

**Wsparcie publiczne
i konkurencyjność
polskiej gospodarki
żywnościowej**



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

Wsparcie publiczne i konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej

*Redakcja naukowa
dr Marek Wigier*

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



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

Warszawa 2014

Niniejsza monografia została przygotowana przez pracowników naukowych IERiGŻ-PIB w ramach realizowanego Programu Wieloletniego 2011-2014 „Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej”, jako wkład do badań w zadaniu *Wariantowa analiza wpływu instrumentów WPR na zmiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich*.

Rodzaj i zakres instrumentów polityki rolnej i strukturalnej odpowiada zaangażowaniu państwa w proces eliminacji nieefektywności mechanizmów rynkowych. Członkostwo Polski w UE wywołało szereg zmian strukturalnych w gospodarce, zarówno w odniesieniu do zasobów, jak i alokacji czynników produkcji. Głównym celem pracy jest przedstawienie długookresowych skutków polityki rolnej wobec rolnictwa i przemysłu spożywczego. Poprzez pryzmat wybranych zagadnień teoretycznych dotyczących koncepcji zawodności rynku, dokonano oceny funkcjonowania mechanizmów WPR w Polsce i UE, przedstawiono zachodzące zmiany strukturalne w gospodarce żywnościowej, dokonano oceny zasobów i zmian zachodzących w strukturze i kierunkach handlu zagranicznego oraz międzynarodowej pozycji konkurencyjnej rolnictwa i przemysłu spożywczego. Opracowanie zakończono wnioskami odnoszącymi się do zmian strukturalnych, wsparcia publicznego i konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej.

Recenzenci:

dr hab. Ryszard Kata, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego

dr hab. Adam Sadowski, prof. Uniwersytetu w Białymstoku

Opracowanie komputerowe

Anna Staszczak

Korekta

Joanna Gozdera

Redakcja techniczna

Leszek Ślipki

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-517-8

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

ul. Świętokrzyska 20, 00-002 Warszawa

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

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

Spis treści

Wprowadzenie	7
1. Państwo i system regulacji w gospodarce i rolnictwie	9
1.1. Regulacje w teorii ekonomii	9
1.2. Wybór paradygmatu determinantą podejścia do wsparcia rolnictwa	14
2. Ewolucja transferów finansowych na rzecz rolnictwa	21
2.1. Poziom i struktura wsparcia rolnictwa UE na tle innych krajów i ugrupowań.....	21
2.2. Ocena funkcjonowania instrumentów WPR w UE i w Polsce	31
3. Polityka rolna i gospodarka żywnościowa	43
3.1. Sektor rolno-spożywczy na tle zmian makroekonomicznych.....	43
3.2. WPR w Polsce w latach 2002-2014 – cele i instrumenty	53
3.3. Efekty pomocy publicznej w sektorze rolno-żywnościowym	63
4. Międzynarodowa pozycja konkurencyjna rolnictwa	77
4.1. Zasoby konkurencyjne polskiego rolnictwa na tle krajów UE	77
4.2. Perspektywy polskiego rolnictwa do 2020 roku	93
5. Międzynarodowa pozycja konkurencyjna przemysłu spożywczego	99
5.1. Podstawowe dysproporcje w rozwoju przemysłu spożywczego pomiędzy Polską a pozostałymi krajami UE	99
5.2. Przewagi konkurencyjne polskich producentów żywności.....	107
5.3. Perspektywy przemysłu spożywczego do 2020 roku.....	112
6. Ocena konkurencyjności handlu zagranicznego żywnością	117
Podsumowanie i wnioski	123
Bibliografia	128

Wprowadzenie

Wsparcie publiczne jest ingerencją instytucji państwowych w system gospodarczy. Jego idea polega na przyznaniu, w jakiegokolwiek formie, pomocy podmiotowi lub grupie podmiotów gospodarczych, celem realizacji założonych przez ustawodawcę celów (ekonomicznych, społecznych, środowiskowych itp.). U podstaw polityki publicznej w obszarze rolnictwa i obszarów wiejskich może leżeć chęć stymulowania np. wzrostu konkurencyjności, poprawy bezpieczeństwa żywnościowego, wsparcia dochodów, wielofunkcyjnego rozwoju, ochrony środowiska i zasobów naturalnych. Wsparcie publiczne jest zatem wynikiem przekonania, że instytucje państwowe wiedzą lepiej (niż rynek), kto powinien osiągnąć sukces i w związku z tym mają prawo ingerować w wynik rozgrywki pomiędzy podmiotami, zabierając jednym i dając innym, tak aby doprowadzić do założonego celu.

Wysoki poziom wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej (UE) budzi liczne kontrowersje w środowiskach naukowych, gospodarczych i politycznych. Odzwierciedla dyskutowany od lat dylemat, czy problemy sektora rolnego należy rozwiązywać za pomocą aktywnej polityki państwa, czy pozostawić optymalizację „niewidzialnej ręki rynku”. Na podstawie obserwacji dotychczasowych rozwiązań stosowanych w wielu krajach można stwierdzić, że korygowanie mechanizmu rynkowego jest stałym elementem polityki gospodarczej [Czyżewski i Kułyk 2006]. Formułowanie roli polityki rolnej w rozwoju sektora rolnego uwarunkowane jest dominującym w danym momencie historycznym sposobem myślenia o pożądanym funkcjach rolnictwa oraz formach i celach wsparcia. Widoczna jest wyraźna zależność od ścieżki wcześniej podjętych wyborów (*path dependency*). Dotyczy to szczególnie polityk o charakterze redystrybucyjnym, jak Wspólna Polityka Rolna (WPR), które uprzywilejowują określone grupy społeczno-zawodowe. Głoszone idee i założenia normatywne wynikające z przyjętego paradygmatu rozwoju rolnictwa determinują nie tylko wybór celów polityki, ale również instrumenty ich realizacji.

Z kolei pojęcie konkurencyjności należy do kategorii powszechnie i często stosowanych, zarówno w teorii, praktyce i metodologii badań ekonomicznych, ale jednocześnie pozostaje jednym z pojęć najbardziej niejednoznacznie zdefiniowanych i wieloaspektowych. Duża liczba definicji konkurencyjności wynika między innymi z łączenia ich z różnymi teoriami ekonomii, np. z teorią wzrostu gospodarczego, handlu międzynarodowego czy mikroekonomii. Stąd też konkurencyjność jest zagadnieniem złożonym i niejednoznacznym. W literaturze można znaleźć ponad 400 definicji¹ [Olczyk 2008], stąd istnieje wiele kryteriów opisujących to pojęcie. Na temat wpływu poszczególnych czynników kształtujących konkurencyjność gospodarki opinie naukowców i analityków są podzielone i jest to o tyle zrozumiałe, że bardzo szybko zmieniają się one w czasie i przybywa nowych determinant [Porter 2001]. Natomiast co do tego, że obecnie konkurencyjność nie ogranicza się jedynie do rywalizacji cenowo-kosztowej

¹ Olczyk [2008] podała, że w 1999 roku funkcjonowało około 400 definicji konkurencyjności, podczas gdy 15 lat wcześniej było ich niespełna 40.

wszyscy są zgodni. Coraz większe znaczenie odgrywa bowiem jakość produktów, innowacyjność, nowe technologie, wzrost wydajności pracy, techniki marketingowe itd. [Porter 2010]. Wraz ze zmianą charakteru konkurencji obserwuje się ewolucję przeniesienia punktu ciężkości z tradycyjnych czynników na unikatowe, wykreowane przez człowieka. A jak zauważa K. Pawlak [2013], „każdy kraj (region lub przedsiębiorstwo) sam buduje, a następnie musi utrzymać i rozwijać przewagę konkurencyjną, przede wszystkim wdrażać nowe technologie, rozwijając inwestycje, promując edukację czy prowadząc politykę pozwalającą podmiotom gospodarczym działać efektywnie”. Obecnie coraz większe znaczenie w określeniu czynników decydujących o sytuacji konkurencyjnej danego kraju, sektora czy przedsiębiorstwa odgrywają też kwestie związane z funkcjonowaniem rynków międzynarodowych i międzynarodową polityką handlową.

Integracja regionalna, globalizacja rynków, produktów, technologii, regulacji prawnych czy też organizacyjnych, jak również szereg innych współczesnych uwarunkowań działalności gospodarczej, wymuszają zatem obecnie odmienne podejście do problemu konkurencyjności, formułowania celów polityki gospodarczej i strategii działania. Procesy te tworzą w ten sposób nowe wyzwania dla skuteczności konkurowania w zmienionych warunkach działalności podmiotów gospodarczych. Wejście do UE zmieniło warunki prowadzenia działalności gospodarczej w polskiej gospodarce żywnościowej, czyli w rolnictwie, przemyśle spożywczym, handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi, handlu wewnętrznym, a także spowodowało zmiany w zachowaniach konsumentów [Wigier 2013b]. W Polsce sektor ten ma jeden z wyższych (wśród krajów UE) udziałów w PKB oraz w eksporcie artykułów rolno-spożywczych.

W monografii przedstawiono relacje między funkcjonującymi we współczesnych politykach rolnych paradygmatami a poziomem i strukturą wsparcia rolnictwa. Przekształcenia w systemie wsparcia rolnictwa unijnego przedstawiono na tle innych krajów i regionów świata, trudno bowiem analizować WPR w oderwaniu od uwarunkowań globalnych, wpływających na rozwiązania przyjmowane w samej UE. W dalszej części dokonano oceny funkcjonowania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w Polsce w świetle zmian tej polityki w UE w latach 2004-2020. Powyższe rozważania uzupełniono rekomendacjami dla rozwoju WPR w perspektywie długoterminowej. W niniejszej publikacji przedstawiamy także analizę zmian strukturalnych zachodzących w gospodarce żywnościowej oraz zmiany międzynarodowej pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki żywnościowej na tle krajów UE poprzez jej pozycjonowanie oraz określenie miejsca pod względem posiadanych zasobów konkurencyjnych i wyników konkurowania.

Wykorzystane w niniejszym opracowaniu wieloletnie dane statystyczne, m.in. GUS, EUROSTAT oraz dane z monitoringu programów rozwoju obszarów wiejskich, wskazują na źródła i kierunki zachodzących zmian strukturalnych w gospodarce żywnościowej oraz różnic w konkurencyjności produktów w skali międzynarodowej. Pozwalają one także na dokonanie pewnej próby wyjaśnienia przyczyn i projekcji potencjalnych zmian w przyszłości. W opracowaniu dane statystyczne pochodzą głównie z pierwszej dekady XXI wieku, a badaniami projekcji konkurencyjności objęto okres do 2020 roku. Analizę przeprowadzono w oparciu o badania własne i studia literaturowe.

1. Państwo i system regulacji w gospodarce i rolnictwie

1.1. Regulacje w teorii ekonomii

Określenie właściwych proporcji pomiędzy kompetencjami państwa a zakresem wolnego rynku jest jednym z najważniejszych wyzwań współczesnej ekonomii i zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia dotyczące roli państwa w gospodarce oraz zakresu jego kompetencji były i są ważnym obszarem sporów prowadzonych przez ekonomistów. Wśród dominujących należy wyróżnić przede wszystkim dwie koncepcje:

- pierwsza – wolnorynkowa, sprowadzająca państwo do roli administratora, którego podstawowym zadaniem jest zapewnienie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa i porządku we wszystkich obszarach, przy równoczesnym pozostawieniu kwestii gospodarczych mechanizmowi rynkowemu;
- druga – wskazuje na konieczność ingerencji państwa w gospodarkę i wynika z przekonania o całkowitej nadrzędności państwa wobec obywateli w każdej płaszczyźnie działania. Państwo w utożsamiane jest przy tym z gwarantem efektywności i sprawiedliwości.

Spory o rolę państwa w gospodarce prowadzone były już w czasach starożytnych. Platon wskazywał na wyższą „skuteczność” państwa nie tylko w sferze społecznej, ale i gospodarczej, zaś Arystoteles opowiadał się za koniecznością oddania sfery gospodarczej prawom wolnego rynku. W wiekach średnich, rola państwa w gospodarce skupiała się raczej na chronieniu rynku wewnętrznego przed konkurencją zagraniczną. Mówiąc o osiąganiu dobrobytu społecznego, merkantylści wskazywali przede wszystkim na konieczność gromadzenia kruszcu oraz interwencji, której podmiotem jest handel zagraniczny. Z kolei dla osiemnastowiecznych fizjokratów głównym postulatem kierowanym pod adresem państwa był tzw. „leseferyzm” czyli hasło „pozwólcie czynić” (fr. *laissez faire*), „pozwólcie przechodzić” (fr. *laissez passer, laissez aller*), które oznaczało wolność jednostki, zwłaszcza w sferze społeczno-ekonomicznej. Działalność gospodarcza oparta na filarach praw własności oraz wolności stworzyła podwaliny rozwoju ekonomii klasycznej, na której nurcie w XIX wieku wyrosły wielkie fortuny i ogromne ekonomiczne dysproporcje pomiędzy kapitalistami i robotnikami. Wyrastający na kanwie rewolucji przemysłowej nurt socjalistyczny, nadawał państwu nadrzędną rolę w procesie planowania rozwoju gospodarczego. Socjaliści postulowali konieczność odejścia od mechanizmu rynkowego, jako społecznie niesprawiedliwego, na rzecz przyjęcia modelu nadrzędnej roli państwa w gospodarce.

Kryzys gospodarczy początku XX wieku zachwiał podstawami modelu wolnorynkowego. W perspektywie krótkoterminowej i średnioterminowej skuteczność mechanizmu rynkowego w kształtowaniu optymalnego wykorzystania zasobów gospodarki została podważona. Panaceum dla pobudzenia i rozwoju gospodarki, szczególnie w okresie dekonunktury, miała być wg Keynesa interwencja państwa, głównie poprzez podaż taniego pieniądza oraz stymulowanie popytu. Sukces programów interwencyj-

nych wywołał jednak także wzrost długu publicznego, cen, a także sektora państwowego i administracji publicznej. Narastające w latach 70. XX wieku problemy makroekonomiczne zmusiły zatem ekonomistów do kolejnego przewartościowania roli państwa w gospodarce. Rozwój badań i poglądów szkoły monetarnej oparty został na założeniu, że to interweniujące państwo jest największym źródłem zakłóceń w gospodarce.

U progu XXI wieku wydaje się jednak przeważać pogląd, że w rozwoju gospodarczym niezbędne jest współistnienie wolnego rynku i sprawnego państwa. Rynek stoi na „straży” wzrostu efektywności, poprawy konkurencyjności i innowacyjnego rozwoju, zaś państwo odpowiada za obszar ładu gospodarczego oraz stabilnej i przewidywalnej polityki. Poza postulatem państwa „minimalnego” równocześnie rozwijany jest postulat niezbędnej interwencji w wybranych obszarach gospodarki. Uzasadnieniem dla interwencji bywają więc niedoskonałości mechanizmu rynkowego, konieczność ochrony i wytwarzania dóbr publicznych, występowanie negatywnych efektów zewnętrznych procesu gospodarowania oraz różnic w podziale dochodu czy asymetria informacji.

Odziaływanie państwa na gospodarkę powinno prowadzić przede wszystkim do kreowania bogactwa społeczeństwa. Zasadniczą kwestią pozostają zatem pytania o instrumenty oraz kierunek redystrybucji pomocy. Jako mechanizm regulacji wykorzystuje się narzędzia rynkowe i administracyjne o charakterze horyzontalnym (ogólnogospodarczym) lub sektorowym, mikro- lub makroekonomicznym. Prawa własności i konkurencyjnych rynków czy ceny regulują zachowania konsumentów oraz producentów, prowadząc do najbardziej efektywnej alokacji zasobów. System ten działa w ramach określonej struktury instytucjonalnej. Gospodarka rynkowa kształtuje instytucje, zasady działania i standardy, które następnie regulują zachowanie podmiotów rynkowych. Ponieważ jednak działania rynków znacząco odbiegają od podręcznikowej teorii neoklasycznej, niezbędna jest administracyjnie regulowana interwencja państwa (tab. 1.1). Rozważając zasadność jej podjęcia, instytucje publiczne powinny zdefiniować rodzaje zawodności rynku towarzyszące procesom ekonomicznym, dokonać oceny istniejących rozwiązań z uwzględnieniem ich dotychczasowych efektów, scharakteryzować stawiane programowi interwencji cele, określić kryteria dostępu, przeanalizować możliwe reakcje sektora prywatnego na wprowadzane rozwiązania, dokonać oceny tych rozwiązań na efektywność i podział dochodów oraz określić rozkład kosztów i korzyści [Stiglitz 2004].

Na przełomie lat 60. i 70. XX stulecia zakwestionowano jednak przyjęte przez Keyensa tezy, że rynki są podatne za zakłócenia, a pozostawione same sobie działają nieefektywnie oraz że regulacja nie pociąga za sobą żadnych kosztów [Posner 1974, s. 336]. Krytycy teorii interesu publicznego² twierdzili także, że regulacja wywołując określone działania uczestników rynku, prowadzi do pogorszenia efektywności. Sformułowana przez nich teoria interesów grupowych (*interest group theory*) zakłada ponadto, że choć teoretycznie poszukuje się korzyści dla całego społeczeństwa, w praktyce działania państwa są wypadkową interesów poszczególnych jednostek czy grup, a więc są skutkiem

² Wywodzący się głównie ze szkół Chicago i Virginii.

dążenia do uzyskania przywilejów (*rent-seeking*) [Acocella 2002]. W rzeczywistości następuje zatem przechwycenie korzyści (*capture theory*) przez grupę interesów, co niekiedy jest zbieżne z interesem publicznym. Interwencja państwa na rynkach nie jest bowiem silnie skorelowana z występowaniem niesprawności na rynku, za to przyczynia się do zwiększenia zysków funkcjonujących na nim podmiotów poprzez kreowanie barier wejścia (do danej branży) oraz zwiększanie cen do poziomu przekraczającego koszty wytwarzania.

Tabela 1.1. Interwencja państwa w gospodarce

Rola państwa	Przyczyny	Charakter działań
Alokacja zasobów	Występowanie dóbr publicznych, kosztów i korzyści społecznych, istnienie monopolu, nieodpowiedni poziom konkurencji, brak lub niepewność informacji, dobra społecznie korzystne lub szkodliwe	Prawo reguluje zachowania uczestników procesów rynkowych, podatki i subsydia, nacjonalizacja, dostarczanie dodatkowej informacji, zwiększanie konkurencji
Stabilizacja	Brak informacji i niepewność prowadząca do zbyt niskich lub zbyt wysokich wydatków	Polityka fiskalna, polityka monetarna, polityka dochodowa
Podział	Niedoskonały rynek, doskonały rynek ale niesprawiedliwy podział, rzeczywisty podział spowodowany przez przepisy niezwiązane z bodźcami rynkowymi (np. prawo o dziedziczeniu)	Podatki i płatności transferowe, zmiana przepisów wpływających na podział, zwiększenie konkurencji na rynkach, polityka dochodowa

Źródło: Wojtyna [1990, s. 46].

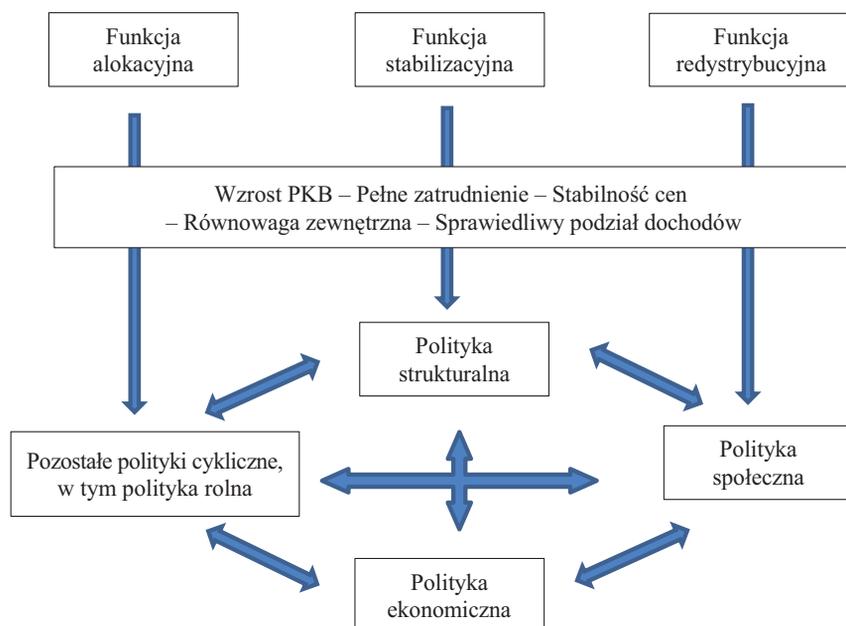
Traktując jednak regulację jak dobro ekonomiczne mające swoją cenę równowagi, zdefiniowaną popytem na działalność regulacyjną i jej podażą [Stigler 1971] w myśl teorii regulacji ekonomicznej, dochodzimy do przekonania, że podstawowym zasobem, jakim dysponuje państwo, jest zdolność do użycia przymusu (*power to coerce*), zaś aktorzy życia polityczno-gospodarczego są racjonalni i dążą do maksymalizacji własnej użyteczności [Stigler 1971]. W efekcie mamy do czynienia z bezpośrednim oddziaływaniem grup interesu na politykę regulacyjną państwa, pomimo istnienia kontroli regulatora przez legislatora, organizacje pozarządowe i społeczeństwo.

Skuteczność stosowanej polityki gospodarczej uwarunkowana jest możliwością prawidłowego diagnozowania procesów rynkowych oraz efektywnego posługiwania się instrumentami oddziaływania na podmioty rynkowe. Działania interwencyjne państwa powinna więc poprzedzać analiza makro- i mikroekonomiczna. W efekcie, oparta na długoterminowym kryterium alokacji i dystrybucji, strategia polityki gospodarczej powinna skutkować stabilnym i długotrwałym wzrostem gospodarczym, stabilnością cen, równowagą, stabilizacją warunków zewnętrznych i sprawiedliwym podziałem dochodów (rys. 1.1) [Deiss i Gugler 2012, s. 19].

Formułując argumenty przeciwko interwencji państwa, von Hayek twierdził jednak, że „[...] interwencje państwa osłabiają prawa własności, zastępują rozwinięte instytucje, zasady i standardy oraz podkopują wybór sam w sobie. Pomijając kwestie

moralności, lecząc jeden problem przez środki państwowego przymusu, stwarzamy szereg nowych problemów [...]” [Hayek 2003]. Jak wskazuje Lipowski [2002, s. 176] państwo doskonale powinno być „dobroczynne”, „wszechmocne” i „wszechwiedzące”. Właściwości te są jednak równocześnie odpowiednikiem modelowych prawidłowości rynku doskonałego, i podobnie jak w jego przypadku, odbiegają od rzeczywistych cech struktur państwowych. Należy zatem być świadomym, że przy określaniu możliwie najlepszego mechanizmu alokacji i podziału w gospodarce wybór nie jest oparty na alternatywie „doskonały rynek versus zawodne państwo” lub odwrotnie tj. „zawodny rynek versus doskonałe państwo”, lecz polega na umiejętnym łączeniu wybranych rozwiązań niedoskonałego ze swej natury rynku i równie niedoskonałego państwa [Wolf 1994].

Rysunek 1.1. Strategia polityki gospodarczej



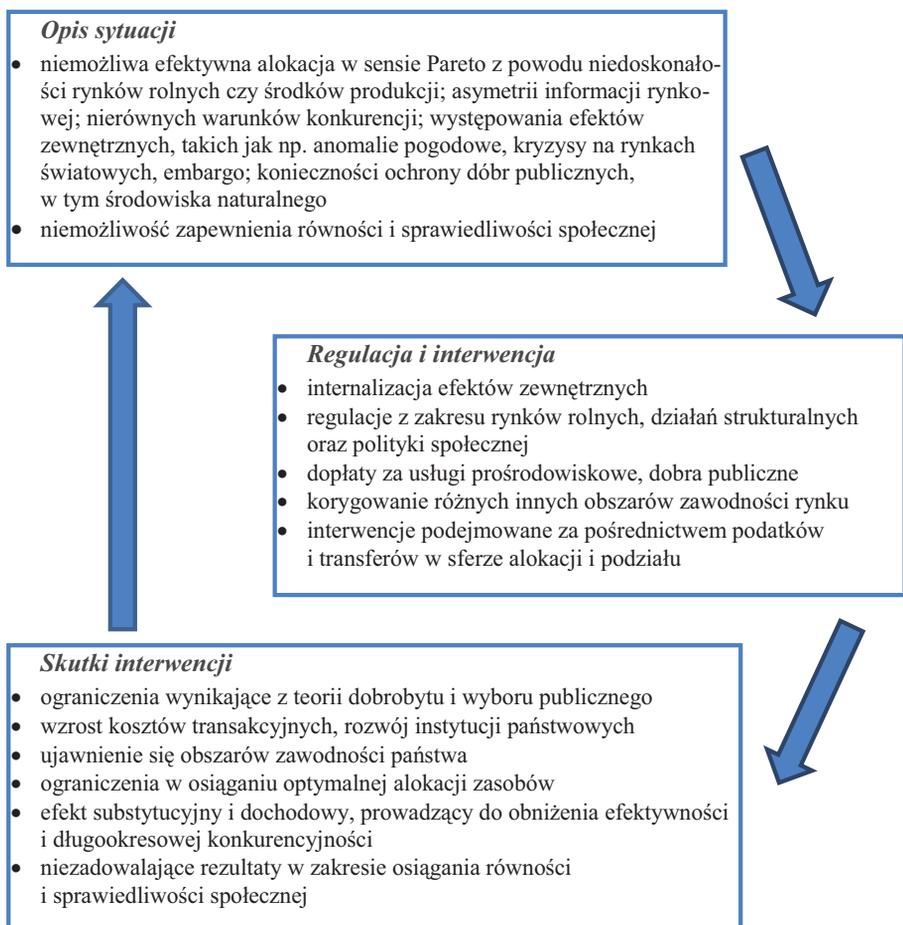
Źródło: Deiss i Gugler [2012, s. 18].

Rolnictwo jest jednym z wielu obszarów aktywności gospodarczej, stąd też podlega tym samym regułom prawa podaży i popytu. Jednak pokusa podejmowania działań interwencyjnych jest większa i najczęściej usprawiedliwiana jest: wysokim poziomem ryzyka (głównie klimatycznego, ale również i rynkowego, wynikającego z długości cyklu produkcyjnego) w prowadzeniu działalności rolniczej, brakiem pełnej informacji rynkowej, nierównomiernym rozwojem struktur agrobiznesu, występowaniem fenomenu zewnętrznych kosztów i efektów, niską elastycznością cenową zaopatrzenia, niską wydajnością pracy, niewielką mobilnością zawodową rolników czy po-

trzebą ochrony i odtwarzania dóbr publicznych [Wilkin 2003, s. 27 i następne]. W tym obszarze dostrzegamy jednak również istotne wady interwencji. Poza omówionymi już, a wynikającymi z zawodności rządu, związane są one m.in. z: opóźnieniami decyzyjnymi, dyskusyjnym kryterium efektywności ekonomicznej, użyteczności, skuteczności, trwałości czy sprawiedliwości społecznej.

Mechanizm interwencji w rolnictwie odbywa się według ogólnie zdefiniowanego schematu: ocena sytuacji – przyjęcie regulacji i podjęcie interwencji – ocena efektów (rys. 1.2). Podobnie jak w innych obszarach gospodarki, również w rolnictwie, przyjmuje on najczęściej postać „zakłętego kręgu” (zamkniętego obiegu) akcji i reakcji.

Rysunek 1.2. Interwencja w rolnictwie – przyczyny, narzędzia, ograniczenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeglądu literatury z zakresu teorii dobrobytu oraz teorii wyboru publicznego.

WPR jest przykładem polityki interwencyjnej, za pośrednictwem której państwo podejmuje działania w sektorze rolno-spożywczym i na obszarach wiejskich, używając do tego celu instrumentów o charakterze finansowym i regulacyjnym. Polityka rolna ma w swoim instrumentarium narzędzia typu rynkowego (odnoszące się do regulowania podaży i popytu) oraz typu pozarynkowego (dotacje bezpośrednie i pośrednie). Działania WPR koncentrują się na: bezpośrednim wsparciu dochodów rolników, regulacji podaży produktów rolno-spożywczych (system kwot produkcyjnych i odłogowania gruntów), wsparciu rynku wewnętrznego i podtrzymywaniu ceny (interwencja rynkowa, prywatne przechowalnictwo, dopłaty do produkcji, przetwórstwa i konsumpcji), ochronie rynku (cła importowe, ceny wejścia, kontyngenty ilościowe, klauzule zabezpieczające, opłaty wyrównawcze), wspieraniu konkurencyjności na rynku globalnym (subsytia i dopłaty eksportowe), przekształceniach strukturalnych gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich (programy rozwoju) oraz ochronie zachowania i odbudowy dóbr o charakterze publicznym. W Polsce od 2004 roku wdrażane są wszystkie instrumenty WPR. Ich największym atutem jest względna stabilizacja polityki rolnej i warunków funkcjonowania rynków rolnych w długim okresie.

Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i przemyśle spożywczym nie wynikają jednak jedynie z objęcia Polski działaniami WPR, ale również z makroekonomicznych zmian w otoczeniu rynkowym. Zmieniające się uwarunkowania makroekonomiczne oraz presja budżetowa powodują, że prawdopodobnie już po roku 2020 pomoc publiczna będzie odgrywała mniejszą rolę w kształtowaniu tempa i kierunku przemian strukturalnych. Kluczowym dla rozwoju sektora rolnego i wzrostu gospodarczego elementem pozostaną inwestycje oraz postęp technologiczny i innowacyjność. Są one najważniejszymi stymulatorami poprawy produktywności oraz wzrostu poziomu dochodów.

1.2. Wybór paradygmatu determinantą podejścia do wsparcia rolnictwa

Ostatnie lata nacechowane kryzysem gospodarczym i trudnościami wyjścia z recesji zachwiały podstawami ekonomii neoklasycznej, prowadząc do poddania w wątpliwość tezy o doskonałości rynków. Rzeczywistość pokazała, że nie ma takich rynków m.in. ze względu na nierówny dostęp jego uczestników do informacji, co wywołuje asymetrię w jej przepływie, tworząc strukturalne dysproporcje w gospodarce. Nawet najkorzystniejszy z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej rynkowy mechanizm podziału dochodów, zakładający preferencje dla akumulacji w formie inwestycji produkcyjnych i przyrostu stada, nie znajduje zastosowania na skutek bariery dochodowej rolników. Tym tłumaczy się konieczność większej aktywności państwa, polegającej na wspieraniu instytucji, gwarantujących dostęp do informacji, stabilizujących rynki rolne i dochody rolnicze, chroniących własność ziemi czy promujących postęp technologiczny [Czyżewski 2007]. Przyjmowane rozwiązania podporządko-

wywane są zazwyczaj czterem, konkurującym ze sobą paradygmatom³, warunkującym strategię rozwoju sektora rolnego w danym kraju (tab. 1.2):

- zależności (pomocy państwa), opartym na przekonaniu, że rolnictwo zaspokaja podstawowe potrzeby żywnościowe i ma znaczenie strategiczne dla danego kraju,
- konkurencyjności, według którego rolnictwo jest zdolne do konkurowania z innymi sektorami gospodarki,
- wielofunkcyjności, zgodnie z którym rolnictwo stanowi integralną część obszarów wiejskich, dostarcza bowiem dobra publiczne,
- globalizującej się gospodarki, w ramach którego rolnictwo może stać się elementem globalnego łańcucha żywnościowego.

Tabela 1.2. Paradygmaty we współczesnych politykach rolnych

Paradygmaty	Cechy rolnictwa	Realizowane priorytety
Zależności	Chronicznie niskie dochody w rolnictwie, niestabilność i niedoskonałość rynków rolnych, zmienność plonów, trudności w osiągnięciu równowagi rynkowej, brak zdolności konkurowania bez pomocy państwa	Wsparcie pośrednie i bezpośrednie dochodów rolniczych, wsparcie cen na rynkach rolnych, protekcyjnista polityka handlowa, kontrolowanie podaży, zapewnienie odpowiedniego poziomu produkcji rolnej
Konkurencyjności	Rolnictwo nie różni się zasadniczo od innych sektorów gospodarki, w związku z tym nie wymaga specjalnego traktowania, praca w rolnictwie może przynosić przeciętne lub ponadprzeciętne dochody bez ingerencji państwa	Liberalizacja polityki rolnej i handlowej, ograniczanie interwencjonizmu do siatki bezpieczeństwa w sytuacjach kryzysowych, rynek i wolny handel narzędziami zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego
Wielofunkcyjności	Rolnictwo dostarcza nie tylko żywność, ale również szereg innych dóbr i usług o dużym znaczeniu społecznym (ochrona środowiska i zasobów naturalnych, zachowanie żywotności obszarów wiejskich/dziedzictwa kulturowego wsi, utrzymywanie krajobrazów wiejskich), które nie są odpowiednio wynagradzane przez rynek. Dochody z rolnictwa są zbyt niskie, by zapewnić zrównoważony rozwój obszarów wiejskich	Wspieranie wszystkich istotnych funkcji rolnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności wynagradzanie rolników i mieszkańców wsi za dostarczanie dóbr o charakterze publicznym; inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną wsi
Globalizacji	Rolnictwo zorientowane na konsumenta i jego zróżnicowane potrzeby, sektor rolny jest tylko jednym z elementów globalnego łańcucha żywnościowego, interwencja państwa na rynkach rolnych nie jest wskazana	Rynkowe podejście do polityki rolnej, określenie standardów w zakresie jakości i bezpieczeństwa żywności, odpowiednich ram prawnych dla relacji kontraktowych między podmiotami łańcucha żywnościowego

Źródło: Josling [2002], Zawojska [2006], Kosior [2014].

³ Paradygmat – definiowany jako ramy kognitywne i koncepcyjne, które określają sposób rozumienia świata, podejście do definiowania problemów, jak i wyobrażenia na temat tego, jak świat powinien funkcjonować [za: Skogstad i Schmidt 2011].

U podstaw WPR leżą paradygmaty zależności i wielofunkcyjności. Paradygmat zależności (zwany też paradygmatem pomocy państwa) oparty jest na założeniu, że rolnictwo wymaga specjalnego traktowania ze względu na swą rolę w dostarczaniu żywności i zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego. Interwencja państwa w rolnictwie ma swe uzasadnienie w specyficznej naturze sektora, wynikającej z warunków geograficzno-przyrodniczych. Istotne znaczenie odgrywa ponadto stała nierównowaga między podażą a popytem, która prowadzi do znaczącej fluktuacji cen i dochodów rolniczych. Czynniki te wpływają na niestabilność rynków rolnych, które muszą być korygowane poprzez różnorodne instrumenty w ramach polityk interwencyjnych [Daughjerg i Swinbank 2007]. Efektem paradygmatu zależności jest wprowadzenie we Wspólnotach Europejskich wraz z Traktatem Rzymskim w 1957 roku WPR, która miała ułatwić zniesienie barier w wymianie handlowej produktów rolnych między państwami członkowskimi oraz rozwiązać problemy strukturalne rolnictwa europejskiego, związane głównie z niską produktywnością ziemi i pracy. Od WPR oczekiwano również zapewnienia właściwych dostaw żywności dla Europy, a także zredukowania różnic między poziomem dochodów rolniczych a dochodami uzyskiwanymi w innych działach gospodarki⁴.

Z kolei zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania doprowadziły do rozwijania przez Komisję Europejską w latach 90. XX wieku paradygmatu wielofunkcyjności. Został on poparty przez większość państw członkowskich w 1997 roku przyjęciem Europejskiego Modelu Rolnictwa. Zgodnie z nim unijne rolnictwo powinno stać się zróżnicowane, zrównoważone, konkurencyjne oraz obecne na całym terytorium unijnym, włącznie z regionami o trudnych warunkach gospodarowania. Przedstawiony zakres wartości przypisanych rolnictwu sugeruje chęć zachowania wyjątkowej roli tego sektora, widać jednak zmianę w sposobie uzasadnienia interwencjonizmu państwa w rolnictwie. Zgodnie z paradygmatem wielofunkcyjności rolnictwo wymaga, tak jak w przypadku paradygmatu zależności, specjalnego traktowania. Jednakże, istotnym wyznacznikiem tej koncepcji jest rola rolnictwa w zapewnianiu dóbr publicznych, takich jak zachowanie krajobrazu wiejskiego, dziedzictwa kulturowego wsi, bioróżnorodności. Ze względu na to, że dobra publiczne nie są odpowiednio regulowane przez mechanizmy rynkowe, potrzebna jest państwowa interwencja zarówno w celu korygowania negatywnych efektów zewnętrznych, jak i zachęcania rolników do dostarczania dóbr publicznych [O'Connor i in. 2006].

Paradygmat wielofunkcyjności, chociaż dał podwaliny pod społeczne zrównoważenie procesów reprodukcji, nie rozwiązał, w wyniku presji na wzrost konkurencyjności rolnictwa industrialnego, problemów dochodowych rolnictwa. Widać to wyraźnie w kolejnych reformach WPR (Agenda 2000 oraz reforma z 2003 roku), które nie zakończyły tradycyjnej interwencji na rynkach UE, a jedynie zredukowały jej rolę

⁴ Zgodnie z artykułem 39(1) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej cele WPR są formułowane w następujący sposób: zwiększanie produktywności rolnictwa, zapewnienie odpowiedniego standardu życia ludności wiejskiej, stabilizowanie rynków, zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw, zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

w celu stworzenia bardziej rynkowo zorientowanego sektora rolnego. Mamy do czynienia z powolną zmianą modelu rolnictwa z intensywnie produkującego na zrównoważone ze środowiskiem, które dostarcza równocześnie produkty rolne i pozarolnicze, a ponadto odgrywa specyficzną rolę w zachowaniu społecznej i środowiskowej równowagi na obszarach wiejskich. Rolnicy stają się bardziej odpowiedzialni nie tylko za produkcję zdrowej i bezpiecznej żywności wysokiej jakości, ale również za ochronę środowiska i zrównoważony rozwój wsi [Garzon 2007]. Interesujące, że zmiana ta zachodzi bez formalnej redefinicji celów traktatowych WPR (zamieszczonych w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, a także Traktacie Lizbońskim z 2009 roku). Niemniej jednak nowe cele WPR zostały zinstytucjonalizowane poprzez wprowadzenie nowych instrumentów do polityki [Grochowska i Kosior 2010].

Konsekwencją przyjęcia paradygmatów zależności i wielofunkcyjności było powstanie złożonego kompleksu instrumentów interwencyjnych na rynkach rolnych oraz protekcyjnej polityki handlowej Wspólnot Europejskich. Polityka protekcjonizmu, polegająca na intensywnej ochronie własnych rolników przed konkurencją międzynarodową, prowadziła do zwiększania produkcji rolnej. Równocześnie, dzięki subsydiom eksportowym i innym instrumentom wsparcia, pozwalała na zwiększenie średnich dochodów rolniczych, które jednak nigdy nie zrównały się z pozostałymi działami gospodarki.

Dodatkowo, płatności bezpośrednie, które miały pełnić rolę stabilizatora dochodów rolniczych, spowodowały uzależnienie rolników od wsparcia. Wprowadzono instrumenty towarzyszące, np. wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które także stały się źródłem dochodu. Stąd też rolnicy nie są zainteresowani innymi strategiami zabezpieczenia przed ryzykiem dochodowym i nie podejmują działań dostosowujących ich do sytuacji na rynku lub mających na celu dywersyfikację źródeł dochodu. Sztucznie podtrzymuje się więc funkcjonowanie gospodarstw, które w warunkach rynkowych prawdopodobnie by zbankrutowały.

Warto przy tym podkreślić, że rolnicy uzyskują zróżnicowane korzyści z płatności bezpośrednich, co wynika głównie z odmiennego poziomu wsparcia poszczególnych sektorów rolnych. Przejście ze wsparcia cen rynkowych do płatności związanych z produkcją zmniejszyło wprawdzie intensywność produkcji, ale nie obniżyło negatywnego wpływu na strukturę produkcji. W roku 2003 najsilniej wspieranym sektorem w UE były uprawy polowe oraz mięsny chów bydła (odpowiednio 37,9 i 18,2% wszystkich wydatków na rolnictwo). Pozostałe sektory subsydiowano na znacznie niższym poziomie: w dziale roślinnym najwyżej wspierano wytwarzanie oliwy z oliwek (5,3%) oraz uprawę owoców i warzyw (3,5%), natomiast w dziale zwierzęcym – produkcję mleka i produktów mlecznych (6,3%) oraz mięsa koziego i owczego (4,7%) [Allocation... 2004]. Wprowadzenie zasady pełnego oddzielenia płatności od produkcji (*decoupling*) wraz z reformą WPR w 2003 roku miało sprzyjać zmianie kierunków produkcji i nastawieniu rolników na potrzeby rynku, a nie subsydia. Równocześnie jednak reforma przewidywała wiele wyjątków pozwalających na stosunkowo swobodne wdrażanie tej zasady. Przyjęte rozwiązania oraz tendencja do zachowywania płatności

związanych z produkcją w kolejnych reformach WPR (m.in. w ramach tzw. *Health Check*) sprawiły, że nie zmienił się istotnie poziom wsparcia w uprzywilejowanych dotąd sektorach [Grochowska i Kosior 2010].

Znaczącą kontrowersję budzą ustalone w ramach WPR kryteria przyznawania płatności bezpośrednich, które sprzyjają nierównomiernej dystrybucji wsparcia między dużymi a małymi gospodarstwami, i tym samym w obrębie państw członkowskich i między nimi. Według danych Komisji Europejskiej około 80% płatności bezpośrednich trafia w UE-15 do 20% beneficjentów. Proporcje te w UE-10 są zbliżone, tj. ok. 39% płatności przyznawanych jest 93% beneficjentów, a reszta tj. ponad 60% płatności trafia do niespełna 10% beneficjentów [*The budget...* 2012]. Płatności te często trafiają nie do rolniczych gospodarstw rodzinnych, lecz do wielkich przedsiębiorstw. Trzeba jednak pamiętać, że wprowadzenie płatności w latach 90. XX wieku miało rekompensować spadek dochodów na skutek obniżki cen produktów rolnych. Jest więc oczywiste, że duże gospodarstwa, które produkowały więcej niż małe, były bardziej zagrożone utratą dochodów, dlatego otrzymywały wyższą rekompensatę.

Wysokie subsydiowanie określonych typów produkcji oraz dużych gospodarstw rolnych ma istotne konsekwencje regionalne. Subsidia pogłębiają różnice w dochodach: rolnicy z regionów uzyskujących najwyższe dochody, otrzymują także największą pomoc w postaci płatności. Ten sposób dystrybucji płatności ogranicza nie tylko możliwości rozwojowe sektora rolnego, ale także skuteczność polityki regionalnej, w tym szanse na zrównoważony rozwój terytorialny w UE [*CAP and the regions...* 2005]. Mamy więc do czynienia z utrzymującą się od co najmniej kilku dekad, a po dwóch ostatnich rozszerzeniach UE jeszcze bardziej widoczną, niekompatybilność między subsydiami rolniczymi a dążeniami do większej ekonomicznej i społecznej spójności w UE [Grochowska i Kosior 2010].

Przyjęte rozwiązania, stosowane w ramach paradygmatów zależności i wielofunkcyjności, wyraźnie wskazują na występowanie wielu mankamentów i niedoskonałości alokacji zasobów w warunkach wyborów politycznych. Następuje maksymalizacja korzyści wybranych grup interesu i powstaje trwała strata społecznego dobrobytu. W konsekwencji alokacja dóbr i usług za pośrednictwem państwa jest trwale nieefektywna w stosunku do mechanizmu rynkowego. Nieefektywność ta wyraża się w działaniach służących lobbिंगowi, polityce partyjnej, interesach politycznych poszczególnych grup oderwanych od reguł ekonomicznych, zjawisku pogoni za rentą czy korupcji [Czyżewski i Kułyk 2013].

Wspomnianej nieefektywności sprzyjają mechanizmy procesu decyzyjnego w obszarze rolnictwa w UE. Wspólna Polityka Rolna jest silnie broniona m.in. poprzez instytucje, takie jak Rada UE ds. Rolnictwa czy Specjalny Komitet ds. Rolnictwa (*Special Committee Council* – SCA). Ponadto podlega presji lobbिंगu, przy udziale różnych aktorów procesu podejmowania decyzji. W tym względzie istotną rolę odgrywa organizacja rolnicza COPA-COGECA, decydująca wraz z instytucjami unijnymi o kształcie i finansowaniu unijnej polityki rolnej.

Wprowadzenie procedury współdecydowania jako zwykłej procedury ustawodawczej wraz z Traktatem Lizbońskim w 2009 roku w obszarze rolnictwa nie zmieniło istniejących sieci formalnych i nieformalnych zależności. Widoczna jest jednak słabnąca pozycja Komisji Europejskiej w procesie podejmowania decyzji na korzyść Parlamentu Europejskiego. Parlament zyskuje jako ciało legislacyjne podobne znaczenie jak Rada UE. Analiza przeprowadzona przez Ferto i Kovacs [2014] pokazuje, że koalicje Parlamentu zawierane z Radą UE są najbardziej skuteczne w forsowaniu określonych rozwiązań legislacyjnych (tab. 1.3). Przewaga „konserwatywnego” Komitetu ds. Rolnictwa (COMAGRI) w Parlamencie, tj. grupy reprezentującej interesy rolnicze, także nie sprzyja znaczącym zmianom w zakresie WPR.

Tabela 1.3. Wskaźnik sukcesu dla koalicji tworzonych między instytucjami unijnymi podczas negocjacji dotyczących kształtu WPR w latach 2014-2020

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

Źródło: Ferto i Kovacs [2014].

Według Czyżewskiego i Kułyka [2013] podejmowane w polityce gospodarczej aktywności są wypadkową działań natury politycznej i wpływu poszczególnych grup nacisku. Zmiana przepływu nadwyżki ekonomicznej w wyniku oddziaływania instytucji państwowych generuje działania zmierzające do jej przechwycenia. Koncepcje te wprowadzają rozróżnienie między rentą ekonomiczną a polityczną (*rent seeking*). Zjawisko jest obecne zarówno w warunkach optymalizacji za pośrednictwem rynku, gdy nadwyżka ekonomiczna jest przechwytywana przez struktury rynkowe, np. o większym stopniu zmonopolizowania, jak i w wyniku wyborów politycznych.

Integralną częścią politycznych wpływów grup interesu jest ich uprzywilejowany dostęp do organów sprawujących władzę. Powstała wspólnota polityczna ogranicza się do małej liczby instytucji i grup interesów. Jej członkowie regularnie konsultują zakres i finansowanie interesujących ich obszarów. Każdy z uczestników rozpatruje swoją siłę w kategoriach gry z wynikiem dodatnim [Zawojska 2005].

Przestawioną powyżej specyfikę kreowania WPR można tłumaczyć zależnością od ścieżki wcześniejszych wyborów (*path dependency theory*) – wydarzenia z przeszłości mają większą siłę oddziaływania niż wydarzenia późniejsze [Mahoney 2000]. Polityka ta funkcjonuje na zasadzie podejmowania ciągłych prób korygowania zaistniałych błędów wywołanych wcześniejszymi decyzjami politycznymi, które z kolei przyczyniają się do powstawania dalszych błędów i konieczności ponownej korekty. Dlatego też część państw członkowskich postuluje oderwanie się od tego zakłętego koła zależności i wprowadzenie istotnych reform w zakresie WPR. Proponują wręcz rezygnację z dotychczasowych paradygmatów na rzecz paradygmatu konkurencyjności. Po raz pierwszy dokonano takiej zmiany w Australii na przełomie lat 70. i 80. XX wieku,

likwidując stopniowo subsydia dla rolnictwa. Bardziej drastyczne działania podjęto w Nowej Zelandii, gdzie w ciągu trzech lat, począwszy od 1984 roku, całkowicie wycofano pomoc państwa dla sektora rolnego. Częściowe odejście od paradygmatu zależności starał się również przeprowadzić prezydent Reagan w USA w połowie lat 80., nie uzyskał jednak poparcia Kongresu [Paarlberg 1999].

W paradygmacie konkurencyjności, zwanym także rynkowo-liberalnym, to rynek jest głównym wyznacznikiem wielkości produkcji i dochodów w rolnictwie. Wśród podstawowych założeń tego paradygmatu wymienia się [Coleman i in. 1996]:

- równorzędne traktowanie rolnictwa z pozostałymi sektorami gospodarki i tym samym brak przesłanek doszukiwania się w rolnictwie innych celów niż ekonomiczne,
- konkurencyjne rynki, na których popyt i podaż kształtują ceny, jako wyłączne źródło dochodów rolników,
- uznawanie tylko tych rolników, którzy uzyskują dochody ze sprzedaży produktów na rynkach za aktywnych producentów w rolnictwie,
- konieczność ubezpieczania się samych rolników przed utratą dochodów na skutek klęsk żywiołowych (przy wykorzystaniu ubezpieczeń prywatnych).

Paradygmat konkurencyjności znajduje niewielu zwolenników. Zyskał poparcie Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organisation* – WTO), która dąży do jego zinstytucjonalizowania przez włączenie w ramy porozumień międzynarodowych dotyczących liberalizacji handlu produktami rolno-spożywczymi. Wśród krajów europejskich popierany jest przez Wielką Brytanię, Holandię, Szwecję, czyli *de facto* płatników netto, dążących do ograniczenia swych wpłat do budżetu unijnego.

Brak możliwości przeprowadzenia fundamentalnych reform WPR wynika ze struktury budżetu unijnego. Wprowadzone decyzją Rady z 1970 roku tradycyjne zasoby własne budżetu (dochody pochodzące z ceł, opłat rolnych i cukrowych) oraz z podatku VAT uniezależniły ówczesną Wspólnotę od każdorazowego uzgadniania wpłat z państwami członkowskimi. Jednak rosnące wydatki, których nie pokrywały ówczesne dochody, spowodowały wprowadzenie od 1988 roku dodatkowego źródła dochodów budżetu, jakim były składki państw członkowskich w zależności od wielkości ich dochodu narodowego brutto. Dlatego też zarówno WPR, podobnie jak Polityka Spójności traktowane są przez państwa członkowskie jako polityki o charakterze redystrybucyjnym i mają największy udział w części wydatkowej budżetu unijnego (odpowiednio 42,5 i 35,6% w latach 2007-2013) [*The budget...* 2012]. Widać to chociażby na przykładzie Niemiec, które są największym płatnikiem netto, ale także jednym z największych beneficjentów WPR. W związku z powyższym, wielokrotne reformy wspomnianych polityk nie prowadzą do zwiększenia ich skuteczności czy efektywności wydatkowanych środków unijnych, lecz do legitymizacji ich dominującego udziału w budżecie unijnym [Grochowska 2012].

Zastanawia więc, na ile wybór paradygmatu rozwoju rolnictwa podyktowany jest uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi, a na ile instytucjonalno-politycznymi. Konsekwencje wyboru są wyraźnie widoczne w poziomie i strukturze wsparcia rolnictwa.

2. Ewolucja transferów finansowych na rzecz rolnictwa

2.1. Poziom i struktura wsparcia rolnictwa UE na tle innych krajów i ugrupowań

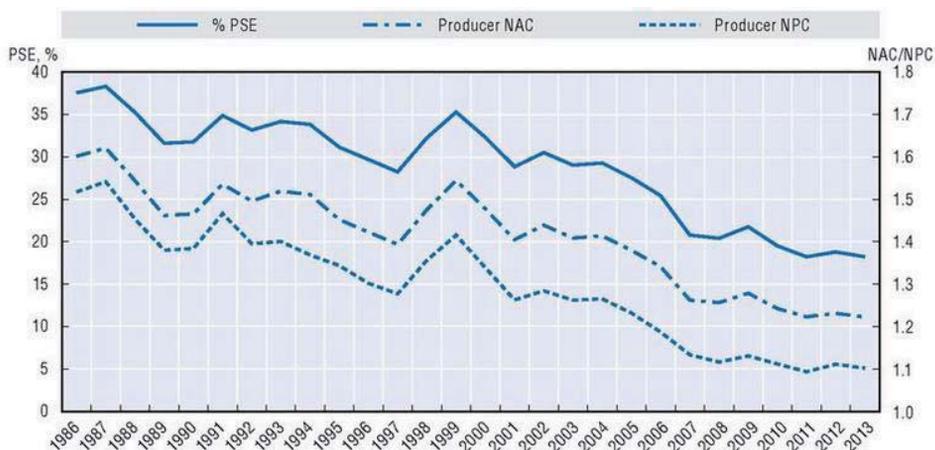
W rozważaniach dotyczących wsparcia rolnictwa unijnego na tle innych krajów warto podkreślić, że tak jak w UE, tak i na świecie, sektor rolny jest bardzo różnorodny, co prowadzi do ogromnego zróżnicowania systemów produkcyjnych oraz struktury kosztów między krajami i w ich obrębie. Stąd także wynika różny poziom konkurencyjności gospodarstw rolnych. Ponadto, ceny na rynku światowym charakteryzują się znaczącą zmiennością, odzwierciedlającą fluktuację dostaw kilku głównych eksporterów oraz bardzo restrykcyjny dostęp do rynku rolnego w wielu krajach. Dlatego też interwencjonizm państwa w rolnictwie przybiera różny poziom i formy, uwarunkowane przyjętymi paradygmatami oraz panującymi warunkami gospodarczymi, społecznymi i politycznymi.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), jako jedna z nielicznych zajmuje się od wielu lat monitorowaniem i ewaluacją polityk i strategii rolnych, obecnie już w 47 krajach. W celu wyraźniejszego zobrazowania trendów zachodzących w poszczególnych krajach, w dalszej części opracowania przyjęto za OECD podział na pięć regionów: 1) Północna Ameryka (Kanada, USA, Meksyk), 2) Europa (UE, Islandia, Norwegia, Szwajcaria, Turcja, Izrael), 3) Wspólnota Niepodległych Państw – CIS (Rosja, Kazachstan, Ukraina), 4) Azja (Chiny, Japonia, Korea, Indonezja), 5) Strefa Południowa (Chile, Brazylia, RPA, Australia, Nowa Zelandia). Wyodrębnienie wspomnianych grup umożliwi pokazanie krajów charakteryzujących się zbliżonymi priorytetami i działaniami w zakresie polityk rolnych oraz porównanie ich z Unią Europejską.

Od lat 80. XX wieku obserwowany jest w UE spadek pomocy udzielonej rolnictwu ze środków publicznych, wyrażonej jako wskaźnik szacunkowej wysokości wsparcia producentów rolnych (*Producer Support Estimate* – PSE). Trend ten jest widoczny nie tylko w UE, ale także w innych krajach OECD, gdzie w latach 1986-1988 PSE wynosił ok. 37%, w latach 1995-1997 ok. 30%, natomiast w latach 2011-2013 ok. 18%. Tendencje te odzwierciedlają również inne wskaźniki. I tak wskaźnik nominalnej pomocy producentom (*Producer Nominal Assistance Coefficient* – *Producer NAC*) dla lat 2010-2012 szacowany był na poziomie 1,23, co świadczy o tym, że dochody rolnicze ogółem były o 23% wyższe niż gdyby zostały wygenerowane dzięki cenom produktów na rynkach światowych oraz bez wsparcia publicznego (w latach 1986-1988 były o 59% wyższe). Z kolei wskaźnik nominalnej protekcji producentów (*Producer Nominal Protection Coefficient* – *Producer NPC*) wynosił 1,10, co sugeruje, że rolnicy w krajach OECD uzyskiwali ceny wyższe o 10% w porównaniu do cen światowych w latach 2011-2013 (w latach 1986-1988 było to 50%) [*Agricultural Policy...* 2014] (rys. 2.1). Należy jednak podkreślić, że obserwowany trend spadkowy spowodowany jest przede

wszystkim sytuacją na rynkach światowych (wysokie ceny produktów rolnych), a nie zmianami w politykach rolnych.

Rysunek 2.1. Ewolucja wsparcia w krajach OECD w latach 1986-2013



Źródło: *Agricultural Policy...* [2014].

Biorąc pod uwagę poziom wsparcia sektora rolnego w UE w porównaniu do innych grup krajów, można stwierdzić, że plasuje się on w wartościach średnich (ok. 19%). W Europie PSE obniżyło się w latach 1995-1997 i 2010-2012 z 34 do 20%. Wartość PSE powyżej średniej dla tego regionu notowano w przypadku Norwegii, Szwajcarii i Islandii, natomiast poniżej – dla Turcji i Izraela. Warto także przytoczyć wartości dla innych grup krajów w zakresie poziomu wsparcia rolnictwa. I tak w Północnej Ameryce (Kanada, USA i Meksyk) PSE spadło z 12 do 9% w latach 1995-1997 i 2010-2012, przy czym Kanada charakteryzowała się wyższym subsydiowaniem rolnictwa niż USA i Meksyk. Z kolei trendy we Wspólnocie Niepodległych Państw – CIS (Rosja, Kazachstan, Ukraina) są mniej jednoznaczne. W latach 1995-1997 średni poziom wsparcia wynosił 11%, natomiast w latach 2010-2012 około 12%, przy czym występowała duża zmienność między latami, osiągając wartości ujemne w 1999 roku. Dopiero po 2003 roku wskaźnik PSE ustabilizował się, uzyskując w Rosji nieco wyższe wartości niż w dwóch pozostałych krajach. Duża zmienność poziomu subsydiowania rolnictwa występuje także w regionie azjatyckim, przy czym średnie wartości PSE wynosiły 22% w latach 1995-1997 oraz 20% w latach 2010-2012. Obserwowany jest jednak spadek subsydiowania sektora rolnego w Korei i Japonii, natomiast wyraźny wzrost w Chinach i Indonezji. Kraje Strefy Południowej (Australia, Brazylia, Chile, Nowa Zelandia i Południowa Afryka) charakteryzują się stabilnym i najniższym w porównaniu do pozostałych regionów poziomem wsparcia, tj. 4% w latach 2010-2012 [*Agricultural Policy...* 2013].

Pomimo obserwowanej redukcji wsparcia sektora rolnego w UE, podobnie jak w innych krajach OECD, zmiany te są dość powolne. Z kolei w krajach rozwijających

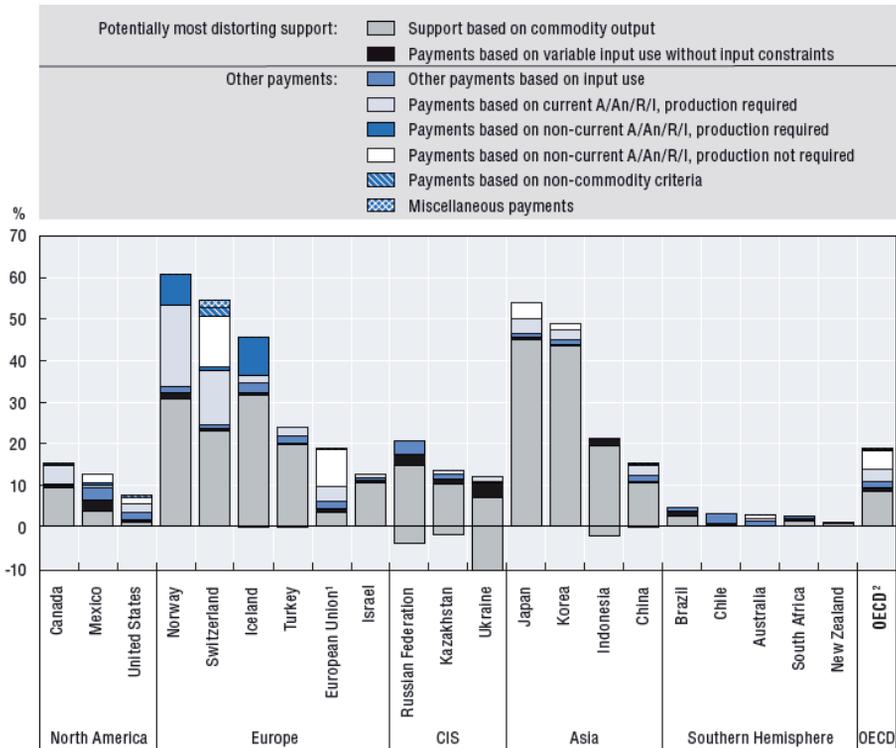
się widoczny jest trend wzrostowy, co wynika między innymi z renesansu polityki samowystarczalności, traktowanej ponownie jako jeden z ważniejszych priorytetów w strategiach rozwojowych sektora rolnego w wielu krajach po kryzysie żywnościowym lat 2007-2008. W ramach reformy WPR na lata 2014-2020 ponownie umieszczono kwestie bezpieczeństwa żywnościowego wśród głównych celów realizacji unijnej polityki rolnej. Chiny stawiają sobie za cel osiągnięcie 95% samowystarczalności w zakresie zbóż, Indonezja podobną wielkość zamierza uzyskać dla ryżu, cukru, soi, kukurydzy i wołowiny. Celem Rosji jest zdobycie 80-95% samowystarczalności dla wielu produktów rolnych, w tym dla zbóż, cukru, oleju roślinnego, mięsa i produktów mleczarskich. Podobne cele wyznaczają sobie Izrael, Brazylia i Turcja, kładąc duży nacisk w strategii rozwojowej rolnictwa na wzrost produkcji rolnej [*Agricultural Policy...* 2013].

Należy jednak podkreślić, że osiągnięcie wysokiej samowystarczalności nie zapewnia uzyskania bezpieczeństwa żywnościowego, bowiem wiele instrumentów, niezwiązanych z samowystarczalnością, jest bardziej skutecznych w poprawie stanu bezpieczeństwa żywnościowego. Szczególnie w krajach mniej rozwiniętych gospodarczo należy do nich zaliczyć redukcję ubóstwa, systemy wsparcia socjalnego czy wzrost prywatnych i publicznych inwestycji. Wąskie ograniczanie się do samowystarczalności sprzyja nadmiernemu stosowaniu instrumentów ochrony granic i wsparcia cen rynkowych, powodując dodatkowe opodatkowanie konsumentów i zmniejszenie *de facto* dostępności do żywności [*The State of Food...* 2011].

Pokazana wcześniej duża zmienność wskaźnika PSE między regionami i krajami w latach wynika głównie ze zmian zachodzących w rodzaju stosowanych instrumentów wsparcia sektora rolnego (rys. 2.2). Udział instrumentów najbardziej zakłócających produkcję i handel, tj. wsparcie cen rynkowych, płatności związane z produkcją oraz dopłaty do środków produkcji spadł w dochodach rolniczych ogółem z 16% w latach 1995-1997 do 11% w 2010-2012. Dla krajów OECD redukcja ta jest jeszcze bardziej widoczna, bowiem wielkości te wynosiły 32% w latach 1986-1988, 22% w latach 1995-1997 oraz 9% w latach 2010-2012. Proces ten następował jednak, jak wcześniej wspomniano, dzięki korzystnym cenom na rynkach światowych. Z kolei niewielkie zmiany obserwowane są w zakresie stosowania pozostałych instrumentów, mniej zakłócających produkcję i handel.

Wart podkreślenia jest fakt, że region europejski, z wyjątkiem UE i Izraela, charakteryzuje się stosowaniem instrumentów zakłócających produkcję i handel, w zakresie większym niż średnia dla krajów OECD ogółem. Norwegia, Szwajcaria, Turcja i Islandia wykorzystują przede wszystkim wsparcie cen rynkowych, z dodatkiem płatności związanych z produkcją oraz dopłat do środków produkcji. Płatności obszarowe oraz do zwierząt występują dodatkowo w Norwegii i Szwajcarii, ze wzrastającym udziałem płatności oddzielonych od produkcji. Na tym tle UE wydaje się być wyjątkowo reformatorska, bowiem właśnie na jej obszarze stosowane są głównie płatności oddzielone od produkcji, w ramach Systemu Płatności Jednolitej (*Single Payment Scheme*) oraz Systemu Jednolitej Płatności Obszarowej (*Single Area Payment Scheme*).

Rysunek 2.2. Struktura wskaźnika PSE (rodzaje stosowanych instrumentów) w UE oraz różnych regionach i krajach (w proc. dochodów rolniczych)



Support based on commodity output – wsparcie cen rynkowych; Payments based on variable input use without input constraints – dopłaty do środków produkcji; Other payments based on input use – inne dopłaty do środków produkcji; Payments based on current A/An/R/I, production required – płatności związane z produkcją bieżącą; Payments based on non-current A/An/R/I, production required – płatności historyczne, wymagana produkcja rolna; Payments based on non-current A/An/R/I, production not required – płatności historyczne, niewymagana produkcja rolna; Payments based on non-commodity criteria – płatności na podstawie innych kryteriów niż produkcja rolna; Miscellaneous payments – inne formy płatności.

A – area planted – użytki rolne; An – animal numbers – liczba zwierząt; R – receipts – przychód; I – income – dochód; 1 – kraje UE-27 ogółem; 2 – kraje OECD ogółem.

Źródło: *Agricultural Policy... [2013]*.

Dla porównania, w Kanadzie oraz Meksyku znacząca pomoc dla sektora rolnego udzielana jest poprzez wsparcie cen rynkowych, dodatkowo w Kanadzie – dzięki płatnościom związanym z produkcją, natomiast w USA i Meksyku – poprzez dopłaty do środków produkcji. Z kolei płatności obszarowe są silnie powiązane z systemem wyrównującym ceny w Kanadzie i USA, co pokazuje, że kraje te koncentrują się głównie na wsparciu dochodów rolniczych oraz polityce stabilizacji przychodów. Region CIS wykorzystuje przede wszystkim wsparcie cen rynkowych i dopłaty do

środków produkcji. Ochrona cenowa obejmuje głównie produkty zwierzęce, natomiast zboża (z wyjątkiem pszenicy w Kazachstanie) mają ujemne wsparcie cenowe, co świadczy o opodatkowaniu producentów, natomiast zyskują konsumenci. Pomoc w zakupie środków produkcji, szczególnie nawozów, odgrywa znaczącą rolę we wszystkich trzech krajach CIS [*Agricultural Policy...* 2013].

Ciekawym regionem jest Azja, w którym kraje koncentrują się przede wszystkim na wsparciu cen rynkowych, 70% PSE notowany jest w przypadku Chin, 90% PSE dla Indonezji i Korei. Dodatkowo stosowane jest wsparcie zakupu środków produkcji: głównie nawozów, w Indonezji i Korei, kredytów w Japonii, doskonalenia jakości gleby i wody w Korei. Ponadto, Chiny, Japonia oraz Korea wykorzystują także płatności obszarowe przyznawane na podstawie różnych parametrów. W Strefie Południowej pomoc dla rolnictwa udzielana jest w 50% poprzez wsparcie cen rynkowych (Brazylia i RPA). Natomiast w Nowej Zelandii wykorzystywane są głównie instrumenty handlowe – ograniczenia importowe ze względów fitosanitarnych. Dopłaty do środków produkcji stosowane są w Brazylii, Chile, Południowej Afryce i Australii [*Agricultural Policy...* 2013].

Z powyższej analizy wyraźnie widać, że wsparcie cen rynkowych oraz dopłaty do środków produkcji są dominującymi instrumentami polityk rolnych analizowanych regionów i krajów. Dotyczy to zarówno krajów OECD, jak i rozwijających się. Jest to o tyle zaskakujące, że instrumenty te uznawane są za najmniej skuteczne w zwiększaniu dochodów rolniczych.

Niska skuteczność transferów środków publicznych do gospodarstw rolnych wynika z tego, że często brak jest wyraźnego sformułowania, jakie gospodarstwa kwalifikują się do wsparcia i na jakiej podstawie mogą je otrzymać. Architekci polityki, politycy, zakładają, że dochód gospodarstw rolnych powinien być porównywalny z dochodami uzyskiwanymi przez inne grupy społeczne. Przyjęcie „średniego” poziomu dochodu w obrębie sektora rolnego nie pozwala na żadne zróżnicowanie między wysoko- i niskodochodowymi gospodarstwami rolnymi. Często przyczyną niskich dochodów jest brak konkurencyjności, ale rządy nie chcą dopuścić, by mniej efektywni rolnicy opuszczali rolnictwo argumentując, że dostarczają oni pozarolnicze, ekonomiczne i socjalne korzyści, niewynagradzane przez rynek. Optymalną polityką byłoby więc płacenie tym rolnikom za pozarolnicze korzyści, a nie dokonywanie redystrybucji wsparcia ze środków publicznych na podstawie ich niskich dochodów.

Rozróżniane są zazwyczaj dwa źródła strat ograniczających efektywność transferowanych środków od konsumentów i podatników do rolników [*Agricultural policies in OECD...* 2002]. Pierwsze to koszty ekonomiczne, wynikające z nieefektywnego wykorzystania środków produkcji, zakłóceń we wzorcach konsumpcji oraz systemu podatkowego, niezachęcającego do efektywnej działalności ekonomicznej. Drugim źródłem strat jest wadliwa dystrybucja, występująca wówczas, gdy część korzyści ze wsparcia trafia do innych grup niż planowani beneficjenci. Kategoria ta obejmuje koszty administrowania programami rolnymi (koszty transakcyjne), dodatkowe koszty

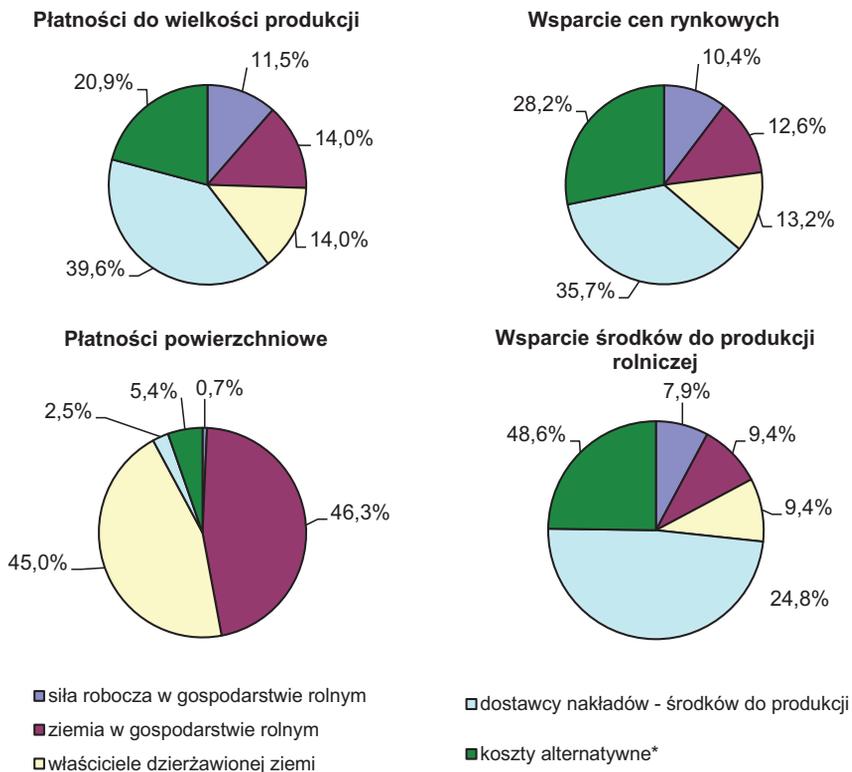
ponoszone przez rolników opłacających dostawców środków produkcji lub przemysł pracujący na rzecz rolnictwa, koszty dzierżawy ziemi oraz transfery dochodów z/do innych krajów.

Według Tangermanna [2004] tylko 50% transferów, pochodzących od konsumentów i podatników, generuje dochód gospodarstw rolnych. W przypadku stosowania wsparcia cenowego, jedynie około jedna czwarta transferów służy tworzeniu dochodu gospodarstw rolnych. Wyższe ceny stymulują bowiem produkcję i tym samym wzrost wykorzystania środków produkcji, a generowane w ten sposób przychody wracają do dostawców środków produkcji lub są kapitalizowane w cenie ziemi. Na rysunku 2.3 przedstawiono faktyczne kierunki dystrybucji środków transferowanych od konsumentów i podatników do rolników, przy zastosowaniu różnych instrumentów polityki rolnej. Nie jest zaskoczeniem, że dostawcy środków produkcji mają tak duży udział w korzyściach płynących ze wsparcia rolnictwa. W przypadku płatności powierzchniowych, wypłacanych rolnikom, większość korzyści absorbuje wzrost wartości ziemi, co zwiększa koszty rolników kupujących lub dzierżawiących ziemię, szczególnie rozpoczynających działalność rolniczą.

Według OECD [*Agricultural Policy...* 2014] najbardziej efektywną formą wsparcia rolników wydają się płatności bezpośrednie (*direct income payments*), ale pod warunkiem że są oddzielone od produkcji rolnej. Zakłada się, że ten rodzaj pomocy nie zachęca do dodatkowej produkcji (np. zbóż, wołowiny), ponadto transfery nie „przeciekają” do właścicieli lub dostawców środków produkcji (np. ziemi, nawozów). Inną zaletą jest to, że tego typu płatności mogą być skierowane w zależności od celów danej polityki rolnej do tych beneficjentów, którzy tego wsparcia faktycznie potrzebują. Należy wówczas liczyć się z dodatkowymi kosztami administracyjnymi obsługi takich programów, ale wysokość tych kosztów zależy najczęściej od sprawności instytucji oraz sposobu, w jaki polityka jest sformułowana oraz wdrażana. Sprawny system podatkowy oraz socjalny mogą być bardzo pomocne w identyfikacji gospodarstw rolnych o niskich dochodach i zapewnieniu równego traktowania w odniesieniu do innych grup gospodarstw.

Proces wprowadzania płatności oddzielonych od produkcji jest jednak bardzo powolny. Najbardziej zaawansowane w tych zmianach są Szwajcaria, UE i Japonia, gdzie stanowią one odpowiednio 12, 9 i 4% dochodów rolniczych. Płatności oddzielone od produkcji występują także w niewielkim zakresie w Meksyku i Korei (ok. 2%), w USA (ok. 1%), Australii, Kanadzie, Chinach i Turcji (mniej niż 0,5%). Zostały wycofane w Izraelu i Islandii po 2005 roku. Co trzeba podkreślić, płatności oddzielone od produkcji nie są w większości krajów przypisane określonym celom, dlatego też nie przeciwdziałają zakłóceniom rynku w odniesieniu do dochodów rolniczych.

Rysunek 2.3. Skuteczność transferu środków przeznaczanych na wsparcie dochodu rolniczego na przykładzie różnych instrumentów polityki rolnej



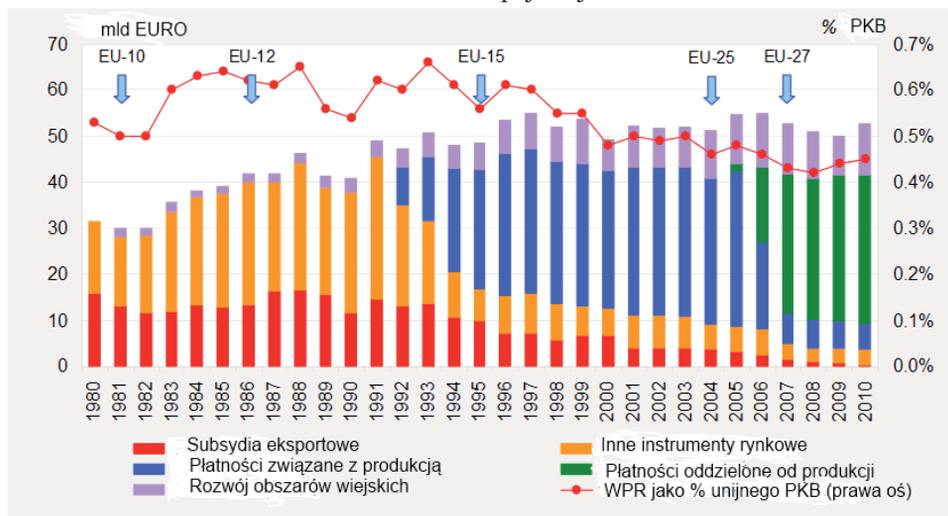
* koszty alternatywne – dotyczą utraconych dochodów w gospodarstwie z tytułu rezygnacji z innej działalności i zaangażowania ziemi oraz siły roboczej w produkcję produktów wspieranych przez politykę rolną

Źródło: *Agricultural policies in OECD... [2002]*.

W przypadku UE obserwujemy ewolucję zmian stosowanego instrumentarium w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (rys. 2.4). Te zmiany uwarunkowane są przede wszystkim presją czynników zewnętrznych (Światowej Organizacji Handlu – *World Trade Organisation* – WTO) oraz wewnętrznych (kolejne rozszerzenia UE i ograniczenia budżetowe). Nawet w sytuacji zmiany instrumentów z tych najbardziej zakłócających produkcję i handel międzynarodowy – nazywanych w terminologii WTO *amber box* na rzecz *green box*, w praktyce dochodzi jedynie do zmiany kategorii stosowanych form wsparcia rolnictwa. Unia Europejska, która przeprowadziła w 2003 roku tzw. *decoupling* (oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji), mogła dzięki temu notyfikować do WTO 62,6 mld euro wsparcia niezwiązanego z produkcją w 2007 oraz 2008 roku (tzw. *green box*). Do tego należy doliczyć 12,3 mld euro w ramach tzw. *amber box*, 5,17 mld euro w *blue box* (instrumenty częściowo zakłócające handel międzynarodowy) oraz 2,39 mld euro wsparcia „*de minimis*”, co w sumie daje 82,5 mld euro wsparcia rolnictwa unijnego na rok. Szczególne zdziwienie budził unijny *amber*

box, który według notyfikacji UE wynosił w 2006 oraz 2007 roku 26,6 mld euro. Prawdopodobnie Unia dokonała zmiany kalkulacji subsydiowania owoców i warzyw, wykazując tym sposobem niższy poziom wsparcia w następnym roku w ramach *amber box* [Thurston 2012].

Rysunek 2.4. Ewolucja instrumentów i wydatki na Wspólną Politykę Rolną w Unii Europejskiej



Źródło: European Commission..., data odczytu: październik 2014 r.

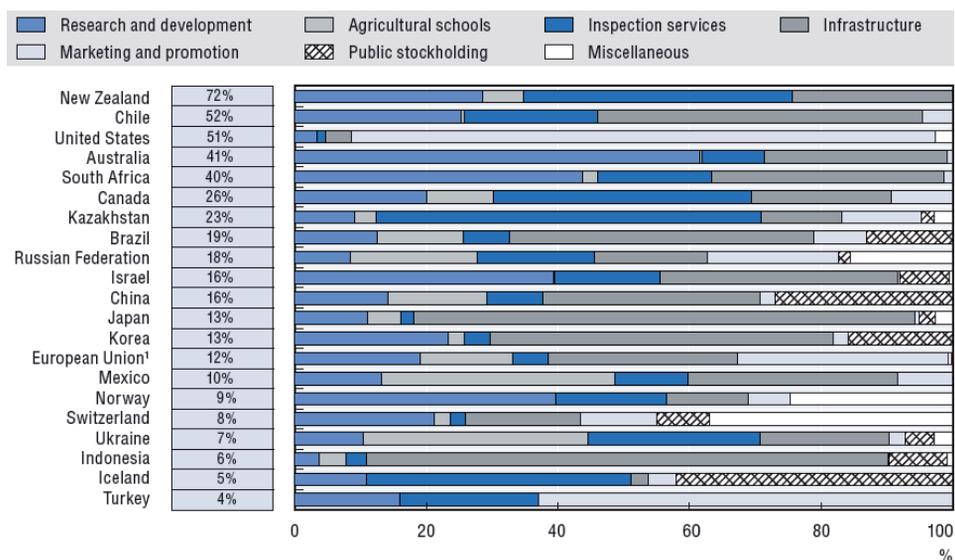
Dlaczego możliwe są takie rozwiązania i do tego sankcjonowane na forum Światowej Organizacji Handlu? Częściową odpowiedzią może być analiza udziału finansowego poszczególnych krajów w budżecie WTO. Wykazuje ona, że budżet ten uzależniony jest od wkładów kilku krajów – w większości wiodących w handlu międzynarodowym. W 2011 roku aż 79% budżetu WTO pochodziło tylko od 12 (spośród 153) członków WTO. Największymi udziałowcami były państwa UE-15 (38,8%), USA (12,4%), Chiny (11,2%), Japonia (5%) i Kanada (3%). Z państw członkowskich UE najwięcej wspierają WTO: Niemcy, Francja i Wielka Brytania [WTO Annual Report 2011].

Transfer środków publicznych do sektora rolnego zachodzi nie tylko poprzez wsparcie indywidualnych producentów rolnych, ale również dzięki finansowaniu usług dla tego sektora w postaci badań rolniczych i ich rozwoju, szkoleń, inspekcji, marketingu i promocji oraz zapasów publicznych. W celu oszacowania wielkości tego wsparcia wykorzystuje się wskaźnik wsparcia usług (*General Services Support Estimate* – GSSE). Zwiększaniu się środków na usługi dla rolnictwa towarzyszy jednak spadek wsparcia dla rolników indywidualnych. Tym między innymi można tłumaczyć dość niski wskaźnik GSSE dla UE, około 12%. Największy procentowy udział GSSE w szacunkowym wsparciu ogółem (*Total Support Estimate* – TSE) został zanotowany w Nowej Zelandii (72%), Chile (52%) i USA (51%), najniższy natomiast w Indonezji

(6%), Islandii (5%) i Turcji (4%). Dla krajów OECD zaobserwowano wzrost tego wskaźnika z 12% w latach 1986-1988, przez 19% w latach 1995-1997, do 26% w latach 2010-2012.

Unia Europejska wspierała głównie w latach 2010-2012 rozwój infrastruktury, badania na rzecz rolnictwa, promocję i marketing produktów rolno-spożywczych (rys. 2.5). Marketing i promocja dominowały w USA (89%) i Turcji (63%), przy czym USA pokrywały przede wszystkim koszty administracyjne, przetwórcze i dystrybucyjne związane z pomocą żywnościową, natomiast Turcja – wydatki przeznaczane na utrzymanie państwowych agencji rynkowych. Badania i rozwój w rolnictwie wspierały Australia, Południowa Afryka, Norwegia i Izrael, szkoły rolnicze – Ukraina i Meksyk. Infrastruktura jest priorytetem dla Indonezji, Japonii, Korei, Chile i Brazylii, wydatki te dotyczą głównie budowy i utrzymania systemów irygacyjnych. Z kolei usługi inspekcyjne w zakresie bezpieczeństwa żywności oraz ochrony zdrowia roślin i zwierząt to zasadnicza część wskaźnika GSSE w Kazachstanie, Nowej Zelandii, Islandii i Kanadzie.

Rysunek 2.5. Struktura wsparcia usług dla rolnictwa w UE i innych krajach w latach 2010-2012 (% GSSE we wsparciu rolnictwa ogółem)



Research and development – badania i rozwój; Marketing and promotion – marketing i promocja; Agricultural schools – szkoły rolnicze; Public stockholding – zapasy publiczne; Inspection services – usługi kontrolne; Infrastructure – infrastruktura; Miscellaneous – pozostałe.

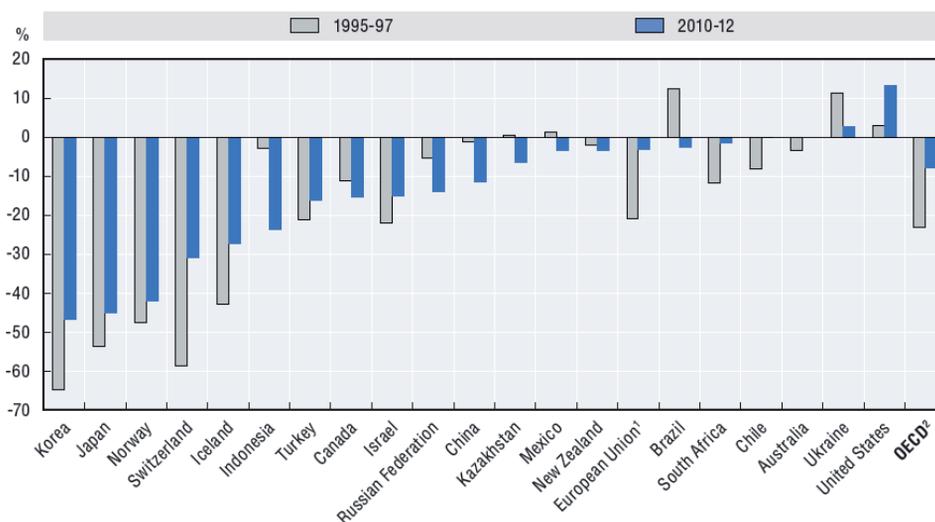
Źródło: *Agricultural Policy... [2013]*.

Należy podkreślić, że polityki rolne wywierają istotny wpływ nie tylko na producentów rolnych, ale także i konsumentów produktów rolnych. Jeśli polityka rolna w danym kraju prowadzi do wzrostu cen krajowych ponad ceny światowe, to konsumenci i przetwórcy żywności płacą różnicę i w ten sposób wspierają rolników. Wydatki konsumentów mogą być rekompensowane poprzez wsparcie ze środków

publicznych przetwórców żywności bądź poprzez różne formy pomocy żywnościowej. Koszty konsumentów generowane przez polityki rolne, wyrażone w procencie wydatków konsumenckich (mierzone na poziomie gospodarstwa), pokazuje szacunkowy wskaźnik wsparcia konsumentów (*Consumer Support Estimate – CSE*). Jego ujemna wartość świadczy o tym, że konsumenci zostali opodatkowani na rzecz cen produktów rolnych, natomiast dodatni – są beneficjentami netto.

Ze względu na to, że znaczenie wsparcia cen rynkowych w polityce rolnej UE stopniowo maleje, udział konsumentów we wsparciu rolnictwa także zmniejsza się (rys. 2.6). Większość krajów ciągle jednak opodatkowuje konsumentów na rzecz rolników, chociaż poziom ten jest bardzo zróżnicowany. Mimo że w większości krajów podatek ten ulega spadkowi, to w Korei, Japonii i Norwegii wynosi -40%, a w Szwajcarii i Islandii -30%. Z kolei w Chile i Australii konsumenci byli latach 2010-2012 beneficjentami polityki rolnej: to konsekwencja braku wsparcia cen rynkowych w tych krajach. Konsumenci na Ukrainie korzystali z niskich cen zbóż, natomiast w USA z rozmaitych programów pomocy żywnościowej.

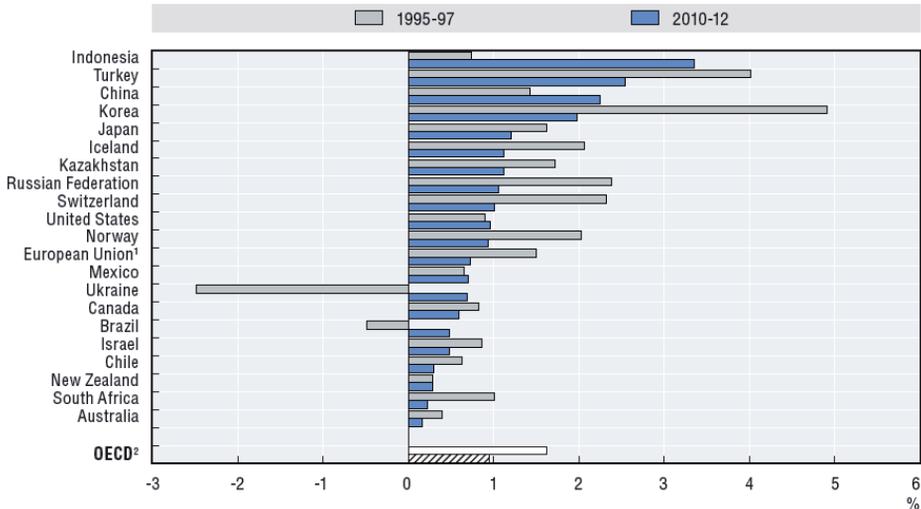
Rysunek 2.6. Szacunkowy wskaźnik wsparcia konsumentów w Unii Europejskiej i poszczególnych krajach w latach 1995-1997 i 2010-2012 (w proc.)



Źródło: *Agricultural Policy...* [2013].

Określenie całkowitej wielkości wsparcia dla rolnictwa umożliwia szacunkowy wskaźnik wsparcia ogółem (*Total Support Estimate – TSE*), stanowiący kombinację transferów do rolników indywidualnych (PSE), do rolników grupowo (GSSE) oraz poprzez budżetowe wsparcie ze strony konsumentów (wsparcie cen rynkowych). Wartość TSE ściśle zależy od wielkości kraju i wyrażana jest w relacji do PKB. Analizy OECD [*Agricultural Policy...* 2013] wykazały, że wskaźnik ten uległ zmniejszeniu (rys. 2.7).

Rysunek 2.7. Szacunkowy wskaźnik wsparcia ogółem sektora rolnego w UE i w wybranych krajach OECD w latach 1995-1997 i 2010-2012 (w proc. PKB)



Źródło: *Agricultural Policy...* [2013].

Czynnikiem istotnie wpływającym na ten spadek jest mniejsze wykorzystywanie wsparcia cen rynkowych w politykach rolnych. Jednak najważniejszą z przyczyn jest spadek znaczenia sektora rolnego w gospodarce ogółem. Jest to wyraźnie widoczne w UE, gdzie obserwowano znaczący spadek wskaźnika TSE między latami 1995-1997 a 2010-2012 (rys. 2.7). Do wyjątków można zaliczyć Indonezję oraz Chiny, w których TSE wzrósł w wymienionych latach. Na Ukrainie i w Brazylii TSE przyjął w ostatnich latach niewielką wartość dodatnią, ponieważ kraje te opodatkowały w poprzednich latach sektor rolny (odpowiednio 0,7 i 0,5%). Turcja i Korea, pomimo znaczącej redukcji w TSE, ciągle wspierają rolnictwo na poziomie odpowiednio 2,5 i 2,0% PKB. Wsparcie zbliżone do średniej występuje w Japonii, Islandii, Kazachstanie i Rosji. W Strefie Południowej oraz Izraelu plasuje się poniżej 0,5%.

2.2. Ocena funkcjonowania instrumentów WPR w UE i w Polsce

Przedstawione wcześniej zmiany Wspólnej Polityki Rolnej UE na tle innych regionów i krajów wskazują na znaczący wpływ uwarunkowań globalnych na kształt tej polityki. Rozwiązania przyjmowane w zakresie WPR nie odbiegają znacznie od realizowanych w innych krajach. Chociaż UE ma ambicje we wprowadzaniu nowych instrumentów (np. *decoupling*), czynniki wewnątrz UE odgrywają znaczącą rolę w kształtowaniu unijnej polityki rolnej. Wszystkie decyzje uwarunkowane są przede wszystkim poziomem środków finansowych, przyznanych na realizację WPR. Od wielu lat obserwujemy wyraźny trend spadkowy wielkości budżetu rolnego. Presja na obniżanie wydatków ponoszonych na sektor rolny jest bardzo silna i prowadzi do stopniowej redukcji budżetu rolnego (w ciągu ostatnich 25 lat udział wydatków na rolnictwo w PKB UE spadł z 75 do 41% [*CAP-post...* 2011]). Wymusza więc dostosowywanie

WPR do bieżących potrzeb i możliwości finansowych UE, negatywnie wpływając na formułowanie oraz osiąganie stawianych przed unijną polityką rolną celów długookresowych. Polska, choć jako duże państwo członkowskie ma pewne możliwości kształtowania WPR, musi akceptować decyzje, które uformowały dzisiejszą WPR jeszcze przed 2004 rokiem.

Cele unijnej polityki rolnej zostały sformułowane w Traktacie Rzymskim w 1957 roku i powtarzane są w niezmienionej formie w kolejnych traktatach, włącznie z dzisiaj obowiązującym. Pomimo zmian uwarunkowań wewnątrzunijnych oraz międzynarodowych, cele nie ewoluowały, zmieniały się jedynie stosowane w ramach WPR instrumenty.

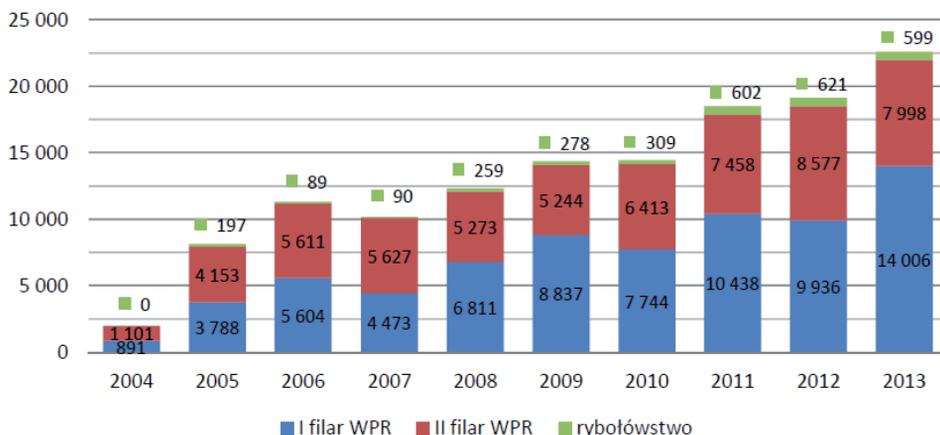
Istotą problemu odnośnie celów WPR jest fakt, że podano je w Traktacie Rzymskim w sposób równorzędny, bez wskazywania na priorytetowe. Niektóre są sprzeczne ze sobą lub zachodzą na siebie. Uniemożliwia to przeprowadzenie prawidłowej ewaluacji środków wydatkowanych w ramach WPR, a także sprzyja nakładaniu się na siebie stosowanych w polityce instrumentów. Niejednoznaczność celów „[...] są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, wobec tego nie mogą być jednocześnie osiągnięte [...]” [Case no. 5/67] stwierdził już w 1967 roku Trybunał Europejski.

Brak jasno zdefiniowanych celów w ramach WPR nie jest wyjątkiem w unijnych politykach publicznych, gdzie polityczne i techniczne problemy rozwiązywane są przy użyciu dostępnych (*at our disposal*) instrumentów. Zdaniem Lascoumesa i Galesa [2007] każdy instrument stanowi skondensowaną formę wiedzy społecznej i sposobów jej doświadczania. Ponadto, żaden instrument nie jest neutralny, tworzy bowiem specyficzne efekty, niezależne od przyjętych celów i tym samym kształtuje politykę publiczną według własnej logiki. W przypadku WPR dobrym przykładem mogą być instrumenty wspierające rynki rolne, które doprowadziły w latach 80. XX wieku do nadprodukcji poszczególnych produktów rolnych oraz nadmiernej presji na budżet wspólnotowy.

Brak jasno zdefiniowanych celów oraz wybór określonego instrumentarium WPR (głównie płatności bezpośrednie) uwidoczniło korzyści, ale i negatywne konsekwencje dla Polski, która zaczęła stosować zasady WPR po akcesji do UE w 2004 roku. Lapidarnie można by okres ostatnich dziesięciu lat skonkludować: dobre wykorzystanie środków unijnych, lecz brak znaczących zmian strukturalnych w rolnictwie polskim. Poziom przyznanych Polsce środków unijnych dla I i II filara WPR oraz rybołówstwa do 2013 roku przedstawiono na rysunku 2.8.

W latach 2004-2013 Polska otrzymała w ramach WPR ponad 34 mld euro. Blisko 44% tej kwoty stanowiły płatności bezpośrednie, których poziom od momentu akcesji systematycznie zwiększał się, zgodnie z ustanowionym w traktacie akcesyjnym okresem przejściowym (*phasing-in*). Nowe państwa członkowskie wynegocjowały możliwość wzrostu płatności poprzez transfer części środków na rozwój wsi (w czasie pierwszych trzech lat członkostwa) oraz z krajowych budżetów w formie krajowych płatności uzupełniających. Całkowita kwota wsparcia krajowego dla polskiego rolnictwa w latach 2004-2013 przekroczyła 35 mld zł. Łącznie w latach 2004-2013 na płatności bezpośrednie (z budżetu UE i krajowego) przeznaczono 105,5 mld zł (stan realizacji na 31 marca 2014 roku) [*Polski sektor...* 2014].

Rysunek 2.8. Wykorzystanie środków unijnych na Wspólną Politykę Rolną i rybołówstwo w Polsce w latach 2004-2013 (w mln zł)



Źródło: Polski sektor... [2014].

W trakcie negocjacji akcesyjnych Polska otrzymała możliwość korzystania z uproszczonego systemu płatności bezpośrednich, tj. systemu jednolitej płatności obszarowej (JPO, ang. *Single Area Payment Scheme* – SAPS). System ten, ze względu na swą prostotę (stawka na ha liczona jako iloraz rocznej koperty finansowej i powierzchni użytków rolnych) umożliwia prawie maksymalne wykorzystanie środków przez licznych beneficjentów (około 1400 tys. rocznie). Polska aplikowała do Komisji kilkakrotnie o możliwość przedłużenia stosowania SAPS, ostatnio do 2020 roku.

Strona polska podejmowała próby przekonania partnerów unijnych do wprowadzenia SAPS jako jednego, obowiązującego w całej UE systemu płatności. Działania te skończyły się niepowodzeniem z różnych powodów. Nie udało się przekonać Komisji Europejskiej, by zagwarantowała na forum WTO zgodność tego systemu z wymogami dotyczącymi tzw. *green box*. Komisja dążyła bowiem do legitymizacji systemu płatności jednolitej (*Single Payment Scheme* – SPS), powszechnie stosowanego w UE-15. Prowadzone przez nią negocjacje umożliwiły ostatecznie zaliczenie SPS do kategorii odpowiadających kryteriom par. 6a) Załącznika 2 do „Porozumienia WTO w sprawie rolnictwa”. Paragraf ten reguluje kryteria, jakim muszą odpowiadać stosowane przez członków WTO instrumenty wsparcia oddzielonego od produkcji (*decoupled income support*). SAPS został natomiast potraktowany jako system przejściowy i jego ewentualna zgodność z wymogami WTO byłaby wykorzystana przez nowe państwa członkowskie jako argument za kontynuacją tego systemu, nawet po 2020 roku.

Kolejnym powodem jest brak w ramach SAPS systemu uprawnień do płatności bezpośrednich, które w przypadku SPS stanowią kluczowy element uznania tego systemu za zgodny z tzw. *green box*. Uprawnienia zostały przyznane rolnikom UE-15 na podstawie płatności, które otrzymywali w okresie referencyjnym w latach 2000-2002.

Mogą być aktywowane poprzez przypisanie ich do ziemi. W polskiej sytuacji funkcjonowanie systemu uprawnień do płatności wydaje się problematyczne, ze względu na brak uregulowania własności gruntów.

Kontynuacja SAPS po 2020 roku staje więc pod kolejnym znakiem zapytania. Obecnie Polska nie jest w stanie przekonać Komisji Europejskiej do ponownego rozpatrzenia zgodności systemu z wymogami WTO. Z drugiej strony, nie podejmuje działań mających na celu ułatwienie wprowadzenia systemu uprawnień do płatności, co może zaważyć na skuteczności funkcjonowania *Basic Payment Scheme* (system wprowadzony od 2015 roku w całej UE, zbliżony do modelu regionalnego) w Polsce.

W celu zwiększenia poziomu płatności wypłacanych rolnikom, Polska zdecydowała się wykorzystywać maksymalne pułapy wsparcia, uzyskane w ramach negocjacji akcesyjnych, w postaci płatności uzupełniających (tzw. *top-ups*). W 2013 roku możliwość ta miała być zakończona, Polska zdecydowała się jednak wspierać wybrane kierunki produkcji rolnej także po 2014 roku. Jest to dość kontrowersyjna decyzja, bowiem z jednej strony stanowi dodatkowe obciążenie budżetu krajowego, z drugiej wskazuje partnerom unijnym, że Polska jest w stanie finansować rolników z własnego budżetu.

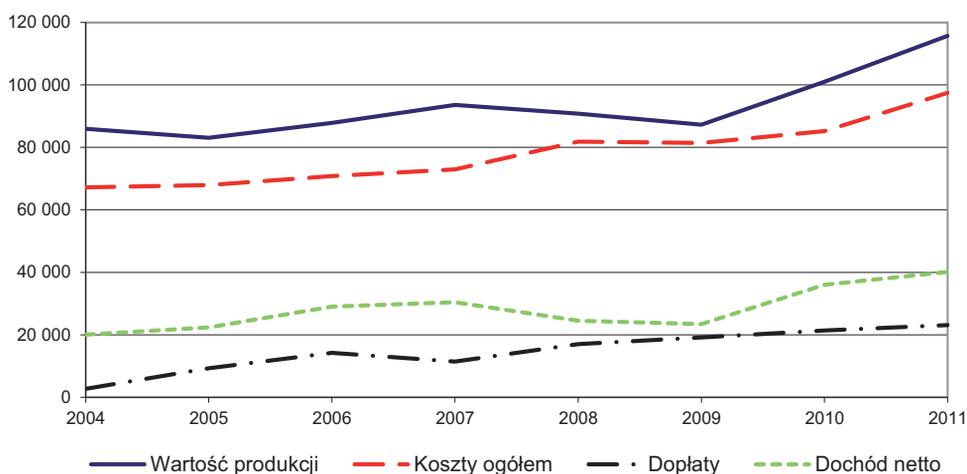
Płatności bezpośrednio wypłacane są raz w roku około 1,4 mln polskich rolników, posiadających gospodarstwa o minimalnej powierzchni 1 ha użytków rolnych. Powierzchnia objęta tym wsparciem wynosi około 14 mln ha. Warunkiem otrzymania płatności bezpośrednich jest przestrzeganie określonych praktyk uprawy roślin i chowu zwierząt, wynikających z aktualnych przepisów unijnych i służących ochronie środowiska oraz dobrostanowi zwierząt (tzw. zasada wzajemnej zgodności, *cross compliance*). Ze środków unijnych wypłacane są: jednolita płatność obszarowa, płatność cukrowa (od 2006 roku), płatność do pomidorów (od 2008 roku), płatność do owoców miękkich (od 2008 roku) oraz wsparcie specjalne (od 2010 roku) w postaci: płatności do krów, płatności do owiec, specjalnej płatności obszarowej do powierzchni upraw roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych oraz (od 2012 roku) płatności do surowca tytoniowego wysokiej jakości. Z budżetu krajowego wypłacane są płatności uzupełniające, które obejmują: uprawy zbóż, roślin oleistych, wysokobiałkowych, lnu i konopi włóknistych; sektor upraw paszowych na trwałych użytkach zielonych (od 2007 roku), sektor chmielu, sektor skrobi ziemniaczanej, sektor tytoniu. Polskie rolnictwo wspierane jest ponadto środkami unijnymi przyznawanymi na interwencje na rynkach rolnych. Do 31 grudnia 2013 r. wydano około 1,4 mld euro, tj. nieco ponad 4% środków wydatkowanych w ramach WPR [*Polski sektor...* 2014].

Polska, tak jak pozostałe nowe państwa członkowskie, otrzymała w trakcie negocjacji akcesyjnych „rekompensatę” za niski poziom płatności bezpośrednich w postaci zwiększonych środków na II filar WPR. W przeciwieństwie do krajów UE-15, w ramach II filara wykorzystywanych jest około 70-80% środków unijnych – Malta, Rumunia, 40% – Cypr, Węgry oraz 50% – Polska. W przypadku naszego kraju priorytetowe znaczenie w ramach II filara WPR miały działania modernizacyjne i restrukturyzacyjne, które umożliwiły przyspieszenie procesu doganiania sektora rolno-spożywczego

UE-15 oraz zwiększenie jego konkurencyjności na arenie międzynarodowej. Należy jednak podkreślić, że programy II filara wymagają współfinansowania z budżetu krajowego, ponadto ich otrzymanie uwarunkowane jest spełnieniem określonych wymogów, nie wspominając o trudnych procedurach aplikowania. Dlatego też wiele państw członkowskich nie wykorzystuje maksymalnie nawet tych środków, które zostały im przyznane z budżetu unijnego na realizację II filara WPR. Pozytywną stroną II filara jest obecność wielu programów, które traktowane są jako instrumenty tzw. *green box*. Ponadto, w szerszym zakresie niż płatności bezpośrednie, ukierunkowane są na ściśle zdefiniowanych beneficjentów, realizujących określone cele polityki rolnej.

Wsparcie rolnictwa polskiego środkami unijnymi i towarzyszącymi im środkami krajowymi wpłynęły pozytywnie na poprawę sytuacji ekonomicznej polskich rolników po 2004 roku. Przeprowadzona analiza wykazała jednak [Grochowska i Mańko 2014], że w gospodarstwach wyspecjalizowanych w uprawach polowych, nastawionych na chów trzody chlewnej, a zwłaszcza w gospodarstwach z produkcją mieszaną koszty rosły znacznie szybciej w latach 2004-2011 niż wartość produkcji. Konsekwencją było obniżanie się dochodu netto bez dopłat, co zwiększyło uzależnienie gospodarstw tych typów od dopłat do działalności operacyjnej. W gospodarstwach mieszanych, które w latach 2004-2011 uzyskiwały bardzo niski dochód w przeliczeniu na gospodarstwo, jeśli utrzymają się dotychczasowe tendencje w 2020 roku, dochód netto praktycznie w 100% pochodzić będzie z dopłat. Dotychczas taka sytuacja występowała jedynie w gospodarstwach wyspecjalizowanych w chowie zwierząt trawożernych (z pominięciem krów mlecznych). Na rysunku 2.9 przedstawiono zmiany wartości produkcji, kosztów, dopłat do działalności operacyjnej i dochodów netto w cenach bieżących w gospodarstwach ogółem, zachodzące w polskim rolnictwie w latach 2004-2011.

Rysunek 2.9. Zmiany wartości produkcji, kosztów, dopłat i dochodów netto w cenach bieżących w gospodarstwach ogółem w latach 2004-2011 (w zł)



Źródło: Grochowska i Mańko [2014].

Co może niepokoić, występuje coraz wyższy udział dopłat do działalności operacyjnej w kwocie wartości dodanej netto. W 2004 roku analizowane dopłaty stanowiły przeciętnie 12% wartości dodanej, a w 2009 roku aż 64%. Sytuacja ekonomiczna rolników w coraz mniejszym stopniu uzależniona jest więc od działalności produkcyjnej, a w coraz większym od dopłat kierowanych kanałem pozarynkowym. W 2009 roku dopłaty stanowiły w gospodarstwach z produkcją mieszaną prawie 88% wartości dodanej, w gospodarstwach nastawionych na produkcję mleczną 71%, a w nastawionych na uprawy polowe 68%. Dlatego też należy przypuszczać, że obserwowany przyrost dochodu netto w rolnictwie polskim po 2004 roku wynikał głównie ze wzrostu wysokości dopłat. Sytuacja ta spowalnia zmiany strukturalne oraz sprzyja nieefektywnemu wykorzystaniu zasobów, hamując szybsze zmiany w zakresie technologii i skali produkcji w polskim rolnictwie [Grochowska i Mańko 2014].

Polska, przystępując do UE, musiała zaakceptować rozwiązania wypracowane dla WPR przez kraje UE-15 jeszcze przed 2004 rokiem. W okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję Polska uczestniczyła w pracach dotyczących zmian w sektorach: tytoniu, chmielu, bawełny i oliwy z oliwek (zakończonych w kwietniu 2004 roku), jeszcze bez prawa głosu przy podejmowaniu decyzji, ale już z możliwością przedstawienia swojego stanowiska. W tym samym czasie rozpoczęły się też pierwsze dyskusje na temat reformy w sektorze cukru (zakończone w 2005 roku). W 2005 roku Polska brała także udział w pracach związanych z określeniem warunków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013. Z kolei w 2007 roku osiągnięto kompromis w sprawie reformy sektora owoców i warzyw, który przyniósł dodatkowe wsparcie dla istotnego dla Polski sektora owoców miękkich. W 2008 roku Polska uczestniczyła w przeglądzie WPR (tzw. *Health Check*) [Polski sektor... 2014]. Pierwsza polska prezydencja w 2011 roku umożliwiła aktywny udział Polski w formowaniu przedstawionych przez Komisję Europejską projektów prawnych dotyczących reformy WPR na lata 2014-2020.

Ostatecznie, negocjacje między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi zakończone w 2013 roku, nie doprowadziły do tak diskutowanej w ostatnich latach potrzeby wydatkowania środków publicznych na korzyść filozofii wsparcia dóbr publicznych. Co więcej, ostatnia reforma WPR nie kontynuuje dotychczasowego kierunku zmian tej polityki, zapoczątkowanych reformą Fischlera w 2003 roku i *Health Check* w 2008 roku, preferujących stopniowy transfer środków z I do II filara WPR. Pogłębia natomiast znaczenie płatności bezpośrednich, przyznawanych rolnikom w zależności od wielkości powierzchni gospodarstwa rolnego, bez ukierunkowania na osiąganie określonych celów. Trudno bowiem nazwać wymóg przeznaczenia 30% płatności na tzw. „zazielenienie” takim celem, gdyż wymagania wobec rolników zostały maksymalnie ograniczone. Płatności ciągle traktowane są jako prosty instrument służący wsparciu dochodów rolniczych oraz ich stabilizacji w wyniku fluktuacji cen na rynkach rolnych [Grochowska 2013b]. W tabeli 2.1 przedstawiono instrumenty WPR obowiązujące w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Wyraźnie widać,

że ostatnia reforma zwiększyła i tak już znaczącą elastyczność stosowania instrumentarium WPR w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z jednej strony umożliwia to dostosowanie polityki rolnej do specyfiki rolnictwa w danym kraju, z drugiej natomiast sprzyja tworzeniu zakłóceń Jednolitego Rynku, pogłębiając różnicowanie w poziomie wsparcia między rolnikami wewnątrz i między krajami oraz w ich konkurencyjności.

Tabela 2.1. Instrumentarium WPR w latach 2014-2020
oraz możliwy udział w kopercie krajowej

<i>Cross compliance</i>	Płatności związane z produkcją** (do 10 lub 15% koperty)	Wsparcie związane z ograniczeniami środowiskowymi** (do 5% koperty)	lub	System dla małych gospodarstw rolnych**
	Płatność redystrybucyjna** – do 30% koperty – max 65% średniej płatności (pierwsze hektary)			Do 10% koperty Max 1250 euro na gospodarstwo
	Wsparcie dla młodych rolników* – do 2% koperty – plus 25% płatności (max 5 lat)			
	Zielona płatność* – obowiązkowe 30% – „zazielenienie” lub ekwiwalent tych praktyk			
	System Płatności Podstawowej* – 5% redukcja po przekroczeniu 150 tys. euro			

* obowiązkowe, ** dobrowolne

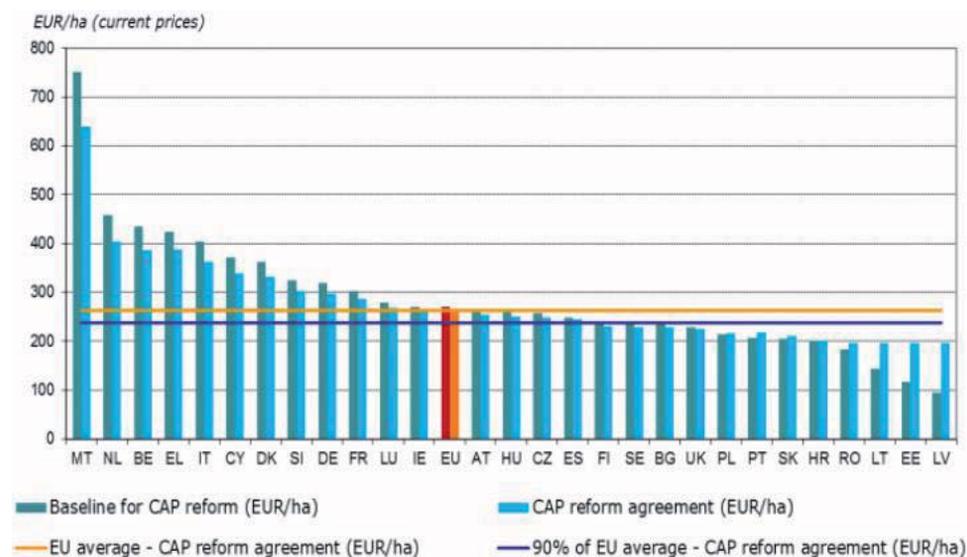
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Overview of CAP... [2013]*.

W trakcie dyskusji nad kształtem WPR po 2013 roku, Komisja Europejska podjęła kolejną próbę zmiany zasad dystrybucji płatności bezpośrednich wewnątrz (*internal convergence*) i między państwami członkowskimi (*external convergence*). Celem było zwiększenie efektywności wydatkowanych środków unijnych na sektor rolny zgodnie z założonymi celami, tj. wsparcie dochodów rolniczych oraz rekompensata za dostarczanie przez rolników dóbr publicznych. Wielokrotne próby zmiany zasad alokacji płatności bezpośrednich okazały się jednak nieskuteczne (np. ograniczenie płatności dla dużych gospodarstw rolnych poprzez progresywną modulację lub górny limit płatności na gospodarstwo, tzw. *capping*). Obowiązkowe wprowadzenie modelu regionalnego (model zbliżony do SAPS) i tym samym próba ujednoczenia systemów płatności w całej UE budzi silne opory państw członkowskich. Wynika to z konieczności dokonania znaczącej redystrybucji płatności między gospodarstwami rolnymi, typami produkcji i regionami w danym kraju. W efekcie większa liczba beneficjentów otrzyma mniejsze wsparcie.

Pomimo silnych nacisków ze strony nowych państw członkowskich nie dojdzie w kolejnej perspektywie finansowej do istotnej redystrybucji płatności bezpośrednich między krajami. Udział w puli płatności bezpośrednich krajów UE-15 wynosił w 2010 roku 86,3%, podczas gdy krajów UE-12 zaledwie 13,8%. Należy jednak podkreślić, że

kraje UE-15 ponoszą największe wydatki na utrzymanie budżetu unijnego (92,2% udziału we wkładach do budżetu) [Zahrnt 2011]. Propozycje nowych państw członkowskich wyrównania poziomu płatności bezpośrednich zostały tylko w niewielkim stopniu uwzględnione w odniesieniu do krajów bałtyckich oraz Rumunii, które uzyskały nieznaczny wzrost koperty krajowej (rys. 2.10). Faktyczna zewnętrzna konwergencja płatności wymagałaby znacznego przesunięcia środków między państwami członkowskimi. Problemem nie jest wzrost puli płatności dla UE-12, lecz przyjęcie takich zasad redystrybucji, by UE-15 straciła jak najmniej, szczególnie gdy przewidziano zmniejszenie wydatków na WPR w latach 2014-2020.

Rysunek 2.10. Zmiany w poziomie płatności bezpośrednich w państwach członkowskich ustalone na lata 2014-2020 (stawka w euro/ha)



Baseline for CAP reform – stawki początkowe płatności bezpośrednich; CAP reform agreement – stawki po reformie WPR; EU average – CAP reform agreement – średnia unijna dla płatności; 90% of EU average – CAP reform agreement – 90% średniej unijnej.

Źródło: *Overview of CAP... [2013]*.

Należy ponadto podkreślić, że zmniejszenie zróżnicowania w poziomie płatności bezpośrednich między krajami jest procesem złożonym, ściśle związanym z przebiegiem konwergencji wewnętrznej. Kraje otrzymujące większe płatności na hektar niż średnia unijna tracą część swych środków na rzecz krajów poniżej tej średniej. Dodatkowo, powinny zgodnie z ustaleniami Rady przeprowadzić do 2019 roku redystrybucję płatności wewnątrz kraju, wprowadzając model regionalny. Działania te będą istotnie wpływać na dochody rolnicze, muszą więc być podparte dokładną analizą korzyści i strat wynikających z podjętych decyzji. Wszelkie zmiany w wielkości wsparcia mają bowiem znaczący wpływ na strukturę produkcji oraz koszty ponoszone

w gospodarstwach rolnych. Przykładowo, zmiana zasad dystrybucji spowodowałaby spadek płatności dla rolników holenderskich z 440 do 389 euro/ha [Jongennel 2013]. Największymi poszkodowanymi byłiby rolnicy zajmujący się produkcją cielęciny oraz skrobi ziemniaczanej.

Korzyści płynące ze wsparcia kapitalizowane są szczególnie w ziemi, wpływając na ceny jej zakupu i dzierżawy. Kapitalizacja wsparcia jest różna w państwach członkowskich oraz stosowanych modelach płatności bezpośrednich. Model historyczny należy do tych systemów płatności bezpośrednich, które niosą ze sobą najbardziej negatywne implikacje dla sektora rolnego, np. wzrost kosztów produkcji, stymulowanie określonych zachowań rynkowych, uprzywilejowanie właścicieli ziemskich kosztem dzierżawców i rolników chcących powiększyć lub zrestrukturyzować swoje gospodarstwo [D'Oultremont 2012]. Łatwiej więc uzasadnić rolnikom rezygnację z modelu historycznego w danym kraju niż konieczność przesunięcia części płatności do innych państw członkowskich.

Proces wyrównywania poziomu płatności bezpośrednich wewnątrz państw członkowskich uwarunkowany będzie głównie tym, jak zostaną zdefiniowane regiony w danym kraju. Jeśli przykładowo największymi gospodarstwami w regionie będą gospodarstwa zbożowe, wówczas na ujednoczeniu płatności na skutek regionalizacji skorzystają małe gospodarstwa utrzymujące zwierzęta domowe w tym regionie. Zdaniem Matthews [2013] istotną rolę w tym procesie może odegrać zastosowanie płatności redystrybucyjnej (dodatkowe wsparcie pierwszych 30 ha gospodarstwa), która może mieć nawet większy wpływ na redystrybucję płatności w danym regionie czy kraju niż modulacja lub *capping*. Każde państwo członkowskie ma ponadto możliwość wybrania z puli różnych instrumentów i systemów (np. dla młodych rolników, dla małych gospodarstw, wsparcie wybranych typów produkcji) te najbardziej przydatne dla swego sektora rolnego. Z jednej strony stwarza to możliwość dostosowania WPR do specyfiki danego kraju, z drugiej jeszcze bardziej pogłębia zróżnicowanie wsparcia między krajami.

Należy więc sądzić, że nawet w kolejnej perspektywie finansowej, tj. w latach 2021-2027 nie dojdzie do wyrównania poziomu płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi. Jedynie skutecznie przeprowadzona konwergencja wewnętrzna w UE-15 stwarza szansę na osiągnięcie konwergencji zewnętrznej, której wynikiem będzie zbliżenie poziomu płatności otrzymywanych w krajach UE-15 i UE-12 [Grochowska 2013a].

W przypadku Polski zmiany puli płatności będą minimalne, bowiem obecna stawka polska prawie nie odbiega od średniej stawki dla całej UE-27 oszacowanej przez Komisję Europejską (267 euro/ha) [*Impact Assessment Report, Annex 3A-D*]. Pula środków dla polskiego rolnictwa została, tak jak dla pozostałych nowych członków UE, ustalona w trakcie negocjacji akcesyjnych. Reformy zachodzące w ramach WPR zmieniają stosowane instrumentarium, nie mają jednak istotnego wpływu na wielkość kopert krajowych, przypisanych poszczególnym krajom. Gdyby nawet do-

szło do odejścia od tej zasady i przyjęcia jednakowej stawki płatności na 1 ha w całej UE, należy oczekiwać implementacji w ramach WPR takich instrumentów, które pozwolą zachować dotychczasową wielkość kopert krajowych.

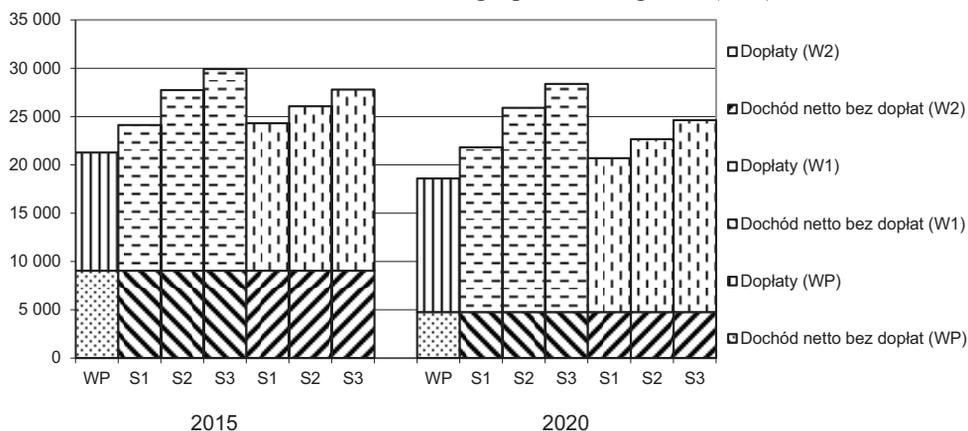
Kolejnym problemem zachowania równych warunków konkurencji między państwami członkowskimi jest istotne zróżnicowanie systemów wsparcia w UE. Każde państwo członkowskie stosuje inny system płatności bezpośrednich. Założenia Komisji Europejskiej wprowadzenia modelu regionalnego we wszystkich krajach do 2019 roku spotykają się ze znacznym oporem wielu krajów UE. Pozwoliłoby to na ujednoczenie stawek płatności przynajmniej w obrębie kraju, jednak konsekwencją tej redystrybucji mogłoby być osłabienie niektórych sektorów i typów gospodarstw. Tym należy tłumaczyć propozycję Komisji wprowadzenia oprócz stawki podstawowej i środowiskowej w nowym systemie płatności bezpośrednich (*Basic Payment Scheme*) znaczących ułatwień dla państw członkowskich postulujących potrzebę przywrócenia systemów wsparcia dla określonych sektorów i typów produkcji rolnej, doświadczających trudności lub szczególnie ważnych ze względów ekonomicznych i/lub społecznych. Ustalono, że wsparcie to powinno mieć formę rocznej płatności, określonej na podstawie stałej powierzchni i wydajności lub stałej liczby zwierząt. Możliwość zastosowania płatności związanych z produkcją, odnosząca się obecnie do bydła, owiec, kóz, ryżu i bawełny, została rozszerzona w propozycji Komisji do większości rodzajów produkcji rolnej. Zniesiono natomiast wsparcie specjalne, stosowane przez wiele państw członkowskich w ramach Art. 68 Rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009.

Płatności związane z produkcją odgrywały szczególną rolę w sektorach produkcji żywca wołowego oraz owiec i kóz. Szacunki ekspertów Komisji wskazują, że w przypadku sektora wołowego szczególnie wrażliwi na oddzielenie płatności od produkcji są producenci mający gospodarstwa na obszarach o trudnych warunkach gospodarowania w Szwecji i Finlandii oraz Francji, Austrii i Portugalii. Według wyników analiz, nawet 18-44% krów mamek może być narażonych na redukcję w sytuacji likwidacji płatności związanych z produkcją. Jeszcze większy negatywny efekt widoczny jest w gospodarstwach specjalizujących się w opasie bydła w Finlandii (potencjalna redukcja 86% populacji) [*Impact Assessment Report, Annex 3E*]. W Polsce wykorzystywano płatności związane z produkcją w ramach wspomnianego wyżej Art. 68 w produkcji zwierzęcej jako płatności do krów i owiec utrzymywanych w gospodarstwach położonych na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym, które doświadczają szczególnych niedogodności z tego tytułu. Należy podkreślić, że możliwość rozszerzenia zakresu stosowania płatności związanych z produkcją w nowej propozycji reformy WPR jest krokiem w tył w porównaniu do dotychczasowego procesu zmian WPR. Mimo że nie są akceptowane na forum Światowej Organizacji Handlu, stosuje je jednak wiele krajów spoza Unii Europejskiej.

Z przeprowadzonych badań symulacyjnych [Grochowska i Mańko 2014] dotyczących wpływu reformy WPR na polskie rolnictwo w latach 2014-2020 wynika, że należy oczekiwać spadku dochodów między 2015 a 2020 rokiem w odniesieniu do

gospodarstw rolnych ogółem, głównie na skutek szybszego wzrostu kosztów niż wartości produkcji. Zwiększa się więc ich uzależnienie od wsparcia publicznego. Dotyczy to wszystkich analizowanych wariantów i scenariuszy zmian w ramach systemu płatności bezpośrednich. Jednak sytuacja ekonomiczna gospodarstw może okazać się bardzo zróżnicowana w zależności od typu rolniczego. Na rysunku 2.11 przedstawiono szacunki rolniczych dochodów netto bez dopłat do działalności operacyjnej oraz z dopłatami wynikającymi z przyjętego wariantu i scenariusza dystrybucji płatności bezpośrednich w latach 2015-2020 dla gospodarstw ogółem.

Rysunek 2.11. Szacunek rolniczego dochodu netto bez dopłat i z dopłatami w latach 2015 i 2020 dla gospodarstw ogółem (w zł)



S1, S2, S3 – scenariusze dystrybucji płatności (opis w tekście na kolejnej stronie)

Źródło: Grochowska i Mańko [2014].

Uzyskane wyniki wskazują, że każda szansa zwiększenia puli płatności bezpośrednich dla rolnictwa polskiego, czy to poprzez przesunięcie części środków z II do I filara WPR (wariant W1), czy wsparcie z budżetu krajowego (wariant W2), pozytywnie wpłynie na dochody przeciętnego gospodarstwa rolnego. Należy więc sądzić, że wybór jest prosty – lepiej wykorzystać środki unijne dla wsparcia polskiego sektora rolnego niż obciążać budżet krajowy. Trzeba jednak pamiętać o zależnościach istniejących między I a II filarem WPR oraz WPR a innymi politykami unijnymi, głównie Polityką Spójności (w obu Polska jest jednym z największych beneficjentów).

Przeniesienie środków z II do I filara WPR spowoduje zubożenie i tak zmniejszonej dla Polski puli przeznaczanej na rozwój obszarów wiejskich. Uwzględniając obowiązkowe wydatki w ramach II filara (7% koperty na rezerwę, 30% koperty na programy klimatyczno-środowiskowe, 5% koperty na program Leader) oraz zobowiązania z poprzedniej perspektywy finansowej (około 1360 mln euro), do dyspozycji zostaje 4,7 mld euro. Uwzględniając jeszcze płatności dla rolników gospodarujących na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), pozostaje *de facto* 2,3 mld euro [Rowiński 2013c]. Mniejsze środki w ra-

mach II filara WPR można uzupełnić, korzystając ze środków przypisanych Polsce w Polityce Spójności. Należy jednak pamiętać, że programy Polityki Spójności wymagają współfinansowania z budżetu krajowego w zakresie innym niż II filar WPR, a także funkcjonują na odmiennych zasadach.

Powstaje pytanie, na ile racjonalne są te rozwiązania w wydatkowaniu środków WPR w latach 2014-2020. Jak wcześniej wspomniano, unijna polityka rolna od lat boryka się z problemem wyartykułowania jasno sformułowanych celów. Transfer zasobów w zakresie tej polityki polega na dotowaniu wszystkich rolników, nie zaś na zapobieganiu zawodności rynku. W rzeczywistości największe wsparcie otrzymują gospodarstwa mające znaczący udział w produkcji na rynek lub duże obszarowo [Koester 2012]. Przykładowo, notowany w polskich gospodarstwach nastawionych na produkcję polową wzrost dochodów w ostatnich latach wynikał nie ze wzrostu efektywności gospodarowania, lecz ze zwiększania obszaru gospodarstw i pozyskiwania dzięki temu większych płatności bezpośrednich. Należałoby więc oczekiwać, że przynajmniej po 2020 roku dojdzie do zmiany zasad funkcjonowania I filara WPR. Nie da się przyszłej WPR prowadzić bez uwzględnienia internalizacji kosztów zewnętrznych oraz faktycznego płacenia rolnikom za dostarczanie dóbr publicznych.

Tym zmianom może sprzyjać wprowadzenie już w tej perspektywie finansowej płatności redystrybucyjnej do instrumentarium WPR. Według naszych badań przeznaczenie do 30% polskiej puli płatności I filara WPR na płatność do pierwszych hektarów (scenariusz S3) może mieć najkorzystniejszy wpływ na dochody przeciętnego gospodarstwa rolniczego, natomiast najmniej korzystnie wypada przeznaczenie do 10% puli na wsparcie małych gospodarstw rolnych (scenariusz S1). Ciekawe, że wykorzystanie części puli I filara WPR na program wspierający małe gospodarstwa przynosi tym gospodarstwom największe korzyści, są one jednak zdecydowanie niższe w porównaniu z pozostałymi scenariuszami. Najskuteczniejszą, jeśli chodzi o wzrost dochodów rolniczych małych gospodarstw, może okazać się płatność redystrybucyjna.

Można więc wnioskować, że płatność redystrybucyjna ma szansę odegrania istotnej roli w redystrybucji płatności bezpośrednich między rolnikami i w konsekwencji, zmianę efektywności wykorzystania środków publicznych w ramach WPR. Wykorzystanie tej formy płatności budzi jednak wiele kontrowersji, powoduje bowiem redystrybucję płatności od większych do mniejszych gospodarstw i tym samym może negatywnie wpływać na konkurencyjność dużych gospodarstw rolnych [Matthews 2013].

3. Polityka rolna i gospodarka żywnościowa

3.1. Sektor rolno-spożywczy na tle zmian makroekonomicznych

Integracja Polski ze strukturami UE była wydarzeniem przełomowym, które wpłynęło na przyspieszenie przemian strukturalnych w całej gospodarce narodowej. Dynamika tego procesu wynikała m.in. z przyjęcia w Polsce nowych rozwiązań i uregulowań w zakresie polityki gospodarczej, w tym rolnej i handlowej, otwarcia rynku ponad 505,7 mln konsumentów⁵, dopływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych i publicznych środków finansowych z funduszy strukturalnych, polityki spójności i WPR czy swobodnego przepływu osób, towarów i usług. Zmiany te prowadziły m.in. do wykorzystywania przez polskich producentów efektu wzrostu skali produkcji, obniżania kosztów jednostkowych, łatwiejszego korzystania z zagranicznych technologii i metod zarządzania.

Gospodarce i prawne dostosowania w gospodarce rozpoczęły się na kilka lat przed oficjalnym uzyskaniem członkostwa, ale dopiero przystąpienie do UE oznaczało przyjęcie pełnego instrumentarium *acquis communautaire*. Przepisy te stworzyły dla Polski nową jakość gospodarczą i społeczną. Generalnie okres dostosowawczy do nowych wymogów i przepisów trwał kilka lat. W niektórych obszarach⁶ Polska wynegocjowała nawet tzw. okresy przejściowe, w innych, jak np. związanych z dopłatami bezpośrednimi, następowało stopniowe dochodzenie do średniego poziomu dopłat w krajach UE-15.

Lata 2004-2013 były okresem względnie stabilnej sytuacji makroekonomicznej. Pomimo światowego kryzysu gospodarczego lat 2008-2010 PKB (liczony w cenach stałych 2004 roku) wzrósł o ponad 40%. W przeliczeniu na mieszkańca przyrastał on w tym okresie średnio ok. o 4% rocznie (w tym: 5,3% w 2004 roku, 6,8% w 2007 roku oraz 1,7% w 2013 roku (rys. 3.1). Na koniec 2013 roku wartość PKB przekroczyła nominalnie 43 tys. zł/osobę (realnie 34 tys. zł/osobę w cenach roku 2004). Tym samym była wyższa od światowego PKB (10,3 tys. dol./osobę) o 33%, zaś mierzona parytetem siły nabywczej walut przekroczyła 23 tys. dol./osobę, tzn. była prawie 2-krotnie wyższa niż w 2004 roku.

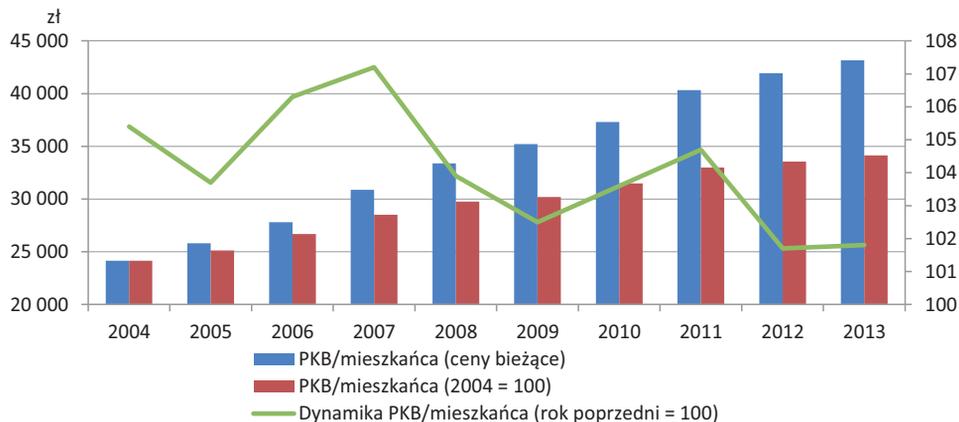
Wzrostowi PKB towarzyszyły zmiany w strukturze jego wytwarzania (rys. 3.2). Systematycznie zmniejszał się udział rolnictwa w tworzeniu wartości dodanej brutto w gospodarce (z blisko 5,1% w roku 2004 do 3,3% w roku 2013), a także transportu (odpowiednio z 7,2% do 6,0%), wzrastał zaś udział budownictwa (z 5,6% do 7,4%), sektora usługowego (z 37,9% do 38,5%) oraz przemysłu (z 25,4% do 25,8%). Udział przemysłu spożywczego w tworzeniu wartości dodanej brutto w gospodarce zwiększył

⁵ Dane Eurostat wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 roku [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_statistics_at_regional_level/pl, data odczytu: 24.10.2014 r.].

⁶ Chodzi m.in. o mleczarstwo, przemysł mięsny, niektóre przepisy dotyczące ochrony środowiska czy zakup ziemi przez cudzoziemców.

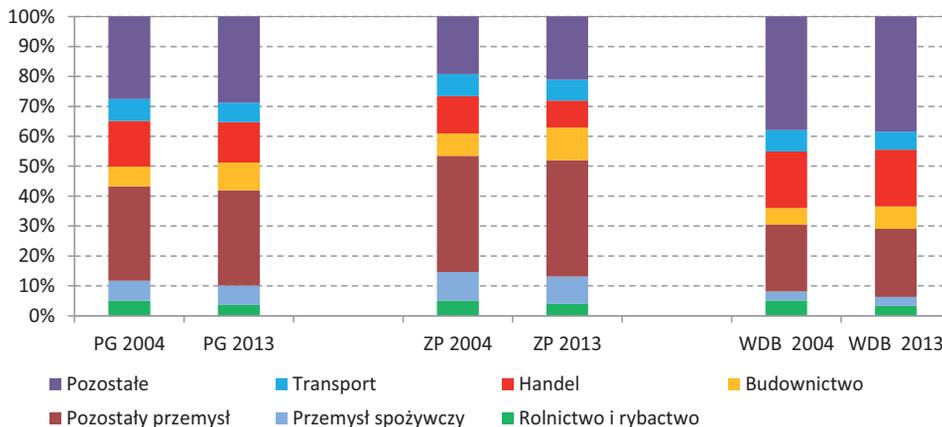
się w tym okresie o 0,1 punktu procentowego (p.p.) do poziomu około 3,1%. W strukturze tworzenia wartości globalnej przemysłu, udział sektora spożywczego był stały (ok. 11,8%).

Rysunek 3.1. Poziom PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca



Źródło: Roczniki Statystyczne [2005-2014] oraz obliczenia własne.

Rysunek 3.2. Struktura produkcji globalnej, zużycia pośredniego i wartości dodanej brutto według wybranych sekcji i działów



Legenda: PG – produkcja globalna, ZP – zużycie pośrednie, WDB – wartość dodana brutto

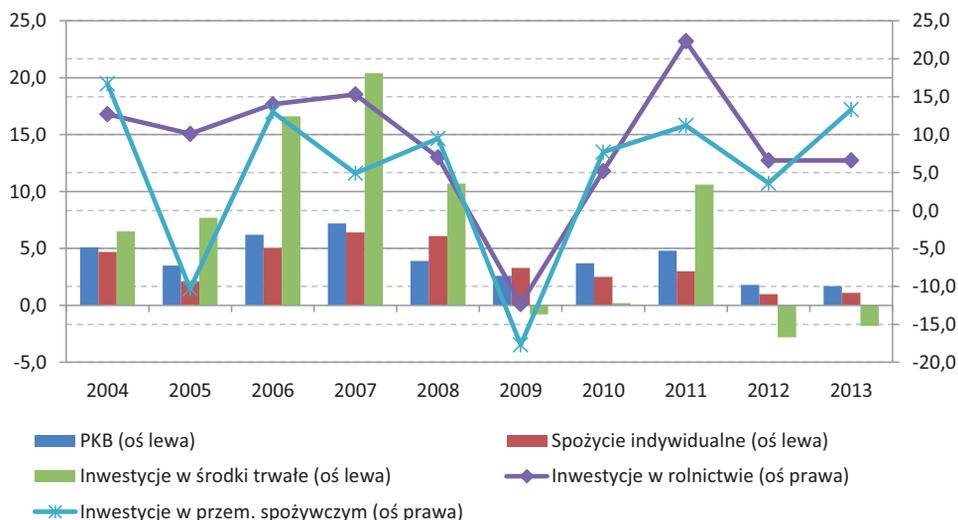
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS [Roczniki Statystyczne 2005 i 2014].

Zmiana struktury wytwarzania PKB zaszła w warunkach wzrostu wartości produkcji przemysłowej, przede wszystkim jego działów przetwórczych (kosztem działów surowcowych). W okresie 2004-2013 dynamika wzrostu produkcji przemysłowej ogółem przekraczała średnio 7% rocznie. Istotą zachodzących zmian była także zmiana relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi gałęziami. W 2013 roku wartość pro-

dukcji globalnej wytworzonej przez przemysł spożywczy przekroczyła 216 mld zł i była prawie 2-krotnie wyższa niż wytworzona przez rolnictwo (dla porównania w 2004 była wyższa zaledwie o 32%). Udział produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego w wartości produkcji sprzedanej przemysłu ogółem systematycznie się zmniejszał i wynosił w 2013 roku 16,9% (podczas gdy w roku 2004 – 17,5%). Największą wartość współczynnik ten osiągnął w 1998 roku 21,9%, zaś w latach 1993-1998 wynosił średnio 21%. Wyroby przemysłu spożywczego charakteryzuje równocześnie rosnący stopień przetworzenia, bowiem ich udział w wytwarzaniu wartości dodanej całego przemysłu pozostał w całym okresie 2004-2013 na tym samym poziomie ok. 11,8%. Rosnące znaczenie ma także przemysł chemiczny oraz wytwarzanie energii. Systematycznie odnotowuje się zaś spadek udziału przemysłu ciężkiego (górnictwa i kopalnictwa), precyzyjnego elektromechanicznego oraz przemysłu metalowego i lekkiego.

Stabilizatorami tempa rozwoju w latach 2004-2013 były oczywiście wysokie inwestycje, na poziomie ok. 13-17% wartości PKB, dopływ środków z funduszy strukturalnych UE oraz popyt wewnętrzny. Nominalna wartość nakładów inwestycyjnych w gospodarce w 2013 przekroczyła 231 mld zł i wzrosła (w stosunku do roku 2004) o ponad 92%. Realnie wartość inwestycji wzrosła o 77%, tj. do 213 mld zł (w cenach stałych roku 2004). W latach 2009-2010 w gospodarce zarysowały się wyraźne symptomy światowego kryzysu ekonomicznego, które miały także swoje odzwierciedlenie w wyraźnym osłabieniu dynamiki inwestycyjnej. W całym okresie 2004-2013 nakłady inwestycyjne na środki trwałe wzrastały w tempie o ok. 7% rocznie, przy czym w rolnictwie średnio o ok. 9% rocznie, zaś w przemyśle spożywczym o nieco ponad 5% (rys. 3.3).

Rysunek 3.3. Dynamika zmian PKB, spożycia indywidualnego i nakładów inwestycyjnych na środki trwałe w latach 2004-2013 (zmiana w stosunku do roku poprzedniego)



Źródło: na podstawie danych z Roczników Statystycznych [2005, 2007, 2009, 2011 i 2014].

W latach 2004–2013 stopa inwestycji w rolnictwie wynosiła ok. 8%, przy czym najwyższą wartość osiągnęła w 2008 roku (ponad 9%). Dobra koniunktura w rolnictwie, jaka nastąpiła po przystąpieniu Polski do UE, oraz dopływ środków publicznych powodowały wzrost zainteresowania rolników inwestycjami. W roku 2009 w całym sektorze rolno-spożywczym nastąpiło jednak osłabienie dynamiki inwestycyjnej. Wpływ na to, poza skutkami światowego kryzysu gospodarczego, miał także okres przejściowy pomiędzy zakończonym PROW 2004–2006 i będącym w początkowej formie rozruchu PROW 2007–2013. Z funduszy tych współfinansowane były (głównie w rolnictwie) nakłady inwestycyjne na środki trwałe. W latach 2004–2013 skumulowana wartość inwestycji w rolnictwie przekroczyła nominalnie 43 mld zł, wzrastając z 2,6 mld zł do blisko 6,1 mld zł, tj. o 231% (realnie, w cenach roku 2004 do 5,6 mld zł, tj. o 213%). W przemyśle spożywczym skumulowana wartość inwestycji przekroczyła nominalnie 73 mld zł. Nominalnie wzrosły one ok. 33% (z 6,8 mld zł w 2004 roku do blisko 9 mld zł w 2013 roku), zaś realnie o 22% (do 8,3 mld zł, w cenach roku 2004).

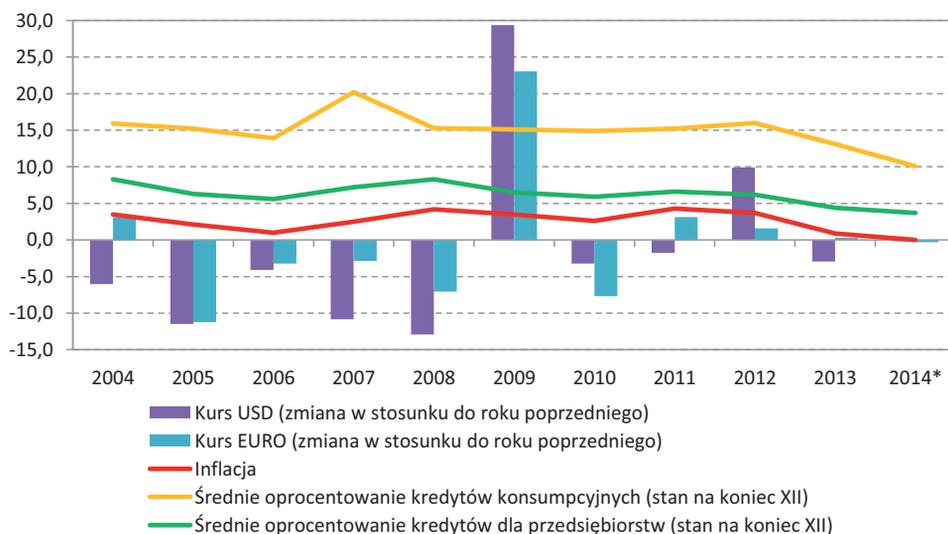
Obok popytu inwestycyjnego, ważnym źródłem wzrostu gospodarczego w latach 2004–2011 był także stosunkowo stabilny wzrost spożycia indywidualnego w sektorze gospodarstw domowych (na poziomie ok. 4% rocznie). Na koniec 2013 roku było ono nominalnie wyższe o ok. 1/3 niż w roku 2004. W latach 2012–2013 zauważalne jest jednak osłabienie jego tempa, przy wyraźnym ograniczeniu inwestycji. Ochrona dochodów i spożycia dokonuje się więc kosztem ograniczenia wydatków na cele rozwojowe i modernizacyjne gospodarki. Niski poziom inwestycji wiąże się z niskimi (w stosunku do PKB) stopami oszczędności gospodarstw. Jednym z ważniejszych czynników rozwoju gospodarczego kraju, w tym także gospodarki żywnościowej było także znaczne ożywienie eksportu.

Polski rynek pracy w latach 2004–2013 charakteryzował wysoki stopień nierównowagi przejawiający się istnieniem dużego bezrobocia. Pobudzenie wzrostu gospodarczego, które nastąpiło głównie dzięki zniesieniu barier handlowych, uczestnictwie w jednolitym rynku, zwiększonemu napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz poprawie alokacji czynników produkcji skutkowało jednak stopniowym jego zmniejszaniem z ok. 15–19% w okresie poprzedzającym integrację z UE do ok. 13% w 2013 roku i nieco ponad 11% pod koniec 2014 roku. W wyniku otwarcia większości europejskich rynków pracy notowana była także wysoka emigracja zarobkowa. Według szacunków GUS⁷ w końcu 2013 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2,2 mln Polaków (w zdecydowanej większości – 86% w krajach UE), tj. o ponad 1,2 mln osób więcej niż w 2004 roku. Równocześnie następowało systematyczne zmniejszenie zapotrzebowania na pracę wykonywaną w pełnym wymiarze czasu, w stałych godzinach pracy, przez czas nieokreślony, wzrastała zaś na pracę niestandardową, jak np. na umowę zlecenie, samozatrudnienie w miejsce zatrudnienia najemnego, wypożyczanie pracowników, praca w domu oraz telepraca.

⁷ Na podstawie: [Informacja... 2014, Tabl. 1. Szacunek emigracji z Polski na pobyt czasowy w latach 2004–2013 (liczba osób przebywających za granicą w końcu roku)].

Poziom stóp referencyjnych NBP obniżył się z 6,5% w 2004 roku do 2,0% w 2014 roku, a oprocentowanie kredytów komercyjnych zmniejszyło się o blisko 5 p.p., w tym kredytów konsumpcyjnych dla ludności do 10,1%, a kredytów dla przedsiębiorstw do 3,7% (rys. 3.4). Uzasadnieniem dla ich obniżania był względnie stabilny i oscylujący wokół wyznaczonego przez Rząd celu, wskaźnik inflacji (1-4%). Lata 2004-2008 charakteryzował także umacniający się kurs waluty krajowej względem euro i dolara (w tym przypadku amplituda ryzyka kursowego była jednak nieco wyższa). W roku 2009, m.in. z powodu światowego kryzysu gospodarczego, nastąpiło wyraźne osłabienie złotego, przy czym skutkowało ono również poprawą opłacalności eksportu, także rolno-spożywczego.

Rysunek 3.4. Porównanie inflacji, średniego oprocentowania kredytów i zmian kursu EURO i USD (w %)



* prognoza

Źródło: Roczniki Statystyczne oraz dane z Biuletynu Informacyjnego NBP.

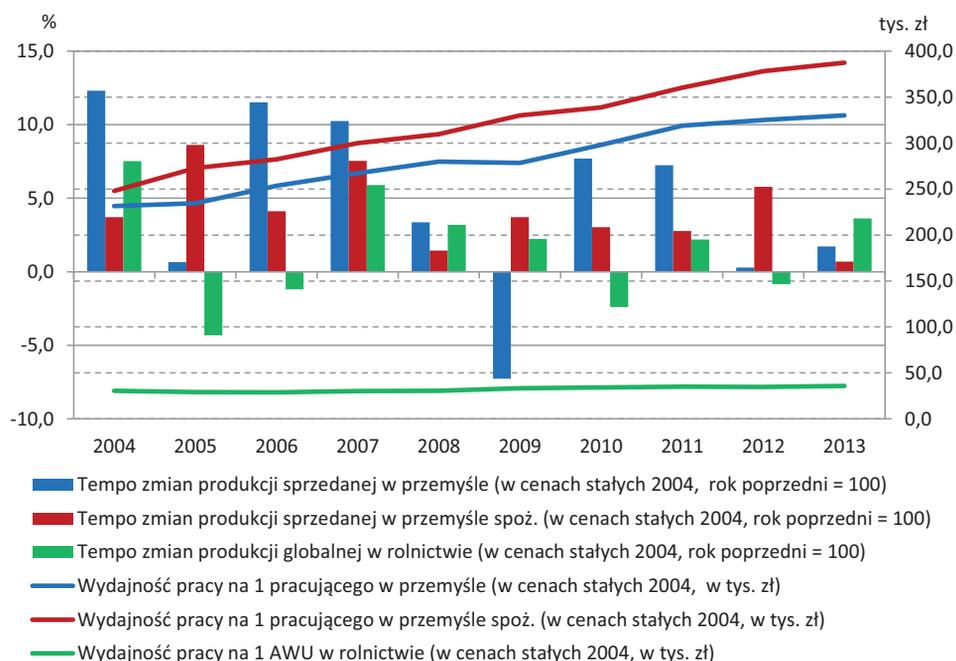
W okresie 2004-2013 pogorszyły się wskaźniki dotyczące finansów publicznych. O ile w latach 1995-2003 łączny deficyt budżetowy wyniósł 256,5 mld zł, to w latach 2004-2012 był ponad dwa razy większy – ponad 589 mld zł. Z kolei dług sektora instytucji rządowych i samorządowych – według danych GUS – wzrósł z niecałych 422,4 mld zł w 2004 roku do 882,9 mld zł w 2013 roku, co oznacza wzrost o 109% (po uwzględnieniu inflacji – 60%). W relacji do PKB dług publiczny zwiększył się w tym czasie z 45,7% PKB do 53,1% PKB.

Wartość transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w latach 2004-2013 osiągnęła blisko 97 mld euro⁸. Równocześnie w tym samym okresie wartość polskich inwestycji bezpośrednich za granicą przekroczyła 20 mld euro. W latach

⁸ Obliczenia na podstawie danych NBP [Polskie i zagraniczne inwestycje bezpośrednie w 2013 r.].

2012-2013 wartość inwestycji zagranicznych była jednak coraz mniejsza (odpowiednio 5,5 mld euro oraz 2,2 mld euro). Decydujący wpływ na to miało wycofanie kapitału w tranzycie, związane z likwidacją, mających siedzibę w Polsce, podmiotów specjalnego przeznaczenia. Wartość transakcji z tego tytułu była ujemna i wyniosła -2,8 mld euro w roku 2013. Wartość transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce z wyłączeniem podmiotów specjalnego przeznaczenia (bez kapitału w tranzycie) wyniosła prawie 5,0 mld euro. Reinwestycje zysków utrzymały się przy tym na zbliżonym poziomie do średniej z lat ubiegłych (ok. 4-5 mld euro). Napływ BIZ do sektora rolnego był jednak niewielki i wynosił w latach 2011-2013 odpowiednio 66,7 mln euro, -5,5 mln euro oraz 55 mln euro.

Rysunek 3.5. Dynamika zmian wartości produkcji (w proc.) oraz wydajność pracy (w tys. zł) w przemyśle ogółem, przemyśle spożywczym i w rolnictwie w latach 2004-2013 (w cenach stałych 2004 roku)



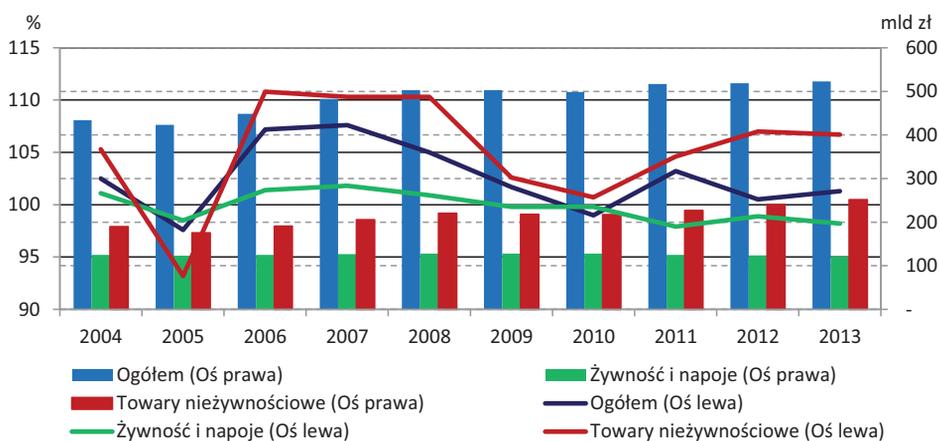
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych [2005-2014].

Lata 2004-2013 były okresem dobrej koniunktury w gospodarce. Produkcja sprzedana przemysłu wyrażona w cenach stałych 2004 roku wzrosła o 40% (do wartości 948 mld zł), produkcja przemysłu spożywczego o 44% (do wartości 169 mld zł), zaś produkcja globalna rolnictwa o nieco ponad 8% (do wartości 75 mld zł). Średnioroczne tempo przyrostu wartości produkcji przemysłowej wynosiło odpowiednio 4,8%, 4,1% oraz 1,6%. Na skutek przeprowadzonych restrukturyzacji i dokonanych inwestycji rosła także wydajność pracy. W przemyśle spożywczym wzrost ten był stosunkowo

najszybszy (średnio o 4,8% rocznie), zaś w rolnictwie najwolniejszy (średnio o ok. 2,3% rocznie). W 2013 roku wydajność pracy w Polsce była jednak nadal o ok. 1/4 niższa niż w krajach UE-28. Najwyższa była w przemyśle spożywczym: 387 tys. zł na 1 pracującego, w przemyśle ogółem: 330 tys. zł, zaś najniższa w rolnictwie: 36 tys. zł (rys. 3.5). Wzrosła także towarowość produkcji w rolnictwie. O około 2% rocznie rosła średnia realna wartość opłaty pracy.

Zmiany w bieżącej wartości sprzedaży detalicznej oceniać należy w kontekście takich zasadniczych czynników, jak zmiana poziomu cen towarów i usług, dynamika spożycia indywidualnego gospodarstw domowych oraz, a może przede wszystkim, tempo wzrostu gospodarczego. W latach 2004-2013, większość z tych czynników była na tyle korzystna, że skutkowała wzrostem tempa sprzedaży detalicznej. W 2013 roku wartość sprzedaży ogółem (w cenach stałych z 2004 roku) przekroczyła 522 mld zł i była wyższa od poziomu z 2004 roku o około 25% (rys. 3.6). W podobnym zakresie (o 26%) wzrosła także wartość sprzedaży detalicznej towarów konsumpcyjnych (do 425 mld zł w cenach 2004 roku). Wśród towarów konsumpcyjnych wyraźną tendencję wzrostową (średnio ponad 5% rocznie) wykazywała sprzedaż towarów nieżywnościowych. Jej wartość na koniec 2013 roku osiągnęła blisko 252 mld zł (w cenach stałych 2004 roku), tj. o 39% więcej niż w roku 2004. Zmniejszyła się natomiast o 2%, do 121 mld zł, wartość sprzedaży detalicznej żywności i napojów bezalkoholowych. W roku 2005, a także i w roku 2009, spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego znalazło odzwierciedlenie w obniżeniu dynamiki sprzedaży hurtowej i detalicznej. W roku 2005 szczególnie ostry spadek wystąpił w sprzedaży detalicznej artykułów nieżywnościowych, której wartość w stosunku do roku poprzedniego uległa zmniejszeniu o blisko 7%. Z kolei przyczyną obniżenia tempa sprzedaży detalicznej w latach 2009 i 2010 było generalne obniżenie tempa wzrostu gospodarczego, a w ślad za tym i spożycia wywołane przez światowy kryzys gospodarczy.

Rysunek 3.6. Wartość (w cenach stałych 2004 roku) i dynamika (rok poprzedni = 100) sprzedaży detalicznej w latach 2004-2013



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z Roczników Statystycznych [2005-2014].

Okres członkostwa Polski w UE charakteryzuje systematyczny wzrost i poprawa wyników handlu zagranicznego. Wprawdzie import wzrósł w tym okresie ponad 2-krotnie (z 71,4 mld euro w 2004 roku do 156,9 mld euro w roku 2013), jednak eksport w tym samym czasie wzrósł blisko 3-krotnie (z 59,6 mld euro do 154,9 mld euro). Tym samym saldo obrotów towarowych handlu zagranicznego wzrosło z -11,7 mld euro do 2,0 mld euro. Pozytywne zmiany widoczne były także w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi. Już w 2003 roku, na skutek realizacji porozumień rolnych z UE z 2000 i 2002 roku oraz procesów dostosowawczych polskich przedsiębiorstw do wymogów UE, Polska po raz pierwszy stała się eksporterem netto produktów rolno-spożywczych, osiągając dodatnie saldo na poziomie 0,5 mld euro i odnotowując dwucyfrowe tempo wzrostu eksportu i importu. W ciągu dziesięciu lat eksport polskich produktów rolno-spożywczych zwiększył się 5-krotnie (z 4,0 do 20,0 mld euro), import zaś 4-krotnie (z 3,5 do 14,2 mld euro). Saldo obrotów handlowych wzrosło prawie 13-krotnie do 5,7 mld euro. O wzroście eksportu zadecydowała głównie duża podaż produktów rolno-spożywczych w Polsce, utrzymujący się duży popyt na polskie produkty żywnościowe w krajach UE i pozaunijnych oraz korzystne ceny i dobra jakość oferowanych produktów.

Handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi stał się ważną częścią polskiego handlu zagranicznego. Handel produktami rolno-spożywczymi pozostaje jednak pod dużym wpływem sytuacji ekonomicznej w Europie i na świecie. Dodatkowo saldo handlu produktami sektora rolno-spożywczego (głównie za sprawą wysokiego salda obrotów produktami przemysłu spożywczego, których udział w eksporcie rolno-spożywczym przekraczał w 2013 roku 81%, zaś w imporcie 67%) i rosnący udział żywności w polskim eksporcie ogółem wyraźnie potwierdzają pozytywne zmiany strukturalne, jakie dokonały się w polskim przemyśle spożywczym oraz ich rosnące znaczenie dla gospodarki narodowej. Eksport produktów rolno-spożywczych jest też ważnym kanałem zagospodarowania nadwyżek produkcji i stanowi bardzo ważne źródło przychodów dla krajowego przemysłu spożywczego. Znaczna część przyrostu produkcji krajowej jest sprzedawana za granicą, co korzystnie wpływa na koniunkturę w wielu branżach przemysłu spożywczego. W 2013 roku 32,5% wartości produkcji przemysłu spożywczego było kierowane na eksport, wobec ok. 31% przed rokiem i 13,7% przed akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Wzrost konkurencyjności tego sektora i jego szerokie powiązania z rynkami zagranicznymi służą nie tylko pozyskiwaniu rynków zbytu dla polskiej żywności, ale stały się także czynnikiem stabilizującym cały rynek wewnętrzny oraz ograniczającym uzależnienie bieżącej sytuacji od wahań koniunktury na rynkach zewnętrznych. W warunkach znaczącego deficytu, który występuje w polskim handlu produktami nieżywnościowymi, wysoka nadwyżka w handlu produktami rolno-spożywczymi ma zatem ogromne znaczenie dla naszego bilansu handlowego.

Oceniając zmiany strukturalne i relacje, jakie zaszły w polskiej gospodarce w okresie od momentu uzyskania członkostwa w UE, nie można pominąć także bilansu

przepływów międzygałęziowych⁹. Bilans ten jest uniwersalnym narzędziem analizy ekonomicznej. Pozwala na badanie zmian strukturalnych i związków z otoczeniem poszczególnych sektorów gospodarki narodowej. Z teorii równowagi ogólnej wynika, że w gospodarce żywnościowej siłą dynamizującą produkcję sektora rolnego jest przemysł, który równocześnie jest źródłem postępu technicznego. Rolnictwo generujące popyt na środki produkcji i usługi jest zaś dostawcą surowców dla innych sektorów. W tabeli 3.1 i 3.2 przedstawiono wielkość i strukturę zaopatrzenia materiałowego rolnictwa oraz przemysłu spożywczego w latach 2000-2010¹⁰.

W zaopatrzeniu materiałowym produkcji rolnej w Polsce istotną rolę odgrywa samozaopatrzenie (28%). Pozostała część zużycia pośredniego trafia do rolnictwa z przemysłu wytwarzającego środki produkcji i usługi oraz przemysłu spożywczego. W wyniku rozwoju gospodarczego w produkcji surowców rolnych rośnie udział sektorów zaopatrujących rolnictwo w środki produkcji i usługi. W okresie 2000-2010 udział sektora środków produkcji i usług w zaopatrzeniu materiałowym rolnictwa wzrósł o blisko 2 p.p., do poziomu ok. 46% (tab. 3.1). Istotny wpływ na wzrost tych wartości miało objęcie polskiego sektora rolnego funduszami w ramach WPR. Wzrost dochodów, wywołany częściowo transferami do rolnictwa, umożliwił przesunięcia z samozaopatrzenia na rzecz zakupu przemysłowych środków produkcji. Wśród najważniejszych gałęzi, które zaopatrywały rolnictwo w środki produkcji i usługi przeznaczone do produkcji podstawowej należy wymienić przemysł paliwowo-energetyczny, chemiczny, usługi oraz przemysł środków transportu. Zużycie energii elektrycznej i paliw płynnych jest istotnym miernikiem określającym stopień rozwoju rolnictwa i wzrost jego nowoczesności. Również unowocześnianie parku maszynowego prowadzi do wyższego zużycia energii w gospodarstwach [Mrówczyńska-Kamińska 2013]. Niewątpliwie wpływ na zwiększony przepływ nowoczesnych maszyn i urządzeń do rolnictwa mają fundusze unijne [Czubak 2013]. Inwestycje realizowane w rolnictwie przy wsparciu funduszy WPR dotyczą przede wszystkim zakupu maszyn i urządzeń, głównie ciągników i maszyn towarzyszących. W następnych latach udział przemysłu wytwarzającego środki produkcji i usługi w zaopatrzeniu rolnictwa powinien rosnąć. Jest to również wyznacznik zmian strukturalnych i poziomu nowoczesności w całej gospodarce narodowej. Z kolei jeżeli chodzi o napływy środków produkcji z przemysłu spożywczego do rolnictwa, to w badanym okresie nastąpił wzrost tego udziału z około 12,0%

⁹ Jedną z najważniejszych metod wykorzystywanych do określenia wielkości i struktury przepływów materialnych w sektorze rolnym jest metoda *input-output*, czyli metoda nakładów i wyników. Twórcą tej metody jest amerykański uczonec Wassily Leontief. Na podstawie jego tabeli przepływów międzygałęziowych badane są powiązania produkcyjne występujące pomiędzy poszczególnymi gałęziami produkcji materialnej w gospodarce narodowej. Poprzez powiązania te należy rozumieć zużywanie przez przedsiębiorstwa, należące do jednych gałęzi gospodarki narodowej, produktów wytworzonych przez inne gałęzie.

¹⁰ Bilanse przepływów międzygałęziowych w cenach bazowych „Rachunek podaży i wykorzystania wyrobów i usług”, wydawane są przez GUS co 5 lat. Kolejny bilans z danymi za rok 2011 ukaże się w 2015 roku.

w 2000 roku do około 19,0% w 2010 roku. Związane jest to przede wszystkim ze zwiększonym strumieniem produktów przemysłu paszowo-utylizacyjnego, co ma związek z rozwojem produkcji zwierzęcej w oparciu o pasze gotowe.

Tabela 3.1. Wielkość i struktura zaopatrzenia materiałowego rolnictwa na podstawie bilansu przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w latach 2000, 2005 i 2010

Wyszczególnienie	2000		2005		2010	
	mln zł	proc.	mln zł	proc.	mln zł	proc.
Z I sfery	16 814	43,9	18 792	44,6	24 875	45,7
Z II sfery	17 022	44,5	16 257	38,6	18 973	34,9
Z III sfery	4 437	11,6	7 045	16,7	10 590	19,5
Razem	38 273	100,0	42 094	100,0	54 438	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Bilans przepływów międzygałęziowych za 2000 (2005 i 2010) rok [2004, 2009, 2014].

W strukturze zaopatrzenia materiałowego przemysłu spożywczego dominujące znaczenie ma przemysł wytwarzający środki produkcji. Na uwagę zasługuje przede wszystkim znaczący wzrost zaopatrzenia przemysłu spożywczego w nowoczesne maszyny i urządzenia do produkcji, produkty przemysłu paliwowo-energetycznego oraz środki transportu. Ich udział w strukturze zaopatrzenia materiałowego przemysłu spożywczego zwiększył się w latach 2000-2010 z 27% do ponad 40% (tab. 3.2). Przeobrażenia te świadczą o zachodzących w przemyśle spożywczym zmianach strukturalnych, polegających na jego unowocześnianiu i tym samym poprawie konkurencyjności. Mają one bezpośredni związek z napływem kapitału zewnętrznego, w tym także dostępem do środków finansowych UE. Malejące znaczenie zaopatrzenia ze sfery rolnictwa (w 2010 roku było ono niższe w stosunku do roku 2000 o ok. 9 p.p i wynosiło 30,6%) oraz samozaopatrzenia dla przemysłu spożywczego w postaci półfabrykatów do dalszego przerobu (w 2010 roku było ono niższe w stosunku do roku 2000 o blisko 5 p.p. i wynosiło 29,2%), wskazuje także na większą „usługochłonność” i rosnące znaczenie tzw. przetwórstwa wtórnego żywności. Efektem tego jest wzrost stopnia przetworzenia żywności oraz tzw. „wartości dodanej” w produkcie finalnym.

Tabela 3.2. Wielkość i struktura zaopatrzenia materiałowego przemysłu spożywczego na podstawie bilansu przepływów międzygałęziowych w bieżących cenach bazowych w latach 2000, 2005 i 2010

Wyszczególnienie	2000		2005		2010	
	mln zł	proc.	mln zł	proc.	mln zł	proc.
Z I sfery	20 483	27,2	45 240	42,4	53 877	40,2
Z II sfery	29 263	38,9	32 835	30,8	40 904	30,6
Z III sfery	25 517	33,9	28 656	26,8	39 136	29,2
Razem	74 263	100,0	106 731	100,0	133 917	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Bilans przepływów międzygałęziowych za 2000 (2005 i 2010) rok [2004, 2009, 2014].

W produkcji surowców i wyrobów gotowych uczestniczą wszystkie działy gospodarki narodowej. Zmienia się wewnętrzna struktura przepływów między sferami, choć zmiany te postępują w sposób ewolucyjny. W rolnictwie w dalszym ciągu dominujące znaczenie odgrywa obrót wewnętrzny. Pozytywnie należy ocenić wzrost udziału sfery zaopatrującej rolnictwo w maszyny, urządzenia, środki agrochemiczne. Potwierdza to wniosek, że rolnictwo znajduje się we wczesnym stadium przeobrażeń w kierunku przedsiębiorstwa agrobiznesowego. W przyszłości w zaopatrzeniu materiałowym sektora rolnego będzie rosła przede wszystkim rola sektora usługowego. Tym samym będzie ono dostarczycielem surowców do przemysłu spożywczego, zaś w coraz mniejszym stopniu będzie „samo dla siebie” dostarczycielem środków do produkcji. Przemysł spożywczy będzie natomiast odbiorcą produktów z przemysłu wytwarzającego środki produkcji i usługi oraz z rolnictwa.

3.2. WPR w Polsce w latach 2002-2014 – cele i instrumenty

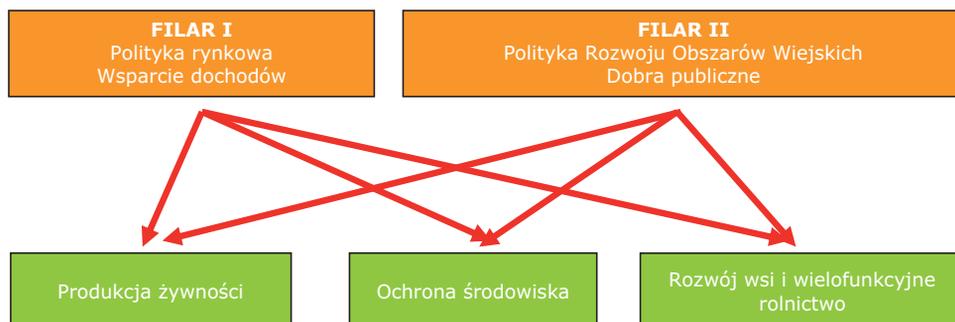
Ramy instytucjonalne i prawne kształtowania i realizacji polityki rolnej w Polsce w latach 2002-2014 w obszarze rolnictwa, przemysłu spożywczego i rozwoju obszarów wiejskich tworzyła bezpośrednio Wspólna Polityka Rolna oraz pośrednio polityka regionalna, handlowa i polityka konkurencji. Najstarszą i najbardziej kompleksową z nich jest jednak WPR. Ze względu na zakres ustawodawstwa tzw. *acquis communautaire* oraz budżet, WPR jest jednym z ważniejszych filarów integracji europejskiej, determinującym funkcjonowanie sektora żywnościowego oraz obszarów wiejskich. Jej „wartość dodana” polega na osiąganiu celów, które nie byłyby możliwe do osiągnięcia gdyby polityka rolna prowadzona była na poziomie narodowym.

Na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat WPR w Unii Europejskiej podlegała istotnym zmianom i modyfikacjom, których ramy wyznaczała sytuacja produkcyjno-ekonomiczna na światowych i europejskich rynkach żywności oraz w samym rolnictwie. Podejście sektorowe, nastawione głównie na rozwiązywanie problemów producentów rolnych i funkcjonowania rynku rolno-żywnościowego zastępuje się jednak obecnie podejściem zintegrowanym, polegającym na kompleksowym i wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich oraz dbałości o środowisko naturalne. Dzisiejsze mechanizmy WPR oraz polityk z nią związanych ukierunkowuje się na poprawę rentowności i konkurencyjności rolnictwa i przemysłu spożywczego wobec rynków światowych, ochronę środowiska naturalnego, a także trwałą i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w wymiarze ekonomicznym, społecznym i przyrodniczym. Wśród instrumentów WPR najsilniej oddziałujących na rolnictwo i przemysł spożywczy należy wymienić przede wszystkim: płatności bezpośrednie, narzędzia polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz instrumenty polityki rynkowej związane z kontrolowaniem produkcji za pomocą kwot, subwencjonowania produkcji, eksportu i zużycia krajowego, ceł oraz norm jakościowych, fitosanitarnych i weterynaryjnych.

Polska dostosowała mechanizmy funkcjonowania gospodarki żywnościowej do wymogów wspólnego rynku europejskiego z chwilą akcesji do UE. Automatyczne i obligatoryjne wprowadzenie instrumentów WPR, polityki strukturalnej, handlowej i prze-

mysłowej stworzyło dla Polski nową jakość gospodarczą i społeczną. Polskie rolnictwo oraz przemysł rolno-spożywczy wykorzystały postawione do dyspozycji w okresie przedakcesyjnym środki finansowe programów PHARE i SAPARD, a w okresie członkostwa w UE z sukcesem korzystają z programów strukturalnych oraz instrumentów polityki rynkowej. Swobodny dostęp do rynku ponad 500 mln rynku konsumentów stwarza szanse dalszego, trwałego rozwoju sektora żywnościowego w Polsce.

Rysunek 3.7. Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Mid-term review of the Common Agricultural Policy* [2002].

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami dotyczącymi WPR, polityka rolna została w Polsce oparta na komplementarności jej dwóch filarów, tj. polityki rynkowej i strukturalnej (rys. 3.7). Zadaniem pierwszego filara jest zapewnienie wsparcia dochodów gospodarstwom rolnym prowadzącym produkcję zgodnie z potrzebami rynku, drugiego zaś – wsparcie przekształceń strukturalnych w gospodarce żywnościowej, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich oraz ochrona środowiska naturalnego. Wskazana komplementarność instrumentów I i II filara oznacza także tworzenie synergii pomiędzy polityką rolną i pozostałymi politykami, tj. m.in. polityką: spójności, regionalną, środowiskową.

Politykę rolną w latach 2002-2014 charakteryzuje ciągłość, głównie w odniesieniu do instrumentów polityki rynkowej i niektórych instrumentów polityki strukturalnej, ale równocześnie i zmiana priorytetów, głównie w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich. Uruchomione w okresie przedakcesyjnym programy dostosowawcze oraz kontynuowane w okresie członkostwa programy pomocy bezpośredniej i rozwoju obszarów wiejskich są przykładami finansowych instrumentów pomocy publicznej wspierających przemiany strukturalne w szeroko definiowanej gospodarce żywnościowej i na terenach wiejskich. W okresie 2002-2014 do najważniejszych programów współfinansowanych ze środków UE i wspierających ww. przekształcenia należy zaliczyć:

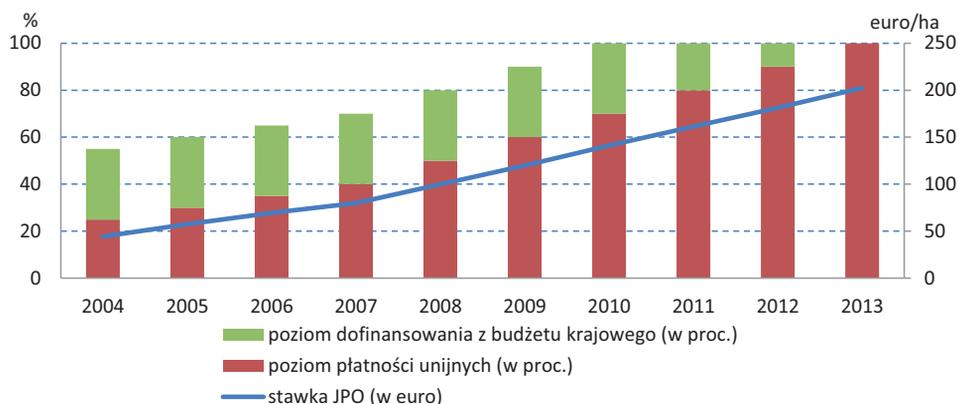
- dopłaty bezpośrednie – wypłacane w formie podstawowych, uzupełniających i specjalnych płatności, oddzielonych od struktury i wielkości produkcji rolniczej;
- SAPARD – Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich;

- SPO „Rolnictwo” – Sektorowy Program Operacyjny (SPO) Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich 2004-2006;
- PROW 2004-2006 – Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006;
- PROW 2007-2013 – będący w końcowej fazie realizacji Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013;
- inne programy pomocy rynkowej związane z: kwotowaniem produkcji, subwencjonowaniem produkcji, subwencjonowaniem eksportu i zużycia krajowego, normy jakościowe itp.

Wśród instrumentów polityki rynkowej najważniejszym są płatności bezpośrednie. Ich zadaniem jest wsparcie dochodów producentów rolnych. Oddzielenie wartości płatności od wielkości produkcji służy zwiększeniu orientacji rynkowej rolników, a więc pozostawia im większą swobodę w zakresie decyzji co, jak i dla kogo produkować. W konsekwencji płatności mają zapewnić wzrost konkurencyjności sektora rolnego. Polska, tak jak większość nowych państw członkowskich UE, stosuje system jednolitej płatności obszarowej (SAPS), w ramach którego wypłacana jest jednolita płatność obszarowa (JPO), a także krajowe uzupełniające płatności bezpośrednie (UPO, ang. CNDP). Ponadto polscy rolnicy uzyskują inne specyficzne płatności, tj.: płatność cukrową, płatności do pomidorów, owoców miękkich, roślin energetycznych i chmielu, a także wsparcie specjalne w postaci: płatności do krów, płatności do owiec oraz specjalnej płatności do roślin strączkowych i motylkowatych drobnosiennych. Płatności przysługują do każdego ha UR będącego w dobrej kulturze w gospodarstwie o powierzchni powyżej 1 ha. Ogólna powierzchnia uprawniona do otrzymywania płatności w Polsce to 14,1 mln ha. Otrzymanie płatności zależne jest oczywiście od przestrzegania określonych norm dobrej kultury rolnej, zgodnej z zasadami ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, dobrostanu zwierząt (poprzez objęcie tzw. zasadą wzajemnej zgodności). Ogólna wartość płatności dla Polski (tzw. koperta finansowa) ustalana jest na podstawie wynegocjowanych limitów. Stawka na ha wynika z podziału koperty przez powierzchnię pod uprawnionymi produktami.

Wyjściowy poziom jednolitej płatności obszarowej otrzymywanej przez polskich rolników był znacznie niższy niż średni poziom płatności w krajach UE-15. Polskę obowiązywał 10-letni okres przejściowy. Stawka wyjściowa płatności w roku 2004 wynosiła 25% stawki w krajach UE-15, 30% w 2005 roku, 35% w 2006 roku, po czym wzrastała każdego roku o kolejnych 10%, aż do osiągnięcia 100% średniego poziomu płatności w krajach UE-15 w roku 2013 (rys. 3.8). Równocześnie z budżetu krajowego wypłacane były płatności uzupełniające. Dotyczyły one wszystkich upraw z wyłączeniem gruntów ugorowanych, ziemniaków innych niż skrobiowe, warzyw i upraw roślin ozdobnych (zarówno jedno-, jak i wieloletnich). W latach 2004-2010 wysokość dofinansowania z budżetu krajowego sięgała 30%, w roku 2011 – 20%, a w roku 2012 – 10%, a od 2013 roku została zrównana ze średnim poziomem unijnym. Płatności uzupełniające z budżetu krajowego wypłacane były corocznie w maksymalnej dopuszczalnej prawem wspólnotowym wysokości.

Rysunek 3.8. Poziom i stawki płatności



Źródło: *Funkcjonowanie płatności bezpośrednich i ich przyszłość po 2013 r.*, FAPA, <http://www.fapa.org.pl/gfx/cid/WPRpo2013/Płatności%20bezpośrednie.pdf>, data odczytu: 10.09.2014 r.

Czynnikiem znacząco wpływającym na wysokość płatności bezpośrednich był kurs wymiany PLN/EUR. Najniższy kurs wymiany obowiązywał w roku 2008. W tym też roku najniższa była stawka wsparcia w ramach UPO, pomimo iż wysokość tego wsparcia wyrażona w euro zwiększyła się w stosunku do roku poprzedniego. Niezależnie od powyższego łączna wysokość wsparcia w ramach JPO i UPO wyrażona w złotych wzrastała z ok. 503 zł w 2004 roku do 984 zł w roku 2011. Ze względu na silniejszą w roku 2013 wartość zł w stosunku do euro, płatność w przeliczeniu na 1 ha obniżyła się do 969 zł (tab. 3.3).

Tabela 3.3. Wartość płatności JPO i UPO w latach 2004-2014 (w zł/ha)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
JPO	210,53	225,00	276,28	301,54	339,31	506,98	562,09	710,57	731,72	830,30	910,87
UPO	292,78	282,35	313,45	294,91	269,32	356,47	327,28	274,23	211,80	139,39	-
Razem JPO i UPO	503,31	507,35	589,73	596,45	608,63	863,45	889,37	984,8	943,52	969,39	910,87

Źródło: na podstawie danych ARiMR [<http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie.html>], data odczytu: wrzesień 2014 r.]

Ponadto w Polsce, podobnie jak i w innych krajach UE w 2014 roku stosowane były dodatkowe formy wsparcia w postaci:

- wsparcia specjalnego do: 1) krów i owiec – przyznawana od 2010 roku z tytułu prowadzenia określonych rodzajów gospodarki rolnej, które mają znaczenie dla ochrony lub poprawy stanu środowiska oraz wsparcie ukierunkowane na szczególne niedogodności, których doświadczają rolnicy w sektorze mleczarskim, wołowiny i cielęciny oraz mięsa baraniego na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym lub w tych samych sektorach z tytułu wrażliwych gospodarzo rodzajów gospodarki rolnej (stawki: 595,30 zł/szt. i 125,32 zł/szt.);

- 2) specjalna płatność obszarowa do powierzchni uprawy roślin strączkowych i motylkowatych drobnonasiennych – przyznawana rolnikowi otrzymującemu jednolitą płatność obszarową z tytułu uprawiania tych roślin w plonie głównym (stawka: 556,37 zł/ha); 3) płatność do surowca tytoniowego (płatność do tytoniu) – przyznawana rolnikom od 2012 roku jako wsparcie specjalne z tytułu poprawy jakości produktów rolnych w sektorze tytoniu i obejmuje odmiany typu Virginia, Burley i odmiany tytoniu ciemnego;
- płatności uzupełniających niezwiązanych z produkcją, w 100% finansowanych z budżetu krajowego: 1) do powierzchni uprawy chmielu, do której przyznano płatność uzupełniającą do powierzchni uprawy chmielu za 2006 rok (stawka: 1000,39 zł/ha); 2) dla producentów surowca tytoniowego, przysługująca rolnikom, którzy w dniu 14 marca 2012 roku byli wpisani do rejestru podmiotów posiadających prawo do płatności niezwiązanej z produkcją tytoniu (stawka: 351,69 zł/tonę); 3) w zakresie produkcji ziemniaka skrobiowego, przysługująca rolnikom, którzy w dniu 14 marca 2012 roku byli wpisani do rejestru podmiotów posiadających prawo do uzyskania płatności (stawki: od 3,18 zł/kg do 4,53 zł/kg);
 - płatności do pomidorów i płatności do owoców miękkich (wprowadzone od 2008 roku), ma charakter płatności historycznych, niezwiązanych z bieżącą produkcją. Płatności te są w całości finansowane z budżetu UE. System wsparcia dla producentów pomidorów kierowany jest do producentów przeznaczających surowiec do przetwórstwa (stawka: 165,55 zł/tonę). W przypadku owoców miękkich płatność została wprowadzona na wniosek Polski i jest przyznawana do powierzchni upraw malin lub truskawek przeznaczonych wyłącznie do przetworzenia (stawka: 1569,76 zł/ha);
 - oddzielna płatność z tytułu cukru – ma charakter płatności historycznej, niezwiązanej z bieżącą produkcją. Przysługuje rolnikowi, który spełnia w danym roku warunki do przyznania JPO oraz który złożył wniosek o przyznanie tej płatności i zawarł: na rok gospodarczy 2006/2007 z producentem cukru umowę dostawy buraków cukrowych albo na rok gospodarczy 2005/2006 umowę dostawy buraków cukrowych z producentem cukru, który zrzekł się w roku gospodarczym 2006/2007 kwoty (stawka: 53,61 zł/tonę).

Jeśli chodzi o programy wspierające przekształcenia strukturalne w obszarze gospodarki żywnościowej i rozwój obszarów wiejskich, to pierwszym z nich, wdrażanym jeszcze w okresie przedakcesyjnym, był program SAPARD. Jego głównymi celami było: usprawnienie procesu wdrażania *acquis communautaire* w zakresie WPR i polityk z nią związanych oraz wsparcie rozwiązywania najważniejszych problemów rolnictwa i regionów wiejskich. W sumie na realizację SAPARD wydano w okresie 2002-2006 ponad 1088 mln euro, w tym 813,2 mln euro ze środków UE i 270,8 mln euro współfinansowania z krajowych środków publicznych. W wyniku dokonywanych w trakcie realizacji programu korekt finansowych, największe środki zostały skierowane na inwestycje infrastrukturalne (47% budżetu programu). Budżet działań współfinansujących regiony wiejskie i otoczenie rolnictwa (tj. różnicowanie działalności gospo-

darceży – 8% środków finansowych i poprawa przetwórstwa i marketingu – 29% środków finansowych) przewyższyły znacznie pulę środków przeznaczonych na działania o charakterze inwestycyjnym i modernizacyjnym w rolnictwie (14% ogólnych środków finansowych programu).

Działania inwestycyjne programu koncentrowano na¹¹:

- poprawie przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, w ramach schematów dotyczących artykułów pochodzenia zwierzęcego (sektor mleczarski, mięsny i rybny) oraz owoców i warzyw – działanie 1;
- inwestycjach w gospodarstwach rolnych, w ramach schematów dotyczących produkcji mleka, modernizacji gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych (bydła mięsnego, owiec, trzody chlewnej i drobiu) oraz zwiększenia różnorodności produkcji gospodarstw rolnych – działanie 2;
- rozwoju i poprawie infrastruktury obszarów wiejskich, w ramach schematów dotyczących zaopatrzenia gospodarstw wiejskich w wodę wraz z jej uzdatnianiem, odprowadzania ścieków komunalnych, gospodarki odpadami stałymi, budowy dróg gminnych i powiatowych na obszarach wiejskich oraz modernizacji sieci energetycznych – działanie 3;
- różnicowaniu działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, w ramach schematów dotyczących tworzenia źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwie rolnym, tworzenia nowych miejsc pracy dla mieszkańców wsi, rozbudowy publicznej infrastruktury turystycznej oraz marketingu i promocji – działanie 4;
- szkoleniach zawodowych – działanie 6,
- pomocy technicznej – działanie 7.

W planach MRiRW oraz ARiMR było także uruchomienie działania 5 – programy rolnośrodowiskowe, jednak ze względu na trudności w uzyskaniu akredytacji ARiMR dla tego działania przed akcesją Polski do UE, nie udało się go ostatecznie uruchomić. Opóźnienia w uruchomieniu działania 4 oraz rezygnacja z realizacji działania 5 zburzyły logikę i kompleksowość podejścia poprzez program SAPARD do programów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich. Ze względu na niewielkie środki finansowe, jakie były przeznaczone na te działania, sytuacja ta nie miała jednak większego wpływu na proces przekształceń strukturalnych w całym rolnictwie.

Po przystąpieniu Polski do UE najważniejszymi (z finansowego punktu widzenia) programami wsparcia gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich w latach 2004-2006 stały się programy PROW (Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich) i SPO (Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006). Zgodnie z założeniami SPO miał służyć niwelowaniu istniejących dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy obszarami wiejskimi a terenami zurbanizowanymi. Jego celami były¹²:

¹¹ Por. *SAPARD Program operacyjny dla Polski* wersja z dnia 5 listopada 2004 r., MRiRW, Warszawa.

¹² Por. *Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”*, MRiRW, Warszawa.

- poprawa konkurencyjności oraz trwały i zrównoważony rozwój sektora rolnego,
- wsparcie dla przemysłu przetwórczego i poprawa jego pozycji konkurencyjnej,
- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich.

Wśród celów głównych programu wydzielono także cele częściowe, tj. m.in.: poprawa efektywności ekonomicznej i produktywności gospodarki rolno-żywnościowej, poprawa dochodów w rolnictwie i na wsi, poprawa jakości żywności, dostosowanie produkcji do potrzeb rynku, wielofunkcyjność rolnictwa, ograniczenie bezrobocia ludności wiejskiej oraz poprawa warunków życia ludności i rozwoju funkcji gospodarczych i społecznych wsi. Cele te realizowano w oparciu o 12 działań w ramach dwóch priorytetów:

- priorytet I – wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, poprzez następujące działania: inwestycje w gospodarstwach rolnych, ułatwienie startu młodym rolnikom, szkolenia zawodowe, wsparcie doradztwa rolniczego, poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolno-spożywczych,
- priorytet II – zrównoważony rozwój obszarów wiejskich realizowany poprzez siedem działań, tj.: przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą lub pożarem oraz budowa urządzeń zapobiegawczych, scalanie gruntów, odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego, różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów, gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem, pilotażowy program LEADER+.

Jeśli chodzi o PROW 2004-2006, to jego celem była głównie poprawa konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. PROW ukierunkowany został na realizację ekonomicznych, społecznych i środowiskowych aspektów rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w sposób spójny z działaniami SPO 2004-2006 oraz Narodowego Planu Rozwoju. Wybór ten był naturalną konsekwencją rosnącej konkurencji rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego innych państw członkowskich oraz wynikał z konieczności wdrożenia niezbędnych dostosowań do wymogów *acquis communautaire*.

W PROW wdrażanych było w sumie 10 działań, w tym realizowanych jako tzw. środki towarzyszące WPR (tj. renty strukturalne, wspieranie przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, zalesianie gruntów rolnych, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW), specjalne instrumenty wsparcia dla nowych krajów członkowskich (tj. wspieranie gospodarstw niskotowarowych, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE, wspieranie grup producentów rolnych, pomoc techniczna dla jednostek organizacyjnych realizujących zadania związane z rozwojem wsi), uzupełnienie płatności bezpośrednich oraz projekty zatwierdzone w ramach rozporządzenia WE 1268/1999¹³.

¹³ Por. *Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006* zatwierdzony na mocy Decyzji Komisji z dnia 06 września 2004 r. zatwierdzającej dokument programujący rozwój obszarów wiejskich w Polsce dla okresu 2004-2006, MRiRW, Warszawa.

W kolejnym okresie programowania 2007-2013 najważniejszym z programów wspierających przekształcenia sektora rolno-żywnościowego był Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. Jego celem była realizacja koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich. Zakładała ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych, wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz dywersyfikację kierunków działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w celu stworzenia alternatywnych źródeł dochodów dla mieszkańców wsi. Powyższy cel realizowany był poprzez cele szczegółowe czterech osi priorytetowych Programu, tj.: Oś I: Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; Oś II: Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich; Oś III: Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej; Oś IV: Program Leader. Ogółem w PROW 2007-2013 znalazło się 21 działań oraz Pomoc Techniczna. Część realizowanych w ramach PROW 2007-2013 działań jest kontynuacją instrumentów wdrażanych w ramach Programu SAPARD, Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”.

Dażąc do podniesienia konkurencyjności sektora rolnego i leśnego w PROW 2007-2013, uwzględniono m.in. niski stopień specjalizacji gospodarstw rolnych, niedoinwestowanie w zakresie infrastruktury, wyposażenia rzeczowego gospodarstw oraz rozdrobnienie struktury obszarowej. Dużą wagę przywiązano także do poprawy konkurencyjności przemysłu spożywczego, w szczególności w odniesieniu do MSP, oraz tworzenia wartości dodanej. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego wiązała się również z inwestowaniem w poprawę jakości, polepszanie infrastruktury wsi i tworzenie grup producentów rolnych. Zgodnie z nowoczesną koncepcją modelu rolnictwa, obszary wiejskie pełnią ważną rolę w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony zasobów wodnych i gleb, kształtowania krajobrazu, ochrony i zachowania siedlisk i różnorodności biologicznej oraz rozwoju zrównoważonego. Dla ich zachowania w PROW 2007-2013 zaprogramowano wspieranie działań bezpośrednio związanych z dobrymi praktykami rolniczymi w obrębie gospodarstwa czy utrzymaniem działalności gospodarczej na obszarach, na których występują naturalne ograniczenia. Utrzymanie żywotności obszarów wiejskich powiązано z przeniesieniem ciężaru zatrudnienia wiejskich zasobów pracy do działalności pozarolniczej. Jej pobudzenie wpływa bowiem na możliwość koncentracji produkcji rolniczej, a co za tym idzie – tworzy warunki dla przekształceń wewnątrz sektora rolnego. Z kolei działania Leader podporządkowano społecznościom lokalnym i budowie lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich. Dzięki temu udało się lepiej wykorzystać posiadane zasoby i dostosować kierunki udzielania pomocy publicznej do potrzeb podmiotów funkcjonujących na danym obszarze.

Okres członkostwa Polski w UE wiąże się także z uruchomieniem i realizacją działań o charakterze rynkowym. Dotyczą one systemu interwencji rynkowej, prywatnego przechowania, importowych kontyngentów taryfowych, subsydiowania eksportu, tzw. środków ochronnych oraz promocji produktów rolnych. W odniesieniu do

rynku wewnętrznego UE system ten obejmuje m.in. wspólne ceny, środki kontroli podaży i zbytu, wsparcie produkcji oraz mechanizmy regulacji, zaś w stosunku do rynków zewnętrznych – system ochrony zewnętrznej wobec krajów trzecich, instrumenty zarządzania kontyngentami taryfowymi, klauzulami ochrony oraz refundacjami wywozowymi (dla zbóż, ryżu, cukru i produktów zwierzęcych). Dla niektórych produktów (istotnych z punktu widzenia rolnictwa UE) wspólna organizacja rynków jest połączeniem mechanizmów cenowych, handlowych oraz pomocy bezpośredniej. Oznacza to, że mechanizmy te uzupełniane są: instrumentami regulującymi m.in. organizację produkcji i obrót towarowy, normami jakościowymi i ilościowymi, systemem pomocy bezpośredniej lub systemem ochrony na granicy.

Wśród najważniejszych instrumentów regulujących funkcjonowanie wspólnej organizacji rynków rolnych możemy wymienić m.in. system kwotowania produkcji. Dotyczy on jedynie wybranych rynków, a jego głównym zadaniem jest stabilizacja rynku poprzez zachowanie równowagi pomiędzy popytem a podażą oraz zapewnienie producentom zbytu oraz opłacalność produkcji na poziomie rolnictwa i przetwórstwa. Przed 1 maja 2004 roku objęto nim rynek mleka, cukru i izoglukozy, skrobi ziemniaczanej oraz tytoniu (do końca 2005 roku). Po 1 maja 2004 roku wprowadzono także mechanizm kwotowania produkcji suszu paszowego. Podstawowym celem systemu limitowania produkcji jest ograniczenie podaży do poziomu zapewniającego równowagę na danym rynku albo redukcja wsparcia finansowego do takiego poziomu produkcji, który odzwierciedla zapotrzebowanie rynkowe. Mechanizmem kwot obowiązkowo objęci zostali np. producenci mleka (likwidacja systemu od 1.04.2015 r.) i cukru (likwidacja pod koniec 2015 roku). Producenci skrobi ziemniaczanej, których udział w systemie jest dobrowolny, otrzymują wsparcie w postaci dopłat do produkcji. Konsekwencją systemu jest jednak ograniczanie konkurencji. Podmioty mają możliwość produkcji jedynie w zakresie wyznaczonych limitów, zaś ich przekroczenie wiąże się każdorazowo z obniżką ceny lub z nałożeniem stosownych kar. Utrudniony jest także dostęp do systemu nowych podmiotów, zaś podmioty istniejące, chcąc powiększyć swoją produkcję, muszą w rachunku ekonomicznym kalkulować koszty zakupu dodatkowej kwoty. Limitowanie produkcji stwarza jednak przesłanki wzrostu towarowości produkcji rolniczej. Mechanizm kwotowania produkcji tworzy także bariery dla rozwoju eksportu.

Innym mechanizmem regulującym funkcjonowanie rynków rolnych jest skup interwencyjny. Jego zadaniem jest stabilizacja ceny wybranych produktów rolnych poprzez czasowy skup ich nadwyżek w okresach wysokiej podaży, a tym samym utrzymywanie opłacalności produkcji rolnej. Skup odbywa się po cenie interwencyjnej lub w ramach procedury przetargowej. Uruchamiany jest w momencie, gdy cena rynkowa określonych produktów rolnych jest niższa od ceny interwencyjnej. Mechanizmem objęte są zboża, odtłuszczone mleko w proszku, masło oraz mięso wołowe. Po dokonaniu zakupu ARR zapewnia magazynowanie nadwyżkowych zapasów interwencyjnych oraz ich ponowną dystrybucję w drodze sprzedaży interwencyjnej lub pomocy żywnościowej.

Po 1 maja 2004 roku wprowadzono w Polsce system interwencji polegający na subwencjonowaniu produkcji i przetwarzania niektórych artykułów rolno-spożywczych. Udzielana subwencja służyła utrzymaniu produkcji w cenie konkurencyjnej w stosunku do ceny uzyskanej w imporcie z krajów trzecich. Mechanizmem dopłat objęta została skrobia ziemniaczana, susz paszowy, słoma lniana i konopna na włókno, miód. Agencja Rynku Rolnego udzielała także dopłat do przetwórstwa masła oraz śmietany wykorzystywanych do produkcji lodów, ciast i innych wyrobów spożywczych. System dopłat zapewnia przedsiębiorcy korzystającemu z subwencji na zasadzie kontyngentów lub przetargów możliwość obniżki kosztów prowadzonej działalności gospodarczej. Dopłaty do produkcji i przetwórstwa sprzyjają wykorzystaniu surowców i półfabrykatów pochodzących z produkcji krajowej. System deformuje jednak rzeczywiste koszty wytworzenia ww. produktów. Przepływ środków finansowych następuje poprzez budżet od podatnika do producenta.

Istotnym elementem oddziaływania na rynek mający na celu jego stabilizację były regulacje dotyczące obrotu towarowego z zagranicą. Subwencje eksportowe uruchamiane są w celu „zdjęcia” z rynku wewnętrznego nadwyżek artykułów rolno-spożywczych. Dotychczas stosowane były one w eksporcie cukru, izoglukozy, mleka w proszku, masła, serów, wołowiny i cielęciny, skrobi ziemniaczanej, kasz i makaronów, mąki i pszenicy, półtuszy, konserw, kiełbas i podrobów wieprzowych, drobiu i mięsa drobiowego, jaj, owoców i warzyw oraz produktów Non-aneks I. Producenci i przetwórcy uczestniczący w dopłatach odnoszą bezpośrednie korzyści z tytułu subwencjonowania eksportu. Równocześnie następuje transfer środków pieniężnych od podatnika polskiego do konsumenta w krajach trzecich.

Instrumentem służącym zwiększeniu popytu i zwiększeniu konsumpcji było także subwencjonowanie zużycia krajowego. Wśród uruchomionych subwencji należy wymienić przede wszystkim dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych, dopłaty do zakupu masła przez instytucje i organizacje niedochodowe oraz programy dostarczania nadwyżek żywności ludności najuboższej w krajach UE. Dopłaty mogą także dotyczyć wykorzystania produktów rolno-spożywczych na cele nieżywnościowe. Dotyczy to np. cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym. Jego stosowanie, podobnie jak subwencji do produkcji, prowadzi do obniżki cen półfabrykatów, a tym samym zwiększenia konkurencyjności wyrobów gotowych w stosunku do importowanych spoza obszaru celnego Unii Europejskiej.

Członkostwo Polski w UE przyspieszyło także proces wdrażania standardów sanitarno-weterynaryjnych oraz systemów zarządzania jakością. Wiele gospodarstw rolnych i zakładów przemysłu spożywczego jeszcze przed 1 maja 2004 roku podjęło działania zmierzające do wprowadzenia Dobrej Praktyki Rolniczej, norm fitosanitarnych i weterynaryjnych związanych z produkcją roślinną i zwierzęcą czy obligatoryjnych systemów zarządzania jakością, do których należą: Dobra Praktyka Higieniczna (GHP), Dobra Praktyka Produkcyjna (GMP) oraz System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontrolnych (HACCP). Stosowanie takich systemów jest warunkiem uzyskania pozwoleń na eksport do krajów UE, co często decyduje o pozycji kon-

kurencyjnej, zarówno na rynku krajowym, jak i rynkach zagranicznych. Jednak często wymaga to gruntownej modernizacji gospodarstwa lub zakładu produkcyjnego. Z punktu widzenia konsumenta systemy, o których mowa, dają gwarancję wyższej jakości i bezpieczeństwa żywności.

Uruchomiony z chwilą uzyskania członkostwa Polski w UE system wspierania gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich należy uznać za kompleksowy i komplementarny. Polityka rolna nabrała charakteru stabilności i przewidywalności [Wigier 2014]. Działania o charakterze rynkowym służyły stabilizacji cen, choć nie na każdym rynku efekt ten udało się osiągnąć. Polityka publiczna znacząco przyczyniła się do zwiększenia dochodów rolników, a dzięki temu także ich możliwości inwestycyjnych. Działania o charakterze strukturalnym wydatnie wsparły modernizację sektora rolno-żywnościowego, ochronę środowiska i wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Większość działań wzajemnie się uzupełniała, choć czasami zakładane cele stały względem siebie w ewidentnej sprzeczności. Efektywność i skuteczność wielu interwencji publicznych jest jednak dyskusyjna.

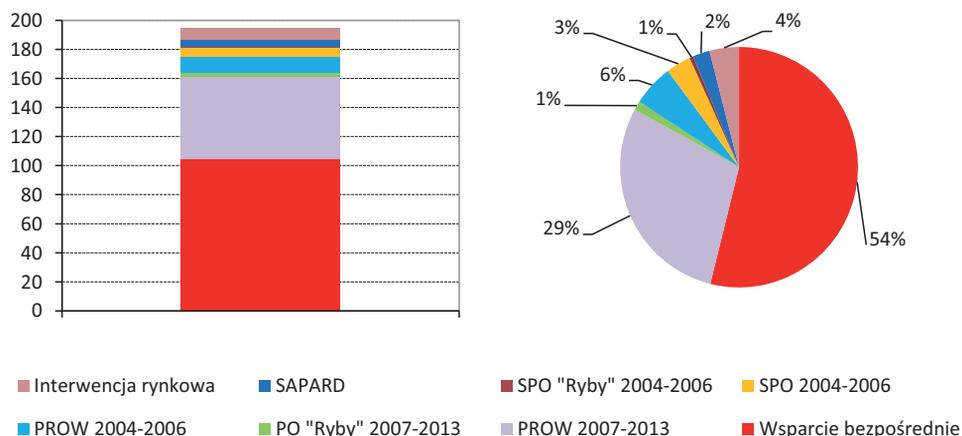
3.3. Efekty pomocy publicznej w sektorze rolno-żywnościowym

Objęcie Polski instrumentami WPR i polityki handlowej oraz udostępnienie wsi i rolnictwu funduszy strukturalnych wpłynęło na zmianę ekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania całej gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich. W okresie od 2002 do połowy 2014 roku nastąpiło istotne zwiększenie stopy subwencjonowania wsi, rolnictwa i przemysłu spożywczego. Skumulowana wartość pomocy finansowej dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich sięgnęła blisko 195 mld zł (rys. 3.9). Złożyły się na nią: płatności bezpośrednie (104,8 mld zł), PROW 2007-2013 (56,5 mld zł), PROW 2004-2006 (10,9 mld zł), płatności Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja...” (6,6 mld zł), wydatki na realizację mechanizmów WPR na poszczególnych rynkach rolnych (7,8 mld zł), SAPARD (4,5 mld zł), SPO „Ryby” 2007-2013 (2,4 mld zł) oraz SPO „Ryby” 2004-2006 (1,0 mld zł). Tak wysokie wydatki publiczne, w połączeniu z regulacjami unijnymi w zakresie polityki rynkowej i strukturalnej, spowodowały m.in.:

- przyspieszenie procesu modernizacji gospodarki żywnościowej, poprawę jej konkurencyjności zarówno na rynku wewnętrznym, jak i rynkach międzynarodowych, poprawę jakości i bezpieczeństwa produkcji żywności oraz przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Rolnictwo i przemysł spożywczy umiejętnie wykorzystały szanse, jakie dają fundusze strukturalne [Wigier 2013a];
- zwiększenie możliwości sprzedaży artykułów rolno-spożywczych na wspólnym rynku oraz wzrost możliwości ich eksportu na rynki krajów trzecich z wykorzystaniem subwencji eksportowych. Objęcie Polski wspólną taryfą celną UE przyczyniło się do lepszej ochrony rynku wewnętrznego, choć w przypadku niektórych produktów (np. cytrusów) niepożądanym efektem był wzrost cen importowych, a w konsekwencji kosztów ich przetwórstwa i cen detalicznych;

- stabilizację cenową w długim okresie na rynkach rolno-spożywczych objętych regulacjami WPR. Działalność rolnicza, a także przetwórstwo żywności stały się bardziej przewidywalnymi obszarami prowadzenia działalności gospodarczej;
- znaczące wsparcie dochodów rolniczych, głównie poprzez wprowadzenie dopłat bezpośrednich oraz płatności z tytułu ONW. Płatności te przyczyniły się także do zachowania konkurencyjności produkcji rolnej i mniejszej presji na wzrost cen zbytu surowców rolnych, pomimo przejmowania części transferów finansowych do rolnictwa przez dostawców środków produkcji;
- wzrost kosztów administrowania systemami zarządzania i kontroli na rynkach rolnych oraz w zakresie udzielanej pomocy strukturalnej. Równolegle zwiększone wymagania jakościowe oraz sanitarno-weterynaryjnych wiążą się z dodatkowymi kosztami dla podmiotów gospodarczych;
- zwiększenie barier „wejścia” na rynek rolno-spożywczy, głównie nowych podmiotów w wyniku wprowadzenia kwotowania produkcji (czy coraz ostrzejszych rygorów jakościowych, norm ochrony środowiska itp.). Kwotowanie, choć jest instrumentem porządkowania rynku, w warunkach rzeczywistych przewag konkurencyjnych prowadzi do ograniczenia produkcji i eksportu do wysokości przyznanych limitów;
- osłabienie, najważniejszej z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej, przejrzystości rachunku ekonomicznego. Beneficjenci pomocy publicznej są uprzywilejowani w stosunku do tych podmiotów, które z niej nie korzystają. Środki publiczne są zatem formą subwencjonowania produkcji, a pośrednio także konsumpcji. Wszystkie wydatki związane z WPR w ostatecznym rozrachunku obciążają wszystkich podatników.

Rysunek 3.9. Wydatki na realizację WPR w okresie 07.2002 – 07.2014 (w mld zł i w proc.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR oraz ARR.

Finansowane ze środków I filara Wspólnej Polityki Rolnej UE dopłaty bezpośrednie są najważniejszym instrumentem wspierania dochodów rolniczych. Rolnicy otrzymują je od 2004 roku, a wnioski o ich przyznanie składa każdego roku ok. 1,4 mln beneficjentów, tj. ok. 92% właścicieli gospodarstw o pow. powyżej 1 ha. Całkowita powierzchnia gospodarstw objętych płatnościami bezpośrednimi wynosi ok. 14 mln ha, tj. ponad 90% powierzchni użytków utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej [Wigier 2014]. Liczba rolników wnoszących o dopłaty bezpośrednie powoli, lecz systematycznie zmniejsza się, co jest efektem zachodzących w polskim rolnictwie zmian strukturalnych. W przeliczeniu na jedno gospodarstwo wartość płatności w 2013 roku przekroczyła 10 tys. zł, a ich łączna wartość przekroczyła 14 mld zł (tab. 3.4). Udział płatności bezpośrednich w ogólnej puli wydatków na WPR jest dość wysoki i przekracza 55%.

Tabela 3.4. Płatności bezpośrednie i ONW w kampaniach 2004-2013 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
JPO	2 853,6	3 160,2	3 881,2	4 242,8	4 759,4	7 071,1	7 815,5	9 875,1	10 182,2	11 426,9
UPO	3 486,8	3 529,2	3 915,9	2 763,2	2 560,7	3 385,4	3 094,8	2 579,9	1 642,7	964,8
Chmiel	2,3	2,0	2,1	2,1	2,2	2,9	3,1	3,1	2,5	2,5
Płatności zwierzęce	–	–	–	797,9	702,3	922,4	782,6	687,7	471,4	338,4
Rośliny energetyczne	–	0,8	1,7	12,5	6,8	8,4	–	–	–	–
Ziemiak skrobiowy	–	–	–	–	–	–	–	–	38,4	36,5
Tytoń	–	–	–	–	–	–	–	–	233,1	131,4
Buraki cukrowe	–	–	401,4	462,5	492,3	666,2	626,7	694,5	648,4	654,4
Razem płatności bezpośrednie	6 342,7	6 692,2	8 202,4	8 280,9	8 588,6	12 150,2	12 581,7	14 138,1	13 753,3	14 063,9
ONW	1 144,7	1 267,8	1 294,5	1 034,8	1 967,6	1 785,4	1 447,6	1 219,0	1 338,5	1 455,0
Razem: ONW i płatności bezpośrednie	7 487,4	7 960,0	9 496,9	9 315,7	10 556,2	13 935,6	14 029,3	15 357,1	15 091,8	15 518,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Z badań ankietowych przeprowadzonych w 2011 roku w ramach „Wielkiej Ankiety” IERiGŻ-PIB wynika, że otrzymane dopłaty bezpośrednie rolnicy przeznaczali głównie na zakup środków produkcji, inwestycje oraz wydatki bieżące. W większości gospodarstw dużych, produkujących głównie na rynek, środki finansowe przeznaczane są głównie na inwestycje (zakup maszyn, ok. 20% badanych oraz modernizację budynków – 15%) oraz zakup środków obrotowych niezbędnych do prowadzenia działalności rolniczej. W drobnych gospodarstwach, stosujących ekstensywne techniki produkcji, wzrost dochodów z tytułu otrzymanych dopłat bezpośrednich przeznaczany był częściej na wzrost konsumpcji. W przypadku gospodarstw mniejszych pomoc bezpośrednia jest zatem kojarzona z pomocą socjalną, podczas gdy w gospodarstwach większych ma częściej charakter inwestycyjny.

Dopłaty bezpośrednie do działalności operacyjnej stanowią istotny czynnik podtrzymujący dochody rolnicze. Jest to szczególnie ważne w latach dekonjunktury,

kiedy ze względu na spadek cen przychody ze sprzedaży rosną znacznie wolniej niż koszty produkcji. Z badań przeprowadzonych w 2013 roku w IERiGŻ-PIB przez Grochowską, Mańko i Seremak-Bulge na podstawie danych FADN wynika, że w kryzysowym 2009 roku udział dopłat do działalności operacyjnej wynosił średnio prawie 80%, a w gospodarstwach utrzymujących owce, bydło opasowe, uprawiających chmiel i tytoń dopłaty były wyższe od dochodu, co oznacza, że bez dopłat nie byłoby możliwe pokrycie części kosztów, na które zabrakło środków z przychodów z działalności gospodarczej (tab. 3.5).

Tabela 3.5. Udział dopłat do działalności operacyjnej w dochodzie z rodzinnego gospodarstwa rolnego (w proc.)

Typ rolniczy	2009	2010	2011	Średnia z 3 lat
Ogółem	79,7	56,2	51,2	59,6
Uprawy polowe, w tym:	82,8	52,4	54,9	59,1
• Ziemiaki skrobiowe	94,5	56,6	54,0	64,1
• Uprawy strączkowe	98,5	70,5	63,8	73,9
• Warzywa polowe	16,3	15,2	32,6	19,9
• Tytoń	106,1	78,2	72,8	83,9
Uprawy ogrodnicze	13,8	12,4	24,7	16,6
Uprawy trwałe, w tym:	49,0	21,3	17,5	24,0
• Sady	50,1	21,2	17,5	24,0
• Chmiel	164,8	218,5	88,1	166,5
Krowy mleczne	77,0	46,5	37,3	48,2
Zwierzęta trawożerne, w tym:	164,2	96,6	79,2	104,5
• Bydło opasowe	174,7	121,7	95,4	124,3
• Owce	158,3	457,6	142,1	168,5
Zwierzęta ziarnożerne	38,6	41,2	37,2	38,9
Mieszane	98,5	69,1	60,7	72,5

Źródło: Grochowska, Mańko, Seremak-Bulge [2013].

Z tych samych badań wynika, że z kolei udział dopłat uzupełniających związanych z produkcją jest niewielki i wynosi średnio 9%, choć w gospodarstwach uprawiających tytoń udział ten wahał się od 55 do ponad 70%. W gospodarstwach utrzymujących bydło opasowe oraz owce udział ten wynosi zaledwie 2,6-6,5% i ma bardzo niski wpływ na poziom dochodów. Z analizy danych FADN w latach 2009-2011 wynika, że przeciętny dochód (wraz z dopłatami) z rodzinnego gospodarstwa rolnego powiązanego z rynkiem w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną wynosił od 14,7 tys. zł w 2009 roku do 25,1 tys. zł w 2011 roku i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem netto w sektorze przedsiębiorstw był niższy (odpowiednio) o 36,5% i 0,8%. Najwyższą opłatę pracy własnej zapewniały gospodarstwa polowe wyspecjalizowane w uprawie warzyw polowych oraz ziemniaków skrobiowych – uzyskiwały one ponad 2-krotnie wyższy dochód (wraz z dopłatami) w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną od przeciętnej. W gospodarstwach utrzymujących zwierzęta ziarnożerne opłata pracy własnej była o 60% wyższa od przeciętnej. Najniższą opłatę pracy własnej osiągnano w gospodarstwach uprawiających chmiel, utrzymujących bydło opasowe, owce oraz w gospodarstwach mieszanych, gdzie dochód przypadający na 1 osobę pełnozatrudnioną był

o około 35% mniejszy od przeciętnego dla całej analizowanej zbiorowości. W gospodarstwach specjalizujących się w uprawach ogrodniczych, tytoniu oraz w chowie krów mlecznych opłata pracy własnej była o 15-30% wyższa od przeciętnej.

Wzrost dochodów rolniczych z tytułu wypłaconych dopłat bezpośrednich, a także uruchomienie programów inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych czy programów inwestycyjnych typu SAPARD, SPO „Restrukturyzacja...” oraz PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 przyspieszyły wzrost cen wielu maszyn i urządzeń rolniczych, a także nawozów i środków ochrony roślin. Czynnikiem sprawczym w tym przypadku był dodatkowy popyt inwestycyjny. Dodatkowe środki finansowe w rolnictwie przyczyniły się do znacznego poszerzenia i unowocześnienia oferty handlowej kierowanej do gospodarstw rolnych, a tym samym rozwoju, pracujących na rzecz rolnictwa, sektorów przemysłu i usług.

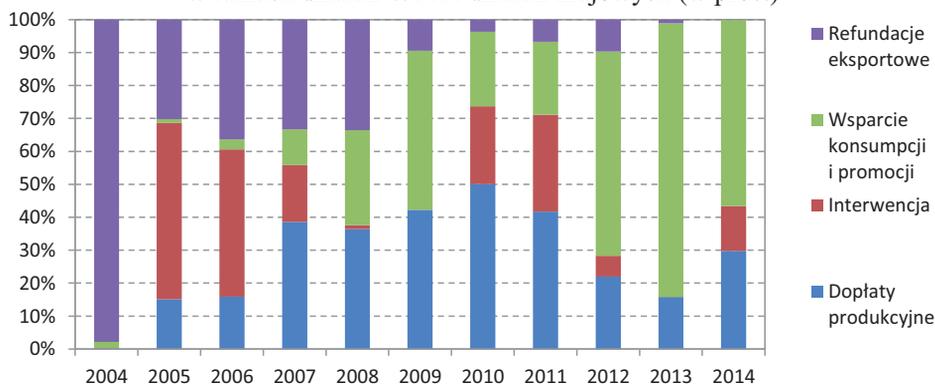
Płatności bezpośrednie hamowały wzrost cen surowców rolnych. Przy wyraźnie obserwowanych na rynku tendencjach wzrostu cen żywności, stabilizacji lub nawet spadku cen zbytu surowców rolnych oraz wyraźnie rosnącym eksporcie, głównie artykułów przetworzonych, beneficjentem integracji stawały się także sektory zajmujące się wtórnym przetwórstwem spożywczym oraz handel hurtowy i detaliczny. Dopłaty bezpośrednie ograniczyły także presję na wzrost cen detalicznych, które po początkowym wzroście w pierwszych miesiącach po integracji, w kolejnych latach się obniżyły.

Elementem silnie oddziałującym na sytuację dochodową w rolnictwie (a pośrednio także na jej opłacalność i zachowanie produkcji na terenach ONW) są także płatności otrzymywane przez gospodarstwa rolne z tytułu gospodarowania na obszarach górskich oraz innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Łącznie z tej formy pomocy w latach 2004-2014 co roku korzystało ok. 700 tys. beneficjentów. Łącznie z programów w edycji 2004-2006 oraz 2007-2013 skorzystało ponad 900 tys. różnych beneficjentów, a kwota wypłacanych płatności przekroczyła w sumie 14 mld zł (1,45 mld zł w roku 2013). Beneficjenci wsparcia w pierwszej kolejności przeznaczali pozyskane fundusze na zakup środków obrotowych (paliwo, nawozy etc.) – stanowiły one 46% wydatków. W dalszej kolejności środki z tego działania przeznaczali na inwestycje (34%) oraz konsumpcję bieżącą (10%).

Ogólna wartość pomocy publicznej o charakterze rynkowym dla sektora rolno-spożywczego w latach 2004-2014 przekroczyła 11,8 mld zł, w tym udział środków UE sięgał 66%. Pozostałe 34% pochodziło z dopłaty z budżetu krajowego. Każdego roku wartość dopłat rynkowych była różna (np. 0,12 mld zł w 2004 roku i 0,47 mld zł w roku 2013, 1,6 mld zł w 2006, 1,4 mld zł w roku 2005 oraz aż 2,6 mld zł w roku 2009) i silnie powiązana z bieżącą sytuacją rynkową. Cechą charakterystyczną rynkowej interwencji publicznej w ostatnich 11 latach jest jej ewolucja. W tym okresie praktycznie wyeliminowane zostały dopłaty z tytułu refundacji eksportowych (głównie do cukru, ale także i do mleka i produktów mlecznych oraz wołowiny), a w ich miejsce pojawiło się wsparcie konsumpcji (głównie w formie pomocy żywnościowej oraz dopłat do spożycia mleka i owoców w szkole). Wartościowo największy udział w wydatkach (ponad 3,8 mld zł w całym okresie 2004-2014) miały wydatki z zakresu interwencji

rynkowej (głównie zakupy interwencyjne zbóż, cukru i masła oraz w formie pomocy restrukturyzacyjnej na rynku cukru). Interwencje te podejmowane były jednak ściśle w odniesieniu do sytuacji rynkowej. Drugim wartościowo największym źródłem wydatków rynkowych był dopłaty produkcyjne (ponad 3 mld zł w całym okresie 2004-2014, w tym blisko 2 mld zł dla plantatorów tytoniu (rys. 3.10). Wymienione wyżej rynkowe instrumenty i regulacje WPR oddziaływały głównie na rozwój sektora rolnego i wzrost dochodów rolników. Na sferę przetwórstwa i wzrost konkurencyjności produktów żywnościowych na rynku międzynarodowym wpływały natomiast w sposób pośredni.

Rysunek 3.10. Struktura wsparcia sektora rolno-spożywczego w Polsce w ramach działań WPR i działań krajowych (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń M. Tereszczuk (IERiGŻ-PIB) na podstawie niepublikowanych danych ARR.

Proces zachodzących przemian strukturalnych w polskim rolnictwie jest efektem wielu czynników, zarówno o charakterze koniunkturalnym, geopolitycznym, jak i zachodzących przemian pokoleniowych. Przyczyniają się do tego zarówno uwarunkowania makroekonomiczne, wynikające z obecności w strukturach UE i przynależności do Jednolitego Rynku, jak i programy pomocy publicznej adresowane do sektora rolno-żywnościowego w ramach WPR. Proces koncentracji produkcji i koncentracji gruntów odbywa się przede wszystkim w drodze rynkowego obrotu ziemią rolniczą. W zdecydowanie mniejszym zakresie przeobrażenia są efektem przekazywania gospodarstw rolnych w ramach rodziny, ponieważ w tym przypadku ziemia traktowana jest nie tyle jako środek produkcji, co majątek przekazywany z pokolenia na pokolenie. Znaczącym bodźcem do uruchomienia przemian strukturalnych, a w ich wyniku i poprawy efektywności gospodarowania i konkurencyjności rolnictwa był napływ na polską wieś środków finansowych z UE. Obecnie stosowane instrumenty polityki publicznej, które miały sprzyjać konwergencji regionów, nie są jednak w stanie powstrzymać ich polaryzacji. Dostrzegalna jest nawet rosnąca polaryzacja ekonomiczna i przestrzenna. Rosną różnice ekonomiczne pomiędzy gospodarstwami towarowymi silnie powiązаныmi z rynkiem, a gospodarstwami produkującymi głównie na samozaopatrzenie, o charakterze socjalnym. Wyraźnie zwiększa się także dystans rozwojowy

między obszarami bogatymi lub bogacącymi się a obszarami biednymi. Obszary bogate rozwijają się dzięki wykorzystaniu swojego potencjału i koniunktury gospodarczej, a obszary biedy nie rozwijają się.

Mówiąc o efektach wybranych działań inwestycyjnych z perspektywy dziesięciolecia członkostwa Polski w UE, warto zwrócić uwagę na działania, które w sposób bezpośredni oddziaływały na poprawę konkurencyjności i przekształcenia strukturalne w gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich. W programie SPO „Restrukturyzacja...”, realizowanym w latach 2004-2006, największe znaczenie z punktu widzenia poprawy konkurencyjności sektora rolnego oraz poprawy efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych miały działania dotyczące inwestycji w gospodarstwach rolnych. Dzięki programowi zrealizowano w tym obszarze w sumie ponad 28,2 tys. projektów za sumę ok. 2412 mln zł. Ważnymi działaniami były także: poprawa warunków przetwórstwa w przemyśle spożywczym – zrealizowano 1,2 tys. projektów za sumę ok. 1622 mln zł oraz ułatwienia rozpoczęcia działalności zawodowej młodym rolnikom – zrealizowano 14,2 tys. projektów za sumę ok. 707 mln zł.

Oceniając wartość budżetów poszczególnych działań PROW 2004-2006 oraz związane z nimi kryteria dostępu, twierdzimy, że był on w przeważającej części programem o charakterze „socjalnym”, choć niektóre jego działania przyczyniały się także do ochrony środowiska, a pośrednio również poprawy konkurencyjności i efektywności gospodarstw rolnych. Najważniejszymi z finansowego punktu widzenia działaniami były: dostosowanie gospodarstw do standardów UE – zrealizowano 73 tys. projektów o wartości ok. 2437 mln zł, program rent strukturalnych – dzięki jego realizacji przekazano następcom ponad 53 tys. gospodarstw, a wartość wypłaconych rent przekroczyła 2083 mln zł, wspieranie gospodarstw niskotowarowych – pomoc otrzymało 172 tys. gospodarstw, a jej wartość przekroczyła 1316 mln zł, program wspierania działalności gospodarczej na obszarach o niekorzystnych dla rozwoju rolnictwa warunkach naturalnych – ONW (w latach 2004-2006 składano co roku 628-718 tys. wniosków na kwoty 1145-1295 mln zł) oraz program rolnośrodowiskowy – dotyczył 79 tys. projektów w wysokości ok. 815 mln zł.

Największe znaczenie z punktu widzenia poprawy konkurencyjności sektora rolnego oraz poprawy efektywności funkcjonowania gospodarstw rolnych miały działania podejmowane w ramach programu PROW 2007-2013 [Wigier 2013a]. Wynika to przede wszystkim z kompleksowości programu, a co za tym idzie i wartości budżetu przeznaczonego na subwencjonowanie rolnictwa i obszarów wiejskich. Wśród działań szczególnie ważnych z punktu widzenia osiągnięcia celów długookresowych, warto zwrócić uwagę przede wszystkim na działanie dotyczące modernizacji gospodarstw rolnych – do końca grudnia 2013 roku złożono w tym działaniu 96,3 tys. wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 13,96 mld zł, zawarto 60,2 tys. umów na kwotę 8,49 mld zł i wypłacono subwencje dla 46,4 tys. beneficjentów w kwocie 7,45 mld zł. Większość (91%) zrealizowanych inwestycji dotyczyła wyposażenia i sprzętu ruchomego związanego z prowadzoną działalnością rolniczą, zaś pozostałe środki zostały przeznaczone na budowę lub remont budynków produkcyjnych (4%) lub poprawę jakości gruntów (1%).

Innym ważnym z punktu widzenia osiągania celu, jakim jest poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych, był program pomocy inwestycyjnej dla młodych rolników, którzy po raz pierwszy rozpoczynają samodzielne prowadzenie gospodarstwa rolnego. Pomoc publiczna udzielana była w formie jednorazowej premii. Do końca 2013 roku wpłynęło 29,2 tys. wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 2,0 mld zł, wydano 23,2 tys. decyzji na kwotę 1,6 mld zł. Dominującą grupą beneficjentów tego działania byli mężczyźni (83%) z wykształceniem średnim rolniczym (40%), w wieku od 18 do 25 lat (67,5%). Ponad 56% gospodarstw młodych rolników, którzy otrzymali dotację posiadało bardzo mały potencjał ekonomiczny – do 6 ESU (w tym 34,8% do 4 ESU), zaś gospodarstwa powyżej 12 ESU stanowiły zaledwie 20% grupy beneficjentów. Równoległe z programem pomocy dla młodych rolników realizowany był program rent strukturalnych. Z założenia jego celem była przede wszystkim poprawa struktury agrarnej, rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej w gospodarstwach rolnych. Od początku uruchomienia Programu 2007-2013 do końca grudnia 2013 roku złożono 28,5 tys. wniosków, wydano 19,9 tys. decyzji o przyznaniu renty strukturalnej. W sumie w programach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013 podjęto wypłacanie rent dla 73,4 tys. beneficjentów (w tym dla 20,1 tys. beneficjentów w ramach zobowiązań 2007-2013) w kwocie 8,4 mld zł (w tym w ramach naborów 2007-2010 – 1,35 mld zł).

Poprawie konkurencyjności służył także program wspierania gospodarstw nisko-towarowych. W latach 2007-2013 kontynuowano jego realizację z tytułu zobowiązań PROW 2004-2006. Pomoc finansowa skierowana była do gospodarstw rolnych o stosunkowo niewielkim potencjale ekonomicznym. Uzyskane pieniądze rolnik mógł wykorzystać na przedsięwzięcia dotyczące produkcji rolniczej lub pozarolniczej działalności gospodarczej. Pomoc finansowa przeznaczona na jedno gospodarstwo stanowiła równowartość 1250 euro i wypłacana była co roku przez kolejnych pięć lat. Od początku uruchomienia działania inwestycje zrealizowało 152,9 tys. rolników, w tym ze środków PROW 2007-2013 ARiMR wypłaciła 2,1 mld zł.

Jeśli chodzi o dofinansowanie projektów inwestycyjnych z zakresu przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, to do końca 2013 roku złożono 3,5 tys. wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 10,6 mld zł, zawarto 1,5 tys. umów na kwotę 2,99 mld zł, i wypłacono dla 948 różnych beneficjentów kwotę 2,0 mld zł. Udzielona pomoc przeznaczona była w 67% na inwestycje związane z przetwórstwem żywności, w 23% na inwestycje związane ze sprzedażą hurtową artykułów rolno-spożywczych oraz w 10% na przetwórstwo artykułów na cele niespożywcze. 90% beneficjentów korzystających z pomocy stanowiły przedsiębiorstwa MSP (w tym 34% – małe przedsiębiorstwa, 22% – firmy mikro).

Działania z zakresu różnicowania działalności rolniczej i tworzenia pozarolniczych źródeł dochodów na obszarach wiejskich skutkowały przyjęciem do końca 2013 roku 29 tys. wniosków na kwotę 2,6 mld oraz zawarciem 15,4 tys. umów na kwotę 1,36 mld zł. Zrealizowane inwestycje dotyczyły aż w 69% rozwijania różnego rodzaju działalności usługowej świadczonej wobec gospodarstw rolnych i leśnych. Rozwijano

także podstawowe usługi dla ludności (10,6% realizowanych inwestycji), usługi o charakterze turystyczno-rekreacyjnym (7% wniosków) oraz z zakresu robót budowlano-instalacyjnych (6,7% wniosków). Dopełnieniem tego działania prowadzącym w konsekwencji do wzrostu konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwoju przedsiębiorczości i rynku pracy było także wspieranie tworzenia mikroprzedsiębiorstw. Dzięki uruchomieniu pomocy publicznej złożono aż 45,5 tys. wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 8,9 mld zł, a zawarto 12,4 tys. umów na kwotę 2,3 mld zł. Dominującymi kierunkami rozwijanej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich był rozwój mikroprzedsiębiorstw świadczących usługi dla ludności (28,3% zrealizowanych inwestycji), działalności usługowej o charakterze budowlano-instalacyjnym (24,1%) oraz usług dla gospodarstw rolnych i leśnych (17,8%).

Ważnymi z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich działaniami były także realizowane przez gminy i jednostki samorządu terytorialnego projekty w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, tworzenia systemu zbioru, segregacji, wywozu odpadów komunalnych oraz wytwarzania lub dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych. Do końca 2013 roku zrealizowano łącznie przez 1,9 tys. beneficjentów inwestycje za kwotę blisko 4,5 mld zł. Poprawie jakości życia na obszarach wiejskich służyło także wsparcie udzielane m.in. na: budowę i remont obiektów pełniących funkcje publiczne, społeczno-kulturalne, rekreacyjne i sportowe, budowę, remont lub przebudowę infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, sportowych lub społeczno-kulturalnych oraz kultywowanie tradycji społeczności lokalnej oraz tradycyjnych zawodów. Do końca 2013 roku w ramach tego działania zrealizowano płatności dla 3,1 tys. beneficjentów w wysokości 2,1 mld zł.

W zakresie ochrony środowiska na uwagę zasługują przede wszystkim działania realizowane w ramach dziewięciu pakietów programu rolnośrodowiskowego. Realizowane przez rolników praktyki wykraczają poza obowiązujące podstawowe wymagania (dobrej praktyki rolniczej) i nie pokrywają się z innymi instrumentami WPR. Płatności rolnośrodowiskowe wypłacane są w formie zryczałtowanej, stanowiącej rekompensatę utraconego dochodu, dodatkowych poniesionych kosztów oraz ponoszonych kosztów transakcyjnych. Od początku uruchomienia Programu, według danych na 31.12.2013 r., składane były wnioski o przyznanie pierwszej płatności rolnośrodowiskowej (tzw. wnioski nowe) i kolejnych płatności rolnośrodowiskowych (tzw. wnioski kontynuacyjne). W sumie złożono 449,8 tys. nowych wniosków o przyznanie płatności na kwotę 5,6 mld zł w ramach PROW 2007-2013, wydano 409,5 tys. decyzji na kwotę 4,7 mld zł i wypłacono pomoc dla 126,9 tys. beneficjentów w kwocie 4,6 mld zł. Jednocześnie do 31.12.2013 r. złożono 269,5 tys. wniosków kontynuacyjnych w ramach PROW 2004-2006 na kwotę 2,7 mld zł, które przeszły w ciężar budżetu PROW 2007-2013. Dla tych wniosków wydano 262,0 tys. decyzji przyznających płatność rolnośrodowiskową na ogólną kwotę 2,6 mld zł. W ramach zobowiązań 2004-2006 wypłacono dla 71,5 tys. beneficjentów 2,6 mld zł pomocy. Z dniem 29.02.2012 r. ARiMR zakończyła realizację działania Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt w ramach PROW 2004-2006. Największym zainteresowaniem rolników cie-

szyły się programy z zakresu ochrony gleb i wód (wydatkowano na nie łącznie ponad 2,2 mld zł) oraz rolnictwa ekologicznego (2 mld zł), a także rolnictwa zrównoważonego (985 mln zł) i ekstensywnych trwałych użytków zielonych (977 mln zł).

Najtrudniejszym elementem oceny wpływu pomocy publicznej na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest analiza wpływu programów realizowanych przy finansowym współudziale środków unijnej polityki spójności. Precyzyjne określenie chociażby kwoty wydatków poniesionych w oparciu o realizowane programy polityki spójności w podziale na obszary wiejskie i miejskie nie jest możliwe, bowiem żadna jednostka administracji publicznej nie prowadzi identyfikacji projektów w takim podziale. W oparciu o bazy danych projektów realizowanych przy wsparciu środków UE w ramach NPR 2004-2006, PROW 2004-2006, NSRO 2007-2013, PROW 2007-2013 oraz dane dotyczące wsparcia przekazanego w okresie 2004-2010 w ramach płatności bezpośrednich w badaniu FundEko podjęto próbę oszacowania sumy środków finansowych przeznaczonych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich¹⁴. Na podstawie szczegółowej analizy baz danych projektów dokonano wówczas autorskiego podziału projektów oraz działań finansowanych z WPR i Polityki Spójności na cztery grupy:

- działania realizowane na obszarach wiejskich, które mają bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego (grupa 1),
- działania realizowane na obszarach miejskich, które mają bezpośredni wpływ na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego (grupa 2),
- działania, które nie koncentrują się na jednym z obszarów, tzn. z założenia mają wpływ zarówno na obszary miejskie, jak i wiejskie (grupa 3),
- działania realizowane na obszarach miejskich, związane przede wszystkim z rozwojem obszarów miejskich (grupa 4).

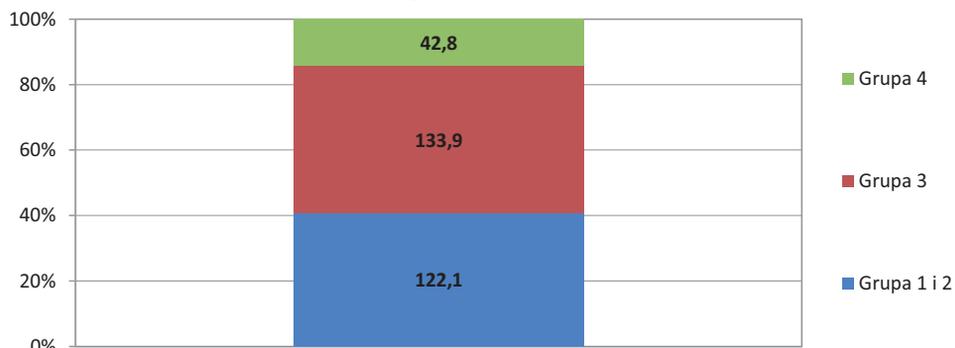
Z badań tych wynika, że w okresie 2004-2010 łączna kwota zrealizowanych płatności rolnych (płatności bezpośrednich i ONW) oraz środków zakontraktowanych w ramach programów współfinansowanych z budżetu UE (grupa ta obejmuje: PROW 2004-2006 z wyłączeniem ONW, SPO ROL 2004-2006, SPO „Ryby” 2004-2006, ZPORR 2004-2006, Fundusz Spójności 2004-2006, SPO WKP 2004-2006, SPO RZL 2004-2006, EQUAL 2004-2006, INTERREG 2004-2006, SPO TRANSPORT 2004-

¹⁴ Badanie FundEko [*Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich*, 2011]. W ramach badania analizą objęto wybrane instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej oraz Polityki Spójności kierowane na obszary wiejskie w latach 2004-2010, w tym:

- płatności bezpośrednie realizowane w okresie 2004-2010;
- programy wdrażane w perspektywie 2004-2006, w tym: PROW 2004-2006, SPO ROL 2004-2006, SPO „Ryby” 2004-2006, ZPORR 2004-2006, Fundusz Spójności 2004-2006, SPO WKP 2004-2006, SPO RZL 2004-2006, EQUAL 2004-2006, INTERREG 2004-2006, SPO TRANSPORT 2004-2006;
- programy wdrażane w perspektywie 2007-2013, w tym: PROW 2007-2013, PO „Ryby” 2007-2013, PO IiŚ 2007-2013, PO IG 2007-2013, PO KL 2007-2013, PO RPW 2007-2013, regionalne programy operacyjne 2007-2013, programy EWT 2007-2013.

-2006, PROW 2007-2013 z wyłączeniem ONW, PO „Ryby” 2007-2013, PO LiŚ 2007-2013, PO IG 2007-2013, PO KL 2007-2013, PO RPW 2007-2013, regionalne programy operacyjne 2007-2013, programy EWT 2007-2013) wyniosła 299,1 mld zł. Znaczną część, bo ponad 41% środków z tej puli, przeznaczono na działania, które w sposób bezpośredni dotyczą rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego. Ponad 45% środków z ogólnej puli 299,1 mld zł przeznaczono na działania, które oddziałują zarówno na obszary miejskie, jak i wiejskie. Do tej grupy zostały zaliczone działania dotyczące m.in. rozwoju ponadlokalnej infrastruktury transportowej, ponadlokalnej infrastruktury medycznej, edukacyjnej, energetycznej, jak również projekty miękkie (np. szkoleniowe), które nie koncentrowały się na żadnym z obszarów. Dla porównania, na działania ukierunkowane na rozwój obszarów miejskich przypadało 14% środków, które dotyczyły ponadlokalnej infrastruktury medycznej, edukacyjnej, energetycznej, jak również projektów miękkich (np. szkoleniowych) (rys. 3.11).

Rysunek 3.11. Zrealizowane płatności rolne oraz środki zakontraktowane w ramach programów współfinansowanych z funduszy UE w okresie 2004-2010 (w proc. i w mld zł)

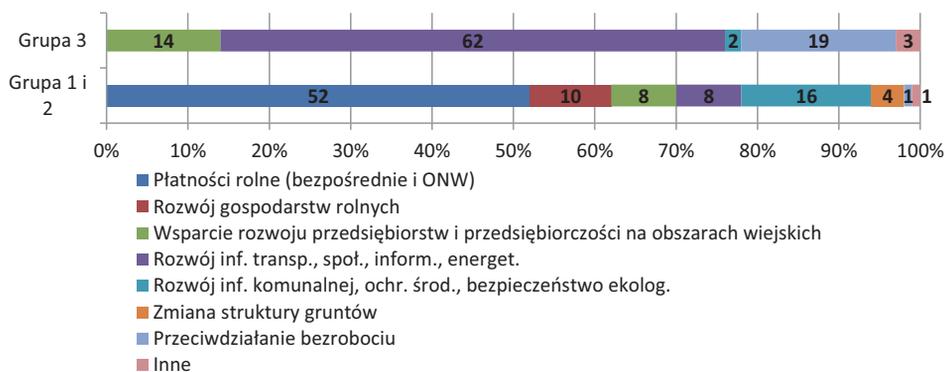


Źródło: *Wpływ wspólnej polityki... [2011, s. 33 i następn.]*

Ponad 50% środków, które w sposób bezpośredni dotyczą rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa, gospodarki rybackiej lub sektora przetwórstwa rolno-spożywczego, stanowiły płatności bezpośrednie i płatności na rzecz ONW (rys. 3.12). Łączna kwota tych świadczeń wyniosła w okresie 2004-2010 prawie 64 mld zł.

W przypadku działań, które oddziałują zarówno na obszary wiejskie, jak i miejskie (grupa 3), większość środków przeznaczono na projekty dotyczące rozwoju infrastruktury transportowej, społecznej, energetycznej i teleinformatycznej (łącznie 82,2 mld zł) oraz na przeciwdziałanie bezrobociu i wykluczeniu społecznemu, podnoszenie kwalifikacji zawodowych (łącznie 25,3 mld zł). Wartość środków zakontraktowanych, a w przypadku płatności rolnych wypłaconych w okresie 2007-2010 przekroczyła ponad 2-krotnie poziom z okresu 2004-2006 (tab. 3.6).

Rysunek 3.12. Rozkład wsparcia w latach 2004-2010



Źródło: Wpływ wspólnej polityki... [2011, s. 33 i następane].

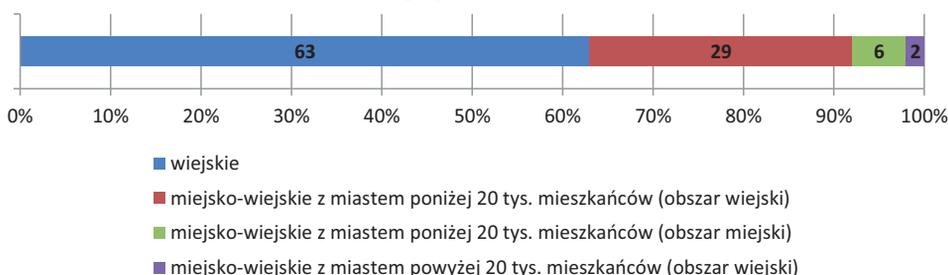
Tabela 3.6. Wsparcie (w mld zł) udzielone w perspektywie 2004-2006 oraz 2007-2013 (według danych na dzień 31.12.2010)

Okres programowania		Grupa 1 i 2	Grupa 3	Grupa 4	Razem
2004-2006	wartość	43,3	33,7	15,1	92,2
2007-2010		78,7	100,2	27,7	207,0
2004-2006	proc.	47,0	36,6	16,4	100,0
2007-2010		38,0	48,4	13,4	100,0

Źródło: Wpływ wspólnej polityki... [2011, s. 33 i następane].

Prawie 2/3 środków ukierunkowanych na rozwój obszarów wiejskich, rolnictwa, leśnictwa i gospodarki rybackiej (grupa 1 i 2) trafiło do gmin wiejskich (rys. 3.13). Co trzecia złotówka zasilila obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich. Co dwudziesta złotówka przypadala zaś na obszary miejskie w gminach miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim poniżej 20 tys. mieszkańców¹⁵.

Rysunek 3.13. Szacunkowy rozkład udzielonego wsparcia według typów gmin objętych analizą



Źródło: Wpływ wspólnej polityki... [2011, s. 33 i następane].

¹⁵ Zgodnie z przyjętą definicją, do obszarów wiejskich zaliczono cały obszar gmin miejsko-wiejskich z ośrodkiem miejskim poniżej 20 tys. mieszkańców.

W okresie 2007-2013 w krajach UE 70,5% środków funduszy strukturalnych¹⁶ przeznaczonych na politykę konwergencji alokowano do tzw. regionów spójności, czyli regionów UE, gdzie PKB *per capita* jest niższy niż 75% średniej dla UE. Z Funduszu Spójności¹⁷ 23,2% środków alokowano w regionach, gdzie PKB *per capita* jest mniejszy niż 90% średniej UE. Polityka rozwoju obszarów wiejskich jest coraz bardziej marginalnym elementem w polityce rozwojowej państw UE. Jej podstawę stanowi wsparcie ze środków II filara Wspólnej Polityki Rolnej. Inne działania, wdrażane w ramach polityki państwa skierowane są nie na rozwój obszarów wiejskich, lecz na rozwój regionalny i politykę spójności. Często w programach rozwoju regionalnego uwzględnia się obszary marginalne czy najbardziej oddalone od centrów wzrostu/rozwoju, ale nie różnicuje się tutaj wsparcia ze względu na charakter wiejski lub miejski danych terenów. Należy również pamiętać, iż poszczególne państwa członkowskie w odmienny sposób definiują obszary wiejskie. Zdaniem Jouen [2009], rozszerzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach II filara WPR sprawiło, iż wsparcie wsi zostało zmarginalizowane w ramach polityki rozwoju regionalnego zarówno na poziomie działań współfinansowanych ze środków UE, jak i instrumentów krajowych.

Z dotychczasowych doświadczeń wdrażania i realizacji WPR i polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce wynika, że wpływ poszczególnych instrumentów na przekształcenia był bardzo zróżnicowany. Największy (nie tylko z finansowego punktu widzenia) wpływ na modernizację sektora rolno-żywnościowego wywierały dopłaty bezpośrednie oraz działania inwestycyjne w rolnictwie, przetwórstwie i na obszarach wiejskich. Mniejsza skuteczność (w sensie poprawy efektywności) przypisywana była programom wspierającym gospodarstwa niskotowarowe czy programowi rent strukturalnych. Pozytywny wpływ unijnej polityki rolnej na kształt krajowej polityki wobec obszarów wiejskich wyrażał się także rosnącym znaczeniem działań w zakresie ochrony środowiska. Wzrastała świadomość ekologiczna rolników, których zaczęto określać mianem „strażników przyrody i krajobrazu”. Społeczeństwo coraz częściej docenia rolę rolnictwa w zachowaniu, ochronie i pielęgnowaniu zasobów naturalnych. Duże znaczenie dla poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw miały także programy odnoszące się w sposób pośredni do rolnictwa. Są to przede wszystkim działania wspierające dywersyfikację źródeł zarobkowania w gospodarstwie rolnym, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój ich infrastruktury. Sprzyjały one także rozwojowi innowacyjności sektora żywnościowego i obszarów wiejskich.

Dzięki objęciu polskiego rolnictwa zasadami WPR, znacząco zwiększyły się dochody rolników, wzrosły nakłady inwestycyjne i stopień specjalizacji gospodarstw. W tym czasie gospodarstwa rolne podlegały jednak silnej polaryzacji. Na jednym biegunie skoncentrowały się gospodarstwa konkurencyjne (o średniej powierzchni ok. 30 ha użytków rolnych). Ich liczba w latach 2002-2010 wzrosła o 50% do ok. 295 tys. Na drugim biegunie pozostawało około 1263 tys. gospodarstw o niepełnych zdolnościach

¹⁶ Chodzi o fundusze: European Regional Development Fund (ERDF) oraz European Social Fund (ESF).

¹⁷ Chodzi o Cohesion Fund.

rozwojowych, przy czym część z nich nie prowadziło w ogóle działalności rolniczej. Pożądane byłoby, aby „zwalniana” ziemia weszła w skład gospodarstw rozwojowych. Aktualne rozwiązania prawne (dopłaty bezpośrednie niezwiązane z produkcją, niski podatek rolny) skutecznie spowalniają jednak „przepływ ziemi”, co jest jednym z ważniejszych wyzwań dla polityki.

WPR miała też zasadniczy wpływ na proces urynkowania gospodarstw rolnych. Rolnicy wykorzystywali płatności bezpośrednie w celu zwiększenia możliwości inwestycyjnych, a także zwiększenia poziomu konsumpcji. Działaniami, które najczęściej były łączone z innymi formami wsparcia były programy rolnośrodowiskowe oraz wsparcie dla ONW. Pomoc publiczna była też swoistą dźwignią finansową wzmacniającą efekty inwestycyjne WPR. Porównując strukturę gospodarstw rolnych w Polsce i strukturę gospodarstw kierowanych przez beneficjentów programu strukturalnych, można stwierdzić, że relatywnie częściej korzystali z nich rolnicy prowadzący średnie i większe gospodarstwa rolne, a rzadziej takie, których powierzchnia nie przekraczała 5 ha.

Programy rozwoju obszarów wiejskich wraz z innymi instrumentami WPR pełniły rolę stabilizatora dochodów producentów rolnych, szczególnie tych małych, ograniczając wpływ ryzyka cenowego na zmiany dochodów producentów rolnych. W tym kontekście pomoc publiczna spełnia rolę pozytywną i wkomponowuje się w całość polityki rolnej, zmierzającej do oddzielenia płatności od produkcji. WPR przyczyniła się do wzrostu dochodów ludności rolniczej i wiejskiej. Wskazują na to zarówno wyniki badań FADN, jak i wyniki statystyki publicznej. Biorąc pod uwagę skalę prowadzonej działalności, największy wpływ na zmiany dochodów jest widoczny w gospodarstwach małych, natomiast wraz ze wzrostem skali produkcji relatywny wpływ PROW na dochody ulega zmniejszeniu. Na stan środowiska na obszarach wiejskich i strukturę rolnictwa w większym stopniu wpływają czynniki demograficzne i ekonomiczne (mechanizmy rynkowe) niż same programy WPR, chociaż znaczenia tych ostatnich (szczególnie PROW 2004-2006 i PORW 2007-2013) nie można nie doceniać.

Unijna polityka rolna rozwijała się przez 50 lat swego istnienia w sposób ewolucyjny. Czy możliwa jest rewolucja nawet w obliczu znaczącej redukcji środków na WPR po 2020 roku? Rewolucyjnym rozwiązaniem byłaby eliminacja podziału WPR na dwa filary, płacenie rolnikom tylko niskiej stawki podstawowej, natomiast otrzymanie pozostałych płatności byłoby uwarunkowane przez określone programy dla zdefiniowanych beneficjentów. Pula płatności bezpośrednich zostałaby w ten sposób ograniczona, natomiast warto by rozszerzyć pulę usług dla rolnictwa w postaci badań rolniczych i ich rozwoju, szkoleń, inspekcji, marketingu i promocji oraz zapasów publicznych. Być może w tym tkwi potencjał zmian przyszłej WPR.

4. Międzynarodowa pozycja konkurencyjna rolnictwa

4.1. Zasoby konkurencyjne polskiego rolnictwa na tle krajów UE

Przy analizie konkurencyjności polskiego rolnictwa do 2020 roku istotnym zadaniem jest określenie jego aktualnych zasobów konkurencyjnych wśród krajów UE. Na ocenę konkurencyjności rolnictwa w skali międzynarodowej rzutuje nie tylko ich ilość i jakość, lecz także relacje między nimi. Dlatego też zasoby konkurencyjne przedstawiono nie tylko w postaci prostych zasobów, czyli ziemi, pracy i kapitału, lecz także relacji między czynnikami produkcji. Przy analizie ograniczającej się do oceny całego sektora możliwe jest jedynie odniesienie się do podstawowych czynników wpływających na efektywność produkcji rolnictwa.

Rolnictwo krajów UE w 2010 roku użytkowało 187,4 mln ha UR (tab. 4.1), podczas gdy w 2000 roku 198,9 mln ha UR, czyli zmniejszyło swoją powierzchnię o 5,8%. Największy spadek użytków rolnych miał miejsce w nowych krajach Unii, na Słowacji o -20,8%, w Polsce -18,0% i na Litwie -17,6%. Z kolei największymi zasobami ziemi rolniczej dysponowało rolnictwo francuskie 15,5% i hiszpańskie 14,7%. Do państw o znaczącym udziale ziemi należały: Wielka Brytania 9,2%, Niemcy 8,8%, Polska 7,8%, Rumunia i Włochy po 7,6%. Polska zajmowała 5 miejsce pod względem wielkości użytków rolnych w UE. Jednak aż 40% gleb charakteryzuje się niską jakością, a tym samym i przydatnością rolniczą [Nosecka 2012, s. 42]. Między innymi dlatego też działania mające na celu zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa, a dotyczące zasobów ziemi napotykają na szereg barier. Niektóre z nich mają charakter obiektywny, np. warunki przyrodnicze, i te trudno jest zmienić. Natomiast część ograniczeń w sferze agrotechnicznej można złagodzić lub wyeliminować poprzez przestrzeganie zasad racjonalnego gospodarowania w rolnictwie. Dlatego też niezbędne jest wprowadzenie postępu technicznego i technologicznego powodującego umiarkowaną intensyfikację produkcji. Działania te wymagają jednak wzrostu kwalifikacji wśród kierujących (zarządzających) gospodarstwami rolniczymi¹⁸.

Liczba zatrudnionych w rolnictwie jest również istotnym elementem określającym jego zasoby [Chechelski 2013a]. Wpływa bowiem bezpośrednio na wydajność i efektywność pracy, przez co również i na konkurencyjność międzynarodową. W latach 2000-2011 liczba zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu w rolnictwie zmniejszyła

¹⁸ Na przykład z badań IUNG-PIB wynika, że racjonalizacja użytkowania gruntów i związane z tym wyłączenie znacznej części gruntów najsłabszych, poprawa poziomu agrotechniki i ekonomicznie uzasadniona umiarkowana intensyfikacja produkcji zbóż, umożliwiają zwiększenie plonów zbóż do poziomu 3,7-3,9 t z ha i zbiorów do poziomu 29-30 mln ton. Konieczne jest także ograniczenie przekazywania gruntów bardzo dobrych i dobrych na cele nierolnicze [Krasowicz 2007].

się w krajach UE z 14 955 tys. do 10 356 tys., czyli o blisko 31%. W Polsce w tym czasie liczba zatrudnionych zmniejszyła się z 3763 tys. do 2884 tys., czyli o 23,4%¹⁹.

Liczba ludności aktywnie pracującej w rolnictwie UE zmniejszyła się o 4599 tys. W większości krajów zarówno nowych, jak i starych członków Wspólnoty tempo zmian było większe, np. w Słowenii zatrudnienie zmniejszyło się o 68,4%, Rumunii o 52,8%, Bułgarii o 49,6%, Litwie o 40,7%, Francji i Niemczech o 37,8% oraz we Włoszech o 35,3%. Zatem tempo zmian w zasobach pracy w polskim rolnictwie było wolniejsze niż w UE. Polska jest wciąż krajem o najwyższych we Wspólnocie zasobach siły roboczej w rolnictwie i najwyższym udziale utrzymujących się z rolnictwa i pracujących w tym dziale gospodarki narodowej w ogólnej liczbie ludności. Dlatego też jednym z najważniejszych problemów istniejących w polskim rolnictwie jest prawidłowe wykorzystanie zasobów pracy, ma to bowiem kluczowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności naszego rolnictwa.

Decydujące znaczenie ma zwłaszcza wiek rolników i poziom ich wykształcenia. W 2011 roku ludność w wieku 18-59 lat zamieszkała na terenach wiejskich stanowiła 61% ogólnej ich liczby, wobec 55% w 2000 roku, w tym udział ludności w wieku 18-39 lat wzrósł z 31% do 34% [RSR 2012] i był to wynik nieodbiegający, a nawet lepszy od średniej UE. Pod względem poziomu wykształcenia polskich rolników dzieli jeszcze znaczący dystans wobec rolników z większości krajów Europy Zachodniej²⁰. Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych [PIAAC 2013] przeprowadzone w latach 2011-2012 w krajach OECD wskazało na niepokojące tendencje wśród polskich rolników. Ponad jedna trzecia rolników ma w badaniu PIAAC umiejętności na poziomie jeden lub niższym²¹. Wprawdzie we wszystkich krajach w tym sektorze pracuje więcej ludzi o niskich kompetencjach, ale wynik polskich rolników jest średnio o 20% gorszy od wyników uzyskiwanych przez tę grupę w innych krajach. Przeciętne umiejętności osób pracujących w sektorze rolniczym w Polsce są niższe niż osób biernych zawodowo. Są więc oni grupą najbardziej zagrożoną wykluczeniem społecznym spośród wszystkich pracujących. Tłumaczy to zatem niskie tempo spadku zatrudnienia oraz powolne zmiany w strukturze agrarnej. W sytuacji nasilającej się konkurencyjności czynnik wiedzy staje się niezbędnym warunkiem wzrostu dochodów gospodarstw rolnych.

¹⁹ Sytuacja ta została spowodowana m.in. również zmianą metodyki liczenia pracujących w rolnictwie podczas Narodowego Spisu Powszechnego i Powszechnego Spisu Rolnego, który odbył się 2002 roku.

²⁰ Jest to jeden z najważniejszych problemów naszego rolnictwa, ponieważ pomiędzy poziomem wykształcenia a osiąganymi wynikami produkcyjnymi obserwuje się silną zależność.

²¹ Poziomy kompetencji kształtują się od poniżej 1 do 5.

Tabela 4.1. Wybrane dane statystyczne ilustrujące zmiany, jakie dokonały się w pierwszej dekadzie XXI wieku w rolnictwie krajów UE

Państwa	Użytki rolne				Liczba aktywnych zawodowo w rolnictwie				Liczba gospodarstw rolnych				Produkcja rolnicza (w mln euro)				Produkcja rolnicza (w proc.)	
	mln ha		zmiany 2010/2000 (w proc.)		udział w UE (w proc.)		zmiany 2011/2000 (w proc.)		zmiany 2010/2000 (w proc.)		zmiany 2010/2005 (w proc.)		zmiany 2010/2002 (w proc.)		zmiany 2010/2002 (w proc.)		zmiany 2010/2002 (w proc.)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2011	2000	2010	2005	2010	2002	2010	2002	2010	2002	2010
UE-27	198,9	187,4	-5,8	100,0	14 955,0	10 356,0	-30,8	14 482,0	7 876,0	14 482,0	7 876,0	330 138,8	345 168,0	4,6	100,0	100,0	100,0	
Austria	3,4	3,2	-5,9	1,7	199,0	139,0	-30,2	171,0	150,0	171,0	150,0	5 656,2	6 074,0	7,4	1,7	1,8	1,8	
Belgia	1,4	1,4	0,0	0,7	79,0	57,0	-27,8	51,5	51,5	51,5	51,5	6 629,8	7 722,0	16,5	2,0	2,2	2,2	
Bulgaria	5,6	5,1	-8,9	2,8	228,0	115,0	-49,6	371,0	371,0	371,0	371,0	3 648,4	3 475,0	-4,8	1,1	1,0	1,0	
Cypr	0,1	0,1	0,0	0,1	38,0	29,0	-23,7	45,2	38,9	45,2	38,9	650,3	663,0	1,9	0,2	0,2	0,2	
Czechy	4,3	4,2	-2,3	2,2	431,0	318,0	-26,2	42,3	22,9	42,3	22,9	3 320,7	3 914,0	17,9	1,0	1,1	1,1	
Dania	2,6	2,6	0,0	1,3	108,0	72,0	-33,3	51,7	42,1	51,7	42,1	8 326,7	9 095,0	9,2	2,5	2,6	2,6	
Estonia	1,0	0,9	-10,0	0,5	76,0	60,0	-21,1	27,8	19,6	27,8	19,6	446,6	591,0	32,3	0,1	0,2	0,2	
Finlandia	2,2	2,3	4,5	1,1	143,0	94,0	-34,3	70,6	63,9	70,6	63,9	3 951,3	3 687,0	-6,7	1,2	1,1	1,1	
Francja	29,7	29,1	-2,0	14,9	15,5	878,0	-37,8	567,0	516,0	567,0	516,0	63 756,7	64 713,0	1,5	19,3	18,8	18,8	
Grecja	8,5	8,2	-3,5	4,3	826,0	617,0	-25,3	834,0	675,0	834,0	675,0	11 661,5	9 743,0	-16,5	3,5	2,8	2,8	
Hiszpania	29,8	27,5	-7,7	15,0	1 339,0	975,0	-27,2	1 079,0	990,0	1 079,0	990,0	39 066,4	37 829,0	-3,2	11,8	11,0	11,0	
Holandia	2,0	1,9	-5,0	1,0	269,0	208,0	-22,7	81,8	72,3	81,8	72,3	20 427,9	24 458,0	19,7	6,2	7,1	7,1	
Irlandia	4,4	4,6	4,5	2,2	166,0	146,0	-12,0	132,7	140,0	132,7	140,0	5 836,1	5 634,0	-3,5	1,8	1,6	1,6	
Litwa	3,4	2,8	-17,6	1,7	204,0	121,0	-40,7	253,0	200,0	253,0	200,0	1 184,1	1 879,0	58,7	0,4	0,5	0,5	
Luksemburg	0,1	0,1	0,0	0,1	4,0	3,0	-25,0	2,5	2,5	2,5	2,5	339,5	281,0	-17,2	0,1	0,1	0,1	
Łotwa	1,6	1,8	12,5	0,8	132,0	111,0	-15,9	129,0	83,4	129,0	83,4	580,4	854,0	47,1	0,2	0,3	0,3	
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	2,0	-33,3	11,1	12,5	11,1	12,5	136,6	117,0	-14,4	0,0	0,0	0,0	
Niemcy	17,1	16,7	-2,3	8,6	8 810,6	632,0	-37,8	390,0	299,0	390,0	299,0	41 881,8	44 900,0	7,2	12,7	13,0	13,0	
Polska	17,8	14,6	-18,0	8,9	3 763,0	2 884,0	-23,4	2 476,0	1 507,0	2 476,0	1 507,0	13 358,4	19 309,0	44,5	4,1	5,6	5,6	
Portugalia	3,8	3,7	-2,6	1,9	678,0	507,0	-25,2	324,0	305,0	324,0	305,0	6 123,8	6 965,0	13,7	1,9	2,0	2,0	
Rumunia	14,9	14,2	-4,7	7,5	7 399,0	821,0	-52,8	4 256,0	4 256,0	4 256,0	4 256,0	10 100,7	14 184,0	40,4	3,1	4,1	4,1	
Słowacja	2,4	1,9	-20,8	1,2	240,0	193,0	-19,6	68,5	24,5	68,5	24,5	1 677,2	1 788,0	6,6	0,5	0,5	0,5	
Słowenia	0,5	0,5	0,0	0,3	19,0	6,0	-68,4	77,2	74,7	77,2	74,7	1 073,5	1 092,0	1,7	0,3	0,3	0,3	
Szwecja	3,2	3,1	-3,1	1,6	146,0	112,0	-23,3	75,8	71,1	75,8	71,1	4 863,9	4 737,0	-2,6	1,5	1,4	1,4	
Węgry	5,9	5,3	-10,2	3,0	452,0	310,0	-31,4	715,0	577,0	715,0	577,0	6 099,7	6 422,0	5,3	1,9	1,9	1,9	
Wielka Brytania	17,0	17,2	1,2	8,5	9,2	529,0	-11,3	287,0	287,0	287,0	287,0	24 456,2	22 270,0	-8,9	7,4	6,5	6,5	
Włochy	15,6	14,3	-8,3	7,8	7,6	1 250,0	-35,3	1 729,0	1 621,0	1 729,0	1 621,0	44 884,3	42 774,0	-4,7	13,6	12,4	12,4	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa [2001-2013].

Największe szanse wzrostu konkurencyjności są w gospodarstwach dużych obszarowo, których właściciele i użytkownicy legitymują się najwyższym poziomem wykształcenia i korzystają z sieci informacyjno-komunikacyjnej (ang. ICT). Wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań do licznych gospodarstw mniejszych obszarowo przy niższym poziomie wykształcenia rolników jest oczywiście ze względów ekonomicznych dużo trudniejsze. Potwierdzają to również wyniki badań GUS [RSR 2012], które wskazują, że wraz z wielkością gospodarstw rolnych wzrasta poziom wykształcenia kierujących gospodarstwami. W gospodarstwach powyżej 20 ha więcej niż połowa kierujących miała średnie lub wyższe wykształcenie. Gospodarstwa prowadzone przez rolników z wykształceniem podstawowym, zasadniczym i średnim w niewielkim stopniu powiększają swój areał, natomiast gospodarstwa rolników z wyższym wykształceniem bardzo szybko powiększają swoją powierzchnię. Można stąd wnioskować, że ci ostatni bardziej rozumieją potrzebę wzrostu skali produkcji i oni też najczęściej są właścicielami największych gospodarstw. Potwierdzają to również Poczta i Siemiński [2012], którzy zauważają, że „stan wykształcenia rolników polskich jest jedynym z czynników hamujących postęp i przemiany w rolnictwie oraz wpływa negatywnie na konkurencyjność jakościową zasobów ludzkich”.

Struktura obszarowa gospodarstw rolnych jest także jednym z bardzo istotnych problemów wymagających rozwiązania w procesie dostosowań polskiego rolnictwa do wymogów konkurencyjności stawianych przez UE. Zmiany w niej warunkują bowiem zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie, powiększenie obszaru gospodarstw i w ten sposób obniżenie kosztów wytwarzania, co w następstwie spowoduje zwiększenie dochodów rolniczych. Dlatego też, jak zauważył Wiatrak [1982], „mimo że obszar gospodarstwa rolnego nie przesądza o jego potencjale produkcyjnym, to jednak znacząco go determinuje i istotnie współdecyduje o poziomie efektywności kapitału i pracy oraz wysokości dochodów i akumulacji”.

Największą liczbę gospodarstw rolnych w UE miały: Rumunia, Włochy, Polska i Hiszpania. W latach 2005-2010 największe zmiany w strukturze gospodarstw rolnych miały miejsce w nowych krajach UE-12 (tab. 4.2), gdzie ich liczba zmniejszyła się najbardziej, np. na Słowacji o 64,2%, w Czechach o 45,9%, Polsce o 39,1%, na Litwie o 35,3%. W krajach UE-15 największe spadki liczby gospodarstw miały miejsce w Niemczech o 23,3%, Grecji 19,1% i Danii 18,6%. W latach 2005-2010 w krajach UE-27 liczba gospodarstw rolnych średnio zmniejszyła się o 45,6%, a więc w większym stopniu niż w Polsce. Kraje dysponujące podobnymi zasobami ziemi jak Polska, czyli Niemcy miały ich jedynie 299 tys., a Wielka Brytania 306 tys.

Gospodarstwa rolne powyżej 20 ha (a więc gospodarstwa mogące podjąć próbę konkurowania na rynku światowym) w strukturze obszarowej UE stanowiły ok. 10%, podczas gdy w Niemczech było ich 45,2%, we Francji 56,5%, w Danii 56,8%, Czechach 58,2%, natomiast w Polsce to tylko 4,7%. Również średnia wielkość gospodarstwa rolnego w UE (w 2010 roku) to 23,9 ha, w Niemczech 57,2 ha, we Francji 57,6 ha, w Czechach 183,4 ha, podczas gdy w Polsce to zaledwie 10,3 ha. Polskie gospodarstwa rolne stanowiły w 2005 roku 17,1% łącznej liczby gospodarstw w UE, a w 2010 roku 19,1%. Świadczy to, że zmiany przebiegały u nas wolniej.

Analiza przemian, jakie dokonały się w ostatnim okresie w strukturze polskich gospodarstw rolnych pokazuje, że ich kierunek był wprawdzie zgodny z założeniami WPR. Jednak tempo tych przeobrażeń pozostaje zbyt wolne i wymaga przyspieszenia. Dystans pomiędzy naszym rolnictwem a średnią wielkością gospodarstwa w UE-27 nie maleje, nie mówiąc już o rozwiniętych krajach Wspólnoty. Można na tej podstawie stwierdzić, że polskie rolnictwo jako całość pod względem liczby oraz struktury gospodarstw rolnych do 2010 roku należało do grupy krajów o stosunkowo najniższym poziomie konkurencyjności wśród krajów członkowskich Unii Europejskiej. Mały przeciętny obszar gospodarstw rolnych w Polsce istotnie osłabił naszą pozycję konkurencyjną. Z drugiej jednak strony pojawia się grupa silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych, zdolnych do konkurowania na rynku europejskim, której obraz oficjalne statystyki struktur gospodarstw rolnych w Polsce nie w pełni oddają. Większość autorów [Józwiak i Ziętara 2013, Rowiński 2013a, Michna 2011] zajmujących się tą problematyką jest zgodna, że zdecydowanie powinna ulec zmniejszeniu w najbliższych latach liczba gospodarstw rolnych w Polsce, a wspierać powinno się gospodarstwa rozwojowe, specjalistyczne, ukierunkowane zwłaszcza na produkcję pracochłonną.

Według Józwiaka i Ziętary [2013] aktualna reforma może w Polsce ograniczyć zakres wsparcia gospodarstw rolnych do liczby około 245 tys. w latach 2014-2020. Gospodarstwa te będą mogły ubiegać się o wsparcie z tytułu pozyskania środków na inwestycje oraz rozwój małych gospodarstw rolnych i wybranych kierunków działalności gospodarczej. Powinno to do pewnego stopnia powodować, że będą to gospodarstwa rozwojowe, bardziej efektywne, z większą zdolnością konkurencyjną.

Aktualne rozwiązania prawne (dopłaty bezpośrednie niezwiązane z produkcją, niski podatek rolny itd.) będą jednak skutecznie spowalniać „przepływ ziemi” i poprawę struktury agrarnej, co jest jednym z ważniejszych wyzwań dla polityki w zakresie poprawy ich konkurencyjności. Niezmiernie ważne jest, czy pomoc na wieś trafia do tych, którym jest potrzebna i jak wpływa ona w dłuższym okresie na rozwój rolnictwa. Aby dobrze adresować pomoc, trzeba znać sytuację dochodową gospodarstw, a tego nie zrobi się bez systemu ewidencji. Przemiany strukturalne są procesem trudnym i długotrwałym, lecz niezbędnym do wzrostu konkurencyjności naszego rolnictwa, bowiem warunkują poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji rolniczej.

Można przyjąć, że z ogólnej liczby istniejących w 2010 roku 1507 tys. gospodarstw rolnych w Polsce (według spisu powszechnego), tylko potencjalnie co szóste utrzymujące się z dochodów z rolnictwa może być konkurencyjne na rynku unijnym. Niekorzystne jest również, że ponad jedna trzecia użytków rolnych znajduje się u nas w gospodarstwach najmniejszych i małych, niepowiązanych z rynkiem, co ogranicza wzrost produktywności podstawowych czynników produkcji. Zbyt wolno przybywa gospodarstw największych, powyżej 50 ha, których w 2010 roku było u nas zaledwie 1,8 tys., czyli niewiele więcej niż 1% ogółu. Nadal ponad 91,8% gospodarstw ma poniżej 20 ha, czyli poniżej średniej wielkości gospodarstwa w krajach UE-27. Duża liczba małych gospodarstw osłabia naszą pozycję konkurencyjną na rynku europejskim.

Tabela 4.2. Liczba gospodarstw rolnych według powierzchni

Państwa	Liczba gospodarstw rolnych według grup obszarowych (w tys.)										Zmiany 2005-2010 (w proc.)				
	2005					2010									
	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha	ogółem	< 5 ha	5-20	20-50	≥ 50 ha
UE-27	14 482,0	10 349,0	2 615,0	826,0	692,0	12 015,0	8 314,0	2 210,0	774,0	717,0	-17,03	-19,66	-15,49	-6,30	3,61
Austria	171,0	54,9	70,7	34,2	10,9	150,0	47,5	59,2	32,3	11,3	-12,28	-13,48	-16,27	-5,56	3,67
Belgia	51,5	13,7	15,0	14,3	8,5	42,9	9,7	12,0	12,2	9,0	-16,70	-29,20	-20,00	-14,69	5,88
Bułgaria	535,0	511,0	15,2	2,9	5,3	370,0	339,0	17,6	6,0	8,4	-30,84	-33,66	15,79	106,90	58,49
Cypr	45,2	39,4	4,6	0,8	0,4	38,9	34,8	3,0	0,7	0,3	-13,94	-11,68	-34,78	-12,50	-25,00
Czechy	42,3	22,4	9,1	4,4	6,4	22,9	3,5	8,1	4,4	6,8	-45,86	-84,38	-10,99	0,00	6,25
Dania	517	1,8	19,9	13,5	16,6	42,1	3,1	15,8	9,2	14,0	-18,57	72,22	-20,60	-31,85	-15,66
Estonia	27,8	12,6	10,0	3,0	2,3	19,6	6,6	7,5	2,7	2,8	-29,50	-47,62	-25,00	-10,00	21,74
Finlandia	70,6	6,5	24,7	26,2	13,3	63,9	6,2	21,3	21,7	14,7	-9,49	-4,62	-13,77	-17,18	10,53
Francja	567,0	148,0	110,0	109,0	200,0	516,0	139,0	96,8	88,5	192,0	-8,99	-6,08	-12,00	-18,81	-4,00
Grecja	834,0	636,0	162,0	28,2	7,0	723,0	557,0	133,0	25,5	7,0	-13,31	-12,42	-17,90	-9,57	0,00
Hiszpania	1 079,0	577,0	291,0	111,0	99,7	990,0	526,0	253,0	108,0	104,0	-8,25	-8,84	-13,06	-2,70	4,31
Holandia	81,8	23,6	24,8	22,8	10,7	72,3	20,7	21,1	19,2	11,3	-11,61	-12,29	-14,92	-15,79	5,61
Irlandia	132,7	9,2	48,6	51,2	23,6	140,0	9,7	49,3	55,4	25,5	5,50	5,43	1,44	8,20	8,05
Litwa	253,0	130,0	102,0	15,0	5,9	199,9	117,0	61,4	12,5	8,6	-20,99	-10,00	-39,80	-16,67	45,76
Luksemburg	2,5	0,5	0,5	0,4	1,1	2,2	0,4	0,4	0,4	1,1	-12,00	-20,00	-20,00	0,00	0,00
Łotwa	129,0	60,9	52,6	10,8	4,4	83,4	28,3	40,2	9,6	5,3	-35,35	-53,53	-23,57	-11,11	20,45
Malta	11,1	10,8	0,2	0,1	0,0	12,5	12,3	0,3	0	.	12,61	13,89	50,00	-100,00	.
Niemcy	390,0	88,0	128,8	88,5	84,6	299,0	27,4	110,0	76,1	85,2	-23,33	-68,86	-14,60	-14,01	0,71
Polska	2 476,0	1 751,0	608,0	96,8	20,7	1 507,0	831,0	553,0	95,3	26,5	-39,14	-52,54	-9,05	-1,55	28,02
Portugalia	324,0	242,0	58,5	12,8	10,3	305,0	231,0	52,2	11,7	10,5	-5,86	-4,55	-10,26	-8,59	1,94
Rumunia	4 256,0	3 871,0	355,0	16,1	13,8	3 859,0	3 594,0	226,0	17,9	21,2	-9,33	-7,16	-36,34	11,18	53,62
Słowacja	68,5	61,7	3,1	1,1	2,6	24,5	15,8	4,3	1,4	3,0	-64,23	-74,39	38,71	27,27	15,38
Słowenia	77,2	45,8	28,6	2,4	0,3	74,7	45,4	25,8	3,0	0,5	-3,24	-0,87	-9,79	25,00	66,67
Szwecja	75,8	11,2	28,2	17,6	18,8	71,1	8,9	30,0	15,2	17,0	-20,54	-6,38	-13,64	-9,57	-9,57
Węgry	715,0	641,0	48,0	14,0	11,7	577,0	502,0	46,0	15,4	13,9	-19,30	-21,68	-4,17	10,00	18,80
Wielka Brytania	287,0	107,0	58,7	46,7	74,5	187,0	16,7	55,5	42,2	72,2	-34,84	-84,39	-5,45	-9,64	-3,09
Włochy	1 729,0	1 272,0	337,0	81,6	38,6	1 621,0	1 182,0	306,0	87,6	44,7	-6,25	-7,08	-9,20	7,35	15,80

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa [2006-2013].

Strukturalne uwarunkowania ograniczające możliwość zmiany relacji praca-ziemia powodują, iż polskie rolnictwo w niewielkim stopniu korzystać może z tzw. efektu skali produkcji. Dlatego też należy dążyć do jak najszybszego i największego (ilościowo) stopnia zorganizowania producentów zarówno poprzez tworzenie grup i organizacji producentów rolnych, klastrów, stowarzyszeń eksporterów i producentów, rozwoju spółdzielczych form gospodarowania czy też integracji łańcucha żywnościowego itp.

Jednym ze sposobów zwiększenia konkurencyjności rynkowej gospodarstw indywidualnych oraz koncentracji przestrzennej jest integracja pozioma, np. w formie grup producenckich rolników. Szelağ-Sikora i Sikora [2014] przeprowadzili analizę porównawczą konkurencyjności gospodarstw zrzeszonych w grupach producenckich i gospodarstwach indywidualnych, która jednoznacznie wykazała, że gospodarstwa zrzeszone osiągały korzystniejsze wartości wskaźników charakteryzujących produktywność posiadanych zasobów. Na przykład średnia wartość produkcji roślinnej liczona w tys. zł/ha UR wynosiła w gospodarstwach zrzeszonych 23,07, a indywidualnych 8,78, czyli była ponad 2,5-krotnie większa, także ponad 2-krotnie wyższą jednostkową obsadę (na 1 ha UR) inwentarza żywego odnotowano w gospodarstwach zrzeszonych, również pod względem produktywności środków trwałych osiągały one ponad 3-krotnie korzystniejsze wartości. Jak wskazują autorzy, propagowanie tworzenia grup producentów rolnych jest bardzo istotne z punktu widzenia szeroko rozumianego rozwoju polskiego rolnictwa. Ważne jest, aby rolnicy zrozumieli, że współpraca zwiększa ich konkurencyjność, a zrzeszenie się daje szansę optymalnego, bardziej intensywnego rozwoju. Nowe regulacje unijne obowiązujące od 2014 roku znoszą wprawdzie wsparcie z funduszy unijnych dla realizacji inwestycji w grupach producentów i skalę wspomaganie ich tworzenia i funkcjonowania, ale utrzymane zostały dotychczasowe zasady wsparcia organizacji producentów.

Kolejnym czynnikiem produkcji w rolnictwie jest kapitał, który obejmuje wszystkie zasoby pieniężne i środki materialne, z wyjątkiem ziemi. W 2010 roku całkowita wartość nakładów kapitałowych w rolnictwie w państwach UE-27 wynosiła 267,3 mld euro, z czego na kraje UE-15 przypadało 85% tej kwoty. Polska poniosła nakłady w wysokości 13,5 mld euro, które stanowiły 5% całkowitych nakładów państw Wspólnoty. Były one zatem relatywnie mniejsze zarówno w stosunku do udziałów Polski w powierzchni całkowitej użytków rolnych, produkcji rolniczej, jak i zatrudnienia w rolnictwie UE. Można na tej podstawie stwierdzić, że nie stwarzały one nie tylko możliwości nadrobienia „zaległości historycznych”, ale także równych szans prowadzenia porównywalnej bieżącej działalności produkcyjnej²².

Jednym z najważniejszych czynników konkurencyjności jest wydajność pracy, którą można rozłożyć na dwie składowe – z jednej strony wyposażenie techniczne, a z drugiej wydajność tych narzędzi. Takacs [2014] wykonał analizę zmian wydajności

²² Można tak założyć, gdyż koszty zakupu podobnych środków materialnych, zwłaszcza maszyn i urządzeń są zbliżone we wszystkich krajach UE.

pracy tych czynników oraz przedstawił zmiany, jakie zaszły w Polsce i na Węgrzech w stosunku do krajów UE-15. Wyniki badań dla lat 2004-2011 wykazały, że wydajność pracy gospodarstw rolnych na Węgrzech wzrosła, jednocześnie tempo inwestycji w gospodarstwach rolnych było opóźnione względem krajów UE-15, co skutkowało wydajniejszym użyciem kapitału. Wskaźnik inwestycji w polskich gospodarstwach rolnych był wyższy niż w krajach UE-15, podczas gdy problemy związane z wydajnością pracy i produktywnością kapitału nie zostały zminimalizowane.

Potwierdzają to także badania przeprowadzone w latach 2004-2009 przez Wójcik i Nowak [2014] w towarowych gospodarstwach rolnych w Polsce, w których przeciętna wydajność pracy wzrosła zaledwie o 9,1%, przy stosunkowo dużych nakładach na wyposażenie techniczne. Może to świadczyć, że przy stosunkowo małych gospodarstwach, jakie mamy w Polsce, inwestycje – nawet duże – w zakup środków technicznych nie zawsze są efektywnie wykorzystywane, stąd powstają problemy z niską wydajnością pracy i produktywnością kapitału.

Z kolei Grzelak [2013] oceniając procesy inwestycyjne w rolnictwie w Polsce w latach 2004-2011, stwierdza, że pomimo wzrostowej tendencji zdolności do inwestowania po akcesji z UE, jej poziom jest niewystarczający do zahamowania procesu wzrostu zużycia majątku. Od 2004 roku fundusze z UE wspierają inwestycje w naszym rolnictwie, jednakże w stosunku do potrzeb inwestycyjnych są one wciąż niewystarczające. Należy pamiętać, że istnieje także znaczne zróżnicowanie pod względem aktywności inwestycyjnej gospodarstw rolnych zarówno ze względu na ich wielkość, jak i skalę produkcji. W sytuacji przewidywanego relatywnie niskiego tempa wzrostu PKB w naszym kraju w najbliższych latach, utrudniającego zwiększenie zatrudnienia osób mieszkających na wsi w zawodach pozarolniczych, trudno będzie oczekiwać przełomu w zakresie przewagi procesów reprodukcji poszerzonej nad dekapitalizacją majątku produkcyjnego. Poczta [2012] stwierdza, że w Polsce „odnowienie majątku trwałego zachodzi tylko w przypadku maszyn i urządzeń, a dekapitalizacja następuje w odniesieniu do budynków i budowli oraz środków transportu”. Procesy inwestycyjne następują tylko w ograniczonej liczbie gospodarstw rolnych, z reguły największych, natomiast stagnacja, a najczęściej ubytek środków trwałych netto w przeważającej liczbie gospodarstw.

Jak podaje J. Pawlak [2013]²³ „w latach 1999-2010 nastąpiło zwiększenie stopnia zużycia środków mechanizacji polskiego rolnictwa – w sektorze prywatnym z 57,7 do 87,7% a w sektorze publicznym z 66,8 do 73,6%. Przyczyną zwiększenia stopnia zużycia parku maszynowego jest jego starzenie się. Przyrost liczby maszyn wynika głównie z wydłużania okresu ich użytkowania, zwłaszcza w gospodarstwach o małej skali produkcji. Stopień zużycia środków mechanizacji rolnictwa w poszczególnych grupach gospodarstw jest zróżnicowany w zależności od ich kondycji i skali produkcji”.

²³ Przykładem może być duża liczba i niewielki wzrost liczby ciągników w polskim rolnictwie indywidualnym w latach 2000-2010 z 1311,39 tys. do 1350,56 tys., czyli o 2,9%. Jak przytacza autor, są to głównie ciągniki stare, eksploatowane w małych gospodarstwach rolnych [J. Pawlak 2013].

Na podstawie powyższych badań można zatem stwierdzić, że również kapitał zainwestowany w polskim rolnictwie nie daje gwarancji szybkiego zmniejszenia dystansu w stosunku do rozwiniętych krajów UE-15.

W latach 2002-2010 produkcja rolnicza liczona w mln euro (tab. 4.1) w krajach Unii Europejskiej wzrosła w niewielkim stopniu, bo tylko o 4,6%. W tym czasie w dziewięciu krajach (głównie UE-15) wartość produkcji uległa zmniejszeniu. Największe zmiany nastąpiły w Luksemburgu, gdzie produkcja rolnicza zmniejszyła się o 17,2%, w Grecji o 16,5%, na Malcie 14,4% i w Wielkiej Brytanii 8,9%. Największymi producentami rolnymi w UE w 2010 roku była Francja z udziałem 18,8%, Niemcy 13,0%, Włochy 12,4%, Hiszpania 11%, Holandia 7,1%, Wielka Brytania 6,5% oraz Polska 5,6%. Największy wzrost produkcji w latach 2002-2010 odnotowały nowe kraje UE-12, a przede wszystkim Litwa o 58,7%, Łotwa 47,1%, Polska 44,5% i Rumunia 40,4%. Świadczy to o stabilizacji produkcji, a nawet jej lekkim spadku w krajach UE-15 (co może oznaczać wyczerpywanie się potencjalnych zasobów użytków rolnych produkcji rolniczej, zarówno z przyczyn ekonomicznych, jak i naturalnych) oraz o możliwościach wzrostu produkcji w krajach nowej Unii. Przykładem jest Polska, której produkcja rolna w latach 2002-2010 wzrosła o blisko 6 mld euro, czyli o blisko jedną trzecią. Jednakże nasz kraj nadal posiada duży potencjał wzrostu. Dla porównania w Niemczech, które posiadają zbliżoną wielkość zasobów rolnictwa, produkcja rolnicza jest ponad dwa razy większa.

W tabeli 4.3 przedstawiono relacje, jakie istniały w pierwszej dekadzie XXI wieku między czynnikami produkcji w wybranych krajach w rolnictwie UE. W polskim rolnictwie, podobnie jak i w przypadku innych nowych krajów członkowskich (UE-12) były one mniej korzystne w porównaniu z większością krajów UE-15. W Polsce i w nowych państwach UE na 1 AWU przypadało odpowiednio 13,48 ha i 11,86 ha UR oraz 6,48 tys. euro i 7,36 tys. euro nakładów kapitałowych, tj. ponad 3-krotnie i 6-krotnie mniej niż w krajach rozwiniętych (UE-15). Polskie rolnictwo miało najniższe nakłady kapitałowe w przeliczeniu na roczną jednostkę pracy (niższe były tylko w rolnictwie rumuńskim). Na tej podstawie można wnioskować o słabości naszego rolnictwa zarówno w porównaniu do takich krajów, jak: Holandia, Belgia, Dania czy Niemcy, ale także i do większości nowych krajów członkowskich, jak: Czechy, Słowacja, Estonia.

Powierzchnia użytków rolnych na 1 zatrudnionego wskazuje, że w Polsce występuje istotna nadwyżka zatrudnionych w rolnictwie, zwłaszcza w porównaniu z krajami o podobnych warunkach klimatycznych. W krajach strefy śródziemnomorskiej zatrudnienie na 1 ha jest większe, jednak wynika ono z odmiennej struktury produkcji (głównie pracochłonnych upraw, np. warzyw i owoców). Miało to też swoje odzwierciedlenie w niskiej wydajności pracy. Nieco korzystniej dla polskiego rolnictwa wygląda analiza miernika przedstawiającego wartość nakładów kapitałowych na 1 ha użytków rolnych (w tys. euro). Wprawdzie i tutaj należeliśmy do krajów o najniższych nakładach, jednak różnice były mniejsze, bo tylko 2-3-krotne (z wyjątkiem Holandii i Danii).

Tabela 4.3. Relacje pomiędzy czynnikami produkcji w rolnictwie krajów UE w 2010 roku

Kraje	Liczba AWU ^a na 100 ha UR	Powierzchnia UR na 1 zatrudnionego (w ha)	Wartość nakładów kapitałowych na 1 AWU ^a (w tys. euro)	Wartość nakładów kapitałowych na 1 ha UR (w tys. euro)
Austria	4,45	22,47	37,98	1,69
Belgia	4,55	21,96	94,66	4,31
Bułgaria	11,74	8,51	7,05	0,83
Cypr	17,33	5,77	15,42	2,67
Czechy	3,68	27,17	27,64	1,02
Dania	2,26	44,30	141,27	3,19
Estonia	3,16	31,60	16,87	0,53
Finlandia	3,69	27,13	45,01	1,66
Francja	3,09	32,38	59,26	1,83
Grecja	13,96	7,16	10,44	1,46
Hiszpania	3,60	27,74	24,55	0,88
Holandia	9,39	10,65	104,29	9,79
Irlandia	3,52	28,41	33,28	1,17
Litwa	5,41	18,47	11,10	0,60
Luksemburg	2,68	37,34	82,75	2,22
Łotwa	4,96	20,18	8,67	0,43
Malta	41,18	2,43	17,23	7,09
Niemcy	3,10	32,23	72,15	2,24
Polska	13,48	7,42	6,48	0,87
Portugalia	9,71	10,29	16,83	1,63
Rumunia	16,29	6,14	4,82	0,79
Słowacja	4,30	23,28	21,13	0,91
Słowenia	16,55	6,04	11,51	1,91
Szwecja	1,90	52,68	74,54	1,41
Węgry	9,80	10,20	13,00	1,27
Wielka Brytania	1,75	57,28	65,96	1,15
Włochy	9,12	10,96	28,48	2,60
UE-12	11,86	8,43	7,36	0,87
UE-15	4,30	23,25	42,07	1,81
UE-27	6,40	15,63	24,21	1,55

^a 1 AWU – **Roczna jednostka pracy (AWU)** jest ekwiwalentem czasu przepracowanego w ciągu roku w gospodarstwie rolnym przez 1 osobę pełnozatrudnioną w rolnictwie. W Polsce przyjęto 2120 godzin przepracowanych w ciągu roku jako równoważnik pełnego etatu (roczną jednostkę pracy).

Źródło: K. Pawlak [2013].

Produktywność czynników produkcji mierzona wartością produkcji rolnej w rolnictwie krajów UE w 2010 roku przedstawiono w tabeli 4.4. Produkcja rolna z 1 ha użytków rolnych była w Polsce blisko 2-krotnie niższa niż w krajach UE-15, niższa o 37,6% niż średnia w UE-27 i nieco wyższa niż w krajach UE-12. Natomiast w porównaniu z Holandią była ponad 10-krotnie niższa. Na powyższe różnice składa się wiele czynników, wynikających między innymi z gorszej jakości gruntów, klimatu itp., lecz także kultury uprawy roli związanej z poziomem wykształcenia rolników, mechanizacją, technikami uprawy i nawożenia, materiału siewnego itp. Z kolei produktywność pracy mierzona produkcją rolną przypadającą na 1 AWU wynosiła w Polsce 9,3 tys. euro i była zbliżona do średniej w państwach UE-12 (9,5 tys. euro), natomiast 5,5-krotnie niższa niż w krajach UE-15 oraz ponad 3-krotnie niższa niż średnia w krajach UE-27.

Tabela 4.4. Produktywność czynników produkcji mierzona wartością produkcji rolnej w rolnictwie krajów UE w 2010 roku

Kraje	Produkcja rolna					
	na 1 ha UR		na 1 AWU		na 1 euro nakładów kapitałowych	
	euro	UE = 100%	euro	UE = 100%	euro	UE = 100%
Austria	1 905	95,2	42 808	137,0	1,13	87,3
Belgia	5 618	280,9	123 349	394,7	1,30	100,9
Bułgaria	1 139	57,0	9 700	31,0	1,38	106,6
Cypr	4 541	227,0	26 204	83,8	1,70	131,6
Czechy	1 112	55,6	30 221	96,7	1,09	84,7
Dania	3 416	170,8	151 327	484,2	1,07	83,0
Estonia	652	32,6	20 591	65,9	1,22	94,5
Finlandia	1 608	80,4	43 630	139,6	0,97	75,1
Francja	2 355	117,7	76 258	244,0	1,29	99,7
Grecja	2 391	119,5	17 129	54,8	1,64	127,1
Hiszpania	1 520	76,0	42 159	134,9	1,72	133,0
Holandia	12 775	638,7	136 104	435,5	1,31	101,1
Irlandia	1 361	68,0	38 666	123,7	1,16	90,0
Litwa	709	35,5	13 105	41,9	1,18	91,5
Luksemburg	2 151	107,5	80 314	257,0	0,97	75,2
Łotwa	482	24,1	9 717	31,1	1,12	86,8
Malta	11 476	573,7	27 871	89,2	1,62	125,3
Niemcy	2 652	132,6	85 474	273,5	1,18	91,8
Polska	1 248	62,4	9 253	29,6	1,43	110,5
Portugalia	2 005	100,3	20 643	66,0	1,23	95,0
Rumunia	1 031	51,6	6 329	20,3	1,31	101,7
Słowacja	923	46,1	21 487	68,7	1,02	78,8
Słowenia	2 234	111,7	13 495	43,2	1,17	90,8
Szwecja	1 484	74,2	78 165	250,1	1,05	81,2
Węgry	1 519	75,9	15 496	49,6	1,19	92,3
Wielka Brytania	1 381	69,0	79 083	253,0	1,20	92,9
Włochy	3 356	167,8	36 798	117,7	1,29	100,1
UE-12	1 132	56,6	9 552	30,6	1,30	100,5
UE-15	2 334	116,7	54 269	173,6	1,29	99,9
UE-27	2 000	100,0	31 255	100,0	1,29	100,0

Źródło: K. Pawlak [2013].

W 2010 roku najmniejsze dysproporcje pomiędzy rolnictwem w Polsce a w starych i nowych państwach członkowskich wystąpiły w zakresie wydajności nakładów kapitałowych ocenianej na podstawie wartości produkcji rolnej. Najwyższe wśród państw UE-27 wartości produkcji dawał jednostkowy nakład kapitału w rolnictwie hiszpańskim (1,72 euro), cypryjskim (1,70 euro), greckim (1,64 euro) i maltańskim (1,62 euro), polskie rolnictwo miało również wysoką wartość produkcji (1,43 euro). Można zauważyć, że w większości przypadków wysoką przeciętną produktywność nakładów kapitałowych osiągnięto w krajach o niskim poziomie rozwoju rolnictwa. Według K. Pawlak [2013] „wzrost nakładów w rolnictwie rozwiniętym prowadzi bowiem do spadku ich efektywności, a korzyści ze zwiększenia ich poziomu są skutkiem wzrostu wielkości produkcji i dochodu”.

Z uwagi na ograniczone możliwości prezentacji większego przekroju wolumenu, struktury asortymentowej i wydajności produkcji rolnej polskiego rolnictwa na tle kra-

jów UE, ograniczono się jedynie do analizy zmian w produkcji zbóż, buraków cukrowych, bydła i trzody chlewnej. Wśród państw UE w 2011 roku Polska była trzecim producentem zbóż, po Francji i Niemczech, z udziałem około 9%. W pierwszej dekadzie XXI wieku udział Polski w produkcji zbóż w UE niewiele się zwiększył, bo około 1 p.p. Jednak wydajność plonów z hektara wzrosła w tym czasie w Polsce z 25,3 dt/ha do 34,3 dt/ha, czyli o ponad 35,6%, podczas gdy w UE-27 plony w tym czasie wzrosły jedynie o niecałe 14%. Pomimo to, wyprzedzamy pod względem plonów z ha jedynie Cypr i kraje bałtyckie: Litwę, Łotwę i Estonię. W innych nowych krajach UE, wzrosty plonów w tym czasie były większe, np. w Bułgarii o 73%, Rumunii 114,5%, Słowacji 82,3%, Węgrzech 40,5%. Najwyższą w skali całej UE wydajnością jednostkową w produkcji zbóż, determinowaną korzystnymi warunkami przyrodniczymi, ale też i wysokim poziomem agrotechniki charakteryzowały się kraje Beneluksu, a także Austria, Irlandia, Francja, Niemcy, Słowenia. Polska w latach 2000-2011 zwiększyła produkcję zbóż oraz plony z hektara, a także zmniejszyła różnicę do średnich plonów w UE z 55,7% w 2000 roku do 66,3% w 2011 roku, niemniej dystans między naszym krajem i nowymi krajami, a UE-15 nadal pozostaje bardzo duży. Istotny wpływ na wyniki produkcji zbóż w Polsce ma istniejąca struktura gospodarstw rolnych, blisko 70% z nich prowadzi uprawę zbóż i są to głównie gospodarstwa do 5 ha. Tak rozproszona struktura utrudnia wprowadzenie nowoczesnych maszyn rolniczych, wzrost wydajności i osiągnięcie korzyści ze skali produkcji (tab. 4.5).

Produkcja buraków cukrowych zarówno w krajach UE, jak i Polsce ma tendencję malejącą. W latach 2000-2011 zbiory buraków zmniejszyły się w krajach Wspólnoty o 13,1%, natomiast w Polsce o 11,1%. Było to spowodowane limitami produkcji cukru w Unii, a z uwagi na niewielkie rozmiary upraw i związaną z tym rentownością wycofały się z produkcji buraków takie kraje, jak: Bułgaria, Irlandia, Słowenia, Portugalia. Udział Polski w produkcji buraków w UE niewiele się w tym czasie zmienił i oscyluje między 9,6-9,8%, pomimo spadku produkcji o 11%. Plony buraków cukrowych w UE-27 zwiększyły się o 33,2% z 552 dt/ha do 735 dt/ha, w Polsce wzrosły z 394 dt/ha do 574 dt/ha, czyli o 45,7%. Różnica pomiędzy średnimi plonami w UE i Polsce zmniejszyła się i jest niższa w naszym kraju o niespełna 22%. Poprawa wyników produkcji buraków w Polsce jest w dużym stopniu wynikiem zmniejszenia się liczby najmniejszych producentów oraz pomocy udzielanej przez korporacje cukrownicze w zakresie postępu w agrotechnice upraw oraz udzielaniu korzystnych kredytów (tab. 4.6).

Pod względem wielkości stada bydła Polska zajmowała w 2011 roku szóste miejsce w UE-27 z udziałem 6,6%. W latach 2000-2011 liczba sztuk bydła przypadająca na 100 ha UR wzrosła z 34,1 do 38,1 sztuk/ha. Można uznać, że pod tym względem zmniejszyliśmy różnicę, gdyż pomiędzy 2000 a 2011 rokiem liczba bydła w krajach UE zmniejszyła się o 10,6%, a w Polsce tylko o 5,3%. Jednakże do średniej europejskiej brakowało nam ok. 19%. W 2011 roku Polska zajmowała siódme miejsce w UE pod względem ilości bydła. Generalnie jednak liczba bydła w Polsce w tym czasie zmniejszyła się z 6,1 do 5,8 mln sztuk (tab. 4.7).

Tabela 4.5. Produkcja oraz wydajność z ha zbóż oraz ich udział w produkcji w krajach UE

Państwa	Zbiory										Plony										
	w tys. t			zmiany (w proc.)			w dt z 1 ha			zmiany (w proc.)			w dt z 1 ha			zmiany (w proc.)			Udział w produkcji (w proc.)		
	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011
UE-27	277 926,0	287 996,0	292 817,0	3,6	5,4	1,7	45,4	48,3	51,7	6,4	13,9	7,0	100,0	100,0	100,0	1,7	1,8	1,9	100,0	100,0	100,0
Austria	4 722,0	5 197,0	5 705,0	10,1	20,8	9,8	54,2	63,5	70,7	17,2	30,4	11,3	1,7	1,8	1,9	1,7	1,8	1,9	100,0	100,0	100,0
Belgia	2 513,0	2 787,0	2 939,0	10,9	17,0	5,5	80,2	86,5	90,0	7,9	12,2	4,0	0,9	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	100,0	100,0	100,0
Bulgaria	4 387,0	5 839,0	7 521,0	33,1	71,4	28,8	24,6	33,9	42,5	37,8	72,8	25,4	1,6	2,0	2,6	1,6	2,0	2,6	100,0	100,0	100,0
Cypr	48,0	70,0	74,0	45,8	54,2	5,7	9,3	12,0	19,6	29,0	110,8	63,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Czechy	6 460,0	7 668,0	7 973,0	18,7	23,4	4,0	39,1	47,5	54,2	21,5	38,6	14,1	2,3	2,7	2,7	2,3	2,7	2,7	2,3	2,7	2,7
Dania	9 413,0	9 283,0	8 767,0	-1,4	-6,9	-5,6	62,2	61,5	59,1	-1,1	-5,0	-3,9	3,4	3,2	3,0	3,4	3,2	3,0	3,4	3,2	3,0
Estonia	697,0	760,0	771,0	9,0	10,6	1,4	21,1	26,9	26,0	27,5	23,2	-3,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Finlandia	4 103,0	4 059,0	3 739,0	-1,1	-8,9	-7,9	35,0	34,2	35,3	-2,3	0,9	3,2	1,5	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3
Francja	65 698,0	64 104,0	65 981,0	-2,4	0,4	2,9	72,4	69,8	68,3	-3,6	-5,7	-2,1	23,6	22,3	22,5	23,6	22,3	22,5	23,6	22,3	22,5
Grecja	4 968,0	5 097,0	4 664,0	2,6	-6,1	-8,5	39,0	40,6	48,5	4,1	24,4	19,5	1,8	1,8	1,6	1,8	1,8	1,6	1,8	1,8	1,6
Hiszpania	24 556,0	14 226,0	22 040,0	-42,1	-10,2	54,9	36,1	21,7	37,1	-39,9	2,8	71,0	8,8	4,9	7,5	8,8	4,9	7,5	8,8	4,9	7,5
Holandia	1 732,0	1 775,0	1 610,0	2,5	-7,0	-9,3	79,1	82,0	78,0	3,7	-1,4	-4,9	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5
Irlandia	2 174,0	1 940,0	2 512,0	-10,8	15,5	29,5	78,4	70,1	84,4	-10,6	7,7	20,4	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7	0,9	0,8	0,7	0,9
Litwa	2 657,0	2 811,0	3 226,0	5,8	21,4	14,8	27,1	29,4	30,3	8,5	11,8	3,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,1
Luksemburg	153,0	161,0	150,0	5,2	-2,0	-6,8	54,2	56,3	51,9	3,9	-4,2	-7,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Łotwa	924,0	1 314,0	1 422,0	42,2	53,9	8,2	22,7	28,0	27,5	23,3	21,1	-1,8	0,3	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5	0,3	0,5	0,5
Malta	12,0	12,0	17,0	0,0	41,7	41,7	40,1	40,0	53,0	-0,2	32,2	32,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Niemcy	45 271,0	45 980,0	41 938,0	1,6	-7,4	-8,8	64,5	67,1	64,6	4,0	0,2	-3,7	16,3	16,0	14,3	16,3	16,0	14,3	16,3	16,0	14,3
Polska	22 341,0	26 938,0	26 767,0	20,5	19,8	-0,6	25,3	32,3	34,3	27,7	35,6	6,2	8,0	9,4	9,1	8,0	9,4	9,1	8,0	9,4	9,1
Portugalia	1 608,0	790,0	1 158,0	-50,9	-28,0	46,6	27,8	20,3	40,2	-27,0	44,6	98,0	0,6	0,3	0,4	0,6	0,3	0,4	0,6	0,3	0,4
Rumunia	10 499,0	19 350,0	20 842,0	84,3	98,5	7,7	18,6	33,3	39,9	79,0	114,5	19,8	3,8	6,7	7,1	3,8	6,7	7,1	3,8	6,7	7,1
Słowacja	2 204,0	3 585,0	3 655,0	62,7	65,8	2,0	27,1	45,1	49,4	66,4	82,3	9,5	0,8	1,2	1,2	0,8	1,2	1,2	0,8	1,2	1,2
Słowenia	497,0	580,0	611,0	16,7	22,9	5,3	48,2	60,1	63,7	24,7	32,2	6,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Szwecja	5 604,0	5 050,0	4 651,0	-9,9	-17,0	-7,9	45,6	49,3	47,2	8,1	3,5	-4,3	2,8	1,8	1,6	2,8	1,8	1,6	2,8	1,8	1,6
Węgry	10 036,0	16 212,0	13 692,0	61,5	36,4	-15,5	36,3	55,3	51,0	52,3	40,5	-7,8	3,6	5,6	4,7	3,6	5,6	4,7	3,6	5,6	4,7
Wielka Brytania	23 989,0	20 998,0	21 485,0	-12,5	-10,4	2,3	71,6	72,0	69,8	0,6	-2,5	-3,1	8,6	7,3	7,3	8,6	7,3	7,3	8,6	7,3	7,3
Włochy	20 661,0	21 423,0	19 503,0	3,7	-5,6	-9,0	49,9	53,6	56,8	7,4	13,8	6,0	7,4	7,4	6,7	7,4	7,4	6,7	7,4	7,4	6,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa [2001-2013].

Tabela 4.6. Produkcja oraz wydajność z ha buraków cukrowych oraz ich udział w produkcji w krajach UE

Państwa	Zbiory										Płony										
	w tys. t					zmiany (w proc.)					w dt z 1 ha					zmiany (w proc.)					
	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005
UE-27	137 406,0	135 580,0	119 399,0	-1,3	-13,1	-11,9	20,5	35,0	12,1	592,0	604,0	735,0	9,4	33,2	21,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Austria	2 560,0	3 084,0	3 456,0	20,5	35,0	12,1	592,0	690,0	742,0	16,6	25,3	7,5	1,9	2,3	2,9	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Belgia	6 152,0	5 983,0	5 409,0	-2,7	-12,1	-9,6	677,0	670,0	870,0	-1,0	28,5	29,9	4,5	4,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bulgaria	23,0	25,0	0,0	8,7	-100,0	-100,0	104,0	191,0	•	83,7	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Cypr	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Czechy	2 809,0	3 496,0	3 899,0	24,5	38,8	11,5	458,0	533,0	668,0	16,4	45,9	25,3	2,0	2,6	3,3	2,4	2,0	2,4	2,0	2,4	2,0
Dania	3 345,0	2 763,0	2 700,0	-17,4	-19,3	-2,3	565,0	588,0	675,0	4,1	19,5	14,8	2,4	2,0	2,3	•	•	•	•	•	•
Estonia	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Finlandia	1 046,0	1 181,0	676,0	12,9	-35,4	-42,8	325,0	379,0	479,0	16,6	47,4	26,4	0,8	0,9	0,6	22,6	23,0	31,9	22,6	23,0	31,9
Francja	31 121,0	31 150,0	38 106,0	0,1	22,4	22,3	759,0	823,0	969,0	8,4	27,7	17,7	8,4	6,8	7,4	2,2	1,9	0,3	2,2	1,9	0,3
Grecja	3 033,0	2 598,0	324,0	-14,3	-89,3	-87,5	632,0	636,0	589,0	0,6	-6,8	-7,4	0,6	5,8	5,4	5,8	5,4	3,5	5,8	5,4	3,5
Hiszpania	7 930,0	7 291,0	4 189,0	-8,1	-47,2	-42,5	633,0	714,0	932,0	12,8	47,2	30,5	12,8	4,9	4,4	4,9	4,4	4,9	4,9	4,4	4,9
Holandia	6 798,0	5 931,0	5 858,0	-12,8	-13,8	-1,2	612,0	650,0	799,0	6,2	30,6	22,9	6,2	30,6	22,9	4,9	4,4	4,9	4,9	4,4	4,9
Irlandia	1 829,0	1 395,0	0,0	-23,7	-100,0	-100,0	568,0	450,0	•	-20,8	•	•	1,3	1,0	0,0	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7
Litwa	882,0	799,0	878,0	-9,4	-0,5	9,9	318,0	381,0	499,0	19,8	56,9	31,0	0,6	0,6	0,7	•	•	•	•	•	•
Luksemburg	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Łotwa	408,0	520,0	0,0	27,5	-100,0	-100,0	321,0	385,0	•	19,9	•	•	0,3	0,4	0,0	•	•	•	•	•	•
Malta	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Niemcy	27 870,0	25 285,0	25 000,0	-9,3	-10,3	-1,1	617,0	602,0	628,0	-2,4	1,8	4,3	20,3	18,6	20,9	•	•	•	•	•	•
Polska	13 134,0	11 912,0	11 674,0	-9,3	-11,1	-2,0	394,0	416,0	574,0	5,6	45,7	38,0	9,6	8,8	9,8	9,6	8,8	9,8	9,6	8,8	9,8
Portugalia	462,0	605,0	8,0	31,0	-98,3	-98,7	585,0	701,0	248,0	19,8	-57,6	-64,6	0,3	0,4	0,0	0,3	0,4	0,0	0,3	0,4	0,0
Rumunia	667,0	730,0	660,0	9,4	-1,0	-9,6	138,0	292,0	351,0	111,6	154,3	20,2	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6
Słowacja	961,0	1 733,0	1 161,0	80,3	20,8	-33,0	304,0	524,0	641,0	72,4	110,9	22,3	0,7	1,3	1,0	0,7	1,3	1,0	0,7	1,3	1,0
Słowenia	349,0	260,0	0,0	-25,5	-100,0	-100,0	430,0	514,0	•	19,5	•	•	0,3	0,2	0,0	•	•	•	•	•	•
Szwecja	2 602,0	2 381,0	2 493,0	-8,5	-4,2	4,7	469,0	484,0	629,0	3,2	34,1	30,0	1,9	1,8	2,1	1,9	1,8	2,1	1,9	1,8	2,1
Węgry	1 976,0	3 516,0	856,0	77,9	-56,7	-75,7	344,0	570,0	571,0	65,7	66,0	0,2	1,4	2,6	0,7	1,4	2,6	0,7	1,4	2,6	0,7
Wielka Brytania	9 079,0	8 687,0	8 504,0	-4,3	-6,3	-2,1	525,0	587,0	733,0	11,8	43,4	28,3	6,6	6,4	7,1	6,6	6,4	7,1	6,6	6,4	7,1
Włochy	12 370,0	14 156,0	3 548,0	14,4	-71,3	-74,9	462,0	559,0	570,0	21,0	23,4	2,0	9,0	10,4	3,0	9,0	10,4	3,0	9,0	10,4	3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa [2001-2013].

Tabela 4.7. Zmiany w liczbie, obsadzie bydła na 100 ha UR i udziale w produkcji bydła w krajach UE w latach 2000-2011

Państwa	Ilość										Na 100 ha użytków rolnych						Udział w produkcji (w proc.)		
	w tys. t			zmiany (w proc.)			w szt.			zmiany (w proc.)									
	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011				
UE-27	97 636,0	91 308,0	87 286,0	-6,5	-10,6	-4,4	49,1	48,6	46,8	-1,0	-4,7	-3,7	100,0	100,0	100,0				
Austria	2 172,0	2 011,0	2 013,0	-7,4	-7,3	0,1	64,1	61,6	70,2	-3,9	9,5	14,0	2,2	2,2	2,3				
Belgia	3 042,0	2 699,0	2 535,0	-11,3	-16,7	-6,1	218,8	194,8	189,6	-11,0	-13,3	-2,7	3,1	3,0	2,9				
Bulgaria	682,0	672,0	544,0	-1,5	-20,2	-19,0	12,2	12,8	10,7	4,9	-12,3	-16,4	0,7	0,7	0,6				
Cypr	54,0	61,0	57,0	13,0	5,6	-6,6	38,1	36,2	48,0	-5,0	26,0	32,6	0,1	0,1	0,1				
Czechy	1 574,0	1 397,0	1 344,0	-11,2	-14,6	-3,8	36,8	32,8	31,8	-10,9	-13,6	-3,0	1,6	1,5	1,5				
Dania	1 868,0	1 570,0	1 568,0	-16,0	-16,1	-0,1	70,6	58,0	58,3	-17,8	-17,4	0,5	1,9	1,7	1,8				
Estonia	267,0	250,0	236,0	-6,4	-11,6	-5,6	27,1	28,3	25,0	4,4	-7,7	-11,7	0,3	0,3	0,3				
Finlandia	1 057,0	959,0	914,0	-9,3	-13,5	-4,7	47,6	42,2	40,0	-11,3	-16,0	-5,2	1,1	1,1	1,0				
Francja	20 311,0	19 310,0	19 086,0	-4,9	-6,0	-1,2	68,4	65,3	65,5	-4,5	-4,2	0,3	20,8	21,1	21,9				
Grecja	602,0	605,0	627,0	0,5	4,2	3,6	7,1	15,2	7,7	114,1	8,5	-49,3	0,6	0,7	0,7				
Hiszpania	6 217,0	6 463,0	5 923,0	4,0	-4,7	-8,4	20,9	22,3	21,5	6,7	2,9	-3,6	6,4	7,1	6,8				
Holandia	4 070,0	3 799,0	3 885,0	-6,7	-4,5	2,3	208,1	195,8	205,1	-5,9	-1,4	4,7	4,2	4,2	4,5				
Irlandia	7 037,0	6 983,0	6 493,0	-0,8	-7,7	-7,0	160,0	162,0	142,5	1,3	-10,9	-12,0	7,2	7,6	7,4				
Litwa	898,0	792,0	748,0	-11,8	-16,7	-5,6	26,3	27,9	26,7	6,1	1,5	-4,3	0,9	0,9	0,9				
Luksemburg	205,0	185,0	193,0	-9,8	-5,9	4,3	160,0	144,0	147,0	-10,0	-8,1	2,1	0,2	0,2	0,2				
Łotwa	378,0	371,0	380,0	-1,9	0,5	2,4	23,8	21,4	20,9	-10,1	-12,2	-2,3	0,4	0,4	0,4				
Malta	19,0	19,0	15,0	0,0	-21,1	-21,1	213,0	209,0	146,3	-1,9	-31,3	-30,0	0,0	0,0	0,0				
Niemcy	14 658,0	13 035,0	12 563,0	-11,1	-14,3	-3,6	85,9	76,5	75,1	-10,9	-12,6	-1,8	15,0	14,3	14,4				
Polska	6 083,0	5 483,0	5 762,0	-9,9	-5,3	5,1	34,1	34,5	38,1	1,2	11,7	10,4	6,2	6,0	6,6				
Portugalia	1 421,0	1 443,0	1 503,0	1,5	5,8	4,2	37,1	37,9	41,3	2,2	11,3	9,0	1,5	1,6	1,7				
Rumunia	3 051,0	2 808,0	2 001,0	-8,0	-34,4	-28,7	20,5	19,8	14,3	-3,4	-30,2	-27,8	3,1	3,1	2,3				
Słowacja	664,0	540,0	467,0	-18,7	-29,7	-13,5	27,2	27,8	24,2	2,2	-11,0	-12,9	0,7	0,6	0,5				
Słowenia	471,0	451,0	470,0	-4,2	-0,2	4,2	90,9	88,6	102,5	-2,5	12,8	15,7	0,5	0,5	0,5				
Szwecja	1 684,0	1 605,0	1 512,0	-4,7	-10,2	-5,8	53,4	49,9	49,3	-6,6	-7,7	-1,2	1,7	1,8	1,7				
Węgry	857,0	723,0	682,0	-15,6	-20,4	-5,7	14,6	12,3	12,8	-15,8	-12,3	4,1	0,9	0,8	0,8				
Wielka Brytania	11 133,0	10 770,0	9 933,0	-3,3	-10,8	-7,8	65,6	63,5	57,9	-3,2	-11,7	-8,8	11,4	11,8	11,4				
Włochy	7 162,0	6 304,0	5 832,0	-12,0	-18,6	-7,5	45,8	42,9	41,9	-6,3	-8,5	-2,3	7,3	6,9	6,7				

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa [2001-2013].

Tabela 4.8. Zmiany w liczbie, obsadzie na 100 ha UR i udziale w produkcji trzody chlewnej w krajach UE w latach 2000-2011

Państwa	Ilość										Na 100 ha użytków rolnych						Udział w produkcji (w proc.)		
	w tys. t			zmiany (w proc.)			w szł.			zmiany (w proc.)									
	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011	2005/2000	2011/2000	2011/2005	2000	2005	2011				
UE-27	159 796,0	159 744,0	150 485,0	0,0	-5,8	-5,8	80,3	85,0	80,7	5,9	0,5	-5,1	100,0	100,0	100,0				
Austria	3 431,0	3 209,0	3 134,0	-6,5	-8,7	-2,3	101,2	98,4	109,2	-2,8	7,9	11,0	2,1	2,0	2,1				
Belgia	7 369,0	6 318,0	6 521,0	-14,3	-11,5	3,2	530,1	456,2	487,8	-13,9	-8,0	6,9	4,6	4,0	4,3				
Bulgaria	1 512,0	931,0	664,0	-38,4	-56,1	-28,7	27,1	17,7	13,1	-34,7	-51,7	-26,0	0,9	0,6	0,4				
Cypr	419,0	471,0	439,0	12,4	4,8	-6,8	295,0	282,0	370,7	-4,4	25,7	31,5	0,3	0,3	0,3				
Czechy	3 688,0	2 877,0	1 749,0	-22,0	-52,6	-39,2	86,1	67,5	41,4	-21,6	-51,9	-38,7	2,3	1,8	1,2				
Dania	11 922,0	13 534,0	12 932,0	13,5	8,5	-4,4	450,4	500,0	480,7	11,0	6,7	-3,9	7,5	8,5	8,6				
Estonia	286,0	340,0	372,0	18,9	30,1	9,4	29,0	38,6	39,3	33,1	35,5	1,8	0,2	0,2	0,2				
Finlandia	1 296,0	1 401,0	1 335,0	8,1	3,0	-4,7	58,6	61,8	58,4	5,5	-0,3	-5,5	0,8	0,9	0,9				
Francja	14 930,0	14 951,0	13 985,0	0,1	-6,3	-6,5	50,3	50,6	48,1	0,6	-4,4	-4,9	9,3	9,4	9,3				
Grecja	973,0	949,0	1 109,0	-2,5	14,0	16,9	11,4	23,9	13,6	109,6	19,3	43,1	0,6	0,6	0,7				
Hiszpania	22 418,0	24 884,0	25 635,0	11,0	14,4	3,0	75,3	85,3	93,1	13,3	23,6	9,1	14,0	15,6	17,0				
Holandia	13 118,0	11 312,0	12 429,0	-13,8	-5,3	9,9	670,7	588,9	656,0	-12,2	-2,2	11,4	8,2	7,1	8,3				
Irlandia	1 722,0	1 688,0	1 549,0	-2,0	-10,0	-8,2	39,0	39,2	34,0	0,5	-12,8	-13,3	1,1	1,1	1,0				
Litwa	936,0	1 073,0	929,0	14,6	-0,7	-13,4	27,4	37,8	33,1	38,0	20,8	-12,4	0,6	0,7	0,6				
Luksemburg	80,0	90,0	89,0	12,5	11,3	-1,1	62,6	69,9	68,1	11,7	8,8	-2,6	0,1	0,1	0,1				
Łotwa	394,0	436,0	390,0	10,7	-1,0	-10,6	24,8	25,1	21,5	1,2	-13,3	-14,3	0,2	0,3	0,3				
Malta	80,0	77,0	46,0	-3,8	-42,5	-40,3	889,0	826,0	449,4	-7,1	-49,4	-45,6	0,1	0,0	0,0				
Niemcy	25 633,0	26 858,0	26 758,0	4,8	4,4	-0,4	150,2	157,7	160,0	5,0	6,5	1,5	16,0	16,8	17,8				
Polska	17 122,0	18 112,0	13 509,0	5,8	-21,1	-25,4	96,1	114,0	89,3	18,6	-7,1	-21,7	10,7	11,3	9,0				
Portugalia	2 350,0	2 348,0	1 985,0	-0,1	-15,5	-15,5	61,4	61,7	54,6	0,5	-11,1	-11,5	1,5	1,5	1,3				
Rumunia	5 848,0	6 495,0	5 428,0	11,1	-7,2	-16,4	39,4	45,8	38,8	16,2	-1,5	-15,3	3,7	4,1	3,6				
Słowacja	1 562,0	1 149,0	687,0	-26,4	-56,0	-40,2	63,9	59,2	35,6	-7,4	-44,3	-39,9	1,0	0,7	0,5				
Słowenia	558,0	534,0	396,0	-4,3	-29,0	-25,8	108,0	105,0	86,3	-2,8	-20,1	-17,8	0,3	0,3	0,3				
Szwecja	1 918,0	1 811,0	1 483,0	-5,6	-22,7	-18,1	60,8	56,3	48,4	-7,4	-20,4	-14,0	1,2	1,1	1,0				
Węgry	5 335,0	4 039,0	3 169,0	-23,9	-40,6	-21,9	91,1	69,2	59,4	-24,0	-34,8	-14,2	3,3	2,5	2,1				
Wielka Brytania	6 482,0	4 864,0	4 441,0	-25,0	-31,5	-8,7	38,2	28,7	25,9	-24,9	-32,2	-9,8	4,1	3,0	3,0				
Włochy	8 414,0	8 972,0	9 321,0	6,6	10,8	3,9	53,8	60,9	66,9	13,2	24,3	9,9	5,3	5,6	6,2				

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych Rolnictwa [2001-2013].

Zmiany w liczbie i udziale w produkcji UE trzody chlewnej miały zbliżony charakter jak w przypadku bydła. W 2000 i 2005 roku Polska była trzecim producentem trzody chlewnej w UE, natomiast w 2011 roku czwartym (tab. 4.8). Nasz udział w tym czasie zmniejszył się z 10,7% w 2000 roku i 11,3% w 2005 roku do 9,0% w 2011 roku. W Polsce liczba trzody chlewnej pomiędzy 2005 a 2011 rokiem zmniejszyła się o 25,4%, podczas gdy w krajach UE-27 tylko o 5,8%. W produkcji zwierzęcej (chów bydła i trzody chlewnej) dysproporcje w skali produkcji w gospodarstwach rolnych między Polską a krajami UE-15 są jeszcze większe niż produkcji roślinnej. K. Pawlak i W. Pocza [2010] stwierdzają, że dla poprawy konkurencyjności chowu bydła w Polsce konieczny będzie wzrost specjalizacji produkcji, pociągający za sobą zwiększenie przeciętnej liczby zwierząt w stadzie, a do czynników determinujących te przemiany zaliczają uczestnictwo w JRE, które zwiększyło presję przemysłu spożywczego na dostawy jednolitych partii surowca o wystandaryzowanej jakości. Kolejny impuls do koncentracji produkcji powinno stanowić wdrożenie komponentu *cross-compliance* (dobrostan zwierząt). W przypadku różnic w hodowli trzody chlewnej można zauważyć, że w Polsce funkcjonuje dużo gospodarstw o małej skali chowu, a mało gospodarstw o dużej skali produkcji. W krajach starej UE-15 udział gospodarstw o dużej skali produkcji jest zdecydowanie większy niż u nas. Procesy koncentracji produkcji roślinnej i zwierzęcej w Polsce będą musiały występować, ponieważ zostaną wymuszone przez ekonomiczne standardy wytwarzania, lecz tempo zmian i ich rozmiary są trudne do określenia. Czynnikiem determinującym ich przemiany będą procesy koncentracji obszarowej gospodarstw rolnych i wzrost ich specjalizacji.

Na podstawie przedstawionej wyżej analizy można stwierdzić, że zarówno produkcja zwierzęca, jak i roślina jest w polskim rolnictwie bardziej rozdrobniona niż w większości krajów UE. W dużym stopniu wpływa to na efektywność całej produkcji i na wydajność pracy. Nie pozwala też na osiągnięcie korzyści skali produkcji, a także ujemnie oddziałuje na konkurencyjność zasobową sektora rolnego, mimo znacznego potencjału produkcyjnego. Przewagi cenowe wytwarzanych w Polsce produktów rolnictwa miały głównie charakter kosztowy, co było związane z niższą opłatą pracy i ziemi [Chechelski 2014]. Niezbędne dla wzmocnienia pozycji konkurencyjnej naszego rolnictwa są przemiany w zakresie struktur agrarnych, polegające na koncentracji obszarowej gospodarstw oraz zwiększeniu specjalizacji i postępu techniczno-technologicznego produkcji.

4.2. Perspektywy polskiego rolnictwa do 2020 roku

Oceniając polskie rolnictwo, należy stwierdzić, że jedną z jego charakterystycznych cech jest znaczne zróżnicowanie przyrodniczych warunków produkcji (ukształtowanie terenu, warunki glebowe, klimatyczne), a także warunków produkcyjno-ekonomicznych, infrastrukturalnych i społeczno-kulturowych. Jest ono mniej wydajne w porównaniu z rolnictwem państw UE-15 i wolniej przebiegają w nim procesy modernizacyjne. Mimo dużego zróżnicowania regionalnego, rolnictwo polskie charakteryzuje wiele wspólnych cech, które można zestawić w analizie SWOT (tab. 4.9)²⁴.

²⁴ W analizie SWOT czynniki wewnętrzne stanowią silne i słabe strony, natomiast czynniki zewnętrzne to szanse i zagrożenia. Porównanie silnych i słabych stron ma na celu szukanie potencjalnej przewagi strategicznej. Z kolei analiza szans to ocena zasobów, a zagrożenia to ocena wpływu otoczenia.

Tabela 4.9. Analiza SWOT polskiego rolnictwa

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> – wysoka jakość produktów rolno-spożywczych; – istotne znaczenie polskiego rolnictwa w produkcji towarowej UE-27; – duże zasoby ziemi zapewniające samowystarczalność żywnościową kraju; – wzrost dochodów rolników (dotacje z UE stanowią około 50%); – dywersyfikowanie źródeł dochodów; – duże zasoby względnie taniej siły roboczej; – rosnąca przedsiębiorczość ludności wiejskiej; – odnowiony park maszyn i urządzeń rolniczych; – szybki wzrost powierzchni sadów (o 1/3 od 2000 roku); – przewagi komparatywne w sektorach i kierunkach produkcji o wysokich nakładach pracy i ziemi; – dobrze zachowana różnorodność biologiczna użytków rolnych, w tym zasobów genetycznych w rolnictwie; – zróżnicowana oferta rynkowa produktów tradycyjnych oraz regionalnych; – rozwój ekologicznej produkcji żywności; – relatywnie (w stosunku do innych krajów UE) tania ziemia; – poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych; – koncentracja produkcji: chowu bydła, krów i trzody chlewnej oraz produkcji rolnej; – wzrost poziomu wykształcenia rolników; – upowszechnienie rozwiązań innowacyjnych w rozwojowych gospodarstwach rolnych 	<ul style="list-style-type: none"> – duża liczba pracujących w rolnictwie; – niekorzystna struktura obszarowa gospodarstw rolnych; – niskie przestrzeganie standardów środowiskowych w produkcji rolnej; – słabe wykształcenie rolników (2,8% ma wyższe wykształcenie); – dekapitalizacja budynków i budowli oraz środków transportu; – rozdrobnienie podaży surowców rolnych; – duży udział gleb słabych i zakwaszonych; – niska wydajność i duże wahania produkcji; – niska rentowność sektora rolnego; – wysokie bezrobocie długotrwałe i ukryte; – niższy poziom dochodów w rolnictwie w porównaniu z innymi sektorami gospodarki; – niska specjalizacja w produkcji; – niski poziom infrastruktury: drogowej, energetycznej, wodnej oraz ochrony środowiska wykorzystywanej w produkcji rolnej; – niski kapitał własny rolników i niska zdolność kredytowa; – mała aktywność rolników (w szczególności osób młodych) służąca konsolidacji środowiska rolniczego, niechęć do wspólnych inwestycji; – uzależnienie dochodów rolników od dotacji z UE; – wielokierunkowy charakter gospodarstw rolnych; – rozwój „szarej strefy”; – niewielkie tempo wdrażania postępu technicznego
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> – współistnienie gospodarstw rolnych o intensywnym i zrównoważonym charakterze; – wzrost dochodów rolników, a przez to zwiększenie możliwości inwestycyjnych w gospodarstwach; – wzrost popytu i cen na surowce rolne na świecie; – wzrost aktywności korporacji transnarodowych (produkcyjnych i handlowych); – rozwój infrastruktury technicznej i społecznej; – wysoki popyt na artykuły spożywcze z Polski na rynku europejskim; – wzrost promocji i eksportu żywności do krajów trzecich (powiększenie rynków zbytu); – wzrost siły nabywczej na rynku krajowym; – wzrost zainteresowania produkcją energii ze źródeł odnawialnych; – rosnący rynek zbytu na żywność ekologiczną; – zmiana oczekiwań konsumentów w zakresie metod produkcji na korzyść ekstensywnych, przyjaznych środowisku i dobrostanowi zwierząt; – tworzenie grup producentów i klastrów rolno-przetwórczych; – duży rynek wewnętrzny; – wzrost popytu na surowce za strony sektora przetwórczego 	<ul style="list-style-type: none"> – zmniejszenie się powierzchni upraw – wypadanie ziemi z rolniczego użytkowania; – wysoki odsetek bezrobocia na wsi; – konflikt interesów (ekologicznych i intensyfikacji działalności rolniczej) na obszarach „Natura 2000”; – zmiany klimatyczne i rosnący deficyt wody; – rosnące koszty produkcji rolniczej; – wzrost konkurencyjności korporacji transnarodowych; – nadmierny protekcyjnizm państw ograniczający warunki rynku; – konkurencja ze strony producentów państw z UE; – napływ na rynek krajowy i UE żywności o niskich cenach, ale także o niskiej jakości i wartości odżywczej; – rozbieżność priorytetów polityki rolnej między rozwiniętymi państwami UE a Polską; – obniżenie wsparcia dla rolnictwa europejskiego w wyniku negocjacji WTO; – rosnące koszty produkcji rolnej (wzrost cen energii, ropy naftowej, maszyn, nawozów sztucznych itd.); – rosnąca cena ziemi utrudniająca powiększanie gospodarstw rolnych; – przechwytywanie części pomocy dla rolnictwa przez firmy zaopatrujące rolników w towary i usługi; – ograniczenia w handlu wynikające z embarga

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonej w rozdziale 4.1. analizy zmian w zasobach naszego rolnictwa w latach 2000-2012 w porównaniu z innymi krajami UE, proponowanych zmian WPR do 2020 roku oraz analizy SWOT można sformułować następujące wnioski dotyczące jego konkurencyjności:

- do 2020 roku nastąpi dalsze zmniejszenie o około 10% powierzchni UR w Polsce (7% będzie wynikało z podniesienia zobowiązań związanych z ochroną środowiska przez WPR, a kolejne 3% z rozwoju infrastruktury w naszym kraju oraz osadnictwa na dotychczasowych terenach rolnych wokół dużych miast). Może to znacząco zmniejszyć konkurencyjność naszego rolnictwa, zwłaszcza na tle świata, w mniejszym stopniu w porównaniu z innymi krajami UE;
- tempo zmian w zasobach pracy w polskim rolnictwie było wolniejsze niż w większości krajów UE. Polska jest wciąż krajem o najwyższych zasobach siły roboczej w rolnictwie UE i najwyższym udziale utrzymujących się z rolnictwa i pracujących w tym dziale gospodarki narodowej w ogólnej liczbie ludności. Wszystko wskazuje, że ten stan niewiele się zmieni w najbliższych latach [Poczta i Rzeszutko 2012]. Ponieważ poziom wykształcenia polskich rolników jest niski, trudno im będzie zatem przejść do innych zawodów, a także uzyskać w tak krótkim czasie wyższy poziom wykształcenia rolniczego (tak dużej liczbie zatrudnionych). Dodatkowo „spowolnienie” wzrostu polskiej gospodarki utrudnia przepływ nadmiernej liczby siły roboczej z rolnictwa do innych działów;
- polskie rolnictwo pod względem struktury obszarowej jest mniej konkurencyjne niż krajów UE-15. Podobne zmiany, jak w Polsce zachodzą w większości nowych krajów UE-12, jednak tempo tych zmian w większości krajów przebiega szybciej, np. w Słowacji, Czechach. W naszym kraju duża część użytków rolnych przynależy do małych i słabo powiązanych z rynkiem gospodarstw, co ogranicza wzrost produkcji rolnej i poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji (np. tzw. efektu skali produkcji). Nowe instrumentarium WPR do 2020 roku, jak: dopłaty bezpośrednie niezwiązane z produkcją, niski podatek rolny itp. spowalniają poprawę struktury agrarnej. Można zatem założyć, że w dalszym ciągu WPR nie będzie oferowała wystarczająco efektywnych i skutecznych instrumentów wspierania przemian strukturalnych w polskim rolnictwie. W efekcie nasza pozycja wśród krajów UE pod tym względem nie ulegnie istotnej poprawie;
- kapitał zainwestowany w naszym rolnictwie nie daje także gwarancji w najbliższych latach na szybką likwidację dystansu w stosunku do rozwiniętych krajów UE-15 (dekapitalizacja budynków, budowli, wysoki poziom zużycia środków transportu, a odnowienie następuje tylko w przypadku maszyn i urządzeń);
- różnice w czynnikach produkcji pomiędzy rolnictwem polskim a krajów UE-15 były bardzo duże, podobnie jak i w przypadku produktywności, dlatego też trudno sądzić, że do 2020 roku radykalnie zmieni się nasza pozycja w stosunku do tych krajów;

- można sądzić, że zmiany w poziomie i strukturze produkcji rolniczej w Polsce w dalszym ciągu będą zbieżne z tymi, jakie występują w UE. Wynika to z podporządkowania rolnictwa wszystkich krajów członkowskich WPR, co w przypadku Polski nie jest korzystne, ponieważ zdecydowanie większe szanse w uzyskaniu przewag konkurencyjnych mamy w produkcji zwierzęcej [K. Pawlak 2013, Poczta 2012 oraz inni autorzy] niż roślinnej. A ta ostatnia systematycznie zwiększa swój udział w produkcji polskiego rolnictwa;
- za jedną z istotnych determinant szybszego rozwoju polskiego rolnictwa uznaje się niewielką skłonność polskich rolników do działań zbiorowych, kooperacji i tworzenia instytucji współpracy (spółdzielni, grup producentów itp.). W krajach UE-15 zdecydowanie wyższa niż w Polsce jest organizacja łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie, wzmocnienie pozycji producentów i ich lepsze powiązanie z rynkiem. Poprawa efektywności wykorzystania ziemi i pracy to także poprawa jakości czynników produkcji warunkowana poziomem wiedzy producentów, postępem technicznym, możliwością wzrostu produkcji poprzez lepsze zmianowanie czy racjonalizację wykorzystania czynników plonotwórczych, takich jak nawozy, środki ochrony roślin, a także postęp biologiczny – nowe odmiany i rasy zwierząt. Ograniczenie istniejących barier w ciągu najbliższych lat powinno pozwolić zwiększyć produkcję żywności w Polsce jeszcze o kilkanaście procent, podczas gdy większość krajów UE-15 nie ma już raczej takich możliwości;
- postęp w zakresie modernizacji zasobów w polskim rolnictwie zależeć także będzie od jak największego wykorzystywania unijnych środków wsparcia, skali dostępnych środków wsparcia z budżetu krajowego i „chęci” samych rolników. Polityka państwa sprowadzać się winna głównie do tworzenia korzystnego dla funkcjonowania gospodarstw rolnych otoczenia finansowego (podatki, kredyty)²⁵ i prawnego oraz skutecznego wpływu na założenia i realizację opracowanej strategii polskiej polityki rolnej w ramach WPR;

²⁵ Jak zauważają Dziemianowicz i Budlewska [2014], odpowiednia konstrukcja podatku pozwala nie tylko realizować cele fiskalne, ale może także wspierać rozwój gospodarstw rolnych oraz ich zdolność konkurencyjną. W wielu krajach rozwiniętych UE, np. Holandii, Belgii, Niemczech, Wielkiej Brytanii itd. systemy podatkowe są ukrytą formą wsparcia rolnictwa. Mogą w istotny sposób determinować konkurencyjność gospodarstw rolnych, wpływać na ich liczbę, podział lub konsolidację, organizację oraz na formy organizacyjno-prawne prowadzenia produkcji rolnej, wysokość nakładów i inwestycje, efektywność gospodarowania i ceny ziemi. Skala oddziaływania systemu podatkowego zależy od zastosowania szczegółowych konstrukcji podatkowych, dostosowanych do potrzeb danego kraju, tj. liczby progów podatkowych i ich rozpiętości oraz wszelkiego rodzaju ulg i odliczeń podatkowych, w tym także możliwości tworzenia funduszy inwestycyjnych oraz instrumentów wspierających wymianę pokoleniową. We wszystkich analizowanych systemach ww. krajów, pomimo włączenia rolnictwa do ogólnego systemu opodatkowania, odnaleźć można specjalne konstrukcje wspierające konkurencyjność rolnictwa. Jak podkreślają autorki, rządy tych państw nie ujawniają oficjalnie tych informacji, ponieważ bezpośrednie dotowanie rolnictwa, poza systemem unijnym nie jest dozwolone.

- wpływ na konkurencyjność polskiego rolnictwa będą także miały czynniki globalne jak: ceny surowców rolnych na światowym rynku, poziom wzrostu gospodarek wschodzących, występowanie ekstremalnych zdarzeń pogodowych oraz wypaczających wymianę handlową interwencji na rynku ze strony zarówno dużych krajów eksportujących, jak i importujących, wahania kursów walut czy też na przykład działalność inwestorów giełdowych i ekspertów na towarowych rynkach kontraktów terminowych typu *futures*²⁶ itp.

Proces wyrównywania konkurencyjności w rolnictwie unijnym pomiędzy poszczególnymi krajami będzie trwał jeszcze bardzo długo, stąd też w dłuższej perspektywie Polska ma szansę na wzrost i zbliżenie się do poziomu konkurencyjności państw UE-15. Polskie rolnictwo pod względem pozycji konkurencyjnej wśród krajów UE – zdaniem wielu autorów zajmujących się tą problematyką – plasuje się mniej więcej w środku państw przynależnych do UE-28. Przeprowadzone np. przez K. Pawlak [2013] badania typologii krajów Unii Europejskiej według potencjału konkurencyjnego sektora rolnego w 2011 roku zaliczyły Polskę do klasy czwartej (wraz z Rumunią i Słowenią) „o przeciętnym potencjale konkurencyjnym, generujące na JRE przewagi konkurencyjne w zakresie produktów pracochłonnych, nie wymagających wysokich nakładów kapitału, a ponadto ze względu na rozdrobnienie posiadanego potencjału zasobowego, osiągające niską produktywność czynników produkcji przede wszystkim ziemi i pracy”. Z kolei Baer-Nawrocka i Markiewicz [2010] podzieliły kraje członkowskie UE na cztery grupy według potencjału produkcyjnego rolnictwa. Przyjęły przy tym następujące kryteria: przeciętny obszar gospodarstwa, liczba pełnozatrudnionych, aktywa ogółem w gospodarstwach, techniczne uzbrojenie pracy, nakłady środków obrotowych, nakłady środków trwałych. Do krajów o największym potencjale wytwórczym rolnictwa autorki te zaliczyły Danię oraz Holandię. Nieco niższy poziom potencjału produkcyjnego reprezentują: Irlandia, Wielka Brytania, Luksemburg, Belgia, Finlandia, Szwecja, Austria, Czechy, Francja i Niemcy. Wśród krajów o niskim potencjale znajdują się Włochy, Bułgaria, Hiszpania, Portugalia, Polska, Węgry, Estonia, Litwa i Łotwa. W grupie ostatniej występują Grecja, Rumunia i Słowenia. Strojny [2012] w swojej koncepcji badawczej opartej na analizie dynamiki procesów konkurencyjnych oraz ich prognoz opartych na ekstrapolacji trendów liniowych wskaźników syntetycznych wykazał, że „równywania poziomów konkurencyjności w krajach UE należy oczekiwać w perspektywie 30-45 lat. Na kształt relacji konkurencyjnych w przyszłości wpływają zarówno wyjściowy poziom, jak i tempo i kierunek przeobrażeń. Intensywność zmian warunkuje poprawę bądź pogorszenie pozycji konkurencyjnej w stosunku do okresu początkowego analizy”. Rolnictwo polskie znalazło się na jedenastej pozycji listy

²⁶ O większy nadzór nad globalnym rynkiem żywności apelują międzynarodowe organizacje, jak na przykład FAO, która w dokumencie przyjętym na drugiej międzynarodowej konferencji w Rzymie stwierdza, że „nadmierne skoki cen podstawowych artykułów żywnościowych i rolnych, które mogą negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo żywnościowe i wyżywienie, powinny być monitorowane i wymagają większej uwagi” [*Gospodarka w skrócie* 2014].

konkurencyjnej krajów UE. Przed nami znalazło się dziesięć krajów, tzw. starej Unii, za nami natomiast rolnictwa wszystkich krajów nowo przyjętych, a także Finlandii, Grecji, Portugalii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Wpływ środków i programów WPR do roku 2020 ma niewielkie szanse na szybkie zniwelowanie istniejących różnic w poziomie konkurencyjności pomiędzy polskim rolnictwem a rolnictwem krajów rozwiniętych UE, a w sprzyjających okolicznościach jedynie na ich częściowe zmniejszenie [Chechelski 2013b]. Jednak trudno ostatecznie wyrokować, bowiem jak zauważył Woś [2003] zasoby ziemi i pracy stanowią „potencjały uśpione”, które w sprzyjających warunkach zewnętrznych mogą być skutecznie wykorzystywane, a w niesprzyjających będą stanowiły obciążenie i hamulce rozwoju.

5. Międzynarodowa pozycja konkurencyjna przemysłu spożywczego

5.1. Podstawowe dysproporcje w rozwoju przemysłu spożywczego pomiędzy Polską a pozostałymi krajami UE

Unia Europejska jest czołowym producentem żywności na świecie. W latach 2000-2011 wartość produkcji przemysłu spożywczego UE liczona w cenach bieżących wzrosła z 737,5 mld euro do 957,0 mld euro (wzrost o 29,8%). Polski przemysł spożywczy w tym czasie rozwijał się znacznie szybciej – wzrost wartości produkcji o 89,0% (tab. 5.1). Szybciej niż w Polsce rozwijały się tylko przemysły spożywcze w niektórych nowych krajach Wspólnoty: Bułgarii 152%, Litwy 133% i Rumunii 123%. Jednakże ich skala produkcji była zdecydowanie mniejsza, więc łatwiej było o zmiany. Również zmiany liczone w realnej wartości produkcji stawiały polski przemysł spożywczy wśród najszybciej rozwijających się w krajach UE [Tereszczuk 2011]. Polska stała się w 2011 roku szóstym producentem żywności we Wspólnocie Europejskiej, ustępując jedynie Niemcom, Francji, Włochom, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii, a jej udział w produkcji krajów UE zwiększył się w tym czasie do 5,2%.

W ostatniej dekadzie XXI wieku istotnie zmienił się też wizerunek polskiego przemysłu spożywczego [Kociszewski i Szwacka-Mokrzycka 2011]. Stał się nowoczesnym i liczącym się producentem żywności na rynku europejskim. Pomimo to różnice pomiędzy krajami o największej produkcji przemysłu spożywczego utrzymują się, a nawet w wartościach bezwzględnych, powiększają się. Na przykład produkcja w latach 2000-2011 we Francji zwiększyła się o 14,9 mld euro, w Niemczech o 38,0 mld euro, Włoszech o 30,5 mld euro, Hiszpanii o 34,6 mld euro, podczas gdy w Polsce o 22,7 mld euro.

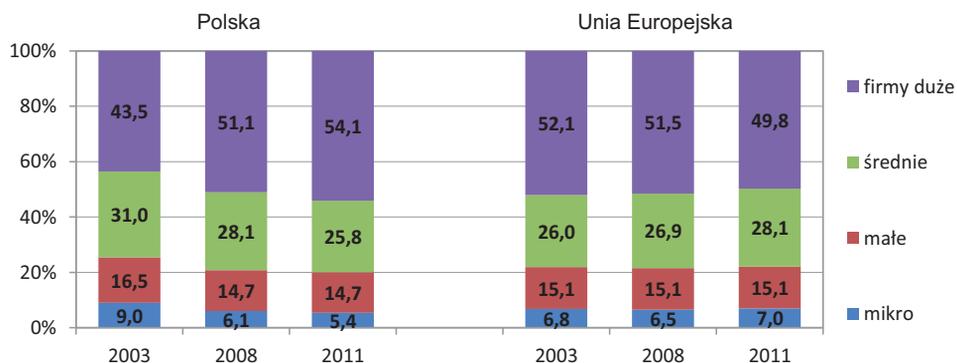
W latach 2000-2011 istotnie zmieniła się również struktura branżowa polskiego przemysłu spożywczego. Aktualnie jest zbliżona do struktury przemysłu spożywczego UE-27 oraz struktur w Niemczech, Hiszpanii, a więc czołowych producentów żywności w Europie (tab. 5.2). Udział wartości produkcji sprzedanej polskiego przemysłu spożywczego w całkowitym udziale produkcji tego przemysłu w UE – jak już wspomniano – wynosił 5,2% i stanowił jednocześnie połowę produkcji nowych krajów UE-12. Z kolei połowa z 12 analizowanych branż polskiego przemysłu spożywczego przekraczała średnią (5,2%) udziału polskiego przemysłu w UE. Największy udział miał przemysł rybny 7,1%, dla porównania: Hiszpania 20,6%, Wielka Brytania 14,1%, Francja 13,2%, Włochy 10,0% i Niemcy 9,1%. Przewagi naszego przemysłu rybnego oparte były na przewagach kosztowo-cenowych, głównie taniej sile roboczej. Surowiec do przetwórstwa w większości był importowany. W przypadku przemysłu tytoniowego, którego udział w produkcji Wspólnoty wynosił 6,2%, zajmowaliśmy czwarte miejsce po: Niemczech 38,3%, Wielkiej Brytanii 28,4% i Holandii 7,6%. Podobnie jak w przemyśle rybnym, naszymi przewagami były niskie koszty pracy, a surowiec w większości pochodził z importu. Stosunkowo duże udziały posiadały także: przemysł mięsny 6,1% i szóste miejsce, owocowo-warzywny 6,0% i ósme miejsce, i napojów alkoholowych

5,8% i szóste miejsce. Można na tej podstawie stwierdzić, że wśród branż o stosunkowo większym udziale w strukturze produkcji UE były przemysły oparte na surowcach pochodzących z importu oraz krajowych, zdominowane zarówno przez korporacje transnarodowe (tytoniowy, napojów alkoholowych), jak i z kapitałem krajowym (mięśny, rybny, owocowo-warzywny).

W UE-12 we wszystkich branżach przemysłu spożywczego byliśmy największym producentem. Natomiast w UE-15 zajmowaliśmy miejsca od 4. w przemyśle tytoniowym do 8. w przemyśle olejarskim, paszowym i zbożowo-młynarskim. W strukturze branżowej największych krajów producentów żywności w UE można zaobserwować pewną specjalizację produkcji, np. Niemcy mają dominujący udział w przemyśle: tytoniowym 38,3%, mięsny 21,3% i cukierniczym 20,8%, Holandia w olejarskim 12,8% i paszowym 11%, Wielka Brytania w tytoniowym 28,4%, zbożowo-młynarskim 18,4% i alkoholowym 17,7%, Hiszpania w olejarskim 21,4% i rybnym 20,6%. W Polsce trudno mówić o specjalizacji mającej istotny udział w produkcji unijnej.

Struktura podmiotowa przemysłu spożywczego w Polsce i w Unii Europejskiej (rys. 5.1) wskazuje, że w polskim przemyśle procesy koncentracji i konsolidacji były szybsze niż w większości krajów Wspólnoty, co spowodowało, że zmniejszył się dystans dzielący nasz kraj od krajów wysokiej koncentracji produkcji w tym sektorze.

Rysunek 5.1. Struktura podmiotowa przemysłu spożywczego w Polsce i w UE w procentach sprzedaży całego sektora



Źródło: opracowanie M. Tereszczuk na podstawie danych Eurostat.

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

Tabela 5.1. Wartość produkcji polskiego przemysłu spożywczego na tle innych krajów Unii Europejskiej w latach 2000-2011

Kraje	Wartość produkcji w cenach bieżących (w mld euro)			Zmiany (w proc.)			Realna wartość produkcji (w mld euro)			Zmiany (w proc.)	
	2000	2008	2011	2008/2000	2011/2000	2011/2000	2000	2008	2011	2008/2000	2011/2000
UE-27	737,5	955,3	957,0	29,5	29,8	29,8	759,7	966,0	978,6	27,2	28,8
Austria	11,0	15,4	18,4	40,0	67,3	14,1	10,9	14,1	16,7	29,4	53,2
Belgia	26,0	36,2	43,7	39,2	68,1	25,2	25,2	32,6	38,9	29,4	54,4
Bułgaria	1,9	4,8	4,8	152,6	152,6	6,1	6,1	11,5	10,6	88,5	73,8
Cypr	0,9	1,3	1,4	44,4	55,6	1,2	1,2	1,9	1,6	58,3	33,3
Czechy	8,3	13,2	12,5	59,0	50,6	18,0	18,6	17,0	3,3	-5,6	
Dania	18,1	21,1	19,8	16,6	9,4	13,9	15,0	14,5	7,9	4,3	
Estonia	0,7	1,3	1,3	85,7	85,7	1,6	1,8	1,8	12,5	12,5	
Finlandia	7,5	9,8	9,9	30,7	32,0	8,2	8,2	8,1	26,2	24,6	
Francja	126,9	154,4	141,8	21,7	11,7	114,2	132,8	126,2	16,3	10,5	
Grecja	8,2	12,9	14,8	57,3	80,5	10,1	14,0	16,0	38,6	58,4	
Hiszpania	61,6	95,6	96,2	55,2	56,2	71,4	102,3	101,0	43,3	41,5	
Holandia	45,1	59,0	59,0	30,8	30,8	43,7	54,9	53,7	25,6	22,9	
Irlandia	18,0	21,5	22,1	19,4	22,8	16,2	17,6	20,3	8,6	25,3	
Litwa	1,5	3,0	3,5	100,0	133,3	4,0	4,9	5,7	22,5	42,5	
Luksemburg	0,5	0,8	0,8	60,0	60,0	0,4	0,7	0,7	75,0	75,0	
Łotwa	1,0	1,8	1,7	80,0	70,0	2,0	2,6	2,6	30,0	30,0	
Malta	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Niemcy	140,1	173,9	178,1	24,1	27,1	126,1	165,2	171,0	31,0	35,6	
Polska	25,5	48,4	48,2	89,8	89,0	48,7	72,6	81,5	49,1	67,4	
Portugalia	10,2	13,8	13,2	35,3	29,4	12,3	17,4	16,0	41,5	30,1	
Rumunia	4,7	11,2	10,5	138,3	123,4	13,1	21,0	20,2	60,3	54,2	
Słowacja	2,0	3,5	3,6	75,0	80,0	4,7	5,3	5,2	12,8	10,6	
Słowenia	1,6	1,9	1,9	18,8	18,8	2,2	2,4	2,3	9,1	4,5	
Szwecja	13,4	15,0	16,1	11,9	20,1	10,7	12,9	12,6	20,6	17,8	
Węgry	6,4	10,6	9,7	65,6	51,6	13,2	16,5	16,0	25,0	21,2	
Wielka Brytania	111,9	110,0	109,1	-1,7	-2,5	92,9	107,8	106,9	16,0	15,1	
Włochy	84,5	114,9	114,9	36,0	36,0	90,4	111,4	111,5	23,2	23,3	

Źródło: opracowanie M. Tereszczuk na podstawie danych Eurostat.

Tabela 5.2. Udział poszczególnych krajów w strukturze branżowej UE w 2011 roku (w proc., ceny bieżące)

Kraje UE	Mięsny	Ryby	Mleczarski (razem z lodami)	Owocowo- warzywny	Olejarzski	Zbożowo- młynarski	Paszowy	Pieczynwo i wyrobny cukiernicze	Napojów alkoholowych	Napojów bezałko- lowych	Produkcja pozostałych artykułów spożywczych	Produkcja tytoniu	Razem przemysł spożywczy
Austria	2,0	0,2	1,8	2,6	1,2	1,8	1,3	2,1	1,5	8,2	1,3	0,7	1,9
Belgia	3,2	1,6	3,7	6,3	9,2	9,5	6,2	3,8	2,9	4,3	4,7	2,4	4,4
Bulgaria	0,5	0,1	0,3	0,5	0,7	0,8	0,3	0,5	0,5	0,7	0,3	1,5	0,5
Cypr	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1
Czechy	1,2	0,4	1,3	0,4	1,0	1,0	2,1	1,3	2,7	0,0	1,0	0,2	1,2
Dania	3,1	6,9	3,2	1,0	0,0	0,9	2,6	1,2	1,4	0,5	1,4	1,2	2,0
Estonia	0,1	0,7	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1
Finlandia	1,2	1,1	1,8	0,6	0,5	1,0	0,6	1,0	1,2	0,2	1,4	0,0	1,1
Francja	15,4	13,2	20,2	11,4	9,3	15,3	15,9	18,7	14,2	16,0	26,1	2,8	17,3
Grecja	0,5	0,7	1,6	1,7	2,6	1,2	0,7	2,4	1,4	2,2	0,4	1,5	1,2
Hiszpania	10,9	20,6	7,5	12,8	21,4	8,1	15,0	6,7	11,2	12,7	6,0	2,4	9,7
Holandia	4,7	3,7	7,4	7,6	12,8	4,3	11,0	4,0	3,4	3,4	5,3	7,6	5,9
Irlandia	2,2	1,9	2,7	0,3	0,1	0,3	1,7	0,6	2,7	0,7	4,4	1,0	2,1
Litwa	0,3	1,4	0,8	0,1	0,1	0,5	0,6	0,2	0,4	0,1	0,2	0,2	0,4
Luksemburg	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Łotwa	0,2	0,7	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Malta	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Niemcy	21,3	9,1	19,0	16,1	14,1	13,0	13,6	20,8	13,3	15,4	9,7	38,3	16,8
Polska	6,1	7,1	4,8	6,0	2,8	3,8	4,8	3,6	5,8	4,2	5,4	6,2	5,2
Portugalia	1,0	3,9	1,2	0,9	2,9	1,2	2,1	1,5	2,1	1,9	0,8	0,3	1,4
Rumunia	1,3	0,4	0,6	0,6	1,7	1,6	0,5	1,2	1,2	2,2	0,9	2,4	1,1
Słowacja	0,3	0,1	0,4	0,2	0,3	0,6	0,1	0,5	0,5	0,5	0,4	0,2	0,4
Słowenia	0,3	0,0	0,2	0,2	0,1	0,5	0,1	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,2
Szwecja	2,0	2,0	1,9	1,9	1,6	1,7	1,1	1,7	1,9	0,0	2,1	0,7	1,8
Węgry	1,3	0,1	0,6	1,2	1,4	1,8	1,4	0,8	1,1	1,6	1,0	0,3	1,1
Wielka Brytania	9,0	14,1	6,2	11,2	2,5	18,4	10,1	10,3	17,7	11,3	13,0	28,4	11,7
Włochy	11,7	10,0	12,1	15,8	13,5	12,6	7,9	15,8	11,8	13,2	14,2	1,1	12,3
UE-15	88,2	88,9	90,3	90,5	91,7	89,3	89,9	90,7	86,9	90,1	90,6	88,6	89,6
UE-12	11,8	11,1	9,7	9,5	8,3	10,7	10,1	9,3	13,1	9,9	9,4	11,4	10,4
UE-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie M. Tereszczuk na podstawie danych Eurostat.

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

W latach 2000-2011 wzrosła średnia wielkość produkcji firm w przemyśle spożywczym UE i Polski, mierzona wartością produkcji sprzedanej. W UE-27 obroty przeciętnej firmy wzrosły z 2,4 do 3,4 mln euro, w Polsce z 2,4 do 5,9 mln euro. W tabeli 5.3 przedstawiono relacje wielkości obrotów produkcji firm, według branż przemysłu spożywczego w poszczególnych krajach Wspólnoty w porównaniu do średniej UE. Największy poziom obrotów w 2011 roku miały firmy spożywcze w Irlandii 823,8% średniej produkcji unijnej, Wielkiej Brytanii 418,3%, Holandii 336,7%, Danii 253,9% i Polsce 182,8%. Z kolei najmniejsze obroty miały firmy z Grecji, zaledwie 24,1% średniej UE, Portugalii 43,3% i Słowenii 48,4%. Porównanie wielkości firm w poszczególnych krajach i branżach na tle średniej unijnej wskazuje na poziom koncentracji produkcji w tym sektorze, a ten z kolei z reguły sprzyja poprawie innych wskaźników ekonomicznych, także wzrostowi konkurencyjności. Przeciętne polskie przedsiębiorstwo w prawie wszystkich branżach przemysłu spożywczego jest większe od średniego w UE. Jedynie mniejsze są przedsiębiorstwa w przemyśle zbożowo-młynarskim (62,5% średniej UE-27) i napojów bezalkoholowych (98,3%). Natomiast największe przedsiębiorstwa w porównaniu do średniej UE-27 mieliśmy w branży alkoholowej (855,6%) i olejarskiej (363,8%).

Jednym z najważniejszych wskaźników oceny sprawności i efektywności działalności gospodarczej jest wydajność pracy. Szczególnie ważna jest ona w przemyśle spożywczym, który charakteryzuje się wysoką pracochłonnością, a tym samym dużym udziałem płac w kosztach wytwarzania. We wszystkich krajach UE-27 w latach 2000-2011 odnotowano wzrost wydajności pracy. Największy realny wzrost wydajności pracy miał miejsce w Irlandii o 197,7 tys. euro na zatrudnionego, Belgii o 152,9 tys. euro, Holandii o 133,5 tys. euro, Danii o 106,4 tys. euro, a najmniejszy był na Cyprze o 1,4 tys. euro na zatrudnionego, Czechach o 29,3 tys. euro oraz Słowacji o 36,2 tys. euro. W Polsce wydajność pracy na jednego zatrudnionego wzrosła w tym czasie o 90,1 tys. euro i był to piąty największy wzrost wśród krajów UE. W większości krajów UE-15 wydajność pracy w 2011 roku była o 1/3 wyższa niż w 2000 roku, średnia na jednego zatrudnionego wynosiła 253 tys. euro. Natomiast wydajność pracy w polskim przemyśle spożywczym była średnio o 30% wyższa niż w krajach UE-12 (tab. 5.4). Największy wpływ na wzrost wydajności pracy w przemyśle spożywczym w Polsce miał wzrost produkcji oraz zwiększenie nakładów na techniczne uzbrojenie pracy.

Tabela 5.3. Relacja średnich obrotów firm przemysłu spożywczego i jego branż^a w poszczególnych krajach w stosunku do średniej UE w roku 2011 (UE-27 = 100)

Kraje UE	Mięsny	Ryby	Mleczarski (razem z lodami)	Owocowo-warzywny	Olejarski	Zbożowo-młynarski	Paszowy	Pieczynwo i wyroby cukiernicze	Napojów alkoholowych	Napojów bezalkoholowych	Produkcja pozostałych artykułów spożywczych	Produkcja tytoniu	Razem przemysł spożywczy
Austria	69,0	130,7	131,1	204,4	124,9	77,2	110,2	166,2	90,0	360,5	160,9	168,5	128,9
Belgia	126,0	127,5	96,7	309,5	1 698,4	417,9	197,1	110,3	170,7	547,9	114,0	20,1	145,0
Bulgaria	82,9	34,6	31,7	32,4	172,9	74,9	28,8	64,7	44,0	23,5	29,0	40,7	56,2
Cypr	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Czechy	38,2	81,7	112,5	37,0	539,8	46,0	36,0	97,1	58,1	0,0	23,6	17,5	57,6
Dania	599,6	172,9	421,1	133,6	0,0	181,1	182,6	173,5	206,8	74,8	103,1	15,0	253,9
Estonia	124,0	47,4	203,2	42,8	0,0	0,0	30,9	230,9	284,8	8,3	93,2	0,0	139,5
Finlandia	175,2	21,2	334,0	32,6	151,6	72,3	37,2	179,4	356,2	27,6	132,9	6,2	148,1
Francja	80,4	130,6	115,3	86,6	334,9	163,1	167,6	61,8	93,4	162,7	148,3	107,2	74,2
Grecja	50,8	31,4	26,0	29,6	11,8	27,7	18,2	44,1	38,5	88,8	10,4	81,2	24,1
Hiszpania	110,7	120,4	70,0	112,0	131,3	100,4	104,4	107,4	55,8	155,1	62,4	14,3	108,3
Holandia	313,2	96,4	276,9	463,2	2 608,2	209,4	295,6	239,7	345,3	656,5	218,1	98,1	336,7
Irlandia	574,2	87,7	538,7	93,1	74,0	148,8	112,8	520,6	2 507,9	222,8	1 102,0	74,9	823,8
Litwa	105,0	106,2	359,6	7,4	95,3	69,2	204,1	129,4	213,7	15,6	66,6	106,1	132,7
Luksemburg	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Łotwa	71,5	40,0	101,6	22,9	74,0	63,8	31,4	142,6	213,7	29,0	66,4	46,8	100,3
Malta	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Niemcy	69,2	158,3	485,1	239,1	714,4	122,0	120,9	210,3	144,4	179,9	152,2	295,5	143,6
Polska	147,7	146,6	168,1	108,8	363,8	62,5	112,6	151,5	855,6	98,3	174,6	117,3	182,8
Portugalia	74,6	88,4	42,2	44,9	58,7	35,9	100,4	42,6	45,5	136,8	38,5	21,8	43,3
Rumunia	126,4	81,7	30,4	46,0	180,2	24,0	42,7	86,8	147,2	50,0	73,1	137,3	78,5
Słowacja	55,6	65,4	34,4	13,2	400,0	78,7	6,8	91,2	44,4	22,5	40,1	0,0	51,0
Słowenia	73,3	0,0	32,5	14,3	21,8	89,3	75,5	92,6	60,5	34,0	1,1	0,0	48,4
Szwecja	110,3	23,9	128,3	65,0	200,4	66,2	44,4	141,2	234,6	0,0	69,9	8,4	107,2
Węgry	133,1	81,7	124,4	40,0	267,8	133,6	62,1	104,4	24,6	12,3	66,2	30,0	76,2
Wielka Brytania	317,6	134,3	128,4	217,6	408,9	880,5	124,9	676,5	400,4	174,1	234,0	686,7	418,3
Włochy	119,0	86,4	43,2	85,9	33,3	69,2	75,2	66,2	84,2	192,0	59,5	93,6	58,5
UE-15	100,0	100,5	101,3	117,1	89,8	125,9	114,3	97,1	103,8	169,2	107,1	109,7	100,0
UE-12	97,3	93,5	84,6	51,4	211,6	47,9	57,1	102,9	89,1	30,3	66,2	69,3	91,7
UE-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a według parytetu siły nabywczej

Źródło: opracowanie M. Tereszczuk na podstawie danych Eurostat.

Tabela 5.4. Wydajność pracy w przemyśle spożywczym w latach 2000-2011
w krajach UE (w tys. euro/zatrudnionego)

Kraje UE	Wydajność pracy w przemyśle spożywczym UE ^a (w tys. euro na 1 zatrudnionego)			Zmiany (w proc.)		Zmiany realne (w tys. euro na 1 zatrudnionego)
	2000	2008	2011	2008/2000	2011/2000	2011/2000
Austria	143,4	192,1	221,5	34,0	54,5	78,1
Belgia	271,0	355,9	423,9	31,3	56,4	152,9
Bułgaria	63,5	107,5	107,1	69,3	68,7	43,6
Cypr	117,6	149,6	119,0	27,2	1,2	1,4
Czechy	130,1	156,2	159,4	20,1	22,5	29,3
Dania	157,4	214,3	263,8	36,1	67,6	106,4
Estonia	79,2	112,5	130,0	42,0	64,1	50,8
Finlandia	159,7	210,3	212,8	31,7	33,2	53,1
Francja	192,4	252,6	211,2	31,3	9,8	18,8
Grecja	155,4	189,2	209,3	21,8	34,7	53,9
Hiszpania	203,5	273,8	283,5	34,5	39,3	80,0
Holandia	301,4	435,0	434,9	44,3	44,3	133,5
Irlandia	332,6	432,4	530,3	30,0	59,4	197,7
Litwa	71,3	102,3	134,2	43,5	88,2	62,9
Luksemburg	95,2	137,2	140,0	44,1	47,1	44,8
Łotwa	55,4	84,1	105,1	51,8	89,7	49,7
Malta	.	.	.	.	.	.
Niemcy	143,7	203,8	206,7	41,8	43,8	63,0
Polska	113,3	172,5	203,4	52,3	79,5	90,1
Portugalia	121,2	164,1	154,0	35,4	27,1	32,8
Rumunia	61,1	101,6	107,2	66,3	75,5	46,1
Słowacja	93,2	143,2	129,4	53,6	38,8	36,2
Słowenia	99,6	134,8	151,0	35,3	51,6	51,4
Szwecja	163,1	222,4	211,5	36,4	29,7	48,4
Węgry	107,6	154,2	161,9	43,3	50,5	54,3
Wielka Brytania	175,7	255,0	253,2	45,1	44,1	77,5
Włochy	274,7	314,6	326,0	14,5	18,7	51,3
UE-27	165,0	224,9	229,9	36,3	39,3	64,9

^a w cenach porównywalnych, tj. ceny bieżące skorygowane parytetem siły nabywczej

Źródło: opracowanie M. Tereszczuk na podstawie danych Eurostat.

Porównując wydajność pracy w polskim przemyśle spożywczym w 2011 roku według branż z krajami Unii Europejskiej (tab. 5.5), najkorzystniej wypadamy w sektorze napojów alkoholowych 195,6%. Wyższą wydajność w tym przemyśle ma tylko Irlandia 235,5%. W Polsce w tym przemyśle istotną rolę odgrywają korporacje transnarodowe i duże przedsiębiorstwa zagraniczne, które stworzyły nowoczesne zakłady (filie). W innych branżach przemysłu spożywczego mamy niższą wydajność pracy niż średnia UE-27. Wyjątkiem jest produkcja pozostałych produktów spożywczych, osiągająca parametry średniej unijnej wydajności pracy w tej branży, czyli 100,3% oraz przemysł paszowy 98,8%. W pozostałych branżach wydajność pracy waha się w przedziale od 67,8% w przemyśle zbożowo-młynarskim, do 90,4% w przemyśle tytoniowym. W branżach przemysłu spożywczego mających duży udział w polskim eksporcie wydajność pracy jest o ok. 20% niższa niż średnia dla UE-27, w przemyśle mięsny jest to 80,6%, mleczarskim 71,6%, rybnym 88,5%, owocowo-warzywnym 81,4% i cukierniczym 89,8%.

Tabela 5.5. Relacja wydajności pracy w przemyśle spożywczym i jego branżach^a w poszczególnych krajach w stosunku do średniej UE w 2011 roku (UE-27 = 100)

Kraje UE	Mięsny	Rybny	Mleczarski (razem z lodami)	Owocowo-warzywny	Olejarski	Zbożowo-młynarski	Paszowy	Pieczewo i wyroby cukiernicze	Napojów alkoholowych	Napojów bezalkoholowych	Produkcja pozostałych artykułów spożywczych	Produkcja tytoniu	Razem przemysł spożywczy
Austria	99,1	144,9	119,4	175,6	91,7	76,6	71,3	88,5	64,4	324,6	93,0	29,8	97,7
Belgia	190,1	193,2	162,0	198,8	353,1	334,4	214,5	168,8	116,6	132,8	153,3	66,2	187,3
Bulgaria	55,8	26,7	28,0	35,3	33,4	72,9	40,7	53,1	36,3	41,4	40,8	41,3	47,2
Cypr	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Czechy	68,2	66,4	72,7	51,2	88,9	50,2	69,1	75,7	99,9	0,0	51,6	12,9	67,1
Dania	111,1	136,8	90,2	83,1	0,0	84,1	58,7	116,2	64,2	79,5	80,9	63,0	95,9
Estonia	56,8	53,1	60,0	60,7	..	..	76,8	76,2	61,7	16,8	73,1	0,0	61,2
Finlandia	102,8	104,7	96,8	85,9	71,9	111,6	75,4	121,0	78,2	117,3	121,9	1,1	100,5
Francja	97,7	109,4	111,8	102,9	145,0	100,5	94,1	113,0	118,0	133,8	170,1	62,4	113,4
Grecja	71,8	39,0	62,7	48,4	50,9	57,6	67,5	159,6	87,3	74,9	26,3	35,8	72,1
Hiszpania	128,9	132,5	108,7	112,3	95,6	151,2	150,5	137,7	95,4	160,5	83,6	42,5	127,0
Holandia	279,0	116,3	194,7	183,1	218,4	121,1	163,9	122,4	176,3	206,1	123,1	102,7	182,3
Irlandia	141,9	102,6	170,2	57,2	15,8	118,3	82,7	159,6	235,5	111,8	354,3	39,7	209,9
Litwa	58,2	60,8	58,2	48,7	26,8	70,4	70,8	48,6	64,0	33,2	45,4	312,5	61,7
Luksemburg	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Łotwa	46,4	23,5	45,3	38,1	40,3	59,6	40,4	57,9	62,5	36,6	57,2	551,5	46,7
Malta	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Niemcy	98,1	127,1	161,1	125,5	147,7	87,7	100,9	72,7	82,4	75,6	52,9	158,4	80,8
Polska	80,6	88,5	71,6	81,4	79,1	67,8	98,8	89,8	195,6	76,3	100,3	90,4	93,0
Portugalia	68,8	73,3	73,6	74,0	94,1	99,3	90,7	57,7	65,9	88,5	72,3	24,5	66,1
Rumunia	52,9	71,8	30,4	50,9	52,9	28,6	53,2	46,8	56,7	59,5	76,9	149,6	50,8
Słowacja	57,9	31,2	66,4	45,9	35,0	104,4	26,3	72,8	44,4	116,1	65,8	206,8	58,3
Słowenia	72,7	0,0	81,5	58,8	33,5	96,8	49,1	92,3	63,0	57,1	2,6	..	60,5
Szwecja	123,4	89,2	75,2	91,6	60,5	71,7	117,8	120,2	94,5	0,0	102,1	25,4	100,0
Węgry	70,2	422,7	59,6	70,1	148,4	144,4	62,4	69,8	65,9	84,3	100,4	40,1	77,2
W. Brytania	102,4	102,7	78,9	79,9	117,6	130,8	78,6	123,9	140,8	102,2	75,7	269,6	110,5
Włochy	183,5	204,7	105,1	136,0	93,0	175,4	128,3	191,4	142,8	164,3	152,7	34,5	148,5
UE-15	113,3	114,0	114,9	109,7	108,9	119,3	106,6	106,7	105,3	117,0	104,6	112,4	109,2
UE-12	64,9	61,3	54,8	61,6	57,3	53,5	70,5	66,5	85,1	53,0	72,1	64,7	66,3
UE-27	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a w cenach porównywalnych, tj. ceny bieżące skorygowane paritetem siły nabywczej

Źródło: opracowanie M. Tereszczuk na podstawie danych Eurostat.

W latach 2002-2012 wartość brutto środków trwałych wzrosła w polskim przemyśle spożywczym o 46,0%, co przy wzroście wartości dodanej o 49,6% skutkowało wzrostem produktywności kapitału o 2,5%. Znacząca poprawa produktywności nastąpiła w okresie integracji Polski z UE i związana była głównie z ożywieniem produkcyjnym. Wzrost wartości dodanej, przy niewielkim ograniczeniu zatrudnienia w przemyśle spożywczym, a także dużej aktywności inwestycyjnej skutkowałam poprawą produktywności. Wzrost produktywności pracy był wyższy niż wzrost produktywności kapitału, co w połączeniu z rosnącym technicznym uzbrojeniem pracy wskazuje na proces substytucji pracy przez kapitał [Monitoring... 2013].

5.2. Przewagi konkurencyjne polskich producentów żywności

Konkurencyjność polskich producentów żywności w pierwszej dekadzie XXI wieku wynikała przede wszystkim z przewag o charakterze kosztowo-cenowym. Ceny w sektorze rolno-spożywczym w Polsce były bowiem niższe niż w rozwiniętych krajach UE. Źródłem naszych przewag cenowych były niższe ceny czynników produkcji, w tym zwłaszcza niższa opłata pracy nie tylko rolników, lecz także pracowników przetwórstwa z dużą nadwyżką kompensującą mniejszą wydajność pracy [Mroczek i Tereszczuk 2013]. W latach 2004-2012 niższe były także ceny energii, ziemi i innych czynników produkcji. Przewagi cenowe polskich producentów żywności pozwalały im rekompensować brak przewag wynikających ze skali wytwarzania i efektywności gospodarowania. Przewagi cenowe przed wejściem do UE wynosiły na poziomie rolnictwa ok. 20%, przetwórstwa ok. 30% i konsumenta ok. 44%. Po wejściu do UE następuje stopniowy proces konwergencji cen [Urban 2003].

Na podstawie danych zawartych w tabeli 5.6 można stwierdzić, że polscy rolnicy w latach 2004-2013 nadal byli bardziej konkurencyjni cenowo na rynkach produktów zwierzęcych niż roślinnych w UE. Wyjątek stanowił rynek jaj konsumpcyjnych oraz mięsa wieprzowego, gdzie w ostatnich latach ceny krajowe kilka razy przewyższały ceny głównych unijnych producentów i eksporterów. Spośród analizowanych rynków proces zbliżania się cen w Polsce do cen w Unii Europejskiej najszybciej przebiegał na rynku mleka oraz mięsa wołowego. W przypadku produktów roślinnych ceny pszenicy konsumpcyjnej były najbardziej zbliżone do cen unijnych. Natomiast ceny jęczmienia i kukurydzy paszowej wykazywały większe odchylenia od średniej unijnej, lecz z reguły nieprzekraczające kilku procent. Analiza przewag cenowych produktów rolnictwa wykazała, że przestają one odgrywać istotną rolę w budowaniu przewagi konkurencyjnej na poziomie rolnictwa, a do 2020 roku prawdopodobnie całkowicie znikną.

Porównanie cen żywności, alkoholu i wyrobów tytoniowych w wybranych krajach UE i Polsce w porównaniu ze średnimi cenami UE-27 pozwala stwierdzić, że ceny większości produktów żywnościowych były w Polsce niższe (tab. 5.7). Natomiast ceny alkoholu były już zbliżone zarówno do cen średnich w Unii, jak i większości krajów Europy, z wyjątkiem krajów Europy Północnej. Ceny wyrobów tytoniowych w 2012 roku były niższe, jednak od początku roku 2014 w Polsce zostały istotnie podniesione i obecnie będą kształtowały się w podobnym poziomie, co w większości kra-

jów europejskich. Generalnie można przyjąć, że przewagi cenowe polskich producentów żywności szczególnie znaczące były względem producentów z państw UE-15. Poziom cen żywności w Polsce porównywalny był natomiast z ich poziomem w większości krajów UE-12.

Tabela 5.6. Porównanie cen podstawowych produktów rolnictwa w Polsce i w Unii Europejskiej^a (UE = 100)

Wyszczególnienie	II półr. 2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	I półr. 2013
Pszenvica konsumpcyjna	93,5	87,3	97,8	98,8	101,4	90,8	96,5	99,5	99,4	99,5
Jęczmień paszowy	90,1	87,0	89,2	94,9	100,7	87,4	93,6	97,7	96,2	92,9
Kukurydza paszowa	98,4	88,9	97,8	96,6	101,4	98,5	96,5	98,1	95,8	94,7
Mięso wieprzowe	102,1	95,6	88,9	95,0	103,3	101,1	96,3	98,9	102,6	98,8
Mięso wołowe	70,1	75,5	75,2	77,8	80,6	77,1	80,8	88,4	87,0	82,2
Mleko	73,4	86,1	90,0	93,5	87,1	82,7	88,8	85,0	87,8	86,7
Mięso drobiowe	70,9	77,2	67,9	75,9	77,1	72,9	73,4	87,4	89,3	73,5
Jaja konsumpcyjne	98,0	96,1	97,8	98,3	105,9	99,3	100,4	100,0	101,5	104,3

^a do 2006 roku dane dla UE-25, w latach 2007-2012 dla UE-27

Źródło: Judzińska [2013].

Analiza względnych indeksów cen głównych produktów żywnościowych, przeprowadzona przez Szczepaniak [2013] wskazuje, że poziom cen w Polsce był nadal znacznie niższy niż poziom cen w UE-27. W latach 2011-2012 (tab. 5.8) ceny żywności i napojów bezalkoholowych w Polsce były niższe o 36,95% niż przeciętne w Unii, w tym żywność była tańsza o 38,5%, a napoje bezalkoholowe o 20,3%. Z kolei napoje alkoholowe były tańsze o 6,0%, a tytoń aż o 41,2%. Jeśli chodzi o poszczególne podgrupy produktów w kategorii żywność, to najtańsze w porównaniu z UE było: mięso o 43,5%, owoce i warzywa o 41,9%, pieczywo i zboża o 41,3%. Najmniej konkurencyjne ceny miały oleje i tłuszcze 25,5% oraz tzw. pozostała żywność 24,5%. Porównanie cen produktów żywnościowych pomiędzy latami 2003-2004 a 2011-2013 wskazuje na stopniowe zmniejszanie się przewag cenowych polskich dostawców żywności na rynek unijny.

Tabela 5.7. Porównanie cen żywności, wyrobów tytoniowych i napojów alkoholowych w wybranych krajach UE w 2012 roku (w proc.)

Państwo	Żywność i napoje bezalkoholowe				Alkohol	Wyroby tytoniowe
	ogółem	chleb i płatki śniadaniowe	mięso	mleko, ser, jaja		
UE-27	100	100	100	100	100	100
Szwecja	124	135	126	112	161	132
Austria	120	134	132	101	96	86
Finlandia	119	130	119	114	175	102
Irlandia	118	110	110	119	162	199
Włochy	111	114	115	126	98	99
Francja	109	106	123	100	88	129
Niemcy	106	104	128	92	82	102
Wielka Brytania	104	89	100	107	143	194
Holandia	96	90	117	93	96	108
Portugalia	90	98	75	105	89	84
Polska	61	58	55	63	93	58

Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostat (www.epp.eurostat.ec.europa.eu).

W latach 2011-2012 indeksy cen żywności wszystkich analizowanych grup produktów żywnościowych były wyższe niż w latach 2003-2004: żywności i napojów bezalkoholowych razem o 7,4 p.p., żywności o 6,6 p.p., -napojów bezalkoholowych o 14,3 p.p., napojów alkoholowych o 7,7 p.p., tytoniu o 24,6 p.p. W tym samym okresie zmniejszyły się także przewagi cenowe Polski w zakresie wszystkich dóbr i usług konsumpcyjnych o 4,9 p.p. W podgrupie żywności największe zmiany miały miejsce w przypadku cen mleka, serów i jaj, które to podrożały o 10,65 p.p. oraz tzw. pozostałej żywności o 8,2 p.p., natomiast najmniej zdrożały oleje i tłuszcze o 0,85 p.p., owoce, warzywa i ziemniaki o 3,85 p.p. oraz mięso o 5,5 p.p. Reasumując, można stwierdzić, że cały czas trwa proces wyrównywania cen żywności pomiędzy państwami UE, powodujący zmniejszanie się także przewag cenowych w Polsce²⁷.

Tabela 5.8. Względne indeksy cen głównych grup produktów żywnościowych w Polsce w latach 2003-2004 i 2011-2012 (UE = 100%)

Wyszczególnienie	2003-2004 ^a	2011-2012 ^a	Zmiany w latach 2003-2004 – 2011-2012 (w p.p.)
Żywność i napoje bezalkoholowe	55,70	63,05	+7,35
w tym:			
Żywność:	54,95	61,55	+6,60
pieczywo i zboża	51,40	58,70	+7,30
mięso	50,95	56,45	+5,50
ryby	60,50	68,00	+7,50
mleko, sery, jaja	53,50	64,15	+10,65
oleje i tłuszcze	74,45	75,30	+0,85
owoce, warzywa i ziemniaki	54,20	58,05	+3,85
pozostała żywność	67,25	75,45	+8,20
Napoje bezalkoholowe	65,35	79,65	+14,30
Napoje alkoholowe	86,30	94,00	+7,70
Tytoń	35,30	59,85	+24,55
Dobra i usługi konsumpcyjne ogółem	53,90	58,80	+4,90

^a prowadzenie badań i ocen w okresach dwuletnich pozwala na częściowe wyeliminowanie wpływu na kształtowanie się wyników przez szeroko rozumiane czynniki koniunkturalne

Źródło: opracowanie na podstawie Szczepaniak [2013].

Z kolei przeprowadzona przez Drożdż [2013] „analiza średnich krajowych cen producenta i wysoko przetworzonych produktów przemysłu spożywczego w Polsce oraz cen tych produktów w Niemczech (największego importera naszych produktów rolno-spożywczych) wskazuje, że w większości badanych grup artykułów (w 37 z 59) polscy producenci w 2011 roku byli nadal konkurencyjni. Jednocześnie zjawisko to dotyczyło 39 grup produktów w 2010 roku i 43 w 2009 roku, co świadczy o postępującym procesie wyrównywania cen produktów przemysłu spożywczego na rynku polskim i niemieckim. Poziom naszych przewag cenowych był jednak zróżnicowany zarówno pomiędzy poszczególnymi branżami, jak i wewnątrz nich”. Jak zauważa ww.

²⁷ Więcej szczegółowych informacji na powyższy temat można znaleźć w: *Monitoring...* [2013].

autorka, proces wyrównywania cen żywności na rynku polskim i niemieckim jest zarówno rezultatem szybko rosnących cen tych produktów w Polsce, jak i taniejących artykułów żywnościowych w Niemczech [Drożdż 2013, s. 42-58]. Przyczyną tych zjawisk mogą być też zmiany struktury asortymentowej poszczególnych grup produktów, a także wyższa stopa inflacji w Polsce niż w Niemczech (w latach 2002-2011 wyniosła ona odpowiednio 27,3% i 16,5%).

Porównanie cen producenta na poziomie rolnictwa oraz przetwórstwa w Polsce i w Unii Europejskiej wskazuje, że wciąż osiągamy przewagi cenowe na rynku większości podstawowych produktów rolnych i przemysłu spożywczego, lecz są one coraz mniejsze. Zjawisko to świadczy o rozwoju integracji polskiego rynku rolno-spożywczego z rynkiem UE, ale równocześnie o dystansie dzielącym wciąż nasz kraj od najbardziej rozwiniętych krajów Unii [*Monitoring...* 2013]. Proces wyrównywania cen producenta jest jednym z czynników, który zmusza polskich producentów żywności do poszukiwania pozacenowych źródeł konkurencyjności. Czynniki te mają szczególne znaczenie w przypadku wyrobów wysoko przetworzonych przemysłu spożywczego.

Jedną z największych przewag, jakie posiada Polska i utrzymuje je od kilkunastu lat, jest przewaga w niskiej opłacie na pracę. Średnia płaca w Polsce w 2013 roku była ponad 2,6-krotnie niższa niż średnia płaca w UE i ponad 5-krotnie niższa niż w Luksemburgu i Danii. Również wszyscy najwięksi przetwórcy żywności w Unii Europejskiej, jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia mieli 3-4-krotnie wyższe przeciętne miesięczne wynagrodzenie (rys. 5.2), co w porównaniu z polskimi zarobkami daje naszej gospodarce, w tym także gospodarce żywnościowej, istotną przewagę. W dodatku przewagę, która nie ulegnie likwidacji do 2020 roku, a jedynie – co najwyżej – zmniejszy się.

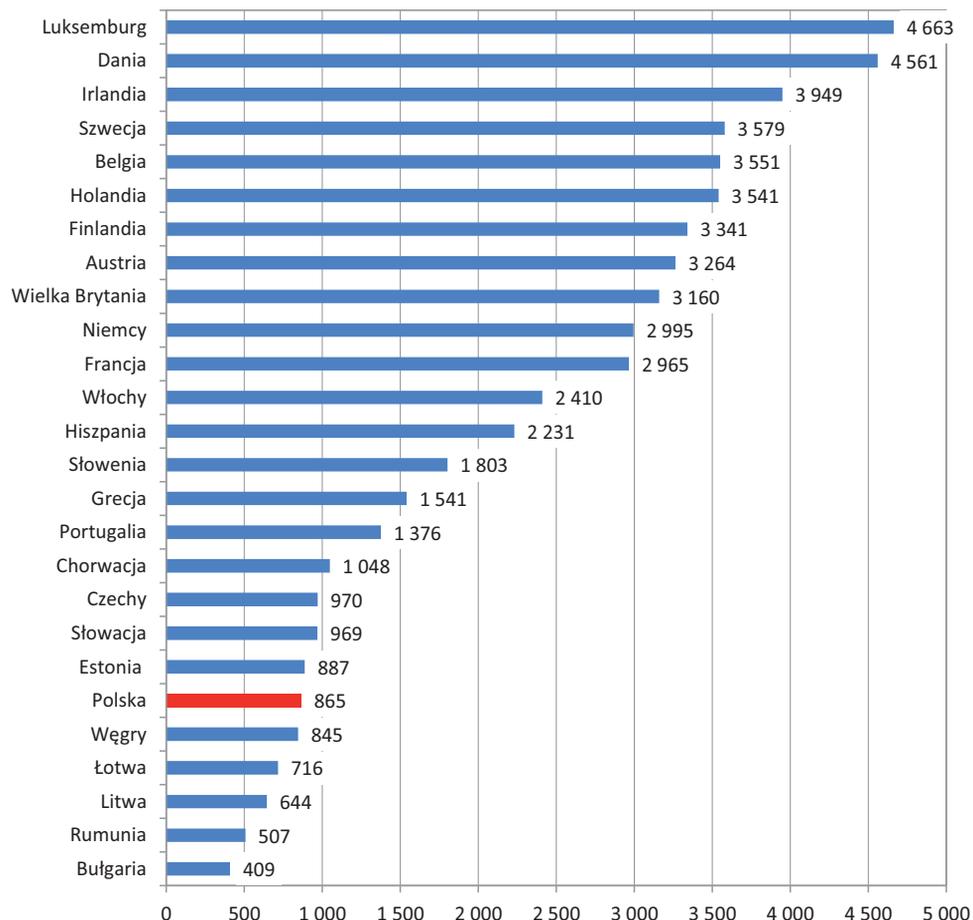
W literaturze wymienianych jest wiele uwarunkowań zewnętrznych i czynników wewnętrznych wzrostu konkurencyjności podmiotów gospodarczych. Urban [2014] na przykład wskazuje, że w najbliższych latach główną szansą wzrostu naszej gospodarki żywnościowej jest dalszy rozwój orientacji eksportowej²⁸, „a to nie może się opierać tylko na wciąż utrzymujących się przewagach cenowo-kosztowych, lecz także na:

- rozwijaniu przewag jakościowych i zdolności elastycznego reagowania na preferencje zagranicznych odbiorców,

²⁸ Orientację eksportową ma produkcja wyrobów tytoniowych, przetwórstwo kawy i herbaty, przemysł rybny, owocowo-warzywny i cukierniczy. W tych sektorach ponad 30% produkcji lokowane jest na rynkach zagranicznych. W tej grupie są też działy, które w szerokim zakresie korzystają z surowców importowanych, takich jak: ryby, kawa, kakao czy też tytoń. Rozwój orientacji eksportowej przetwórstwa tych produktów potwierdza ocenę 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. Wciąż słabo rozwiniętą orientację eksportową mają natomiast takie działy produkcji żywności, jak: produkcja i wstępne przetwórstwo zbóż, piekarnictwo (z wyjątkiem produkcji wyrobów ciastkarskich), produkcja pasz dla zwierząt hodowlanych, olejów, napojów bezalkoholowych oraz piwa i innych napojów alkoholowych. Są to działy wyraźnie zorientowane na rynek krajowy [*Handel zagraniczny...* 2013].

- zwiększaniu produktywności i efektywności gospodarowania czynnikami wytwórczymi, nie tylko pracą żywą i kapitałem ludzkim, gdyż w tym zakresie postęp jest szybki, ale także kapitałem, tj. zasobami materiałowymi, zdolnościami produkcyjnymi, majątkiem trwałym i obrotowym”.

Rysunek 5.2. Przeciętne miesięcznie wynagrodzenie brutto w krajach Unii Europejskiej^a w 2013 roku (w euro)



^a kwotę wynagrodzeń w walucie lokalnej przeliczono na euro według przeciętnego kursu walutowego w danym roku, w zestawieniu pominięto Malte i Cypr ze względu na brak danych

Źródło: opracowanie Sedlak & Sedlak na podstawie danych Europejskiej Komisji Gospodarczej, Jodłowska [2014], data odczytu: 14.11.2014 r.

Poprawa dotychczasowej pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw spożywczych będzie zależec również od ich innowacyjności w zakresie produktów, procesów, marketingu i struktur organizacyjnych. Innowacyjność polskiego przemysłu spożywczego wykazuje, że jest ona dość niska [Szczepaniak 2010]. Udział nakładów

na działalność innowacyjną w wartości sprzedaży przemysłu spożywczego wynosiła zaledwie ok. 2%, zaś udział nowych i zmodernizowanych wyrobów w produkcji sprzedanej przemysłu spożywczego nie przekraczała 10%.

Jak zauważają Grzybowska i Juchniewicz [2014] „na przeszkodzie rozwojowi działalności innowacyjnej w polskim sektorze żywnościowym stoją m.in.: niewłaściwa organizacja rynku rolnego, niedostateczny rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, zbyt słabe jeszcze więzi pomiędzy poszczególnymi ogniwami łańcucha żywnościowego oraz pomiędzy sferą przemysłu, a sferą nauki, jak również niedostateczne zaangażowanie środków finansowych, w tym ze strony funduszy publicznych (krajowych i unijnych)”.

O powodzeniu handlowym sprzedawanych produktów coraz częściej decyduje ich marka oraz skuteczna promocja, informacja i reklama. Ten czynnik jako źródło konkurencyjności producentów żywności jest jeszcze w Polsce stosunkowo mało doceniany. Bowiem na rynku tradycyjnych produktów żywnościowych, o niskim stopniu przetworzenia podstawą budowania strategii konkurencji jest głównie cena. Natomiast na rynku produktów wysoko przetworzonych w warunkach dużego nasycenia rynku żywnościowego i wzrostu konkurencji coraz większego znaczenia w budowaniu przewagi konkurencyjnej nabiera dopiero silna marka.

Z uwagi na wyrównanie się różnic w poziomie rozwoju gospodarczego Polski z rozwiniętymi krajami UE, w najbliższych latach trzeba będzie większą uwagę skupić na bardziej „wyrafinowanych” źródłach konkurencyjności, do których zalicza się m.in. jakość i unikalność produktów, umiejętność identyfikowania i zaspokajania indywidualnych potrzeb klientów, kreowanie wizerunku firmy, opartego na zaufaniu do jakości i niezawodności produktów oraz jakość obsługi klientów itp.

5.3. Perspektywy przemysłu spożywczego do 2020 roku

Rozwój polskiego przemysłu spożywczego w pierwszej dekadzie XXI wieku zdeterminowany był członkostwem w UE. Procesy dostosowawcze do funkcjonowania na jednolitym rynku europejskim oraz związane z nim liczne działania inwestycyjne dodatnio wpłynęły na jego konkurencyjność i efektywność. W efekcie został on zmodernizowany i stał się jednym z najnowocześniejszych przemysłów w UE. Większość polskich przedsiębiorstw posiada certyfikaty jakości umożliwiające produkcję bezpiecznej i zdrowej żywności. Dzięki temu polska żywność zyskała uznanie zwłaszcza w wymagających krajach Europy Zachodniej. Świadczyć o tym może wysoka dynamika eksportu oraz dodatnie saldo w obrotach handlu zagranicznego z tymi krajami.

Dotychczas najważniejszymi czynnikami wzrostu eksportu i produkcji kierowanej na krajowy rynek były relatywnie niskie ceny oraz wysoka jakość produktów. Te pierwsze wynikały głównie z niższych kosztów pracy i cen krajowych surowców [Monitoring... 2011]. Do 2020 roku przewagi te będą jednak zmniejszać się. O silnej pozycji przedsiębiorstw przemysłu spożywczego na krajowym rynku oprócz wyżej wymienionych cech, będzie decydowało też przywiązanie konsumentów do lokalnych

marek, duży asortyment wyrobów, elastyczność i umiejętność dostosowania się do potrzeb klientów oraz skuteczne kampanie reklamowe utwierdzające rodaków, że wyroby polskie są najlepsze, smaczne i zdrowe.

Słabą stroną przemysłu spożywczego była i jest ciągle jeszcze niedostateczna rozpoznawalność marek polskich na rynku wspólnotowym i światowym, spowodowana głównie przez niewystarczające działania promocyjne producentów oraz zdolność pozyskiwania międzynarodowych kontaktów (tab. 5.9).

Rozwój firm globalnych zbliża nasz przemysł spożywczy do poziomu światowego, ale z drugiej strony wiąże się to również z wieloma różnymi konsekwencjami dla gospodarki, jak chociażby konkurowanie z pozostałymi przedsiębiorstwami (małymi, średnimi, dużymi) z kapitałem krajowym. Dlatego też największym wyzwaniem dla przedsiębiorstw przemysłu spożywczego z kapitałem krajowym w nadchodzących latach będzie dążenie do minimalizowania (niezwiększania) przewag istniejących pomiędzy nimi a KTN, zwłaszcza w dziedzinie organizacji zarządzania, marketingu, innowacyjności itd., a więc związanej z zasobami ludzkimi, a zwłaszcza kadrami zarządzającą i jej wiedzą.

Przewaga konkurencyjna korporacji transnarodowych nad mniejszymi i jeszcze mało doświadczonymi na wolnym rynku firmami polskimi spycha je na pozycje defensywne. W niektórych branżach przemysłu spożywczego, jak: tytoniowej, olejarskiej, piwowarskiej, cukrowniczej wystąpiła już oligopolizacja, gdzie pozostały praktycznie 3-4 filie korporacji transnarodowych posiadające 80-99% udziału w produkcji sektora. W tych przemysłach bardzo trudno jest konkurować innym przedsiębiorstwom. W branżach o niższym poziomie globalizacji, obecność KTN aktywizuje podmioty krajowe.

Można stąd wnioskować, że większość spodziewanych przemian strukturalnych w przemyśle spożywczym będzie przede wszystkim reakcją na wzrastającą konkurencję ze strony firm globalnych. Sprzyja to rozwojowi całego sektora. W związku z tym można się spodziewać, że najbliższe lata będą okresem dalszego znaczącego postępu wzrostu wydajności pracy i efektywności większości przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, ale też i koncentracji produkcji.

Aktualnie niska koncentracja i konsolidacja jest przyczyną rosnącego dyktatu w negocjacjach przedsiębiorstw z sieciami handlowymi. Z reguły w gorszej sytuacji są małe i średnie (rozproszone) przedsiębiorstwa niż duże czy korporacje transnarodowe. Niewątpliwie słabą stroną są również niskie nakłady finansowe kierowane na rozwój nauki i działalności B+R, zarówno w skali całej gospodarki, jak i przemysłu spożywczego. Efektem tego jest stosunkowo niska działalność innowacyjna przedsiębiorstw z kapitałem krajowym, zwłaszcza produktowa, organizacyjna i marketingowa. Słabą stroną jest również niski poziom integracji z polskim rolnictwem. Umowy kontraktacyjne zawierane z rolnikami chronią przedsiębiorstwa przed niestabilnością cen surowców rolnych oraz zapewniają ich wysoką jakość.

Największe szanse rozwoju przemysłu spożywczego wynikają z możliwości wzrostu produkcji na eksport, już nie tylko do UE, ale także do innych krajów na świecie. Zawdzięczamy to zarówno instrumentom WPR, do których można zaliczyć: subwencjonowanie eksportu, cła, normy jakości żywności, ale także wsparciu środkami finansowymi państwa i UE promocji polskich wyrobów za granicą. Szanse wzrostu eksportu będą jednak uwarunkowane rozwojem nowych przewag konkurencyjnych produktów eksportowych, jak: walory prozdrowotne, smakowe, wzrost innowacyjności i rozszerzenie asortymentu, rozwój produkcji wyrobów z grupy premium itp. [Juchniewicz i Łukiewska 2012]. Istotne znaczenie dla eksportu będzie miał też rozwój filii polskich przedsiębiorstw przemysłu spożywczego za granicą. Na rynku krajowym wzrost produkcji będzie uzależniony od wzrostu zamożności polskiego konsumenta.

Tabela 5.9. Analiza SWOT przemysłu spożywczego

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

Źródło: opracowanie własne.

Dalszy wzrost konkurencyjności oraz rozwój polskiego przemysłu spożywczego w nadchodzących latach jest uzależniony w dużym stopniu od czynników zewnętrznych, związanych ze stanowiskiem Unii Europejskiej wobec takich problemów, jak: polityka finansowa (wysokość dotacji do rolnictwa i przemysłu spożywczego, bariery celne itd.), zakres współpracy z MECOSUR-em i USA w zakresie strefy wolnego handlu, ograniczenie spekulacji na cenach surowców rolnych i kursach walut, bezpieczeństwo żywnościowe, rosnące ceny energii, przebieg wychodzenia ze światowego kryzysu, tempo wzrostu zapotrzebowania na żywność krajów rozwijających się, rozwój postępu technicznego i technologicznego w dziedzinie produkcji żywności, transportu i przechowywania itp. Może się również zdarzyć, że te same czynniki mogą nieść zarówno szanse, jak i zagrożenia dla krajowych producentów żywności, tak jak to ma miejsce w przypadku korporacji transnarodowych czy braku spójności procesów rozwojowych polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego²⁹ oraz polaryzacji społeczeństwa.

Ograniczająco na rozwój polskiego przemysłu spożywczego mogą wpływać również zmieniające się regulacje, zarówno krajowe, jak i unijne, i coraz szerszy ich zasięg, rosnące wymagania dotyczące ochrony konsumentów, konkurencji i środowiska oraz ich dokumentowania mogą bowiem wpłynąć hamująco na konkurencyjność [Tereszczuk 2013].

W rankingu konkurencyjności przemysłu spożywczego krajów UE opracowanym przez Juchniewicz [2014] na podstawie wskaźnika syntetycznego składającego się z czterech wskaźników cząstkowych: udział w rynku eksportowym, wskaźnik ujawnionych przewag komparatywnych, wskaźnik pokrycia importu eksportem oraz indeks Grubela-Lloyda, obliczono różnice w poszczególnych krajach (tab. 5.10). W rankingu niezależnie od przedziału czasowego dominują takie kraje, jak: Holandia, Francja, Hiszpania, Dania i Niemcy. W badanych latach największe zmiany na plus miały miejsce w Niemczech i Portugalii oraz w nowych krajach UE – Łotwie, Rumunii, Litwie. Spośród krajów UE, 15 miało dodatni poziom wskaźnika syntetycznego konkurencyjności, a 12 ujemny. Stwierdzono poprawę konkurencyjności przemysłu spożywczego państw Europy Środkowo-Wschodniej, przy nieznacznym pogorszeniu wśród niektórych małych krajów Europy.

Polska, pomimo poprawy wskaźnika syntetycznego w latach 2009-2012, w odniesieniu do lat 2000-2003 nie poprawiła pozycji, wcześniej zajmowała 9, a teraz 10 miejsce wśród krajów UE. Pozytywnym aspektem była znacząca (o 0,08) poprawa tego wskaźnika w analizowanym okresie. Wynikało to jednak przede wszystkim z niskiego poziomu eksportu w latach 2000-2003. Juchniewicz [2014] w wyniku przepro-

²⁹ Urban [2012a] wskazuje na brak spójności procesów rozwojowych polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego: „Zjawisko takie wystąpiło w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku, gdyż rozwój produkcji żywności istotnie przyspieszały powiązania z rynkiem unijnym w formie eksportu produktów przemysłu spożywczego oraz importu surowców i półfabrykatów. Umożliwiło to także rozwój wielu działów przetwórstwa spożywczego, które nie mają własnego zaplecza surowcowego (przemysł rybny, tytoniowy, produkcja wyrobów czekoladowych czy też przetwórstwo kawy i herbaty), a mimo to produkowały i dostarczały żywność nie tylko na rynek krajowy, lecz także na wiele rynków zagranicznych”.

wadzonych rozważań stwierdza, że „w przyszłości (przy zachowaniu obecnych uwarunkowań) nie należy spodziewać się znaczących zmian w poziomie międzynarodowej konkurencyjności przemysłu spożywczego poszczególnych państw Wspólnoty”. W ocenie Urbana [2012b] „w średniej perspektywie nie ma dużych zagrożeń dla rozwoju polskiego przemysłu spożywczego. Mogą się one pojawić później, głównie wtedy, gdy jego konkurentem stanie się przemysł spożywczy krajów rozwijających się, korzystający z tańszej siły roboczej i z tańszych produktów rolnictwa”.

Tabela 5.10. Ranking państw UE według pozycji konkurencyjnej przemysłu spożywczego na rynku światowym na podstawie syntetycznego wskaźnika międzynarodowej konkurencyjności (ICI)

Kraj	Poziom wskaźnika syntetycznego w latach		Pozycja w latach		Zmiana pozycji	Zmiana wskaźnika syntetycznego (w proc.)
	2000-2003	2009-2012	2000-2003	2009-2012		
Holandia	1,15	1,17	3	1	+2	2,0
Francja	1,27	1,10	1	2	-1	-13,5
Hiszpania	1,05	0,91	4	3	+1	-13,0
Dania	1,16	0,86	2	4	-2	-26,6
Niemcy	0,32	0,66	10	5	+5	104,3
Belgia	0,77	0,62	5	6	-1	-19,5
Litwa	0,45	0,57	7	7	0	26,4
Łotwa	-0,62	0,52	23	8	+15	184,3
Włochy	0,47	0,49	6	9	-3	4,8
Polska	0,37	0,45	9	10	-1	21,9
Irlandia	0,42	0,35	8	11	-3	-17,0
Bułgaria	0,29	0,31	11	12	-1	6,5
Austria	0,11	0,22	14	13	+1	102,3
Węgry	0,28	0,17	12	14	-2	-37,9
Grecja	0,21	0,11	13	15	-2	-46,1
Estonia	0,05	-0,04	15	16	-1	-185,0
Chorwacja	-0,29	-0,29	17	17	0	0,4
Czechy	-0,40	-0,43	19	18	+1	-7,7
Portugalia	-0,67	-0,44	24	19	+5	34,5
Słowacja	-0,60	-0,48	21	20	+1	20,4
Wielka Brytania	-0,25	-0,50	16	21	-5	-97,7
Szwecja	-0,62	-0,60	22	22	0	3,0
Rumunia	-1,30	-0,67	28	23	+5	48,7
Cypr	-0,32	-0,76	18	24	-6	-137,8
Luksemburg	-0,75	-0,80	25	25	0	-6,8
Słowenia	-0,57	-0,98	20	26	-6	-71,2
Finlandia	-0,82	-1,16	26	27	-1	-41,0
Malta	-1,17	-1,38	27	28	-1	-18,2

Źródło: Juchniewicz [2014].

Różnorodność procesów wpływających na rozwój polskiego przemysłu sprawia, że zjawisko to nie poddaje się łatwo kwantyfikacji. Wraz z postępującą integracją i globalizacją pojawiają się nowe wyzwania, a niektóre istniejące nabierają nowego znaczenia [Wigier 2013c]. Niemniej na podstawie przeprowadzonej analizy można sądzić, że pozycja polskiego przemysłu spożywczego do 2020 roku ulegnie wzmocnieniu, zarówno na rynku europejskim, jak i globalnym.

6. Ocena konkurencyjności handlu zagranicznego żywnością

Przewagi konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej najlepiej odzwierciedlają wyniki handlu zagranicznego. Handel produktami rolno-spożywczymi odgrywa coraz większą rolę w handlu zagranicznym Polski. Jego udział systematycznie rośnie, w 2013 roku przekroczył 13% w eksporcie i 9,2% w imporcie. Istotne znaczenie dla naszej gospodarki ma także wysoka nadwyżka w handlu tymi produktami. Spośród krajów UE osiem ma udział większy niż Polska, np. Łotwa 21,3%, Dania 20%, Litwa prawie 20%, a Grecja, Hiszpania czy Holandia ma ponad 15%.

Od roku 2004 nastąpił czterokrotny wzrost polskiego eksportu produktów rolno-spożywczych – z 5 mld euro w 2004 roku do niemal 20 mld euro w 2013 roku. W 2009 roku nastąpiło małe załamanie na skutek kryzysu, ale w każdym innym roku eksport wyraźnie rósł. W ostatnich czterech latach wzrost eksportu wyniósł 50%. Wzrastał on szybciej niż import, dzięki temu rosło dodatnie saldo handlowe. W 2013 roku wyniosło ono 5738 mln euro, w tym z UE-15 +3267 mln euro, UE-12 +2424 mln euro, WNP +1669 mln euro, EFTA – -527 mln euro i z pozostałymi krajami – -1095 mln euro. Eksport rolno-spożywczy był kierowany w 58% na rynki krajów UE-15³⁰, w 20,7% – UE-12, w 10,4% – WNP, w 0,7% – EFTA i w 10,2% do pozostałych krajów. Rosnący import pochodził w 61,2% z krajów UE-15, w 11,1% z UE-12, w 5,4% ze WNP, w 4,8% z krajów EFTA i w 17,5% z pozostałych krajów. Polska kierowała 22% eksportu żywności na rynki pozaunijne, podczas gdy średnia w UE to 26%, a zatem eksport do krajów poza UE powinien być naszym priorytetem w kolejnych latach.

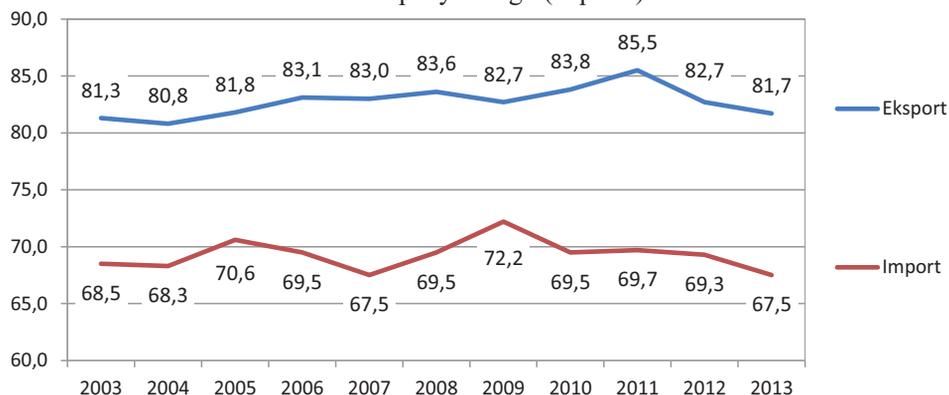
W polskim handlu produktami rolno-spożywczymi dominują produkty przemysłu spożywczego. Udział ich w eksporcie w ostatniej dekadzie sięgał aż 80-85% (rys. 6.1). W imporcie był niższy i wynosił 68-72%. O poprawie salda obrotów handlowych produktami rolno-spożywczymi decyduje przede wszystkim dodatni bilans handlu wyrobami przemysłu spożywczego. Taka struktura handlu jest bardzo korzystna, gdyż przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego realizując wyższą wartość dodaną, osiągają przeważnie wyższe zyski. Polska pod tym względem zajmowała drugie miejsce po Irlandii wśród krajów UE [Szczepaniak 2014]. Wskazuje to także, że wzrasta konkurencyjność przemysłu spożywczego, a maleje rolnictwa [Rowiński i Bułkowska 2011].

W handlu surowcami rolniczymi Polska jest od wielu lat importerem netto. W latach 2004-2013 eksport surowców rolnych zwiększał się przeciętnie w roku o 245 mln euro, a import o 294 mln euro. W wyniku takich tendencji roczne wzrosty

³⁰ Stańko i Mikula [2014] uważają, że „ma to swoje zalety, ale i stwarza pewne niebezpieczeństwa. Do zalet należy zaliczyć bliskość i dużą pojemność rynku oraz względnie stabilną sytuację. Za niebezpieczeństwo można uznać to, że jest to rynek nasycony, o niskiej elastyczności dochodowej popytu na żywność. W tej sytuacji możliwości zwiększania eksportu będą ograniczone. Następuje także konwergencja cen surowców, co będzie osłabiać konkurencję cenowo-kosztową. Uwarunkowania te powodują, że dynamika wywozu produktów rolno-spożywczych na rynki krajów UE może ulec osłabieniu”.

importu były wyższe niż eksportu. Importowano głównie żywe zwierzęta (trzoda chlewna), ryby, nasiona roślin oleistych oraz zboża i świeże owoce z innych stref klimatycznych. Często te surowce były tańsze niż w Polsce.

Rysunek 6.1. Udział produktów przemysłu spożywczego w handlu produktami sektora rolno-spożywczego (w proc.)



Źródło: Szczepaniak [2014].

W pierwszym półroczu 2014 roku wartość eksportu artykułów rolno-spożywczych wynosiła 10 262 mln euro, co oznacza wzrost o 6,3% w stosunku do roku poprzedniego. Sprzedaż do Unii wzrosła o 5,6%. Ogółem na unijny rynek trafiły towary o wartości 7983 mln euro. W strukturze eksportu tych produktów udział państw UE w porównaniu z poprzednim rokiem spadł z 78,3 do 77,8%. Dla porównania wartość eksportu do państw Wspólnoty Niepodległych Państw wyniosła 995 mln euro i spadła o 9,9%. Spowodowane to było mniejszym eksportem wieprzowiny z Polski do Rosji, Białorusi i Ukrainy, a także jabłek do Rosji z powodu wprowadzonego embarga. Oznacza to, że przedsiębiorstwa eksportujące skutecznie poszukiwały innych rynków zbytu dla swoich produktów, m.in. na Bliskim Wschodzie i Afryce [Rolnictwo i biznes 2014].

W ciągu ostatnich kilku lat zaszły umiarkowane zmiany w strukturze towarowej i specjalizacji polskiego eksportu. Wadą jest, że polskie marki prawie w ogóle nie są rozpoznawalne na świecie. Większość towarów eksportuje się pod „marką UE”, marką własną sieci handlowych czy korporacji transnarodowych. Ważne jest, żeby krajowe firmy w coraz większym stopniu przyjmowały strategię międzynarodowe czy nawet globalne.

Udział Polski w eksporcie produktów rolno-spożywczych UE w latach 2003-2011 powiększył się z 2,1 do 3,7% (tab. 6.1), a jej pozycja na liście eksporterów uległa zmianie, przesunęliśmy się z 11 na 9 miejsce. Pomimo postępu, Polska nadal nie należy do najbardziej liczących się eksporterów wśród krajów Wspólnoty, pozostajemy daleko w tyle za Holandią (18,1% w 2011 roku), Niemcami (14,9%) i Francją (14,1%).

Szybki wzrost naszego udziału w eksporcie UE oraz wzrost orientacji eksportowej i dobra sytuacja ekonomiczno-finansowa przemysłu spożywczego pozwalają jednak mieć nadzieję, że pozycja ta w kolejnych latach będzie się poprawiać. Potwierdza

to również analiza wartości salda obrotów handlu żywnością w UE, gdzie z wartością 2,6 mld euro znaleźliśmy się na 8 miejscu spośród 10 krajów Wspólnoty mających dodatnie saldo w handlu produktami rolno-spożywczymi.

Tabela 6.1. Udział poszczególnych krajów w handlu produktami rolno-spożywczymi Unii Europejskiej

Wyszczególnienie	Udział w eksporcie (w proc.)			Saldo obrotów (w mln euro)		
	2003	2007	2011	2003	2007	2011
Austria	2,13	2,44	2,43	-595	-482	-503
Belgia	8,60	8,27	7,74	1 953	2 611	2 047
Bułgaria	0,29	0,38	0,81	167	-112	1 041
Cypr	0,06	0,07	0,06	-316	-586	-729
Czechy	0,63	1,09	1,21	-890	-1 169	-1 429
Dania	5,18	4,52	4,01	5 501	5 257	5 482
Estonia	0,12	0,23	0,26	-224	-330	-200
Finlandia	0,38	0,41	0,40	-1 401	-1 822	-2 746
Francja	16,00	14,34	14,11	8 504	9 318	12 041
Grecja	1,10	1,09	1,05	-1 972	-2 793	-1 986
Hiszpania	8,95	8,11	8,15	2 814	601	4 073
Holandia	19,63	18,67	18,14	19 890	24 249	25 160
Irlandia	2,88	2,75	2,21	2 895	3 004	2 694
Litwa	0,28	0,66	0,83	-8	363	582
Luksemburg	0,29	0,23	0,24	-734	-913	-940
Łotwa	0,09	0,27	0,38	-329	-374	-213
Malta	0,04	0,05	0,04	-227	-297	-352
Niemcy	13,25	14,69	14,90	-12 657	-12 296	-13 664
Polska	1,65	3,16	3,69	447	2 031	2 595
Portugalia	0,90	1,14	1,18	-3 231	-3 849	-3 908
Rumunia	0,21	0,35	0,98	-1 037	-2 215	-434
Słowacja	0,25	0,56	0,71	-362	-665	-803
Słowenia	0,17	0,28	0,33	-370	-761	-948
Szwecja	1,27	1,44	1,52	-3 002	-4 277	-5 455
Węgry	1,17	1,53	1,71	1 360	1 679	2 694
Wielka Brytania	6,73	5,61	5,49	-16 657	-24 008	-23 780
Włochy	7,75	7,65	7,43	-6 760	-7 819	-8 521
UE-15	95,03	91,37	89,00	-5 452	-13 220	-10 007
UE-12	4,97	8,63	11,00	-1 791	-2 436	1 804
UE-27	100,00	100,00	100,00	-7 242	-15 656	-8 203

Źródło: opracowanie M. Bułkowskiej na podstawie danych Eurostat [Monitoring... 2012].

Eksporterzy produktów rolnych i przemysłu spożywczego z polskim kapitałem są stosunkowo małymi (w skali Europy i świata) firmami, którym trudno jest uzyskać efekty ze skali produkcji. Tym samym nie pozwala to osiągnąć dodatkowych korzyści. Konieczna wydaje się zatem koncentracja produkcji i handlu, która może przybierać różne formy: fuzji, zrzeszeń eksporterów branżowych, łączenia się przedsiębiorstw pod marką produktu itp.

Handel produktami rolno-spożywczymi odgrywa jednak coraz większą rolę w handlu zagranicznym Polski. Jego udział systematycznie rośnie, podobnie jak i dodat-

nie saldo wymiany z zagranicą. W polskim handlu żywnością dominują przetworzone produkty przemysłu spożywczego, co jest korzystne, gdyż realizujemy wyższą wartość dodaną. Z uwagi na tanią siłę roboczą we wszystkich ogniwach gospodarki żywnościowej, posiadamy przewagi komparatywne w handlu zagranicznym produktami pracochłonnymi. Dla dynamicznie rozwijającego się przemysłu spożywczego i rosnącego eksportu pewnym zagrożeniem może być brak rozpoznawalności naszych produktów na rynkach międzynarodowych (marki kraju i produktów). Za dalszym wzrostem polskiego eksportu rolno-spożywczego w najbliższych latach przemawiają jednak:

- utrzymujące się niskie płace realne w całej gospodarce żywnościowej,
- ponad 80% polskiego eksportu żywności dostarczane jest przez przemysł spożywczy, który posiada nowy i nowoczesny park maszynowy, zużywający np. mniej energii (niższe koszty produkcji),
- dobra jakość w niższej cenie surowców do przetwórstwa,
- szybka dywersyfikacja rynków zbytu (np. Azja, Afryka, Ameryka Północna), wynikająca z elastyczności i umiejętności polskich eksporterów, ale także obietnicy wspierania ich działań przez nasze państwo,
- przebiegająca koncentracja i konsolidacja produkcji,
- rosnące znaczenie w produkcji i eksporcie żywności globalnych sieci handlowych i filii produkcyjnych korporacji transnarodowych przemysłu spożywczego działających w Polsce.

Oceniając zmiany pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki żywnościowej, należy zwrócić również uwagę na coraz większą rolę, jaką odgrywają korporacje transnarodowe i międzynarodowe sieci handlowe. W 2013 roku już blisko 10% polskiego eksportu artykułami rolno-spożywczymi odbywało się poprzez globalne sieci handlowe³¹ i kolejne 27-30% poprzez międzynarodowe przedsiębiorstwa przemysłu spożywczego³².

Analizując zmiany pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki żywnościowej, należy zwrócić także uwagę na potencjalne, najbardziej istotne zagrożenia mogące pojawić się ze strony międzynarodowych rynków do 2020 roku, do których można zaliczyć:

- wahania cen surowców rolnych na rynkach światowych. Mogą one spowodować, że w przypadku ich wzrostu, ceny sprzedaży wyrobów przemysłu spożywczego nie będą nadążać za wzrostem kosztów, co może wpływać na wysokość marży przetwórczej. Z kolei spadek cen surowców rolnych, wywołany na przykład spadkiem cen surowców energetycznych, które są silnie skorelowane z cenami surowców rolniczych, może wpłynąć na zmniejszenie opłacalności produkcji polskiego rolnictwa i wiążące się z tym konsekwencje dla całej gospodarki żywnościowej;
- wahania kursów złotego wobec walut zagranicznych (euro, dolara);

³¹ Wypowiedź R. Juszkiwicz, prezesa Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji na Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach, 5-7.05.2014 r.

³² Wypowiedź A. Gosiewskiej, Retailer Services Director w firmie Nielsen na Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach, 5-7.05.2014 r.

- przeciągającą się stagnację gospodarczą na rynku UE. W krajach Zachodniej Europy, które dotąd były głównymi odbiorcami produktów naszego przemysłu spożywczego, w najbliższych latach popyt może nie zwiększać się w takim tempie jak dotychczas, podczas gdy konkurencja na nich może rosnać;
- możliwość wprowadzenia zakazu importu pasz GMO do UE. W przypadku ich wprowadzenia, zasadniczo mogą zmienić się warunki konkurencji na światowym rynku drobiu i trzody chlewnej. Pasze stanowią bowiem 2/3 całkowitych kosztów produkcji tych zwierząt;
- rosnący protekcyjizm państw, zarówno poprzez tworzenie barier celnych, np. przez Rosję, jak i nie zawsze uzasadnione i nadmiernie nagłaśniane w mediach zagranicznych podważanie jakości polskich wyrobów. W ostatnim czasie ich przykładem były działania organów państwowych i mediów takich krajów, jak: Czechy, Słowacja, Dania, a także innych krajów na świecie;
- zmiany warunków konkurencji na rynku krajowym, unijnym i na rynkach globalnych. Polscy producenci żywności coraz częściej napotykać na konkurencję ze strony korporacji transnarodowych. Ogromny rosnący potencjał i możliwości korporacji transnarodowych wynikają z dysponowania takimi kluczowymi zasobami, jak nowoczesne technologie, ogromny i mobilny kapitał oraz znane powszechnie marki produktów i rozwinięte sieci dystrybucyjne, umożliwiające łatwy dostęp do rynków. Rośnie także polityczna siła korporacji transnarodowych, a mianowicie zwiększa się ich wpływ na rządy państw i pozarządowe organizacje międzynarodowe. Podstawowe kierunki i trendy rozwojowe na rynkach żywnościowych również wyznaczane są głównie przez firmy globalne. Firmy mniejsze, o ile nie znajdują dla siebie właściwej niszy rynkowej, muszą dostosować się do tych warunków. Często ich rola sprowadza się do roli poddostawcy, producenta pod obcą marką. Produkcja dla sieci handlowych umożliwia oczywiście produkcję w długich seriach i specjalizację, powoduje jednak pewne ubezwłasnowolnienie i uzależnienie producenta od jednego odbiorcy, który narzuca wszystkie warunki kontraktu. Aby przetrwać na rynku, firmy spożywcze muszą jak najszybciej znaleźć własną, indywidualną strategię rozwoju;
- ewentualne obniżenie poziomu ochrony celnej rynku UE, które może prowadzić do zwiększenia importu artykułów rolno-żywnościowych, a redukcja subsydiów eksportowych może wywołać spadek opłacalności eksportu na rynki o niskich cenach. Istnieje wtedy także duże prawdopodobieństwo, że korporacje transnarodowe, główni producenci w przemyśle tytoniowym, cukrowniczym, cukierniczym czy przetwórstwa kawy i herbaty, mogą wycofać się z produkcji w Polsce na rzecz krajów rozwijających się, co może istotnie osłabić potencjał polskiego przemysłu spożywczego;
- brak perspektyw zmiany do 2020 roku uwarunkowań w światowym handlu żywnością, gdyż trwające od wielu lat rozmowy dotyczące liberalizacji handlu w ramach WTO są mało efektywne. Aktualne działania WTO dotyczą głównie negocjacji

umów bilateralnych między państwami, np. Indiami i USA czy USA i Chinami, a nie ugrupowaniami państw. Dlatego można wnioskować, że nie wpłyną one również na zmianę stanowiska UE – do końca drugiej dekady XXI wieku – odnośnie zmiany jej polityki w sprawie liberalizacji handlu żywnością;

- strefa wolnego handlu UE–USA. Wprowadzenie jej mogłoby wpłynąć na obniżenie ceny żywności zarówno w UE, jak i w Polsce, co mogłoby mieć wpływ na obniżenie konkurencyjności produkcji wyrobów naszego rolnictwa np. zbóż, rzepaku itd. Z kolei produkcja przemysłu spożywczego, a zwłaszcza jego część nastawiona na produkcję artykułów (premium) o wysokiej jakości i smaku, a także opartej na surowcach ekologicznych mogłaby zyskać na eksporcie do USA. Jednak kluczowym problemem w negocjacjach są rozbieżności co do: spraw GMO i bezpieczeństwa żywności, różnie rozumianego przez obie strony, co może wpływać na przedłużenie rozmów [Rowiński 2013b];
- embargo Rosji na niektóre nasze produkty rolne (owoce, warzywa i mięso) – dotyczy jedynie 2-3% naszego eksportu żywności i może spowodować jedynie spowolnienie naszego eksportu, ale nie załamanie. Jest jednak bardzo odczuwalne dla grup producentów, gdyż dodatkowo wiąże się z urodzajem owoców i warzyw w 2014 roku. W przypadku niektórych krajów UE uzależnionych w większym stopniu od wymiany z Rosją, zwłaszcza niektórych grup produktów, np. Danii – mięso wieprzowe, Holandii – nowalijki, artykuły przetworzone, kawa, kakao, mogą nasilić się dążenia do negocjacji celem poluzowania sankcji lub ich likwidacji wraz z rozwojem globalizacji i integracji regionalnej w handlu żywnością, podobnie jak i w innych sektorach gospodarki, rośnie też ryzyko co do przewidywalności sytuacji gospodarczej w najbliższych latach. Handel rolno-spożywczy staje się coraz bardziej wrażliwy, a liczba czynników go determinujących rośnie.

Przeciwstawiając szanse i zagrożenia rozwoju polskiego handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi i wzrostu pozycji konkurencyjnej polskiej gospodarki żywnościowej w perspektywie najbliższych kilku lat, można ocenić, że szanse uzyskują przewagę nad zagrożeniami. Do 2020 roku spodziewany jest dalszy i szybki rozwój polskiego przemysłu spożywczego oraz wzrost eksportu produktów rolno-spożywczych. Czas ten będzie trudny dla polskich rolników, bowiem zmniejszą się ich przewagi cenowo-kosztowe na rynku unijnym i prawdopodobnie zwiększy się konkurencja producentów żywności z krajów spoza UE (USA i MERCOSUR), szczególnie wytwarzających żywność po niższych kosztach. Skutki tych zjawisk najpierw ujawnią się na poziomie rolnictwa, ale z niewielkim opóźnieniem będą również widoczne w przemyśle spożywczym.

Podsumowanie i wnioski

Postrzeżenie roli polityki rolnej w rozwoju sektora rolnego uwarunkowane jest dominującym w danym momencie historycznym sposobem myślenia o pożądanym funkcjach rolnictwa oraz formach i celach wsparcia. Analizując ewolucję WPR, można zaobserwować wyraźną zależność od ścieżki wcześniej podjętych wyborów (*path dependency*). Tak więc wprowadzone w przeszłości ściśle określone zasady gry trudno jest zmienić w czasie. Stąd też kolejne reformy WPR to próby korygowania zaistniałych błędów wywołanych wcześniejszymi decyzjami politycznymi, które z kolei przyczyniają się do powstawania dalszych błędów i konieczności ponownej korekty. Tym należy tłumaczyć niemożność odejścia od paradygmatu zależności, mającego swe uzasadnienie w okresie implementacji WPR w latach 60. XX wieku, lecz budzącego wątpliwości w latach obecnych, przy zupełnie zmienionym otoczeniu unijnym czy światowym. Wprawdzie w wymiarze formalnym UE zaczęła popierać paradygmat wielofunkcyjności. Lecz w rzeczywistości zmieniono jedynie formy wsparcia, mające uzasadnić konieczność specyficznego traktowania rolnictwa w UE i wydatkowania znaczących środków finansowych na WPR z budżetu unijnego.

O skuteczności realizacji unijnej polityki rolnej współdecydują mechanizmy procesu decyzyjnego UE. Zastanawia więc, na ile wybór paradygmatu rozwoju rolnictwa i w konsekwencji realizacja takich, a nie innych form wsparcia podyktowana jest uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi, a na ile instytucjonalno-politycznymi. Konsekwencje tych wyborów są wyraźnie widoczne w poziomie i strukturze wsparcia rolnictwa w UE. Wprawdzie obserwowany jest trend spadkowy tego wsparcia, ale wynika on głównie z sytuacji na rynkach światowych (wysokie ceny produktów rolnych). Widoczne są ponadto zmiany w strukturze tego wsparcia, zwiększane są bowiem środki na usługi dla rolnictwa kosztem rolników indywidualnych. Jest to korzystny kierunek zmian, pozwoli bowiem zmniejszyć uzależnienie rolników od wsparcia bezpośredniego i umożliwi skierowanie środków tam, gdzie faktycznie mogą być efektywnie wykorzystane. Wskaźnik wsparcia usług w zakresie rolnictwa w UE jest jednak nadal niski (12% w odniesieniu do wsparcia rolnictwa ogółem), występują więc ciągle znaczące możliwości reformy WPR po 2020 roku [*Nowe rozwiązania WPR...* 2013].

W przyszłości trudno oczekiwać całkowitej likwidacji pomocy państwa dla rolnictwa. Wręcz widoczny jest paradoks rozwojowy, polegający na tym, że wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym rośnie poziom finansowego wsparcia rolnictwa [Barrett 1999]. Zdaniem Czyżewskiego i Kułyka [2006] to właśnie pozytywne warunki makroekonomiczne krajów rozwiniętych gospodarczo decydują o mechanizmach wsparcia rolnictwa, a rola pozostałych czynników jest w tym przypadku wtórna. Zatem na obecnym etapie trudno jest wyrokować, które z czynników: ekonomiczne czy polityczne wywierają większy wpływ na przekształcenia w systemie wsparcia rolnictwa w obecnym otoczeniu unijnym i globalnym. Niewątpliwie tym drugim poświęcano

dotąd mniej uwagi, dlatego ich przydatność do określenia optymalnych rozwiązań dla kolejnej reformy WPR wymaga dalszych badań [Wieliczko 2013].

Polska zostając członkiem UE w 2004 roku, musiała podporządkować się kształtowi WPR zdecydowanemu przed jej akcesją. W ten sposób przejęła korzyści płynące z realizacji WPR, ale też i negatywne konsekwencje, skutkujące zmianami strukturalnymi w rolnictwie polskim [Wigier 2013b]. Do pozytywów można niewątpliwie zaliczyć znaczące środki unijne, które napłynęły w ciągu ostatnich 10 lat do rolnictwa polskiego. Należy jednak liczyć się z ich stopniową redukcją, spowodowaną niższymi wpływami do unijnego budżetu rolnego po 2020 roku. W tej sytuacji preferowany będzie prawdopodobnie I filar WPR (płatności bezpośrednie), kosztem II filara (rozwój obszarów wiejskich). W tym kontekście niepokoi coraz większe uzależnienie polskich rolników od wsparcia publicznego i brak mechanizmów sprzyjających adaptowaniu się do coraz bardziej zmiennych rynków rolnych.

Po przystąpieniu Polski do UE nastąpiły zasadnicze zmiany w zakresie kształtowania i realizacji polityki rolnej. Polegały one głównie na usystematyzowaniu celów polityki i wzroście wydatków przeznaczonych na finansowanie przemian w rolnictwie i na obszarach wiejskich [Wigier 2014]. Obok ewidentnych sukcesów nowej polityki związanych m.in. z unowocześnieniem wielu gospodarstw rolnych, poprawą bezpieczeństwa produkcji i poprawą jakości żywności, wzrostem wartości dodanej i innowacyjności, uruchomieniem programów dywersyfikacji rozwoju obszarów wiejskich i ochrony przyrody czy poprawą konkurencyjności na rynkach międzynarodowych nie udało się wyrównać poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich ani w ujęciu miasto-wieś (centrum-peryferie), ani w ujęciu regionalnym. Problemem pozostaje nadal m.in. rozdrobniona struktura agrarna, niska wydajność pracy w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym, wciąż zbyt mała konkurencyjność i innowacyjność gospodarki żywnościowej, niedorozwój infrastrukturalny obszarów wiejskich, słaby rozwój działalności usługowo-przemysłowej, sprostanie nowym wyzwaniom klimatycznym i wypracowanie modelu rozwoju zrównoważonego.

W latach 2004-2014 w Polsce udało się osiągnąć cele strategiczne WPR, zwłaszcza w zakresie poprawy konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, dzięki wydatkowanym funduszom programów SAPARD, SPO „Restrukturyzacja...”, PROW 2004-2006, PROW 2007-2013 oraz Sektorowym Programem Operacyjnym. Dzięki elastycznemu reagowaniu na zapotrzebowanie beneficjentów konkretnych działań, zapewniono wysoką absorpcję środków i wysoką skuteczność tych programów, choć generalnie ich wpływ na gospodarkę Polski nie był duży (ale jednak wysoce pozytywny). Jak można przypuszczać, najbardziej efektywne w generowaniu wzrostu gospodarczego były działania w przeważającym stopniu inwestycyjne.

Kluczem do dalszego rozwoju konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej jest efektywniejsze wykorzystanie zasobów, które posiadamy. Największym rezerwuarem takich zasobów jest rolnictwo, które może się przyczynić do zwiększenia

tej efektywności. Niższa efektywność na tle innych krajów UE dotyczyła również przemysłu spożywczego, chociaż różnice nie były tutaj tak duże, jak w przypadku rolnictwa. Analiza konkurencyjności polskiego rolnictwa dokonana w pierwszej dekadzie XXI wieku w porównaniu z przemianami w rolnictwie krajów Unii Europejskiej pokazuje, że zmiany w polskim rolnictwie przebiegają zbyt wolno, abyśmy w krótkim czasie (do 2020 roku) mogli odrobić opóźnienia w stosunku do krajów UE-15. Istnieje także obawa, że przy obecnym tempie zmian, również gospodarki rolne wielu państw UE-12 prawdopodobnie nas zdystansują.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w Polsce w latach 2000-2011 wydajność czynników produkcji była niższa niż w krajach UE-15. Główną przyczyną słabych wyników produkcyjnych polskiego rolnictwa było mało efektywne wykorzystanie czynnika pracy. Występuje on w nadmiarze, a na niską jego produktywność wpływa słabsze uzbrojenie techniczne pracy i niski poziom wiedzy zatrudnionych. Rolnictwo przy tych wadach wykreowało jednak znaczny potencjał wytwórczy. Zasadniczą kwestią dla zwiększenia poprawy efektywności gospodarowania i konkurencyjności rolnictwa jest wzrost wielkości produkcji, zmniejszenie zatrudnienia, ale przede wszystkim poprawa struktury obszarowej polskich gospodarstw rolnych.

Silniejszą pozycję konkurencyjną na rynku europejskim ma przemysł spożywczy i jest ona związana z szybko rosnącym potencjałem, jak i efektywnością gospodarowania [Urban i Szczepaniak 2010]. Przemiany, jakie dokonały się w przemyśle spożywczym po akcesji z UE, stworzyły podstawy do dalszego jego rozwoju. Malejące przewagi cenowo-kosztowe były rekompensowane jakością produkcji, a także wzrostem umiejętności działania przedsiębiorstw, zwłaszcza na konkurencyjnym rynku UE. Jednak dla dalszego ich rozwoju istotne znaczenie będą miały działania zmierzające do szybkiego wzrostu wydajności pracy, koncentracji i konsolidacji produkcji oraz polityki promocyjnej realizowanej przez państwo, a dotychczasowe przewagi kosztowe muszą być wzmocnione o nowe. Dystans w rozwoju dzielący polski przemysł spożywczy od średniej dla przemysłu spożywczego w krajach UE-28 systematycznie i szybko się zmniejsza, natomiast w mniejszym stopniu w porównywaniu do krajów będących największymi producentami żywności w UE-15.

Przewagi konkurencyjne wytwarzanych w Polsce produktów rolnych i ich przetworów na rynkach UE mają głównie charakter kosztowy. Jest to przede wszystkim wynik niższej niż w niemal wszystkich krajach Wspólnoty opłaty pracy oraz niższych nakładów kapitałowych. Konkurencyjność rzadko wynika jednak z wprowadzania nowych wyrobów, technologii, zmian organizacyjnych i marketingowych. Utrzymanie konkurencyjności cenowej, przy spodziewanym (i koniecznym) zwiększeniu wynagrodzenia tego czynnika produkcji, czyni niezbędnym wzrost wydajności pracy i ziemi poprzez wyższe nakłady kapitałowe i poprawę struktury agrarnej. Wymaga to zwiększenia nakładów na wsparcie rozwoju działalności innowacyjnej oraz usunięcia barier administracyjnych w obrocie ziemią oraz umiejętnego wykorzystania środków WPR. Wsparcie publiczne dotyczyć powinno przede wszystkim tzw. aktywnych czynników konkurowania – wzrostu koncentracji podaży, poprawy jakości produktów rolnych

(i ich przetworów) i prowadzenia rolnictwa metodami produkcji zrównoważonej. Wyzwaniem dla polityki rolnej jest także ukierunkowanie działań na wzrost wydajności pracy, przede wszystkim poprzez lepsze wyposażenie pracujących w rolnictwie polskim w kapitał i ziemię. Nie będzie to możliwe bez wspierania procesów koncentracji w rolnictwie w drodze przemian strukturalnych.

W ostatnich latach można zaobserwować jednak brak spójności procesów rozwojowych polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego przejawiający się m.in. w rosnącej niezależności przemysłu spożywczego od rolnictwa. Potwierdza to rosnący w ostatnich latach import surowców rolnych (np. mięsa wieprzowego, niektórych gatunków zbóż i pasz itd.) dotąd tradycyjnie dostarczanych przez nasze rolnictwo, wynikało to zarówno z ich niedoborów na rynku, jak i niższych cen importowanych surowców. Należy również zwrócić uwagę na rosnące znaczenie w polskiej gospodarce żywnościowej korporacji zarówno produkcyjnych, jak i handlowych. Z jednej strony przynosi to korzyści: wzrostu produkcji, obrotów handlu zagranicznego, postępu technologicznego, wydajności pracy, z drugiej jednak prowadzi do oligopolizacji i monopsonizacji rynku żywności i przejmowaniu wartości dodanej przez podmioty zagraniczne kosztem producentów krajowych.

W latach 2014-2020 polityka rolna będzie kluczową dla zapewnienia konkurencyjności rolnictwa, bezpieczeństwa żywnościowego oraz zrównoważonego rozwoju [Wigier 2013c]. Będzie skoncentrowana także na nowych wspólnotowych wyzwaniach, m.in. związanych z: ochroną zasobów, zmianami klimatycznymi, gospodarką wodną, różnorodnością biologiczną, energią odnawialną czy zarządzaniem ryzykiem i kryzysami. Cele strategiczne polskiej polityki rolnej zostały określone w kwietniu 2012 roku w dokumencie pt. „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020”. Uznano wówczas, że najważniejszym z nich jest „poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju”. Zrównoważenie definiowane jest w tym przypadku w sposób konwencjonalny – poprzez trzy płaszczyzny: środowiskową, ekonomiczną i społeczną. W PROW na lata 2014-2020 wskazano 6 priorytetów, którymi są: ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich; poprawa konkurencyjności wszystkich sektorów rolnictwa i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych; poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie; odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa; wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym; zwiększenie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich.

Wskazane cele strategiczne i priorytety polityki rolnej obejmują całą perspektywę finansową UE 2014-2020, a równocześnie są na tyle ogólne, że pokrywają najważniejsze obszary szans i wyzwań dla tej polityki u progu nowej dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Odpowiedź na pytanie dotyczące szans i wyzwań w poli-

tyce rolnej związana jest z następującymi zasadniczymi problemami: czy priorytetowym kierunkiem polityki ma być wzmocnienie pozycji konkurencyjnej producentów rolnych i przetwórców na rynkach krajowym i zagranicznych? Czy wyznacznikiem dla polityki będą wartości związane z ochroną środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego wsi? Od czego zależy i jakimi instrumentami polityki publicznej stymulować rozwój obszarów wiejskich? Jakie będą relacje celów ekonomicznych i socjalnych finansowanych w ramach WPR? Jaka będzie efektywność wydatkowanych środków publicznych i trwałość uzyskanych efektów?

Przyszła strategia rozwoju polskiego rolnictwa powinna uwzględniać silną polaryzację gospodarstw na orientację rolniczą oraz pozarolniczą. Wsparcie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich środkami publicznym powinno opierać się na dążeniu do zapewnienia realizacji koncepcji kształtowania równowagi wewnętrznej tych obszarów. Polega ona na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego przy równoczesnej ochronie i zapewnieniu odtwarzania użyteczności zasobów naturalnych w długim okresie – koncepcja rozwoju zrównoważonego.

Bibliografia

- Acocella N. [2002], *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa.
- Agricultural policies in OECD countries: a positive agenda* [2002], COM/AGR/TD/WP(2002)19/FINAL, OECD, 06.11.2002.
- Agricultural Policy. Monitoring and Evaluation 2013* [2013], OECD countries and emerging economies, OECD.
- Agricultural Policy. Monitoring and Evaluation 2014* [2014], OECD countries, OECD.
- Allocation of 2003 EU expenditure by Member State* [2004], European Commission, www.europa.eu.int/com/budget/agenda2000/reports-en.htm, data odczytu: lipiec 2012 r.
- Baer-Nawrocka A., Markiewicz N. [2010], *Zróżnicowanie przestrzenne potencjału produkcyjnego rolnictwa w krajach Unii Europejskiej*, „Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G”, t. 97, z. 4.
- Barrett C.B. [1999], *The microeconomics of the developmental paradox: on the political economy of food price Policy*, „Agricultural Economics”, vol. 20, no. 2.
- Bilans przepływów międzygałęziowych za 2000 (2005 i 2010) rok* [2004, 2009, 2014], GUS, Warszawa.
- Biuletyn Informacyjny NBP, NBP Warszawa, wydanie internetowe, kolejne numery z lat 2004-2014.
- CAP and the regions: territorial impact of Common Agricultural Policy* [2005], eds. M. Shucksmith, K. Thomson, D. Roberts, Wallingford.
- CAP-post 2013: key graphs and figures. Graph 2* [2011], European Commission, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf, data odczytu: październik 2012 r.
- Case no. 5/67, Beus v. Hauptzollamt Munchen, ECR 1967, 83.
- Chechelski P. [2013a], *Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów WPR w latach 2014-2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie*, [w:] *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – zagadnienia wybrane*, red. M. Wigier, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 78, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Chechelski P. [2013b], *Propozycje dla Polski w perspektywie finansowej na lata 2014-2020*, [w:] *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – zagadnienia wybrane*, red. M. Wigier, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 78, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Chechelski P. [2014], *Konkurencyjność polskiego rolnictwa na tle krajów UE w aspekcie wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020*, [w:] *Restrukturyzacja w obliczu wyzwań gospodarki globalnej*, red. R. Borowiecki, A. Jaki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Coleman W.D., Skogstad G.D., Atkinson M.M. [1996], *Paradigm shifts and policy networks: cumulative change in agriculture*, „Journal of Public Policy”, vol. 16, no. 3, s. 273-301.
- Czubak W. [2013], *Rozwój rolnictwa w Polsce z wykorzystaniem wybranych mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, Rozprawy Naukowe nr 458, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Czyżewski A. [2007], *Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju sektora rolnego*, [w:] *Uniwersalia polityki rolnej w gospodarce rynkowej. Ujęcie makro- i mikroekonomiczne*, red. A. Czyżewski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Czyżewski A., Kułyk P. [2006], *Mechanizmy wsparcia rolnictwa w wybranych krajach wysokorozwiniętych i ich makroekonomiczne uwarunkowania*, [w:] *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Czyżewski A., Kułyk P. [2013], *Kwestia rolna w teorii wyboru publicznego*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 100, z. 3, s. 7-18.

Dane ARiMR, <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie.html>, data odczytu: wrzesień 2014 r.

Dane Eurostat wg stanu na dzień 1 stycznia 2013 roku, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_statistics_at_regional_level/pl, data odczytu: 24.10.2014 r.

Daugbjerg C., Swinbank A. [2007], *The politics of CAP reform: trade negotiations, institutional settings and blame avoidance*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 45, no. 1, s. 1-22.

Deiss J., Gugler P. [2012], *Politique economique et sociale*, De Boeck, Bruxelles, s. 19.

D’Oultremont C. [2012], *Introducing more equity in the CAP: a difficult challenge*, Egmont Paper no. 55, Egmont, June.

Drożdż J. [2013], *Stan przewag cenowych na rynku wybranych produktów przetwórstwa spożywczego*, [w:] *Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (3). Potencjał konkurencyjny – wybrane elementy*, red. I. Szczepaniak, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 73, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Dziemianowicz R., Budlewska R. [2014], *Preferencje podatkowe jako instrument polityki rolnej – na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 14, z. 2, s. 43-58.

European Commission, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf, data odczytu: październik 2014 r.

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

Funkcjonowanie płatności bezpośrednich i ich przyszłość po 2013 r., FAPA, <http://www.fapa.org.pl/gfx/cid/WPRpo2013/Płatności%20bezpośrednie.pdf>.

Garzon I. [2007], *Reforming the Common Agricultural Policy. History of a paradigm change*, Series: Palgrave Studies in European Union Politics, Palgrave Macmillan.

Gospodarka w skrócie, „Rzeczpospolita” 20.11.2014 r.

Grochowska R. [2012], *Budżet unijny jako gra interesów państw członkowskich na przykładzie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, cz. Polityka Ekonomiczna, s. 125-133.

Grochowska R. [2013a], *Convergence mechanisms of direct payments within and among Member States in 2014-2020*, Scientific Works vol. LVII, 2013, Second Bulgarian-Polish Scientific and Practical Conference Sofia–Krapets–Dobruzha, 9-14 September 2013, „Agriculture and rural development in Bulgaria and Poland – CAP 2014-2020”, Academic Publishing House of the Agricultural University, Plovdiv.

Grochowska R. [2013b], *Czy Wspólna Polityka Rolna jest jeszcze wspólna? Skutki realokacji płatności bezpośrednich dla państw członkowskich*, [w:] *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, red. A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Grochowska R., Kosior K. [2010], *Jak odbudować legitymizację Wspólnej Polityki Rolnej? Materiał do dyskusji nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, „Studia Europejskie”, nr 1(53), Centrum Europejskie UW, Warszawa, s. 67-90.

Grochowska R., Mańko S. [2014], *Zależności między dochodami rolniczymi a Wspólną Polityką Rolną w Polsce i perspektywy zmian*, [w:] *Restrukturyzacja w obliczu wyzwań gospodarki globalnej*, red. R. Borowiecki, A. Jaki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.

Grochowska R., Mańko St., Seremak-Bulge J. [2013], *Potrzeby zróżnicowania wsparcia bezpośredniego dla poszczególnych sektorów polskiego rolnictwa po 2013 r. poprzez płatności związane z produkcją na podstawie bazy danych Polskiego FADN*, Ekspertyza przygotowana dla MRiRW, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Grzelak A. [2013], *Ocena procesów inwestycyjnych w rolnictwie w Polsce w latach 2004-2011*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 2(28).

Grzybowska B., Juchniewicz M. [2014], *Zmiany poziomu innowacyjności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. XVI, z. 5.

Handel zagraniczny i międzynarodowa konkurencyjność polskiego sektora rolno-spożywczego [2013], [w:] *Analiza produkcyjno-ekonomiczna sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2012 roku*, red. A. Kowalski, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Hayek F.A. [2003], *Droga do zniewolenia*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków.

Impact Assessment Report, Annex 3A-D, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex3a-d_en.pdf, data odczytu: październik 2012 r.

Impact Assessment Report, Annex 3E, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex3e_en.pdf, data odczytu: październik 2012 r.

Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2013 [2014], Tabl. 1. Szacunek emigracji z Polski na pobyt czasowy w latach 2004-2013 (liczba osób przebywających za granicą w końcu roku), GUS, październik.

Jacy są pracownicy? [2013], Dodatek do „Rzeczpospolitej” 20.12.2013 r.

Jodłowska M. [2014], *Przeciętne zarobki w Polsce – jak wypadamy na tle Unii Europejskiej*, www.wynagrodzenia.pl, data odczytu: 14.11.2014 r.

Jongennel R. [2013], *Rebalancing direct payments: impact of the CAP towards 2020 in the Netherlands*, Międzynarodowa konferencja naukowa pt. „Nowe rozwiązania WPR 2013+ wobec wyzwań rolnictwa krajów członkowskich UE”, IERiGŻ-PIB, 10-12 czerwca 2013 r., Suchedniów.

Josling T. [2002], *Competing paradigms in the OECD and their impact on the WTO agricultural talks*, [w:] *Agricultural policy for the 21st century*, eds. L.G. Tweeten, S.R. Thompson, Iowa State University Press.

Jouen M. [2009], *The keys to a European strategy for rural development*, Notre Europe, Paris.

Józwiak W., Ziętara W. [2013], *Kierunki i zakres wsparcia inwestycji w polskich gospodarstwach rolnych w latach 2014-2020*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1(334).

Juchniewicz M. [2014], *Tendencje zmian międzynarodowej konkurencyjności przemysłu spożywczego państw Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 101, z. 1.

Juchniewicz M., Łukiewska K. [2012], *Potencjał konkurencyjny przemysłu spożywczego w Polsce*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1(330).

Judzińska A. [2013], *Stan przewag cenowych na rynku podstawowych produktów rolnictwa*, [w:] *Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (3). Potencjał konkurencyjny – wybrane elementy*, red. I. Szczepaniak, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 73, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Kociszewski M., Szwacka-Mokrzycka J. [2011], *Uwarunkowania rozwoju przemysłu spożywczego po przystąpieniu Polski do UE*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 11, z. 2, s. 67-77.

Koester U. [2012], *Basic Direct Payments for EU Farmers: The Proposal of the Commission of the EU*, Blog posts, 15 March 2012, <http://capreform.eu/basic-direct-payments-for-eu-farmers-the-proposal-of-the-commission-of-the-eu/>, data odczytu: grudzień 2013 r.

- Kosior K. [2014], *Zmiany priorytetów i paradygmatów zachodzące w ramach strategii rozwojowych sektora rolnego w UE na tle globalnym*, [w:] *Kierunki rozwoju rolnictwa i polityk rolnych – wyzwania przyszłości (Synteza)*, red. R. Grochowska, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 127, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Krasowicz S. [2007], *Możliwości zwiększenia produkcji zbóż w Polsce*, [w:] *Czy grozi Polsce kryzys zbożowy w świetle pozarolniczego wykorzystania ziarna*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa, s. 66-78.
- Lascoumes P., Gales P. [2007], *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, „Governance”, vol. 20, no. 1, s. 1-21.
- Lipowski A. [2002], *Ekonomiczna zawodność państwa – krytyczna analiza ujęcia antyetatystycznego*, „Ekonomista”, nr 2, s. 165-193.
- Mahoney J. [2000], *Path Dependence in Historical Sociology*, „Theory and Society”, vol. 29, no. 4, s. 537-548.
- Matthews A. [2013], *Implications of the new redistributive payment*, Blog posts, 4 March 2013, <http://capreform.eu/implications-of-the-new-redistributive-payment/>, data odczytu: lipiec 2013 r.
- Michna W. [2011], *Wizja pożądanego rozwoju rolnictwa do 2020 roku*, [w:] W. Józwiak, W. Michna, Z. Mirkowska, *Procesy zachodzące w rolnictwie polskim w latach 1990-2010, projekcje na rok 2013 i pożądana wizja rolnictwa w 2020 roku – zagadnienia wybrane*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 21, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Mid-term review of the Common Agricultural Policy* [2002], COM no. 394.
- Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (1)* [2011], red. I. Szczepaniak, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 25, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (2)* [2012], red. I. Szczepaniak, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 40, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (3). Potencjał konkurencyjny – wybrane elementy* [2013], red. I. Szczepaniak, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 73, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Mroczek R., Tereszczuk M. [2013], *Wydajność pracy jako jeden z elementów decydujących o międzynarodowej konkurencyjności polskiego przemysłu spożywczego*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 13, z. 2, s. 51-58.
- Mrólczyńska-Kamińska A. [2013], *Wydajność pracy w gospodarce żywnościowej w krajach Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. XV, z. 4.
- Nosecka B. [2012], *Czynniki konkurencyjności sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie*, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 54, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Nowe rozwiązania WPR 2013+ wobec wyzwań rolnictwa krajów członkowskich Unii Europejskiej* [2013], red. A. Kowalski, M. Wigier, M. Bułkowska, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 91, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- O’Connor D. i in. [2006], *The Evolution of Rural Development in Europe and the Role of EU Policy*, [w:] *Driving Rural Development: Policy and Practice in Seven EU Countries*, eds. D. O’Connor, M. Gorman, H. Renting, J. Kinsella, Van Gorcum, Assen, Netherlands.
- Olczyk M. [2008], *Konkurencyjność – teoria i praktyka, na przykładzie polskiego eksportu artykułów przemysłowych na unijny rynek w latach 1995-2006*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.PL, Warszawa.
- Overview of CAP reform 2014-2020* [2013], „Agricultural Policy Perspectives Brief”, no. 5, European Commission, December.
- Paarlberg R. [1999], *Agricultural policy reform and the Uruguay Round: synergistics linkage in a two-level game?*, „International Organisation”, vol. 51, no. 3, s. 413-444.

- Pawlak J. [2013], *Struktura własnościowa środków mechanizacji rolnictwa w Polsce w latach 1990-2010*, „Roczniki Ekonomiki Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 100, z. 1.
- Pawlak K. [2013], *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna sektora rolno-spożywczego krajów Unii Europejskiej*, Rozprawy Naukowe nr 448, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań.
- Pawlak K., Poczta W. [2010], *Potencjał polskiego rolnictwa pięć lat po akcesji Polski do UE jako przesłanka jego konkurencyjności*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 1.
- PIAAC [2013], *OECD Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006* zatwierdzony na mocy Decyzji Komisji z dnia 06 września 2004 r. zatwierdzającej dokument programujący rozwój obszarów wiejskich w Polsce dla okresu 2004-2006, MRiRW, Warszawa.
- Poczta W. [2012], *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] *Polska Wieś 2012. Raport o stanie wsi*, red. J. Wilkin, J. Nurzyńska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Poczta W., Rzeszutko A. [2012], *Rozwój rolnictwa w Polsce w warunkach Wspólnej Polityki Rolnej*, „Zeszyty Naukowe SGGW. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, nr 8/57.
- Poczta W., Siemiński P. [2012], *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań.
- Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian* [2014], Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 30 kwietnia 2014 r., Warszawa.
- Polskie i zagraniczne inwestycje bezpośrednie w 2013 r.* [2013], Departament Statystyki NBP, Warszawa.
- Porter M.E. [2001], *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Porter M.E. [2010], *Przewaga konkurencyjna. Osiąganie i utrzymywanie wyników*, Seria Klasyka Biznesu, Wyd. Rzeczpospolita, Warszawa.
- Posner R.A. [1974], *Theories of Economic Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science, vol. 5, no. 2, s. 335-358.
- Rocznik Statystyczny (RS)* [2005-2014], GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Przemysłu (RSP)* [1996-2013], GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Rolnictwa (RSR)* [2001-2013], GUS, Warszawa.
- Rolnictwo i biznes* [2014], Dodatek promocyjny, „Rzeczpospolita” 26.09.2014 r.
- Rowiński J. [2013a], *PROW 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej*, [w:] *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, red. A. Kowalski, M. Wigier, M. Dudek, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Rowiński J. [2013b], *Strefa wolnego handlu UE–USA. Problematyka gospodarki żywnościowej*, „Unia Europejska.pl”, nr 3(220), IBRKiK, Warszawa, s. 34-42.
- Rowiński J. [2013c], *Środki unijne finansujące polską gospodarkę żywnościową w latach 2014-2020 – wstępna ocena*, „Unia Europejska.pl”, nr 2(219), s. 44-51.
- Rowiński J., Bułkowska M. [2011], *Wzrasta konkurencyjność polskiego przemysłu spożywczego na rynku UE*, „Przemysł Spożywczy”, nr 7-8.
- SAPARD Program operacyjny dla Polski* wersja z dnia 5 listopada 2004 r., MRiRW, Warszawa.
- Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, 2004-2006”*, MRiRW, Warszawa.

- Skogstad G., Schmidt V.A. [2011], *Introduction: Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*, [w:] *Policy Paradigms, Transnationalism, and Domestic Politics*, eds. G. Skogstad, V.A. Schmidt, University of Toronto Press.
- Stańko S., Mikuła A. [2014], *Tendencje w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi w Polsce*, „Roczniki Naukowe Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, t. 101, z. 1.
- Stigler G. [1971], *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics”, vol. 2, no. 1.
- Stiglitz J.E. [2004], *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Strojny J. [2012], *Pomiar konkurencyjności międzynarodowej rolnictwa Unii Europejskiej – ujęcie dynamiczne*, [w:] *Wzmacnianie pozycji polskiego rolnictwa – propozycje wstępne*, red. W. Jóźwiak, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 65, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Szczepaniak I. [2010], *Ekonomiczna ocena innowacyjności przedsiębiorstw przemysłu spożywczego*, „Przemysł Spożywczy”, nr 3.
- Szczepaniak I. [2013], *Zróżnicowanie cen konsumenta żywności w Unii Europejskiej*, [w:] *Monitoring i ocena konkurencyjności polskich producentów żywności (3). Potencjał konkurencyjny – wybrane elementy*, red. I. Szczepaniak, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 73, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Szczepaniak I. [2014], *Konkurencyjność polskiego przemysłu spożywczego na rynku krajowym i międzynarodowym – wybrane elementy*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. XVI, z. 4.
- Szeląg-Sikora A., Sikora J. [2014], *Rola grup producenckich w zwiększaniu konkurencyjności gospodarstw indywidualnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. XVI, z. 4.
- Takacs I. [2014], *Change of labour productivity on farms in European Union member countries (2004-2011)*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. XVI, z. 2.
- Tangermann S. [2004], *Farming support: the truth behind the numbers*, Observer OECD, March.
- Tereszczuk M. [2011], *Porównawcza ocena rozwoju, struktur i produktywności polskiego przemysłu spożywczego na tle innych krajów UE*, [w:] *Procesy dostosowawcze polskiego przemysłu spożywczego do zmieniającego się otoczenia rynkowego (1)*, red. R. Mroczek, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 4, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
- Tereszczuk M. [2013], *Konkurencyjność polskich producentów żywności*, „Przemysł Spożywczy”, nr 1.
- The budget explained* [2012], European Commission, Brussels, 06.02.2012, http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fw0713/fin_fw0713_en.cfm, data odczytu: lipiec 2012 r.
- The State of Food Insecurity in the World, How does international price volatility affect domestic economies and food security?* [2011], FAO, Rome.
- Thurston J. [2012], *Doha round agreement would leave EU farm subsidies untouched*, <http://capreform.eu/doha-round-agreement-would-leave-eu-farm-subsidies-untouched/>, data odczytu: październik 2014 r.
- Urban R. [2003], *Analiza przewag komparatywnych na poziomie przemysłu rolno-spożywczego*, IERiGŻ, Warszawa.
- Urban R. [2012a], *Ocena spójności procesów rozwojowych rolnictwa i przemysłu spożywczego*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1(330).
- Urban R. [2012b], *Produktywność i efektywność polskiego przemysłu spożywczego*, „Przemysł Spożywczy”, nr 1.
- Urban R. [2014], *Uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej*, „Przemysł Spożywczy”, nr 1.
- Urban R., Szczepaniak I. [2010], *Konkurencyjność polskich producentów żywności po wejściu do Unii Europejskiej*, [w:] R. Urban, I. Szczepaniak, R. Mroczek, *Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa (Synteza)*, seria „Program Wieloletni 2005-2009”, nr 177, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

- Wiatrak A.P. [1982], *Dochody i akumulacja w gospodarce chłopskiej*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa
- [za:] Pawlak K. [2013], *Międzynarodowa zdolność konkurencyjna sektora rolno-spożywczego krajów Unii Europejskiej*, Rozprawy Naukowe nr 448, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Poznań.
- Wieliczko B. [2013], *Perspektywy rozwoju polskiego rolnictwa w świetle proponowanego kształtu WPR 2014-2020*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, t. 13, z. 1, s. 164-173.
- Wigier M. [2013a], *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 1(334).
- Wigier M. [2013b], *Wpływ polityki rolnej na zmiany strukturalne w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, nr 4(337), s. 3-19.
- Wigier M. [2013c], *Wyzwania wobec polityki rolnej w okresie do 2020 roku*, [w:] *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – zagadnienia wybrane*, red. R. Grochowska, M. Wigier, seria „Program Wieloletni 2011-2014”, nr 78, IERIGŻ-PIB, Warszawa.
- Wigier M. [2014], *Polityka rolna i zmiany strukturalne w rolnictwie polskim po akcesji do UE*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 361.
- Wilkin J. [2003], *Interwencjonizm państwowy w rolnictwie: dlaczego był, jest i będzie*, [w:] *Materiały z konferencji „Dostosowania polskiego rynku rolnego do wymogów Unii Europejskiej”*, ARR, Warszawa, s. 27-36.
- Wojtyna A. [1990], *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka*, PWN, Warszawa.
- Wolf C. [1994], *Markets of Governments. Choosing between Imperfect Alternatives*, MIT, Cambridge.
- Woś A. [2003], *Konkurencyjność potencjalna polskiego rolnictwa*, [w:] *Źródła przewag konkurencyjnych przedsiębiorstw w agrobiznesie*, red. D. Niezgoda, Wydawnictwa AR w Lublinie, s. 9-17.
- Wójcik E., Nowak A. [2014], *Zmiany produktywności pracy ludzkiej w towarowych gospodarstwach rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. XVI, z. 5.
- Wpływ wspólnej polityki rolnej i polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich. Raport końcowy*, [2011], Badanie FundEko Korbel, Krok-Baściuk Sp. J., finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Warszawa.
- WTO Annual Report* [2011], http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anrep11_e.pdf, data odczytu: maj 2012 r.
- Zahrnt V. [2011], *Financing the Common Agricultural Policy: Which member states pay for the waste of the public money?*, ECIPE, <http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/CAP%20net%20payers%20ECIPE.pdf>, data odczytu: czerwiec 2012 r.
- Zawojska A. [2005], *Rolnicze grupy interesu w Unii Europejskiej*, „Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych”, BTN, seria B, nr 57, s. 887-893.
- Zawojska A. [2006], *Paradygmaty dla współczesnego rolnictwa – protekcjonizm kontra liberalizm*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Seria G: Ekonomika Rolnictwa”, t. 92, z. 2, s. 62-72.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

*Nakład 700 egz., ark. wyd. 10,03
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*