynku światowego, polityki gospodarczej na osiągnięcie długookresowych celów związanych z restrukturyzacją rolnictwa, podnoszeniem jakości infrastruktury na obszarach wiejskich oraz polityką tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem. W kontekście diagnozy są to główne problemy obszarów wiejskich (w przeciwieństwie do Europy Zachodniej, gdzie ostatnimi laty nacisk kładzie się na kwestie środowiskowe).

Wyzwaniem ekonomicznym dla obszarów wiejskich jest efektywne wykorzystanie środowiska przyrodniczego i zasobów ludzkich, wobec rosnącego wartościowania społecznego dóbr i usług ekologicznych oraz ujemnych procesów demograficznych. Środowisko przyrodnicze wraz z krajobrazem wiejskim stanowi niezbywalną cechę odróżniającą wieś od miasta. Relatywnie zmniejsza się znaczenie rolnictwa w tworzeniu miejsc pracy i dochodów dla ludności wiejskiej, rośnie natomiast w dostarczaniu usług środowiskowych. Właśnie ochrona tego unikatowego dobra wymaga nakładania coraz większych ograniczeń na działalność rolniczą. Należy umacniać wielofunkcyjność rolnictwa, z czym nieodłącznie wiąże się także zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. Wzrost zatrudnienia pozarolniczego w miastach i na obszarach wiejskich oraz zmiany demograficzne będą określać w niedalekiej przyszłości zmiany strukturalne w rolnictwie. Imperatywem jest więc zachowanie potencjału produkcyjnego i przyrodniczego rolnictwa, w tym żyzności gleb oraz ochrona gruntów rolnych pod przyszłe potrzeby rozmaitych użytkowników. Ochrona gruntów rolnych ze względu na nasilający się popyt nie tylko żywnościowy, ale i pozażywnościowy powinna stanowić bezwzględny priorytet.

Zachowanie dominacji rodzinnego charakteru rolnictwa nadal jest ważne, przede wszystkim ze względu na funkcje społeczne, jakie najlepiej spełnia ta forma organizacji produkcji rolniczej. Funkcje społeczne rolnictwa wiążą się nie tylko z ekonomią, lecz także z rolą, jaką społeczność rolnicza pełni w rozwoju cywilizacyjnym i społecznym⁶⁹. Przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich będą wiązały się z dopływem kapitału. Dużych nakładów wymaga modernizacja i powstawanie nowych urządzeń infrastruktury technicznej, zwłaszcza w zakresie kanalizacji, oczyszczalni ścieków i wysypisk. Od tych inwestycji zależy zachowanie wartości środowiska przyrodniczego. Jednym z podstawowych warunków przekształceń oraz modernizacji rolnictwa i obszarów wiejskich powinna być powszechna dostępność i gruntowna zmiana systemu edukacji młodzieży wiejskiej zgodna z wymogami nowoczesnej gospodarki. Jednym

⁶⁹ A. Woś, J.S. Zegar, *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002.

z generalnych kierunków polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich⁷⁰.

Dla dyfuzji procesów rozwojowych na obszary poza ośrodkami wzrostu konieczne są różnorodne działania w zakresie dostępu do podstawowych dóbr i usług publicznych (edukacyjnych, zdrowotnych, komunikacyjnych), przyciągania inwestycji zewnętrznych, rozwoju zasobów ludzkich, kapitału intelektualnego i społecznego, zwiększania możliwości absorpcji innowacji, wspierania rozwoju lokalnych instytucji otoczenia biznesu, tworzenia zielonych miejsc pracy (rolnictwo ekologiczne, ochrona przyrody i krajobrazu, ekoturystyka, alternatywna energia). Działania takie miałyby znaczenie dla rozwiązywania ważnego problemu gospodarki, jakim jest niski wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym. Działania powinny być dostosowane do ogromnego zróżnicowania ekonomicznego i funkcjonalnego obszarów wiejskich⁷¹.

Obszary wiejskie o niekorzystnych wskaźnikach ekonomicznych (słabiej rozwinięte) stanowią dość zwarte strefy i koncentrują się na terenie wschodniej Polski (także na północy i południu województwa mazowieckiego), w województwie kujawsko-pomorskim oraz na obszarze województwa zachodniopomorskiego. Szansy relatywnie biednych obszarów upatruje się przede wszystkim w partycypacji w sukcesie najsilniejszych regionów, a nie na doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji. Wymaga to budowania własnego potencjału rozwojowego, dzięki czemu może zwiększyć się ich atrakcyjność, a przez to intensywność funkcjonalnych powiązań z liderami wzrostu, czyli z obszarami metropolitalnymi i regionalnymi centrami miejskimi⁷².

Na zapóźnionych rozwojowo obszarach wiejskich, które nie mogą liczyć na pozytywne efekty procesów dyfuzyjnych z obszarów miast, konieczne jest podejmowanie dodatkowych działań w zakresie przeobrażeń struktur ekonomicznych i społecznych oraz poprawy dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych decydujących o konkurencyjności terytorialnej. Działania te, prowadzone w warunkach stałego zmniejszania się zatrudnienia w sektorze rolnictwa, będą prowadziły do przyspieszenia procesów dywersyfikacji struktury gospodarczej i poprawy efektywności rolnictwa, a tym samym zwiększenia

⁷⁰ Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Monitor Polski 2001, Nr 26, poz. 432.

⁷¹ Biorąc pod uwagę gminy, to spośród 2171 gmin wiejskich i gmin miejsko-wiejskich wyraźne ukierunkowanie rolnicze ma 1057 gmin, z tego 401 stanowią gminy monofunkcyjne rolnicze, a 713 gminy z przewagą funkcji rolniczej. Pozostałe mają inne funkcje dominujące lub mieszane (473 gminy), por. J. Bański, *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, IGiPZK PAN, Warszawa 2009.

⁷² *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, M. Boni (red.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009, s. 239, www.polska2030.pl.

możliwości wykorzystania własnych potencjałów rozwojowych znajdujących się na tych obszarach. Wzrost gospodarczy powinien przekładać się na zmniejszanie rozwarstwienia społecznego, wyrównywanie szans, przeciwdziałanie marginalizacji i dyskryminacji.

Prognozowane głębokie zmiany demograficzne, niekorzystne z punktu widzenia budowy potencjału rozwojowego kraju, wymagają priorytetowego potraktowania znaczenia kapitału ludzkiego zarówno na płaszczyźnie ogólnokrajowej, jak też szczególnie w układzie przestrzennym. Przedmiotem szczególnej uwagi powinno być podjęcie działań, ograniczających negatywny wpływ nieuniknionych procesów ubytku i starzenia się ludności na rozwój gospodarczy i społeczny kraju. W rezultacie sprowadza się to do uznania przewagi troski o kapitał ludzki, nad troską o rozwój bazy materialnej. Bez podjęcia szybkich i zdecydowanych działań, można spodziewać się lawinowego pojawienia się, już w najbliższych latach, szeregu potencjalnie niebezpiecznych problemów społecznych. Będą one przejawiały się w nawarstwianiu obszarów wykluczenia społecznego, pogorszenia poziomu życia i dalszego pogłębiania rozwarstwienia, nie tylko w relacjach miasto – wieś, ale także w ramach społeczności zamieszkujących obszary wiejskie. W perspektywie upływu lat może to mieć skutki nieodwracalne.

Oficjalna decyzja dotycząca konieczności określenia celów, do jakich powinno zmierzać polskie rolnictwo, rybactwo i rozwój obszarów wiejskich, została podjęta przez Radę Ministrów w dniu 27 listopada 2009 r., kiedy przyjęto dokument pod nazwą „Plan uporządkowania strategii rozwoju”. Dokument ten zakłada utworzenie dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju, realizujących średnio- i długookresową strategię rozwoju kraju, w tym m.in. SZRWRiR⁷³. Kolejnym krokiem było opracowanie dokumentu „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich”, który w kolejnych okresach ewoluował i pod nazwą „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa” został poddany konsultacjom społecznym w dniu 20 stycznia 2010 r. W oparciu o „Kierunki rozwoju obszarów wiejskich – założenia do Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa” oraz wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych i prac legislacyjnych w dniu 25 kwietnia 2012 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę, przedłożoną przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi, w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012-2020. Głównym celem strategii rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa do 2020 roku jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnic-

⁷³ Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020 przyjęta w dniu 25 kwietnia 2012 r. przez Radę Ministrów Uchwałą nr 163.

stwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju, w oparciu o pięć następujących celów szczegółowych: Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich; Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej; Cel 3. Bezpieczeństwo żywnościowe; Cel 4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego; Cel 5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu.

5.3. Długookresowe cele strategiczne w perspektywie 20-30 lat

Poprawa konkurencyjności sektora rolno-spożywczego

Przetwórstwo rolno-spożywcze, posiada mocną pozycję w polskiej gospodarce. Sektor ten stanowi, i może stanowić nadal w przyszłości, jedną z ważniejszych przewag konkurencyjnych polskiej gospodarki na rynkach zagranicznych, a zwłaszcza na rynku UE. Polskie produkty rolno-spożywcze mają szansę stać się swoistą polską „wizytówką” na arenie międzynarodowej. Dotyczy to zarówno średniego, jak i długiego okresu. Z tego względu wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego powinien być jednym ze strategicznych zadań państwa w perspektywie do 2030 i 2040 roku. Działania służące realizacji tego zadania lokują się przede wszystkim w obszarze polityki strukturalnej oraz handlowej.

Podstawowy dylemat w zakresie konkurencyjności odnosi się do obszaru, na którym przychodzi konkurować oraz sposobu uzyskiwania przewagi konkurencyjnej. Chodzi tu o rodzaj produktów żywnościowych: masowe czy niszowe. W zakresie tych pierwszych przychodzi konkurować z sektorem żywnościowym krajów wysoko rozwiniętych oraz krajami o korzystniejszych warunkach produkcji. W obu przypadkach trzeba wypracować stosowne, skuteczne strategie. Realistycznie rzecz biorąc, w dającym przewidzieć się czasie należy liczyć się z modelem mieszanym, tzn. równocześnie będą funkcjonować przedsiębiorstwa ukierunkowane na produkcję masową oraz firmy ukierunkowane na produkty alternatywne. Zatem polityka powinna tworzyć warunki do rozwoju różnych form stosownie do wyzwań i warunków.

Zapobieganie zwiększaniu różnic cywilizacyjnych między wsią a miastem

Prowadzona polityka wobec rolnictwa i obszarów wiejskich, pomimo oczywiście wielu pozytywnych przykładów odnoszących się do konkretnych gmin, nie doprowadziła do wyrównania poziomów rozwoju między miastem a wsią. Zmniejszanie różnic cywilizacyjnych wskazane jest jeśli pragnie się osiągnąć spójność społeczną, a wręcz konieczne dla wykorzystania potencjału

ludzkiego i przyrodniczego obszarów wiejskich. Wymaga to poprawy dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej, rozwoju sprawnie świadczonych usług publicznych i prywatnych, sprawnego transportu publicznego oraz tworzenia warunków do zdobycia dobrego wykształcenia. Szczególny nacisk należy położyć na zmniejszenie, a docelowo likwidację, dysproporcji w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, dostępu do dóbr kultury, nowoczesnej infrastruktury komunikacyjnej. Dostępność tych jest zdecydowanie mniejsza w małych miastach i na obszarach wiejskich, niż w ośrodkach wielkomiejskich. Z punktu widzenia realizacji celu, jakim jest rozwój zrównoważony, ważne jest doprowadzenie do sytuacji, w której życie i praca na wsi lub w małym mieście może stać się atrakcyjną alternatywą w stosunku do dużego miasta.

Niedostateczny stopień rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich znacząco umniejsza szanse rozwoju rolnictwa oraz działalności pozarolniczej na tych obszarach. Niezbędne wydaje się dalsze inwestowanie w infrastrukturę techniczną na obszarach wiejskich, zwłaszcza drogową, kolejową, wodno-ściekową, odpadową, energetyczną. Dużą rangę należy nadawać inwestycjom w zakresie przestrzeni publicznej, obiektów usług publicznych i obiektów pełniących funkcje turystyczne, kulturalne, rekreacyjne, zachowujące dziedzictwo historyczne i kulturalne – stanowiące o tożsamości i wyróżniające dane miejscowości. Rozwój infrastruktury obszarów wiejskich powinien spełniać kryteria racjonalności, uwzględniać przyszły stan rzeczy (przyszłe potrzeby), a przede wszystkim wymogi ładu przestrzennego, który stopniowo powinien być wprowadzany na tych obszarach. Rozwój infrastruktury technicznej wymaga zróżnicowanego podejścia do różnych obszarów, uwzględniania skutków ubocznych nadmiernej urbanizacji oraz racjonalnego podejścia w przyciąganiu inwestycji pozarolniczych.

Pozarolnicza aktywizacja obszarów wiejskich

Obszary wiejskie cechują się znacznym zróżnicowaniem zarówno w zakresie poziomu rozwoju cywilizacyjnego, jak i zasobów przyrodniczych, ekonomicznych i społecznych. Długookresowa strategia rozwoju powinna uwzględniać i być dostosowana do tego zróżnicowania, stosownie do charakteru poszczególnych obszarów, przy bezwzględnym zachowaniu walorów środowiska przyrodniczego oraz maksymalnym spożytkowaniu zasobów ludzkich. Wszechstronnej aktywizacji mieszkańców wsi powinna służyć krajowa polityka regionalna wobec obszarów wiejskich, zorientowana na pełniejsze wykorzystanie endogenicznych zasobów tych obszarów w procesach rozwoju kraju i rozwoju regionalnego poprzez integrację funkcjonalną z miastami, rozbudowę potencjału do absorpcji procesów rozwojowych pochodzących z zewnątrz (wspomaganie rozwoju zasobów ludzkich, rozbudowa odpowiedniej infrastruktury, wsparcie dla

lokalizacji firm), wspomaganie specjalizacji terytorialnej oraz zapewnienie jednolitych standardów w zakresie dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych. Osiągnięciu tego celu strategicznego służy polityka formułowana zgodnie z nadrzędną zasadą zrównoważonego rozwoju.

Dla poprawy sytuacji dochodowej rodzin związanych z gospodarstwami rolnymi ma znaczenie podejmowanie pracy poza rolnictwem, ale też wydatkowanie pracy rodziny w produkcji surowców rolnych na cele pozarolnicze, tworzenie dóbr i usług publicznych, usługi agroturystyczne, przetwórstwo rolno-spożywcze i inne działalności na bazie gospodarstwa rolnego. Polityka rolna powinna być komplementarna do strategii i polityki w innych obszarach, zwłaszcza w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, przestrzennego zagospodarowania kraju, spójności terytorialnej i społecznej, ochrony środowiska i zasobów naturalnych, edukacji, postępu naukowo-technicznego, ochrony zdrowia, wyżywienia, przedsiębiorczości oraz aktywizacji społecznej i samorządności.

Podnoszenie jakości kapitału ludzkiego

Kapitał ludzki jest jednym z ważniejszych czynników decydujących o aktywności zawodowej, wydajności pracy, możliwości wdrażania wielofunkcyjnego rozwoju, podnoszenia konkurencyjności itp. Szczególne znaczenie ma zapewnienie dobrego wykształcenia na poziomie przedszkolnym i szkolnym dla dzieci oraz młodzieży wiejskiej. Stanowi to ogromne wyzwanie w odniesieniu do terenów zaniedbanych zarówno pod względem społecznym, jak i ekonomicznym, zwłaszcza z obszarów popegeerowskich oraz w innych miejscowości dotkniętych procesami depopulacji i starzenia się mieszkańców. Konieczne jest położenie większego nacisku na edukację ekologiczną. Jednym ze strategicznych działań państwa w każdej perspektywie czasowej, powinno być podejmowanie działań stymulujących ochronę środowiska, walorów krajobrazowych i bioróżnorodności, traktowanych jako dobra publiczne. Każde działanie w kierunku zmniejszenia zagrożeń dla środowiska, nawet w najmniejszej skali, tworzy nową jakość i przynosi pozytywne skutki dla przyrody, krajobrazu i bioróżnorodności. Uświadamianie społeczeństwu zasad rozwoju zrównoważonego i konieczności ochrony środowiska, powinno być podstawą budowy spójności społecznej i postaw obywatelskich. Niską świadomość ekologiczną Polaków oraz brak wiedzy na temat rozwoju zrównoważonego potwierdza kolejny raport Instytutu na rzecz Ekorozwoju⁷⁴.

⁷⁴ A. Bołtromiuk, *Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój, Raport z badań 2009*, <http://www.ine-isd.org.pl>.

Zrównoważony rozwój rolnictwa

Rozwój rolnictwa powinien zmierzać w kierunku modelu zrównoważonego, bazującego głównie na wielofunkcyjnych gospodarstwach rodzinnych, wnoszącego istotny wkład we wspieranie żywotności ekonomicznej i społecznej obszarów wiejskich. Zrównoważony model rolnictwa stanowi stan docelowy, który nabiera na znaczeniu, zwłaszcza wobec wyczerpywania się wielu zasobów naturalnych oraz rosnącego wartościowania dóbr publicznych tworzonych przez rolnictwo. W perspektywie 20-30 lat podstawowym modelem rozwoju będzie model dualny, tj. oparty na współistnieniu sektorów rolnictwa drobnotowarowego typu rodzinnego oraz wysokotowarowego typu industrialnego. Dla bezpieczeństwa żywnościowego oraz poprawy sytuacji ekonomicznej rolnictwa ważny jest rozwój obu sektorów. Doświadczenie historyczne wskazuje, iż o dynamice rozwoju rolnictwa, w szczególności zmian struktur rolnych, poza wpływem, jaki wywiera polityka rolna, decyduje przede wszystkim rozwój społeczno-gospodarczy kraju, tworzący popyt na siłę roboczą oraz wywierający presję na poprawę warunków życia.

W rolnictwie o zróżnicowanej strukturze – z dominacją gospodarstw rodzinnych, o zrównoważonych systemach produkcji rolniczej – należy upatrywać szansy na podołanie wyzwaniu konkurencyjności rolnictwa, które współcześnie przyjmuje się za największe wyzwanie w sferze ekonomicznej. Siły rynku, zwłaszcza rynku globalnego, w warunkach nadprodukcji nieuchronnie prowadzą do rosnącej konkurencji – do natężenia motywu korzyści ekonomicznej (zysku) i pchają rolnictwo w kierunku dalszej koncentracji, specjalizacji i intensyfikacji. Trzeba jednak uwzględnić to, iż rynek przy tym bierze pod uwagę wąsko pojmowaną konkurencyjność – rozumianą tylko jako ekonomiczną – pomijając natomiast dobra publiczne, które nie sposób pominąć w konkurencyjności społecznej. Zatem wysoka sprawność rynku w jego dążeniu do maksymalizacji korzyści prywatnych zderza się w niejednoznaczny sposób z wartościowaniem społecznym kosztów uzyskania tych korzyści – z konsekwencjami w innych sferach rozwoju.

Niezbędne jest zwiększanie ładunku innowacji. Główny kierunek rozwijania innowacji powinien polegać na zastąpieniu intensyfikacji industrialnej przez intensyfikację agrobiologiczną, wykorzystującą prawa przyrodnicze (Natury), postęp w mikrobiologii oraz zasoby rzeczywiście nieograniczone: energię słoneczną i wiedzę, która stanowi zasób nie tylko odnawialny, lecz także reprodukowany dodatkowo. Jest to szczególnie ważne dla rolnictwa Polski, które może przestawiać się na tory rolnictwa zrównoważonego przy niższych kosztach, aniżeli kraje podążające od wielu lat industrialną ścieżką rozwoju rolnictwa.

Budowa spójności społecznej

Polska na tle innych, bardziej rozwiniętych krajów UE jest krajem w niewielkim stopniu zurbanizowanym. Ogólnoświatowe trendy wskazują, że miasta, w tym głównie wielkie metropolie są lokomotywami wzrostu gospodarczego, decydują o poziomie konkurencyjności w skali krajów i regionów. Z tej przewagi mogą korzystać obszary funkcjonalnie z nimi powiązane, natomiast nieunikniona jest dywergencja pomiędzy obszarami metropolitarnymi a terenami położonymi z dala od wielkich miast. Równomierny rozwój regionów jest zatem w takich uwarunkowaniach wyłącznie konstrukcją teoretyczną. Dotychczasowe efekty wsparcia finansowego w świetle wpływu na zmniejszanie się luki rozwojowej między liderami a obszarami opóźnionymi nie są zadowalające, trudno byłoby także spodziewać się efektów natychmiastowych. Z pewnością jedną z przyczyn jest mniejsza sprawność w opanowaniu instrumentów wykorzystywania zewnętrznej pomocy spowodowana niższą jakością kapitału ludzkiego, stopniem przygotowania do absorbowania funduszy wsparcia, mniejszą aktywnością społeczną.

W strategii rozwoju Polski, w kontekście spójności terytorialnej, model polaryzacyjno-dyfuzyjny zaakceptowany już jako podstawa nowej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego może mieć charakter przełomowy. Implementacja jego formalnych zapisów do praktycznych zastosowań na różnych szczeblach regionalnych nie będzie jednak sprawą prostą. Jednym z warunków powodzenia wdrożenia modelu rozwoju polaryzacyjno-dyfuzyjnego, jest zupełnie nowe podejście do opracowywanych dokumentów strategicznych. Szczególnie ważne jest wprowadzenie głęboko przemyślanych mechanizmów prorozwojowych oraz pełne skoordynowanie polityk: rynku pracy, podatkowej, społecznej i rolnej. Obszary te zazębiają się wzajemnie, a w dotychczasowych strategiach były traktowane w dużej mierze w sposób autonomiczny.

Konieczność przyjęcia zasady zróżnicowanego podejścia w polityce regionalnej wynika z olbrzymiej niejednorodności ekonomicznej i społecznej poszczególnych obszarów kraju. Nie dotyczy to wyłącznie schematycznego podziału na Polskę A i B oraz miasto i wieś. Enklawy pasywne i zapóźnione w rozwoju ekonomicznym i społecznym istnieją także w miastach, uznawanych skądinąd za rozwinięte. Podobnie, w odniesieniu do obszarów wiejskich nie ma uzasadnienia twierdzenie o powszechności ich zapóźnienia w stosunku do miast. Istnieją obszary wiejskie, które pod wieloma względami mają przewagę nad wieloma, szczególnie mniejszymi miastami. Mówiąc o polityce spójności trzeba przyjąć, że z punktu widzenia kraju, celem podstawowym powinno być stopniowe zmniejszanie dysproporcji, a szczególnie niedopuszczenie do pogłębiania się nadmiernych zróżnicowań przestrzennych. Warunkiem koniecznym jest zaangażowanie

zowanie w ten proces lokalnych społeczności i kreowanie postaw prorozwojowych, a nie prosta alokacja środków finansowych, jako pomoc publiczna.

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego

Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego wymaga ze strony państwa realizacji wielu działań, w tym m.in.: stymulowania działań na rzecz wzrostu jakości produktów rolno-spożywczych, w tym żywności wytwarzanej ekologicznymi, tradycyjnymi i regionalnymi metodami produkcji oraz żywności wytwarzanej z lokalnych surowców; utrzymania potencjału produkcyjnego rolnictwa, w wielkości i jakości niezbędnej dla wyżywienia ludności na określonym strategicznie poziomie, w tym pozwalającym na rozwój krajowego przetwórstwa rolno-spożywczego; podnoszenia wiedzy i świadomości konsumentów w zakresie zasad zdrowego żywienia i profilaktyki chorób; rozwoju promocji żywności charakteryzującej się wysoką jakością oraz walorami zdrowotno-żywniowymi (zachęcanie do konsumpcji takich produktów); działań na rzecz przestrzegania zasad uczciwej konkurencji na rynku rolno-spożywczym (eliminowanie z rynku produktów o niskiej jakości i małych wartościach żywniowych).

5.4. Źródła potencjalnych przewag konkurencyjnych

Polskie rolnictwo posiada dużą powierzchnię użytków rolnych, przekraczającą potrzeby bezpieczeństwa żywnościowego naszego kraju. Dostarcza zdrowe, lepsze jakościowo produkty niż większość rolnictwa na świecie, jest więc konkurencyjne jakościowo, lecz nie cenowo. Dystans, jaki istnieje pomiędzy rolnictwem polskim a rolnictwem krajów UE-15 i rolnictwem globalnym, można wykorzystać jako atut, gdyż właśnie dzięki temu nasze rolnictwo zachowało wiele walorów naturalności produkcji. Niskie zużycie nawozów mineralnych i chemicznych środków ochrony roślin powoduje, że płody rolne mają wyższą jakość, w glebach znajduje się mniej pozostałości pestycydów, a wody w mniejszym stopniu narażone są na skażenie. Cechy te mogą być szansą dla polskiego rolnictwa, generalnie uważanego w Europie, a nawet na świecie (USA) za zapóźnione i nienowoczesne. Tezę tę można podtrzymywać i odpowiednio wykorzystać marketingowo (wady zamieniając w zalety). W tym celu potrzebna jest pomoc państwa i wsparcie UE, ale także przekonanie samych rolników do korzyści płynących z tego rodzaju produkcji, połączonej jednak ze wzrostem koncentracji obszarowej i produkcyjnej gospodarstw oraz ich integracją organizacyjną.

W obecnym świecie coraz wyraźniej rysuje się tendencja polaryzacji konsumpcji żywności. W krajach relatywnie zamożnych oraz najbogatszych grupach ludności krajów rozwijających się (jak np. Chiny, Korea Południowa itd.) szybko

rośnie popyt na żywność zdrową o wysokiej jakości (ekologiczną). Jak zauważa J. Zegar⁷⁵ „globalizacja otwiera możliwości dla producentów lokalnych penetracji rynku globalnego, tj. uchyla barierę popytu na tak zwane produkty niszowe (rolnictwa ekologicznego, wytwarzane przy użyciu tradycyjnych technologii, regionalne). Rynek na te produkty przez włączenie w sieci handlowe staje się rynkiem globalnym, zaś popyt nieograniczonym. Produkty lokalne stają się produktami globalnymi”.

Popyt na produkty niszowe szybko rośnie zarówno na rynkach międzynarodowych, jak i krajowym⁷⁶. Regionalne produkty żywnościowe stwarzają bowiem atrakcyjną ofertę dla konsumentów przywiązujących wagę do tradycyjnej jakości i oryginalności pochodzenia produktów, a z drugiej sprzyjają swoistemu patriotyzmowi konsumpcji, który bywa niekiedy lepszą ochroną interesów producentów niż bariery handlowe w wymianie międzynarodowej. Źródłem przewag może być też przeludnienie wsi, które potraktować można jako duże zasoby siły roboczej i wdrażać takie działy produkcji, które wymagają dużych nakładów pracy o niskich kwalifikacjach. Może być to np. uprawa pracochłonnych gatunków roślin (warzyw i ziół), dalszy rozwój sadownictwa, pszczelarstwa itp.

Od strony produkcyjnej nasze przewagi to też ciągle niski koszt ziemi, który w porównaniu z takimi krajami, jak Holandia czy Belgia jest 9-10 razy mniejszy. W przypadku dzierżawy koszt jest 3-4 razy niższy. Nawet jeżeli przyjmiemy, że wydajność z hektara ziemi jest mniejsza niż hektara na zachodzie Europy, to i tak produkcja jest ciągle bardziej opłacalna. Źródłem przewag konkurencyjnych naszego rolnictwa z uwagi na duże zasoby ziemi o niskich klasach może być również uprawa roślin na cele inne niż żywnościowe (np. energetyczne czy przemysłowe, jak np. produkcja lnu), zwłaszcza w systemie ekstensywnym, bez naruszania równowagi ekologicznej.

Wysokie zróżnicowanie naturalnych uwarunkowań środowiska i dobrze rozwinięta sieć obszarów chronionych i walory przyrodnicze krajobrazu oraz wysokie walory kulturowe obszarów wiejskich stawiają nasz kraj w wyjątkowo korzystnej pozycji na tle krajów Europy. Dlatego wielu cudzoziemców postrzega nasz kraj nie tylko jako potencjalnego producenta zdrowej, wysokiej jakości żywności, ale także jako atrakcyjny region turystyczny o wyjątkowych walorach przy-

⁷⁵ J. Zegar, *Konkurencyjność rolnictwa w dobie globalizacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, t. X, z. 1.

⁷⁶ Szacunki wskazują że wydatki Polaków w 2012 roku na naturalne produkty mogą zwiększyć się o 15-20%. Liczba przetwórci ekologicznych od momentu akcesji zwiększyła się z 55 do 293, przybyło też sklepów (w różnych segmentach rynku), które ją sprzedają. Obecną wartość polskiej produkcji ekologicznej ocenia się na 450-700 mln zł, do tego dochodzi sprzedaż bezpośrednia w gospodarstwach ekologicznych, na bazarach i jarmarkach, B. Drewnowska, *Rynek ekożywności opiera się kryzysowi*, „Rzeczpospolita” 12.10.2012 r.

rodniczych i kulturowych. Zachowanie potencjału przyrodniczego i jego promocja, a także poprawa stanu środowiska i infrastruktury jest źródłem potencjalnych przewag dla rozwoju terenów wiejskich jako miejsc rekreacji, ale także i pracy.

Przemiany jakie dokonały się w przemyśle spożywczym po akcesji z UE stworzyły trwałe podstawy do dalszego jego rozwoju. Stał się on nowoczesny i konkurencyjny na wspólnym rynku europejskim. Posiada też bogatą i zróżnicowaną asortymentowo ofertę towarów. Odnotowuje stały postęp produktywności i efektywności, co umożliwi utrzymanie posiadanych przewag konkurencyjnych. Równocześnie malejące przewagi cenowo-kosztowe są rekompensowane stałą poprawą umiejętności działania przedsiębiorstw na konkurencyjnym rynku UE, ale też i rynku globalnym, na którym to w latach 2011-2012 odnotowano istotny wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych.

Jak wskazuje R. Urban⁷⁷: „Polska ma duże szanse na to, aby należała do grupy członków UE o najszybszym tempie wzrostu gospodarczego i stale zmniejszała dystans dzielący nas od rozwiniętych krajów europejskich. Stwarza to dobrą podstawę nie tylko dla poprawy jakości wyżywienia i dalszego wzrostu obudowy żywności różnego rodzaju usługami przetwórczymi, lecz także dla zwiększenia udziału rynku i przemysłu w pokryciu potrzeb konsumpcyjnych i w zagospodarowaniu produkcji rolnictwa. Wymienione zjawiska tworzą zespół czynników umożliwiających utrzymanie w najbliższych latach względnie szybkiego tempa rozwoju polskiego przemysłu spożywczego”.

Z wykonanej przez W. Poczte⁷⁸ typologii określającej pozycję konkurencyjną polskich produktów rolno-spożywczych na rynku unijnym wynika, że najsilniejszą pozycją charakteryzowały się produkty pracochłonne i wyżej przetworzone, co wynika z niższych kosztów pracy i marż przetwórczych w polskim przemyśle spożywczym. Branżami o najwyższym poziomie przewag komparatywnych były branże: mleczarska, mięsna, cukiernicza i owocowo-warzywna. Są to też branże, w których dominują podmioty krajowe, a bazę surowcową dla przedsiębiorstw stanowią przede wszystkim produkty polskiego rolnictwa. Produkują one zdrowe, smaczne i wysokiej jakości produkty.

Jednak dla dalszego ich rozwoju istotne znaczenie będą miały działania zmierzające do stałego szybkiego wzrostu wydajności pracy, koncentracji i konsolidacji produkcji oraz polityki konkurencji realizowanej przez państwo. Istniejące przewagi muszą być wzmocnione o nowe, takie jak: innowacyjność (produktowa, procesowa, organizacyjna), efektywność zarządzania marketingowego itp.

⁷⁷ R. Urban, *Stan i możliwości rozwojowe...*, op. cit.

⁷⁸ W. Poczta, *Potencjał i pozycja konkurencyjna polskiego sektora rolno-żywnościowego na rynku europejskim*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2010, nr 2.

6. Ocena możliwości osiągnięcia celów długookresowych rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w oparciu o nowe instrumenty WPR w perspektywie do 2020 roku

Obecna dyskusja o kształcie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) po 2013 roku jest ściśle związana z prowadzonymi negocjacjami dotyczącymi wielkości i struktury budżetu unijnego w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2014-2020. Wszystkie decyzje rolne uwarunkowane są poziomem środków finansowych, przyznanych na realizację unijnej polityki rolnej. Od wielu lat obserwujemy wyraźny trend spadkowy wielkości budżetu rolnego. Presja na obniżanie wydatków ponoszonych na sektor rolny jest bardzo silna i prowadzi do stopniowej redukcji budżetu rolnego (w ciągu ostatnich 25 lat udział wydatków na rolnictwo w PKB Unii Europejskiej spadł z 75 do 41%⁷⁹). Wymusza więc dostosowywanie kształtu WPR do bieżących potrzeb i możliwości finansowych Unii Europejskiej, negatywnie wpływa jednak na formułowanie oraz osiągnięcie jej celów długookresowych.

6.1. Ewolucja celów i instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej

Cele unijnej polityki rolnej zostały sformułowane jeszcze w Traktacie Rzymskim w 1957 roku i powtarzane są w niezmienionej formie w kolejnych traktatach, włącznie z dzisiaj obowiązującym. Zgodnie z artykułem 33(1) Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską celami WPR są zwiększanie produktywności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniego standardu życia ludności wiejskiej, stabilizowanie rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw oraz optymalnych cen żywności dla konsumentów.

Cele te wynikały z konieczności zapewnienia po drugiej wojnie światowej odpowiedniej podaży produktów żywnościowych oraz wsparcia dochodów rolniczych. Pomimo zmian uwarunkowań wewnątrzunijnych oraz międzynarodowych cele nie ewoluowały, zmieniały się jedynie stosowane w ramach WPR instrumenty.

Istotą problemu odnośnie celów WPR jest fakt, że podano je w Traktacie Rzymskim w sposób równorzędny, bez wskazywania na priorytetowe. Niektóre są sprzeczne ze sobą lub zachodzą na siebie. Uniemożliwia to przeprowadzenie prawidłowej ewaluacji środków wydatkowanych w ramach WPR, a także sprzyja nakładaniu się na siebie stosowanych w polityce instrumentów. Niejednoznacz-

⁷⁹ European Commission, *CAP-post 2013: key graphs and figures, Graph 1, 2010 Financial Report*, 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf (data dostępu 03.10.2012 r.).

ność celów już w 1967 roku stwierdził Trybunał Europejski „... są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, wobec tego nie mogą być jednocześnie osiągnane...”⁸⁰. Gdyby wykorzystać metodę SMART⁸¹, powszechnie stosowaną w zarządzaniu do oceny poprawności zdefiniowanych celów, łatwo zauważyć, że cele WPR nie spełniają kryteriów wspomnianej metody⁸². Zgodnie z wyrokiem Trybunału, to w gestii Wspólnot leży wybór czasowego celu priorytetowego, w zależności od potrzeb gospodarki⁸³.

Brak jasno zdefiniowanych celów w ramach WPR nie jest wyjątkiem w unijnych politykach publicznych, gdzie polityczne i techniczne problemy rozwiązywane są przy użyciu dostępnych (*at our disposal*) instrumentów. Kwestia, czy są to najlepsze z możliwych dla realizacji postawionych celów, jest sprawą drugorzędną. Analizując ewolucję WPR można stwierdzić, że to właśnie stosowane instrumenty zmieniały tę politykę, tak więc należy ją oceniać poprzez jej instrumentarium. Zdaniem Lascoumesa i Galesa każdy instrument stanowi skondensowaną formę wiedzy społecznej i sposobów jej doświadczania. Ponadto, żaden instrument nie jest neutralny, tworzy bowiem specyficzne efekty, niezależne od przyjętych celów i tym samym kształtuje politykę publiczną według własnej logiki⁸⁴. W przypadku WPR dobrym przykładem mogą być instrumenty wspierające rynki rolne, które doprowadziły w latach 80. do nadprodukcji poszczególnych produktów rolnych oraz nadmiernej presji na budżet wspólnotowy.

Na wykresie 5 przedstawiono ewolucję instrumentarium unijnej polityki rolnej w latach 1980-2010. Zauważalne są wyraźne zmiany stosowanych instrumentów w czasie, od wsparcia rynków rolnych (subsydia eksportowe, inne instrumenty rynkowe) do bezpośredniego wsparcia rolników (płatności bezpośrednio, rozwój obszarów wiejskich).

⁸⁰ Case no 5/67, *Beus v. Hauptzollamt Munchen*, ECR 1967, 83.

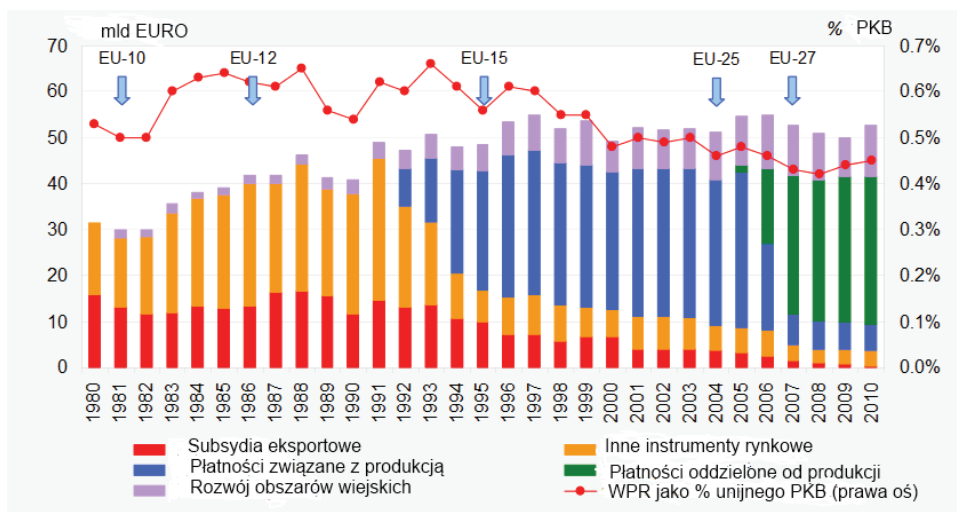
⁸¹ *Specific* – ściśle określone, *Measurable* – mierzalne, *Acceptable* – akceptowane, *Realistic* – możliwe do wykonania, *Time-bound* – terminowe).

⁸² Ciekawa analiza celów WPR na bazie metody SMART została przeprowadzona przez FAPA (A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej*, FAPA, Warszawa, listopad 2008).

⁸³ Case no 5/73, *Balkan-Import-Export-GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*, ECR 1973, 1091.

⁸⁴ P. Lascoumes, P. Gales, *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, “Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions”, Vol. 20, nr 1, January 2007, s. 1-21.

Wykres 5. Ewolucja instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej



Źródło: European Commission, *CAP-post 2013: key graphs and figures. Graph 2, 2010 Financial Report, 2011*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf (data dostępu 03.10.2012 r.).

Zastanawiające, jakie mogą być przyczyny delegitymizacji poszczególnych instrumentów stosowanych w ramach WPR i wprowadzania nowych. Według Lascoumesa i Galesa⁸⁵, im bardziej polityka publiczna jest definiowana poprzez jej instrumenty, tym powstaje większe ryzyko konfliktów między różnymi interesami, aktorami czy instytucjami. Najczęściej to najsilniejsi aktorzy decydują o wyborze instrumentów. Grant⁸⁶ uszeregował liczne instrumenty 50-letniej już polityki rolnej w trzech następujących grupach:

- instrumenty wyeliminowane z WPR (np. cena docelowa, stabilizatory budżetowe, wsparcie przetwórstwa masła);
- instrumenty, które ciągle są obecne, lecz wkrótce zostaną prawdopodobnie usunięte z polityki rolnej (np. kwoty produkcyjne, interwencja, subsydia eksportowe);
- instrumenty stosunkowo nowe, które będą kształtować przyszłość WPR (np. *decoupling*, *cross-compliance*, mechanizm dyscypliny finansowej).

Historia WPR pokazuje, jak istotny wpływ na jej kształt miały państwa członkowskie, które doprowadziły do wprowadzenia bardzo wielu różnych instrumentów, zmieniających ostatecznie „wspólną” politykę rolną w kartę menu. Dzięki

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ W. Grant, *Policy Instruments in the Common Agricultural Policy*, “West European Policies” 2010, Vol. 33(1), s. 22-38.

temu kraje mają możliwość stosowania tych instrumentów, które najbardziej odpowiadają ich potrzebom. Ubocznym efektem tego procesu jest ukryta renacjonalizacja, negatywnie wpływająca na równe warunki konkurencji między państwami.

Na przykładzie WPR wyraźnie widać, jak europejski model tworzenia polityk unijnych jest skostniały i archaiczny. Wprawdzie podejmowane są próby reformy polityki rolnej, lecz do nowych wyzwań wykorzystuje się ciągle stare narzędzia. Nowe rozwiązania wprowadzane są z trudem. Dotyczy to szczególnie tych, które mają istotne znaczenie w procesie podejmowania decyzji we wczesnym jego etapie.

Wśród szeregu koncepcji umożliwiających wyjaśnienie słabych zdolności adaptacyjnych unijnej polityki rolnej do nowoczesnych wyzwań wymieniana jest często teoria zależności od ścieżki (*path dependence theory*). Problemy tradycjonalizmu WPR są w tym świetle widziane jako wynik zasłoności historycznych, prowadzących do zamknięcia tej polityki w dotychczasowych strukturach, nie sprzyjających innowacjom. Wspomniana teoria ma swe korzenie w ekonomii ewolucyjnej i stała się bardzo popularna w naukach społecznych. Jej sens można streścić w następujących słowach: „to co zdarzyło się wcześniej, wpływa na możliwe wyniki sekwencji wydarzeń zachodzących później”⁸⁷. Według analizy literatury przedmiotu przeprowadzonej przez Gwosdza⁸⁸, istotą procesu zależności od ścieżki są nieprzewidziane wydarzenia we wczesnej fazie procesu, połączone z kumulującymi się efektami tych wydarzeń, skutkujące uzależnieniem od danej ścieżki.

W europejskiej literaturze ekonomicznej prowadzonych jest wiele rozważań nad WPR jako wręcz klasycznym przykładem teorii zależności od ścieżki⁸⁹. Autorzy często podkreślają, że tylko powierzchowne zmiany tej polityki są akceptowane przez decydentów. Natomiast nowe propozycje, nawet poparte dobrymi

⁸⁷ W. Sewell, *Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology*, [w:] T. McDonald, *The Historic Turn in Human Sciences*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1996, s. 245-280.

⁸⁸ K. Gwosdz, *Pozytywne i negatywne ścieżki (virtuous and vicious paths) – próba zastosowania teorii zależności od ścieżki (path dependency) do wybranych miast konurbacji górnośląskiej*, [w:] I. Sagan, M. Czepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk–Poznań 2003, s. 227-238.

⁸⁹ Przykładowo: R. Ackrill, A. Kay, *Historical-Institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System*, “Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, z. 1, s. 113-133; A. Kay, *Path Dependency and the CAP*, “Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, z. 3, s. 405-420; P. Nedergaard, *Market failures and government failures: A theoretical model of the Common Agricultural Policy*, Paper for the EUSA Ninth Biennial International Conference, March 31-April 2, 2005, Austin, Texas, USA.

analizami, są systematycznie pomijane. Niektórzy uzasadniają ten stan rzeczy, bazując na teorii racjonalnego wyboru⁹⁰.

Spojrzenie na WPR z punktu widzenia jej ewolucji, a szczególnie stosowanych instrumentów, pozwala zrozumieć, jakie czynniki i procesy doprowadziły do obecnego kształtu tej polityki. Dzięki temu zyskujemy podstawę do działań, które być może pozwolą na faktyczną reformę WPR oraz odejście od dotychczasowej ścieżki zależności.

6.2. Cele i instrumenty polityki rolnej w obecnej propozycji Komisji Europejskiej

Negocjacje nad wielkością i strukturą budżetu UE

Jednym z podstawowych czynników, który utrudnia formowanie WPR według rzeczywistych wyzwań i potrzeb UE jest oparcie budżetu unijnego na wpłatach państw członkowskich w relacji do ich dochodu narodowego brutto co powoduje, że każdy kraj – zgodnie z zasadą zwrotu (*juste retour*) – dąży do maksymalnego odzyskania środków wpłaconych do wspólnego budżetu. Każde negocjacje, a w ich następstwie podejmowane działania w UE, stają się wypadkową gry interesów państw członkowskich. Powstanie w konsekwencji dwóch grup państw – płatników oraz beneficjentów netto, narusza podstawę efektywnego wydatkowania środków publicznych w UE, tj. koncentracji na wydawaniu środków tam, gdzie są najbardziej potrzebne i maksymalizacji wartości dodanej.

Jesteśmy obecnie na finiszu negocjacji nad nową perspektywą finansową, które zdecydują o wielkości oraz strukturze budżetu unijnego na lata 2014-2020. Każdy okres programowania miał jak dotąd swój makro-cel. Z propozycji przygotowanej przez Komisję Europejską⁹¹ można wywnioskować, że przyszła perspektywa zostanie podporządkowana dwóm następującym celom:

⁹⁰ Teoria racjonalnego wyboru – utożsamiana często z teorią wyboru publicznego, zaadoptowana dla potrzeb analizy politologicznej z ekonomii neoklasycznej. Jej celem jest wyjaśnienie rezultatów działań zbiorowych (kolektywnych) przez odniesienie do motywacji działań jednostek (J.S. Coleman, *A Rational Choice Perspective on Economic Sociology*, [w:] N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The handbook of economic sociology*, Princeton University Press, Russell Sage Foundation, New York 1994).

⁹¹ European Commission, *A Budget For Europe 2020 - Part I - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Part II - Policy Fiches*, COM(2011) 500 I, II final, Brussels, 29.06.2011.

- Miejsce UE w świecie.

Odpowiedzią na powszechne przekonanie o słabnącej roli polityczno-ekonomicznej UE w świecie ma być Strategia „Europa 2020”, która wskazuje na potrzebę dążenia do „wzrostu inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu (*Smart, Sustainable, Inclusive Growth*). Zastanawia jednak, jak silna będzie pozycja każdego z wymienionych elementów w polityce unijnej, realizowanej w oparciu o przyszły budżet UE. Można prognozować, że wzrastające bezrobocie przyczyni się do większej koncentracji na kwestiach społecznych, kosztem rozwoju infrastruktury.

- Walka z kryzysem gospodarczym.

Przedłużający się kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej może zwiększyć naciski na efektywniejsze wydatkowanie środków unijnych. To oznacza skoncentrowanie środków na inwestycjach, które nie mogą być finansowane przez inwestorów prywatnych oraz zaostrzenie procedur przyznawania środków i kontroli ich wydatkowania⁹².

Kryzys gospodarczy w UE wykorzystywany jest przez płatników netto do kolejnej próby ograniczenia wydatków na polityki tradycyjne, tj. WPR oraz Politykę Spójności. Tak jak podczas negocjacji nad poprzednią perspektywą finansową, przygotowali wspólne stanowisko⁹³, w którym postulat redukcji ogólnej puli unijnych środków ukryty jest tym razem pod hasłem lepszego wydawania środków (*higher quality spending*). Sygnatariusze listu optują za przeznaczeniem większej ilości środków unijnych na projekty innowacyjne oraz „wysokich technologii”, czyli takich, które zapewnią wartość dodaną i zwiększą konkurencyjność UE na arenie międzynarodowej. Tej tzw. „grupie przyjaciół lepszego wydawania środków unijnych” przeciwstawia się „grupa przyjaciół Polityki Spójności” (głównie nowe państwa członkowskie), uzasadniająca konieczność zachowania dotychczasowego poziomu finansowania tradycyjnych polityk UE w celu wyrównania dysproporcji gospodarczo-społecznych między krajami. Należy jednak oczekiwać, że decydującą rolę w końcowej fazie negocjacji nad budżetem unijnym odegrają Niemcy (największy płatnik do budżetu UE) oraz Francja (największy beneficjent WPR)⁹⁴.

⁹² P. Zerka, *Cyfrowy reset, wieloletnie ramy finansowe UE (2014-20) a rozwój gospodarki cyfrowej w Polsce*, DemosEuropa, wrzesień 2012, http://www.demoservices.home.pl/www/files/Demos_Cyfrowy_reset.pdf (data dostępu 12.10.2012 r.).

⁹³ List z 29 maja 2012 r. podpisany przez Austrię, Czechy, Niemcy, Finlandię, Holandię, Szwecję i Wielką Brytanię (EurActiv.com, 31 May 2012), <http://www.euractiv.com/special-report-budget/countries-plead-slim-eu-budget-news-513055> (data dostępu 11.10.2012 r.).

⁹⁴ Dnia 10.10.2012 r. przedstawiciele obu państw podpisali wspólne stanowisko o potrzebie zachowania dotychczasowego poziomu finansowania WPR po 2013 r., <http://www.euractiv.com/cap/france-germany-agree-keep-eu-far-news-515325> (data dostępu 11.10.2012 r.).

Bardzo aktywne stanowisko w debacie nad kolejną perspektywą finansową przyjął Parlament Europejski (PE). W swym dokumencie⁹⁵ wskazuje na konieczność zwiększenia budżetu unijnego o 5%, co umożliwi realizację najważniejszych priorytetów unijnych. Budżet unijny powinien być traktowany według PE jako budżet inwestycyjny, szczególnie w dobie kryzysu gospodarczego. Szczególnie interesujące jest zdecydowane poparcie PE dla reformy zasobów własnych budżetu unijnego, tj. opodatkowania transakcji finansowych i nowej formy podatku VAT, co pomogłoby sfinansować wydatki unijne w ok. 40%⁹⁶. Przeprowadzenie tych zmian byłoby ogromną szansą na uniezależnienie budżetu UE od składek państw członkowskich oraz odejście od logiki zasady zwrotu (*juste retour*).

Nowy kształt WPR po 2013 roku

Można by oczekiwać, że kryzys gospodarczy oraz słabnąca pozycja UE na arenie międzynarodowej staną się dobrą okazją do przeprowadzenia faktycznych reform polityk unijnych, w tym zmian w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Niestety, propozycja Komisji Europejskiej⁹⁷ koncentruje się głównie na uzasadnieniu zachowania dotychczasowego budżetu rolnego oraz wytłumaczeniu przyczyn podatnikom niż faktycznemu zwiększeniu skuteczności polityki rolnej. W dokumencie zidentyfikowano szereg ważnych wyzwań stojących przed rolnictwem unijnym w nadchodzących latach. Jednak proponowane zmiany nie odpowiadają na te wyzwania. Instrumentarium WPR nie ulega zmianie, poza niewielkimi modyfikacjami. Celem jest utrzymanie takich instrumentów, które ułatwią odzyskanie wpłaconych przez państwa członkowskie środków do budżetu unijnego.

W pakiecie negocjacyjnym dotyczącym budżetu rolnego na kolejną perspektywę finansową najwięcej kontrowersji budzą płatności bezpośrednie, traktowane jako prosty mechanizm redystrybucji środków między państwami członkowskimi⁹⁸. W dobie coraz silniejszych nacisków na obniżenie budżetu unijnego

⁹⁵ European Commission, *Draft Interim Report in the interests of achieving a positive outcome of the Multiannual Financial Framework 2014-2020 approval procedure*, COM(2012)0388-2011/0177(APP), 26.09.2012.

⁹⁶ A. Matthews, *How much progress has been made on agreeing the 2014-2020 MFF*, August 9, 2012, <http://www.euractiv.com/specialreport-budget/countries-plead-slim-eu-budget-news-513055> (data dostępu 11.10.2012 r.).

⁹⁷ European Commission, *Legal proposals for the CAP after 2013*, Brussels, 12.10.2011, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

⁹⁸ Więcej na ten temat w: R. Grochowska, *Czy Wspólna Polityka Rolna jest jeszcze wspólna? Skutki realokacji płatności bezpośrednich dla państw członkowskich*, materiały międzynarodowej konferencji naukowej „Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich”, IERiGŻ-PIB, Kazimierz Dolny, 18-20.06.2012 r.

należy oczekiwać, że będą podejmowane próby zachowania maksymalnie wysokiej puli środków właśnie na płatności bezpośrednie. Już słyhać postulaty włączenia do filaru I tzw. rezerwy kryzysowej dla rolnictwa, która według pierwotnej propozycji Komisji miała funkcjonować poza budżetem ogólnym. Rozwiązanie to uzasadniane jest możliwością swobodnego przepływu środków między płatnościami a instrumentami wsparcia rynków, jeśli zajdzie potrzeba zastosowania dyscypliny finansowej. Przewidywana jest dodatkowo redukcja puli przeznaczonej na II filar WPR (około 9%)⁹⁹.

Nie dojdzie do wyrównania poziomu płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi. Obecne zasady ich rozdziału sprzyjają utrzymaniu nierównych warunków konkurencji. Udział w puli płatności bezpośrednich krajów UE-15 wynosił w 2010 roku 86,33%, podczas gdy krajów UE-12 zaledwie 13,76%¹⁰⁰. Jedynie kraje bałtyckie oraz Rumunia mogą liczyć na nieznaczny wzrost koperty narodowej płatności w przyszłej perspektywie finansowej. W przypadku Polski zmiany puli płatności bezpośrednich będą minimalne, bowiem obecna stawka polska prawie nie odbiega od średniej stawki dla całej UE-27 oszacowanej przez Komisję Europejską na 267 euro/ha¹⁰¹.

Co istotne, Komisja podejmuje kolejną próbę ujednoczenia systemu płatności bezpośrednich w całej UE poprzez obowiązek wprowadzenia modelu regionalnego we wszystkich krajach do 2019 roku. Spotyka się to jednak ze znacznym oporem. Rozwiązanie to pozwoliłoby na ujednoczenie stawek płatności przynajmniej w obrębie kraju, jednak konsekwencją tej redystrybucji mogłoby być osłabienie niektórych sektorów i typów gospodarstw. Tym należy tłumaczyć propozycję Komisji wprowadzenia obok stawki podstawowej i środowiskowej w nowym systemie płatności bezpośrednich (*Basic Payment Scheme*) znaczących ułatwień dla państw członkowskich postulujących potrzebę przywrócenia systemów wsparcia dla określonych sektorów i typów produkcji rolnej, doświadczających trudności lub szczególnie ważnych ze względów ekonomicznych i/lub społecznych.

⁹⁹ A. Matthews, *MFF baton passes to Van Rompuy: further cuts proposed compared to Commission proposal*, November 15, 2012, <http://capreform.eu/mff-baton-passes-to-van-rompuy-further-cuts-proposed-compared-to-commission-proposal/> (data dostępu 16.11.2012 r.).

¹⁰⁰ V. Zahrt, *Financing the Common Agricultural Policy: Which member states pay for the waste of the public money?*, ECIPE, 2011, <http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/CAP%20net%20payers%20ECIPE.pdf> (data dostępu 12.06.2012r.).

¹⁰¹ European Commission, *Impact Assessment Report, Annex 3a-d*, 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex3a-d_en.pdf (data dostępu 25.10.2012 r.).

Zgodnie z propozycją Rozporządzenia wprowadzającego zasady wsparcia w ramach systemu płatności bezpośrednich¹⁰² przyjęto, że wsparcie połączone z produkcją nie powinno przekraczać 5% rocznego pułapu krajowego. Zaproponowano jednak prawne możliwości wnioskowania do Komisji o wykorzystanie do 10% koperty narodowej dla nowych państw członkowskich oraz tych z UE-15, które przekroczyły 5% lub 10% swej puli na ten rodzaj płatności przynajmniej w jednym roku w latach 2010-2013. Możliwość zastosowania płatności związanych z produkcją, odnosząca się obecnie do bydła, owiec, kóz, ryżu i bawełny, została rozszerzona w propozycji Komisji do większości rodzajów produkcji rolnej. Zniesiono natomiast wsparcie specjalne, stosowane przez wiele państw członkowskich w ramach Art. 68 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009.

Należy podkreślić, że możliwość rozszerzenia zakresu stosowania płatności związanych z produkcją w nowej propozycji reformy WPR jest krokiem w tył w porównaniu do dotychczasowego procesu zmian WPR. Mimo że nie są akceptowane na forum Światowej Organizacji Handlu, stosuje je jednak wiele krajów spoza Unii Europejskiej.

Poza przeznaczeniem określonej puli płatności bezpośrednich na płatności związane z produkcją Komisja proponuje także państwom członkowskim możliwość wykorzystania nieznacznej wielkości ich kopert narodowych w ramach I filara WPR na płatności wspierające rolników gospodarujących na terenach o niekorzystnych warunkach dla produkcji rolnej (ONW) – do 5% koperty, wsparcie młodych rolników – do 2%, pomoc dla małych gospodarstw rolnych – do 10%. Widoczna jest więc próba przypisania pewnej puli płatności do ściśle określonych celów lub beneficjentów, co było postulowane od lat przez wielu ekspertów. Według badań OECD, tylko nakierowanie danej polityki na realizację dokładnie zdefiniowanych celów i zastosowanie określonych w ramach tych celów instrumentów zapewnia skuteczność danej polityki oraz jej niskie koszty¹⁰³.

Wyzwaniem dla Komisji w tym zakresie będzie wprowadzenie górnych limitów płatności na gospodarstwo rolne (powyżej 150 000 euro). Propozycja ograniczenia płatności na gospodarstwo była ponawiana przez Komisję od 1992 roku, lecz jak dotąd kraje posiadające duże obszarowo gospodarstwa rolne (Niemcy, Wielka Brytania, później także Słowacja) skutecznie ją nokautowały. Obowiązkowa modulacja (coroczne obniżanie poziomu płatności bezpośrednich w gospodarstwach o ustalony procent i wykorzystanie pozyskanych środków na cele II filara WPR), wprowadzona w 2003 roku, była rozwiązaniem idącym

¹⁰² *Regulation...*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_en.pdf (data dostępu 25.10.2012 r.).

¹⁰³ C. Moreddu, *Effective Targeting of Agricultural Policies. Best Practices for Policy Design and Implementation*, OECD, May 2007.

w dobrym kierunku. Niestety, mechanizm ten został zaproponowany w przyszłej WPR jedynie w formie szczątkowej. Komisja wręcz proponuje odwrotne rozwiązanie, tj. przeniesienie do 5% płatności koperty narodowej z II do I filara WPR, a niektóre kraje i instytucje unijne postulują zwiększenie wielkości transferu do 15%.

W propozycji Komisji dotyczącej kształtu WPR po 2013 roku widzimy konsekwentne ograniczanie tradycyjnych instrumentów wsparcia rynków rolnych. Celem jest zachowanie jedynie „siatki bezpieczeństwa”, która będzie uruchamiana w sytuacjach kryzysowych. Do nowych rozwiązań należy zaliczyć wsparcie w przypadku zakłóceń na rynkach rolnych w wyniku straty zaufania konsumentów, epidemii chorób zwierzęcych czy zmienności cen, które mają funkcjonować jako dodatkowa pomoc do pakietu zarządzania ryzykiem dostępnego w II filarze. Ponadto, duży nacisk kładziony jest na zwiększenie pozycji producentów w łańcuchu żywnościowym, poprzez promocję pisemnych kontraktów i wzrost znaczenia organizacji producenckich. Kierunek zmian wydaje się słuszny, bowiem szybka odpowiedź na sytuacje kryzysowe staje się największym wyzwaniem współczesnego świata. W odniesieniu do rolnictwa dotyczy to głównie fluktuacji cen produktów rolnych na rynkach światowych oraz klęsk żywiołowych. Polityka rolna powinna więc dysponować takimi instrumentami, które z jednej strony ułatwią samym rolnikom elastyczne dostosowanie się do sytuacji na rynku, a z drugiej pozwolą na szybką interwencję instytucji unijnych lub krajowych.

Dylematy Polski w negocjacjach finansowych na lata 2014-2020

Postulaty zwiększenia puli płatności bezpośrednich dla naszego kraju wydają się mało realne, bowiem Polska ma ograniczone pole manewru w tym zakresie. Porozumienie zawarte między Francją a Niemcami dn. 09.10.2012 r. doprowadzi prawdopodobnie do „zamrożenia” budżetu rolnego na lata 2014-2020 na nominalnym poziomie 2013 roku. Podobne porozumienie kraje te zawarły w 2002 roku. Odrzucają przy tym wszelkie dalsze redukcje płatności bezpośrednich. Gdyby propozycja Komisji Europejskiej wyrównywania poziomu płatności między państwami członkowskimi doszła do skutku, Francja straci wówczas 1,5%, a Niemcy 2,3% swej puli płatności do 2020 roku¹⁰⁴. Kraje te będą więc dążyć do poniesienia jak najmniejszych strat w ramach swych kopert narodowych. W tym kontekście Polska nie może oczekiwać zwiększenia swej koperty, lecz wręcz odwrotnie – niewielkiego obniżenia, jeśli nie wynegocjuje, aby kraje otrzymujące średnią unijną stawkę płatności na hektar nie podlegały redukcjom.

¹⁰⁴ “Agra Europe”, Nr 2536, October 16, 2012.

Znaczący spadek budżetu rolnego wydaje się mało prawdopodobny. W dobie kryzysu gospodarczego wszystkie państwa członkowskie zainteresowane są zachowaniem równowagi wpłat do/wypłat z budżetu unijnego, tzw. *net balance*. Płatności bezpośrednie pozwalają na „odzyskanie” środków wpłaconych do budżetu UE. Dlatego próby obniżenia budżetu rolnego i straszenie vetem przez niektórych płatników netto (głównie W. Brytania) należy traktować jako strategię negocjacyjną mającą na celu zachowanie rabatów (pozwalają na obniżenie wielkości wpłat do budżetu UE). W przypadku, gdyby doszło do konieczności redukcji budżetu rolnego, odbędzie się to kosztem II filara WPR, co miało już miejsce podczas poprzednich negocjacji finansowych w 2005 roku.

Mając na uwadze dążenie, szczególnie płatników netto, do zachowania równowagi bilansów płatniczych, trudno oczekiwać wyrównania poziomu płatności polskich rolników z poziomem w innych krajach. Według szacunków Komisji Europejskiej wymagałoby to redystrybucji między państwami członkowskimi 4,5 mld euro w ramach całej puli płatności 42,8 mld euro, co jest „politycznie niemożliwe do zaakceptowania”. Uwzględnienie krajów, które otrzymują poniżej 90% średniej unijnej wymaga jedynie redystrybucji 738 mln euro płatności¹⁰⁵. Tak więc wyrównanie płatności w całej UE należy tylko traktować jako kartę przetargową w negocjacjach, uzyskując w zamian np. przedłużenie stosowania SAPS.

Polska może mieć większe możliwości negocjowania wielkości i kształtu II niż I filara WPR. II filar podlega współfinansowaniu z budżetu krajowego, stąd mniejsze nim zainteresowanie państw członkowskich. Pozyskanie środków nie jest tak proste dla rolników jak płatności bezpośrednie, dlatego pula II filaru nie zawsze jest wykorzystywana w 100%. Niewątpliwie, kontrowersje budzi skuteczność działania instrumentów tego filara, które wspierają de facto rolnictwo, a nie wieś. Przykładowo raport Komisji wykazał, że programy rozwoju obszarów wiejskich w różnych państwach członkowskich nie sprzyjają tworzeniu miejsc pracy na wsi¹⁰⁶. Powstaje więc dylemat, czy traktować II filar WPR jako pośrednie źródło wsparcia rolników (np. płatności ONW) i dążyć wówczas do wprowadzenia prostych instrumentów umożliwiających pełne wykorzystanie środków unijnych, czy jako narzędzie faktycznie wspomagające rozwój wsi.

Polska odnosi znaczące korzyści zarówno z WPR, jak i z Polityki Spójności, powstaje więc dylemat, która z tych polityk powinna być priorytetem w ne-

¹⁰⁵ A. Matthew, *Post-2013 EU Common Agricultural Policy*, Trade and Development, Issue Paper 2011, nr 39, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, October.

¹⁰⁶ „Agra Europe”, Nr 2517, June 5, 2012.

gocjacjach finansowych. Jednak stawianie problemu na zasadzie: albo płatności, albo fundusze spójnościowe wydaje się niecelowe. Dalsze poparcie Polski dla Polityki Spójności będzie niewątpliwie uzależnione od kształtu, jaki przybierze ta polityka po 2013 roku. Polska należy do tzw. „grupy przyjaciół Polityki Spójności”. Po przeciwnej stronie występuje „grupa przyjaciół lepszego wydawania środków unijnych”. Istotne jest więc, które z tych priorytetów zwyciężą i będą realizowane w przyszłej Polityce Spójności.

6.3. Oczekiwane rezultaty w kontekście możliwości osiągnięcia celów długookresowych

Biorąc pod uwagę dotychczasową ewolucję WPR oraz toczące się obecnie negocjacje finansowe można zastanawiać się, na ile proponowane zmiany w WPR są odpowiedzią na bieżące (kryzysowe) potrzeby państw członkowskich, a na ile gwarantują rozwój rolnictwa w Unii Europejskiej w perspektywie długookresowej. Z propozycji Komisji Europejskiej wyraźnie wynika, że płatności bezpośrednie pozostaną czołowym instrumentem WPR po 2013 roku. Od lat nie kompensują spadku cen rynkowych. Ich dalsze utrzymanie tłumaczone jest zatem potrzebą wsparcia dochodów rolniczych oraz koniecznością wynagradzania rolników za dostarczane społeczeństwu unijnemu dobra publiczne. Nowa reforma WPR nie rozwiązuje więc dotychczasowych zastrzeżeń, wysuwanych wobec płatności bezpośrednich:

- jak mogą służyć wsparciu dochodów rolniczych, skoro nie są dystrybuowane w zależności od poziomu tych dochodów?
- jak mogą być rekompensatą za dostarczane dobra publiczne, skoro jedynie pośrednio są związane z wymogami *cross-compliance* i nie zależą od ponoszonych na spełnienie tych wymogów dodatkowych kosztów?

Kwestie dochodowe

Zapewnienie dochodowości gospodarstwom rolnym stanowi dominujący cel polityk rolnych w wielu krajach. Interesujące, że w całym okresie wdrażania WPR nie sprecyzowano pojęcia „odpowiedni standard życia” (*fair standard of living*) oraz „społeczność rolnicza” (*agricultural communities*). Trybunał Obrachunkowy w Raporcie Specjalnym¹⁰⁷ stwierdził, że do oszacowania skuteczności WPR potrzebne jest precyzyjne określenie jej celu dochodowego. Według

¹⁰⁷ European Court of Auditors, *Special Report No 14/2003 on the measurement of farm incomes by the Commission Article 33(1)(b) of the EC Treaty, together with the Commission's replies*, OJ C 45, 20.02.2004, s. 1-26.

Czekaja i Gradziuk¹⁰⁸, dochody z rolnictwa w krajach UE-15 były w latach 1990-2007 przeciętnie 2-3 krotnie niższe od dochodów gospodarstw domowych, przy czym dochody gospodarstw domowych wzrastały w całym okresie i podlegały mniejszym wahaniom niż dochody z rolnictwa.

Należy jednak podkreślić, że dochody z rolnictwa nie odzwierciedlają pełnej sytuacji dochodowej rolniczych gospodarstw domowych, bowiem dochód z działalności rolnej jest tylko częścią dyspozycyjnego dochodu rolniczego gospodarstwa domowego. W wielodochodowym gospodarstwie domowym, jakim jest zazwyczaj gospodarstwo rolne, spadek dochodów z działalności rolniczej nie musi być równoznaczny ze spadkiem dyspozycyjnych dochodów gospodarstwa domowego¹⁰⁹. W większości krajów członkowskich dochody dyspozycyjne rolniczych gospodarstw domowych są równe, a nawet wyższe od dochodów dyspozycyjnych gospodarstw domowych niezwiązanych z rolnictwem¹¹⁰. Pozarolnicze źródła dochodu w rolniczych gospodarstwach domowych mają tendencję rosnącą wśród najmniejszych i największych gospodarstw rolnych. Proces ten ma szczególnie miejsce na obszarach gęsto zaludnionych, gdzie rozwinięta sieć komunikacyjna ułatwia dostęp do pozarolniczych miejsc pracy¹¹¹. Należy więc przypuszczać, że największym obecnie problemem gospodarstw rolnych nie jest poziom uzyskiwanych dochodów, lecz brak ich stabilności.

Zdaniem Komisji Europejskiej dochody uzyskiwane przez rolników są niższe od dochodów w innych sektorach gospodarki. W kalkulacjach brane są tylko pod uwagę dochody z działalności rolniczej, a nie ogólny dochód gospodarstwa domowego. Dlatego argumentacja Komisji przemawiająca za koniecznością wsparcia dochodów rolniczych budzi wiele wątpliwości. To nie unijna polityka rolna rozwiąże problem istniejącego dysparytetu dochodów w rolnictwie w stosunku do innych sektorów gospodarki, lecz odpowiednio prowadzona polityka fiskalna i monetarna w poszczególnych państwach członkowskich. Wzrost gospodarczy jest gwarantem wzrostu dochodów. Kwestie dochodowości rolnictwa powinny być więc analizowane w znacznie szerszym kontekście, nie tylko sektorowym.

¹⁰⁸ T. Czekaj, K. Gradziuk, *Analiza dochodowości gospodarstw rolnych na tle gospodarstw domowych w kontekście efektywności Wspólnej Polityki Rolnej UE*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, Warszawa 2009.

¹⁰⁹ *Agricultural support, farm land values and sectoral adjustment; the implications for policy reform*, OECD, Paris 2007.

¹¹⁰ B.H. de Frahan i in., *Farm household incomes and reforming CAP*, Paper presented at the 109th Seminar of the EAAE in Viterbo, Italy 20-21 November 2008.

¹¹¹ *The role of agriculture...*, op. cit.

W celu zwiększenia skuteczności WPR w perspektywie długookresowej płatności bezpośrednio powinny tracić stopniowo na znaczeniu. W ich miejsce należy wprowadzać takie formy wsparcia rolników, które będą skierowane do dokładnie zdefiniowanych beneficjentów, korzystających ze ściśle określonych programów (*targeting policy*). Zapewni to większą efektywność wydatkowanych środków unijnych i krajowych oraz realizację zamierzonych celów. Pewne próby idące w tym kierunku widać w propozycji Komisji dotyczącej możliwości przeznaczenia przez państwa członkowskie pewnej części puli płatności na wsparcie młodych rolników, małe gospodarstwa itp. Za mało uwagi przywiązuje się jednak do instrumentów stabilizujących dochody rolnicze i służących zarządzaniu ryzykiem, zarówno związanym z wahaniami cen na rynkach rolnych, jak i klimatycznym. Dotychczasowy pakiet instrumentów funkcjonujący w ramach I filara WPR został przesunięty do II filara, będzie więc wymagać współfinansowania z budżetów krajowych.

Dostarczanie dóbr publicznych

Kwestie dotyczące dostarczania przez rolnictwo dóbr publicznych pojawiły się w debacie na temat WPR dość niedawno, w kontekście dóbr środowiskowych. Stopniowo wchodziły do głównego nurtu polityki i były rozszerzane na inne dobra publiczne. Obecnie koncepcja ta jest wykorzystywana bardzo szeroko i odnosi się do różnego rodzaju korzyści publicznych wynikających z rolnictwa, usprawniając w ten sposób publiczne wsparcie, które udzielane jest rolnictwu.

Nowe wyzwania związane z bezpieczeństwem żywnościowym i energetycznym czy z adaptacją do zmian klimatycznych można zaliczyć do kategorii dóbr publicznych o charakterze ponadpokoleniowym¹¹². Wzmacnianie prorozwojowej roli WPR w perspektywie długofalowej wymaga zatem wyraźnego uznania znaczenia dóbr publicznych w strukturze wsparcia rolnictwa. Niestety, działania i programy umiejscowione w II filarze WPR, często utożsamiane z dobrami publicznymi, służą głównie wspieraniu zróżnicowanych grup rolników, stanowiąc dodatkowe – obok płatności I filaru WPR – źródło dochodu. Kluczowa jest zatem zmiana sposobu myślenia o obszarach, które warto brać pod uwagę, by zwiększyć efektywność wytwarzania dóbr publicznych w rolnictwie. Paradigmat wielofunkcyjności, choć w warstwie opisowej bardzo słuszny, koncen-

¹¹² Niektóre ze wskazanych dóbr odpowiadają bardziej definicji dóbr związanych ze wspólnymi zasobami (*common-pool resources*). W obu jednak przypadkach mamy do czynienia z zawodnością rynku, która wymaga odpowiedniej reakcji ze strony państwa. Brak wsparcia państwowego dla tego typu dóbr prowadzi do wyczerpywania się ograniczonych zasobów oraz w konsekwencji, do kryzysu. Państwo może wspierać dobra publiczne w ramach różnych polityk, rozkładając w ten sposób koszty subsydiów na rozmaite grupy społeczne.

truje się na zróżnicowanych celach i w konsekwencji nie sprzyja dostarczaniu tych dóbr, które w największym stopniu mogłyby przyczynić się do długotrwałego wzrostu gospodarczego w UE. Jak dotąd, instytucje unijne i państwa członkowskie nie podjęły próby określenia katalogu dóbr publicznych oraz kryteriów służących ich wycenie¹¹³.

Próbą zmierzającą w tym kierunku jest propozycja Komisji Europejskiej powiązania dostarczania dóbr publicznych z płatnościami bezpośrednimi poprzez ich „zazielenienie” (*greening*) w I filarze WPR. Z jednej strony stanowi odejście od płatności ustalanych na bazie produkcji historycznej, z drugiej zaś jest legitymizacją utrzymania płatności w dobie silnych nacisków na redukcję budżetu rolnego. „Zazielenienie” I filara WPR może świadczyć o pewnej determinacji Komisji w priorytetowym traktowaniu kwestii środowiskowych w UE, bowiem w całości jest finansowane z budżetu unijnego (I filar), a nie budżetów krajowych (II filar). Ma ponadto zapewniać jednakowe kryteria i zasady stosowania w całej UE, co jest istotne w sytuacji, gdy standardy GAEC (*Good Agricultural and Environmental Conditions* – jeden z elementów *cross-compliance*) – mają inny zakres skomplikowania w różnych państwach członkowskich.

Na korzyść propozycji Komisji warto także odnotować, że „zazielenienie” WPR wpisuje się w ogólny trend światowy, zmierzający do promowania „zielonej gospodarki” (*green growth*). Dla polityków oraz biznesu to atrakcyjna koncepcja, może bowiem stanowić źródło wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy. Dlatego wiele krajów uznało „zielony wzrost” jako swój priorytet, z silnym naciskiem na wzrost zrównoważony oraz promocję eko-innowacji i niskoemisyjnych technologii. Uważa się, że rolnictwo ma również istotną rolę do odegrania w tym zakresie, szczególnie w kontekście wyczerpywania się zasobów naturalnych oraz dalszego niszczenia środowiska naturalnego. Wzrost emisji gazów cieplarnianych, degradacja gleby, spadek bioróżnorodności, mniejsze zasoby wody to tylko niektóre przykłady, wynikające m.in. z nieodpowiednich polityk rolnych, ignorujących te problemy. Gremia międzynarodowe¹¹⁴ wzywają do istotnych zmian w politykach rolnych. Ostatnie propozycje Komisji Europejskiej wpisują się więc w „zieloną wizję” globalnego rozwoju świata, przedsta-

¹¹³ R. Grochowska, K. Kosior, *Jak odbudować legitymizację Wspólnej Polityki Rolnej?*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1(53), Centrum Europejskie UW, Warszawa, s. 67-90.

¹¹⁴ *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) Report*, 2010, [http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20\(English\).pdf](http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20(English).pdf); *The Green Economy Report*, UNEP, 2011, http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf (data dostępu 21.11.2012 r.).

wioną chociażby podczas konferencji Rio+20¹¹⁵ i mogą być przychylnie potraktowane na forum międzynarodowym (np. Światową Organizację Handlu)¹¹⁶.

„Zazielenienie” płatności bezpośrednich ma również ujemne strony. W propozycji Komisji nie widać wyraźnego rozgraniczenia, co należy do zwykłych, obowiązkowych praktyk rolnych, a co wykracza poza te obowiązki i pociąga za sobą koszty dla rolników, a zatem może pretendować do płatności opłacanych ze środków unijnych za dostarczanie dóbr publicznych. Kolejnym paradoksem jest to, że rolnictwo do dzisiaj nie podlega zasadzie „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle*), która obowiązuje w innych sektorach gospodarki. Rolnictwo nie ponosi więc skutków zanieczyszczenia środowiska ani nadmiernego korzystania z jego zasobów. Dopiero w ostatnich latach wprowadza się do ustawodawstwa unijnego rozwiązania idące w tym kierunku. Przykładowo Ramowa Dyrektywa Wodna¹¹⁷ wyraźnie wskazuje, że koszty unikania zanieczyszczenia wody leżą po stronie rolników.

Trudności w jednakowej wycenie dóbr publicznych na poziomie unijnym przemawiają za tym, by dobra te definiować lokalnie, w zależności od miejscowych uwarunkowań. Płacenie więc wszystkim rolnikom podobną stawkę na hektar należy jedynie traktować jako jeszcze jeden sposób dystrybucji płatności bezpośrednich między rolnikami. Polityka dostarczania dóbr publicznych powinna być zróżnicowana w zależności od kosztów, ponoszonych na danym obszarze i wówczas środki byłyby adresowane tam, gdzie faktycznie są potrzebne i pomagają w realizacji określonych celów. Najlepszym miejscem dla tego rodzaju instrumentów w ramach WPR jest II filar. Mimo wielu zastrzeżeń do tego filara, to właśnie jego charakter najbardziej odpowiada polityce celowej (*targeting policy*), która wspiera ściśle zdefiniowane obszary działania i grupy rolników.

Debata dotycząca „zielonych” płatności toczy się nie tylko wokół koncepcji dóbr publicznych w polityce rolnej, ale także wpływu tego instrumentu na perspektywy rozwoju rolnictwa unijnego w nadchodzących latach. Analizy wskazują¹¹⁸, że „zazielenienie” może spowodować spadek produkcji rolnej w UE,

¹¹⁵ „Rio+20” jest to skrót pochodzący od Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju, która odbyła się w dniach 20-22 czerwca 2012 r. w Rio de Janeiro – dwadzieścia lat po pamiętnym Szczycie Ziemi w Rio w 1992 roku.

¹¹⁶ A. Jambor, *What Rio+20 has for the CAP?*, June 18, 2012, <http://capreform.eu/what-rio20-has-for-the-cap/> (data dostępu 18.11.2012 r.).

¹¹⁷ Water Framework Directive – Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

¹¹⁸ Przykładowo: European Commission, *Impact Assessment Report, Annex 2d*, 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex2d_en.pdf (data dostępu 18.11.2012 r.); H. Van Zeijts i in., *Greening the Common Agricultural Policy*:

szczególnie produkcji zbóż. Wynika to z wymogu zachowania pastwisk trwałych na dotychczasowym poziomie, obowiązkowego wydzielenia 7% gospodarstwa na cele ekologiczne, konieczności dywersyfikacji upraw oraz zakazu stosowania monokultury (trzy obowiązkowe elementy „zazielenienia”). Dodatkowo, redystrybucja płatności między gospodarstwami w celu wyrównania poziomu płatności w danym kraju (model regionalny) może zmniejszyć wsparcie w bardziej produkcyjnych regionach. Skorzystają na tym gospodarstwa znajdujące się w gorszych warunkach gospodarowania, czyli o mniejszym potencjale produkcyjnym. Z kolei rozszerzenie płatności związanych z produkcją na wszystkie sektory może przyczynić się do powrotu rolników do tych form działalności rolniczej, za które otrzymają płatności, bez patrzenia na potrzeby rynku. Pewne pozytywne aspekty propozycji Komisji w perspektywie długoterminowej widoczne są natomiast w wymogach stosowania bardziej zrównoważonych ze środowiskiem praktyk rolnych. Wielkość tego wpływu trudno jednak dzisiaj oszacować.

Wielokrotnie podnoszony problem spadku konkurencyjności unijnego rolnictwa na arenie międzynarodowej na skutek zmian WPR po 2013 roku wydaje się niedoceniany w propozycji Komisji. Należy wnioskować, że to raczej kwestie klimatyczno-środowiskowe stały się najważniejszym priorytetem działań UE, co widać chociażby w unijnym stanowisku dotyczącym redukcji emisji gazów cieplarnianych czy stosowania biopaliw. Powszechnie uważa się jednak, że konieczność przestrzegania coraz większych wymogów środowiskowych powoduje wzrost kosztów produkcji rolnej, co z kolei osłabia pozycję rolników unijnych w porównaniu do tych spoza UE. Z drugiej strony, działania UE można potraktować jako przemyślaną wizję rolnictwa unijnego za lat 20-30, które będzie konkurować w świecie jakością swych produktów żywnościowych oraz zachowa dostęp, co może być najważniejsze w dobie wyczerpywania się zasobów naturalnych, do niezdegradowanego środowiska naturalnego.

Warto jednak podkreślić, że prawdziwym kluczem do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa unijnego jest inwestowanie w innowacje na bazie badań i rozwoju, edukacja i szkolenia, efektywny system doradztwa rolniczego, efektywnie działające instytucje usługowe na rzecz rolnictwa, kontynuacja zmian strukturalnych i dobrze funkcjonujący rynek ziemi z niskimi cenami ziemi¹¹⁹. Tylko dobra polityka publiczna może zapewnić stabilny, równomierny rozwój innowacji w rolnictwie. Są to bowiem często przedsięwzięcia ryzykowne, które prywatny

impacts on farmland biodiversity on an EU scale, “Policy Studies” 2011, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

¹¹⁹ S. Tangermann, *Direct payments in the CAP post 2013*, Note, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, January 2011.

biznes obawia się podjąć. Tak więc potrzebna jest już teraz spójna strategia rozwoju różnych obszarów społeczno-gospodarczych, która pogodzi te kwestie.

6.4. Potencjalne źródła konfliktu pomiędzy wzajemnie sprzecznymi celami i instrumentami przyszłej polityki rolnej

W ramach proponowanych reform WPR po 2013 roku można oczekiwać potencjalnych konfliktów, wynikających z przyjęcia sprzecznych celów, a co za tym idzie nieodpowiednio dobranych instrumentów do ich realizacji.

Bezpieczeństwo żywnościowe a konkurencyjność

Jednym z wyzwań, które zaczęto intensywnie promować od kilku lat w UE jest potrzeba zachowania bezpieczeństwa żywnościowego. Komisja argumentuje konieczność wsparcia rolnictwa tym, że redukcja lub eliminacja środków spowoduje spadek produkcji żywności w nadchodzących latach, chociaż prognozy, zarówno samej Komisji Europejskiej, jak i OECD czy FAO wskazują na niewielki wzrost produkcji żywności w Unii Europejskiej.

Warto jednak podkreślić inny brak spójności w propozycji zmian WPR. Płatności bezpośrednie mają być przyznawane tylko „aktywnym rolnikom”, którzy prowadzą działalność rolniczą. Ta forma wsparcia ma więc charakter stymulujący produkcję. Natomiast według Światowej Organizacji Handlu płatności powinny być produkcyjnie neutralne – „*no or at most minimal effects on production*” (WTO, 1995, paragraf 6 *Green Box*). Podobną sprzeczność widzimy w przypadku „zazielenienia”. Wymóg zachowania pastwisk stałych wiąże się z trzymaniem na nich zwierząt gospodarskich, z kolei dywersyfikacja upraw oznacza konieczność uprawy roślin do produkcji. Kryteria „zazielenienia” zachęcają zatem do produkcji i zaprzeczają sensowi oddzielenia wsparcia od produkcji (tzw. *decoupling*), co jest niezgodne z zasadami WTO.

Można zadać pytanie, czy w ogóle potrzebna jest stymulacja produkcji żywności poprzez płatności bezpośrednie. Prognozy OECD i FAO¹²⁰ wskazują na stały wzrost cen żywności w nadchodzących latach. Tak więc to rynek będzie zachęcał rolników do zwiększenia produkcji. Płatności mogą jedynie zachwiać te relacje, bowiem rolnicy zaczną produkować te produkty, za które otrzymają płatności (powrót płatności związanych z produkcją). Jest to więc sztuczne podtrzymywanie konkurencyjności unijnego rolnictwa, zwiększające zależność rolników od wsparcia publicznego.

¹²⁰ *Agricultural Outlook 2011-2020*, OECD Publishing and FAO, 2011.

Z kolei mit, że wzrost produkcji żywności w UE zmniejszy zakres głodu na świecie należy jedynie traktować jak przejaw europocentryzmu rodem z dawnych lat. Europa nie jest w stanie zapewnić żywności dla całego świata, konkurując szczególnie z Azją czy Ameryką Południową. Istotne jest również podkreślenie, że dostarczanie żywności przez dużych eksporterów zapewnia korzyści jedynie im samym, natomiast niszczy produkcję lokalną i możliwości wzrostu dochodów z rolnictwa w krajach rozwijających się. To nie produkcja żywności w skali globalnej rozwiąże problem głodu na świecie, lecz rozwój rolnictwa lokalnego w mało zamożnych regionach.

Małe/duże gospodarstwa rolne a konkurencyjność

Mając na uwadze kwestie dotyczące konkurencyjności rolnictwa unijnego warto również wspomnieć o propozycji Komisji mającej służyć wsparciu małych gospodarstw rolnych w UE (nie określono wielkości gospodarstwa). Argumentem jest właśnie potrzeba zachowania konkurencyjności oraz żywotności obszarów wiejskich. Trudno jednak oczekiwać, by małe gospodarstwa, które najczęściej nie produkują na rynek, nagle zmieniły dzięki wsparciu swój status ekonomiczny. Wręcz można spodziewać się efektu odwrotnego, tj. zahamowania zmian strukturalnych na wsi i spadku konkurencyjności sektora rolnego jako całości, co jest sprzeczne z celami długookresowymi Komisji Europejskiej.

Pewnym uzasadnieniem programu wsparcia małych gospodarstw jest możliwość obniżenia kosztów transakcyjnych przyznawania płatności bezpośrednich na gospodarstwo, szczególnie dla administracji. Rozwiązaniem byłoby maksymalne uproszczenie procedur dla małych gospodarstw. Obecne propozycje idą jednak w kierunku zniesienia kontroli pod względem *cross-compliance* i „zazielenienia”. Budzi to pytanie, czy nie jest to sprzeczne z wyznaczonymi przez Komisję priorytetami w zakresie celów środowiskowych i wynagradzania za dostarczanie dóbr publicznych. Propozycja jest szczególnie kontrowersyjna, jeśli weźmiemy pod uwagę, że w Unii Europejskiej to właśnie małe gospodarstwa są w przewadze.

Wątpliwości wzbudza także propozycja dotycząca wyznaczenia górnego limitu płatności bezpośrednich na gospodarstwo. Istnieje zagrożenie podziału dużych, efektywnych gospodarstw, w celu otrzymania płatności. Może to negatywnie wpłynąć na zmiany strukturalne na wsi, a szczególnie rynek ziemi (wzrost cen zakupu i dzierżawy).

Wyzwania środowiskowe i klimatyczne a konkurencyjność

Biorąc pod uwagę obecność szeregu instrumentów w ramach WPR dotyczących ochrony środowiska naturalnego można zastanawiać się, co nowego

daje „zazielenienie”, czego nie zapewnia obecne instrumentarium. Czy ma to być super *cross-compliance*? Lecz wówczas wystarczyło zmodyfikować ten właśnie instrument, a nie tworzyć nowy. Jeśli celem było przesunięcie z II do I filara wymogów związanych z programami rolnośrodowiskowymi, jest to wątpliwe rozwiązanie, bowiem II filar rządzi się zupełnie innymi prawami (zarówno proces decyzyjny, jak i finansowanie). Powstają więc tylko dodatkowe utrudnienia dla rolników i administracji. W ramach I filaru nie obowiązują kontrakty, a płatności wypłacane są w cyklu rocznym, natomiast programy rolnośrodowiskowe w II filarze funkcjonują na podstawie kontraktów i to kilkuletnich.

Komisja Europejska zakłada, że „zazielenienie” dotyczy takich wyzwań, jak walka ze zmianami klimatycznymi, co stanowi problem globalny. Tak więc jednakowe kryteria w I filarze WPR dla całej UE mogłyby mieć uzasadnienie. Należy jednak podkreślić, że jedni rolnicy będą dobrze spełniać wymogi związane z sekwestracją węgla i w ten sposób mieć swój wkład w zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych, inni z kolei w zachowaniu bioróżnorodności. Dlatego wydaje się zrozumiałe, że nie powinny funkcjonować jednakowe wymogi dla całej UE, lecz należy różnicować je w zależności od specyfiki regionów. Stąd też instrumenty te powinny być lokowane w II filarze WPR, który jest bardziej ukierunkowany na określone programy, z lokalnie zdefiniowanymi potrzebami. Komisja odchodzi jednak w swej propozycji zmian WPR po 2013 roku od takiego rozwiązania.

To prawda, że obecny II filar WPR budzi wiele kontrowersji. Zarzuca mu się zbyt duży rozdźwięk między założonymi celami a uzyskiwanymi wynikami. Według Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 58% z 160 programów kontrolowanych w 2011 roku wykazało jeden lub więcej błędów, z których największym było przekazanie wsparcia beneficjentom do tego nie uprawnionych. Podobne zastrzeżenia dotyczyły programów rolnośrodowiskowych¹²¹.

Jest jednak bardzo prawdopodobne, że redukcja środków na kwestie środowiskowe kosztem II filara WPR spowoduje odwrotny od zamierzonego skutek, bowiem rolnicy mogą unikać spełnienia wymogów „zazielenienia” w I filarze. Wiele zależy od tego, jak dokładnie będzie przeprowadzana kontrola i tak naprawdę to ona zadecyduje o przyszłości *greening*. Jak na razie propozycja Komisji zachwiała równowagę I i II filara WPR, lokując podobne instrumenty w obu filarach, co grozi ich podwójnym finansowaniem.

Ewolucja WPR wydawała się do 2003 roku spójna i logiczna. Wprawdzie największego znaczenia zyskały płatności bezpośrednie, które miały początkowo pełnić rolę przejściową i kompensować spadek dochodów rolniczych wynikający

¹²¹ „Agra Europe”, Nr 2540, November 13, 2012.

z redukcji cen interwencyjnych na rynkach rolnych w latach 90. Stopniowo jednak zyskiwały na znaczeniu inne instrumenty, zebrane w II filarze WPR, służące zmianom strukturalnym na wsi. Wydatki unijne na II filar wynosiły w 2003 roku 11% wszystkich wydatków WPR, w 2006 – 19%, natomiast pod koniec 2013 roku ich udział powinien wynosić 24%¹²².

Jednakże, ostatnia propozycja Komisji Europejskiej zmienia dotychczasową, dość jasną, dwufilarową strukturę WPR. Pierwsze takie próby pojawiły się już w decyzjach podjętych w ramach oceny funkcjonowania WPR, tzw. *health check* w 2008 roku, gdy rozpoczynał się kryzys gospodarczy (np. modyfikacja art. 69 Rozporządzenia Rady nr 1782/2003 czy wprowadzenie wsparcia dla sektora mleczarskiego w II filarze). Obecnie trend ten jest kontynuowany, sprawiając wrażenie podporządkowania przyszłości WPR krótkoterminowym interesom państw członkowskich. Wiele instrumentów funkcjonujących dotąd w II filarze WPR przetrucana jest do pierwszego (pod pretekstem „zazieleniania” płatności). W dobie wzrastających deficytów finansów publicznych takie rozwiązania są niezwykle korzystne dla wielu krajów, ograniczają bowiem wydatki na rolnictwo z budżetów krajowych.

W obecnej propozycji Komisji Europejskiej środowiskowe dobra publiczne mieszczą się w II filarze WPR. Dwa z sześciu wymienionych priorytetów odnoszą się bezpośrednio do ochrony środowiska. Wręcz wprowadzono zobowiązanie, aby 25% wydatków II filara przeznaczyć na zarządzanie ziemią oraz akcje służące walce ze zmianami klimatycznymi. Równocześnie wprowadzono możliwość przeniesienia części środków z II do I filara, w celu zwiększenia koperty płatności bezpośrednich. Ten brak spójności w propozycji Komisji budzi pytanie, jakie są faktyczne priorytety – walka ze zmianami klimatycznymi czy budżety państw członkowskich.

¹²² S.H. Gay i in., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, Paper prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005, http://www.ieep.eu/assets/224/WP6D4B_CAP.pdf (data dostępu 06.05.2012 r.).

7. Wnioski

Polska po kilku latach członkostwa i po pierwszych doświadczeniach może pokusić się o wstępną ocenę efektów WPR. Ocena dotychczasowych rozwiązań jest jednak zakłócona nieoczekiwanym rozwojem sytuacji rynkowej i jednak utrudniona z powodu krótkiego okresu funkcjonowania tych rozwiązań. Nie ulega jednak wątpliwości, że członkostwo w UE wywarło pozytywny wpływ zarówno na otoczenie makroekonomiczne rolnictwa, jak i na samo rolnictwo, przemysł spożywczy i obszary wiejskie.

Jeśli chodzi o zmiany w samym rolnictwie to tempo przekształceń struktury agrarnej po 2004 roku przyspieszyło, ale jest mniejsze niż się wcześniej spodziewano. Polskie rolnictwo po ponad 20 latach transformacji, w tym kilku latach w UE, charakteryzuje się silną polaryzacją struktury agrarnej. Wykształciła się w nim grupa gospodarstw rynkowych, silnych ekonomicznie, zdolnych do konkurencji na obszarze UE, wzrosła rynkowa orientacja producentów rolnych. Poważnym problemem, mimo realizowanych inwestycji, jest jednak postępująca dekapitalizacja majątku trwałego gospodarstw rolnych. Wielkość nakładów inwestycyjnych po wejściu do UE zauważalnie wzrosła, ale ich wartość ciągle nie przekracza wartości deprecjacji majątku trwałego. Inwestycje dotyczyły głównie parku maszynowego i w znacznie mniejszym stopniu budynków i budowli. Istnieje jednak grupa gospodarstw rolnych, która diametralnie różni się od średniego obrazu w tym względzie. Około 150-250 tys. gospodarstw jest zdolna do powiększania swego majątku trwałego. Samo rolnictwo charakteryzuje się nadal niskim udziałem w tworzeniu PKB i wartości dodanej, ale jednocześnie jego udział w zatrudnieniu jest nieproporcjonalnie większy, co świadczy o niskiej wydajności pracy. Pomimo pewnej poprawy, po wejściu do UE sytuacja w tym zakresie poprawiła się tylko nieznacznie. Świadczą o tym oficjalne statystyki dotyczące zatrudnienia w rolnictwie, które w dalszym ciągu jest rezerwuarem ukrytego bezrobocia.

Wpływ poszczególnych instrumentów WPR na gospodarkę żywnościową i obszary wiejskie jest zróżnicowany. Niewątpliwie największy mają dopłaty bezpośrednie, znikomy zaś programy np. wspierania gospodarstw niskotowarowych. Płatności bezpośrednie są obecnie głównym instrumentem wsparcia sektora rolnego w UE. Ponieważ są one oddzielone od produkcji (decyzje produkcyjne rolników nie są zależne od otrzymywanego wsparcia, lub jego duża część nie zależy od decyzji produkcyjnych) poprawia się orientacja rynkowa rolnictwa i jego konkurencyjność. Dopłaty bezpośrednie wypełniają również funkcje wspierania dochodów rolniczych, a w perspektywie długoterminowej współfi-

nansują zmiany strukturalne rolnictwa. W latach 2007-2011 ponad 30% dochodów rolniczych pochodziło z dopłat bezpośrednich.

W przemyśle spożywczym dzięki pomocy publicznej w stosunkowo krótkim okresie (zaledwie kilku lat) udało się odnotować duży postęp, gdyż polskie przedsiębiorstwa zaliczane są obecnie do jednych z najnowocześniejszych we Wspólnocie. Łączne nakłady inwestycyjne w sektorze w latach 2000-2011 wyniosły 68,6 mld zł, z których najwięcej zainwestowała branża mięsna (15,3%) oraz branża mleczarska wraz z lodami (12,9%). Środki publiczne niewątpliwie pobudzają do inwestowania, obniżając koszty ponoszone przez inwestora. Z inwestycyjnej pomocy publicznej częściej korzystały dotychczas firmy średnie i duże (ok. 50% przedsiębiorstw). Po pomoc państwa najrzadziej sięgały natomiast mikroprzedsiębiorstwa (2%), małe (7,5%) i średnie firmy (ponad 30%). Wraz z ze wzrostem wielkości przedsiębiorstwa (mierzonej liczbą pracowników) zwiększała się częstotliwość korzystania ze środków pomocowych. Chociaż środki publiczne są stymulatorem przemian, w całości inwestycji przemysłu spożywczego stanowią jedynie dodatkowe źródło finansowania. Wspierany środkami zewnętrznymi rozwój najważniejszych branż przemysłu rolno-spożywczego był i jest warunkiem koniecznym trwałego rozwoju gospodarki żywnościowej.

Okres członkostwa Polski w UE wiąże się z ożywieniem produkcyjnym, inwestycyjnym i handlowym w przetwórstwie żywności. Przemysłowa produkcja żywności w latach 2003-2011 rozwijała się w tempie średnio ok. 5% rocznie (6,3% do 2007 roku). W sumie w całym okresie 2003-2012 zwiększyła się ona o około 60%. Jest to tempo nieco szybsze niż przyrost PKB (przyrost o prawie 50%), prawie dwukrotnie szybsze niż wzrost towarowej produkcji rolnictwa, 2,5 razy większe niż wzrost spożycia żywności, napojów i wyrobów tytoniowych oraz o 1/3 mniejsze niż tempo rozwoju produkcji przemysłowej w Polsce (przyrost o prawie 82%). Szybszy rozwój pozostałych działów gospodarki spowodował, że udział sektora żywnościowego w przemyśle i całej gospodarce nieco się zmniejszył. Równocześnie tempo wzrostu wartości sprzedaży przemysłu spożywczego w Polsce należało do najwyższych w UE (0,7% rocznie w krajach UE-27).

Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca kształtu WPR po 2013 roku jest głównie odpowiedzią na bieżące problemy państw członkowskich, związane z kryzysem gospodarczym. Tym należy tłumaczyć brak istotnych zmian oraz wiele sprzeczności i niespójności w dokumencie. Niewątpliwie, Komisja prawidłowo identyfikuje wyzwania stojące przed rolnictwem unijnym w nadchodzących latach. Jednakże, proponowane instrumentarium nie jest dostosowane do realizacji tych wyzwań. Zamiast zwiększania skuteczności wykorzystywanych instrumentów i wydawanych środków unijnych, mamy do czynienia z próbą

uzasadnienia zachowania płatności bezpośrednich na dotychczasowym poziomie. Sam wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolnego, ochrona środowiska naturalnego oraz poprawa efektywności i skuteczności instrumentów WPR, są celami które wpisują się także w cele polskiej polityki rolnej w perspektywie budżetowej do 2020 roku. W tak ogólnie sformułowanych celach nie ma żadnego zagrożenia dla polskich interesów i polskiej racji stanu w obszarze rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w perspektywie średnio i długookresowej. Zgodnie z propozycjami Komisji cele te mają zostać osiągnięte m.in. poprzez:

- rozwój i upowszechnienie systemu doradztwa dla rolników, który byłby pomocny w kreowaniu i transferze innowacji w projektach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich,
- wsparcie działań rolników w zakresie poprawy efektywności wykorzystania dostępnych zasobów, rozwoju produktów i marketingu,
- uruchomienie instrumentów zmniejszających ryzyko prowadzenia działalności rolniczej i przeciwdziałających powstawaniu takiego ryzyka,
- powiększanie obszarów użytkowanych rolniczo na których wdrażane są techniki produkcji sprzyjające ochronie środowiska,
- ukierunkowanie płatności bezpośrednich na cele lepiej wspierające działania prośrodowiskowe,
- zmniejszenie dysproporcji w wysokości płatności bezpośrednich pomiędzy krajami członkowskimi i rolnikami.

Sposób osiągnięcia celów WPR po 2013 roku jest zatem także właściwie zdefiniowany, jeśli chodzi o polskie interesy. Można oczywiście zastanawiać się czy nie należałoby poświęcić nieco więcej uwagi celem poprawiającym „spójność” obszarów wiejskich, ale w zasadzie jest to raczej kwestia użytych (dla osiągnięcia wskazanych wyżej celów) instrumentów. Z pewnością powinna zostać zachowana swoboda decydowania, przez państwa członkowskie, które cele i działania w okresie długoterminowym są najważniejsze do osiągnięcia.

Odnosząc się do przyszłej WPR po 2013 roku należy podkreślić także, że dalsze wzmocnianie roli płatności bezpośrednich nie zapewni rozwoju rolnictwa unijnego w perspektywie długoterminowej. Powoduje jedynie uzależnienie rolników od budżetu unijnego. Czyni ponadto WPR polityką coraz bardziej kosztowną i coraz mniej skuteczną w osiąganiu założonych celów. Wzrastająca niestabilność gospodarczo-finansowa UE oraz innych regionów świata będzie wywoływać silną presję na obniżanie wielkości budżetu unijnego. Połączenie jednak płatności bezpośrednich z wypełnianiem wymagań *cross-compliance* „cywilizuje” nieco

tę formę pomocy. Tak zdefiniowana pomoc wspomaga realizację celu związanego z dostarczaniem podstawowych dóbr publicznych poprzez zrównoważone zarządzanie ziemią rolniczą (zachowanie walorów krajobrazowych, bioróżnorodności, dostępność wody, stabilizację klimatu i jakość powietrza). Kwestią do przemyślenia pozostaje dystrybucja płatności pomiędzy dużymi i małymi gospodarstwami. Obecnie mamy do czynienia z nieliczną grupą dużych gospodarstw, która otrzymuje bardzo duże wsparcie. W 2011 roku 0,5% beneficjentów otrzymywało ponad 100 000 euro, a wypłaty dla nich stanowiły 16% wypłaconych wszystkich płatności bezpośrednich. Jednocześnie 80% beneficjentów otrzymywało poniżej 5000 euro (20% całości wsparcia bezpośredniego).

Nowe instrumenty polityki rozwoju obszarów wiejskich po 2013 dają także możliwość uwzględnienia interwencji związanych z rozwojem podstawowych usług dla gospodarki i ludności wiejskiej oraz tworzeniem nowych miejsc pracy w nierolniczych sektorach gospodarki. W Polsce około 25% gmin wiejskich nadal cechuje się słabo rozwiniętą infrastrukturą techniczną oraz niskim poziomem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. To z kolei stanowić będzie barierę dla absorpcji siły roboczej uwalnianej z rolnictwa w wyniku działań na rzecz poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych, które powinny prowadzić do wzrostu wydajności pracy. Brak dobrze rozwiniętej infrastruktury technicznej może również przyczynić się do pogorszenia walorów środowiska przyrodniczego i zniwelować pozytywne efekty w postaci jego poprawy, które zostaną uzyskane w wyniku stosowania prośrodowiskowych instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. W konsekwencji ograniczone będą również możliwości wykorzystania walorów środowiska na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej – np. różnych form turystyki. Z punktu widzenia trwałości zachodzących procesów przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich istotnego znaczenia nabiera np. utrzymanie wsparcia dla inwestycji infrastrukturalnych. Pomiędzy poziomem infrastruktury, a poziomem rozwoju działalności gospodarczej istnieje bowiem statystycznie istotna korelacja dodatnia. Oznacza to, że im lepiej rozwinięta infrastruktura, tym więcej przedsiębiorstw działa na danym terenie. Ponadto zależność ta utrzymuje się od wielu lat.

Europejska polityka rolna wspierała i wspiera procesy rynkowe zachodzące w gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich. Bez niej przekształcenia strukturalne byłyby znacznie wolniejsze. Cel polityki, którym pierwotnie była budowa silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych został w miarę upływającego czasu i zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych uzupełniony o inne, jak m.in. ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi, produkcja bezpiecznej żywności czy wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Polityka rolna UE jest elastyczna i dostosowana do różnic gospodar-

czych, społecznych i kulturowych jej krajów członkowskich. Nie prowadzi ona jednak do unifikacji modelu gospodarstwa rolnego w Europie. Rolnictwo i wieś europejska pozostają barwne i zróżnicowane, a równocześnie względem siebie konkurencyjne co dowodzi, że na rynku tym jest także miejsce dla rolnictwa polskiego. Wynikające z doświadczeń europejskiej polityki strukturalnej wnioski dla Polski dowodzą, że środki finansowe funduszy UE uzupełnione środkami własnymi umożliwią budowanie nowoczesnego sektora rolnego i poprawę warunków życia na obszarach wiejskich. Działania w tym kierunku zapoczątkował wdrożony z sukcesem program SAPARD, kontynuowane były one w programach PROW 2004-2006 i SPOOW, PROW 2007-2013 i z pewnymi modyfikacjami należy je realizować nadal w kolejnym okresie programowania.

W przyszłości priorytetem pomocy publicznej udzielanej dla sektora żywnościowego powinny być nadal działania o charakterze inwestycyjno-rozwojowym. Należy wspierać przebudowę rolnictwa, zachowując jego dualny model, oparty na gospodarstwach towarowych, konkurencyjnych, zapewniających utrzymanie ich właścicielom oraz gospodarstwach mniejszych o zdywersyfikowanych źródłach dochodów. Celem nadrzędnym powinna być poprawa pozycji konkurencyjnej sektora rolno-spożywczego oraz rozwój obszarów wiejskich. Warunkiem dynamizacji zmian strukturalnych na wsi jest szybki wzrost gospodarczy. Również uznanie znaczenia dóbr publicznych, szczególnie środowiskowych, w strukturze wsparcia rolnictwa wydaje się podejściem zmierzającym w dobrym kierunku. Wymaga jednak jeszcze dopracowania. W dobie wyczerpywania się zasobów naturalnych stwarza dalsze możliwości zrównoważonego rozwoju rolnictwa unijnego i konkurowania w świecie za lat 20. czy 30. wysoką jakością produktów żywnościowych. Ukierunkowuje ponadto wsparcie na programy i beneficjentów w zależności od potrzeb lokalnych, co będzie miało coraz większe znaczenie przy ograniczanych na rolnictwo środkach unijnych i krajowych.

Kluczowym wyzwaniem dla sektora żywnościowego w UE i na całym świecie staje się 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 około 70%, przy jednoczesnej ograniczonej dostępności skąpych zasobów, szczególnie wody, energii i gruntów. Oznacza to rosnącą presję rynków światowych m.in. 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. Wobec powyższego priorytetem rozwoju gospodarki żywnościowej w nowym okresie programowania powinien być także rozwój zrównoważony. Generalnie, bazując na zasadzie równowagi ekonomiczno-środowiskowo-społecznej, konieczne jest

wsparcie tworzenia i dyfuzji innowacji i poprawy konkurencyjności zewnętrznej w całym sektorze produkcji rolno-spożywczej.

Chociaż najlepszym mechanizmem podnoszenia efektywności gospodarowania jest mechanizm rynkowy, który dokonuje efektywnościowej selekcji podmiotów gospodarczych, w swojej istocie cechuje się jednak pewnymi ułomnościami. Reagując na nie rządy starają się stosować politykę interwencyjną przeciwdziałającą powstawaniu kryzysów. Zazwyczaj jednak polityka taka wprowadzana jest z pewnym opóźnieniem w stosunku do zaistniałych już efektów rynkowych, przez co czasami potęguje niekorzystne zjawiska makroekonomiczne. Narusza także logikę funkcjonowania rynku, rodząc nieuniknione sprzeczności w mechanizmach regulacyjnych, osłabia motywację podmiotów rynku do efektywnych zachowań wywołując najczęściej jedynie efekty przystosowawcze wyrażające się presją na kolejne, coraz bardziej korzystne dla tych podmiotów interwencje, czy wreszcie generuje wysokie koszty interwencji ponoszone przez konsumentów i podatników. Współczesne doświadczenia światowe dowodzą jednak, że rynek i państwo muszą ze sobą współistnieć, a interwencjonizm państwowy powinien zawsze ograniczać się do wspomagania rynku, a nie jego zastępowania. Polityka interwencyjna powinna mieć więc charakter *ex-ante*, a nie *ex-post*, bowiem państwo powinno antycypować i podejmować działania wyprzedzające, a nie ograniczać się do roli „strażaka gaszącego pożar”.

Spis literatury

1. Ackrill R., Kay A., *Historical-Institutionalist Perspectives on the Development of the EU Budget System*, "Journal of European Public Policy" 2006, Vol. 13, z. 1, s. 113-133.
2. Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002.
3. "Agra Europe", Nr 2517, June 5, 2012.
4. "Agra Europe", Nr 2536, October 16, 2012.
5. "Agra Europe", Nr 2540, November 13, 2012.
6. *Agricultural Outlook 2011-2020*, OECD Publishing and FAO, 2011.
7. *Agricultural support, farm land values and sectoral adjustment; the implications for policy reform*, OECD, Paris 2007.
8. *Agriculture in the EU. Statistical and Economic Information Report 2010*, European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2011.
9. *Azjaci wydają coraz więcej na konsumpcję*, „Rzeczpospolita” 29.02.2012 r.
10. Bański J., *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, IGiPZK PAN, Warszawa 2009.
11. Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 609-613.
12. Bołtromiuk A., *Świadomość ekologiczna Polaków – zrównoważony rozwój, Raport z badań 2009*, <http://www.ine-isd.org.pl>.
13. Bołtromiuk A., *Wizje zrównoważonego rozwoju polskiej wsi, unijnej i postindustrialnego rolnictwa w perspektywie 2025*, [w:] J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.
14. Case no 5/67, *Beus v. Hauptzollamt Munchen*, ECR 1967, 83.
15. Case no 5/73, *Balkan-Import-Export-GmbH v Hauptzollamt Berlin-Packhof*, ECR 1973, 1091.
16. Chechelski P., *Wpływ czynników globalnych na polską gospodarkę żywnościową*, [w:] M. Wigier (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 9-37.

17. Chechelski P., *Wpływ procesów globalizacji na polski przemysł spożywczy*, seria „Studia i Monografie”, nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
18. *Chiny liderem rynku żywności*, „Rzeczpospolita” 13.04.2012 r.
19. Chlebicka A., Fałkowski J., Wołek T., *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej*, FAPA, Warszawa, listopad 2008.
20. Coleman J.S., *A Rational Choice Perspective on Economic Sociology*, [w:] N.J. Smelser, R. Swedberg (red.), *The handbook of economic sociology*, Princeton University Press, Russell Sage Foundation, New York 1994.
21. Czekał T., Gradziuk K., *Analiza dochodowości gospodarstw rolnych na tle gospodarstw domowych w kontekście efektywności Wspólnej Polityki Rolnej UE*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKiE, Warszawa 2009.
22. Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] A. Czyżewski (red.), *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej – ujęcie makro i mikroekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.
23. Drewnowska B., *Rynek ekożywności opiera się kryzysowi*, „Rzeczpospolita” 12.10.2012 r.
24. EurActiv.com, 31 May 2012, <http://www.euractiv.com/specialreport-budget/countries-plead-slim-eu-budget-news-513055>, <http://www.euractiv.com/cap/france-germany-agree-keep-eu-far-news-515325> (data dostępu 11.10.2012 r.)
25. European Commission, *A Budget For Europe 2020 - Part I - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Part II - Policy Fiches*, COM(2011) 500 I, II final, Brussels, 29.06.2011.
26. European Commission, *CAP-post 2013: key graphs and figures. Graph 1, 2010 Financial Report*, 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf (data dostępu 03.10.2012 r.).
27. European Commission, *CAP-post 2013: key graphs and figures. Graph 2, 2010 Financial Report*, 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf (data odczytu: 03.10.2012 r.).
28. European Commission, *Draft Interim Report in the interests of achieving a positive outcome of the Multiannual Financial Framework 2014-2020 approval procedure*, COM(2012)0388-2011/0177(APP), 26.09.2012.
29. European Commission, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication From The Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010.

30. European Commission, *Impact Assessment Report, Annex 2d*, 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex2d_en.pdf (data dostępu 18.11.2012 r.).
31. European Commission, *Impact Assessment Report, Annex 3a-d*, 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex3a-d_en.pdf (data dostępu 25.10.2012 r.).
32. European Commission, *Legal proposals for the CAP after 2013*, Brussels, 12.10.2011, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.
33. European Court of Auditors, *Special Report No 14/2003 on the measurement of farm incomes by the Commission Article 33(1)(b) of the EC Treaty, together with the Commission's replies*, OJ C 45, 20.02.2004, s. 1-26.
34. Eurostat, Newsrelease 51/2012, 30.03.2012.
35. Fedyszak-Radziejowska B., *Spoleczności wiejskie: ewolucyjne zmiany, zrównoważony rozwój*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
36. de Frahan B.H. i in., *Farm household incomes and reforming CAP*, Paper presented at the 109th Seminar of the EAAE in Viterbo, Italy 20-21 November 2008.
37. Frenkel I., *Ludność wiejska*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
38. Gay S.H. i in., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, Paper prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005, http://www.ieep.eu/assets/224/WP6D4B_CAP.pdf (data dostępu 06.05.2012 r.).
39. Grant W., *Policy Instruments in the Common Agricultural Policy*, "West European Policies" 2010, Vol. 33(1), s. 22-38.
40. Grochowska R., *Czy Wspólna Polityka Rolna jest jeszcze wspólna? Skutki relokacji płatności bezpośrednich dla państw członkowskich*, materiały międzynarodowej konferencji naukowej „Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich”, IERiGŻ-PIB, Kazimierz Dolny, 18-20.06.2012 r.
41. Grochowska R., Kosior K., *Jak odbudować legitymizację Wspólnej Polityki Rolnej?*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1(53), Centrum Europejskie UW, Warszawa, s. 67-90.
42. Grochowska R., *Udział WPR w tworzeniu innowacyjnego rolnictwa*, [w:] M. Wigier (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 105-122.

43. Gulczyński M., *Nauka o polityce. Podręcznik akademicki*, ALMAMER Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007.
44. Gwosdz K., *Pozytywne i negatywne ścieżki (virtuous and vicious paths) – próba zastosowania teorii zależności od ścieżki (path dependency) do wybranych miast konurbacji górnośląskiej*, [w:] I. Sagan, M. Czepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk–Poznań 2003, s. 227-238.
45. *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD) Report*, 2010, [http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20\(English\).pdf](http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20(English).pdf) (data dostępu 21.11.2012 r.).
46. Jambor A., *What Rio+20 has for the CAP?*, June 18, 2012, <http://capreform.eu/what-rio20-has-for-the-cap/> (data dostępu 18.11.2012 r.).
47. Józwiak W., Michna W., Mirkowska Z., *Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990-2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 21, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
48. Juchniewicz M., *Klasy jako element rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] R. Mroczek (red.), *Wpływ instrumentów polityki handlowej Unii Europejskiej na handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, Raport nr 155, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 147-167.
49. Kay A., *Path Dependency and the CAP*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, z. 3, s. 405-420.
50. *Kierunki rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście realizacji celów określonych w przygotowywanych obecnie dokumentach strategicznych*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez zespół ekspertów IERiGŻ-PIB w składzie: prof. dr hab. Andrzej Kowalski, prof. dr hab. Józef Zegar, dr Zbigniew Floriańczyk, dr Mariusz Hamulczuk, dr Iwona Szczepaniak, dr Marek Wigier, mgr Tadeusz Toczyński, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010, ss. 57.
51. Klepacki B., *Wykształcenie jako czynnik różnicujący zasoby, organizację i wyniki ekonomiczne gospodarstw rolniczych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2005, t. VII, z. 1.
52. Kłodziński M., *Stan i perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, [w:] K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.), *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, SGH, Warszawa 2009.

53. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, *Monitor Polski* 2001, Nr 26, poz. 432.
54. Kowalczyk-Juško A., *Szanse i zagrożenia zachowania różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, [w:] A. Szponar, S. Horská-Schwarz (red.), *Struktura przestrzenno-funkcjonalna krajobrazu*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2005.
55. Kowalczyk S., *Sektor rolno-żywnościowy – perspektywy w rozszerzonej Europie czy zagrożenie globalne?*, [w:] K. Duczkowska-Małysz, A. Szymecka (red.), *Wokół trudnych problemów globalnego rozwoju obszarów wiejskich, gospodarki żywnościowej i rolnictwa*, SGH, Warszawa 2009.
56. Kowalczyk S., Sobiecki R., *Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G” 2011, t. 98, z. 3.
57. Kowalczyk S., Sobiecki R., *Europejski Model Rolnictwa wobec wyzwań globalnych*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 4.
58. Kowalski A. (red.), *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Synteza)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, Raport nr 184, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2010.
59. Kowalski A., Rembisz W., *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
60. Kozmana M., *Koniec rent z UE*, „Rzeczpospolita” 9.11.2011 r.
61. Kulawik J. (red.), *Dopłaty bezpośrednie i dotacje budżetowe a finanse oraz funkcjonowanie gospodarstw i przedsiębiorstw rolniczych*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 20, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
62. Lascoumes P., Gales P., *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, “Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions”, Vol. 20, nr 1, January 2007, s. 1-21.
63. Łopaciuk W., *Zmiany w polskim rolnictwie po wejściu do UE*, [w:] W. Łopaciuk (red.), *Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rolnictwo*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 9, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 50-63.
64. Manteuffel Szoega H., *Elementy kosztu globalizacji gospodarki żywnościowej z punktu widzenia ekonomiki środowiska*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2002, t. IX, Wyd. SGGW.

65. Matthews A., *How much progress has been made on agreeing the 2014-2020 MFF*, August 9, 2012, <http://www.euractiv.com/specialreport-budget/countries-plead-slim-eu-budget-news-513055> (data dostępu 11.10.2012 r.).
66. Matthews A., *MFF baton passes to Van Rompuy: further cuts proposed compared to Commission proposal*, November 15, 2012, <http://capreform.eu/mff-baton-passes-to-van-rompuy-further-cuts-proposed-compared-to-commission-proposal/> (data dostępu 16.11.2012 r.).
67. Matthew A., *Post-2013 EU Common Agricultural Policy*, Trade and Development, Issue Paper 2011, nr 39, ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, October.
68. Mazurkiewicz P., *Sklepy wspierają eksport polskich produktów*, „Rzeczpospolita” 10.10.2012 r.
69. Michna W., Firlej K., Wierzbicki K., *Wybrane problemy wizji rozwoju wsi i rolnictwa w pierwszej połowie XXI wieku*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 30, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
70. Moreddu C., *Effective Targeting of Agricultural Policies. Best Practices for Policy Design and Implementation*, OECD, May 2007.
71. Mroczek R., *Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na podstawowe rynki rolne w Polsce*, [w:] R. Mroczek (red.), *Wpływ instrumentów polityki handlowej UE na handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, Raport nr 155, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
72. Nedergaard P., *Market failures and government failures: A theoretical model of the Common Agricultural Policy*, Paper for the EUSA Ninth Biennial International Conference, March 31-April 2, 2005, Austin, Texas, USA.
73. O’Neill J., *BRIC napędza gospodarkę świata*, „Rzeczpospolita” 9.12.2011 r.
74. Otolіński E., Wielicki W., *Kierunki rozwoju wsi i gospodarstw rolnych*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu. Seria Ekonomia” 2003, z. CCCLVIII (2), s. 103-119.
75. Poczta W., *Potencjał i pozycja konkurencyjna polskiego sektora rolno-żywnościowego na rynku europejskim*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2010, nr 2.
76. Poczta W., *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
77. Poczta W., Siemiński P., *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Wyd. Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań 2010.

78. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, M. Boni (red.), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009, www.polska2030.pl.
79. Pouliquen A., *Integracja krajów Europy Wschodniej z Unią Europejską: od ożywienia do kryzysu w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 1.
80. *Public Goods from Private Land*, RISE Task Force directed by Professor Allan Buckwell, RISE, December 2009, <http://www.agriculture.gov.ie/media/migration/agri-foodindustry/foodharvest2020/foodharvest2020/submissionsreceived/Rise%20Task%20Force.pdf>.
81. Rembisz W., *Krytyczna analiza podstaw i ewolucji interwencji w rolnictwie*, „Współczesna Ekonomia” 2010, nr 4, WSFiZ, Warszawa.
82. *Rising Food Prices. Policy Options and World Bank Response*, World Bank, Washington 2008.
83. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2011.
84. Rosiak E., Łopaciuk W., Krzemiński M., *Produkcja biopaliw i jej wpływ na światowy rynek zbóż oraz roślin oleistych i tłuszczów roślinnych*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 29, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
85. Roskin M.G., Cord R.L., Medeiros J.A., Jones W.S., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001.
86. Sewell W., *Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology*, [w:] T. McDonald, *The Historic Turn in Human Sciences*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1996, s. 245-280.
87. Sikorska A. (red.), *Uwarunkowania rozwoju kapitału ludzkiego w rolnictwie i na obszarach wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 1, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
88. Sobkowiak L., *Leksykon politologii*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), wyd. V, Wrocław 1999.
89. Stiglitz J.E., *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, “The World Bank Research Observer” 1987, Vol. 2, z. 1, January.
90. *Strategia rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013*, MRiRW, Warszawa, wersja z dnia 29 czerwca 2005 r.
91. *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2011-2020*, MRiRW, Warszawa, wersja z dnia 25.04.2012 r., Uchwała RM nr 163/2012.
92. Szymański W., *Globalizacja a wyzwania konkurencyjne przedsiębiorstw gospodarki żywnościowej*, [w:] I. Szczepaniak (red.), *Wybrane aspekty konkurencyjności polskich producentów żywności*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, Raport nr 110, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

93. Tangermann S., *Direct payments in the CAP post 2013*, Note, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, January 2011.
94. Tereszczuk M., *Porównawcza ocena rozwoju, struktur i produktywności polskiego przemysłu spożywczego na tle innych krajów UE*, [w:] R. Mroczek (red.), *Procesy dostosowawcze polskiego przemysłu spożywczego do zmieniającego się otoczenia rynkowego (1)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 4, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011, s. 94-115.
95. “The Economist Newspaper Limited”, London (21.03-27.03.2009).
96. *The Green Economy Report*, UNEP, 2011, http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf (data dostępu 21.11.2012 r.).
97. *The Role of Agriculture and Farm Household Diversification in the Rural Economy: Evidence and Initial Policy Implications*, Working Party on Agricultural Policies and Markets, TAD/CA/APM/WP (2009)1/Final, OECD, 21 Apr. 2009.
98. Tomczak F., *Rolnictwo industrialne u progu XXI wieku: przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2003, nr 3.
99. Urban R., *Ocena spójności procesów rozwojowych rolnictwa i przemysłu spożywczego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 1.
100. Urban R., Mroczek R., *Postępy integracji europejskiej w sektorze żywnościowym*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2011, nr 2.
101. Urban R., *Stan i możliwości rozwojowe polskiego przemysłu spożywczego*, „Postępy Nauk Rolniczych” 2010, nr 2.
102. Van Zeijts H. i in., *Greening the Common Agricultural Policy: impacts on farmland biodiversity on an EU scale*, “Policy Studies” 2011, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
103. Walkowski M., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020. Kontynuacja dotychczasowych założeń czy zmiana paradygmatów rozwoju? – analiza stanowiska Polski*, [w:] B. Toszek, A. Wojtaszek (red.), *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.
104. Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Wyd. Znak, Kraków 1998.
105. Wigier M., *Czas i przestrzeń w długookresowym rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – ujęcie retrospektywne*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 2(24), Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, s. 263-272.

106. Wigier M., *Efekty realizacji WPR w Polsce – doświadczenia i wyzwania w perspektywie do 2020 roku*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Polityka ekonomiczna*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 246, s. 504-513.
107. Wigier M., *Perspektywiczne kierunki zmian w polityce rolnej UE i ich wpływ na polskie rolnictwo*, [w:] *Kierunki zmian w produkcji roślinnej w Polsce do roku 2020*, IUNG, Puławy 2009.
108. Wigier M. (red.), *Analiza efektów realizacji polityki rolnej wobec rolnictwa i obszarów wiejskich*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 26, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
109. Wilkin J., *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, [w:] Materiały z konferencji „Dostosowania polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej”, ARR, Warszawa 2003.
110. Wilkin J., Nurzyńska I. (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
111. Wilkin J., *Polska wieś 2012 – główne tendencje, zjawiska i problemy. Synteza raportu*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
112. Woś A., *Konkurencyjność polskiego sektora żywnościowego. Synteza*, IERiGŻ, Warszawa 2003.
113. Woś A., *Polityka rolniczo-środowiskowa i nowe szanse rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2003.
114. Woś A., *Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa – zakres realnych wyborów*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1999, nr 1.
115. Woś A., *W poszukiwaniu modelu rozwoju polskiego rolnictwa*, IERiGŻ, Warszawa 2004.
116. Woś A., Zegar J., *Rolnictwo społecznie zrównoważone*, IERiGŻ, Warszawa 2002.
117. Zahrnt V., *Financing the Common Agricultural Policy: Which member states pay for the waste of the public money?*, ECIPE, 2011, <http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/CAP%20net%20payers%20ECIPE.pdf> (data dostępu 12.06.2012 r.).
118. Zegar J., *Kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich – uwarunkowania regionalne*, [w:] A. Stasiak (red.), *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską*, PAN, SGGW, Warszawa 2000.
119. Zegar J., *Konkurencyjność rolnictwa w dobie globalizacji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2008, t. X, z. 1.

120. Zegar J.St., *Konkurencyjność rolnictwa zrównoważonego. Zarys problematyki badawczej*, [w:] J.St. Zegar (red.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (11)*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, Raport nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.
121. Zegar J.S., *Kwestia koncentracji ziemi w polskim rolnictwie indywidualnym*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G” 2009, t. 96, z. 4, s. 256-266.
122. Zegar J.S., *Struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Polsce. Stan i perspektywa zmian*, „REALIA” 2009, nr 3(12), s. 31-56.
123. Zegar J.St., *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (10). Raport końcowy: synteza i rekomendacje*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, Raport nr 175, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.
124. Zerka P., *Cyfrowy reset, wieloletnie ramy finansowe UE (2014-20) a rozwój gospodarki cyfrowej w Polsce*, DemosEuropa, wrzesień 2012, http://www.demoservices.home.pl/www/files/Demos_Cyfrowy_reset.pdf (data dostępu 12.10.2012 r.).
125. Ziętara W., *Tendencje i możliwości rozwoju przedsiębiorstw rolniczych o różnych kierunkach produkcji*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 2011, t. XIII, z. 5.
126. <http://ec.europa.eu/agriculture/rurder/leg/index.eu.htm>.
127. <http://www.portalspozywczy.pl/FAMMU/FAPA>.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 800 egz., ark. wyd. 7,9
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*