



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Ekonomiczne i społeczne  
uwarunkowania rozwoju  
polskiej gospodarki  
żywnościowej  
po wstąpieniu Polski  
do Unii Europejskiej  
(Synteza)***

**nr 184**

**Warszawa 2010**



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Ekonomiczne i społeczne  
uwarunkowania rozwoju  
polskiej gospodarki  
żywnościowej  
po wstąpieniu Polski  
do Unii Europejskiej  
(Synteza)***





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Ekonomiczne i społeczne  
uwarunkowania rozwoju  
polskiej gospodarki  
żywnościowej  
po wstąpieniu Polski  
do Unii Europejskiej  
(Synteza)***

*Praca zbiorowa pod redakcją  
prof. dr. hab. Andrzeja Kowalskiego*

*Autorzy:*

*dr hab. Szczepan Figiel*

*prof. dr hab. Wojciech Józwiak*

*prof. dr hab. Andrzej Kowalski*

*dr Janusz Rowiński*

*doc. dr hab. Jadwiga Seremak-Bulge*

*prof. dr hab. Alina Sikorska*

*dr Aldona Skarżyńska*

*prof. dr hab. Roman Urban*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2010**

Niniejsza praca jest efektem końcowym badań prowadzonych w IERiGŻ-PIB w Programie Wieloletnim 2005-2009 „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” w tematach badawczych:

**Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa,**

**Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji,**

**Monitorowanie oraz analiza zmian polskiego łańcucha żywnościowego,**

**Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym,**

**Polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa,**

**Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich,**

**Rachunek nadwyżek ekonomicznych dla wybranych produktów rolniczych i klasyfikacja gospodarstw rolnych według zasad stosowanych w Unii Europejskiej,**

**Rozwój i aplikacja zaawansowanych metod analitycznych do ewaluacji ex-ante i ex-post efektów zmian we Wspólnej Polityce Rolnej i w uwarunkowaniach makroekonomicznych.**

W pracy wykorzystano także wnioski płynące z opracowań i ekspertyz zewnętrznych zleconych w trakcie realizacji Programu Wieloletniego. Wszyscy pracownicy IERiGŻ-PIB biorący udział w badaniach składają niniejszym podziękowania Autorom i Ekspertom wspierającym prace badawcze Instytutu.

Opracowanie komputerowe

*Anna Staszczak*

Korekta

*Krystyna Mirkowska*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipski*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 978-83-7658-124-8

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984  
tel.: (0-22) 50 54 444  
faks: (0 22) 50 54 636  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

Wstęp.....	7
<i>prof. dr hab. Andrzej Kowalski</i>	
Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym .....	11
<i>prof. dr hab. Andrzej Kowalski</i>	
Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa .....	68
<i>prof. dr hab. Roman Urban</i>	
Monitorowanie oraz analiza zmian polskiego łańcucha żywnościowego.....	83
<i>doc. dr hab. Jadwiga Seremak-Bulge</i>	
Polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa – kwestie efektywności i konkurencyjności.....	95
<i>prof. dr hab. Wojciech Józwiak</i>	
Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich .....	129
<i>dr Janusz Rowiński</i>	
Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich.....	153
<i>prof. dr hab. Alina Sikorska</i>	
Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w latach 2005-2008.....	165
<i>dr Aldona Skarżyńska</i>	
Rozwój i aplikacja zaawansowanych metod analitycznych do ewaluacji ex-ante i ex-post efektów zmian we Wspólnej Polityce Rolnej i w uwarunkowaniach makroekonomicznych.....	176
<i>dr hab. Szczepan Figiel</i>	



## Wstęp

Spoleczne i ekonomiczne funkcje rolnictwa ulegają zasadniczym zmianom w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego społeczeństw. Z działu decydującego o możliwościach przeżycia całych społeczności, stwarzającego podstawy rozwoju gospodarczego staje się działem wymagającym aktywnej polityki. Truizmem jest już dzisiaj teza, że możliwości jego rozwoju w większym stopniu zależą od koniunktury gospodarczej w sferze poza rolniczej niż od polityki agrarnej. We współczesnym świecie nie można zrozumieć mechanizmów rozwojowych sektora żywnościowego bez analizy czynników makroekonomicznych. W Polsce analiza ta jest dodatkowo utrudniona z uwagi na fakt, że nasza gospodarka w ciągu ostatniego wieku przynajmniej sześciokrotnie przechodziła zasadnicze zmiany polityki gospodarczej. Ostatnie związane są z dostosowywaniem polskiej gospodarki do standardów Unii Europejskiej i uzyskaniem członkostwa w Unii.

W ostatnim dwudziestoleciu w procesie transformacji zachodziły zmiany w przedmiotowej i podmiotowej strukturze gospodarki. Zmianom ulegały też kryteria oceny tych zmian. W poprzednim systemie gospodarczym strukturę gospodarki oceniano według kryteriów planowego rozwoju. Kryteria te obejmowały takie cechy, jak: harmonijność, spójność, elastyczność, nowoczesność, kompleksowość, wysoka sprawność itp. Odpowiedzialność za kształtowanie struktury gospodarki spoczywała na państwie. Inicjowane przez państwo plany zmian strukturalnych nie tylko nie przynosiły oczekiwanych efektów, ale wręcz przeciwnie, struktura gospodarcza ulegała utrwalaniu. Wysoka energochłonność i materiałochłonność gospodarki wciąż wymuszała doinwestowanie gałęzi i branż dostarczających energii i surowców. Udział tych branż był kilkakrotnie przewartościowany w relacji do gospodarek krajów wysoko rozwiniętych.

Wejście polskiej gospodarki w okres głębokiej zmiany systemowej oznaczało, że zmienił się radykalnie układ sił rynkowych.

Przechodzenie od gospodarki podażowej do popytowej (od gospodarki ograniczonej przez zasoby do ograniczonej przez popyt) rozpoczęło się od rolnictwa. Pojawienie się bariery popytu na rynku rolnym i żywnościowym było zasadniczą zmianą warunków ekonomicznych agrobiznesu. Zmiany cen żywności i cen skupu przestały być funkcją kosztów, a stały się funkcją zmian popytu. Bariera popytu na żywność oznacza przymus ekonomiczny oraz selekcję producentów, pogłębiając problemy zarówno społeczne, jak i ekonomiczne.



Rozwój procesów społeczno-gospodarczych staje się coraz mniej przewidywalny, pomimo istotnego postępu w metodach prognozowania. Określenie kierunków rozwoju agrobiznesu w Polsce w perspektywie najbliższych kilkunastu lat jest zadaniem natury bardziej futurologicznej niż prognostycznej. Trudności wynikają nie tylko ze złożoności problemu łączącego aspekty przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, przestrzenne i polityczne, ale przede wszystkim ze zmieniających się założeń wyjściowych.

Obok występujących przy wszystkich prognozach trudności związanych z określeniem koniunktury gospodarczej w kraju i u głównych naszych partnerów gospodarczych, kierunków rozwoju i możliwości wdrażania postępu technicznego, aktywności demograficznej sytuacji na rynku pracy itp., w Polsce występują ograniczenia związane z nie dodefiniowaniem celów i zasad polityki ekonomicznej w agrobiznesie. W Polsce coraz powszechniejsze staje się przekonanie, że problem rekonstrukcji agrobiznesu i jego modernizacji jest jednym z najważniejszych i zarazem najtrudniejszych zadań polityki gospodarczej kraju. Wokół polityki rolnej skupia się wiele poważnych kontrowersji teoretycznych, co w konsekwencji przenosi się na spory natury politycznej utrudniając przyjęcie trwałych zasad i celów polityki ekonomicznej i społecznej. Strategiczne problemy agrobiznesu nie mogą być, jak to się często dzieje, rozpatrywane jedynie z punktu widzenia wyżywienia społeczeństwa i warunków życia ludności rolniczej. Niezbędne jest rozpatrywanie tych problemów przez pryzmat spraw bezrobocia, socjalnych obciążeń budżetu państwa i budżetów lokalnych, możliwości finansowego wsparcia ze strony państwa, niebezpieczeństwa rozszerzania się regionalnych obszarów biedy, narastającej liberalizacji handlu międzynarodowego i wymogów integracji z Unią Europejską. Z powyższych powodów długookresowych problemów rolnictwa nie można rozwiązywać w ramach wąsko rozumianej polityki rolnej.

Rozwój rolnictwa we współczesnym świecie jest rezultatem zarówno samistnych procesów gospodarczych, jak i realizowanej krajowej polityki rolnej, uwzględniającej zarówno uwarunkowania wewnętrzne, jak i światowe tendencje wyznaczające miejsce sektora rolnego w gospodarce poszczególnych krajów. Znajomość uwarunkowań zewnętrznych związanych z internacjonalizacją gospodarek i społeczeństw, rozwojem systemu rynkowego i ustroju demokratycznego, pojawieniem się tzw. problemów globalnych powoduje, że staranna analiza gospodarki światowej i uwzględnienie wniosków z niej płynących w formułowaniu zasad polityki ekonomicznej w tym rolnej jest warunkiem niezbędnym dla osiągnięcia sukcesu przez daną gospodarke.

Analiza światowych tendencji określających zmieniające się miejsce sektora żywnościowego w gospodarce upoważnia do postawienia tezy, że najważniejsze z nich to:

Związki rolnictwa z całym gospodarstwem społecznym nasilają się mimo relatywnego zmniejszania się pozycji rolnictwa w podstawowych wielkościach makroekonomicznych. Stanowi to prawidłowość obserwowaną we wszystkich krajach i znajdującą wytłumaczenie głównie w niższej dochodowej elastyczności popytu na produkty żywnościowe aniżeli na inne dobra i usługi, ograniczonych rozmiarach zapotrzebowania na te produkty oraz wyższym tempie wzrostu wydajności ogółu czynników produkcji w rolnictwie aniżeli tempo wzrostu popytu.

Inna prawidłowość zawiera się w konstatacji, iż nie można osiągnąć pomyślnego rozwoju całej gospodarki, jeżeli rolnictwo jest zacofane.

Zmiana kierunków wzajemnych relacji ekonomicznych rolnictwa i całej gospodarki narodowej. Relacje te ulegają zmianie wraz z postępującą integracją działalności rolniczej z innymi działalnościami wytwórczymi. Następuje odwrócenie kierunku przepływu wartości ekonomicznych, a mianowicie zastąpienie transferów z rolnictwa na rzecz ogólnego rozwoju kraju przez transfery z ogólnego rozwoju kraju na rzecz rolnictwa.

Kolejną ważną prawidłowością jest stopniowe wtapianie się rolnictwa jako działalności produkcyjnej w większy spójny system agrobiznesu. Rolnictwo przestaje być ogniwem autonomicznym, staje się częścią agrobiznesu. Dysproporcje rozwojowe ogniw agrobiznesu są źródłem niewykorzystania potencjału produkcyjnego rolnictwa.

Istotny wpływ na kierunki rozwoju społeczno-ekonomicznego rolnictwa ma ewolucja statusu rodziny rolniczej i gospodarstwa domowego rolnika.

Znajomość kierunków rozwoju rolnictwa na świecie oraz zmieniającego się miejsca i znaczenia rolnictwa w gospodarkach krajowych nabiera szczególnego znaczenia w dobie globalizacji zachodzącej we współczesnym świecie. Procesy globalizacji stawiają na nowo problem wyboru celów i suwerenności polityki społeczno-gospodarczej poszczególnych krajów. Wielu autorów uważa, że żaden ze współczesnych krajów nie jest w stanie przeciwstawić się mechanizmom i skutkom globalizacji. Globalizacja prowadząca do swobodnego przepływu ponad granicami oszczędności i towarów, a w konsekwencji inwestycji i popytu powoduje, że zasadniczo zmienia się kryterium efektywności. Efektywny i konkurencyjny staje się ten, kto potrafi wykorzystać relacje rzadkości i obfitości zasobów w skali globalnej. Mechanizm ten rozrywa podstawowe równanie ekonomii dotyczące relacji między oszczędnościami a inwestycjami. Rynek globalny jest

miejszem, gdzie spotyka się kapitał szukający opłacalnych miejsc inwestowania z kredytobiorcami poszukującymi najtańszych form pozyskania kredytu.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. wymagało spełnienia wielu trudnych warunków politycznych, ekonomicznych i społecznych. Osiągnięcie ich nastąpiło w wyniku determinacji elit politycznych i znaczących grup społeczeństwa w realizacji kosztownych społecznie i ekonomicznie procesów transformacji gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej oraz dostosowania jej do standardów Unii Europejskiej. Przystąpienie naszego kraju do struktur europejskich nie oznacza, że wszystkie ekonomiczne i polityczne problemy zostały pomyślnie rozwiązane, a proces transformacji zakończony. Integracja z UE stwarza jedynie szansę i uzasadnioną nadzieję, że proces ten może być kontynuowany przy znacznie bardziej efektywnie przy mniejszych kosztach społecznych.

Rozszerzenie Unii Europejskiej oznaczało integrację 25, a następnie 27 państw, w których poziom dochodu narodowego *per capita* jest bardzo zróżnicowany. W krajach Europy Wschodniej i Środkowej nie przekracza 35% średniej unijnej. Znacznie niższy jest także poziom rozwoju definiowany przez produktywność czynników produkcji, stabilność otoczenia makroekonomicznego, efektywność instytucji realizujących politykę gospodarczą, instytucjonalne otoczenie biznesu w tym porządek prawny. Osiągnięcie przez kraje wstępujące do UE wskaźników na poziomie unijnym będzie wymagało czasu i prowadzenia przez nie polityki gospodarczej uwzględniającej znaczne zwiększenie inwestycji i rozwoju kapitału ludzkiego oraz transfer technologii i zasobów kapitałowych.

Rolnictwo, podobnie jak cały sektor żywnościowy, było jednym z sektorów gospodarki narodowej, w którym procesy modernizacji i restrukturyzacji przebiegały w sposób najbardziej skomplikowany. Rozwiązanie nabrzmiałych problemów społecznych i ekonomicznych w rolnictwie było jednym z najtrudniejszych wyzwań kolejnych rządów, a ocena zachodzących procesów najbardziej skomplikowana.

Wychodząc naprzeciw tym wyzwaniom w 2004 roku Rada Ministrów uchwaliła Program Wieloletni pt: „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, którego realizację powierzyła Instytutowi Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Niniejszy tom zawiera najważniejsze konkluzje z realizacji badań.

## **Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym<sup>1</sup>**

Jednym z najważniejszych problemów rozwojowych współczesnej gospodarki światowej jest inkorporacja rolnictwa do systemu regulacji rynkowych i określenie kształtu polityki rolnej w ujęciu narodowym i ponadnarodowym. Wyzwania współczesnego świata na nowo określają zadania sektora żywnościowego.

### **Funkcje rolnictwa w zmieniającym się świecie**

Podstawowe funkcje rolnictwa związane z produkcją żywności są w coraz szerszym zakresie realizowane nie tyle przez samo rolnictwo, ile przez kompleks działań, w których zaangażowane są różne czynniki i uwarunkowania niezależne od rolnictwa. Doświadczenia światowe wskazują, że możliwości rozwojowe rolnictwa w coraz mniejszym stopniu wynikają z uwarunkowań endogenicznych tego sektora, a coraz bardziej zależą od polityki makroekonomicznej. Podstawowe znaczenie dla konkurencyjności sektora żywnościowego mają tendencje rozwojowe w całej gospodarce. Pozytywne wyniki uzyskiwane w skali makro przenoszą się na rolnictwo i jego otoczenie. Koniunktura rolnicza stanowi integralną część koniunktury ogólnej i jednocześnie jest jej pochodną.

Szanse i zagrożenia związane z globalizacją i globalną konkurencją dla sektora gospodarki żywnościowej mają swój wymiar realny i instytucjonalny. Wzajemne rozległe związki pomiędzy rolnictwem i gospodarką w procesie globalizacji ulegają znacznemu pogłębieniu, pomimo relatywnego zmniejszania się pozycji rolnictwa mierzonej za pomocą tradycyjnych mierników. Rośnie znaczenie rolnictwa dla zachowania środowiska naturalnego, zatrudnienia, stylu życia, zaspokajania aspiracji ludności rolniczej, zachowania i tworzenia wartości kulturowych, rozwoju turystyki i rekreacji. Następuje przewartościowanie koncepcji rozwoju ilościowego na jakościowe rozwiązania. Coraz częściej rolnictwo realizuje nie tylko cel ekonomiczny, ale także realizuje cele socjalne, społeczne, kulturowe i ekologiczne.

Doświadczenia światowe dobitnie dowodzą, że wzrost gospodarczy, jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do rozwoju rolnictwa. Nie ulega wątpliwości, że w poszukiwaniu satysfakcjonujących rozwiązań należy wyjść

---

<sup>1</sup> Realizowany temat badawczy składał się z następujących zadań: Wpływ procesów globalizacji na rozwój polskiego rolnictwa i wsi; Rolnictwo społecznie zrównoważone; Możliwości prowadzenia narodowej polityki rolnej przez Polskę w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

poza obszar nauk ekonomicznych i odwołać się do czynników instytucjonalnych, kulturowych, politycznych, socjologicznych, przyrodniczych i technologicznych.

Poszerzenie zakresu oddziaływania WTO przyspiesza zmiany w mechanizmach i celach polityki wobec producentów surowców rolniczych. Postępuje liberalizacja handlu międzynarodowego poprzez likwidację lub obniżanie barier taryfowych i pozataryfowych. Z drugiej strony państwa wysoko rozwinięte rekompensują swoim rolnikom „straty” poniesione w wyniku liberalizacji, stosując instrumenty wsparcia i ochrony rynkowej. W krajach OECD ogólna wartość subwencji rolnych zbliża się do 250 mld dol. rocznie. Te mechanizmy nakładają się na równoległe procesy strukturalnych przekształceń technologicznych i organizacyjnych sektora rolnego.

Najbardziej spektakularnym wyrazem tych zmian jest spadek zasobów pracy zaangażowanych w wytwarzaniu surowców rolniczych. Od półwiecza w wyniku postępu technicznego, biologicznego, technologicznego i organizacyjnego, wzrostu skali produkcji następuje systematyczny spadek poziomu cen rolnych. Wartość dotacji w tym samym czasie radykalnie wzrastała. Taki model polityki rolnej wywołuje silne uzależnienie rolnictwa od interwencjonizmu państwowego i pogarsza konkurencyjność tego sektora na arenie międzynarodowej. Większość producentów rolnych nie jest w stanie uzyskiwać satysfakcjonujących dochodów bez wsparcia ze środków publicznych. Tak silna dystrybucja dochodu społecznego na rzecz producentów rolnych staje się nie tylko trudna do zaakceptowania przez podatników, ale przede wszystkim protekcyjna polityka stwarza trudne do usunięcia bariery rozwojowe krajom najbiedniejszym, dla których eksport surowców w tym rolniczych jest często jedyną możliwością eksportową.

W porównaniu z przemysłem rolnictwo charakteryzuje się wieloma specyficznymi cechami. Postęp techniczny w rolnictwie jest wolniejszy i pozostaje w znacznej mierze niedostępny dla wielu małych gospodarstw zwłaszcza w krajach rozwijających się. Rynki rolne są mało stabilne ze względu na niepewne warunki klimatyczne i okazje do zachowań spekulacyjnych, w wyniku czego producenci zmuszeni są stawiać czoła znacznym fluktuacjom cenowych i dochodowym. W końcu działalność rolnicza wykracza poza aktywność ściśle produkcyjną. Te mechanizmy nakładają się na równoległe procesy strukturalnych przekształceń technologicznych i organizacyjnych sektora rolnego. Rolnictwo jest słabszym partnerem na rynku. Rolnicy są rozproszeni, w związku z czym nie są w stanie przeciwstawić się zorganizowanej sile sfery skupu i przetwórstwa surowców rolniczych. Siła przetargowa rolników na rynku jest w związku z tym mała. Kwestie nierówności partnerów na rynku powodują dyktat cenowy jednostek otoczenia rolnictwa. Mechanizm wolnego rynku nie jest neutralny z punktu widzenia rozkładu kosztów i korzyści z procesów wzrostowych. Nawet

jeśli rynek funkcjonuje sprawnie w sensie technicznym, to nie zawsze jest respektowana zasada sprawiedliwości społecznej.

Rolnictwo jako gałąź surowcowa, jest oddalone zarówno w sensie przestrzennym, jak i ekonomicznym od końcowego nabywcy dóbr (tj. konsumenta i eksportera). Tymczasem rynek uprzywilejowuje końcowe stadia przetwarzania surowców w produkty finalne. Te ogniwa, które są bliżej nabywcy końcowego, mają większe szanse osiągnięcia korzyści cenowych aniżeli ogniwa oddalone (w sensie ekonomicznym), gdyż faktycznie mają większy wpływ na ceny swoich produktów i usług. Istnieją liczne dowody empiryczne na to, że sfery skupu surowców, przetwórstwa i handlu – w cenach swoich produktów realizują (przejmują) relatywnie dużą część wartości dodanej. Ich udział w podziale ogólnej wartości dodanej (jaka powstała na całej drodze wytwarzania finalnych produktów żywnościowych) jest większy aniżeli ich udział w tworzeniu tejże wartości. Rolnictwo realizuje proporcjonalnie mniejszą część wartości dodanej niż wytworzyło. Rynek dokonuje więc redystrybucji wartości dodanej trwale deprecjonując rolnictwo. Wynika to z niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Okazuje się, że również w krajach wysoko rozwiniętych, gdzie mechanizm rynkowy powinien działać pełniej, rolnictwo jest trwale deprecjonowane w podziale wartości dodanej.

Mechanizm rozwoju długookresowego w Polsce podobnie jak w wielu krajach na świecie nie sprzyjał dotychczas wzmacnianiu zdolności konkurencyjnej rolnictwa na rynku wewnętrznym. Rolnictwo było i jest postrzegane jako gałąź zacofana i nierozwojowa. Zdane na własne siły nie było ono dotychczas w stanie przekroczyć krytycznej masy reform i w istocie funkcjonowało na obrzeżach gospodarki narodowej. Słabe ekonomicznie gospodarstwa miały małą zdolność akumulacji i inwestowania, co pogłębiało ich złą sytuację ekonomiczną i socjalną. Bieda reprodukowała biedę.

Przemiany strukturalne w rolnictwie ograniczone są wypaczeniami w alokacyjnej funkcji rynku. W gospodarce rynkowej mechanizm alokacji zasobów na zasadach rynkowych jest podstawą tej gospodarki i nie ma co do tego wątpliwości. Ale mechanizm rynkowy ma niekiedy również swe przyrodzone wady i w pewnych dziedzinach nie jest skuteczny i nie działa prawidłowo. Nie działa prawidłowo w sferach zmonopolizowanych, w sferach gdzie w rynkowym rachunku nie uwzględnia się efektów lub nakładów zewnętrznych, czy na rynku, gdzie zablokowane są kanały informacji.

W rolnictwie występuje często dodatkowa blokada mechanizmu alokacyjnego, związana ze słabą wrażliwością podaży na zmiany cen i wyłączenie się tak ważnej części mechanizmu rynkowego, jaką jest mechanizm selekcji nie-

efektywnych. Podstawą takiego działania jest założenie, że nie ma w gospodarce przeszkód przepływu pracy i kapitału ani w czasie, ani w przestrzeni. To założenie jest oderwane od realiów polskiego rolnictwa i polskiej wsi. Realokacja rynkowa czynników produkcji z zastosowań mniej efektywnych do bardziej efektywnych wymaga mobilności czynników produkcji. A właśnie specyfiką polskiego rolnictwa jest mała mobilność tych czynników. Wielu nie da się przesunąć do innych zastosowań. Czynniki te nie podlegają rynkowej alokacji, nie mają alternatywy zastosowania, a więc nie stanowią kosztów społecznych (kosztów alternatywnych). W istocie nie mając ceny, są poza wyborem ekonomicznym wynikającym z logiki rynku. Wiele istniejących w rolnictwie czynników wytwórczych albo będzie produkować w istniejących gospodarstwach, albo będą bezczynne. Z tego punktu widzenia wzrost wydajności w rolnictwie przez zmianę struktury agrarnej jest u nas drogi, gdyż do kosztów społecznych należy zaliczyć zastąpienie nową techniką dużej części czynników produkcji, które w wyniku tego procesu wypadną bezpowrotnie z obiegu gospodarczego. Część zasobów pracy wypada z gospodarki, ale nie wypada z życia społecznego. Przechodzić musiałyby ze sfery aktywności do sfery zabezpieczenia społecznego. Ostry mechanizm selekcji w rolnictwie musiałby więc do istniejącego bezrobocia dołączyć nowych bezrobotnych z rolnictwa, a pustą kasę państwową obciążyć nowymi zobowiązaniami socjalnymi, eliminując tym samym szansę na wygospodarowanie większych środków na aktywizację obszarów wiejskich.

Ta degeneracja mechanizmu rynkowego występuje najczęściej w rozdrobnionym rolnictwie chłopskim w sytuacji dużego bezrobocia utajonego na wsi. A taką sytuację w dużym zakresie mamy w Polsce. Cechą prywatnej firmy działającej na rynku jest, że nie może ona na dłuższą metę tkwić w sferach nieefektywnych. To jest właśnie podstawą dynamiki rynkowego mechanizmu alokacyjnego. Gospodarstwo chłopskie trwa również wtedy, gdy spadają dochody, a produkcja jest nierentowna. W gospodarstwie chłopskim całkowicie odmienny jest wymiar ryzyka i bankructwa. W naszych warunkach gospodarstwa nie bankrutują do końca, a trwają w biedzie i niedostatku. Restrykcje cenowe i finansowe wywołują nie tyle bankructwo, co zwiększa się zjawisko naturalizacji. To, że gospodarstwa chłopskie w Polsce w sytuacji wysokiego bezrobocia nie poddają się selekcji, trwają w rolnictwie mimo nierentowności i przejadania kapitału, świadczy jednoznacznie, że nie działa w pełni typowy rynkowy mechanizm alokacji. Poprawy struktury agrarnej nie można więc dokonać na większą skalę poprzez mechanizm selekcji gospodarstw słabych, jeżeli takiej selekcji restrykcje cenowe nie wywołują.

W sytuacji niskiej mobilności siły roboczej, przejawiającej się w wymuszonym przywiązaniu ludzi do miejsc zamieszkania, węzłowym problemem

przemian strukturalnych w rolnictwie jest inwestowanie w miejsca pracy na wsi. Przemawia za tym nie tylko istniejąca bardzo mała mobilność wiejskiej siły roboczej. Dodatkowym argumentem są niższe koszty mieszkań i utrzymania na wsi niż w mieście.

Wpływ na możliwości rozwojowe rolnictwa ma także niska elastyczność dochodowa popytu na żywność. Sytuacja ekonomiczna rolnictwa zależy przede wszystkim od ogólnej koniunktury gospodarczej. W warunkach gospodarki rynkowej decydujące znaczenie dla koniunktury rolniczej ma popyt finalny na produkty rolne i żywnościowe. Z rachunków narodowych wynika, że w latach 1993-2006 wzrost PKB o 1 punkt procentowy stwarzał możliwość zwiększania indywidualnego spożycia żywności o 0,5 punktu procentowego. Górna granica tempa wzrostu popytu na żywność wyznaczana jest przez tempo wzrostu dochodów ludności oraz dochodową elastyczność popytu na żywność. Z punktu widzenia podaży granicę tę wyznacza zagregowany współczynnik konwersji surowców rolniczych w produkty finalne.

Dla rozwoju sektora żywnościowego i sytuacji dochodowej producentów żywności najskuteczniejszym działaniem jest więc pro wzrostowa polityka makroekonomiczna, przekładająca się na wysokie tempo wzrostu popytu na produkty rolne.

Niska wewnętrzna akumulacja rolnictwa ma swoją przyczynę w niższej wydajności pracy w rolnictwie niż w przemyśle. Główne więc drogi do likwidacji rozpiętości dochodów – to zmiany strukturalne w rolnictwie, modernizacja gospodarstw rolnych i wyeliminowanie tych, które są niezdolne do życia. Idea ta stanowiła ważną przesłankę przy formułowaniu wspólnej polityki rolnej EWG, a obecnie Unii Europejskiej.

Polityka gospodarcza powinna opierać się na określonej wizji przyszłości. Chcąc racjonalnie działać, trzeba wiedzieć, w jakim kierunku oraz do czego się zmierza. To co wydaje się racjonalne z lokalnej perspektywy oraz w krótkim okresie, może okazać się krańcowo nieracjonalne z punktu widzenia makroekonomicznego i w dłuższym horyzoncie czasowym.

Kluczową kwestią w procesie konstruowania strategii rozwojowej jest wybór celów. Ich sprecyzowanie wiąże się z podstawowymi aspektami procesu rozwoju, czyli z aspektem techniczno-gospodarczym, ekonomicznym, przestrzenno-ekologicznym, społeczno-politycznym oraz cywilizacyjno-kulturowym. Ponieważ związane z tymi aspektami punkty widzenia oraz wynikające z nich kryteria oceny są odmienne, nieunikniona jest wynikająca stąd rozbieżność ocen. Ocena możliwych dróg rozwojowych może być różna w przypadku poszczególnych punktów widzenia i związanych z nimi kryteriów wyboru.



Zbiór wchodzących w rachubę kryteriów wyboru obejmuje kryteria techniczno-gospodarcze, ekonomiczne, ekologiczno-przestrzenne oraz społeczno-polityczne. Kryteria techniczno-gospodarcze są zorientowane na racjonalność procesu produkcji, a ich wyrazem jest sprawność procesu, czyli jego wydajność i produktywność.

Kryteria ekonomiczne mogą mieć charakter mikroekonomiczny oraz makroekonomiczny. W pierwszym przypadku są to kryteria zorientowane na rentowność firmy, w drugim natomiast są to kryteria zorientowane na dynamikę wzrostu zrównoważonego. Kryteria ekologiczno-przestrzenne mają charakter interdyscyplinarny i wiążą się z jednej strony z koncepcją równowagi ekologicznej, z drugiej strony natomiast z koncepcją ładu przestrzennego. Kryteria społeczno-polityczne są wyrazem preferencji określonych sił politycznych i wiążą się z dążeniem realizowania interesów grupowych klienteli wyborczej ugrupowań politycznych.

Między poszczególnymi kryteriami występują sprzeczności. Z techniczno-gospodarczego punktu widzenia najbardziej racjonalnym wyborem może być wybór rozwiązań najsprawniejszych, czyli w praktyce najnowszych. Z mikroekonomicznego punktu widzenia racjonalność wyboru będzie wiązała się z jego wpływem na wynik finansowy firmy. W przypadku wyboru kryterium makroekonomicznego konieczne będzie uwzględnienie sytuacji na rynku pracy, z której może wynikać konieczność preferowania rozwiązań pracochłonnych, a więc nieracjonalnych z techniczno-technologicznego punktu widzenia. Podobne, konfliktowe konsekwencje będzie powodowało uwzględnienie ekologiczno-przestrzennych oraz społeczno-politycznych kryteriów wyboru. Tak więc ostateczne wyspecjalizowane kryteria racjonalności, uzasadnione z wąsko profesjonalnego punktu widzenia, muszą prowadzić do rozbieżnych rozstrzygnięć. W praktyce oznacza to groźbę zdominowania decyzji rozwojowych przez pewien typ kryteriów, np. o charakterze techniczno-technologicznym czy makroekonomicznym, ze wszystkimi konfliktogennymi konsekwencjami takiej sytuacji.

Konstruując założenia polityki gospodarczej należy przede wszystkim ustalić kryteria oceny tej polityki.

W odniesieniu do nowoczesnego rolnictwa kryteria określające jego efektywność i konkurencyjność powinny uwzględniać sprawność:

- produkcji rolniczej (techniczną, ekonomiczną, dynamikę i jej stabilność, racjonalność, efektywność),
- strukturalną,
- w zakresie eksportowo-importowego otwarcia rolnictwa,
- w zapewnianiu standardów pracy i życia producentów rolnych,

- w zakresie zdolności do reprodukcji rozszerzonej,
- w zakresie protekcji środowiska naturalnego,
- w zakresie pozytywnego *versus* negatywnego uplasowania w gospodarce narodowej.

Ujęte w ten sposób kryteria sprawności rolnictwa tworzą system społeczno-gospodarczy, obejmujący zarówno techniczne, ekonomiczne, socjalne, jak i ekologiczne uwarunkowania. Zaprezentowany zestaw kryteriów odzwierciedla podstawowe interesy różnych grup społecznych uczestniczących w tworzeniu i podziale produkcji rolnej: producentów rolnych, konsumentów żywności, producentów środków produkcji, przetwórców itp.

Ważne są również relacje, w jakich pozostają poszczególne kryteria sprawnościowe. Najczęściej są one powiązane ze sobą w sposób komplementarny, co oznacza, że realizując jedno z kryteriów, osiąga się postęp w realizacji innych. Rzadko są to zależności wprost proporcjonalne. Pewna grupa pozostaje między sobą w relacjach konkurencyjnych. Przykładem może być minimalizowanie szkodliwych skutków ekologicznych produkcji rolnej, która na ogół pozostaje w sprzeczności z większością kryteriów.

W ewaluacji kryteriów oceny ważną rzeczą jest punkt odniesienia, według którego dokonuje się oceny. Relacje między punktem odniesienia polityki rolnej z jednej strony i producentów rolnych z drugiej, mogą być zarówno koherentne, jak też dychotomiczne. Maksymalizacja technicznej i ekonomicznej efektywności produkcji rolnej jest kryterium w pełni koherentnym, wspólna zarówno rolnikom, jak i politykom, ale maksymalizacja wolumenu produkcji od pewnego czasu stała się kryterium dychotomicznym. Producenci rolni są zainteresowani maksymalizacją produkcji, a polityka rolna w wielu krajach stara się poziom produkcji ograniczać.

Uwagi te upoważniają do konstatacji, że wszelkie oceny sprawności wytwórczości rolniczej, oparte zarówno na analizach teoretycznych czy modelowych, jak i na empirycznych doświadczeniach innych krajów, nie mogą być absolutyzowane, mają one wprawdzie istotną wartość poznawczą, ale równocześnie ograniczoną przydatność praktyczną. Nie jest możliwe bowiem przeniesienie z zewnątrz i realizowanie wysoce skutecznych koncepcji i usprawnień rolnictwa, które nie brałyby pod uwagę istniejących w danym kraju warunków i potrzeb społeczno-gospodarczych.

Przedmiotem wyboru drogi rozwoju przestaje być ścieżka wzrostu gospodarczego w tradycyjnym rozumieniu makroekonomicznym. Celem nie może być także jakiś model gospodarki, społeczeństwa, kraju. Przedmiotem wyboru drogi rozwoju nie mogą być też określone proporcje makroekonomiczne. Dylemat sprowadza się do wyboru jednej z trzech możliwości:

- kontynuacji wzorca rozwojowego społeczeństwa konsumpcyjno-przemysłowego, do którego dążą, pomimo jego negatywnych konsekwencji, kraje rozwijające się,
- racjonalizacji tego wzorca, wynikającą ze świadomości jego słabych stron pojawiających się przede wszystkim „na styku” gospodarki, społeczeństwa oraz ekosystemów,
- rezygnacji z kontynuacji oraz racjonalizacji dominującego wzorca rozwojowego oraz poszukiwania własnej alternatywy rozwojowej, wynikającej z przekonania o wartości zachowania własnej tożsamości kulturowej.

### **Główne współczesne strategie rozwoju rolnictwa**

Tworząc nową strategię rozwoju rolnictwa dostosowaną do warunków krajowych *de facto* należy poddać analizie istniejące we współczesnym świecie istniejące modele rozwoju rolnictwa.

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

Na płaszczyźnie ekonomicznej industrializacja wywierała wpływ na rolnictwo poprzez zwiększanie popytu na produkty rolne, ssanie siły roboczej z rolnictwa, postęp w środkach transportu umożliwiający przemieszczanie produktów rolnych na dalekie odległości (i rozwój ośrodków miejskich), przejmowanie niektórych funkcji przetwórstwa rolno-spożywczego oraz rozwój techniki rolniczej. Tworzyło to przesłanki do najważniejszej zmiany, a mianowicie komercjalizacji rolnictwa polegającej na wysunięciu się dochodu pieniężnego na czoło celów stawianych przez rolników, w skrajnym przypadku nawet jako celu

jedyne. To oczywiście przeorientowało całą ekonomikę produkcji rolnej oraz organizację gospodarstw rolnych na maksymalizację dochodu (zysku), który stał się głównym motywem działalności w rolnictwie. Motyw ten tworzył nakaz maksymalizacji produkcji według zasady przyrostów krańcowych. Dopóki popyt nie stanowił bariery, z efektów maksymalizacji produkcji korzystali rolnicy. Sytuacja zaczęła się jednak zmieniać w ostatnich dekadach XX wieku pod wpływem zarówno wzrostu produktywności rolnictwa, zwłaszcza w rozwiniętych krajach zachodnioeuropejskich, importu tanich produktów rolnych z krajów zamorskich (rozwój środków transportu), jak i postępującego ekonomicznego zróżnicowania ludności, co hamowało wzrost popytu. Pojawienie się bariery popytu miało ogromne konsekwencje dla rolnictwa. Bariera popytu w warunkach rosnącej podaży uruchomiła sekularny proces obniżki cen produktów rolniczych, tj. rozwierania się nożyc cen rolnych, a zatem – proces transferu wartości tworzonej w rolnictwie do konsumentów oraz nierolniczych sektorów gospodarki. Równocześnie tworzyło to silne stymulacje dla przyspieszenia procesów koncentracji i specjalizacji, zmian struktury agrarnej oraz intensyfikacji kapitałochłonnej rolnictwa, w tym wdrażania efektów postępu naukowo-technicznego.

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

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

**Rozwój indukowany.** Rozwój indukowany jest koncepcją wymuszonego rozwoju rolnictwa. Ponieważ rolnictwo generuje zbyt słabe siły wewnętrzne, aby mogły one wywołać proces wzrostowy i utrzymać go w stanie dynamicznej równowagi, główne impulsy dla jego rozwoju muszą być wniesione doń z zewnątrz. Chodzi tu o takie kluczowe kwestie, jak kreacja kapitału, innowacyjność, struktury instytucjonalne, efektywna alokacja zasobów i inne. Twierdzi się, że bez odpowiedniej ingerencji państwa efekty zewnętrzne mogą być zbyt słabe i wówczas równowaga w gospodarce może się ustalić poniżej optimum.

Innowacje i materialne nośniki postępu w rolnictwie – zgodnie z modelem rozwoju indukowanego – powstają poza rolnictwem i są doń włączane kanałami rynkowymi. Aby proces ten mógł przebiegać nie tylko sprawnie, ale także był efektywny, potrzebny jest normalnie funkcjonujący rynek, który generuje prawdziwe informacje cenowe, a więc określa decyzje alokacyjne. Problem polega jednakże na tym, że w większości krajów rozwijających się takiego rynku nie ma. Gdyby rynek taki był i decyzje alokacyjne zapadały w zgodzie z neoklasyczną formułą efektywności mikroekonomicznej, to wówczas kraje te byłyby znacznie lepiej rozwinięte. To założenie stanowi słaby punkt modelu rozwoju indukowanego.

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

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

Założenie, że poprawa struktury obszarowej rozwiąże główne problemy rolnictwa jest uproszczeniem. Wzrost obszaru gospodarstwa nie jest wystarczający dla osiągnięcia nowej jakości. Podać można wiele przykładów gospodarstw obszarowo dużych (jak na warunki polskie), które są ekonomicznie słabe. Potwierdzają to również wyniki powszechnych spisów rolnych. Okazuje się, że około 24% rolników, właścicieli gospodarstw o powierzchni 10-50 ha, których głównym źródłem dochodu jest działalność rolnicza, uznało swoje gospodarstwa za nierozwojowe. Nie wystarczy zatem zwiększyć obszar gospodarstwa. O sukcesie wspólnie decydują technologie, a także jakość zarządzania. To prawda, że większy obszar stwarza większą elastyczność działania i umożliwia stosowanie nowoczesnych technologii, zwłaszcza mechanizacyjnych. Ale obecnie dostępne są również takie technologie, które są dostosowane do małej skali. Epoka, kiedy technologie mechanizacyjne dawały bezwzględnie przewagę gospodarstwom dużym obszarowo, już minęła.

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

**Strategia wzrostu zrównoważonego.** W Polsce, mimo prób wejścia na drogę rozwoju industrialnego, nie zostały przekroczone progi krytyczne. Ciągłe jeszcze sytuacja jest pod tym względem bardziej korzystna, aniżeli w większości rozwiniętych krajów europejskich, co może być polską szansą, jeśli zostanie odpowiednio zmieniona polityka rozwojowa i będą respektowane podstawowe zasady rolnictwa zrównoważonego. Na świecie zmieniają się kryteria oceny tego, co jest rozwojem i nowoczesnością, a co jest zacofaniem. Weryfikacji podlegają teorie, na których opierał się dotychczasowy rozwój rolnictwa. Rozwój nauk, zwłaszcza biologii i genetyki, doprowadził do zwielokrotnienia produktywności ziemi i innych zasobów. Zwiększanie produktywności z jednostki obszaru przestało być problemem. Przekraczane są nieustannie nowe granice i to bez angażowania dodatkowych środków pochodzenia chemicznego. Na coraz mniejszej ilości ziemi wytwarza się coraz więcej żywności, a granica możliwości rolnictwa zdaje się być ciągle odległa. Działanie prawa malejącej wydajności po raz kolejny zostaje zawieszane, gdyż do produkcji wchodzi nowe technologie pozwalające wytwarzać nie tylko coraz więcej, ale i taniej. Powstają warunki, kiedy coraz to większe obszary ziemi wykorzystywanej dotychczas rolniczo, będą mogły być

przeznaczane na zaspokajanie innych niż wyżywienie, ludzkich potrzeb. Zapowiada to pełniejszą harmonię w układach biocenotycznych, stopniowe odchodzenie od monokultury rolniczej i osiągnięcie równowagi w procesie kształtowania środowiska naturalnego.

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

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

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

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

Generalnym przesłaniem tej strategii rozwoju rolnictwa jest zmierzanie w kierunku rolnictwa nowoczesnego, sprawnego pod względem technicznym i ekonomicznym, przyjaznego dla ludzi i środowiska, opartego głównie na gospodarstwach rodzinnych, zintegrowanego z całą gospodarką narodową oraz

w szczególności komplementarnego względem innych działalności na obszarach wiejskich. Ta polityka powinna zakładać rozsądny interwencjonizm i pomoc państwa, wielofunkcyjność samego rolnictwa i obszarów wiejskich, umacnianie samorządu wiejskiego i rolniczego, regionalizację i internacjonalizację, w tym skutki procesu integracji ze strukturami Unii Europejskiej.

### **Globalizacja a konkurencyjność rolnictwa europejskiego**

Jedną z charakterystycznych cech gospodarki światowej rozumianej jako historycznie ukształtowany system zmieniających się w czasie różnorodnych form powiązań gospodarczych między określonymi podmiotami międzynarodowego podziału pracy jest przenoszenie się wahań koniunktury w skali międzynarodowej. Oznacza to, że w każdym momencie w gospodarce narodowej danego kraju ujawniają się m.in. skutki cyklicznego rozwoju innych gospodarek narodowych i odwrotnie – cykliczny rozwój danej gospodarki narodowej oddziałuje w mniejszym lub większym stopniu na rozwój gospodarczy krajów partnerów. Z punktu widzenia gospodarki narodowej danego kraju, zwłaszcza małego i średniego, istotne jest, jak cykliczny rozwój poszczególnych krajów jest zsynchronizowany.

Gospodarka światowa to historycznie ukształtowany system zmieniających się w czasie różnorodnych form powiązań gospodarczych między określonymi podmiotami międzynarodowego podziału pracy, w tym między krajami rozumianymi jako zbiory ludności, zasobów naturalnych i różnorodnych składników majątku narodowego mniej lub bardziej odizolowane od innych zbiorów określonych systemem gospodarczym i politycznym. Również tak rozumiane kraje współpracują i zarazem konkurują między sobą. Stopień skuteczności konkurencji jest tym wyższy, im bardziej skrupulatnie wykorzystuje się w danym kraju wnioski z dotychczasowego dorobku teorii wzrostu gospodarczego, teorii wymiany międzynarodowej i teorii lokalizacji działalności gospodarczej w świecie.

Globalizacja gospodarki światowej na nowo postawiła wiele pytań, na które wydawało się nauka już dawno udzieliła odpowiedzi. Mimo iż wielu przedstawicieli nauk społecznych upatruje początek globalizacji już w starożytności, proces ten stał się jednym z najważniejszych problemów ekonomicznych i politycznych dopiero w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Proces ten, jak mało który, sprzyja powstawaniu fundamentalnych sporów i kontrowersji. Różnice te pojawiają się już przy definiowaniu globalizacji. Większość definicji podkreśla, że proces ten związany jest ze zwięzieniem świata („globalna wioska”), wzrostem świadomości świata jako całości, zniesieniem sztucznych barier w przepływie dóbr, usług, kapitału i wiedzy, obejmuje rozwój wymiany handlowej,



transfery kapitałowe oraz technologiczne. Często dwubiegunowo przedstawiane są efekty globalizacji.

Powiększające się lawinowo dysproporcje w tempie wzrostu gospodarczego, wzrost konkurencyjności gospodarek powodujący wzrost bezrobocia w jednych krajach i głodowej opłaty pracy w innych prowadzi do biedy i wzrostu emigracji z jednej strony, a z drugiej powstawania społeczności posiadaczy wielkiego bogactwa. Nowy międzynarodowy ład ekonomiczny, który ma powstać w wyniku procesu globalizacji ma zapewnić korzystną dla peryferii gospodarki światowej redystrybucję zasobów światowych. Trudno dziś empirycznie zweryfikować tezę uznającą globalizację za jedną z najbardziej postępowych sił współczesnego świata, sprzyjającą obniżaniu ubóstwa, a w dłuższej perspektywie stwarzającą krajom rozwijającym się szansę dołączenia do grona najbogatszych. Dla części badaczy jest to wystarczający dowód uzasadniający konstatację o wpływie globalizacji na dwubiegunowy rozwój świata – bogatą północ i biedne południe.

Zarzutom tym przeciwstawić można pogląd o szansach, jakie stwarza mobilność transferów. Globalizacja i rewolucja techniczna, zwłaszcza rozwój technologii informatycznych i telekomunikacji przekładają się na wzrost konkurencji. To, co kiedyś mogło być wytwarzane ze względów technologicznych tylko w krajach wysoko rozwiniętych, współcześnie równie dobrze może być wytwarzane niemal w każdym zakątku świata, ponieważ obecnie technologia jest mobilna w skali międzynarodowej.

Teza ta upoważnia wielu badaczy do opowiadania się za koniecznością liberalizacji gospodarki światowej. Wskazuje się, że dzięki wolności gospodarczej wiele krajów uzyskało szanse przewyciężenia gospodarczego i społecznego paraliżu. Opublikowane w 1995 roku badania Sachsa i Warnera dotyczące 135 krajów w okresie 1970-1985 wskazują na to, iż gospodarki otwarte posiadają wskaźniki wzrostu rocznego o 2,5% wyższe niż gospodarki pozostałych krajów.

Wyniki badań zależności między wielkością sektora publicznego w gospodarce a tempem wzrostu dowodzą wyraźnej ujemnej zależności pomiędzy wielkością sektora publicznego a tempem wzrostu – im mniejszy jest sektor publiczny (państwowy), tym szybsze jest tempo wzrostu<sup>2</sup>.

Podobny kierunek zależności występuje między tempem wzrostu gospodarczego a stopą fiskalizmu. I w tym przypadku występuje wyraźna, choć niezbyt silna korelacja średniej mocy<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> J. Gwartney, R. Lawson, R. Holcombe, *The Scope of Government and the Wealth of Nations*, „Cato Journal” 1998, Vol. 18, s. 163-190.

<sup>3</sup> Patrz między innymi raporty OECD.

Wszystko wskazuje więc na to, że bogactwo tworzy się najłatwiej, i najdłużej utrzymuje, w liberalnych systemach gospodarczych.

Z powyższymi konstatacjami zgadza się zdecydowana większość ekonomistów i socjologów. Znaczne różnice występują przy ocenie skutków społecznych wzrostu gospodarczego.

Wzrost – czyli produkcja większej ilości dóbr i usług – nie może być celem samym w sobie. Wolność gospodarowania z istoty swej prowadzi do nierówności. Twierdzi się często, że ze wzrostu gospodarczego korzystają jedynie ludzie bogaci. Dowodzić tego mają tendencje w gospodarce światowej. Jako przykład tych zjawisk wskazuje się pogłębianie różnic między najbogatszymi i najbiedniejszymi krajami. Podczas gdy na początku lat 60. ubiegłego wieku średni dochód na głowę ludności 7 najbogatszych państw był 25-krotnie wyższy niż dochód 7 państw najuboższych, to na początku obecnego stulecia był już wyższy 39-krotnie<sup>4</sup>. Oponenti poglądów o dwubiegunowości rozwoju świata wskazują na wady metodologiczne tych badań. Wyniki nie uwzględniają zmian parytetu siły nabywczej. Wartość poznawcza tych wskaźników tylko w pewnej skali informuje o poprawie czy pogorszeniu sytuacji materialnej społeczeństw. Badania uwzględniające wartość siły nabywczej waluty przeprowadzone przez Norweski Instytut Spraw Międzynarodowych, wskazują, że nierówności między krajami faktycznie maleją od końca lat siedemdziesiątych. Szczególny ich spadek odnotowano między rokiem 1993 a 1998, kiedy globalizacja naprawdę przyspieszyła. Podobne badania przeprowadzone na Uniwersytecie Columbia, przez zajmującego się problemami rozwoju, ekonomistę Xaviera Sala-i-Martina, potwierdziły ten stan rzeczy<sup>5</sup>. Według tego Autora, jeżeli skoncentrujemy się na nierównościach pomiędzy poszczególnymi ludźmi, a nie między krajami, to okaże się, że w 2000 roku globalna rozpiętość była na najniższym poziomie od II wojny światowej. Między rokiem 1965 a 1998 średni światowy dochód na mieszkańca wzrósł – po uwzględnieniu siły nabywczej i inflacji – z 2497 do 4839 dolarów, a więc praktycznie się podwoił. Wzrost ten nie był wynikiem li tylko zwielokrotnienia dochodów krajów najbogatszych i wysoko rozwiniętych. We wspomnianym okresie jedna piąta populacji świata, obejmująca kraje najbogatsze, zwiększyła swój średni dochód z 8315 do 14 623 dolarów (czyli o jakieś 75%), tymczasem jedna piąta, obejmująca kraje najbiedniejsze, zwiększyła dochód *per*

---

<sup>4</sup> Dane przytoczone za A. Dylus, *Globalizacja. Refleksje etyczne*, Ossolineum, Warszawa 2005, s. 37. Dane wykazują daleko idącą zbieżność z Raportem UNDP *Human Development Report z 1999 roku*.

<sup>5</sup> Xavier Sala-i-Martin, *The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality*, National Bureau of Economic Research Working Paper no. 8904, [http://www.nbr.org/papers/w\\_8904](http://www.nbr.org/papers/w_8904).

*capita* z 551 do 1137 dolarów, czyli o ponad 100%! Dlatego światowa konsumpcja jest dziś ponad dwukrotnie większa niż w latach sześćdziesiątych.

Dzięki materialnemu rozwojowi w ostatnim półwieczu ponad 3 miliardy ludzi żyje powyżej granicy ubóstwa. UNDP szacuje, że rozmiary biedy zmniejszyły się w ciągu ostatniego półwiecza bardziej niż w ciągu minionych pięciuset lat.

Obszar biedy ciągle i szybko się kurczy. Ubóstwo absolutne definiuje się często jako warunki, w których człowiek musi przeżyć za mniej niż jednego dolara dziennie. W roku 1820 około 85% światowej populacji żyło za ekwiwalent jednego dolara dziennie. Do roku 1950 liczba ta spadła do 50%, by w roku 1980 osiągnąć około 30%. Z wyliczeń Banku Światowego wynika, że udział populacji świata żyjącej w nędzy absolutnej spadł od roku 1980 z 31 do około 20% (najczęściej podaje się tu liczbę 24%; taki udział w populacji globu mają kraje rozwijające się) obecnie. Ta poprawa, mająca miejsce w ciągu ostatnich 20 lat, nie ma w dziejach świata precedensu. Pamiętajmy też, że w ciągu dwóch ostatnich dekad populacja świata zwiększyła się o ponad półtora miliarda ludzi, a w tym samym czasie liczba ludzi żyjących w absolutnej biedzie spadła aż o 200 milionów. Ten spadek jest związany ze wzrostem gospodarczym.

Z danymi tymi zdaje się korespondować liczony przez UNDP wskaźnik dobrobytu HDI (*Human Development Index*). Wskazuje on nawet na większy spadek udziału nędzy i nierówności niż podaje raport norweski. HDI łączy różne aspekty dobrobytu: dochód, standardy edukacyjne, średnią długość życia. Waha się on od „0” oznaczającego najgorszą nędzę, do „1”, oznaczającego całkowity dobrobyt. W ciągu ostatnich 40 lat HDI wzrósł we wszystkich grupach krajów, a najszybciej wśród krajów najuboższych. Między rokiem 1963 a 1993 w krajach OECD HDI wzrósł z 0,8 do 0,91, podczas gdy w krajach rozwijających się z 0,26 do 0,56.

Analizując równość w 70 wybranych krajach, ekonomista amerykański G.W. Scully doszedł do wniosku, że bardziej równomierny rozdział dochodów występuje w krajach o gospodarce liberalnej, otwartym rynku i szanujących prawo własności. W takich krajach bowiem klasa średnia posiada więcej majątku niż klasy wyższe. Udział dochodu narodowego, przypadający najbogatszej jednej piątej społeczeństwa, w krajach o bardziej liberalnym systemie gospodarowania, był o 25% niższy niż w innych typach gospodarki. Mimo iż część dochodów przypadająca najbiedniejszej jednej piątej społeczeństwa nie zależała od stopnia wolności gospodarczej danego kraju, to jednak dochody realne najbiedniejszych w krajach o gospodarce liberalnej były dużo wyższe<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> G.W. Scully, *Constitutional Environments and Economic Growth*, Princeton University Press, 1992.

Tendencje te potwierdzają doświadczenia transformacji w Europie Środkowej i WNP. Kraje, które zwiększyły stopień swobód obywatelskich i ekonomicznych, odnotowały wyższe tempo wzrostu wydajności pracy, dochodów realnych *per capita* i mniejszy wzrost nierówności dochodów niż kraje, które zaniechały reform. Także w krajach, w których liberalizacja systemu ekonomicznego oraz prorynkowe reformy oceniane są najwyżej odnotowano stosunkowo najmniejszy wzrost rozpiętości dochodów niż w krajach, w których reformy nie osiągnęły zadowalającego poziomu. Podobne konstatacje przynosi porównanie dynamicznie rozwijającej się gospodarki Chin z gospodarkami Indii i Pakistanu. Zróżnicowanie dochodów w komunistycznych Chinach jest znacznie większe niż w Indiach i Pakistanie.

Wskazuje się także na fakt, że w gospodarkach liberalnych znacznie łatwiej wydobyć się z biedy. W USA 1% ludności, czyli 2,7 mln osób dysponuje zasobami równymi stanowi posiadania 38% ludzi gorzej sytuowanych, tj. 100 mln osób. Na najbiedniejszą jedną piątą populacji USA przypada zaledwie 3,6% dochodu narodowego. Jednakże dzięki mobilności pomiędzy różnymi grupami ludności, możliwej dzięki edukacji i dłuższemu doświadczeniu zawodowemu tylko 5,1% Amerykanów, należących w 1975 roku do najbiedniejszej jednej piątej populacji, pozostawało w tej grupie do roku 1991. W tym czasie prawie 30% z nich przeszło do jednej piątej najbogatszych, a 60% do dwóch piątych najbogatszej części społeczeństwa amerykańskiego.

Najlepszym antidotum na biedę jest bowiem szansa wyrwania się ze swego położenia. W Stanach Zjednoczonych ci, którzy „spadają” poniżej poziomu ubóstwa „przebywają” w nim średnio niewiele ponad 4 miesiące. Tylko 4% Amerykanów uznać można za ludzi biednych, to jest pozostających poniżej poziomu ubóstwa przez dłużej niż dwa lata.

Nierówności dochodowe i majątkowe przekładają się oczywiście na stan zdrowia i długość życia. Ludzie zamieszkujący kraje bogate żyją średnio 25 lat krócej niż w krajach wysoko rozwiniętych.

Nie można jednak zauważyć, że w ostatnich latach średnia długość życia rośnie znacznie szybciej w krajach rozwijających się niż w najbogatszych. W latach sześćdziesiątych średni okres życia w krajach biednych był ponad 40% krótszy niż w bogatych, obecnie różnica ta wynosi 20%.

Prawdopodobnie najlepszym miernikiem warunków życia jest umieralność niemowląt. W krajach rozwijających się obserwujemy jej gwałtowny spadek. W 1950 roku 18% (prawie jeden na pięć) noworodków umierało. W 1976 roku liczba ta spadła do 11%, podczas gdy w 1995 roku spadła do 6%. Tylko w ciągu ostatnich trzydziestu lat śmiertelność ogółem zmniejszyła się o ponad połowę,

ze 107 śmierci na każde 1000 urodzeń w roku 1970 do 59 na tysiąc w roku 1998. Pomimo biedy przeżyć dziś może coraz więcej ludzi. Ponieważ w krajach ubogich coraz więcej ludzi żyje coraz dłużej, a jednocześnie coraz mniejsza jest populacja ludzi biednych, znaczy to, że zmniejszanie się zakresu biedy jest szybsze, niż by to wynikało z powierzchownej analizy statystyk.

Jednym z najpewniejszych sposobów poprawy własnego położenia i osiągnięcia lepszych perspektyw jest edukacja. Niestety wielu ludzi wciąż jest jej pozbawionych. O dostępie do edukacji decyduje głównie płeć: 65% skazanych na analfabetyzm, to dziewczyny. Edukacja wiąże się z problemem ubóstwa. W wielu krajach najbiedniejsi nie mają żadnego wykształcenia. Biedne rodziny nie są w stanie posyłać swoich dzieci do szkoły. Dzieje się tak, gdyż szkoły są za drogie lub zwrot nakładów na edukację jest niewystarczający. Nic więc dziwnego, że zasięg kształcenia zwiększa się wraz z poprawą warunków gospodarczych. Z drugiej strony zwiększający się poziom edukacji sprawia, że jest on głównym czynnikiem wzrostu gospodarczego.

Udział populacji kształconej w podstawowym szkolnictwie ulega szybkim wzrostowi i zbliża się do 100%. Wielkim wyjątkiem jest Afryka na południe od Sahary, jednak nawet tam się on zwiększył i osiągnął już trzy czwarte populacji. Zakres szkolnictwa średniego zwiększył się globalnie z 25% w 1960 roku do 67% w 1995 roku. W tym czasie liczba dzieci, które mogły rozpocząć naukę wzrosła do 80%. Mimo to na świecie żyje ciągle jeszcze około 900 milionów dorosłych analfabetów.

Globalna rewolucja według autorów raportu Klubu Rzymskiego przyjętego w 1996 roku w Brukseli nie jest oparta na żadnej ideologii. Występuje jako swoista mieszanina działań czynników społecznych, ekonomicznych, technologicznych, kulturowych i etnicznych.

Globalizacja prowadząca do swobodnego przepływu ponad granicami oszczędności i towarów, a w konsekwencji inwestycji i popytu powoduje, że zasadniczo zmienia się kryterium efektywności. Efektywny i konkurencyjny staje się ten, kto potrafi wykorzystać relacje rzadkości i obfitości zasobów w skali globalnej.

Globalny rynek to nie tylko coraz bardziej ostra konkurencja o uzyskiwanie jak najniższych kosztów, ale przede wszystkim konkurencja o stwarzanie jak najatrakcyjniejszych warunków dla inwestorów. Konkurencja o jakość walorów lokalizacyjnych dla kapitału wywoływać musi wielorakie konsekwencje. Najprostszym instrumentem jest zmniejszanie podatków oraz udzielanie firmom i kapitałom ulg podatkowych. To z kolei może wpływać na ograniczenie możliwości finansowania przez państwo ważnych zadań społecznych. Coraz częściej jest to zabieg niewystarczający. Rządy i społeczeństwa przypisujące bezpieczeństwu

socjalnemu wysokie miejsce w hierarchii wartości stają się mniej konkurencyjni w stosunku do społeczeństw, gdzie główną formą zabezpieczenia społecznego są więzy krwi rodziny wielopokoleniowej bądź zgoda społeczna na ograniczenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego polityki społecznej. Liberalizacja przepływów kapitałowych narzuca więc współzawodnictwo o niskie podatki, malejące wydatki państwa i rezygnację z socjalnych programów wyrównawczych.

Coraz częściej presja rynków finansowych i oczekiwania wyborców mają przeciwstawne kierunki. Z logiki gospodarki globalnej wynika, że głównym arbitrem polityki gospodarczej stają się rynki kapitałowe, gdyż żaden kraj nie może sobie pozwolić na odpychanie rodzimego i zewnętrznego kapitału. Mechanizm ten nie pozostaje bez wpływu na suwerenność polityki monetarnej i kursowej. Skutki powyższych zmian są bardziej dotkliwe dla krajów słabiej rozwiniętych, które muszą odrabiać dystans cywilizacyjny. Z jednej strony kraje te muszą odrabiać dystans w zakresie infrastruktury i edukacji, aby stać się atrakcyjnym miejscem dla lokowania kapitału, a z drugiej stwarzanie atrakcyjnych warunków utrudnia wygosparowanie środków na programy rozwojowe i ogranicza instrumenty niezbędne dla realizacji strategii doganiania.

Efektywne lokowanie czynników produkcji powoduje, że podaż znacznie wyprzedza możliwości efektywnego popytu. Narastająca bariera popytu skutkuje z kolei niewykorzystaniem istniejących mocy produkcyjnych, a to z kolei ogromnym bezrobociem. Pracownicy narażeni są na zwiększone ryzyko utraty pracy związane z cyklami koniunkturalnymi, i na nich przerzucane są także koszty ubezpieczeń.

Rewolucyjne zmiany hierarchii wartości całej społeczności oraz celów produkcji stawiają na nowo fundamentalne pytania, na które wydawało się świat już dawno udzielił odpowiedzi. Wiele z nich dotyczy możliwości i jakości rozwiązywania przez rynek problemów społecznych demograficznych, środowiskowych. Nierozstrzygnięty jest spór o rolę rynku w sprostaniu wyzwań o charakterze strategicznym. Trudno ocenić sprawność sił rynkowych w rozwiązywaniu nowych zjawisk powstających wraz z rozwojem nowych technologii. Na zdefiniowanie czeka katalog nowych globalnych interesów. Zmienia się rola i znaczenie głównych uczestników życia gospodarczego: rynku, państwa, producentów, konsumentów i stosunkowo nowego uczestnika, jakim jest środowisko.

Zakończenie konfliktu między Wschodem i Zachodem zostało uznane przez wielu badaczy i polityków za zwycięstwo demokracji liberalnej, z kolei globalny kryzys finansowy pierwszej dekady obecnego wieku stał się dla innych teoretyków i działaczy politycznych uzasadnieniem tezy o klęsce teorii liberalnych.

Dla pierwszych gospodarka oparta na mechanizmach rynkowych jest sprawdzonym i jak dotychczas jedynym modelem funkcjonowania sprawnej gospodarki. Rynek okazał się jedyną racjonalną formą gospodarowania. Logiką rozwoju gospodarki rynkowej jest powstanie rynku globalnego. Z kolei konsekwencją rynku globalnego jest lawinowy rozwój konsumeryzmu jako filozofii życia. Konsumeryzm jest przejawem postaw i wartości polegającym na przywiązywaniu nadmiernej wagi do swobody nabywania i używania dóbr i usług, które nie tylko spełniają swoją rolę użytkową, ale także dostarczają przyjemności i satysfakcji. Konsumeryzm jest dominującą w społeczeństwach postindustrialnych aktywną postawą dążącą do nabywania dóbr, aby nie pozostawać w tyle za znajomymi i za postępem technologicznym. Wybór przedmiotu posiada pewne klasowe, kulturowe i emocjonalne znaczenie. W każdym przypadku kupno staje się wyborem spośród wielu dostępnych opcji, a produkcja zmienia swój charakter. Produkuje się, aby konsumować, a nie po to, aby zaspokoić potrzeby.

Konkurencja w wielu sektorach i na wielu rynkach staje się w coraz większym stopniu zjawiskiem globalnym niż międzynarodowym w swoim zasięgu. Konsekwencją tego jest zjawisko zastępowania przez wiele uznanych firm międzynarodowych tradycyjnych, zorientowanych na dane kraje strategii wielonarodowych przez strategie, które cechują się zwiększoną koordynacją i integracją działań rozproszonych w sensie geograficznym.

Rozmiar zjawiska globalizacji różni się w poszczególnych sektorach i rynkach. W dalszym ciągu istnieje nadal wiele sektorów i rynków, które są narodowe; istnieją inne, gdzie uwarunkowania lokalne dyktują firmom dostosowanie strategii do uwarunkowań lokalnych.

Zmiany technologiczne, a także rozwój społeczny, ekonomiczny i polityczny w ciągu ostatnich dziesięcioleci skierowały świat na ścieżkę wiodącą w kierunku „globalnej wioski”. Preferencje konsumentów wynikające z zunifikowanych gustów do powstania jednorodnego rynku globalnego. Korzyści z tego procesu odnoszą głównie podmioty globalne produkujące standaryzowane produkty w skali o światowym zasięgu. Wykorzystując efekt skali mogą one ustalać ceny niższe niż ich konkurenci zorientowani na rynki krajowe czy lokalne. Wielkie korporacje ponadnarodowe coraz częściej wpisują się w układ podmiotów gospodarczych, zajmując w nich pozycję dominującą. Ogromna siła tych korporacji oraz rozproszenie akcjonariatu pozwala na podporządkowanie sobie nie tylko słabszych państw, ale także całych segmentów rynku. Rozwój sektora informatycznego, ujednocianie gustów i upodobań konsumentów, które umożliwia zwiększenie skali produkcji, powoduje, że tworzy się nowa gospodarka światowa, w której decydującego znaczenia nabiera wiedza wsparta kreatywnością i przedsiębiorczością nie tylko kierownictwa, ale także pozostałych pracowników.

Rynek globalny pomija regionalne lub lokalne potrzeby konsumenckie, zakładając, że są one wszędzie jednakowe. Firmy świadomie rezygnują z potencjalnych szans sprzedaży wynikających ze zróżnicowania regionalnego. Budując przewagi konkurencyjne, pomijają lokalne korzyści produkcyjne. Strategia marketingowa jest bardziej ukierunkowana na produkt niż na klienta.

Globalizacja obejmuje wielkie megatrendy. W sferze gospodarczej najważniejsze uwarunkowania wynikające z globalizacji dotyczą rynku, podmiotów gospodarczych oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Znoszenie bądź ograniczanie barier utrudniających wymianę towarów i usług wraz z rozwojem środków transport i logistyki sprzyja nasilaniu się konkurencji na rynku międzynarodowym. Każdy towar wyprodukowany pod każdą szerokością geograficzną może być przedmiotem wymiany. Globalizacja rynku towarów i kapitału oznacza przemieszczanie wytwarzania towarów do krajów i miejsc, w których zastosowanie kapitału jest najbardziej efektywne ekonomicznie. Przyciąganie kapitału wzmacnia konkurencję także na rynku pracy przez obniżanie kosztów pracy oraz poprawę jakości *human capital*. Elementem konkurencji staje się środowisko naturalne. Jednocześnie skończyły się możliwości działania w izolowanym, samowystarczalnym, krajowym systemie gospodarowania. W nowej erze ekonomicznej wszystkie kraje świata w coraz większym stopniu uzależniają się od siebie wzajemnie. Współzależności stają się współzależnościami globalnymi.

Oceniając skutki ekonomiczne i społeczne procesu globalizacji zwracano uwagę przede wszystkim na niekorzystne zjawiska dla regionów i krajów biedniejszych. Ostatnio coraz częściej dostrzega się także zagrożenia dla krajów wysoko rozwiniętych. Buchanan zwraca uwagę, że globalizacja tworzy system dopuszczający na sprawiedliwy rynek towary po cenach dumpingowych. Zagroza więc istniejącemu porządkowi.

Globalizacja i integracja gospodarek, co często pomijane jest w analizach ich dotyczących (na co zwraca uwagę między innymi W. Szymański), nie tylko usuwa bariery ograniczające mobilność czynników produkcji, ale ułatwia także przesuwanie popytu. Popyt krajowy nie przesądza o popycie na produkty krajowe, tak jak jego brak nie wyklucza aktywności produkcyjnej w kraju, gdy potrafi on tanio zaspokoić popyt zewnętrzny.

W takiej sytuacji koszty komparatywne w coraz mniejszym stopniu stają się podstawą specjalizacji w handlu zagranicznym, a stają się wyznacznikiem dopływu kapitału i lokalizowania różnych faz produkcji.

Globalizacja otwiera nowe możliwości rozwoju międzynarodowej współpracy ekonomicznej. Zwiększa dostęp do nowych rynków, sieci zbytu, kapitału technologii i informacji. Jednocześnie globalna konkurencja wymusza dostosowanie się podmiotów do nowych warunków, zmienia zachowania i interakcje



przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów. Wyzwała przedsiębiorczość, ale zwiększa też ryzyko.

Redukcja kosztów transportu, a zwłaszcza stopniowe ograniczanie barier celnych i pozataryfowych oraz dążenie do minimalizacji kosztów wytwarzania żywności przez spożywcze korporacje transnarodowe wniosły nowy, zdecydowany impuls do światowej wymiany artykułów żywnościowych. Eksport rolny w 1990 roku wynosił 414,7 mld dol., a w końcu pierwszej dekady XXI wieku, ukształtował się na poziomie 1341,6 mld dol., co oznacza 2,5-krotny wzrost na przestrzeni 8 lat.

Globalizacja i rozwój wymiany towarowej artykułami rolnymi i spożywczymi oznacza między innymi stałe wydłużanie drogi, jaką pokonuje żywność „od pola do stołu”. To sprawia, że rynek staje się coraz bardziej anonimowy tak dla producenta, jak i konsumenta, a to stwarza sytuacje rodzące okazje do uzyskania dodatkowych dochodów mniejszym kosztem, czyli prób wprowadzania do obrotu żywności niepełnowartościowej lub wręcz niebezpiecznej dla zdrowia. Coraz dłuższe kanały dystrybucyjne oraz liczniejsze szczeble pośredników znakomicie utrudniają śledzenie i monitorowanie całego łańcucha żywności, w tym historii konkretnego produktu (*traceability*).

Wszystko to oznacza, że w naszej codziennej diecie znajduje się coraz więcej produktów nie tylko innych stref klimatycznych – co można uznać za korzystne i uzasadnione – lecz produktów typowych dla naszej strefy klimatycznej, ale wytworzonych w innych regionach świata. W regionach, które gwarantują niższe koszty pracy czy zużycia materiałów, lecz często także w regionach, gdzie czynnikiem lokalizacji upraw lub chowu zwierząt są niskie koszty środowiskowe i minimalne wymagania co do jakości stosowanych technologii, surowców, a w efekcie i wyrobów finalnych, czyli żywności. Produkty te następnie za pośrednictwem licznej sieci pośredników trafiają na stoły całego świata. Są to często produkty o niskiej jakości, zawierające znaczne ilości pozostałości metali ciężkich, pestycydów, niedozwolonych substancji dodatkowych, a więc żywności nie tylko o niewielkich walorach odżywczych, lecz wręcz szkodliwej, a nawet niebezpiecznej dla zdrowia człowieka.

Druga zasadnicza przesłanka kształtowania bezpieczeństwa żywności to dominacja korporacji transnarodowych (KTN) we współczesnym globalnym agrobiznesie.

Dominacja KTN wywołuje także negatywne konsekwencje dla samego rozwoju, bowiem eliminuje z rynku firmy, które nie są w stanie sprostać globalnej konkurencji (małe i średnie przedsiębiorstwa, firmy lokalne, peryferyjne, niszowe), co w efekcie prowadzi do sytuacji oligopolistycznej na rynku<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 29.

Siła ekonomiczna (rynkowa) KTN systematycznie rośnie. Dotyczy to także korporacji działających w agrobiznesie. Koncerny spożywcze w krajach rozwiniętych należą dzisiaj do czołówki firm gospodarek narodowych, a także gospodarki globalnej (światowej). Swoim potencjałem czy wartością rynkową ustępują wprawdzie największym firmom świata, do jakich zaliczają się koncerny petrochemiczne, energetyczne, samochodowe, chemiczne czy banki, lecz w tworzonych rankingach największych, najsilniejszych czy najbardziej cennych firm zawsze znajdują się koncerny spożywcze.

Stale rosnąca siła KTN w gospodarce globalnej powoduje, że zmiany międzynarodowych praktyk biznesowych, wypracowane przez KTN, mają obecnie większe znaczenie niż tworzenie przez państwa i jego agendy nowych systemów ekonomicznych i finansowych<sup>8</sup>. O skali koncentracji agrobiznesu świadczy dzisiaj fakt, że 3 największe KTN obejmują ponad 80% światowego handlu kakao, 3 KTN – 80% handlu bananów, 6 KTN – 85% światowego handlu zbożem, 8 KTN – 55-60% handlu kawą, 11 KTN dostarcza 81% światowej chemii rolnej, a 24 KTN kontrolują ponad połowę sprzedaży nasion siewnych<sup>9</sup>.

Korporacje na pierwszym miejscu stawiają własne cele i trudno się temu dziwić. Jeżeli jednak stosowane praktyki mają niewiele wspólnego nie tylko z etyką biznesową, lecz wręcz respektowaniem prawa oraz obowiązujących przepisów, a rozważany obszar dotyczy żywności i naszego zdrowia, sprawa staje się poważna.

Z uwagi na transterytorialny poziom działania KTN, systemy bezpieczeństwa żywności nie mogą mieć wyłącznie zasięgu krajowego (lokalnego). Warunkiem ich skuteczności jest działanie międzyregionalne, a w istocie globalne, wymagające zaangażowania społeczności całego świata. Podstawowa trudność w realizacji tego typu inicjatyw polega jednak na tym, że zdecydowanie większa część naszego globu nie uporała się jeszcze z dwoma pierwszymi wymiarami bezpieczeństwa żywnościowego, jakim jest fizyczna i ekonomiczna dostępność żywności. W tych warunkach wymiar trzeci – bezpieczeństwo żywności, jej walory odżywcze i zdrowotne, nieuchronnie schodzą na plan dalszy.

Skala oraz intensywność zjawisk, jakie wystąpiły w obszarze produkcji i dystrybucji żywności w ciągu ostatnich 20-30 lat, wymaga innego spojrzenia także na problem jakości żywności, jej walorów odżywczych, a także skutków

---

<sup>8</sup> R.D. Hurt, *Review of From Columbus to ConAgra: The Globalization of Agriculture and Food*, edited by Alessandro Bonanno, Lawrence Busch, William Frieland, Lourdes Gouveia, and Enzo Mingione, Great Plains Studies, Center for Great Plains Research: *A Journal of Natural and Social Sciences University of Nebraska* – Lincoln, 1995, vol. 5, No 2, s. 370.

<sup>9</sup> J.M. Rao, S. Storm, *Agricultural Globalization in Developing Countries: Rules, Rationales and Results*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, Working Paper Series, 2002, Number 71, s. 25.

zdrowotnych dla naszego organizmu. Ogromny wzrost znaczenia chemii rolnej, kolejne epidemie chorób odzwierzęcych (BSE, H5N1, choroba niebieskiego języka itd.), wzrastające zużycie dodatków do żywności, hormonów, antybiotyków, wymagają przewartościowania naszego podejścia do zagadnień produkcji żywności. W tych warunkach coraz częściej mówi się o konieczności przesunięcia paradygmatu z problemu wielkości produkcji żywności oraz jej podaży, czyli bezpieczeństwa żywnościowego na poziom bezpieczeństwa żywności<sup>10</sup>. Jest to problem ważny i trudny do politycznego rozstrzygnięcia, zwłaszcza w sytuacji, gdy ponad 1 mld osób na świecie cierpi głód. Jednak nie sposób uciec od decyzji w sprawie jakości i bezpieczeństwa żywności. Każdy bowiem ma prawo domagać się dostępu do zdrowej i bezpiecznej żywności (*healthy and safe food*) jako podstawowego prawa człowieka.

W coraz większym stopniu wyzwaniem ery globalizacji staje się zdrowa i bezpieczna żywność. Jeżeli tak, to jakie działania należy podejmować, by cel ten udało się zrealizować? Jest co najmniej kilka ważnych z tego punktu widzenia działań.

Po pierwsze, to wszelkie działania na rzecz wzmocnienia ruchów konsumenckich. Jest niezrozumiałe, dlaczego najliczniejsza grupa społeczna, jaką są konsumenci, a więc my wszyscy, ma tak słabą reprezentację w organach i instytucjach krajowych, regionalnych i międzynarodowych. Dlatego też na wszystkich szczeblach powinny być podejmowane działania zmierzające do wzmocnienia siły głosu i argumentów konsumentów. Obecnie to nie konsument decyduje o tym, co je i jak się ubiera. Dzisiaj nawet studentów uczymy o potrzebie „kreowania klienta” firmy, a więc kogoś, komu powiemy, co ma jeść, jak się ubrać i jakie niepotrzebne „gadżety” ma kupić w absurdalnych ilościach.

Po drugie, rozwój edukacji konsumenta. Niezbędna jest podstawowa wiedza o żywności, jej walorach zdrowotnych, konsekwencjach konsumpcji żywności śmieciowej (*junk food*), podstawowych przepisach oraz prawach konsumenta.

Po trzecie, zaostrenie przepisów prawa żywnościowego. Współczesne prawo żywnościowe jako oddzielna dyscyplina prawa powstało stosunkowo niedawno, chociaż unormowania w tym obszarze występują od setek, a nawet tysięcy lat. Prawo powinno chronić konsumenta przed ryzykiem niezdrowej i niebezpiecznej żywności i z całą konsekwencją eliminować nieuczciwych producentów. System ten powinien składać się zarówno ze skutecznych przepisów prawa, jak i sprawnych instytucji kontrolnych oraz sądowniczych. Niestety dzisiaj wcale

---

<sup>10</sup> *Ethics of modern developments in agriculture technologies. Proceedings of the round-table debate*, The European Group on Ethics in Science and New Technologies to the European Commission, Brussels, 18 June 2008, s. 17 i dalsze.

nie do wyjątków należą przypadki, że skazanie, nawet za oczywiste fałszowanie żywności, nie należy do łatwych, także w Polsce.

Po czwarte, zmiany instytucjonalne w zakresie kontroli żywności. Skuteczna kontrola żywności wymaga budowy sprawnych instytucji kontrolnych. Instytucji o ścisłej hierarchii, podziale kompetencji oraz wyposażonych w odpowiednie środki oraz uprawnienia. Tak zorganizowane są nowoczesne systemy kontroli żywności na świecie. Natomiast w zupełnie odwrotnym kierunku zmierzają prace nad reorganizacją tych służb w Polsce. Próbuje się bowiem przeforsować system rozproszony, zdecentralizowany o niejasnych kompetencjach i odpowiedzialności.

Po piąte, promowanie żywności lokalnej. Żywność lokalna wytwarzana blisko miejsc konsumpcji w znacznie mniejszym stopniu prowadzi do eksploatacji środowiska (niskie koszty transportu), nie wymaga takiego poziomu konserwacji i utrwalania jak żywność przesyłana na tysiące kilometrów. Tym samym jest zdrowsza oraz bardziej „ekologiczna”.

Po szóste, rozwój systemów jakości żywności. Odpowiedzią na fałszowanie żywności, pogarszanie jej walorów odżywczych, zanieczyszczanie chemiczne oraz mikrobiologiczne, a także agresywne propagowanie żywności typu *fast food*, jest tworzenie regionalnych, lokalnych, branżowych czy sektorowych systemów jakości żywności, norm handlowych oraz systemów certyfikacji. Dotyczy to ochrony produktów regionalnych, rolnictwa ekologicznego, systemów tworzonych przez wybrane regiony czy wreszcie popularyzacji ruchu *slow food*.

Konkluzja końcowa w tej sytuacji może być tylko jedna. Bezpieczeństwo żywności w globalnym świecie, gdzie warunki dyktują korporacje, a głównym kryterium sukcesu jest zysk, nie może być traktowane jako moda, zjawisko marginalne czy ekscentryczne oczekiwania. Bezpieczeństwo żywności jest w tych warunkach koniecznością, którą muszą zaakceptować i uznać zarówno producenci, jak i politycy decydujący o kształcie norm i regulacji prawnych. A wszystko dla dobra największej grupy społecznej, czyli konsumentów.

Wraz z internacjonalizacją wyłonił się problem bezpieczeństwa ekologicznego cywilizacji. Rozpowszechnianie się problemów ekologicznych na różne kontynenty i strefy geograficzne spowodowało, że ich zasięg zyskał skalę planetarną. Doprowadziło to do zaostrzenia w nowej postaci problemów ekologicznych, które nabrały wielu nieznanych dawniej cech jakościowych. Do niedawna kryzys ekologiczny kojarzył się głównie z uprzemysłowionymi krajami. Cechą szczególną obecnej sytuacji ekologicznej jest to, że zagrażające życiu problemy środowiskowe ujawniły się z niebywałą siłą również w krajach rozwijających się. Zagrożenie ekologiczne dla materialnych podstaw egzystencji stworzyło całkowicie nowe wyzwania dla świata. Współcześnie skutek jedności i niepodziel-

ności ekosfery działalność każdego kraju nabiera wymiaru międzynarodowego. Naruszenie równowagi przestało mieć charakter lokalny czy regionalny – ma charakter globalny.

Dążenie do zmiany ekologii planety napotyka silny opór ze strony transnarodowych korporacji, które eksportują „brudną produkcję” do tych krajów. Firmy działając zgodnie z kryterium efektywności mikroekonomicznej, naruszają równowagę ekologiczną, a koszty jej przywracania ponosi całe społeczeństwo. Poszczególne społeczeństwa, jeśli chcą przetrwać, muszą nakładać określone ograniczenia środowiskowe. Działania jednostek nie mogą zagrażać długookresowym interesom społeczności. Warunek ten może być spełniony jedynie wówczas, gdy dobra i usługi środowiskowe otrzymają dostatecznie wysokie ceny rynkowe, które będą je chronić przed nadmierną eksploatacją. Urzeczywistnienie idei rozwoju zrównoważonego wymaga silnego państwa. Jedynie państwo jest w stanie formułować i skutecznie realizować cele ogólnospołeczne w sferze gospodarowania zasobami odnawialnymi. W ekonomii klasycznej i neoklasycznej dominuje analiza bieżących przepływów strumieni dóbr i usług na wejściach i wyjściach układu, jakim jest gospodarka. Zwolennicy koncepcji wzrostu zrównoważonego koncentrują się na analizie długookresowej, skupiając uwagę przede wszystkim na analizie zasobów. Wymaga to zmiany tradycyjnych kryteriów oceny i zmiany myślenia ekonomicznego, które na czoło wysuwa maksymalizację dobrobytu społecznego w długim okresie, co obejmuje również respektowanie praw, jakie rządzą dynamiką ekosystemów. Do ustanowienia równowagi wzrostu nie wystarcza utrzymanie równowagi biocenotycznej. Stwarzane muszą być warunki, w jakich ekosystem będzie zachowywał zdolność do odzyskiwania stanu równowagi. Specyfika środowiska naturalnego polega na tym, że jest ono zdolne do samoregulacji, która dokonuje się tylko w określonych granicach ekologicznych. Obecnie skala oddziaływania na środowisko jest tak duża, że naturalne mechanizmy kompensacji przestały być wystarczające. Bariery ekologiczne i związane z nimi zagrożenia mają charakter wielowymiarowy i dotyczą wszystkich wymiarów ludzkiej egzystencji. Występuje pilna społeczno-ekonomiczna konieczność zapewnienia środowisku naturalnemu nakładów kapitałowych oraz poddania ich takim samym ekonomicznym reżimom (ceny, opłaty itd.), jak wszystkie inne czynniki produkcji.

Globalizacja rzuca wyzwania państwu stawiając w centrum uwagi pytania o granice interesów narodowych. Rewolucja w telekomunikacji stwarza ogromną, globalną gospodarkę z jednym rynkiem. Na tym tle powstała wizja obumierania ekonomicznej roli państwa. Spór o rolę państwa w gospodarce dotyczy już nie tylko zakresu interwencji, ale zasadności istnienia samego państwa.

Swoboda państw narodowych w wyborze polityki społeczno-gospodarczej ulega istotnemu ograniczeniu. Globalizacja uwalniając rynek od ograniczeń stwarzanych przez państwo, likwiduje ograniczenia dla różnicowania, przyczynia się do pogłębiania zróżnicowania ekonomicznego społeczeństw. L. Thurrow konstatuje, że *globalna gospodarka stwarza fundamentalny rozdział między narodowymi instytucjami politycznymi z ich polityką wydarzeń gospodarczych a międzynarodowymi siłami gospodarczymi, które muszą być kontrolowane. Zamiast świata, w którym narodowa polityka kieruje siłami ekonomicznymi, globalna polityka tworzy świat, w którym ponadnarodowe siły geoeconomiczne dyktują narodową politykę gospodarczą. Wraz z postępującą internacjonalizacją rządy narodowe tracą wiele ze swoich tradycyjnych środków ekonomicznych.* Według H. Chołaja tworzenie globalnej wioski, globalnego rynku, korporacji ponadnarodowych coraz częściej będzie stawać w opozycji do państwowych i narodowych ograniczeń. Mogą przyczyniać się w istotny sposób do wzrostu zagrożeń różnej natury: krachu rynków finansowych, katastrof ekologicznych, zmian klimatycznych, degradacji środowiska (trzebież lasów tropikalnych, zanieczyszczenie wód, rabunkowa eksploatacja surowców).

Zmieniająca się rola państwa na nowo postawiła do rozstrzygnięcia dylemat czy kształtowanie procesów społeczno-ekonomicznych pozostawić automatycznym regulatorom rynkowym, czy też włączyć instytucję państwa poprzez uruchomienie systemu interwencjonizmu państwowego.

Polityka gospodarcza (interwencjonizm) wywodzi się z etatystycznej koncepcji zawodności rynku wyrosłej na gruncie teorii keynesowskiej i ekonomii dobrobytu. Z tego nurtu ekonomii pochodzą twierdzenia o wadach rynku, tj. o jego niesprawności regulacji rynkowej w odniesieniu do kwestii: dochodowej (alokacja i podział), stabilizacji oraz relacji między efektywnością w sensie Pareto a sprawiedliwością (równością). Konsekwencją założeń o niesprawności rynku w tych aspektach jest teoretyczne uzasadnienie dla aktywnej i wielozakresowej państwowej ingerencji (interwencji) w procesy gospodarcze, w tym korygujące skutki regulacji rynkowej. Funkcjonowanie rynku rolnego, kryzysy rolne (nadprodukcja), kwestia agrarna, dysparytet dochodowy, wzmacniały twierdzenia i postulaty tego nurtu ekonomii.

Ten nurt ekonomii jest krytykowany przez ujęcie antyetatystyczne. Podstawą tego ujęcia w ekonomii jest z kolei twierdzenie o ekonomicznej zawodności państwa. Do tego nurtu ekonomii zalicza się monetaryzm i nową ekonomię klasyczną. Podstawą twierdzenia o zawodności państwa jest doktryna o tym, że rynek działa sprawnie, o ile nie jest psuty przez państwo, i interwencja państwa w ogóle nie jest potrzebna. Teoretycznie państwo może poprawić alokacje zasobów, zmniejszając zawodność rynku zwłaszcza w odniesieniu do dóbr publicznych,

jednakże w tym nurcie myśli ekonomicznej udowadnia się, że to właśnie państwo powoduje nieefektywną alokację zasobów.

Przeciwnicy poglądu o konieczności pozbawienia państwa wpływu na politykę ekonomiczną w dobie globalizacji dowodzą, że zmianie ulega jedynie zakres i kierunek oddziaływania państwa, globalizacja nie tylko nie ogranicza, ale wręcz stanowi bodziec do umacniania instytucji krajowych. Skoro w zglobalizowanym świecie nie ma globalnych instytucji politycznych, to oddziaływanie – kontrola, regulacja – procesów globalnych musi dokonywać się na szczeblu krajowym. Globalizm nie niszczy państwa narodowego, a zmienia hierarchię jego funkcji, obniżając rangę jednych, a zwiększając innych. Pojawiają się także nowe funkcje i zadania państwa narodowego, którego nie są w stanie zastąpić ani organizacje ponadnarodowe, ani transnarodowe korporacje. J. Stiglitz uważa, że wolny, żywiołowy rozwój rynku stwarza nierówne warunki w gospodarce, a powstawanie ostrych kolizji prowadzi do destabilizacji i wstrząsów kryzysowych. Wśród tych funkcji ogromne znaczenie ma obrona przed zagrożeniem związanym napływem kapitału spekulacyjnego. Pod wpływem globalizacji gospodarki światowej nastąpiło przemieszczenie akcentu z bezpośrednich metod regulowania na stwarzanie warunków niezbędnych dla podnoszenia konkurencyjności gospodarki krajowej. Procesy globalizacyjne wzmacniają znaczenie polityki wewnętrznej, ponieważ w odpowiedzi na wyzwania globalne państwo jest zmuszone do angażowania się w różnego rodzaju polityki regionalne czy protekcjonistyczne wobec poszczególnych sektorów. Rynek nie jest w stanie rozwiązać problemów, które niesie ze sobą globalizacja gospodarki światowej. Większość państw działa na rzecz podnoszenia przewagi konkurencyjnej własnych krajów na rynku globalnym, wspierając modernizację zasobów wytwórczych, a także stymulując produkcję krajową w dziedzinach zacofanych technologicznie i nastawionych eksportowo. Pozbywanie się funkcji operacyjnych dokonuje się na rzecz rozwoju funkcji strategicznych, które polegają na tworzeniu wizji perspektywicznych i strategii rozwojowych.

Procesy globalizacji przebiegają, jak wspomniano wyżej, w heterogenicznym stopniu w różnych sektorach. W rolnictwie podobnie jak w całym sektorze żywnościowym procesy te przebiegają wolniej. Jak słusznie zauważa S. Kowalczyk, najwyższy poziom globalizacji w agrobiznesie osiągnął przemysł środków produkcji dla rolnictwa, przemysł przetwórczy, a także handel żywnością. W najmniejszym stopniu procesom globalizacji w tym podsystemie gospodarki podlegała produkcja surowców rolnych oraz ziemia rolnicza.

Wolniejszy i niepełny przebieg procesów globalizacyjnych wynika między innymi z jego specyfiki. Wieś i rolnictwo wykazuje mniejszą niż inne sfery zdolność adaptacyjną do wymogów gospodarki rynkowej. Niedorozwój infrastruktury,

niski poziom kwalifikacji, słaba infrastruktura edukacyjna, niedorozwój obsługi biznesowej na terenach wiejskich, wszystko to zniechęca do samoistnego dopływu kapitału prywatnego. Wzajemne rozległe związki pomiędzy rolnictwem i całą gospodarką w procesie globalizacji ulegają znacznemu pogłębieniu, pomimo relatywnego zmniejszania się pozycji rolnictwa mierzonej za pomocą tradycyjnych mierników. Rośnie znaczenie rolnictwa dla zachowania środowiska naturalnego, zatrudnienia, stylu życia, zaspokajania aspiracji ludności rolniczej, zachowania i tworzenia wartości kulturowych, rozwoju turystyki i rekreacji.

Następuje przewartościowanie koncepcji rozwoju ilościowego na jakościowe rozwiązania. Coraz częściej rolnictwo realizuje nie tylko cel ekonomiczny, ale także cele socjalne, społeczne, kulturowe i ekologiczne.

Na wsi i w rolnictwie występują trudne do rozwiązania narastające problemy: przeludnienie, niska wydajność pracy, wadliwa struktura rolnictwa, niska konkurencyjność wewnętrzna i zewnętrzna oraz niskie dochody pracujących w rolnictwie. Rozwiązanie tych problemów wymaga niejednokrotnie sprzecznych ze sobą działań. Wszystkie te trudności występują w warunkach trwałej nadprodukcji żywności i niskiej chłonności siły roboczej przez pozarolnicze działy gospodarki narodowej.

Problem rekonstrukcji agrobiznesu i jego modernizacji jest jednym z najważniejszych i zarazem najtrudniejszych zadań polityki gospodarczej kraju. Wokół polityki rolnej skupia się wiele poważnych kontrowersji teoretycznych, co w konsekwencji przenosi się na spory natury politycznej, utrudniając przyjęcie trwałych zasad i celów polityki ekonomicznej i społecznej. Strategiczne problemy agrobiznesu nie mogą być, jak to się często dzieje, rozpatrywane jedynie z punktu widzenia wyżywienia społeczeństwa i warunków życia ludności rolniczej. Niezbędne jest rozpatrywanie tych problemów przez pryzmat spraw bezrobocia, socjalnych obciążeń budżetu państwa i budżetów lokalnych, możliwości finansowego wsparcia ze strony państwa, niebezpieczeństwa rozszerzania się regionalnych obszarów biedy, narastającej liberalizacji handlu międzynarodowego i wymogów integracji z Unią Europejską. Z powyższych powodów długookresowych problemów rolnictwa nie można rozwiązywać w ramach wąsko rozumianej polityki rolnej.

Wielu ekonomistów wskazuje, że globalizacja prowadzi do marginalizacji całych sektorów. Jako przykład wskazuje się rolnictwo. Rolnictwo z uwagi na jego oddalenie geograficzne i ekonomiczne od konsumenta już ze swojej natury uznawane jest za słabszego partnera.

W porównaniu z przemysłem rolnictwo charakteryzuje się wieloma specyficznymi cechami. Postęp techniczny w rolnictwie jest wolniejszy i pozostaje w znacznej mierze niedostępny dla wielu małych gospodarstw, zwłaszcza w kra-



jach rozwijających się. Rynki rolne są mało stabilne ze względu na niepewne warunki klimatyczne i okazje do zachowań spekulacyjnych, w wyniku czego producenci zmuszeni są stawiać czoła znacznym fluktuacjom cenowym i dochodowym. Działalność rolnicza wykracza bowiem poza aktywność ściśle produkcyjną. Standard życia, środowisko naturalne, krajobraz czy równowaga społeczna zależą w znacznym stopniu od rodzaju działalności rolniczej. Wszystkie te przyczyny tłumaczą fakt, że wiele rządów zdecydowało się na aktywną politykę rolną: systemy cen gwarantowanych, cła importowe i dopłaty bezpośrednio. Tego rodzaju środki wpływające na zakłócenie warunków konkurencji.

W 30 najbardziej rozwiniętych krajach rządy przeznaczyły w 2001 roku na dotacje dla rolnictwa 311 mld dolarów<sup>11</sup>. Dotacje wspierające produkcję w krajach bogatych, uderzają jednocześnie w rolników z krajów biednych. Przeciętna dopłata do europejskiej krowy wynosi mniej więcej 2 dolary dziennie, czyli tyle ile wynosi dochód egzystujących na granicy ubóstwa miliardów ludzi z Trzeciego Świata<sup>12</sup>.

Bariery w imporcie, wprowadzane przez kraje uprzemysłowione, uniemożliwiają niektórym krajom dostęp do ich rynków, podczas gdy one same poddawane są wymogom wolnego handlu w ramach WTO i narzucanych im dostosowawczych planów strukturalnych. Ponadto subsydia eksportowe i dopłaty bezpośrednio w Unii Europejskiej, w Stanach Zjednoczonych, Japonii sprzyjają zadławieniu się rynków światowych, w szczególności hamowaniu rozwoju sektora rolno-spożywczego w krajach mniej rozwiniętych. Tak więc napływ zbóż z krajów o wydajności dwustu- do trzystukrotnie wyższej spowodowało w latach 1965-1985 spadek produkcji lokalnej w krajach Afryki tropikalnej. Podobne zjawisko obserwuje się w zakresie mięsa drobiowego w krajach czarnej Afryki czy też mleka w Ekwadorze lub Peru. Zubożenie drobnych wytwórców rolnych (którzy stanowią dwie trzecie aktywnych zawodowo w krajach czarnej Afryki) przyczynia się do trudności przeżywanych przez te kraje na drodze do silnego i trwałego wzrostu.

Mimo tak nierównych warunków konkurencji w ciągu ostatniego półwiecza globalna produkcja żywności podwoiła się, a w krajach rozwijających się, wręcz potroiła. Największy wzrost nastąpił w krajach rozwijających się. Nikła część tego wzrostu wynika ze zwiększenia areału upraw. Od początku lat osiemdziesiątych ceny żywności spadły o połowę, a wydajność w rolnictwie zwiększyła się o 25%. Ten proces był szybszy i bardziej wyraźny w krajach biednych.

---

<sup>11</sup> M. Kuźmicz, *Bogaci i biedni przy jednym stole*, „Gazeta Wyborcza” z 27.12.2002.

<sup>12</sup> J.E. Stiglitz, *Komu pomoże szczyt w Cancun? – cytat za W. Szamańskim, Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*, Difin, Warszawa 2004, s.189.

Spór o wpływ globalizacji i liberalizacji na tempo rozwoju społecznego i gospodarczego świata pozostaje nierozstrzygnięty. Podobnie jak kwestia oceny skutków liberalizacji na światowe i polskie rolnictwo.

### **Wspólna Polityka Rolna wobec współczesnych wyzwań**

Sformułowana w 1962 roku Wspólna Polityka Rolna (WPR) Wspólnoty Europejskiej poddawana jest dzisiaj krytyce ze strony partnerów zewnętrznych, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych oraz krajów o ekstensywnej gospodarce rolnej (Nowa Zelandia, Australia i Argentyna). W istocie nikt nie może zaprzeczyć, że system wspólnej polityki rolnej jest kosztowny dla europejskiego podatnika, prowadzi do nadprodukcji. Stosowane instrumenty WPR nie rozwiązały problemów dochodowych rolników zarówno w płaszczyźnie dysparytetu dochodowego, jak i zróżnicowania dochodów ludności rolniczej. Szacuje się, że około 75% środków pomocowych absorbuje zaledwie 25% gospodarstw. Brak znaczącego postępu w rozwiązywaniu kwestii dochodowej obok rosnących kosztów jej realizacji, wpływu na wzrost cen płaconych przez konsumentów, oraz zakłócanie wymiany międzynarodowej produktami rolnymi były i są głównymi przesłankami uzasadniającymi konieczność jej zmian.

Mimo dość powszechnej krytyki Unia Europejska nie rezygnuje ze wspólnej polityki rolnej z trzech powodów, a mianowicie: ochrony praw nabytych, istnienia małych niskodochodowych gospodarstw oraz ze stanowiska amerykańskiego, które pozostaje w sprzeczności z oficjalnymi deklaracjami.

Presja zewnętrzna i wewnętrzna spowodowały jednak konieczność przyspieszenia reformowania zasad i celów WPR. 26 czerwca 2003 r. ministrowie rolnictwa krajów Unii Europejskiej uzgodnili kierunki istotnej reformy Wspólnej Polityki Rolnej<sup>13</sup>. Polityka rolna UE zmienia się w kierunku mniejszej ochrony rynku oraz redukcji zakłóceń w handlu i na rynkach rolnych. Można się spodziewać, że dalsze reformy w przyszłości będą również kontynuacją tego kierunku zmian. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że nie uda się zachować dotychczasowego poziomu wsparcia.

WPR staje się bardziej ukierunkowana na potrzeby rynku, poprzez oddzielenie wsparcia rolników od kierunków produkcji rolnej, tzw. *decoupling*. Rolnicy uzyskują płatności bezpośrednio coraz słabiej powiązane z kierunkiem produkcji rolnej. Dzięki temu podejmują decyzje produkcyjne w większym stopniu kierując się sytuacją rynkową i relacjami czynników produkcji w ich

---

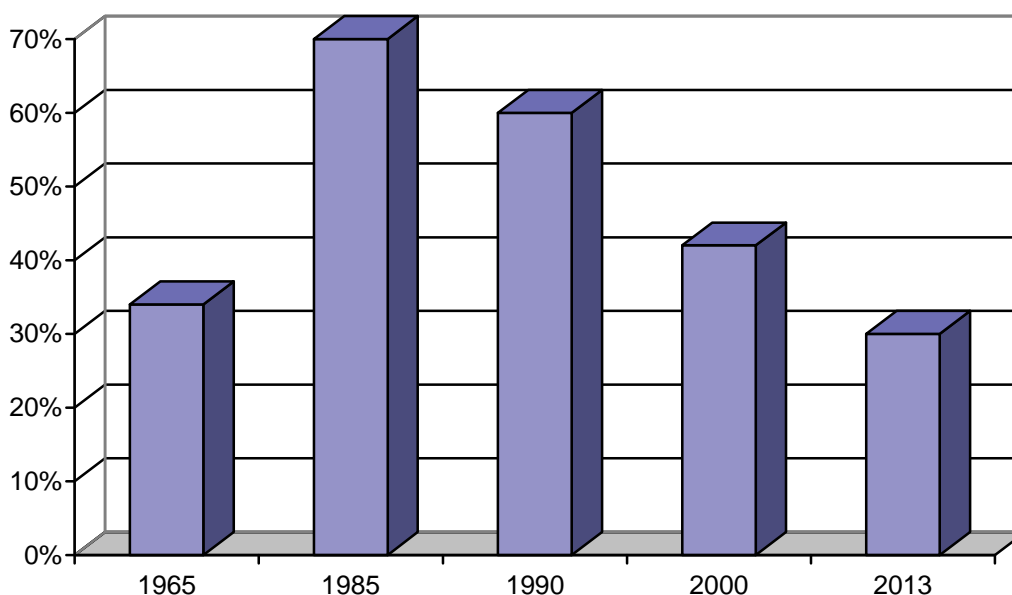
<sup>13</sup> CAP Reform – Presidency Compromise (in agreement with the Commission), DS 223/03, Brussels, 30 June 2003, AGRI 217.

gospodarstwie a nie wysokością dopłaty do produktu. Zwiększa to ich rynkowe nastawienie i konkurencyjność. Stopniowo zmienia się organizacja rynków rolnych, ograniczane i modyfikowane są instrumenty interwencji rynkowej, zmieniają się zasady handlu z państwami trzecimi.

Po dokonaniu fundamentalnej reformy pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2003 i 2004, głównym celem reformy polityki w stosunku do rolnictwa i wsi są zmiany polityki rozwoju obszarów wiejskich. W celu uproszczenia systemu finansowego wsparcia wprowadzono *Europejski Fundusz Rolny na Rozwój Obszarów Wiejskich (EAFRD)*. Zadaniem Funduszu jest promocja zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na terenie całej Wspólnoty w sposób komplementarny do instrumentów rynkowych i wspierania dochodów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich zakładają możliwość przekierowania wsparcia z nowego funduszu rozwoju obszarów wiejskich na cele wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz trwałego rozwoju. Zakłada się, że cele nowego funduszu wiejskiego muszą być zgodne z priorytetami nowej strategii lizbońskiej.

Ewolucja priorytetów Wspólnej Polityki Rolnej ma swój konkretny wymiar finansowy. W zasadniczy sposób ulega zmianie udział wydatków na realizację WPR w budżecie Unii Europejskiej.

Wykres 1. Zmiany udziału wydatków na Wspólną Politykę Rolną w budżecie Unii Europejskiej



Spór o zakres aktywnych działań państwa pozostaje nierozstrzygnięty. Z jednej strony rozwój i restrukturyzacja wsi i rolnictwa nie może obejść się bez aktywnej roli państwa. Z drugiej strony nie można stosować rozwiązań zastępujących lub psujących rynek przede wszystkim ze względów ekonomicznych, ale także przyjętych zobowiązań międzynarodowych.

Przeciwnicy interwencji państwa wskazują na rosnące koszty płacone przez konsumentów i podatników, ograniczanie w znacznym stopniu mechanizmu wymuszającego efektywność gospodarowania w rolnictwie, przeciwdziałanie niezbędnym zmianom strukturalnym, koszty ponoszone przez rolników (wspieranie gospodarstw najmniej efektywnych), osłabianie zainteresowania wdrażaniem innowacji i postępu w gospodarowaniu, co dodatkowo ogranicza zmiany strukturalne.

Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że kryzys finansowy wpłynie na dyskusję dotyczącą kształtu przyszłego budżetu Unii Europejskiej, tym bardziej że był on krytykowany jeszcze przed nadejściem symptomów kryzysu. Budżet UE jest finansowany w sposób skomplikowany i mało przejrzysty. Tradycyjne źródła unijnego budżetu stanowią cła (3/4 dochodów z ceł pobieranych z tytułu przywozu towarów z państw trzecich), opłaty cukrowe, wpłata z tytułu VAT (od 1979 roku) oraz wpłaty państw obliczane na podstawie wielkości ich DNB. Wielkość tych wpłat pokrywa każdorazowo różnicę, jaka powstaje między planowanymi wydatkami a wpłatami z pozostałych źródeł. Różnica ta wyliczona dla całego ugrupowania, musi być pokryta przez państwa członkowskie w wysokości, która odzwierciedla udział każdego państwa w łącznym DNB Unii. Wpłata z tytułu DNB ma charakter uzupełniający. Wpłata ta pozwala na bardziej sprawiedliwe obciążenie państw członkowskich, proporcjonalnie do ich poziomu gospodarczego. Takie podejście pozwala jednocześnie na konstruowanie budżetu bez deficytu. Średnia wysokość wpłat (bez wpłat z tytułu ceł i opłat rolnych) wynosi około 0,80% łącznego PKB całej Unii. Wpłata Polski stanowi 0,84% jej PKB (z pominięciem tradycyjnych zasobów własnych oraz rabatu brytyjskiego). Obciążenie Polski mieści się w przedziale średnim dla Unii Europejskiej (tabela 1). Największy analogiczny wskaźnik ma Portugalia (0,90% jej PKB), a najniższy głównie dzięki rabatowi Wielka Brytania (0,72% jej PKB).

Dane tabeli wskazują na różną skalę obciążenia w zależności od sposobu liczenia. Obecny system skłania państwa członkowskie do ich oceny przez pryzmat pozycji netto. Państwa oczekują, że ich pozycja netto będzie możliwie najkorzystniejsza i porównują swoją sytuację z sytuacją pozostałych państw, w tym o podobnej sytuacji ekonomicznej. Interesy narodowe w zrozumiwały sposób stają się ważniejsze od ogólnych interesów Unii Europejskiej. Jest to szczególnym

problemem, zwłaszcza podczas negocjacji nad kolejnymi perspektywami finansowymi, gdy ustalane są zasady finansowania polityk wspólnotowych na okresy kilkuletnie.

Tabela 1. Rozliczenia między budżetem unijnym a państwami członkowskimi w 2006 roku (w mln euro oraz w euro na mieszkańca)

Wyszczególnienie	Transfery z budżetu	Wpłaty do budżetu	Saldo = transfery minus wpłaty		
	mln euro	mln euro	mln euro	euro/mieszk.	proc. PKB
Austria	1 830	2 209	- 379	- 45,9	- 0,18
Belgia	5 625	4 156	1 469	139,8	0,38
Cypr	240	153	86	112,6	0,42
Czechy	1 330	1 035	295	28,7	0,29
Dania	1 502	2 193	- 691	- 127,3	- 0,18
Estonia	300	130	170	126,2	1,61
Finlandia	1 280	1 560	- 280	- 53,2	- 0,05
Francja	13 496	16 636	- 3 140	- 49,8	- 0,19
Grecja	6 834	1 834	5 000	449,4	2,41
Hiszpania	12 883	9 800	3 083	70,5	0,95
Holandia	2 190	6 132	- 3 941	- 241,3	- 0,65
Irlandia	2 462	1 482	980	232,8	1,05
Litwa	800	234	566	166,3	2,04
Luksemburg <sup>a</sup>	1 195	217	978	2 084,1	3,15
Łotwa	403	155	248	107,9	1,78
Malta	157	50	107	263,7	1,04
Niemcy	12 242	20 501	- 8 259	- 100,2	- 0,38
Polska	5 306	2 447	2 859	74,9	0,69
Portugalia	3 635	1 378	2 256	213,5	2,15
Słowacja	696	402	295	54,7	0,50
Słowenia	406	279	127	63,3	0,42
Szwecja	1 573	2 698	- 1 124	- 124,3	- 0,04
Węgry	1 842	783	1 060	105,2	- 0,26
Wielka Brytania	8 294	12 381	- 4 086	- 67,7	- 0,22
Włochy	10 922	13 507	- 2 585	- 44,0	- 0,25

<sup>a</sup> Wysoka pozycja netto rozliczeń Luksemburga i Belgii z budżetem UE wynika z tego, że transfery do tych państw obejmują także sumy na administrację, a w obu tych państwach są liczne siedziby instytucji unijnych.

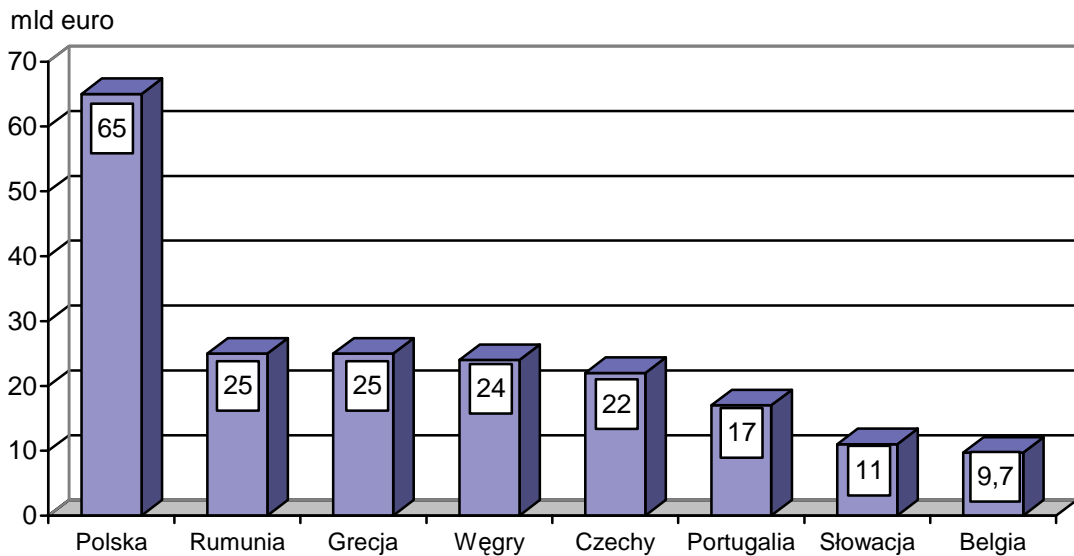
Źródło: E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Budżet dla Unii Europejskiej po 2013 roku*, SGH Warszawa 2008.

Dyskusje na temat wielkości i sposobu stanowienia budżetu Unii Europejskiej zaostrza jego dystrybucja (wykres 2 i 3).

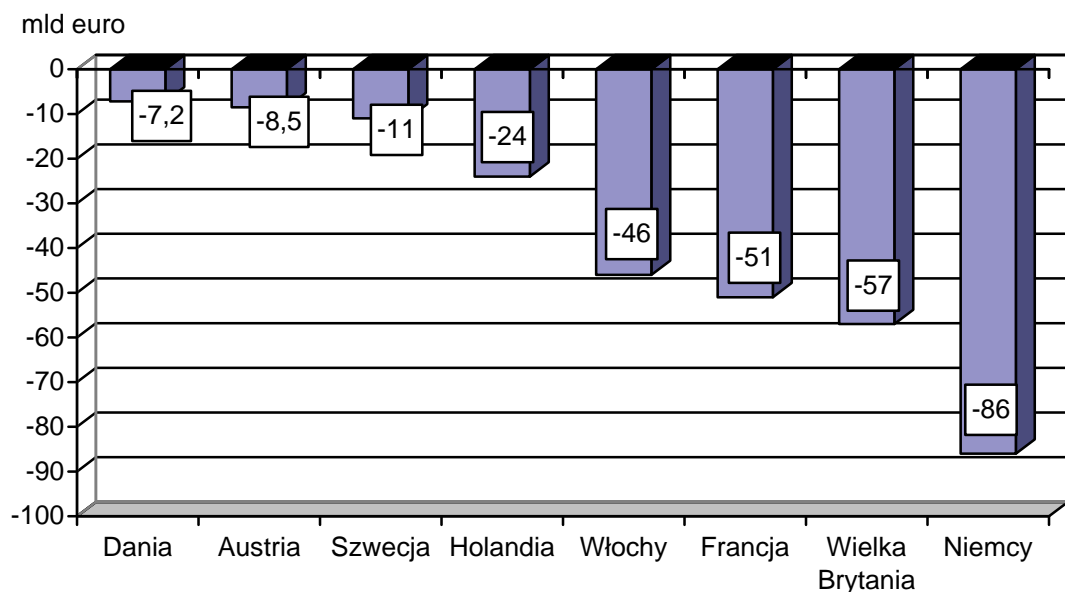
Dyskusje nad ograniczeniem budżetu wspólnotowego nasilają się zawsze w okresach gorszej koniunktury. W okresach tych następuje nie tylko zmniejszanie się PKB w poszczególnych krajach, relatywnie rosną wydatki na cele socjalne,

ale zmniejszają się wpływy z podatków bezpośrednich, a co jest szczególnie istotne ze względu na budżety krajowe i unijne podatki pośrednie. W okresach tych szczególnej krytyce podawane są wspólnotowe polityki. Wskazuje się, że są one nieefektywne, że nie nadążają za zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi, wśród których kluczowe znaczenie mają wyzwania, jakie gospodarce europejskiej stawia globalizacja.

Wykres 2. Płatności netto z budżetu UE w latach 2007-2013



Wykres 3. Płatności netto z budżetu UE w latach 2007-2013



W okresach kryzysu nasilają się zjawiska określane w literaturze ekonomicznej *home bias* (ciężenia narodowe). Ciężenia narodowe dotychczas oceniane było zazwyczaj negatywnie. Generalnie wynikało to z tego, że miało ono przeszkadzać w osiągnięciu efektów z integracji i globalizacji finansowej w postaci lepszej alokacji kapitału oraz zwiększenia możliwości pełniejszego zdywersyfikowania ryzyka, co łącznie mogłoby przyspieszać wzrost gospodarczy, redukować zmienność konsumpcji oraz pełniej synchronizować kształtowanie się głównych makroagregatów i cykli koniunkturalnych (ang. *comovement*).

Obecny kryzys natomiast unaocznia nam, że *home bias* do pewnego stopnia chroni przed transmisją szoków, kruchością finansową i groźbą zarażenia się zaburzeniami na rynkach finansowych. Ochrona ta jest jednak w praktyce niepełna, gdyż obok tradycyjnych kanałów zakażenia się kryzysem (rozchodzenie się spowolnienia gospodarczego, kanał kursowy, kanał banków i instytucji finansowych) pojawiają się również kanały behawioralne i psychologiczne.

W sumie mamy tu do czynienia z pewną wymiennością (ang. *trade-off*): większe korzyści z integracji i globalizacji finansowej kontra lepsza ochrona przed destrukcyjnymi skutkami tejże integracji i globalizacji. Nie ma gotowej recepty, jak znaleźć się na tej dwubiegunowej skali. Każdy kraj musi się tu samookreślić, często na zasadzie prób i błędów. Do niedawna wydawało się, że za pomocą innowacji finansowych dość skutecznie można by przejść ze stanu *trade-off* (albo to, albo tamto) do fazy *trade up* (i to, i tamto), ale fakt, iż spora część produktów inżynierii finansowej okazała się pseudoinnowacjami, każe spojrzeć na tę możliwość w sposób bardzo ostrożny i krytyczny.

Wciąż nie do końca przewyciężony kryzys gospodarczy z całą mocą ujawnia tendencje do wspierania rodzimych sektorów finansowych i realnych, co łącznie określa się jako nacjonalizm ekonomiczny. W przypadku zaś międzynarodowej wymiany aktywami rzeczowymi i finansowymi wszelkie utrudnienia są przejawami protekcjonizmu. Chęć do jego praktykowania jest widoczna nawet w USA, gdzie prezydent Obama, forsując własny pakiet stymulujący tamtejszą gospodarkę, użył terminu „Buy American”, z którego później się jednak w części wycofał. W Unii Europejskiej z kolei potęguje się niechęć do zagranicznej siły roboczej i transgranicznego świadczenia usług. Działania takie wprost podmywiają zasady Jednolitego Rynku UE i hamują proces pogłębiania integracji europejskiej. Także w Polsce są silne oczekiwania na wspieranie rodzimej wytwórczości i sfery usługowej<sup>14</sup>. Tymczasem z badań amerykańskich wynika, że zastosowanie

---

<sup>14</sup> Jak wynika z badań GFK Polonia, 75% Polaków opowiada się za wspieraniem z budżetu tylko banków z polskim kapitałem, a 83% z nas uważa, że instytucje państwowe powinny kupować głównie polskie produkty („Rzeczpospolita” z 11.02.2009).

wspomnianego wariantu „Buy American” mogłoby zwiększyć koszty inwestycji o ok. 25%, a z samego pakietu stymulacyjnego B. Obamy aż 90% byłby to faktycznie transfer funduszy do przyjaznych politycznie organizacji i grup społecznych<sup>15</sup>. To w czystej postaci klientelizm polityczny, który bardzo źle wróży skuteczności przeciwdziałania kryzysowi za pomocą ekspansji fiskalnej i monetarnej. Wydaje się nawet, że protekcjonizm może wydłużyć okres trwania kryzysu i pogłębić jego negatywne skutki. Trzeba wreszcie wskazać i na to, że protekcjonizm może wręcz doprowadzić do wojen handlowych i mniejszych lub większych napięć politycznych.

Ostatnie wybory do Parlamentu Europejskiego niezbitnie pokazały, że na naszym kontynencie umacniają się postawy nacjonalistyczne i ksenofobiczne. Tym samym ucierpieć może na tym solidarność europejska, ten fundament, na którym bazuje dotychczasowe wsparcie finansowe krajów uboższych, obszarów peryferyjnych i „wrażliwych” sektorów, jakim jest np. rolnictwo. To zły prognostyk dla prac nad nową perspektywą finansową UE na lata 2014-2020.

W wymiarze ogólnosiwiatowym trzeba się liczyć z tym, że najbliższe lata będą okresem odchodzenia od jednobiegunowego porządku geopolitycznego na rzecz wielobiegunowości, rozszerzania się interwencjonizmu państwowego, wzmacniania regulacji i mniej lub bardziej ukrytego protekcjonizmu, a w ślad za tym kształtowania się nowej równowagi ekonomiczno-politycznej i militarnej. W przypadku zaś globalizacji finansowej kwestionowany będzie coraz częściej pogląd, iż może ona przynosić wszystkim korzyści. W zamian tego będzie się przekonywać, że potrzebna jest częściowa, kontrolowana definansyzacja, bezpieczniejsza jest pewna fragmentacja rynków finansowych niż ich integracja, a dolar powinien być co najmniej ograniczony w funkcji pieniądza światowego, szczególnie jako waluta rezerwowa. W konsekwencji kwestionowane będzie przywództwo Zachodu, a przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Prawdopodobnie osłabieniu ulegnie też pozycja UE, a to głównie za sprawą deficytu w niej demokracji i niechęci dużych jej członków do pogłębienia integracji ekonomicznej i politycznej. Ogólnie zatem można przewidywać, że świat wchodzi raczej w okres słabszego zintegrowania i większej niestabilności.

Włączenie się krajów rozwijających do międzynarodowego podziału pracy już nie tylko produkcji, ale i usług, których znaczenie dla gospodarki XXI wieku jest kluczowe, zróżnicowanie trendów demograficznych na świecie na niekorzyść Europy, mających w nadchodzących latach znaczący wpływ na redystrybucję źródeł wzrostu, dochodu i oszczędności, to tylko niektóre z wyzwań stojących przed Unią Europejską.

---

<sup>15</sup> Na podstawie „Rzeczypospolitej” z 11.02.2009.



Globalny rynek to nie tylko coraz bardziej ostra konkurencja, której celem są jak najniższe koszty, ale przede wszystkim konkurencja o stwarzanie jak najatrakcyjniejszych warunków dla inwestorów. Konkurencja, której celem jest przyciągnięcie kapitału musi wywoływać wielorakie konsekwencje. Najprostszym instrumentem jest zmniejszanie podatków oraz udzielanie firmom i kapitałom ulg podatkowych. To z kolei może wpływać na ograniczenie możliwości finansowania przez państwo ważnych zadań społecznych, w tym edukacyjnych. Coraz częściej jest to zabieg niewystarczający. Rządy i społeczeństwa przypisujące bezpieczeństwu socjalnemu wysokie miejsce w hierarchii wartości stają się mniej konkurencyjne w stosunku do społeczeństw, w których główną formą zabezpieczenia społecznego są więzy krwi rodziny wielopokoleniowej bądź zgoda społeczna na ograniczenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego polityki społecznej. Liberalizacja przepływów kapitałowych narzuca więc współzawodnictwo o niskie podatki, malejące wydatki państwa i rezygnację z socjalnych programów wyrównawczych.

Coraz częściej presja rynków finansowych i oczekiwania wyborców mają przeciwstawne kierunki. Z logiki gospodarki globalnej wynika, że głównym arbitrem polityki gospodarczej stają się rynki kapitałowe, gdyż nikt nie może sobie pozwolić na odpychanie rodzimego i obcego kapitału. Skutki powyższych zmian są bardziej dotkliwe dla krajów słabiej rozwiniętych, które muszą odrabiać dystans cywilizacyjny. Z jednej strony kraje te muszą odrabiać dystans w zakresie infrastruktury i edukacji, aby stać się atrakcyjnym miejscem dla lokowania kapitału, a z drugiej – stwarzanie atrakcyjnych warunków utrudnia wygospodarowanie środków na programy rozwojowe i ogranicza instrumenty niezbędne dla realizacji strategii doganiania.

Lekarstwem pobudzającym wzrost konkurencyjności na rynku globalnym ma być fragmentaryzacja polityk wspólnotowych czy wręcz ich renacjonalizacja, jak chce część ekspertów. Takie podejście powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na myślenie horyzontalne i zintegrowane. Wydaje się, że zamiast mówić o potrzebie fundamentalnej modyfikacji finansów UE po roku 2013, należy mówić o kolejnym płynnym dostosowywaniu jej do nowych wyzwań.

Dyskusje nad kształtem budżetu i zakresem polityk wspólnotowych muszą uwzględniać tendencje rozwojowe świata, jeżeli Europa ma sprostać konkurencji międzynarodowej. Podstawowe znaczenie dla przyszłości narodów ma, niedoceniany najczęściej, czynnik demograficzny. Czynnik ludzki wraz ze wzrostem wydajności pracy – opartym na kapitale intelektualnym, najnowszych technologiach, inwencji i przedsiębiorczości oraz czasie pracy – decyduje o tempie wzrostu gospodarczego i poziomie dobrobytu narodów. Dzieje się tak, mimo

iż dominujące do niedawna między innymi w Polsce teorie dowodziły, że rozwój demograficzny jest barierą, a nie siłą sprawczą rozwoju gospodarczego.

W związku z oczekiwanym wzrostem niestabilności międzynarodowych rynków rolnych i otwieraniem się rynku wspólnotowego na konkurencję zewnętrzną nieuzasadnione wydają się pomysły ograniczania nakładów na realizację WPR czy jej renacjonalizację. Dla zapewnienia równych warunków konkurencji konieczne jest zapewnienie równych warunków konkurencji sektora rolnego na jednolitym rynku rolnego, co będzie możliwe tylko w ramach wspólnotowego mechanizmu finansowania polityki rolnej UE (solidarność finansowa), a także poprzez zdefiniowanie aktualnych i przyszłych celów WPR i odpowiednie, nowe ukierunkowania wsparcia finansowego. Globalizacja wpływa na sektor rolny za pośrednictwem kanałów bezpośrednich (stymulowanie oszczędności, redukcja kosztu kapitału, transfer technologii i rozwój otoczenia finansowego) i kanałów pośrednich. Do tych ostatnich zalicza się: wspieranie specjalizacji i zachęcanie do poprawiania jakości polityki rolnej. Łącznie obydwie te efekty mogą prowadzić do wyższego wzrostu gospodarczego w rolnictwie i jego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Z drugiej natomiast strony otwarcie się kraju na międzynarodowe rynki finansowe naraża także rolnictwo, zazwyczaj jednak pośrednio, na działanie różnego typu szoków ekonomicznych, które mogą spowodować wybuch lub zakażenie się kryzysem. Kryzysy te mogą przejawiać się w:

- osłabieniu dynamiki wzrostu gospodarczego, a w ślad za tym i popytu krajowego oraz eksportu,
- większej zmienności cen, z przechodzeniem inflacji w deflację, i na odwrót,
- redukcji możliwości budżetowego wspierania rolnictwa,
- pogorszeniu dostępu do źródeł kapitału obcego, a kredytu bankowego w szczególności.

Uzyskanie *per saldo* korzyści z globalizacji finansowej w rolnictwie pojedynczych krajów uwarunkowane jest ich działaniami własnymi oraz stworzeniem przez kraje najsilniejsze gospodarczo sprzyjającego i katalizującego otoczenia międzynarodowego. W przypadku instrumentów krajowych kluczowe znaczenie odgrywa stałe doskonalenie infrastruktury instytucjonalnej, a więc dbałość o przestrzeganie praw własności, solidny nadzór i regulacje bankowe, wysoką jakość informacji finansowej. Nie mniej ważną rolę do spełnienia ma poszerzanie przestrzeni dla narodowej polityki rolnej, w sensie jej proaktywności, zrównoważenia wymiaru ilościowego i jakościowego oraz dbałości o solidne fundamenty mikroekonomiczne, czyli dobrą kondycję ekonomiczno-finansową gospodarstw rolniczych. Cały czas należy wspierać też wszystkie mechanizmy prowadzące do

poprawy efektywności i produktywności w rolnictwie, a więc równoważenie instrumentów rynkowych z fiskalnymi oraz prawno-administracyjnymi.

Wspólna Polityka Rolna powinna zachować dotychczasowe instrumenty interwencji. Tym bardziej że nie są one podstawowym sposobem wsparcia dochodów rolniczych, jednak skutecznie zapewniają „siatkę bezpieczeństwa” uruchamianą w sytuacjach szczególnych (dużych wahań cen). Dalsze zachowanie ograniczonej możliwości wsparcia rynkowego byłoby istotne w sektorach wrażliwych i odgrywających ważną ekonomiczną rolę w rozwoju regionu. Skuteczne instrumenty stabilizacji są szczególnie ważne dla większości średnich i mniejszych gospodarstw, które mają mniejsze możliwości finansowe radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Potrzebna jest także poprawa dostępu do nowoczesnych instrumentów zarządzania ryzykiem, szczególnie dla większych gospodarstw towarowych.

Ważne będzie wyrównanie stawek płatności bezpośrednich w skali UE, które oparte byłyby o realne i obiektywne kryteria odnoszące się do wymogów nakładanych na producentów rolnych. Płatności bezpośrednie powinny pozostać jednym z głównych instrumentów WPR, odpowiedzialnym za:

- wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych,
- rekompensowanie kosztów związanych ze spełnianiem wysokich standardów wspólnotowych (w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji w szczególności wymogów środowiskowych),
- zachowania produkcji rolnej w regionach o najtrudniejszych warunków gospodarowania.

Tym samym, płatności bezpośrednie powinny służyć zapewnieniu stabilności ekonomicznej rolnictwa, a także bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego.

Jednocześnie, docelowy system płatności bezpośrednich powinien zapewnić kompromis pomiędzy prostotą (ograniczenie kosztów transakcyjnych), powszechnym charakterem (podstawowy instrument wsparcia) i ukierunkowaniem na podstawowe funkcje polityki rolnej. System płatności powinien odejść od obecnych rozwiązań, w których stawki płatności i koperty krajowe odzwierciedlają historyczny poziom i intensywność produkcji.

Wysokość koperty finansowej na płatności bezpośrednie powinien uwzględniać obecne i przyszłe wyzwania realizowane w ramach wsparcia produkcji rolnej w Unii Europejskiej.

Wzrastająca rola polityki rozwoju obszarów wiejskich powinna wspierać nie tylko proces przekształceń strukturalnych w rolnictwie, ale także nowe wyzwania dla rolnictwa europejskiego związane ze zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną czy ochroną różnorodności biologicznej. Polityka rozwoju

obszarów wiejskich wydaje się dobrym narzędziem do realizacji nowych funkcji WPR, uzupełniając sferę rynków rolnych i rolnictwa. Tym samym wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich nie powinna być mniejsza niż w obecnej perspektywie finansowej, zwłaszcza biorąc pod uwagę nowe funkcje związane ze zmianami klimatycznymi czy energią odnawialną, które są adresowane do tej części WPR.

Priorytetowo powinny być traktowane dotychczasowe cele Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich związane z niwelowaniem różnic w poziomie rozwoju obszarów wiejskich pomiędzy regionami UE, a także zmniejszanie dystansu dzielącego obszary wiejskie od miejskich.

Rolnictwo w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest i będzie zróżnicowane nie tylko pod względem zasobów naturalnych, stosowanych technik i technologii produkcji, poziomu rentowności, zdolności konkurencyjnych, ale także związanych z nim regionalnych układów społeczno-gospodarczych. Ta niejednorodność stanowi jedną z jego wartości, mającą szerszy wymiar kulturowy. W tej różnorodności mieści się również polskie rolnictwo, z rodzinnym systemem organizacji produkcji. Ponadto stosunkowo niska intensywność produkcji rolnej, relatywnie dobrze zachowane tradycyjne metody produkcji i różnorodność mikro-struktur rolniczych, dają szansę rozwoju polskiego rolnictwa w zgodzie z europejskim modelem, jaki temu sektorowi wyznaczyły ramy Agendy 2000. Kwestią zasadniczą staje się miejsce, jakie zajmą aktualnie i będą zajmować w niedalekiej przyszłości polskie gospodarstwa rolne w rolnictwie europejskim. Przy czym istotna jest nie tylko ich rola produkcyjno-ekonomiczna, ale także aspekty społeczne i środowiskowe.

Otwartą sprawą zostaje zakres stosowania polityk narodowych w ramach WPR. Nowy system wsparcia bezpośredniego przyniósł krajom członkowskim większą swobodę w realizacji WPR zgodnie z własnymi narodowymi celami. W poszczególnych segmentach systemu możliwości były następujące:

- Implementacja **systemu jednolitych płatności**, która pozwalała krajom członkowskim dokonać wyboru między różnymi opcjami, co miało wpływ na stopień „oddzielenia” dopłat od produkcji rolnej. Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej miały też możliwość podniesienia pułapu dopłat bezpośrednich do 30% ponad wskaźnik unijny. Te dodatkowe środki mogły być wykorzystane dla wsparcia specyficznych sektorów rolnych. Dany kraj mógł też dopłacać alternatywnie do poziomu wsparcia, jaki istniał do momentu akcesji.

Chociaż zasada oddzielenia wsparcia od produkcji (*decoupling*) jest generalną zasadą Unii Europejskiej od 2005 roku, kraje członkowskie mogły zdecydować o utrzymaniu części pomocy bezpośredniej w formie powiązanej z produkcją.

Mogło tak być w przypadku kiedy istniała uzasadniona obawa, że w wyniku przejścia do nowych form dopłat bezpośrednich mogłyby wystąpić zakłócenia na rynkach rolnych lub też mogłyby to prowadzić do zaniechania określonej produkcji. Kraje członkowskie były wówczas uprawnione do zastosowania różnych opcji na poziomie krajowym lub regionalnym, ale tylko w ściśle zdefiniowanych warunkach i w ramach jasno określonych limitów. Możliwości były tu następujące:

- zachowanie 25% jednolitej płatności rolnej (opartej na powierzchni bazowej dla zbóż lub innych upraw polowych) lub alternatywnie do 40% dodatkowego wsparcia dla pszenicy twardej, jako płatności do hektara, a więc powiązanej z produkcją;
- 50% premii wypłacanych w produkcji owiec i kóz mogło być przyznawane jako dopłata powiązana z produkcją;
- w sektorze bydła, kraje członkowskie mogły wybrać zachowanie 100% premii dla krów mamek i do 40% premii ubojowych, jako dopłaty powiązane z produkcją. Alternatywnie mogły też zachować 100% premii lub do 75% specjalnej premii za osobniki płci męskiej;
- w sektorze mleka oddzielenie dopłat od produkcji było stosowane z chwilą całkowitego wdrożenia reformy, tj. od 2007 roku. Kraje członkowskie mogły jednak wprowadzić zasadę *decoupling* już od 2005 roku;
- wsparcie dla suszy paszowych i nasion oraz dopłaty bezpośrednie w regionach odległych nie musiały być objęte systemem jednolitej dopłaty rolnej.

Kraje członkowskie miały też możliwość wyboru między trzema modelami implementacji zasady oddzielenia wsparcia od produkcji:

- pierwszym, opartym na powierzchni gospodarstw rolnych, polegającym na dopłatach do hektara i nie powodującym redystrybucji tych dopłat między poszczególnymi gospodarstwami,
- drugim, regionalnym, w którym dopłaty były ustalane dla całego regionu zgodnie ze stałymi współczynnikami,
- trzecim, tzw. hybrydowym, będącym kombinacją obu poprzednich.

Kraje członkowskie mogły także zdecydować o wycofaniu do 10% niezwiązanych z produkcją dopłat bezpośrednich, do kopert narodowych i wykorzystaniu tych pieniędzy dla wsparcia specyficznego rodzaju rolnictwa, ważnego dla ochrony środowiska naturalnego lub też dla poprawy jakości i marketingu produktów rolnych.

- Zasada **współzależności** (*cross-compliance*) wiążąca prawo do ubiegania się o wsparcie ze środków WPR ze spełnieniem szeregu statutowych wymogów

i standardów prawnych i odpowiednią dbałością o ziemię. Te wymogi i warunki są określone przez kraje członkowskie. *Cross-compliance* jest integralną częścią filaru pierwszego WPR. Oznacza to, że nie jest współfinansowana przez kraje członkowskie, ale również, że zasada ta jest powszechnie obowiązująca i musi być stosowana w całości we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jednakże zaangażowanie poszczególnych partnerów w implementację jest tu szczególnie ważne, gdyż jej realizacja wymaga stworzenia krajowej instytucji administrującej. Kraje członkowskie mają też prawo wstrzymania lub redukcji wsparcia wypłacanego podmiotom, które nie przestrzegają wymogów warunkujących wypłaty. Dlatego, chociaż wprowadzenie zasady *cross-compliance* jest obligatoryjne, kraje członkowskie mają tu istotny wpływ na sposób jej realizacji. Nowe kraje członkowskie Wspólnoty mają odłożony obowiązek wprowadzenia zasady *cross-compliance* do 2013 roku.

- Zasada **modulacji** ograniczająca poziom dopłat bezpośrednich przez wprowadzenie pułapu rocznego poziomu dopłat dla rolników uzyskujących najwyższe wsparcie dochodów. Uzyskane środki przeznaczone są na wspieranie zrównoważonego, regionalnego rozwoju obszarów wiejskich. Redukcje dopłat bezpośrednich dla dużych gospodarstw rolnych stanowiąc mają, zgodnie z intencją reformatorów Wspólnej Polityki Rolnej, dodatkowe źródło finansowania nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

### **Margines swobody dla decyzji narodowych w ramach II filaru WPR**

Drugi filar WPR pozostawia krajom członkowskim znacznie większy margines swobody niż pierwszy. Główne tego przyczyny są następujące:

- zastosowanie zasady subsydiarności, która wymaga, aby decyzje podejmowane były na szczeblu jak najbliższym mieszkańcom. Biorąc więc pod uwagę cele polityki rozwojowej, większość przewidzianych ramowych działań (*measures*) pozostawia krajom członkowskim relatywnie dużo miejsca dla własnych rozwiązań;
- duża różnorodność celów strukturalnych i środków polityki stosowanych w tym zakresie przez dzisiejszych członków Unii Europejskiej przed akcesją do Wspólnoty, znacznie większa niż w przypadku filaru pierwszego;
- wolniejszy rozwój polityki strukturalnej niż polityki rynkowej oraz zróżnicowanie systemów finansowania i typów aktów prawnych Wspólnoty, które regulują obie dziedziny WPR;
- polityka rozwoju obszarów wiejskich to dziedzina w której liczba celów, działań i instrumentów rosła szybciej niż jej budżet. Nakładało to na kraje członkowskie stały wysiłek dokonywania szczególnie starannego wyboru

narodowych priorytetów dla alokacji tych ograniczonych środków budżetowych pochodzących z Unii Europejskiej i uzupełniania ich własnymi narodowymi funduszami.

Fakt, iż każde państwo członkowskie Unii Europejskiej rozwinęło swoje własne tradycyjne cele związane z poprawą struktur swego rolnictwa oraz innymi aspektami rozwoju obszarów wiejskich przed wejściem do Wspólnoty, stanowi bardzo ważny czynnik ewolucji tych polityk w ramach WPR. To przyczyniło się do współistnienia wielu interesów narodowych w trakcie formułowania polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich na szczeblu Unii Europejskiej i jej wdrażania w każdym z państw członkowskich.

Unia formułuje tu ogólne zasady, ramy dla wspierania rozwoju wiejskiego w państwach członkowskich Wspólnoty. Są one zbudowane w sposób hierarchiczny i zapewniają politykom możliwość projektowania wsparcia udzielanego w poszczególnych krajach, we współpracy z podmiotami funkcjonującymi na obszarach wiejskich. Współpraca taka dotyczy wykorzystania istniejących, a także potencjalnych, ale rozpoznanych, możliwości polepszenia warunków życia i pracy społeczeństwa wiejskiego jako całości.

Schemat 1. Struktura priorytetów polityki wspierania rozwoju obszarów wiejskich

Oś LEADER (5%): lokalny rozwój i zarządzanie				
Oś 1 (10%) konkurencyjność		Oś 2 (25%) środowisko, gospodarka ziemią		Oś 3 (10%) zróżnicowanie, jakość życia
<ul style="list-style-type: none"> <li>• kapitał ludzki</li> <li>• innowacje</li> <li>• transfer wiedzy</li> <li>• technologia IT</li> <li>• badania i rozwój</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• bioróżnorodność</li> <li>• gleba i woda</li> <li>• zmiany klimatu</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• różnicowanie gospodarcze wsi, miejsca pracy poza rolnictwem</li> <li>• poprawa jakości życia na wsi</li> </ul>
Europejski Rolny Fundusz Rozwoju Wsi (EAFRD)				

Pole manewru krajów członkowskich Wspólnoty w realizacji polityki rozwoju wiejskiego w perspektywie finansowej 2007-2013, obejmuje:

- Wybór działań, które będą realizowane. Programy rozwojowe muszą zachowywać pewną równowagę między osiami, jednak poza tym państwa członkowskie cieszą się swobodą dotyczącą wydatkowania 55% środków całego budżetu. Minima przypisane są jedynie funduszom unijnym. Ponadto kraje, które chcą finansować rozwój obszarów wiejskich ponad minima narodowe, mają tu całkowitą swobodę.

- Decyzje dotyczące finansowania rozwoju wiejskiego stają się jeszcze bardziej istotne niż w poprzedniej perspektywie budżetowej. Zarówno działania, jak i cele zwiększyły się, choć ich finansowanie ze strony Unii Europejskiej uległo zmniejszeniu. Część potrzebnych środków narodowych może pochodzić z dobrowolnego mechanizmu modulacji, pozwalającego przesunąć je z pierwszego do drugiego filaru WPR. Poprzez ten mechanizm kraje członkowskie mogą transferować do polityki rozwoju wiejskiego do 20% sum korespondujących z działaniami rynkowymi i dopłatami bezpośrednimi. Środki pochodzące z modulacji nie stanowią podstawy do dodatkowego współfinansowania narodowego. Nie są też włączone w minima dotyczące poszczególnych osi.
- W zakresie inicjatywy LEADER, kraje członkowskie mogą decydować czy alokować ten instrument w całości jako część osi 3 (dywersyfikacja gospodarki wiejskiej), która musi uzyskać co najmniej 10% całego udziału finansowego Unii Europejskiej, czy też umieścić go także w osiach 1 i 2. W takim przypadku działania, które dotąd planowane były odgórnie przez centralną lub regionalną administrację, mogłyby być zaprojektowane przez społeczność lokalną i na bazie lokalnych kryteriów.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że na kształt narodowych strategii wobec rozwoju wsi i rolnictwa najsilniejszy wpływ wywiera z jednej strony właściwe uwzględnienie uwarunkowań występujących w danym kraju, z drugiej wybór priorytetów przyjętych w koncepcjach rozwojowych. Wpływ tych dwóch czynników wydaje się o wiele bardziej znaczący niż doraźnych interesów poszczególnych grup zawodowych, w tym również samych rolników. W krajach słabszych ekonomicznie, bardziej wrażliwych na wszelkie zmiany polityki, coraz większego znaczenia nabierają też publiczne funkcje rolnictwa, co zmienia jego usytuowanie w całej gospodarce narodowej.

Ważny wniosek wypływa też z analizy samego podejścia do artykułowania strategicznych celów oraz definiowania pojęcia strategii czy interesu narodowego. Ten mianowicie, iż zbytne przywiązanie do mechanizmów, które choć w krótkim okresie przynoszą pewne doraźne korzyści, ale w dłuższej perspektywie nie mają szans na przetrwanie w reformowanym systemie, jest jedynie odkładaniem w czasie rozwiązania narodowych problemów dotyczących wsi i rolnictwa. Znacznie lepsze efekty przynosi przewidywanie przyszłego rozwoju zjawisk stanowiących czynniki warunkujące określone rozwiązania i antycypowanie ich we własnych strategiach rozwojowych. W analizowanej grupie krajów tak właśnie czynią Irlandia i Niemcy. Francja oraz Hiszpania zajmują postawę bardziej zachowawczą.



W Irlandii kluczowe problemy rolnictwa rozwiązano przy okazji szybkiego wzrostu gospodarczego. Obecnie irlandzki sektor rolny nie odczuwa niedoboru kapitału, produkcja rolna jest efektywna, a struktura obszarowa dobrze dostosowana do warunków. Niski jest też poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego, co sprzyja rozwojowi turystyki na obszarach wiejskich. W tych warunkach narodowa strategia rozwojowa zakłada podejście oparte na gospodarce wolnorynkowej, otwartej na rynek globalny i tworzącej zachęty dla inwestorów zagranicznych. Unijne środki wsparcia uzyskiwane w ramach WPR są kierowane przede wszystkim na promocję zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Wspierane są głównie pozaprodukcyjne funkcje rolnictwa oraz inicjatywy prośrodowiskowe, likwidowanie barier dla młodych rolników i działania służące rozwojowi pozarolniczej aktywności na wsi. Płatności obszarowe przyczyniły się jednak do znaczącego wzrostu cen ziemi, co z kolei hamuje rozpoczęte już korzystne przemiany strukturalne na wsi irlandzkiej.

Niemcy, pod wpływem zmienionych warunków po zjednoczeniu kraju, zmieniły też narodową strategię wobec wsi i rolnictwa. Zrezygnowały z popierania polityki wysokich cen, jako gwarancji rozwoju gospodarstw rodzinnych na rzecz polityki wspierania dochodów rolnych oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniającego aspekty środowiskowe i kulturowe. Wdrażając reformę WPR, Niemcy wybrały opcję szybkiego i niemal pełnego oddzielenia wsparcia od produkcji, przy równoczesnym promowaniu wzrostu konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, tworzenia i ochrony miejsc pracy na wsi i dalszej poprawy środowiska naturalnego. Ta nowa narodowa strategia, która jest realizowana na szczeblu regionalnym przez poszczególne landy, została opracowana razem z władzami regionalnymi i przy szerokim udziale partnerów społecznych. Ważne miejsce w tej strategii zajmują inwestycje w potencjał ludzki, tworzące podstawy dla przyszłej innowacyjności oraz poprawy jakości życia mieszkańców wsi.

Francja należy do największych beneficjentów WPR, ma jednak problemy z utrzymaniem odpowiedniego poziomu efektywności rolnictwa w relacji do innych sektorów gospodarki, zahamowaniem procesu zmniejszania się bioróżnorodności oraz powstrzymaniem zagrożenia degradacją wielu terenów zaliczanych do ONW. Problemy te pogłębiane są jeszcze przez malejące dochody francuskich rolników, wysoką stopę bezrobocia na obszarach wiejskich, dużym zróżnicowaniem regionalnym i małą dywersyfikacją aktywności gospodarczej na wsi. Francja uzyskująca duże korzyści z WPR, optuje więc za jak najmniejszymi jej zmianami. Narodowa strategia opiera się na obronie poziomu dochodów rolników oraz promowaniu inwestycji w kapitał ludzki, które zwiększają szansę wyboru mieszkańcom wsi. Francja w pełni wykorzystwała dopuszczalne

limity utrzymania powiązania wsparcia z produkcją. W polityce rozwojowej wspierane są inwestycje w gospodarstwach rolnych, tworzenie miejsc pracy na wsi, różnicowanie działalności gospodarczej oraz ochrona środowiska naturalnego. Ważnym priorytetem jest też poprawa jakości życia mieszkańców wsi.

W Hiszpanii, trudne warunki dla rozwoju rolnictwa czynią je szczególnie wrażliwym na zmiany polityki rolnej i rozwojowej. Niekorzystne uwarunkowania glebowe, klimatyczne i demograficzne, zagrożenie rezygnacją z produkcji rolnej na wielu obszarach kraju, wszystko to sprawia, że narodowa strategia Hiszpanii nastawiona jest głównie na utrzymanie działalności rolnej na jak największym obszarze kraju, przy wykorzystaniu jego funkcji produkcyjnych i publicznych. Dlatego Hiszpania w pełni wykorzystwała dopuszczalne limity zachowania powiązania wsparcia z wielkością produkcji. Ze względu na silne zróżnicowanie regionalne wykorzystwała też możliwości wynikające z zastosowania artykułu 69. W Hiszpanii kompetencje odnośnie decyzji rolnych i wiejskich dzielone są między rząd centralny i Wspólnoty Autonomiczne. Polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana jest zarówno na szczeblu narodowym, jak i w poszczególnych regionach. Gros środków finansowych przeznacza się na wsparcie dla wzrostu konkurencyjności rolnictwa, w tym przede wszystkim na nawadnianie gruntów rolnych oraz na wspieranie przemysłu spożywczego, leśnictwa i programów rolnośrodowiskowych.

Z przeprowadzonych analiz wynika też, że strategie narodowe są często zorientowane na rozwiązywanie konkretnych problemów i adresowane do konkretnych beneficjentów. Wzmacniają one i rozwijają kompetencje odpowiednich instytucji regionalnych i lokalnych w celu uruchomienia istniejącego, a niewykorzystywanego potencjału danego regionu i skierowania go na potrzeby rozwojowe tego regionu. We wszystkich badanych krajach żywotność obszarów wiejskich podtrzymywana jest poprzez podejście terytorialne obejmujące wiele sektorów działających na tym samym obszarze. Dokonuje się to przede wszystkim poprzez koordynowanie inicjatyw podejmowanych oddolnie przez lokalne podmioty uczestniczące w programach rozwojowych.

Reformy WPR nie zostaną zakończone w bieżącej perspektywie budżetowej 2007-2013, ale będą kontynuowane. Kolejne zmiany wydają się nieuniknione co najmniej z dwóch powodów: prawdopodobnych wyników rokowań rolnych WTO, prowadzonych w ramach rundy Doha oraz włączenia w pełni nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej w mechanizmy WPR. Dalsza liberalizacja światowego handlu rolnego oraz zmniejszenie wsparcia wewnętrznego i zmiana jego kategorii, stwarzają konieczność oddzielenia pomocy finansowej od produkcji i wspierania dochodów rolników w ramach pierwszego filaru WPR. Objęcie jednakowymi zasadami wszystkich nowych członków rozszerzonej

Wspólnoty, będzie powodować presję na kontrolowanie jednostkowego kosztu jednolitej płatności, tak aby stał się on bardziej akceptowalny dla płatników netto do unijnego budżetu. Problem dotyczy jednak nie tylko budżetu, ale ścierania się interesów narodowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Nowi członkowie Wspólnoty wnieśli ogromny, niewykorzystany potencjał produkcyjny do unijnego rolnictwa. W wyniku akcesji dwunastu państw nastąpił przyrost gruntów rolnych o 40%, ale przyrost produkcji był o połowę wolniejszy. Równocześnie liczba ludności, potencjalnych konsumentów, zwiększyła się o 1/3. W ramach zreformowanej WPR, ten duży potencjał nie będzie wspierany, gdyż wsparcie to zostało oddzielone od produkcji. To relacje popytu i podaży mają decydować o wielkości i strukturze produkcji rolnej. Poziom technologiczny zaś – o zdolności konkurowania na rynku unijnym i światowym, szczególnie po bliskim już wycofaniu subwencji eksportowych.

W miarę poprawy sytuacji materialnej nowych państw członkowskich, czemu sprzyja akcesja do Unii Europejskiej, ich rosnący popyt na żywność, w tym żywność wysoko przetworzoną, zaspokajany będzie przez lepiej rozwinięty sektor żywnościowy państw UE-15, który zyskał swobodny dostęp do 120-milionowego rynku konsumenckiego. Kraje UE-15, po wycofaniu subwencji eksportowych, będą więc mogły zrekompensować sobie zmniejszenie sprzedaży na rynki światowe wzrostem obrotów z nowymi członkami Wspólnoty. Ci nowi partnerzy, mający znacznie wyższy odsetek rolników, dostaną w zamian środki na rozwój obszarów wiejskich. Będą one służyć m.in. zwiększeniu zatrudnienia na wsi, poza rolnictwem aby złagodzić nieuniknione napięcia społeczne. Jednak środki te staną się dostępne dopiero wówczas, gdy budżety narodowe wyasygnują własne fundusze, zgodnie z zasadą współfinansowania działań II filaru WPR.

Ze względu na duży dystans rozwojowy, szczególnie w relacji do państw UE-15, Polska powinna preferować taki kierunek zmian WPR, który umożliwi jego zmniejszenie. W ramach I filaru WPR kwestią do rozstrzygnięcia jest wybór systemu płatności. Obecnie stosowany System Jednolitej Płatności Obszarowej (*Single Area Payment Scheme*) jest łatwy w implementacji, ale utrudnia prowadzenie aktywnej polityki rolnej. Płatności uzyskiwane przez rolników w ramach tego systemu stanowią ok. 50% dochodów rolnych. Należałoby więc rozważyć kwestię przejścia na System Płatności Jednolitej (SPS), który umożliwi prowadzenie aktywnej polityki regionalnej i sektorowej. Taki system, przy wyborze modelu regionalnego, wspierany dobrze przygotowanym PROW, byłby bardziej odpowiedni dla promowania wzrostu produktywności polskiego sektora rolnego oraz zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Negatywną stroną systemu SPS byłoby trudniejsze administrowanie nim i mniejszy egalitaryzm udzielanego wsparcia.

W ramach II filaru WPR, w działaniach ujętych w PROW na lata 2007-2013 należałoby skoncentrować się na jak najbardziej optymalnym wykorzystaniu dostępnych środków. W odróżnieniu do I filaru, decyzje dotyczące filaru II odnoszą się w rzeczywistości do okresu po 2013 roku. Polska powinna więc aktywnie uczestniczyć w projektowaniu zakresu wsparcia strukturalnego i rozwojowego tak, aby objęło ono działania ważne dla realizacji interesów narodowych. W szczególności takich, które wspierają poprawę struktur rolnych i wiejskich, przedsiębiorczość oraz rozwój infrastruktury. Cele prorozwojowe powinny w polskiej strategii dominować nad celami środowiskowymi. Istniejące po roku 2013 różnice w rozwoju gospodarczym muszą być nadal uwzględniane w polityce rolnej i wiejskiej Unii Europejskiej oraz w instrumentarium tej polityki.

W interesie Polski nie leży też choćby częściowa renacjonalizacja WPR. *De facto* proces ten jednak trwa, a jego mechanizmem jest przesuwanie wsparcia z I filaru, gdzie nie występuje współfinansowanie krajowe do II filaru, gdzie takie współfinansowanie jest regułą. Poszerzanie marginesu swobody decyzyjnej wiąże się więc z koniecznością zwiększonej partycypacji budżetów narodowych w finansowaniu WPR. Potrzeby rozwojowe polskiego sektora rolnego i poważnie ograniczone możliwości krajowego budżetu wskazują, że w przypadku bardziej restrykcyjnego limitowania wsparcia wspólnotowego i przesuwania mechanizmów tego wsparcia w kierunku II filaru WPR, tempo niezbędnych przemian w polskim sektorze rolnym i wiejskim będzie daleko niewystarczające i zależne od wysokości środków asygnowanych z narodowego budżetu.

## **Konkluzje i rekomendacje**

- Procesowi globalizacji towarzyszy szereg nowych wyzwań o charakterze ponadgranicznym, które wymagają od Unii skutecznej reakcji. Część wyzwań związanych jest z degradacją środowiska naturalnego, zmianami demograficznymi oraz nową sytuacją w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego świata. Rolnictwo i obszary wiejskie są ważnym elementem tych zjawisk. Oznacza to nowe zadania dla Wspólnej Polityki Rolnej. W przyszłości utrzymanie zasobów produkcyjnych rolnictwa w dobrej kulturze będzie miało znaczenie nie tylko dla bezpieczeństwa żywnościowego Wspólnoty, ale także dla zaspokojenia rosnących potrzeb żywnościowych w skali globalnej. Trendy demograficzne, jak wykazano wyżej, wskazują, że w dłuższej perspektywie Europa może mieć znacznie większy udział w globalnych zasobach produkcyjnych żywności niż w liczbie ludności. Rosnące potrzeby żywnościowe w skali globalnej oznaczają, że niezbędny wzrost produkcji rolnej w perspektywie 2050 roku wymagał będzie podwojenia produkcji surowców rolnych.

- Do ważnych wyzwań dla rolnictwa i polityki rolnej zaliczyć należy walkę z szybkim ograniczaniem bioróżnorodności.
- Najpilniejszym wyzwaniem staje się przeciwdziałanie malejącym zasobom wodnym. Zagadnienie to jest tym istotniejsze dla polityki rolnej, że w skali globalnej blisko 70% zużywa się na cele związane z produkcją rolną.
- Zakończony przegląd WPR jest ważnym etapem ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, gdyż potwierdza, że jest ona polityką zdolną do adaptacji do zmieniających się potrzeb i uwarunkowań. W ramach Przeglądu rozszerzony został o nowe wyzwania zakres celów WPR. Są one ważne nie tylko z punktu widzenia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, ale także w kontekście oczekiwań i wymagań społeczeństwa całej Unii Europejskiej. Podkreśla to wspólnotowy, a nie tylko sektorowy wymiar funkcji Wspólnej Polityki Rolnej. WPR wpisuje się w inne horyzontalne strategie wspólnotowe, w szczególności zaś w realizację Strategii Lizbońskiej.
- Ocena funkcjonowania WPR uwydatniła, że środki wydatkowane na nią przyczyniają się do tworzenia europejskiej wartości dodanej, co ułatwi proces przeglądu budżetu wspólnotowego, którego ważnym elementem jest budżet przeznaczony na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. W związku z oczekiwanym wzrostem niestabilności międzynarodowych rynków rolnych i otwieraniem się rynku wspólnotowego na konkurencję zewnętrzną nieuzasadnione wydają się pomysły ograniczania nakładów na realizację WPR czy jej renacjonalizację.
- Dla zapewnienia równych warunków konkurencji konieczne jest zapewnienie równych warunków konkurencji sektora rolnego na jednolitym rynku, co będzie możliwe tylko w ramach wspólnotowego mechanizmu finansowania polityki rolnej UE (solidarność finansowa), a także poprzez zdefiniowanie aktualnych i przyszłych celów WPR i odpowiednie, nowe ukierunkowania wsparcia finansowego. Ważne będzie wyrównanie stawek płatności bezpośrednich w skali UE, które oparte byłyby o realne i obiektywne kryteria odnoszące się do wymogów nakładanych na producentów rolnych. Wspólna Polityka Rolna powinna zachować dotychczasowe instrumenty interwencji. Tym bardziej że nie są one podstawowym sposobem wsparcia dochodów rolniczych, jednak skutecznie zapewniają „siatkę bezpieczeństwa” uruchamianą w sytuacjach szczególnych (duże wahania cen). Dalsze zachowanie ograniczonej możliwości wsparcia rynkowego byłoby istotne w sektorach wrażliwych i odgrywających ważną ekonomiczną rolę w rozwoju regionu. Skuteczne instrumenty stabilizacji są szczególnie ważne dla większości średnich i mniejszych gospodarstw, które mają mniejsze możliwości finansowe

radzenia sobie z sytuacjami kryzysowymi. Potrzebna jest także poprawa dostępu do nowoczesnych instrumentów zarządzania ryzykiem, szczególnie dla większych gospodarstw towarowych.

- Płatności bezpośrednie powinny pozostać jednym z głównych instrumentów WPR, odpowiedzialnym za: wsparcie i stabilizację dochodów rolniczych, rekompensowanie kosztów związanych ze spełnianiem wysokich standardów wspólnotowych (w odniesieniu do jakości i sposobów produkcji w szczególności wymogów środowiskowych), zachowania produkcji rolnej w regionach o najtrudniejszych warunków gospodarowania.
- Analiza światowego rolnictwa stanowi niezbędną przesłankę do formułowania programu rozwoju polskiego rolnictwa i polityki rolnej. Polityka rolna powinna być w coraz większym stopniu oparta na przesłankach globalnych. W skali światowej coraz większe znaczenie będą miały następujące czynniki:
  - wzrost liczby ludności (do 2030 roku zwiększy się o 2 miliardy),
  - niska aktywność produkcyjna rolnictwa w relacji do technologii informacyjnej,
  - wdrażanie nowych generacji technologii farmingu oraz „inteligentnej” żywności,
  - drastyczne zmiany struktur rolnictwa oraz rolniczego marketingu,
  - spadek produkcji rolniczej w krajach o rozwiniętej gospodarce,
  - w miejsce dotychczasowych powstaje nowe centrum produkcji żywności na skalę globalną – jest nim Ameryka Łacińska oraz Karaiby,
  - nasilenie procesu degradacji środowiska naturalnego,
  - przyśpieszony proces urbanizacji obszarów wiejskich.
- Kierunek strategiczny rozwoju rolnictwa powinien być adekwatny do wizji rolnictwa. Wizja ta powinna odpowiadać idei rozwoju zrównoważonego, co wyznacza kierunek na model rolnictwa społecznie zrównoważonego. Taki model powinien stanowić podstawę narodowej polityki rolno-wiejskiej. Wybór ten w coraz większym stopniu jest jednak uwarunkowany biegiem spraw w całej Unii Europejskiej oraz zjawiskami na rynku globalnym. Realistyczna wizja musi także uwzględniać obiektywne motywy, którymi kierują się gospodarstwa rolne w swojej działalności gospodarczej, tj. dążenie do maksymalizacji zysku/dochodu. Takie kryterium gospodarowania w skali mikroekonomicznej jest faktem. Stanowi ono bowiem, niezależnie od ocen moralnych, podstawę sprawności działania mechanizmów rynkowych oraz postępu ekonomicznego. W takiej sytuacji mechanizm rynku uruchamia i napędza tzw. kierat technologiczny, który obejmuje procesy specjalizacji, koncentracji

produkcji (skali produkcji) i koncentracji przestrzennej oraz intensyfikacji przez korzystanie z przemysłowych środków produkcji bazujących na wyczerpywanych zasobach naturalnych. W efekcie ma miejsce poprawa wydajności czynników produkcji, co prowadzi do rosnącej podaży produktów rolniczych. Ma to jednak i ujemne strony w postaci efektów zewnętrznych: ujemnych – wytwarzanych w nadmiarze oraz dodatnich wytwarzanych w niedoborze. Efekty ekonomiczne od ekologicznych i społecznych oddziela *cienka czerwona linia*. Doprowadzanie do zbieżności wyników działania mechanizmów rynkowych (stosowania kryterium mikroekonomicznego przez podmioty gospodarcze) z pożądanym stanem, wynikającym ze stosowania kryterium makroekonomicznego (społecznego), wymaga tworzenia warunków brzegowych dla gospodarstw rolnych.

- Instrumenty polityczne powinny zapewniać zbieżność, poprzez zinternalizowanie efektów zewnętrznych w cenie produktów rolnych lub w przypadku ujemnych efektów zewnętrznych (kosztów zewnętrznych) regulacje administracyjne (np. opłaty za korzystanie z pozarynkowych zasobów środowiska), a w przypadku dodatnich efektów zewnętrznych (dóbr publicznych) płatności za nie. W praktyce jednak, w przypadku polskiego rolnictwa, charakterystyczna będzie dualna droga rozwoju w dającym się przewidzieć czasie, polegająca na tym, że część gospodarstw przyjmie metody produkcji zapewniające wysoką efektywność ekonomiczną, przy respektowaniu jedynie podstawowych wymogów ochrony środowiska, a część obierze metody bardziej przyjazne dla ekosystemu, umożliwiające wykorzystanie posiadanych atutów środowiskowych i społeczno-kulturowych.
- Rozwój rolnictwa w przyszłości będzie przebiegać wzdłuż trzech koordynat: wzrostu produkcji, ochrony środowiska i konkurencyjności. 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. Konkurencyjność w tej triadzie celów ma w warunkach gospodarki rynkowej kluczowe znaczenie.
- Wybór kierunku strategicznego – rolnictwa zrównoważonego – wymaga podjęcia działań o różnym horyzoncie czasu. Pierwszym krokiem powinno być podjęcie działań prowadzących do zachowania zdolności agroekosystemu, czyli po prostu odnowy żyzności gleb. Zapewnienie trwałej żyzności gleby stanowi jedną z głównych cech rolnictwa zrównoważonego na poziomie gospodarstwa rolnego. By utrzymać pożądane właściwości gleby niezbędne jest stosowanie wielostronnych płodozmianów z udziałem roślin motylkowych oraz poplonów na zielony nawóz.

- Wielkość gruntów rolnych korygowana przez żyzność gleb wyznacza potencjalne rozmiary tworzenia rolniczej biomasy roślinnej. Stąd wynika bezwzględny nakaz zachowania żyzności gleb oraz oszczędnego gospodarowania ziemią rolniczą, w tym przekazywania jej na inne cele, zwłaszcza pod budownictwo obiektów mieszkaniowych, gospodarczych i infrastruktury technicznej. Niestety, ochrona ziemi rolniczej dobrej jakości jest za słaba, nie jest chroniona przez właściwe planowanie przestrzenne i nierzadkie są przypadki brania wysokiej jakości gruntów rolnych na potrzeby pozarolnicze. A takich gruntów nie mamy zbyt wiele. To szafowanie gruntami rolnymi znakomicie ułatwia chociażby kuriozalna ustawa o automatycznym „odrolnieniu” gruntów, co może pogłębić patologie przestrzennego zagospodarowania.
- Zachowanie odnowy agroekosystemów wymaga nałożenia warunków brzegowych na mechanizm rynku, a ściślej na działania podmiotów gospodarczych. Kluczowe znaczenie w odniesieniu do gospodarstw rolnych ma ład środowiskowy. W tym celu trzeba stosować zasadę „kija i marchewki”, polegającą na kombinacji instrumentów administracyjnych (zakazów, nakazów) oraz instrumentów ekonomicznych (zachęt). W gospodarstwie rolnym powinny być stosowane takie technologie, które odtwarzają żyzność gleby oraz pozwolą uzyskiwać dodatni bilans energii. Od spełnienia tych wymogów oraz spełnienia zasady dobrostanu zwierząt należałoby uzależnić możliwość uzyskiwania dotacji z budżetu (ze środków publicznych). Natomiast osiągnięcie żywotności ekonomicznej, rozumianej jako uzyskiwanie dochodu z gospodarstwa rolnego pozwalającego na inwestycje rozwojowe oraz parytetową opłatę pracy, należałoby odnosić do gospodarstw zorientowanych na produkcję rynkową i stanowiących podstawowe źródło utrzymania użytkownika gospodarstwa i jego rodziny. W odniesieniu do całego rolnictwa wymagane jest holistyczne ujęcie rolnictwa – w całej jego złożoności. Chodzi tu o gospodarstwa rolne w ich strukturze i różnorodności (zrównoważone gospodarstwa rolne, gospodarstwa zrównoważone jedynie środowiskowo, gospodarstwa niezrównoważone oraz różne typy specyficzne gospodarstw rolnych, jak gospodarstwa ekologiczne, gospodarstwa stosujące technologie integrowane) oraz elementy przestrzenno-krajobrazowe (lasy i zadrzewienia, jeziora, stawy, pomniki przyrody, nieużytki ekologiczne itd.). Ta różnorodność powinna znaleźć odzwierciedlenie w instrumentarium polityki rolnej. W kontekście tej różnorodności, uwzględniając ponadto warunki egzogeniczne rozwoju rolnictwa, należy rozstrzygać wsparcie dla rolnictwa konwencjonalnego (industrialnego) i alternatywnego (zrównoważonego) oraz rolnictwa wielkoobszarowego i rodzinnego.



- Wsparcie środkami publicznymi w coraz większym zakresie powinno dotyczyć rolnictwa alternatywnego i rodzinnego.
- Program rolnośrodowiskowy został zdefiniowany w celu ochrony wartości środowiska, przyrody i krajobrazu. Kluczowe znaczenie ma określenie wielkości kompensaty utraconych korzyści z tytułu wdrażania tych pakietów oraz wielkości premii. Według wstępnych szacunków sama promocja ZDPR w programie rolnośrodowiskowym lub na ONW związana jest z około 15% spadkiem SNB w gospodarstwie. Należy podjąć znaczny wysiłek w celu wzbogacenia dostępnych baz danych o dane z gospodarstw, które będą mogły być wykorzystane do oceny rekompensat dla rolników za ochronę wartości środowiskowych, przyrodniczych i krajobrazowych na rzecz ogółu społeczeństwa, w tym płatników podatku, jako źródła finansowania programu rolnośrodowiskowego. Słabą stroną w realizacji tego programu okazała się mała liczba doradców rolnośrodowiskowych, gdyż jest ich zaledwie około 2 tysiące, wobec 1430 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 1 hektara uczestniczących w programach wsparcia w ramach WPR. Należy zaznaczyć, że rolnik, który przystępuje do programu powinien mieć przygotowany szczegółowy plan rolnośrodowiskowy dla całego gospodarstwa potwierdzony przez doradcę. Wydaje się, iż program rolnośrodowiskowy trzeba by poszerzyć o pakiety chroniące i zwiększające żyzność gleb oraz bilans wodny.
- Dotychczas gros środków publicznych, nie mówiąc o środkach prywatnych, jest przeznaczane na kreowanie i upowszechnianie osiągnięć postępu skierowanego na pomnażanie korzyści podmiotów gospodarczych – w danym wypadku przedsiębiorstw otoczenia rolnictwa oraz w mniejszym zakresie gospodarstw rolnych. Istotną osobliwością tego postępu było zwiększenie korzystania z wyczerpywanych zasobów naturalnych. Wspierało to kierat technologiczny, lecz jednocześnie potęgowało zagrożenia wynikające z wyczerpywania się zasobów naturalnych i pojemności środowiska naturalnego. Tymczasem główny kierunek postępu powinien polegać na rosnącym poznaniu możliwości większego wykorzystania energii słonecznej w tworzeniu biomasy, wykorzystując prawa naturalne, nie ograniczając się przy tym tylko do genetyki, natomiast rezygnując z substancji chemicznych i syntetycznych. Rzecz w tym, aby ukierunkować badania naukowe nie na tworzenie sztucznego świata, lecz na dalsze poznanie Natury. Gromadzona w ten sposób wiedza wspólnie z systemem wartości będzie prowadzić do rolnictwa przyjaznego Naturze – ekologicznego. Nie musimy zatem naśladować biernie drogi, jaką przeszły kraje wyżej rozwinięte.

- Rozmiary skutków zmian klimatycznych będą zależeć od wprowadzanych mechanizmów adaptacji do zmian i tzw. mitygacji (łagodnienia skutków). Konieczne jest zwiększenie tzw. małej retencji wodnej (wzrost retencji glebowej poprzez zmiany struktury użytkowania gruntów) oraz retencji hydrotechnicznej (gromadzenie nadmiernych odpływów w zbiornikach retencyjnych). Niezbędne jest we wszystkich sektorach poprawienie efektywności zużycia wody (oszczędzanie wody). Dla przeciwdziałania zagrożeniom i wykorzystania szans konieczna jest weryfikacja strategii zarządzania rolnictwem, wytyczenie nowych kierunków rozwojowych oraz przygotowanie do tego odpowiedniego instrumentarium. Nieuwzględnianie skutków zachodzących zmian klimatu może nasilić procesy degradacyjne siedlisk rolniczych, pogorszyć ekonomiczne efekty działalności rolniczej i zaostrzyć problemy społeczne w sektorze rolniczym.
- Ograniczanie nieładu przestrzennego – o wszechstronnych skutkach ekonomicznych, środowiskowych i społecznych – wymaga objęcia całej przestrzeni planami przestrzennego zagospodarowania, uporządkowanymi w strukturze hierarchicznej i niewzruszalnymi. Plany te powinny precyzyjnie określać tereny o różnych funkcjach: mieszkaniowych, infrastrukturalnych, przemysłowych, usługowych, rolniczych, ekologicznych i innych. Planowanie przestrzenne stanowi bardzo słabe ogniwo w rozwoju zrównoważonym kraju, w tym także obszarów wiejskich. Niestety, pomimo koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz wielu dokumentów planujących i określających kierunki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w skali ogólnej (np. Strategia dla rolnictwa i obszarów wiejskich, Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich, Krajowy Plan Strategicznego Rozwoju Obszarów Wiejskich i inne), chaos w zagospodarowaniu przestrzeni wiejskiej pogłębia się – także za sprawą rolnictwa. Hierarchiczna struktura ekosystemów przemawia za tym, iżby zagospodarowanie przestrzenne przestrzeni nie pozostawiać wyłącznie gminom, lecz obwarowywać plany potrzebami właśnie ekosystemów. Środki finansowe z Unii Europejskiej powinny być w większym stopniu kierowane na ochronę krajobrazu i kształtowanie ładu przestrzennego. Tymczasem w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013 zwraca się wyłącznie uwagę na wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich między innymi poprzez: nowe inwestycje gospodarcze i rozwój przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury technicznej, poprawę dostępności komunikacyjnej. Działania takie są bezwzględnie konieczne, ale stwarzają zagrożenie dysharmonii w przestrzeni wiejskiej. Dlatego muszą je

poprzedzać lub im towarzyszyć właściwe prace planistyczne określające optymalne i najmniej konfliktowe przeobrażenia na obszarach wiejskich.

- Ustawa o ochronie przyrody sankcjonuje formalnie ochronę zadrzewień. Brak jest natomiast przepisów wykonawczych w sprawach warunków techniczno-przyrodniczych zakładania zadrzewień śródpolnych i przydrożnych oraz zapisów o dofinansowaniu działalności zadrzewieniowej do realizowanych w Polsce programów rolnośrodowiskowych. Problemem jest uregulowanie prawnego statusu zadrzewień, określenie źródeł i zasad finansowania oraz rekompensat z tytułu ich utrzymywania jako elementów ochrony środowiska o znaczeniu ogólnospołecznym. Potrzebna jest integracja programów zadrzewień z Krajowym Programem Zwiększania Lesistości oraz z Programem Rolnośrodowiskowym. Dla ustalenia rekompensaty za wyłączenie terenu rolnego pod zadrzewienie śródpolne proponuje się zastosowanie odpłatności według stawek czynszu dzierżawnego. Do tego celu wykorzystane byłyby wytyczne wykonawcze do przytoczonej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, opracowane przez AWRSP (1998). W załączniku do tych wytycznych podana jest tabela minimalnych stawek czynszu dzierżawnego. Wysokość minimalnego czynszu, wyrażonego w dt pszenicy, jest uzależniona od okręgu podatkowego, w którym położone jest gospodarstwo i od klasy użytków rolnych (gruntów ornych i użytków zielonych) gospodarstwa.
- Żywność ma istotne znaczenie dla kondycji zdrowotnej ludności. Trzy elementy są kluczowe w tym zakresie, a mianowicie: bezpieczne produkty żywnościowe, świadomość konsumentów oraz zasady regulujące procesy produkcji żywności i udostępniania konsumentom. Sektor rolno-spożywczy jest kluczowy dla pierwszego elementu. Polityka rolna nie powinna abstrahować od celów w zakresie zdrowego wyżywienia. W odniesieniu do drugiego elementu chodzi o szeroką edukację w zakresie znaczenia odżywiania (diety) w zachowaniu dobrej kondycji zdrowotnej, znaczenia jakości żywności, kultury jedzenia, bezpiecznego postępowania z żywnością. W odniesieniu do trzeciego elementu chodzi o sprawne systemy kontroli jakości produktów żywnościowych, przepisy prawne w zakresie produkcji i obrotu produktami żywnościowymi, przepisy eliminujące reklamę promującą wątpliwej jakości produkty żywnościowe, zwłaszcza skierowane do dzieci. Należy eliminować nieuczciwą reklamę, niezgodną ze stanem faktycznym. Należy doprowadzić do harmonii w działaniach politycznych w zakresie wytwarzania żywności, wyżywienia, promocji zdrowia oraz jakości środowiska przyrodniczego.

- Gospodarstwa ekologiczne są stosunkowo rzadziej zorientowane na produkcję pod własne potrzeby konsumpcyjne czyli na samozaopatrzenie, natomiast częściej na potrzeby rynku lokalnego. Potwierdza to hipotezę o słabo wykształconych „hurtowych” kanałach zbytu produktów rolnictwa ekologicznego. Dotychczasowe inicjatywy na rzecz produktów tradycyjnych, regionalnych (np. wystawy, festiwale, konkurs „Nasze Kulinarne Dziedzictwo”) powinny być wsparte przez kampanię informacyjno-promocyjną. W tym celu należy wykorzystać instrument WPR umożliwiający dofinansowanie działań promocyjnych. Głównym celem takiej kampanii powinno być informowanie konsumentów o korzyściach wynikających z wyboru takiej żywności, jak również uświadomienie producentom, że wytwarzanie produktów tradycyjnych i regionalnych może przynieść im wiele wymiernych korzyści.
- Statystyka publiczna dysponuje stosunkowo szerokim zakresem danych, które mogą być wykorzystane bezpośrednio lub pośrednio do oceny zrównoważenia rolnictwa w makroskali. Jednak zasoby informacyjne (danych) są rozproszone (w gestii różnych instytucji), nie w pełni zinwentaryzowane (brak zatem pełnej informacji o tych zasobach), jak też często niespójne pod względem metodologii ich tworzenia i opisu. Wskazane jest zatem połączenie w jeden spójny system poszczególnych podsystemów informacyjnych tworzonych przez takie instytucje, jak GUS, MRiRW, ARiMR, ARR, KRUS, IERiGŻ-PIB, IUNG-PIB i inne.

# Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa<sup>1</sup>

## Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej, poprzedzone kilkuletnimi działaniami dostosowawczymi (prawa, podmiotów gospodarczych i instytucji państwowych), zmieniło istotnie warunki prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze żywnościowym, tj. w rolnictwie, przetwórstwie i handlu rolno-spożywczym oraz w ich otoczeniu<sup>2</sup>. Zmiana tych warunków wynikała z kilku zjawisk, bezpośrednio lub pośrednio związanych z procesami integracji europejskiej. Można do nich zaliczyć:

- otwarcie dla polskich producentów dużego i zamożnego rynku europejskiego, a rynku polskiego dla produktów wytwarzanych w innych krajach UE,
- objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną,
- przyspieszenie rozwoju gospodarczego Polski,
- umiędzynarodowienie polskiej gospodarki, zwiększające jej wrażliwość na zjawiska o globalnym charakterze.

Otwarcie dostępu do rynku europejskiego było istotne dla naszych producentów, gdyż wcześniej był to rynek chroniony przez systemy celne i pozataryfowe. Jest to rynek duży, liczący prawie 0,5 mld konsumentów, o zamożności ponad dwukrotnie wyższej niż w naszym kraju. Dla polskich producentów żywności i rolników ważne było to, że koszty produkcji i ceny większości towarów rolno-spożywczych w gospodarczo rozwiniętych krajach UE były wyższe niż w Polsce. W tej sytuacji wejście do Unii umożliwiło ujawnienie naszych przewag komparatywnych i spowodowało, że rozwój eksportu z Polski był znacznie szybszy niż wcześniej oczekiwano, a zagrożenie importem było mniejsze. Stwarzało to dodatkowe możliwości rozwoju polskiego sektora żywnościowego, tym bardziej że stan jego dostosowań do integracji był wyższy niż się spodziewano.

---

<sup>1</sup> Realizowany temat składał się z następujących zadań badawczych: Ocena stanu polskiej gospodarki żywnościowej po wejściu Polski do UE; Ocena wpływu Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne; Ocena zmian konkurencyjności polskich producentów żywności na wspólnym rynku europejskim i na rynkach innych krajów.

<sup>2</sup> Por. S. Stańko, *Wpływ integracji z UE na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w rolnictwie, obrocie i przetwórstwie rolno-spożywczym*, [w:] R. Urban (red.), *Wpływ integracji z Unią Europejską na polską gospodarkę żywnościową*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 90, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, s. 9-34.

Objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną UE zwiększyło przede wszystkim strumień środków publicznych kierowanych do rolnictwa. Wpłynęło to na znaczącą poprawę sytuacji dochodowej całego rolnictwa i poszczególnych grup gospodarstw rolnych. Poprawił się standard życia ludności rolniczej i wiejskiej. W ślad za tym nastąpiło ożywienie na rynku środków produkcji dla rolnictwa i na rynku dóbr inwestycyjnych, co umożliwiło przyspieszenie rozwoju produkcji rolniczej i przełamanie kilkuletniego zastoju w tej dziedzinie. Jednakże zwiększenie subwencjonowania rolnictwa osłabiło przymus poprawy efektywności gospodarowania, intensyfikowania produkcji rolnej, czy też przebudowy struktur rolnych.

W pierwszych latach członkostwa poprawiła się koniunktura gospodarki światowej i polskiej. W latach 2004-2007 spełniły się nadzieje nowych członków Unii Europejskiej na przyspieszenie rozwoju gospodarczego. W Polsce i wielu innych krajach nowych członków UE tempo wzrostu PKB zwiększyło się 2-3 razy, a w krajach bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia) tempo to utrzymało się na wysokim poziomie ok. 8% rocznie. W tym okresie pewne przyspieszenie rozwoju nastąpiło także w „starych” krajach unijnych, np. gospodarki pięciu największych krajów UE rozwijały się w tempie 2,2% rocznie, tj. o jeden punkt procentowy szybciej niż w latach 2001-2003. Podobne przyspieszenie nastąpiło także w gospodarce USA (z 1,7% do 2,9% rocznie), a bardzo wysokie tempo wzrostu gospodarczego utrzymały Chiny (11% rocznie), Indie (9%) czy też Rosja (7%). Dobra koniunktura gospodarki światowej ożywiła handel zagraniczny, a przyspieszenie rozwoju gospodarczego Polski sprzyjało wzrostowi chłonności rynku krajowego, w tym także żywnościowego. W latach 2003-2009 nie zmieniła się wprawdzie wartość żywieniowa przeciętnej racji pokarmowej, ale poprawiła się jej struktura, gdyż wzrosło spożycie mięsa (o ok. 13%), ryb, tłuszczów roślinnych, przy dużym (ponad 20-procentowym) zwiększeniu spożycia napojów, deserów, przekąsek i innych wyrobów wysoko przetworzonych<sup>3</sup>.

Zwiększenie powiązań sektora żywnościowego z rynkiem światowym i europejskim, a więc umiędzynarodowienie naszej gospodarki spowodować musiało większe jej uzależnienie od procesów o globalnym charakterze. W pierwszych latach członkostwa wystąpiły dwa takie procesy. Był to przede wszystkim kryzys żywnościowy w sezonie 2007/08, którego skutkiem był gwałtowny wzrost cen rolnych<sup>4</sup>, a później silna ich redukcja. Wywołało to podobne

---

<sup>3</sup> Por. E. Rosiak, *Popyt na żywność po integracji Polski z Unią Europejską*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 116-122.

<sup>4</sup> W połowie 2008 roku światowe ceny głównych dóbr żywnościowych (poza mięsem) były ponad dwukrotnie wyższe od średnich z lat 2002-2004: zbóż o 165%, olejów o 175%, artyku-

zmiany cen krajowych, szczególnie zbóż i mleka. Drugim takim zjawiskiem był światowy kryzys finansowy, którego skutkiem była recesja w takich krajach, jak Stany Zjednoczone Ameryki, największe kraje Unii Europejskiej (Niemcy, Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy), w których gospodarka skurczyła się o ok. 4%, czy też Rosja i Ukraina. W głębokim kryzysie znalazły się kraje bałtyckie, Irlandia i Grecja. Polska okazała się dość odporna na ten kryzys, gdyż pod jego wpływem nastąpiło tylko spowolnienie rozwoju gospodarczego (do 1,7-3% w latach 2009-2010), a w handlu zagranicznym znaczący spadek obrotów (w 2009 roku eksportu o 17%, importu o 26%). Jeszcze bardziej odporny na zjawiska kryzysowe był sektor żywnościowy.

Stan sektora żywnościowego w pierwszych latach członkostwa był także efektem procesów transformacji w latach poprzedzających wejście Polski do Unii Europejskiej. Wśród tych procesów należy wskazać przekształcenia i modernizację przemysłu spożywczego, włączenie tego sektora w procesy globalizacji, postępującą koncentrację produkcji rolnej<sup>5</sup>, przy względnie stabilnych strukturach agrarnych, wyprzedzające wprowadzenie systemów regulacji głównych rynków rolnych (zbliżonych do unijnych), czy też stopniowe dostosowywanie rolnictwa i przemysłu spożywczego do standardów unijnych, głównie dotyczących jakości żywności i ochrony środowiska.

## **Rolnictwo i rynki rolne w pierwszych latach członkostwa**

Wejście Polski do Unii Europejskiej wpłynęło przede wszystkim na istotny wzrost dochodów rolnictwa. W latach 2004-2008 wartość dodana wytworzona w rolnictwie w cenach stałych była o ok. 70% wyższa niż w latach 2000-2002. W tym czasie realna wartość dochodu przedsiębiorcy rolnego zwiększyła się ponad dwukrotnie. Ten wzrost dochodów wynikał głównie ze wzrostu dotacji, gdyż w porównywanych okresach przyrost przychodów ze sprzedaży produktów rolnictwa był zbliżony do przyrostu wydatków na zakup obrotowych środków produkcji rolnej. W 2008 roku wszystkie dotacje zwiększające przychody rolnictwa stanowiły 2/3 dochodu przedsiębiorcy rolnego. Istotną poprawę sytuacji dochodowej rolnictwa potwierdzają dane w skali mikro, dotyczące dochodowości różnych typów gospodarstw rolnych, budżetów rodzin gospodarstw rolników czy też

---

łów mleczarskich o 140%, cukru o 170%, a mięsa tylko o 40% (por. J. Rowiński, *Międzynarodowe rynki rolne – co dalej?*, „Przemysł Spożywczy” 2009, nr 8, s. 22). W 2009 roku światowe ceny zbóż, mleka i olejów powróciły do poziomu z lat 2005-2006.

<sup>5</sup> Na przykład w latach 1996-2002 liczba plantatorów buraka cukrowego zmniejszyła się o 2/3, gospodarstw prowadzących chów bydła o 32%, a chów trzody o 30%.

wyników finansowych przedsiębiorstw rolnych<sup>6</sup>. Dane te wskazują także na małą stabilność dochodów różnych gospodarstw rolnych i na rosnącą stopę dotowania.

Duży wzrost obrotów w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi i zwiększenie chłonności krajowego rynku żywności, będące efektem integracji z Unią Europejską, wywołało ożywienie produkcyjne w rolnictwie. Było ono widoczne we wszystkich działach produkcji rolniczej, z wyjątkiem chowu trzody. Przyspieszenie rozwoju notowano w produkcji zbóż, rzepaku, mięsa wołowego oraz jaj i warzyw. Utrzymało się dość wysokie tempo wzrostu produkcji mięsa drobiowego i owoców, przy równoczesnym spowolnieniu tempa redukcji produkcji ziemniaków i buraków cukrowych.

Wzrost dochodów rolnictwa i popytu na produkty rolne sprzyjał ożywieniu na rynku środków produkcji i dóbr inwestycyjnych. W okresie integrowania z UE zwiększyło się przede wszystkim zużycie nawozów mineralnych, środków ochrony roślin i pasz przemysłowych, przy spadkowych tendencjach zużycia nawozów wapniowych, energii i kwalifikowanego materiału siewnego. Łączne wydatki na zakup obrotowych środków produkcji w cenach stałych były w latach 2006-2008 o 11,5% wyższe niż w latach 2001-2003. Rosnący popyt na te środki spowodował wzrost ich cen, szczególnie nawozów i maszyn rolniczych. W 2009 roku ceny towarów kupowanych przez rolników były o 40% wyższe niż w latach 2000-2002, a ceny produktów sprzedawanych o nieco ponad 20%. Nastąpiło dalsze rozwarcie nożyc cen, głównie w latach 2008-2009.

Po wejściu do UE produktywność głównych czynników produkcji miała powolną tendencję wzrostową. Najszybciej wzrastała produktywność ziemi, wolniej produktywność pracy, a jeszcze wolniej nakładów kapitału. Poprawiła się produktywność zużycia pośredniego i zużycia energii, a obniżyła wydatków na zakup obrotowych środków produkcji. Zmiany te nie miały jednak większego wpływu na sytuację ekonomiczną rolnictwa, gdyż o niej decydowały dotacje. W tym okresie nie nastąpiły znaczące zmiany zasobów głównych czynników produkcji rolnictwa, tj. ziemi, pracy i kapitału oraz relacji między nimi. W Polsce wciąż są relatywnie niskie zasoby kapitału, a wyposażenie pracy w dwa pozostałe czynniki dowodzi słabej sytuacji konkurencyjnej polskiego rolnictwa i przesądza o niskiej wydajności pracy. Dlatego też dobre wyniki handlu zagranicznego są

---

<sup>6</sup> Por. W. Poczta, *Wpływ integracji z UE na sytuację strukturalną, produkcyjną i ekonomiczną polskiego rolnictwa*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 30-44; W. Dzun, M. Zdzieborska, *Sytuacja ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw rolnych po wejściu do Unii Europejskiej*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 75-85.



w części okupione dumpingiem socjalnym<sup>7</sup>. Sytuacji tej nie było w stanie zmienić ożywienie inwestycyjne w rolnictwie. Wystąpiło ono dopiero w latach 2006-2008. Wartość inwestycji w 2008 roku była o ok. 50% wyższa niż w latach 1998-2005 (w cenach stałych), co wskazuje, że wejście do Unii Europejskiej przyspieszyło procesy modernizacyjne polskiego rolnictwa i pozwoliło na przezwycięzenie wieloletniego zastoju w tej dziedzinie. Procesy te były wspierane dotacjami unijnymi, które po wejściu do UE sfinansowały ok. 36% wartości inwestycji rolnych.

Wejście do Unii Europejskiej nie wywołało oczekiwanych zmian struktur polskiego rolnictwa. W ostatnim pięcioleciu były one widoczne, ale nie zmniejszyły dysproporcji strukturalnych, jakie od lat występują między polskim rolnictwem a rolnictwem rozwiniętych krajów europejskich<sup>8</sup>. Poprawiła się nieco pozycja dużych gospodarstw i żywotnych ekonomicznie. Szybsze nieco były procesy koncentracji produkcji rolnej, szczególnie zwierzęcej i uprawy buraków cukrowych. W latach 2002-2007 o 1/3 zmniejszyła się liczba plantatorów buraka cukrowego, a o 1/5 gospodarstw prowadzących chów zwierząt gospodarskich. Postęp w tym obszarze był jednak wolniejszy niż w latach 1996-2002.

Mały postęp przemian strukturalnych, a nawet ich spowolnienie po wejściu do UE można wiązać z systemem subwencjonowania rolnictwa, głównie w formie płatności bezpośrednich i ONW, które są niezależne od wyników produkcji rolnej. Wysoko natomiast trzeba ocenić zdolność dostosowania rolnictwa i instytucji do standardów i wymagań unijnych, skutkującą wysokim wykorzystaniem przez rolników i ich otoczenie wszystkich rodzajów środków unijnych.

Integracja europejska oznaczała objęcie polskiego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Rozszerzyło to zestaw instrumentów oddziaływania na rolnictwo, ale głównie na dochody rolników, a w niewielkim stopniu na produkcję i rozwój struktur agrarnych. Kolejne reformy WPR spowodowały, że wykorzystuje ona szeroki zestaw instrumentów, a mianowicie:

- bezpośrednie płatności obszarowe w systemie mieszanym, tj. częściowo oderwane od produkcji, których wypłaty uzależniono od przestrzegania zasad dobrej kultury rolnej, ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności,
- kwotowanie produkcji mleka, cukru, skrobi ziemniaczanej i izoglukozy,

---

<sup>7</sup> Por. W. Poczta, *Wpływ integracji...*, op. cit., s. 38.

<sup>8</sup> Por. W. Poczta, *Wpływ integracji...*, op. cit., s. 14-30; W. Ziętara, *Stan dostosowań polskiego rolnictwa do integracji z Unią Europejską*, [w:] R. Urban (red.), *Stan polskiej gospodarki żywnościowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Raport 6 (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 145, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009, s. 48-55, 60.

- zakupy interwencyjne i dopłaty do przechowywania, powiązane z regulacjami cenowymi (ceny interwencyjne, minimalne i referencyjne),
- wsparcie konsumpcji lub zużycia na cele nieżywnościowe,
- subwencje eksportowe, cła i kontyngenty importowe w handlu z krajami trzecimi.

Są to instrumenty, które zwiększyły zakres regulacji rynku rolnego. Są one stosowane według podobnych zasad w całej Unii. Występuje jednak zróżnicowanie stawek (szczególnie płatności obszarowych) oraz innych rozwiązań szczegółowych. To zróżnicowanie nie zapewnia podobnych warunków konkurencyjności producentów (rolnych i żywności) wewnątrz Unii, a funkcjonowanie instrumentów WPR nie poprawiło stabilności dochodów, produkcji i cen rolnych. Nie spełniły się więc oczekiwania większej stabilności rynków rolnych. O sytuacji na tych rynkach bardziej decydowało otwarcie dużego rynku unijnego i procesy zachodzące na rynkach światowych.

Mała skuteczność WPR jako regulatora produkcji i rynków wynika stąd, że główny jej instrument, tj. dopłaty bezpośrednie wzmocniły dualny układ cen rolnych. Cena rynkowa produktów rolnych jest główną informacją tylko dla nabywców tych produktów, a dla rolnika taką informacją jest cena producenta, tj. cena rynkowa powiększona o dopłaty, których wysokość zależy od poziomu intensyfikacji produkcji. Dualny układ cen zniekształca więc rachunek ekonomiczny rolnika i powoduje, że rynek przestaje być źródłem bodźców, wymuszających postęp w produktywności i efektywności produkcji rolnej, a przez to zmniejsza sprawność regulacyjnych funkcji mechanizmu rynkowego. Istotne jest także to, że płatności bezpośrednie zwiększające dochody rolników i ceny producenta osłabiły presję rolników na wzrost cen rynkowych oraz pozwoliły na utrzymanie relatywnie niskich cen żywności wieprzowej i drobiowej.

Drugi ważny instrument WPR, tj. kwotowanie produkcji powoduje ograniczenie krajowej podaży cukru, skrobi i izoglukozy oraz hamuje rozwój produkcji sektora mleczarskiego, który mógłby nastąpić zarówno w wyniku dużego wzrostu eksportu, jak i ożywienia krajowego rynku przetworów mleczarskich, szczególnie serów i deserów. W Polsce z powodu kwotowania skurczył się sektor cukrowniczy, skrobiowy i izoglukozy, zmniejszył się potencjał eksportowy tych sektorów, a mleczarstwo nie wykorzystuje swojego potencjału produkcyjnego. Ograniczenie podaży skutkuje także wysokim poziomem cen, szczególnie na rynku mleka i cukru. Skala podwyżek cen na tych rynkach (w 2009 roku były one wyższe niż przed wejściem do UE na rynku cukru o 30%, a mleka o ok. 20%) była znacznie wyższa niż w innych segmentach rynku rolno-spożywczego (poza wołowinę), a poziom tych cen jest wciąż wyższy niż na rynkach światowych.

W pierwszych latach członkostwa znaczącą rolę regulacyjną rynku rolnego pełniły bezpośrednie ingerencje UE w system cen rolnych w formie minimalnych cen buraków cukrowych, cen interwencyjnych zbóż, cukru, masła i mleka odtłuszczonego, a także bezpośrednie interwencje Unii na tych rynkach. Te formy ingerencji podtrzymywały ceny zbóż w trzech sezonach (2005, 2006 i 2009) i w pierwszych dwóch sezonach po wejściu do Unii Europejskiej na rynku cukru (2005 i 2006). Mniejszy wpływ miały one na rynek mleczarski, a wręcz symboliczny na rynek mięsa.

Po wejściu do Unii Europejskiej nowym instrumentem regulacji rynku rolnego, wcześniej rzadko stosowanym, były subsydia eksportowe. Znaczącą rolę w upłynnianiu nadwyżek podaży pełniły one na rynkach najbardziej regulowanych, tj. na rynku cukru i mleka, które wykorzystywały prawie 90% wszystkich subsydiów eksportowych i miały znaczący wpływ na przychody i zyski przedsiębiorstw. Pewną rolę pełniły one także na rynku mięsa i skrobi. Podobnie można ocenić subsydiowanie konsumpcji, pomocy żywnościowej i zużycia na cele przemysłowe. Ta forma subsydiowania była stosowana głównie na rynku mleczarskim. Istotne jest przy tym, że sektor żywnościowy umiał skorzystać z możliwości, które powstały po wejściu do Unii Europejskiej z tytułu subwencjonowania eksportu i konsumpcji.

Ważną częścią WPR jest ochrona rynku unijnego przed importem produktów rolnictwa z krajów trzecich. Ochronę tę uznaje się za skuteczną przed konkurencją krajów niebędących członkami Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Z drugiej jednak strony nastąpił duży wzrost importu wszystkich produktów rolno-spożywczych, uznawanych przed akcesją za wymagające głębszej ochrony. Był to przede wszystkim import z innych krajów unijnych do zakładów przetwórczych, nie tylko uzupełniający krajową podaż, lecz także sprzyjający obniżaniu kosztów produkcji wyrobów przetworzonych. Otwarcie rynku unijnego stało się istotnym czynnikiem stabilizacji krajowego rynku rolno-spożywczego, szczególnie zbóż i mięsa wieprzowego. Ceny tych produktów i ich podaż są bowiem coraz bardziej zależne od sytuacji na całym rynku unijnym, co skuteczniej reguluje i stabilizuje te rynki niż bezpośrednie interwencje rynkowe czy też inne regulacje produkcji lub cen.

Wszystkie te zjawiska wskazują, że wejście do Unii Europejskiej było skutecznym czynnikiem poprawy sytuacji dochodowej rolnictwa, ale nie wpłynęło na przyspieszenie przemian strukturalnych rolnictwa i postępu efektywnościowego w tym dziale naszej gospodarki. Równocześnie WPR poprawiła dochody polskich rolników, ale nie przyczyniła się do ich stabilizacji ani też do

---

<sup>9</sup> Por. J. Rowiński, *Polska gospodarka żywnościowa pięć lat po akcesji*, „Wspólnoty Europejskie” 2009, nr 5, s. 14 i 17.

stabilizacji rynku rolnego. Wspólna Polityka Rolna nie miała instrumentów, które mogłyby przywracać równowagę i zmniejszać wahania cen rolnych, wywołane przez światowy kryzys żywnościowy czy też zakłócenia powstające w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego. Wspólna Polityka Rolna nie miała także możliwości i instrumentów, których stosowanie pozwoliłoby na wyjście z głębokiego kryzysu produkcji mięsa wieprzowego. Ocenę tę pośrednio potwierdzają symulacje skutków przewidywanej reformy WPR (po roku 2013), które wskazują, że reforma ta wywoła tylko niewielkie zmiany podaży, popytu i cen rolnych<sup>10</sup>.

### **Stan przemysłu spożywczego i konkurencyjność polskich producentów żywności**

Przemysł spożywczy – obok rolnictwa – jest znaczącym beneficjentem integracji z Unią Europejską. W tej części gospodarki żywnościowej w pierwszych latach członkostwa wystąpiły bowiem następujące zjawiska:

- nastąpiło kolejne ożywienie, skutkujące przyspieszeniem rozwoju sektora,
- otwarcie rynku unijnego umożliwiło ujawnienie przewag komparatywnych polskich producentów żywności,
- nastąpiła poprawa produktywności i efektywności przetwórstwa rolno-spożywczego,
- wzrosły zyski przedsiębiorstw i poprawił się ich stan ekonomiczno-finansowy,
- kolejne ożywienie inwestycyjne poprawiło stan techniczny zakładów, dostosowało je do standardów unijnych i poprawiło konkurencyjność na rynkach światowych,
- powróciły procesy koncentracji produkcji, zwiększające siłę ekonomiczną podmiotów sektora.

W latach 2003-2008 średnie tempo rozwoju produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego było wysokie, gdyż wynosiło 5,2% rocznie, a w całym tym okresie zwiększyło się o 35% (w cenach stałych). Po wejściu do Unii Europejskiej tempo rozwoju sektora było trzykrotnie szybsze niż w latach zastoju 1999-2002 i dwukrotnie szybsze niż w całym minionym dwudziestoleciu, ale wolniejsze niż

---

<sup>10</sup> Por. S. Stańko, *Prognozy zmian na podstawowych rynkach rolnych w Polsce do roku 2020 oraz ocena wpływu zmian WPR w ramach health check na ceny i produkcję*, [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. 124-146; M. Hamulczuk, S. Stańko, *Ekonomiczne skutki likwidacji kwot mlecznych – wyniki symulacji z wykorzystaniem modelu AGMEMOD*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2009, nr 4, s. 3-20.

w latach poprzedniego ożywienia (1993-1998). Efekt integracji z Unią był mniejszy od efektów procesów transformacji całej naszej gospodarki. Rozwój przemysłu spożywczego był szybszy niż rolnictwa i krajowego popytu na żywność, ale wolniejszy niż całego polskiego przemysłu. W pierwszych latach członkostwa zwiększył się udział przemysłu spożywczego w zagospodarowaniu produkcji rolnej i w zaspokajaniu popytu na żywność, ale słabnie jego pozycja w całym polskim przemyśle i całej naszej gospodarce.

Głównym czynnikiem rozwoju przemysłu spożywczego był szybko rosnący eksport i popyt na żywność wysoko przetworzoną. Po wejściu do Unii Europejskiej 45% przyrostu produkcji tego sektora ulokowano na rynkach zagranicznych, a udział eksportu w przychodach przemysłu spożywczego zwiększył się ponad dwukrotnie (z 11% w latach 2000-2002 do 24% w 2009 roku). W ostatnich latach najszybciej rozwijało się wtórne przetwórstwo żywności i produkcja używek, a wolniej pierwotne przetwórstwo produktów rolnictwa.

W pierwszych latach członkostwa nastąpiła widoczna poprawa produktywności przemysłu spożywczego. W tym okresie przyspieszeniu uległo tempo wzrostu wydajności pracy i kontynuowano tendencję spadkową jednostkowego zużycia wody i energii. Poprawę w tych dziedzinach opłacono wzrostem majątkochłonności produkcji, a szczególnie technicznego uzbrojenia pracy. Zmiany te były skutkiem dużego ożywienia inwestycyjnego. W latach 2003-2008 poziom inwestowania mierzony wartością inwestycji przemysłu spożywczego (w cenach stałych) był średnio prawie o 50% wyższy niż w latach poprzedzających wejście do Unii Europejskiej. Ich efektem było:

- szybkie i dobre dostosowanie zakładów przetwórczych do standardów Unii (sanitarnych, weterynaryjnych i ochrony środowiska),
- dalsza poprawa stanu technicznego i technologicznego produkcji żywności, co skutkuje wzrostem konkurencyjności i kwalifikuje polski przemysł spożywczy do grupy najbardziej nowoczesnych w poszerzonej Unii,
- poprawa relacji między zasobami surowca, pracy, energii i kapitału, sprzyjająca poprawie stanu ekonomicznego sektora.

Przyspieszenie rozwoju produkcji, poprawa produktywności i rosnący udział eksportu w przychodach zwiększyły zdolność generowania zysków i poprawiły stan ekonomiczno-finansowy firm przemysłu spożywczego. Po wejściu do Unii Europejskiej:

- kwota zysku netto sektora zwiększyła się z niespełna 1 mld zł w latach 1996-1998 i ok. 1,5 mld zł w latach 2001-2003 do ponad 5 mld zł w latach 2006-2008 (w cenach stałych odpowiednio: 1,3 mld zł, 1,5 mld zł i 4,8 mld zł),

- wskaźniki rentowności sprzedaży wzrosły z ok. 1,5% w latach 1996-1998 i 2001-2003 do ponad 3,5% po wejściu do Unii Europejskiej,
- rentowność kapitału własnego (ROE) wzrosła do 10-15%, tj. do poziomu ponad dwukrotnie wyższego od oprocentowania lokat czy obligacji skarbowych,
- firmy spożywcze poprawiły płynność finansową do bezpiecznego poziomu 1,30, a wartość kapitału własnego wzrosła z 28,4 mld zł w 2002 roku do 44,4 mld zł w 2008 roku,
- zadłużenie długoterminowe utrzymało się na niskim poziomie ok. 15% wartości kapitału własnego.

Równocześnie zwiększyła się siła ekonomiczna i potencjał konkurencyjny przeciętnej firmy działającej w przemyśle spożywczym, gdyż w tym sektorze powróciły procesy koncentracji produkcji. Od 2003 roku notujemy spadek liczby czynnych firm, głównie małych i mikro (o 11%), przy powoli rosnącej liczbie dużych i średnich przedsiębiorstw. Skutkuje to wzrostem udziału dużych firm w sprzedaży sektora (z 43,5% w 2003 roku do 51% w 2008 roku), a jego struktura podmiotowa zbliżyła się do przeciętnej struktury przemysłu spożywczego „starej” Unii.

Rozwój produkcji i poprawa stanu ekonomicznego przemysłu spożywczego były zjawiskiem powszechnym, obejmującym wszystkie główne działy produkcji żywności i napojów. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej skurczył się jedynie sektor winiarski oraz produkcji cukru i skrobi ziemniaczanej. Osiągnięty postęp w przemyśle spożywczym był głównie efektem skutecznego działania rynkowych mechanizmów regulacji, tworzących przymus poprawy efektywności. Działaniu tego mechanizmu sprzyjały procesy transformacji w latach poprzedzających wejście do UE oraz otwarcie dużego rynku europejskiego. Niewielki wpływ na rozwój i postęp w przemyśle spożywczym miało wsparcie tego sektora środkami publicznymi, czy działania interwencyjne państwa lub Unii Europejskiej. Środki publiczne wspierające inwestycje przyspieszyły niewątpliwie procesy dostosowawcze i modernizację sektorów wrażliwych, tj. przetwórstwa produktów zwierzęcych<sup>11</sup>. Niektóre branże, głównie przemysł mleczarski, cukrowniczy i zbożowy, korzystały także z innych środków WPR, które w tych sektorach korygowały (często zniekształcając) rynkowy mechanizm regulacyjny. Łącznie zniekształcenia ekonomicznych systemów regulacji w przemyśle spożywczym nie były duże i dlatego rozwój tego sektora był szybszy, a przekształcenia głębsze, co było jednym z czynników pogłębiających dysproporcje rozwojowe oraz efektywność rolnictwa i przemysłu spożywczego.

---

<sup>11</sup> W latach 2003-2008 łączne wsparcie inwestycji przemysłu spożywczego wyniosło 3,5 mld zł, co stanowi 8,5% wydatków inwestycyjnych tego przemysłu i 25% inwestycji sektorów wrażliwych.

Wejście Polski do Unii Europejskiej umożliwiło ujawnienie się wcześniej osiągniętych przewag komparatywnych naszych producentów żywności. Dlatego też w pierwszych latach członkostwa nastąpił szybki wzrost eksportu rolno-spożywczego i duża poprawa salda handlu zagranicznego tymi produktami. W ocenie tego zjawiska istotne jest to, że wystąpiły one już w roku poprzedzającym wejście do Unii Europejskiej, gdyż wartość eksportu rolno-spożywczego zwiększyła się z ok. 3,1 mld euro w latach 2000-2002 do 4 mld euro w 2003 roku, a saldo poprawiło się z ujemnego ok. -0,5 mld euro na dodatnie +0,45 mld euro. W kolejnych latach wartość tego eksportu zwiększyła się do 11,4 mld euro w 2008 roku (2,8 razy), a saldo do +2,1 mld euro (w 2006 i 2009 roku), tj. 4,5 razy. Oceniając rozwój handlu rolno-spożywczego w pierwszych latach członkostwa należy także podkreślić, że:

- Najszybciej rozwijał się handel z innymi członkami UE: w latach 2003-2008 eksport do nowych członków zwiększył się 4,5 razy, do „starej” Unii 3,3 razy, ich udział w eksporcie wzrósł z 65% do 80%, a dodatnie saldo z 440 mln euro do 2,2 mld euro. Natomiast eksport do krajów WNP wzrósł o 75%, do innych krajów rozwiniętych o ok. 60%, a do krajów rozwijających się tylko o niespełna 40%. Wśród tych krajów poprawiło się do 0,8 mld euro dodatnie saldo wymiany z krajami WNP (o ok. 60%), a znacząco pogłębiło się ujemne saldo handlu z krajami rozwiniętymi (z -32 mln euro do -240 mln euro) i z krajami rozwijającymi się (z -0,45 mld euro do -1,4 mld euro). To ostatnie zjawisko wynika z rosnącego importu produktów niewytwarzanych w naszej strefie klimatycznej (z 1,5 mld euro do 2,6 mld euro), zwiększającego różnorodność krajowej podaży żywności.
- Handel rolno-spożywczy charakteryzuje duże i rosnące ujemne saldo handlu produktami rolnictwa, względnie zrównoważony handel półfabrykatami oraz największy i szybko rosnący eksport i dodatnie saldo handlu wyrobami gotowymi. W ocenianym okresie eksport produktów rolnictwa zwiększył się z 0,75 mld euro do 1,78 mld euro (2,4 razy), półfabrykatów z 1,4 mld euro do 3,5 mld euro (2,5 razy), a wyrobów gotowych z 1,8 mld euro do 5,3 mld euro (prawie 3 razy). Pogłębiło się ujemne saldo handlu produktami rolnictwa z -0,6 mld euro do -1,4 mld euro, zmieniło się saldo wymiany półfabrykatami z dodatniego 0,26 mld euro na ujemne (-0,05 mld euro), a poprawiło się dodatnie saldo obrotów wyrobami gotowymi z 0,75 mld euro do 3,3 mld euro. Oznacza to, że duże przewagi konkurencyjne mają polscy producenci wyrobów spożywczych, a nasi konkurenci w handlu produktami rolnictwa.

Ocena konkurencyjności sektora, oparta o wyniki handlu zagranicznego i mierniki przewag komparatywnych (RCA i Lafaya) wskazuje, że:

- duże przewagi konkurencyjne mają nasi producenci wyrobów mleczarskich, zwierząt rzeźnych, mięsa i przetworów (bez wieprzowiny), przetworów rybnych, tytoniu i wyrobów tytoniowych, cukru i wyrobów cukierniczych, warzyw, przetworów z owoców i warzyw oraz produktów wtórnego przetwórstwa zbóż,
- nie osiągamy przewag konkurencyjnych w takich działach produkcji żywności, jak: produkcja i pierwotne przetwórstwo zbóż, nasion oleistych, olejów i pasz, napojów alkoholowych, kawy, herbaty, przypraw, kakao, owoców (południowych) i ryb.

Równocześnie w sektorach uznawanych za niekonkurencyjne są produkty, w handlu którymi mamy przewagi komparatywne. Są to takie produkty, głównie przetworzone, jak: olej i śruty rzepakowe, margaryny, napoje bezalkoholowe, ekstrakty kawy oraz rzepak. Istotne jest także to, że w pierwszych latach członkostwa poprawiła się większość mierników ujawnionych przewag komparatywnych, np. wskaźnik RCA w całkowitym eksporcie rolno-spożywczym na rynek światowy zwiększył się z 1,08 w 2003 roku do 1,34 w 2008 roku, a w większości działów mających ujemne saldo obrotów nastąpił znaczący wzrost polskiego eksportu, co spowodowało, że pogorszenie salda wymiany w tych działach nie było duże.

Podobnie można ocenić konkurencyjność sektora żywnościowego na podstawie wskaźników orientacji eksportowej, tj. relacji wartości eksportu do wartości produkcji sprzedanej poszczególnych działów tego sektora. Wynika z nich, że najbardziej rozwiniętą orientację eksportową ma produkcja wyrobów tytoniowych, przetwórstwo kawy i herbaty, przemysł rybny, owocowo-warzywny i cukierniczy. W tych sektorach 30% i więcej produkcji lokowane jest na rynkach zagranicznych. W tej grupie są działy, które w szerokim zakresie korzystają z surowców importowanych, takich jak: tytoń, kawa, kakao czy też ryby. Rozwój orientacji eksportowej przetwórstwa tych produktów potwierdza oceny o wysokiej konkurencyjności polskiego przemysłu spożywczego. W podstawowych działach korzystających głównie z surowców krajowych, tj. w przemyśle mleczarskim, mięsnym, drobiarskim czy też cukrowniczym, relacja eksportu do wartości produkcji sprzedanej kształtuje się podobnie jak w całym polskim przemyśle spożywczym. Natomiast wciąż słabo rozwiniętą orientację eksportową mają takie działy produkcji żywności i napojów, jak: produkcja i wstępne przetwórstwo zbóż, piekarnictwo (z wyjątkiem wyrobów ciastkarskich), produkcja pasz dla zwierząt gospodarskich, napojów bezalkoholowych czy też piwa i innych napojów alkoholowych. Są to działy wyraźnie zorientowane na rynek krajowy.

Głównym źródłem przewag konkurencyjnych naszych producentów żywności są znacznie niższe w Polsce niż w rozwiniętych krajach UE koszty pracy i ziemi, a w mniejszym stopniu także energii. Powoduje to, że również ceny i koszty produkcji żywności są w naszym kraju niższe niż w krajach starej Unii,



ale te przewagi cenowe systematycznie maleją. W Polsce przed wejściem do Unii Europejskiej niższe niż w starej Unii były ceny detaliczne żywności o ok. 40%, ceny zbytu na poziomie przetwórstwa o ok. 30%, a ceny rolne o ok. 20%<sup>12</sup>. Po pięciu latach członkostwa różnice te zmniejszyły się prawie o połowę, gdyż w latach 2008-2009 wynosiły one na poziomie konsumenta ok. 28%<sup>13</sup>, przetwórstwa ok. 15-20%, a na poziomie rolnika 10-15%<sup>14</sup>. Malejące przewagi cenowe wynikają z wyższego tempa wzrostu cen rolnych i żywnościowych w Polsce niż w krajach „starej” Unii, a także z procesu umacniania się naszej waluty. Z tego ostatniego powodu duży spadek naszych przewag cenowych notowano w 2008 roku.

Porównania cen w Polsce i średnich w UE wskazują, że wciąż mamy duże przewagi cenowe na poziomie rolnictwa w produkcji żywca wołowego, drobiu, mleka, znacznie mniejsze w produkcji zbóż, a bardzo zmienne i z reguły małe w produkcji mięsa wieprzowego. Natomiast na poziomie przetwórstwa utrzymują się nasze duże przewagi (nad producentami z Niemiec) w przetwórstwie ryb, w sektorze piekarskim, produkcji i przetwórstwie mięsa (drób, wołowina, przetwory), w produkcji soków i napojów bezalkoholowych, słodczy, pieczywa cukierniczego, przetworów owocowo-warzywnych, margaryn i niektórych wyrobów mleczarskich czy też zbożowych. Ceny zbytu w Polsce są wyższe niż w Niemczech takich produktów przetwórstwa, jak: olej i śruty rzepakowe, filety rybne mrożone, mięso wieprzowe, sery, galanteria ziemniaczana, przyprawy, majonez, ketchup czy też kawa palona.

Malejące przewagi cenowe wskazują, że dobre wyniki handlu zagranicznego i nasze przewagi komparatywne są osiąmane w drodze lepszego wykorzystania innych źródeł konkurencyjności. Niewątpliwie silną stroną polskich producentów żywności są jakość i upowszechnienie systemów zapewnienia bezpieczeństwa żywności oraz sprawność w poszukiwaniu i wypełnianiu nisz na rynku europejskim. W tych dziedzinach osiągnięto znaczący postęp w pierwszych latach członkostwa. Coraz lepiej polskie firmy wykorzystują takie źródła konkurencyjności, jak innowacyjność, przedsiębiorczość czy też wiedza i kapitał intelektualny. Przedsiębiorcy w coraz większym stopniu doceniają znaczenie tych instrumentów konkurowania i plasują się na wysokiej pozycji (trzeciej) wśród najbardziej innowacyjnych branż niskiej techniki. Pod tym względem bardziej skuteczne są działy produkcji żywności o wysokim stopniu globalizacji.

---

<sup>12</sup> R. Urban, *Analiza przewag komparatywnych na poziomie przemysłu rolno-spożywczego*, IERiGŻ, Warszawa 2003, s. 20 i 52.

<sup>13</sup> *Wide spread in consumer prices across Europe in 2008*, Eurostat, “Statistic in focus” 2009, nr 50.

<sup>14</sup> I. Szczepaniak (red.), *Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności po akcesji do Unii Europejskiej (synteza)*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 150, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

## Konkluzje i wnioski

1. Polska gospodarka żywnościowa w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej była pod wpływem wielu czynników. Największy wpływ miały takie, jak: dobra koniunktura w gospodarce światowej i polskiej, otwarcie dla polskich producentów żywności rynku rozwiniętych krajów europejskich, objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną oraz coraz większe powiązanie z rynkiem europejskim i z rynkami światowymi.

Na stan polskiego sektora żywnościowego oddziaływały też procesy transformacji w latach poprzedzających wejście Polski do Unii Europejskiej.

2. Stan polskiej gospodarki żywnościowej w pierwszych latach członkostwa był lepszy od oczekiwanego. Nie spełniły się obawy, że polskie rolnictwo i przemysł spożywczy nie podołają konkurencji sektora rolno-spożywczego wysoko rozwiniętych krajów europejskich oraz że z tego powodu nastąpi ograniczenie lub nawet zaniechanie produkcji niektórych dóbr żywnościowych. W tym okresie osiągnięto znaczący postęp, gdyż:
  - rozwijał się krajowy rynek żywności (o ok. 2,5-3,0% rocznie) i wielokrotnie szybciej eksport produktów rolno-spożywczych (o ok. 20% rocznie),
  - powróciło, po kilkuletnim zastoju, ożywienie produkcyjne w rolnictwie (ok. 2,5% rocznie) i 2-3 razy szybsze w przemyśle spożywczym,
  - nastąpiło duże ożywienie inwestycyjne, zarówno w rolnictwie, jak i w przemyśle spożywczym,
  - radykalnie wzrosły dochody rolników (o ok. 110%) i zyski przedsiębiorstw przemysłu spożywczego (trzykrotnie).
3. Wspólna Polityka Rolna działa skutecznie w sferze dochodowej rolnictwa. Zapewniła ona duży wzrost dochodów rolników i poprawę warunków życia tej grupy ludności. Nie była ona jednak skutecznym instrumentem stabilizacji dochodów rolnictwa i stabilizacji rynku rolnego. Takiej roli nie pełni nawet kwotowanie produkcji lub sprzedaży, które jest skuteczne w redukowaniu potencjału eksportowego czy też popytu krajowego, ale nie zapewnia stabilizacji cen. WPR nie miała instrumentów, które mogłyby przywrócić równowagę i zmniejszyć wahania cen wywołane przez światowy kryzys żywnościowy czy też zakłócenia powstające w okresie światowego kryzysu finansowego i gospodarczego. WPR powinna koncentrować się głównie (lub nawet wyłącznie) na regulowaniu dochodów rolników, a nie na usiłowaniu pełnienia innych ról, głównie w zakresie stabilizacji rynku, czy też pobudzania przemian strukturalnych. Ważne jest także to, aby WPR była polityką wspólną, a nie przekształcała się w polityki narodowe.

4. Wyniki handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi oraz wybrane mierniki konkurencyjności świadczą o wysokiej konkurencyjności naszych producentów żywności na rynku unijnym i światowym oraz wskazują na wzrost naszych przewag komparatywnych w pierwszych latach członkostwa. Źródłem wysokiej konkurencyjności były przede wszystkim przewagi kosztowo-cenowe. Przewagi te maleją, ale wzrasta rola i umiejętność korzystania z innych źródeł konkurencyjności, takich jak: jakość (jakość i unikalność produktów, kreowanie wizerunku firmy opartego na zaufaniu), innowacyjność, przedsiębiorczość oraz wiedza i kapitał intelektualny.

W długiej perspektywie o sukcesie przedsiębiorstwa decyduje zdolność do proinnowacyjnych działań. Producenci żywności doceniają znaczenie innowacji jako ważnego instrumentu konkurowania na globalnym rynku. Zdolność do działań innowacyjnych determinuje kapitał intelektualny. Firmy globalne bardziej niż przedsiębiorstwa krajowe dostrzegają znaczenie kapitału ludzkiego jako źródła przewagi konkurencyjnej.

## **Monitorowanie oraz analiza zmian polskiego łańcucha żywnościowego<sup>1</sup>**

Zajmując się monitoringiem oraz analizą zmian polskiego łańcucha żywnościowego należy skoncentrować się m.in. na takich obszarach, jak monitoring wdrażania i stosowania systemów zarządzania jakością, analiza wzajemnych relacji ekonomicznych zachodzących między poszczególnymi elementami łańcucha żywnościowego oraz ich wpływ na proces transmisji cen czy monitoring wolumenu importu i cen importowych towarów rolno-spożywczych objętych specjalną procedurą ochronną. Funkcjonowanie łańcucha żywnościowego ma bowiem coraz większy wpływ na ceny detaliczne żywności i zadowolenie konsumentów, dochody rolnicze i rozwój rolnictwa. Konsumentów coraz częściej są przekonani, że żywność jest coraz droższa, producenci twierdzą zaś, że mają coraz mniejszy udział w rosnących wydatkach konsumentów na żywność. W miarę postępującej koncentracji (zwłaszcza handlu) producenci rolni i przetwórcy stają się coraz bardziej anonimowi i oddalają się od konsumenta. Konsumentów są więc przekonani, że mają ograniczone możliwości oceny rzeczywistej jakości żywności, a producenci żywności nie czując bezpośredniego związku z kupującym nie do końca czują się odpowiedzialni za jej jakość, zwłaszcza gdy sprzedający naciska na obniżkę cen. W rezultacie konieczna jest ciągła rozbudowa kontroli jakości i systemów zarządzania jakością, śledzenie pochodzenia żywności poczynając od pola, poprzez kolejne stadia przetwórstwa i obrotu aż do talerza konsumenta.

Monitorowanie łańcucha żywnościowego oraz analizowanie zmian w nim zachodzących wydawało się więc szczególnie ważne w okresie transformacji systemu gospodarczego i dostosowywania sektora żywnościowego do funkcjonowania w gospodarce rynkowej oraz w okresie włączania polskiej gospodarki żywnościowej do jednolitego rynku europejskiego, który finalizował 10-letni okres przygotowawczy. Warto przy tym pamiętać o ogromnych obawach, jakie wiązano z integracją z Unią, a wiążących się z wyjątkowo bogatą listą towarów rolno-żywnościowych uznawanych za wrażliwe, które były chronione wysokimi cłami importowymi. Ich przeciwieństwem były równie duże, a może jeszcze większe nadzieje związane ze zwiększeniem dostępu do jednolitego rynku europejskiego, który wydawał się oazą stabilizacji, przy istniejącym wówczas wsparciu rynkowym.

---

<sup>1</sup> Realizowany temat składał się z następujących zadań badawczych: Monitorowanie efektów ekonomicznych rozwoju systemów zapewnienia jakości i ich wpływu na konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej; Analiza wzajemnych relacji ekonomicznych między poszczególnymi elementami łańcucha żywnościowego; Analiza wolumenu importu i cen importowych towarów rolno-spożywczych objętych specjalną klauzulą ochronną.

## **1. Stan wdrożenia systemów zarządzania jakością**

Przed wejściem Polski do Unii Europejskiej formułowano wiele obaw, że m.in. polska gospodarka żywnościowa nie będzie konkurencyjna na rynku unijnym oraz że polskie przedsiębiorstwa w krótkim okresie nie zdołają dostosować się do wymagań i standardów unijnych w zakresie bezpieczeństwa żywności. Prowadzony monitoring stanu wdrażania i wdrożenia systemów zarządzania jakością wykazał, że obawy te były nieuzasadnione.

W przedsiębiorstwach przetwarzających żywność pochodzenia zwierzęcego (przetwórstwo mięsa, ryb, mleka, produkcja pasz), a podlegających nadzorowi Inspekcji Weterynaryjnej, procesy wdrażania obligatoryjnych systemów zarządzania jakością (GHP, GMP i HACCP) w zdecydowanej większości zostały zakończone (90-100%). Wyjątkiem są przedsiębiorstwa branży rybnej, gdzie obligatoryjne systemy zarządzania jakością wdrożyło tylko 63% firm. W grupie przedsiębiorstw produkujących żywność pochodzenia niezwierzęcego, a podlegających nadzorowi Państwowej Inspekcji Sanitarnej średni stan wdrożenia GHP i GMP wynosi 85-88%, a HACCP tylko 43%. W tej grupie przedsiębiorstw występuje duże zróżnicowanie stopnia wdrożenia systemu HACCP w zależności od branży, wielkości przedsiębiorstwa oraz województwa. Najbardziej zaawansowane są procesy wdrożenia i stosowania systemów w dużych i średnich przedsiębiorstwach (od 86 do 96%). W grupie małych i mikroprzedsiębiorstw znajduje się najwięcej przedsiębiorstw z niewdrożonymi obligatoryjnymi systemami jakości. Wdrażanie systemu HACCP jest najbardziej zaawansowane w branżach: przetwórstwa kawy i herbaty (76%), piwowarskiej (75%), olejarsko-tłuszczowej (67%), winiarskiej (62%), natomiast najmniej w branżach: cukrowniczej (36%), pozostałych artykułów spożywczych (38%), zbożowo-młynarskiej (40%), piekarskiej (41%) i makaronowej (49%).

Wejście Polski w struktury Unii Europejskiej miało istotny wpływ na stan wdrożenia i stosowania obligatoryjnych systemów zarządzania jakością w przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego. Stosowanie obligatoryjnych systemów zarządzania jakością stało się na tyle powszechne, że jest niezbędnym warunkiem dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa spożywczego w Polsce. Problemem pozostaje jednak wyegzekwowanie, szczególnie przez Państwową Inspekcję Sanitarną obowiązkowego wdrożenia HACCP w przedsiębiorstwach, które dotychczas go nie wdrożyły. Poprawić konkurencyjność polskich przedsiębiorstw spożywczych może natomiast wdrożenie nieobligatoryjnych systemów zarządzania jakością (m.in. IFC, BRC, ISO 22000, ISO serii 9000), które stosuje tylko 5-10% przedsiębiorstw przemysłu spożywczego. Poszczególne branże mocno różnią się między sobą pod względem udziału przedsiębiorstw z nieobligatoryjnymi systemami zarządzania jakością. Do branż z najwyższym udziałem przedsiębiorstw

stosujących nieobligatoryjne systemy zarządzania jakością należą: przetwórstwo kawy i herbaty, winiarstwo, przemysł olejarsko-tłuszczowy, produkcja napojów spirytusowych, mleczarstwo, piwowarstwo, przemysł owocowo-warzywny.

Integracja z UE wywołała w przemyśle spożywczym ożywienie inwestycyjne. Największy wzrost wartości inwestycji nastąpił w latach 2003-2004, w tym zwłaszcza w branżach przetwórstwa zwierzęcego, uznanych za sektory wrażliwe. Inwestycje tych kierunków przetwórstwa po integracji z UE były 2-3 krotnie większe niż średnio w latach 2000-2002. Najwięcej środków (prawie 3 mld zł) zainwestowano w tych branżach w 2004 roku, a w latach następnych inwestowano ponad 2 mld zł rocznie. Wzrost inwestycji w przemyśle spożywczym skutkował przyrostem liczby przedsiębiorstw z zakończonymi procesami wdrażania GHP, GMP i HACCP średnio po dwóch latach. W miarę wzrostu nakładów inwestycyjnych przybywało przedsiębiorstw z wdrożonymi systemami HACCP.

Zdecydowana większość badanych przedsiębiorstw uważa, że wdrożenie i stosowanie systemów zarządzania jakością miało i ma wpływ na koszty produkcji. Jednakże ocena wpływu wdrożonych i stosowanych systemów zarządzania jakością na koszty produkcji była zróżnicowana. Znamienne, że tylko 18% ankietowanych uznało, że ten wpływ był istotny, a 52% że nieistotny. Można uznać, że wpływ na tę ocenę miała znajomość kosztów produkcji oraz nikłe zainteresowanie kosztami jakości i ich wpływem na koszty produkcji. Z badań wynika, że tylko 8% badanych przedsiębiorstw prowadzi w pełnym zakresie rachunek kosztów jakości, a 36% prowadzi rachunek częściowy. Aż w 56% badanych przedsiębiorstwach nie prowadzi się rachunku kosztów jakości, aczkolwiek 28% z tego deklorowało, iż planuje wprowadzenie takiego rachunku.

Badania przeprowadzone w wybranych przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego potwierdziły, że stosowanie systemów zarządzania jakością spowodowało pogłębienie procesów integracji w kontaktach z dostawcami surowców większości badanych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego (80%). Monitorowanie (*traceability*) pochodzenia surowców oraz ruchu wytworzonej żywności w celu zagwarantowania bezpieczeństwa żywności to przede wszystkim obowiązek przedsiębiorstw branży spożywczej. Ponadto rośnie przekonanie, że bliższe kontakty, budowanie systemów komunikacji zwrotnej z partnerami rynkowymi w całym łańcuchu żywnościowym „od pola do stołu”, poprawiają bezpieczeństwo zdrowotne i jakość oferowanej żywności oraz zapewniają lepsze, niż konkurencja, zaspokojenie potrzeb konsumentów. Zależność między stosowanymi systemami jakości a wzrostem poziomu integracji z dostawcami surowców rośnie wraz z wielkością przedsiębiorstwa. Mają na to wpływ wyższe kompetencje służb marketingowych w dużych przedsiębiorstwach. Większość przedsiębiorstw (58%) przeprowadza audyty u swoich dostawców surowców podstawowych.

Częstotliwość prowadzonych audytów jest zróżnicowana branżowo i w zależności od wielkości przedsiębiorstwa.

Wprowadzenie systemów zarządzania istotnie wpłynęło także na wzrost poziomu integracji pionowej z dużymi odbiorcami (sieci handlowe, duże hurtownie), ale w stopniu nieznacznym na wzrost powiązań z małymi odbiorcami. Odbiorcy (sieci handlowe, hurtownie) dokonują audytów swoich dostawców z różną częstotliwością (od co pół roku do raz na kilka lat) w zależności od branży oraz wielkości dostawcy. Przedsiębiorstwa, zwłaszcza duże i średnie, po wdrożeniu systemów zarządzania jakością poprawiły także swoją komunikację z klientami.

W latach 2003-2008 wpływy z eksportu wyrobów przemysłu spożywczego, wyrażone w złotych, zwiększyły się ponad 2-krotnie, a wpływy z eksportu produktów przemysłu spożywczego do UE rosły szybciej niż do pozostałych krajów. Ten wzrost nie byłby możliwy bez istotnego wzrostu liczby przedsiębiorstw stosujących obligatoryjne systemy zarządzania jakością, bowiem podstawowym warunkiem umieszczenia produkowanej żywności na jednolitym rynku europejskim było posiadanie systemu HACCP.

Do podjęcia decyzji o wdrażaniu zasad systemu HACCP w małych i mikroprzedsiębiorstwach skłania przede wszystkim lęk przed otrzymaniem kary za niewywiązywanie się z obowiązków prawnych, które nakłada ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Jest jednak pewne, że przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego, w których systemy zarządzania jakością prawidłowo funkcjonują osiągają szereg korzyści, takich jak: prowadzenie działalności zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, tym samym nienarażanie się na kary pieniężne lub nakaz zaprzestania działalności w zakresie produkcji żywności; zwiększenie poziomu zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i jej jakości; zwiększenie poziomu zadowolenia i oczekiwań klientów zewnętrznych; poprawa komunikacji z klientami; poprawa funkcjonowania systemu informacji wewnętrznej; uporządkowanie dokumentacji, instrukcji oraz procedur; znaczące podwyższenie poziomu świadomości i wiedzy pro jakościowej kierownictwa i wszystkich pracowników; ściślejsze przestrzeganie przez wszystkich pracowników obowiązujących w przedsiębiorstwie procedur i instrukcji w procesie produkcji żywności; zmniejszenie liczby reklamacji i związanych z tym kosztów niezgodności; pozyskanie nowych odbiorców; umożliwienie wprowadzenia swoich produktów do określonych sieci handlowych, które wymagają stosowania nieobligatoryjnych systemów zarządzania jakością; zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstwa na rynku krajowym, jednolitym rynku unijnym oraz na pozostałych rynkach światowych; poprawa poziomu zarządzania przedsiębiorstwem.

## **2. Ewolucja podstawowych rynków rolnych i jej wpływ na transmisję cen**

Poddanie sektora żywnościowego działaniu mechanizmu rynkowego doprowadziło do realnego potania żywności, co wyrażało się nie tylko wolniejszym wzrostem cen detalicznych żywności, ale przede wszystkim spadkiem udziału wydatków na żywność w całkowitych wydatkach konsumentów. Pozwoliło to na znaczną poprawę poziomu i jakości wyżywienia statystycznego Polaka. Jednakże zmiany poziomu spożycia poszczególnych grup żywności były mniejsze niż by to wynikało z wielkości zmian dochodów i cen. Szybszy wzrost cen żywności po 2004 roku miał swą przyczynę przede wszystkim w dużych różnicach cen między Polską i starymi krajami członkowskimi w momencie akcesji oraz w wyjątkowej koniunkturze na światowych rynkach żywnościowych. Niezwykle wysokie ceny zbóż oraz artykułów mleczarskich na światowych rynkach w drugiej połowie 2007 roku i pierwszej połowie 2008 roku były wynikiem nałożenia się na siebie skutków zmian Wspólnej Polityki Rolnej i likwidacji zapasów oraz elementów spekulacyjnych, związanych z bardzo wysokimi cenami ropy naftowej i bankami spekulacyjnymi na rynkach finansowych. Wygaśnięcie efektu integracji oraz powrót rynków światowych do równowagi, przywróci na rynku polskim długookresową tendencję, jaką jest relatywne tanienie żywności.

Realny spadek cen produktów rolniczych był znacznie głębszy niż cen detalicznych żywności. Co ważniejsze towarzyszył mu wzrost cen środków produkcji. Duże dysproporcje między dynamiką wzrostu cen produktów sprzedawanych przez rolników i płaconych przez nich miały miejsce we wszystkich analizowanych okresach z wyjątkiem lat 2004-2008, kiedy podwyżki cen surowców rolniczych prawie w całości skompensowały wzrost cen detalicznych środków produkcji, aczkolwiek mijały się one w czasie. Głębokie spadki cen przede wszystkim zbóż i żywca wieprzowego, będące przede wszystkim wynikiem cyklicznych wahań podaży, przy ograniczonym popycie powodowały, że cały agregat cen rolnych rósł znacznie wolniej niż środków produkcji, których ceny rosły także szybciej niż inflacja. Nożyce cen rozwarły się szczególnie silnie w pierwszej połowie lat 90. oraz w latach 2000-2003. Po integracji wzrost cen otrzymywanych przez rolników znacząco wyprzedził podwyżki cen detalicznych żywności. Podwyżki cen skupu produktów rolniczych były tak wysokie, że prawie w pełni skompensowały wysokie podwyżki cen detalicznych środków produkcji, a wskaźnik nożyc cen wzrósł do 98,5 punktu. W sumie realny indeks cen otrzymywanych przez rolników w latach 1990-2008 wyniósł niespełna 37%, a cen detalicznych nabywanych przez rolników prawie 119%. Jest to podstawowa przyczyna niewydolności dochodowej większości gospodarstw rolnych i konieczności wspierania dochodów rolniczych.



Wysoka zmienność cen zbóż jest jednym z podstawowych czynników destabilizujących rynek rolny jako całość, a zwłaszcza rynek żywca wieprzowego i drobiu. Zmienności tej nie ograniczyło włączenie Polski do dużego jednolitego rynku europejskiego i objęcie mechanizmami Wspólnej Polityki Rolnej, a także zwiększenie wzajemnych obrotów handlowych, aczkolwiek analiza transmisji cen wykazała wzrost wrażliwości rynku polskiego na impulsy cenowe z innych rynków. Polska jest przy tym z reguły biorcą cen, jako mały uczestnik rynku międzynarodowego. Dotyczy to zwłaszcza rynku zbóż, ale także większości produktów zwierzęcych. Słaby wpływ rynku polskiego na ceny w innych krajach zaznacza się tylko w przypadku rynku wieprzowiny.

Ceny zbóż w kraju wyznaczane są przede wszystkim przez ceny światowe. Długookresowa analiza zmian cen produktów rolnych i ich wzajemnych relacji potwierdza jednak, że ważnym czynnikiem ograniczającym wzrost cen zbóż w Polsce było także relatywne tanienie drobiu oraz trzody chlewnej – głównych konsumentów zbóż. Możliwość wzrostu cen żywca wieprzowego i drobiu ograniczało nie tylko niskie spożycie mięsa determinowane głównie niskimi dochodami, ale także, a może przede wszystkim, rozwój wysoko efektywnych technologii przerobu mięsa, zmniejszających zużycie surowca na jednostkę produktu finalnego i stosowane strategie konkurencyjne oparte głównie o konkurencję cenową. Relatywne podrożenie zbóż w stosunku do żywca wieprzowego i drobiu przyspieszyło postęp technologiczny i poprawę efektywności produkcji zwierzęcej.

Integracja z Unią Europejską przyspieszyła wzrost cen żywca wołowego, co stało się podstawą do wzrostu opłacalności produkcji bydła mięsnego. Kolejnym impulsem w tym kierunku jest reforma WPR, która z 12-letnim opóźnieniem zaczęła być realizowana na rynku mleka. Reforma ta, która ma doprowadzić do poprawy konkurencyjności mleczarstwa unijnego poprzez obniżkę cen do poziomu cen światowych, wyraźnie spowolniła wysoką dynamikę wzrostu cen skupu mleka, która do 2007 roku należała do najwyższych.

Analiza zmian cen na poszczególnych poziomach rynków potwierdziła malejący udział cen skupu w cenach detalicznych jedynie na rynku zbóż, w tym zwłaszcza w odniesieniu do cen pieczywa. Na rynku mięsa od połowy lat 90. udział cen skupu w cenach detalicznych nie zmieniał się z wyjątkiem wołowiny. Natomiast na rynku mleka udział cen skupu w cenach detalicznych przetworów mlecznych do 2008 roku wzrastał, co wskazuje, że funkcjonowanie mechanizmu rynkowego na tym rynku było zakłócone polityką cenową realizowaną przez mleczarnie, Wspólną Polityką Rolną na rynku mleka oraz znaczącym wsparciem koniecznych procesów restrukturyzacyjnych. Odejście od rynkowego wsparcia, rozwiązanie problemów związanych z jakością mleka oraz przejście do nowego etapu procesu restrukturyzacji mleczarstwa doprowadzi do zwiększenia płynności przesyłania impulsów cenowych między poszczególnymi poziomami rynku

mleka. Potwierdza to spadek udziału cen skupu w cenach detalicznych przetworów mlecznych w 2008 i w 2009 roku.

Zmiana sposobu wsparcia producentów rolnych (płatności bezpośrednie oderwane od produkcji) oraz odchodzenie od rynkowego wsparcia i ograniczanie interwencji na rynku wewnętrznym skutkuje zwiększeniem zmienności cen i obnaża nieskuteczność stabilizacyjną kwot produkcyjnych, których funkcją jest wyłącznie ograniczenie wydatków budżetowych. Szczególnie widoczne to było na rynku mleka. Kwotowanie produkcji mleka nie było w stanie ochronić rynku unijnego przed przeniesieniem gwałtownych spadków lub wzrostów cen z rynku światowego na rynek wspólnotowy w sytuacji ograniczenia wsparcia rynkowego.

Poddanie rolnictwa mechanizmowi rynkowemu, aczkolwiek modyfikowanego działaniami interwencyjnymi doprowadziło do wielu zmian w krajowej podaży surowców rolnych. Przede wszystkim wyłączono z rolniczego użytkowania 1/5 użytków rolnych oraz o 63% zmniejszono obszar uprawy bardziej pracochłonnych roślin okopowych (głównie ziemniaków, których obszar uprawy zmalał o 73%) oraz strukturotwórczych roślin pastewnych (o 56%), których łączny udział w strukturze zasiewów zmalał z 30 do 13,5%. Zwiększono natomiast areal uprawy rzepaku i kukurydzy. W efekcie udział zbóż w strukturze zasiewów wzrósł do 74%, a roślin technologicznie podobnych do ponad 80%. Doprowadziło to do spadku wolumenu produkcji roślinnej, która dopiero pod koniec pierwszej dekady lat dwutysięcznych powraca do poziomu sprzed transformacji.

Po załamaniu w pierwszej połowie lat 90. XX wieku produkcja zwierzęca rozwijała się znacznie szybciej niż produkcja roślinna i szybciej niż spożycie, dzięki dynamicznemu rozwojowi produkcji drobiu, co doprowadziło do rosnących nadwyżek, zwłaszcza żywca drobiowego. Szybki wzrost nadwyżek wołowiny miał za przyczynę przede wszystkim spadek jej spożycia, które malało jeszcze szybciej niż produkcja. Rozwój zbożochłonnych kierunków produkcji zwierzęcej i poprawa efektywności wykorzystania pasz doprowadziły do znaczącego wzrostu produkcji żywca z jednostki powierzchni użytkowanej rolniczo, jednakże kosztem większego uzależnienia od produkcji zbóż oraz od eksportu. Dotyczy to także produkcji mleka, która pod wpływem poprawy opłacalności po 2004 roku powoli rosła, przy malejącym spożyciu. W rezultacie wskaźnik samowystarczalności wzrósł do ponad 116% w 2008 roku. Przy braku postępu w produkcji zbóż, silnych wahaniami plonów, częstych niedoborów krajowej podaży i słabo rozwiniętym, płytkim rynku, jest to przyczyną częstych napięć w relacjach podaży-popytu i destabilizacji rynków żywnościowych.

Rosnące nadwyżki głównie produkcji zwierzęcej oraz ograniczenie krajowych połowów ryb spowodowały wzrost znaczenia handlu zagranicznego dla funkcjonowania rynków rolno-żywnościowych i ich stabilizacji. Liberalizacja

obrotów handlowych (około 80% eksportu i ponad 70% importu odbywa się wewnątrz Unii Europejskiej) pozwoliła na ujawnienie się przewag komparatywnych, eksport nadwyżek i poprawę salda handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi. Dodatkowo saldo handlu zagranicznego przekroczyło 2 mld euro w latach 2006-2007, podczas gdy w połowie lat 90. XX wieku ujemne saldo wahało się w granicach 0,4-1 mld euro rocznie.

Procesy dostosowawcze struktur produkcyjnych, które uruchomione zostały pod wpływem wymagań rynku oraz wsparcia udzielanego z budżetu Unii i z budżetu krajowego, przebiegają bardzo nierównomiernie. Procesy koncentracji oraz integracji są najbardziej zaawansowane w produkcji drobiarskiej oraz w przemyśle paszowym i przetwórstwie ziemniaków na cele spożywcze. Przyczynił się do tego znaczny stopień koncentracji i integracji jeszcze przed rozpoczęciem przemian rynkowych (drobiarstwo) oraz znaczący dopływ kapitału zagranicznego (przemysł paszowy, przetwórstwo ziemniaków). Znacznie wolniej przebiegają te procesy w produkcji mleka, zwłaszcza w sferze przetwórstwa, przetwórstwie zbożowo-młynarskim i makaronowym, w przetwórstwie mięsa czerwonego, przetwórstwie ryb. Niewielki postęp struktur produkcyjnych osiągnięto w produkcji zbóż, trzody chlewnej, a zwłaszcza bydła mięsnego. Dystans organizacyjny i technologiczny, jaki dzieli nasze mleczarstwo, produkcję i przetwórstwo mięsa czerwonego czy rybactwo od krajów wysoko rozwiniętych, jest bardzo duży.

Mimo dużego postępu, jaki został osiągnięty dzięki intensywnemu inwestowaniu, podstawowym problemem sektora mięsnego, mlecznego i zbożowego jest nadmiar mocy produkcyjnych przetwórstwa i wysokie obciążenie kosztami majątkowymi, przy wysokiej pracochłonności. Wprawdzie przy niskiej opłacie pracy i niższych kosztach pozostałych czynników produkcji pozwala to jeszcze skutecznie konkurować na rynkach europejskich, ale w miarę wzrostu dochodów społeczeństwa i aspiracji dochodowych rolników konieczne będzie przyspieszenie postępu i uruchomienie nowoczesnych źródeł konkurencyjności polskiego rolnictwa. Powinien w tym pomóc sprawnie działający mechanizm rynkowy.

Nienadążanie zmian w strukturach produkcyjnych produkcji i przetwórstwa podstawowych sektorów, przy szybkim postępie w organizacji handlu i rosnącym udziale sieci handlowych (aktualnie udział sieci handlowych w sprzedaży detalicznej szacowany jest na 50%) sprawia, że pozycja rynkowa przetwórców i producentów żywności słabnie. Dodatkowym czynnikiem obniżającym zdolności konkurencyjne są wysokie koszty sprzedaży. Każdy przetwórcza oferuje bowiem możliwie szeroki asortyment sprzedaży i rozwija możliwie szerokie kanały dystrybucji, aby zmniejszyć swoje uzależnienie od sieci.

Analiza powiązań pomiędzy cenami na podstawowych rynkach produktów rolno-spożywczych pozwoliła pogłębić charakterystykę tych rynków w Polsce,

w tym tendencji zmian w ich powiązaniu. W latach 1996-2008 nastąpił generalnie wzrost wrażliwości cen produktów rolnych w Polsce na zmiany cen na rynkach zagranicznych. Widoczne to było zarówno w przypadku rynków zbóż, jak i żywca wieprzowego. Akcesja Polski do Unii Europejskiej miała wyraźny wpływ na transmisję cen pomiędzy rynkiem krajowym, a rynkami zagranicznymi. Wyraźnie wzrosła wrażliwość rynków krajowych na ceny notowane w krajach Unii Europejskiej. Przykład zbóż pokazuje jednak, że równocześnie spadła nieco wrażliwość na ceny na rynkach poza unijnymi. Uzyskane wyniki wskazują na wyraźny przepływ impulsów cenowych od rynków zagranicznych do rynku polskiego. Jedynie w przypadku cen żywca wieprzowego stwierdzono przypadki dwustronnego oddziaływania pomiędzy rynkiem polskim, a niektórymi rynkami zagranicznymi.

Przeprowadzone analizy jednoznacznie wskazują na zdecydowaną dominację przepływu impulsów cenowych w górę kanałów rynkowych, od cen surowców poprzez ceny zbytu przez zakłady przetwórcze, aż po ceny detaliczne. Przypadki, w których stwierdzano również transmisje cen w odwrotnym kierunku były rzadkie. W sposób bardziej wyraźny stwierdzono je w przypadku oddziaływania cen mleka w proszku na ceny skupu mleka. W latach 1996-2003 zauważalny również był wpływ masła na ceny mleka. Ceny pszenicy w krótkookresowej perspektywie, 2-3 miesięcznej, mają znaczenie przede wszystkim z punktu widzenia kształtowania się cen drobiu. W perspektywie powyżej pół roku wpływają także na ceny żywca wieprzowego. Nie stwierdzono natomiast, nawet przy rocznym horyzoncie czasowym, znaczącego wpływu cen zbóż na ceny wołowiny. Na ich kształtowanie większy wpływ miały ceny wieprzowiny.

Wpływ cen surowców rolnych na ceny detaliczne produktów rolno-spożywczych uległ w badanym okresie wyraźnemu osłabieniu. W świetle uzyskanych wyników można stwierdzić, że w perspektywie półrocznej wzrost cen skupu wieprzowiny o 1% prowadził do wzrostu cen detalicznych koszyka wieprzowego o około 0,1%, analogiczny wzrost cen skupu mleka powodował wzrost cen masła o około 0,5%, a wzrost cen pszenicy wzrost cen chleba o około 0,15%. W przypadku części produktów nastąpił co prawda wzrost marż cenowych, jednak jedynie w przypadku produktów mleczarskich stwierdzano wyraźne zaburzenia w procesach transmisji cen, które mogą wynikać z odchylenia w funkcjonowaniu rynków od warunków konkurencyjnych.

### **3. Import i ceny importowe produktów rolnych i spożywczych objętych przed akcesją Specjalną Klauzulą Ochronną (SSG)**

Zniesienie stawek celnych w imporcie z krajów rozszerzonej Unii Europejskiej, zastosowanie niższych ceł w przywozie wielu produktów z krajów oraz praktycznie zniesienie mechanizmu ochronnego w postaci klauzuli SSG, spowo-

dowały, zgodnie z przewidywaniami, zwiększenie importu niemal wszystkich produktów uznanych przed akcesją za wymagające większej ochrony w przywozie. W latach 2004-2009 najbardziej wzrósł wolumen i wartość importu produktów stanowiących surowce w zakładach przetwórczych – głównie produktów zwierzęcych (mięsa i karmy dla zwierząt domowych), produktów pierwotnego przetwórstwa owoców i warzyw oraz produktów roślin oleistych (przede wszystkim nasion i oleju rzepakowego). Produkty przeznaczone do dalszego przetwórstwa dominowały w polskim imporcie produktów uznanych za wymagające głębszej ochrony w imporcie jeszcze przed akcesją (ok. 80% średnio w latach 2001-2003). Przeciętnie w latach 2007-2009 udział ten wynosił 85%.

Wzrostowi przywozu większości produktów uznanych przed akcesją za wymagające głębszej ochrony w imporcie sprzyjało w pierwszych latach po przystąpieniu do Wspólnoty obniżenie cen importowych spowodowane większą dywersyfikacją źródeł zakupu oraz zmianami rzeczowej i podmiotowej struktury. Wzrosły jedynie ceny w imporcie niektórych produktów, których parametry jakościowe były wyższe niż przed akcesją (większość warzyw, margaryny, miód, kwiaty) i na rynkach, na których jest duży wpływ regulacji unijnych na poziom cen wewnętrznych (masło, mleko zagęszczone, cukier). W latach 2007-2009 ceny niemal wszystkich produktów uznanych przed akcesją za wymagające głębszej ochrony w imporcie, były wyższe od przeciętnych w latach 2001-2003. Wynikało to ze zmniejszenia możliwości dokonywania dalszych zmian w podmiotowej i rzeczowej strukturze przywozu. Z powodu wzrostu cen importowych wartość przywozu produktów uznanych przed akcesją za wymagające głębszej ochrony w przywozie zwiększyła się w ostatnich latach analizy bardziej niż wolumenu przywozu. Średnio w latach 2007-2009 wartość przywozu była wyższa w relacji do przeciętnej z lat 2001-2003 o 220% (liczona w euro) i o 210% (wyrażona w zł).

Przywóz produktów objętych przed akcesją mechanizmem ochronnym w postaci klauzuli SSG wzrastał po akcesji szybciej niż pozostałych produktów rolnych i spożywczych. Średnio w latach 2007-2009 analizowane produkty stanowiły 38% wartości importu rolno-spożywczego, wobec 27% przeciętnie w latach 2001-2003. Import niemal wszystkich produktów, w przywozie których klauzula SSG rzeczywiście była przed akcesją stosowana, nie zwiększył się po przystąpieniu do Wspólnoty bardziej niż produktów, w przywozie których nie skorzystaliśmy z możliwości zastosowania dodatkowych ceł z tytułu mechanizmu SSG.

Po akcesji zwiększył się udział importu w wolumenie i wartości produkcji wszystkich produktów objętych analizą. Udział importu w globalnej wartości produkcji sprzedanej badanych produktów wzrósł z 4,5% przeciętnie w latach 2001-2003 do 8% w latach 2007-2009. Wskaźnik ten na rynku produktów sektora zbożowego wzrósł z 2 do 9%, sektora roślin oleistych z 2 do 8%, a produktów

ogrodniczych z 5 do 11%. Najniższy pozostał udział importu w wartości produkcji artykułów branży mleczarskiej i mięsnej (poniżej 5%). Import konkurencyjnego cenowo przywozu miał jedynie istotny wpływ na stagnację produkcji warzyw suszonych oraz dekstryn i skrobi modyfikowanych. Produkcja obu tych grup produktów w kraju nie obniżyła się jednak, co spowodowane było zwiększeniem popytu na rynku krajowym. Wyższy przywóz nie sprzyja jednakże procesom modernizacyjnym w tych branżach przemysłu spożywczego. Wzrost przywozu pozostałych produktów umożliwił urozmaicenie oferty podażowej krajowych producentów bądź też zdynamizowanie produkcji i eksportu. Wyraźny charakter „importu dla eksportu” miał przywóz karmy dla zwierząt domowych, tytoniu nieprzetworzonego (zwiększony eksport papierosów), ale też koncentratu pomidorowego (wzrost eksportu keczupu i past pomidorowych). Zmiany struktury produkcji i przywozu, duży popyt na rynku krajowym, ale też duży udział w większości branż krajowego przemysłu spożywczego firm o przewadze kapitału zagranicznego (w tym o charakterze ponadnarodowym) pozwoliły na utrzymanie produkcji sprzed akcesji również w odniesieniu do artykułów, w produkcji których Polska nie jest konkurencyjna cenowo na rynku europejskim i światowym.

Konkurencyjność cenowa większości wytwarzanych w Polsce produktów rolnych i spożywczych wobec produktów unijnych, przy równocześnie komplementarnym i uzupełniającym charakterze zwiększonego importu zadecydowała o większym niż importu wzroście po akcesji eksportu objętych badaniem produktów rolnych i spożywczych. Dodatkowo saldo handlu zagranicznego produktami uznanymi przed akcesją za artykuły wymagające głębszej ochrony było średnio w latach 2007-2009 o 5% wyższe od przeciętnego z trzech poprzednich lat i 2,7-krotnie wyższe niż w latach 2001-2003. Relatywnie niewielki wzrost salda w ostatnich latach spowodowany był niemal wyłącznie zwiększonym, z powodu spadku produkcji w Polsce, importem zbóż i mięsa wieprzowego. Po akcesji największy był wzrost dodatniego salda w handlu większością produktów zwierzęcych (głównie mięsem wołowym, drobiowym, przetworami z mięsa, jajami oraz produktami mleczarskimi), a pogłębiło się ujemne saldo w obrotach produktami pierwotnego przetwórstwa zbóż, produktami skrobiowymi, warzywami ciepłolubnymi, koncentratem pomidorowym czy kwiatami. Tak jak przed akcesją, zmienne pozostało saldo handlu zbożami i nasionami rzepaku. Koniunkturalny charakter miało przekształcenie się w ostatnich latach z dodatniego w ujemne salda obrotów mięsem wieprzowym. Z powodu bardzo szybkiej dynamiki wzrostu eksportu w latach 2007-2009 trzykrotnie wyższe od przeciętnego w latach 2001-2003 było dodatnie saldo obrotów produktami zwierzęcymi, a ponad dwukrotnie wyższe było saldo handlu produktami ogrodniczymi. Zmniejszyło się ujemne saldo obrotów pozostałymi produktami roślinnymi.

Wzrost dodatniego salda handlu zagranicznego w globalnych obrotach produktami uznanymi przed akcesją za artykuły wymagające głębszej ochrony w imporcie miał miejsce przy zwiększającym się udziale importu w eksporcie. Średnio w latach 2007-2009 wskaźnik ten wyniósł 61%, wobec 57% przeciętnie w latach 2001-2003. Potwierdza to pozytywny wpływ zwiększonego importu na wyniki polskiego handlu zagranicznego objętych analizą produktów rolnych i spożywczych. Decydujące dla wzrostu tego wskaźnika było zwiększenie udziału importu w eksporcie niemal wszystkich produktów o dodatnim saldzie handlu. Wskazuje to na wzrost znaczenia importu w dynamizowaniu podaży rynkowej i eksportu tych produktów. Wzrost eksportu i reeksportu spowodował natomiast zmniejszenie tych proporcji w obrotach produktami o ujemnym saldzie handlu. W grupie produktów zwierzęcych wskaźnik udziału importu w eksporcie zwiększył się z 39% średnio w latach 2001-2003 do 51% przeciętnie w latach 2007-2009, a ogrodniczych z 21 do 39%. W handlu pozostałymi produktami roślinnymi wskaźnik udziału importu w eksporcie obniżył się ze 179 do 106%.

Monitoring importu analizowanych artykułów przeprowadzony na tle kształtowania się ich produkcji i sald handlu zagranicznego oraz udziału importu w eksporcie wyraźnie wskazuje na pozytywny wpływ zwiększonego po akcesji przywozu na zdynamizowanie produkcji i eksportu większości produktów uznanych przed przystąpieniem do Wspólnoty za wymagające głębszej ochrony w przywozie. Negatywne zjawiska w postaci obniżenia produkcji, pogorszenia salda handlu czy spadku cen produktów krajowych nie wystąpiły też na rynku artykułów, w przywozie których skorzystaliśmy z możliwości nałożenia ceł dodatkowych z tytułu klauzuli SSG. Zwiększony import nie tylko nie był konkurencyjny dla produktów krajowych, ale poprzez zwiększone możliwości poprawy jakości produktów czy zasilania gospodarki tańszymi surowcami przyczynił się do pozytywnych zmian w funkcjonowaniu wielu podmiotów krajowej gospodarki żywnościowej. Podmioty te były bardzo dobrze przygotowane, jeszcze przed akcesją, do efektywnego działania na jednolitym rynku europejskim. W warunkach swobodnego przepływu towarów potwierdzona została nie tylko konkurencyjność cenowa polskich produktów, ale też bardzo duża sprawność techniczna, technologiczna, ekonomiczna i menadżerska większości podmiotów gospodarki żywnościowej. Import jedynie „wypełnił luki” w tej gospodarce i pozwolił na zwiększenie szans wykorzystania polskich przewag komparatywnych na rynku europejskim i światowym.

Wyniki analizy wskazują na nadmierną ostrożność Polski w konstruowaniu listy koncesyjnej do WTO produktów uznanych za wymagające większej ochrony w imporcie.

# **Polskie gospodarstwa rolnicze<sup>1</sup> w pierwszych latach członkostwa – kwestie efektywności<sup>2</sup> i konkurencyjności<sup>3</sup>**

## **Wstęp**

W opracowaniu uwagę skupiono na czterech problemach. Pierwszy, to efektywność funkcjonowania polskiego rolnictwa w latach 2004-2008 na tle analogicznych wielkości z lat poprzednich i innych krajów Unii Europejskiej, drugi natomiast dotyczy zdolności konkurencyjnej różnych grup polskich gospodarstw rolnych będących w posiadaniu osób fizycznych (rozważania obejmują głównie lata 2004-2006) w porównaniu z gospodarstwami rolnymi z innych wybranych krajów unijnych. Trzecim analizowanym problemem jest efektywność funkcjonowania w latach 2004-2008 poszczególnych grup największych polskich gospodarstw rolnych (wielkoobszarowych). Gospodarstwa te analizowano oddzielnie, ponieważ charakteryzuje je odmienny sposób wynagradzania pracy, liczenia kosztów pochodnych (ubezpieczenia społeczne, opodatkowania wynagrodzeń) i innych. Dodatkowo poddano analizie rolnictwo Rosji, Ukrainy i Białorusi, by móc stwierdzić, czy i jak długo kraje te będą importować polskie artykuły rolno-spożywcze.

Do analiz wykorzystano wyniki monitoringu Polskiego FADN i FADN ogólnounijnego, dane empiryczne zgromadzone drogą wywiadu sterowanego i ankiety, statystyki Eurostatu, GUS oraz urzędów statystycznych Rosji, Ukrainy i Białorusi, a także literaturę tematu krajową i zagraniczną. Poprawność merytoryczną analiz gospodarstw polskich i w innych krajach unijnych zapewniło wykorzystanie tych samych metod gromadzenia i przetwarzania danych liczbowych.

Analizy pozwalają sformułować wnioski dotyczące przyszłości, przede wszystkim w średnioterminowej perspektywie.

---

<sup>1</sup> W dalszej części opracowania używane jest pojęcie „gospodarstwa(-o) rolne”, mimo że poprawniej byłoby pisać tak jak w tytule. Gospodarstwo rolnicze bowiem zajmuje się produkcją rolniczą, rolne zaś uprawia jedynie ziemię (rolę).

<sup>2</sup> W istocie chodzi nie o efektywność, a o produktywność polskiego rolnictwa, ponieważ mierzone ją głównie relacją wartości produkcji i wykorzystanych do jej pozyskania zasobów wszystkich materialnych czynników produkcji, wyrażanych w większości nie w pieniądzu, a w jednostkach fizycznych.

<sup>3</sup> Realizowany temat składał się z następujących zadań badawczych: Analiza wyników ekonomicznych polskiego rolnictwa; Sytuacja ekonomiczna i aktywność gospodarcza różnych grup polskich gospodarstw rolniczych; Procesy dostosowawcze zachodzące w wielkoobszarowych gospodarstwach rolniczych.



## **Efektywność funkcjonowania rolnictwa polskiego<sup>4</sup>**

Analiza obejmująca pierwsze lata po akcesji do Unii Europejskiej wskazuje na pozytywny wpływ wspólnej polityki rolnej (WPR) na poziom przychodów rolnictwa polskiego. Wartość produkcji polskiego sektora rolnego<sup>5</sup> liczona w cenach stałych była w czteroleciu 2005-2008 większa o 25,6% niż w czteroleciu 2000-2003, na co w około 71% złożył się wzrost poziomu cen i w 29% wzrost wolumenu produkcji. Podniosło się głównie znaczenie produkcji drobiu i roślin przemysłowych, kosztem produkcji ziemniaków oraz trzody chlewnej, a kwota zużycia pośredniego wzrosła o 3,9%. W efekcie o wzroście wolumenu produkcji zadecydowała aż w około 86% zmiana struktury produkcji i tylko w 14% wzrost jej intensywności.

Różnica między wartością produkcji sektora rolnego i wartością zużycia pośredniego nosi nazwę wartości dodanej brutto. Liczona w cenach bieżących wzrosła ona z 19 016 mln zł w czteroleciu 2000-2003 do 23 100 mln zł w czteroleciu 2005-2008, tj. o 21,5%.

Bezpośrednim efektem objęcia polskich rolników instrumentami wspólnej polityki rolnej był wzrost transferów bezpośrednio wpływających na rachunek dochodów rolniczych. Transfery te w formie dopłat bezpośrednich powiększają wartość produkcji rolniczej lub są rejestrowane w rachunku dochodów, w zależności od stopnia ich powiązania z produktami rolniczymi. W latach bezpośrednio poprzedzających akcesję dopłaty zwiększające wartość produkcji rolnictwa odnosiły się do wsparcia producentów pszenicy i żyta. Wraz z objęciem rolników polskich instrumentami WPR w tej grupie instrumentów znalazły się dopłaty uzupełniające oraz dopłaty dla producentów tytoniu, chmielu i buraków cukrowych. Okresowo odbiorcami tych dopłat byli też producenci niektórych owoców i warzyw decydujący się na wycofanie produktów z rynku. Przeciętnie w latach 2005-2008 łączna kwota dopłat z tego tytułu kształtowała się na poziomie 4000 mln zł, co stanowiło około 17% wartości dodanej brutto liczonej w cenach producenta (tabela 1). Dla porównania w latach poprzedzających akcesję dopłaty do produktów w kwocie 416 mln zł stanowiły tylko około 2% wartości dodanej brutto. Wzrost znaczenia dopłat bezpośrednich do produkcji w kształtowaniu dochodów rolnictwa polskiego, to efekt wdrożenia unijnego systemu wsparcia bezpośredniego wywodzącego się z unijnej polityki rolnej.

---

<sup>4</sup> Ta część tekstu została sporządzona na podstawie opracowania pod red. Z. Floriańczyka: *Rolnictwo polskie w pierwszych latach akcesji do UE w świetle Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 144, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> Na wartość produkcji sektora rolnego składa się wartość: produkcji rolniczej, świadczonych usług i działalności drugorzędnych (np. domowego przetwórstwa mleka dla celów spożywczych).

Wzrost kosztów związanych z zużyciem środków trwałych w produkcji rolniczej po akcesji do UE miał charakter względny. Koszty te w okresie przedakcesyjnym stanowiły około 26% wartości dodanej brutto liczonej w cenach producenta, podczas gdy po akcesji do UE ich udział uległ obniżeniu do około 23%. Oznacza to relatywny spadek obciążenia rachunku dochodu rolnictwa kosztami amortyzacji. W konsekwencji wzrostu wartości dopłat do produktów i relatywnie niższych kosztów amortyzacji wartość dodana netto po akcesji do UE stanowiła blisko 95% wartości dodanej brutto w cenach producenta, podczas gdy przed akcesją zaledwie 75%. Podobnie relatywnie spadły koszty pracy najemnej oraz wartość pozostałych podatków do produkcji rolniczej (między innymi podatek gruntowy i od środków transportowych). Umiarkowanie wyższa wartość tych pozycji w cenach bieżących miała charakter inflacyjny, tj. odzwierciedlała wzrost cen jednostkowych tych pozycji kosztowych.

Tabela 1. Wartość dodana i dochód w rolnictwie polskim w latach 2000-2003 oraz 2005-2008 w cenach bieżących

Wyszczególnienie	2000-2003		2005-2008	
	mln zł	WDB-CP = 100	mln zł	WDB-CP = 100
<b>1. Wartość dodana brutto w cenach producenta (WDB-CP)</b>	<b>19 016</b>	<b>100,0</b>	<b>23 100</b>	<b>100,0</b>
2. Saldo dopłat i podatków od produktów	416	2,2	4 000	17,3
<b>3. Wartość dodana brutto w cenach bazowych (1+2)</b>	<b>19 433</b>	<b>102,2</b>	<b>27 100</b>	<b>117,3</b>
4. Amortyzacja	4 987	26,2	5 365	23,2
<b>5. Wartość dodana netto (3-4)</b>	<b>14 445</b>	<b>76,0</b>	<b>21 736</b>	<b>94,1</b>
6. Koszty pracy najemnej	2 982	15,7	3 364	14,6
7. Pozostałe podatki do produkcji	1 360	7,2	1 418	6,1
8. Pozostałe dopłaty	447	2,3	7 307	31,6
<b>9. Nadwyżka operacyjna (5-6-7+8)</b>	<b>10 549</b>	<b>55,5</b>	<b>24 261</b>	<b>105,0</b>
10. Opłaty dzierżawne	329	1,7	416	1,8
11. Saldo odsetek zapłaconych i otrzymanych	-824	4,3	-1 028	4,4
<b>12. Dochód przedsiębiorców rolnych (9-10+11)</b>	<b>9397</b>	<b>49,4</b>	<b>22 817</b>	<b>98,8</b>

Źródło: RER, [www.rer.ierigz.waw.pl](http://www.rer.ierigz.waw.pl).

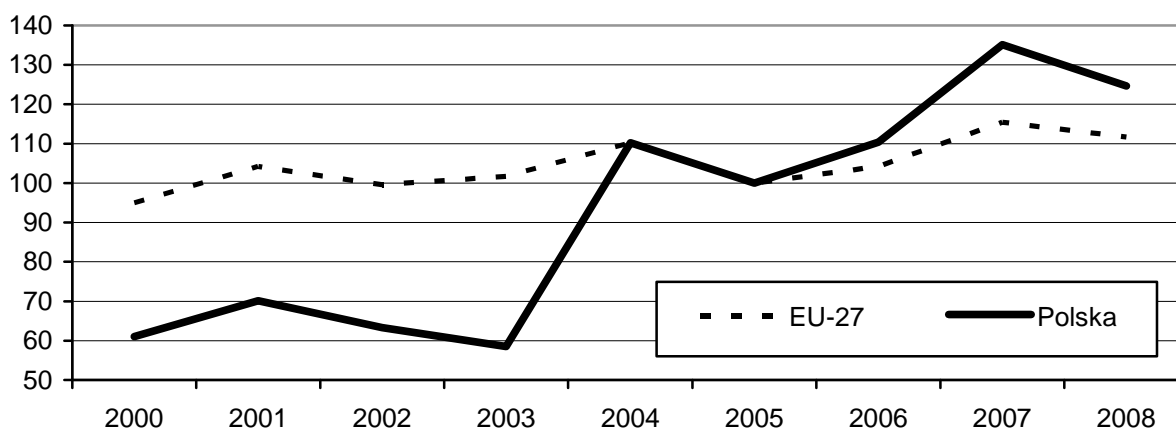
Wśród elementów rachunku dochodów szczególnie silnie wzrosła wartość pozostałych dopłat do produkcji. W okresie przedakcesyjnym obejmowały one tylko dopłaty do postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz do nawozów wapniowych. Udział tej pozycji w wartości dodanej brutto liczonej w cenach producenta wzrósł z około 2% przed, do ponad 30% w pierwszych latach po akcesji. Był to efekt objęcia rolnictwa polskiego dopłatami bezpośrednimi do gruntów rolnych (jednolita płatność obszarowa), do wsparcia produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach dla rolnictwa, wdrożenia programów wsparcia gospodarstw niskotowarowych, przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt oraz wprowadzenia instrumentu zwrotu podatku

akcyzowego do oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. Łączna wartość wsparcia z tego tytułu wyniosła 7300 mln zł w latach 2005-2008.

Wzrost wartości dopłat do produkcji do poziomu przekraczającego koszty związane z pracą najemną oraz pozostałymi podatkami do produkcji spowodował, że dochód z czynników produkcji rolnictwa polskiego w latach 2005-2008 był większy od wartości dodanej brutto w cenach producenta, podczas gdy w okresie poprzedzającym akcesję wynagrodzenie za czynniki użyte w procesie produkcji w rolnictwie wynosiło tylko około połowy wartości dodanej brutto. W okresie objętym analizą wzrosły też koszty dzierżawy ziemi oraz negatywne saldo odsetek bankowych, ale wzrost tych pozycji kosztowych nie miał istotnego wpływu na uzyskane efekty ekonomiczne.

W końcowym efekcie średnia roczna wartość dochodów przedsiębiorców rolnych (w przypadku przedsiębiorstw rolnych dochód ten odpowiada wielkości wypracowanego zysku) w ujęciu nominalnym wzrosła z 9397 tys. zł w latach 2000-2003 do 22 817 tys. zł w latach 2005-2008, a więc była większa w okresie poakcesyjnym o około 143%. O tyle zatem było większe wynagrodzenie pracy własnej i kapitału rzeczowego oraz finansowego rolników polskich w porównaniu z latami 2000-2003.

Wykres 1. Tempo zmian realnego dochodu z czynników produkcji sektora rolnego w przeliczeniu na pełnozatrudnionego (wskaźnik A) w Polsce i średnio w całej Unii Europejskiej w latach 2000-2008 (wartości wskaźników A w 2005 roku = 100)



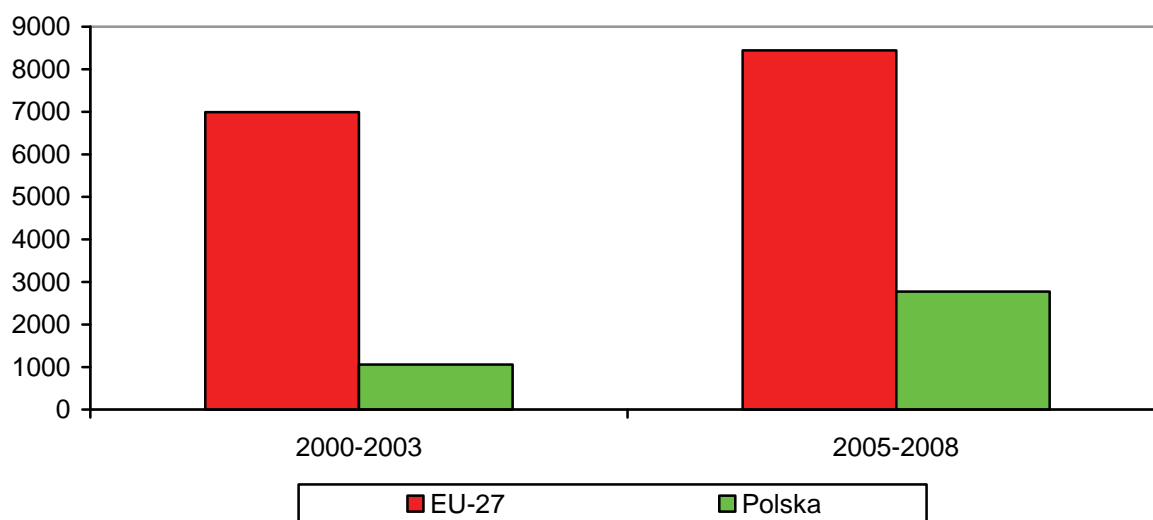
Źródło: RER, [www.rer.ierigz.waw.pl](http://www.rer.ierigz.waw.pl), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

Poprawa dochodów sektora rolnego skutkowałą wzrostem wskaźnika dochodowości (wskaźnik A), który odzwierciedla poziom realnego dochodu z czynników w przeliczeniu na 1 pełnozatrudnioną w produkcji rolniczej osobę. Tempo zmian tego wskaźnika było w rolnictwie polskim zbieżne w latach 2000-2003 (wykres 1) z tempem zmian analogicznego wskaźnika w rolnictwie

wszystkich krajów Unii (UE-27), ale w pierwszym roku akcesji wzrosło ono skokowo jako efekt wdrożenia instrumentów wsparcia bezpośredniego oraz wyrównania poziomu cen. W kolejnych latach tempo zmian wartości wskaźnika A w polskim rolnictwie było równe bądź większe niż przeciętnie w rolnictwie UE-27.

Przeciętnie wyższa dynamika wzrostu wskaźników dochodowości w rolnictwie polskim w porównaniu z krajami unijnymi okazała się niewystarczająca do istotnego zniwelowania różnic w poziomie opłaty pracy i kapitału w rolnictwie polskim i unijnym. Średnia roczna wartość wskaźnika w polskim rolnictwie wzrosła co prawda z około 1000 euro w latach 2000-2003 do poziomu 2800 euro (o około 64%) w latach 2005-2008, ale średni poziom wskaźnika w UE-27 wzrósł w tych okresach z około 7000 do około 8000 euro (wykres 2).

Wykres 2. Dochody w rolnictwie polskim i unijnym w latach 2000-2003 i 2005-2008 w euro na 1 pełnozatrudnionego



Źródło: RER, [www.rer.ierigz.waw.pl](http://www.rer.ierigz.waw.pl), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

Rolnictwo polskie należy do grupy krajów o najniższym poziomie wynagrodzenia czynników produkcji w rolnictwie (wykres 2). Niższą wartością wskaźnika dochodowości od rolnictwa polskiego charakteryzowało się jedynie rolnictwo rumuńskie i bułgarskie. W krajach tych w strukturze gospodarstw rolnych dominują, podobnie jak w Polsce, gospodarstwa o charakterze socjalnym. Wśród gospodarstw charakteryzujących się najwyższymi wskaźnikami dochodowości znalazły się natomiast gospodarstwa z krajów Europy Zachodniej i Estonii. Tamtejsze gospodarstwa wyróżnia duża skala produkcji, która pozwala efektywnie wykorzystywać nowoczesne technologie produkcji i minimalizować nakłady pracy. W tym świetle poprawa poziomu dochodu rolnictwa polskiego uzależniona jest od przemian natury strukturalnej warunkującej poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji rolniczej.

Trzeba jednak podkreślić, że w latach 2000-2008 w rolnictwie polskim postępowała poprawa wykorzystania środków i czynników produkcji. Te korzystne procesy znalazły swoje odzwierciedlenie w niższych wielkościach wskaźników techniczno-produkcyjnych: materiałochłonności, energochłonności, majątkochłonności, ziemiochłonności oraz pracochłonności rolnictwa (tabela 2). Rozpatrując okres bezpośrednio poprzedzający akcesję do UE najsilniej, bo o ponad 3% średnio rocznie, spadała ziemiochłonność produkcji, mierzona relacją powierzchni użytków rolnych do wolumenu produkcji rolnictwa. Podobnie silnie, bo średnio rocznie o 2,9% malały nakłady pracy w przeliczeniu na wolumen produkcji. Z kolei spadek energochłonności oraz materiałochłonności kształtował się na poziomie 1% średnio rocznie.

Tabela 2. Dynamika wskaźników techniczno-produkcyjnych charakteryzujących koszty i nakłady środków i czynników produkcji w rolnictwie polskim w latach 2000-2003 oraz 2005-2008

Wyszczególnienie	2000-2003	2005-2008
	Zmiany średnioroczne w procentach	
Materiałochłonność produkcji	-0,8	-0,7
Energochłonność produkcji	-1,2	-1,7
Majątkochłonność produkcji	-2,2	-3,7
Ziemiochłonność produkcji	-3,1	-1,2
Pracochłonność produkcji	-2,9	-1,0

Źródło: RER, [www.rer.ierigz.waw.pl](http://www.rer.ierigz.waw.pl).

W latach 2005-2008 natomiast, szczególnie silnie (średniorocznie o 3,7%) spadała majątkochłonność produkcji i był to efekt racjonalizacji wykorzystania bazy wytwórczej w rolnictwie polskimi oraz wzrostu wolumenu produkcji. Procesu tego nie można jednak jednoznacznie oceniać pozytywnie, bo utrzymanie się tendencji kurczenia się bazy wytwórczej w dłuższym czasie wywarłby negatywny wpływ na poziom produkcji rolniczej. Za jednoznacznie pozytywną tendencję należy uznać wzmocnienie tempa spadku energochłonności produkcji, choć jest prawdopodobne, że proces ten został wywołany w pewnym stopniu dużym wzrostem cen paliw. Tempo spadku nakładów pozostałych środków i czynników produkcji w relacji do wolumenu zmalało, co świadczy o spowolnieniu procesów służących poprawie produktywności rolnictwa.

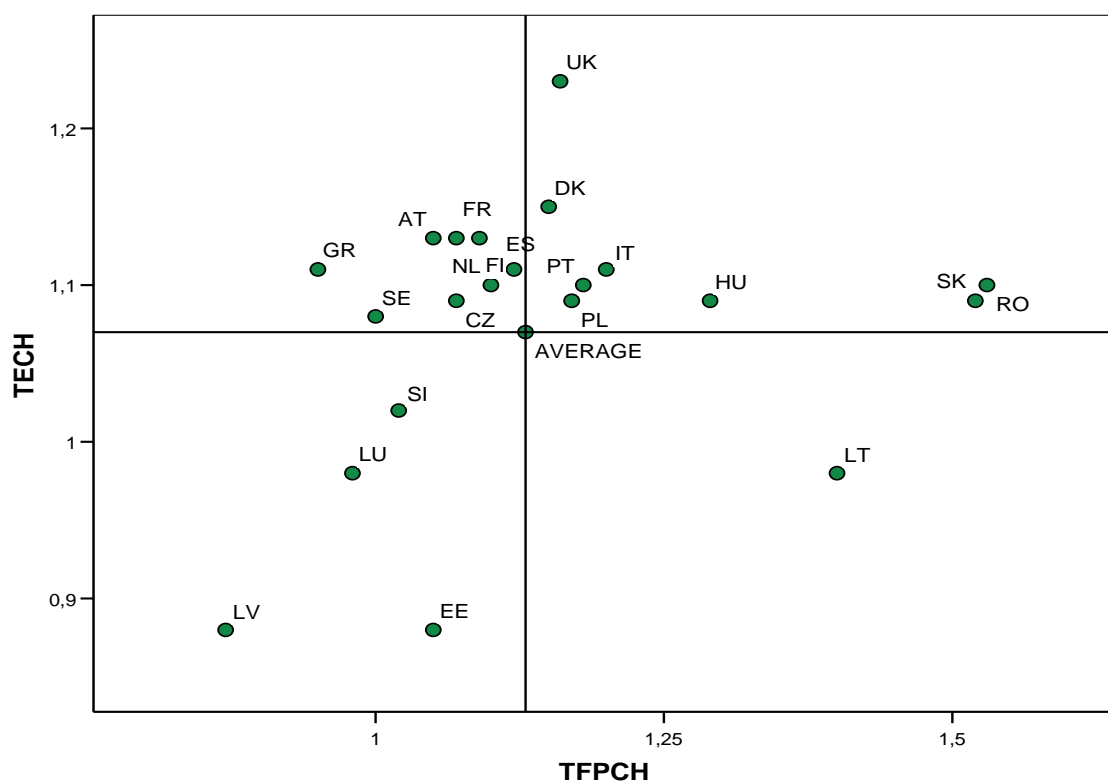
Teza o negatywnym wpływie dopłat bezpośrednich na efektywność funkcjonowania gospodarstw rolnych nie jest nowa, a sformułowano ją korzystając z materiałów empirycznych zgromadzonych w gospodarstwach francuskich<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Sformułowala ją m.in. L. Latruffe w swojej rozprawie doktorskiej. Jest ona pracownikiem Zakładu Ekonomiki Rolnictwa INRA w Rennse, we Francji.

W istocie dopłaty są traktowane przez producentów rolnych jako dodatek do ceny uzyskiwanej ze sprzedaży produktów gotowych, co powoduje, że marginalna efektywność ponoszonych nakładów jest mniejsza niż w sytuacji braku dopłat.

Analiza sporządzona z wykorzystaniem wskaźników Malmquista wskazała na umiarkowane tempo poprawy zmian produktywności polskiego rolnictwa na tle innych krajów Unii Europejskiej. Poprawa tej produktywności była bowiem tylko nieznacznie większa w porównaniu ze średnią dla badanych krajów unijnych (wykres 3). Najszybciej postępował wzrost całkowitej produktywności w rolnictwie rumuńskim i słowackim, a było to podobnie jak w Polsce związane z racjonalizacją wykorzystania bazy produkcyjnej.

Wykres 3. Zmiany produktywności całkowitej (TFPCH) i technologicznej (TECH) rolnictwa wybranych krajów Unii Europejskiej w latach 1999-2006



TECH – Technological Change,

TFPCH – Total Factor Productivity Change.

Źródło: Z. Floriańczyk (red.), *Rolnictwo polskie w pierwszych latach akcesji do UE w świetle Rachunków Ekonomicznych dla Rolnictwa, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 144, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.*

Wśród krajów, w których zmiany produktywności rolnictwa bazowały na zmianach w technologii produkcji znalazły się głównie kraje Europy Zachodniej. Pod tym względem rolnictwo polskie tylko nieznacznie przewyższało średnią dla krajów objętych badaniem, a podobna jak w Polsce skala przemian produktywności rolnictwa poprzez zmianę technologii produkcji miała miejsce w więk-

szości nowych krajów członkowskich. Porównanie obu grup krajów wskazuje na nieuchronność poprawy efektywności produkcji rolniczej na drodze postępu technologicznego w nowych krajach członkowskich Unii. Tempo tego procesu jest uzależnione od przemian strukturalnych pozwalających na pełne wykorzystanie różnych form postępu.

\*      \*      \*  
         \*  
         \*  
         \*

Reasumując powyższe wywody można stwierdzić, że akcesja Polski do Unii Europejskiej zaowocowała istotnym wzrostem dochodów rolnictwa polskiego. Był to efekt wprowadzenia unijnego systemu dopłat bezpośrednich, znacząco szybszego w pierwszym roku członkostwa wzrostu ceny produktów aniżeli cen środków produkcji wykorzystywanych do produkcji rolnej i umiarkowanej poprawy produktywności środków oraz czynników produkcji. W tym świetle pozytywny wpływ (polskiej wersji) wspólnej polityki rolnej na wyniki ekonomiczne sektora rolnego należy oceniać w sposób umiarkowany, gdyż głównie opierał się on na niestabilnych cenach produktów rolnych i transferów bezpośrednich.

Transferów owych nie można postrzegać jako głównego czynnika dynamizującego zmiany, z uwagi na ich małą efektywność we wspieraniu procesów rozwojowych w rolnictwie. Zakłócają one bowiem procesy rynkowe i najprawdopodobniej ograniczają tempo poprawy efektywności produkcji. W szczególności hamują one procesy koncentracji ziemi rolniczej, co ogranicza tak bardzo pożądane w polskim rolnictwie przemiany strukturalne.

Innego rodzaju transfery, nie powiązane bezpośrednio z produktami należą do grupy instrumentów umiarkowanie zakłócających mechanizm rynkowy. Jednocześnie stymulują one bądź też wynagradzają produkcję dóbr i usług nie wyceńnianych przez rynek (ochrona bioróżnorodności, konserwacja krajobrazu itd.), a społecznie pożądanych. Instrumenty te zatem będą miały w przyszłości szersze zastosowanie do wspierania sektora rolnego.

### **Zdolność konkurencyjna gospodarstw będących w posiadaniu osób fizycznych<sup>7</sup>**

Okres przygotowań, a przede wszystkim członkostwo Polski w Unii Europejskiej, poprawiły znacząco warunki gospodarowania w krajowym rolnictwie. Jednak tylko stosunkowo niewielka grupa gospodarstw będących w posiadaniu

---

<sup>7</sup> Tę część tekstu przygotowano na podstawie opracowania W. Józwiaka i Z. Mirkowskiej, *Zdolność konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych w zestawieniu z gospodarstwami węgierskimi i niemieckimi*, w pracy zbiorowej pod red. W. Józwiaka, *Sytuacja ekonomiczna, efektywność funkcjonowania i konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych osób fizycznych*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 132, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

osób fizycznych czerpała z tego korzyści modernizując i powiększając posiadane zasoby majątkowe. Duża część gospodarstw zareagowała natomiast mało aktywnie i korzystała jedynie z niektórych dobrodziejstw (polskiej wersji) wspólnej polityki rolnej – głównie dopłat bezpośrednich, zaś jeszcze inne nie złożyły nawet wniosku o te dopłaty. Zasadne jest zatem pytanie o ocenę zdolności konkurencyjnej (zdolności do konkurowania) polskich gospodarstw w porównaniu z gospodarstwami innych krajów Unii Europejskiej.

Zdolność konkurencyjna, to trwała umiejętność gospodarujących podmiotów (w tym gospodarstw rolnych) do zdobywania, a następnie zachowania udziału w rynku lokalnym, regionalnym, krajowym, a nawet międzynarodowym w warunkach dostępu do tych rynków. O zdolności konkurencyjnej gospodarstw świadczą przede wszystkim dochody i działalność inwestycyjna. Duże dochody informują pośrednio o mocnej ekonomicznej pozycji gospodarstw, co mówi nie tylko o poziomie życia producentów, lecz także o aktualnym udziale w rynku i możliwościach (przynajmniej częściowego) finansowania inwestycji z własnych środków. Działalność inwestycyjna wskazuje natomiast na umiejętności i chęć przystosowywania się do zmieniającego się otoczenia, co jest istotnym warunkiem zachowania zdolności konkurencyjnej gospodarstw w dłuższej perspektywie czasowej.

Problematyka zdolności konkurencyjnej polskiego rolnictwa była już poruszana w polskiej literaturze ekonomiczno-rolniczej. Część opracowań dotyczyła okresu poprzedzającego przełomowy rok 2004, część odnosiła się do lat następnych, ale tylko niektóre dotyczyły zagadnień odnoszących się bezpośrednio do zdolności konkurencyjnej różnych grup gospodarstw rolnych.

Poprawa warunków ekonomicznych w 2004 roku zaowocowała około dwukrotnym wzrostem dochodów polskich gospodarstw w stosunku do okresu poprzedniego, ale w następnych latach trwał zapoczątkowany już wcześniej proces polaryzacji dochodów między gospodarstwami. Na jednym biegunie znalazła się zdecydowana większość drobnych gospodarstw o niewielkich dochodach, na drugim zaś relatywnie niewielka liczba gospodarstw dużych, osiągających znakomite efekty ekonomiczne. Proces polaryzacji kondycji ekonomicznej gospodarstw rzutował silnie na zróżnicowanie ich możliwości rozwojowych.

Wśród około 1402 tys. gospodarstw będących w posiadaniu osób fizycznych prowadzących produkcję rolniczą w 2007 roku, które złożyły wnioski o dopłaty, aż około 83% charakteryzowała wielkość do 8 ESU i średnia powierzchnia około 6 ha użytków rolnych. Dostarczały one w latach 2004-2007 tylko część dochodów swym posiadaczom (większość dochodów pochodziła z innych źródeł, np. z pracy zarobkowej rolnika lub członków jego rodziny). Gospodarstwa cechowała ujemna reprodukcja majątku trwałego (nie odtwarzały



one w pełni zużywającego się majątku trwałego), a tylko około 18% spośród nich rokowała nadzieje na poprawę uzyskiwanych efektów ekonomicznych, oczywiście pod warunkiem poprawy wiedzy fachowej z zakresu: agro- i zootechniki, zarządzania i marketingu. Zdecydowana większość tych małych gospodarstw nie miała zatem zdolności rozwojowych, a to oznacza, że utracą one w perspektywie najbliższych 15-20 lat posiadane, ale wyeksploatowane budynki i maszyny. Nie jest jasne, jak będzie po tym okresie wykorzystywana ziemia (około 36% ogółu użytków rolnych w kraju) będąca w ich posiadaniu.

Co dziesiąte gospodarstwo, które składało wnioski o dopłaty cechowała wielkość 8-16 ESU i średni obszar 17,3 ha użytków rolnych. Osiągały one w latach 2005-2007 dochody, które pozwalały im inwestować tak, aby zapewnić (choć w niewielkim stopniu) rozszerzoną reprodukcję majątku trwałego i dochody w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w gospodarstwie na poziomie zbliżonym do opłaty parytetowej, równej średniemu wynagrodzeniu netto osoby pracującej w pozostałych sektorach gospodarki narodowej. Gospodarstwa o wielkości 8-16 ha cechowały się zatem zdolnością rozwojową w latach 2005-2007. Co więcej, od 45 do 50% gospodarstw tej wielkości miało szansę poprawić uzyskiwane efekty ekonomiczne. Liczba gospodarstw o wielkości 8-16 ESU rosła po 2004 roku w znikomym tempie z powodu przechodzenia do innych grup wielkościowych. W efekcie w 2007 roku istniało około 145 tys. takich gospodarstw.

Sporządzone projekcje wykazały jednak, że spowolnienie tempa rozwoju polskiej gospodarki wywołane światowym kryzysem ekonomicznym wywrze negatywny wpływ na te podmioty gospodarcze. Jest nawet prawdopodobne, że w perspektywie np. 2013 roku mniej więcej tylko co trzydzieste gospodarstwo będzie w stanie – tak jak w latach 2005-2007 – zapewnić prostą reprodukcję majątku trwałego i „opłatę pracy własnej”<sup>8</sup> na poziomie zbliżonym do poziomu parytetowego. Inne gospodarstwa w liczbie około 94 tys. znajdują się w równie niekorzystnej sytuacji jak te o wielkości do 8 ESU w latach 2005-2007.

Tylko największe towarowe gospodarstwa rolne, o wielkości 16 i więcej ESU i średniej powierzchni około 42 ha użytków rolnych (ale bardzo zróżnicowanej, bo wynoszący od 31 do 496 ha) wyróżniało w latach 2005-2007 duże nasilenie reprodukcji rozszerzonej majątku trwałego gospodarstw i średnia „opłata pracy własnej” rolnika i członków jego rodziny większa od poziomu parytetowego. Sporządzone projekcje wykazały ponadto, że te największe polskie gospodarstwa będące w posiadaniu osób fizycznych zapewnią także w perspektywie 2013 roku ponadparytetową „opłatę pracy własnej” oraz środki na inwestycje pozwalające

---

<sup>8</sup> W gospodarstwach osób fizycznych opłata pracy własnej jest częścią wygoszparowanego dochodu.

na rozszerzoną reprodukcję majątku trwałego, a więc środki które pozwolą modernizować i powiększać wartość majątku.

Czy jednak te polskie największe gospodarstwa będące w posiadaniu osób fizycznych będą w stanie konkurować z gospodarstwami rolnymi innych krajów unijnych? W tym celu grupy gospodarstw różniące się typem (strukturą produkcji) i wielkością poddano analizie na tle analogicznych grup gospodarstw rolnych u naszych unijnych sąsiadów, Niemiec i Węgier. Rolnictwo tych krajów ma zbliżoną strukturę produkcji, więc tamtejsze gospodarstwa konkurują na unijnym rynku z gospodarstwami polskimi. Stwierdzono ponadto wcześniej daleko idącą zbieżność zjawisk i procesów występujących w gospodarstwach rolnych krajów dawnej UE-15, tj. Niemiec, Danii i Szwecji na przestrzeni lat 1997-2004, co dało podstawę do redukcji pola obserwacji i w konsekwencji porównań. Austriackie gospodarstwa rolne nie mogły natomiast być podstawą porównań z gospodarstwami polskimi, ze względu na zdecydowanie większy niż w Polsce udział gospodarstw położonych na terenach podgórskich i górskich, świadczących usługi agroturystyczne i prowadzących produkcję metodami ekologicznymi. Jeszcze gorszą podstawą do porównań były gospodarstwa z pozostałych krajów dawnej UE-15, przede wszystkim z uwagi na dużą odmiennność warunków przyrodniczych, głównie klimatu. W przypadku krajów, które zyskały status członka Unii Europejskiej w 2004 roku zdecydowano się natomiast na rolnictwo węgierskie. Dysponuje ono stosunkowo dużym zasobem użytków rolnych spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Poza tym Węgry zyskały członkostwo Unii w tym samym roku co nasz kraj, a to oznacza, że tamtejsze gospodarstwa mają doświadczenia zbliżone do polskich. Gorszą podstawą porównań byłoby rolnictwo czeskie i słowackie, ponieważ ich ewolucja odbiegała znacząco po 2004 roku od tego, co działo się w Polsce. W Czechach, a jeszcze bardziej w Słowacji, istotne znaczenie mają bowiem duże firmy rolnicze powstałe z majątku byłych gospodarstw państwowych oraz spółdzielczych.

W analizie wykorzystano dane empiryczne obejmujące lata 2004-2006, co stworzyło stosunkowo dobrą podstawę do formułowania wniosków. Oczywiście nowsze dane byłyby bardziej wskazane, ale w chwili sporządzania analizy nie były one jeszcze dostępne. Za przyjęciem zasady porównywania gospodarstw o wielkości 16 i więcej ESU przemawiało dodatkowo to, że w Niemczech monitorowane były dochody tylko takich gospodarstw.

Próba gospodarstw objęta analizą reprezentuje około 80% polskich gospodarstw o wielkości 16 i więcej ESU, ale w tym opracowaniu opisano tylko część analizowanych przypadków.

## Gospodarstwa zbożowe

Gospodarstwa zbożowe (wyspecjalizowane w produkcji zbóż) produkują nie tylko ziarno zbóż, ale także nasiona rzepaku, roślin strączkowych itp., które są pozyskiwane za pomocą tej samej technologii.

Porównano tylko dwie grupy wielkościowe gospodarstw, te o 16-40 ESU i 40-100 ESU, ponieważ Polski FADN nie objął swym monitoringiem gospodarstw większych.

Z liczb zestawionych w tabeli 3 wynika, że gospodarstwa polskie i węgierskie obu grupach wielkościowych osiągały porównywalne dochody. Zwraca uwagę to, że dochody gospodarstw polskich, jak i węgierskich o wielkości 16-40 ESU były kilkakrotnie większe niż niemieckich. Mniejsze różnice między gospodarstwami porównywanych krajów zaobserwowano w przypadku drugiej analizowanej grupy wielkościowej gospodarstw.

Tabela 3. Dochody polskich, węgierskich i niemieckich gospodarstw zbożowych o wielkości 16-40 i 40-100 ESU<sup>a</sup> w trzyleciu 2004-2006 (w euro w przeliczeniu na jedno gospodarstwo)

Rok	Gospodarstwa o wielkości (ESU):					
	16-40			40-100		
	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie
2004	15 353	19 512	8 027	34 351	37 862	24 430
2005	13 248	16 571	4 830	33 408	29 915	18 906
2006	25 360	18 841	7 319	52 747	30 858	25 150

<sup>a</sup> Dochody liczono dla gospodarstw o wielkości co najmniej 16 ESU, ponieważ w Niemczech nie monitorowano kondycji mniejszych gospodarstw rolnych, a w Polsce te o wielkości do 16 ESU nie są konkurencyjne. Nie porównano też dochodów gospodarstw o wielkości 100 i więcej ESU, ponieważ nie były one objęte monitoringiem Polskiego FADN.

*Źródło: ustalenia własne sporządzone na podstawie Polskiego FADN w odniesieniu do polskich gospodarstw osób fizycznych i z ogólnounijnego FADN w odniesieniu do gospodarstw węgierskich i niemieckich.*

Z bardziej szczegółowych dociekań wynika zaskakująca konstatacja, że ważną przyczyną dużych dochodów gospodarstw polskich i węgierskich były dopłaty. W polskich gospodarstwach np. w 2006 roku były one o 48-59% większe niż w niemieckich, w węgierskich przewaga ta wynosiła 19-23%. Po prostu, system obliczania dopłat dla gospodarstw rolnych obu tych krajów uprzywilejowywał w latach objętych analizą gospodarstwa dysponujące dużym obszarem ziemi, a takimi są gospodarstwa zbożowe. W Niemczech natomiast dopłaty były wyliczane na innej zasadzie (tzw. plonu referencyjnego), a poza tym niemieckie gospodarstwa zbożowe dysponowały przeciętnie mniejszym o połowę obszarem użytków rolnych.

Oszacowano, że „opłata pracy własnej” wynosiła w polskich gospodarstwach odpowiednio 68 i 100% poziomu opłaty parytetowej, licząc ją w odniesieniu do wynagrodzeń netto w przedsiębiorstwach przemysłowych i świadczących usługi, które zatrudniały 10 oraz więcej osób. W gospodarstwach węgierskich i niemieckich natomiast poziom tych wynagrodzeń nie przekraczał (odpowiednio) poziomu 60 i 90% liczonej analogicznie opłaty pracy poza rolnictwem. Właśnie różny poziom „opłaty pracy własnej” mógł być przyczyną tego, że skala reprodukcji majątku trwałego była w polskich gospodarstwach znacząco większa niż w gospodarstwach węgierskich i niemieckich.

Tabela 4. Wielkości wskaźników reprodukcji majątku trwałego<sup>a</sup> (proc.) w polskich, węgierskich i niemieckich gospodarstwach zbożowych o wielkości 16-40 i 40-100 ESU w trzyleciu 2004-2006

Rok	Gospodarstwa o wielkości (ESU):					
	16-40			40-100		
	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie
2004	3,0	1,6	0,1	2,0	-1,8	-0,8
2005	8,0	1,8	0,5	7,0	0,3	-0,5
2006	7,0	5,0	0,3	6,0	6,6	0,5

<sup>a</sup> Wielkość relacji kwoty zysku do wartości kapitału własnego (wartość aktywów pomniejszona o kwotę zadłużenia).

Źródło: obliczenia własne sporządzone na podstawie wyników monitoringu Polskiego FADN oraz FADN ogólnounijnego.

Polskie gospodarstwa zbożowe o wielkości 16-40 i 40-100 ESU były zatem w latach 2004-2006 konkurencyjne względem gospodarstw węgierskich i niemieckich. Polskie gospodarstwa miały mniejszy poziom dysparytetu dochodowego w stosunku do średnich wynagrodzeń w przedsiębiorstwach przemysłowych oraz świadczących usługi i zatrudniających 10 i więcej osób. Uzyskiwane dochody pozwalały im ponadto inwestować w stopniu zapewniającym powiększenie posiadanego majątku trwałego. Konkurencyjność gospodarstw węgierskich i niemieckich przedstawiała się natomiast mniej jasno, ponieważ charakteryzowała je większa różnica „wynagrodzeń pracy własnej” od parytetowego poziomu wynagrodzeń i dużo mniejsza aktywność inwestycyjna, która w gospodarstwach niemieckich pozwalała zapewniać w zasadzie tylko reprodukcję prostą.

### Gospodarstwa trzodowe

Gospodarstwa trzodowe są częścią gospodarstw z wyspecjalizowanym chowem tzw. zwierząt ziarnożernych, a więc trzody chlewnej i drobiu. Ponieważ udział tej drugiej grupy zwierząt jest niewielki, więc w rozdziale tym są one zwane gospodarstwami trzodowymi. Analizie poddano trzy grupy wielkościowe tych podmiotów gospodarczych: 16-40, 40-100 oraz 100 i więcej ESU.

Średnie roczne dochody polskich gospodarstw trzodowych o wielkości 16-40 ESU były w analizowanych latach niemal identyczne z dochodami gospodarstw węgierskich, większe natomiast (odpowiednio o około 58 i 29%) w dwu kolejnych analizowanych grupach wielkościowych (tabela 5). Przyczyn tych różnic nie dało się jednak ustalić na podstawie posiadanego materiału empirycznego.

Znacząco mniejsze (odpowiednio o około 24 i 23%) były natomiast dochody gospodarstw polskich o wielkości 16-40 i 40-100 ESU niż w niemieckich, w największych zaś dochody te były dla odmiany większe o 17%. Różnice były prawdopodobnie spowodowane odmienną strukturą utrzymywanych stad zwierząt. W Polsce we wszystkich trzech grupach wielkościowych gospodarstw miał miejsce głównie odchów prosiąt pozyskiwanych od posiadanych macior (tzw. chów w cyklu zamkniętym), podczas gdy w niemieckich gospodarstwach o wielkości do 100 ESU dominowały stada nastawione na towarową produkcję warchlaków. Zwierzęta te były sprzedawane do gospodarstw jeszcze większych, gdzie podlegały dotuczeniu.

Tabela 5. Dochody polskich, węgierskich i niemieckich gospodarstw trzodowych o wielkości 16 i więcej ESU<sup>a</sup> w trzyleciu 2004-2006 (w euro w przeliczeniu na 1 gospodarstwo)

Rok	Gospodarstwa o wielkości (ESU):								
	16-40			40-100			100 i więcej		
	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie
2004	12 768	7 890	21 859	27 635	-11 554	37 280	68 415	30 207	66 335
2005	11 608	16 897	15 694	27 194	32 385	40 207	84 191	157 571	69 481
2006	12 885	12 759	11 614	26 974	30 781	29 020	63 682	-19 755	48 635

<sup>a</sup> Dochody liczone dla gospodarstw trzech grup wielkościowych przekraczających granicę co najmniej 16 ESU, ponieważ w Niemczech nie jest monitorowana kondycja mniejszych gospodarstw rolnych, w Polsce natomiast gospodarstwa rolne mniejsze od tej granicznej wielkości nie wykazują oznak zdolności konkurencyjnej.

Źródło: jak w tabeli 3.

Dodatkowe wyliczenia wskazują, że dochody polskich i niemieckich gospodarstw trzodowych w niewielkim stopniu były uzależnione od kwot dopłat. Chów trzody chlewnej nie był dotowany, a zatem kwoty dopłat otrzymywane przez gospodarstwa trzodowe uzależnione były jedynie od uprawy roślin objętych dopłatami (np. zboża). Duża powierzchnia upraw nie była jednak konieczna, ponieważ współczesny chów trzody chlewnej odbywa się głównie z użyciem kupowanych pasz treściwych. Dopłaty miały natomiast duże znaczenie dla gospodarstw węgierskich, bo dochody liczone bez dopłat były dużo mniejsze we wszystkich grupach wielkościowych niż w gospodarstwach polskich i niemieckich. Nie jest wykluczone, że duża rola dopłat w gospodarstwach węgierskich była spowodowana łączeniem uprawy zbóż na dużych powierzchniach z chowem trzody chlewnej.

Oszacowano, że dochody zapewniały „wynagrodzenie pracy własnej” w polskich gospodarstwach trzodowych o wielkości 16-40 i 40-100 ESU w wysokości (odpowiednio) 56% i 68% średniego poziomu wynagrodzeń w przedsiębiorstwach przemysłowych i świadczących usługi, które zatrudniają 10 oraz więcej osób i tylko największe analizowane gospodarstwa zapewniały wynagrodzenie parytetowe. W gospodarstwach węgierskich i niemieckich natomiast analogicznie liczone „wynagrodzenie pracy własnej” wyniosło odpowiednio około 50% i 60%, a największych 87% i 108% poziomu przyjętego za parytetowy.

Tabela 6. Wielkości wskaźników reprodukcji majątku trwałego<sup>a</sup> (proc.) w polskich, węgierskich i niemieckich gospodarstwach trzodowych o wielkości 16 i więcej ESU w trzyleciu 2004-2006

Rok	Gospodarstwa o wielkości (ESU):								
	16-40			40-100			100 i więcej		
	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie
2004	1,0	2,6	1,7	2,0	-1,9	-0,8	2,0	0,1	-1,2
2005	0,9	8,1	-2,4	4,0	-5,9	0,6	4,0	-1,6	-0,1
2006	4,0	-0,7	-2,3	8,0	0,6	0,1	10,0	-3,6	0,9

<sup>a</sup> Stopa reprodukcji majątku trwałego określa wielkość relacji wartości inwestycji netto (wartość inwestycji brutto pomniejszona o kwotę amortyzacji) do wartości środków trwałych (ziemia, budynki i budowle, maszyny i urządzenia, zwierzęta stada podstawowego i nasadzenia drzew).

Źródło: jak w tabeli 4.

Polskie i węgierskie gospodarstwa trzodowe charakteryzowały się rozszerzoną reprodukcją majątku trwałego, ale wskaźniki tej reprodukcji były większe w tych pierwszych. Niemieckie analizowane gospodarstwa trzodowe odróżniały się od polskich i węgierskich reprodukcją majątku trwałego ujemną bądź prostą, lub zbliżoną do prostej, nawet wtedy gdy oszacowane „wynagrodzenie pracy własnej” było większe od poziomu wynagrodzeń przyjętych za poziom parytetowy (gospodarstwa o wielkości 100 i więcej ESU). Przyczyną mogło być dobre wyposażenie majątkowe gospodarstw niemieckich. Wartość kapitału własnego była w niemieckich gospodarstwach o wielkości 16-40 ESU około czterokrotnie większa niż w gospodarstwach polskich tej samej wielkości. W kolejnej grupie wielkościowej różnica ta była dwukrotna, a największe analizowane gospodarstwa niemieckie dysponowały większą o około 150% wartością kapitału własnego.

Konkurencyjność polskich gospodarstw trzodowych nie budzi zatem wątpliwości, zarówno w odniesieniu do okresu objętego analizą (lata 2004-2006), jak i w odniesieniu do przyszłości. Są one bowiem źródłem środków zapewniających producentom rolnym znośne ekonomiczne warunki bytowania i inwestowanie (szczególnie w gospodarstwach o wielkości 40 i więcej ESU) powiększające posiadany majątek.

Przyszłość węgierskich gospodarstw trzodowych o wielkości 40 i więcej ESU nie jest natomiast klarowna, ponieważ cechowała je ujemna reprodukcja majątku trwałego. Podobną do węgierskich sytuację będą również miały gospodarstwa niemieckie. Były one konkurencyjne w latach 2004-2006, ale nie zwiększając wartości majątku trwałego narażają się na utratę konkurencyjności w przyszłości. Ograniczają bowiem procesy adaptacji do zmieniających się warunków gospodarowania.

### Gospodarstwa z produkcją wielostronną

Gospodarstwa z produkcją wielostronną łączą chów często różnych gatunków zwierząt ze zróżnicowaną strukturą upraw pastewnych i towarowych. W Polsce gospodarstwa takie występują licznie, rzadziej na Węgrzech, a jeszcze rzadziej w Niemczech. Jest dość prawdopodobną teza, że są to gospodarstwa schyłkowe, ponieważ wielostronność organizacji produkcji utrudnia wzrost efektywności produkcji. Wielostronna organizacja produkcji sprzyja jednak stabilizacji poziomu dochodów w kolejnych latach, co ułatwia funkcjonowanie w warunkach mało stabilnego rynku.

Dochody polskich gospodarstw niespecjalistycznych o wielkości 16-40 i 40-100 ESU były mniejsze we wszystkich latach analizowanego okresu niż w węgierskich (tabela 7). Gospodarstwa polskie wykazywały natomiast zdecydowaną przewagę w przypadku gospodarstw większych. Polskie gospodarstwa niespecjalistyczne miały ponadto dochody większe niż niemieckie i to we wszystkich trzech grupach wielkościowych i w każdym roku analizowanego okresu. Adaptacji polskich gospodarstw rolnych (a także całego sektora rolno-spożywczego) do nowych warunków zapoczątkowanych w 2004 roku towarzyszyła bowiem jedynie stopniowa stabilizacja rynku, co dawało przewagi gospodarstwom niespecjalistycznym.

Tabela 7. Dochody polskich, węgierskich i niemieckich gospodarstw z wielostronną produkcją o wielkości 16 oraz więcej ESU<sup>a</sup> w trzyleciu 2004-2006 (w euro w przeliczeniu na 1 gospodarstwo)

Rok	Gospodarstwa o wielkości (ESU):								
	16-40			40-100			100 i więcej		
	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie
2004	13 851	19 842	9 400	31 776	41 743	21 570	104 975	49 373	64 394
2005	13 224	14 641	7 396	26 398	37 591	26 398	136 664	48 837	55 920
2006	18 276	22 148	7 422	34 960	48 742	24 710	123 771	113 116	58 324

<sup>a</sup> Dochody liczone tylko dla gospodarstw o wielkości co najmniej 16 ESU, ponieważ w Niemczech nie jest monitorowana kondycja ekonomiczna mniejszych gospodarstw rolnych, w Polsce natomiast gospodarstwa rolne mniejsze od tej granicznej wielkości nie wykazują oznak zdolności konkurencyjnej.

Źródło: jak w tabeli 3.

Znaczący wpływ na dochody uzyskiwane przez gospodarstwa analizowanych grup miały dopłaty. Ich udział w dochodach gospodarstw polskich np. w 2006 roku wynosił odpowiednio 64, 68 i 91%. Udział ten w gospodarstwach węgierskich był jeszcze większy, w gospodarstwach niemieckich niemal całe dochody pochodziły z dopłat.

Oszacowano, że dochody uzyskane w gospodarstwach polskich różnej wielkości pozwalały na „opłatę pracy własnej” na poziomie odpowiednio 56, 68 i 100% przeciętnego wynagrodzenia w przedsiębiorstwach przemysłowych i świadczących usługi, które zatrudniały 10 lub więcej osób, podczas gdy w gospodarstwach węgierskich na poziomie odpowiednio 49, 59 i 87%. W gospodarstwach niemieckich natomiast o wielkości 16-40 i 40-100 ESU oszacowana opłata pracy własnej sięgnęła poziomu około 50 i 60%, a 108% w tych o wielkości 100 i więcej ESU.

Porównując gospodarstwa trzodowe i niewyspecjalizowane trudno dopatrzyć się korelacji pomiędzy poziomem „wynagrodzenia pracy własnej”, a stopniem subwencjonowania gospodarstw. Polskie gospodarstwa o wielostronnej produkcji wykorzystywały korzystne warunki gospodarowania istniejące w latach 2004-2006 do modernizowania wyposażenia gospodarstwa i powiększania jego zasobów produkcyjnych, o czym świadczą wskaźniki reprodukcji majątku trwałego zestawione w tabeli 8.

Tabela 8. Wskaźniki reprodukcji majątku trwałego<sup>a</sup> (proc.) w polskich, węgierskich i niemieckich gospodarstwach z produkcją wielostronną o wielkości 16 i więcej ESU w trzyleciu 2004-2006

Rok	Gospodarstwa o wielkości (ESU):								
	16-40			40-100			100 i więcej		
	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie	polskie	węgierskie	niemieckie
2004	11,0	1,8	-0,3	17,0	2,1	-0,8	23,0	0,7	0,0
2005	11,0	1,8	-1,5	19,0	-2,7	-0,8	16,0	-3,9	0,3
2006	13,0	2,0	-0,6	20,0	-0,4	0,6	21,0	0,9	1,2

<sup>a</sup> Wskaźnik reprodukcji majątku trwałego wyraża wielkość relacji wartości inwestycji netto (wartość inwestycji brutto pomniejszona o kwotę amortyzacji) do wartości środków trwałych (ziemia, budynki i budowle, maszyny i urządzenia, zwierzęta stada podstawowego i nasadzenia drzew).

Źródło: jak w tabeli 4.

W gospodarstwach węgierskich natomiast sytuacja wyglądała odmiennie. Rozszerzona reprodukcja majątku trwałego miała miejsce (choć na niewielką skalę) tylko w tych o wielkości 16-40 ESU, w gospodarstwach obu pozostałych grup wielkościowych zaś występowała reprodukcja zbliżona do prostej. Być może zabrakło zachęty w postaci dostatecznie dużej „opłaty pracy własnej” w porów-



naniu z wynagrodzeniem osób pracujących w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 i więcej osób, które stanowią punkt odniesienia. Podobna przyczyna spowodowała też zapewne ujemną reprodukcję majątku trwałego w gospodarstwach niemieckich o wielkości 16-40 i 40-100 ESU, a w tych największych przekraczającą jedynie w niewielkim stopniu reprodukcję prostą.

Biorąc pod uwagę wyżej rozważone przesłanki, można z dużą dozą odpowiedzialności wyrazić opinię, że polskie gospodarstwa rolne o wielkości co najmniej 16 ESU i z wielostronną produkcją były konkurencyjne w latach 2004-2006 w stosunku do gospodarstw węgierskich oraz niemieckich. Polskie gospodarstwa osiągały bowiem dochody zapewniające rolnikowi i jego rodzinie odpowiedni poziom i środki na rozszerzoną reprodukcję majątku trwałego. To ostatnie jest ważną przesłanką stwierdzenia, że swą obecną dobrą pozycję utrzymają w przyszłości.

\* \* \*

\*

Mając na uwadze przedstawioną wyżej analizę i ogół prac prowadzonych w latach 2005-2010 na ten sam lub zbliżony temat można w reasumpcji stwierdzić, że analizowane polskie gospodarstwa rolne będące w posiadaniu osób fizycznych i o wielkości 16 oraz więcej ESU były w latach 2004-2006 konkurencyjne względem gospodarstw węgierskich, niemieckich, duńskich i szwedzkich, a więc względem gospodarstw, które funkcjonują w warunkach zbliżonego klimatu i warunkach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Są poza tym przesłanki wskazujące, że polskie gospodarstwa rolne o wielkości 16 i więcej ESU utrzymają swoją dobrą pozycję konkurencyjną również w latach wychodzenia z kryzysu.

Liczba gospodarstw o wielkości 16 i więcej ESU wzrosła w Polsce o 24 tys. (32%) w latach 2002-2007, co spowodowało, że w końcowym roku tego okresu ich udział wyniósł 6,7% ogólnej liczby gospodarstw, które złożyły wniosek o dopłaty. Nie są to jednak liczby imponujące. W Danii np. udział gospodarstw o wielkości aż 100 i więcej ESU wzrósł w latach 1990-2005 z 6,3 do 22,4%, a zbliżony trend występuje także w wielu innych krajach dawnej UE-15. W warunkach rozwiniętej gospodarki szansę na egzystencję mają zatem gospodarstwa jeszcze większe niż obecnie w Polsce.

Co należy uczynić, by powiększyć dotychczasowe tempo przyrostu liczby gospodarstw cechujących się zdolnością do konkurencyjności? Określone światło na tę kwestię rzuca analiza marginalnej dochodowości materialnych czynników produkcji. Okazuje się, że:

- mała mobilność pracy była przyczyną, że najem pracy był nierentowny w gospodarstwach o wielkości na ogół do 8 ESU, a rentowny (z niewielkimi wyjątkami) w gospodarstwach większych. Poprawa mobilności zasobów pracy

między regionami kraju i gospodarstwami różniącymi się typem (rodzajem) produkcji, będzie zatem dobrze służyć powiększaniu dochodów tych o wielkości 16 i więcej ESU;

- bardzo dużą dochodowością wyróżniało się dzierżawienie ziemi wtedy, kiedy umowy dzierżawne były zawierane z Agencją Nieruchomości Rolnych (ANR). Przyczyną były niskie stawki czynszu, gdyż wieloletnie umowy o dzierżawę podpisywane były przed 2004 rokiem, a więc w okresie na ogół słabej koniunktury dla rolnictwa. Skorzystały z tego głównie gospodarstwa większe, o czym świadczy duży udział ziemi dzierżawionej w całkowitej powierzchni użytków rolnych, którymi one dysponują. Korekta stawek tenuty dzierżawnej i dodatkowe utrudnienia związane z dzierżawą ziemi państwowej będą zatem działać na niekorzyść gospodarstw większych;
- bardzo duża była krańcowa rentowność kapitału niezależnie od typu produkcji oraz wielkości gospodarstw i to we wszystkich makroregionach kraju. Tę okazję wykorzystwały głównie gospodarstwa o wielkości 16 i więcej ESU i to w stopniu zapewniającym reprodukcję rozszerzoną majątku trwałego, natomiast gospodarstwa o wielkości 8-16 ESU w stopniu zapewniającym tylko reprodukcję prostą. Sugeruje to hipotetycznie tezę, że brak własnych wolnych środków finansowych w gospodarstwach o wielkości 8-16 ESU utrudniał korzystanie ze środków pomocowych przeznaczonych na rozwój gospodarstw rolnych.

Trwała zmiana warunków gospodarowania spowodowana zmianą poziomu i zakresu subwencjonowania gospodarstw, zmianą poziomu cen produktów pochodzenia rolniczego na rynkach światowych itd., może skorygować tę wyżej przedstawioną ocenę i sformułowane wnioski. Unijne gospodarstwa rolne różnią się bowiem (niekiedy nawet znacząco) udziałem dopłat w dochodach, poziomem wynagradzania pracy własnej, poziomem wyposażenia w środki produkcji, skłonnością do inwestowania itd. Polskie gospodarstwa rolne wyróżnia na tle gospodarstw z innych krajów mniejsza rola dopłat w kształtowaniu dochodów i zarazem większa skłonność do inwestowania, co pozwala z większym optymizmem przyjmować zapowiedzi zmian warunków gospodarowania.

Adaptacja gospodarstw rolnych do zmieniających się warunków gospodarowania ma powiązania z kwestią specjalizacji polskiego rolnictwa. Jest bowiem prawdopodobne, że ukształtowana od dawna struktura produkcji rolniczej w Polsce będzie ulegać zmianie w ramach nowego podziału pracy w Unii Europejskiej. Tylko gospodarstwa konkurencyjne względem swych zagranicznych odpowiedników mają szansę na trwałe miejsce jako dostarczyciele produktów pochodzenia rolniczego na rynek krajowy i rynki zagraniczne. Gospodarstwa

niekonkurencyjne wymagają natomiast restrukturyzacji i dużych inwestycji, by znaleźć sobie trwałe miejsce na rynku. W przeciwnym razie wytwarzane przez nie produkty będą zastępowane importem, o ile nie znajdą się inne polskie gospodarstwa charakteryzujące się zdolnością konkurencyjną.

Kończąc wnioski płynące z tej części opracowania trzeba jednak dodać, że tak jak w innych państwach Unii, będą najprawdopodobniej również w Polsce istnieć gospodarstwa typu *leisure farming* (produkcja rolnicza prowadzona w czasie wolnym od innych zajęć), które wykorzystując dodatkowo posiadany majątek będą produkować produkty pochodzenia rolniczego na potrzeby rynku lokalnego, po to by czerpać z tego źródła dodatkowe dochody. Zasady funkcjonowania takich gospodarstw są bowiem odmienne od zasad funkcjonowania dużych gospodarstw rolnych, które są podstawowym lub jedynym źródłem dochodów rodziny.

### **Procesy dostosowawcze zachodzące w wielkoobszarowych gospodarstwach rolniczych<sup>9</sup>**

Celem badań było określenie kierunków zmian oraz ocena podejmowanych przez gospodarstwa wielkoobszarowe działań dostosowawczych do nowych warunków ekonomicznych. Przedmiotem analiz było również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, na ile nowe warunki determinowały wyniki ekonomiczno-finansowe tej zbiorowości jednostek, a na ile wyniki te były wynikiem zmiany wykorzystania posiadanego przez nie potencjału produkcyjnego.

Gospodarstwa wielkoobszarowe stanowią nieliczną zbiorowość na tle całej populacji podmiotów funkcjonujących w rolnictwie polskim. Z uwagi jednak na wielkość dostarczanej produkcji towarowej współdecydują o samowystarczalności żywnościowej kraju i o konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku unijnym oraz światowym. Ich wspólnym atrybutem jest skala działalności gospodarczej wyznaczana obszarem użytkowanej ziemi (powyżej 100 ha na 1 gospodarstwo) lub poziomem przychodu finansowego osiąganego ze specjalistycznych kierunków produkcji (warzywnictwo, ogrodnictwo, uprawy szklarniowe, drobiarstwo itp.). W połowie 2007 roku takich gospodarstw było w Polsce 8020 (0,6% ogółu gospodarstw składających wnioski o dopłaty), ale dysponowały one 18,3% całkowitego obszaru użytków rolnych kraju.

Część gospodarstw charakteryzowanej populacji zaliczona była do sektora publicznego (12,5% podmiotów), część zaś to spółdzielnie rolnicze, których udział w tej zbiorowości nie przekraczał 10%. Najliczniej (w łącznej liczbie przekra-

---

<sup>9</sup> Rozdział opracowano na podstawie opracowania A. Kagana pod tym samym tytułem.

czającej 6 tysięcy) reprezentowane były gospodarstwa funkcjonujące w formie spółek (kapitałowych i osobowych) oraz gospodarstw będących w posiadaniu osób fizycznych.

Spółdzielnie rolnicze są jednostkami, których geneza w części przypadków sięga nawet lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Powstały one i działają głównie po to, by zaspokajać potrzeby swoich członków i ich rodzin. Chodzi o zapewnienie im zatrudnienia oraz wynagrodzenia za wykonaną pracę na poziomie społecznie akceptowalnym.

Część pozostałych wielkoobszarowych gospodarstw rolnych krótko funkcjonuje na rynku, gdyż powstały z majątku Skarbu Państwa w wyniku przekształceń własnościowych i likwidacji byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych (PGR), pozostałe natomiast (gospodarstwa osób fizycznych) wzięły udział w procesie zagospodarowania majątku państwowego w formie dzierżawy.

Cele funkcjonowania tych podmiotów są zróżnicowane i niekiedy odmienne, ale dwa spośród nich mają znaczenie wiodące. Pierwszy to rentowność, czyli uzyskanie zwrotu finansowego z zainwestowanego kapitału na poziomie równym bądź większym od rynkowej opłaty za zaangażowanie obcych czynników produkcji. Drugi cel natomiast – pomnażanie wartości gospodarstwa – sprowadza się do wygospodarowania nadwyżki finansowej lub uzyskania rynkowego przyrostu wartości posiadanych na własność składników majątkowych na poziomie na tyle wysokim, aby zapewnić opłatę własnych czynników produkcji (pracy, ziemi, kapitału) oraz wynagrodzenie za ryzyko związane z ich zaangażowaniem w prowadzenie działalności gospodarczej.

Charakterystykę gospodarstw wielkoobszarowych rozpoczęto od okresu przedakcesyjnego, który jednak nie był jednolity.

W latach 1995-1997 trwała dobra, choć pogarszająca się stopniowo koniunktura dla rolnictwa. Dzięki korzystnym relacjom cenowym opłacalność sprzedaży (wyrażona w procentach relacja przychodów ze sprzedaży do podstawowych kosztów operacyjnych) kształtowała się powyżej 107%, co pozwalało wielkoobszarowym niespółdzielczym gospodarstwom rolnym generować zyski z działalności gospodarczej. Rentowność kapitału własnego (22% w 1995 roku i 8,6% w 1997 roku) była jednak mniejsza niż rentowność bonów skarbowych (o około 4 punkty procentowe w najkorzystniejszym 1995 roku i prawie 13 punktów procentowych w 1997 roku), a to oznaczało utratę wartości właścicielskiej. Inwestycje na rynku kapitałowym w bezpieczne instrumenty dawały bowiem wyższą stopę zwrotu.

Gorsza była sytuacja spółdzielni rolniczych, gdyż nie były one w stanie zapewnić swym członkom pożądanego poziomu opłaty pracy z osiągniętych do-

chodów. Pokrycie wydatków związanych z opłatą pracy wymagało w tej sytuacji przeznaczania odpisów amortyzacyjnych na ten cel, a niekiedy nawet sprzedaży części własnego majątku. Spółdzielnie nie tylko nie generowały nadwyżki będącej opłatą kapitału własnego, ale nie były nawet w stanie odtwarzać środków trwałych zużywających się w procesie produkcji. Przyczyn tej sytuacji było wiele, ale do najważniejszych należało prawo spółdzielcze, które w zasadzie uniemożliwiało racjonalizację liczby członków spółdzielni, a także wzrost kosztów ubezpieczenia społecznego spółdzielców do poziomu obowiązującego w systemie ubezpieczenia powszechnego.

W reakcji na pogarszające się ekonomiczne warunki produkcji rolniczej na wybranych rynkach produktów (zboż, żywca wieprzowego, cukru itd.) rząd zaczął ingerować w sposób pośredni lub bezpośredni w rynkowy mechanizm regulacji popytowo-podażowej. Stosowano takie instrumenty, jak: ochronę celną, interwencyjne zakupy, dopłaty do cen skupu, wsparcie eksportu. Pomimo rozpoczęcia prób przeciwdziałania spadkowi cen, lata 1998-2001 były najtrudniejszym okresem, w którym gospodarstwa wielkoobszarowe ponosiły straty finansowe.

W latach 1995-2001 o wynikach finansowych gospodarstw wielkoobszarowych decydowały niemal wyłącznie warunki cenowe. Udział dopłat mających charakter wsparcia bezpośredniego w przychodach gospodarstw prywatnych nie przekraczał bowiem 1% i tylko spółki państwowe korzystały z dopłat w większym stopniu. Udział dopłat budżetowych do postępu biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej w przychodach wyniósł np. w latach 1999-2000 około 5%.

Do okresu integracji z Unią Europejską symptomatyczne dla niespółdzielczych wielkoobszarowych gospodarstw rolnych było ograniczanie poziomu zatrudnienia oraz zmiana zatrudnienia stałego na sezonowe, co traktowane było jako sposoby poprawy efektywności produkcji, a w końcowym efekcie dochodów. Zmienne warunki rynkowe przy dużym koszcie kredytów komercyjnych oraz relatywnie niskiej opłacie pracy nie przynosiły jednak zamierzonych efektów. Poza racjonalizacją poziomu zatrudnienia stosowano jednak inne sposoby poprawy efektów: upraszczanie technologii produkcji, specjalizację produkcji oraz powiększania obszaru gospodarstw przy stałych zasobach pozostałych materialnych czynników produkcji.

Od 2002 roku nastąpiła zmiana działań interwencyjnych państwa polegająca na wprowadzeniu nowych instrumentów pozacenowych, które bezpośrednio zaczęły wspierać dochody gospodarstw, jak np. bony paliwowe i dopłaty do przechowywania zbóż przez producentów.

Dopiero od 2004 roku skala bezpośredniej pomocy publicznej przyjęła znaczący poziom, którego wysokość i udział w wynikach finansowych przed-

siebniorstw wielkoobszarowych powoli, ale systematycznie rósł. O ile bowiem dopłaty w grupie jednostek niespółdzielczych stanowiły 9% łącznych przychodów w pierwszych dwóch latach po integracji, to w latach 2006-2007 wzrosły do ponad 10%, aby w 2008 roku przyjąć poziom prawie 12%. W przypadku spółdzielni produkcji rolniczej udział dopłat w przychodach wynosił w tym ostatnim roku prawie 15%.

Akcesja do Unii Europejskiej przyniosła również zmiany w zakresie dotowania spółek państwowych. Ograniczenie możliwości korzystania z dopłat o charakterze inwestycyjnym i subwencjonowania postępu biologicznego doprowadziło do sytuacji, w której udział dopłat w przychodach ogółem tej grupy stał się mniejszy niż w jednostkach prywatnych. W 2008 roku różnica wynosiła prawie 3 punkty procentowe.

Pewnym uproszczonym obrazem wpływu bezpośredniego wsparcia budżetowego na wyniki gospodarstw (obarczonym wpływem kosztów i przychodów finansowych) była rosnąca w latach 2004-2008 rozbieżność pomiędzy krzywymi opłacalności działalności gospodarczej i sprzedaży we wszystkich badanych grupach gospodarstw. Należy jednak pamiętać, że interwencja państwa w formie płatności budżetowych nie odgrywała jedynie roli czynnika stymulującego zyski gospodarstw wielkoobszarowych, ale ograniczała zarazem ryzyko gospodarowania, ponieważ uniezależniała część przychodów od zmian poziomu cen. Płatności budżetowe były też stymulatorem inwestycji.

Po integracji z Unią Europejską zaobserwowano wyraźną poprawę łącznej produktywności zasobów w całej zbiorowości, w tym zwłaszcza w grupie podmiotów niespółdzielczych. W latach 2004-2007 produktywność całkowita mierzona indeksem Malmquista wzrastała w tej ostatniej grupie średnio w tempie 4% rocznie, co było warunkowane wystąpieniem kilku czynników sprzyjających: niskiego kosztu kapitału obcego, poprawy opłacalności działalności pozwalającej na wzrost inwestycji finansowanych reinwestowanym zyskiem, wzrostem wymagań prawnych dotyczących warunków produkcji i utrzymania zwierząt oraz udostępnieniem środków budżetowych wspierających zakup aktywów trwałych w ramach programów unijnych.

Od chwili integracji z Unią Europejską punkt ciężkości inwestycji w całej zbiorowości przedsiębiorstw wielkoobszarowych przesunął się od wykupu dzierżawionej ziemi do zakupu maszyn, środków transportu i urządzeń. W latach 2005-2008 ponad połowa wydatkowanych środków na zakup aktywów trwałych w całej badanej próbie była przeznaczona na ten cel, a gospodarstwa niespółdzielcze inwestowały prawie dwukrotnie więcej niż wynosiło roczne umorzenie środków trwałych. Pozwoliło im to wdrażać nowe rozwiązania technologiczne i techniczne, w znacznej części substytuujące nakłady pracy.

Aktywność inwestycyjna nie oznacza jednak, że wszystkie przedsiębiorstwa pomnażały lub odtwarzały majątek produkcyjny. W latach 2004-2008 prawie połowa wielkoobszarowych gospodarstw niespółdzielczych nie inwestowała w ogóle lub inwestowała na poziomie niezapewniającym reprodukcji prostej. Również spółdzielnie produkcyjne nie zwiększyły poziomu inwestowania do poziomu pozwalającego na rozszerzoną reprodukcję środków trwałych.

Ponieważ produktywność zasobów i zdolność do odtwarzania nakładów są jednymi z istotnych elementów wyznaczających konkurencyjność analizowanych obiektów, więc następuje ich rozwarstwianie. Jednostki w pełni efektywne zdobywają środki na inwestycje, które pozwalają im powiększać przewagę. Stan ten nie może jednak trwać długo z uwagi na występujące bariery rozwoju. Należą do nich obostrzenia prawne dotyczące możliwości zakupu ziemi rolnej, nierozwiązana kwestia roszczeń majątkowych byłych właścicieli, a w przypadku dzierżawy ryzyko wzrostu czynszu lub nawet utraty możliwości kontynuowania dzierżawy określonego mienia. Ziemia rolna jest zasobem nieprzemieszczalnym przestrzennie, której posiadanie w istotnym stopniu determinuje wyniki działalności roślinnej. Możliwość użytkowania ziemi lub ograniczenie dostępu do niej decyduje nie tylko o rozwoju gospodarstw wielkoobszarowych poprzez wpływ na zmniejszanie lub powiększanie skali działalności rolniczej, ale w krańcowej sytuacji może przesądzić o ich istnieniu lub likwidacji.

Posiadanie ziemi nabrało szczególnego znaczenia po integracji z Unią Europejską w związku z instrumentami wsparcia budżetowego uzależnionymi od powierzchni gospodarstw. Od 2004 roku nastąpił w związku z tym dynamiczny wzrost cen użytków rolnych i presja na jej pozyskanie ze strony podmiotów dotychczas nie prowadzących działalności rolniczej oraz gospodarstw małych i średnich. Presja była naturalnym następstwem poprawy wyników rolnictwa, a w konsekwencji atrakcyjności tej branży jako miejsca inwestowania kapitału i rynku kapitałowego. Rolnictwo przestało być bowiem tylko miejscem zatrudnienia dla właścicieli preferujących określony styl życia, którzy zadowolają się opłatą pracy poniżej jej wartości rynkowej, a tym samym subsydiujących funkcjonowanie gospodarstwa niższym poziomem spożycia w zamian za gwarancję zatrudnienia. Od chwili integracji z Unią Europejską wielkoobszarowe gospodarstwa o charakterze niespółdzielczym zaczęły ponownie zapewniać opłatę wszystkich czynników produkcji. Inwestowanie kapitału własnego w gospodarstwo pozwala zatem uzyskiwać rentę ekonomiczną, na poziomie większym od alternatywnej inwestycji w bezpieczne instrumenty finansowe, a tym samym pomnażać wartość właścicielską. Renta ta dla prywatnych gospodarstw niespółdzielczych wynosiła 17,5% w 2004 roku, by w 2008 roku spaść do poziomu 2,1%.

Słabsze wyniki ekonomiczne odnotowały spółki państwowe. Wprawdzie w latach 2004-2008 osiągnęły one zysk finansowy, a w latach 2004-2005 i w 2007 roku rentowność kapitału większą o 1-3,3 punktu procentowego, ale ostatni rok analizy wskazuje na bardzo niski poziom efektywności finansowej (rentowność kapitału 1,4%) i w efekcie znaczną utratę wartości właścicielskiej.

W niewystarczającym stopniu swoje szanse wykorzystują również spółdzielnie produkcji rolniczej. Poczynając od 2004 roku zapewniały one wprawdzie wzrost poziomu wynagrodzenia dla zatrudnionych członków, ale wypracowany dochód w latach 2006 i 2008 był mniejszy od kosztów pracy własnej.

\* \* \*  
\*

Poprawa wyników finansowych i ekonomicznych przedsiębiorstw wielkoobszarowych została od chwili integracji Polski z Unią Europejską do 2007 roku spowodowana poprawą relacji cenowych produktów sprzedawanych względem nabywanych i wzrostem poziomu wsparcia budżetowego. Obserwowano również bardzo korzystne zjawisko z punktu widzenia społecznego polegające na zwiększeniu wykorzystania posiadanych zasobów czynników produkcji. Stwierdzony wzrost produktywności (efektywności technicznej) w analizowanym okresie został wywołany głównie zwiększeniem nakładów inwestycyjnych na aktywa trwałe, wdrażaniem postępu biologicznego i organizacyjnego, co pozwoliło wprowadzać nowe technologie i techniki produkcji.

Integracja z Unią Europejską stała się niewątpliwie impulsem, który przyczynił się do zwiększenia wysiłku inwestycyjnego ze strony przedsiębiorstw wielkoobszarowych i poszukiwania nowych rozwiązań produkcyjnych, organizacyjnych oraz finansowych. Bardziej szczegółowa analiza względnej efektywności technicznej wskazuje jednak, że w analizowanej grupie gospodarstw istnieją nadal duże rezerwy umożliwiające poprawę wyników technicznych i ekonomicznych w drodze wzrostu wykorzystania posiadanych zasobów czynników produkcji. Zatem wszelkie instrumenty (w tym dotacje unijne) służące pobudzaniu inwestycji pozwalających wdrażać innowacje powinny być traktowane priorytetowo w stosunku do tej grupy gospodarstw.

Obserwowany spadek cen światowych produktów rolnych w latach 2008-2009 został częściowo równoważony wzrastającym wsparciem budżetowym. Jeżeli nie nastąpi gwałtowne wzmocnienie złotego względem euro do 2013 roku, szoki cenowe nie powinny zagrozić funkcjonowaniu gospodarstw badanej zbiorowości, a buforem gwarantującym rentowność działalności gospodarczej będą płatności bezpośrednie. Bez poprawy opłacalności sprzedaży poprzez zmianę relacji cenowych nie będzie jednak możliwa wysoka efektywność finansowo-ekonomiczna oraz realizacja najważniejszych celów funkcjonowania badanych podmiotów.



Wzrastające znaczenie wsparcia budżetowego będzie pogłębiać konkurencję w zakresie pozyskania ziemi jako czynnika w znacznym stopniu warunkującego wysokość uzyskiwanych dopłat. Tym samym nie zniknie, a wzmoże się presja na zmianę rozdysponowania ziemi z zasobu Skarbu Państwa, co będzie zwiększać ryzyko funkcjonowania wielkoobszarowych gospodarstw, które opierają swój byt głównie na dzierżawie użytków rolnych.

Jednoosobowe spółki Skarbu Państwa odstają od pozostałej zbiorowości pod względem efektywności technicznej i ekonomicznej. Powstaje pytanie, czy nakładane na nie obowiązki związane między innymi z prowadzeniem prac z zakresu postępu biologicznego (hodowla twórcza i zachowawcza) mogą być realizowane przy innej konwencji prawno-organizacyjnej lub z wykorzystaniem innych instrumentów pobudzających ich efektywność? Czy prywatyzacja jednostek podległych Agencji Nieruchomości Rolnych, a więc uznanych za strategiczne z punktu widzenia całego rolnictwa i społeczeństwa, nie zwiększy presji na realizację przez nie celów właścicielskich kosztem pogorszenia jakości dostarczanych przez nie dóbr, albo też czy nie nastąpi bezpowrotna utrata niekiedy unikatowych działalności? Zagrożenie takie jest realne, zwłaszcza gdy uwzględnimy fakt ograniczonych możliwości wsparcia gospodarstw z krajowych środków budżetowych.

Obserwowany od początku lat dziewięćdziesiątych ciągły proces zmniejszania liczby funkcjonujących rolniczych spółdzielni produkcyjnych (z 2177 jednostek w 1989 roku do 820 w 2008 roku) oraz udziału powierzchni użytków rolnych będących w ich dyspozycji (3,8% w 1989 roku do 1,4 w 2008 roku) wskazuje na relatywnie niższą efektywność ekonomiczną prowadzonej przez RSP działalności gospodarczej. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać m.in. w braku przywilejów, jakimi cieszą się gospodarstwa osób fizycznych, np. w formie oddzielnego systemu ubezpieczeń społecznych z niższymi stawkami opłaty ubezpieczeniowej. Inną przyczyną charakteryzowanej sytuacji są niedostatki prawa spółdzielczego, czego wyrazem jest brak możliwości czerpania korzyści z wniesionych wkładów przez członków, a po okresie zakończenia ich aktywności zawodowej z faktu przynależności do spółdzielni. Że są to przyczyny istotne wskazuje fakt, że w badanym okresie nie stwierdzono powstania żadnej nowej spółdzielni produkcji rolniczej.

Przyszłość spółdzielni będzie uzależniona od oczekiwań członków, co do poziomu opłaty pracy świadczonej przez nich na rzecz spółdzielni. Przewiduje się, że grupa spółdzielni o największych rozmiarach działalności gospodarczej będzie w stanie zapewnić dzięki pozytywnym efektom skali produkcji taki poziom wynagrodzenia pracy i jednocześnie odtwarzać majątek produkcyjny. Jednak kwestią otwartą jest wymiana pokoleniowa członków spółdzielni – czy znajdują się następcy? Czy w społecznościach lokalnych znajdują się osoby nastawione na

osiąganie korzyści indywidualnych na drodze daleko idącej współpracy i realizacji w pierwszym rzędzie celów grupowych? Czy znajdują się sprawni menadżerowie, dla których ważniejsze będą więzi międzyludzkie oraz wspólnota lokalna? Odpowiedzi na te pytania zależą od warunków ekonomicznych i zmian w prawie spółdzielczym.

Przyszłość małych, średnich i części dużych spółdzielni rolniczych natomiast nie rysuje się korzystnie. Postępować więc będzie nadal ubytek podmiotów tej formy prawnej, a w ich miejsce powstawać będą gospodarstwa indywidualne lub spółki kapitałowe.

### **Przemiany zachodzące w rolnictwie Rosji, Ukrainy i Białorusi<sup>10</sup>**

Rolnictwo Rosji, Ukrainy i Białorusi znajdowało się do niedawna w fazie wychodzenia z głębokiego kryzysu produkcyjno-ekonomicznego, jaki był widoczny w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Okres pogłębiania się tego kryzysu i jego głębokość w tych krajach były różne. W Rosji spadek produkcji rolnej zakończył się w 1998 roku na poziomie 56% produkcji z 1990 roku, na Ukrainie w 1999 roku na poziomie 49%, a na Białorusi zasadniczo w 1996 roku na poziomie 69%. Po okresie tak głębokiego załamania produkcji rolnej we wszystkich tych krajach nastąpił wzrost, jednak jego dynamika mimo realizacji państwowych programów zmierzających do poprawy sytuacji, jest w stosunku do potrzeb niewystarczająca i znacznie zróżnicowana między tymi krajami. W latach 2000-2008 produkcja rolna w Rosji wzrosła o 38%, na Ukrainie o 33%, a na Białorusi o 50%. W rezultacie poziom produkcji z 1990 roku osiągnięty i przekroczony został jedynie na Białorusi (w 2007 roku 99%, a w 2008 roku 107% poziomu z 1990 roku). Rosja stopniowo zbliża się do poziomu produkcji z 1990 roku (odpowiednio 78 i 87%). Natomiast na Ukrainie poziom produkcji rolnej wciąż pozostaje na poziomie znacznie mniejszym niż w 1990 roku (w 2007 roku wynosił on 61, a w 2008 roku 71% poziomu z 1990 roku). Dla porównania i oceny skali kryzysu w rolnictwie tych krajów można wskazać, że w Polsce spadek produkcji rolnej zakończył się zasadniczo w 1994 roku na poziomie 83% produkcji z 1990 roku. W latach 2000-2008 produkcja rolna wzrosła o 14% i obecnie osiąga ona w przybliżeniu poziom z 1990 roku (w 2007 roku 97,1 i 100% w 2008 roku).

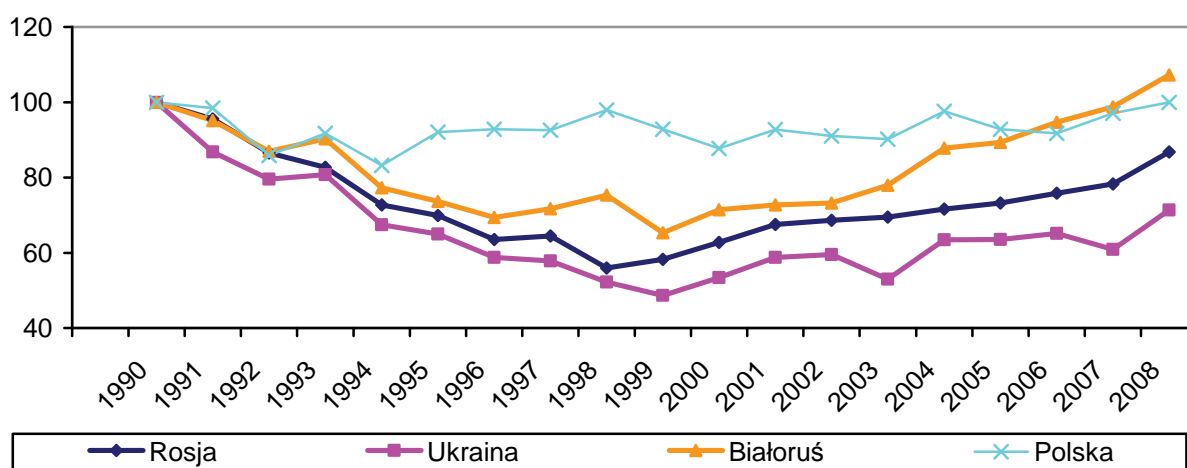
We wszystkich analizowanych krajach wschodnioeuropejskich w szczególności głębokim kryzysie znajduje się produkcja zwierzęca. W porównaniu do 1990 roku w Rosji produkcja ta pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku

---

<sup>10</sup> Opracowano na podstawie tekstu W. Dzuna i M. Tereszczuk pod tym samym tytułem.

spadła poniżej 50%, a na Ukrainie w 2000 roku do 43%. Także na Białorusi jeszcze w 2000 roku produkcja zwierzęca stanowiła około 58% poziomu z 1990 roku<sup>11</sup>. Mimo podejmowanych działań zmierzających do odbudowy produkcji jeszcze w 2007 roku jej poziom w analizowanych krajach pozostawał na znacznie niższym poziomie niż w 1990 roku (w Białorusi na poziomie 80%, w Rosji około 60% i na Ukrainie poniżej 50%). Dla porównania w Polsce produkcja zwierzęca wyniosła w 1994 roku około 84% poziomu z 1990 roku. W następnych latach trwał jej wzrost, a w 2007 roku była ona o ponad 10% większa niż w 1990 roku. Tak znaczący postęp w produkcji zwierzęcej w Polsce był rezultatem poprawy efektywności gospodarowania, w tym przede wszystkim wzrostu produktywności zwierząt.

Wykres 4. Dynamika produkcji rolnej w latach 1990-2008 (1990 = 100)



Źródło: opracowanie własne sporządzone na podstawie roczników statystycznych Rosji, Ukrainy, Białorusi i Polski.

Tabela 9. Produkcja rolna na 1 mieszkańca w kg w 2007 roku

Wyszczególnienie	Rosja	Ukraina	Białoruś	Polska
Zboża	576	630	744	553
Ziemniaki	259	411	901	309
Warzywa	109	147	222	150
Owoce	28	32	43	45
Mięso	41	41	84	101
Mleko	226	264	608	308
Jaja (szt.)	267	302	333	258

Źródło: Roczniki statystyczne Rosji, Ukrainy, Białorusi i Polski.

<sup>11</sup> W tym przypadku tak duży spadek produkcji był w znacznym stopniu rezultatem bardzo dużego poziomu produkcji zwierzęcej, realizowanego przez Białoruś w ramach podziału zadań w ramach byłego ZSRR na bazie zbóż dostarczanych przede wszystkim z Kazachstanu. W 1990 roku Białoruś produkowała w przeliczeniu na 1 mieszkańca 116 kg mięsa, 732 kg mleka i 359 sztuk jaj, podczas gdy na przykład Ukraina odpowiednio 84 kg, 472 kg i 314 szt.

Głębokie załamanie produkcji rolniczej w analizowanych krajach wschodniej Europy w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku było między innymi rezultatem załamania się wewnętrznego popytu na produkty rolno-spożywcze, w związku z dużym spadkiem dochodów realnych ludności. Ale były też inne przyczyny, jak choćby żywiolowa (głównie na Ukrainie) restrukturyzacja własnościowa i prawno-organizacyjna państwowych i kolektywnych przedsiębiorstw w rolnictwie i przetwórstwie rolno-spożywczym. W szczególności na Ukrainie, a w mniejszym stopniu w Rosji i na Białorusi, nastąpiło bardzo duże przesunięcie zasobów ziemi rolnej z przedsiębiorstw rolnych do gospodarstw przydomowych ludności i gospodarstw farmerskich. Obecnie udział tych gospodarstw w strukturze ogółu użytków rolnych na Ukrainie wynosi 54%, w Rosji prawie 18%, a na Białorusi 13%.

Znaczna alokacja zasobów ziemi rolnej do gospodarstw przydomowych i farmerskich nie zaowocowała adekwatnym wzrostem produkcji rolnej, szczególnie zwierzęcej. Podstawowym problemem utrudniającym stworzenie stabilnych warunków dla rozwoju rolnictwa we wszystkich analizowanych krajach Europy Wschodniej był bowiem bardzo niski poziom dochodów ludności, przede wszystkim wiejskiej i rolniczej. Niskie dochody były podstawową przyczyną tego, że prawie wszystkie gospodarstwa domowe wiejskie i część miejskich, zajmowały się produkcją żywności w gospodarstwach przydomowych. Rynek żywnościowy był więc w istocie ukierunkowany na zaspokajanie popytu ludności miejskiej, co było przyczyną, że wewnętrzny rynek żywnościowy był płytki. Gospodarstwa rolne nie mogły zatem liczyć na poprawę dochodów spowodowaną wzrostem cen produktów pochodzenia rolniczego.

Tabela 10. Spożycie podstawowych produktów żywnościowych w 2007 roku w kg/1mieszkańca

Wyszczególnienie	Rosja	Ukraina	Białoruś	Polska
Mięso i produkty mięsne	58	46	75	78
Mleko i produkty mleczarskie	239	225	233	183
Jaja (szt.)	256	252	275	207
Ryby <sup>a</sup>	18,6	16,7	15,5	9,5
Produkty zbożowe	121	116	89	114
Cukier	39	40	39	39
Ziemniaki	132	130	189	121
Warzywa	106	118	143	115
Owoce	51	42	59	41
Olej roślinny	13	14	15	12

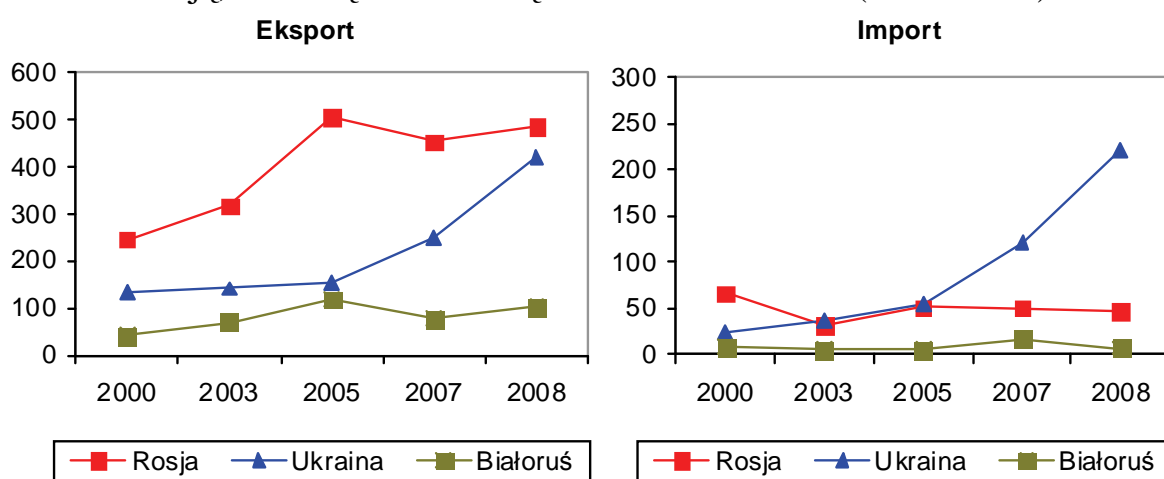
<sup>a</sup> FAO Yearbook: Fishery and Agriculture Statistics, 2007.

Źródło: Roczniki statystyczne Rosji, Ukrainy, Białorusi i Polski.

W wyżej przedstawionych uwarunkowaniach w analizowanych krajach Europy Wschodniej wystąpił wzrost importu żywności służący poprawie zaopatrzenia ludności miejskiej, ale przede wszystkim w wysoko przetworzone produkty pochodzenia zwierzęcego. Dotyczy to szczególnie Ukrainy i Rosji. Na Białorusi poziom spożycia żywności w przeliczeniu na 1 mieszkańca był znacznie większy niż w tamtych dwóch krajach, i nawet nieco większy niż w Polsce, ale został on osiągnięty w znacznym stopniu mechanizmami dyrektywno-nakazowymi skierowanymi na utrzymanie niskich cen żywności i zwiększeniu jej dostępności kosztem jednostek gospodarczych funkcjonujących w sektorze żywnościowym, w tym zwłaszcza w rolnictwie.

W rezultacie, w warunkach wzrostu dochodów ludności w Rosji, na Ukrainie i Białorusi (który już się rozpoczął i będzie najprawdopodobniej kontynuowany) i poprawy poziomu spożycia oraz jakości żywności, osiągany w ostatnich latach i przewidywany wzrost produkcji rolnej nie doprowadził i w najbliższych latach nie doprowadzi przynajmniej w Rosji i na Ukrainie, do znaczącego zmniejszenia importu produktów pochodzenia zwierzęcego i poprawy samowystarczalności żywnościowej tych krajów. Wyraźnie widać to na przykładzie Rosji, która staje się coraz większym importerem produktów rolno-spożywczych, w szczególności pochodzenia zwierzęcego. Analizy wskazują, że nawet pełna realizacja zadań zapisanych w programie rozwoju rolnictwa Rosji i założeń w zakresie poprawy bezpieczeństwa żywnościowego kraju nie doprowadzi nawet w 2020 roku do pełnej samowystarczalności żywnościowej.

Wykres 5. Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi Polski z Rosją, Ukrainą i Białorusią w latach 2000-2008 (w mln euro)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego (IERiGŻ-PIB), Centrum Informatyki Handlu Zagranicznego (CIHZ), Centrum Analitycznego Administracji Celnej (CAAC), Ministerstwa Finansów (MF), Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW).

\* \* \*  
\*

Przeprowadzona analiza wykazała, że w najbliższych latach wymiana handlowa towarami rolno-spożywczymi Polski z analizowanymi krajami będzie kontynuowana, a może nawet ulegnie zwiększeniu.

Jednocześnie ostatnie lata potwierdzają, że Rosja i Ukraina mogą być dużym i rosnącym eksporterem produktów roślinnych, w tym przede wszystkim zboża, roślin oleistych i oleju. Eksport ten szczególnie w latach wysokich urodzajów będzie wywierał znaczący wpływ na światowy rynek produktów rolno-spożywczych, a pośrednio na konkurencyjność naszego rolnictwa.

Jeśli jednak analizowane kraje Europy Wschodniej zaczną dążyć do wzrostu pogłowia zwierząt gospodarskich w celu ograniczenia importu produktów zwierzęcych, to zaczną przeznaczать wytwarzane zboża na paszę i zwiększać w strukturze zasiewów udział roślin pastewnych kosztem innych upraw. Taka sytuacja też wywrze wpływ na nasz rynek produktów rolno-spożywczych, choć w tym przypadku będzie to dotyczyć po części innej grupy dóbr.

## **Wnioski**

Akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała znaczący wzrost dochodów w rolnictwie polskim. Fakt ten ma jednak dwa oblicza. Z jednej strony stworzyło to przesłanki do szybkiej poprawy poziomu życia dużej części rolników i ich rodzin, spółdzielców, właścicieli ziemi i kapitału, oraz pracowników najemnych zatrudnionych w rolnictwie. Innym gospodarstwom rolnym dała natomiast szansę na przedłużenie egzystencji, co pozwoliło utrzymać miejsca pracy i związane z nimi dochody.

Z drugiej jednak strony wpływ (polskiej wersji) wspólnej polityki rolnej na wyniki ekonomiczne krajowego rolnictwa ma wymiar długofalowy, a ten nie wygląda optymistycznie. Poprawa wyników ekonomicznych polskiego rolnictwa była bowiem efektem znacząco szybszego w pierwszym roku członkostwa wzrostu cen produktów aniżeli cen środków produkcji, radykalnego poszerzenia systemu dopłat bezpośrednich i jedynie umiarkowanej poprawy efektywności produkcji. W tym świetle wpływ wspólnej polityki rolnej należy ocenić w sposób umiarkowany, gdyż poprawa wyników ekonomicznych opierała się głównie na niestabilnych ze swej istoty zmianach cen i bezpośrednich transferach dochodów do rolnictwa. Nie tworzy to trwałych przesłanek utrzymania korzystnych efektów ekonomicznych polskiego rolnictwa w długiej perspektywie czasu.

Co więcej, bezpośrednich transferów dochodów nie można postrzegać jako czynnika dynamizującego poprawę efektywności ekonomicznej polskiego rolnictwa. Odwrotnie, ograniczają one tempo poprawy tej efektywności zakłócając między innymi procesy rynkowe, szczególnie rynku ziemi, co ogranicza tak bardzo pożądane w polskim rolnictwie przemiany struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Pozytywnie ocenić można tylko tę część transferów dochodów, które umiarkowanie zakłócają mechanizm rynkowy dochodów, ale jednocześnie stymulują podaż usług nie wycenianych przez rynek, a społecznie pożądanych (ochrona jakości gleb, wody i powietrza, konserwacja krajobrazu wiejskiego itd.).

Ocena powyższa znajduje potwierdzenie w wynikach ustaleń dotyczących zmian efektywności w czasie. Poprawa tej efektywności w polskim rolnictwie była bowiem w latach 1999-2006 tylko nieznacznie większa w porównaniu ze średnią dla badanych krajów unijnych.

Nie ma w tym nic dziwnego. W analizowanym okresie aż około 87% gospodarstw rolnych uprawnionych do korzystania z transferu dochodów (o powierzchni 1 i więcej ha) nie składało wniosków o ich przyznanie, a jeśli je złożyło to uzyskane środki przeznaczało w całości lub głównie na bieżącą konsumpcję. Wykazano, że tylko co szóste spośród tego rodzaju gospodarstw miało szansę na poprawę uzyskiwanych efektów pod warunkiem poprawy jakości pracy zarządczej i wzrost tzw. kapitału społecznego, którego pozytywne skutki są rezultatem współpracy producentów rolnych.

Wśród gospodarstw o ujemnej reprodukcji majątku trwałego znalazły się gospodarstwa niewielkie będące w posiadaniu osób fizycznych, ale także część gospodarstw dużych i bardzo dużych będących w posiadaniu osób prawnych i gospodarstw spółdzielczych. Ważną przyczyną kiepskiej kondycji ekonomicznej spółdzielni rolniczych były niedostatki natury instytucjonalnej. Prawo spółdzielcze utrudniało bowiem procesy racjonalizacji zatrudnienia, a system ubezpieczeń społecznych spółdzielców powiększał koszty produkcji w porównaniu z gospodarstwami osób fizycznych.

Tylko około 13% gospodarstw rolnych uprawnionych do korzystania z transferu dochodów charakteryzowała w latach 2004-2007 reprodukcja prosta lub rozszerzona majątku trwałego, co zarazem oznacza, że mogła temu zjawisku towarzyszyć poprawa efektywności gospodarowania. Wychodzenie ze spowolnienia tempa rozwoju polskiej gospodarki, spowodowanego kryzysem światowym, pogorszy jednak sytuację części tych gospodarstw do tego stopnia, że przestaną one odtwarzać w pełni posiadane środki trwałe.

Zdolnością konkurowania z gospodarstwami rolnymi naszych bliskich sąsiadów unijnych – Danii, Niemiec, Szwecji i Węgier, wyróżniało się w latach 2004-2006 tylko 5-6% (tj. około 97 tys.) polskich gospodarstw uprawnionych do korzystania z transferu dochodów. Są to gospodarstwa duże, o wielkości 16 i więcej ESU i średniej powierzchni 56 ha użytków rolnych (lecz w istocie bardzo zróżnicowanej powierzchni, od 32 do nawet ponad 1000 ha). Ogromna większość z nich to gospodarstwa będące w posiadaniu osób fizycznych, które czerpią co najmniej większość swych dochodów z prowadzenia produkcji rolniczej, ale w tej grupie są też gospodarstwa osób prawnych i gospodarstwa spółdzielcze.

Tylko gospodarstwa konkurencyjne względem swych zagranicznych odpowiedników mają szanse na trwałe miejsce jako dostarczyciele produktów pochodzenia rolniczego na rynek krajowy i rynki zagraniczne. Gospodarstwa niekonkurencyjne wymagają natomiast restrukturyzacji i dużych inwestycji, by znaleźć sobie trwałe miejsce na rynku. W przeciwnym razie wytwarzane przez nie produkty będą zastępowane importem, o ile nie znajdą się polskie gospodarstwa charakteryzujące się zdolnością konkurencyjną.

Liczba polskich gospodarstw ze zdolnością konkurencyjną wzrosła o 24 tys. (o 34%) w latach 2002-2007, ale jak to już wspomniano wyżej ich udział nie przekracza 6% ogółu gospodarstw uprawnionych do ubiegania się o transfer dochodów. Nie jest to dużo. W Danii np. w latach 1990-2005 udział gospodarstw o wielkości aż 100 i więcej ESU wzrósł z 6,3 do 22,4%, a zbliżony trend występuje również w innych krajach dawnej UE-15. W krajach zaawansowanych w rozwoju gospodarczym szansę na egzystencję mają bowiem tylko gospodarstwa o bardzo dużej skali produkcji.

Polskie gospodarstwa wyróżniające się zdolnością konkurencyjną dostarczyły w 2006 roku na rynek około 43% krajowej wartości produkcji rolniczej. Należy zatem zabiegać, by ten udział był większy. Sprzyjać temu może wzrost mobilności czynnika pracy pomiędzy regionami kraju i gospodarstwami różniącymi się wielkością i organizacją (z gospodarstw drobnych o ekstensywnej produkcji do gospodarstw dużych z produkcją intensywną) oraz tworzenie sprawnie funkcjonującego rynku ziemi. Chodzi o uruchomienie większej podaży tego czynnika produkcji (około 7 mln ha), które są w posiadaniu rolników osiągających mierne efekty ekonomiczne. Można to np. uczynić ograniczając nielegalny proceder pobierania (części bądź wszystkich) transferów dochodów przez właścicieli wydzierżawionych nieruchomości. Tymczasem uwaga polskich polityków koncentruje się na gospodarstwach tzw. latyfundystów, którzy dysponują użytkami rolnymi o łącznym obszarze około 1,3 mln ha i prowadzą gospodar-



stwa o wyróżniającej się zdolności konkurencyjnej. Pożądane byłoby poza tym większe wsparcie gospodarstw o wielkości 8-16 ESU, spośród których około 60 tys. mogłoby zasilić grupę gospodarstw cechujących się zdolnością konkurencyjną. Wtedy udział gospodarstw ze zdolnością konkurencyjną mógłby w Polsce wzrosnąć do 8-9% łącznej liczby tych, które są upoważnione do korzystania z transferu dochodów.

Na zakończenie warto dodać, że w takich krajach za naszą wschodnią granicą, jak Rosja, Ukraina i Białoruś umacnia się rolnictwo, które zaczyna wywierać znaczący wpływ na światowy rynek zbóż i nasion roślin oleistych (a zapewne także oleju). W dłuższej perspektywie czasowej nie można jednak wykluczyć przemian, które przyniosą ograniczenie importu produktów zwierzęcych na te rynki, a także ograniczenie eksportu zbóż. Zjawiska te, jeśli już nie wywierają, to będą wywierać wpływ na kondycję ekonomiczną polskiego rolnictwa.

# Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich<sup>1</sup>

## 1. Uwagi wstępne

Polska od początku lat dziewięćdziesiątych otrzymywała pomoc finansową z Unii Europejskiej, w tym także na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Przedakcesyjny program PHARE (*Poland and Hungary; Action for the Restructuring of the Economy*) funkcjonujący w latach 1990-2003 dysponował liczącymi się środkami, ale niewielkimi w porównaniu z następnymi programami (Polska otrzymała w latach 1990-2003 około 3,9 mld euro, czyli około 280 mln euro rocznie). Finansowano przede wszystkim projekty niewielkie, wspomagające integrację z Unią Europejską.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu (12-13 grudnia 1997 r.) podjęto decyzję o zwiększeniu pomocy, udzielanej krajom kandydującym i uruchomieniu w następnym okresie budżetowym (lata 2000-2006) dwóch programów. Jednym z nich był SAPARD, który można uznać za pierwszy współfinansowany przez UE program rozwoju rolnictwa polskiego i obszarów wiejskich. SAPARD miał funkcjonować od 1 stycznia 2000 roku do 31 grudnia 2006 roku, ale był uruchamiany w państwach kandydujących ze względu na brak przepisów prawnych w latach 2001-2002. Realizacja programu w Polsce (przyjmowanie wniosków o współfinansowanie projektów) rozpoczęła się 17 lipca 2002 roku. Ostateczna kwota krajowych i unijnych środków publicznych, którą Polska dysponowała na realizację SAPARD-u, wynosiła w cenach stałych około 911 mln euro, czyli blisko 228 mln euro rocznie.

Wkrótce po uzyskaniu członkostwa KE zatwierdziła dwa programy współfinansujące ze środków budżetowych UE rozwój polskiego rolnictwa i regionów wiejskich. Jednym z nich był Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004-2006 (w tekście używa się skrótu PROW – 2006; zatwierdzenie 6 września 2004 roku; wysokość unijnych i krajowych środków publicznych 3592 mln euro), a drugim Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora

---

<sup>1</sup> Realizowany temat składał się z następujących zadań badawczych: Analiza przebiegu realizacji i skutków programów PROW i SPO; Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji. Opracowanie jest skrótem większej pracy pod tym samym tytułem opublikowanej w serii Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 178.

żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (w tekście używa się skrótu SPOR – 2006; zatwierdzenie 7 lipca 2004 roku; wysokość unijnych i krajowych środków publicznych 1193 mln euro). Oba programy zostały opracowane zgodnie z opublikowanymi w 1999 roku przepisami, obowiązującymi „stare” państwa członkowskie w okresie programowania 2000-2006 (następnie nowelizowanymi), oraz przepisami, stwarzającymi nowym państwom członkowskim możliwości wprowadzenia dodatkowych działań. Okazuje się więc, że niemal natychmiast po uzyskaniu członkostwa polskie rolnictwo i obszary wiejskie włączono w unijny system wsparcia na takich samych zasadach, jak rolnictwo i obszary wiejskie „starych” państw członkowskich.

Przygotowanie i zatwierdzenie programów, realizowanych w latach 2004-2006 i współfinansowanych z poprzedniego budżetu wieloletniego UE, przebiegało zatem znacznie szybciej i sprawniej niż przygotowanie i zatwierdzanie SAPARD-u. Była to jednak chyba sytuacja szczególna, gdyż wielomiesięczna zwłoka w przygotowaniu unijnych przepisów opóźniła przygotowanie i uruchomienie realizowanego obecnie PROW – 2013.

Legislacja unijna, regulująca programowanie i realizację PROW – 2013, poważnie różni się od przepisów obowiązujących w okresie 2000-2006. Przede wszystkim został zlikwidowany istniejący od 1962 roku Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (ang. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*), a równocześnie ustanowione dwa fundusze: Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (ang. *European Agricultural Guarantee Fund – EAGF*) i Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (ang. *European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*). Zmiana ta zlikwidowała kuriozalną wręcz sytuację, polegającą na istnieniu dwóch programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, które stanowiły w rzeczywistości jeden program, sztucznie podzielony na dwie odrębne części. Rada, uchwalając rozporządzenia, regulujące tryb programowania i realizacji PROW – 2013, już w 2005 roku, stworzyła Komisji możliwość wydania rozporządzeń wykonawczych w terminie, umożliwiającym państwom członkowskim zakończenie prac nad narodowymi programami rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich w drugiej połowie 2006 roku. Wówczas KE mogłaby je zatwierdzić około 1 stycznia 2007 roku, co umożliwiłoby państwom członkowskim rozpoczęcie ich realizacji już w pierwszej połowie tego roku. Jednakże ważna decyzja Rady o ogólnej wysokości funduszu EFRROW w okresie 2007-2013, jego podziale na poszczególne lata i minimalnej kwocie, którą otrzymają regiony konwergencji, została podjęta dopiero 19 czerwca 2006 roku, a zatem pół roku po uchwaleniu budżetu wieloletniego.

Brak informacji o środkach finansowych, znajdujących się w ich dyspozycji w latach 2007-2013, nie był jedynym powodem, utrudniającym państwom

członkowskim prace nad programami. Obowiązująca struktura i zawartość merytoryczna programu zostały podane przez KE dopiero w rozporządzeniu wydanym w połowie grudnia 2006 roku. Groziło zatem co najmniej półtoraroczne opóźnienie rozpoczęcia realizacji programów. Aby uniknąć takiej sytuacji Komisja współpracowała z państwami członkowskimi, przekazując im informacje, niezbędne do opracowania programów.

Dobra współpraca Komisji z państwami członkowskimi niewątpliwie zapobiegła znacznie późniejszemu uruchomieniu wieloletnich programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich na lata 2007-2013 we wszystkich państwach członkowskich. Nie zmniejsza to jednak znaczenia zarzutu, że obciążające władze Wspólnoty (Radę i Komisję) opóźnienia procesu legislacyjnego uniemożliwiły terminowe rozpoczęcie ich realizacji (polski program został zatwierdzony 2 września 2007 roku).

Termin rozpoczęcia realizacji PROW – 2013 zależał nie tylko od terminu wejścia w życie legislacji unijnej i współpracy Komisji z państwami członkowskimi, lecz również od terminowego ich włączenia do systemu prawnego państwa członkowskiego za pośrednictwem przepisów krajowych. Ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich została uchwalona 7 marca 2007 roku. Ze względu na termin, w którym weszła w życie, ustawa nie miała wpływu na przygotowanie programu. Jej brak nie utrudniał jednak pracy nad projektem programu, gdyż jego autorzy posługiwali się rozporządzeniem Rady, wiedząc, że ustawa musi być z nim zgodna. Natomiast praktyczne znaczenie miała ta część ustawy, która precyzowała obowiązki i uprawnienia polskich organów i jednostek organizacyjnych oraz regulowała niektóre szczegółowe problemy realizacji PROW – 2013.

Ponieważ rozporządzenia unijne pozostawiają państwom członkowskim znaczną swobodę decyzyjną w sprawach szczegółowych, konieczna jest legislacja krajowa, która w Polsce przybiera na ogół formę rozporządzeń ministrów. Są to przeważnie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, upoważnionego ustawowo do regulowania różnych kwestii szczegółowych. Niewątpliwie najważniejszymi są szczegółowe warunki pomocy finansowej i trybu jej udzielania. W tej sprawie wydano 23 rozporządzenia, ostatnie 7 lipca 2009 roku i dopiero od tej daty legislację krajową, regulującą zasady realizacji PROW – 2013, można uznać za kompletną. Wydanie aż 23 rozporządzeń świadczy o ogromnej pracy legislacyjnej, wykonanej przez służby prawne MRiRW. Jednakże dwa i pół roku na wydanie kompletu rozporządzeń to z punktu widzenia realizacji PROW – 2013 okres zdecydowanie zbyt długi. Niewątpliwie prace legislacyjne można było zakończyć szybciej. Nasuwa się również pytanie o jakość wydanych rozporządzeń,

gdyż wiele z nich było już nowelizowanych, przy czym niektóre nawet kilkakrotnie. Wprawdzie nowelizowano przeważnie drugorzędne drobiazgi, ale każda zmiana, nawet uzasadniona, powoduje destabilizację prawną. Tymczasem stabilność prawa jest jedną z podstaw dobrego systemu prawnego i systemu zarządzania.

Komplet legislacji krajowej, stanowiącej kto może starać się o wsparcie, a także regulującej procedury przygotowania, przyjęcia, rozpatrywania i zatwierdzenia wniosku projektu oraz jego realizacji aż po wypłatę przez ARiMR przyznanego wsparcia, jest warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym dla rozpoczęcia realizacji działania. Krajowe instytucje, pełniące funkcje agencji płatniczych (*Paying Agency*) muszą bowiem wykazać, że są organizacyjnie przygotowane do ich pełnienia. Formalnym stwierdzeniem przygotowania organizacyjnego jest uzyskanie akredytacji, którą otrzymuje się po pomyślnym zakończeniu procedury audytu, wykonywanego odrębnie przez niezależnego audytora dla każdego działania.

Polski PROW – 2013 został w pełni uruchomiony dopiero 16 października 2009 roku, przy czym podstawową, bezpośrednią przyczyną był brak akredytacji, umożliwiającej ARiMR obsługę większości działań. Ministerstwo Finansów nie mogło jej udzielić przede wszystkim dlatego, że ARiMR nie dysponowała systemem informatycznym, wymaganym do obsługi programu. Sytuacja ta była niewątpliwie zaskoczeniem dla opinii publicznej, a przede wszystkim dla potencjalnych beneficjentów programu PROW – 2013, gdyż agencja w obu poprzednich okresach realizacji programów była w zasadzie dobrze przygotowana do pełnienia swych funkcji.

## **2. Ocena merytoryczna programu PROW – 2013 na tle poprzednich programów**

Rada, uchwalając RR/1698/2005 narzuciła państwu członkowskim jednolitą strukturę i zakres programów rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich, realizowanych w latach 2007-2013. Równocześnie wprowadzono, nieistniejącą w poprzednich okresach planistycznych, zasadę obowiązkowego podziału części środków programu między poszczególne grupy działań, nazwane osiami (ang. *axes*). Na oś 1, zatytułowaną „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego” miało być przeznaczonych co najmniej 10%, na oś 2 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” 25%, a na oś 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej” 10% środków unijnych. Oś czwarta – *Leader* – miała charakter dodatkowy. Za jej pośrednictwem miało być realizowane co najmniej 5% programu. Zalecenia te nie musiały mieć istotnego wpływu na strukturę programu państwa członkowskiego. Świadczy o tym choćby

zatwierdzony przez Komisję polski PROW – 2013. Na oś pierwszą przeznaczono blisko 45% środków, na drugą blisko 37%, a na trzecią nieco ponad 16%. Program ten spełnia zalecenia Rady, gdyż wypełnia dyspozycję „nie mniej niż”. Jednakże równocześnie tę część środków, którą swobodnie dysponowała Polska, rozdysponowano między osie w zupełnie innych proporcjach i w rezultacie PROW – 2013 świadczy przede wszystkim o polskich preferencjach.

Na podstawie tytułów osi można przypuszczać, że do osi 1 zakwalifikowano tylko takie działania, których efektem jest obniżka kosztów produkcji rolniczej i leśnej, przy tym jest to obniżka relatywnie większa niż dokonana przez konkurentów (na tym polega poprawa konkurencyjności). Z kolei wszystkie działania zaliczone do osi 2, powinny wpływać na poprawę stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich. Jednakże okazuje się, że tytuły tych dwóch osi nie w pełni oddają istotę ekonomiczną i społeczną zaliczonych do nich działań. Ważnym skutkiem realizacji niektórych z nich jest również poprawa sytuacji dochodowej ludności rolniczej, a także mieszkającej na wsi, lecz nie utrzymującej się z rolnictwa. Jest oczywiste, że programy wspierające rozwój regionów wiejskich, równocześnie pośrednio lub nawet bezpośrednio zwiększają dochody niektórych, mieszkających na wsi grup społecznych. Z kolei programy poprawiające konkurencyjność rolnictwa i leśnictwa z reguły poprawiają sytuację materialną otrzymujących wsparcie, a zatem również wpływają korzystnie na dochody beneficjentów. Uogólniając można stwierdzić, że tylko niewiele programów realizuje wyłącznie jeden cel; przeważnie obok celu podstawowego są realizowane cele uboczne, które na ogół można przewidzieć. Natomiast nasuwają się wątpliwości, czy Rada, dokonując podziału na osie, prawidłowo ustaliła cele podstawowe. Dokonany podział nasuwa wręcz podejrzenie, że starano się ukryć, iż podstawowym celem niektórych działań jest wzrost dochodów. Działania tych nie powinno się zaliczać do osi 1 lub 2, gdyż taki zabieg prowadzi do zatarcia ich rzeczywistego celu, a w konsekwencji również nieprawidłowo określa charakter programu. Prawidłowym rozwiązaniem byłoby utworzenie kolejnej osi, zatytułowanej „wsparcie dochodów i środki socjalne”.

Natomiast prawidłowo określono cel, realizowany za pomocą działań osi 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej”. Pojawia się jednak wątpliwość innego rodzaju. Ze środków osi 3 współfinansuje się jedynie niektóre inwestycje infrastrukturalne, realizowane na obszarach wiejskich. Środki na sfinansowanie budowy, modernizacji i remontów dróg lokalnych i dużych oczyszczalni ścieków, czyli na znaczną część podstawowej infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich znajdują się w szesnastu Regionalnych Programach Operacyjnych, z których każdy obejmuje obszar jednego województwa. Ponadto niektóre, największe infrastrukturalne inwestycje techniczne,

m.in. autostrady i inwestycje przeciwpowodziowe, bez wątpienia wywierające silny, pośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, są współfinansowane z sektorowego Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Jakość życia w regionach wiejskich zależy zresztą nie tylko od infrastruktury technicznej, ale również od infrastruktury socjalnej, na którą składają się przede wszystkim placówki służby zdrowia, szkoły wszystkich poziomów, przedszkola i żłobki.

Ważnym elementem oceny PROW–2013 jest szczegółowa analiza jego struktury na tle wcześniej realizowanych programów. Podstawowe dane, umożliwiające jej przeprowadzenie, znajdują się w tabeli 1. Uzupełnia ją tabela 2, w której podano strukturę podziału środków publicznych. Podział działań na poszczególne grupy jest autorską klasyfikacją. Przyjęta klasyfikacja odbiega od dokonanej przez Radę podziału na 3 osie, natomiast opiera się na tej samej zasadzie – wyodrębnieniu podstawowego celu działania. Zdecydowano się na jej wprowadzenie ponieważ uznano, że klasyfikacja unijna w niektórych przypadkach zaciera rzeczywisty charakter działań i wobec tego nie można przy jej przyjęciu przeprowadzić prawidłowej analizy programów. Przyjęta klasyfikacja ma charakter subiektywny, zwłaszcza że niekiedy trudno jest zdecydować, co jest celem podstawowym, a co ubocznym działania.

Z danych tabel 1 i 2 wynika, że program przedakcesyjny SAPARD miał odmienny charakter niż programy realizowane w dwóch następnych okresach. Przede wszystkim jego cele ograniczały się do sprawnego wprowadzenia w życie przepisów unijnych (*acquis communautaire*) w dziedzinie WPR oraz polityk z nią związanych, oraz rozwiązania przez państwa kandydujące najważniejszych problemów rolnictwa i regionów wiejskich. Wiadomo było, iż nie ma możliwości pełnego zrealizowania celu drugiego; z problemami rolnictwa Polska będzie się jeszcze borykać przez wiele lat i wątpliwe, czy kiedykolwiek zostaną rozwiązane. Odmienny charakter SAPARD-u wynikał również ze znacznie mniejszej jego skali niż następnych programów; środki SAPARD-u (w euro) były ponad 7,5 raza mniejsze niż w okresie realizacji programów PROW–2006 i SPOR–2006 oraz ponad 10 razy mniejsze niż w okresie realizacji PROW–2013 (tabela 1). Jednakże równocześnie były to duże środki, gdyż otrzymującym wsparcie wypłacono ponad 4,5 mld zł. Natomiast SAPARD miał dwie ważne cechy, godne podkreślenia w kontekście wykonywanej oceny. (1) Koncentracja na trzech wybranych działaniach: „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” i „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” (por. tabela 1). (2) Wspieranie działaniami, wymienionymi w pkt 1, a także działaniem „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”, rozwoju gospodarki żywnościowej,

drobnej gospodarki pozarolniczej i obszarów wiejskich. W porównaniu z planem pierwotnym znacznie zwiększono środki na infrastrukturę wiejską (wodociągi, kanalizację, drogi lokalne), natomiast zmniejszono przewidziane na dostosowanie przedsiębiorstw do funkcjonowania zgodnie z przepisami Unii Europejskiej oraz na inwestycje w gospodarstwach rolnych. Program w swej ostatecznej wersji został zdominowany przez samorządy realizujące inwestycje infrastrukturalne, na które wydano blisko 50% środków programu. Dokonanych przesunięć nie można jednak uznać za dyskryminację rolnictwa, gdyż wynikały one z ignorowania oferty SAPARD-u przez rolników, którzy niemal do końca okresu przyjmowania wniosków nie ubiegali się o wsparcie. Uszczuplenie środków na inwestycje w gospodarstwach rolnych nie spowodowało zresztą odrzucenia ani jednego, złożonego przez rolnika projektu, spełniającego kryteria programu. Wszystkie, złożone w ostatnich dniach projekty, które spełniały warunki, a nie mogły być sfinansowane ze środków SAPARD-u, ze względu na wyczerpanie limitu, zostały zaakceptowane i włączone do PROW–2006 jako osobne działanie. Również program wsparcia środkami publicznymi czterech branż przemysłu rolno-spożywczego, dostosowujących się do przepisów UE (przemysł mięsny, mleczarski, rybny i owocowo-warzywny), nie ucierpiał w wyniku ograniczeń finansowych. Wręcz przeciwnie polski przemysł rolno-spożywczy w zasadzie nie miał od dnia członkostwa trudności z dostępem do rynków innych państw członkowskich, wynikających z niedostosowania zakładów produkcyjnych do przepisów weterynaryjnych i sanitarnych Unii Europejskiej.

\* \* \*  
\*

Programy PROW–2006 i SPOR–2006 dysponowały znacznie większymi środkami niż SAPARD. Ogólna kwota środków publicznych, którymi za pośrednictwem tych programów wspierano różnorodne projekty, zgrupowane w 24 działaniach, wyniosła blisko 5,4 mld euro. Kwota przekazana otrzymującym wsparcie wyniosła około 20,5 mld zł, z tego blisko 14,2 mld zł stanowiły środki PROW–2006, a 6,3 mld zł SPOR–2006. Środki te według oficjalnej klasyfikacji unijnej współfinansowały projekty: (1) poprawiające konkurencyjność gospodarki żywnościowej lub (2) wspierające zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Z tabel 1 i 2, w których dokonano podziału zgodnie z omówioną klasyfikacją autorską wynika, że cele programów były znacznie bardziej skomplikowane. Okazuje się bowiem, że jedynie połowa środków (są to środki zaliczone do grup A i B) wspierała rozwój gospodarki żywnościowej i innych dziedzin gospodarki. Jeśli się uwzględni również służące rozwojowi zrównoważonemu środki wspierające ochronę środowiska, to udział ten wzrasta do blisko 60%.



Tabela 1. Programy SAPARD, PROW – 2006, SPOR – 2006 i PROW – 2013.  
Wysokość środków publicznych unijnych i krajowych (w mln euro)

Działanie	SAPARD		PROW – 2006 i SPOR – 2006		PROW – 2013	
	środki wykorzystane ogółem	przeciętnie w roku	środki w dyspozycji <sup>1</sup> ogółem	przeciętnie w roku	środki w dyspozycji <sup>1</sup> ogółem	przeciętnie w roku
<b>A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej</b>						
Modernizacja gospodarstw rolnych	128,0	32,0	603,9 (626,1)	201,3 (208,7)	1 779,9 (1 849,1)	254,3 (264,2)
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	-	-	243,4 (632,3)	81,1 (210,8)	-	-
Projekty przejęte z SAPARD-u	-	-	140,0 (119,3)	46,7 (39,8)	-	-
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	280,5	70,1	464,2 (465,6)	154,7 (155,2)	1 100,0 (932,0)	157,1 (133,1)
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	-	-	194,0 (193,5)	64,7 (64,5)	600,0 (637,5)	85,7 (91,1)
Gospodarstwa rolne niskotowarowe	-	-	376,4 (340,7)	125,5 (113,6)	440,0 (590,0)	62,9 (84,3)
Ułatwianie startu młodym rolnikom	-	-	173,3 (177,2)	57,8 (59,1)	420,0 (420,0)	60,0 (60,0)
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	-	-	53,8 (42,1)	17,9 (14,0)	350,0 (218,0)	50,0 (31,1)
Grupy producentów	-	-	25,4 (6,4)	8,5 (2,1)	140,0 (140,0)	20,0 (20,0)
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	-	-	-	-	100,0 (80,0)	14,3 (11,4)
Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	5,5	1,4	20,0 (19,4)	6,7 (6,5)	40,0 (40,0)	5,7 (5,7)
Działania informacyjne i promocyjne	-	-	-	-	30,0 (30,0)	4,3 (4,3)
Grupa A ogółem	414,0	103,5	2 294,4 (2 622,6)	764,9 (874,3)	4 999,9 (4 936,6)	714,3 (705,2)
Z tego: rolnictwo	133,5	33,4	1 830,2 (2 157,0)	610,1 (719,1)	3 899,9 (4004,6)	557,2 (572,1)
przemysł i handel spożywczy	280,5	70,1	464,2 (465,6)	154,8 (155,2)	1 100,0 (932,0)	157,1 (133,1)
<b>Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki</b>						
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	459,9 <sup>3</sup>	115,0 <sup>3</sup>	-	-	1 471,4 (1 541,4)	210,2 (220,2)
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	-	-	-	-	1 023,6 (1 023,6)	146,2 (146,2)
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	70,9	17,7	107,1 (75,6)	35,7 (25,2)	345,6 (345,6)	49,4 (49,4)
Grupa B ogółem	530,8	132,7	107,1 (75,6)	35,7 (25,2)	2 840,6 (2 910,6)	405,8 (415,8)

Cd. tab. 1

<b>Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska</b>						
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	-	-	348,9 (208,4)	116,3 (69,5)	2 303,8 (2 314,9)	329,1 (330,7)
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	-	-	101,8 (100,0)	33,9 (33,3)	653,5 (513,5)	93,4 (73,4)
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	-	-	12,5 (13,9)	4,2 (4,6)	140,0 (100,0)	20,0 (14,3)
Grupa C ogółem	-	-	463,2 (322,3)	154,4 (107,4)	3 097,3 (2 928,4)	442,5 (418,4)
<b>Grupa D. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym</b>						
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	-	-	976,8 (945,3)	325,4 (315,1)	2 448,7 (2 448,7)	349,9 (349,9)
Renty strukturalne	-	-	640,5 (534,8)	213,6 (178,3)	2 187,6 (2 549,5)	312,5 (364,2)
Uzupełnienie płatności obszarowych	-	-	705,3 (677,6)	235,1 (225,8)	-	-
Grupa D ogółem	-	-	2 322,6 (2 157,7)	774,1 (719,2)	4 636,3 (4 998,2)	662,4 (714,1)
<b>Grupa E: Inne</b>						
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	-	-	18,8 (30,4) <sup>2</sup>	6,3 (10,1)	620,5 (620,5)	88,6 (88,6)
Odnowa i rozwój wsi	-	-	112,5 (120,0)	37,5 (40,0)	589,6 (589,6)	84,2 (84,2)
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	-	-	-	-	152,0 (152,0)	21,7 (21,7)
Pomoc techniczna	1,0	0,3	57,9 (51,6)	19,3 (17,2)	266,6 (266,6)	38,1 (38,1)
Grupa E ogółem	1,0	0,3	189,2 (202,0)	63,1 (67,3)	1 643,7 (1 643,7)	234,7 (234,7)
Ogółem	945,8	236,5	5 376,5 (5 380,2)	1 792,2 (1 793,4)	17 217,8 (17 417,5)	2 459,7 (2 488,2)

Uwagi: 1. W nawiasach limity po realokacjach; 2. Leader+, 3. Działanie „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”.

Źródło: PROW – 2006 po realokacjach: Orientacyjna zbiorcza tabela finansowa planu w euro zmieniona po realokacji środków nr 4/2008(10), grudzień 2008 r. oraz System Informacji Zarządczej ARiMR Informacja o realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006, Stan na dzień 31-01-2009 r.; SPOR – 2006 po realokacjach: Uchwała Nr 40 Komitetu Monitorującego Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” z dnia 5 grudnia 2008 r. Tabela 4; PROW – 2013, Program zainicjowany: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, lipiec 2007, po realokacjach: Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie zmiany Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M. P. 2010, Nr 19, poz. 193.

Tabela 2. Struktura finansowa Programów SAPARD, PROW – 2006, SPOR – 2006 i PROW – 2013

Działanie	SAPARD	PROW – 2006 i SPOR – 2006	PROW – 2013
<b>A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej</b>			
Modernizacja gospodarstw rolnych	13,5	11,2 (11,6)	10,3 (10,6)
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	-	4,5 (11,8)	-
Projekty przejęte z SAPARD-u	-	2,6 (2,2)	-
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej	29,7	8,6 (8,6)	6,4 (5,4)
Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa	-	3,6 (3,6)	3,5 (3,7)
Gospodarstwa rolne niskotowarowe	-	7,0 (6,3)	2,6 (3,4)
Ułatwianie startu młodym rolnikom	-	3,2 (3,3)	2,4 (2,4)
Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów	-	1,0 (0,8)	2,0 (1,3)
Grupy producentów	-	0,5 (0,1)	0,8 (0,8)
Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności	-	-	0,6 (0,5)
Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie	0,6	0,4 (0,4)	0,2 (0,2)
Działania informacyjne i promocyjne	-	-	0,2 (0,2)
Grupa A ogółem	43,8	42,6 (48,7)	29,1 (28,4)
Z tego: rolnictwo	14,1	34,0 (40,1)	22,7 (23,0)
przemysł i handel spożywczy	29,7	8,6 (8,6)	6,4 (5,4)
<b>Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki</b>			
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	48,6	-	8,5 (8,4)
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	-	-	5,9 (5,9)
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	7,5	2,0 (1,4)	2,0 (2,0)
Grupa B ogółem	56,1	2,0 (1,4)	16,5 (16,7)
<b>Grupa C. Środki wspierające ochronę środowiska</b>			
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	-	6,5 (3,9)	13,4 (13,3)
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	-	1,9 (1,9)	3,8 (2,9)
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	-	0,2 (0,2)	0,8 (0,6)
Grupa C ogółem	-	8,6 (6,0)	18,0 (16,8)
<b>Grupa D. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym</b>			
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	-	18,2 (17,6)	14,2 (14,1)
Renty strukturalne	-	11,9 (9,9)	12,7 (14,6)
Uzupełnienie płatności obszarowych	-	13,1 (12,6)	-
Grupa D ogółem	-	43,2 (40,1)	26,9 (28,7)
<b>Grupa E. Inne</b>			
Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju	-	0,4 (0,6)	3,6 (3,6)
Odnowa i rozwój wsi	-	2,1 (2,2)	3,4 (3,4)
Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja	-	-	0,9 (0,9)
Wdrażanie projektów współpracy	-	-	0,1 (0,1)
Pomoc techniczna	0,1	1,1 (1,0)	1,5 (1,5)
Grupa E ogółem	0,1	3,6 (3,8)	9,5 (9,4)
Ogółem	100,0	100,0 (100,0)	100,0 (100,0)

Źródło: obliczenia własne na podstawie tabeli 1.

W poprzednich opracowaniach taki podział krytykowano, stwierdzając, że w latach 2004-2006 zbyt mało środków przeznaczono na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Jednakże okazuje się, że przygotowujący programy mieli niezwykle ograniczone pole manewru, gdyż podział środków unijnych został dokonany przez władze Wspólnoty. Decyzja ta zdeterminowała charakter wsparcia rolnictwa i regionów wiejskich, gdyż Polska nie miała możliwości przesunięć środków unijnych między programami zarówno w fazie programowania, jak i realizacji. Wprawdzie w obu programach znajdowały się działania wspierające rozwój, ale środki PROW–2006 uzupełniały przede wszystkim dochody rolnicze i finansowały projekty o wyraźnym charakterze socjalnym. Najważniejsze projekty rozwojowe (modernizacja gospodarstw rolnych oraz przemysłu rolno-spożywczego) współfinansowano ze środków SPOR–2006. Ponieważ unijne środki publiczne, którymi dysponował PROW–2006 były przeszło dwukrotnie większe niż znajdujące się w dyspozycji SPOR–2006, znaczna ich część musiała być przeznaczona na działania wspierające dochody rolnicze i projekty o charakterze socjalnym (renty strukturalne), chociaż efektywniejsze byłoby współfinansowanie projektów inwestycyjnych, służących rozwojowi. Alternatywą było bowiem niewykorzystanie środków unijnych postawionych do dyspozycji Polski.

Jednakże równocześnie w PROW–2006 i SPOR–2006 nie można było całkowicie pominąć działań wspierających dochody lub o charakterze socjalnym. W pełnej wysokości musiało być uwzględnione działanie „Uzupełnienie płatności obszarowych”. Polska dopiero po długich rokowaniach uzyskała prawo do uzupełniania w ciągu pierwszych trzech lat płatności obszarowych środkami, które otrzymała na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich i nie mogła nie skorzystać z tego postanowienia traktatu akcesyjnego zarówno ze względów politycznych, jak i ekonomicznych. Należało również wykorzystać możliwości utrzymywania rolnictwa za pomocą subwencji w tych regionach, w których rezygnacja z rolniczego wykorzystania przestrzeni produkcyjnej prowadzi do poważnej degradacji środowiska naturalnego. Ten środek należało jednak stosować powściągliwie i z umiarem, ograniczając się do obszarów górskich i niektórych innych, szczególnie wartościowych przyrodniczo.

Szczególnie kontrowersyjnymi decyzjami były decyzje o wprowadzeniu do programu PROW–2006 działania „Renty strukturalne”, a przede wszystkim ustanowione wówczas kryteria, uprawniające o starania się o nie, a także wysokość rent. Wokół rent strukturalnych toczyła się i nadal toczy dyskusja. Część ekonomistów, w tym także autor tego tekstu, uważa je za działanie nieefektywne ekonomicznie, a równocześnie wątpliwej wartości jako środek socjalny. Inni oceniają renty jako środek dość skutecznie przekształcający struktury agrarne.

Trudno się zgodzić z tak optymistyczną oceną choćby ze względu na bardzo wysokie koszty. Na sfinansowanie rent strukturalnych w latach 2004-2006 przewidziano znacznie więcej środków niż na wsparcie finansowe inwestycji przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego (działanie „Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”) i więcej niż na działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

Przyznając w latach 2004-2006 renty strukturalne, podjęto zobowiązania, wykraczające poza rok 2006. Zobowiązania te ograniczały swobodę planowania PROW – 2013, gdyż część środków tego programu musiała być przeznaczona na ich pokrycie. Na pokrycie zobowiązań, wynikających z decyzji rentowych, podjętych w latach 2004-2006, zarezerwowano w PROW – 2013 1,4 mld euro, ale suma ta okazała się zbyt niska. Już w 2008 roku Komitet Monitorujący PROW – 2013 podjął uchwałę o zwiększeniu środków działania „Renty strukturalne” o 362 mln euro, stwierdzając równocześnie, że będzie to kwota niewystarczająca, gdyż brak środków wynosi 800 mln euro. Ponieważ ogólna kwota środków unijnych programu nie uległa zwiększeniu brakujące środki musiały pochodzić z innych działań. Zmniejszono zatem m.in. środki przewidziane na współfinansowanie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego.

Renty strukturalne nie były jedynym działaniem, realizowanym w programach PROW – 2006 i SPOR – 2006, które generowało „sztywne zobowiązania”. W PROW – 2013 trzeba było zarezerwować również środki, na pokrycie zobowiązań powstałych w poprzednim okresie budżetowym w wyniku realizacji programów: rolnośrodowiskowego (854 mln euro), zalesień (183 mln euro), wspierania gospodarstw niskotowarowych (440 mln euro) i pomocy grupom producentów (10 mln euro). W rezultacie zespół przygotowujący PROW – 2013 miał do swobodnego rozdysponowania nie 17 218 mln euro, lecz 14 331 mln euro, gdyż 2887 mln euro musiał zarezerwować na pokrycie sztywnych zobowiązań. Okazało się jednak, że była to suma niewystarczająca i suma sztywnych zobowiązań zwiększyła się do blisko 3400 mln euro.

Okazuje się więc, że ze środków PROW – 2006 i SPOR – 2006 były współfinansowane również projekty wspierające dochody rolnicze, chroniące środowisko, mające charakter socjalny, a także pobudzające lokalne środowiska do działania. Programy na lata 2004-2006 zostały zatem opracowane przy przyjęciu poglądu, że polska gospodarka żywnościowa i regiony wiejskie mają wiele różnorodnych potrzeb i każdą z nich należy w pewnym stopniu zaspokoić. Jednak konsekwencją takiej konstrukcji było rozproszenie środków między wiele działań.

Drugą przyczyną rozproszenia środków były niewątpliwie wymagania KE, przywiązującej duże znaczenie do ochrony krajobrazu wiejskiego, środowiska

naturalnego i wiejskiej przestrzeni produkcyjnej. Stąd też m.in. w PROW – 2006 stosunkowo duże środki zarezerwowano na finansowanie „Programu rolno-środowiskowego”. Trzecią przyczyną była świadomość, że w polskim programie ze względów politycznych powinny być uwzględnione niektóre działania m.in. z tego powodu, że znajdują się w programach innych państw członkowskich. Przykładem może być omówione działanie „Renty strukturalne”.

Rozproszenie środków między wiele działań spowodowało, że realizowane w latach 2004-2006 programy były dalekie od optymalnych i nie koncentrowały się na rozwiązywaniu najważniejszych problemów polskiej gospodarki żywnościowej i regionów wiejskich. Podstawowym problemem polskiego rolnictwa są struktury produkcyjne. Polskie rolnictwo towarowe powinno się składać z około 200 tys. gospodarstw wielkości ekonomicznej co najmniej 12 ESU. Taka struktura polskiego rolnictwa towarowego może powstać nie szybciej niż w ciągu dziesięciolecia pod warunkiem prowadzenia konsekwentnej polityki wsparcia. Grupa gospodarstw, których wielkość ekonomiczna zapewnia właścicielom właściwe dochody, lub które mogą udowodnić, że mają możliwości jej osiągnięcia, powinna uzyskać wsparcie inwestycyjne. Natomiast właścicielom lub użytkownikom pozostałych gospodarstw należy stworzyć dobre warunki do łączenia pracy w gospodarstwie rolnym z pracą poza nim.

Zakres wsparcia budzi wątpliwości, czy środki przeznaczone na modernizację gospodarstw sprzyjały szybkiej poprawie struktur produkcyjnych polskiego rolnictwa. Po pierwsze na bardzo niskim poziomie – 4 ESU – został ustalony dolny próg gospodarstwa uprawnionego do pomocy modernizacyjnej. Ponadto środki wspierały przede wszystkim mechanizację gospodarstw. Jest to ważny element modernizacji rolnictwa, ale jej efektem jest ułatwienie pracy rolnika i jej zastępowanie pracą maszyn, a nie wzrost wielkości ekonomicznej. Trwałe jej zwiększenie mogą zapewnić przede wszystkim inwestycje zwiększające skalę produkcji roślinnej (przede wszystkim zakup ziemi) i zwierzęcej (budowa i modernizacja budynków oraz zakup stada podstawowego). Tymczasem ze środków SPOR – 2006 nie można było współfinansować zakupów ziemi rolniczej, a możliwości współfinansowania inwestycji, zwiększających skalę produkcji zwierzęcej, były ograniczone.

\* \* \*  
\*

Polska jest w okresie 2007-2013 największym beneficjentem środków unijnych, pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnictwa i Regionów Wiejskich. W zatwierdzonej wersji programu przewidziano środki publiczne w wysokości ponad 17,2 mld euro (ponad 60 mld zł przy kursie 1 euro = 3,50 złotego),

z tego 13,2 mld euro środków unijnych, a 4,0 mld euro krajowych. Następnie środki unijne zostały zwiększone o 169 mln euro. Program dysponuje zatem obecnie kwotą 17,4 mld euro środków publicznych. Ponadto oszacowano, że wkłady własne otrzymujących wsparcie wyniosą 7,4 mld euro.

Środki znajdujące się w PROW – 2013 nie są zresztą jedynymi środkami publicznymi, które będą służyły rozwojowi regionów wiejskich w latach 2007-2013. W tabeli 3 podano szacunkowe liczby, obrazujące możliwy rząd wielkości środków publicznych, które wspierać będą rozwój polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w tym okresie. Pieniądze na ten cel znajdują się bowiem nie tylko w PROW – 2013, ale również w czterech centralnych programach strukturalnych, dysponujących kwotą około 60,7 mld euro środków publicznych, a także w 16 wojewódzkich programach regionalnych (ogólna kwota środków publicznych około 23,9 mld euro). Część środków, znajdujących się w tych programach jest przewidziana na współfinansowanie projektów realizowanych na obszarach miejskich, ale część jest zarezerwowana na wsparcie obszarów wiejskich. Są także działania, z których można finansować projekty zlokalizowane zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich.

Tabela 3. Zestawienie środków publicznych ogółem (środki unijne i krajowe) wspierających rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013 (w mld euro)

Program	Kwota wsparcia
(1). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013	17,4
(2). Zarządzane centralnie programy operacyjne	21,6
(3). Zintegrowane Programy Rozwoju Regionalnego <sup>a</sup>	8,3
(4). Inwestycyjne kredyty preferencyjne	4,8
Ogółem	52,1

<sup>a</sup> Programy zarządzane przez urzędy marszałkowskie

Źródło: (1). Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, materiał informacyjny, MRiRW, Warszawa, listopad 2006 r.; (2). na podstawie Ł. Hardt, R. Grochowska, *Możliwości oddziaływania środków finansowych Polityki Spójności na rozwój obszarów wiejskich w Polsce w latach 2007-2013*, [w:] J. Rowiński (red.), *Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków UE na rozwój regionów wiejskich w Polsce (Studia i Materiały)*, seria Program Wieletoletni, Raport nr 156, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009; (3) i (4) szacunki własne.

Szacunek środków publicznych, wspierających rozwój regionów wiejskich, znajdujących się w programach zarządzanych centralnie został oparty na ustaleniach R. Grochowskiej i Ł. Hardta, którzy przeanalizowali wpływ poszczególnych programów na obszary wiejskie. Opierając się na dokonanych przez nich szacunkach J. Rowiński zaliczył ostrożnie do środków wspierających rozwój regionów wiejskich 21,6 mld euro. Składa się na nią suma środków przewidziana na działania wpływające bezpośrednio powiększona o połowę sumy przeznaczanej na współfinansowanie działań wpływających silnie pośrednio.

Brak jest opracowania klasyfikującego w taki sam sposób działania, znajdujące się w 16 programach regionalnych (wojewódzkich). Przy przyjęciu, tak jak poprzednio, że rozwój obszarów wiejskich wspiera cała suma środków, współfinansujących działania wpływające bezpośrednio powiększona o połowę sumy współfinansującej działania wpływające pośrednio, uzyskuje się 8,3 mld euro.

Z szacunków tych wynika, że w programach współfinansowanych w latach 2007-2013 przez UE znajduje się około 47 mld euro (blisko 165 mld zł), przeznaczonych na wsparcie regionów wiejskich, z tego około 37 mld euro (blisko 130 mld zł) zakwalifikowanych jako wspierające bezpośrednio, a około 10 mld euro (35 mld zł) jako wspierające silnie pośrednio.

Oczywiście rzeczywisty wpływ projektów współfinansowanych z programów strukturalnych na regiony wiejskie będzie mniejszy lub większy niż wynika z podanych szacunków i to nie tylko z tego powodu, że szacunki obrazują jedynie rząd wielkości. Różnice mogą być spowodowane również możliwością konkurowania w niektórych działaniach beneficjentów, realizujących swe projekty w miastach, z działającymi w regionach wiejskich. W związku z tym wyrażane są obawy, że w staraniach o fundusze sprawniejsi okażą się beneficjenci miejscy.

Jednym z warunków rozwoju społeczno-gospodarczego rolnictwa i regionów wiejskich jest konsekwentna realizacja wieloletniego, co najmniej kilkunastoletniego programu o prawidłowo sformułowanych priorytetach i dysponującego dużymi środkami finansowymi. PROW – 2013 powinien być zatem skorygowaną kontynuacją PROW – 2006 i SPOR – 2006. Tymczasem programy rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich realizowane w poprzednim i obecnym okresie różnią się istotnie, choć w ciągu trzech zaledwie lat nie nastąpiły, bo nie mogły nastąpić, żadne istotne zmiany, uzasadniające zmianę kierunków wsparcia.

Jak wynika z tabel 1 i 2 w PROW – 2013 znacznie słabszą pozycję w programie ma gospodarka żywnościowa. Nie tylko znacznie niższy jest udział środków współfinansujących jej rozwój (udział środków publicznych, wypłaconych na działania zaliczone do wspierających gospodarkę żywnościową w środkach wypłaconych ogółem wynosił w programach PROW – 2006 i SPOR – 2006 łącznie – 48,7%, natomiast w PROW – 2013 przewidziano na ten cel początkowo 29,1%, a po przeprowadzonych zmianach 28,4% środków publicznych ogółem). Zmniejszyła się również przeciętna roczna wysokość środków postawionych do dyspozycji gospodarce żywnościowej z blisko 875 mln euro w poprzedniej perspektywie finansowej do 705 mln euro w PROW – 2013 (po realokacjach). Zmianie uległo również rozdysponowanie środków publicznych wewnątrz grupy.

Przede wszystkim znacznie mniej środków PROW – 2013 przeznaczono na wspieranie modernizacji gospodarstw rolnych. Wsparcie działań inwestycyj-



nych w gospodarstwach rolnych (budżet po realokacjach) wyniesie w ciągu siedmiolecia blisko 2,9 mld euro, co w przeliczeniu na rok stanowi tylko około 410 mln euro. Tymczasem w poprzedniej perspektywie finansowej działania wspierające rozwój gospodarstw rolnych współfinansowano środkami publicznymi w wysokości około 630 mln euro rocznie. Jeszcze wyraźniej zauważa się brak kontynuacji, gdy porównuje się udział środków publicznych, wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych w środkach publicznych ogółem. W PROW–2013 ich udział w środkach planowanych ogółem wynosi po realokacjach 16,4%, a zatem ponad dwukrotnie mniej niż w latach 2004-2006. Tymczasem zapotrzebowanie na środki wspierające inwestycje w gospodarstwach rolnych znacznie przekracza środki zarezerwowane w PROW–2013. Świadczy o tym choćby liczba wniosków o wsparcie złożonych w latach 2008-2009.

Ze środków PROW–2013, tak samo jak ze środków SPOR–2006, współfinansuje się przede wszystkim zakup maszyn. Program będzie miał więc niewielki wpływ na wielkość ekonomiczną gospodarstw. Jeśli w kolejnym programie rozwoju rolnictwa unijne zasady wsparcia gospodarstw rolnych nie zmienią się lub gdy nie uruchomi się na dużą skalę uzupełniających środków krajowych, przeznaczonych na zakup ziemi rolniczej i zwiększanie skali produkcji zwierzęcej (rozbudowa istniejących lub budowa nowych budynków gospodarskich) to również po zakończeniu kolejnego okresu wsparcia (lata 2014-2020) Polska będzie należała do tych państw UE, w których problem struktur produkcyjnych gospodarstw rolnych będzie daleki od rozwiązania.

Do działań rekompensujących utracone dochody należą program rolno-środowiskowy i zalesianie gruntów rolnych. Przewidziano na nie 2,8 mld euro, czyli środki przeszło pięciokrotnie większe niż w poprzednim okresie programowania. Ich udział w środkach ogółem zwiększył się blisko trzykrotnie. Część z nich, stosunkowo niewielka (około 650 mln euro) jest przeznaczona na wspieranie zalesień (są to przede wszystkim środki zarezerwowane na pokrycie zobowiązań powstałych w okresie realizacji PROW–2006). Blisko 80% środków (ponad 2,3 mld euro, w tym około 850 mln euro na pokrycie zobowiązań, podjętych w okresie realizacji PROW–2006) jest przewidziana na finansowanie programu rolnośrodowiskowego. Nie negując potrzeby ochrony wiejskiego środowiska naturalnego wydaje się, że nastąpiło zachwianie proporcji między środkami przewidzianymi na finansowanie rozwoju gospodarstw rolnych (nowe zobowiązania wynoszą niespełna 2,3 mld euro), a przeznaczonymi na finansowanie programów rolnośrodowiskowych (na pokrycie nowych zobowiązań zarezerwowano blisko 1,5 mld euro). Takie proporcje byłyby zapewne właściwe, gdyby polskie rolnictwo miało dobrą strukturę agrarną i możliwości finansowania rozwoju środkami własnymi oraz kredytami komercyjnymi.

W obecnych warunkach z programu rolnośrodowiskowego powinny być finansowane przede wszystkim chroniące środowisko trzy pakiety „przyrodnicze”: „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych”, „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie” oraz „Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie”. Tymczasem większość rolników, uczestniczących w programie rolnośrodowiskowym, decyduje się na „pakiety”, które powinny być zabiegami agrotechnicznymi, wykonywanymi powszechnie bez subwencji przez rolników prawidłowo prowadzących gospodarstwa? Popularnym „pakietem”, wspieranym z programu rolnośrodowiskowego jest również przestawianie gospodarstw w gospodarstwa ekologiczne. Czy jednak wpływ gospodarstwa ekologicznego na środowisko różni się istotnie od wpływu gospodarstwa „tradycyjnego”, przestrzegającego zasad dobrej praktyki rolniczej, i czy żywność ekologiczna jest zdrowsza niż spełniająca wszystkie wymagania sanitarne i weterynaryjne żywność, produkowana tradycyjnie?

Podstawową kwestią jest problem, czy realizowany obecnie program rolnośrodowiskowy, w którym uczestnictwo jest dobrowolne, przyniesie trwałe efekty. Po pięciu – siedmiu latach następuje wygaśnięcie umowy o uczestnictwie w programie. Nie jest wykluczone, że wówczas, po przeanalizowaniu sytuacji finansowej gospodarstwa, rolnik powróci do rolnictwa „tradycyjnego”.

Na sfinansowanie działań o charakterze socjalnym („Renty strukturalne”) lub wspierających dochody rolnicze („Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”; działanie to według klasyfikacji unijnej należy do chroniących środowisko naturalne) przewidziano w PROW – 2013 około 5,0 mld euro, w tym na sfinansowanie rent strukturalnych około 2,5 mld euro. Jest to niewątpliwie kwota, która mogłaby być znacznie efektywniej wykorzystana na działania modernizujące polskie gospodarstwa rolne.

Na wysokość środków publicznych, przeznaczonych na finansowanie obu działań, a także na warunki przyznawania wsparcia, silny wpływ wywarły decyzje podjęte w poprzednim okresie budżetowym. Uwaga ta odnosi się zwłaszcza do subwencjonowania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach, gdyż powierzchnia użytków rolnych, objętych subwencjami, została ustalona na podstawie delimitacji, opracowanej przez Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa i obecnie jej zmiana jest praktycznie niemożliwa. Z kolei obniżenie wysokości subwencji ONW, które zresztą w Polsce są znacznie niższe od maksymalnie możliwych, byłoby bardzo trudne.

Wprawdzie system rent strukturalnych powinien być systemem stabilnym, ale przygotowując PROW – 2013 zdecydowano się na zmianę kryteriów przyznawania rent. Nowe zasady są znacznie ostrzejsze niż poprzednio obowiązujące

i wobec tego znacznie ograniczają liczbę potencjalnych rencistów. Maksymalną ich liczbę ustalono na 50,4 tys., a zatem w latach 2007-2013 przeciętnie rocznie można przyznawać tylko około 7 tys. rent (w okresie 2004-2006 przyznawano 24 tys. rent strukturalnych rocznie). Ponadto nowe renty strukturalne są znacznie niższe niż przyznawane ze środków PROW – 2006.

Nowe przepisy nie mogą działać wstecz i renty strukturalne z lat 2004-2006 będą wypłacane w przyznanej wysokości do ich wygaśnięcia. W PROW – 2013 zarezerwowano 1,4 mld euro środków publicznych na pokrycie zobowiązań powstałych w poprzednim okresie. Okazało się zresztą, że kwota ta jest niewystarczająca i wobec tego powiększono ją. Równocześnie zmniejszono liczbę rent, które mają być przyznane w latach 2007-2013, do 20,4 tys., czyli do około 3 tys. rocznie oraz wprowadzono przepisy, jeszcze silniej ograniczające dostęp. W kolejnych latach będą przyjmowane znikome ilości wniosków, a wkrótce obsługa działania ograniczy się zapewne do wypłacania przyznanych rent.

Podobnie jak inwestycje gospodarstw rolnych zostały potraktowane inwestycje przedsiębiorstw przemysłu i handlu rolno-spożywczego. W PROW – 2013 zmniejszył się nie tylko udział środków przewidzianych na współfinansowanie działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych branży rolno-spożywczej w środkach ogółem do 5,4% (po realokacjach), ale również ich roczna wysokość ze 155 mln euro w SPOR – 2006 do 133 mln euro. Tymczasem przemysł rolno-spożywczy przetwarza większość produktów rolnictwa, a zatem decyduje o jego rozwoju. Równocześnie konieczna jest dalsza jego rozbudowa, gdyż polski przemysł rolno-spożywczy ma, wbrew dość powszechnym opiniom, wciąż jeszcze słabą pozycję na rynkach Unii Europejskiej. Rozwój przemysłu rolno-spożywczego jest bowiem ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Za dalszym współfinansowaniem inwestycji niektórych, ważnych dla rolnictwa gałęzi przemysłu spożywczego przemawia również „montaż” środków publicznych ze środkami własnymi przedsiębiorców. Środki publiczne pokrywają jedynie część kosztów inwestycji, nie większą niż 50% kosztów podlegających zwrotowi (ang. *eligible costs*). Co najmniej 60% kosztów inwestycji jest zatem finansowanych ze środków własnych otrzymującego wsparcie (na koszty ogółem, poza kosztami podlegającymi zwrotowi, składają się również koszty nie podlegające zwrotowi, w całości pokrywane przez beneficjenta). Wsparcie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego środkami publicznymi wywołuje więc efekt mnożnikowy, gdyż beneficjent angażuje środki własne. W PROW – 2013 założono, że wspierające inwestycje przemysłu i handlu rolno-spożywczego środki publiczne w wysokości 1 złotego wzbudzą inwestycje wartości 4 złotych. Wpływ mnożnikowy wywierają zresztą również środki publiczne, wspierające modernizację gospodarstw rolnych, gdyż rolnicy także muszą wnieść wkład własny.

Na wspieranie rozwoju nierolniczej działalności gospodarczej przeznaczono w PROW – 2013 znacznie więcej środków publicznych niż w poprzednich programach. Znajdują się one w dwóch działaniach. Na pierwsze z nich „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” przewidziano ponad 1 mld euro. Drugie działanie „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, dysponujące znacznie szczuplejszymi środkami (blisko 350 mln euro), jest kontynuacją działań, istniejących w poprzednich programach, zarządzanych przez MRiRW, i polega na wspieraniu rolników lub członków ich rodzin, prowadzących lub zakładających niewielkie przedsiębiorstwa. Środki PROW – 2013 pomagają zatem przekształcać w regiony wielofunkcyjne te regiony wiejskie, które obecnie charakteryzują się „monokulturą rolniczą”.

### **3. Wnioski wynikające z uwag o przygotowaniu i realizacji programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich**

#### **3.1. Uwagi wstępne**

Obecnie jest już zbyt późno na jakiegokolwiek poważniejsze zmiany PROW – 2013. Będzie on wykonany z niewielkimi korektami, wynikającymi z bieżących potrzeb, a polegającymi na przenoszeniu środków między działaniami. Dlatego też ograniczono się do tych wniosków merytorycznych i organizacyjnych, które mogą być pomocne przy przygotowaniu programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich realizowanego w latach 2014-2020.

#### **3.2. Wnioski o charakterze organizacyjnym**

1. Dotychczas wspierane z budżetu UE wieloletnie programy rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z reguły rozpoczynano z dużym opóźnieniem, wynoszącym rok lub nawet więcej. Jedną z przyczyn były bardzo długo trwające prace KE, przygotowującej rozporządzenia wykonawcze do rozporządzeń Rady, przy czym nie bez winy są również państwa członkowskie, uczestniczące w pracach nad nimi. Ponieważ jednak formalnie okres realizacji programów wieloletnich wspieranych z budżetu UE wynosi siedem, a w rzeczywistości ze względu na formułę  $n+2$  dziewięć lat, mimo uruchomienia programu z tak dużym opóźnieniem, możliwe jest jego pełne wykonanie. Jednakże czas jest w gospodarce wartością i nie jest obojętne, kiedy realizowany projekt zostanie zakończony i zacznie przynosić efekty. Ponadto opóźnione rozpoczęcie zakłóca rytmiczne wykonanie programu, powodując spiętrzenia takich procedur, jak przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o wsparcie i rozliczenie zakończonych projektów. Jednym z zadań Prezydencji

Polskiej powinny być zatem działania, mające na celu przygotowanie legislacji unijnej na tyle wcześniej, aby następne etapy prac przygotowujących unijne programy wsparcia (nie tylko rolnictwa i regionów wiejskich) na lata 2014-2020 mogły być wykonane w terminach, umożliwiających ich uruchomienie nie później niż w pierwszych miesiącach 2014 roku. Jeśli Prezydencja Polska wykaże dostateczną determinację, może się to udać, ponieważ w drugiej połowie 2011 roku prace legislacyjne zarówno Rady, jak i Komisji powinny już być zaawansowane.

2. Terminowe uchwalenie legislacji unijnej jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do uruchomienia programu bez opóźnienia. Niezbędne jest także terminowe przygotowanie legislacji krajowej (ustawa oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Finansów). Tymczasem znaczna część legislacji polskiej, niezbędnej do realizacji PROW – 2013, została wydana z opóźnieniem, a ponadto większość wydanych rozporządzeń była już nowelizowana. Okazało się zatem, że służby prawne MRiRW nie wykonały swej pracy w terminie. Przepisy te nie spełniają również jednego z wymogów dobrego prawa, gdyż nie są formułowane językiem prostym, a równocześnie precyzyjnym. Wymóg ten jest szczególnie ważny ze względu na beneficjentów, którzy są żywotnie zainteresowani treścią przepisów; rolnicy i mieszkańcy regionów wiejskich przeważnie nie są prawnikami, znającymi dobrze specyficzny język przepisów prawnych. Przy tym niektóre rozporządzenia są po nowelizacji nieczytelne ze względu na brak wersji skonsolidowanej. „Obsługa legislacyjna” kolejnego programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich musi być zatem znacznie sprawniejsza niż PROW – 2013, a lepsza sprawność powinna polegać na terminowym przygotowaniu dobrze napisanych rozporządzeń.
3. Znacznie poważniejsza jest sprawa ARiMR, która jako agencja płatnicza i instytucja, wykonująca wiele funkcji zleconych przez MRiRW (instytucja zarządzająca) jest kluczowa w procesie realizacji programów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Agencja musi działać zgodnie ze szczegółowymi procedurami (księgi procedur), ale niewątpliwie wiele zależy również od sprawności zarządzania oraz kultury obsługi beneficjentów przez pracowników ARiMR (jak wynika z przeprowadzonego w województwach podlaskim, podkarpackim i wielkopolskim badania ankietowego rolników i przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie z programów SAPARD, PROW – 2006 i SPOR – 2006, ARiMR była na ogół przez otrzymujących pomoc dobrze lub nawet bardzo dobrze oceniana). Jednym z warunków prawidłowego zarządzania ARiMR jest stabilizacja zespołu kierującego. Tymczasem Agencja jest uznawana przez kolejne rządy za „łup polityczny”, o czym świadczą

częste zmiany prezesa i członków zarządu, a także zmiany na stanowiskach kierowniczych w centrali i oddziałach. Częstym zmianom na stanowiskach kierowniczych mogłaby zapobiegać procedura konkursowa i kadencyjne kontrakty menedżerskie, umożliwiające przedterminowe odwołanie jedynie w przypadku bardzo poważnej, wymienionej w kontrakcie przyczyny.

### **3.3. Wnioski merytoryczne**

1. PROW – 2013 nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność polskiej gospodarki żywnościowej, w tym także polskiego rolnictwa. Charakteryzuje się dość równomiernym rozłożeniem środków publicznych (udziały po realokacjach; por. tabela 2) na działania wspierające: (1) rozwój gospodarki żywnościowej (nieco ponad 28%, w tym rolnictwo 23%), (2) rozwój innych działów gospodarki (niespełna 17%), (3) ochronę naturalnego środowiska rolniczego i wiejskiego (18%), (4) dochody rolnicze i działania o charakterze socjalnym (blisko 29%), środki wspierające inne cele (9,4%). Jest to pod względem realizacji celów program kompromisowy, próbujący zadowolić wszystkich. Oczywiście taki charakter programu nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwia postawienie zarzutu, iż nie zostały w nim uwzględnione ważne działania, które powinny być do niego wprowadzone.
2. Niewątpliwie na strukturę programu i podział środków między działania poważnie wpłynęły decyzje podjęte podczas przygotowywania programów PROW – 2006 i SPOR – 2006. Spowodowały one powstanie poważnych kwot sztywnych zobowiązań i działań o wysokim stopniu sztywności i wręcz zmusiły do zarezerwowania w PROW – 2013 tak dużych środków na działania wspierające dochody rolnicze i działania o charakterze socjalnym. W rezultacie na te działania (renty strukturalne oraz wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW) przeznaczono w PROW – 2013 o blisko 6 punktów procentowych więcej środków niż na działania wspierające rozwój gospodarki żywnościowej.
3. Konieczność wywiązania się w okresie 2007-2013 ze zobowiązań podjętych podczas realizacji PROW – 2006 w pełni uświadomiła istniejące niebezpieczeństwo przekształcenia realizowanego w Polsce unijnego programu rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich w program pomocy socjalnej. Niebezpieczeństwo to nadal istnieje mimo nowych przepisów, zmieniających warunki dostępu do programu rent strukturalnych. Wprowadzone zmiany zwiększają efektywność działania „Renty strukturalne” jako instrumentu

polityki strukturalnej, ale niebezpieczeństwo przekształcenia w program pomocy socjalnej nadal istnieje ze względu na kontynuację polityki wspierania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania na warunkach ustalonych w PROW – 2006 (warunki dostępu i wysokość subwencji ONW).

4. Obecnie jest za późno na wprowadzenie w PROW – 2013 zmian, ograniczających środki wspierające dochody rolnicze i o charakterze socjalnym. Dokonanie takich zmian jest możliwe jedynie w okresie przygotowywania i zatwierdzania programu. Należy zatem już obecnie rozpocząć prace analityczne, niezbędne dla opracowania dobrego programu na lata 2014-2020. Jedną z pierwszych prac powinien być szacunek, jakie kwoty w kolejnym programie wieloletnim rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich należy zarezerwować na pokrycie sztywnych zobowiązań (renty strukturalne, zalesienia, program rolnośrodowiskowy, zespoły producentów) i działań o wysokim stopniu sztywności (wsparcie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania). Szacunek taki jest konieczny zwłaszcza dlatego, że Polska najprawdopodobniej w latach 2014-2020 będzie dysponowała mniejszymi środkami unijnymi na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich.
5. Kontynuowanie w obecnym zakresie działań „Renty strukturalne” i „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania” przy ograniczonych środkach finansowych byłoby postępowaniem niezgodnym z długookresowymi celami rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej i regionów wiejskich. Należy zatem już obecnie przygotować się do ograniczenia w kolejnym programie wieloletnim środków, przeznaczonych na renty strukturalne i subwencjonowanie rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach. Dalsze zmniejszenie liczby nowych rent strukturalnych (znacznie lepszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z przyznawania nowych rent) będzie można wprowadzić w procesie przygotowywania programu.
6. Ograniczenie subwencjonowania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania wymaga zaostrzenia kryteriów delimitacji. Dotychczas przy ustalaniu kryteriów głos decydujący miały państwa członkowskie. Obecnie Komisja przygotowuje nowe, najprawdopodobniej znacznie ostrzejsze, kryteria delimitacji, które będą obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich. Dla Polski rozwiązanie takie jest korzystnym sposobem ograniczenia powierzchni użytków rolnych, zaliczanych do mających niekorzystne warunki do prowadzenia produkcji rolniczej. Nie byłaby to bowiem decyzja rządu polskiego, lecz „decyzja Brukseli”.

7. Należy również rozważyć, czy powinno się zwiększać powierzchnię objętą niektórymi „pakietami” rolnośrodowiskowymi. Wątpliwości budzi zwłaszcza wspieranie na dużą skalę produkcji ekologicznej. W Polsce rynek żywności ekologicznej jest wciąż jeszcze niewielki. W rezultacie obecnie najsilniejszym bodźcem, skłaniającym do przestawienia gospodarstwa na produkcję metodami ekologicznymi, nie jest sytuacja popytowo-podażowa na polskim rynku żywności ekologicznej i na rynkach eksportowych, lecz subwencja rolnośrodowiskowa. Jednakże obowiązujące obecnie przepisy zapewniają subwencje rolnośrodowiskowe tylko przez ściśle określony, ograniczony okres. Jeśli zatem w ciągu kilku najbliższych lat nie powstanie dobrze zorganizowany rynek żywności ekologicznej, produkcja przynajmniej części gospodarstw, które utraciły prawo do wsparcia, może okazać się nieopłacalna. Nie można wówczas wykluczyć, że ich właściciele zdecydują się na powrót do produkcji „metodami tradycyjnymi”. Byłaby to nie tylko „strata” środków, udzielonych na przestawienie gospodarstwa, ale również dotkliwe niepowodzenie rolników, zmuszonych do podjęcia takiej decyzji. Dlatego też decyzje o zwiększaniu liczby gospodarstw ekologicznych za pomocą subwencji, rekompensujących wyższe koszty w okresie przestawiania gospodarstwa, powinny być podejmowane ostrożnie po dokładnej analizie aktualnej i przyszłej sytuacji popytowo-podażowej na rynku żywności ekologicznej.
8. Z kolei niektóre inne pakiety są zabiegami, które powinny być wykonywane we wszystkich prawidłowo prowadzonych gospodarstwach. Projekty, które mogą być finansowane z pakietów „Ekstensywne trwałe użytki zielone”, „Ochrona gleb i wód” i „Strefy buforowe”, powinny raczej znajdować się w katalogu zabiegów dobrej praktyki rolniczej, a nie stanowić części programu rolnośrodowiskowego.
9. Środki uzyskane w wyniku zmniejszenia budżetów działań wspierających dochody i likwidacji lub co najmniej ograniczenia niektórych pakietów rolnośrodowiskowych powinny być przeznaczone na działania wspierające rozwój gospodarczy regionów wiejskich. Szczególną uwagę powinno się zwrócić na cztery działania. W sferze gospodarki żywnościowej są to „Modernizacja gospodarstw rolnych” oraz „Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej”, a w innych dziedzinach gospodarki „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” i „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”.
10. Szczególną uwagę należy zwrócić na działanie „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Jednym z warunków powodzenia modernizacji i restrukturyzacji jest zakres wsparcia. Ze środków PROW – 2013 współfinansuje się, tak samo



jak ze środków poprzednich programów, przede wszystkim zakup maszyn. Niewątpliwie mechanizacja przyczynia się do modernizacji, ale w niewielkim stopniu wpływa na struktury produkcyjne, w tym przede wszystkim na zwiększenie wielkości ekonomicznej gospodarstw. W latach 2007-2013 struktury polskiego rolnictwa ulegną zatem jedynie niewielkim zmianom. Jeśli w kolejnym programie rozwoju rolnictwa (lata 2014-2020) zakres wsparcia gospodarstw rolnych nie zmieni się, to również w 2021 roku Polska będzie należała do tych państw Unii Europejskiej, w których jedynie niewielka część gospodarstw ze względu na zbyt małą wielkość ekonomiczną, będzie zapewniać gospodarującym rolnikom właściwe dochody. Dlatego należy dążyć do zmiany obecnej sytuacji. Możliwe są dwa rozwiązania. Pierwszym jest próba zmiany unijnych przepisów, ograniczających możliwości wspierania inwestycji gospodarstw rolnych, zwiększających skalę produkcji roślinnej i zwierzęcej. Jest jednak mało prawdopodobne, że Polsce uda się stworzyć z innymi państwami członkowskimi koalicję umożliwiającą przeprowadzenie takich zmian. Pozostaje zatem druga możliwość – uzupełnianie programu współfinansowanego z budżetu unijnego w znacznie większym niż obecnie zakresie środkami komplementarnych programów krajowych, współfinansujących środkami publicznymi inwestycje gospodarstw rolnych zwiększające skalę produkcji. Rozwiązanie to nie wymaga zmiany przepisów unijnych, ale niezbędna jest niełatwa do uzyskania akceptacja Komisji Europejskiej.

## **Zróźnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich<sup>1</sup>**

Głównym celem prowadzonych badań i analiz było określenie przeobrażeń zachodzących w obrębie podstawowych struktur polskiego rolnictwa oraz określenie czynników oddziałujących na rozwój obszarów wiejskich. Realizując tę tematykę uwzględniono zarówno uwarunkowania o charakterze społeczno-demograficznym, jak i odmienności we właściwościach ekonomicznych polskiego rolnictwa.

Analizy prowadzono na płaszczyźnie makroregionów, powiatów i gmin oraz osiedli wiejskich. Uwzględniając ukształtowane historycznie odmienności przestrzenne, w głównych problemach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w wydzielonych makroregionach kraju największy nacisk położono na ocenę zachodzących na poszczególnych terenach przekształceń strukturalnych pod kątem poprawy konkurencyjności polskich gospodarstw indywidualnych, zaawansowania w procesach dywersyfikacji w źródłach utrzymania ludności wiejskiej oraz przyspieszenia rozwoju cywilizacyjnego wsi. W prowadzonych badaniach zaznaczono także rolę instytucji w kreowaniu przedsiębiorczości oraz wspomaganie inicjatyw gospodarczych podejmowanych na rzecz lokalnego rozwoju.

Materiały źródłowe wykorzystywane przy opracowywaniu poszczególnych zagadnień pochodziły przede wszystkim z własnych badań terenowych. Szeroko korzystano zwłaszcza z danych ankiety przeprowadzonej w 2005 roku na reprezentacyjnej próbie około 8 tys. wiejskich gospodarstw domowych (w tym około 3,7 tys. z użytkownikiem indywidualnego gospodarstwa rolnego) oraz wywiadów przeprowadzonych w następnych latach w obrębie gmin wiejskich. Ponadto opierano się na dostępnych danych statystyki powszechnej, głównie GUS i Eurostatu, przy czym w wielu przypadkach pogłębienie prowadzonych analiz wymagało zamówienia dodatkowych, niepublikowanych materiałów liczbowych.

---

<sup>1</sup> Realizowany temat składał się z następujących zadań badawczych: Czynniki marginalizacji i konkurencyjności w strukturze społeczno-ekonomicznej polskiej wsi po akcesji do UE; Zasięg i konsekwencje zróźnicowania funkcji gospodarstw rolnych w ujęciu przestrzennym; Rola działalności nierolniczej w kształtowaniu nowych struktur na obszarach wiejskich; Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich; Gospodarstwa wysokotowarowe w rolnictwie chłopskim; Analiza „Rynek ziemi rolniczej”.

Badania wykazały, że pomimo uruchomionych po akcesji Polski do Unii Europejskiej wielu instrumentów wspomagających przemiany strukturalne w rolnictwie, niezmiennie podstawowym problemem polskiego rolnictwa pozostaje rozdrobniona struktura agrarna, co jest równoznaczne z dużą liczbą gospodarstw słabo wyposażonych w czynniki wytwórcze, o małych możliwościach inwestycyjnych oraz z liczną i słabą jakościowo siłą roboczą, która wypracowuje stosunkowo niewielki dochód. W konsekwencji istniejące uwarunkowania ograniczają rozwój ekonomiczny sektora rolnego, co przekłada się na opóźnienia cywilizacyjne obszarów wiejskich i globalnie niższy standard życia na wsi.

Tabela 1. Gospodarstwa rolne i struktura użytkowania gruntów w UE i w Polsce według grup obszarowych

Wyszczególnienie	Grupy obszarowe w ha UR				
	do 5	5-10	10-20	20-50	powyżej 50
<b>Gospodarstwa rolne (w mln)</b>					
UE-27 (14,5)	71,5	10,9	7,1	5,7	4,8
UE-15 (5,8)	54,6	12,9	10,7	11,2	10,6
Polska (2,6)	70,1	15,5	9,5	4,0	0,9
w tym: gospodarstwa indywidualne powyżej 1 ha (1,8)	57,5	22,2	13,5	5,7	1,1
<b>Użytki rolne w gospodarstwach (w mln ha)</b>					
UE-27 (172,0) <sup>a</sup>	8,6	6,4	8,4	15,1	61,5
UE-15 (124,9) <sup>a</sup>	4,5	4,3	7,1	16,9	67,2
Polska (16,2)	18,1	17,5	20,8	18,4	25,2
w tym: gospodarstwa indywidualne powyżej 1 ha (14,1)	18,5	20,1	23,8	21,0	16,6

<sup>a</sup> Wzięto pod uwagę powierzchnię wyrażoną w UAA (*Utilised Agricultural Area*) – obszary wykorzystywane rolniczo, w skład których wchodzi grunty orne, łąki, pastwiska i obszary wykorzystywane pod uprawy zbożowe oraz ogrody warzywne.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS (*Rocznik statystyczny rolnictwa i obszarów wiejskich*, GUS, Warszawa 2008) i Komisji Europejskiej ([http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2008/table\\_en/en354.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2008/table_en/en354.htm), 10.09.2009 r., dane za 2005 r.).

Rozdrobnienie agrarne, charakterystyczne dla naszego rolnictwa powoduje, że liczba polskich gospodarstw rolnych stanowi 17,5% ogółu w UE-27, a liczba zatrudnionych w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie obejmuje 16,6% wszystkich pracujących w tej branży (według danych Eurostat za rok 2007). Daleko odbiegamy od średniej liczby gospodarstw przypadających na jeden kraj członkowski: 1800 tys. w Polsce wobec 507 tys. przypadających na jedno państwo Unii Europejskiej. Podobnie jest z zatrudnieniem w rolnictwie, gdyż średnio w krajach UE wynosi ono 6%, a w Polsce 19% (mierzone na poziomie NUTS-2).

W efekcie większość naszych gospodarstw rolnych, zwłaszcza rodzinnych, nie jest konkurencyjna, a dochody rolnicze zatrudnionych w nich osób rażąco

niskie. Zmianę tej sytuacji i przyspieszenie procesu koncentracji mogłaby spowodować intensyfikacja rynkowego obrotu ziemią. Od kilku lat od strony popytowej obserwuje się dużą presję (w efekcie rosną ceny ziemi w niespotykanie dotąd szybkim tempie), ale barierą pozostaje bardzo niska podaż gruntów przeznaczonych na sprzedaż. Kończą się zasoby Agencji Nieruchomości Rolnych, a obrót ziemią rolniczą odbywa się głównie poza rynkiem (tzw. obrót rodzinny). Prawie 90% gospodarstw rolnych przekazywanych jest na zasadzie schedy rodzinnej, a wzrastające ceny ziemi wzmacniają kapitałowe znaczenie posiadanych gruntów rolniczych i podnoszą ich atrakcyjność, jako własności majątkowej.

Konieczne zmiany strukturalne w sektorze rolniczym ukierunkowane na poprawę jego konkurencyjności i zapewnienia satysfakcjonujących dochodów z działalności rolniczej wymagają przyspieszenia procesu redukcji liczby osób pracujących w rodzinnych gospodarstwach rolnych i profesjonalizacja ich zatrudnienia. Ograniczenie pracujących w sferze produkcji rolniczej w dużym stopniu będzie związane z tendencjami przemian w strukturze obszarowej oraz unowocześnianiem technik wytwarzania produktów rolniczych. Zgodnie z dotychczasowymi prawidłowościami rozwojowymi zazwyczaj odchodzenie ludności z rolnictwa wyprzedza w czasie przemiany agrarne oraz wymusza upowszechnianie racooszczędnych metod produkcji.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że obecnie aby polskie rolnictwo było konkurencyjne, powinien nastąpić intensywny proces koncentracji zasobów ziemi w gospodarstwach ukierunkowanych prorynkowo. Te przeobrażenia są niezbędne nie tylko, aby zapewnić konkurencyjność polskiego rolnictwa, ale również są konieczne w kontekście zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Przy czym nie chodzi tu o ekstremalną koncentrację, ale o zwiększenie zasobów ziemi w posiadaniu gospodarstw zdolnych do skutecznej rywalizacji na coraz bardziej liberalizującym się rynku rolnym.

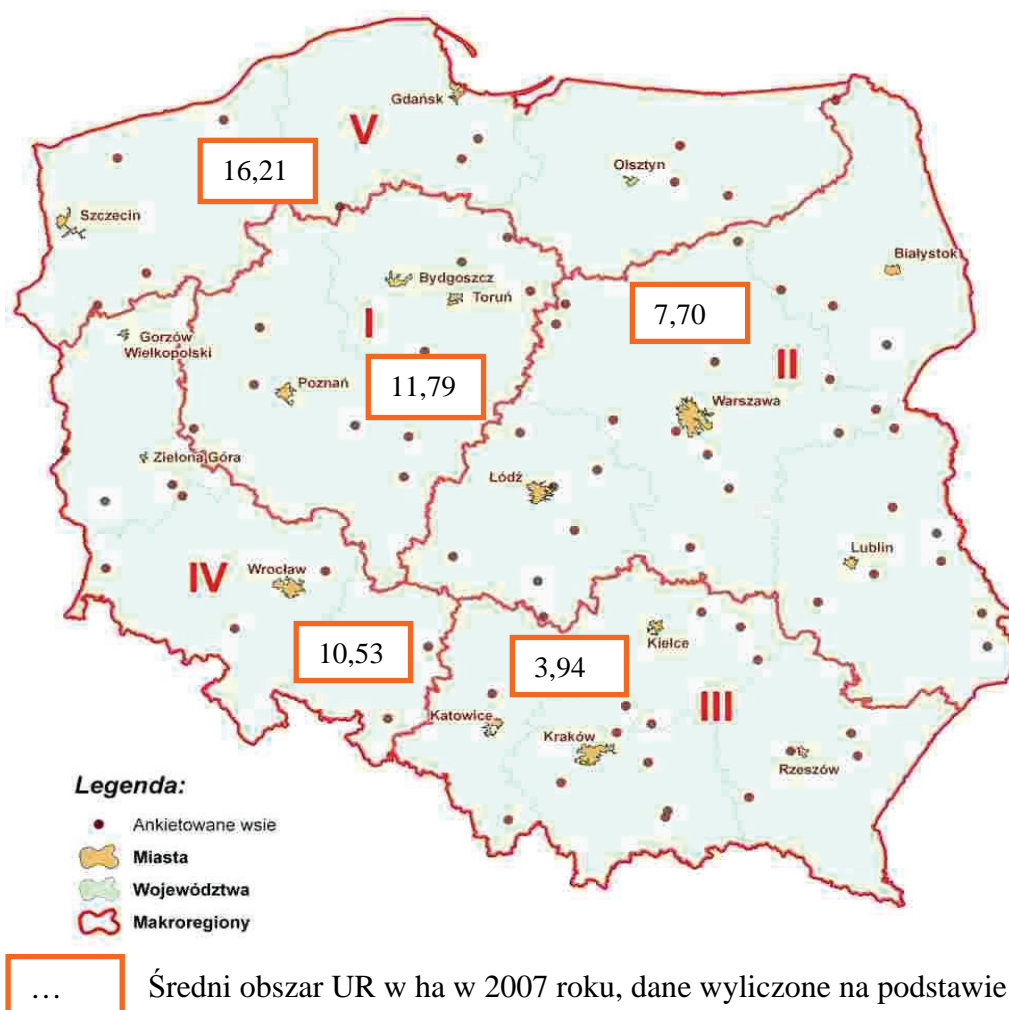
Obserwowane tendencje w różnym stopniu dotyczyły poszczególnych regionów kraju. Procesy koncentracji gruntów rolnych najsilniej zaznaczyły się w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, natomiast na terenach południowych zwłaszcza w województwach śląskim, podkarpackimi i małopolskim strukturę agrarną gospodarstw rolnych w dalszym ciągu cechowało znaczące rozdrobnienie.

W konsekwencji przemian w wielkości powierzchni gospodarstw położonych w poszczególnych województwach nie uległy przekształceniom historycznie ukształtowane regionalne odmienności w strukturze agrarnej rolnictwa. W dalszym ciągu skala terytorialnych różnic w udziale jednostek o stosunkowo niewielkim obszarze była znacząca i wyrażała się zarówno ponad 40% odsetkiem

gospodarstw od 1 do 2 ha UR w już wcześniej wymienionych województwach południowych, jak i 22% gospodarstw o obszarze 20 ha i więcej w województwie warmińsko-mazurskim.

Zróźnicowanie w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych w dużym stopniu odzwierciedla odmienną rolę rolnictwa w źródłach utrzymania wiejskich rodzin, skalę zarobkowania i bezrobocia oraz znaczenie czynników społeczno-kulturowych, takich jak przestrzeganie tradycyjnych form dziedziczenia gospodarstw, przywiązanie do ojcowizny itp.

Mapka 1. Średni obszar gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha UR w 2007 roku według makroregionów\*



\* Poszczególnym makroregionom odpowiadają następujące oznaczenia i województwa: **środkowozachodni (I)** – kujawsko-pomorskie i wielkopolskie; **środkowowschodni (II)** – mazowieckie, lubelskie, łódzkie i podlaskie; **południowo-wschodni (III)** – małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie; **południowo-zachodni (IV)** – dolnośląskie, lubuskie i opolskie; **północny (V)** – pomorskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie.

Posiadanie ziemi utożsamiać należy nie tylko z prowadzeniem rolniczej działalności gospodarczej, ale trzeba brać również pod uwagę jej wartość jako rodzinnych dóbr majątkowych. Od wielu lat najbardziej widocznym przykładem takich zależności są południowe tereny kraju (głównie województwo małopolskie i podkarpackie), gdzie powszechne zarobkowanie poza gospodarstwem i miejscowo znaczące zawansowanie procesów wielofunkcyjnego rozwoju wsi i obszarów wiejskich nie spowodowało pobudzenia procesu zmniejszenia się liczby gospodarstw i uruchomienia procesów koncentracji ziemi, a wręcz przeciwnie, z racji utrzymujących się odrębności kulturowych przyczyniło się do petryfikacji rozdrobnienia agrarnego. Reasumując należy uznać, że obok uwarunkowań natury ekonomicznej również czynniki natury społecznej przyczyniają się do pogłębiania wieloletnich regionalnych odmienności w strukturze agrarnej oraz w utrzymywaniu się dużych rozbieżności w średniej wielkości powierzchni gospodarstw.

Opisane zależności znalazły wyraz także w różnicach w korzystaniu z poszczególnych form wsparcia rozwoju rolnictwa uruchamianych w ramach WPR. Najbardziej spektakularnym przykładem są jednolite płatności obszarowe, które z racji różnic w strukturze agrarnej gospodarstw były zdecydowanie wyższe na terenach zachodnich i północnych niż na obszarach południowo-wschodnich. Z racji rolniczego wykorzystania ziemi stosunkowo najwięcej, bo 87% ogółu użytków rolnych zostało objęte dopłatami gruntowymi w makroregionie środkowo-zachodnim, czyli w województwach: wielkopolskim i kujawsko-pomorskim, a najmniej, bo tylko 74% w makroregionie południowo-wschodnim, tj. łącznie w województwach: świętokrzyskim, podkarpackim i małopolskim.

Skalę przestrzennych odmienności w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi i rolnictwa odzwierciedla między innymi udział dochodów z rolnictwa w ogólnych dochodach wiejskiej społeczności. W makroregionie środkowozachodnim aż 43% ogółu dochodów mieszkającej tam ludności pochodzi z działalności rolniczej (9,4% to dopłaty bezpośrednie), natomiast w makroregionie południowo-wschodnim analogiczna wielkość wynosi niespełna 16%, przy czym składa się na nią 13,2% dochodów ze sprzedaży produktów rolniczych i 2,6% z dopłat bezpośrednich.

Odpowiednio do przestrzennych różnic w strukturze ludności wiejskiej według głównych źródeł utrzymania najliczniejszymi beneficjentami wsparcia w ramach działania mającego na celu zróżnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich byli mieszkańcy makroregionu południowo-wschodniego. Tym samym należy uznać, że działania na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich pogłębiły już wcześniej silnie zaznaczające się odmienności w kierunkach rozwoju ekonomicznego i w alokacji aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej z poszczególnych terenów kraju.

Równocześnie należy stwierdzić, iż w kolejnych latach po integracji z Unią Europejską zaznaczyły się pewne tendencje do procesów koncentracji i wydzielania się nowych gospodarstw wysokotowarowych. W ujęciu przestrzennym te procesy stosunkowo mocno uwidoczniły się w makroregionie środkowowschodnim, gdzie tradycyjne rolnictwo rodzinne zaczęło ewoluować poprzez podział gospodarstw indywidualnych na silne ekonomicznie podmioty o określonym kierunku specjalizacji, dążące do umocnienia swojej pozycji rynkowej oraz jednostki nastawione głównie na zaopatrzenie rodziny, której członkowie utrzymywali się głównie z zajęć nierolniczych. Takim tendencjom sprzyjały zarówno programy wspierania modernizacji i inwestycji w gospodarstwach rolnych uruchamiane w ramach WPR, jak i uwarunkowania gospodarcze opisywanego makroregionu. Z racji położenia na tym terenie dwóch dużych aglomeracji (warszawskiej i łódzkiej) sytuacja na rynku pracy w wymienionym makroregionie była relatywnie dobra, co sprzyjało rozpowszechnieniu dojazdów mieszkańców wsi do pracy poza miejscem zamieszkania. Należy także zaznaczyć, że na tym terenie stosunkowo najwyższy odsetek użytkowników rolnych został objęty działaniem rent strukturalnych (tj. prawie 4% ogółu UR na tym terenie).

Przykład makroregionu środkowowschodniego potwierdza tezę, że przeobrażenia strukturalne w rolnictwie są ściśle powiązane z możliwościami pracy poza gospodarstwem. Uwzględniając konieczność przyspieszenia przemian agrarnych należy szacować, iż w okresie kilkunastu lat będzie ono wymagało stworzenia około 1,5 mln pozarolniczych miejsc pracy dla mieszkańców wsi.

Pozarolnicza aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej jest w coraz większym stopniu zdeterminowana lokalnymi inicjatywami w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. W kreowaniu takich przedsięwzięć dużą rolę pełnią instytucje obejmujące zasięgiem swoich działań gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Dotychczas wkład tych organizacji w lokalny rozwój dotyczył zwłaszcza przedsięwzięć na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego, jaki tworzy miejscowa społeczność. Przeprowadzone badania i analizy wykazały, że działalność w tym zakresie dotyczy zwłaszcza szkoleń, doradztwa i podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Tym samym udział instytucji na rzecz poprawy kapitału ludzkiego przekłada się na ich coraz większą i coraz bardziej znaczącą rolę w dynamizowaniu przemian na obszarach wiejskich. Wobec istniejących potrzeb instytucjonalnego wspierania wiejskich inicjatyw na rzecz rozwoju oraz zwiększenia efektywności takich działań nabiera znaczenia właściwe rozpoznawanie przez poszczególne organizacje potrzeb różnych grup ludności. Ważne staje się również zwiększenie aktywności samych społeczności lokalnych, ponieważ ich działania mogą wzmocnić sferę instytucjonalną oraz rozszerzyć źródła finansowania usług edukacyjnych. Biorąc pod uwagę skalę dostępnych środków unijnych,

a wiele z nich wykorzystuje się na wyrównanie szans edukacyjnych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wsparcie instytucjonalne takich przedsięwzięć stwarza realne możliwości przyspieszenia poprawy jakości kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich. Jest to zadanie bardzo ważne, jeżeli uwzględnić nie tylko wieloletnie upośledzenie cywilizacyjne mieszkańców wsi, ale potencjał rozwojowy, jaki tworzy wiejska społeczność.

Na obszarach wiejskich zamieszkuje blisko 40% populacji, przy czym aż 57% z ogółu wiejskiej społeczności żyje poza gospodarstwami rolnymi. W ostatnich latach ludność związana z rolnictwem uległa wyraźnemu odmłodzeniu. W tej grupie wzrósł bowiem udział osób najmłodszych (tj. w wieku do 15 lat).

Pomimo że wśród ludności Polski w wieku produkcyjnym tylko 37,7% mieszka na terenach wiejskich, ogólny przyrost osób z tej kategorii wieku niezmiennie jest wywołany głównie przez ludność wiejską. W latach 2004-2008 ludność w wieku produkcyjnym wśród mieszkańców wsi zwiększyła się o ponad 400 tys., natomiast w miastach w tym samym czasie zmalała o 84 tys.

W dalszym ciągu utrzymywały się dysproporcje w wykształceniu ludności pomiędzy terenami wiejskimi, a miastami, choć na wsi, podobnie jak w miastach, zwiększały się aspiracje edukacyjne. Pomimo wyraźnej poprawy poziomu wykształcenia mieszkańców wsi w 2007 roku, tak jak i w latach wcześniejszych, na obszarach wiejskich zanotowano prawie dwukrotnie mniejszy niż w miastach odsetek osób z wykształceniem co najmniej średnim i ponad trzykrotnie mniejszy odsetek osób z wykształceniem wyższym. Wśród przyczyn takiego stanu należy wymienić nie tylko trudniejszy dostęp młodzieży wiejskiej do placówek edukacyjnych wyższego szczebla, ale również mniej liczne i różnorodne oraz mniej atrakcyjne pod względem poziomu wynagrodzenia, oferty pracy na wsi niż w mieście. Są to jedne z najpoważniejszych powodów migracji ludności wiejskiej do miast, jak też poza granice kraju.

Z analizy cech demograficznych wychodźców z terenów wiejskich wynika, że migranci to przeważnie osoby młode i dobrze wykształcone. Dziewięć na dziesięć osób opuszczających obszary wiejskie w 2005 roku było w wieku produkcyjnym mobilnym, a sześć na dziesięć osób posiadało wykształcenie co najmniej średnie. Zarówno w przypadku rodzin rolniczych, jak i bezrolnych, częściej tereny wiejskie opuszczały kobiety, przy czym były one lepiej wykształcone niż mężczyźni, co wpływało na relatywnie wysoki poziom wykształcenia wychodźców.

Aczkolwiek zjawiska migracyjne ograniczają tempo poprawy jakości kapitału ludzkiego w wiejskim środowisku, to równocześnie migracja ze wsi może być korzystna dla obszarów wiejskich z punktu widzenia stopniowego zmniejszania przeludnienia rolnictwa. Migracje są nierzadko efektem lepszego wyko-



rzystania pracy w gospodarstwach rolnych, a więc wyłączenia z produkcji rolniczej osób zbędnych. Ponadto trzeba brać pod uwagę, że część osób powraca na wieś z wyższymi kwalifikacjami i większym doświadczeniem, a transfery finansowe do rodzinnych miejscowości mogą przyczynić się do polepszenia warunków bytowych rodziny, zwiększenia inwestycji w gospodarstwie lub podjęcie działalności nierolniczej.

W odniesieniu do osób wykonujących pracę rolników wyniki przeprowadzonych badań terenowych dokumentują, że w okresie 2000-2005 nastąpił w odniesieniu do tej grupy wzrost jakości kapitału ludzkiego, mierzonego poziomem wykształcenia – ogólnego i rolniczego oraz częstotliwością korzystania z profesjonalnych usług doradczych. Wśród ogółu kierowników gospodarstw najbardziej dynamicznie w opisywanych latach wzrastał udział osób z wykształceniem średnim i wyższym oraz korzystających okresowo z doradztwa rolniczego. Analiza danych potwierdziła istnienie pozytywnego, choć, ciągle jeszcze, słabego związku między zmiennymi reprezentującymi kapitał ludzki, a wartością produkcji towarowej przebadanych gospodarstw rolnych. Spośród wybranych do analizy zmiennych najsilniejszy wpływ na skalę produkcji towarowej miała częstotliwość współpracy kierownika gospodarstwa z doradcą. Między grupami wyróżnionymi ze względu na poziom wykształcenia (ogólnego i rolniczego) oraz korzystania z doradztwa odnotowano znaczące różnice średnich wartości sprzedanej produkcji rolniczej. Przytoczone zależności nie zmieniają faktu, iż nadal polskie rolnictwo dysponuje niewystarczającym poziomem kapitału ludzkiego (poziom wykształcenia, uczestnictwo w systemie doksztalcania), który odbiega od istniejących potrzeb.

Rosnąca konkurencja i częste zmiany sytuacji na rynkach rolnych będą stawiały coraz więcej wymagań przed osobami kierującymi gospodarstwami rolnymi. Aby osiągnąć sukces ekonomiczny będą one musiały dysponować coraz bardziej rozległą wiedzą i umiejętnościami wykraczającymi poza wykształcenie z zakresu agronomii. Dla wielu rolników łączyć to należy z potrzebą uczestniczenia w systemach doksztalcania. Szanse realizacji takich zamierzeń stwarzają programy dotyczące inwestowania w kapitał ludzki w rolnictwie. Są one uwzględnione w unijnej i krajowej polityce rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013.

Przeprowadzona analiza wydatków finansowanych z EFRROW w poszczególnych państwach Wspólnoty udokumentowała, że w Polsce w latach 2007-2013 zaplanowano relatywnie największą ilość środków na realizację działań związanych ze wzmacnianiem kapitału ludzkiego. Wskaźnik intensywności wsparcia instrumentów polityki służących zwiększaniu kapitału ludzkiego wynosił w Polsce 17%, przy średniej wartości dla UE-27 – 7%. Jednak w rzeczywistości

tylko pośrednio wiązało się to z rolą, jaką w polskim PROW wyznaczono działaniom związanym z poprawą jakości czynnika ludzkiego i wynikało przede wszystkim z przyjętego programu rent strukturalnych. Wsparcie instrumentów bezpośrednio wzmacniających kapitał ludzki w rolnictwie (szkolenia, doradztwo, rozpowszechnianie informacji) pozostawało niewielkie i kształtowało się na poziomie zbliżonym do średniej unijnej.

Należy brać pod uwagę, że w kolejnych latach wraz z narastaniem procesów koncentracji w rolnictwie, znaczenie umiejętności będzie odgrywać coraz większą rolę przy wyznaczaniu pozycji polskiego rolnictwa na wewnętrznych i globalnych rynkach.

Obecnie wśród przyczyn utrudniających wzrost konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych najbardziej istotne znaczenie odgrywiają ograniczenia strukturalne. Jednak, jak wykazały badania, także przy przebudowie rolniczych struktur jakość kapitału ludzkiego będzie miała tendencję rosnącą, chociażby ze względu na jego wpływ na możliwości uzyskania stabilnej i dobrze płatnej pracy poza rolnictwem. Jest to niezbędny warunek zmniejszenia zatrudnienia w gospodarstwach rolnych i przyspieszenia procesów koncentracji w rolnictwie. Zwiększenie tempa takich przeobrażeń jest nieodzowne, bowiem obecnie można szacować, że ogółem, tzn. uwzględniając zarówno gospodarstwa indywidualne, jak i osób prawnych, wydajnie jest wykorzystywana tylko połowa gruntów rolniczych. Łączyć to należy z ciągle zbyt skromną liczbą wysokotowarowych gospodarstw indywidualnych.

Z przeprowadzonych badań wynikało, że od czasu wprowadzenia w Polsce rynkowych zasad gospodarowania, w rolnictwie chłopskim rozpoczął się proces wyodrębniania grupy jednostek aktywnie dążących do dostosowania swojej działalności ekonomicznej do nowych uwarunkowań. W skład tej kategorii wchodziły gospodarstwa zasobne w środki produkcji, umożliwiające uzyskanie dochodów z działalności rolniczej nie mniejszych niż średnie zarobki poza rolnictwem. Można szacować, że w takiej sytuacji znajdowało się około 230 tys. jednostek. Aczkolwiek w stosunku do początków transformacji ustrojowej liczebność gospodarstw wysokotowarowych wzrosła o 59%, a ich udział wśród ogółu indywidualnych gospodarstw rolnych zwiększył się z 6 do 12%, to ciągle jest to zbyt mało, by skutecznie umacniać konkurencyjność polskiego rolnictwa na rynkach Unii Europejskiej i globalnych.

Objęcie polskiego rolnictwa WPR przyczyniło się przede wszystkim do powiększenia możliwości modernizacji prowadzonej działalności gospodarczej. W następstwie uruchomienia różnorodnych programów wspierania rolnictwa w stosunkowo krótkim czasie powiększeniu uległa działalność inwestycyjna w gospodarstwach wysokotowarowych.

Cechy gospodarstw wysokotowarowych wykazały, że są one zdolne do konkurencji na rynku krajowym i międzynarodowym, a praca w nich jest coraz bardziej atrakcyjna. W ich zbiorze, w 2005 roku średnia wartość dochodu rolniczego w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego wynosiła 46,8 tys. zł i była to wielkość prawie dwuipółkrotnie większa niż przeciętne wynagrodzenie netto w całej gospodarce narodowej.

Wzrostowi liczebności gospodarstw wysokotowarowych towarzyszyły relatywnie intensywne procesy koncentracji zasobów produkcyjnych w tej kategorii jednostek. Zmiany strukturalne w obrębie gospodarstw wysokotowarowych w poszczególnych badanych okresach wskazują, że tempo prorozwojowych przemian w sytuacji gospodarczej w latach 2000-2005 w porównaniu z okresem wcześniejszym było znacznie wyższe. Te procesy wyraźnie dokumentują korzystne oddziaływanie procesów integracji z UE i uruchomienia WPR na wzmocnienie segmentu rodzinnych gospodarstw wysokotowarowych. Objęcie polskiego rolnictwa WPR skutkowało nie tylko zwiększeniem wymagań, ale również spowodowało poprawę koniunktury rolniczej i powiększenie możliwości korzystania z różnorodnych unijnych funduszy wspierających modernizację działalności rolniczej. Wymienione czynniki zwiększały aktywność inwestycyjną osób zarządzających gospodarstwami wysokotowarowymi. W latach 2000-2005 prowadzone w tej grupie działania na rzecz rozbudowy środków trwałych stanowiły blisko 40% wszystkich inwestycji produkcyjnych realizowanych w indywidualnym rolnictwie, przy czym pochłonęły one 72% całej kwoty środków pieniężnych wydatkowanych na ten cel. Dla porównania w poprzednim pięcioleciu analogiczne wskaźniki wynosiły odpowiednio 18 i 45%.

Rezultatem ożywienia aktywności inwestycyjnej było zwiększenie zdolności konkurencyjnych rodzinnych gospodarstw wysokotowarowych. Świadczył o tym między innymi wzrost ich potencjału produkcyjnego, mierzonego wielkością ekonomiczną. W 2005 roku średnia wielkość ekonomiczna w gospodarstwach wysokotowarowych wynosiła ok. 33 ESU, podczas gdy wcześniej analogiczny wskaźnik stanowił 10 ESU. Ponadto do 62% zwiększył się udział sprzedaży z gospodarstw wysokotowarowych w ogólnej wartości produkcji towarowej rolnictwa indywidualnego. Jednocześnie w dyspozycji tej kategorii podmiotów znajdowało się 38% użytkowników rolnych.

Na podstawie wyników badań należy uznać, że uruchamiane instrumenty wsparcia WPR silnie wspomagały przede wszystkim tę grupę gospodarstw, która już w okresie przedakcesyjnym wyróżniała się lepszym wyposażeniem gospodarstw w majątek produkcyjny oraz większym zaangażowaniem rolników w dążeniach o uzyskanie jak najsilniejszej pozycji rynkowej.

O trudnościach we włączaniu się nowych podmiotów do grupy gospodarstw wysokotowarowych świadczyły dane dotyczące jednostek, które po raz pierwszy w 2005 roku znalazły się w tej kategorii. Cechowały się one dużym arealem gruntów (średnio było to 30 ha UR), wysokim udziałem tzw. gospodarstw specjalistycznych (55%) i względnie stabilnymi kontaktami z rynkiem (40% posiadało stałego odbiorcę na produkty rolnicze). Produkcyjność czynników wytwórczych była w tych jednostkach wielokrotnie wyższa niż wśród ogółu gospodarstw spełniających funkcje dochodowe. Dla przykładu w 2005 roku przeciętna wartość sprzedaży z jednostki powierzchni użytków rolnych wynosiła w nich około 7 tys. zł i było to aż o 80% więcej niż pozostałych gospodarstwach produkujących głównie na rynek. Podkreślić również należy znacznie korzystniejszą strukturę demograficzną i wyższy poziom wykształcenia ogólnego i zawodowego rolników z wyróżnionej grupy gospodarstw w porównaniu z resztą. Dotyczyło to zwłaszcza osób pełniących funkcje kierownika gospodarstwa. Wśród nowo powstających jednostek wysokotowarowych, aż 34% kierowników gospodarstw cechowało się ukończeniem studiów wyższych.

Przytoczne powyżej dane przede wszystkim dokumentują jak trudno przy istniejącym rozdrobnieniu agrarnym i niewielkim potencjalnie produkcyjnym większości polskich gospodarstw indywidualnych jest osiągnąć konkurencyjną pozycję na rynku rolnym. Podkreślić należy, iż wielkość grupy gospodarstw, którym udało się uzyskać taki status, jest przestrzennie zróżnicowana. Większość z nich jest umiejscowiona na obszarach środkowozachodnich (w województwach wielkopolskim i kujawsko-pomorskim), a więc na terenach, które od lat wyróżniały się stosunkowo najwyższą kulturą rolną i siłą ekonomiczną zlokalizowanych tam gospodarstw. W tym makroregionie aż 30% indywidualnych gospodarstw rolnych, z racji wielkości dochodów uzyskiwanych z rolniczej produkcji towarowej, plasowało się w kategorii jednostek wysokotowarowych i był najwyższy wskaźnik w porównaniu z pozostałymi terenami kraju. Z kolei najmniejszym udziałem jednostek wysokotowarowych charakteryzowało się rolnictwo Polski południowo-wschodniej. W tym makroregionie takich gospodarstw było nie tylko relatywnie najmniej, bo tylko 7%, ale ich zbiorowość pomiędzy 2000 a 2005 rokiem uległa nawet niewielkiemu zmniejszeniu. To zjawisko należy wiązać przede wszystkim ze specyfiką makroregionu południowo-wschodniego. Na tle innych części kraju cechuje go szczególnie duże rozdrobnienie agrarne oraz znaczne rozpowszechnienie pracy zarobkowej wśród użytkowników gospodarstw (najemnej i na własny rachunek). Na tym terenie dla większości właścicieli gospodarstw rolnych posiadana nieruchomość spełnia głównie funkcje siedliska, a prowadzona działalność rolnicza jest przeznaczana na samozaopatrzenie rodziny. W grupie jednostek o charakterze towarowym, ze względu na

posiadane relatywnie małe zasoby ziemi, najczęściej prowadzi się nietypowe kierunki produkcji wymagające z reguły dużych nakładów kapitałowych. Przykład makroregionu południowo-wschodniego przede wszystkim potwierdza utrzymujące się relatywnie duże znaczenie czynnika agrarnego w kształtowaniu sytuacji rolnictwa w Polsce.

Reasumując należy podkreślić, że uaktywnienie procesów proefektywnościowej przebudowy rolniczych struktur, jakie wymusza konkurencja na rynkach krajowych i zagranicznych, wymagać będzie likwidacji części gospodarstw. Z prowadzonych badań wynika, że aby pozyskać pożądaną ilość gruntów rolniczych dla wzmocnienia potencjału wytwórczego polskiego rolnictwa liczba gospodarstw powinna ulec zmniejszeniu przynajmniej o połowę, co wymaga zatrudnienia poza rolnictwem około 66% osób pracujących obecnie w gospodarstwach. W istniejących uwarunkowaniach gospodarczych najistotniejszym celem polityki rolnej powinna stać się intensyfikacja oddziaływania instrumentów wspomagających dywersyfikację aktywności ekonomicznej ludności związanej z gospodarstwami rolnymi. Nieodzownym elementem realizacji takich zamierzeń są wszelkie instytucjonalne działania na rzecz poprawy jakości kapitału ludzkiego w wiejskim środowisku.

## Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w latach 2005-2008<sup>1</sup>

### Wstęp i metodyka

Prezentowane w dalszej części rozdziału badania oparto na danych empirycznych o działalnościach gromadzonych i przetwarzanych zgodnie z zasadami funkcjonowania systemu AGROKOSZTY. Badania realizowano w gospodarstwach położonych na terenie całego kraju, które prowadziły wytypowane do badań działalności. Gospodarstwa te należą do ekonomicznie mocniejszych i osiągających wyższy poziom produkcji niż ogół gospodarstw indywidualnych w kraju. Z tego względu uzyskanych wyników nie należy w sposób bezpośredni przekładać na wyniki przeciętne w kraju. Wieloletnie badania wskazują jednak, że wykonywane obliczenia dają wiarygodny obraz sytuacji dochodowej działalności w grupach gospodarstw (przy określonej skali produkcji działalności produkcyjnych), we właściwy sposób odzwierciedlają tendencje w kształtowaniu się kosztów i mogą służyć badaniu współzależności między dochodowością produkcji a jej głównymi determinantami.

Wykonując obliczenia, dane do poziomu nadwyżki bezpośredniej przetwarzano zgodnie z metodologią przyjętą w systemie AGROKOSZTY, odpowiada ona wymogom Unii Europejskiej. Natomiast w rachunkach na etapie wyliczania dochodu z działalności, w celu określenia poziomu poszczególnych składników kosztów pośrednich korzystano z bazy Polskiego FADN. Takie podejście metodyczne jest stosowane w rachunkach kosztów jednostkowych wykonywanych w Zakładzie Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

Poniżej w sposób uproszczony przedstawiono sposób obliczania nadwyżki bezpośredniej i dochodu z działalności<sup>2</sup>:

Nadwyżka bezpośrednia = [(wartość produkcji – koszty bezpośrednie) =  
= nadwyżka bezpośrednia bez dopłat] + dopłaty<sup>3</sup>;

Dochód z działalności = [wartość produkcji – (koszty bezpośrednie + pośrednie) =  
= dochód z działalności bez dopłat] + dopłaty.

---

<sup>1</sup> Realizowany temat był zatytułowany: Rachunek nadwyżek ekonomicznych dla wybranych produktów rolniczych i klasyfikacja gospodarstw rolnych według zasad stosowanych w Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> Szczegółowo kwestie metodyczne omówiono w: *Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia wybranych produktów rolniczych w 2008 roku*, seria Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 140, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009 oraz w publikacji *Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w 2008 roku*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2009.

<sup>3</sup> Dopłaty nie obejmują jednolitej płatności obszarowej.

Ważnym celem gospodarowania rolnika jest osiągnięcie relatywnie wysokich dochodów. Poziom dochodu jest wynikiem wielu czynników, zwłaszcza wielkości zasobów produkcyjnych i sposobu ich użycia, wielkości nakładów produkcyjnych, cen po których rolnik sprzedaje wytworzone produkty rolne oraz cen środków produkcji i usług nabywanych na cele produkcyjne. Nie bez znaczenia jest także umiejętność wykorzystania możliwości, jakie stwarza integracja europejska. Wyniki badań wskazują, że jest to realny sposób poprawy sytuacji dochodowej rolników.

W analizowanym okresie (2005-2008) zmieniały się znacznie uwarunkowania zewnętrzne, i to zarówno ekonomiczne, jak i klimatyczne. Na tle zmieniających się warunków zewnętrznych, zachodziły zmiany w poziomie intensywności organizacji oraz opłacalności produkcji poszczególnych działalności. W celu pokazania skali tego zjawiska jako przedmiot badań wybrano działalności prowadzone w gospodarstwach konwencjonalnych o relatywnie dużym znaczeniu gospodarczym, tzn. pszenicę ozimą i jara, żyto ozime, owies, rzepak ozimy, buraki cukrowe, ziemniaki jadalne, tuczniaki (tj. żywiec wieprzowy) i krowy mleczne.

Dla pokazania tendencji zmian kosztów produkcji oraz dochodu z działalności zastosowano dwa sposoby selekcji gospodarstw. Na podstawie danych z tzw. „gospodarstw powtarzających się w latach” sporządzono analizę porównawczą, dzięki takiej selekcji, uzyskane wyniki nie zostały obciążone odchyleniami wynikającymi ze zmiany badanej populacji gospodarstw. Dla drugiego sposobu grupowania gospodarstw przyjęto kryterium ekonomiczne, tzn. poziom nadwyżki bezpośredniej bez dopłat, jaką zapewniły badane działalności. Wyniki zaprezentowano w układzie kwartyli, jako średnie dla wydzielonych grup gospodarstw, tj. najlepszych, średnich i najslabszych. W tym przypadku uwidoczniły się czynniki determinujące poziom wartości produkcji oraz rozpatrywanych kategorii dochodu, a także siła zależności między kosztami bezpośrednimi a kosztami ogółem oraz nadwyżką bezpośrednią a dochodem z działalności.

## **Wyniki badań**

Badania prowadzone nieprzerwanie w latach 2005-2008 wskazują na zmiany rozwojowe, jakie zaszły w gospodarstwach zaangażowanych w badania systemu AGROKOSZTY. Ocenia się, że na decyzje podejmowane przez kierowników gospodarstw duży wpływ miał kilkuletni okres obecności Polski w strukturach unijnych oraz wsparcie w postaci dopłat. Przede wszystkim powiększyły one powierzchnię użytków rolnych, ponadto na przestrzeni tych kilku lat poprawiło się wyposażenie w trwałe środki produkcyjne, rolnicy szczególnie inwestowali w ciągniki oraz maszyny i narzędzia rolnicze. Wzrost wartości

środków trwałych, w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych, wynosił od kilku do kilkunastu procent. Częstym następstwem tej sytuacji były mniejsze nakłady pracy żywej, co tym samym sprzyjało wzrostowi jej wydajności.

Rozpatrując w latach badań poziom nakładów, odnotowano że w przypadku zbóż, dawka NPK zastosowana na 1 ha w zasadzie nie uległa zmianie. Natomiast wyższe nawożenie, w kolejnym roku badań zastosowali producenci buraków cukrowych – o ok. 5%, ziemniaków jadalnych – o ok. 15% oraz rzepaku ozimego – o ok. 28%. Zmieniło się również zużycie pasz treściwych na 1 kg przyrostu żywca wieprzowego, w roku 2008 w stosunku do 2005 roku obniżyło się o 15% (3,95 wobec 4,65 kg). Chociaż nadal pozostało dość wysokie, to kierunek zmiany wskazuje na decyzje producentów zmierzające do obniżenia kosztów produkcji.

Na wyniki ekonomiczne badanych działalności wpływ miały: rozmiar produkcji, uzyskane wyniki produkcyjno-cenowe oraz kosztochłonność. Jednak w ostatecznym rachunku nie bez znaczenia było także wsparcie w postaci dopłat, niekiedy tylko dzięki nim rolnicy nie ponieśli straty. Oceniając w analizowanych latach ekonomiczne wyniki uprawy ziemniaków roślinnych (tj. buraków cukrowych, ziemniaków jadalnych, pszenicy jarej, owsa, pszenicy ozimej, żyta i rzepaku ozimego) stwierdzono, że na poziomie dochodu z działalności były one dochodowe. Jednak w 2008 roku, w przypadku buraków cukrowych i owsa dochód ten został zrealizowany wyłącznie dzięki dopłatom, tj. płatności cukrowej i uzupełniającej, które pokryły stratę, a pozostała nadwyżka generowała dochód.

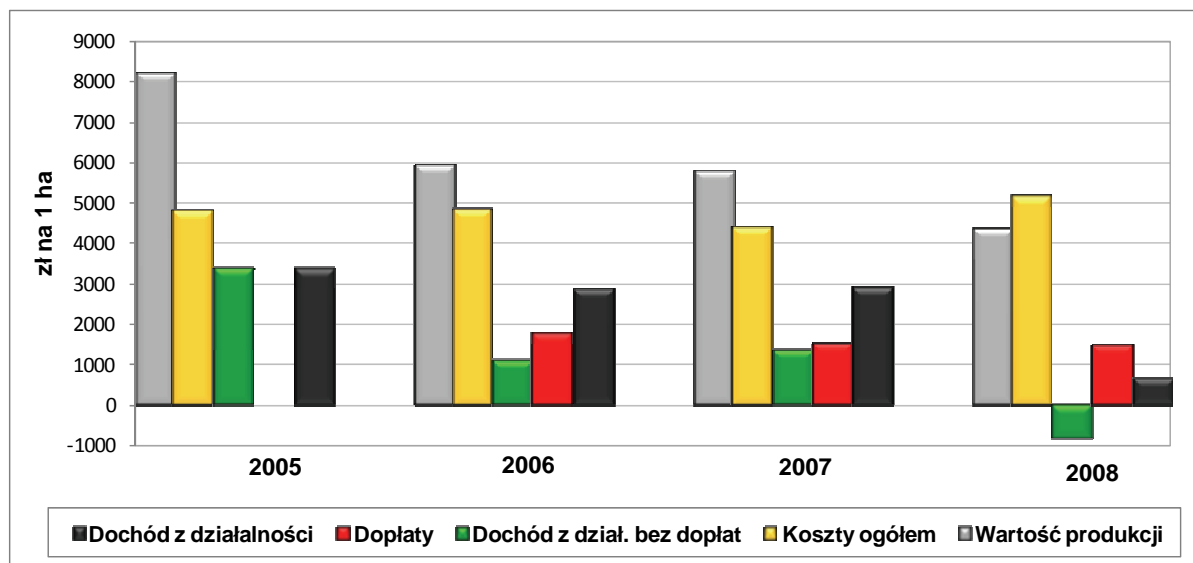
Ze względu na zmienność warunków produkcyjnych, cenowych oraz kosztów uprawy widoczne były dysproporcje w poziomie dochodu z działalności, jaki zapewnił 1 ha uprawy poszczególnych ziemniaków. Wyjątkiem były jednak ziemniaki jadalne, w przypadku których poziom tego dochodu był dość wyrównany, lata 2007-2008 były zdecydowanie najlepsze, z 1 ha uzyskano odpowiednio 3547 i 3432 zł (przy założeniu, że cała produkcja została sprzedana). Ziemniaki nie są objęte wsparciem w postaci płatności uzupełniającej, więc wysokość dochodu warunkowana jest wyłącznie przez sytuację rynkową, czynniki pogodowe oraz starania rolników w tym zakresie.

Na zbliżonym poziomie kształtował się także dochód, jaki w latach 2005-2007 zapewniła uprawa buraków cukrowych. Najkorzystniejszy pod tym względem był jednak rok 2005, czyli rok, w którym jeszcze nie obowiązywała reforma rynku cukru, natomiast najgorsze wyniki plantatorzy uzyskali w 2008 roku, tzn. w trzecim roku reformy. Złożyło się na to kilka czynników, m.in. kolejna obniżka ceny skupu korzeni, niższa płatność cukrowa, a ponadto znaczny wzrost cen środków produkcji. Konsekwencją był drastyczny spadek opłacalności uprawy buraków cukrowych, wartość produkcji z 1 ha pokryła poniesione koszty



zaledwie w 85%. Stratę zrekompensowała płatność cukrowa, która również tworzyła dochód z działalności – w wysokości 662 zł/ha, był to poziom ponad 5-krotnie niższy w porównaniu do 2005 roku (wykres 1). Należy dodać, że na 1 dt korzeni w 2008 roku przypadało zaledwie 1,29 zł tego dochodu, podczas gdy w 2007 roku – 5,10 zł, w 2006 roku – 5,49 zł, a w 2005 roku – 6,88 zł.

Wykres 1. Produkcja, koszty i dochody uzyskane z uprawy buraków cukrowych w latach 2005-2008

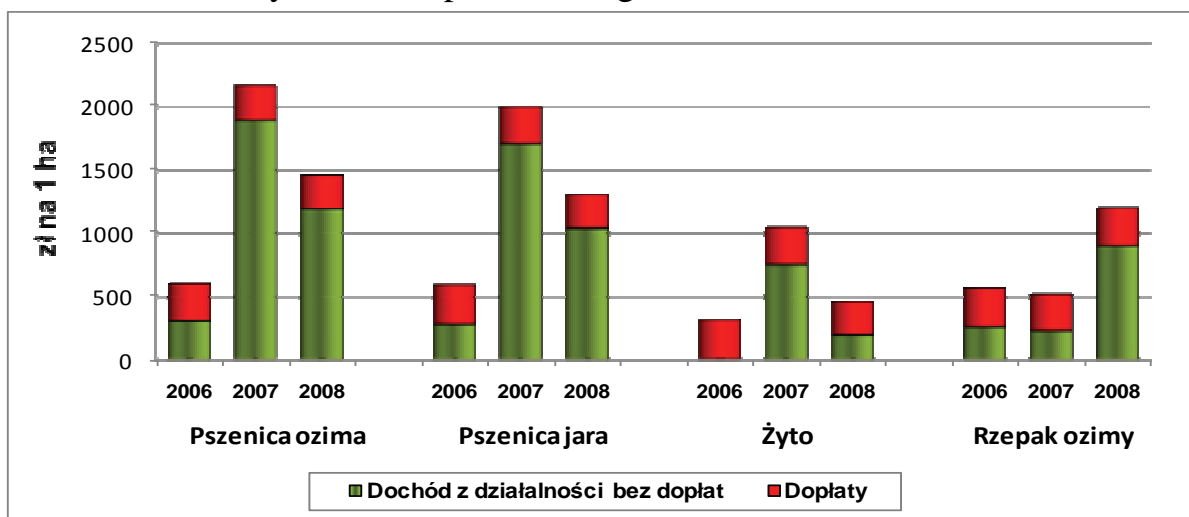


Analizując ekonomiczne wyniki uprawy zbóż, należy stwierdzić, że tendencja zmian w latach dochodu z działalności z 1 ha wszystkich badanych zbóż (tzn. pszenicy jarej, owsa, pszenicy ozimej i żyta) była jednakowa. Na wyróżnienie zasługuje rok 2007, w porównaniu do 2006 roku, wzrost poziomu wartości produkcji z 1 ha zawierał się w przedziale od 86% dla żyta do 104% w przypadku owsa. Główną determinantą tej sytuacji był silny wzrost ceny sprzedaży ziarna (o ok. 56-58%), ale także wyższe plony (o ok. 19-31%). Koszty ogółem (tj. bezpośrednio i pośrednio) poniesione na 1 ha w 2007 roku były wyższe w granicach 8-12%. Uwarunkowania te sprawiły, że dochód z działalności kilkakrotnie przewyższał poziom z 2006 roku (3-3,6-krotnie). W 2008 roku nastąpił znaczny spadek tego dochodu, nadal jednak pozostał wyższy niż w 2006 roku – wykres 2.

Czynnikiem, który również miał wpływ na poziom dochodu z działalności była płatność uzupełniająca, okazało się że największym wsparciem była ona dla producentów żyta, na 1 zł dochodu z działalności bez dopłat przypadało od 62,60 zł w 2006 roku do 0,39 zł w 2007 roku (w 2006 roku dochód z działalności bez dopłat wynosił 5 zł/ha). Natomiast w przypadku pszenicy ozimej ranga tego czynnika była relatywnie najmniejsza – od 0,96 zł w 2006 roku do 0,15 zł w 2007 roku.

Uprawa rzepaku ozimego, w przeciwieństwie do zbóż, najkorzystniejsze wyniki zapewniła w 2008 roku, przyczynił się do tego wyższy plon (o 19,1%), ale w jeszcze większym stopniu wzrost ceny sprzedaży nasion (o 33,4%). W efekcie, dynamika wzrostu wartości produkcji o 24,7 p.p. przewyższała wzrost kosztów uprawy. Dochód z działalności, w stosunku do 2007 roku, wzrósł o 131% – wynosił 1203 zł/ha (wykres 2). Dochód ten liczony na 1 dt nasion wynosił 38,61 zł i był prawie dwukrotnie wyższy niż w latach 2006-2007. Znacznie słabsza była także ranga czynnika, jakim jest płatność uzupełniająca, do 1 zł dochodu z działalności bez dopłat producenci rzepaku otrzymali: w 2006 roku – 1,20 zł, w 2007 roku – 1,28 zł, a w 2008 roku – 0,34 zł.

Wykres 2. Dochód z działalności uzyskany z uprawy pszenicy ozimej i jarej, żyta oraz rzepaku ozimego w latach 2006-2008



W analizowanych latach uwarunkowania produkcji żywca wieprzowego nie były dobre. Przede wszystkim rosnącej produkcji i podaży towarzyszył spadek cen żywca, a dodatkowo miał miejsce gwałtowny wzrost cen pasz, a zwłaszcza zbóż. W latach 2005-2007 cena skupu żywca sukcesywnie spadała, natomiast w 2008 roku odnotowano jej wzrost o 20,1%. Wyniki badań wskazują, że w 2005 roku wartość produkcji uzyskana ze 100 kg żywca zrównoważyła poniesione koszty, natomiast w następnych latach, jej poziom pokrył koszty produkcji tylko częściowo: w 2006 roku w 95%, w 2007 roku – w 83%, a w 2008 roku – w 85%. W konsekwencji dochód z działalności był wartością ujemną, a jego spadek w kolejnych latach badań pogłębiał się, rolnicy ponieśli stratę. W 2008 roku znaczny wzrost ceny sprzedaży spowodował, że dynamika spadku dochodu była jednak znacznie słabsza niż rok wcześniej.

W latach 2006-2008 produkcja mleka była dochodowa, jednak wyniki uzyskane w 2007 roku były najkorzystniejsze; głównie zadecydowała o tym

wyższa o 16,2% cena mleka. W gospodarstwach utrzymujących średnio 20 krów mlecznych dochód z działalności liczony na 1 sztukę wynosił 2677 zł, a na 1 litr mleka – 0,48 zł. W 2008 roku pomimo wyższej mleczności krów (o 2,1%), spadek ceny mleka (o 5,2%) spowodował obniżenie się dochodu. W przeliczeniu na 1 krowę wynosił on 2008 zł i był o 25% niższy w stosunku do roku 2007 oraz o prawie 7% niższy niż w 2006 roku. Nadwyżka ceny mleka nad jednostkowym kosztem jego produkcji w 2006 roku wynosiła 0,23 zł, w 2007 roku – 0,34 zł, podczas gdy w 2008 roku – tylko 0,21 zł. Prezentowane dane wskazują więc na wyraźne pogorszenie się dochodowości produkcji mleka.

W latach 2005-2008 w przypadku wszystkich badanych działalności, z wyjątkiem żywca wieprzowego, dochód z działalności przypadający na 1 godzinę pracy własnej, zapewnił pełną opłatę pracy rolnika na poziomie parytetowym. Krotność pokrycia parytetowej stawki opłaty pracy (w zł/godzinę: w 2005 roku – 8,66; w 2006 roku – 9,02; w 2007 roku – 9,81; w 2008 roku – 10,74) dla poszczególnych działalności była różna, widoczne były również różnice w latach badań. Wpływ miały dwa czynniki, tzn. poziom dochodu z 1 ha uprawy czy przypadający na 1 krowę mleczną oraz pracochłonność produkcji.

Jeżeli chodzi o rok 2009, był to dla rolników trudny okres, wyniki rachunku symulacyjnego wykazały, że zdecydowanie pogorszyła się dochodowość badanych zbóż, rzepaku oraz mleka. Głównie zadecydował o tym spadek ceny sprzedaży produktów. Dochód z produkcji mleka, liczony na 1 krowę mleczną ukształtował się na poziomie najniższym od 2006 roku. Dochód, jaki zapewniły ziemniaki jadalne, pozostał na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego. Poprawiła się natomiast sytuacja dochodowa buraków cukrowych, zadecydowały o tym lepsze niż w 2008 roku wyniki produkcyjno-cenowe oraz wyższa płatność cukrowa (ze względu na korzystniejszy kurs wymiany walut). Bardziej zadowoleni mogli być również producenci żywca wieprzowego z uwagi na poprawę sytuacji cenowej. Przy założeniu, że koszt amortyzacji zaangażowanych środków trwałych zostanie pokryty częściowo, można rozważyć pewien poziom dochodu, ponieważ cena żywca pokryła jednostkowy koszt jego produkcji.

Przeprowadzone badania uwidocznily dodatnią współzależność między wynikami produkcyjno-cenowymi poszczególnych działalności a wysokością zrealizowanego dochodu. Wskazuje na to zarówno analiza danych tabelarycznych, jak i ocena przy wykorzystaniu metod statystycznych. Działania rolników powinny jednak zmierzać do poprawy wyników produkcyjnych, ponieważ możliwości w zakresie manewrowania cenami zbytu produktów są raczej ograniczone. Ocenia się, że ten kierunek działania przyniesie największe korzyści, jeżeli chodzi o poprawę opłacalności produkcji. W latach objętych analizą, tendencja zmian poziomu dwóch kategorii dochodowych, tj. nadwyżki bezpośredniej i dochodu

z działalności była taka sama. W większości przypadków prawidłowość ta dotyczyła również kosztów bezpośrednich i kosztów ogółem. Dane te dowodzą dużego znaczenia kosztów bezpośrednich, czyli tym samym ich wpływu na wysokość kosztów ogółem. Ma to związek z udziałem tego agregatu kosztów w strukturze kosztów ogółem, w przypadku działalności produkcji roślinnej był to przedział 40-60%, dla krów mlecznych – 55-58%, natomiast dla żywca wieprzowego aż 80-81%. Biorąc pod uwagę specyfikę kosztów bezpośrednich, nasuwa się sugestia, aby podejmować działania zmierzające do jak najbardziej racjonalnego wykorzystania poniesionych nakładów, a ponadto stosować optymalny ich poziom. W przypadku produkcji roślinnej dotyczy to głównie dawki NPK i ochrony roślin, natomiast w produkcji zwierzęcej – dawki żywieniowej zwierząt.

Ocena wyników działalności w grupach gospodarstw najlepszych, średnich i najslabszych wykazała, że zmiany poziomu dochodów wahały się w dość szerokich granicach. Było to wynikiem różnego stopnia zmian warunków produkcyjno-cenowych oraz kosztów produkcji poszczególnych produktów. Zastosowany sposób segmentacji gospodarstw uwidoczniał jednak pewne prawidłowości, które w konsekwencji również rzutowały na wyniki ekonomiczne badanych działalności.

Badania dowiodły, że gospodarstwa najlepsze – w porównaniu do najslabszych – najczęściej były znacznie lepiej wyposażone w nowoczesne środki pracy (ciągniki, maszyny). Konsekwencją była znacznie wyższa rata amortyzacyjna, jaką został obciążony 1 ha uprawy badanych ziemiopłodów czy 1 krowa mleczna. Odmienna sytuacja dotyczyła gospodarstw zajmujących się produkcją żywca wieprzowego, ich wyposażenie w maszyny i narzędzia było zbliżone (przeważa za tym podobne obciążenie 1 ha UR ich kosztem). Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że skala produkcji żywca we wszystkich grupach gospodarstw była relatywnie duża, a to wiązało się z podobnym ich wyposażeniem.

Wyniki badań wykazały, że w przypadku wszystkich omawianych działalności produkcji roślinnej (tj. buraków cukrowych, ziemniaków jadalnych, pszenicy jarej i ozimej, owsa, żyta ozimego i rzepaku ozimego), w kolejnych wydzielonych grupach gospodarstw, tj. najlepszych, średnich i najslabszych widoczna jest spadkowa tendencja plonu i ceny sprzedaży produktów. Jednak zróżnicowanie wyników produkcyjnych było znacznie większe niż cenowych. Tym samym plon był czynnikiem, który w głównym stopniu determinował poziom wartości produkcji. Wyjątkiem były tylko ziemniaki jadalne, dla których wpływ ceny był znacznie większy niż plonu. Ocenia się, że w przypadku ziemniaków jadalnych wczesny zbiór i rynek sprzedaży (skup, targowiska) były głównym czynnikiem różnicującym cenę. Taka sytuacja prawie zupełnie nie dotyczyła buraków cukrowych i rzepaku, natomiast w bardzo ograniczonym zakresie zboża, stąd zróżnicowanie ceny sprzedaży w gospodarstwach zajmujących się

ich uprawą było mniejsze. Konsekwencją zmian plonu i ceny sprzedaży produktów było silne zróżnicowanie wartości produkcji zrealizowanej z 1 ha. Sytuacja ta miała zasadniczy wpływ na wysokość uzyskanego dochodu.

Rozpatrując poziom kosztów ogółem (bezpośrednie + pośrednie) poniesionych na 1 ha, w latach badań i skrajnych grupach gospodarstw, stwierdzono że w gospodarstwach najlepszych były one prawie zawsze wyższe niż w najslabszych; maksymalne zróżnicowanie zaobserwowano w przypadku żyta i pszenicy jarej w 2008 roku (1,5-krotne). Należy zauważyć, że w kolejnych grupach gospodarstw, tj. najlepszych, średnich i najslabszych, czyli wraz ze spadkiem wartości produkcji oraz nadwyżki bezpośredniej bez dopłat uzyskanej z 1 ha, sukcesywnie malało obciążenie poszczególnych działalności kosztami pośrednimi ogółem. Czego nie można było stwierdzić w przypadku kosztów bezpośrednich.

Spadek kosztów pośrednich warunkowało kilka czynników, przede wszystkim niższa rata amortyzacyjna produkcyjnych środków trwałych. Ma to między innymi związek z gorszym wyposażeniem gospodarstw najslabszych w nowoczesne maszyny oraz urządzenia i jednocześnie mniejsze obciążenie 1 ha ich kosztem. Ponadto w gospodarstwach najslabszych znacznie mniejsze były wydatki rolników, głównie na remonty, usługi i paliwo napędowe.

Konkludując rozważania dotyczące kosztów uprawy 1 ha poszczególnych ziemiopłodów, należy stwierdzić, że w gospodarstwach najlepszych były one najczęściej wyższe niż w najslabszych, jednak poziom zrealizowanej wartości produkcji również był wyższy. Świadczy to o tym, że wzrost kosztów – w porównaniu do pozostałych grup gospodarstw – był uzasadniony.

Kolejno w wydzielonych grupach gospodarstw, tj. najlepszych, średnich i najslabszych, wartość produkcji sukcesywnie malała, a wraz z nią nadwyżka bezpośrednia oraz dochód z działalności. Analiza danych tabelarycznych wykazała taką samą tendencję zmian tych dwóch kategorii dochodowych oraz wzajemną zależność ich poziomu. Jest to spostrzeżenie interesujące, szczególnie z punktu widzenia oceny sytuacji dochodowej działalności na różnym etapie rachunku ekonomicznego. Zagadnienie to poddano ocenie metodami statystycznymi, badania wykazały skorelowanie tych czynników istotne od strony statystycznej. Oznacza to, że występuje istotna dodatnia zależność między nadwyżką bezpośrednią a dochodem z działalności.

Badania wykazały również istotną dodatnią współzależność między wynikami produkcyjno-cenowymi poszczególnych działalności a wysokością zrealizowanego dochodu. Oznacza to, że spadek dochodu w kolejnych grupach gospodarstw determinowany był przez sukcesywnie malejący poziom wartości produkcji.

Zróżnicowanie dochodu z działalności było bardzo silne. W gospodarstwach najslabszych niekiedy był on wartością ujemną; taka sytuacja dotyczyła

ziemniaków jadalnych i owsa w 2008 roku oraz rzepaku w obu latach badań (tj. w 2006 i 2008 roku). W kilku innych przypadkach dochód ten został zrealizowany wyłącznie dzięki dopłatom. Pomijając sytuacje, gdzie wykonanie obliczeń nie było możliwe ze względu na ujemną wartość dochodu, zróżnicowanie jego poziomu między skrajnymi grupami gospodarstw (tj. najlepszymi a najslabszymi) zawierało się w przedziale od 2,7-krotnego w przypadku buraków cukrowych w 2007 roku do 56,5-krotnego dla pszenicy jarej w 2008 roku, oczywiście na korzyść gospodarstw najlepszych.

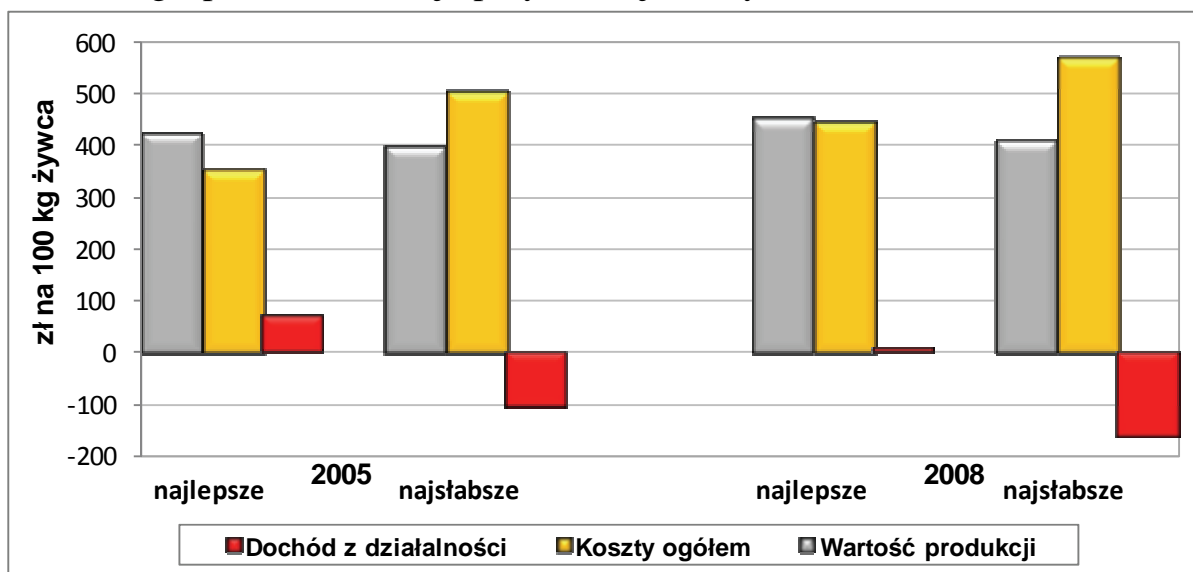
Uwarunkowania wyników ekonomicznych produkcji żywca wieprzowego były trochę inne niż produktów roślinnych. Co prawda stwierdzono taki sam kierunek zmiany ceny sprzedaży żywca (tzn. malejący, porównując gospodarstwa najslabsze do najlepszych), nie była ona jednak czynnikiem determinującym poziom dochodu. Wyniki badań wykazały, że głównym czynnikiem różnicującym poziom dochodów były koszty produkcji, to one decydowały o sile ekonomicznej producentów wieprzowiny. W kolejnych grupach gospodarstw koszty produkcji (bezpośrednie i ogółem) sukcesywnie rosły. Na poziom kosztów ogółem decydujący wpływ miały koszty bezpośrednie (w strukturze stanowiły od 75 do 82%), z kolei ich wysokość warunkował koszt wymiany stada oraz koszt zużytych pasz.

Różnice w kosztach pasz wynikały głównie ze znacznych różnic w ilości zużycia pasz treściwych na 1 kg przyrostu żywca wieprzowego. Kolejno w gospodarstwach najlepszych, średnich i najslabszych zużycie pasz sukcesywnie rosło. Oznacza to, że w tych, w których strata na produkcji żywca była największa (tzn. najslabszych), zużycie pasz treściwych na 1 kg przyrostu było również największe; w porównaniu do gospodarstw najlepszych, w 2005 roku było większe o 39,2% (tj. o 1,16 kg), a w 2008 roku – aż o 59,9% (tj. o 1,82 kg).

W grupach gospodarstw, uwagę zwraca rosnąca tendencja kosztów produkcji, natomiast spadkowa ceny sprzedaży żywca wieprzowego, nadwyżki bezpośredniej oraz dochodu z działalności. Zależność poziomu nadwyżki bezpośredniej i dochodu z działalności – podobnie jak w przypadku produktów roślinnych – była bardzo wyraźna.

Produkcja żywca wieprzowego była dochodowa tylko w gospodarstwach najlepszych. Były to jednostki, w których rolnicy uzyskali relatywnie najwyższą cenę za żywiec oraz ponieśli najniższe koszty. Natomiast w grupie średnich i najslabszych producenci ponieśli stratę, wartość produkcji pokryła koszty produkcji tylko częściowo, w 2005 roku odpowiednio w 95 i 79%, a w 2008 roku – w 83 i 71%. W konsekwencji dochód z działalności był wartością ujemną, a jego spadek w 2008 roku jeszcze bardziej pogłębił się – wykres 3.

Wykres 3. Produkcja, koszty i dochód uzyskany z produkcji żywca wieprzowego w gospodarstwach najlepszych i najslabszych w 2005 i 2008 roku



Poznanie czynników stymulujących lub wpływających ograniczająco na wyniki ekonomiczne jest bardzo ważne, zarówno dla celów poznawczych oraz jako przesłanka zmian do praktycznego zastosowania. Mając jednak na uwadze specyfikę poszczególnych działalności produkcyjnych, układ tych czynników jest różny dla wielu z nich. Wskazują na to dane liczbowe charakteryzujące następną działalność, tzn. krowy mleczne.

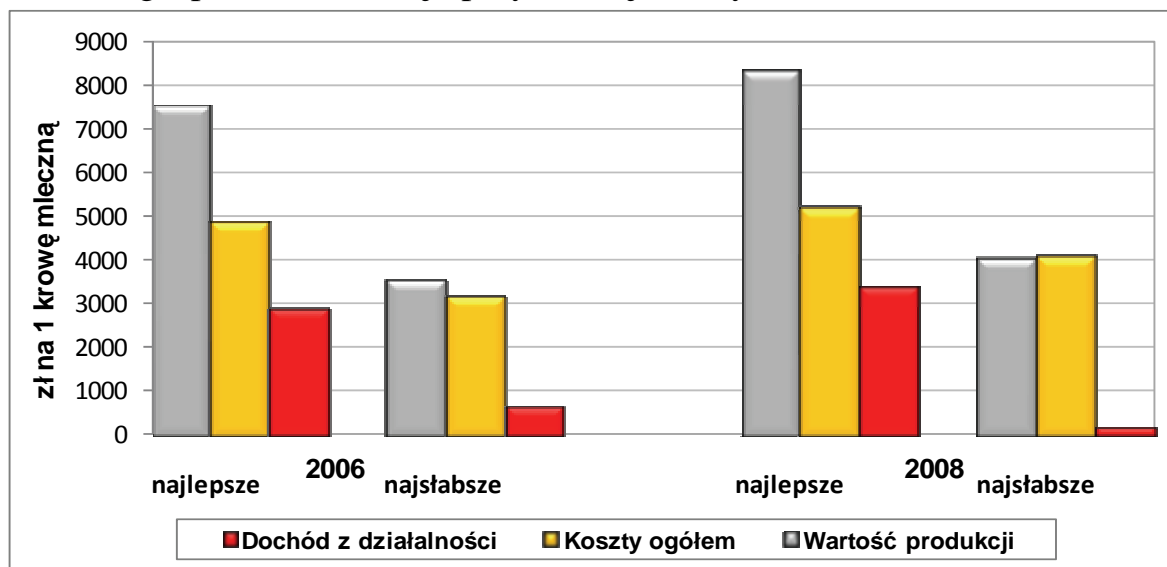
Gospodarstwa z próby badawczej, które pogrupowano według kryterium ekonomicznego, tzn. nadwyżki bezpośredniej bez dopłat przypadającej na 1 krowę, przede wszystkim różnicował stan pogłowia zwierząt. Najlepsze, utrzymywały średnio w roku 32 krowy, a najslabsze – zaledwie 9 sztuk. Ocenia się, że wielkość stada to czynnik, który determinuje zjawiska i zależności występujące w procesie produkcyjnym.

Wraz ze spadkiem liczby krów w gospodarstwie, odnotowano spadek ich wydajności mlecznej oraz ceny sprzedaży mleka. Dynamika zmiany mleczności krów była jednak znacznie silniejsza niż ceny. Porównując wyniki w gospodarstwach najslabszych do najlepszych, w pierwszej grupie w 2006 roku mleczność krów była niższa o 46,8%, a cena mleka – o 21,9%, natomiast w 2008 roku odpowiednio o 44,2 i o 20,9%. Tym samym wydajność mleczna krów była głównym czynnikiem różnicującym poziom wartości produkcji.

Następna zaobserwowana tendencja, to sukcesywny spadek kosztów utrzymania krów. W przeliczeniu na 1 sztukę, w skrajnych grupach gospodarstw w 2006 roku różniły się one 1,5-, a w 2008 roku – 1,3-krotnie. Przyczyniły się do tego zarówno koszty bezpośrednie, jak i pośrednie, ale wpływ tych drugich był większy.

Analogicznie do wcześniej omówionych działalności, wyniki badań wskazują na jednakową tendencję zmian – w kolejnych grupach gospodarstw – poziomu nadwyżki bezpośredniej i dochodu z działalności. Uwagę zwraca szczególnie duża zmienność dochodu, porównując skrajne grupy gospodarstw, zróżnicowanie jego poziomu liczonego na 1 krowę mleczną, w 2006 roku było 4,6-, a w 2008 roku aż 21,3-krotne (na niekorzyść najslabszych) – wykres 4.

Wykres 4. Produkcja, koszty i dochód uzyskany z produkcji mleka w gospodarstwach najlepszych i najslabszych w 2006 i 2008 roku



Spadek dochodu z działalności warunkował wyłącznie sukcesywnie malejący poziom wartości produkcji, ponieważ koszty utrzymania krów w kolejnych grupach gospodarstw również malały. W 2008 roku w gospodarstwach najslabszych dochód był tak niski, że tylko dzięki dopłatom rolnicy nie ponieśli straty; wartość produkcji zrealizowana na 1 krowę pokryła koszty jej utrzymania w 99%.

Badania działalności produkcyjnych w gospodarstwach najlepszych, średnich i najslabszych wskazują na duże zróżnicowanie uzyskiwanych wyników. Prowadząc dalej rachunek, konsekwencją tej zmienności jest różny stopień opłaty (lub jej brak) zaangażowanych czynników produkcji. Rolnik ma bowiem prawo oczekiwać nie tylko dochodu pokrywającego koszty poniesione w procesie produkcyjnym (tj. bezpośrednio i pośrednio), ale także opłacenia kosztu pracy, ziemi i kapitału oraz swojej wiedzy, przedsiębiorczości i ryzyka związanego z zarządzaniem gospodarstwem rolnym.

Rachunki kosztów i dochodów mają duże znaczenie w procesie gospodarowania, produkcja rolna powinna być prowadzona w sposób, który zapewnia jak największą jej efektywność. Zróżnicowanie dochodów poszczególnych działalności produkcyjnych, w konsekwencji wywiera wpływ na wyniki ekonomiczne gospodarstwa jako całości.



# **Rozwój i aplikacja zaawansowanych metod analitycznych do ewaluacji ex-ante i ex-post efektów zmian we Wspólnej Polityce Rolnej i w uwarunkowaniach makroekonomicznych<sup>1</sup>**

## **1. Wprowadzenie**

Podstawowym założeniem leżącym u podstaw podjętych badań było uznanie dalszych zmian w unijnej Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) za praktycznie nieuchronne oraz potraktowanie otoczenia makroekonomicznego jako bardzo istotnego źródła uwarunkowań funkcjonowania polskiego rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej. W świetle tego założenia głównym celem prowadzonych prac badawczych było wykorzystanie zaawansowanych metod analitycznych do udzielenia odpowiedzi na kluczowe pytania dotyczące realnych przesłanek wzrostu produkcji w sektorze rolno-spożywczym, skutków potencjalnych zmian WPR oraz wynikających z tego implikacji dla narodowej polityki rolnej, czy wreszcie możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych w warunkach zwiększonego ryzyka cenowego w wyniku ograniczania protekcjonizmu i narastającej liberalizacji handlu międzynarodowego.

Głównymi narzędziami badawczymi wykorzystanymi w przeprowadzonych badaniach były różnego rodzaju modele matematyczne i ekonometryczne, a mianowicie: matematyczny model wzrostu produkcji w sektorze rolno-żywnościowym, model równowagi cząstkowej, model dynamicznej, stochastycznej równowagi ogólnej, modele analizy szeregów czasowych i programowania liniowego, czy wreszcie oparty na teorii gier model gry wieloosobowej.

Najważniejsze ustalenia i praktyczne wnioski wynikające z przeprowadzonych badań są rezultatem analiz teoretycznych i empirycznych skoncentrowanych na następujących zagadnieniach: przesłanki wzrostu produkcji i alokacji dochodów w sektorze rolno-spożywczym; możliwości zastosowania modeli dynamicznej i stochastycznej równowagi ogólnej w analizie i ewaluacji polityki rolnej; perspektywy i skutki potencjalnych zmian WPR; ryzyko cenowe i dochodowe na podstawowych rynkach rolnych; możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych.

---

<sup>1</sup> Realizowany temat składał się z następujących zadań badawczych: Równowaga wzrostu produkcji w sektorze rolno-spożywczym – rozwój metod analitycznych i ich weryfikacja ex-post i ex-ante; Analiza, prognozowanie i zarządzanie ryzykiem cenowym na podstawowych rynkach rolnych – możliwości stabilizowania dochodów producentów rolnych; Model dynamicznego stochastycznego stanu równowagi ogólnej sektora rolnictwa jako narzędzie wspierające formułowanie założeń przyszłej narodowej polityki rolnej.

## 2. Determinanty wzrostu produkcji rolnej

Główną determinantą wzrostu produkcji rolnej, a w konsekwencji dochodów w sektorze rolno-spożywczym jest konsumencki popyt na żywność. Wynika to z pochodnego charakteru popytu na surowce rolne i uzależnienia równowagi producenta rolnego od równowagi przetwórcy rolno-spożywczego, uwarunkowanej z kolei równowagą maksymalizującego użyteczność konsumenta. Tempo zmian konsumenckiego popytu na żywność jest zatem wypadkową tempa zmian liczby ludności i tempa zmian konsumpcji jednostkowej. Pierwszy czynnik sprawczy, nie tylko nie był w ostatnich latach siłą napędową popytu na żywność, lecz wręcz przeciwnie, działał na niego osłabiająco (nieznaczny, aczkolwiek widoczny spadek liczby ludności). Prognozy demograficzne dla naszego kraju wskazują, że w nadchodzącej dekadzie sytuacja w tym zakresie może być jeszcze mniej korzystna.

Co do zmian poziomu jednostkowej konsumpcji żywności, to determinowana jest ona przez tempo wzrostu przeciętnych dochodów ludności i dochodową elastyczność popytu na żywność. Potencjalny wzrost dochodów ludności, będący pochodną wzrostu gospodarczego, powinien stymulować popyt na żywność. Należy liczyć się jednakże z tym, że ewentualny wzrost dochodów ludności będzie przekładał się na wzrost popytu na żywność w stopniu znacznie mniejszym niż proporcjonalny, ze względu na stosunkowo niską, malejącą wraz ze wzrostem zamożności, elastyczność dochodową popytu na żywność. Świadczą o tym dane dotyczące krajowego poziomu spożycia podstawowych produktów żywnościowych na tle zmian PKB w latach 2000-2008.

Wzrostowi PKB (liczonego w cenach stałych) o 38,3%, towarzyszyła wprawdzie zbliżona, a nawet nieco wyższa, dynamika wydatków na żywność, ale jednostkowe spożycie podstawowych produktów żywnościowych cechowało się w tym okresie stagnacją, a przypadku niektórych z nich (np. ziemniaków, pieczywa i mleka) tendencją do spadku. Oznacza to, że odnotowany w tym czasie wyraźny, sięgający 40% wzrost wydatków na żywność był spowodowany zwiększeniem popytu na jakość i formę przetworzenia produktu żywnościowego, nie zaś na jego ilość w wyjściowej postaci wytwarzanej przez producenta rolnego.

Oprócz popytu krajowego, źródłem przychodów sektora rolno-spożywczego może być eksport. Jednak należy pamiętać, że przychody te mogą być też osłabiane popytem na produkty z importu. Ostatecznie zatem do celów prognozytycznych lub rozpatrywania różnych scenariuszy wzrostu popytu na żywność można przyjąć, że wynikające z warunków równowagi, tempo zmian popytu na żywność jest sumą tempa zmian liczby ludności i tempa zmian konsumpcji jednostkowej skorygowaną o efekt (dodatni lub ujemny) bilansu wymiany handlowej.

Takie podejście analityczne może być wykorzystane do określenia realnych możliwości wzrostu przychodów sektora rolno-spożywczego, przesądzającego z kolei o możliwościach wzrostu dochodów producentów rolnych. Te ostatnie zależą także od alokacji dochodów w poszczególnych ogniwach łańcucha marketingowego żywności. Przejawem tej alokacji jest kształtowanie się tzw. rozstępów cenowych, stanowiących różnicę między ceną detaliczną produktu żywnościowego, a ceną skupu surowca rolniczego zużytego do jego wytworzenia.

Generalnie, zwiększanie się rozstępów cenowych, przy jednoczesnym wzroście konsumenckich wydatków na żywność rodzi negatywne implikacje dochodowe dla producentów rolnych, wynikające ze spadku ich udziału w dochodach generowanych w całym sektorze rolno-żywnościowym. Z przeprowadzonej analizy rozstępów cenowych na rynkach podstawowych surowców rolnych i produktów żywnościowych, obejmującej lata 1996-2008, wynika, że nie można mówić o jednoznacznym wzorcu ich kształtowania się w tym okresie. Po pierwsze, wielkości tych rozstępów, mierzone udziałem cen skupu w cenach detalicznych żywności, różnią się znacznie w zależności od rodzaju produktów rolnych i żywnościowych oraz związanego z tym stopnia przetworzenia. W przypadku zbóż i głównych produktów zbożowych, takich jak mąki i pieczywo, średni udział cen skupu zbóż w cenach detalicznych tych produktów wynosił w analizowanym okresie około 20%, natomiast średni udział cen skupu żywca wieprzowego, wołowego i drobiowego w cenach detalicznych głównych produktów mięsnych przekraczał 30%. Najniższy był średni udział ceny skupu mleka w cenach detalicznych głównych produktów mleczarskich (około 13%). Należy przy tym podkreślić, że w odniesieniu do wszystkich analizowanych rynków ujawnił się bardzo wyraźny związek między stopniem przetworzenia produktu i wielkością rozstępu cenowego (tzn. im wyższy stopień przetworzenia, tym większy rozstęp).

Po drugie, odmienne były tendencje cechujące kształtowanie się rozpatrywanych rozstępów cenowych w analizowanym okresie. Rozstępy cenowe na rynkach zbóż i produktów zbożowych, a także na rynkach żywca wieprzowego, wołowego i drobiowego oraz głównych produktów mięsnych wykazywały tendencję do wzrostu (szczególnie silną na rynku żywca wołowego i wołowiny). Natomiast w przypadku rynków rzepaku i oleju rzepakowego oraz mleka i głównych produktów mleczarskich można mówić o tendencji spadkowej.

Po trzecie, badane rozstępy różnią się w analizowanym okresie strukturą (w podziale na przetwórcę i detalistę), jak i zachodzącymi w tym zakresie zmianami. W łańcuchu marketingowym zbóż i produktów zbożowych udział ogniwa detalu w cenie płaconej przez konsumenta wynosił średnio około 60%. Z kolei w łańcuchach marketingowych wszystkich rodzajów mięsa i głównych produktów mięsnych był on znacznie niższy (do 16%). W tych łańcuchach marketin-

gowych, ogniwem mającym największy udział w cenie detalicznej produktu był przetwórcza (średnio od 44% w przypadku drobiu, do 61% w przypadku wołowiny). Udział ogniwa przetwórstwa w cenie płaconej przez konsumenta był również stosunkowo wysoki (średnio 60%) w łańcuchu marketingowym mleka i produktów mleczarskich.

Wspólną cechą wszystkich badanych rozstępów jest ich bardzo duża zmienność w analizowanym okresie, będąca przejawem braku natychmiastowej i pełnej transmisji impulsów cenowych w łańcuchu marketingowym. Przebieg tego procesu, a w konsekwencji kształtowanie się rozstępów cenowych w czasie, zależy od konkurencyjności podmiotowych struktur rynkowych oraz rozkładu siły rynkowej w łańcuchu marketingowym. Świadczą o tym rezultaty badań, których przedmiotem były cenowe reakcje przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego na zmiany cen surowców. Badaniami tymi objęto łącznie 91 przedsiębiorstw zlokalizowanych w północno-wschodniej Polsce reprezentujących następujące branże: produkcja pasz (12), przetwórstwo zbożowo-młynarskie (9), piekarnictwo (17), przetwórstwo mięsa czerwonego (21), przetwórstwo mięsa drobiowego (15) oraz przetwórstwo mleczarskie (17). Uzyskane wyniki wskazują na daleko idące zróżnicowanie znaczenia istotnych czynników kształtujących zachowania cenowe przedsiębiorstw przetwórczych, jak również tempa i skali zmian cen produktów finalnych na tle zmian cen surowców, w zależności od przedmiotowego rodzaju rynku i siły rynkowej dostawców oraz nabywców. Elastyczność reakcji cenowych przedsiębiorstw zdeterminowana jest także konkurencyjnością struktury podmiotowej danego rynku. W tym kontekście najważniejszą implikacją cenowych zachowań przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego dla przebiegu procesu transmisji, a w konsekwencji także kształtowania się rozstępów cenowych w dłuższym okresie, okazało się przenoszenie, uwarunkowanej konkurencją i popytem konsumenckim, presji cenowej z ogniwa detalu na ogniwo producenta rolnego.

### **3. Ewaluacja skutków zmian WPR dla polskiego sektora rolno-żywnościowego**

Ważnym obszarem prac badawczych było modelowanie potencjalnych zmian WPR i uwarunkowań makroekonomicznych, służące ewaluacji skutków tych zmian dla polskiego sektora rolno-żywnościowego, a także ocena przydatności i możliwości wykorzystania różnych typów modeli równowagi, w tym modeli dynamicznej stochastycznej równowagi ogólnej (DSGE), jako narzędzi wspierających formułowanie założeń narodowej polityki rolnej. Główną motywacją do podjęcia tych prac była tocząca się już od dłuższego czasu dyskusja nad potrzebą zmiany obecnego kształtu WPR w kontekście adekwatności jej

celów i instrumentów, na tle społecznych oczekiwań i wymogów konkurencji międzynarodowej. Ważnym wątkiem tej dyskusji stała się także efektywność ekonomiczna, a nawet zasadność różnych form rodzajów interwencji i wsparcia, co w rezultacie wywołało głosy kwestionujące sens istnienia WPR i propozycje jej całkowitej likwidacji, określanej jako renacjonalizacja.

Obecny koszt realizacji WPR wynosi około 55 mld euro rocznie i stanowi 40% całkowitego budżetu Unii Europejskiej. Przez krytyków WPR kwota ta jest uważana za wysoką i nienajlepiej wykorzystywaną, szczególnie w świetle jej alternatywnego przeznaczenia, np. na badania sprzyjające rozwojowi innowacyjnej gospodarki. Z kolei obrońcy WPR wskazują, że jest to zaledwie niecałe 0,5% PKB w Unii Europejskiej, co w przeliczeniu na każdego jej obywatela oznacza koszt średnio około 2 euro tygodniowo. Nie brak też opinii o konieczności zachowania i kontynuowania WPR w niezmienionej praktycznie postaci, ze względu na jej pozytywny wpływ wywierany na kondycję ekonomiczną rolnictwa i obszarów wiejskich, dostrzegany szczególnie w nowych krajach członkowskich, takich jak np. Polska.

Znaczenie korzyści czerpanych przez nasz kraj w postaci transferów dokonywanych w ramach WPR wynika głównie z tego, że niemal 15% ogółu zatrudnionych zaangażowanych jest w działalność rolniczą, stanowiącą około 4% PKB. W konsekwencji udział dopłat w dochodach gospodarstw rolnych (według FADN) wynosi średnio około 50%. Stanowisko Polski w sprawie WPR, przyjęte ostatecznie przez Radę Ministrów 12 czerwca 2009 r., będące jednoznacznym głosem za utrzymaniem finansowania tej polityki na co najmniej dotychczasowym poziomie, jest zatem w pełni zrozumiałym odzwierciedleniem naturalnego w tej sytuacji dążenia do zachowania korzyści w postaci transferów unijnych. Ostatecznie o istnieniu i przyszłym kształcie WPR zdecydują jednakże, niekoniecznie zgodne z naszym, stanowiska wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Rozwarstwienie poglądów na temat przydatności WPR w różnych, liczących się kręgach opiniotwórczych wynika głównie ze zróżnicowanego w zależności od kraju, stopnia społecznej i politycznej akceptacji obecnego stanu rzeczy (zwolennicy i przeciwnicy), a istotne znaczenie ma w tym względzie narodowy bilans kosztów i korzyści (beneficjenci i płatnicy). Mając na uwadze nieuchronną odmienność optyki postrzegania WPR, jej przyszły kształt można przewidywać jako zdeterminowany przez wachlarz opinii, poczynając od opowiadających się za utrzymaniem *status quo*, poprzez zawierające propozycje zmian (mniej lub bardziej radykalnych), a kończąc na uzasadniających jej likwidację (renacjonalizację).

Podjmując się oceny skutków potencjalnych zmian WPR w pierwszym rządzie starano się odpowiedzieć na pytanie, jak prawdopodobne są te zmiany i jak daleko idące mogą się one okazać. W tym celu posłużono się matematycznym modelem gry wieloosobowej opracowanym w ramach badań prowadzonych w temacie. Podstawowym założeniem modelu jest to, że rozbieżności interesów między zainteresowanymi stronami (graczami) doprowadzą do tworzenia się koalicji, których członkowie (koalicjanci) zobowiązują się do reprezentowania wspólnego stanowiska, podejmując jednakową decyzję w celu przegłosowania określonej polityki. Każdy koalicjant wynegocjował w porozumieniach bilateralnych zakres kosztów, jakie musi ponieść na rzecz drugiego gracza, oraz zakres korzyści, jakie otrzyma od drugiego gracza. Założono, że korzyści jednego gracza są kosztami drugiego gracza. Percepcja oraz wycena kosztów i korzyści uwarunkowana jest z jednej strony interesem sektorowym, wynikającym głównie ze znaczenia rolnictwa i obszarów wiejskich w poszczególnych krajach członkowskich, a z drugiej strony ogólnym interesem gospodarczo-politycznym, wynikającym z innych celów narodowych wykraczających poza sektorową optykę.

Z przeprowadzonych symulacji wynika, że prawdopodobieństwo zmian WPR cechuje zmienność w czasie, uwarunkowana dynamiką układu sił i interesów ekonomicznych i politycznych (presja na zmianę, a opór przed zmianą), oraz zależność od ewentualnego zakresu zmian (względnie małe prawdopodobieństwo braku, jak również gwałtownych i daleko idących zmian). Analizując w tym kontekście potencjalne rozstrzygnięcia stwierdzono, że najbardziej prawdopodobnym jest kompromis mieszczący się między dwoma skrajnościami, którymi są z jednej strony pozostawienie WPR bez zmian, a z drugiej – rezygnacja z WPR. Ocenę ekonomicznych skutków potencjalnych zmian WPR można zatem sprowadzić do porównania efektów wynikających z zachowania i kontynuacji obecnych rozwiązań (tzw. scenariusz bazowy) z efektami powstałymi po ewentualnym wprowadzeniu zmian.

Teoretycznie, skutki wywołane istnieniem WPR, zarówno w obecnej, jak i zmienionej postaci, można rozpatrywać z różnych punktów widzenia. W perspektywie krótko- i długookresowej mogą być to potencjalne szoki rynkowe i dochodowe (krótkookresowe lub trwałe) oraz zmiany strukturalne związane z realokacją czynników wytwórczych wpływającą istotnie na zatrudnienie czy strukturę obszarową gospodarstw. Analizowane w ujęciu mikroekonomicznym, skutki te mogą dotyczyć skali produkcji rolnej, poziomu cen rolnych i produktów żywnościowych oraz sektorowej wymiany handlowej. Natomiast widziane z perspektywy makroekonomicznej mogą być oceniane pod kątem wpływu na wzrost gospodarczy, bezrobocie, inflację oraz kurs walutowy. Bardzo istotną płaszczyzną

oceny jest też oddziaływanie Wspólnej Polityki Rolnej na konkurencyjność sektora rolno-żywnościowego oraz całej gospodarki.

Największe zainteresowanie wywołuje analiza zmian, których skutki mogłyby wywrzeć negatywny wpływ na polskie rolnictwo i cały sektor rolno-żywnościowy. Warto zaznaczyć, że wbrew pozorom nie jest to równoważne negatywnemu wpływowi na ogólny dobrobyt ekonomiczny społeczeństwa, nie da się bowiem z góry odrzucić tezy, że środki wydatkowane na WPR mogłyby być efektywniej wykorzystane na inne formy interwencji publicznej, służące poprawie konkurencyjności naszej gospodarki. Jednak tę kwestię zwykle pomija się w analizach, koncentrując się głównie na sektorowym wymiarze WPR. Z tego względu, mając na uwadze w miarę kompleksową ocenę wpływu WPR i jej potencjalnych zmian na funkcjonowanie sektora rolno-żywnościowego oraz całej gospodarki, w przeprowadzonych w ramach badań analizach wykorzystano trzy różne modele, a mianowicie:

- AGMEMOD (rekursywny, dynamiczny model równowagi cząstkowej, obejmujący rolnictwo Unii Europejskiej jako składające się z narodowych bloków, uwzględniający powiązania międzynarodowe, stosowany w kilku ośrodkach europejskich);
- MODROL (sektorowy, ekonometryczny model głównych krajowych rynków rolnych, opracowany i rozwijany we współpracy z Instytutem Badań Systemowych PAN w Warszawie);
- kalibrowany bezpośrednio na danych polskich, strukturalny model gospodarki polskiej klasy DSGE, opracowany w Instytucie Badań Strukturalnych w Warszawie.

Model AGMEMOD został użyty do oceny potencjalnych skutków zmian WPR wynikających z tzw. przeglądu *Health Check* (HC)<sup>2</sup> oraz z ewentualnej likwidacji wsparcia bezpośredniego producentów rolnych. Porównanie symulowanych z użyciem modelu AGMEMOD wyników dla scenariusza bazowego (brak zmian WPR) z wynikami dla scenariusza *Health Check* wskazuje na mało znaczący wpływ tej reformy na relacje popytowo-podażowe na głównych, krajowych rynkach rolnych, z wyjątkiem rynku mleka i produktów mleczarskich. W perspektywie prognostycznej 2020 roku wielkości produkcji i skupu mleka są wyraźnie wyższe niż w scenariuszu bazowym (odpowiednio o 5,4% i 7,4%).

---

<sup>2</sup> Założenia reformy HC to: zmiany w stosowaniu systemów dopłat bezpośrednich (SPS i SAPS), oddzielenie dopłat bezpośrednich od produkcji (*decoupling*), modulacja, czyli redukcja wysokości dopłat bezpośrednich w przypadku gospodarstw otrzymujących powyżej 5 tys. euro, zniesienie obowiązkowego odłogowania oraz zwiększanie kwot mlecznych o 1% rocznie w latach 2009-2014, a w roku 2015 ich zniesienie.

Zwiększeniu podaży mleka towarzyszy obniżenie cen jego skupu o 5,9% oraz wzrost produkcji wyrobów mleczarskich, szczególnie serów (ponad 7%) i masła (około 6%). W rezultacie następuje obniżenie cen tych produktów (największe, bo o ponad 12%, w przypadku masła) oraz zwiększenie ich konsumpcji średnio o około 1,5%.

Z przeprowadzonych symulacji wynika także, iż podobnie jak w przypadku reformy HC, likwidacja płatności bezpośrednich spowodowałaby zmiany struktury popytu i podaży na rynkach rolnych, aczkolwiek byłyby one odmienne co do skali oraz kierunku. Główną przyczyną różnic w tym zakresie jest charakter modyfikacji WPR. Najważniejsze korekty instrumentów polityki rolnej w ramach HC dotyczyły bowiem rynku mleka i produktów mleczarskich, a dopiero w drugiej kolejności przekładały się one na rynki mięsa oraz produkcję roślinną. Tymczasem zniesienie dopłat bezpośrednich w Polsce dotknęłoby przede wszystkim rynki bezpośrednio powiązane z ziemią, a więc rynki zbóż i innych roślin. Pewne bezpośrednie skutki mogłyby ujawnić się na rynkach produktów zwierzęcych w wyniku zniesienia dopłat do łąk i pastwisk, jednak większość zmian na rynkach mięsa oraz mleka miałaby charakter wtórny, a ich zakres byłby znacznie mniejszy niż na rynkach produktów roślinnych.

W wyniku likwidacji dopłat bezpośrednich produkcja zbóż mogłaby zmniejszyć się w okresie 2014-2020 średnio o 0,6-0,7%. Największy spadek produkcji dotyczyłby żyta, jęczmienia i pszenicy. Natomiast wzrostu produkcji można spodziewać się w przypadku rzepaku (o 1,1-2,0%) oraz ziemniaków (o 2,0-2,6%). Wzrost większości krajowych cen produktów roślinnych, wynikający przede wszystkim ze skutków reformy na poziomie całej Unii Europejskiej, złagodziłby częściowo wpływ zniesienia dopłat na przychody rolników z jednostki produkcji. Obniżenie powierzchni zasiewów zbóż sprzyjać mogłoby natomiast pewnej intensyfikacji upraw, do czego mógłby przyczynić się również wspomniany wzrost cen. Potencjalne zmiany w produkcji zwierzęcej są wyraźnie mniejsze niż w produkcji roślinnej. W roku 2020 można byłoby oczekiwać niewielkiego wzrostu produkcji w przypadku wieprzowiny (0,1-0,2%) oraz mleka surowego (około 0,3%), a w konsekwencji także większości produktów mleczarskich. Z kolei nieznacznego spadku produkcji należałoby się spodziewać w przypadku mięsa wołowego i drobiowego (0,1-0,2%). Generalnie, na podstawie wyników symulacji z użyciem modelu AGMEMOD można uznać, że w warunkach postępującej globalizacji, zmiany instrumentów unijnej polityki rolnej będą miały znacznie mniejszy wpływ, aniżeli sytuacja popytowo-podażowa na świecie i jej konsekwencje cenowe. Rola Unii Europejskiej, a tym bardziej Polski, na wielu światowych rynkach surowców rolnych jest bowiem dość ograniczona.



Wyniki symulacji i obliczeń uzyskanych z zastosowaniem modelu MODROL pozwalają sądzić, że wprowadzenie dopłat nie było obojętne dla kształtowania się wielkości i wartości krajowej produkcji zbóż w okresie po akcesji, aczkolwiek ich hipotetyczny brak wcale nie musiał odbijać się niekorzystnie na poziomie i wartości tej produkcji w każdym roku analizowanego okresu. Ujawnił się wyraźny, dodatni wpływ tego instrumentu nie tylko na wielkość przychodów producentów zbóż, ale i wolumen wytwarzanej produkcji, co pozostaje w pewnym stopniu w sprzeczności z koncepcją rozdzielenia tej formy wsparcia dla rolnictwa od poziomu produkcji.

Wyniki estymacji zależności na rynkach żywca i produktów mięsnych wskazują, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło też istotnie na wielkość produkcji oraz ceny skupu, efektem czego były zmiany przychodów. Należy przy tym zaznaczyć, że nie było to bezpośrednim następstwem wprowadzenia dopłat bezpośrednich, lecz raczej oddziaływania rynku unijnego. Z obliczeń z zastosowaniem modelu MODROL wynika, że efektem integracji jest średnio blisko 20% wzrost cen skupu drobiu w porównaniu do scenariusza bez integracji. Przełożyło się to również na niewielki wzrost produkcji tego gatunku mięsa. Przyrost przychodów rynkowych producentów, będący pochodną zmian cen i wielkości tej produkcji, wyniósł od 5% w roku 2004 do około 23% w roku 2006. Efektem integracji w latach 2004-2006 był również kilkuprocentowy wzrost cen skupu wieprzowiny, któremu towarzyszył spadek produkcji w latach 2004-2006 o około 3,3%. Przychody rynkowe producentów trzody, będące wypadkową zmian cen i wielkości produkcji, wzrosły jednak o około 4,8%. Jeśli chodzi o rynek wołowiny to wyniki modelowania wskazują, że oddziaływanie impulsów zewnętrznych było znacznie silniejsze niż w przypadku rynku wieprzowiny i drobiu. Sytuację na rynku wołowiny w Polsce wraz z przystąpieniem do UE zaczął determinować popyt eksportowy. Rezultatem tego jest sięgający nawet 50% wzrost cen. Spowodował on w pierwszych dwóch latach członkostwa wzrost skupu bydła oraz przede wszystkim zwiększenie wagi ubijanych zwierząt, co przełożyło się bezpośrednio na przyrost produkcji i proporcjonalnie większy niż wzrost cen, wzrost przychodów producentów wołowiny.

Mając na uwadze skalę WPR jako formy interwencji publicznej można sądzić, że jej implikacje mają nie tylko sektorowy charakter. Potwierdzają to wyniki symulacji z wykorzystaniem modelu klasy DSGE wskazujące, że WPR może generować silne efekty na rynku pracy, skłaniając jej beneficjentów do zachowań o charakterze poszukiwania renty. Sprzyjając wzrostowi bierności zawodowej w gospodarstwach rolnych, może ograniczać przepływ pracujących z rolnictwa do innych sektorów. Subsydia inwestycyjne powinny prowadzić do wzrostu akumulacji kapitału zaangażowanego w produkcję rolną, lecz przy jed-

noczesnym hamowaniu odpływu zasobów pracy do innych części gospodarki, może to oznaczać spadek poziomu całkowitej produktywności czynników produkcji w sektorze rolnym, a w konsekwencji osłabienie jego konkurencyjności. Z symulacji wynika, że o ile dopłaty bezpośrednie w rolnictwie mają niewątpliwie pozytywny wpływ na dochody gospodarstw domowych (w tym zwłaszcza rolniczych), poziom wynagrodzeń i produktu w skali krajowej, o tyle ich oddziaływanie na zatrudnienie poza rolnictwem jest jednoznacznie negatywne. Relatywny – w odniesieniu do spadkowego trendu wieloletniego – wzrost zatrudnienia, będący wynikiem wprowadzenia dopłat bezpośrednich, mógł nastąpić jedynie w rolnictwie. Ceną tego jest osłabienie zachęt do modernizacji gospodarstw poprzez zastępowanie pracy kapitałem, widoczne w obniżeniu się (relatywnie do trendu) stopy inwestycji w sektorze rolnym. Jednocześnie, o ile oddziaływanie pierwszego filaru WPR na PKB w rolnictwie i powiązanej z nim przepływami międzygałęziowymi energetyce jest pozytywne, to już w wypadku pozostałych sektorów gospodarki sytuacja jest odmienna. Dopłaty bezpośrednie oddziałują szczególnie negatywnie na przemysł, który traci na wzroście cen dóbr inwestycyjnych i energii, a który jako najsilniej ukierunkowany na eksport nie korzysta ze wzrostu krajowego popytu konsumpcyjnego w stopniu porównywalnym do innych sektorów, takich jak energetyka czy usługi. Zatem wydaje się, że z punktu widzenia strukturalnych przemian w rolnictwie ograniczenie lub likwidacja dopłat bezpośrednich przysłużyłaby się całej gospodarce, przyspieszając krótkookresowo realokację zasobów pracy i kapitału do sektorów pozarolniczych (zwłaszcza usług i przemysłu), a w wypadku komponentu WPR subsydiującego zatrudnienie w rolnictwie, także stymulując inwestycje w sektorze, które w chwili obecnej wypierane są przez „darmową” (tj. nie wymagającą akumulacji kapitału na przyszłość) konsumpcję prywatną.

#### **4. Podsumowanie i wnioski**

Zmiany warunków funkcjonowania sektora rolno-żywnościowego wywołane akcesją Polski do UE oraz objęciem rolnictwa i obszarów wiejskich WPR zaowocowały wzrostem powiązań gospodarczych i wymiany handlowej z krajami Wspólnoty, a w rezultacie wzrostem dochodów krajowych producentów rolnych. Jednak WPR ewoluuje w kierunku ograniczania interwencji rynkowej, co oznacza, że nasze rolnictwo musi stawiać czoła wyzwaniom rynku globalnego w większym stopniu, niż miało to miejsce wcześniej. Ograniczeniu protekcjonizmu i liberalizacji rynków rolnych może towarzyszyć wzrost ryzyka cenowego i dochodowego producentów rolnych. Konieczna wydaje się zatem adaptacja mechanizmów ograniczających skutki zmienności cen i podejmowanie działań stabilizujących dochody rolnicze. Służyć temu może identyfikacja i rozwój

instrumentów ograniczania ryzyka rynkowego, stanowiących realną alternatywę wobec niektórych funkcji WPR. Kwestii tej dotyczyły przeprowadzone w ramach realizacji tematu badania, poświęcone takim zagadnieniom, jak: źródła i poziom ryzyka cenowego na rynkach rolnych, perspektywy zmian ryzyka dochodowego, rola analiz i prognoz oraz możliwości wykorzystania ubezpieczeń i instrumentów rynkowych w zarządzaniu ryzykiem cenowym i dochodowym.

Wyniki badań wskazują, że ceny najważniejszych produktów rolnych w Polsce charakteryzują się znaczną zmiennością, co jest objawem występującego ryzyka cenowego. Jego poziom jest najwyższy na rynkach zbóż i wieprzowiny, głównie z powodu zmian o charakterze cyklicznym. Przy czym charakterystyczne dla wszystkich rynków rolnych jest występowanie okresów względnej stabilizacji cen, jak i ich wzmożonej zmienności. Wyniki badań są również potwierdzeniem, że ceny krajowe są w coraz większym stopniu determinowane poziomem cen europejskich i światowych. Stąd też, producenci rolni podejmując decyzje produkcyjne powinni zwracać uwagę na sytuację światową na poszczególnych rynkach surowcowych. Istotną rolę w transmisji cen odgrywają też zmiany kursów walutowych, przez co producenci rolni narażeni są na ryzyko walutowe. Zmiany kursów walutowych determinują także zmiany cen środków produkcji oraz wpływają na poziom dopłat bezpośrednich. Generalnie biorąc, wstąpienie Polski do UE nie doprowadziło do obniżenia ryzyka cenowego na rynkach podstawowych produktów rolnych. W większości przypadków zmalała natomiast wrażliwość dochodów producentów rolnych na zmiany cen, dzięki wprowadzeniu dopłat bezpośrednich i innych instrumentów WPR. Rozważając potencjalne zmiany WPR i ich wpływ na ryzyko cenowe i dochodowe należy podkreślić, że dalsza liberalizacja będzie przyczyniała się do wzrostu zmienności cen i dochodów producentów rolnych. Negatywne konsekwencje liberalizacji WPR w pierwszej kolejności odczują gospodarstwa o najmniejszej sile ekonomicznej. Efektem tego powinny być jednak również zmiany korzystne dla gospodarki, związane z pogłębianiem się procesów koncentracji w polskim rolnictwie i wzrostem jego efektywności.

Biorąc pod uwagę bardzo realną perspektywę wzrostu ryzyka cenowego w warunkach postępujących procesów globalizacji i liberalizacji polityki rolnej, należy uznać, że coraz większe znaczenie będą odgrywały rynkowe instrumenty zarządzania ryzykiem. Producenci rolni powinni indywidualnie i aktywnie dobierać odpowiednie strategie i instrumenty, które umożliwią redukcję ryzyka rynkowego, a tym samym ograniczą niepewność dotyczącą realizacji założonych celów dochodowych. Nie należy jednak sądzić, że wszystkie podmioty powinny stosować instrumenty zarządzania ryzykiem cenowym. Po pierwsze, pełne zabezpieczanie się przed ryzykiem cenowym nie zawsze jest konieczne.

Po wtóre, dany podmiot na podstawie własnych ocen i prognoz może uznać, że tego typu instrumentów nie opłaca się stosować. W warunkach niepewności, analizy i prognozy mogą stanowić zatem substytut dla innych sposobów ograniczania ryzyka. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa system informacji rynkowej, zwiększający przejrzystość funkcjonowania rynków i ułatwiający podejmowanie indywidualnych decyzji.

Podstawowym sposobem zarządzania ryzykiem przez producentów rolnych jest odpowiednia organizacja gospodarstwa i zastosowanie poprawnych, dostosowanych do warunków naturalnych technik wytwarzania. Zbliżony charakter ma właściwa dywersyfikacja produkcji. Działania te mają istotne znaczenie dla ograniczania ryzyka produkcyjnego. Ważną formą ograniczania ryzyka produkcyjnego, a tym samym dochodowego, są ubezpieczenia. Jednak z uwagi na problemy związane z asymetrią informacji oraz pokusą nadużycia zmniejsza się skłonność firm ubezpieczeniowych do zawierania takich umów. Wsparcie rynku ubezpieczeń środkami publicznymi najczęściej nie pozwala na rozwiązanie tych problemów, aczkolwiek zwiększa stopień korzystania przez rolników z ochrony ubezpieczeniowej.

W zarządzaniu ryzykiem cenowym mogą być stosowane takie standardowe instrumenty pochodne, jak kontrakty *futures* lub opcje. Umożliwiają one producentom rolnym zabezpieczenie się przed konsekwencjami spadku uzyskiwanych cen (*hedging*) poprzez ich stabilizację na poziomie danego podmiotu w warunkach naturalnej zmienności rynku. Ponieważ zawieranie takich kontraktów możliwe jest jedynie na giełdzie towarowej, ich wykorzystanie w praktyce do zarządzania ryzykiem cenowym wymaga stworzenia takiej instytucji w kraju lub umożliwienia szerszego dostępu do ogólnoeuropejskiej giełdy LIFFE. Mimo bezsprzecznych zalet instrumentów pochodnych wydaje się, że powszechniejsze zastosowanie w zarządzaniu cenowym mogą mieć kontrakty typu *forward*. Będąc bezpośrednio związanymi z rynkiem towarowym spełniają oczekiwania większości producentów rolnych odnośnie ograniczenia ryzyka cenowego na etapie planowania produkcji.

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 1470 egz.*

*Druk i oprawa: Pasaż Sp. z o.o.*