



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

# **Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?**

**nr 99**

**Warszawa 2014**



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

**Nowa polityka rolna UE**  
**– kontynuacja**  
**czy rewolucja?**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# **Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?**

*Redakcja naukowa:*

*prof. dr hab. Andrzej Kowalski*

*dr Marek Wigier*

*mgr Michał Dudek*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2014**

Publikację zrealizowano w ramach Programu Wieloletniego 2011-2014  
„Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji  
i integracji europejskiej”

Celem opracowania jest analiza skutków rozwiązań WPR 2014-2020 dla sektorów  
rolno-żywnościowych i obszarów wiejskich wybranych państw członkowskich UE oraz  
krajów trzecich.

Recenzent

*dr hab. Aleksander Grzelak, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*

Opracowanie komputerowe

*Michał Dudek*

Korekta

*Krzysztof Kossakowski*

*Krzyszyna Mirkowska*

*Barbara Pawłowska*

*Barbara Walkiewicz*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

Rozdziały z części pierwszej nr 2, 3, 5, 6, 7 oraz nr 1, 2, 3 z części trzeciej zostały  
przetłumaczone z języka angielskiego na język polski przez *Summa Linguae S.A.*  
Językiem źródłowym pozostałych rozdziałów był język polski. Za zamieszczone treści  
odpowiadają autorzy poszczególnych opracowań.

ISBN 978-83-7658-469-0

*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](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*

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

<b>Wprowadzenie</b>	<b>9</b>
<b>I. Nowa Wspólna Polityka Rolna – perspektywa ekonomiczna</b>	<b>16</b>
<b>1. Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie</b>	<b>16</b>
<i>dr hab. Piotr Chechelski</i>	
1.1. Wprowadzenie	16
1.2. Zmiany w rozwoju polskiego rolnictwa na tle innych krajów Unii Europejskiej w pierwszej dekadzie XXI wieku	17
1.3. Wpływ nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 na zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa w Unii Europejskiej i na świecie	24
1.4. Podsumowanie	33
<b>2. Alokacyjne i dochodowe efekty płatności bezpośrednich w kontekście nowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej: przykład Niemiec</b>	<b>38</b>
<i>prof. Werner Kleinhanss</i>	
2.1. Wprowadzenie	38
2.2. Model, dane i scenariusze	38
2.3. Efekty wdrażania systemu płatności jednolitych na szczeblu regionalnym w Niemczech od 2005 roku	41
2.4. Częściowe skutki nowej WPR dla płatności z pierwszego filara	43
2.5. Podsumowanie i wnioski	50
<b>3. Wpływ nowej polityki rolnej na wyspecjalizowany region rolniczy Meklemburgia-Pomorze Przednie</b>	<b>52</b>
<i>dr Peter Sanftleben</i>	
3.1. Wprowadzenie	52
3.2. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa w regionie	52
3.3. Wspólna Polityka Rolna – propozycje legislacyjne	55
3.4. Omówienie skutków dla regionu rolniczego Meklemburgia-Pomorze Przednie	55
3.5. Wnioski	57
<b>4. Nowa WPR a konkurencyjność przedsiębiorstw rolnych i przemysłu spożywczego</b>	<b>59</b>
<i>dr Pierre-Yves Lelong, dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko i mgr Sebastian Filipek-Kaźmierczak</i>	
4.1. Wstęp	59
4.2. Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 we Francji	60
4.3. Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 we Francji	62
4.4. Priorytety nowej Wspólnej Polityki Rolnej	64
4.5. Wnioski	65
<b>5. Zmiany strukturalne w produkcji zwierzęcej jako wyzwanie dla nowej Wspólnej Polityki Rolnej: przypadek Litwy</b>	<b>67</b>
<i>mgr Artiom Volkov</i>	
5.1. Wprowadzenie	67

5.2. Wpływ płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej na produkcję zwierzęcą w państwach członkowskich Unii Europejskiej	68
5.3. Znaczenie płatności bezpośrednich na produkcję zwierzęcą w latach 2000-2012 na przykładzie Litwy	71
5.4. Symulacja zapotrzebowania na płatności bezpośrednie dla gospodarstw z produkcją zwierzęcą na Litwie w 2014 r.	74
5.5. Stosowanie systemu płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 na Litwie	75
5.5. Wnioski	77
<b>6. Wpływ obecnej i nowej polityki rolnej na rozwój najważniejszych upraw w Bułgarii</b>	<b>80</b>
<i>dr Bożydar Ivanov</i>	
6.1. Wprowadzenie	80
6.2. Metodyka badań	82
6.3. Wpływ wsparcia publicznego w okresie 2007-2013	85
6.4. Zmiany w strukturze i powierzchni upraw	87
6.5. Wpływ polityki rolnej na różne typy gospodarstw i ich wielkość	91
6.6. Wnioski	94
<b>7. Konkurencyjność rumuńskiego handlu produktami rolno-spożywczymi oraz nowa polityka rolna</b>	<b>97</b>
<i>dr Camelia Gavrilescu, dr Dan Marius Voicilaş</i>	
7.1. Wstęp	97
7.2. Materiał i metody	98
7.3. Wyniki i ich omówienie	98
7.4. Wnioski	107
<b>II. Nowa Wspólna Polityka Rolna – zrównoważenie i cele społeczno-środowiskowe</b>	<b>110</b>
<b>1. Finansowe aspekty zrównoważenia rolnictwa</b>	<b>110</b>
<i>prof. dr hab. Jacek Kulawik, dr Michał Soliwoda oraz dr Joanna Pawłowska-Tyszko</i>	
1.1. Wstęp	110
1.2. Opodatkowanie vs efektywność i sprawiedliwość	110
1.3. Instrumenty zrównoważenia rolnictwa – wybrane kategorie	112
1.4. Rynkowe i pozarynkowe instrumenty łagodzenia efektów zewnętrznych	115
1.5. Wnioski	118
<b>2. Zmiany w strukturze społeczno-demograficznej mieszkańców wsi i zatrudnieniu w rolnictwie indywidualnym</b>	<b>120</b>
<i>dr inż. Paweł Chmieliński, dr inż. Bożena Karwat-Woźniak</i>	
2.1. Wprowadzenie	120
2.2. Liczebność i struktura społeczno-ekonomiczna ludności wiejskiej	121
2.3. Zmiany w zatrudnieniu i nakładach pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych	125
2.4. Struktura demograficzna osób kierujących indywidualnymi gospodarstwami rolnymi	127
2.5. Wnioski	130

<b>3. Rolnictwo wobec zmian klimatu</b>	<b>133</b>
<i>dr Konrad Prandecki</i>	
3.1. Wprowadzenie	133
3.2. Zmiany klimatyczne na świecie	133
3.3. Zmiany klimatyczne a rolnictwo	135
3.4. Rolnictwo w Polsce wobec zmian klimatu	137
3.5. Wnioski	141
<b>4. Renta polityczna a inwestycje producentów rolnych</b>	<b>145</b>
<i>prof. Włodzimierz Rembisz i mgr Agata Sielska</i>	
4.1. Zarysowanie problemu	145
4.2. Empiryczna analiza związku między rentą polityczną a inwestycjami	152
4.3. Podsumowanie	156
<b>III. Nowa Wspólna Polityka Rolna z perspektywy krajów trzecich</b>	<b>158</b>
<b>1. Rola rządu w budowaniu konkurencyjności obszarów wiejskich w Serbii</b>	<b>158</b>
<i>prof. Drago Cvijanovica, dr Vesna Paraušić i mgr Predrag Vuković</i>	
1.1. Wprowadzenie	158
1.2. Nierówność między regionami oraz między miastami a obszarami wiejskimi w Republice Serbskiej	160
1.3. Środki i działania w celu poprawy rozwoju regionalnego oraz zmniejszenia różnic regionalnych w Republice Serbskiej	163
1.4. Podsumowanie	166
<b>2. Niektóre kwestie dotyczące zarządzania zasobami w świetle niedoborów żywności i luki energetycznej</b>	<b>168</b>
<i>dr Oleksandr Zhemoyda</i>	
<b>3. Analiza powiązań między Wspólną Polityką Rolną a bezpieczeństwem żywnościowym w regionie śródziemnomorskim</b>	<b>186</b>
<i>dr Nouredin Driouech, dr Hamid El Bilali, dr Roberto Capone, mgr Luigi Sisto, mgr Sinisa Berjan, dr Izabela H. Lipińska</i>	
3.1. Wprowadzenie	186
3.2. Materiały i metody	191
3.3. Wyniki badań i ich omówienie	192
3.4. Wnioski	209



## Wprowadzenie

Rok 2013 był dla Unii Europejskiej (UE) kolejnym niezwykle ważnym przełomem w jej historycznych i ekonomicznych dziejach. Stawiane w tym czasie pytania (na które nie zawsze znajdujemy jasną odpowiedź) dotyczyły nowych wyzwań gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Równocześnie większość krajów członkowskich nadal borykała się ze skutkami światowego kryzysu gospodarczego. Ich rządy próbowały różnymi metodami rozwiązywać skutki kryzysu stawiając sobie równocześnie wiele celów. W efekcie działania polityki stały we wzajemnej konkurencyjności, a czasami wręcz sprzeczności.

Próbując sprostać współczesnym wyzwaniom wszyscy poszukują odpowiedzi na pytanie jak będzie wyglądało rolnictwo UE w perspektywie średnio i długoterminowej i czy sprosta globalnej konkurencji? Jaki jest i będzie w przyszłości wpływ instrumentów polityki rolnej na poprawę mechanizmów rynkowych, które same w sobie nie są doskonałe? Głębokie zmiany w światowej gospodarce żywnościowej oznaczają m.in. że wyrastają nowe potęgi ekonomiczne, a Europa traci do nich dystans. Czy zatem nowa Wspólna Polityka Rolna (WPR) na lata 2014-2020, z nowym budżetem i priorytetami zdoła im sprostać? A jeśli tak to czy celem polityki powinna być poprawa efektywności rolnictwa i przemysłu spożywczego, czy też ochrona środowiska i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, jakie powinny być relacje między celami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi? A może w nowej polityce należałoby skupić raczej uwagę na sytuacji rolników, ich warunkach bytowych, szczególnie w małych gospodarstwach, co oznacza przesunięcie akcentów ze wspierania produktów na producentów. Bo czy rolnictwo nie może być wyłącznie zorientowane na rynek i na poprawę konkurencyjności?

Kształt europejskiej nowej WPR na lata 2014-2020 wskazuje raczej, że wprowadzone zmiany nie są żadną rewolucją, a możliwość przesunięcia środków z pierwszego do drugiego filara są wręcz krokiem wstecz. W ostatnich dwudziestu latach WPR orientowała się bardziej na rynek niż na wzrost produkcji. Mimo tych zmian nie mamy skutecznych mechanizmów poprawy konkurencyjności. Wprowadzone w nowej WPR korekty powodują zagrożenie dla aktywnych gospodarstw, które powinny być najważniejszymi beneficjentami polityki rolnej. Wsparcie dla małych, nierentownych gospodarstw powoduje, że trwają one na rynku, co oznacza pośrednie opodatkowanie najlepszych producentów. W istocie rolnicy czasami bardziej szczycą się wykorzystywaniem różnych źródeł wsparcia finansowego niż osiąganymi efektami ekonomicznymi i produkcyjnymi.

Przyjęte w polityce rolnej UE na lata 2014-2020 zmiany są z pewnością rezultatem politycznego kompromisu. Fundusze unijne i krajowe próbują być

jednak także odpowiedzią na nowe wyzwania i potrzeby, takie jak: innowacyjność gospodarowania i transfer wiedzy, zachowanie środowiska naturalnego i rozwiązywanie problemów społecznych wsi, w tym zatrudnienia. Państwa członkowskie UE mogą elastycznie kształtować własne priorytety, w tym ustalać proporcje finansowania pierwszego i drugiego filara oraz wielkość wsparcia dla różnych typów gospodarstw. Nie są to jednak łatwe wybory i niewątpliwie mają w dużej części charakter polityczny. Dlatego trudniej rozwiązywać te dylematy na poziomie krajowym niż unijnym, np. w sytuacji rozdrobnionego rolnictwa. Stąd rozwiązania unijne muszą zawierać taką skalę elastyczności, aby poszczególne kraje mogły wybrać optymalne dla siebie rozwiązania.

Przedstawione wyżej problemy były przedmiotem międzynarodowej konferencji pt. „Nowa polityka rolna UE – kontynuacja czy rewolucja?” zorganizowanej przez IERiGŻ-PIB w dniach 9–11 grudnia 2013 roku w Jachrance w ramach realizacji Programu Wieloletniego 2011-2014 „Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej”. Podczas konferencji, w trakcie 6 sesji plenarnych, panelu dyskusyjnego i warsztatów zaprezentowano łącznie 24 referatów. Debaty dotyczyły nie tylko zmian WPR, ale także dostosowywania producentów w rolnictwie i przemyśle spożywczym do przyszłych wymagań rynku. Nowe wyzwania dla europejskiego rolnictwa oznaczają, że trzeba będzie zmienić nie tylko sposób prowadzenia gospodarstw rolnych wprowadzając nowe techniki, ale także elementy zarządzania przedsiębiorstwem, którym jest gospodarstwo rolne i zarządzania szeroko rozumianym ryzykiem. Rolnik powinien działać jak *manager* i reagować na zmiany sytuacji rynkowej. Zmieni to, miejmy nadzieję, stosunek do wykształcenia i doradztwa rolniczego.

Na prezentowany tom, będący naukowym dorobkiem konferencji, składa się 14 rozdziałów podzielonych na trzy bloki tematyczne: I. Nowa Wspólna Polityka Rolna – perspektywa ekonomiczna; II. Nowa Wspólna Polityka Rolna – zrównoważenie i cele społeczno-środowiskowe oraz III. Nowa Wspólna Polityka Rolna z perspektywy krajów trzecich. Autorami opracowań są przedstawiciele różnych ośrodków naukowych krajowych, jak i zagranicznych biorący udział w ww. konferencji.

Problematyce nowej WPR w perspektywie ekonomicznej poświęcono 7 opracowań. Monografię otwiera rozdział dr Piotra Chechelskiego, w którym autor dokonał oceny potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów WPR w latach 2014-2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w UE oraz na świecie. W opracowaniu autor stwierdza, że bez wzrostu efektywności i produktywności nie poprawi się konkurencyjność polskiego rolnictwa i nie wzrosną dochody producentów rolnych. Zaznacza również, że realizacja zbyt wielu celów, które są w programie na lata 2014-2020 może osłabić konkuren-

cyjność polskiego rolnictwa, a modyfikacja niektórych instrumentów WPR związanych z ekologią (*greening*) może doprowadzić do pogorszenia konkurencyjności niektórych producentów rolnych. Reforma WPR nie sprzyja bowiem rozwojowi największych konkurencyjnych gospodarstw oraz ich specjalizacji. Za najbardziej efektywne działania autor uważa realizację programów wspierających aktywnych, młodych, wykształconych producentów rolnych, transfer wiedzy, innowacji i informacji, inwestycje wspierające dywersyfikację produkcji w gospodarstwie. Zdaniem autora, wzmocnienie finansowe I filara WPR kosztem II filara nie będzie służyło rozwojowi i konkurencyjności polskiego rolnictwa. Z dotychczasowych doświadczeń wiadomo, że to właśnie Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w dużym stopniu stymulował jego rozwój.

W kolejnym rozdziale prof. Werner Kleinhanss przedstawił skutki płatności bezpośrednich pod względem dystrybucji i dochodów w ramach nowej WPR na przykładzie Niemiec. Autor podkreśla, że dotychczasowe płatności były bardzo zróżnicowane w zależności od kierunku produkcji i regionu. Konsekwencją nowej WPR będzie uproszczenie tego systemu. Budżet netto na dopłaty bezpośrednie będzie niższy niż w poprzednim okresie programowania. Niższe dopłaty dostaną gospodarstwa duże, prowadzące intensywną produkcję, większe wsparcie przewidziano natomiast dla młodych rolników i gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Cechą charakterystyczną budżetu WPR jest jego regionalizacja. Zdaniem autora, pomimo wprowadzonych modyfikacji, nie zmieniły się zasadnicze cele WPR.

Również o przewidywanych efektach nowej polityki rolnej w jednym z rolniczych regionów w Niemczech napisał w trzecim rozdziale dr Peter Sanftleben. Według autora siłą napędową rozwoju gospodarki żywnościowej w Maklemburgii jest bliskość trzech rynków zbytu: Hamburga, Berlina i Szczecina, których zapotrzebowanie na produkty żywnościowe przyczyniło się do rozwoju i unowocześnienia gospodarstw tego regionu. Rolnictwo ma tu charakter intensywny, a w produkcji rolniczej wykorzystywane są nowoczesne technologie, które zapewniają wysoką efektywność ekonomiczną i konkurencyjność, co przekłada się na wzrost cen ziemi. Autor zaznacza, że wprowadzone zmiany w WPR spotykają się z niezadowoleniem przedstawicieli związków rolniczych, gdyż wiążą się ze zmniejszeniem dotacji dla regionu, niemniej z punktu widzenia politycznego i naukowego, kierunki prowadzonych zmian są uzasadnione i akceptowalne.

W kolejnym rozdziale dr Pierre-Yves Lelong, dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko i mgr Sebastian Filipek-Kaźmierczak koncentrują się na wpływie nowej WPR na konkurencyjność przedsiębiorstw rolnych i przemysłu spożywczego we Francji. Rolnictwo i przemysł pożywczy we Francji to bardzo ważne sektory, zarówno pod względem tworzenia miejsc pracy, bilansu handlowego jak i PKB.

Przetwórstwo rolno-spożywcze zajmuje pierwsze miejsce w przemyśle francuskim. Według autorów pomimo pozycji jaką zajmuje sektor rolno-spożywczy, konieczne są zmiany WPR, które znalazły odzwierciedlenie w rządowych programach reform. Wynika to z niespójności historycznie ukształtowanej struktury wsparcia. W związku ze znacznym zróżnicowaniem poziomu dopłat, rząd francuski zdecydował się na inny podział wsparcia, w tym na ustanowienie priorytetów dla gospodarstw wyspecjalizowanych w produkcji zwierzęcej, młodych rolników, modernizacji gospodarstw i infrastruktury. Ma to doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności najsłabszych obecnie grup rolników.

Zmiany strukturalne w sektorze produkcji zwierzęcej jako wyzwanie dla nowej WPR na przykładzie Litwy omówił w kolejnym rozdziale mgr Artiom Volkov. Autor zaznacza, że sektor zwierząt gospodarskich ma krytyczne znaczenie dla żywotności obszarów wiejskich, gdyż zapewnia dywersyfikację dochodów rolników i przyczynia się do wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich. Jednakże, w ciągu ostatnich pięciu lat wskaźnik gospodarstw z chowem zwierząt gospodarskich w relacji do łącznej liczby gospodarstw znacząco się zmniejszył w państwach członkowskich UE. Zmiany w strukturze produkcji rolniczej w gospodarstwach litewskich polegające na ograniczeniu chowu zwierząt oraz wzroście uprawy roślin wynikały z następujących czynników: polityki promocji bezpośredniego wsparcia, promocji oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji oraz spadku wysokości wsparcia krajowego. W opracowaniu autor oszacował stosunek wielkości płatności przy uprawie roślin do chowu zwierząt obrazujący optymalizację zysków netto gospodarstw rolników litewskich.

Wpływ obecnej i nowej polityki rolnej na rozwój głównych upraw w Bułgarii omówił w kolejnym artykule dr Bożydar Iwanow. W analizie autor stwierdza, że alokacja dotacji jest bardzo nierówna i pomimo tego, iż są one oddzielone od produkcji, mają duży wpływ na jej strukturę. Zdaniem autora nowa WPR utrzyma różnice między średnimi płatnościami w różnych państwach członkowskich, tym samym konwergencja nadal będzie stopniowo postępowała. Podsumowując, struktura upraw rolnictwa bułgarskiego pozostanie niezmienną, gdyż rola dotacji jako czynników napędzających jej rozwój zostanie zmniejszona tylko nieznacznie.

W kolejnym rozdziale dr Dan-Marius Voicilas oraz dr Camelia Gavrilescu przedstawili wyniki analizy dotyczącej światowego handlu produktami rolno-spożywczymi, oraz roli jaką pełni w nim UE, w tym Rumunia. Zdaniem autorów, WPR przyczyniła się do rozwoju produkcji i eksportu. Udział UE w światowych obrotach wprawdzie nieznacznie się zmniejszył, to jednak Unia utrzymuje nadal swoją pozycję w grupie największych graczy na światowym rynku produktów rolno-spożywczych. Po 2007 r. w Rumunii stopniowo zmniejszał się deficyt w handlu zagranicznym produktami rolnymi. Dzięki wstąpieniu

do UE Rumunia znalazła się w grupie państw – znaczących eksporterów – obok Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii i Polski. Autorzy stwierdzają, iż efekty rozszerzenia UE dają pozytywne rezultaty, przede wszystkim dzięki możliwościom jakie daje wolny rynek.

Nowa WPR określi warunki funkcjonowania producentów rolnych, jak i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w państwach europejskich. Jej oddziaływanie będzie miało konkretny wymiar ekonomiczny, odzwierciedlany w rachunku zysków i strat poszczególnych podmiotów. Niemniej, obok gospodarki rolno-żywnościowej opisywana polityka ma szersze implikacje. Można bowiem rozpatrywać jej wzajemne i zróżnicowane związki z otoczeniem gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

Prof. Jacek Kulawik, dr Michał Soliwoda oraz dr Joanna Pawłowska-Tyszko podejmują zagadnienie finansowego zrównoważenia rolnictwa. W związku z postępującym zanieczyszczeniem środowiska naturalnego oraz rosnącą rolą rolnictwa w wywoływaniu efektów zewnętrznych rodzi się potrzeba prowadzenia analiz współzależności występującej pomiędzy tym sektorem gospodarki a finansami. Wspomniani autorzy twierdzą, iż wpływ subsydiów i podatków na zrównoważenie jest ograniczony a związek między tymi instrumentami i rolnictwem można osłabić. Dlatego zwracają oni uwagę na inne rynkowe i pozarynkowe narzędzia godzenia celów ekologicznych i ekonomicznych (optymalizacja produkcji rolnej czy agent środowiskowy). Rozważania zawarte w opisywanym tekście mają charakter teoretyczny i stanowią przyczynek do dalszych analiz.

Długoterminowe priorytety UE dotyczą również zrównoważonego rozwoju społecznego. W kontekście postępujących procesów starzenia się populacji wiejskiej, wyludniania się wsi oraz obniżania się gospodarczej roli rolnictwa, osiągnięcie tego celu stanowi istotne wyzwanie. Zmiany w zasobach pracy oraz aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej na przykładzie Polski analizują w kolejnym rozdziale dr Paweł Chmieliński i dr Bożena Karwat-Woźniak. Jak dowodzą autorzy, niezależnie od negatywnych tendencji demograficznych, struktura wieku ludności wiejskiej pozostaje względnie korzystna. Pozytywne zjawisko stanowi także systematyczna poprawa poziomu jej wykształcenia. Pracownicy IERiGŻ-PIB zwracają również uwagę na fakt zmniejszania się nakładów pracy w gospodarstwach rolnych w rodzinach rolniczych, co jest jednym z przejawów deruralizacji polskiej wsi.

Perspektywy dla konkurencyjności europejskiego rolnictwa wyznaczają zmiany klimatyczne. Ich oddziaływanie będzie miało zróżnicowany charakter. Wydłużenie się okresu wegetacyjnego czy zwiększenie się przeciętnej temperatury stworzy możliwość prowadzenia nowych upraw. Z kolei niedobór zasobów wodnych, wzrastające ryzyko erozji gleb czy gwałtownych zjawisk pogodowych

stanowić będą bariery dla gospodarowania. W tym kontekście zachodzi konieczność podjęcia odpowiednich działań dostosowawczych, na co wskazuje dr Konrad Prandecki. Autor opracowania „Rolnictwo wobec zmian klimatu” zwraca uwagę, iż przedsięwzięcia adaptacyjne powinny mieć kompleksowy charakter i być objęte starannym oraz długofalowym planowaniem. Zdaniem pracownika IERiGŻ-PIB w pierwszej kolejności niepoślednią rolę odgrywa informowanie osób związanych z rolnictwem o skutkach zmian klimatycznych.

Obok właściwego gospodarowania zasobami naturalnymi nowa polityka rolna UE niezmiennie ma przyczyniać się do wspierania dochodów rolników. Taka pomoc realizować może nie tylko cele konsumpcyjne. W następnym rozdziale prof. Włodzimierz Rembisz i mgr Agata Sielska badają wpływ korzyści osiągniętych przez producentów rolnych za pośrednictwem instrumentów WPR na procesy inwestycyjne w sektorze. Uzyskiwane ze środków unijnych pożytki autorzy określają mianem renty politycznej i dowodzą ich katalizującego oddziaływania. Wyniki badań dowiodły m.in., iż w znaczącej grupie gospodarstw rolnych tempo wzrostu inwestycji było większe od tempa wzrostu dochodów z tytułu renty politycznej.

UE od wielu lat dąży do utrzymania korzystnych relacji politycznych i gospodarczych z państwami sąsiadującymi. Współpraca ta obejmuje różne dziedziny, wśród których istotną rolę odgrywa wymiana handlowa produktami rolno-spożywczymi. Przyszły kształt WPR ma duże znaczenie dla rozwoju stosunków gospodarczych UE z krajami trzecimi i jest przez nie różnorodnie oceniany. W przypadku Republiki Serbii stosunki handlowe z Unią są szczególnie ważne ze względu na znaczącą skalę wymiany produktami rolnymi. W tym kontekście dużą wagę przywiązuje się do konkurencyjności i rozwoju obszarów wiejskich. Zagadnienie to jest przedmiotem rozważań w rozdziale autorstwa prof. Drago Cvijanovica, dr Vesny Paraušić i mgr Predraga Vukovića. Główną barierą uaktywnienia pozytywnych zjawisk ekonomicznych na obszarach wiejskich w Serbii jest ubóstwo oraz regionalne nierówności gospodarcze. Możliwość niwelowania tych zjawisk badacze z Serbii upatrują w tworzeniu sprzyjającego otoczenia dla przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych i rodzinnych gospodarstw rolnych.

Z kolei dr Oleksandr Zhemoyda podejmuje problem zarządzania produkcją rolną w kontekście globalnego niedoboru żywności i energii z perspektywy Ukrainy. Autor stwierdza, iż obecnie wyniki badań dowodzą umiarkowanego wpływu wytwarzania energii odnawialnej na poziom produkcji rolnej. Jednakże w przyszłości spodziewana jest zasadnicza zmiana w tym zakresie, co w dłuższej perspektywie może stanowić szansę dla rozwoju ukraińskiego rolnictwa. Sektor ten przechodzi intensywny proces restrukturyzacji i specjalizacji, który prowadzi do poprawy jego pozycji konkurencyjnej na rynku europejskim i światowym. Transformacji rolnictwa towarzyszą jednak dolegliwe dostosowania

społeczne na obszarach wiejskich, które zdaniem ukraińskiego ekonomisty, powinny być łagodzone za pomocą odpowiednich działań przez władzę publiczną.

WPR jest powszechnie krytykowana ze względu na jej negatywne oddziaływanie na rozwój rolnictwa w wielu krajach rozwijających się. W kończącym monografię rozdziale dr Noureddin Driouech, dr Hamid El Bilali, dr Roberto Capone, mgr Luigi Sisto, mgr Sinisa Berjan, dr Izabela H. Lipińska analizują związek między aktualną i przyszłą WPR a bezpieczeństwem żywnościowym państw basenu Morza Śródziemnego, w szczególności południowej i wschodniej części tego regionu. Według badaczy bezpieczeństwo żywnościowe UE w krótkim okresie nie jest zagrożone, choć w dłuższej perspektywie sytuacja ta prawdopodobnie ulegnie zmianie. Ograniczony dostęp do żywności będzie dotyczył osób ubogich oraz właścicieli drobnych gospodarstw rolnych, zwłaszcza z obszaru śródziemnomorskiego. Autorzy twierdzą, iż unijna polityka rolna powinna poszukiwać rozwiązania tego problemu m.in. poprzez wspieranie wolnej i stabilnej wymiany handlowej produktami rolnymi. Bezpieczeństwo żywnościowe zwiększyłoby się także dzięki zniesieniu przez UE taryf celnych na produkty rolne, ograniczeniu subsydiów oraz wsparciu rolnictwa krajów rozwijających się.

Komitet redakcyjny

# **I. Nowa Wspólna Polityka Rolna – perspektywa ekonomiczna**

Dr hab. Piotr Chechelski

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB,  
Warszawa, Polska

## **1. Ocena potencjału polskiego rolnictwa oraz wpływu nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 na zwiększenie jego konkurencyjności w Unii Europejskiej i na świecie**

### **1.1. Wprowadzenie**

Pod wpływem procesów globalnych w tym zwłaszcza rosnącej liberalizacji światowej gospodarki żywnościowej oraz przemian zachodzących w samej Wspólnocie, również WPR UE powinna ewoluować w kierunku silniejszej orientacji rynkowej. Priorytetem dla rolnictwa unijnego i polskiego powinny być zatem działania wzmacniające konkurencyjność i innowacyjność sektora rolno-żywnościowego na rynkach światowych.

W większości najważniejszych aktów prawnych dotyczących strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w UE zwraca się uwagę na zagadnienia dotyczące zwiększenia konkurencyjności. Już traktat lizboński z 2007 r. podkreślał związek celów WPR z podnoszeniem produktywności rolnictwa unijnego. Również w strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybołówstwa na lata 2012-2020 w Polsce, jeden z pięciu celów szczegółowych dotyczy „wzrostu produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego”. W strategii „Europa 2020” także znajdują się wytyczne nawiązujące do wzrostu konkurencyjności rolnictwa europejskiego.

Komisja Europejska (KE) w swoich projektach [COM 2011] również określiła poprawę konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych jako jeden z sześciu głównych priorytetów rozwojowych. Jak z powyższego można wnioskować jednym z najważniejszych zadań zarówno dla UE, jak i dla Polski, jest zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności w rolnictwie.

W Europejskim Modelu Rolnictwa [Wigier 2013] – który wytycza kierunki długookresowego rozwoju rolnictwa polskiego – są uwzględniane dwie

strategii rolnictwa. W pierwszej – dotyczącej „konkurencyjności społecznej” – muszą być brane pod uwagę czynniki środowiskowe, w drugiej – „konkurencyjności ekonomicznej” – też, lecz w mniejszym zakresie. Ta druga stanowi podstawowy cel Strategii Lizbońskiej, pierwsza zaś stanowi przesłanie strategii rozwoju zrównoważonego [Zegar 2011]. Dlatego też aktualnie w strategii przebudowy rolnictwa polskiego zakłada się dualny model jego rozwoju, oparty na nowoczesnych, zdolnych do rozwoju i konkurencyjnych na rynku międzynarodowym gospodarstwach rodzinnych bądź farmerskich. Pozostałe gospodarstwa powinny swój rozwój oprzeć o metody bardziej przyjazne dla ekosystemu, umożliwiające wykorzystanie posiadanych atutów środowiskowych i społeczno-kulturowych.

W niniejszym opracowaniu przedmiotem analizy jest ocena dysproporcji w dotychczasowym tempie i stanie zmian potencjału konkurencyjnego polskiego rolnictwa na tle innych krajów UE do 2010 roku, a także analiza wpływu nowych programów WPR w latach 2014-2020 na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa z „ekonomicznego” punktu widzenia wśród krajów UE i na świecie.

## **1.2. Zmiany w rozwoju polskiego rolnictwa na tle innych krajów Unii Europejskiej w pierwszej dekadzie XXI wieku**

Polskie rolnictwo z racji swoich wcześniejszych uwarunkowań historycznych i gospodarczych z chwilą wejścia do UE było mało konkurencyjne w porównaniu z krajami dawnej UE-15. Istotnym jest zatem określenie zmian, poprzez porównanie rolnictwa polskiego z rolnictwem krajów UE w sferze potencjału produkcyjnego (zasobów ziemi, pracy, kapitału) oraz przemian w strukturze obszarowej gospodarstw, jakie dokonały się w pierwszej dekadzie XXI wieku.

**Zasoby ziemi.** W latach 2000-2009 w krajach UE miały miejsce istotne zmiany w powierzchni użytków rolnych. W tym czasie ich powierzchnia zmniejszyła się o ponad 5% – z 198,9 mln ha do 188,4 mln ha. Duże zmniejszenie się powierzchni użytków rolnych w UE było wynikiem przede wszystkim zmian, jakie zaszły wśród nowych członków UE oraz państw basenu Morza Śródziemnego (tabela 1). Największy udział użytków rolnych w UE w 2009 roku miały: Francja 29,3 mln ha (15,6%), Hiszpania 27,7 mln ha (14,7%), Wielka Brytania 17,3 mln ha (9,2%), Niemcy 16,9 mln ha (9,0%) oraz Polska 15,6 mln ha (8,3%). Warto zaznaczyć, że Polska aktualnie znajduje się na piątym miejscu pod względem powierzchni użytków rolnych, natomiast w roku 2000 była na miejscu trzecim (uwzględniając obecnych członków UE).

W Polsce w latach 2000-2009 wypadło z produkcji rolnej aż 2,2 mln ha użytków rolnych, najwięcej wśród wszystkich krajów UE. Duże zmniejszenie powierzchni użytków rolnych miało też miejsce w Hiszpanii (2,1 mln ha), Włoszech (1,7 mln ha), Rumunii (1,4 mln ha), Litwie (0,7 mln ha) i Słowacji (0,5 mln ha). W krajach tych ubytek powierzchni użytków rolnych wiązał się głównie z wypadaniem z ekonomicznego punktu, najsłabszych gruntów (np. zachętą do tego były też dotacje otrzymywane z UE na zalesianie) oraz zajmowaniem ich pod cele nierolnicze (np. budowę infrastruktury).

Na tle krajów europejskich przeciętna jakość gleb Polski jest stosunkowo niska, bowiem aż 40% naszych gleb charakteryzuje się niską jakością, a tym samym i przydatnością rolniczą [Nosecka 2012]. 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. W Polsce niezbędne jest wprowadzenie postępu technicznego i technologicznego powodującego umiarkowaną intensyfikację produkcji. Jednakże te działania wymagają wzrostu kwalifikacji wśród kierujących gospodarstwami rolniczymi.

**Zasoby pracy.** W 2010 roku w UE było ponad 21,7 mln ludności rolniczej, co stanowiło 4,3% ogółu ludności. W Polsce natomiast 5,7 mln, co stanowiło około 15,0% ogółu ludności. Stąd też ludność rolnicza Polski stanowiła około 26,7% ludności rolniczej UE. Kolejnymi krajami o najwyższej liczbie ludności rolniczej były: Hiszpania (2038 tys.), Włochy (1968 tys.) i Rumunia (1802 tys.). Jednakże jej udział w ogólnej liczbie ludności tych krajów wynosił odpowiednio: 4,4%, 3,3% i 8,4%, więc był zdecydowanie niższy niż w Polsce (tabela 1). Krajami o najmniejszej procentowo liczbie ludności rolniczej były: Słowenia (0,6%), Malta (1,0%), Belgia (1,3%), Luksemburg (1,4%) i Wielka Brytania (1,5%).

Tempo zmniejszania się ludności rolniczej w Polsce w latach 2000-2010 należało spośród krajów UE-27 do najwolniejszych – 22,2%, podczas gdy średnia w Unii to – 29,8%. W 2000 r. polska ludność rolnicza stanowiła 23,5% ludności rolniczej wspólnoty, a w 2010 r. wzrosła do blisko 27,0%. W polskim rolnictwie pracuje około 3 mln osób, podczas gdy w całej Wspólnocie 11 mln. Nasi rolnicy stanowili w 2010 r. 27,4% wszystkich rolników UE. Są to największe zasoby pracy spośród wszystkich krajów Unii. Ludność aktywna zawodowo w polskim rolnictwie w 2010 roku stanowiła 7,7% ogółu ludności Polski. Na przestrzeni lat 2000-2010 jej ilość zmniejszyła się o 803 tys. osób, co również oznaczało bardzo niskie tempo zmian w porównaniu z większością krajów Wspólnoty.

Tabela 1. Użytki rolne, ludność rolnicza oraz ludność aktywna zawodowo w rolnictwie, środki trwałe brutto oraz wydajność pracy w rolnictwie Unii Europejskiej\*

Państwa	Użytki rolne			Ludność rolnicza			Ludność aktywna zawodowo w rolnictwie			Środki trwałe brutto w rolnictwie		Wydajność pracy (mln euro/zatrudnionego)	
	mln ha		Zmiany 2000-2009 w %	w tys.		Zmiany 2000-2010 w %	w tys.		Zmiany 2000-2010 w %	Zmiany 2005-2010 w %		2010	
	2000	2009		2000	2010		2000	2010					
UE-27	198,9	188,4	-5,3	30971,0	21745,0	-29,8	14955,0	10714,0	-28,4	-	-	-	32,2
Austria	3,4	3,2	-5,9	411,0	282,0	-31,4	199,0	144,0	-27,6	125,2	42,2		42,2
Belgia	1,4	1,4	0,0	184,0	134,0	-27,2	79,0	59,0	-25,3	174,9	130,9		130,9
Bułgaria	5,6	5,0	-10,7	610,0	299,0	-51,0	228,0	124,0	-45,6	-	-		28,0
Cypr	0,1	0,1	0,0	81,0	59,0	-27,2	38,0	30,0	-21,1	31,0	22,1		22,1
Dania	2,6	2,6	0,0	202,0	141,0	-30,2	108,0	75,0	-30,6	95,1	121,3		121,3
Estonia	1,0	0,9	-10,0	156,0	119,0	-23,7	76,0	61,0	-19,7	69,0	9,7		9,7
Finlandia	2,2	2,3	4,5	308,0	208,0	-32,5	143,0	98,0	-31,5	104,6	37,6		37,6
Francja	29,7	29,3	-1,3	1976,0	1271,0	-35,7	878,0	573,0	-34,7	91,5	112,9		112,9
Grecja	8,5	8,2	-3,5	1487,0	1085,0	-27,0	826,0	637,0	-22,9	116,7	15,3		15,3
Hiszpania	29,8	27,7	-7,0	2934,0	2038,0	-30,5	1339,0	1015,0	-24,2	147,1	37,3		37,3
Irlandia	4,4	4,2	-4,5	360,0	294,0	-18,3	166,0	149,0	-10,2	44,5	37,8		37,8
Litwa	3,4	2,7	-20,6	514,0	323,0	-37,2	204,0	126,0	-38,2	75,4	14,9		14,9
Luksemburg	0,1	0,1	0,0	10,0	7,0	-30,0	4,0	3,0	-25,0	127,7	93,7		93,7
Łotwa	1,6	1,8	12,5	286,0	208,0	-27,3	132,0	113,0	-14,4	52,0	7,6		7,6
Malta	0,0	0,0	0,0	7,0	4,0	-42,9	3,0	2,0	-33,3	111,3	58,5		58,5
Holandia	2,0	1,9	-5,0	530,0	408,0	-23,0	269,0	213,0	-20,8	114,4	114,8		114,8
Niemcy	17,1	16,9	-1,2	2066,0	1295,0	-37,3	1016,0	661,0	-34,9	118,0	67,9		67,9
<b>Polska</b>	<b>17,8</b>	<b>15,6</b>	<b>-12,4</b>	<b>7270,0</b>	<b>5658,0</b>	<b>-22,2</b>	<b>3763,0</b>	<b>2960,0</b>	<b>-21,3</b>	-	-		<b>6,5</b>
Portugalia	3,8	3,7	-2,6	1489,0	1095,0	-26,5	678,0	515,0	-24,0	88,7	13,5		13,5
Czechy	4,3	4,2	-2,3	855,0	650,0	-24,0	431,0	327,0	-24,1	83,0	12,0		12,0
Rumunia	14,9	13,5	-9,4	3082,0	1802,0	-41,5	1739,0	868,0	-50,1	259,2	16,3		16,3
Słowacja	2,4	1,9	-20,8	496,0	387,0	-22,0	240,0	197,0	-17,9	84,5	9,1		9,1
Słowenia	0,5	0,5	0,0	38,0	13,0	-65,8	19,0	7,0	-63,2	99,4	156,0		156,0
Szwecja	3,2	3,1	-3,1	314,0	239,0	-23,9	146,0	115,0	-21,2	123,6	41,2		41,2
Węgry	5,9	5,8	-1,7	1228,0	840,0	-31,6	452,0	322,0	-28,8	123,6	19,9		19,9
Wielka Brytania	17,0	17,3	1,8	1048,0	918,0	-12,4	529,0	475,0	-10,2	143,9	46,9		46,9
Włochy	15,6	13,9	-10,9	3029,0	1968,0	-35,0	1250	845,0	-32,4	88,8	50,6		50,6

\*Produkcja rolnicza w mln euro/liezbę aktywnie zatrudnionych w rolnictwie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2011, 2012].

W przypadku ludności aktywnie pracującej w rolnictwie w latach 2000-2010, jej liczba w UE zmniejszyła się o 28,4%, w Polsce o 21,3%. Udział zatrudnionych Polaków w rolnictwie europejskim w tym czasie zwiększył się z 25,2% do 27,6%. Można zatem stwierdzić, że zmiany w zasobach pracy w polskim rolnictwie były wolniejsze niż w Unii Europejskiej. 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.

W obecnych warunkach rynkowych odnoszenie sukcesów gospodarczych polega także na umiejętności dostosowywania się do zmieniających się warunków. Dotyczy to też rolnictwa, w którym wiedza odgrywa ogromną rolę. W. Poczta i P. Siemiński [2010] zauważają, że „stan wykształcenia rolników polskich jest jednym z czynników hamujących postęp i przemiany w rolnictwie oraz wpływa negatywnie na konkurencyjność jakościową zasobów ludzkich”. To tłumaczy tak niskie tempo spadku poziomu zatrudnienia w polskim rolnictwie oraz powolne zmiany w jego strukturze agrarnej.

Pod względem poziomu wykształcenia, a zwłaszcza wyższego, polskich rolników dzieli jeszcze znaczący dystans wobec rolników z większości krajów Europy Zachodniej [Nosecka 2012]. Jednakże obniżanie się wieku i wzrost poziomu wykształcenia rolników wskazuje na rosnące możliwości i szanse stosowania przez nich innowacyjnych rozwiązań w produkcji i jej organizacji. Bez wątplenia szanse te największe są w gospodarstwach dużych obszarowo, których właściciele i użytkownicy legitymują się najwyższym poziomem wykształcenia i szeroko korzystają z sieci informacyjno-komunikacyjnej. Potwierdzają to wyniki badań firmy Martin&Jacob<sup>1</sup>, gdzie ponad połowa ankietowanych właścicieli gospodarstw rolnych o obszarze powyżej 15 ha zamierza zwiększyć powierzchnię gospodarstw, a niemal 50% planuje inwestycje w nowoczesny sprzęt rolniczy. 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.

**Zasoby kapitałowe.** Jak zauważa W. Poczta [2012] 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.

---

<sup>1</sup> Za [www.portalspozywczy.pl](http://www.portalspozywczy.pl) – 2012 r., (odczyt 15.06.2012 r.).

Efektom przemian w rolnictwie unijnym jest zmiana struktury sił wytwórczych, a system produkcji ewoluuje od pracochłonnego do kapitałochłonnego. W przypadku polskiego rolnictwa siła robocza tylko w niewielkim stopniu została zastąpiona postępowaniem technicznym. Świadczy o tym jedna z najniższych wydajności pracy polskiego rolnictwa wśród krajów UE, która w 2010 r. wynosiła 6,5 tys. euro/zatrudnionego, podczas gdy średnia dla 27 krajów to 16,4 tys. euro/zatrudnionego, a w przypadku Danii nawet 121,3 tys. euro/zatrudnionego.

**Struktura obszarowa gospodarstw rolnych** jest jednym z głównych 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. Problemy te mają również bezpośredni wpływ na warunki życia na wsi.

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

- Liczba gospodarstw rolnych w krajach UE-27 zmniejszyła się o 5,4%, najszybciej w grupie do 5 ha (o 6,8%), ale także w grupie 5-20 ha (o 2,4%) i 20-50 ha (o 2,7%). W Polsce w tym czasie liczba gospodarstw zmniejszyła się o -3,4% i tylko w grupie do 5 ha o 6,5%. Polskie gospodarstwa rolne stanowiły w 2005 roku 17,1% łącznej liczby gospodarstw w UE, a w 2009 roku 17,5%. Zmiany agrarne przebiegają wolniej w naszym rolnictwie. Powoduje to pogłębienie niekorzystnych różnic w strukturze gospodarstw rolnych Polski, w stosunku do innych krajów Unii.
- Gospodarstwa rolne od 5-20 ha stanowiły w UE w 2009 roku 18,6% (w 2005 roku – 18%) ogółu gospodarstw, ich liczba zmniejszyła się o 62 tys., lecz ich udział w strukturze UE wzrósł o 0,6%. Najwyższy udział w strukturze gospodarstw w tej grupie miały: Łotwa 44,3%, Estonia 39,9%, Austria 39,6%, Dania 38,5%, Szwecja 37,6%, natomiast najniższy: Malta 2,7%, Bułgaria 3,1%, Węgry 6,6% oraz Słowacja 6,7%. Polska w tej grupie obszarowej miała 26,5% gospodarstw i była jednym z nielicznych krajów Unii (Rumunia, Bułgaria, Grecja), gdzie ich liczba się zwiększyła. Gospodarstwa w tej grupie (nie uwzględniając gospodarstw specjalistycznych) nie osiągają jeszcze zdolności do odtwarzania produkcji, gdyż ich dochód jest niski. Dlatego też ich liczba w większości krajów UE się zmniejsza. W Polsce odwrotnie. Na przestrzeni 4 lat zwiększyła się o 21 tys. gospodarstw.
- Gospodarstwa rolne powyżej 20 ha (a więc gospodarstwa mogące podjąć próbę konkurencyjności na rynku światowym) w strukturze obszarowej UE

w 2009 roku stanowiły 10%, w Niemczech było ich 45,2%, Francji 56,5%, Danii 56,8%, Czechach 38,2%, podczas gdy w Polsce to tylko 4,7%. Również średnia wielkość gospodarstwa rolnego w UE (w 2010 r.) to 23,9 ha, w Niemczech 57,2 ha, Francji 57,6 ha, Czechach 183,4 ha, podczas gdy w Polsce to zaledwie 10,3 ha.

Analiza przemian, jakie dokonały się w ostatnim okresie w strukturze polskich gospodarstw rolnych pokazuje, że ich kierunek był zgodny z założeniami WPR. Jednakże tempo tych przeobrażeń pozostaje zbyt wolne i wymaga przyspieszenia. Dystans pomiędzy naszym rolnictwem, a średnią dla UE-27 zwiększa się, nie mówiąc już o krajach rozwiniętych Wspólnoty. Można na tej podstawie stwierdzić, że polskie rolnictwo jako całość zarówno pod względem liczby oraz struktury gospodarstw rolnych do 2010 roku należało do grupy krajów o stosunkowo najniższym poziomie konkurencyjności wśród krajów członkowskich UE.

Z drugiej jednak strony pojawia się grupa silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych, zdolnych do konkurowania na rynku europejskim, którego obrazu oficjalne statystyki struktur gospodarstw rolnych w Polsce nie w pełni oddają. J. Rowiński [2013] ocenia, że liczba gospodarstw „żywotnych” przekraczających próg wielkości ekonomicznej, liczony miernikiem produkcji standardowej (PS) 12 000 euro (52 000 zł) – wynosiła w 2010 roku 290 000 czyli zaledwie 10% polskich gospodarstw. Przedstawiciele Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi szacują tę grupę na 300 tys. gospodarstw [Bujoczek 2013]. Dodatkowo jak zauważa J. Chróścikowski [2013] „oficjalna struktura gospodarstw rolnych jest nieco fikcyjna” z uwagi na rosnące znaczenie w polskim rolnictwie dzierżawy ziemi. Według szacunków [Strelecek, Zdenek 2011] udział dzierżawionych gruntów w 2007 roku w naszym kraju wynosił 27,5% i w latach następnych szybko się zwiększał. Można zatem stwierdzić, że z ogólnej liczby istniejących w 2010 roku 1507 tys. gospodarstw rolnych w Polsce (wg spisu powszechnego), tylko co piąte utrzymujące się z dochodów z rolnictwa może być potencjalnie konkurencyjne na rynku unijnym.

Tabela 2. Liczba oraz struktura gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej

Państwa	Liczba gospodarstw rolnych według grup obszarowych w tys.					Zmiany 2005-2009 (%)					Struktura gospodarstw rolnych według grup obszarowych w %				
	2009										2009				
	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	13700,0	9645,0	2553,0	804,0	698,0	-5,40	-6,80	-2,37	-2,66	0,87	100	70,4	18,6	5,9	5,1
Austria	165,0	55,3	65,5	33,3	11,3	-3,51	0,73	-7,36	-2,69	3,67	100	33,5	39,6	20,2	6,7
Belgia	48,0	12,2	13,7	13,3	8,8	-6,80	-10,95	-8,67	-6,99	3,53	100	25,4	28,5	27,7	18,3
Bulgaria	493,0	468,0	15,5	3,6	6,2	-7,85	-8,41	1,97	24,14	16,98	100	94,9	3,1	0,7	1,3
Cypr	40,1	34,7	4,3	0,8	0,4	-11,28	-11,93	-6,52	0,00	0,00	100	86,4	10,6	2,0	1,0
Dania	44,6	1,7	17,2	10,5	15,3	-13,73	-5,56	-13,57	-22,22	-7,83	100	3,8	38,5	23,5	34,3
Estonia	23,3	8,4	9,3	3,0	2,6	-16,19	-33,33	-7,00	0,00	13,04	100	36,1	39,9	12,9	11,2
Finlandia	68,2	6,6	23,3	24,2	14,1	-3,40	1,54	-5,67	-7,63	6,02	100	9,7	34,2	35,5	20,7
Francja	527,0	130,0	101,0	99,0	197,0	-7,05	-12,16	-8,18	-9,17	-1,50	100	24,7	19,2	18,8	37,4
Grecja	860,0	655,0	168,0	30,3	7,1	3,12	2,99	3,70	7,45	1,43	100	76,2	19,5	3,5	0,8
Hiszpania	1044,0	551,0	280,0	112,0	101,0	-3,24	-4,51	-3,78	0,90	1,30	100	52,8	26,8	10,7	9,7
Irlandia	128,2	8,4	46,7	50,4	22,7	-3,39	-8,70	-3,91	-1,56	-3,81	100	6,6	36,4	39,3	17,7
Litwa	230,0	139,0	71,1	13,0	6,9	-9,09	6,92	-30,29	-13,33	16,95	100	60,4	30,9	5,7	3,0
Luksemburg	2,3	0,4	0,4	0,4	1,1	-8,00	-20,00	-20,00	0,00	0,00	100	17,4	17,4	17,4	47,8
Łotwa	108,0	44,1	47,8	10,8	5,1	-16,28	-27,59	-9,13	0,00	15,91	100	40,8	44,3	10,1	4,8
Malta	11,0	10,7	0,3	0,0	0,0	-0,90	-0,93	50,00	-100,00	0,00	100	97,3	2,7	0,0	0,0
Holandia	76,7	21,5	23,1	21,0	11,2	-6,23	-8,90	-6,85	-7,89	4,67	100	28,0	30,1	27,3	14,6
Niemcy	370,0	83,6	119,6	81,9	85,4	-5,13	-5,00	-7,14	-7,46	0,95	100	22,5	32,3	22,1	23,1
<b>Poliska</b>	<b>2391,0</b>	<b>1637,0</b>	<b>629,0</b>	<b>101,0</b>	<b>23,6</b>	<b>-3,43</b>	<b>-6,51</b>	<b>3,45</b>	<b>4,34</b>	<b>14,01</b>	<b>100</b>	<b>68,5</b>	<b>26,3</b>	<b>4,2</b>	<b>1,0</b>
Portugalia	275,0	200,0	53,5	12,2	9,8	-15,12	-17,36	-8,55	-4,69	-4,85	100	72,6	19,4	4,4	3,6
Czechy	39,4	19,8	8,5	4,5	6,6	-6,86	-11,61	-6,59	2,27	3,12	100	50,3	21,6	11,4	16,8
Rumunia	3931,0	3531,0	370,0	16,1	14,4	-7,64	-8,78	4,23	0,00	4,35	100	89,8	9,4	0,4	0,4
Słowacja	69,0	60,2	4,6	1,4	2,9	0,73	-2,43	48,39	27,27	11,54	100	87,2	6,6	2,0	4,2
Słowenia	75,3	44,5	27,7	2,8	0,4	-2,46	-2,84	-3,15	16,67	33,33	100	59,1	36,8	3,6	0,5
Szwecja	72,6	10,9	27,3	16,5	17,9	-4,22	-2,68	-3,19	-6,25	-4,79	100	15,0	37,6	22,7	24,7
Węgry	626,0	560,0	41,6	12,4	12,2	-12,45	-12,64	-13,33	-11,43	4,27	100	89,5	6,6	2,0	1,9
Wielka Brytania	300,0	119,0	60,1	46,5	74,0	4,53	11,21	2,39	-0,43	-0,67	100	39,7	20,0	15,6	24,7
Włochy	1679,0	1231,0	325,0	83,4	40,0	-2,89	-3,22	-3,56	2,21	3,63	100	73,3	19,4	5,0	2,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Rocznika Statystycznego Rolnictwa 2011, 2012].

### **1.3. Wpływ nowych programów Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 na zwiększenie konkurencyjności polskiego rolnictwa w Unii Europejskiej i na świecie**

Integracja z UE nie wpłynęła na zmniejszenie różnic w poziomie konkurencyjności pomiędzy polskimi gospodarstwami rolnymi a gospodarstwami w rozwiniętych krajach Unii, ani też nie zwiększyła w sposób istotny wielkości produkcji rolnej w Polsce. Natomiast przyczynił się do ponad 2-krotnego wzrostu dochodów rolników. Jednakże i one nie zachęcają w dostatecznym stopniu rolników do podnoszenia efektywności produkcji, zwłaszcza w małych gospodarstwach. Można na tej podstawie wnioskować, że w dotychczasowym kształcie WPR w pewnym stopniu uległa zdezaktualizowaniu, gdyż nie rozwiązuje wszystkich problemów, które występują i dotyczą polskie rolnictwo. Dlatego też wymagane są tutaj nowe rozwiązania zarówno ze strony KE, ale także ze strony państwa i jego organów.

Rodzi się w związku z tym pytanie czy nowe kierunki zmian programów oraz wysokość środków finansowych zawartych w nowej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 dla Polski będą w stanie spowodować, że rolnictwo polskie będzie w stanie sprostać stojącym przed nim wyzwaniom w kontekście konkurencyjności międzynarodowej. Zwłaszcza, że sądząc po rozbieżnościach, jakie miały miejsce w trakcie ustalania zadań WPR oraz ostatniego budżetu pomiędzy krajami Wspólnoty, można się spodziewać, że jest to ostatni tak duży projekt, a pomoc publiczna dla rolnictwa polskiego i europejskiego w wyniku procesów liberalizacji gospodarki światowej odgrywać będzie zapewne mniejszą rolę po 2020 roku, niż jest obecnie. Stąd też nowy program WPR na lata 2014-2020 jest tak ważny.

W oparciu o badania literaturowe przedstawiono najistotniejsze kwestie mogące mieć wpływ na podnoszenie konkurencyjności (z ekonomicznego punktu widzenia) polskiego rolnictwa na rynku międzynarodowym oraz próbę podziału pod tym kątem instrumentów i działań z pierwszego jak i drugiego filara zaproponowanych przez KE na lata 2014-2020 (tabela 3 i 4).

**Małe gospodarstwa rolne.** W nowej perspektywie WPR na lata 2014-2020 szczególnie wyeksponowana została rola, jaką mają odgrywać małe gospodarstwa rolne w europejskim modelu rolnictwa. Znalazło to swoje odbicie w instrumentach i działaniach wzmacniających pozycję rynkową tych gospodarstw zarówno w I jak i II filarze, na przykład poprzez: zryczałtowaną płatność bezpośrednią dla małych gospodarstw, ograniczenie wsparcia dla dużych gospodarstw, wsparcie dywersyfikacji dochodów w II filarze, tworzenie tematycznych podprogramów w ramach PROW dla małych gospodarstw itp.

Jedną z najważniejszych kwestii w przypadku podnoszenia konkurencyjności polskiego rolnictwa jest rozwiązanie w sposób właściwy problemu małych gospodarstw. Jak zauważa B. Wieliczko [2012] gospodarstwa z tej kategorii „w większości przypadków nie gwarantują dochodów na poziomie pozwalającym zapewnić utrzymanie rodziny rolnika i nie dysponują odpowiednim potencjałem rozwojowym, w tym kapitałem inwestycyjnym. Jednocześnie wszystkie zasoby zaangażowane w tych podmiotach, a zwłaszcza praca i ziemia, nie są optymalnie wykorzystywane”. Zmniejszenie liczby w tej grupie gospodarstw powinno następować ewolucyjnie, lecz w miarę szybko. Powinno być też powiązane z dostępem do publicznych środków finansowych (wsparciem), doborem właściwych instrumentów oraz informacją i doradztwem.

Skala problemu (liczba oraz znaczenie) małych gospodarstw rolnych w Polsce jest zdecydowanie inna niż w większości krajów rozwiniętych Europy i w niektórych krajach na świecie. Średnie gospodarstwo rolne w 2010 roku w Polsce miało zaledwie 10,3 ha i było jednym z najmniejszych wśród krajów UE. Podczas, gdy gospodarstwa farmerskie w Australii, USA czy w Ameryce Południowej mają często po kilka, a czasem kilkaset tysięcy hektarów. Dla porównania średnia wielkość gospodarstwa w Brazylii wynosiła 64 ha, w USA 170 ha, w Kanadzie 315 ha, w Australii 3000 ha, a średnie gospodarstwo rolne w UE to 24 ha. Różnice w wielkości gospodarstw rolnych powinny być podstawą do dalszych rozważań nad kryteriami wsparcia gospodarstw rolnych w UE, a zwłaszcza w Polsce. Istotne są także różnice w sytuacji ekonomicznej małych gospodarstw rolnych.

**Płatności bezpośrednie.** Wpływ poszczególnych instrumentów WPR UE jest zróżnicowany, jednak płatności bezpośrednie były i pozostaną nadal głównym instrumentem wsparcia polskiego rolnictwa, także w nowej perspektywie. Od lat są też tematem wielu dyskusji i zróżnicowanych poglądów na ich temat.

O zmiany w dotychczasowej WPR apelowali tak znani ekonomiści jak: S. Tangermann i M. Hofreither [Walkowski 2012] – przede wszystkim o maksymalne ograniczenie wszelkiej interwencji i dotacji z pierwszego filaru WPR o charakterze cenowo-dochodowym oraz stopniowe wygaszanie dopłat bezpośrednich. Zgodnie z ich filozofią walką z biedą na wsi (także w niepowiązanych z rynkiem gospodarstwach socjalnych) powinna się zajmować polityka społeczna, a nie polityka rolna państwa. Również inni autorzy, zajmujący się tą problematyką, skłaniają się do poglądu, że płatności bezpośrednie w dużym stopniu są przeznaczane na konsumpcję, a w niewielkim na rozwój gospodarstw rolnych. Takie poglądy reprezentują m.in. W. Meyers i J. Ziółkowska [2013] pisząc, że: „płatności spowodują zmiany strukturalne i wzrost produktywności, w porównaniu z sytuacją braku występowania jakichkolwiek płatności. Producenci margi-

nalni, tzn. ci, którzy wycofują się z produkcji, jeśli dochody spadają, zostaną w sektorze produkcyjnym dłużej, co doprowadzi do niewydajnego wykorzystywania zasobów. Ukryty brak wydajności przy wykorzystywaniu zasobów w sektorze rolnictwa zostanie utrzymany”.

Podobnie uważa M. Zagórski [Iwański 2013], że „system bezpośrednich płatności obszarowych ma zasadniczą wadę polegającą na tym, że zachęca do trzymania ziemi tych, którzy w rolnictwie nie chcą być i nie chcą z niego żyć. Otrzymują oni łatwe pieniądze praktycznie za nic”. Dlatego też pod naporem krytyki KE w programie na lata 2014-2020 zaproponowała modyfikacje w rozdysponowaniu I filara WPR. Aktualnie w zakresie dopłat bezpośrednich występują dwa komponenty: płatność podstawowa (70% koperty) oraz płatność proekologiczna (30% koperty). W ramach płatności podstawowej zostały wyodrębnione: płatność dla młodych rolników (do 2%), wsparcie powiązane z produkcją (do 15%), wsparcie dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi (do 5%), uproszczony system dla małych gospodarstw (do 10%).

J. Kulawik [2012] uważa, że takie rozwiązania w zakresie funkcjonowania płatności bezpośrednich nie zmieniają filozofii stosowania tego instrumentu, jednak wprowadzają znaczne zmiany, które będą źródłem istotnych kosztów po stronie agencji płatniczych. Również rolnicy mogą ponieść koszty dostosowania do zmian, a później koszty transakcyjne korzystania z dopłat. Należy jednak podkreślić, iż skala i koszt dostosowań będą bardzo zróżnicowane w zależności od obecnego stopnia spełnienia wymogów, które będą obowiązkowe. Również M. Wigier [2013] uważa, że wsparcie bezpośrednio wywołuje wiele, często wzajemnie sprzecznych efektów w gospodarstwach rolnych i ich otoczeniu.

Odmiennego zdania są natomiast W. Czubak i K. Pawlak [2008], którzy dowodzą, iż 93% kwoty otrzymanych przez gospodarstwa rolne płatności obszarowych w latach 2004-2008 miało przeznaczenie produkcyjne. Płatności bezpośrednie można też traktować jako względnie stały i pewny element budżetu domowego, co ma znaczenie nie tylko dla ewentualnych inwestycji realizowanych z własnych zasobów gospodarstwa, ale także dla możliwości inwestycyjnych finansowanych ze źródeł zewnętrznych. W tej drugiej sytuacji pozytywny efekt otrzymywania płatności przejawiałby się przez użycie przyszłego strumienia dochodów z płatności jako zabezpieczenia kredytu. Dlatego też, płatności podstawowe nie do końca można uznać, że mają wyłącznie negatywny wpływ na konkurencyjność polskiego rolnictwa, ponieważ indywidualnym rolnikom pozostawiają możliwość wyboru i wielkości przeznaczenia środków na cele: konsumpcyjne lub inwestycyjne.

Niekorzystnym rozwiązaniem dla poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa, przynajmniej w krótkim okresie, jest **płatność proekologiczna** tzw.

„zazielenienie”, ponieważ ogranicza do pewnego stopnia specjalizację gospodarstw zmuszając do prowadzenia co najmniej 3 upraw. Ponadto, wymagane będzie przeznaczenie 5% gruntów ornych na obszary ekologiczne. Należy zauważyć, że są obszary, gdzie działania te mogą istotnie ograniczyć produkcję rolną, np. w Wielkopolsce, na Żuławach itp. W przypadku niektórych, zwłaszcza dużych, gospodarstw „zazielenienie” może więc oznaczać wzrost kosztów funkcjonowania i spadek ich konkurencyjności. Również przedstawiciel Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Z. Szalczyk stwierdza, że „greening” w największym stopniu dotknie gospodarstwa powyżej 30 ha gruntów ornych. Będą one musiały przestrzegać dywersyfikacji upraw w pełnym zakresie, jak i przeznaczać część gruntów na uprawy proekologiczne.

Tabela 3. Instrumenty mające potencjalny wpływ na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa w latach 2014-2020 (filar I)

Środki realizacji	Ocena
Płatność podstawowa	-/+
Płatność proekologiczna	-
Uproszczony system dla małych gospodarstw	-
Wsparcie powiązane z produkcją	+
Płatność ONW	-/+
Płatność dla młodych rolników	+

Wpływ: +bezpośrednio związane z konkurencyjnością  
 -pośrednio związane z konkurencyjnością  
 +/-trudny do określenia, zależny od realizacji projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [COM 2011].

Jednak większość argumentujących za stratą jaką przyniesie „greening”, zwłaszcza dla dużych gospodarstw rolnych, jednocześnie zgadza się z koniecznością jego wprowadzenia, uznając argumenty KE jako potrzebę nadania bardziej prośrodowiskowego charakteru całej WPR lub jak tłumaczy Z. Szalczyk [Bujoczek 2013] „to cena, jaką płacą środowiska rolnicze za to, że ogół społeczeństwa Unii zgadza się, by w budżecie jak największa część środków była przeznaczona na rolnictwo. Ochrona środowiska pozwala wytłumaczyć mieszkańcom dużych miast na co te pieniądze idą.”

W WPR w latach 2014-2020 dla małych gospodarstw w pierwszym filarze przewidziano wsparcie finansowe pt. **uproszczony system płatności dla małych gospodarstw**. Jak stwierdza M. Zagórski [2011] system ten ma „zdecydowanie socjalny i pasywny charakter dla drobnych producentów, ograniczający wymagania i zwalniający z wykonywania jakichkolwiek działań rozwojowych w gospodarstwie. System ten będzie w sposób zdecydowany konser-

wował istniejącą strukturę gospodarstw. Jednocześnie należy wątpić w możliwość podnoszenia przy jego udziale konkurencyjności gospodarstw w nim uczestniczących<sup>2</sup>.”

Wspieranie mało efektywnych gospodarstw rolnych może mieć negatywne długofalowe konsekwencje nie tylko z tytułu spadku produkcji, ale też wskutek umacniania się grup roszczeniowych. Jak uważa J. Wilkin [Śmigiel 2009] „zabranie dopłat najmniejszym, tzw. nietowarowym gospodarstwom rolnym (takim, które produkują głównie na własne potrzeby) przyspieszyłoby zmiany na wsi. Właściciele małych gospodarstw musieliby wybrać, czy woła szukać pracy poza rolnictwem, czy inwestować i rozwijać gospodarstwo. Jest to jednak politycznie drażliwa sprawa”.

**Płatności ONW.** Nowe, wyłącznie biofizyczne kryteria wyznaczania ONW (wykluczające stosowanie kryterium społecznego, które odpowiadało za znaczną część obszarów obecnie określonych jako ONW w Polsce), co może skutkować pewnym ograniczeniem tego obszaru i przesunięciem terytorialnym. Tym samym nie wpłynie w sposób istotny na wzrost produkcji, a także na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa. Świadczenie może być korzystne zwłaszcza dla gospodarstw dużych, gdyż w tej płatności nie ma kryteriów ograniczających ich wielkość. W przypadku małych gospodarstw płatność ta nie zmieni w sposób istotny ich sytuacji prorozwojowej.

**Wsparcie dla młodych rolników.** Przeważająca liczba opinii dotycząca tej płatności potwierdza jej celowość, zwłaszcza w kontekście wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa między innymi z uwagi na niezbędne zmiany demograficzne, jakie powinny dokonać się w naszym rolnictwie. W Polsce jest około 100 tys. młodych rolników, czyli około 7% wszystkich otrzymujących dopłaty.

Młodym rolnikom najczęściej brak jest środków finansowych, umożliwiających start i rozwinięcie działalności. Bez nich trudno mówić o inwestycjach czy zakupie ziemi, ułatwiających osiąganie zysków. Z tego względu niewielu dotychczas zdecydowało się podjąć tego rodzaju ryzyko. Wydaje się, że wsparcie przewidziane w nowym programie WPR może skłonić wielu małych rolników do aktywnego działania, co może przełożyć się w przyszłości na wzrost konkurencyjności naszego rolnictwa.

**Wsparcie związane z produkcją.** W przypadku Polski na ten cel można będzie przeznaczyć do 15% całej puli przeznaczanej na płatności bezpośrednie, w tym 2% musi trafić na wsparcie produkcji roślin wysokobiałkowych. W porównaniu z reformą z lat 2007-2013 zwiększono możliwość wsparcia produkcji w nowych sektorach i rodzajach produkcji. Wsparcie to jest przeznaczone

---

<sup>2</sup> Według GUS liczba gospodarstw o powierzchni 1-5 ha w 2010 roku wynosiła 831 tys.

wyłącznie dla utrzymania dotychczasowych poziomów produkcji. Jego celem jest niedopuszczenie do spadku produkcji w sektorach, w których występują pewne trudności i które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych, społecznych lub środowiskowych. W przypadku Polski będzie to dotyczyło przede wszystkim zwiększenia sektora produkcji zwierzęcej, buraków cukrowych, owoców i warzyw. Powinno w sposób istotny wpłynąć na poprawę konkurencyjności tych działów produkcji na rynku międzynarodowym.

W zakresie instrumentarium PROW liczba działań się zmniejszyła, lecz trudno mówić o faktycznie istotnej redukcji działań, gdyż efekt ten osiągnięto głównie poprzez połączenie kilku dotąd odrębnych instrumentów w jedno działanie. Aktualnie (listopad 2013) trwają jeszcze kolejne konsultacje społeczne i dyskusje nad przyjęciem ostatecznego kształtu polskiego PROW. Nieznane są również ostateczne ustalenia rządu z organami UE co do wysokości środków skierowanych na poszczególne działania. Dlatego też trudno jest określić ich ostateczny wpływ. Można jedynie wskazać, które działania będą mogły przyczynić się do poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku międzynarodowym (tabela 4). Dotyczy to przede wszystkim „Inwestycji w środki trwałe”. Działanie to ma na celu podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa i jest skierowane do większych gospodarstw. Jednakże jest ono działaniem bardzo rozbudowanym, dlatego należałoby wyraźnie określić, jakiego rodzaju projekty powinny uzyskiwać wsparcie lub powinny być traktowane priorytetowo.

Działanie „Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej” ma również złożony charakter i obejmuje szeroki zakres wsparcia. Wzbudza jednak dużo kontrowersji.

M. Zagórski na przykład uważa, że „będzie to jeszcze większe rozdawnictwo pieniędzy w porównaniu z obecnym wsparciem dla gospodarstw niskotowarowych”<sup>3</sup>. Natomiast roczne płatności dla rolników uczestniczących w systemie dla drobnych producentów rolnych, którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi, mają stanowić substytut „rent strukturalnych” [Iwański 2013].

---

<sup>3</sup> Uzasadnia, że małe gospodarstwo, które produkuje na rynek za kwotę pomiędzy 2 a 15 tys. euro rocznie, będzie mogło otrzymać 60 tys. zł, pod warunkiem, że przedstawi biznesplan, przy czym w formie zaliczki zostanie im wypłacone 80% tej kwoty. Poza tym nie przewiduje się żadnych sankcji, przynajmniej na tym etapie, za niezrealizowanie tego biznesplanu. Jedyłą sankcją jest niewypłacenie pozostałych 20%. Oznacza to, że wystarczy napisać jakikolwiek biznesplan, dostać 48 tys. zł i nie zrobić nic. Trzeba sobie zdawać sprawę, że liczba chętnych do takiego działania będzie olbrzymia i to pochłonie dużo pieniędzy

Tabela 4. Instrumenty mające potencjalny wpływ na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa w latach 2014-2020 (filar II)

Środki realizacji – działania	Artykuł rozp. dot. EFRROW	Ocena
Transfer wiedzy i działania informacyjne	Art. 15	+
Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym	Art. 16	+
Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych	Art. 17	+
Inwestycje w środki trwałe	Art. 18	+
Przywracanie potencjału produkcji rolnej, zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych	Art. 19	+
Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej	Art. 20	-/+
Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich	Art. 21	-/+
Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów	Art. 22	-
Zalesianie i tworzenie terenu zalesianego	Art. 23	-
Zakładanie systemów rolnoleśnych	Art. 24	-
Zapobieganie zniszczeniom lasów wskutek ich pożarów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz ich odtwarzanie	Art. 25	-
Inwestycje zwiększające odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska	Art. 26	-
Inwestycje w nowe technologie w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzanie i wprowadzenie do obrotu produktów leśnych	Art. 27	-
Tworzenie grup producentów	Art. 28	+
Środek rolnośrodowiskowo-klimatyczny	Art. 29	-
Rolnictwo ekologiczne	Art. 30	+
Płatności dla obszarów NATURA 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną	Art. 31	-
Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami	Art. 32-33	-
Dobrostan zwierząt	Art. 34	+
Usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów	Art. 35	-
Współpraca	Art. 36	+
Zarządzanie ryzykiem	Art. 37	+
Ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin	Art. 38	+
Fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych	Art. 39	+
Narzędzie stabilizacji dochodów	Art. 40	+
Leader	Art. 42-45	+

Wpływ: +bezpośrednio związane z konkurencyjnością  
 -pośrednio związane z konkurencyjnością  
 +/-trudny do określenia, zależny od realizacji projektu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [COM 2011].

B. Wieliczko [2012] uważa, że „ta kategoria wsparcia nie powinna być w ogóle wdrażana w Polsce. Płatności te nie są wystarczająco wysokie, aby były równie atrakcyjnym wsparciem, jak świadczenia otrzymywane w ramach „rent strukturalnych”, a które też się nie sprawdziły.

W przypadku koncepcji WPR we wspieraniu małych gospodarstw rolnych działanie „**Tworzenie grup producenckich**” może mieć istotne znaczenie. Pozwoli bowiem utworzyć większe podmioty na rynku, mogące skuteczniej na nim konkurować.

Działanie pod nazwą **rolnictwo ekologiczne** ma być powiązane nie tylko z wielkością obszarową, jak było dotychczas, ale także z produkcją ekologiczną, co wydaje się być słusznym rozwiązaniem, natomiast niekorzystnym z punktu widzenia konkurencyjności jest wsparcie tylko do ograniczonej do 20 ha powierzchni w tych gospodarstwach. Z reguły bowiem efektywność gospodarstw rolnych rośnie z ich wielkością, także ekologicznych.

Z kolei działanie „**Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych**”, które dotychczas nie cieszyło się szczególnym zainteresowaniem rolników [Wieliczko 2012], w nowej perspektywie finansowej może zyskać na znaczeniu. Ponieważ wraz ze wzrostem eksportu polskich artykułów rolnospożywczych, zarówno ze strony handlu zagranicznego, jak i przedsiębiorstw przetwórczych przemysłu spożywczego, będą rosły wymagania jakościowe dla surowców dostarczanych od rolników.

Do pozytywnych wpływów WPR na zwiększenie działalności konkurencyjnej można zaliczyć też nowe instrumenty zarządzania ryzykiem. Mogą one stać się istotnym elementem **tworzenia siatki bezpieczeństwa**<sup>4</sup> w rolnictwie. W przypadku Polski będzie wymagało to jednak intensywnych działań informacyjno-promocyjnych w celu rozpowszechnienia wiedzy o funkcjonowaniu funduszy wzajemnego inwestowania oraz popularyzacji tego instrumentu [Kulawik i Wieliczko 2013]. Są one bardzo ważne i istotne obecnie, ale także w kontekście przyszłości. Prawdopodobnie po 2020 roku wraz z liberalizacją handlu na świecie, UE będzie musiała ograniczyć wsparcie w postaci płatności bezpośrednich na rzecz instrumentów związanych z ubezpieczeniem ryzyka produkcyjnego czy ochroną środowiska. To będą przyszłe działania wspierające konkurencyjność rolnictwa europejskiego i polskiego. W zakresie siatki bezpieczeństwa fundusze ubezpieczeniowe poza ochroną plonów na wypadek klęsk żywioło-

---

<sup>4</sup> Do „siatki bezpieczeństwa” zaliczyć można działania: zarządzanie ryzykiem; ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin; fundusze wspólnego inwestowania, dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych; narzędzie stabilizacji dochodów.

wych i stratami w wyniku chorób zwierząt obejmą opcje stabilizowania dochodów w sytuacji spadku cen w oparciu o fundusze wzajemne<sup>5</sup>.

KE zapowiedziała również wprowadzenie szeregu nowych rozwiązań dotyczących tworzenia i funkcjonowania organizacji branżowych, organizacji międzybranżowych i zasad ich szerzenia się. Rozwiązania w tym zakresie mają ułatwić producentom rolnym **współpracę**, a jednocześnie zapewnić równe warunki konkurowania wszystkim europejskim rolnikom. Służyć temu ma opracowanie specjalnych instrumentów (finansowych i prawnych). Działanie to jest cenne jeśli chodzi o budowanie konkurencyjności całego sektora rolno-spożywczego. Działania „**Transfer wiedzy oraz działania informacyjne**” oraz „**Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw**” powinny odgrywać kluczową rolę w rozwoju zasobów ludzkich.

Możliwości wdrażania innowacji po 2013 roku będzie jeszcze więcej niż dotychczas, a szczególnie ważne będą środki wspierające transfery wiedzy, usługi doradcze, inwestycje w aktywa rzeczowe lub **współpracę**<sup>6</sup>.

Postęp w zakresie innowacyjności w polskim rolnictwie zależeć będzie od jak największego i efektywnego wykorzystywania unijnych środków wsparcia, skali dostępnych środków, wsparcia z budżetu krajowego i „chęci” samych rolników do samoorganizowania się i porzucenia zachowawczych postaw w zakresie wprowadzania nowych rozwiązań, a to zależy w ogromnym stopniu od jakości siły roboczej w polskim rolnictwie (wykształcenia). Efektów tego działania należy się spodziewać w dłuższym okresie czasu.

Działanie „**Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym**” pozwala na wsparcie rolników, ale też i pozarolniczych sektorów gospodarki wiejskiej, co jest bardzo ważnym zadaniem w procesie przekształcania polskiej wsi. Sektor małych przedsiębiorstw napotyka często na liczne bariery rozwojowe w dostępie nie tylko do kapitału, ale również z uwagi na brak usług profesjonalnych podmiotów doradczych, stąd wsparcie sektora w tym zakresie należy uznać za cenną inicjatywę, pozwalającą zmniejszyć liczbę zatrudnionych w rolnictwie.

Oprócz tych możliwości dostępnych w ramach poszczególnych działań oraz w drodze zastosowania metodologii Leader sama polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie stanowić narzędzie pomagające upowszechniać wyniki

---

<sup>5</sup> W przypadku ponad 30-procentowego spadku dochodu fundusz ubezpieczeń wzajemnych pokryje do 70% straty. Na każde euro wpłacone do funduszu przez rolnika, 0,65 euro będzie pochodzić ze środków PROW.

<sup>6</sup> Działania innowacyjne realizowane będą poprzez grupy operacyjne, składające się z rolników, naukowców, doradców, organizacji pozarządowych, ale też przedsiębiorców. Grupy operacyjne mają działać poprzez inicjatywy klastrowe, centra innowacji oraz projekty pilotażowe i demonstracyjne.

kreatywnego myślenia na nowe sposoby. Między innymi poprzez włączenie mieszkańców w sprawy lokalne, przyczynianie się do powstawania nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także promocji regionu. Co ważne, podejście Leader jest stosunkowo elastyczne i umożliwia aktywizację wszystkich mieszkańców wsi.

#### **1.4. Podsumowanie**

Z powyższych rozważań wynika, że kwestia priorytetów przyszłej wspólnej polityki rolnej jest niezwykle ważna, ale jest to też kwestia złożona i w wielu aspektach dyskusyjna, a nawet kontrowersyjna. W nowej perspektywie UE poprzez wspólną politykę rolną chce realizować kilka celów jednocześnie, często konkurencyjnych wobec siebie. Na przykład z jednej strony chce mieć tania żywność, z drugiej stabilne dochody czy też wspierać małe gospodarstwa rolne i być konkurencyjnym producentem żywności na rynku globalnym.

Potencjał produkcyjny polskiego rolnictwa (do pewnego stopnia) określa udział w powierzchni użytków rolnych w UE i na świecie, który jest wyższy niż udział naszego rolnictwa w wartości produkcji rolnictwa UE, co sugeruje, że jest on jeszcze nie w pełni wykorzystany. Podobnie jak i fakt, że w posiadaniu kilkunastu procent gospodarstw rolnych w Polsce znajduje się mniej niż połowa powierzchni użytków rolnych, które dostarczają na rynek blisko 2/3 krajowej wartości produkcji pochodzenia rolniczego.

W pierwszej dekadzie XXI wieku przemiany w polskim rolnictwie przebiegały zbyt wolno, abyśmy mogli odrobić opóźnienia w stosunku do krajów UE-15. Istnieje obawa, że przy dotychczasowym tempie zmian, również gospodarki rolne wielu państw UE-12 nas zdystansują. Niezmiennie cechami charakterystycznymi dla polskiego rolnictwa pozostają: relatywnie (w stosunku do krajów Europy Zachodniej) wysoki poziom zatrudnienia, niska wydajność pracy i ziemi, niekorzystna struktura agrarna oraz niskie dochody z działalności rolniczej.

Duże środki finansowe otrzymane z UE, a skierowane do rolnictwa w latach 2002-2013 przyspieszyły jego modernizację, ale nadal jest ono niekonkurencyjne z rolnictwem unijnym. Zwiększone w nowej perspektywie finansowej dotacje do polskiego rolnictwa mogą kolejny raz osłabić przymus poprawy efektywności gospodarowania, intensyfikowania produkcji rolnej, czy też przebudowy struktur rolnych.

Możliwości i tempo zmniejszenia dystansu rozwojowego polskiego rolnictwa w stosunku do krajów wysokorozwiniętych w dużym stopniu jest uzależnione od zmian w strukturze gospodarstw rolnych. Poprawa konkurencyjności rolnictwa wymaga koncentracji ziemi przez usprawnienie przepływu gruntów

rolnych z gospodarstw nieefektywnych bądź w ogóle nieużytkowanych rolniczo do gospodarstw sprawnych. Niezbędna jest także modernizacja techniczna gospodarstw, zarówno o technologiach industrialnych, jak i zrównoważonych. Wolne tempo przemian struktury agrarnej w rolnictwie spowalnia procesy modernizacyjne, które warunkują poprawę efektywności wykorzystania czynników produkcji rolniczej.

Nowa reforma WPR nie sprzyja rozwojowi największych, najbardziej efektywnych i konkurencyjnych gospodarstw rolnych oraz ich specjalizacji (np. greening, ograniczenie dopłat). Z kolei wprowadzenie nowoczesnych rozwiązań do gospodarstw małych obszarowo przy niższym poziomie wykształcenia rolników i oczywiście ze względów ekonomicznych jest mało efektywne i raczej nie gwarantuje istotnego wzrostu konkurencyjności naszego rolnictwa. Dlatego też w przypadku Polski działania WPR powinny być skierowane przede wszystkim do średnich i większych obszarowo gospodarstw rolnych. Jednak próg ograniczający wsparcie gospodarstw w Polsce jest za niski (100 tys. euro). Powinny pozostać propozycje zaproponowane przez KE.

Dotacje otrzymywane z UE raczej konserwują istniejące struktury agrarne niż je zmieniają. Zaliczyć do nich można w latach 2007-2013 takie instrumenty jak: wsparcie gospodarstw niskotowarowych, renty strukturalne oraz płatności bezpośrednie. Natomiast w nowej perspektywie takimi działaniami wydają się być: uproszczony system dla małych gospodarstw, wsparcie dla małych gospodarstw rolnych i roczne płatności dla rolników, którzy definitywnie chcą przekazać swoje gospodarstwo innemu rolnikowi, nadal nie będą przyspieszały w istotny sposób obrotu ziemią rolniczą i hamowały odpływ siły roboczej z rolnictwa. Dlatego też największym mankamentem WPR w nowej perspektywie na lata 2014-2020 jest ograniczony zakres propozycji mających na celu dostosowanie instrumentarium do wyzwań związanych ze wzrostem konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku europejskim i globalnym.

Wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa w nowej perspektywie finansowej w dużym stopniu będzie zależał od woli samych rolników, (zwłaszcza od inwestowania w postęp techniczny i organizacyjny w swoich gospodarstwach, a także od samoorganizowania się i porzucania zachowawczych postaw w zakresie wprowadzania nowych rozwiązań), ale i od rozwoju całej gospodarki narodowej, w szczególności w kontekście zdolności tworzenia nowych miejsc pracy poza rolnictwem, także na obszarach wiejskich.

Wprowadzane reformy w latach 2014-2020 w polskim rolnictwie nie powinny jednak mieć istotnego wpływu na obniżenie wielkości produkcji rolnej. Natomiast mogą spowodować zmiany w kosztach produkcji. Do czynników zwiększających koszty produkcji można zaliczyć: działania związane ze wzro-

stem ekologiczności WPR, wprowadzaniem nowych technologii, wzrostem ceny ziemi, mediów, podatków, pracy itp. Z kolei czynnikami zmniejszającymi koszty produkcji będą: większa skala produkcji w największych gospodarstwach rolnych, dopłaty do produkcji i wsparcie finansowe otrzymywane z UE na różne działania np. inwestycje w środki trwałe, młodych aktywnych rolników, wsparcie związane z produkcją itp. Należy spodziewać się dalszego wzrostu specjalizacji gospodarstw, co będzie sprzyjało zarówno wzrostowi produkcji rolniczej, jak i obniżeniu kosztów produkcji.

Istotny pozytywny wpływ na zmiany w strukturze gospodarstw rolnych w Polsce będzie wywierał dynamicznie rozwijający się przemysł spożywczy, którego potrzeby na tani, dobrej jakości i w dużych ilościach surowiec szybko będą rosły. A taki surowiec mogą mu zagwarantować tylko duże, efektywne gospodarstwa rolne. W przypadku przemysłu spożywczego i rolnictwa coraz większego znaczenia nabierać będą też kwestie związane z integracją pionową, konsolidacją, inwestycjami w rolnictwo, eliminacją strat żywności czy wartością dodaną produktów.

Reasumując, można założyć, że wpływ środków i programów w ramach WPR w latach 2014-2020 ma niewielkie szanse na zniwelowanie istniejących różnic w poziomie konkurencyjności pomiędzy polskim rolnictwem, a rolnictwem krajów rozwiniętych UE, a jeszcze mniejsze z rolnictwem światowym.

## Literatura

1. Bujoczek K., (2013), *Czy WPR wesprze rolników?*, Top Agra nr 12.
2. COM, (2011a), Wniosek Komisji Europejskiej 625, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej.
3. COM, (2011b), Wniosek Komisji Europejskiej 627, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), s. 8-9.
4. Czubak. W., Pawlak K., (2008), *Rozdysponowanie środków finansowych wynikających z mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej na rozwój modelu rolnictwa industrialnego i zrównoważonego w Polsce*, [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym*, Program Wieloletni 2005--2009, Raport nr 102, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

5. Iwański R., (2013), *Nowe płatności i nowy PROW są nierozwojowe*, wywiad z M. Zagórskim, Farmer, portal nowoczesnego rolnika, <http://www.farmer.pl>, (odczyt 13.12.2013 r.).
6. Kulawik J., (2012), *WPR się obroni (chyba)?* Nowe Życie Gospodarcze, nr 3.
7. Kulawik J., Wieliczko B., (2013), *Finansowe uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa* [w:] Kowalski A., Wigier W., Dudek M., (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, Program Wieloletni 2011-2014, Raport nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
8. Meyers W., Ziółkowska J., (2013), *WPR z perspektywy rolnictwa światowego* [w:] Kowalski A., Wigier M., Dudek M., (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, Program Wieloletni 2011-2014, Raport nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
9. Nosecka B., (2012), *Czynniki konkurencyjności sektora rolno-spożywczego we współczesnym świecie*, Program Wieloletni 2011-2014, Raport nr 54, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
10. Poczta W., (2012), *Przemiany w rolnictwie ze szczególnym uwzględnieniem przemian strukturalnych*, [w:] Wilkin J., Nurzyńska I., (red.), *Polska Wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
11. Poczta W., Siemiński P., (2010), *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
12. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2011*, (2011), GUS, Warszawa.
13. *Rocznik Statystyczny Rolnictwa 2012*, (2012), GUS, Warszawa.
14. Rowiński J., (2013), *PROW 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej* [w:] Kowalski A., Wigier W., Dudek M., (red.), *Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich*, Program Wieloletni 2011-2014, Raport nr 61, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
15. Strelecek F., Losova J., Zdenek R., (2011), *Farm land rent in the European Union*, Acta univ. agric. Et silvic, Mendel. Brun., LIX, nr 4.
16. Śmigiel S., (2009), *Zmiany w rolnictwie przebiegają za wolno*, rozmowa z prof. Jerzym Wilkinem, <http://www.wyborcza.biz>, 26.04.2009 r.
17. Walkowski M., (2012), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020. Kontynuacja dotychczasowych założeń czy zmiana priorytetów rozwoju? – analiza stanowiska Polski* [w:] Toszek B., Wojtaszek A., *Perspektywy rozwoju Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, Warszawa.
18. Wieliczko B., (2012), *Zmiany w WPR na lata 2014-2020 a modernizacja polskiej Wsi i Rolnictwa*, Journal of Agribusiness and Rural Development 3(25).

19. Wieliczko B., (2012), *Propozycja instrumentów wsparcia w polskim PROW na lata 2014-2020*, Roczniki Naukowe SERiA, tom XIV, z. 2.
20. Wigier M., (2013), *Model rozwoju rolnictwa polskiego w świetle efektów realizacji WPR*, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej nr 1.
21. Zegar J.St., (2011), *Konkurencyjność rolnictwa zrównoważonego* [w:] *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym* (11), (red.) J.St. Zegar. Raport nr 3, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

Prof. dr Werner Kleinhanss  
Instytut Ekonomiki Gospodarstw Rolnych von Thüнена,  
Brunswick, Niemcy

## **2. Alokacyjne i dochodowe efekty płatności bezpośrednich w kontekście nowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej: przykład Niemiec**

### **2.1. Wprowadzenie**

Po dwóch i pół latach intensywnej negocjacji politycznych, pod koniec 2013 r. podjęto wreszcie decyzję co do kształtu WPR po 2013 r. Z punktu widzenia celu, jakim jest utrzymanie wysokości budżetu na rolnictwo, jest to konsensus propozycji zgłaszanych przez wiele grup interesu. Postęp związany jest z nowymi celami społecznymi WPR (zazielenianie). Z kolei krok w tył dotyczy oddzielenia płatności od produkcji i renacjonalizacji, co wynika z wielorakich sposobów wdrażania tej polityki na poziomie państw członkowskich.

W Niemczech decyzję o kształcie instrumentów pierwszego filara podjęto ostatecznie w listopadzie 2013 r. W niniejszym artykule przedstawiono zarówno propozycje, jak i ostateczne decyzje dotyczące płatności bezpośrednich, a także skutki alokacyjne i dochodowe ich zastosowania, analizowane na podstawie symulacji opartych na danych FADN. Jednym z głównych elementów nowej WPR jest transformacja historycznych stawek płatności w kierunku ich regionalizacji. Instrument ten realizowany jest w Niemczech na podstawie śródkresowej oceny i przeglądu funkcjonowania WPR (*Health Check*). Na przykładzie systemu niemieckiego w rozdziale zostaną pokazane alokacyjne efekty tego rozwiązania.

### **2.2. Model, dane i scenariusze**

Analiza nowej WPR nie należy do łatwych zadań, gdyż zmieniają się powiązania między dwoma filarami. Dwie poprzednie reformy w celu przeniesienia środków finansowych z pierwszego do drugiego filara przewidywały modulację obowiązkową. Działanie to będzie anulowane, a zatem dawny budżet brutto pierwszego filara stanie się budżetem netto. W nowej WPR państwa członkowskie mogą opcjonalnie przeznaczyć do 20% budżetu z pierwszego filara na filar drugi. Zaletą tego rozwiązania jest fakt, że nie wiąże się z tym konieczność wykorzystania dofinansowania ze środków krajowych. Z drugiej strony, możli-

wy jest również transfer części środków z filara drugiego do filara pierwszego, co np. było przedmiotem negocjacji w Polsce.

W celu przeprowadzenia analizy ilościowej opracowano narzędzie symulacyjne, wykorzystujące pakiet oprogramowania statystycznego SAS. W badaniu posłużono się danymi z niemieckiego FADN (BMEL-Testbetriebe). Wybrano odpowiednią próbę gospodarstw rolnych dla okresów rozliczeniowych od 2009/10 do 2011/12. Sporządzono także prognozy pełnego wdrożenia modelu regionalnego w 2013 r., budżetu brutto pierwszego filara oraz kwoty modulacji dla 2013 r. i kolejnych okresów. W modelu uwzględniono działania w ramach nowej WPR mające wpływ na poziom i dystrybucję płatności bezpośrednich. Wszystkich obliczeń dokonano na poziomie gospodarstw rolnych; a ważone wyniki zagregowano w skali regionu oraz w poszczególnych typach gospodarstw z zastosowaniem współczynników ważenia oraz typologii z roku 2011/12. Model ma charakter statyczny, tzn. nie uwzględniono dostosowywania się gospodarstw do zmieniających się warunków rynkowych.

W **okresie referencyjnym** (2013 r. i kolejne lata po przeprowadzeniu reformy) budżet pierwszego filara brutto dla Niemiec wynosił 5,85 mld euro, z czego 0,48 mld euro przeniesiono do filara drugiego w drodze modulacji (tabela 1). Płatności zostały w pełni oddzielone od produkcji i wdrożone poprzez jednolite kwoty regionalne na szczeblu krajów związkowych. W **nowej WPR** określa się jedynie budżet netto. Oprócz modulacji i transferu 0,34 mld euro na państwo członkowskie UE z płatnościami obszarowymi kształtującymi się poniżej średniej unijnej, wyniesie on 5,02 mld euro. Na mocy decyzji sądu krajowego w 2019 r. jednolite kwoty regionalne płatności zostaną zamienione na jednolite stawki krajowe. Od 2015 r. 30% budżetu zazieleniania będzie realizowane na podstawie jednolitych stawek krajowych. Płatność podstawowa w wysokości 70-x% zostanie wprowadzona w 2015 r. wraz z dokonaniem (w trzech etapach w latach 2015-2019) przekształcenia stawek płatności regionalnych na jednolite płatności krajowe. Programy oznaczone symbolem „x”, odnoszą się do działań wdrażanych poprzednio w drugim filarze (z wyjątkiem zazieleniania). Projekty tych działań różnią się od ostatecznego ich kształtu, uzgodnionego przez Konferencję Ministrów Rolnictwa (*Die Agrarministerkonferenz*, AMK).

W **propozycji AMK** dodatkowe płatności za pierwsze hektary wynosiły 50 euro/ha dla gospodarstw rolnych o powierzchni między 15 a 30 ha. Program dla młodych rolników wiązał się z dodatkową płatnością w wysokości od 50 euro/ha dla rolników w wieku poniżej 40 roku życia, gospodarujących na obszarze nie większym niż 90 ha UR. W przypadku trwałych użytków zielonych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz na obszarach górskich i wyspach, planowano wypłacać dodatkowa płatność w wysokości

40 euro/ha; kwalifikujące się regiony określone miałyby być na podstawie istniejących kategorii obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW). W przypadku zwierząt trawożernych na obszarach górskich przewidywano płatności w wysokości 80 euro/ha na LU.

W **uzgodnieniach AMK** z listopada 2013 r., dodatkowa płatność wyniesie 50 euro/ha, a płatność za pierwsze hektary będzie kształtowała się na poziomie 30 euro/ha dla gospodarstw obejmujących areał 30-46 ha. Propozycję w odniesieniu do młodych rolników podtrzymano. Ze względu na znaczne regionalne efekty redystrybucyjne nie przewiduje się płatności do trwałych użytków zielonych oraz zwierząt trawożernych. Zamiast tego, 4,5% budżetu zostanie przeniesione do drugiego filara. Instrumenty te zostaną określone na szczelnie krajów związkowych.

W dalszej części artykułu przeanalizowano cząstkowy wpływ podjętych uzgodnień na poziom płatności, jak również ich efekty dochodowe.

Tabela 1. Okres referencyjny i wdrażanie WPR 2013 w Niemczech (filar I)

	Okres referencyjny 2013	Nowa WPR i propozycja AMK	Uzgodnienie AMK
<b>Budżet</b>	Brutto: 5,852 mld euro	Transfer do państw poniżej średniej płatności -0,342 mld euro	
	Modulacja: -0,48 mld euro	Budżet netto (2019): 5,018 mld euro	→
<b>Płatności bezpośrednie</b>			
płatności nie związane z produkcją	pełna	→	→
płatność jednolita	jednolita stawka regionalna	jednolita stawka krajowa	→
Modulacja	10 (+4%)	-	-
<b>Zazielenienie</b>		30% jednolita stawka krajowa ( $\geq 2015$ ) <sup>1</sup>	→
<b>Płatność podstawowa</b>		(70-x)%, osiągnięcie jednolitej stawki krajowej w trzech etapach od 2015 do 2019	→
<b>Schematy (X)</b>			
płatności dodatkowe		0-15 ha*50 euro/ha	0-30 ha*50 euro/ha
za pierwsze hektary		15-30 ha*50 euro/ha	30-46 ha*30euro/ha
Młodzi rolnicy		$\leq 90$ ha*50 euro/ha (< 40 lat)	
TUZ ONW		ha TUZ*40 euro/ha	4,5% z filara I do filara II; wdrażanie przez kraje związkowe
Zwierzęta trawożerne obszary górskie		Trawożerne LU*80 euro	

<sup>1</sup>Możliwość prowadzenia żywnościowej oraz nieżywnościowej produkcji rolnej oraz produkcji pasz na obszarach proekologicznych

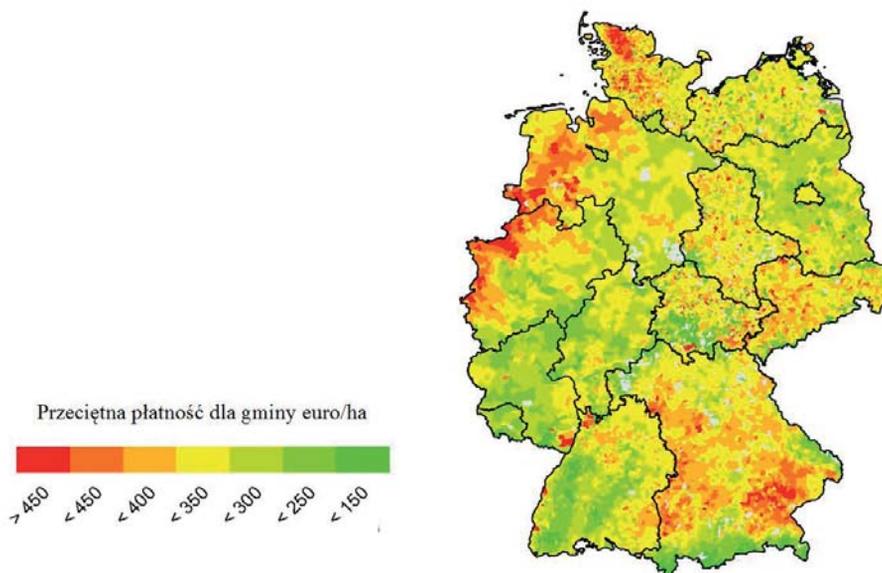
Źródło: opracowanie własne.

### 2.3. Efekty wdrażania systemu płatności jednolitych na szczeblu regionalnym w Niemczech od 2005 roku<sup>1</sup>

W Niemczech system płatności jednolitych wdrażano jako dynamiczny model hybrydowy łączący płatności podstawowe i uzupełniające dla poszczególnych gospodarstw rolnych, harmonizowane stopniowo na szczeblu krajów związkowych do 2013 r. Ponadto między krajami związkowymi dokonywano regionalnego równoważenia wolumenu płatności, co zmieniało pule środków pozostających w dyspozycji krajów związkowych o -5% do +14%.

Na rysunku 1 przedstawiono przeciętne stawki płatności w 2005 r. dla gmin [Salhofer i in. 2009]. Płatności na poziomie niższym niż 150 euro/ha dotyczyły obszarów górskich na zachodzie i południu kraju, jak również przedalpejskiego obszaru Bawarii, co wynikało z dużego udziału łąk i pastwisk oraz niewielkiej obsady bydła na tych terenach.

Rysunek 1. Regionalne poziomy płatności bezpośrednich w 2005 r.



Źródło: [Salhofer i in. 2009].

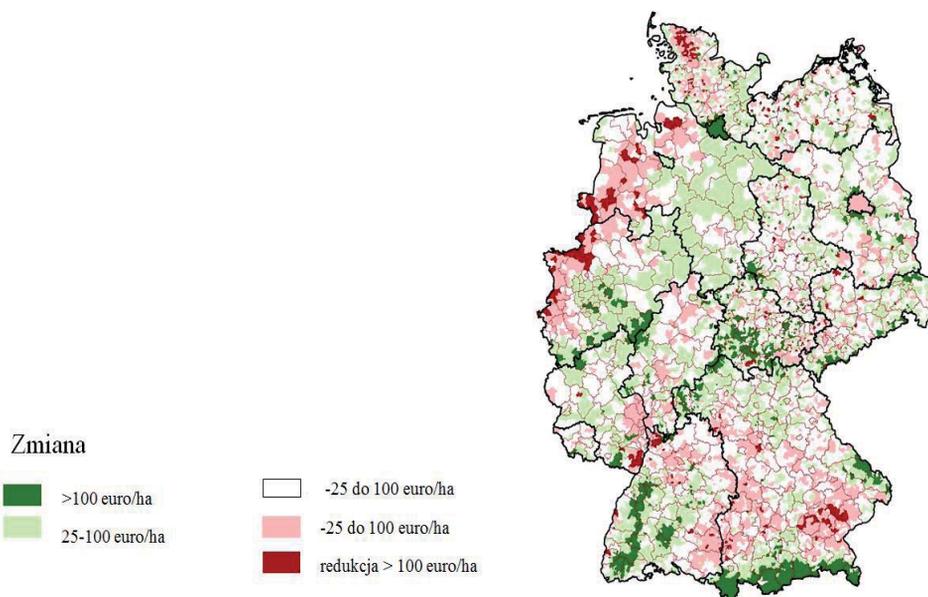
Na rozległych obszarach o dużym udziale gruntów ornych odnotowano płatności na poziomie od 250 do 350 euro/ha. Najwyższe stawki w kwocie

<sup>1</sup> Niniejszy rozdział opiera się na artykule: “Impacts of SPS implementation options on the distribution of support”, zaprezentowanym na *OECD Workshop on the Disaggregated Impacts of CAP Reforms*, Paryż, 10-11 marca 2010 r.

450 euro/ha i więcej dotyczyły obszarów o wysokiej koncentracji gospodarstw z chowem bydła mięsnego i produkcją mleka (północ, północny zachód, południowy wschód). Czerwone pola na rysunku 1 w odniesieniu do wschodnich Niemiec wskazują na fakt, że wyspecjalizowana produkcja wołowiny i mleka często koncentrowała się w dużych gospodarstwach rolnych, których powierzchnia była zbliżona do rozmiarów terytorium gminy.

Na rysunku 2 przedstawiono zmiany w ilości wniosków o płatność bezpośrednią wynikające z pełnego przejścia do modelu regionalnego w 2013 r. Na obszarach górskich przewiduje się wzrost płatności o ponad 100 euro/ha. Można to przypisać podniesieniu poziomu stawki płatności dla trwałych użytków zielonych. Z drugiej strony na obszarach o wysokiej koncentracji chowu bydła mięsnego i produkcji mleka (północny zachód i południe) pojawiają się zmniejszenia wysokości o ponad 100 euro/ha. Na większości obszarów nie przewiduje się żadnych istotnych zmian wysokości wsparcia. Niezależnie od tego stwierdzono, że płatności bezpośrednie będą redystrybuowane przede wszystkim na niekorzyść gospodarstw rolnych z intensywną produkcją wołowiny i mleka. Zyskają z kolei ekstensywne gospodarstwa z chowem bydła i te zlokalizowane na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Rysunek 2. Zmiana poziomów płatności bezpośrednich do 2013 r.

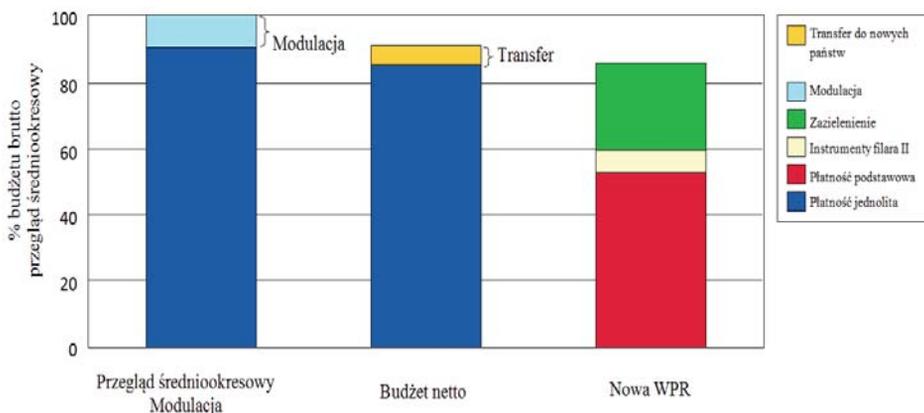


Źródło: [Salhofer i in. 2009].

## 2.4. Częściowe skutki nowej WPR dla płatności z pierwszego filara

Na rysunku 3 przedstawiono zmiany w rozdysponowaniu płatności z pierwszego filara w stosunku okresu referencyjnego. W obecnej WPR ok. 8% budżetu brutto transferowana jest do drugiego filara. W nowej WPR kolejne 4% przekazywana będzie do innych państw członkowskich w celu lepszego zharmonizowania poziomów płatności. Reszta budżetu netto stanowić będzie ok. 85% dawnego budżetu brutto. Zostanie on podzielony w 30% na płatności przeznaczone na zazielenianie, w ok. 7% na działania z drugiego filara, a pozostała kwota będzie stanowić płatność podstawową.

Rysunek 3. Od budżetu brutto (przeгляд śródookresowy) do budżetu netto (nowa WPR) – pierwszy filar



Źródło: [Kleinhanns 2013].

**Płatności za pierwsze hektary** powinny być rekompensatą dla małych gospodarstw. Ich stosowanie jest opcjonalne i zakłada redukcję stawki o 5% dla gospodarstw rolnych otrzymujących płatności bezpośrednie w wysokości ponad 150 000 euro. Choć koszty pracy można odejmować od płatności podstawowych, każdy środek degresyjny nie przyczyni się do osiągnięcia celów WPR, zwłaszcza w Niemczech wschodnich. Na rysunku 4 porównano dotychczasowe i nowe systemy płatności bezpośrednich w grupach obszarowych gospodarstw rolnych i w trzech regionach<sup>2</sup>.

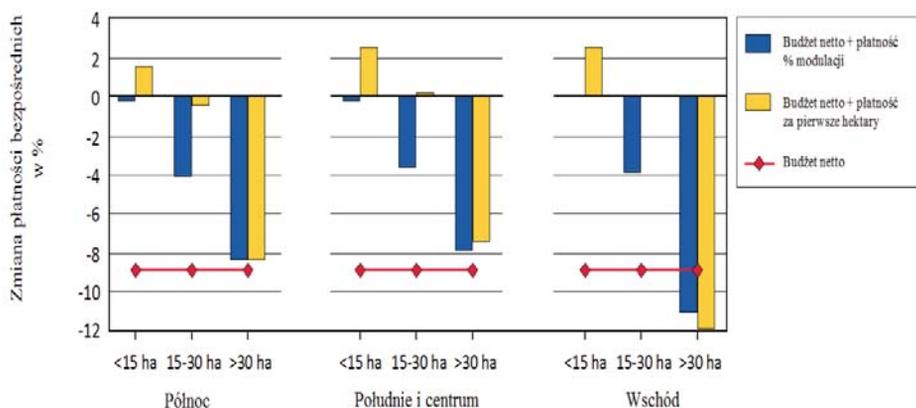
W przypadku zastosowania modulacji w ramach obecnej WPR, poziom płatności brutto dla gospodarstw o wielkości do 15 hektarów nie uległby zmia-

<sup>2</sup> Południe i centrum: HE, RP, SRL, BW, BY; północ: SH, HH, NI, NRW; wschód: BB, MV, SN, ST, TH.

nie. W przypadku gospodarstw o obszarze od 15 do 30 hektarów zmniejszyłyby się one o ok. 4%, natomiast w większych gospodarstwach zmalałyby o 8% na Zachodzie i 11% na Wschodzie, co jest spowodowane dodatkową modulacją w wysokości 4% w odniesieniu do płatności bezpośrednich powyżej 300 000 euro. Przejście od budżetu brutto do budżetu netto wywołałoby redukcję otrzymywanych płatności o 9% dla wszystkich gospodarstw, co oznacza, że w porównaniu z obecną WPR, po 2013 roku duże gospodarstwa byłyby w lepszej sytuacji.

W odniesieniu do **propozycji AMK** dodatkowa płatność za pierwsze hektary wiązałyby się z dość umiarkowanym wzrostem płatności dla małych gospodarstw – o 2%, z brakiem różnicy ich wysokości dla gospodarstw o wielkości 15-30 hektarów oraz z redukcją stawki, na podobną skalę jak w przypadku modulacji, na Zachodzie i o 1% większą (12%) dla dużych gospodarstw na Wschodzie.

Rysunek 4. Porównanie budżetu na płatności bezpośrednie brutto (modulacja) z budżetem netto oraz rekompensatą w formie płatności za pierwsze hektary

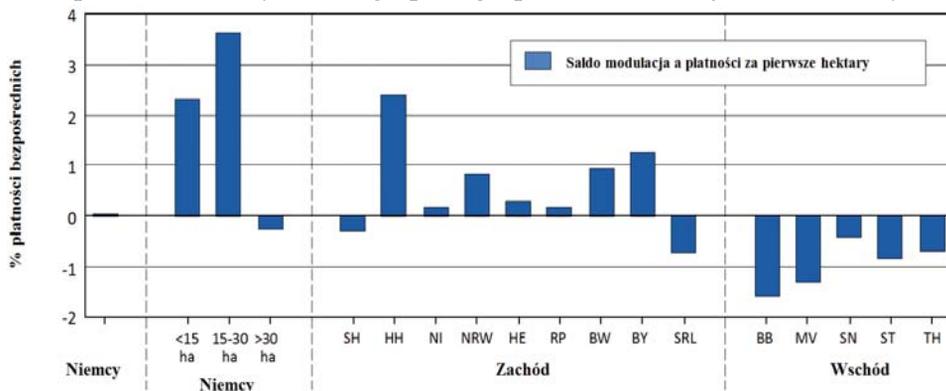


Źródło: [Kleinhanns 2013].

Bilans przedstawiony na rysunku 5, zakłada rezygnację z dawnego budżetu na rzecz wprowadzenia nowego systemu płatności na szczeblu krajów związkowych<sup>3</sup>. W zestawieniu uwzględniono efekty netto modulacji i nowego systemu.

<sup>3</sup> SH: Szlezwik-Holsztyn; HH: Hamburg; NI: Dolna Saksonia; NRW: Nadrenia Północna-Westfalia; HE: Hesja; RP: Nadrenia-Palatynat; BW: Badenia-Wirtembergia; BY: Bawaria; SRL: Saara; BB: Brandenburgia; MV: Meklemburgia-Pomorze Przednie; SN: Saksonia; ST: Saksonia-Anhalt; TH: Turyngia.

Rysunek 5. Bilans budżetu brutto i netto z uwzględnieniem płatności za pierwsze hektary oraz w grupach gospodarstw i w krajach związkowych



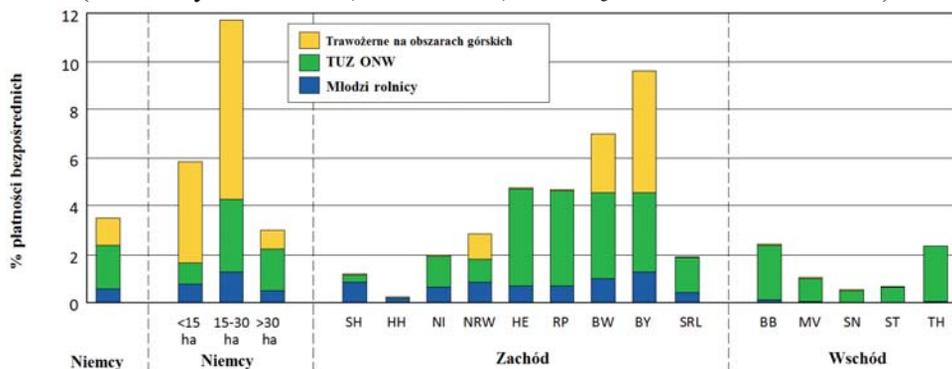
Źródło: [Kleinhans 2013].

W zachodniej części kraju negatywne zmiany, czyli spadek budżetu na płatności bezpośrednie, dotknęłyby Szlezwiku-Holsztynu i Saary. W odniesieniu do Hamburga, Badenii-Wirtembergii oraz Bawarii nastąpiłby wzrost środków na płatności o odpowiednio 2% i 1%, oraz o ok. 0,5% w przypadku innych krajów związkowych. Wszystkie kraje związkowe na wschodzie odnotują zmniejszenia kwoty na płatności – o -0,5% w przypadku Saksonii i do -1,5% w odniesieniu do Brandenburgii.

Na rysunku 6 podsumowano efekty cząstkowe nowego systemu płatności w poszczególnych krajach związkowych. **Program dla młodych rolników** będzie miał większe znaczenie na zachodzie ze względu na przewagę mniejszych i średnich gospodarstw rolnych. Średnie płatności wzrosną o ok. 0,5 %, podczas gdy w części wschodniej efekty tego instrumentu będą nieistotne. Dopłaty uzupełniające do **trwałych użytków zielonych na ONW** spowodują wzrost płatności o 4% w Hesji, Nadrenii-Palatynacie, Badenii-Wirtembergii oraz Bawarii, ale tylko o 1% na północy kraju i w Saarze. Na wschodzie średnie stawki płatności zwiększą o ok. 0,5 do 2,5%.

Dodatkowa **płatność za zwierzęta trawożerne** na obszarach górskich zwiększyłaby poziom dopłat o 5% w Bawarii, o 2,5% w Badenii-Wirtembergii oraz 1% w Nadrenii Północnej-Westfalii. Odnotowano brak efektów w przypadku wschodnich krajów związkowych. Można zatem podsumować, że wspomniane trzy działania miałyby dość istotne efekty redystrybucyjne w różnych krajach związkowych. Ponieważ celem krajów związkowych było uniknięcie dalszych regionalnych efektów redystrybucyjnych, zdecydowano o transferze 4% środków ogólnego budżetu do drugiego filara i rozdysponowaniu ich za pomocą określonych instrumentów przez poszczególne kraje związkowe.

Rysunek 6. Częściowe efekty płatności bezpośrednich  
(dla młodych rolników, TUZ ONW, zwierzęta trawożerne na ONW)



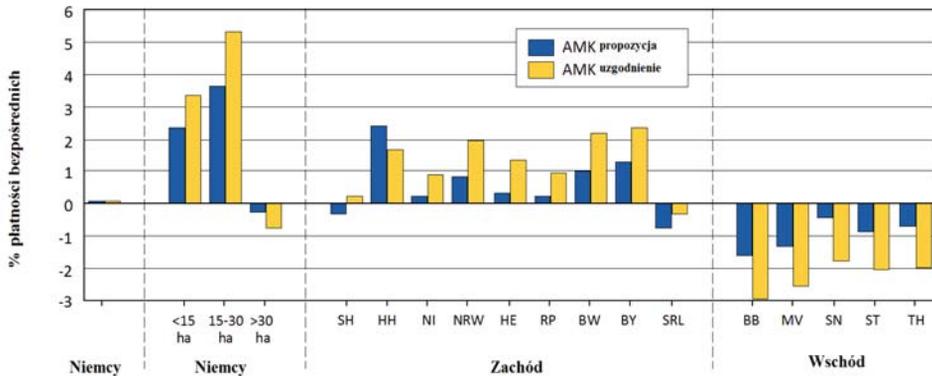
Źródło: [Kleinhanns 2013].

W ostatecznej wersji **uzgodnień AMK** system płatności za pierwsze hektary zmieniono na korzyść małych gospodarstw. Na rysunku 7 przedstawiono efekty tej operacji dla trzech grup obszarowych gospodarstw rolnych oraz w poszczególnych krajach związkowych, a także porównano propozycje i ostateczne ustalenia AMK. Grupy obszarowe określono w odniesieniu do ostatecznych ustaleń AMK. Bilans środków finansowych przeznaczonych na płatności bezpośrednie wyniosłby +2,0% i +3,5% dla grup obszarowych powyżej 30 ha oraz 30-46 ha w przypadku propozycji AMK, ale +3,3% i +5,3% w przypadku ostatecznych uzgodnień. Dla większych gospodarstw wynik będzie negatywny: -0,4% dla propozycji i -0,8% w przypadku uzgodnień. Różnice w stosunku do rysunku 5 wynikają przede wszystkim z efektów modulacji dla odpowiednich grup obszarowych. Na zachodzie jedynie Saara doświadczyłaby nieznacznych redukcji płatności, podczas gdy w przypadku Nadrenii Północnej-Westfalii oraz Bawarii nastąpiłby wzrost o 2%, a w innych krajach, z wyjątkiem Hamburga, o 1,0%.

W przypadku Hamburga wzrost płatności o 1,5% jest o 0,7 punktu procentowego mniejszy, niż w propozycji AMK, co pokazuje, że nie ma jednoznacznej korelacji między zmianami wielkości płatności a wielkością gospodarstwa. Na wschodzie stawki płatności zostaną zmniejszone o 1,8% do 3,0%, przy czym najbardziej uwidoczni się to w Brandenburgii, gdzie warunki glebowe są dość niekorzystne.

Efekty wprowadzenia dodatkowej płatności dla młodych rolników przedstawiono na rysunku 6 i nie zostaną one tu omówione. Nie zostaną również przedstawione konsekwencje transferu środków z budżetu ogólnego do drugiego filara, który wyniesie 4,5% środków.

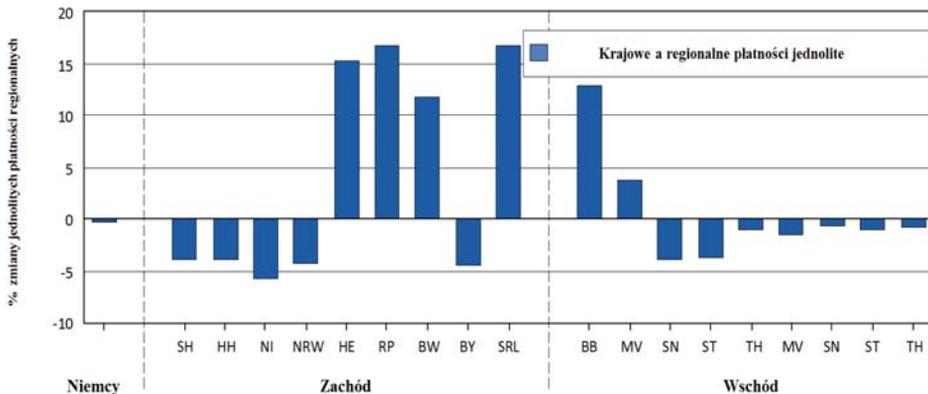
Rysunek 7. Bilans płatności za pierwsze hektary – propozycje a uzgodnienia AMK



Źródło: [Kleinhamms 2013].

Na rysunku 8 przedstawiono częściowe efekty wprowadzenia jednolitych płatności krajowych w 2019 r. w porównaniu z dotychczasowymi stawkami regionalnymi. Rezultaty zmian są znaczne. Na północy poziom płatności spadnie od 4,0 do 5,5%. Prawie tyle samo wyniesie spadek w Bawarii. W Badenii-Wirtembergii stawki wzrosną o 12%, a w Hesji, Nadrenii-Palatynacie oraz w Saarze o 15-17%. Na wschodzie, w Brandenburgii płatności wzrosną o 13%, podczas gdy w innych krajach związkowych o znacznie lepszych warunkach glebowych albo zwiększą się one w mniejszym stopniu (4% w Meklemburgii-Pomorzu Przednim), albo zmniejszą, o 1% w Turynii i o 3,5 % w Saksonii i Saksonii-Anhalt.

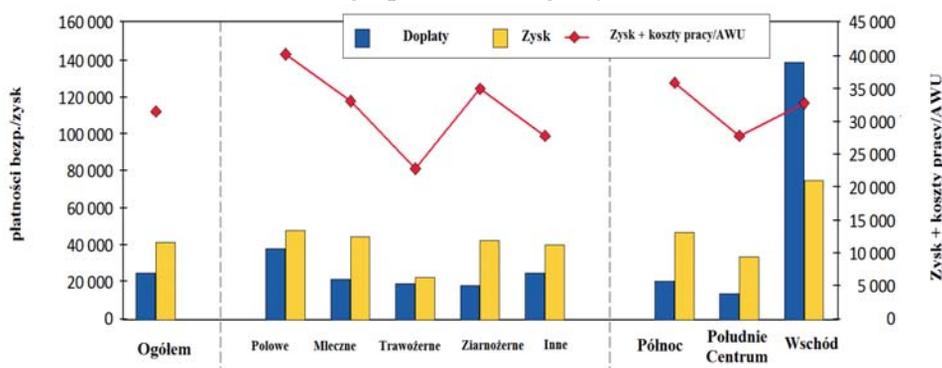
Rysunek 8. Redystrybucja krajowych i regionalnych płatności jednolitych



Źródło: [Kleinhamms 2013].

W przeprowadzonym badaniu zamiast zastosowania prognozy dochodów do 2019 roku, oszacowano jedynie **efekty dochodowe** nowego systemu płatności bezpośrednich. W obliczeniach za wskaźnik przyjęto średnie dochody dla okresu bazowego. Na rysunku 9 przedstawiono płatności bezpośrednie i różne wskaźniki dochodów dla okresu bazowego, w podziale na grupy gospodarstw i regiony. Gospodarstwa otrzymują **płatności bezpośrednie** w wysokości średnio ok. 23 000 euro. W przypadku przeciętnych gospodarstw z produkcją roślinną jest to ok. 40 000 euro, od 15 000 do 20 000 euro w odniesieniu do gospodarstw mlecznych, z chowem bydła rzeźnego i trzody chlewnej, i ok. 25 000 euro dla innych typów gospodarstw. Przeciętne gospodarstwo rolne z centrum i południa otrzyma ok. 15 000 euro (HE, RP, SRL, BW, BY), z północy (SH, HH, NI, NRW) 20 000 euro, a ze wschodu (BB, MV, SN, ST, TH) 140 000 euro, co jest związane z przewagą w tamtym regionie dużych gospodarstw, funkcjonujących jako spółki osobowe i podmioty osób prawnych.

Rysunek 9. Płatności bezpośrednie i wskaźniki dochodów ze względu na typy gospodarstw i regiony



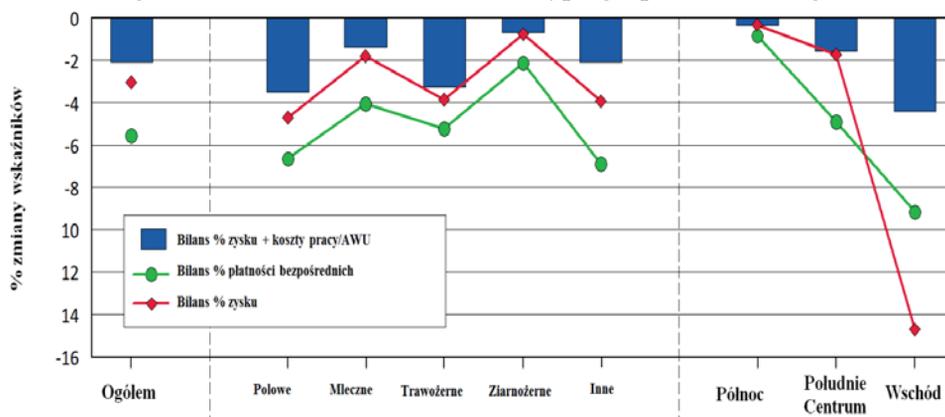
Źródło: [Kleinhanns 2013].

Należy zauważyć, że dochód, wyrażony jako zysk (dochód gospodarstwa netto) na zachodzie kraju jest przeciętnie wyższy, niż wartość płatności bezpośrednich dla wszystkich rodzajów gospodarstw i regionów. Na tym tle na wschodzie kraju dochód stanowi zaledwie połowę kwoty dopłat. Świadczy to o tym, że gospodarstwa ze wschodu Niemiec są w dużym stopniu zależne od płatności bezpośrednich a mechanizmy degresywnej redukcji płatności przyniosłyby tam znaczne straty. Jednak dochód gospodarstwa netto nie jest odpowiednim wskaźnikiem dochodu dla porównań między gospodarstwami o różnych formach organizacyjno-prawnych. W tym celu zastosowano wskaźnik zysku powiększony o koszty wynagrodzeń pracowników i podzielony przez liczbę

osób pełnozatrudnionych. Taką miarę przedstawiono na rysunku 9 w postaci czerwonej linii, odnoszącej się do osi po prawej stronie. Najwyższy poziom zysku na pełnozatrudnionego dotyczył gospodarstw z uprawami polowymi, gdzie wyniósł 40 000 euro. W przypadku gospodarstw z chowem bydła rzeźnego wskaźnik ten kształtował się na poziomie 25 000 euro, a dla gospodarstw mlecznych i innych wyniósł ok. 30 000 euro. Jeśli chodzi o regiony, to zysk na jednostkę pełnozatrudnioną osiągnął wartość 35 000 euro na północy i wschodzie i ok. 27 000 euro w centrum i na południu kraju.

**Względne zmiany** poziomów płatności bezpośrednich oraz wskaźników dochodu przedstawiono na rysunku 10. Płatności bezpośrednie zostaną zmniejszone średnio o 5,5%, od 2% dla gospodarstw trzodowych do 7% dla gospodarstw z uprawami polowymi i dla pozostałych jednostek. Poziomy płatności będą o 1% niższe na północy, o 5% w centrum i na południu kraju oraz o 9% na wschodzie. Wpływ opisywanych instrumentów na zysk jest ściśle skorelowany z typem gospodarstwa, i przekłada się on na ok. dwupunktowy spadek wartości tego wskaźnika; przy czym na wschodzie jego obniżenie się jest znaczące i wynosi -15%. Redukcje dotyczące zysku powiększonego o koszty pracy w przeliczeniu na jednostkę pełnozatrudnioną są mniejsze średnio o -2% i wahają się od -1,5% i -3% w zależności od typu gospodarstwa oraz o -0,5% na północy, -1,5% w centrum i na południu kraju oraz -4,5% na wschodzie. Można zatem sformułować wniosek, że w aspekcie dochodowym efekty zmian w systemie płatności będą dość umiarkowane.

Rysunek 10. Wpływ systemów płatności na ich wysokość i dochody (uzgodnienia AMK) w zależności od typu gospodarstwa i regionu



Źródło: [Kleinhanns 2013].

## 2.5. Podsumowanie i wnioski

WPR na okres po 2013 r. okazała się sukcesem pod względem utrzymania wielkości budżetu transferów publicznych dla rolników. Polityce tej brakuje jednak wyraźnej orientacji w kierunku efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz osiągania nowych celów społecznych. Nowa WPR dostatecznie nie uwzględnia także zmieniających się uwarunkowań na rynkach rolnych. Dwa lata negocjacji zakończyły się konsensusem odnośnie szeregu działań. Okazały się one być zarówno krokiem w przód, jak i w tył w porównaniu z dotychczasową WPR. Biorąc pod uwagę mnogość sposobów wdrażania tych instrumentów na poziomie państw, należy sądzić, że obciążenia administracyjne staną się jeszcze większe niż do tej pory.

Niemcy są przykładem państwa, które bez opóźnień zrealizowało reformę instrumentów WPR. Jest to także kraj najbardziej zaawansowany we wdrażaniu oddzielania płatności od produkcji. Przejście od historycznych do regionalnych stawek płatności zostało zrealizowane w ramach poprzednich dwóch reform unijnej polityki rolnej, podczas gdy inne państwa członkowskie są zobowiązane zrobić to w ramach nowej WPR, niezależnie od tego, że pojawiły się istotne efekty redystrybucyjne.

Chociaż na temat płatności za pierwsze hektary krytycznie wypowiadali się niemieccy ekonomiści [Top agrar, 2014], istnieją pozytywne przesłanki możliwości zrównoważenia efektów dystrybucyjnych płatności między dawną i nową WPR w różnych grupach obszarowych gospodarstw rolnych [Kleinhans 2012]. Wsparcie dla młodych rolników charakteryzuje się pewnymi regionalnymi efektami dystrybucyjnymi, ale w dużo mniejszym stopniu, niż wynika to z wdrożenia płatności za TUZ i zwierzęta trawożerne na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Aby uniknąć takich efektów, AMK ostatecznie zdecydowała o transferze środków z pierwszego do drugiego filara oraz pozostawienia kształtowania poszczególnych instrumentów WPR w gestii krajów związkowych.

Nowa WPR przyniesie negatywne skutki dochodowe, ale raczej na niewielkim poziomie. Nerozwiany pozostaje problem jej wpływu na ceny dzierżaw ziemi. Istnieją wyraźne sygnały, że na znaczny wzrost przyszłych cen dzierżaw oddziałuje oddzielanie płatności od produkcji, a zwłaszcza stopień przejrzystości uprawnień do otrzymywania płatności bezpośrednich w regionach. Inne ważne czynniki sprzyjające wzrostowi cen dzierżaw ziemi dotyczą wzrostu cen produktów rolnych, zwłaszcza zbóż, ale także intensywnego dotowanie sektora bioenergetyki, np. biogazu i biopaliw, przez polityki krajowe.

## Literatura

1. Forstner B., Deblitz C., Kleinhanss W., Nieberg H., Offermann F., Röder N., Salamon P., Sanders J., Weingarten P., (2012), *Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013*, Arbeitsberichte aus der vTI Agrarökonomie 2012/04, Braunschweig, <http://literatur.ti.bund.de>.
2. Kleinhanss W., (2012), *Wer soll das bezahlen? und wer bekommt es?*, die Begründung der gemeinsamen Agrarpolitik, Loccumer Protokolle, Band 05/12, s. 141-151.
3. Salhofer K., Röder N., Kilian D., Henter S., Zirnbauer M., (2009), *Märkte für Zahlungsansprüche (Rynki uprawnień do płatności)*, BMELV nr 05HS041, <http://www.leaderplus.de/download/pdf/05HS041.pdf>.
4. Top argar, (2014), *Agrarökonomien: Die EU-Agrarpolitik ist ihr Geld nicht wert*, <http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Agraroeconomien-Die-EU-Agrarpolitik-ist-ihr-Geld-nicht-wert-1320100.html>.

Dr Peter Sanftleben

Ośrodek Badawczy Rolnictwa i Rybołówstwa Meklemburgia-Pomorze Przednie, Gültzow-Prüzen, Niemcy

### **3. Wpływ nowej polityki rolnej na wyspecjalizowany region rolniczy Meklemburgia-Pomorze Przednie**

#### **3.1. Wprowadzenie**

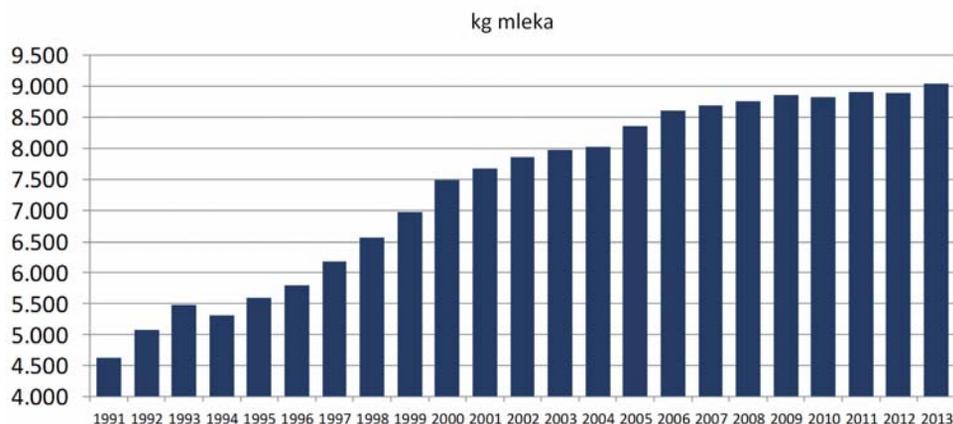
Kraj związkowy Meklemburgia-Pomorze Przednie (MPP) zlokalizowany w północno-wschodniej części Niemiec graniczy z Morzem Bałtyckim, Brandenburgią i Szlezwikiem-Holsztynem. Znajduje się on pod wpływem trzech dużych regionów: Berlina, Hamburga i Szczecina. Prace Ośrodka Badawczego Rolnictwa i Rybołówstwa MPP (LFA) skupiają się na konkretnych kwestiach i zagadnieniach regionalnych dotyczących zrównoważonego rozwoju. Prowadzone badania mają wymiar praktyczny i stanowią wsparcie informacyjne dla producentów sektora rolnego, ogrodniczego i rybołówstwa, ich stowarzyszeń, jak również decydentów politycznych. Wyniki badań podlegają wymianie w ramach sieci obejmującej praktyków rolnych, doradców rolnych oraz innych badaczy z terenu MPP oraz spoza niego. Działalność dydaktyczna na lokalnych uczelniach wyższych (Rostok, Berlin) oraz profesjonalne kursy pozwalają na transfer wiedzy i współpracę pomiędzy instytucjami. W ramach struktury organizacyjnej Ośrodka można rozróżnić trzy zakłady: Zakład Ekonomiki i Upraw Polowych, Produkcji Zwierzęcej, Rybołówstwa i Produkcji Ogrodniczej.

#### **3.2. Uwarunkowania rozwoju rolnictwa w regionie**

Na terenie MPP działalność rolniczą prowadzi 5 tys. gospodarstw rolnych. Tereny wykorzystywane rolniczo obejmują 1 078 400 ha. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wynosi 286 ha. Najważniejszymi uprawami w MPP są: zboża (50,3%), rośliny oleiste (24,5%) i kukurydza (13,1%). Nakłady pracy w przeliczeniu na 100 ha UR wynoszą tam 1,3 pracownika. Przykładowo, w Bawarii funkcjonuje tylko 4% gospodarstw rolnych o areale większym niż 100 hektarów, natomiast na terenie MPP odsetek takich jednostek wynosi 48%. Na terenie MPP, największy udział w tworzeniu dochodów ma chów bydła mlecznego. Pogłowie krów wynosi tam 177 tys. (głównie rasy holsztyńsko-fryzyjskiej). Średnia wielkość stada kształtuje się na poziomie 270 sztuk. Połowa pogłowia krów należy do stad liczących od 200 do 500 sztuk. Natomiast jedna czwarta pogłowia przypada na stada liczące ponad 500 sztuk bydła. Można

zauważyć tendencję do dalszego zwiększania wielkości stada. Dzieje się tak również dlatego, że większe stada dają możliwość osiągnięcia wyższej wydajności mlecznej poprzez wdrażanie najnowszych narzędzi z zakresu zarządzania. Na rysunku 1 przedstawiono rozwój średniej wydajności mlecznej w MPP. Między 1991 (4632 kg mleka na krowę) a 2013 rokiem (9043 kg mleka na krowę) wydajność mleczna krowy średnio rocznie wzrastała o 200 kg mleka.

Rysunek 1. Rozwój wydajności mlecznej na krowę rocznie na terenie MPP w latach 1991-2013

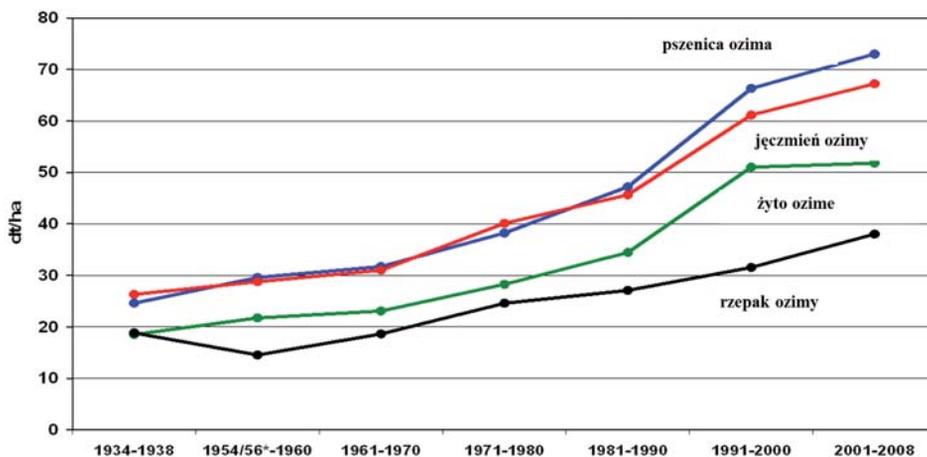


Źródło: opracowanie własne.

Na terenie MPP duże znaczenie ma także chów bydła rzeźnego. Produkcja ta charakteryzuje się tam dobrą organizacją zatrudnienia oraz efektywnym wykorzystaniem łąk i pastwisk. Do stowarzyszenia producentów bydła RMV należy 200 członków, którzy dysponują stadami o średniej wielkości 300 krów mięsnych. W skład stad krów mamek wchodzi następujące rasy: Simmental, Charolais, Angus, krzyżówki rasy Simmental i Charolais. Stowarzyszenie osiąga dzienny przyrost wagi żywej na poziomie 1500 g na cielaka i doskonałą jakość mięsa. Wysokie walory pasz zapewniają kiszonki z trawy, kukurydzy, lucerny i koniczyny. Dobre efekty produkcyjne można osiągnąć tylko dzięki intensywnemu zarządzaniu użytkami zielonymi. Kukurydza jest zatem bardzo istotna zarówno w skarmianiu bydła, jak i w przypadku procesu „zasilania” fermentorów w biogazowniach. Ponadto MPP ma najwyższy w Niemczech potencjał w zakresie produkcji trzody chlewnej, z pogłowiem świń liczącym 846 tys. sztuk. Przeciętnie od jednej maciory odstawa się od 24 do 25 prosiąt rocznie. Roczny wskaźnik prośności dla lochy wynosi 2,4. W gospodarstwach rolnych prowadzących tucz sprzedaje się przeciętnie 12 000 świń rocznie. Nowoczesne zakła-

dy przetwórcze (mleczarnie, ubojnie, cukrownie, laboratoria) wspierają dynamiczny rozwój produkcji. Sprawnie rozwijają się również uprawy polowe (rysunek 2).

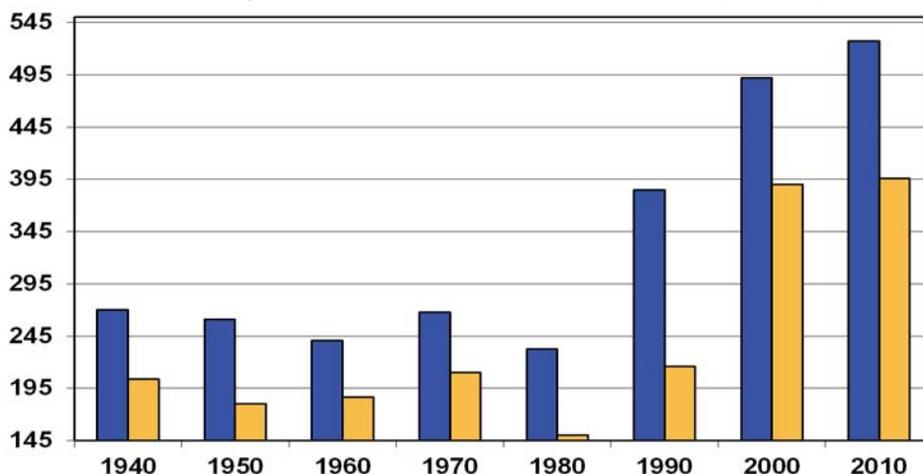
Rysunek 2. Wzrost plonów zbóż i rzepaku na obszarze MPP w latach 1934-2008 (dt na ha)



Źródło: opracowanie własne.

Na terenie MPP znaczący wzrost plonów buraków cukrowych i ziemniaków można zaobserwować szczególnie od wczesnych lat dziewięćdziesiątych (rysunek 3).

Rysunek 3. Wzrost plonów buraków cukrowych (kolor niebieski) i ziemniaków (kolor żółty) na terenie MPP w latach 1940-2010 (dt na ha)



Źródło: opracowanie własne.

### **3.3. Wspólna Polityka Rolna – propozycje legislacyjne**

Proces opracowania nowych propozycji legislacyjnych dla WPR i rozpoczęcia konstruktywnych dyskusji trwał bardzo długo. Ale czy obrano już właściwy kierunek na przyszłość? Przed rolnictwem stoją trzy znaczące wyzwania: gospodarcze, środowiskowe i terytorialne. Wyzwania gospodarcze obejmują bezpieczeństwo żywnościowe, zmienność cen i ryzyko kryzysu ekonomicznego. Wyzwania środowiskowe dotyczą emisji gazów cieplarnianych, zubożania gleb, pogorszenia jakości wody i powietrza oraz zaniku siedlisk i różnorodności biologicznej. Wyzwania terytorialne związane są z żywotnością obszarów wiejskich i różnorodnością unijnego rolnictwa. Aby stawić czoła tym problemom, propozycje legislacyjne odnośnie WPR powinny uwzględniać takie cele jak: zwiększanie konkurencyjności rolnictwa, lepsze zrównoważenie rozwoju oraz większa skuteczność podejmowanych działań. Podczas opiniowania nowej WPR ze strony zainteresowanych grup pojawiają się różne oceny. Niezależnie od aspektu politycznego, podjęte decyzje są pozytywne i można je zaakceptować. Instytucje badawcze z terenu MPP pozytywnie oceniają utrzymanie systemu płatności oddzielonych od produkcji. Związki rolników szacują, że w wyniku reformy WPR region MPP poniesie straty w wysokości 40 mln euro rocznie. Wynika to głównie z kształtu systemu wsparcia za pierwsze hektary (21 mln euro) i przesunięcia płatności bezpośrednich z pierwszego do drugiego filara.

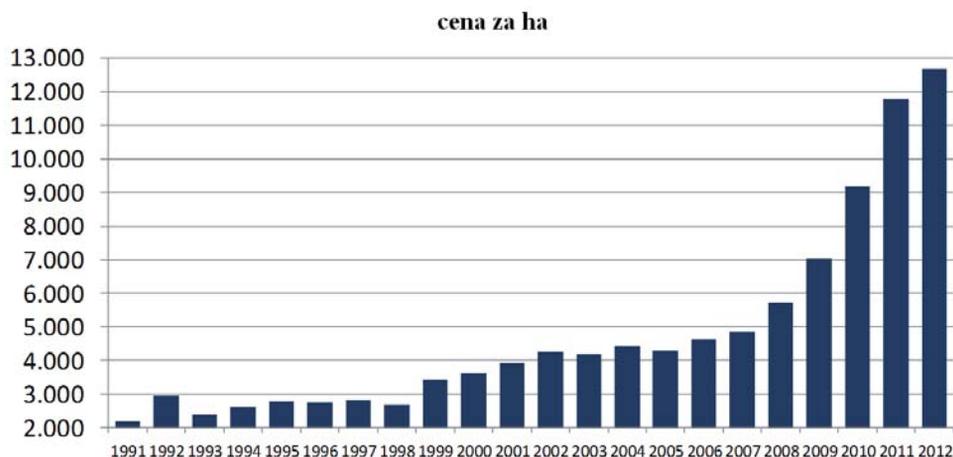
### **3.4. Omówienie skutków dla regionu rolniczego Meklemburgia – Pomorze Przednie**

Uwzględniając stratę w wysokości 40 mln euro rocznie dla rolnictwa MPP, należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy można pośrednio zrekompensować ją za pośrednictwem płatności z drugiego filara? Wydaje się, że jest to możliwe m.in. dzięki inteligentnym programom obejmującym badania i rozwój, doradztwo, innowacje i pobudzanie inwestycji. Strata 40 mln euro przy 20 tys. osób zatrudnionych w rolnictwie (średnio 4 osoby na gospodarstwo) oznacza, że każda osoba straci około 2 tys. euro. Jest to kwota znaczna, biorąc pod uwagę fakt, że średnie wynagrodzenie pracownika rolnego na terenie MPP wynosi ok. 25 tys. euro rocznie.

Redystrybucja płatności bezpośrednich doprowadzi w 2019 r. do osiągnięcia w Niemczech średniej kwoty płatności na poziomie 283,25 euro na hektar. Obliczono, że w 2019 r. region MPP otrzyma 265,13 euro na ha. Kwota ta będzie uzależniona od wielkości gospodarstwa. Gospodarstwa większe niż 1000 ha otrzymają 255 euro na ha, natomiast gospodarstwa mniejsze niż 50 ha 295 euro na ha.

Niezmiernie istotne jest wsparcie dla młodych rolników, ponieważ już teraz brakuje zaangażowanych, dobrze wykształconych i zmotywowanych młodych ludzi pragnących pracować w różnych sektorach rolnictwa. Ze względu na małą dostępność ziemi gwarantującej odpowiedniej wielkości gospodarstwo, jak również wysokie ceny jej zakupu i dzierżawy (rysunki 4, 5 i 6) trudno zakładać, że powstanie duża liczba nowych przedsiębiorstw. Jak widać na rysunku 4, na obszarze MPP cena ziemi rolnej rosła przeciętnie o 500 euro za ha rocznie. Jeżeli w 1991 r. rolnik za ha ziemi zapłacił 2 194 euro, to w 2012 r. kwota ta wynosiła już 12 675 euro. Zjawisko to należy rozpatrywać w powiązaniu ze wzrostem liczby nowych biogazowni, wymagających dużych ilości surowca (kiszonki kukurydzianej) oraz uwzględniając wysoki poziom dopłat do odnawialnych źródeł energii w Niemczech. Bardziej prawdopodobne było bowiem osiągnięcie wyższej wartości dodanej z produkcji biogazu niż z produkcji mleka, wieprzowiny czy drobiu. Z drugiej strony należy zauważyć, że w ciągu dwóch ostatnich lat występowała pozytywna tendencja wzrostu cen produktów rolnych (zboż, rzepaku, a nawet mleka), prowadząca do zwiększenia popytu na ziemię.

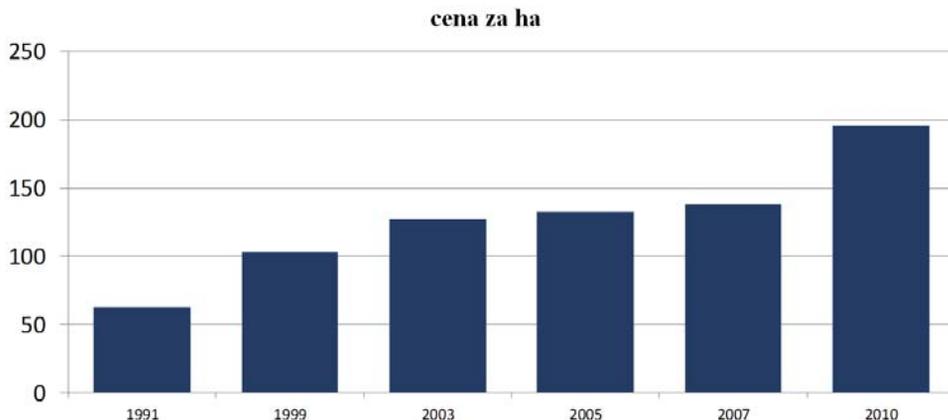
Rysunek 4. Wzrost cen gruntów rolnych na obszarze MPP (euro za ha) w latach 1991-2012



Źródło: opracowanie własne.

Ponadto w ostatnich latach niezmiernie wzrosły ceny dzierżaw gruntów ornych i trwałych użytków zielonych. Dzierżawa jednego ha gruntów ornych w 1991 r. oznaczała koszt na poziomie 63 euro za ha, w 2010 r. było to już 196 euro. W przypadku trwałych użytków zielonych cena dzierżawy w ciągu 20 lat wzrosła ponad dwukrotnie (1991: 42 euro; 2010: 92 euro).

Rysunek 5. Wzrost cen dzierżaw gruntów ornych na obszarze MPP (euro za ha) w latach 1991-2010



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 6. Wzrost cen dzierżaw trwałych użytków zielonych na obszarze MPP (euro za ha) w latach 1991-2010



Źródło: opracowanie własne.

### 3.5. Wnioski

W rozdziale wykazano, iż nowe propozycje odnośnie WPR mogą w różny sposób wpłynąć na rozwój rolnictwa w poszczególnych regionach Europy. W związku ze zmianami w unijnej polityce rolnej, wyspecjalizowany region rolniczy MPP straci 40 mln euro rocznie, co oznacza ubytek 2 tys. euro na osobę zatrudnioną w rolnictwie. Warto zaznaczyć, że dobrze zaprojektowane działania w ramach drugiego filara WPR, obejmujące badania, doradztwo i innowa-

cje mogłyby pomóc rozwiązać problem utraty środków z płatności bezpośrednich. Dyskusja na temat WPR powinna już teraz rozpocząć się na nowo. W szczególności należy zainicjować otwartą debatę na temat przyszłości płatności bezpośrednich po 2019 r. Należy zauważyć, że tworzy się coraz więcej obciążeń administracyjnych dla coraz mniejszej liczby beneficjentów, co prowadzi w ślepy zaułek. Płatności bezpośrednie powinny być kierowane do rolników, a nie właścicieli ziemskich. Konieczne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: jakiego rodzaju płatności i formy wsparcia w przyszłości gospodarstwa rolne rzeczywiście potrzebują, aby zwiększyć swoją konkurencyjność bez przyspieszania zmian strukturalnych.

## **Literatura**

1. Deutscher Bauernverband, (2012), *Situationsbericht 2012/13, Trends und Fakten zur Landwirtschaft*.
2. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, (2012), *Statistische Berichte, Bodennutzung und Ernte in Mecklenburg-Vorpommern 2012*, Stat. Amt, [http://service.mvnet.de/statmv/daten\\_stam\\_berichte/ebibointerth05/landwirtschaft/c-i\\_c103\\_/daten/c103-2012-00.pdf](http://service.mvnet.de/statmv/daten_stam_berichte/ebibointerth05/landwirtschaft/c-i_c103_/daten/c103-2012-00.pdf).

Dr Pierre-Yves Lelong, Mgr Sebastian Filipek-Kaźmierczak  
Centrum Ekonomiki Rolnej, Amiens, Francja  
Dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB,  
Warszawa, Polska

## **4. Nowa WPR a konkurencyjność przedsiębiorstw rolnych i przemysłu spożywczego**

### **4.1. Wstęp**

Żeby mówić o wpływie nowej WPR na globalną gospodarkę żywnościową, a zatem na konkurencyjność przedsiębiorstw rolnych i przemysłu spożywczego, należy zauważyć, że negocjacje w sprawie reformy WPR zakończyły się. Patrząc z perspektywy przyszłości nowej WPR wyłania się następujący obraz:

- polityka władz publicznych znacząco się zmieniła. Od 10 lat państwo stopniowo wycofuje się z ingerencji w rynki; wzrost popytu na produkty rolne przekraczający podaż w skali światowej powoduje napięcia na rynkach we wszystkich branżach produkcji. Globalizacja gospodarki sprawia, że rynki są ze sobą coraz bardziej powiązane i uzależnione od siebie. Można zauważyć pewną niestabilność rynków rolnych;
- bezpośrednią konsekwencją tych zjawisk jest wejście w okres, z pewnością długotrwały, braku stabilności cen surowców. Taka niepewność wynika zarówno z dużej zmienności kursów, ale także ze zwiększonej nieprzewidywalności rynków. To oczywiście przekłada się na zmienność dochodów;
- narasta problem ryzyka związanego z anomaliami pogodowymi czy zmianami klimatycznymi, co będzie szczególnie dotkliwe dla gospodarki rolno-żywnościowej;

Trzeba także przypomnieć, że reforma ta wyznacza trzy najważniejsze cele:

- wykorzystanie konkurencyjności wszystkich europejskich gospodarstw rolnych do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego;
- stworzenie podwalin nowej konkurencyjności długoterminowej, zarówno gospodarczej, jak i ekologicznej;
- zapewnienie funkcjonowania rolnictwa we wszystkich regionach Unii.

Oznacza to, że dla rolnictwa wyłaniają się trzy priorytety: konkurencyjność, wzrost i trwałość w długim okresie. Należy jednak zauważyć, że jednocześnie w budżecie europejskim na lata 2014-2020 przyznano na realizację powyższych

celów w rolnictwie kwotę mniejszą o 11% w stosunku do poprzedniego budżetu, przy stałym kursie euro, a płatności bezpośrednie spadły o 17% (tabela 1).

Tabela 1. Zmiany w budżecie UE po wejściu WPR 2014-2020

Zmiany w budżecie UE po wejściu nowej WPR			
Wyszczególnienie	Sytuacja aktualna 2007-2013 (mln euro)	Budżet ostateczny 2014-2020 (mln euro)	Różnica budżet aktualny/ostateczny (mln euro)
Konkurencyjność, wzrost, zatrudnienie	91 940	125 614	+ 38%
Rolnictwo	420 682	373 179	- 11 %
w tym dopłaty bezpośrednie	336 685	277 851	- 17 %
w tym rozwój terenów rolniczych		84916	
w tym rezerwa kryzysowa		2 800	

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.*

Porozumienie europejskie z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie reformy WPR kieruje wsparcie na spójność między państwami członkowskimi oraz między rolnikami w poszczególnych krajach. Umożliwia także udzielania szczegółowego wsparcia produkcjom „wrażliwym” i promowania wymiany pokoleniowej.

#### 4.2. Realizacja Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 we Francji

Rolnictwo i przemysł spożywczy we Francji są sektorami strategicznymi pod względem tworzenia bogactwa, miejsc pracy i bilansu handlowego. Rolnictwo obejmuje 750 000 rocznych jednostek roboczych (RJR: właściciele gospodarstw, członkowie rodziny, pracownicy stali i tymczasowi). Sektor rolno-spożywczy zajmuje pierwsze miejsce wśród francuskich sektorów przemysłowych, dając ponad 450 000 miejsc pracy i ponad 12 000 przedsiębiorstw, które dają nadwyżkę handlową w wysokości 12 mld euro w bilansie handlowym. Wobec tego realizacja reformy WPR we Francji stanowi zadania i wyzwania ogromnej wagi, które mają prowadzić do wypracowania większej sprawiedliwości i umożliwienia utrzymania jak największej liczby miejsc pracy oraz wspieranie różnorodności gospodarstw rolnych, nie tylko tych, które były największymi beneficjentami.

Nową WPR można porównać do skrzynki na narzędzia, których używa się w zależności od sytuacji. Charakteryzuje się ona:

- ujednoczeniem wewnętrznym (konwergencją), co oznacza zerwanie z dawnymi dotacjami. Daje możliwość ujednoczenia częściowego, określonego przez państwo członkowskie pod pewnymi minimalnymi warunkami;

- płatnościami za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska (zazielenienie), obejmują one 30% budżetu dopłat bezpośrednich; aby je otrzymać, należy spełnić trzy kryteria: dywersyfikacja upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych;
- płatnością redystrybucyjną polegającą na przeznaczeniu do 30% koperty krajowej na dodatkową płatność do jednakowej liczby pierwszych hektarów;
- płatnościami częściowymi ponownie powiązanymi z produkcją. Istnieje możliwość przyznania niektórym wybranym branżom płatności związanych z produkcją. Można przeznaczyć do 13% krajowej koperty płatności bezpośrednich + 2% dla upraw roślin bogatych w białka (strączkowych).
- płatnością dla młodego rolnika. Jest to działanie obowiązkowe, na które można będzie przeznaczyć do 2% koperty krajowej. Dodane są do płatności z drugiego filara;
- wsparciem dla obszarów z tytułu ograniczeń naturalnych, którego wprowadzenie nie jest obowiązkowe.

Obecna sytuacja we francuskim rolnictwie wymaga dokonania pewnych zmian w ramach WPR. Aktualne dopłaty opierają się na danych historycznych, które sięgają korzeniami pierwszej wielkiej reformy z 1992 roku, które z kolei opracowane były na podstawie wcześniejszych poziomów rentowności. Płatności te miały charakter premii kompensujących na wypadek spadku cen urzędowych. Reformy z lat 1999 i 2003 umożliwiły utrzymanie tego historycznego charakteru płatności i takiego wyboru dokonała Francja. Skutkiem tego jest głęboki brak harmonii i spójności w kwestii płatności otrzymywanych przez rolników w poszczególnych regionach, działach produkcji i gospodarstwach położonych na północy i południu Francji, na równinach i w górach, czy pomiędzy gospodarstwami wielkoobszarowymi a gospodarstwami hodowlanymi. Gospodarstwa o niższym potencjale rentowności otrzymują niższą pomoc, co powoduje tzw. podwójne ukaranie.

Ostatnie reformy wprowadzane od 2000 roku, na czele z oddzieleniem płatności od produkcji wprowadzonym w 2006 roku, jak również stopniowe odchodzenie od sterowania narzędziami rynkowymi, postawiły rolników w bezpośrednim starciu z gospodarką rynkową. Uczestniczą oni w przejściu od publicznego zarządzania ryzykiem do zarządzania prywatnego.

Ogłoszone na marzec 2015 roku zakończenie funkcjonowania kwot mlecznych oraz na październik 2017 roku kwot cukrowych, wraz z powiązaniem prawem z tytułu umowy dostawy buraków, tylko podkreślą ten trend. Na ich miejsce powinno pojawić się zawieranie umów między gospodarstwem rolnym a przedsiębiorstwem rolno-spożywczym.

Ponadto kontekst ekonomiczny ostatnich lat, sprzyjający produkcji roślinnej, zwiększył dysproporcję dochodów do poniesionych nakładów pracy w rolnictwie rodzinnym w stosunku 1 do 3 między produkcją roślinną a zwierzęcą, podczas gdy czas pracy należy w przypadku produkcji zwierzęcej jest dwukrotnie wyższy.

Skutkiem tego jest większe nastawienie na produkcję roślinną gospodarstw ze szkodą dla produkcji zwierzęcej nawet w regionach, które doskonale nadają się do hodowli zwierząt, gdzie w ciągu ostatnich trzydziestu lat rozwinęła się współpraca z przemysłem rolno-spożywczym. Tymczasem sektor hodowlany wraz z przedsiębiorstwami przetwórstwa przyczyniają się do utrzymania, a nawet tworzenia nowych miejsc pracy oraz wartości dodanej.

Niestety obecne zmiany (zakończenie wypłat refundacji produkcyjnych, konkurencyjność narzędzi) powodują, że niektóre przedsiębiorstwa rolno-spożywcze stają w obliczu trudności finansowych pomimo podejmowanych działań restrukturyzacyjnych.

Należy zauważyć, że jednym z pierwszych wyzwań w tym obszarze będzie wymiana pokoleniowa, bowiem średni wiek prowadzących gospodarstwa hodowlane wynosi 48,4 lat. Co więcej, wysokie ceny zboża sprawiają, że chów zwierząt jest mało atrakcyjny. Na całym terytorium wielu hodowców, w momencie, gdy posiadają wystarczający areal, sprzedaje zwierzęta, żeby przerzucić się na produkcję wyłącznie roślinną. Spis rolny, jaki odbył się w 2010 roku, pokazał, że w latach 2000-2010 (okres kiedy przestała istnieć jedna czwarta gospodarstw) branża chowu zwierząt i produkcji wielokierunkowej z hodowlą zostały najbardziej dotknięte. W tym samym czasie liczba producentów zbóż prawie się nie zmieniła. W kolejnych latach zauważa się, że tendencja do przekwalifikowania się na uprawę zbóż jeszcze bardziej się nasila.

### **4.3. Kierunki zmian Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 we Francji**

W kontekście makroekonomicznym, charakteryzującym się znaczną różnicą między produkcją zwierzęcą a roślinną, wielu uznaje, że przyszła reforma WPR musi być okazją do przeprowadzenia przesunięć wsparcia budżetowego z gospodarstw wielkoobszarowych na gospodarstwa hodowlane. Taka postawa jest umocniona faktem, że duża zmienność cen rolnych w ostatnich pięciu latach osłabia aktualnie obowiązujące narzędzie wsparcia bezpośredniego związanego z wielkością produkcji. W rzeczywistości są one bowiem przyznawane rolnikom niezależnie od osiągniętych cen i zawsze określane na podstawie historycznych cen odniesienia.

Decyzje odnoszące się do WPR po 2015 roku podjęte w czerwcu 2013 oferują każdemu państwu członkowskiemu UE pewne marginesy działania, aby pójść właśnie w tym kierunku.

Wsparcie przyznawane bezpośrednio rolnikom, którzy pod wpływem kolejnych reform oraz stopniowego zmniejszania cen urzędowych rekompensowanego przez dopłaty bezpośrednie związane z wielkością produkcji (ustanowione w 2006 roku), stanowi obecnie prawie dwie trzecie łącznego wsparcia publicznego dla rolnictwa.

Uwzględniając znaczącą restrukturyzację tego sektora (zmniejszenie liczby pracowników), średnia kwota wsparcia bezpośredniego na gospodarstwo i na miejsce pracy wciąż wzrasta. Taka tendencja wzrostowa może się utrzymywać aż do 2020 roku, w miarę jak stopa restrukturyzacji gospodarstw przekraczać będzie stopę zmniejszenia dochodów budżetowych.

W nawiązaniu do porozumienia politycznego z dnia 26 czerwca 2013 roku Francja opowiedziała się za umożliwieniem dokonania wyborów (jeszcze nieokreślonych), które w założeniach powinny zrównoważyć sektor chowu zwierząt w stosunku do produkcji roślinnej. W dniu 2 października 2013 roku prezydent przedstawił główne priorytety, poprzez które Francja wdroży reformę WPR: wspieranie chowu zwierząt, wspieranie hodowców na obszarach wrażliwych, wspieranie modernizacji gospodarstw i infrastruktury, referowanie przemiany ekologicznej, lepszy podział wsparcia.

Oznacza to ujednoclenie wsparcia, ale również pewną filozofię działania: „zwiększenie konkurencyjności najsłabszych bez narażania ciągłości działania najsilniejszych”. Nowe WPR ma prowadzić do:

- stopniowego ujednoclenia, począwszy od 2015 roku, w celu osiągnięcia 70% w 2019 roku. Ujednoclenie na szczeblu krajowym, ponieważ działanie na szczeblu regionalnym nie ma wystarczająco redystrybucyjnego charakteru;
- płatność za praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska będą stosowane nie ryczałtowo, ale indywidualnie i proporcjonalnie do wsparcia podstawowego;
- dla zabezpieczenia systemu stosowany będzie mechanizm ograniczający straty pojedynczego gospodarstwa związane z ujednocleniem prawa do płatności podstawowej w stosunku do wartości początkowej. Maksymalny poziom straty określony jest na 30%;
- płatność redystrybucyjna dla wsparcia działalności i zatrudnienia w gospodarstwach. Mechanizm ten polega na dopłacie do pierwszych 52 hektarów, zwiększającej się stopniowo od 2015 roku, aby osiągnąć 20% pomocy w 2018 roku z oceną dokonaną w połowie tego okresu. Płatność ta będzie szczególnie wartościowa dla hodowców zwierząt, ponieważ jest to

podejście gospodarcze, a nie socjalne. Nie chodzi o wspieranie tych gospodarstw, które nie mają odpowiedniej wielkości. Jest to wsparcie dla pewnego rodzaju gospodarstw szczególnie pożytecznych dla kraju i takich, które mogą osiągnąć wysoki poziom konkurencyjności ekonomicznej. To wybór ekonomiczny. Zakładane zwiększenie umożliwi złagodzenie skutków ujednoczenia dla niektórych gospodarstw, w szczególności wyspecjalizowanych w produkcji mleka i tuczu.

- uwzględnienie wspólników przy stosowaniu przejrzystości jedynie do grup rolnych dla wspólnego prowadzenia działalności rolniczej (GAEC).

#### **4.4. Priorytety nowej Wspólnej Polityki Rolnej**

Za priorytetowe działania w ramach WPR UE uznała:

##### **1. Wsparcie chowu zwierząt**

Pierwszy raz od 2003 roku pojawiła się możliwość zwiększenia udziału płatności powiązanych z produkcją. Uzyskana swoboda będzie w pełni wykorzystana do 13% krajowej koperty płatności bezpośrednich.

Aktualny budżet wsparcia hodowli powiązanego z produkcją będzie utrzymany, zarówno jako premia dla krowy mamki, premia za wołowinę, premia za kozinę, pomoc do mleka górskiego lub cielęciny pod marką. Natomiast zmienione będą warunki przydzielania tak, aby uwolnić się od logiki odnośników historycznych na rzecz wyprodukowanych rzeczywiście ilości. Na tym polega właśnie powiązanie z produkcją.

Przewidziano także premię dla krów mlecznych oraz dopłatę do tuczu, które mają zachęcić do produkcji wartości dodanej. Premie te będą wprowadzone, aby zachęcić do waloryzacji produktów na terytoriach, wzmocnić ubojnie, spółdzielnie i przemysły.

##### **2. Wsparcie wrażliwych działów produkcji roślinnej (pszenica durum, niektóre warzywa konserwowe)**

W celu zmniejszenia zależności gospodarstw francuskich od importu białka roślinnego rząd zdecydował się przeznaczyć 2% krajowej koperty płatności bezpośrednich na zachęcenie do produkcji krajowej roślin strączkowych, a tym samym zwiększyć niezależne dostawy paszy do gospodarstw.

##### **3. Pomoc terenom „wrażliwym”**

Polega na wspieraniu rolników, w szczególności hodowców, w regionach znajdujących się w trudniejszym położeniu. Dodatek wyrównawczy z tytułu występowania trwałych utrudnień naturalnych (ICHN) będzie poddany pierwszej rewaloryzacji w 2014 roku do wysokości 15% we wszystkich obszarach (góry, przedgórze czy obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania).

Premia pastwiskowa rolno-środowiskowa (PHAE) będzie uproszczona w ramach ICHN. Przesunięcia nastąpią w momencie wznowienia umów w związku z nowym programowaniem Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich, tzn. w 2015 roku. Ponadto pułap dodatku ICHN podniesiony zostanie do 75%. Zysk będzie przeniesiony na producentów mleka na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i przedgórzach.

Hodowle pastwiskowe, które znajdują się w innych regionach, będą mogły skorzystać ze środków MAE (rolno-środowiskowe środki pomocy) odpowiednich do ich systemów produkcji. W sumie z reformy skorzysta nawet 85 000 rolników.

Dodatek ICHM będzie zrewaloryzowany o 300 mln euro, aby osiągnąć budżet roczny na koniec okresu w wysokości 1,1 mld euro. Należy podkreślić, że po 40 latach od utworzenia specjalnej dopłaty górskiej, mamy do czynienia z największym dotychczas zrealizowanym zwiększeniem.

4. Wspieranie modernizacji gospodarstw za pośrednictwem różnego rodzaju wsparcia finansowego

Przyszłością rolnictwa są przede wszystkim młodzi rolnicy. Celem jest wsparcie przynajmniej 6 000 gospodarstw, w których działalność rozpoczynają młodzi rolnicy. W związku z tym zaplanowane jest nowe narzędzie wspierania młodych rolników w wysokości do 2% koperty krajowej płatności bezpośrednich, co daje 100 mln euro co roku z pierwszego i drugiego filara.

Przyszłością są także środki zabezpieczające przed skutkami ryzyka klimatycznego, sanitarnego, środowiskowego i gospodarczego. Dlatego poprawione będą narzędzia zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem.

Nowy plan konkurencyjności i dostosowania gospodarstw dotyczy w pierwszym rzędzie budynków hodowlanych. Plan ten będzie dysponował funduszem modernizacyjnym w wysokości 200 mln euro na chów zwierząt, angażując w szczególności państwo i UE.

5. Wspieranie przemian ekologicznych

Środki w dziedzinie ochrony środowiska będą zwiększone, a kredyty zapisane na najbliższy okres programowania podwojone (podwojenie kredytów na środki w dziedzinie rolno-środowiskowej). Program *ambition bio* (ambicja bio) ministerstwa rolnictwa zamierza podwoić dofinansowanie za podwojenie obszarów.

#### 4.5. Wnioski

Każde zmiany, w tym również zmiany WPR, prowadzą do pojawienia się grup, które na nich skorzystają, jak również grup, które tracą. Wśród tych, którzy skorzystają na zwiększeniu pomocy, będą niewielkie podmioty rolnicze. Celem wsparcia tych gospodarstw będzie przywrócenie równowagi z zamiarem

wzmocnienia ich konkurencyjności, które w innym przypadku musiałyby być zlikwidowane. Do przegranych należy zaliczyć gospodarstwa zajmujące się uprawą wielkoobszarową i wielokierunkową oraz chowem intensywnym. W gospodarstwach tych w ciągu pięciu lat zmniejszenie pomocy wyniesie od 20 do 50% (w poszczególnych przypadkach). Zachodzi zatem pilna konieczność umożliwienia tym gospodarstwom przystosowania się do nowych warunków, ponieważ uwzględniły poziom wsparcia w działaniach pilotażowych i planach swoich gospodarstw. Teraz muszą w inny sposób potraktować tę pomoc: jako wsparcie dochodu, ale także pomoc w przyszłej adaptacji do zmienionego kontekstu.

Istnieją narzędzia sprzyjające przeniesieniu wsparcia budżetowego na rzecz hodowli bydła, na przykład poprzez intensywniejsze wdrażania zasady subsydiarności. Będzie bardzo trudno uzyskać porozumienie polityczne z racji sprzecznych interesów poszczególnych regionów (równina kontra góry) oraz branży rolniczych.

Złożoność sprawy jest jeszcze akcentowana dominacją jednego systemu chowu nad innym. (Francja to kraj produkujący 360 rodzajów sera!). Gospodarstwa ekstensywne hodowli bydła wychodzą obronną ręką, ale sytuacja ulega pogorszeniu w przypadku hodowli intensywniejszych.

Po wieloletnim okresie, w którym preferowano oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji, przyszła WPR dopuszcza po raz pierwszy zwiększenie poziomu dopłat związanych z produkcją (od ok. 10% do 15% w przypadku Francji) na rzecz przede wszystkim sektora hodowli bydła. Taka zmiana kierunku ma ważne znaczenie symboliczne, nawet jeśli system oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji nadal będzie zajmował ważne miejsce w całym systemie. Dopłaty bezpośrednie oddzielone od produkcji nie przyczyniają się do stabilizacji działalności hodowlanej wystawionej na zagrożenie braku stabilności w obszarach równinnych; nie są także odpowiednim instrumentem wsparcia w obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, nawet jeśli dopłaty bezpośrednie pochodzące z rozwoju rolnego (np. ICHN) mają pozytywny wpływ na podaż.

Utrzymanie lub rozwój produkcji bydła nie będą zależały wyłącznie od sposobu przydzielania wsparcia. Wysiłek musi być podjęty na wielu poziomach: instrumenty regulacji rynkowych wobec zwiększającej się zmienności cen, organizacje przemysłowe i handlowe w sektorach i branżach, pozycja na rynkach.

Wsparcie działań w rolnictwie na całym terytorium państwa będą nośnikiem wsparcia innych rodzajów działalności: przemysł rolnospożywczy, turystyka w zróżnicowanych regionach francuskich. Właściwie skutki będą zauważalne w miejscach pracy w całym kraju. Jest to w pewnym stopniu polityka planowania przestrzennego i zagospodarowania regionalnego.

## **5. Zmiany strukturalne w produkcji zwierzęcej jako wyzwanie dla nowej Wspólnej Polityki Rolnej: przypadek Litwy**

Rolnictwo w UE staje obecnie przed nowymi wyzwaniami, wynikającymi z rosnącego spożycia produktów zwierzęcych, ograniczeń dotyczących dobrostanu zwierząt, zmian klimatu oraz kurczenia się zasobów. Produkcja zwierzęca ma decydujące znaczenie dla żywotności obszarów wiejskich, gdyż zapewnia dywersyfikację dochodów rolników i przyczynia się do wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich. Jednakże wskaźnik gospodarstw z chowem zwierząt w relacji do ogólnej liczby jednostek zmalał w ciągu ostatnich pięciu lat w ponad 80% państw członkowskich UE. Zmiany te uwzględniono w ramach obecnej WPR. Propozycje prawne w zakresie reformy WPR obejmują nowe działania na rzecz zarządzania zmianami strukturalnymi w rolnictwie. W niniejszym rozdziale przedstawiono analizę znaczenia narzędzi proponowanych w ramach nowego modelu płatności bezpośrednich WPR dla strategii przyjętej dla produkcji zwierzęcej na Litwie. W badaniach oszacowano kwoty wsparcia finansowego koniecznego do poprawy obecnej sytuacji sektora. Przedstawiono też różne efekty wprowadzenia określonych instrumentów nowej WPR.

### **5.1. Wprowadzenie**

Spożycie białka zwierzęcego na całym świecie rośnie. Zwiększyło się również spożycie mięsa – z 44 mln ton w 1950 r. do 284 mln ton w 2009 r. Roczna konsumpcja mięsa na osobę wzrosła ponad dwukrotnie i osiągnęła poziom ponad 40 kg. Wzrost spożycia mleka i jaj jest równie znaczący. Zawsze gdy rosną dochody, rośnie również spożycie mięsa [Earth... 2011]. Eksperci przewidują, że światowe spożycie wieprzowiny, wołowiny, drobiu i innych rodzajów mięsa do roku 2020 ulegnie podwojeniu ze względu na większe spożycie globalne na osobę oraz wzrost liczby ludności. Większa część z tego wzrostu produkcji nastąpi poprzez industrializację systemów produkcji zwierzęcej [Brooks 2007].

Chów zwierząt gospodarskich ma istotny wpływ na społeczności zamieszkałe na obszarach wiejskich oraz żywotność tych terenów. Systemy produkcji zwierzęcej powinny być dopasowane do wartości wyznawanych przez te społeczności, jeśli mają one zyskać ich akceptację. Pod względem ekonomicznym dział produkcji zwierzęcej przyczynia się do wzrostu gospodarczego i ży-

wotności społeczności lokalnych. Poprzez dalszy jego rozwój rolnictwo może zostać zachowane nawet na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, niezależnie od tego, że będzie się to wiązało z osiągnięciem niższej wartości dodanej niż w odniesieniu do prowadzenia upraw polowych. Systemy produkcji zwierzęcej przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy w gospodarstwach rolnych, w lokalnych przedsiębiorstwach i w społecznościach, jak również pomagają utrzymać liczbę ludności wiejskiej na stabilnym poziomie, co stanowi wsparcie dla lokalnych instytucji społecznych, takich jak kościoły oraz szkoły [Hogberg i in. 2005, Melnikienė 2011].

Wprowadzona w 2004 r. reforma WPR stała się istotnym wyzwaniem dla państw członkowskich UE pod względem utrzymania żywotności produkcji zwierzęcej. Cel wdrażanej polityki nie wpisywał się w światowy trend wzrostu popytu na produkty pochodzenia zwierzęcego: UE wprowadziła politykę ekstenzyfikacji produkcji w sektorze, dążąc do przekonania rolników, aby bardziej brali pod uwagę sygnały rynkowe niż możliwość uzyskania wsparcia finansowego. Wspomniany cel był trudny do osiągnięcia. Miał on jednak ogromny wpływ na skurczenie się pogłowia zwierząt gospodarskich w całej UE, a zwłaszcza w takich państwach jak Litwa, Rumunia i Malta.

Celem niniejszego artykułu jest określenie zapotrzebowania finansowego na płatności bezpośrednie WPR w okresie 2014-2020 dla rozwiązywania problemów produkcji zwierzęcej na Litwie. W artykule zastosowano następujące metody: analizę porównawczą, analizę danych statystycznych oraz metody optymalizacji.

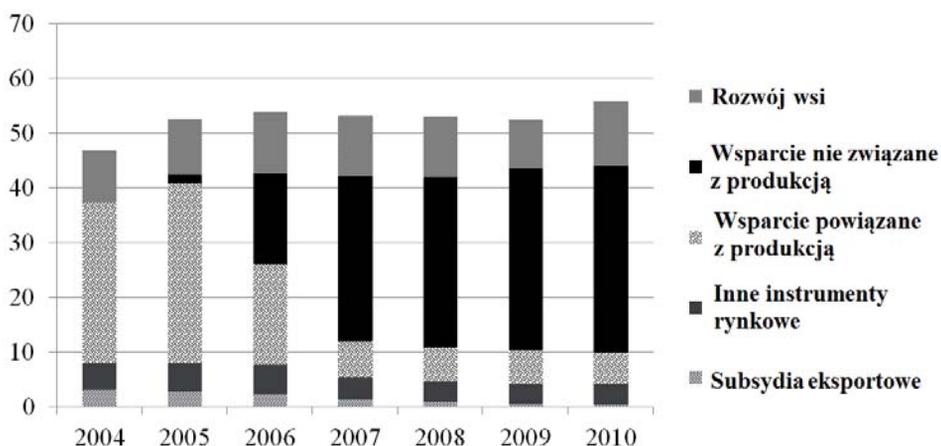
## **5.2. Wpływ płatności bezpośrednich Wspólnej Polityki Rolnej na produkcję zwierzęcą w państwach członkowskich Unii Europejskiej**

W 2003 r. Komisji zatwierdziła kolejną ważną reformę WPR, opartą na oddzieleniu płatności bezpośrednich od produkcji [European Commission 2003]. Owo oddzielenie oznaczało przerwanie związku między produkcją określonego artykułu rolnego a otrzymywaniem płatności bezpośrednich. Z dniem 1 stycznia 2005 r. rolnicy kwalifikujący się do pomocy zaczęli otrzymywać jedną płatność zamiast kilka odrębnych płatności opartych na produkcji, co stanowiło początek przejścia do systemu wsparcia bezpośredniego niezwiązanego z wielkością produkcji [Gay i in. 2005] (rysunek 1).

Przewiduje się, że oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji zwiększy elastyczność procesu decyzyjnego rolników, gdyż nie będą oni już zmuszeni do prowadzenia danej uprawy, aby otrzymać określoną płatność, co przyczyni się także do ochrony środowiska i zachowania bioróżnorodności [Viaggi i in. 2010]. Jednak według Gay i in. [2005], w przypadku celów zwią-

zanych z bioróżnorodnością oddzielenie płatności od produkcji nie tylko stworzyło możliwość większej ekstensyfikacji użytkowania gruntów, ale również przyczyniło się do zwiększenia ryzyka zanikania produkcji zwierzęcej, a przez to spowodowało zagrożenie porzucania gruntów i zmniejszania areału ekstensywnych pastwisk. Spadek liczby zwierząt gospodarskich na obszarach marginalnych, wynikający z oddzielenia płatności od produkcji, doprowadził też do konieczności bardziej aktywnego wspierania chowu zwierząt.

Rysunek 1. Wydatki ponoszone w ramach WPR 2004-2010 w mld euro (ceny bieżące)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

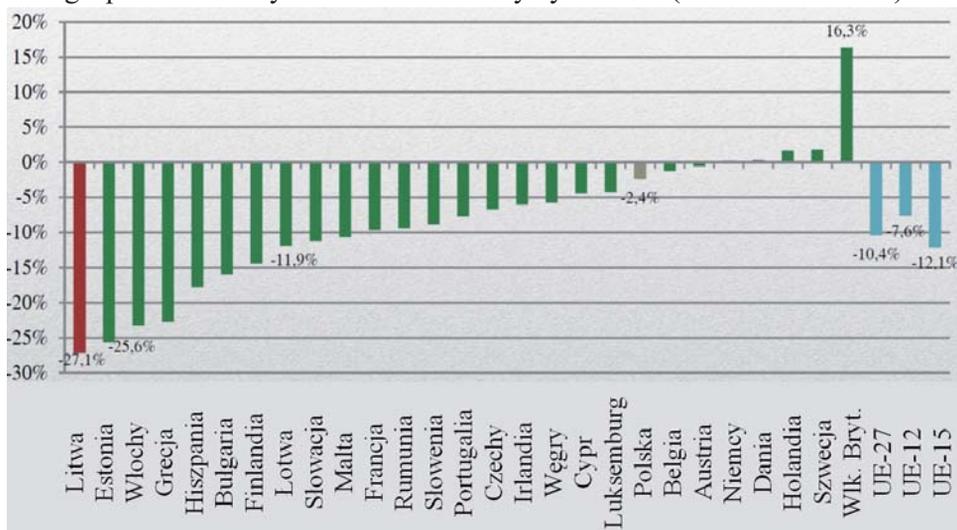
Skutki procesu oddzielania płatności od produkcji wpłynęły na kurczenie się grupy gospodarstw z inwentarzem w państwach członkowskich UE oraz wystąpienia bardziej widocznych zmian strukturalnych w kierunku rozwoju upraw polowych. W okresie od 2005 do 2010 r. wskaźnik gospodarstw z inwentarzem żywym w relacji do ogólnej liczby gospodarstw zmalał w ponad 80% państw członkowskich UE (rysunek 2).

W 2010 r., w porównaniu z danymi za rok 2005, wskaźnik<sup>1</sup> ogólnej liczby gospodarstw w relacji do liczby gospodarstw z inwentarzem w krajach UE-27 zmalał o ok. 10,4%. Większy spadek, o ok. 12,1%, zaobserwowano w starych państwach członkowskich UE, podczas gdy w nowych państwach wskaźnik ten kształtował się na poziomie ok. 7,6%. Oznacza to, że ogólna liczba gospo-

<sup>1</sup> W tym przypadku stosuje się taki wskaźnik, ponieważ ogólna tendencja spadkowa liczby gospodarstw w państwach członkowskich UE jest oczywista. Należy jednak koncentrować się na kurczeniu się gospodarstw ze zwierzętami gospodarskimi poprzez ocenę całej struktury rolnej, zarówno w UE-27, jak i na Litwie w okresie 2005-2010.

darstw we Wspólnocie malała w mniejszym tempie niż liczba gospodarstw z inwentarzem. W okresie 2005-2010 wspomniany wskaźnik zmalał najwyraźniej na Litwie, osiągając poziom 27,1%.

Rysunek 2. Zmiana relacji ogólnej liczby gospodarstw do liczby gospodarstw rolnych z inwentarzem żywym w UE (2010 r. do 2005 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Pomimo gwałtownego spadku liczby gospodarstw z inwentarzem żywym w całej Wspólnocie, dane Eurostatu wykazały, że obsada zwierząt pozostała taka sama, wyjąwszy niewielki wzrost w państwach UE-15 w 2010 r. w porównaniu z 2005 r. (we wspomnianym okresie powierzchnia użytków rolnych przypadająca na jedną sztukę bydła zmalała średnio o 0,2%). Tymczasem gęstość obrazy znacznie zmalała w nowych państwach członkowskich: w opisywanym okresie wskaźnik powierzchni użytków rolnych przypadający na jedną sztukę bydła wzrósł średnio o 13,7% (rysunek 3).

W latach 2005-2010 obsada bydła zmniejszyła się najbardziej<sup>2</sup> na Litwie. W 2010 roku powierzchnia UR przypadająca na sztukę bydła wzrosła aż o 87,3% (w porównaniu z 2005 r.) oraz o 107% w 2012 (w porównaniu z 2005 r.). Choć w nowych państwach członkowskich nastąpił sześciokrotnie większy spadek obsady niż w starych krajach członkowskich, zmniejszenia pogłowia bydła nie odnotowano w całej UE-12. W latach 2005-2010 największy

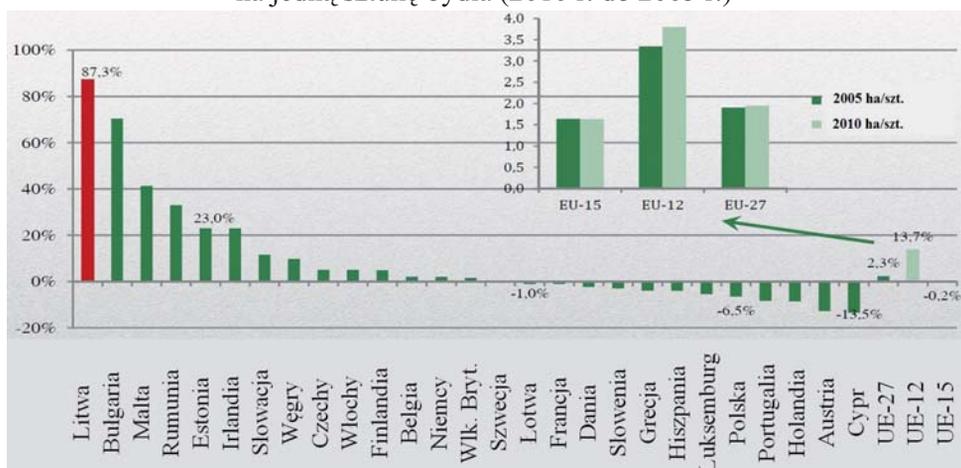
<sup>2</sup> Według danych Eurostatu, liczba byków zmniejszyła się najbardziej, tzn. o ok. 34%, liczba krów mlecznych zmalała o ok. 29%, a jałówek – o ok. 11%.

wzrost pogłowia (wśród nowych państw członkowskich) nastąpił na Litwie (ok. 7%), w Polsce (ok. 5%) i Słowenii (ok. 2%).

Oprócz chowu bydła dość popularny we Wspólnocie jest też chów owiec. Jednak wyniki produkcyjne nie są tu również znaczące w odniesieniu do Litwy. Według danych Eurostatu w latach 2005-2010 tempo rozwoju chowu owiec należało tam do najszybszych w Europie, jednak wskaźnik liczby owiec na 1 ha UR był najniższy, tzn. 0,02 szt./ha, i równy wartości tego wskaźnika w Polsce (średnia dla UE-27 wynosi 0,55 na szt. a 1 ha UR).

Na podstawie przeprowadzonej analizy można wnioskować, iż po 2005 roku wszystkie kraje UE odnotowały skurczenie się produkcji zwierzęcej i rozwój produkcji roślinnej. Pod tym względem największe spadki odnotowano na Litwie, w Rumunii i na Malcie.

Rysunek 3. Zmiana wskaźnika powierzchni użytków rolnych przypadającej na jedną sztukę bydła (2010 r. do 2005 r.)



Źródło: opracowanie LIAE na podstawie danych Eurostatu.

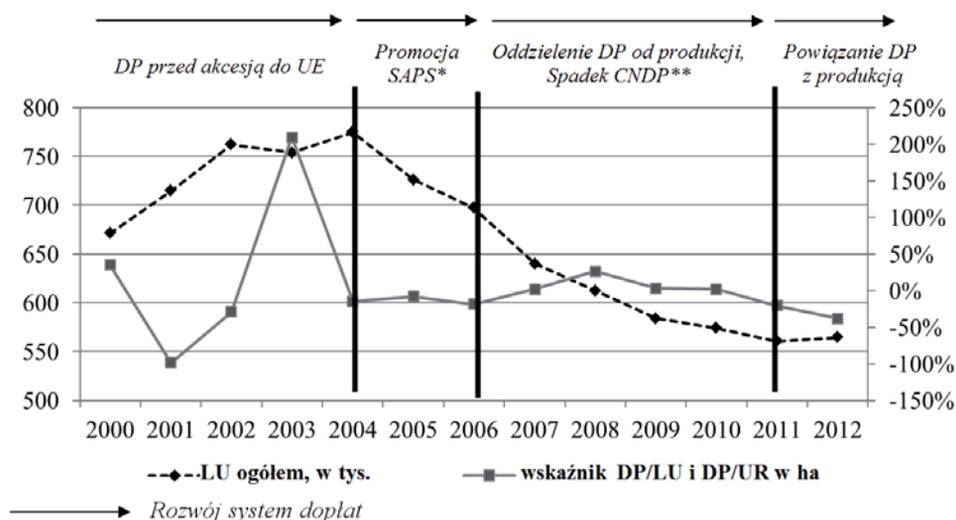
### 5.3. Znaczenie płatności bezpośrednich na produkcję zwierzęcą w latach 2000-2012 na przykładzie Litwy

Aby określić charakter relacji między tendencjami obserwowanymi w systemie płatności bezpośrednich (DP) a rozwojem produkcji zwierzęcej na Litwie, finansowanego przez te płatności, uwzględniono liczbę zwierząt gospodarskich w sztukach dużych (LU) dla okresu 2000-2012. Celem tej operacji było dokonanie rozgraniczenia między wspieranymi gospodarstwami z produkcją roślinną (w przeliczeniu na ha UR) oraz z produkcją zwierzęcą (na LU).

Podobnie jak w przypadku wielu nowych państw członkowskich, skurczenie się pogłowia zwierząt na Litwie było powiązane z następującymi elementami reformy WPR z 2003 r. (rysunek 4):

- promocja jednolitych płatności bezpośrednich (wpływ od 2005 r.);
- gwałtowna promocja oddzielenia płatności od produkcji (wpływ od 2007 r.);
- spadek krajowego wsparcia bezpośredniego (większość tych środków była ukierunkowana na pomoc dla gospodarstw z produkcją zwierzęcą), w związku ze wzrostem pomocy unijnej wpływ od 2008 r.).

Rysunek 4. Liczba sztuk dużych inwentarza wsparta przez płatności bezpośrednie oraz wskaźnik relacji DP/LU i DP/UR w ha na Litwie w latach 2000-2012



\* System jednolitej płatności obszarowej (SAPS)

\*\* Krajowe uzupełniające płatności bezpośrednie (CNDP)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa (MR) i Centrum Informacji Rolniczej i Biznesu na Obszarach Wiejskich (AIRBC).

Do 2004 r. wskaźnik alokacji płatności bezpośrednich do produkcji zwierzęcej i roślinnej na Litwie podlegał silnym wahaniom. W latach 2000-2003 średniorocznie przeznaczano na płatności bezpośrednie do produkcji zwierzęcej 8,4 mln euro, tj. o 132,5% więcej w porównaniu z kwotą 3,6 mln euro przyznawaną na wsparcie dla gospodarstw z uprawami polowymi. We wspomnianym okresie można zauważyć wzrost liczby jednostek przeliczeniowych.

Gdy Litwa weszła do Unii w 2004 r. i zaczęła wdrażać WPR, wskaźnik wsparcia poszczególnych gałęzi produkcji uległ stabilizacji, choć odzwierciedlał

on preferencję wspierania obszarów z uprawami polowymi. W 2006 r. liczebność pogłowa zwierząt (LU) była taka sama jak w 2000 r., tj. jedna z najniższych od 1991 r. (1991 to rok odzyskania przez Litwę niepodległości). W miarę kontynuacji wdrażania WPR na Litwie, największa część płatności bezpośrednich, zwłaszcza przeznaczonych dla producentów zwierząt gospodarskich, została oddzielona od produkcji. To spowodowało gwałtowny spadek LU, na co wpływ miało dodatkowo zmniejszenie części krajowego wsparcia dla produkcji zwierzęcej, uwarunkowanego wzrostem pomocy unijnej.

Oznaki kurczenia się produkcji zwierzęcej na Litwie wywołały potrzebę pilnych działań, które podjęto w celu skorygowania polityki płatności bezpośrednich. Od 2011 r. zastosowano przepisy art. 68 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009, tzn. przywrócono związek płatności bezpośrednich z rodzajem produkcji w celu wsparcia chowu zwierząt gospodarskich na potrzeby produkcji mięsa na Litwie. Spadek produkcji zwierzęcej został powstrzymany. Jednak odnotowano krytyczny poziom LU, tzn. najniższy od 1991 r.

Z analizy danych wynika, że w latach 2004-2012 płatności bezpośrednie przeznaczone na wsparcie produkcji zwierzęcej wynosiły średnio 68,8 mln euro rocznie, czyli o 28,5% mniej niż kwota (96,2 mln euro) przeznaczona na wsparcie upraw polowych. Porównując okres 2004-2012 z latami 2000-2003, można zauważyć, że tempo wzrostu płatności bezpośrednich dla upraw polowych było 3,5 razy szybsze niż w przypadku produkcji zwierzęcej. To spowodowało zmianę nastawienia litewskich rolników, którzy zdecydowali się na ukierunkowanie na produkcję roślinną. Chociaż takie przekształcenia strukturalne wynikały w dużej mierze z tendencji w polityce płatności bezpośrednich, inne czynniki ekonomiczne, np. odmienności we wzroście spożycia w różnych gałęziach rolnictwa, fluktuacje cen rynkowych zbóż i produktów zwierzęcych, itp., również odegrały tu znaczną rolę. Ze wszystkich wymienionych powodów uprawy polowe stały się dużo bardziej atrakcyjnym działem w porównaniu do produkcji zwierzęcej. Według danych FADN z 2011 r. najniższą wartość stopy zwrotu z aktywów oraz wskaźnika zysków netto (z uwzględnieniem dotacji) na roczne jednostki pracy lub na 1 ha UR zaobserwowano w gospodarstwach z chowem zwierząt gospodarskich (tabela 1).

Jak wynika z danych FADN za 2011 rok, gospodarstwa z chowem zwierząt, należały do najmniej rentownych jednostek. Zysk netto z uwzględnieniem dotacji<sup>3</sup> w przypadku gospodarstw ze zwierzętami żywionymi w systemie wypasowym był ujemny. W 2011 r. roczne straty wynosiły średnio od 850 euro do 1000 euro. Kwoty te obliczono po odjęciu kosztów wynagrodzenia pracy członków rodziny od dochodów netto uwzględniających dotacje. Według danych

---

<sup>3</sup> Wszystkie płatności bezpośrednie oraz odliczenia podatku VAT, w tym wsparcie na cele inwestycyjne.

FADN przeciętna wartość wynagrodzenia rodziny nie zmieniała się w zależności od typu gospodarstwa i wynosiła nie więcej niż 10%. Największy wpływ na poziom zysku netto miały dotacje, uwzględniane we wskaźniku zysku brutto. Ponadto relacja zysku netto do wartości aktywów ogółem<sup>4</sup> w gospodarstwach ze zwierzętami żywionymi w systemie wypasowym należała do najniższych i była najczęściej ujemna, tzn. wahała się średnio od -1,8% do -2,2%. Zysk netto z aktywów w przypadku gospodarstw ze specjalistycznymi uprawami zbóż, z uprawą roślin wysokobiałkowych, oleistych, z ogólnymi uprawami plonowymi oraz ogrodnictwami przekraczały wartość zysku netto dla gospodarstw z chowem zwierząt o ponad 40%.

Tabela 1. Zysk netto z uwzględnieniem dotacji w podziale na gospodarstwa według typów rolniczych FADN w 2011 r.

Wyszczególnienie	Dochód netto z rodzinnego gospodarstwa rolnego w euro	Wynagrodzenie członków rodziny w euro	Zysk netto z uwzględnieniem subsydiów w euro			Zysk netto/ wartość aktywów ogółem w %
			Ogółem	na 1 ha UR	na 1 AWU	
Specjalistyczne, zboża, oleiste i białkowe	25 481	5 335	20 146	204	11 992	11,27
Uprawy polowe ogółem	16 759	5 294	11 465	241	7 034	10,18
Uprawy ogrodnicze i trwałe	17 381	5 458	11 923	917	5 651	16,91
Specjalistyczne mleczne	12 149	6 154	5 995	197	3 445	7,24
Zwierzęta w systemie wypasowym	5 067	6 029	-962	-52	-605	-1,84
Specjalistyczne, zwierzęta ziarnożerne	9 407	5 846	3 561	326	2 012	4,45
Uprawy polowe + zwierzęta w systemie wypasowym	14 163	6 319	7 844	182	4 560	8,68
Różne uprawy i zwierzęta (łącznie)	4 495	5 654	-1 159	-76	-773	-2,22

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN 2013.

#### 5.4. Symulacja zapotrzebowania na płatności bezpośrednie dla gospodarstw z produkcją zwierzęcą na Litwie w 2014 roku

Poniżej zaprezentowano obliczenia określające niezbędny poziom płatności bezpośrednich dla zbiorowości litewskich gospodarstw rolnych z chowem

<sup>4</sup> Zysk netto z aktywów jest to wskaźnik zysku netto oraz łącznego przychodu według typu gospodarstwa.

zwierząt, który mógłby od 2014 roku zapewnić im dodatnią stopę zwrotu z aktywów oraz dodatni zysk netto. Na podstawie danych wstępnych FADN za lata 2010-2011 (próba: 1300 gospodarstw), dokonano optymalizacji zysków netto rolników w oparciu o ustalenie optymalnej wartości wskaźnika wysokości dopłat bezpośrednich przypadających na 1 ha UR oraz na jedną sztukę dużą (LU), tzn. znalezienie minimum i maximum funkcji w każdym jej zakresie:

$$f(x^*) = \min_{x \in X} f(x).$$

$X$  stanowi tu zakres możliwych wyników ze zbioru  $R_n$ ,  $x^* \in X$  – punkt ogólnego minimum funkcji  $f(x)$  w obszarze  $X$ ,  $f(x^*) \leq f(x), \forall x \in X$  [Корнев i in. 2008].

Uwzględniając określony poziom zużycia oraz przychody w gospodarstwach z uprawami polowymi i chowem zwierząt (według danych z FADN za lata 2010-2011), stwierdzono, że dane wielkości płatności bezpośrednich mogą bilansować koszty w gospodarstwach różnych typów i wpływać na zainteresowanie rolników prowadzeniem produkcji zwierzęcej, tzn. przyczyniać się do realizacji zysku netto. Wyniki badań udokumentowały, że w warunkach ekonomicznych podobnych do panujących w latach 2010-2011 stosunek wielkości płatności przy uprawie roślin (płatności bezpośrednie na 1 ha) oraz chowu zwierząt (płatności bezpośrednie na 1 LU lub 1 tonę) powinny być następujące: 1:1,44 w przypadku gospodarstw z chowem byków; 1:1,5 dla chowu krów matek; 1:1,6 dla chowu bydła opasowego; 1:0,11 dla chowu owiec/kóz; 1:0,11 dla chowu bydła rzeźnego, i 1:0,22 w przypadku wsparcia przyznawanego na jedną tonę wyprodukowanego i sprzedanego mleka. Płatności przyznane jako wsparcie dla gospodarstw z chowem zwierząt muszą być ściśle powiązane z produkcją. Biorąc pod uwagę opisane wyżej warunki, stopa zwrotu z aktywów i zysk netto z uwzględnieniem dotacji miałyby wartości dodatnie i sprzyjałyby niewielkim zmianom strukturalnym w produkcji zwierzęcej na Litwie.

### **5.5. Stosowanie systemu płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 na Litwie**

Uwzględniając nadchodzący okres wdrażania WPR, państwa członkowskie mogą dobrowolnie zapewnić rolnikom wsparcie powiązane z produkcją. Państwa członkowskie, które stosowały system jednolitej płatności obszarowej do 2013 r., mogą zdecydować się na wykorzystanie do 13% krajowego pułapu finansowania płatności bezpośrednich określonych w załączniku II rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich na lata 2014-2020 [European ... 2013]. Decyzję należy podjąć do 1 sierpnia roku poprzedzającego pierwszy rok

stosowania takiego wsparcia. Wobec stosowania rozporządzenia przejściowego w 2014 r., przepisy dotyczące wspomnianego wsparcia powiązanego z produkcją wejdą w życie dopiero w 2015 r.

Na podstawie analizy optymalizacyjnej zysków netto rolników prowadzących uprawy polowe i chów zwierząt oraz biorąc pod uwagę krajowy pułap wsparcia, obliczono poziom niezbędnej pomocy dla drugiej z wymienionych grup w latach 2015-2020 na Litwie (tabela 2).

Poczynając od 2015 r. na wsparcie gospodarstw z chowem zwierząt gospodarskich na Litwie powinno być przeznaczone nie mniej niż 60 mln euro. Łączne zapotrzebowanie na finansowanie w latach 2015-2020 wyniosłoby 379,5 mld euro.

Tabela 2. Zapotrzebowanie na środki pomocowe w postaci płatności bezpośrednich w gospodarstwach z chowem zwierząt gospodarskich na Litwie w latach 2015-2020

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Byki, w mln euro	9,3	9,5	9,7	9,9	10,1	10,3
Krowy mamki, w mln euro	5,3	5,4	5,5	5,7	5,8	5,9
Żywiec wołowy, w mln euro	10,8	11,0	11,3	11,5	11,7	12,0
Bydło rzeźne, w mln euro	4,2	4,3	4,4	4,4	4,5	4,6
Produkcja mleka, w mln euro	29,1	29,7	30,3	30,9	31,5	32,1
Owce i kozy, w mln euro	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6
Ogółem, w mln euro	60,2	61,4	62,6	63,8	65,1	66,4

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej 2013.*

Wspomniane możliwości wsparcia na lata 2015-2017 byłyby niewystarczające dla rozwoju gospodarstw z chowem zwierząt gospodarskich na Litwie, uwzględniając stosowanie maksymalnych dopuszczalnych kwot w ramach dobrowolnego programu wsparcia powiązanego z produkcją. Maksymalne ograniczenia w finansowaniu tych gospodarstw mogłoby zapewnić odpowiedni wkład w odbudowę tego sektora produkcji zwierzęcej dopiero po roku 2018 (tabela 3).

Wartości niewystarczającego poziomu finansowania nie są znaczne i wahają się od 1,4% w 2015 r. do 0,4% krajowego pułapu w 2017 r. Jednak nawet takie małe wartości mogą okazać się istotne z punktu widzenia rozwoju omawianego działu produkcji na Litwie. Zgodnie z możliwościami finansowymi określonymi w systemie wsparcia powiązanego z produkcją, zapewniono w formie płatności bezpośrednich łącznie nie mniej niż 96,9% koniecznej pomocy.

Opisywany system wsparcia jest ważny zarówno dla Litwy, jak i innych państw członkowskich UE, które stają przed problemami związanymi ze zmia-

nami strukturalnymi w rolnictwie. Trzeba zwracać na nie uwagę i wykorzystywać pomoc komplementarną dla produkcji zwierzęcej w postaci środków krajowych, tzn. poprzez wykorzystanie przejściowej pomocy krajowej zgodnie z przepisami zawartymi w projekcie rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich. W przypadku Litwy wsparcie to wiąże się ze stosowaniem uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich, z których większość jest oddzielona od wyników produkcyjnych. Zatem wdrażanie wspomnianej pomocy musi być częściowe i opierać się na szacunkach jej realnego oddziaływania na przywrócenie dobrej kondycji gospodarstw z chowem zwierząt gospodarskich.

Tabela 3. Różnice pomiędzy możliwościami finansowania z systemu wsparcia powiązanego z produkcją na lata 2015-2020 a zapotrzebowaniem na taką pomoc na Litwie

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Maksymalny pułap wsparcia z systemu dla Litwy, w mln euro	54,3	57,5	60,7	64,0	67,2	67,2
Niezbędne wsparcie produkcji zwierzęcej, w mln euro	60,2	61,4	62,6	63,8	65,1	66,4
Brak środków, w mln euro	-5,8	-3,8	-1,9	0,1	2,1	0,8
Zapotrzebowanie finansowe produkcji zwierzęcej z koperty krajowej, w %	14,4	13,9	13,4	13,0	12,6	12,8

Źródło: szacunki LIAE 2013.

## 5.6. Wnioski

Przy wdrażaniu reformy WPR oraz oddzielaniu płatności bezpośrednich od produkcji zmalała zarówno względna liczba gospodarstw z chowem zwierząt, jak i liczba sztuk bydła w państwach członkowskich UE. Największe spadki odnotowano w tym zakresie na Litwie, w Rumunii i na Malcie.

Stwierdzono, kurczenie się sektora produkcji zwierzęcej oraz ukierunkowanie na uprawę roślin, która stała się bardziej opłacalna. Przeobrażenia te wynikały z następujących czynników: upowszechnienie jednolitych płatności obszarowych (2004 r.), znaczące promowanie oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji (2006 r.) oraz spadek wysokości pomocy krajowej (wcześniej skierowana była ona głównie do gospodarstw z produkcją zwierzęcą). Dodać należy, że wielkość unijnych płatności bezpośrednich wzrosła (w 2008 r.). Porównując

okres 2004-2012 z latami 2000-2004, można zauważyć, że tempo wzrostu płatności obszarowych było ponad trzykrotnie wyższe.

Optymalizacja zysków netto litewskich gospodarstw rolnych dowiodła, że aby powstrzymać zmiany w orientacji produkcji ze zwierzęcej na roślinną, relacje wielkości płatności bezpośrednich (dopłaty obszarowe na 1 ha) oraz do produkcji zwierzęcej (płatności bezpośrednie na LU lub tonę) powinny być następujące: 1:1,44 dla chowu byków; 1:1,5 dla chowu krów mamek, 1:1,6 chowu innego bydła opasowego; 1:0,11 dla chowu owiec/kóz; 1:0,11 dla chowu bydła rzeźnego, i 1:0,22 na jedną tonę wyprodukowanego i sprzedanego mleka.

Zgodnie z wynikami analiz optymalizacyjnych oraz prognozą wysokości płatności bezpośrednich WPR na Litwie w latach 2015-2020, obliczono zapotrzebowanie na środki konieczne dla rozwoju gospodarstw z chowem zwierząt gospodarskich. Zastosowanie systemu wsparcia powiązanego z produkcją w ramach WPR na lata 2015-2020, zgodnie z maksymalnymi ograniczeniami finansowania, tzn. 13% koperty krajowej, pokryłoby większość (96,9%) zapotrzebowania finansowego. Jednak w latach 2015-2017 będzie konieczne przyjęcie części (3,1%) przyznawanej przez Unię pomocy przez budżet krajowy.

## Literatura

1. Brooks C., (2007), *Consequences of increased global meat consumption on the global environment, trade in virtual water, energy & nutrients*, <http://woods.stanford.edu/environmental-venture-projects/consequences-increased-global-meat-consumption-global-environment>.
2. Earth Policy Institute, (2011), *Rising Meat Consumption Takes Big Bite out of Grain Harvest*, <http://www.earth-policy.org/>.
3. European Commission, (2003), Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001, <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/>.
4. European Commission, (2009), Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003, <http://eurlex.europa.eu/>.

5. European Commission, (2012), *50 years of Common Agricultural Policy. Ready for the future. A partnership between Europe and farmers*, Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2012. ISBN 978-92-79-23265-7. doi:10.2762/35894.
6. Europos Sąjungos Taryba, (2013), *Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomos pagal bendros žemės ūkio politikos paramos schemas ūkininkams skiriamų tiesioginių išmokų taisyklės (BŽŪP reforma)*. – Pirmininkaujančios valstybės narės parengta reglamento projekto konsoliduota redakcija, Briuselis, 2013 m. kovo 12 d. (15.03), 7183/13.
7. Gay S. H., Osterburg B., Baldock D., Zdanowicz A., (2005), *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, Specific targeted research project no SSPE-CT-2004-503604, Impact of Environmental Agreements on the CAP, Document number: MEACAP WP6 D4b, [www.ieep.eu/assets/224/WP6D4B\\_CAP.pdf](http://www.ieep.eu/assets/224/WP6D4B_CAP.pdf).
8. Hogberg M. G., Fales S. L., Kirschenmann F.L., Honeyman M.S., Miranowski J.A., Lasley P., (2005), *Interrelationships of animal agriculture, the environment, and rural communities*, J ANIM SCI June 2005 vol. 83 no. 13 suppl. E13-E17, [www.journalofanimalscience.org](http://www.journalofanimalscience.org).
9. Horne S., (2013), *Recouple support to boost production* – Stephen Carr. Farmers Weekly, <http://www.fwi.co.uk/articles/13/11/2013/141979/recouple-support-to-boost-production-stephen-carr.htm>.
10. La Via Campesina, (2013), *Food Sovereignty and Trade. Europe: The CAP is in danger unless it is socially legitimate!*, Published on Wednesday, 06 March 2013 21:37, <http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44>.
11. Mangi P., *Intelligence calls for a flexible CAP 2014 with countercyclical payments*, President Coop de France, [http://www.momagri.org/UK/focus-on-issues/Philippe-Mangin-President-Coop-de-France-intelligence-calls-for-a-flexible-CAP-2014-with-countercyclical-payments\\_1200.html](http://www.momagri.org/UK/focus-on-issues/Philippe-Mangin-President-Coop-de-France-intelligence-calls-for-a-flexible-CAP-2014-with-countercyclical-payments_1200.html).
12. Matthews A., (2011), *The future for national envelopes and Member State flexibility in Pillar 1*.
13. Melnikienė R., (2011), *Lietuvos Respublikos ilgalaikės gyvulininkystės plėtros strategijos iki 2020 metų koncepcija. Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas*, 2011, [http://www.laei.lt/x\\_file\\_download.php?pid=1497](http://www.laei.lt/x_file_download.php?pid=1497).
14. Viaggi D., Raggi M., Gallerani V., Gomez y Paloma S., (2010), *The impact of EU Common agricultural policy decoupling on farm households: income vs. Investment effects*.
15. Корнев, В.В., Курдюмов В.В., Рыхлов В.С., (2008), *Прикладные методы оптимизации*.

## **6. Wpływ obecnej i nowej polityki rolnej na rozwój najważniejszych upraw w Bułgarii**

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie skutków wprowadzenia nowej polityki rolnej po 2013 r. dla pięciu najważniejszych upraw w Bułgarii: pszenicy, jęczmienia, kukurydzy, słonecznika i rzepaku. Uprawy te zajmują w Bułgarii 55% użytków rolnych i ponad 90% gruntów ornych. Podstawową metodą zastosowaną w badaniu jest podejście oparte na scenariuszach, gdzie w oparciu o modelowanie ocenia się i porównuje oddziaływanie obecnej i nowej polityki na powierzchnię upraw, wielkość produkcji, poziom dotacji, stopę zwrotu brutto itp. Prognoza podstawowych wskaźników sięga 2017 r. i ilustruje stan wymienionych działalności produkcyjnych w ramach obu scenariuszy realizowanej polityki. Stwierdza się, że zmiany w WPR doprowadzą do powstania korzystnych efektów produkcyjnych i prawdopodobnie przyczynią się do większej dywersyfikacji produkcji oraz zmniejszenia powierzchni nieużytków, jak również minimalnego ograniczenia powierzchni najważniejszych upraw.

### **6.1. Wprowadzenie**

Rolnictwo jest jedynym sektorem w gospodarce Bułgarii, któremu w ostatnich latach udaje się uzyskać dodatni bilans handlowy. Jednocześnie Bułgaria jest bardzo otwartą gospodarką, silnie zależną od importu zasobów, źródeł energii oraz innych dóbr technologicznych i artykułów wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe. Ich produkcja w kraju oznacza napływ kapitału zagranicznego i jest uważana za niezwykle istotną.

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie skutków wprowadzenia nowej polityki rolnej po 2013 r. dla pięciu najważniejszych upraw prowadzonych w Bułgarii: pszenicy, jęczmienia, kukurydzy, słonecznika i rzepaku. Uprawy te uważa się za najważniejsze, ponieważ w ostatnich latach przypada na nie 55% UR oraz ponad 90% gruntów ornych w Bułgarii. Jednocześnie uprawy te stanowią 75% produkcji roślinnej brutto i ok. 43% produkcji rolnej brutto w 2011 r.

W 2010 r. około 63 tys. gospodarstw rolnych specjalizowało się w pięciu wymienionych uprawach. Wolumen eksportu tych roślin osiągał znaczny udział w wartości handlu produktami rolnymi. W 2011 roku Bułgaria zajmowała dwunaste miejsce w światowym handlu pszenicą i drugie miejsce w globalnym handlu słonecznikiem (po Węgrzech).

Zboża (pszenica, jęczmień i kukurydza) oraz rośliny oleiste (słonecznik i rzepak) mają znaczenie historyczne oraz niezwykle ważną strategiczną w zaspokojeniu potrzeb konsumpcyjnych ludności dla krajowego rozwoju gospodarczego oraz dla bilansu handlowego [Ivanov i in. 2013]. W ostatnich latach rola tych upraw rośnie, co przypisuje się kurczeniu się innych sektorów rolnictwa, głównie uprawy owoców i warzyw, a nie rozwojowi pięciu rozpatrywanych upraw.

Pojawiają się argumenty, że zboża oraz uprawy oleiste należą do fundamentalnych surowców pod względem bezpieczeństwa produkcyjnego [Mitova 2012]. Zapewniają one stabilny popyt na rynku krajowym, stosunkowo niezależny od sytuacji gospodarczej i w sprzyjających okolicznościach zwiększają wartość eksportu na rynek turecki i europejski. Szacuje się, że w 2011 r. wartość brutto wszystkich upraw zbożowych i przemysłowych wyniosła nawet 1,18 mld euro w przypadku zbóż i 0,92 mld euro dla drugiej grupy roślin.

Atanasova [2011] twierdzi, że produkcja zbóż, a zwłaszcza produkcja pszenicy, stanowi podporę rolnictwa bułgarskiego i w dużej mierze handlu zagranicznego, ponieważ ma ona w nim największy udział pod względem wartości. Mówi się, że głównie w przypadku zbóż, a w mniejszym stopniu także roślin oleistych, rozwój produkcji zależy przede wszystkim od czynników ekstensywnych, a nie intensywnych. [Atanasova 2011] Dowodzi, że produkcja pszenicy w Bułgarii rośnie wolniej w porównaniu z jej arealem, a jej ceny poddane są silnym fluktuacjom. A zatem zauważa się, że rozwój produkcji tej najważniejszej uprawy zbożowej w Bułgarii wynika głównie z dużego areалу powierzchni, podczas gdy plony osiągają mniej więcej podobne wielkości. Produkcja pszenicy rośnie też ze względu na wzrost cen na zboża na rynkach światowych.

Z drugiej strony słonecznik i rzepak, główne uprawy oleiste, wykazują w ostatnich latach nieustanny wzrost. Od momentu przystąpienia kraju do UE powierzchnia upraw słonecznika umiarkowanie wzrosła, podczas gdy w przypadku rzepaku nastąpiło jej znaczące zwiększenie, wynikające z dopłat bezpośrednich do jednostki powierzchni upraw [Mitova 2012]. Płatności bezpośrednie oddzielone od produkcji, służą lepszemu wykorzystaniu gruntów ornych, a słonecznik i rzepak bardzo dobrze włączają się w cykl produkcyjny, zapewniając rotację upraw.

Pomyślne warunki dla rozwoju upraw słonecznika opisuje Atanasova [2011], która ocenia konkurencyjność tej działalności produkcyjnej jako bardzo wysoką. Jednak nie odpowiada ona potencjalnym możliwościom krajowego rolnictwa w zakresie uzyskania większej produkcji z mniejszej powierzchni, zwiększenia plonów i poprawy ich jakości wynikających z modernizacji agrotechnicznej.

Mając na uwadze istotną rolę produkcji pięciu rozpatrywanych upraw, a także ich znaczny udział w produkcji rolnej brutto oraz w bilansie handlowym produk-

tami rolnymi kraju, rodzi się pytanie o przyszły wpływ nowej polityki rolnej UE na rozwój ich produkcji. Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie porównawczej analizy podstawowych wskaźników dokumentujących wpływ obecnej (polityka *status quo*) i nowej polityki rolnej na produkcję wskazanych upraw.

Wpływ nowej polityki rolnej analizuje się w aspekcie wdrożenia systemu płatności podstawowych oraz stosowania płatności redystrybucyjnych. Cel główny i cele podrzędne związane z analizą oddziaływania obecnej i nowej polityki rolnej powinny doprowadzić do identyfikacji zmian podstawowych wskaźników, takich jak marża brutto, kwota płatności, areal upraw, wielkość produkcji oraz zmianie w dystrybucji płatności podstawowych między pięcioma opisywanymi uprawami a pozostałymi działalnościami produkcyjnymi. Prognozę wskaźników podstawowych rozciągnięto na okres 5 lat i zilustrowano ich zmiany w ramach różnych scenariuszy oraz ich wariantów. Pozwala to zobrazować różne skutki wdrożenia polityki rolnej oraz wypracować decyzje, które nadadzą jej rezultatom pożądaną kierunek.

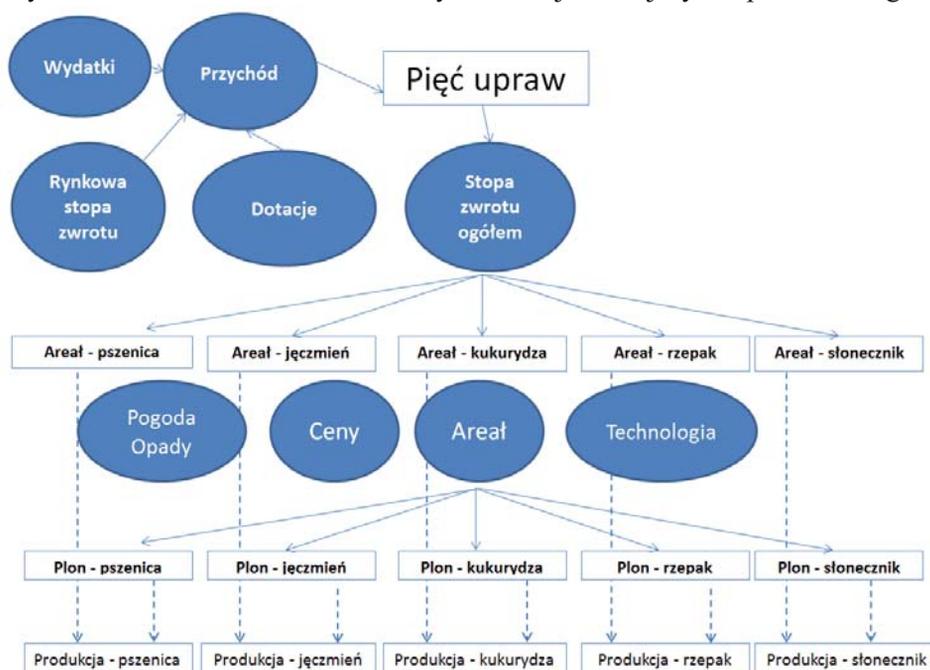
## 6.2. Metodyka badań

Podstawową metodą zastosowaną w analizie jest podejście oparte na scenariuszach, w których przy pomocy modelowania ocenia się i porównuje oddziaływanie obecnej i nowej polityki na powierzchnię upraw, skalę produkcji, poziom dotacji, stopę zwrotu brutto itp. Zastosowano modelowanie ekonometryczne, tak aby prześledzić rozwój pięciu wybranych upraw w ramach obecnej i nowej polityki rolnej. Oceny dokonano poprzez zmienność powierzchni, stopy zwrotu oraz wyników produkcyjnych. Zastosowany model został opracowany w ramach projektu CAPA<sup>1</sup>. Ma on charakter deterministyczny i jest modelem równowagi częściowej, powiązany z modelem GOLD (zboża, rośliny oleiste, zwierzęta gospodarskie i mleczarstwo – ang. *grains, oilseed, livestock* i *dairy*) przewidzianym dla UE, a opracowanym przez FAPRI do prognozowania cen. Model CAPA w odniesieniu do założeń bazowych prognoz na rynku zbóż nie stanowi adaptacji modelu GOLD. Jest to nowy model, uwzględniający potrzeby i uwarunkowania Bułgarii pod względem dostępności danych oraz specyficznych cech rynkowo-branżowych.

---

<sup>1</sup> Projekt CAPA – Ustanowienie Centrum na Rzecz Analizy Polityki Rolnej jest finansowane przez fundację *America for Bulgaria Foundation* w ramach jej celów związanych z opracowaniem systemu analizy polityki rolnej z użyciem metod ekonometrycznych. Sektory objęte projektem to zboża, produkty mleczarskie, mięso i ogrodnictwo. Badania są realizowane przez zespół z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa oraz Instytutu Badawczego ds. Polityki Żywnościowej i Rolnej (ang. *Food and Agriculture Policy Research Institute, FAPRI*) z Uniwersytetu w Missouri w Stanach Zjednoczonych.

Rysunek 1. Schemat modelowania systemu najważniejszych upraw w Bułgarii



Źródło: projekt CAPA.

Podstawowy model GOLD obejmuje główne instrumenty związane z organizacją rynków w ramach WPR, jak również zobowiązania w zakresie handlu zewnętrznego, poczynione przez UE na forum Światowej Organizacji Handlu [Hanrahan 2001]. Na poziomie modeli dla poszczególnych surowców krajowych, większość cen jest powiązana z francuskimi cenami rynkowymi, które są zasadniczo cenami rozliczeniowymi dla rynku unijnego. Zakładając daną cenę francuską, równania wyrażające powiązania cenowe określają ceny krajowe jako funkcję cen we Francji [Hanrahan 2001]. Jednocześnie system modelowania FAPRI, chociaż ewoluuje w czasie, jest zawsze zależny od realnej sytuacji i uwarunkowań rynkowych. Np. w odniesieniu do strony podażowej modelu upraw uwzględniono wpływ programów dotyczących artykułów rolnych, poprzez uwzględnienie programów wsparcia oraz przewidywanych rynkowych stóp zwrotu, jak również dobrowolnego charakteru programów dotyczących tych artykułów [Devadoss 1989].

Model CAPA dla zbóż<sup>2</sup> daje obraz sytuacji na rynku pięciu najważniejszych upraw w Bułgarii i ilustruje ją, przedstawiając cały schemat podaży i popytu, prze-

<sup>2</sup> Model CAPA dla zbóż jest pierwszym z grupy modeli, których opracowanie planuje się w CAPA. Obejmuje on nie tylko uprawy zbożowe (pszenicę, jęczmień i kukurydzę), ale także

niesiony na zasadzie równoważenia z modelem dla zwierząt gospodarskich. Model dla zbóż opiera się na następującym modelu ekonometrycznym:

$$Y = f(X_1; X_2; X_3);$$
$$Y = \alpha + \varepsilon\beta_1 X_1 + \varepsilon\beta_2 X_2 + \varepsilon\beta_3 X_3 \dots + \xi \dots;$$

Gdzie:

$\alpha$  – wyraz stały w równaniu regresji, natomiast  $\varepsilon$  – poziom elastyczności;

$\beta$  – współczynniki regresji dla zmiennych  $X_{1,2,3}$ ;

$\xi$  – błąd.

Powierzchnię głównych upraw, ich plony i produkcję wyznacza się za pomocą przedstawionego wyżej równania, natomiast marże brutto, dotacje, przewidywane stopy zwrotu z rynku, redystrybucję płatności między różnymi rodzajami upraw oszacowano z zastosowaniem metody rekapitulacji. Równanie produkcji to iloczyn powierzchni każdej uprawy przez jej plon. W przypadku powierzchni areal dzieli się na łączną powierzchnię pokrytą pięcioma uprawami oraz jej realokację między nimi i składa się ze stopy zwrotu brutto oraz zmiennych dla przewidywanych zwrotów. Marże brutto oraz przewidywane rynkowe stopy zwrotu są zmiennymi zagregowanymi, obejmują szczegółową rekapitulację przychodów rynkowych, kosztów produkcji, wszystkich składników dotacji i środków pomocowych. Zmienna zależna w postaci powierzchni upraw stanowi wyłącznie funkcję ekonomiczną, przy założeniu, że decyzje rolników co do tego, co uprawiać i jaki areal ziemi wykorzystać do tego celu, zależą od racjonalności ekonomicznej determinowanej określonymi działaniami, jak np. praktyki płodozmianu, związanymi przykładowo ze współczynnikami elastyczności.

Stosuje się również metodę rekapitulacji w celu zagregowania wartości dla rynkowych stóp zwrotu brutto oraz przewidywanych stóp zwrotu, tak aby uzyskać łączny poziom dotacji w różnych momentach badania. Prognozy podstawowych wskaźników opracowano dla okresu pięcioletniego, gdyż dane historyczne dostępne są od 1998 r., od którego gromadzi się wiarygodne i porównywalne informacje. Metodę rekapitulacji stosuje się celem ustalenia rozbieżności wynikających z wdrożenia redystrybucyjnego systemu płatności bezpośrednich oraz określenia przyszłych skutków produkcyjnych upraw. Oprócz najważniejszych upraw zbożowych i oleistych, analiza obejmuje też uprawy trwałe i ogrodnicze, tj. ziemniaki, owoce, warzywa, rośliny przemysłowe. Wsparcie dla wyróżnionych upraw w ramach nowego okresu programowania porównuje się z podobną pomocą dla pozostałych rodzajów produkcji roślinnej. Dokonuje się tego z założeniem, że płatności bezpośrednie w krajach takich jak Bułgaria sta-

---

oleiste (słonecznik i rzepak) i chociaż dotyczy obu grup, skrótkowo i dla lepszego odróżnienia tych upraw od innych grup upraw utworzono nazwę „model dla zbóż”.

nowią istotny czynnik wpływający na decyzje rolników co do tego, czy prowadzić określoną działalność produkcyjną. W analizach korzystano głównie z krajowych źródeł danych pochodzących z Państwowego Instytutu Statystycznego, Ministerstwa Rolnictwa i Żywności oraz agencji płatniczej. Obejmowały one informacje dotyczące wielkości produkcji, plonów, powierzchni i innych wskaźników. Z kolei kwoty bezpośredniego wsparcia uzyskano ze sprawozdań krajowych oraz publikacji UE. W badaniu wykorzystano również źródła zewnętrzne, takie jak Eurostat, FAO, prywatne spółki badawcze<sup>3</sup> itp. W sytuacji braku danych stosowano ocenę ekspercką. Była ona możliwa dzięki ustanowieniu sieci współpracy badaczy i praktyków analizujących surowe dane i oceniających wyniki poszczególnych analiz.

### 6.3. Wpływ wsparcia publicznego w okresie 2007-2013

Określanie stawki płatności bezpośredniej na podstawie wykorzystywanego obszaru lub kwoty dotacji otrzymanych w poprzednim okresie programowania prowadzi nie tylko do dysproporcji strukturalnych na poziomie sektora, ale także do silnej nieregularności dystrybucji środków pomocowych pomiędzy poszczególnych beneficjentów [Ivanov i in. 2012]. To z kolei rodzi wiele wątpliwości, mimo że uwzględnia się zasady określające wielkość wsparcia (podejście historyczne) i struktury gospodarstw rolnych. W całej UE 20% gospodarstw otrzymuje 80% wsparcia, podczas gdy w Bułgarii ok. 10% beneficjentów otrzymuje 82% wsparcia przewidzianego na płatności bezpośrednie (rysunek 2). Dobrze wiadomo, że często gospodarstwa rolne osiągające znaczne dochody z dotacji przekierowują te środki na konsumpcję i inwestycje poza rolnictwem, co w żaden sposób nie odpowiada zakładanemu przez UE celowi dotyczącego wspierania rozwoju rolnictwa.

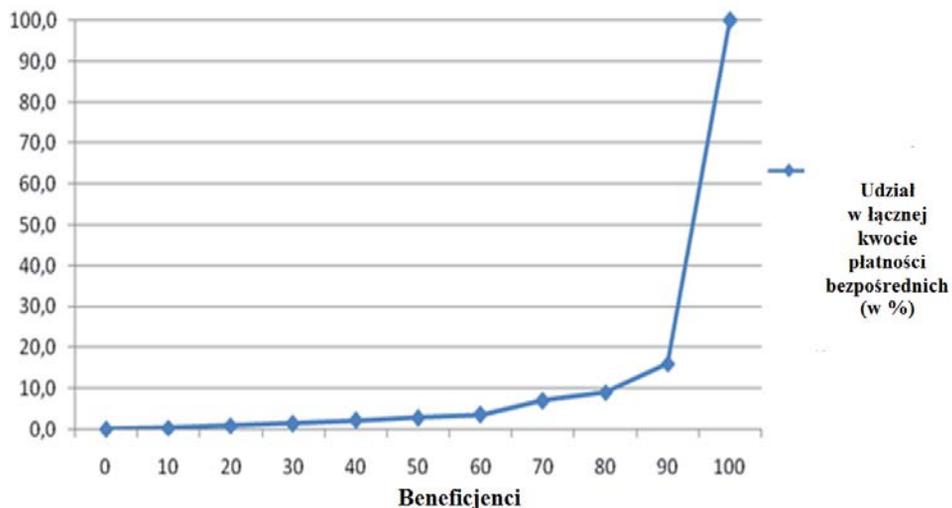
Jednocześnie rozbieżność w alokacji płatności bezpośrednich wśród rolników rodzi wątpliwości dotyczące dużych gospodarstw rolno-przemysłowych, które korzystają z efektów skali i są bardziej dochodowe. Czy z tego powodu poziom wsparcia dla nich nie powinien być niższy [Popov 2011]. W odniesieniu do roli płatności bezpośrednich WPR w okresie 2007-2013, Mitova [2012] wskazuje na fakt, że uprawa zbóż i roślin oleistych jest uprzywilejowana w porównaniu z warzywami, owocami i produkcją winogron, ponieważ kwota otrzymywanych płatności stanowi ok. 33% kosztów w przeliczeniu na hektar. Ponadto gospodarstwa specjalizujące się w produkcji najważniejszych upraw są przeważnie stosunkowo duże i udaje im się gromadzić ogromne kwoty wsparcia

---

<sup>3</sup> Uwzględniono publikacje Strategie Grains firmy badawczej Tallage, specjalizującej się w agro-ekonomicznych europejskich rynkach zboża <http://www.tallage.fr/vitrine/>.

bezpośredniego, osiągać efekt synergii ze względu na wysokie ceny rynkowe w ostatnich latach oraz zyskiwać przewagę komparatywną nad innymi uprawami.

Rysunek 2. Dystrybucja wsparcia wśród beneficjentów w 2010 r.



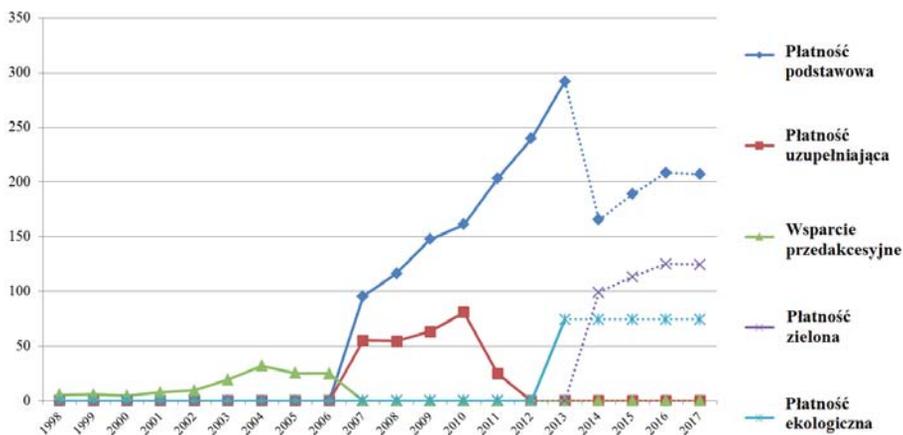
Źródło: opracowanie własne na podstawie Komisji Europejskiej.

Jak wspomniano, chociaż płatności oddzielono od produkcji, w Bułgarii dopłaty stanowią fundamentalny czynnik decydujący o alokacji zasobów ziemi. Dotacje na lata po 2007 r. znacznie przekraczają poziom wsparcia sprzed wejścia Bułgarii do UE, co zwiększa zainteresowanie ziemią, na czym tracą głównie producenci zbóż. Od 2013 r. producenci zbóż i roślin oleistych są objęci uzupełniającym systemem wsparcia proponowanym w ramach drugiego filara związanego z działaniem 214 dotyczącym płatności rolno-środowiskowych. Średni wzrost płatności do głównych upraw w przeliczeniu na hektar szacuje się nawet na ok. 38 euro/ha, a łączna skumulowana wartość pomocy może sięgać w tym przypadku nawet 185 euro/ha (rysunek 3).

W odniesieniu do nowej WPR, uważa się, że system wsparcia bezpośredniego będzie oddziaływać na jednostki produkcyjne, co przypisuje się silnej redukcji jednolitych płatności oraz skierowaniu większej ilości pomocy na rzecz gospodarstw drobnych, ekologicznych i należących do młodych rolników. Uważa się, że zazielenianie będzie miało największy wpływ na strukturę najważniejszych upraw w Bułgarii, ponieważ w dużej mierze oznacza ono redukcję ogólnej powierzchni przeznaczanej pod uprawy (wymóg odłogowania 5-7% gruntów). Przewiduje się, że producenci uprawiający opisywanych pięć rodzajów roślin nadal będą zainteresowani otrzymywaniem dopłat wdrożą nowe wymagania, co

zaowocuje niewielkim spadkiem powierzchni upraw zbóż. Na tych obszarach pojawiają się inne uprawy, a zwłaszcza rośliny strączkowe.

Rysunek 3. Dystrybucja wsparcia publicznego dla najważniejszych upraw w BGN<sup>4</sup> na 1 ha.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

#### 6.4. Zmiany w strukturze i powierzchni upraw

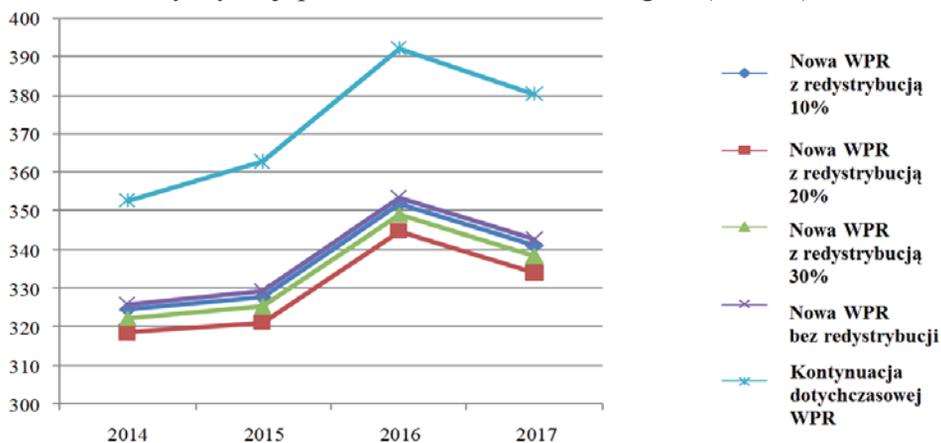
Jak można wnioskować ze schematu przedstawionego na rysunku 1, podaż najważniejszych upraw zależy od ich areалу i plonów. Powierzchnia upraw określa rentowność i stopień substytucji poszczególnych roślin. Na rysunku 4 przedstawiono projektowane zmiany marży brutto dla różnych scenariuszy. Przewiduje się, że zmiany w polityce rolnej ograniczą zysk brutto generowany przez najważniejsze uprawy w porównaniu z polityką *status quo*. Wynika to głównie ze zmian w systemie dotowania, a różnica w zyskach wynosi ok. 10%. Największą kwotę zysku brutto można byłoby uzyskać w przypadku przedłużenia WPR z okresu 2007-2013, ze względu na bezwarunkową i niezróżnicowaną dystrybucję środków pomocowych, niezależnie od wielkości powierzchni, typu produkcji i rodzaju gospodarstwa.

Jednak nowa polityka rolna zmniejszy wielkość wsparcia w odniesieniu do głównych upraw, gdyż najwyższa redukcja płatności może wynikać z wprowadzenia elementu redystrybucyjnego. W przypadku scenariusza redystrybucyjnego podzielonego na warianty ze wzrostem podstawowej płatności o 10%,

<sup>4</sup> Cena za 1 euro wynosiła 1,95583 lewa bułgarskiego (BGN). Waluta bułgarska jest sztywno powiązana z euro.

30% i 60% za pierwsze 30 ha, marże brutto zostaną uzupełnione. Nierównomierna struktura beneficjentów otrzymujących płatności bezpośrednio, w której 84% stanowią gospodarstwa rolne do 30 ha ziemi. Zbiorowość ta uzyska między 10% a 15% krajowego pakietu finansowego na płatności redystrybucyjne. Zatem zmniejszeniu ulegną dotacje otrzymywane przez producentów najważniejszych upraw, a ich przychody brutto spadną.

Rysunek 4. Średni zysk brutto na 1 ha UR przy różnych scenariuszach redystrybucji płatności w rolnictwie w Bułgarii (euro/ha)



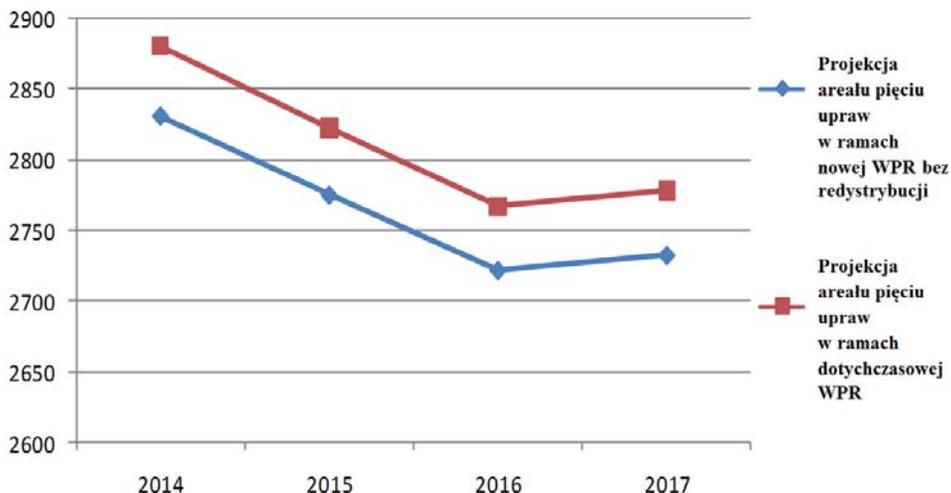
Źródło: opracowanie własne na podstawie CAPA.

W odniesieniu do redystrybucji na poziomie 10%, 30% lub 60%, rozbieżność zysku brutto wydaje się bardzo niewielka i kształtuje się w granicach 1-2%, ponieważ poziom opłacalności w przypadku scenariusza kontynuacji polityki WPR z okresu 2007-2013 jest najbardziej zbliżony do wariantu nowej WPR bez elementu redystrybucyjnego. Największy spadek zysku brutto na ha będzie przejęty przez redystrybucję 60% kwoty powyżej średniej płatności podstawowej za pierwsze 30 ha. Następnie zysk będzie zwiększał się, a redystrybucja ulegnie ograniczeniu. Jak już powiedziano, zysk brutto uważa się za istotną determinantę powierzchni najważniejszych upraw. Na rysunku 5 przedstawiono różnicę w łącznym areale najważniejszych upraw w przypadku obu scenariuszy, kontynuacji obecnej i wprowadzenia nowej WPR.

W obu scenariuszach przewiduje się, że powierzchnia upraw pięciu najważniejszych roślin będzie się różnić. Rozbieżność ta szacowana jest na mniej niż 5%. Różnicę w zysku brutto na 1 ha między dwoma scenariuszami szacuje się maksymalnie na 10%, co wynika ze zmniejszenia się ogólnej powierzchni upraw po wprowadzeniu nowej polityki rolnej (ok. 45 000 ha rocznie). Przyczyny różnicy w zyskach są różne, ale najważniejszy upatruje się w elastyczności

zależności obszaru od marży brutto. W rzeczywistości uprawę pięciu najważniejszych roślin trudno zastąpić, a brak realnej alternatywy prowadzi do zmniejszenia elastyczności oraz zmniejsza szansę na zmiany w działalności produkcyjnej.

Rysunek 5. Prognozowana łączna powierzchnia pięciu najważniejszych upraw (w tys. ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie CAPA.

Jednocześnie szacuje się, że łączna powierzchnia głównych upraw w ciągu najbliższych kilku lat zmaleje w obu scenariuszach. Uważa się, że w 2017 r. ulegnie ona pewnej stabilizacji w okolicach 2 775 mln ha.

Chociaż łączny obszar rozpatrywanych upraw zmniejsza się, gdy porównuje się oba scenariusze, kluczowa jest kwestia ich struktury. W modelu substytucja między uprawami jest funkcją ekonomiczną, obejmującą przewidywaną rynkową stopę zwrotu. Dotacje uznano tu za czynnik nie wpływający na zainteresowanie uprawą. Oddzielenie dopłat od produkcji nie będzie miało wpływu na wewnętrzną strukturę upraw, ponieważ ze względu na kształt systemu wsparcia rolnikom jest obojętne, które rośliny będą uprawiać (poziom dotacji zależy od obszaru). W związku z tym ich decyzje zależą od stopy zwrotu generowanej przez te uprawy na różnych rynkach.

Tabela 1. Zmiany areału pięciu najważniejszych upraw: porównanie nowej polityki bez płatności redystrybucyjnej oraz kontynuacji obecnej polityki

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
	tys. ha				
pszenica	0	-20.5	-18.6	-16.9	-16.8
jęczmień	0	-2.7	-2.4	-1.9	-1.8
kukurydza	0	-7.7	-7.7	-7.8	-8.1
słonecznik	0	-3.0	-2.7	-2.5	-2.4
rzepak	0	-12.9	-12.7	-12.6	-12.9

*Źródło: opracowanie własne na podstawie CAPA.*

W tabeli 1 przedstawiono zmiany obszarów poszczególnych upraw po 2013 r. oraz porównano ich konsekwencje w przypadku nowej polityki i sytuacji kontynuacji obecnej WPR bez elementu redystrybucyjnego. Pokazany na rysunku 5 spadek powierzchni głównych upraw, spowodowany wdrożeniem nowej polityki, najprawdopodobniej dotknie wszystkich pięciu upraw, ale z różną siłą. Największe zmniejszenie obszaru odnotowano dla produkcji pszenicy i rzepaku, które w latach po 2014 r. będą stanowić ok. 70% łącznej wielkości zmniejszeń, i obejmą one areał około 30-40 tys. ha rocznie.

Zaobserwowana wewnętrzna substytucja powierzchni upraw jest spowodowana nie tylko czynnikami ekonomicznymi, tj. zastępowaniem uprawy mniej opłacalnej rośliną bardziej dochodową. Wynika to też z zależności technologicznych. Historycznie bułgarscy rolnicy stosowali różne sposoby zmianowania. W odniesieniu do najważniejszych upraw największą rotacją odznacza się pszenica i jęczmień, a najmniejszą kukurydza, słonecznik i rzepak. Rzepak zazwyczaj jest siany po pszenicy, którą z kolei sieje się po kukurydzy i słoneczniku; natomiast sam słonecznik sieje się raz na 4-5 lat. Zatem rolnicy uwzględniający korzyści ekonomiczne z substytucji poszczególnych upraw będą robić to w kontekście kwestii agrotechnicznych, co oznacza niemal zrównoważony spadek powierzchni upraw należących do obu systemów płodozmianu.

Oprócz porównania struktury zasiewów, przypuszcza się, że w ciągu najbliższych kilku lat łączna powierzchnia głównych upraw będzie powoli spadała w porównaniu z 2012 i 2013 r. Powody tego stanu rzeczy przypisuje się zmianom w polityce. W porównaniu z ostatnimi latami obszary pod uprawę pszenicy nieznacznie zmniejszą, natomiast największy spadek prognozuje się dla jęczmienia (32%) i rzepaku (30%) [Ivanov i in. 2013]. Na drugim biegunie kształtuje się kukurydza i słonecznik, gdzie przewiduje się wzrost powierzchni upraw o 14 i 9%, ze względu na stosunkowo lepsze rezultaty ekonomiczne w porównaniu z rzepakiem i jęczmieniem [Ivanov i in. 2013].

Tabela 2. Różnice w skali produkcji upraw wywołane nową polityką bez płatności redystrybucyjnej oraz w przypadku kontynuacji obecnej polityki

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017
	tys. ton				
pszenica	0	-80.9	-74.4	-68.3	-68.7
jęczmień	0	-8.6	-9.1	-7.3	-7.0
kukurydza	0	-37.8	-38.3	-39.2	-41.2
słonecznik	0	-6.2	-5.7	-5.4	-5.3
rzepak	0	-28.3	-28.7	-29.1	-30.6

*Źródło: opracowanie własne na podstawie CAPA.*

W tabeli 2 wskazano różnice w skali produkcji najważniejszych upraw wynikające z realizacji scenariusza nowej polityki oraz związane z kontynuacją dotychczasowego systemu wsparcia. W konsekwencji zmniejszenia powierzchni wszystkich pięciu upraw przy wdrożeniu nowej polityki, w porównaniu ze scenariuszem przedłużenia regulacji WPR z okresu 2007-2013, odnotowany zostanie spadek wielkości produkcji. Największy spadek poziomu produkcji dotknie pszenicę, a następnie kukurydzę i rzepak.

Liczby w tabeli 2 świadczą nie tylko o zmniejszonej skali produkcji, ale zawierają również przewidywania co do plonów. Dla obu scenariuszy plony rozpatrywanych roślin mają tę samą wartość i nie zależą od polityki rolnej, ale wyliczone są jako funkcja technologii i warunków pogodowych. Według [Ivanov i in. 2013] przewiduje się wzrost średnich plonów tych upraw. Wynika to głównie od poprawy technologii rolniczych. Zakłada się, iż dotychczasowe warunki pogodowe utrzymają się w zakładanym przedziale przez następne kilka lat.

## 6.5. Wpływ polityki rolnej na różne grupy gospodarstw rolnych

W czasie irlandzkiej prezydencji w UE w 2013 r. ogłoszono, a później zaakceptowano, jedną z najważniejszych zmian w pierwszym filarze, związaną z płatnością redystrybucyjną. Wprowadzenie płatności redystrybucyjnej pozwoliłoby państwom członkowskim udzielać dotacji uzupełniającej do płatności podstawowej za pierwsze 30 ha dla każdego gospodarstwa, w celu uwzględnienia większej intensywności pracy w mniejszych gospodarstwach oraz efektów skali w gospodarstwach dużych<sup>5</sup>. Płatność redystrybucyjną będzie się obliczać, mnożąc pewną liczbę, nie wyższą niż 65% krajowej średniej płatności na hektar w przeliczeniu na grunty, na które rolnik zamierza wnioskować o wsparcie, do limitu 30 ha [European Commission 2013].

<sup>5</sup> Analiza Alana Matthews'a jest dostępna na stronie: <http://capreform.eu/implications-of-the-new-redistributive-payment/>.

Tabela 3. Dystrybucja systemu płatności podstawowych w różnych grupach wielkościowych gospodarstw dla trzech wariantów płatności redystrybucyjnej (euro/ha)

Redystrybucja podstawowych płatności bezpośrednich w grupach obszarowych gospodarstw (euro/ha)	2014			2015			2016		
	% redystrybucji								
	10%	30%	60%	10%	30%	60%	10%	30%	60%
0-10	98	115	142	110	130	160	119	141	174
10-30	98	115	142	110	130	160	119	141	174
30-60	94	104	119	105	117	133	115	128	148
60-200	89	90	91	100	100	101	109	109	110
200-700	87	84	80	98	95	91	107	104	99
powyżej 700	87	83	78	98	94	88	106	102	96

Źródło: opracowanie CAPA na podstawie danych Komisji Europejskiej i agencji płatniczej.

Wprowadzenie reform WPR na lata 2014-2020 może doprowadzić do różnych zmian, w różnych grupach gospodarstw. W tabeli 3 oszacowano poziom płatności podstawowej ustalonej dla trzech wariantów redystrybucji. Ze względu na to, że stosowanie systemu płatności bezpośrednich odnosi się do struktury gospodarstw, szacuje się, że różnice dla poszczególnych wariantów, tj. 10%, 30% i 60%, szacuje się na do 45%. Gospodarstwa posiadające i deklarujące do 30 ha stanowią 85% wszystkich gospodarstw uczestniczących w systemie płatności bezpośrednich. Zwiększona płatność redystrybucyjna (w przedziale od 10% do 60% dodatkowej dotacji), sprawi, że zyskają one do 45% płatności i najbardziej skorzystają z nowej polityki.

Niewielkie gospodarstwa zapewniają zachowanie żywotności obszarów wiejskich oraz utrzymują tam wiele miejsc pracy. Należy też docenić ich wkład w zachowanie dziedzictwa kulturowego i historycznego [Popov i Ivanov 2012]. W takich gospodarstwach koncentruje się 59% bydła, 76% świń i 73% owiec. Niewielkie gospodarstwa o powierzchni mniej do 10 ha mogą wytwarzać ok. 30% wartości dodanej w sektorze, co stanowi znaczącą wartość [Ivanov i in. 2012]. Jednocześnie ewentualny spadek stawki płatności obszarowej w gospodarstwach o powierzchni ponad 30 ha waha się od 10% do 25%, a zatem utracone płatności będą sporo niższe niż kwoty zyskane przez gospodarstwa do 30 ha.

Tabela 4. Poziom płatności podstawowej i zielonej w trzech wariantach płatności redystrybucyjnej dla różnych typów produkcyjnych

Całkowita wartość podstawowych płatności bezpośrednich oraz płatności zielonej (w euro/ha)	2014			2015			2016		
	% redystrybucji								
	10%	30%	60%	10%	30%	60%	10%	30%	60%
zboża	141	139	135	158	156	152	173	170	166
oleiste	141	139	136	158	155	152	173	170	165
przemysłowe i ziemniaki	148	159	175	165	177	195	181	195	213
warzywa	149	163	183	167	182	205	184	202	224
sady	149	162	182	167	182	204	182	198	225
uprawy ze składnikami eterycznymi	151	169	196	170	190	219	185	207	240
łąki i pastwiska	148	159	176	166	179	196	181	195	217

*Źródło: opracowanie CAPA na podstawie danych KE i agencji płatniczej.*

W tabeli 4 wskazano przewidywaną alokację wsparcia w przypadku różnych wariantów płatności redystrybucyjnej w typach produkcyjnych. Płatność redystrybucyjna doprowadzi przede wszystkim do zróżnicowania dopłat w gospodarstwach o różnej wielkości, ale pośrednio pociągnie za sobą rozbieżności w poszczególnych działalnościach produkcyjnych. Wynika to ze specjalizacji produkcji. Niezależnie od koncepcji pomocy bezpośredniej, wsparcie ma zostać oddzielone od produkcji, co ostatecznie mniej lub bardziej wpłynie na gospodarstwa rolne. Liczby w tabeli 4 świadczą o tym, że różne typy produkcyjne będą wspierane w różny sposób, a opisywane najważniejsze uprawy, należące do grupy roślin zbożowych i oleistych, będą otrzymywać najmniejsze kwoty w przeliczeniu na hektar.

Rozpiętość między wysokością wsparcia na hektar upraw zbożowych i oleistych oraz odnotowujących największe korzyści upraw olejków eterycznych osiąga w zależności od skali redystrybucji maksymalnie wartości z przedziału 7-44%. Jednocześnie rozbieżność wsparcia dotycząca zbóż i upraw roślin oleistych dla tych wariantów szacuje się na zaledwie 4%, a zatem w tym przypadku wpływ nie będzie duży. Na przeciwnym biegunie umieszczono inne rodzaje produkcji prowadzone na niewielką skalę, takie jak rośliny zawierające eteryczne, warzywa, owoce, itp. gdzie wzrost, w różnych wariantach, ocenia się na 23%. Choć zakłada się znaczące wsparcie do hektara w pozostałych typach rolniczych, efekty ich dotowania mogą nie być wymierne ze względu na duże koszty.

## 6.6. Wnioski

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, że alokacja płatności jest bardzo nierówna, i mimo iż są one oddzielone od produkcji, mają duży wpływ na jej strukturę. Nowa WPR utrzyma różnice między średnimi płatnościami w różnych państwach członkowskich, tym samym konwergencja nadal będzie postępowała stopniowo. Z drugiej strony, wewnętrzna płatność redystrybucyjna zróżnicuje środki pomocowe na 1 ha i nieco znormalizuje ostro zniekształconą dystrybucję płatności wśród beneficjentów. Wprowadzenie zazieleniania da silniejszy impuls do realizacji priorytetów związanych z ochroną środowiska, bioróżnorodnością, zmianami klimatu, itp. Wpływ zazieleniania na najważniejsze uprawy stwierdzono w postaci niewielkiego zmniejszenia się ich całkowitego areалу, co przypisuje się konieczności odłogowania obszarów proekologicznych.

Nowa WPR przyniesie więcej zachęt w kierunku prowadzenia pozostałych kierunków produkcji, na co wskazują przyszłe wielkości wsparcia bezpośredniego. Produkcja prowadzona w niewielkich gospodarstwach, jak np. warzywa, owoce, uprawy eteryczno-oleiste, poprzez wprowadzenie płatności redystrybucyjnej, zyska wyższe płatności w przeliczeniu na hektar. Ich efekt będzie o tyle mocniejszy, o ile bardziej zróżnicowane staną się płatności. W wyniku przeprowadzonej analizy ustalono, że element redystrybucyjny będzie miał niewielki wpływ na poziom wsparcia, a co za tym idzie także na skalę produkcji głównych upraw. Wzrośnie natomiast wsparcie do hektara w przypadku innych intensywnych upraw, co może do pewnego stopnia pobudzić rozwój w takich działaniach produkcyjnych.

W odniesieniu do pierwszego filara przewiduje się, że nowa WPR przyniesie większą elastyczność i doprowadzi do rewizji kształtu jednolitych płatności obszarowych w odniesieniu do powierzchni i gospodarstwa, gdyż minimalny spadek powierzchni upraw zbożowych i oleistych można zrekompensować prowadzeniem innych rodzajów produkcji. Podsumowując, pięć najważniejszych upraw nadal będzie dominować w strukturze produkcji rolnictwa bułgarskiego, ponieważ znaczenie płatności bezpośrednich jako czynnika napędzającego ich rozwój zostanie zmniejszona tylko nieznacznie.

Rozbicie systemu jednolitej płatności obszarowej na różne instrumenty: dla małych gospodarstw, wsparcie z tytułu ograniczeń naturalnych, wsparcie dla młodych rolników, itd. zapewni lepszą odpowiedź na nadchodzące wyzwania (starzenie się rolników, coraz mniej młodych rolników, niskie dochody w większości małych gospodarstw – 94% wszystkich gospodarstw ma powierzchnię do 10 ha). Przewiduje się, że ceny surowców rolnych pozostaną sto-

sunkowo wysokie, a ich zmienność utrzyma się. Dla rolników kluczowe staną się nie tylko kwestie odnoszące się do dotacji i ich kwot, ale ważne będą też zagadnienia ryzyka rynkowego i doskonalenia technologicznego. W rolnictwie bułgarskim w ciągu najbliższych 7 lat ok. 4,7 mld euro zostanie przeznaczonych na bezpośrednie płatności pomocowe, które w istotny sposób podniosą stopę zwrotu w rolnictwie, zwłaszcza w sektorach zbóż i roślin oleistych. Jednak osiągnięcie korzyści z WPR przez resztę społeczeństwa jest problematyczne, a kwestia oceny przyznawania dopłat bezpośrednich jest nadal bardzo otwarta.

## Literatura

1. Devadoss S., Westhoff P., Helmar M., Grundmeier E., Skold K., Meyers W. and Johnson S., (1989), *A FAPRI modelling. System of CARD. Documentary Summary*, Technical Report. Ames, IOWA. <http://www.card.iastate.edu>.
2. European Commission, (2011), *Impact assessment. Common Agricultural Policy toward 2020*, <http://ec.europa.eu/agriculture>, s. 113.
3. European Commission, (2013), *Proposal for Regulation of the European Parliament and the Council*, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/transitional/com2013-226\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/transitional/com2013-226_en.pdf), s. 22.
4. European Commission, *Indicative figures on the distribution of the direct aid to farmers*, Financial years 2008, 2009, 2010, 2011, <http://ec.europa.eu/agriculture>.
5. Eurostat, *Agriculture Statistics*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
6. FAO Statistics, <http://faostat.fao.org/site/342/default.aspx>.
7. Hanrahan K.F., (2001), *The EU GOLD MODEL 2.1: An introductory manual*, Working Paper, AGMEMOD, <http://tnet.teagasc.ie>.
8. Ivanov B., Popov R., Jongeneel R., Sokolova E., (2012), *How to create a viable and competitive agriculture: assessing the optimal CAP policy measure mix for the case of Bulgaria*, Avangard Prima, Sofia, s.142.
9. Ivanov B., Sokolova E., Kirovsky P., (2013), *Development trends of the main crops from the cereal sector. Baseline projections*, Institute of Agricultural Economics and Foundation America for Bulgaria, Sofia, Project CAPA. <http://iae-bg.com/index.php?pg=News&pid=11>. s. 25.
10. Atanasova M., (2011), *State and competitiveness of the cereal and oilseed crop productions in Bulgaria*, Slavova Y., Atanasova M., Kovacheva T., Koteva N., Bachev H., Mladenova M., Malamova N., Petrova I., Kaneva K., Mitova D., Ivanov B., Mitzov V., Pantaleeva D., Agricultural Academy, s. 30-62.
11. Meyers W.H., Westhoff P., Fabiosa J.F. and Hayes D.J., (2010), *The FA-PRI global modeling system and outlook process*, *Journal of International Agricultural Trade and Development* 6 (1), s. 1-20.

12. Ministry of Agriculture and Food, (2000-2013), *Agrarian Reports*, Sofia.
13. Ministry of Agriculture and Food, (2009-2012), *Report for the activity of State Fund Agriculture and Payment Agency*, Years 2009, 2010, 2011, 2012.
14. Mitova D., (2012), *Analysis and assessment of the impact of the CAP and national agricultural policy on the oilseed crop sectors*, Annual Report of IAE 2011-2012, *Effects and impact of the CAP on the agriculture and food industry*, Sofia: IAE, 49-60.
15. National Statistical Institute (2000-2012), *Statistical Yearbook*, Sofia.
16. Popov R., Ivanov B., *Bulgarian agriculture and expected results from the proposed changes in CAP*, Avangard Prima, Sofia, s.100.
17. Popov R., *Mid-term priorities of the agricultural policy in Bulgaria*, Avangard Prima, Sofia, s.110.

## **7. Konkurencyjność rumuńskiego handlu produktami rolno-spożywczymi oraz nowa polityka rolna**

Przez ostatnie dwie dekady polityka wywierała znaczący wpływ na rozwój i wyniki rumuńskiego międzynarodowego handlu produktami rolno-spożywczymi. Przystąpienie Rumunii do UE oraz wdrożenie WPR i zasad jednolitego rynku doprowadziły do powstania nowych priorytetów i kierunków w handlu produktami rolno-spożywczymi. Co za tym idzie Rumunia uzyskiwała lepsze wyniki na rynkach wewnątrzunijnych i pozaunijnych, a handel produktami rolno-spożywczymi znacznie wzrósł zarówno pod względem wielkości, jak i wartości. Zmieniła się również struktura przepływów handlowych. Niniejszy artykuł analizuje powyższe zmiany oraz kwestię tego, które produkty i grupy produktów zyskały, a które straciły na rynkach UE i światowych, oraz w jaki sposób wpływały na tę sytuację poprzednia polityka rolna oraz wprowadzenie nowej WPR. Jednocześnie artykuł ocenia wpływ i możliwa konsekwencje nowej polityki rolnej dla konkurencyjności rumuńskiego handlu produktami rolno-spożywczymi.

### **7.1. Wstęp**

W ujęciu historycznym Rumunia była i nadal jest ważnym producentem i eksporterem produktów rolno-spożywczych. Kraj ten posiada jedną z największych powierzchni użytków rolnych w UE, dobrej jakości gleby i umiarkowany klimat.

W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci wysiłki rumuńskiej gospodarki skupiały się na rozwoju systemu rynkowego i jego powodzeniu, który polegał na ograniczeniu rozbieżności w zakresie wydajności i konkurencyjność pomiędzy krajem a innymi państwami członkowskimi UE.

Termin „konkurencyjność” jest powszechnie używany w literaturze ekonomicznej, a jego definicja jest silnie zróżnicowana. W ogólnej definicji UE [Komisja Europejska 1999a] „konkurencyjność” to „zdolność do konkurencji rynkowej”, natomiast na poziomie regionalnym jest to „zdolność regionu do wygenerowania stosunkowo wysokich dochodów i stóp zatrudnienia w warunkach oddziaływania konkurencji zewnętrznej”. Innymi słowy, aby region był konkurencyjny, musi „zapewnić zarówno jakość, jak i odpowiednią liczbę

miejsce pracy” [UE 1999b]. Na poziomie mikroekonomicznym „konkurencyjność” jest szeroko akceptowana jako miara efektywności ekonomicznej. Na rynku konkurencyjnym jest to „umiejętność wyprodukowania właściwych towarów i usług o odpowiedniej jakości i po odpowiedniej cenie oraz we właściwym czasie. Oznacza to spełnienie potrzeb klientów w sposób bardziej wydajny i skuteczniejszy niż zrobiły to inne przedsiębiorstwa” [Thomson i Ward 2005]. Na poziomie makroekonomicznym OECD definiuje konkurencyjność jako „stopień, w jakim [państwo] może w warunkach wolnego i sprawiedliwego rynku, wyprodukować towary i usługi, które spełniają warunki międzynarodowych rynków, jednocześnie utrzymując i zwiększając rzeczywiste dochody swojej ludności w perspektywie długoterminowej” [Thomson i Ward 2005]. Jest wiele indeksów i wskaźników oceniających i mierzących konkurencyjność, a każde z nich mają swoje zalety i wady. Jednak pojęcia produktywności i zatrudnienia stanowią *lejtmotyw* we wszystkich koncepcjach konkurencyjności, przede wszystkim w związku z poziomem życia ludności w regionach [Schaller i in. 2012].

Niniejszy artykuł analizuje ewolucję rumuńskiego handlu produktami rolno-spożywczymi w ostatnim dziesięcioleciu, koncentrując się na zmianach w okresie po przystąpieniu do UE wynikających z wprowadzania i modyfikacji WPR.

## **7.2. Materiały i metody**

W niniejszym artykule obliczenia zostały oparte na danych pozyskanych z bazy Eurostatu, klasyfikacji CN (rozdziały 01-24 odnoszące się do produktów rolno-spożywczych). Analizy wartości handlowych, jak również kierunków, składu i rankingu przepływów eksportu i importu dokonano według głównych grup produktów spożywczych.

## **7.3. Wyniki i ich omówienie**

W ostatnich dwóch dekadach gospodarka krajowa przeszła istotne zmiany. Najpierw doświadczyła kryzysu gospodarczego, który nadszedł wraz ze zmianami strukturalnymi, jakie niósł ze sobą okres transformacji do gospodarki rynkowej. Następnie musiała dostosować się do sytuacji i udoskonalić nowe mechanizmy gospodarcze, tak aby zakończyć okres spowolnienia ekonomicznego i rozpocząć czas wzrostu. Udało się tego dokonać w ciągu dekady.

## *Ogólny rozwój rumuńskiego handlu produktami rolno-spożywczymi w okresie przed przystąpieniem do UE*

Handel międzynarodowy odzwierciedlał zmiany gospodarcze i polityczne. Do 1989 r. Rumunia był eksporterem netto produktów rolno-spożywczych, ponosząc z tego tytułu poważne koszty w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego ludności na skutek wymuszonego eksportu i zakazu importu.

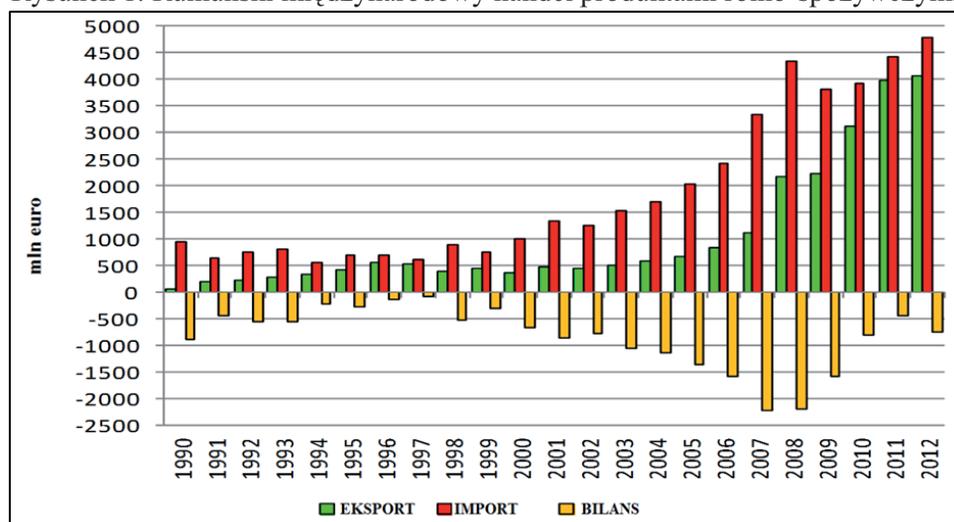
We wczesnych latach dziewięćdziesiątych ogólny trend rozwojowy przepływów handlowych produktami rolno-spożywczymi w Rumunii oznaczał ogromny wzrost importu i drastyczny spadek eksportu – w 1990 r. eksport produktów rolno-spożywczych spadł ponad sześciokrotnie w porównaniu do poprzedniego roku, natomiast import zwiększył się ponad trzykrotnie. Doprowadziło to do ujemnego bilansu handlowego, tym samym czyniąc z Rumunii importera netto produktów rolno-spożywczych.

W latach 1990-1996, choć bilans handlowy w dalszym ciągu był ujemny, deficyt w obrotach handlowych spadł. Po 1998 r. skutki liberalizacji handlu i członkostwa w CEFTA wpłynęły na rozwój handlu produktami rolno-spożywczymi poprzez ciągłe zwiększanie deficytu, który rósł również w okresie przed przystąpieniem do UE. Chociaż eksport stale wzrastał, tempo tego procesu było znacznie niższe niż tempo wzrostu konkurencyjnego importu. Ogólny trend bilansu handlowego produktami rolno-spożywczymi spadł, a w 2003 r. deficyt w obrotach handlowych osiągnął poziom porównywalny do tego z 1990 r. W latach przed akcesją osiągnięto rekordowe wartości: 853 mln euro w 2006 r. dla eksportu, i 2,42 mld euro dla importu, co składało się na deficyt w obrotach handlowych na poziomie 1,57 mld euro w 2006 r. (rysunek 1).

W okresie przed akcesją Unia stała się głównym partnerem handlowym Rumunii. Powyższe obrazuje wzrost udziału UE w rumuńskim eksporcie produktów rolno-spożywczych w 2006 r. do 61% (z 44% w 1999 r.) oraz do 55% w imporcie (z 36% w 1999 r.), ale także wzrost deficytu (-805 mln EUR) do połowy bilansu handlowego produktów rolno-spożywczych.

Główne grupy produktów rolno-spożywczych, które miały dodatni bilans w okresie przed przystąpieniem do UE były stosunkowo stałe, co sugeruje występowanie przewagi konkurencyjnej w przypadku zwierząt żywych i roślin oleistych. W tej grupie obecne są również zboża za wyjątkiem lat, kiedy występowały skrajnie niekorzystne warunki (bardzo poważne susze). Wahania te warunkowane przez zależność technologiczną od warunków atmosferycznych mają negatywny wpływ na utrzymywanie partnerów handlowych w czasie i przy konsolidacji rumuńskiej pozycji eksportowej na światowych rynkach.

Rysunek 1. Rumuński międzynarodowy handel produktami rolno-spożywczymi



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Główne grupy produktów rolno-spożywczych, które miały ujemny bilans w okresie przed przystąpieniem do UE, co wskazuje na brak konkurencyjności na rynkach zagranicznych, to: mięso, tytoń, cukier, gotowe artykuły spożywcze, owoce, warzywa i owoce w puszkach.

Należy nadmienić, że niektóre produkty importowane przyczyniające się do ujemnego bilansu w wymiarze ponad 20% nie są produkowane w Rumunii (np.: cytrusy, banany, ryż, kawa, kakao, herbata, przyprawy, oliwa i olej palmowy, karma dla zwierząt domowych itd.).

Główne produkty niekonkurencyjne, które Rumunia importuje jako importer netto miały ponad 80% udział w (ujemnym) bilansie handlu produktami rolno-spożywczymi i obejmowały: mięso wieprzowe, drób, cukier (trzciniowy lub z buraków cukrowych), tytoń i papierosy, gotowe artykuły spożywcze, kawę, pasze zwierzęce, banany i cytrusy.

Rumuński handel produktami rolno-spożywczymi charakteryzuje się niskim poziomem konkurencyjności produktów o wysokiej wartości dodanej i niskim poziomem dywersyfikacji eksportu. W porównaniu do produktów przetworzonych podstawowe produkty rolne miały wysoki udział w eksporcie, stanowiąc średnio 80% w latach 2003-2006. W tym samym okresie udział importu produktów przetworzonych stanowił średnio 42% całkowitego importu produktów rolnych, natomiast produktów podstawowych 58%, co ujawnia krajowy deficyt podaży surowców i produktów branży rolno-spożywczej [Rusali i Gavrilescu 2008].

Przed 1998 r., kiedy to w rumuńskiej branży spożywczej pojawiły się bezpośrednie inwestycje zagraniczne, około dwie trzecie importu produktów

rolno-spożywczych stanowił import produktów wysoce przetworzonych (przetworzone artykuły spożywcze, napoje, tytoń). Ich udział w imporcie zaczął zmniejszać się w kolejnych latach, osiągając 50% w 2000 r. i 35% w 2004 r. Trend spadkowy trwał nadal. Powyższe zmiany w składzie przepływów eksportu wykazały na pozytywny wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rumuńską branżę spożywczą. Jednocześnie należy wziąć pod uwagę efekt mnożnikowy tych zmian: aby zapobiec utracie segmentów rynkowych, przetwórcy krajowi musieli poprawić jakość swoich produktów i zwiększyć wydajność. Po 2000 r. poprawę wyników oraz podaży rumuńskiej branży spożywczej stymulował również nagły rozwój nowoczesnych struktur detalicznych (supermarkety i hipermarkety). Inwestycje w gospodarstwa i rolnicze jednostki przetwarzania pierwotnego w ramach programów przed i poakcesyjnych (takich jak SAPARD oraz rumuński PROW, znacząco przyczyniły się do wzrostu podaży produktów rolnych zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, co odzwierciedla stale rosnący trend eksportowy trwający od lat przed przystąpieniem po dziś dzień.

### ***Poakcesyjne trendy w rumuńskim handlu produktami rolno-spożywczymi***

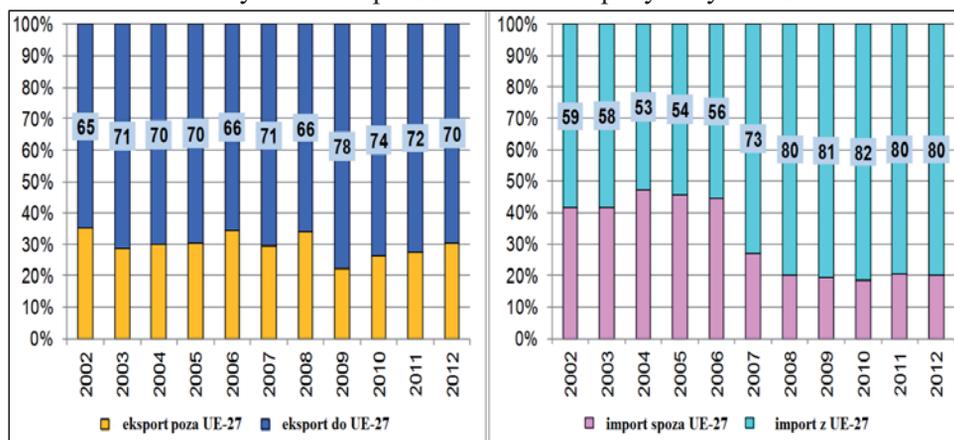
Po wejściu do UE działania w ramach rumuńskiego sektora produktów rolno-spożywczych ukierunkowane były na zwiększenie konkurencyjności poprzez poprawienie wydajności i jakość produktu w całym łańcuchu żywnościowym, aby poprawić dostępność zarówno na jednolitym rynku UE, jak i na rynkach międzynarodowych.

Dla Rumunii wejście do UE oznaczało, przynajmniej w pierwszych dwóch latach, znaczny wzrost w łącznej międzynarodowej wymianie handlowej produktów rolno-spożywczych; tym samym w 2008 r. jej całkowita wartość była dwukrotnie wyższa niż w 2006 r. – ostatnim roku przed akcesją. Bezwzględna wartość handlu produktami rolno-spożywczymi zwiększyła się zarówno w okresie przed przystąpieniem do UE, jak i po przystąpieniu, notując lekki regres w 2009 r. Z perspektywy handlu produktami rolno-spożywczymi kryzys gospodarczy spowodował spadek całkowitego wolumenu obrotów handlowych w 2009 r., by następnie zapoczątkować trend zwyżkowy.

W łącznych obrotach rumuńskiego handlu międzynarodowego handel pozawspólnotowy po akcesji stanowi około 28% dla eksportu i około 20% dla importu. W ciągu dwóch pierwszych lat po przystąpieniu do UE (2007-2008) rumuński handel międzynarodowy dokonywał korekt po wejściu na jednolity rynek, a następnie w 2009 r. kryzys gospodarczy zmienił wskaźniki handlowe miejsca przeznaczenia i pochodzenia (rysunek 2).

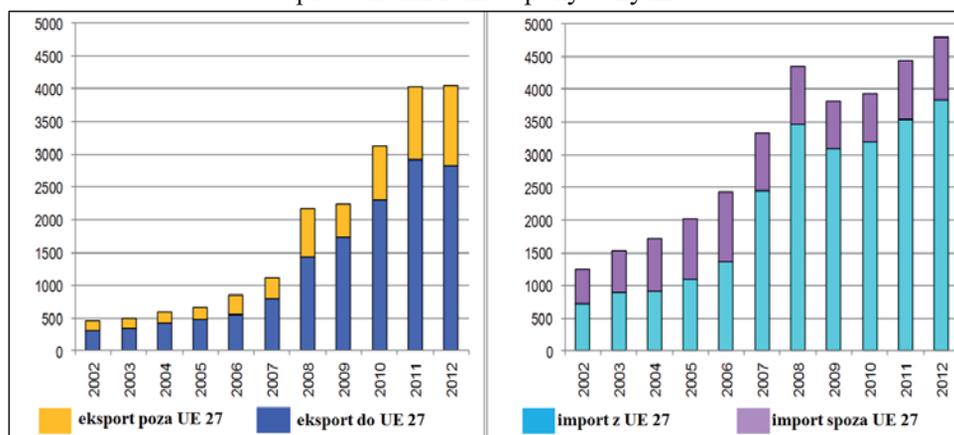
Trendy rozwojowe w rumuńskim handlu pozawspólnotowym są różne od tych w handlu wewnątrzspólnotowym (rysunek 3). Tym samym eksport pozawspólnotowy rósł nieustannie, osiągając najwyższą wartość w 2011 r. (1,1 mld euro), natomiast trend zwykły dla importu z okresu przed przystąpieniem do UE odwrócił się od 2008 r. i w 2010 r. spadł do minimum 720 mln euro, by następnie z powrotem wzrosnąć do 903 mln euro w 2011 r.

Rysunek 2. Udział handlu pozaunijnego i wewnątrzunijnego w całkowitym handlu produktami rolno-spożywczymi Rumunii



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Rysunek 3. Rumuński handel pozaunijny i wewnątrzunijny w handlu produktami rolno-spożywczymi



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Deficyt w wewnątrzspółnotowym handlu produktami rolno-spożywczymi spadał nieustannie tak samo jak bilans pozawspółnotowy, z powodu łącznego oddziaływania rozwoju eksportu i regresu importu. Rok 2010 był wyjątkowy, ponieważ po raz pierwszy od 1990 r. pozawspółnotowy bilans handlu produktami rolno-spożywczymi okazał się dodatni: eksport przekroczył import, a trend ten trwał również w 2011 r.

Przepływy rumuńskiego pozawspółnotowego handlu produktami rolno-spożywczymi są inne niż te dla UE-27 pod względem udziału krajów przeznaczenia i krajów pochodzenia (tabela 1). Jest to całkiem normalne, biorąc pod uwagę następujące okoliczności:

- a. w latach dziewięćdziesiątych Rumunia straciła kilka ważnych rynków eksportu – rynki byłej RWPG, głównie Rosję;
- b. zdobywanie nowych rynków międzynarodowych i UE okazało się dosyć trudnym zadaniem, głównie z powodu barier sanitarnych i weterynaryjnych;
- c. wdrożenie umów o wolnym handlu zawartych z różnymi krajami i grupami krajów ułatwiło dostęp rumuńskim produktom rolno-spożywczym do tych rynków;
- d. bliskość tych krajów pozwoliła na zwiększenie przepływów handlowych stymulowanych również przez niższe koszty transportu.

Tabela 1. Rumuński pozawspółnotowy handel produktami rolno-spożywczymi: najważniejsze kraje przeznaczenia eksportu i kraje pochodzenia importu

Pozycja	2003		2006		2010	
	Kraj	%	Kraj	%	Kraj	%
<b>Kraje przeznaczenia eksportu</b>						
1	Chorwacja	18,1	Turcja	19,6	Turcja	17,3
2	Turcja	16,0	Chorwacja	14,8	Korea	10,6
3	Syria	14,2	Pakistan	9,2	Syria	6,5
4	Mołdawia	10,4	Mołdawia	6,4	Izrael	5,5
5	Pakistan	7,9	Federacja Rosyjska	5,2	Arabia Saudyjska	5,4
6	USA	4,5	Bośnia i Hercegowina	5,1	Filipiny	4,9
<b>Kraje pochodzenia importu</b>						
1	Brazylia	20,6	Brazylia	25,3	Brazylia	21,5
2	USA	13,0	USA	12,6	Turcja	15,6
3	Rosja	9,3	Turcja	8,5	USA	6,8
4	Turcja	7,5	Kanada	7,6	Chiny	6,7
5	Kanada	5,6	Mołdawia	5,3	Argentyna	5,7
6	Mołdawia	5,5	Ekwador	5,0	Mołdawia	4,4

*Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.*

Przystąpienie do UE zmieniło zasady gry pod względem taryf i kontyngentów importowych, ale kierunki przepływów pozostały prawie bez zmian, nawet jeśli w niektórych przypadkach wielkość wymiany w pewnym zakresie spadała (jak w przypadku Republiki Mołdawii).

### ***Wyniki rumuńskiego handlu produktami rolno-spożywczymi na rynku wewnętrznym***

Aby ocenić wyniki rumuńskiego eksportu produktów rolno-spożywczych, obliczono udział niektórych produktów w całym rumuńskim eksporcie produktów rolno-spożywczych (tabela 2), jak i w handlu wewnętrznym (tabela 3).

Niektóre produkty przetrwały na rynku UE, a wśród nich także kilka produktów rolno-spożywczych. Jednocześnie niektóre rumuńskie produkty tradycyjne zniknęły (a dokładniej mówiąc znacznie zmniejszył się udział w rynku) z przepływów handlowych.

Niektóre rynki straciły inne zyskały, dlatego chcemy zidentyfikować „zwycięzców” i „przeegranych” okresu przed akcesją i po przystąpieniu do UE wśród rumuńskich produktów rolno-spożywczych. Ich dynamiczny rozwój na rynku międzynarodowym jest blisko związany z ich konkurencyjnością.

Jeżeli przyjrzymy się głównym produktom rolno-spożywczym eksportowanym z Rumunii we wspomnianym okresie, to możemy zidentyfikować „zwycięzców”, którymi są produkty nadal konkurencyjne, które zwiększyły swój udział zarówno w całkowitym rumuńskim eksporcie produktów rolno-spożywczych (tabela 2), jak i w handlu wewnętrznym (tabela 3).

Możemy określić dwa podtypy produktów „zwycięskich”: aktywne, które wykazują trend rosnący i mają bardzo dobre perspektywy (konkurencyjność), zalicza się do nich: kukurydzę, nasiona słonecznika, olej słonecznikowy, żywe owce i kozy; oraz produkty pasywne wykazujące rozwój liniowy pod naciskiem różnych czynników (pszenica i miód).

Zboża i nasiona roślin oleistych były ważnym produktem eksportowym, ale ilości dostępne na eksport wykazują silne wahania roczne, ponieważ ten produkt krajowy jest silnie wrażliwy na warunki atmosferyczne (szczególnie na ostre susze). Członkostwo w UE oznaczało dla Rumunii większy dostęp tych produktów do rynku UE, jednak przez ostatnie cztery lata zboża były eksportowane głównie do krajów spoza UE.

Rumunia jest jednym z trzech największych producentów słonecznika w UE; tym samym ich eksport wynosi 15-22% eksportu na rynek UE.

Trend w przypadku rzepaku wydaje się mocno zmienny: w latach 2008-2010 rósł znacznie, a następnie w 2011 r. dołączył do „przeegranych”.

Żywe zwierzęta były jednym z najbardziej konkurencyjnych produktów eksportowych w rumuńskim handlu produktami rolno-spożywczymi. Handel ten wzrósł w 1995 r., kiedy to weszła w życie umowa stowarzyszeniowa o handlu, zawarta pomiędzy Rumunią a UE, a następnie ponownie w 1997 r. gdy ze względu na brak ubojni i zakładów przetwórstwa mięsa zatwierdzonych przez UE kwoty dla mięsa i produktów mięsnych zostały przekształcone w kwoty dla zwierząt żywych. W przyszłości trend ten pewnie się odwróci, biorąc pod uwagę fakt, że na rynek weszły nowe zakłady przetwórstwa mięsnego (certyfikowane przez UE), które będą przetwarzać i eksportować produkty mięsne o wyższej wartości dodanej, tym samym przyczyniając się do ograniczenia eksportu zwierząt żywych.

Tabela 2. Rumuński eksport: udział wybranych produktów w łącznym eksporcie produktów rolno-spożywczych (%).

Produkt	Kod HS	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zboża	10	2,0	9,8	8,3	6,6	16,3	13,9	12,6	14,2
Pszenica	1001	0,4	5,2	2,9	3,2	7,2	5,5	4,9	6,5
Kukurydza	1005	1,6	3,7	4,1	2,6	6,6	6,4	6,4	6,6
Nasiona roślin oleistych	12	10,9	12,8	7,4	18,0	14,2	14,4	15,2	9,3
Ziarna słonecznika	1206	9,4	8,7	3,5	5,7	4,5	4,5	7,6	6,7
Nasiona rzepaku	1205	0,1	3,4	3,1	11,0	8,9	8,9	6,5	0,9
Nasiona soi	1201	0,4	0,4	0,3	0,4	0,2	0,4	0,5	0,6
Warzywa	07	6,3	3,9	3,7	1,9	1,9	2,0	1,3	1,2
Ziemniaki	0701	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Owoce	08	4,1	3,1	2,4	1,1	1,1	1,4	1,4	1,4
Jabłka, gruszki i pigwy	0808	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1
Żywe owce i kozy	0104	11,3	7,3	5,8	3,1	3,4	2,3	2,3	1,1
Mięso	02	2,4	1,8	2,3	1,9	3,1	3,6	5,1	6,2
Wieprzowina	0203	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,7
Drób	0207	1,3	0,0	0,3	0,8	2,2	2,5	3,7	4,1
Miód	0409	4,1	1,9	1,0	0,8	1,3	1,0	0,7	0,8
Olej słonecznikowy	1512	2,4	2,1	2,4	2,0	2,1	3,5	4,4	3,4
Wino	2204	2,8	1,3	0,9	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3

*Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.*

Głównymi „przegranymi” w rumuńskim handlu produktami rolno-spożywczymi są: wieprzowina, mięso kurcząt, jabłka i wino.

W 1990 r. udział wieprzowiny w rumuńskim eksporcie produktów rolno-spożywczych wynosił 21%; w 1995 r. obniżył się do 12,5%, a w latach 1997-2008 spadł do zera [Voicilaş 2013]. Podobny trend można zaobserwować w przypadku mięsa kurcząt: w 1991 r. jego udział w eksporcie wynosił około

18%, w 1995 r. obniżył się do 7%, a w latach 1997-2002 spadł do zera. Działo się tak ponieważ do 1996 roku świnie i drób hodowane były w wielkich przedsiębiorstwach państwowych, które przez lata zbankrutowały i zostały rozwiązane w 1997 r. Chów świń i drobiu od razu zaczął odżywać w nowych prywatnych gospodarstwach, ale był to powolny i trudny proces. Działania inwestycyjne były ważne, ale nowa produkcja musiała także stawić czoła potężnej konkurencji ze strony CEFTA, a (po 2004 r.) także ze strony krajów UE (takich jak Węgry i Polska), które natychmiast przebiły się na rumuńskie rynki i jeszcze bardziej utrudniły rumuńskim producentom zadanie polegające na odzyskaniu utraconego rynku krajowego, nie mówiąc już nawet o rynkach zagranicznych. Dopiero w ostatnich latach te dwa produkty pojawiły się ponownie w wykazie produktów eksportowych. Wydaje się, że sytuacja w przypadku mięsa kurcząt jest lepsza. Eksport wieprzowy do UE był również zabroniony aż do końca 2013 r. ze względów weterynaryjnych, natomiast Rosja nałożyła zakaz na rumuński eksport mięsa oraz produktów mięsnych w 2009 r.

Tabela 3. Udział wybranych produktów rumuńskich w eksporcie na rynek wewnątrzunijny (%)

Produkt	Kod HS	2003	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zboża	10	0,2	1,2	1,0	1,2	3,7	4,2	3,8	4,0
Pszenica	1001	0,1	1,5	0,8	1,3	3,9	3,7	3,4	4,4
Kukurydza	1005	0,5	1,7	1,8	1,9	5,5	7,3	6,7	6,2
Nasiona roślin oleistych	12	1,5	2,7	1,7	5,8	5,5	6,6	7,2	3,8
Ziarna słonecznika	1206	12,1	16,7	7,7	15,2	13,0	14,8	21,8	17,9
Nasiona rzepaku	1205	0,1	3,3	2,5	10,4	11,6	12,7	9,2	1,1
Nasiona soi	1201	0,4	0,8	0,8	1,5	0,6	1,6	2,6	2,2
Warzywa	07	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Ziemniaki	0701	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
Owoce	08	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3
Jabłka, gruszki i pigwy	0808	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,2	0,4	0,2
Żywe owce i kozy	0104	29,7	25,3	26,5	32,4	33,7	32,0	36,5	22,9
Mięso	02	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,6	0,7
Wieprzowina	0203	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
Drób	0207	0,2	0,0	0,1	0,3	1,0	1,5	2,4	2,6
Miód	0409	9,2	8,5	5,3	5,8	10,1	9,4	8,4	8,4
Olej słonecznikowy	1512	2,3	2,7	2,8	2,7	4,0	8,1	8,7	6,3
Wino	2204	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

*Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.*

Jabłka (+ gruszki i pigwy) są kolejnym wielkim „przegranym” rumuńskiego handlu produktami rolno-spożywczymi. W 1990 r. ich udział w eksporcie

wynosił 4,5%, w 1995 r. obniżył się do 1,9%, a w kolejnych latach aż do 2006 r. spadł niemal do zera. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy można wymienić: spadek krajowej produkcji zapoczątkowany w 1998 r. wskutek rozwiązania gospodarstw państwowych (które obejmowały prawie połowę powierzchni zajętej przez sady) oraz liberalizacja handlu umożliwiającą wyższy import po niskiej cenie. Nowe prywatne gospodarstwa sadownicze potrzebowały czasu na rozpoczęcie wydajnej produkcji w środowisku rynkowym. Ponadto nie istniały żadne stowarzyszenia producentów owoców (które zaczęły powstawać całkiem niedawno) i dlatego duzi sprzedawcy detaliczni wybierali import owoców, zamiast korzystać z fragmentarycznej podaży krajowej.

Brak organizacji podaży krajowej stanowi główną przeszkodę dla eksportu warzyw. Ten sam powód oraz preferencja dużych sprzedawców detalicznych dla tanich warzyw importowanych z Turcji wraz z istotnymi ulgami fiskalnymi w tym obszarze to główne przyczyny wzrostu importu warzyw prowadzącego do sytuacji, w której Rumunia jest importerem netto owoców i warzyw.

W latach 1990-2000 rumuńskie wino miało około 7% udział w eksporcie produktów rolno-spożywczych. W kolejnych latach spadł on niemal do zera. Restrukturyzacja winiarni była powolna i kosztowna, ponieważ wymagała istotnych inwestycji technologicznych oraz inwestycji w nowe winnice będące w stanie dostarczać wysokiej jakości winogrona. Krajowa produkcja wina jest głównie spożywana w kraju, pewne nadwyżki są eksportowane do Rosji i Mołdawii. Wysokiej jakości wina rumuńskie wolno zdobywają rynki UE, ponieważ konkurencja na rynku tego produktu jest silna.

#### **7.4. Wnioski**

UE-27 jest liderem w łącznym handlu światowym produktami rolno-spożywczymi. Ostatnie dwa rozszerzenia (w 2004 r. i 2007 r.) miały istotny wpływ na unijny handel. Jego wartość wzrosła w ujęciu realnym, głównie z uwagi na wkład nowych państw członkowskich poprzez zwiększenie wielkości obrotów handlowych. Jednak nowe państwa członkowskie dodały również swoje ujemne bilanse pozawspólnotowego handlu produktami rolno-spożywczymi do bilansów starych państw członkowskich, tym samym przyczyniając się tymczasowo do zwiększenia deficytu w obrotach handlowych UE-27. W ujęciu ogólnym ostateczny wynik najnowszego rozszerzenia UE jest dodatni w odniesieniu do pozawspólnotowej wielkość handlu i po przejściu wstrząsu kryzysu gospodarczego eksport wzrastał szybciej niż import, prowadząc do obniżenia deficytu w obrotach handlowych z 24 mln euro w 2008 roku do 4,5 miliarda euro w 2012 r. Wstrząs był jeszcze słabszy w handlu wewnątrzunijnym:

całkowita wysyłka spadła o 5,7% w latach 2008/2009, ale natychmiast powróciła do normalnego stanu w 2010 r. (+ 8% w porównaniu do 2009 r.). W ostatniej dekadzie bezwzględna wartość rumuńskiego międzynarodowego handlu produktami rolno-spożywczymi nieustannie rosła. Przez ostatnie trzy lata handel wewnątrzspółnotowy stanowił 73%. W związku z jednoczesnym wpływem rozwoju eksportu i regresu importu po 2008 r. rumuński bilans handlu pozawspółnotowego i wewnątrzspółnotowego produktami rolno-spożywczymi stale zmniejszał się od historycznego maksimum – 1,65 mld euro w 2007 roku, do 631,6 mln euro w 2011 r. Po raz pierwszy od 1990 r. pozawspółnotowy bilans handlu produktami rolno-spożywczymi stał się dodatni w 2010 r.: eksport przekroczył import, a trend ten trwał w 2011 r. a nawet w 2012 r.

Analiza indywidualnych wyników rumuńskich produktów rolno-spożywczych na rynku wewnętrznym pozwoliła na zgrupowanie tych produktów w trzech kategoriach: „aktywni zwycięzcy” (wykazujący trend rosnący i dobrą konkurencyjność), „pasywni zwycięzcy” (wykazujący rozwój liniowy pod naciskiem różnych czynników) i „przegranii”.

Do aktywnych zwycięzców zalicza się kukurydza, nasiona słonecznika, olej słonecznikowy, żywe owce i kozy. Wśród pasywnych zwycięzców znajdziemy pszenicę i miód. Natomiast przegrani to: wieprzowina, mięso kurcząt, jabłka i wino.

Różne krajowe i zewnętrzne czynniki wpływały na wyniki wszystkich analizowanych produktów: prywatyzacja, upadłość gospodarstw państwowych, wdrożenie unijnej przedakcesyjnej umowy handlowej, członkostwo w CEFTA, inwestycje zagraniczne i krajowe, programy wsparcia przedakcesyjnego (SAPARD), poakcesyjny program PROW. Przystąpienie do UE miało bezpośredni pozytywny wpływ na rumuński handel produktami rolno-spożywczymi, dając im wolny dostęp do jednolitego rynku. Jednak istnieje również ważny pośredni wpływ polegający na wprowadzeniu WPR, która po pierwszych 6 latach dała wyższą i lepszą jakość podaży krajowej produktów rolno-spożywczych stanowiących podstawę dla rosnącej konkurencyjności rumuńskich produktów, co doprowadziło do wzrostu eksportu zarówno na rynki wewnętrznym, jak i pozaunijne.

## **Podziękowania**

W niniejszym artykule wykorzystano wyniki częściowe z projektu realizowanego w ramach 7. Programu Ramowego na rzecz Konkurencyjności (Międzynarodowe porównanie łańcuchów dostaw produktów w sektorach rolno-spożywczych: determinanty ich konkurencyjności i wydajności na rynkach unijnych i międzynarodowych), finansowany przez Wspólnotę Europejską i Krajowe Ministerstwo Edukacji i prowadzony przez IAMO (Halle/Saale, Niemcy).

## Literatura

1. Gavrilescu C., (2013), *Recent trends in the Romanian agri-food trade with Hungary*, Scientific Papers – Agricultural Management, seria I, tom XV(1), Timișoara, str. 177.
2. Komisja Europejska, (1999a), *Territorial competitiveness – Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience*, Rural Innovation, Dossier no 6, LEADER European Observatory, dostępne na strony internetowe: <http://ec.europa.eu/agriculture>.
3. Komisja Europejska, (1999b), *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation of Regions in the EU*.
4. Rusali M., Gavrilescu C., (2008), *Romanian agricultural products' competitive advantages and disadvantages in the external commercial relations*, Scientific Papers, Agricultural Management, seria I, tom X (1), Timișoara, str. 26.
5. Schaller L., Kapfer M., Kantelhardt J., Van Zanten B., Verburg P., (2012), *Landscape as a driver for competitiveness* (FP 7 Project no. 289578-Claim Supporting the role of the Common agricultural policy in Landscape valorization: Improving the knowledge base of the contribution of landscape management to the rural economy, Deliverable D3.14, Amsterdam, Lead beneficiary VU-IVM).
6. Thomson N., Ward N., (2005), *Rural Areas and Regional Competitiveness*, (Report to Local Government Rural Network), Centre for Rural Economy Research (ISBN 1-903964-23-7).
7. Voicilaș M., (2013), *Gains and losses of Romanian agri-food products on EU intra-trade market*, paper presented at the 2-nd International Conference *Competitiveness of agrofood and environmental economy*, Bukareszt, Uniwersytet Nauk Ekonomicznych, (w druku).

## **II. Nowa Wspólna Polityka Rolna – zrównoważenie i cele społeczno-środowiskowe**

Prof. dr hab. Jacek Kulawik, dr inż. Michał Soliwoda,  
dr inż. Joanna Pawłowska-Tyszko  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB,  
Warszawa, Polska

### **1. Finansowe aspekty zrównoważenia rolnictwa**

#### **1.1. Wstęp**

Jednym z najbardziej aktualnych problemów wynikających z rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego jest zanieczyszczenie środowiska i niekorzystne zmiany społeczne, które prowadzą do nieefektywnego wykorzystania posiadanych zasobów. W związku z tym pojawia się konieczność dokonania zmian w dotychczasowych wzorcach konsumpcji i produkcji. Potrzeba rozwiązania lub co najmniej złagodzenia efektów zewnętrznych dotyczy również rolnictwa. Stąd w polityce rolnej Unii Europejskiej coraz częściej akcentuje się zagadnienie zrównoważonego rozwoju rolnictwa jako odpowiedź na narastające zagrożenia środowiskowe i cywilizacyjne.

Celem niniejszego artykułu jest próba wskazania współzależności między finansami a zrównoważeniem rolnictwa. Do realizacji założonego celu przyjęto następujące hipotezy robocze:

- wpływ finansów na zrównoważenie rolnictwa bywa często przeceniany, głównie dlatego, że same instrumenty finansowe rzadko tworzą spójny system zachęt i antybodźców,
- w rolnictwie możliwe jest rozluźnienie związku między jego zrównoważeniem a subsydiami.

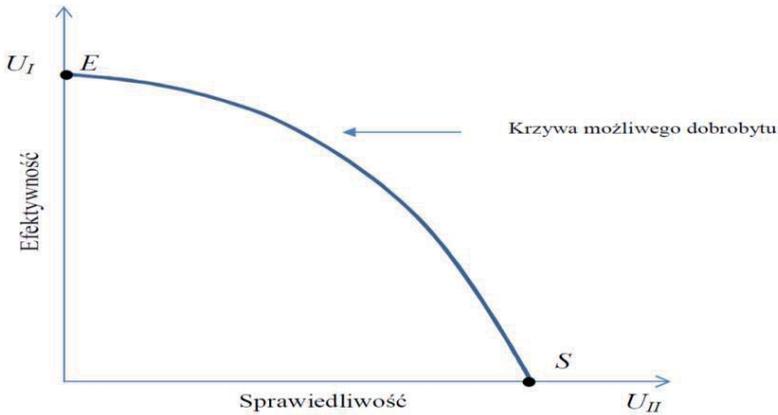
Przeprowadzone badania mają charakter rozważań teoretycznych i stanowią przyczynek do dalszych analiz.

#### **1.2. Opodatkowanie vs efektywność i sprawiedliwość**

Narzędziem, które determinuje zachowania podmiotów na rynku a przez to może być wykorzystywane do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, jest system podatkowy. Jedną z głównych kwestii polityki podatkowej jest problem substytucyjności pomiędzy efektywnością ekonomiczną a sprawiedliwo-

ścią. Oznacza to, że jeśli chcemy mieć bardziej sprawiedliwe podatki, to musi to odbywać się kosztem efektywności, a zatem także kosztem dobrobytu społecznego. Współzależność tą prezentuje rysunek 1.

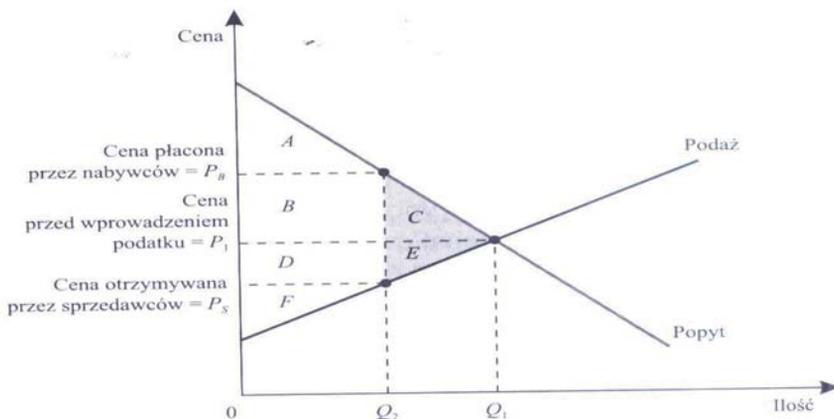
Rysunek 1. Krzywa wymienności (*trade-off*) między ekonomiczną efektywnością a sprawiedliwością



Źródło: [Grądzalski 2004].

Skutkiem nałożenia podatków jest powstanie straty dobrobytu, która oznacza ubytek nadwyżki całkowitej w wyniku ograniczenia rozmiarów rynku poniżej optymalnych. Na rysunku 2 przedstawiono wpływ opodatkowania na dobrobyt.

Rysunek 2. Strata dobrobytu powodowana przez podatki



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Mankiw, Taylor 2009].

Nałożenie podatku spowoduje zachwianie równowagi rynkowej i pojawienie się straty dobrobytu (pole CE), zwanej często beżużytecznym efektem opodatkowania. Dzieje się tak, ponieważ opodatkowanie zazwyczaj podnosi cenę dla konsumenta (z P1 do PB) i obniża cenę dla producenta (z P1 do PS). Z ekonomicznego punktu widzenia pojawia się realny koszt, który polega na spadku poziomu sprzedaży z punktu Q1 do punktu Q2, co w konsekwencji przekłada się na obniżenie poziomu dobrobytu. Strata dobrobytu będzie tym większa, im wyższe będą obciążenia podmiotów działających na rynku. Oznacza to, że każdorazowe nałożenie podatku jest odbierane jako nieefektywne wykorzystanie posiadanych zasobów.

### 1.3. Instrumenty zrównoważenia rolnictwa – wybrane kategorie

Istnieje wiele sposobów i metod sprzyjających wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. W literaturze przedmiotu pojawiają się różnorodne ich klasyfikacje. Na potrzeby niniejszej pracy dokonano podziału tych instrumentów na: finansowe (podatki i subsydia) oraz rynkowe i pozarynkowe, wśród których szczególne miejsce zajmują narzędzia organizacyjne (np. optymalizacja produkcji) oraz instytucjonalne (np. „agent środowiskowy”).

Rządy państw starają się tak projektować systemy podatkowe, aby uzyskać jak największy przychód i jednocześnie nie naruszać stabilności i bezpieczeństwa socjalnego podmiotów. Stąd też rolnicze systemy podatkowe składają się z wielu różnych podatków, co gwarantuje duży udział obywateli w finansowaniu zadań państwa (tabela 1).

Tabela 1. Podstawowe rodzaje podatków w rolnictwie w wybranych krajach UE i USA

Rodzaje podatków	Francja	Włochy	Anglia	Irlandia	Niemcy	USA	Polska
Podatek dochodowy	+	+	+	+	+	+	+
Podatek korporacyjny	+	+	+	+	+	+	+
Podatek majątkowy	+	-	+	+	- <sup>aa</sup>	-	+
Podatek gruntowy	+	- <sup>a</sup>	-	-	+	-	-
Podatki lokalne (z wyjątkiem gruntowego, z włączeniem podatku rolnego)	+	+	-	-	+	+	+
VAT	+	+	+	+	+	-	+
Podatek od sprzedaży	-	-	-	-	-	+	-
Składki socjalne	+	+	+	+	+	+	+

Objaśnienia: <sup>a</sup> włączony do podatku dochodowego; <sup>aa</sup> włączony do podatku gruntowego

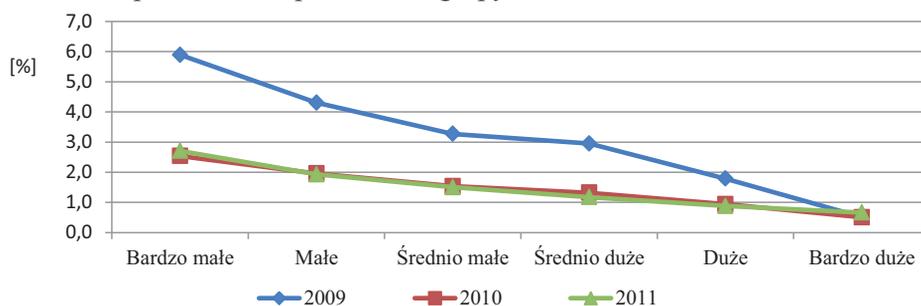
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dziemianowicz 2007].

W niektórych krajach dla zminimalizowania strat dobrobytu wprowadza się preferencyjne rozwiązania podatkowe. Systemy takie rozwinęły się szczególnie w tych krajach, gdzie w strukturze dominują drobne jednostki produkcyjne, np. we Francji, Niemczech, Włoszech czy w Polsce. Jak zauważa jednak Dziemianowicz [2007], rozwiązania takie są zazwyczaj nieefektywne i często prowadzą do nadużyć zarówno wewnątrz sektora, jak również w transakcjach międzysektorowych.

Przykładem preferencyjnych rozwiązań stosowanych w polskim rolnictwie jest podatek rolny. Obciążenia dochodów z tytułu tego podatku maleją wraz ze wzrostem siły ekonomicznej (rysunek 3), co oznacza, że największe straty dobrobytu ponoszą gospodarstwa najsłabsze.

Sytuacja ta wskazuje, że konstrukcja podatku jest nie tylko nieefektywna, ale przede wszystkim wewnątrznie niesprawiedliwa.

Rysunek 3. Obciążenia dochodów z rodzinnego gospodarstwa rolnego podatkami w podziale na grupy ESU w latach 2009-2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN 2009-2011.

Przedstawione rozwiązania podatkowe nie stymulują działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój gospodarstw rolniczych. Niekiedy jednak podatki mogą mieć pozytywne oddziaływanie i przyczyniać się do poprawy efektywności. Narzędzia te mogą być stosowane w koncepcji zrównoważonego rozwoju w celu zmniejszenia efektów zewnętrznych (tabela 2). Przykładem takich rozwiązań mogą być podatki od ilości sprzedanej, od żywności śmieciowej czy też od funduszu płac. Pozytywnym efektem ich stosowania może być obniżenie produkcji i konsumpcji dóbr silnie obciążonych kosztami zewnętrznymi, ograniczenie strat w dobrobycie, przejście na nowe technologie przyjazne środowisku, tworzenie nowych wzorców konsumpcji i produkcji, zwiększenie skłonności do oszczędzania, efektywne wykorzystanie zasobów pracy. Wydaje się, że w zestawie instrumentów finansowych znaczenie tych podatków będzie rosło.

Tabela 2. „Nowe” podatki a efektywność i sprawiedliwość

Rodzaj podatku	Efektywność opodatkowania (efektywność ekonomiczna, społeczna i ekologiczna)	Sprawiedliwość
Podatek od ilości sprzedanej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Przejściowe zmniejszenie dochodów,</li> <li>• Zróżnicowanie dochodów ludności,</li> <li>• Zmniejszenie liczby miejsc pracy wśród pracowników najemnych,</li> <li>• Redukcja wynagrodzeń,</li> <li>• Ilość towaru wprowadzanego do obrotu ograniczona wielkością podatku – możliwość wykorzystania terenów rolniczych na cele środowiskowe.</li> </ul>	Trudna do określenia, zależna od krańcowej użyteczności
Podatek od „żywności śmieciowej”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zmniejszenie podaży dobra opodatkowanego,</li> <li>• Zmiana struktury produkcji,</li> <li>• Okresowe zmniejszenie przychodów przedsiębiorstwa,</li> <li>• Krótkotrwale zmiany w strukturze zatrudnienia i wynagrodzeń,</li> <li>• Dodatni wpływ na bilans NPK,</li> <li>• Przejście na efektywne technologie przyjazne dla środowiska (produkcja ekstensywna),</li> <li>• Podniesienie bezpieczeństwa żywności (jakość produktu, GMP, GHP).</li> </ul>	Trudna do określenia, zależna od krańcowej użyteczności
Podatek od funduszu płac	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nie wpływa na wysokość płac po opodatkowaniu, a tym samym stratę dobrobytu,</li> <li>• Może spowodować migrację zarobkową pracowników i regionalne zróżnicowanie wynagrodzeń.</li> </ul>	Jest postrzegany jako sprawiedliwy

*Źródło: opracowanie własne.*

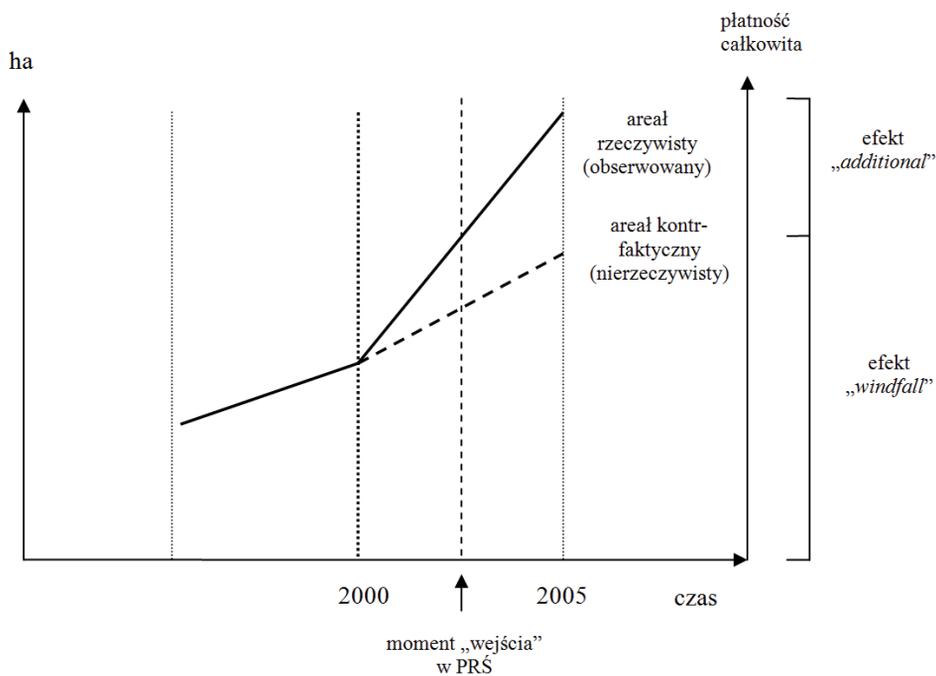
W UE i w wielu innych krajach OECD zachęcanie producentów do dostarczania dóbr publicznych i internalizacji kosztów zewnętrznych odbywa się za pomocą subsydiów. Istnieje jednak problem adekwatnego subsydiowania rolników za dostarczanie dóbr publicznych i internalizację efektów zewnętrznych. Rysunek 4 przedstawia wpływ subsydiów na podejmowanie działań prośrodowiskowych.

Linia ciągła jest odpowiednikiem powierzchni UR faktycznie objętej zobowiązaniem rolnośrodowiskowym, przerywana zaś potencjalnej, która oznacza, że część rolników zachowywałaby się tak, jak gdyby realizowała przedsięwzięcia rolnośrodowiskowe. W ślad za tym pojawiają się dwa efekty:

- *additional* – wartość dodana powstająca dzięki realizacji zobowiązania;
- *windfall* – nadzwyczajny, nieoczekiwany dochód.

Rolnikowi powinno faktycznie przysługiwać wynagrodzenie z budżetu jedynie za osiągnięcie efektu *additional*. Można przypuszczać, że działania ukierunkowane na wsparcie pozafinansowe, czyli edukację rolniczą, doradztwo w zakresie wykorzystania technik przyjaznych środowisku, innowacje w gospodarstwie, mogą dać lepsze efekty aniżeli wsparcie w postaci dopłat.

Rysunek 4. Efekt „additional” i „windfall” w programach rolnośrodowiskowych



Źródło: [Chabé-Ferret, Subervie 2012].

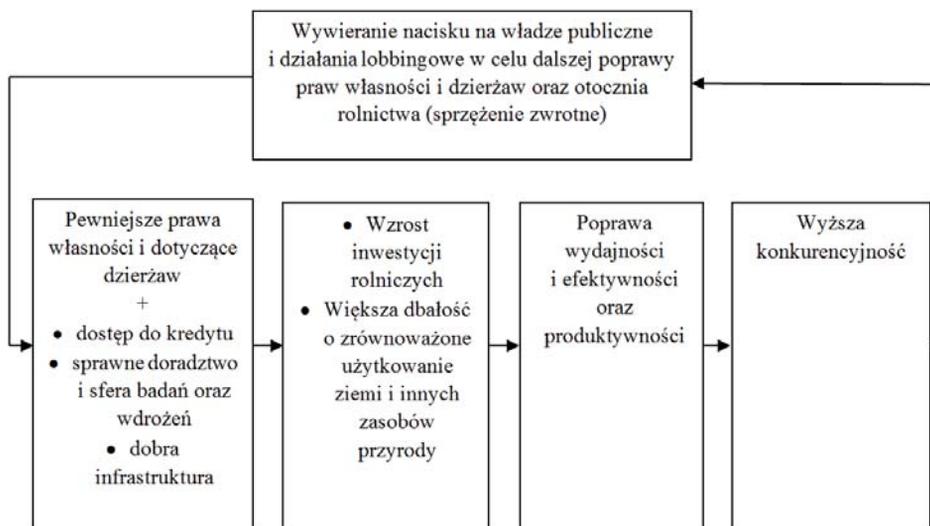
#### 1.4. Rynkowe i pozarynkowe instrumenty łagodzenia efektów zewnętrznych

Praktyka wskazuje, że istnieje wiele sposobów poprawy efektywności gospodarstw bez użycia instrumentów finansowych, co oznacza, że można pogodzić cele ekonomiczne z celami środowiskowymi. Chodzi m.in. o tradycyjne metody prowadzenia produkcji roślinnej i zwierzęcej zgodnie z programami rolnośrodowiskowymi, tzn. przestrzeganie zasad prawidłowego doboru i następowstwa roślin, redukcję zachwaszczenia oraz ograniczenie wzrostu azotu w glebie.

Z niemieckich badań [Karpenstein-Machan i in. 2013] dotyczących optymalizacji oraz stosowania przed i poplonów i ich wpływu na wyniki gospodarowania wynika, że właściwy dobór roślin w strukturze zasiewów, odpowiednie zmianowanie może wyraźnie wpłynąć na poprawę nadwyżki bezpośredniej gospodarstw.

Oprócz optymalizacji w gospodarstwie rolniczym można stosować inne sposoby łagodzenia skutków negatywnych efektów zewnętrznych. Schemat 1 wskazuje, że dzięki samemu tylko wzmocnieniu praw własności można doprowadzić do poprawy konkurencyjności i głębszego zrównoważenia rolnictwa.

Schemat 1. Pewność praw własności i dzierżaw a funkcjonowanie konkurencyjnego i zrównoważonego rolnictwa



Źródło: opracowanie własne.

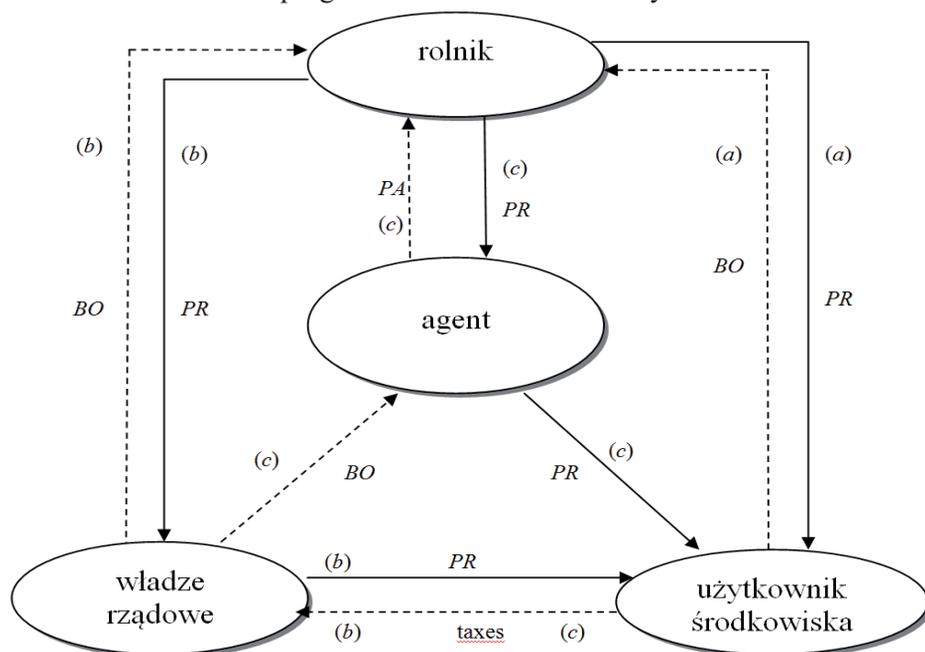
Występują różne rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne w programach rolnośrodowiskowych. Dosyć interesujący jest układ, w którym występuje tzw. agent środowiska przyrodniczego. Na schemacie 2 przedstawiono powiązanie takiego agenta z innymi podmiotami w ramach programów rolnośrodowiskowych. Widać, że transfer praw własności występuje na linii rolnik-użytkownik środowiska. Z kolei władze rządowe dostarczają agentowi subwencję, z której on wypłaca płatności motywujące rolnika do zachowania zasad środowiskowych.

Główną przesłanką za wprowadzeniem agentów środowiska przyrodniczego jest problem występowania wysokich kosztów transakcyjnych, związanych z egzekwowaniem umów między korzystającymi a rolnikami. Umowy między rządem (bądź agencją rządową) i rolnikami wiązałyby się z pewnymi trudnościami: (i) zaangażowanie emocjonalne rolnika w tradycyjną, intensywną działalność rolniczą, (ii) ograniczenie interesów rolnika do własnego gospodarstwa, (iii) brak wiedzy specjalistycznej, a także holistycznego traktowania problemu dóbr publicznych dostarczanych społeczeństwu (włączając „nierolnicze” sposoby produkcji dóbr publicznych).

Agenci środowiska przyrodniczego mogą wykorzystać ekonomię skali, swoimi działaniami obejmując cały krajobraz. Ponadto, agent transferuje do rolnika *know-how* niezbędny do wytwarzania dóbr publicznych. Dzięki agentom

działania programów rolno-środowiskowych mogą być ukierunkowane na potrzeby danego obszaru. „Agent środowiska przyrodniczego” mógłby nabywać *know-how* do dostarczania dóbr publicznych przy niskich kosztach utraconych możliwości oraz motywowałby rolników do korzystania przez nich z technologii przyjaznych środowisku

Schemat 2. „Agent środowiska przyrodniczego” jako uczestnik umów w programach rolnośrodowiskowych



Objaśnienia: PR – prawa własności, PA – płatność, BO – subwencja.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Lippert i in. 1997].

Należy też mieć na uwadze potencjalne problemy związane z wprowadzeniem „agentów środowiska przyrodniczego”, mianowicie trudności w definiowaniu i pomiarze ilości dóbr publicznych, które rolnik powinien dostarczyć. Warto też podkreślić potencjalne konflikty związane z celami dotyczącymi dystrybucji dochodów oraz naruszenie zasady „zanieczyszczający płaci” [Lippert i in. 1997].

W Europie występuje rosnące zainteresowanie różnorodnymi działaniami zbiorowymi w programach rolnośrodowiskowych, co zauważono szczególnie w badaniach holenderskich ekonomistów rolnictwa. Działania zbiorowe umożliwiają dostarczenie tzw. zielonych usług, co wiąże się z wysokim poziomem inwestycji. Hybrydowe struktury zarządzania umożliwiają obniżenia kosztów transakcyjnych zarówno dla regulatora państwowego, a także dla rolników.

W praktyce, w Holandii występują tzw. spółdzielnie środowiskowe; w istocie są to podmioty w formie stowarzyszeń. Potwierdzają to również badania zespołu Polmana [2011], z których wynika, że do głównych przesłanek na rzecz działań zbiorowych należy zaliczyć: konieczność agregowania aktywów znajdujących się w dyspozycji wielu rolników w celu osiągnięcia częściowych celów środowiskowych (np. utrzymanie regionalnego krajobrazu), dostarczanie tzw. „zielonych usług” wymaga specyficznych inwestycji, których skala zwykle przekracza możliwości finansowe pojedynczego interesariusza.

## 1.5. Wnioski

Należy traktować poważnie sygnały, że w przyszłości nastąpi zmniejszenie subsydiów do rolnictwa, które będą musiały być wydatkowane w bardziej przemyślany, efektywniejszy i bardziej ukierunkowany sposób. Już obecnie funkcjonuje sporo rozwiązań instytucjonalnych i quasi-rynkowych, które rozluźniają związek między subsydiami a internalizacją efektów zewnętrznych w rolnictwie i dostarczaniem dóbr publicznych przez ten sektor.

Zastąpienie tradycyjnych narzędzi podatkowych „nowymi” rozwiązaniami będzie wymagało przemyślanych zmian na poziomie organizacji całego systemu podatkowego tak, aby nie zmniejszyć stanu dobrobytu społecznego w rolnictwie i społeczeństwie.

Przewidywać można, że rosnąć będzie upowszechnienie się instrumentów rynkowych i pozarynkowych polityki ekologicznej również w sektorze rolnym. Rozwiązania instytucjonalne, w szczególności „agenci środowiska przyrodniczego” mogą być zaadoptowane jako narzędzia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

## Literatura

1. Chabé-Ferret S., Subervie J., (2012), *Econometric Methods for Estimating the Additional Effects of Agro-Environmental Schemes on Farmers' Practices* [w:] *Evaluation of Agri-Environmental Policies: Selected Methodological Issues and Case Studies*, Burrell A. (red.), OECD, Paris.
2. Dziemianowicz R.I., (2007), *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
3. Grądalski F., (2004), *Wstęp do teorii opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, s. 36.

4. Lippert C., Ahrens H., Rittershofer M., (1997), *The Significance of Institutions for the Design and Formation of Agro-Environmental Policy*, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge 8. Martin-Luther-University Halle, Wittenberg, Halle, s. 6.
5. Karpenstein-Machan M., Zimmermann T., Musshoff O., (2013), *Ökonomische und pflanzenbauliche Optimierung des Anbaus von Nahrungs-, Futter- und Energiepflanzen mit Unterstützung eines Linearen Programmierungsmodells*, Berichte über Landwirtschaft, Bd. 91, Heft 1.
6. Mankiw N.G., Taylor M.P., (2009), *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.
7. Polman N., Slangen L., von Huylenbroeck G., (2011), *Collective approaches to agri-environmental problems*, [w:] *EU Policy for agriculture, food and rural areas*, Oskam A., Meester G., Silvis H., (red.), Wageningen Academic Publishers, Wageningen.

## **2. Zmiany w strukturze społeczno-demograficznej mieszkańców wsi i zatrudnieniu w rolnictwie indywidualnym**

### **2.1. Wprowadzenie**

Jednym z podstawowych wyznaczników procesu wielofunkcyjnego rozwoju wsi jest poprawa jakości kapitału ludzkiego. Warunkuje on uruchomienie pozytywnych procesów przekształceń w sektorze rolnictwa i na obszarach wiejskich, w tym w strukturze pracujących w rolnictwie i poza nim [Becker 1993]. Strukturalny deficyt pozarolniczych miejsc pracy na wsi powoduje, że nadmiar siły roboczej obciąża gospodarstwa rolne i hamuje procesy koncentracji w rolnictwie [Sikorska 2001]. Bezrobocie ukryte w rolnictwie oraz bezrobocie wśród ludności nierolniczej, są podstawowymi wyznacznikami chronicznej nierównowagi na lokalnym rynku pracy, kształtowanej przez różnice w podaży pracy i popycie na nią [Fitzpatrick i in. 2001].

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano głównie na zagadnieniach dotyczących:

- zmian w liczebności i cechach społeczno-demograficznych ludności wiejskiej,
- cech społeczno-demograficznych osób kierujących indywidualnym gospodarstwem rolnym,
- zatrudnienie i nakłady pracy w rolnictwie indywidualnym, ich zróżnicowanie oraz czynniki je warunkujące.

W pracy wykorzystano wyniki badań terenowych prowadzonych cyklicznie przez IERiGŻ-PIB na stałej próbie wiejskich gospodarstw domowych z 76 wsi, głównie z lat 2000, 2005 i 2011. Miejscowości do badań dobrano celowo, tak by stanowiły odzwierciedlenie faktycznych cech społeczno-ekonomicznych obszarów wiejskich, a zwłaszcza struktury obszarowej indywidualnych gospodarstw rolnych. Ankieta obejmowała swym zasięgiem wszystkie gospodarstwa domowe w danych wsiach, w tym również gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 1 ha UR będące w dyspozycji osób fizycznych. Miejscowości były dobrane celowo tak, by wielkość badanych gospodarstw była proporcjonalna do rzeczywistej struktury obszarowej, zarówno w skali kraju, jak i w ujęciu prze-

strzennym [Sikorska 2013]. Ankietowane jednostki stanowiły około jednej piątej faktycznej liczby gospodarstw indywidualnych, a ich liczebność w ostatnich dwóch badaniach kształtowała się następująco: w 2005 roku – 3705, a w 2011 – 3331 jednostek.

Materiał empiryczny z badań terenowych został uzupełniony o dane GUS, w tym z uwzględnieniem danych:

- Spisu rolnego w latach 2002 i 2010;
- Spisu ludności i mieszkań w latach 2002 i 2011;
- Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

## **2.2. Liczebność i struktura społeczno-ekonomiczna ludności wiejskiej**

Według danych GUS, tereny wiejskie zamieszkuje 39,2% ludności kraju. W stosunku do 2002 roku liczebność populacji wiejskiej wzrosła o 3,3% (o 486,2 tys. osób). Mimo wzrostu bezwzględnej liczby ludności wiejskiej i spadku o 0,9% liczebności mieszkańców miast, udział zbiorowości zamieszkującej tereny wiejskie wśród ogółu naszych obywateli powiększył się tylko o 1 p.p.

Z perspektywy wpływu uwarunkowań demograficznych na sytuację ekonomiczną obszarów wiejskich, istotne są zmiany w kształtowaniu się struktury ludności według wieku, przede wszystkim zaś relacje pomiędzy liczebnością osób w wieku nieprodukcyjnym i produkcyjnym. Pozwalają one na ocenę procesu starzenia się społeczności. W latach 2002-2011 w zakresie liczebności i struktury wiejskiej ludności według ekonomicznych grup wieku zaszły znaczące zmiany. Było to konsekwencją (podobnie, jak i w populacji miejskiej) przesuwania się ludności do kolejnych grup wiekowych w czasie wyżów i niżów demograficznych.

W latach 2002-2011 o 16,8% zmniejszyła się liczebność wiejskiej populacji w wieku przedprodukcyjnym, a udział z 26,5 do 21,4%. W omawianym okresie liczebność ludności miejskiej w tym wieku zmniejszyła się o 20,1% i stanowiła 44,8% ogółu mieszkańców kraju w tej grupie wiekowej (w 2002 – 43,8%).

Zbiorowość ludności wiejskiej w wieku produkcyjnym wzrosła o 12,8%, podczas gdy w miastach tylko 0,6%. W konsekwencji w 2011 roku 38,5% osób w wieku produkcyjnym mieszkało na wsi, podczas gdy w 2002 roku było to 35,8%.

W 2011 roku osoby w wieku poprodukcyjnym z terenów wiejskich stanowiły 35,9% tej populacji w kraju. Była to grupa relatywnie stabilna liczebnie (w latach 2002-2011 wzrost jedynie o 2,3%), a jej przyrost w sumie stanowił tylko 7% ogólnego zwiększenia populacji w wieku emerytalnym w kraju. W rezultacie współczynnik obciążenia demograficznego ludności wiejskiej wyniósł

w 2011 roku – 58 i był o 15 osób mniejszy niż w 2002 roku. Pomimo stosunkowo dużego spadku była to wielkość o 5 p.p. wyższa niż wśród ludności miejskiej.

Tabela 1. Stan i struktura ludności według grup wieku\* w latach 2002 i 2011

Wyszczególnienie	Rok	Ogółem	Ludność w wieku *		
			przedprodukcyjnym	produkcyjnym	poprodukcyjnym
Liczba osób w tys.					
Wieś	2002	14 619,7	3 876,5	8 456,0	2 286,7
Rural	2011	15 105,9	3 226,4	9 539,1	2 340,4
Miasto	2002	23 610,4	4 974,2	15 169,8	3 462,4
Urban	2011	23 405,9	3 975,9	15 258,3	4 171,4
Dynamika zmian (2002 rok = 100)					
Wieś		103,3	83,2	112,8	102,3
Miasto		99,1	79,9	100,6	120,5

\* Przyjęto stosowane przez GUS ekonomiczne grupy wieku: przedprodukcyjny – osoby do 17 lat; produkcyjny – kobiety w wieku 18-59 lat i mężczyźni w wieku 18-64 lat; poprodukcyjny – kobiety 60 i więcej oraz mężczyźni 65 i więcej lat. W wieku produkcyjnym wydzielone zostały jeszcze dwie grupy: mobilny (produkcyjny młodszy) – osoby w wieku 18-44 lat i niemobilny (produkcyjny starszy) – kobiety w wieku 45-59 lat i mężczyźni w wieku 45-64 lat.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W obecnych uwarunkowaniach, kapitał ludzki ma coraz większe znaczenie w kreowaniu procesów rozwojowych w gospodarce, a wykształcenie ludności odgrywa coraz bardziej znaczącą rolę zarówno w płaszczyźnie ogólnych przemian na wsi, jak i w sytuacji społeczno-ekonomicznej poszczególnych osób, zwłaszcza z aspekcie ich pozycji na rynku pracy oraz osiągniętych efektów ze swojej aktywności zawodowej [Checchi i Lucifora 2004].

Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym od lat jest systematyczny wzrost poziomu wykształcenia osób zamieszkałych obszary wiejskie. Jednak pomimo dużego postępu w tym zakresie w dalszym ciągu struktura i poziom edukacji ludności wiejskiej różni się znacząco od odnotowanego w miastach (tabela 2). Wśród mieszkańców wsi nadal dominującym wykształceniem jest wykształcenie na poziomie ustawowym – w 2011 roku wynosiło 31,6% (w 2002 r. – 38,3%). Wśród ludności miejskiej natomiast było to wykształcenie średnie, a wysokość odsetka wynosiła 35,2% w 2011 roku (w 2002 r. – 38,5%).

Miarą postępu w poziomie wykształcenia jest między innymi zwiększenie się zbiorowości posiadającej przynajmniej na poziomie szkoły średniej.

W latach 2002-2011 odsetek osób o wykształceniu co najmniej średnim na wsi wzrósł z 26,7 do 35,4%, ale nadal było on 21 p.p. niższy niż wśród mieszkańców miast. Największy wzrost odnotowano w odniesieniu do osób o wykształceniu wyższym, których udział wzrósł ponad dwukrotnie i w 2011 r. wyniósł prawie 10%. Pomimo tak dużej dynamiki pozytywnych zmian, nadal odsetek osób z wykształceniem wyższym na wsi jest ponad dwukrotnie niższy niż na terenach miejskich. Z kolei warto odnotować, że ewidentnie więcej mieszkańców wsi niż miast posiadało wykształcenie zasadnicze zawodowe (26,6% wobec 19,0%).

Tabela 2. Poziom wykształcenia ludności (w wieku 13 lat i więcej)

Lata	Odsetek osób z wykształceniem			
	wyższym	średnim i pomaturalnym	zasadniczym zawodowym	gimnazjalnym i podstawowym
<b>Wieś</b>				
<b>2002</b>	4,3	22,4	29,2	38,3
<b>2011</b>	9,9	25,5	26,6	31,6
<b>Miasto</b>				
<b>2002</b>	13,7	38,5	21,1	22,2
<b>2011</b>	21,3	35,2	19,0	17,9

*Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.*

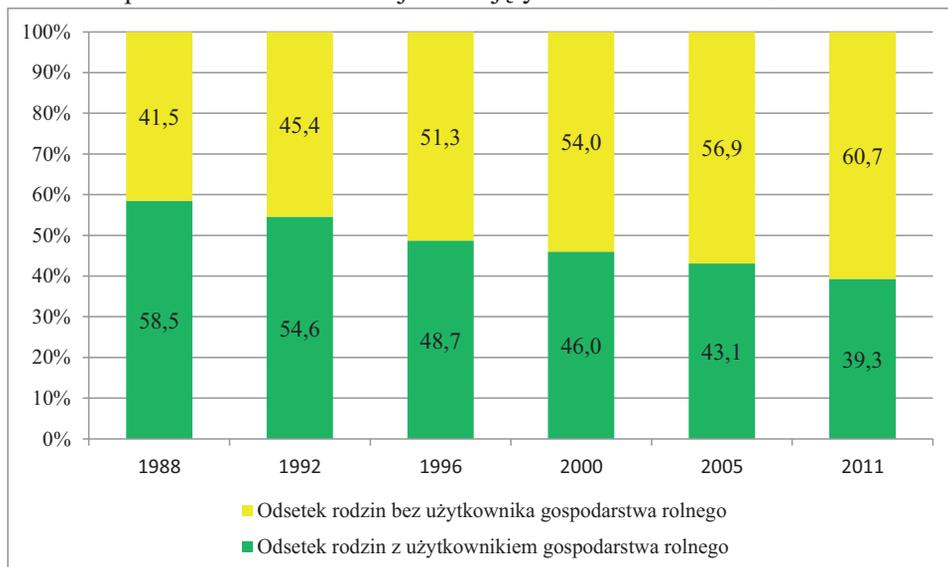
Według Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności, zbiorowość aktywnych zawodowo mieszkańców wsi w wieku 15 lat i więcej na koniec 2012 roku stanowiła ponad 56% ogółu ludności wiejskiej w tej grupie wieku o ustalonym statusie na rynku pracy. Zatrudnienie miała co druga osoba, na co wskazuje wskaźnik zatrudnienia wynoszący 50,8%. Jednocześnie co dziesiąta osoba aktywna zawodowo miała trudności ze znalezieniem pracy (stopa bezrobocia 10,0%). Jeżeli aktywność zawodową ograniczymy do zbiorowości osób w wieku produkcyjnym, co należy uznać za właściwsze podejście z perspektywy trudności w znalezieniu zatrudnienia, to pracę posiadało 65,4% mieszkańców wsi w wieku ustawowej aktywności zawodowej i był to wskaźnik tylko o 0,5 p.p. niższy niż w przypadku ludności miejskiej. Przy czym w przypadku ogółu ludności wiejskiej poziom ich aktywności ekonomicznej systematycznie, choć minimalnie wzrasta, podczas gdy wśród mieszkańców miast – spada. W konsekwencji te dwie zbiorowości w tej płaszczyźnie upodabniają się.

Jednym z procesów wpływających na przemiany w aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej i jej aktywności na pozarolniczym rynku pracy są przeobrażenia w liczebności i strukturze gospodarstw rolnych. Postępująca dezagraryzacja polskiej wsi [Sikorska 2001], znajduje odzwierciedlenie zarówno w preferencjach dotyczących profilu edukacji ludności wiejskiej, stale zmniejszającej się liczbie osób zatrudnionych w działalności rolniczej i wielkości

świadczonej przez te osoby czasu pracy. Ta sytuacja skutkuje uwalnianiem zasobów siły roboczej do pozarolniczych gałęzi gospodarki.

Wspomnianemu wcześniej wzrostowi liczby osób zamieszkujących obszary wiejskie, towarzyszył proces zmniejszania się populacji związanej z użytkownikiem indywidualnego gospodarstwa rolnego (wykres 1).

Rysunek 1. Rodziny rolnicze i bezrolne w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi objętych badaniami IERiGŻ-PIB



Źródło: ankieta IERiGŻ-PIB 1988, 1992, 1996, 2000, 2005 i 2011.

Badania IERiGŻ-PIB pokazują, że w wiejskiej zbiorowości, odsetek rodzin nie związanych z gospodarstwem rolnym od wielu lat wykazuje systematyczny wzrost. W efekcie w ankietowanej w 2011 r. próbie wiejskich gospodarstw domowych udział rodzin bezrolnych, tj. nie posiadających ziemi lub użytkujących działki o obszarze nie przekraczającym 1 ha UR, stanowiła blisko 61% ogółu badanych i była o 3 punkty procentowe (p.p.) większa niż sześć lat wcześniej (wykres 1). Tym samym w stosunku do okresu sprzed transformacji ustrojowej udział rodzin nieużytkujących indywidualnego gospodarstwa rolnego w badanej populacji rodzin wiejskich zwiększył się o blisko 20 p.p. Podstawowym wyznacznikiem tego procesu było odchodzenie wiejskiej ludności od zajęć rolniczych i jej aktywizacja zawodowa w innych działach gospodarki, jak również zakończenie rolniczej działalności produkcyjnej ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego [Karwat-Woźniak 2013]. Warto podkreślić, że obecnie to ludność niezwiązana z użytkownikiem gospodarstwa rolnego w coraz większym

stopniu stanowi czynnik strukturotwórczy w procesie rozwoju obszarów wiejskich [Sikorska 2013].

Procesy dezagrarnizacji polskiej wsi przejawiają się nie tylko zmianami w liczebności zbiorowości rodzin z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, ale również zmniejszaniem się liczby członków rodzin zatrudnionych w działalności rolniczej i przemianami w zakresie ich zaangażowania się w pracę w gospodarstwie. Przeobrażenia w obrębie rodzinnej siły roboczej związane są między innymi z postawą kierownika gospodarstwa, na którą z kolei duży wpływ mają jego cechy społeczno-demograficzne.

### **2.3. Zmiany w zatrudnieniu i nakładach pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych**

Odzwierciedleniem procesu dywersyfikacji aktywności zawodowej ludności rolniczej jest systematyczne zmniejszanie się udziału osób wnoszących wkład pracy w gospodarstwo wśród ogółu pracujących. Zmniejszanie się liczby pracujących w gospodarstwie ma charakter stały, przy czym do 2000 roku – te zmiany były znikome, a ich udział kształtował się na poziomie 96-98%. W pierwszej dekadzie XXI wieku nastąpiło przyspieszenie tempa zmniejszania się udziału osób pracujących w gospodarstwie wśród ogółu zatrudnionych i w 2011 roku wyniósł on już tylko 87%. Skalę przemian w tym zakresie najlepiej odzwierciedla fakt, że średnioroczny spadek zatrudnionych w gospodarstwie w latach 2000-2011 wynosił 0,8%, podczas gdy wcześniej był on prawie 4-krotnie mniejszy. Ograniczeniu ulegała nie tylko liczebność populacji pracującej w gospodarstwie, ale również zakres ich zaangażowania się w jego działalności. W latach 2000-2011 populacja osób pracujących w gospodarstwie stale w pełnym wymiarze czasu zmniejszyła się z 47,3 do 39,9%, ale przede wszystkim wzrosła liczba pracujących jedynie okazjonalnie, tj. sezonowo i dorywczo (z 14,0 do 26,8%). W rezultacie w 2011 roku gospodarstwo rolne dawało możliwość stałego zatrudnienia, w pełnym wymiarze czasu dla znacząco mniej niż połowy osób wyłączone lub głównie w nim zatrudnionych.

Ze względu na dużą różnorodność w zaangażowaniu poszczególnych osób, zwłaszcza członków rodziny rolniczej w pracach w gospodarstwie rolnym, nakłady pracy w działalności rolniczej wyraża się w ekwiwalencie pełnego etatu (pełnozatrudnionych)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W Polsce jest to równoważne z sytuacją, gdy 1 osoba pełnozatrudniona pracuje w gospodarstwie rolnym 2120 godzin w ciągu roku, tj. 265 dni roboczych po 8 godzin dziennie, co odpowiada 1 rocznej jednostce pracy (annual work unit – AWU), a w przypadku pracy członków rodziny rolniczej (family work unit – FWU). Przy wyliczeniach nakładów pracy

Tabela 3. Nakłady pracy w gospodarstwie członków rodziny rolniczej według grup obszarowych

Wyszczególnienie	Roczne jednostki pracy (FWU)					
	na 1 gospodarstwo			na 100 ha UR		
	2005	2011	Wskaźnik zmian	2005	2011	Wskaźnik zmian
			(2005 = 100)			(2005 = 100)
Razem	1,13	0,93	82,3	11,8	9,7	82,2
Grupy obszarowe (ha UR)						
1-5	0,82	0,61	74,4	32,8	24,3	74,1
5-10	1,18	1,00	84,7	16,7	14,2	85
10-15	1,40	1,28	91,4	11,8	10,7	90,7
15-20	1,56	1,32	84,6	9,2	7,8	84,8
20-30	1,65	1,42	86,1	6,9	5,9	85,5
30-50	1,81	1,68	92,8	4,9	4,5	91,8
50 i więcej	1,66	1,67	100,6	1,7	1,7	100

*Źródło: ankieta IERiGŻ-PIB 2005 i 2011.*

Z przeprowadzonych prac wynika, że lata 2005-2011 były okresem zmniejszania się nakładów pracy w przeliczeniu na 1 gospodarstwo. W omawianym okresie nakłady te zmniejszyły się o prawie 18% (z 1,13 do 0,93 osoby pełnozatrudnionej), a w przeliczeniu na 100 ha UR o prawie 20% (z 11,8 do 9,5 FWU na 100 ha UR). Nie była to tendencja nowa, zaznaczyła się już w poprzednich okresach objętych badaniami terenowymi [Chmieliński i Karwat-Woźniak 2007], chociaż tempo tych zmian było różne w poszczególnych wyodrębnionych do badań okresach, to można stwierdzić, że wyraźnie przybrało na sile wraz zaawansowaniem procesów dostosowywania się naszej gospodarki do struktur unijnych.

Wśród przyczyn opisywanych zmian można wskazać na wiele czynników, zarówno egzogenicznych jak i o charakterze endogenicznym. Do najważniejszych należy zaliczyć: ogólnie poprawiającą się sytuację gospodarczą i związaną z tym poprawę sytuacji na pozarolniczym rynku pracy, procesy migracji zarobkowej z terenów wiejskich (również zagranicznych), koncentracje czynników produkcji (zwłaszcza zasobów ziemi), wzrost poziomu i kompleksowości mechanizacji pracy w gospodarstwie rolnym, specjalizację produkcji i zmianami jej struktury.

---

wyrażonych w AWU (zgodnie z metodologią Eurostatu) przyjęto, że 1 osoba nie może świadczyć pracy w gospodarstwie rolnym więcej niż 1 AWU w ciągu roku, nawet w sytuacji gdy w rzeczywistości pracuje więcej.

O ile spadek nakładów pracy miał charakter powszechny, to jego natężenie różniło się w zależności od wielkości gospodarstwa. W gospodarstwach relatywnie małych obszarowo tempo zmniejszania się nakładów pracy było względnie większe w stosunku do podmiotów o średnim obszarze, a zwłaszcza o relatywnie dużym areale. W latach 2005-2011 w gospodarstwach do 5 ha poziom nakładów pracy na 100 ha UR obniżył się o ponad jedną czwartą, podczas gdy w gospodarstwach powyżej 50 ha UR nie uległy praktycznie żadnej zmianie. Jednak nadal utrzymuje się ogromne zróżnicowanie w nakładach pomiędzy gospodarstwami o małym i dużym areale (tabela 3). Ta sytuacja świadczy o utrzymującym się niezmiennie dużym rozdrobnieniu agrarnym polskiego rolnictwa.

#### **2.4. Struktura demograficzna osób kierujących indywidualnymi gospodarstwami rolnymi**

Jednym z uwarunkowań postępu w działalności rolniczej są cechy społeczno-ekonomiczne osób tam pracujących, a zwłaszcza kierowników gospodarstw, albowiem to oni podejmują strategiczne dla prowadzonej działalności rolniczej decyzje. Z tego względu to ich postawy, zaangażowanie i umiejętności w znacznym stopniu decydują o ekonomicznej kondycji zarządzanych gospodarstw rolnych. Powszechnie uważa się, że ich poprawa ma pozytywny wpływ na uzyskiwane efekty ekonomiczno-produkcyjne [Generational renewal... 2012]. Z tego względu struktura wieku oraz wykształcenie osób z tej grupy stanowi istotny element oceny jakości zasobów pracy w rolnictwie indywidualnym.

W wielu pracach jest podkreślane, że do zmian i rozwoju są skłonne przede wszystkim osoby relatywnie młode. Ta teza ma odniesienie także do problematyki związanej z przebudową struktur sektora rolnego, a w zasadzie do realizowanych strategii dostosowawczych podmiotów funkcjonujących w sferze produkcji rolniczej do relatywnie dynamicznie zmieniających się zewnętrznych warunków funkcjonowania.

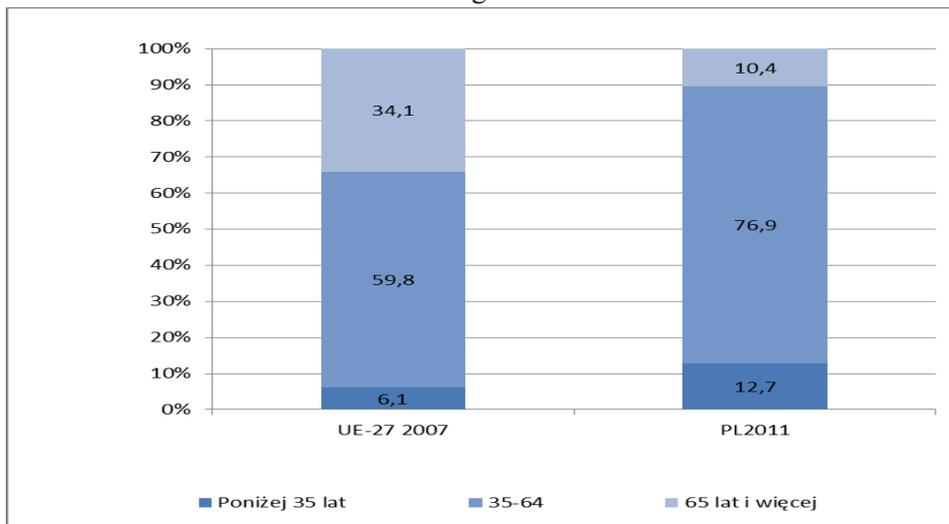
Analiza danych z badań terenowych wykazała coraz wyraźniej zaznaczające się symptomy pogarszania struktury wieku kierowników gospodarstw rolnych. W 2011 roku udział rolników w wieku produkcyjnym mobilnym wynosił 36% i był o 9 p.p. wyższy niż w 2000 roku. Jednocześnie, systematycznie powiększała się grupa kierowników w wieku produkcyjnym niemobilnym i wieku emerytalnym. W latach 2000-2011 udział gospodarujących w wieku produkcyjnym starszym (niemobilnym) wzrósł z 43 do 52%, a emerytalnym (z 10 do 12)<sup>2</sup>. Niemniej nadal strukturę wieku polskich rolników można uznać za zadawalającą

---

<sup>2</sup> Szerzej na temat zmian w cechach demograficznych i poziomie wykształcenia kierowników indywidualnych gospodarstw rolnych [Karwat-Woźniak 2013].

cą, zwłaszcza na tle sytuacji w tym zakresie w rolnictwie unijnym (wykres 2). Ta sytuacja jest korzystana zwłaszcza z perspektywy proefektywnościowej przebudowy struktur rolniczych.

Rysunek 2. Kierownicy indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce i UE-27 według wieku



Źródło: Eurostat 2007, IERiGŻ-PIB 2011.

Nowoczesne rolnictwo wymaga wszechstronnej wiedzy [Kowalski 1998]. Z tego względu istotną cechą osób kierujących gospodarstwem rolnym, mającą znaczący wpływ na osiągane efekty produkcyjne i finansowe z prowadzonej działalności rolniczej jest wiedza i umiejętności gospodarującego.

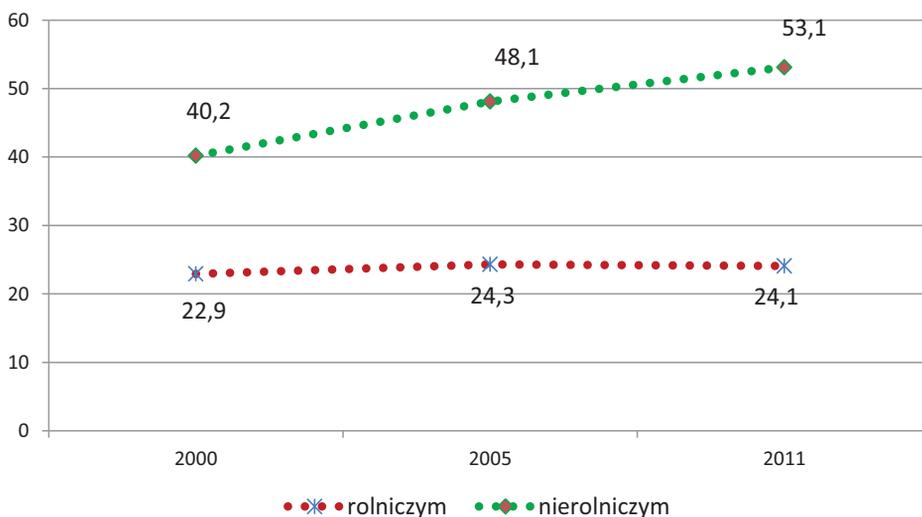
Czynnik wiedzy, w sytuacji nasilającej się konkurencji, w coraz większym zakresie warunkuje wysokość dochodów z prowadzonej działalności gospodarczej [Klepacki 2005]. Tym samym współcześnie niezbędnym warunkiem rozwoju jest podnoszenie umiejętności i inwestowanie w wykształcenie rolnicze przez osoby przygotowujące się do zawodu rolnika.

Z analizy dostępnych danych empirycznych wynika, że zmiany pokoleniowe w gronie osób kierujących gospodarstwem szły w parze z coraz wyższym poziomem ich skolaryzacji.

Z zebranych danych ankietowych wynika, że w latach 2000-2011 nie odnotowano postępu w rozpowszechnieniu szkolnych kwalifikacji rolniczych (wykres 3). Zarówno użytkownicy indywidualnego gospodarstwa rolnego, jak i członkowie ich rodzin preferują edukację w kierunkach nierolniczych, co umożliwia potencjalne uaktywnienie się na pozarolniczym rynku pracy.

Te zmiany należy uznać z bardzo pozytywne, albowiem poziom wykształcenia ma bezpośredni wpływ na szybkość i efekty wdrażania innowacji technicznych i technologicznych w rolnictwie oraz występuje znacząca współzależność między poziomem wykształcenia a wyposażeniem w środki produkcji [Dudek 2008].

Rysunek 3. Poziom wykształcenia zawodowego kierowników gospodarstw w Polsce



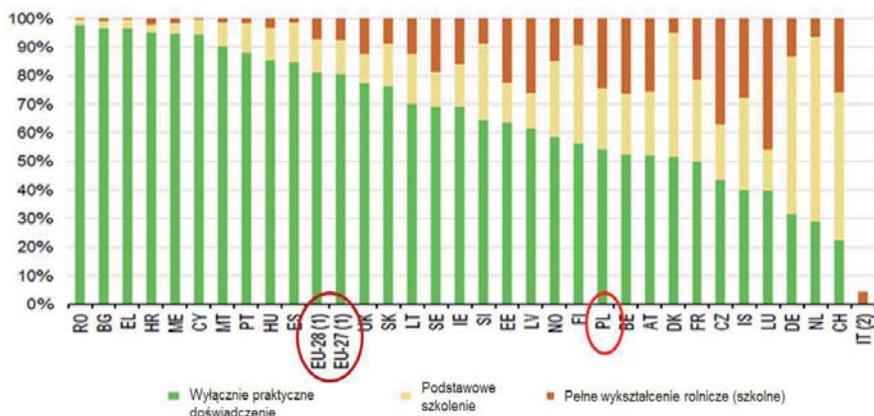
Źródło: ankieta IERiGŻ-PIB 2011.

W całym okresie 2000-2011 udział gospodarujących, którzy ukończyli szkoły rolnicze nie uległ zmianie i kształtował się na poziomie 23-24%. Jednocześnie systematycznie zmniejszał się (z 27 do 17%) udział rolników posiadających tylko kursowe przygotowanie do wykonywanego zawodu rolnika. W konsekwencji (z 50 do 59%) wzrosła grupa kierowników nie mających praktycznie żadnych formalnych kwalifikacji rolniczych.

Na tle krajów UE Polska wypada relatywnie korzystnie jeśli chodzi o poziom profesjonalnego przygotowania do zawodu. Udział kierowników gospodarstw rolnych z profesjonalnym przygotowaniem (wykształcenie rolnicze szkolne) do zawodu jest wyższy, niż średnio na obszarze UE (wykres 4).

Poziom wykształcenia wraz z korzystną strukturą wieku świadczy o relatywnie wysokim poziomie jakości kapitału ludzkiego w polskim rolnictwie na tle pozostałych krajów. Jest to niezbędny warunek proefektywnościowych przemian, jakie następują w sektorze rolnictwa.

Wykres 4. Kierownicy indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce i UE-28\* według poziomu kwalifikacji rolniczych



\* z uwagi na odmienny system kształcenia rolników dane dla Włoch (IT) są nieporównywalne, stąd na wykresie zostały ujęte w ograniczonym wymiarze.

Źródło: Eurostat 2013.

## 2.5. Wnioski

Pomimo rysujących się symptomów starzenia się społeczności wiejskiej, struktura wieku jest wciąż korzystniejsza w porównaniu do ludności z miast. Pozytywnym zjawiskiem jest natomiast systematyczny wzrost poziomu wykształcenia osób zamieszkałych na wsi. Największy wzrost odnotowano w odniesieniu do osób o wykształceniu wyższym, których udział na przestrzeni 6 lat wzrósł ponad dwukrotnie. Jednak w dalszym ciągu struktura poziom edukacji ludności wiejskiej różni się znacząco od odnotowanego w miastach.

Analizując zmiany poziomu wskaźnika aktywności ekonomicznej ludności wiejskiej, można zauważyć, że systematycznie, aczkolwiek nieznacznie on wzrasta. Zważywszy na odwrotne procesy w przypadku mieszkańców miast, możemy stwierdzić, że te dwie zbiorowości w tej płaszczyźnie w coraz większym stopniu upodabniają się.

Procesy deruryzacji polskiej wsi przejawiają się nie tylko zmianami relacji liczebności populacji nie posiadających nieruchomości rolnej i ludności związanej z użytkownikiem gospodarstwa rolnego, ale także przemianami w tej części populacji wiejskiej, która związana jest z użytkownikiem gospodarstwa rolnego. W ostatnich dekadach postępuje przyspieszenie tempa zmniejszania się udziału osób pracujących w gospodarstwie wśród ogółu zatrudnionych. Zmienia się również zakres ich zaangażowania się w jego działalność. W latach 2000-2011 populacja osób pracujących w gospodarstwie stale w pełnym wymiarze

czasu zmniejszyła się, natomiast wzrosła liczba pracujących jedynie okazjonalnie. Stąd coraz większa zbiorowość zaliczana do tzw. ludności rolniczej nie angażującej się, lub angażującej się w ograniczonym stopniu w pracę w rolnictwie.

W latach 2005-2011 obniżały się nakłady pracy członków rodzin rolniczych, zarówno w przeliczeniu na gospodarstwo, jak również w relacji do 100 ha UR. Jednak nadal utrzymuje się ogromne zróżnicowanie w nakładach pomiędzy gospodarstwami o małym i dużym areale, co świadczy o dużym rozdrobnieniu agrarnym polskiego rolnictwa.

Na tle krajów UE Polska wypada relatywnie korzystnie zarówno pod względem struktury wieku kierowników indywidualnych gospodarstw rolnych, ale również jeśli chodzi o poziom ich wykształcenia, w tym zwłaszcza profesjonalnego przygotowania do wykonywania zawodu rolnika.

## Literatura

1. Becker G.S., (1993), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, University of Chicago Press, Chicago, s. 25.
2. Checchi D., Lucifora C., (2004), *Education, Training and Labour Market Outcomes in Europe*, Palgrave Macmillan, s. 12-13.
3. Chmieliński P., Karwat-Woźniak B., (2007), *Zmiany zasobów pracy w rolnictwie indywidualnym w latach 2000-2005*, *Zagadnienia ekonomiki rolnej* 3/2007, s. 61-80.
4. Dudek M., (2008), *Rola czynnika ludzkiego w rolnictwie indywidualnym na przykładzie gospodarstw emerytów i młodych rolników*, Raport PW 2005-2009 raport 91, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
5. *Generational renewal in EU agriculture: statistical background*, (2012), Brief no 6, European Commission.
6. Fitzpatrick T., Kwon H., Manning N., Midgley J., Pascall G., (2006), *International Encyclopedia of Social Policy*, Routledge, s. 586-588.
7. Karwat-Woźniak B., Sikorska A., (2013), *Migracje ludności wiejskiej w latach 2005-2011*, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 50-51.
8. Karwat-Woźniak B., (2013), *Przeobrażenia w cechach społeczno-demograficznych kierowników rodzinnych gospodarstw rolnych w Polsce w warunkach nasilającej się konkurencji w świetle badań terenowych [w:] Cechy społeczno-demograficzne i aktywność ekonomiczna kierowników gospodarstw rolnych*, Raport PW 2011-2014 nr 84, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 56-81.
9. Klepacki B., (2005), *Znaczenie wiedzy i wykształcenia w rozwoju rolnictwa*, *Zagadnienia Ekonomiczne*, 2/2005, s. 47-57.

10. Kowalski A., (1998), *Czynniki produkcji w agrobiznesie*, [w:] *Encyklopedia Agrobiznesu*, red. A. Woś, Fundacja Innowacja, Warszawa, s. 108-114.
11. Sikorska A., (2013), *Procesy przekształceń strukturalnych w wiejskiej społeczności i chłopskim rolnictwie*, Synteza, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
12. Sikorska A., (2001), *Zmiany strukturalne na wsi i w rolnictwie w latach 1996-2000 a wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich*, Synteza. IERiGŻ, Warszawa.
13. Sikorska A., (2001), *Zmiany w wielkości badanych wsi oraz mobilność rodzin* [w:] *Przemiany strukturalne we wsiach objętych badaniem IERiGŻ w latach 1996-2000*, IERiGŻ, Warszawa, s. 44-45, 13.

Dr Konrad Prandecki  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB,  
Warszawa, Polska

### **3. Rolnictwo wobec zmian klimatu**

#### **3.1. Wprowadzenie**

Zmiany klimatyczne to jeden z najczęściej poruszanych problemów środowiskowych. Dynamika tych procesów jest niewielka, a skutki zauważane z dużym opóźnieniem tj. co najmniej kilku lat. Taka sytuacja powoduje, że wdrażanie strategii dostosowujących do wyzwań klimatycznych powinno być realizowane z co najmniej kilkunastoletnim wyprzedzeniem. W praktyce oznacza to, że analizy konsekwencji zmian klimatycznych powinny dotyczyć okresu 2030-2050.

W tak odległej perspektywie trudno jest przedstawiać konkretne wyniki, a tym bardziej rozwiązania. Jednakże koszty dostosowania do zmian klimatycznych wymagają długich okresów działania, co powoduje, że już obecnie należy uwzględnić je w badaniach naukowych.

Problemy klimatyczne dotyczą również rolnictwa i funkcjonowania obszarów wiejskich. Tradycyjnie uważa się, że ten sektor jest największą ofiarą zmian. Badania dotyczące emisji gazów cieplarnianych pokazują, że ponosi on również znaczną odpowiedzialność za te procesy. W efekcie, strategie rozwoju będą wymagały nie tylko dostosowania się do nowych uwarunkowań, ale również podjęcia inicjatyw łagodzących tempo przemian.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie prawdopodobnego wpływu skutków zmian klimatycznych na polskie rolnictwo. Został on opracowany na podstawie analizy literatury z tego zakresu.

#### **3.2. Zmiany klimatyczne na świecie**

Warunki na różnych obszarach podlegają ciągłym przemianom, wynikającym ze zmienności czynników wpływających na klimat. Do najważniejszych należą: cykle Milankowicia, aktywność słońca, zachmurzenie i zapylenie atmosfery, oraz zmienność stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze. Zazwyczaj procesy te są bardzo powolne, co powoduje, że dostosowanie się do nich nie wymaga podejmowania nadzwyczajnych inicjatyw [Prandecki i Sadowski 2010]. Czasami jednak następuje gwałtowne zaburzenie równowagi, które naj-

częściej jest wywołane czynnikami zewnętrznymi, np. wybuchami superwulkanów lub uderzeniami obiektów kosmicznych o dużej wielkości.

Współcześnie mamy do czynienia z kolejnym procesem gwałtownych przemian klimatycznych. Za jego podstawowe źródło uznaje się przemiany cywilizacyjne zachodzące na Ziemi, tj. zwiększoną emisję gazów cieplarnianych, będącą efektem rewolucji przemysłowej oraz dynamicznego wzrostu liczby ludności.

W opinii Międzyrządowego Panelu do Spraw Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), z 95% prawdopodobieństwem należy uznać, że za obecne zmiany jest odpowiedzialny człowiek, który prowadzi rabunkową gospodarkę środowiska naturalnego [IPCC 2012]. W 2012 r. globalnie wyemitowano 34,5 miliarda ton CO<sup>2</sup>, co stanowiło wzrost o 1,4% w porównaniu z 2011 r. [Olivier i in. 2013]. Tendencja wzrostowa utrzymuje się od wielu lat. Wstępne obliczenia sugerują, że w 2013 r. ten trend również się utrzymał [Le Quéré i in. 2013]. Prognozy nie zapowiadają wystąpienia żadnego istotnego czynnika, który w najbliższych latach mógłby odwrócić sytuację. Potwierdza to raport UNEP [2013], w którym stwierdzono, że luka pomiędzy rzeczywistą emisją gazów cieplarnianych, a założeniami politycznymi rośnie. Badania wskazują również na istnienie korelacji pomiędzy emisją gazów cieplarnianych, a wzrostem PKB [Le Quéré i in. 2013], co powoduje, że w obecnym systemie ekonomicznym trudno jest spodziewać się spadku emisji.

W efekcie, należy założyć, że przyjęty w ramach ONZ cel tj. ograniczenie wzrostu temperatury do plus dwóch stopni Celsjusza, w perspektywie 2050 r., wydaje się mało prawdopodobny. Potwierdza to analiza tzw. budżetu węglowego, czyli ilości związków węgla jakie mogą znajdować się w atmosferze, ponieważ większość emisji już została wykorzystana [IEA 2013]. Biorąc pod uwagę, że zmiany technologiczne w energetyce, czyli głównym emitencie gazów cieplarnianych, postępują bardzo wolno i są liczone w dziesiątkach lat [Voser 2009], trudno jest sobie wyobrazić osiągnięcie istotnego udziału energii pochodzącej ze źródeł niskoemisyjnych.

IPCC zakłada, że do 2050 r. średnia temperatura na świecie podniesie się o około 2 stopnie Celsjusza [IPCC 2013]. W Europie zmiany te będą bardziej dotkliwe. W dodatku będą one uzależnione od pory roku (por tabela 1.). Ponadto, wraz z przesunięciem na wschód, tj. w głąb terenów lądowych wzrost temperatury jest większy.

Z punktu widzenia ekonomii sama zmiana temperatury nie jest poważnym zagrożeniem. Bardziej niepokojące są jej skutki. Szacunki w tym zakresie podlegają jeszcze większej zmienności niż w przypadku prognoz dotyczących temperatur. Spośród najważniejszych z nich należy wymienić zagrożenia wywołane zalaniem terenów nadmorskich, wzrostem natężenia i siły oddziaływania ano-

malii pogodowych, migracją ludności, utratą bioróżnorodności, rozprzestrzenianiem się chorób tropikalnych oraz pogorszeniem warunków dostępu do wody, w szczególności pitnej.

W literaturze można spotkać próby oszacowania skali takich strat oraz ich wyliczenia w jednostkach pieniężnych [Stern 2006], jednakże różne metody pomiaru powodują, że skala zjawiska i prognozowane konsekwencje są odmienne, a obszary niepewności różnie interpretowane [Enserink i in. 2013]. To powoduje, że należy je bardziej traktować jako wskazówki dotyczące kierunku i siły oddziaływania poszczególnych trendów, a nie dokładne wyliczenia.

Tabela 1. Perspektywy wzrostu temperatury w Europie w ramach scenariusza średniego (w stopniach Celsjusza)

Okres	grudzień – luty			czerwiec – sierpień		
Obszar	Europa Zachodnia	Polska	Europa Północna	Europa Zachodnia	Polska	Europa Północna
Lata 2015-2035	do 1°	do 1,5°	1,5-2°	do 1° na wybrzeżu Morza Bałtyckiego, Północnego i Atlantyku; Środkowa część kontynentu do 1,5°	do 1° Pomorze; pozostała część kraju 1-1,5°	1-1,5°
Lata 2035-2065	do 1,5°	1,5-2° Polska zachodnia 2-3° Polska wschodnia	1,5-5° wzrost w kierunku wschodnim	2-3°; na Wyspach Brytyjskich do 2°	2-3°	2-3°

*Źródło: opracowanie własne na podstawie [IPCC 2013].*

### 3.3. Zmiany klimatyczne a rolnictwo

Rolnictwo odgrywa istotną rolę w procesie zmian klimatu, tj. odpowiada za ok. 13% globalnej emisji gazów cieplarnianych [IPCC 2007]. Warto podkreślić, że w tym sektorze emisja CO<sup>2</sup> jest często traktowana jako porównywalna ze zdolnością roślin uprawnych do absorpcji tej substancji [IPCC 2006], a więc nie stanowi poważnego zagrożenia. Niepokój budzi odpowiedzialność sektora za około 60% emisji N<sub>2</sub>O i 50% CH<sub>4</sub>. Stężenie tych substancji w powietrzu jest dużo mniejsze niż CO<sub>2</sub>, ale ich jednostkowy wpływ na zmiany klimatyczne jest dużo większy.

Podwyższone stężenie CO<sub>2</sub> powoduje większy wzrost roślin i przyspieszenie procesów wegetacyjnych. Jednakże wiąże się to nie tylko ze zwiększeniem plonów, ale przede wszystkim wcześniejszym oraz większym wzrostem

liści i wydłużeniem okresu kwitnienia. Obserwacje pokazują, że przy wzroście temperatury o 1 stopień następuje 4-5 krotny wzrost liści i kwiatów. Konsekwencją tych procesów jest zwiększone zapotrzebowanie na wodę [Wolkovich i in. 2012] oraz wzmożona aktywność owadów. Ten ostatni proces niesie zarówno pozytywne zjawiska, np. zwiększenie zapylania, jak i negatywne, np. szybsze rozprzestrzenianie się chorób.

Jednakże wzrost temperatury oznacza również inne konsekwencje. W przypadku upraw zazwyczaj wiąże się on ze zmniejszoną produktywnością. Jej skalę trudno jest obliczyć, ponieważ szacunki w tym zakresie znacząco się różnią w zależności od gatunku, jak i metodologii badania. Na przykład, szacuje się, że jednostopniowy wzrost temperatury powoduje ok. 10% spadek plonów ryżu, czyli jednego z podstawowych, globalnych, składników pożywienia [IPCC 2007]. W sumie zakłada się, że połączenie obu efektów nie wpłynie na efektywność produkcji lub osłabi ją w niewielkim stopniu [Randers 2012].

Ponadto, zmiany klimatyczne zazwyczaj wiążą się z wcześniejszym występowaniem wiosny. W przypadku północnej półkuli szacunki pokazują, że przyspieszenie wynosi od 2,3 dnia [Parmesan i Yohe 2003] na dekadę do 5,5 dnia [Root i in. 2003]. Dla Polski zakłada się, że dla 2030 r., w porównaniu z 2000 r. okres ten wydłuży się o 16 dni, tj. do 230 [MS 2013]. Konsekwencją tego zjawiska jest powstająca luka czasowa pomiędzy aktywnością drapieżników i ich żywicieli. Wpływa to na spadek bioróżnorodności ekosystemów i tym samym pogorszenie warunków do produkcji żywności [Thackerey i in. 2010].

Wspomniane wyżej zjawiska będą miały istotny wpływ na produkcję żywności, lecz znacznie większe ryzyko wiąże się z problemem dostępu do wody. Już obecnie na licznych obszarach Ziemi jest on silnie odczuwalny [Chartres i Varma 2010]. W 2009 r. na jej niedostatki cierpiało ok. 2,8 mld ludzi. W 2030 r. mogą one dotyczyć nawet 3,9 mld osób [Lean 2009]. Bardzo dobitnie podsumował to Sekretarz Generalny ONZ, który podczas Global Water Forum w październiku 2013 r. zwrócił uwagę, że deficyt wody będzie dotyczył połowy ludzkości [RT 2003]. Przyczyną jest nie tylko fizyczny brak zasobów, ale również ekonomiczne ubóstwo wodne, czyli sytuacja, w której użytkowników nie stać na zapewnienie dostaw tego dobra [Parliamentary Office of Science and Technology 2002]. Oba te zagadnienia powinny być brane pod uwagę w kontekście zmian klimatycznych.

Powszechnie uważa się, że ograniczenia w pozyskaniu wody będą najbardziej brzemienne w skutkach konsekwencją procesów ocieplania się klimatu [Stern 2006]. Jednakże, w większości scenariuszy dotyczących rozwoju rolnictwa, analizuje się tylko bezpośrednie skutki tj. spadek możliwości produkcyj-

nych, a całkowicie pomija straty wynikające ze społecznych aspektów tego zjawiska, np. wpływu konfliktów na produktywność rolnictwa.

W przypadku rolnictwa istotne są nie tylko kwestie dostępu do wody i wilgotności gleby, ale również wielkość opadów. W pierwszym przypadku na terenach, które obecnie są intensywnie rolniczo wykorzystywane, już można zauważyć spadek dostępności wody. W przyszłości problem ten będzie silnie odczuwany w Europie, gdzie skutki zmian będą najbardziej zauważalne. Ponadto, problemy dotkną południowej części USA oraz Ameryki Południowej, głównie Brazylii. Na obszarach, które już obecnie cierpią na deficyty wody zmiany nie będą tak wielkie, ale w większości przypadków sytuacja również się pogorszy. Wyjątkiem od tej reguły może być afrykański obszar Sahelu. Obserwacje pokazują, że wbrew typowym trendom, wraz ze wzrostem temperatury wilgotność na tym suchym obszarze rośnie, tworząc klimat tropikalny, czyli sprzyjający rolnictwu.

W przypadku opadów przewiduje się podobną sytuację, tzn. największe zmiany zajdą w południowej części Europy, natomiast w północnej i środkowej części kontynentu ilość opadów wzrośnie. Zjawisko to będzie się nasilać w kierunku wschodnim, co oznacza, że największe zmiany będą obserwowane na Syberii. Znaczne zwiększenie opadów jest również przewidywane w Kanadzie [IPCC 2013].

Czynnikami powiązаныmi ze zmianami klimatycznymi i dostępem do zasobów wodnych jest erozja gleby oraz jej zasolenie. W przypadku wzrostu temperatury i zmniejszenia wilgotności gleby oba te procesy postępują znacznie szybciej, ponadto zwiększa się również groźba pożarów, które mogą powodować straty w rolnictwie.

Kwestie klimatyczne wpływają również na dostępność arealu ziemi zdanego do użytkowania przez rolnictwo. Z jednej strony nastąpi już wspomniane wysuszenie i erozja gleb na obszarach tradycyjnie uznawanych za rolnicze, a z drugiej udostępnione będą nowe tereny, gdzie dotychczas warunki klimatyczne uniemożliwiały taką działalność. Ponadto, wraz z ociepleniem klimatu, będzie wzrastać presja na przeciwdziałanie wylesianiu kolejnych obszarów. W efekcie szacuje się, że globalnie, powierzchnia ziemi rolniczej nie ulegnie istotnym zmianom.

### **3.4. Rolnictwo w Polsce wobec zmian klimatu**

Nawet w przypadku ograniczenia wzrostu temperatury do poziomu plus dwóch stopni Celsjusza, do 2050 r., pojawią się istotne konsekwencje dla rolnictwa. To powoduje, że w pierwszej kolejności ten sektor powinien podjąć działania dostosowujące do zmian i ewentualnie równocześnie przeciwdziałać dal-

szym [Serrao-Neumann i in. 2013]. W praktyce, pomimo przeważających opinii naukowców o konieczności uwzględniania zmian klimatycznych w gospodarce rolnej [Górski i Kuś 2003], problematyka ta jest traktowana jako sprawa drugorzędna. Dotyczy to nie tylko polityk krajowych, ale również działań organizacji międzynarodowych, w tym FAO [Cowie 2009].

Problem zmian klimatycznych dotyczy również Polski. Jak pokazano w tabeli 1, przewidywany wzrost temperatury na terenie kraju będzie wyższy od średniej europejskiej. To powoduje, że problem zmian klimatycznych powinien być traktowany równie poważnie jak w przypadku krajów śródziemnomorskich, czy skandynawskich. W szczególności dotyczy to północno-wschodniej części terytorium Polski, która będzie narażona na znacznie bardziej ekstremalne warunki niż to ma miejsce obecnie.

Krajowe skutki zmian klimatycznych będą jedynie nieznacznie różniły się od zachodnioeuropejskich. Dotyczy to zarówno czynników bezpośrednich, tj. zmian w zakresie warunków gospodarowania, jak i pośrednich. Do tych ostatnich należy zaliczyć przeobrażenia w otoczeniu międzynarodowym oraz krajowe, pozarolnicze uwarunkowania.

Z pewnością, Polska jest mniej narażona na zalanie nisko położonych obszarów nadmorskich. Nawet w przypadku Żuław koszty ochrony przed podniesieniem się poziomu wód morskich powinny być dużo niższe niż w europejskich krajach położonych nad oceanem lub Morzem Północnym i Śródziemnym. Ekstremalne zjawiska pogodowe, w szczególności huragany i podtopienia, powinny również mieć mniejszą skalę. Nie oznacza to jednak, że powinny być ignorowane. Wraz ze wzrostem temperatury można więc spodziewać się rosnącej ich liczby. Dane z lat 1998-2010 pokazują narastającą tendencję skutkującą około czterokrotnym wzrostem ich występowania [KLIMADA 2013].

Do istotnych zagrożeń należy zaliczyć również zwiększenie ryzyka wystąpienia chorób tropikalnych. Już obecnie zauważa się aktywność napływowych gatunków owadów roznoszących tego rodzaju choroby. Jednakże za najbardziej niebezpieczne zjawisko należy uznać zagrożenie wystąpienia deficytów wody. Polska już obecnie jest uznawana za kraj o małych zasobach wodnych [Kaczmarek 2003]. Wzrost temperatury może spowodować występowanie trwałych jej niedoborów w rolnictwie [OECD 2013], w szczególności w zachodniej i centralnej części kraju (głównie Wielkopolska i Kujawy).

Konsekwencją będzie więc wzrost zapotrzebowania na systemy nawadniania. Szacuje się, że w Polsce będzie on na podobnym poziomie, jak ma to miejsce obecnie w Europie Zachodniej. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na nierównomierność opadów, co spowoduje obok występowania okresów susz,

długotrwałe ulewy, skutkujące powodzią i podtopieniami. W sumie przewidyje się, że roczna wielkość opadów w Polsce wzrośnie [IPCC 2013].

Ponadto, zmiany w światowym rolnictwie, tj. spadek znaczenia dotychczasowych potęg i spodziewane zwiększenie pozycji Rosji i Kanady powodują nowe warunki konkurencyjności dla polskich rolników. Analitycy przewidują, że wzrost znaczenia krajów północy w produkcji rolnej będzie tak duży, że w przypadku Kanady może to doprowadzić do uzyskania statusu mocarstwa [Smith 2010]. Polska nadal może odegrać istotną rolę w produkcji żywności.

Prognozy wskazują, że w kraju będą panowały relatywnie lepsze warunki dla rolnictwa niż w krajach północnej i zachodniej Europy, co spowoduje osiągnięcie lokalnej przewagi konkurencyjnej. Umiejętne wykorzystanie posiadanej wiedzy i zdolności organizacyjnej daje nadzieję, że Polska może być w stanie konkurować nawet ze znacznie tańszymi produktami ze wschodniej Europy. Wymaga to jednak odpowiednich zmian infrastrukturalnych, w szczególności zapewnienia systemów retencji wody i nawadniania pól.

Podsumowując, w związku ze zmianami klimatycznymi można wyróżnić następujące szanse dla polskiego rolnictwa:

- poprawę sytuacji konkurencyjnej, poprzez pogorszenie się warunków na wielu obszarach, w tym istotnych dla rolnictwa, m.in. USA, Brazylia;
- wydłużenie okresu wegetacyjnego;
- przyspieszony wzrost roślin w wyniku większego stężenia CO<sup>2</sup>;
- możliwości wprowadzania nowych upraw, typowych dla cieplejszych terenów.
- z ocieplaniem się klimatu wiąże się również zagrożenia do których należy zaliczyć:
  - pogorszenie pozycji konkurencyjnej Polski ze względu na możliwości rozwoju rolnictwa na terenach Rosji, Kanady i innych krajów Europy Północnej;
  - narastanie liczby i skali gwałtownych negatywnych zjawisk atmosferycznych (ulewy, huragany, burze);
  - deficyty wody i konieczność zwiększenia zarządzania zasobami wodnymi;
  - wzrost ryzyka erozji gleb;
  - koszty dostosowania infrastruktury do nowych warunków;
  - brak środków finansowych.

Bilans wyżej wymienionych zjawisk jest trudny do oszacowania. Bardzo ogólna analiza literatury prowadzi do wniosku, że Polska będzie miała nadal istotne możliwości odgrywania znaczącej roli w rolnictwie, pod warunkiem podjęcia działań dostosowawczych. Obejmują one szeroki wachlarz inicjatyw. Pierwszą i podstawową jest edukacja na rzecz wzrostu świadomości prawdopo-

dobnych zagrożeń oraz długookresowych trendów w rolnictwie. Dotychczasowe badania [Gwiazda i Kolbowska 2009] pokazują, że poziom świadomości jest niski, a Polacy głównie oczekują instytucjonalnych rozwiązań, a nie myślą o działaniach podejmowanych w skali mikro, czyli np. na poziomie gospodarstw rolnych. W praktyce to na te jednostki spadnie podstawowy koszt wprowadzanych zmian. Często będą one wiązać się z niewielkimi zmianami, np. z koniecznością zmiany upraw na bardziej dostosowane do warunków (m.in. większa odporność na wysokie temperatury i zmniejszenie zapotrzebowania na wodę). Ważne jest jednak, aby pamiętać, że praktyki dostosowawcze mogą być znacznie bardziej kosztowne. Jednym z podstawowych powinno być dostosowanie infrastruktury do nowych wyzwań. W szczególności, należy brać pod uwagę kwestie możliwości występowania gwałtownych opadów i wynikających z nich podtopień oraz występowania huraganowych wiatrów. Budowanie nowych obiektów, zwłaszcza o trwałym charakterze, powinno uwzględniać nie tylko współczesne standardy budownictwa, ale również wymagania jakie mogą pojawić się w związku z upowszechnieniem się zjawisk ekstremalnych. Należy również założyć, że koszty ubezpieczenia od zjawisk atmosferycznych będą sukcesywnie rosnąć. Wynika to z narastającej ilości szkód i wynikających z tego wypłat odszkodowania. To również powinno być brane pod uwagę.

Niezależnie od gospodarstw rolnych, znaczna odpowiedzialność spada na instytucje państwowe. Zauważyć można, że długookresowe strategie rozwoju w większości pomijają zagadnienia rolnictwa. Problematyka skutków zmian klimatycznych, również jest marginalizowana. Jedynym wyjątkiem jest przygotowany w październiku 2013 r., przez Ministerstwo Środowiska „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020, z perspektywą do 2030 r.”[MS 2013], w którym kilka stron poświęcono problematyce rolnej. Inne działania, np. programy rolnośrodowiskowo-klimatyczne mają zupełnie inny horyzont działania, co powoduje, że bardziej służą realizowaniu bieżących celów niż długookresowej polityce klimatycznej. Opisywana problematyka powinna być przedmiotem naukowych badań strategicznych, ale w tym zakresie również ciężko jest znaleźć pozytywne przykłady. Jednym z wyjątków w obszarze rolno klimatycznym jest Systemu Monitoringu Suszy Rolniczej w Polsce prowadzony przez IUNG, ale to narzędzie nie służy tworzeniu długookresowych prognoz.

Warto zwrócić uwagę, że Polska jako członek Unii Europejskiej może zostać zmuszona do uwzględnienia uwarunkowań klimatycznych w rolnictwie. Wspomniana wyżej strategia Ministerstwa Środowiska jest efektem wypełnienia zobowiązań wspólnotowych. Ponadto, nowe propozycje dotyczące polityki energetyczno-klimatycznej na lata 2020-2030, zakładają włączenie sektora rol-

nictwa do systemu ograniczania emisji gazów cieplarnianych, co będzie wiązać się ze zwiększonymi kosztami produkcji żywności. Europejski system zakłada konieczność handlu emisjami, czyli ich wykupywania przez emitentów (rolników), badania naukowe pokazują jednak, że w tym sektorze bardziej skuteczne byłoby odwrotne podejście tj. wprowadzenie dodatkowych płatności na rzecz rolników przyczyniających się do zwiększenia pochłaniania CO<sub>2</sub> [De Pinto, Ringler i Magalhaes 2012].

Jednym z pierwszych działań powinno więc być sporządzenie analiz dotyczących długookresowych skutków zmian klimatycznych w polskim rolnictwie oraz możliwości dostosowania się do nowej sytuacji. Taka analiza i oparta na niej strategia powinny uwzględniać nie tylko zagadnienia typowe dla rolnictwa, ale również szersze podejście do zmian klimatycznych, np. z zakresu gospodarki wodnej. Umożliwiłoby to nie tylko zabezpieczenie zdolności produkcyjnych w rolnictwie, ale również zmniejszenie ryzyka wystąpienia powodzi i podtopień. Warto zwrócić uwagę, że w Niemczech, kraju znacznie lepiej wyposażonym w wodę, pod wpływem analiz dotyczących przyszłej gospodarki wodnej podjęto szeroko zakrojony plan budowy zbiorników retencyjnych. Dopiero w oparciu o takie dokumenty należy spodziewać się, że rolnicy podejmą działania dostosowawcze.

### **3.5. Wnioski**

Biorąc pod uwagę postęp międzynarodowych uzgodnień w sprawie klimatu, wzrost temperatury należy uznać za nieunikniony. Skutki tego zjawiska są trudne do określenia, ale podstawowe trendy w tym zakresie są możliwe do przewidzenia. Zmiany będą dotyczyć również Polski. Siła oddziaływania niektórych czynników, np. zmian w okresie wegetacji, procesów erozji oraz dostępności zasobów wodnych, najprawdopodobniej będzie miała istotny wpływ na kształt rolnictwa. Skutki zmian klimatycznych w polskim rolnictwie będą widoczne już w dziesięcioleciu 2020-2030, co powoduje konieczność uwzględniania tych zjawisk w strategiach rozwoju kraju, a w szczególności polskiego rolnictwa.

Dokładna analiza ekonomicznych aspektów wystąpienia zmian klimatycznych nie jest możliwa. Dotyczy to zarówno kosztów dostosowania do nowych wymagań, jak i oceny potencjalnych korzyści, które mogą wynikać ze przekształceń na światowych rynkach. Wiele obszarów będących zapleczem żywnościowym świata, może znaleźć się w sytuacji trudniejszej niż polskie rolnictwo. Równolegle będzie można zaobserwować powstawanie nowych potęg rolniczych, tj. głównie Kanady i Rosji. Oznacza to odmienne warunki konku-

rencji oraz konieczność poszukiwania nowych rynków zbytu. Przemiany nie będą zachodzić gwałtownie, ale należy mieć świadomość istnienia takich trendów.

Długookresowy charakter zmian klimatycznych nie oznacza, że procesy dostosowawcze powinny być odroczone w czasie. Ich złożoność oraz kapitałochłonność powoduje konieczność starannego i długofalowego planowania. Ponadto, warto zwrócić uwagę, że skutki zmian klimatycznych nie dotyczą tylko rolnictwa. Skuteczne działania dostosowawcze muszą więc mieć kompleksowy charakter, tj. oprócz rolnictwa uwzględniać inicjatywy z zakresu infrastruktury, gospodarki wodnej, polityki przestrzennej, edukacji i finansów.

W sektorze rolnictwa i gospodarki żywnościowej pierwszym etapem powinna być działalność informacyjna dotycząca najbardziej prawdopodobnych efektów przewidywanych zmian. W ten sposób osoby związane z rolnictwem będą mogły uświadomić sobie ryzyko prowadzenia dalszej działalności oraz podjąć najbardziej adekwatne kroki.

## Literatura

1. Chartres C.J., Varma S., (2009), *Out of water: from abundance to scarcity and how to solve the world's water problems*, Pearson Education, Upper Saddle River.
2. Cowie J., (2009), *Zmiany klimatyczne. Przyczyny, przebieg i skutki dla człowieka*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
3. De Pinto A., Ringler C., Magalhaes M., (2012), *Economic Challenges Facing Agricultural Access to Carbon Markets* [w:] *Climate Change Mitigation and Agriculture*, pr. zbior. pod red. E. Wollenberg A. Nihart M.-L. Tapio-Bistrom M. Grieg-Gran, Earthscan, London, New York, s. 61-68.
4. Enserink B., Kwakkel J.H., Veenman S., (2013), *Coping with uncertainty in climate policy making: (Mis)understanding scenario studies*, *Futures*, (53), 1-12.
5. Górski T., Kuś J., (2003), *Wpływ zmian klimatu na rolnictwo*, [w:] *Czy Polska grozi katastrofy klimatyczne?*, Polska Akademia Nauk Komitet Prognoz "Polska 2000 Plus", Warszawa, s. 66-81.
6. Gwiazda M., Kolbowska A., (2009), *Polacy o zmianach klimatu*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa.
7. IEA (2013), *World Energy Outlook 2013*, International Energy Agency, Paris.
8. IPCC (2006), *IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*, Volume 4: *Agriculture, Forestry and Other Land Use*, National Greenhouse Gas Inventories Programme, Kanagawa.
9. IPCC (2007), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, *Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge.

10. IPCC (2013), *Climate Change 2013 The Physical Science Basis*, Working Group I Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
11. Kaczmarek Z., (2003), *Wpływ zmian klimatu na gospodarkę wodną*, [w:] *Czy Polsce grożą katastrofy klimatyczne?*, Polska Akademia Nauk Komitet Prognoz "Polska 2000 Plus", Warszawa, s. 32-52.
12. KLIMADA (2013), *Tendencje zmian klimatu*, dostępne na stronie: <http://klimada.mos.gov.pl/zmiany-klimatu-w-polsce/tendencje-zmian-klimatu/>.
13. Le Quéré C., Peters G.P., Andres R.J., Andrew R.M., Boden T., Ciais P., ... Yue C., (2013), *Global carbon budget 2013*, Earth System Science Data Discussions, 6(2)/2013, s. 689–760, doi:10.5194/essdd-6-689-2013.
14. Le Quéré C., Raupach M.R., Canadell J.G., Raupach M., Marland G., Woodward, F. I., (2009), *Trends in the sources and sinks of carbon dioxide*, Nature Geoscience, 2(12)/2009, s. 831-836, doi:10.1038/ngeo689.
15. Lean G., (2009), *Water scarcity now bigger threat than financial crisis*, The Independent, 15.03.2009.
16. MS (2013), *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
17. OECD (2013), *Water and Climate Change Adaptation. Policies to Navigate Uncharted Waters*, OECD Publishing, Paris 2013.
18. Olivier J.G., (2013), Janssens-Maenhout G., Muntean M., Peters J.A.H.W., *Trends in Global CO<sub>2</sub> Emissions, 2013 Report*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency; Joint Research Centre, The Hague; Ispra.
19. Parliamentary Office of Science and Technology, (2002), *Access to Water in Developing Countries*, Postnote No 178, London.
20. Parmesan C., Yohe G., (2003), *A globally coherent fingerprint of climate change impacts across natural systems*, Nature, (421), s. 37-42.
21. Prandecki K., Sadowski M., (2010), *Międzynarodowa ewolucja ochrony środowiska*, LAM – Wydawnictwo Akademii Finansów, Warszawa.
22. Randers J., (2012), *2052 A Global Forecast for the Next Forty Years*, Chelsea Green Publishing, White River Junction.
23. Root T.L., Price J.T., Hall K.R., Schneider S.H., Rosenzweig C., Pounds J. A., (2003), *Fingerprints of global warming on wild animals and plants*, Nature, (421)/2003, s. 57-60.

24. RT (2013), *Water scarcity by 2030: True for every second person on earth*, UN says, RT News 8.10.2013, Pozyskane z: <http://rt.com/news/water-shortage-un-population-901/> [Data: 16.10.2013].
25. Serrao-Neumann S., Di Giulio G.M., Ferreira L.C., Low Choy D., (2013), *Climate change adaptation: Is there a role for intervention research?*, *Futures*, (53)/2013, s. 86-97.
26. Smith L.C., (2010), *The world in 2050: four forces shaping civilization's northern future*, Dutton, New York.
27. Stern N., (2006), *The Economics of Climate Change (The Stern Review)*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
28. Thackeray S.J., Sparks T.H., Burthe S., Bacon P.J., Bell J.R., Botham M.S., Wanless S., (2010), *Trophic level asynchrony in rates of phenological change for marine, freshwater and terrestrial environments*, *Global Change Biology*, 16(12)/2010, s. 3304–3313, doi:10.1111/j.1365-2486.2010.02165.x.
29. Tierney J. E., de Menocal, P. B., (2013), *Abrupt Shifts in Horn of Africa Hydroclimate Since the Last Glacial Maximum*, *Science*, 342(6160)/2013, s. 843-846.
30. UNEP (2013), *The Emissions Gap Report 2013*, United Nations Environment Programme, Nairobi.
31. Voser P., (2009), *Energy transition: not for the faint-hearted*, *The Globe and Mail*, <http://www.shell.com> [Data: 17.09.2009].
32. Wolkovich E.M., Cook B.I., Allen J.M., Crimmins T.M., Betancourt J.L., Travers S.E., Cleland E.E., (2012), *Warming experiments underpredict plant phenological responses to climate change*, *Nature*, 485/2012, s. 494-497, doi:doi:10.1038/nature11014.

## 4. Renta polityczna a inwestycje producentów rolnych

Celem pracy jest zbadanie związku między rentą polityczną a inwestycjami producentów rolnych. Jest to kontynuacja badań, których wyniki przedstawiono w [Bezat-Jarzębowska et al. 2013a]<sup>1</sup>. Wykorzystujemy ujęcie analityczne wsparte ilustracją empiryczną sporządzoną w oparciu o dane FADN. Wpierw stawiamy problem, następnie ujmujemy go analitycznie oraz weryfikujemy empirycznie.

### 4.1. Zarysowanie problemu

Przy założeniu racjonalności postępowania producenta rolnego, jego dążenia do maksymalizacji dochodu oraz przy założeniu istnienia dwóch źródeł kształtowania dochodów, tj., renty politycznej ( $B$ ), o charakterze egzogenicznym, związanej z występowaniem instrumentów polityki rolnej<sup>2</sup> oraz renty ekonomicznej, o charakterze endogenicznym, wynikającej z właściwości procesów produkcyjnych<sup>3</sup> tematem dotychczasowych badań był charakter związku zachodzącego między obu tymi rentami [Bezat-Jarzębowska i in. 2012, Bezat-Jarzębowska i in. 2013a, 2013b]. Zgodnie z uzyskanymi wynikami, związek między tymi rentami można uznać za substytucyjny. Schematycznie obrazuje to rysunek 1.

W ujęciu analitycznym uzyskane wyniki oznaczają, że, zgodnie z funkcją celu producenta daną wzorem (1), producent dokonuje wyboru w oparciu o stopę substytucji, zdefiniowaną wzorem (2), decydując się bardziej korzystać z tego źródła kształtowania dochodu, którego wykorzystanie jest relatywnie tańsze i skuteczniejsze.

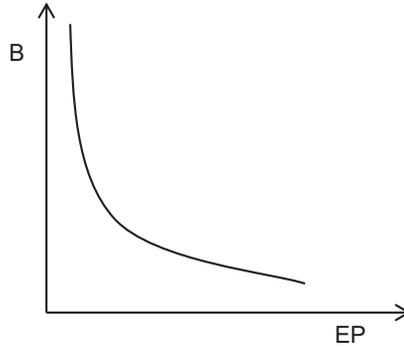
---

<sup>1</sup> W tej powoływanej publikacji czytelnik znajdzie bezpośrednie nawiązanie i rozwinięcie prezentacji „*Renta polityczna a inwestycje producentów rolnych*” przedstawionej na Konferencji IERiGŻ-PIB w Jachrance w dniu 09.12.2013.

<sup>2</sup> Por. [Wilkin 2005]. Jak wskazuje Kosior [2011] zjawisko „pogoni za rentą” (*rent-seeking*) jest również często przywoływane w pracach dotyczących trudności w reformowaniu WPR (patrz także [Furtan et al. 2009, Schmitz et al. 2010]).

<sup>3</sup> Mianem renty ekonomicznej określaliśmy efektywność produkcji ( $EP$ ) w ujęciu wartościowym, jako różnicę między przychodami a kosztami zaangażowania czynników wytwórczych.

Rysunek 1. Substytucyjność renty politycznej i ekonomicznej



Źródło: opracowanie własne.

Ponieważ poprawa efektywności wykorzystania czynników wytwórczych przy danych egzogenicznie relacjach cenowych<sup>4</sup> jest zadaniem trudniejszym, za źródło o takich cechach uznaliśmy efekty polityki rolnej.

$$m_t = f(EP_t, B_t) \rightarrow \max \quad (1)$$

Gdzie:

- $t$  – indeks czasu,  
 $m$  – dochód.

$$S_{EP/B} = \frac{\Delta EP}{\Delta B} = - \frac{\partial U_R^{EP} / \partial EP}{\partial U_R^B / \partial B} \quad (2)$$

Gdzie:

- $U_R^{EP}$  – użyteczność poprawy efektywności dla dochodów producenta rolnego,  
 $U_R^B$  – użyteczność renty politycznej dla dochodów producenta rolnego.

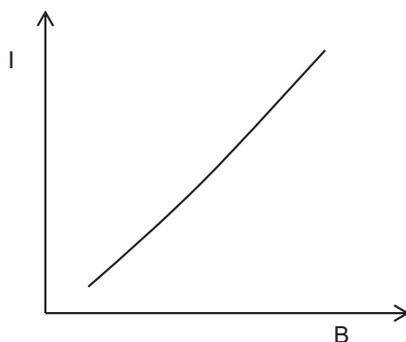
Wybór ten jest optymalny w krótkim okresie. W długim okresie, w którym możliwe jest wystąpienie zmian relacji technicznych, zagadnienie nabiera innego charakteru. Korzystne modyfikacje relacji technicznych mogą prowadzić do poprawy efektywności produkcji, w tym – co szczególnie istotne – do zwiększenia wydajności czynnika pracy [Bezat-Jarzębowska i in. 2013a, Rembisz i in. 2013]. Istotne stają się w tym ujęciu inwestycje w trwałe czynniki wytwórcze, dzięki którym te zmiany techniczne (co też można nazwać zmianami technik

<sup>4</sup> Relacje cen otrzymywanych – za produkty, do cen płaconych – za nakłady czynników wytwórczych.

wytwarzania) mogą mieć miejsce. W przypadku producenta rolnego dotyczy to zwłaszcza relacji czynnika kapitału fizycznego tj. maszyn i urządzeń oraz czynnika ziemia do czynnika pracy.

Z tego powodu przedmiotem i celem uwagi w niniejszej pracy jest rola renty politycznej w kształtowaniu inwestycji w środki trwałe bądź ogólniej – w kapitał fizyczny producentów rolnych. Stawiamy hipotezę, zgodnie z którą renta polityczna pełni rolę katalizatora inwestycji w środki trwałe u producentów rolnych. Oznacza to, że związek występujący między inwestycjami a dochodami uzyskiwanymi z tytułu renty politycznej ma charakter komplementarny, co schematycznie przedstawiono na rysunku 2.

Rysunek 2. Komplementarność renty politycznej i inwestycji



Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na obszerność poruszanego zagadnienia, w niniejszej pracy koncentrujemy się jedynie na analizie dynamiki tych dwóch zjawisk.

### ***Relacje oszczędności, inwestycji i dochodów***

W analizie przyjmujemy następujące założenia:

1. Decyzje w gospodarstwie rolnym podejmowane są przez właściciela;
2. Decyzje w gospodarstwie rolnym podejmowane są w sposób racjonalny;
3. Gospodarstwo domowe producenta rolnego (właściciela gospodarstwa rolne go) przeznaczają swój dochód na konsumpcję, oszczędności oraz podatki;
4. Zwiększenie dochodu następuje poprzez płatności uzyskiwane w ramach WPR.

5. Podstawą inwestycji są oszczędności<sup>5</sup> decydenta (właściciela gospodarstwa rolnego).

Zgodnie z ostatnim założeniem możemy zapisać funkcję inwestycji jako:

$$I_t = f(S_t) \quad (3)$$

Gdzie:

$I$  – inwestycje.  
 $S_t$  – oszczędności,

Podstawowe zależności świadczące o roli inwestycji dla wydajności pracy jako źródła kształtowania dochodów możemy więc zapisać jako:

$$S_t \Rightarrow I_t \Rightarrow K_t \Rightarrow \frac{K_t}{L_t} \Rightarrow \frac{Y_t}{L_t} \quad (4)$$

Gdzie:

$I$  – inwestycje,  
 $K$  – kapitał,  
 $L$  – praca,  
 $Y$  – produkcja.

Oszczędności (zarówno *ex-post* jak i *ex-ante*) są źródłem finansowania inwestycji, co z kolei poprawia relacje czynnika kapitału (w tym czynnika ziemi) do czynnika pracy i w efekcie prowadzi do wyższej wydajności czynnika pracy a zatem ostatecznie wzrostu dochodów.

Rozpatrując dalej podział dochodu zgodnie z trzecim założeniem można zauważyć, że:

$$m_t = C_t + S_t + T_t \quad (5)$$

Gdzie:

$C$  – konsumpcja,  
 $T$  – podatki.

---

<sup>5</sup> Nie ma tu znaczenia czy są to oszczędności *ex-post* czy *ex-ante* (kredyty), istotne jest to, że poziom tych oszczędności zwiększa się dzięki płatnościom w ramach WPR (zwiększa się np. zdolność kredytowa).

### *Renta polityczna źródłem dodatkowego dochodu, oszczędności i inwestycji*

Przy uwzględnieniu dochodów uzyskiwanych z tytułu renty politycznej (założenie 4) otrzymujemy:

$$B_t + m_t = C_t + S_t + T_t \quad (6)$$

Przeznaczenie dodatkowego dochodu z tytułu renty politycznej zależy od preferencji decydenta. Ten dodatkowy dochód może zostać wykorzystany w celach konsumpcyjnych, może jednak również stać się podstawą przyszłych inwestycji. Zgodnie z relacją (6), efekty renty politycznej, wchodząc w skład dochodów producenta mogą bowiem wywierać wpływ na kształtowanie się konsumpcji i oszczędności:

$$m_t = C_t + (S_t + B_t) + T_t \quad (7)$$

$$m_t = \left( C_t + \frac{c_B}{C_t} B_t \right) + \left( S_t + \frac{s_B}{S_t} B_t \right) + T_t \quad (8)$$

Gdzie:

- $c_B$  – skłonność do konsumpcji z dochodu z renty politycznej,
- $s_B$  – skłonność do oszczędności z dochodów z renty politycznej.

W tym ujęciu, przy uwzględnieniu relacji (4), istnienie wpływu renty politycznej na inwestycje wydaje się oczywiste. Przy założonej funkcji inwestycji (3) rola oszczędności z tytułu efektów renty politycznej i jej związek ze wzrostem dochodów w przyszłych okresach można pokazać w następujący sposób:

$$B_t \frac{s_B}{S_t} \uparrow \Rightarrow I_t \uparrow \Rightarrow \frac{K_t}{L_t} \uparrow \Rightarrow \frac{Y_t}{L_t} \uparrow \Rightarrow w_L \uparrow \Rightarrow c_L^{t+1} \uparrow \quad (9)$$

Gdzie:

- $w_L$  – wydajność czynnika praca,
- $c_L$  – wynagrodzenie czynnika praca.

Jak widać występuje korzystny katalizujący wpływ renty politycznej na poziom inwestycji, co prowadzić może do wzrostu wydajności czynnika pracy i wzrostu dochodów w następnych okresach. To definiuje używane w tej pracy pojęcie katalizacji.

### *Model zależności oszczędności renty politycznej i dochodów*

Uwzględniając związki międzyokresowe pokazane wyżej relacje oszczędności (obecnych i przyszłych) i płatności z renty politycznej (obecnych i przyszłych) oraz inwestycji można zapisać w postaci następującego modelu:

$$S_{t-1} + S_{t+1} \Rightarrow I_t \quad (10)$$

$$(S_{t-1} + S_{t+1}) + (B_t + B_{t+1}) \Rightarrow S_t \Rightarrow I_t \quad (11)$$

$$S_t < I_t \quad (12)$$

$$\Delta B_t \Rightarrow \Delta I_t \quad (13)$$

$$\Delta I_t > \Delta S_t \Leftarrow \Delta B_t \quad (14)$$

$$\Delta m_t \Rightarrow \Delta I_t \quad (15)$$

$$\Delta(m_t + B_t) \Rightarrow \Delta I_t \quad (16)$$

$$\Delta m_t < \Delta I_t \quad (17)$$

$$\Delta m_t > \Delta I_t \quad (18)$$

Zależności między tymi wielkościami mają charakter niejako rekurencyjny i dynamiczny. Można zauważyć, że w sytuacji, w której występuje nierówność (12), zbyt niski poziom oszczędności może w dłuższej perspektywie stanowić problem, blokując możliwość dokonania odpowiednich inwestycji, które mogłyby przyczynić się do wzrostu wydajności czynnika pracy, będącego podstawą dochodów. Jeżeli założymy, że dochody z tytułu renty politycznej mają wpływ na kształtowanie się oszczędności ( $s_B \neq 0$ ), to mogą one być czynnikiem, który prowadzi do zmniejszenia tego ograniczenia (14). Jest to istotny wymiar używanego tu pojęcia katalizującego wpływu renty politycznej na inwestycje producentów rolnych.

Poprzez skłonność do konsumpcji i skłonność do oszczędności (również dla dochodu uzyskiwanego z tytułu renty politycznej) inwestycje uzależnione są od wysokości uzyskiwanego dochodu (15 i 16). Wydaje się więc, że można uznać, że związek między dochodem a inwestycjami ma dwojaki charakter, związany z faktem, iż producentów rolnych traktować można jako podmioty,

które opisywane są w dostatecznie dobry sposób mikroekonomiczną teorią producenta, tj. poprzez koncentrowanie się na produkcyjnym aspekcie ich działalności, jak również jako gospodarstwa domowe, których cele są zaspokajane dzięki funkcjonowaniu gospodarstwa rolnego. W ujęciu pierwszym można w tym miejscu przywołać związek inwestycji z poziomem docelowego (pożądanego przez decydenta) zasobu czynnika kapitału<sup>6</sup> lub poziomem zysku<sup>7</sup> [Weersink, Tauer 1989].

W tym drugim ujęciu zależność inwestycji i dochodu wiąże się ze zmiennością, jakiej podlega wysokość uzyskiwanego w cyklu życia gospodarstwa [Burfisher, Hopkins 2003], może pozostawać także pod wpływem zmieniających się celów gospodarstwa, na które wskazują Wallace i Moss [2002].

### *Statystyczne ujęcie omawianych relacji inwestycji i dochodów*

Dla zbadania czy dochody z tytułu renty politycznej mogą wywierać katalizujący wpływ na inwestycje staje się zatem istotne zbadanie wzajemnych relacji tempa wzrostu inwestycji oraz tempa wzrostu dochodu (w tym również dochodu uzyskiwanego przez producentów z tytułu renty politycznej). Istotne jest również źródło finansowania inwestycji, uwzględnimy zatem także dynamikę zobowiązań<sup>8</sup>. Na tej podstawie zdefiniowaliśmy trzy wskaźniki.

Pierwszy z proponowanych wskaźników, definiowany wzorem (23), jest bezpośrednio związany z podstawowym problemem poruszonym w pracy, tj.

<sup>6</sup> Warunki dla oszczędności i płatności z renty dla osiągnięcia stanu docelowego przy danym wskaźniku proporcjonalności produkcji do kapitału przedstawiamy w [Bezat-Jarzębowska i in. 2013a]. W tym miejscu przywołałyśmy jedynie warunek opłacalności inwestycji (marginalny przychód z inwestycji):

$$\frac{\Delta Y_{t+1}}{\Delta K_t} - \delta = r \quad (19)$$

$$K^* = vY \quad (20)$$

Gdzie:

- $\delta$  – deprecjacja czynnika kapitału,
- $r$  – realna stopa procentowa,
- $K^*$  – docelowy zasób czynnika kapitału,
- $v$  – proporcja między przyrostem produkcji a przyrostem czynnika kapitału.

Wiążą się z tym ważne relacje w ujęciu dynamicznym, opisujące tempo wzrostu inwestycji niezbędne do utrzymania  $K^*$ :

$$\frac{\Delta I}{I} = \frac{\Delta K}{K} = v \frac{\Delta Y}{Y} \quad (21)$$

$$\left( \frac{\Delta S}{S} + \frac{\Delta B}{B} \right) \Rightarrow \frac{\Delta I}{I} = \frac{\Delta K}{K} = v \frac{\Delta Y}{Y} \quad (22)$$

<sup>7</sup> W przypadku gospodarstw rolnych jako właściwą kategorię należy wskazać dochód.

zagadnieniem ewentualnej indukcji inwestycji podejmowanych przez producentów rolnych w związku rentą polityczną. Aby można było mówić o pozytywnych w sensie rozwojowym efektach renty politycznej, tempo wzrostu inwestycji musi przekraczać tempo wzrostu dochodów z tytułu renty politycznej. Stąd wskaźnik definiowany jest w taki sposób, by przyjmować wartość 1 dla gospodarstw, w których  $\Delta I > \Delta B$ :

$$m_{IB} = \begin{cases} 1 & ; \quad \frac{\Delta I}{\Delta B} > 1 \\ 0 & ; \quad \text{wpp.} \end{cases} \quad (24)$$

Drugi wskaźnik odzwierciedla relacje inwestycji i dochodów. Definiowany jest wzorem (25).

$$m_{Im} = \begin{cases} 1 & ; \quad \frac{\Delta I}{\Delta m} > 1 \\ 0 & ; \quad \text{wpp.} \end{cases} \quad (25)$$

$m_{Im}$  przyjmuje wartość 1 dla gospodarstw, w których tempo wzrostu inwestycji przewyższa tempo wzrostu dochodów oraz 0 w przeciwnym wypadku.

Ostatni ze zdefiniowanych wskaźników (26) dotyczy relacji występujących między inwestycjami podjętymi przez producenta rolnego i zobowiązaniami<sup>9</sup>. Wskaźnik ten przyjmuje wartość 1 dla gospodarstw, w których tempo wzrostu inwestycji przewyższa tempo wzrostu zobowiązań oraz 0 w przeciwnym wypadku, zgodnie ze wzorem:

$$m_{IZ} = \begin{cases} 1 & ; \quad \frac{\Delta I}{\Delta Z} > 1 \\ 0 & ; \quad \text{wpp.} \end{cases} \quad (26)$$

Wartości powoływanych tu wskaźników równe jedności mogą świadczyć o katalizującym wpływie renty politycznej na inwestycje producentów rolnych. Podstawą wnioskowania są wielkości relatywne.

## 4.2. Empiryczna analiza związku między rentą polityczną a inwestycjami

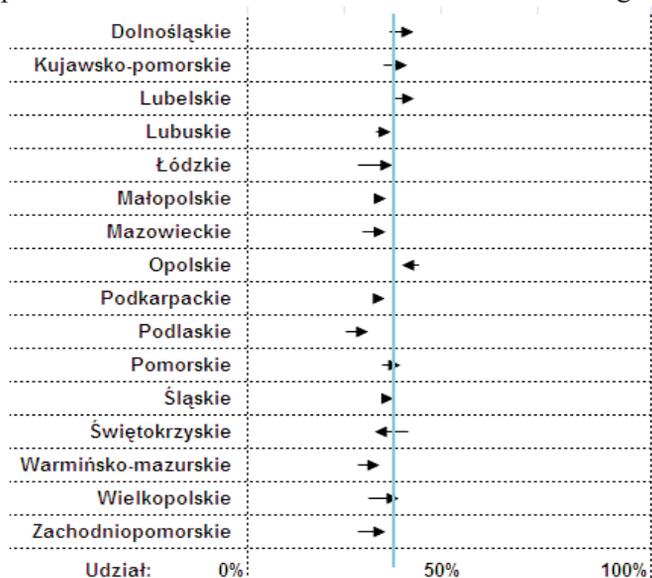
Wykorzystane w pracy dane pochodzą z bazy polskiego FADN. Wykorzystano obserwacje z lat 2004-2011, pokazując zmiany wartości wskaźników (24-26) dla tego okresu w ujęciu wojewódzkim. Dla wskaźnika  $m_{IB}$  zauważone

<sup>9</sup> Zobowiązania ująć można jako relację między oszczędnościami, które muszą zostać poczynione w przyszłych okresach oraz rentą polityczną:

$$Z_t = (S_{t+1} + B_{t+1}) \quad (23)$$

zmiany są niewielkie. Niewiele zmieniała się różnica udziałów gospodarstw rolnych, dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższało tempo wzrostu dochodów z tytułu renty politycznej, zmiana ta nie przekraczała 0,10. W analizie kształtowania się wskaźnika  $m_{IB}$  w 2011 r. w porównaniu do 2004 r. w ujęciu regionalnym można zauważyć, że we wszystkich województwach udziały gospodarstw, dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższało tempo wzrostu dochodów z tytułu renty politycznej kształtowały się na zbliżonym poziomie. Wskazuje to, że chyba się ustabilizował udział producentów rolnych wykorzystujących efekty dochodowe polityki rolnej przede wszystkim dla inwestowania. Ten udział jest bliski połowie. Można dostrzec wyraźny wzrost tych udziałów w województwach łódzkim, wielkopolskim i zachodniopomorskim, oraz spadki w województwach świętokrzyskim i opolskim. Mimo iż zmiany były niewielkie, poza tymi dwoma wyjątkami, udziały gospodarstw, dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższało tempo wzrostu dochodów z tytułu renty politycznej wzrosły. Jest to niejako potwierdzenie hipotezy o katalizującym wpływie renty politycznej na inwestycje producentów rolnych. Zmiany udziałów przedstawiono na rysunku 3.

Rysunek 3. Udział gospodarstw, dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższało tempo wzrostu dochodów z tytułu renty politycznej i zmiany tego udziału w przedziale czasu od 2010/2011 r. do 2005/2004 r. wg województw

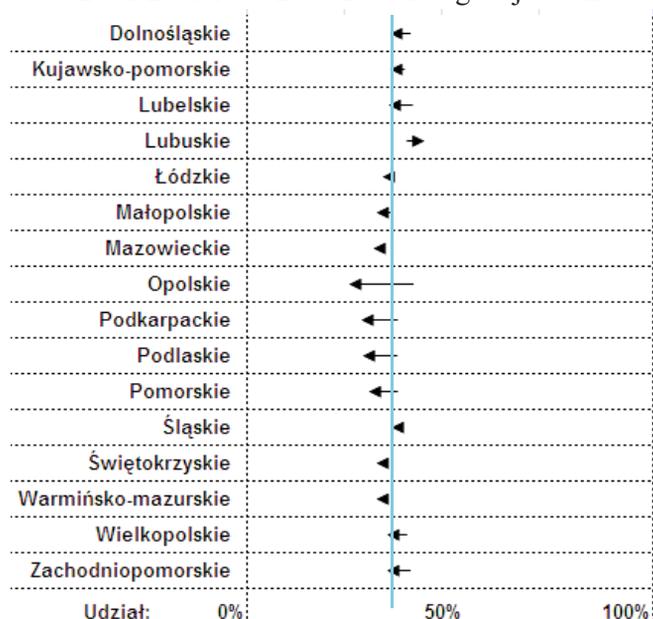


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Gospodarstwa, w przypadku, których można uznać, że renta polityczna ma katalizujący wpływ na inwestycje, stanowią, jak wspomnieliśmy i co widać z powyższego rysunku nieco mniej niż połowę analizowanej próby, jednakże w badanym okresie ich udział wzrósł, co wydaje się być pozytywnym zjawiskiem. Wskazywać to może implicite, iż zgodnie z formułą (6) ci producenci w mniejszym stopniu dodatkowe dochody z tytułu polityki rolnej przeznaczają na wzrost konsumpcji.

W przypadku wskaźnika  $m_{Im}$ , opisującego dynamikę inwestycji w relacji do przyrostu dochodu, zwiększanie się udziału gospodarstw, dla których wartość tego wskaźnika przewyższa jedność odnotowano jedynie w województwie lubuskim (patrz rysunek 4), co nie jest zjawiskiem pozytywnym w sensie założonej hipotezy. Z drugiej jednak strony, co jest pozytywne dla tej hipotezy warto zauważyć, że w większości województw udziały gospodarstw, dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższa tempo wzrostu dochodów kształtują się na zbliżonym prawie pięćdziesięcio procentowym poziomie.

Rysunek 4. Udział gospodarstw, dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższało tempo wzrostu dochodów i jego zmiany w przedziale czasu od 2001/2011 r. do 2004/2005 r. wg województw

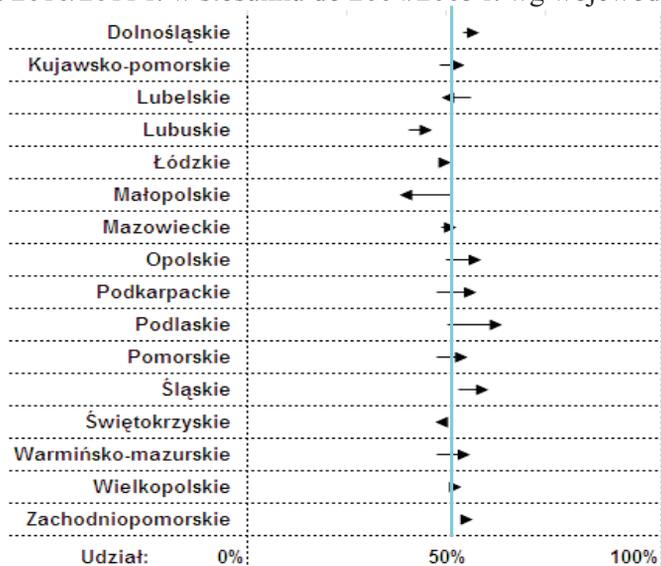


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Badając kształtowanie się udziałów gospodarstw, dla których wskaźnik  $m_{IZ}$  przyjmuje wartość 1 (tj., dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższa

tempo wzrostu zobowiązań), można zauważyć, że również one kształtują się na poziomie zbliżonym do 0,5, jednakże pozostają wyższe niż analogiczne wielkości dla wcześniej omawianych wskaźników. To oczywiście jest kolejnym argumentem na rzecz potwierdzenia hipotezy o katalizującym wpływie renty na inwestycje producentów rolnych. Również ich zmiany są minimalnie większe niż w poprzednich przypadkach. W ujęciu regionalnym można wyróżnić jedno województwo charakteryzujące się wyraźnym, na tle pozostałych, wzrostem (podlaskie) tego wskaźnika. Równie wyraźną zmianę (spadek udziału gospodarstw, w których tempo wzrostu inwestycji przewyższa tempo wzrostu zobowiązań) odnotowano w przypadku województwa małopolskiego.

Rysunek 5. Udziałów gospodarstw, dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższa tempo wzrostu zobowiązań i zmiany w tym zakresie od 2010/2011 r. w stosunku do 2004/2005 r. wg województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W większości pozostałych województw udziały gospodarstw, w których tempo wzrostu inwestycji przewyższa tempo wzrostu zobowiązań albo wzrosły nieznacznie w badanym okresie, albo pozostały na zbliżonym poziomie (m.in. w województwie łódzkim). Mimo iż na podstawie przeprowadzonych badań nie ma jednoznacznych podstaw by wnioskować, że istnienie renty politycznej pozwala zmniejszyć rolę zobowiązań, jako źródła finansowania inwestycji, to wydaje się, że można uznać, iż fakt zwiększenia się udziału gospodarstw, w których inwestycje przyrastały szybciej niż zobowiązania uległy zwiększeniu

jest przejawem katalizującego (pozytywnego) efektu dochodowego z renty politycznej na inwestycje producentów rolnych.

Podsumowanie przedstawiono w tabeli 1. Zawarte są w niej średnie tempa zmian udziału gospodarstw, dla których analizowane wskaźniki przyjmują wartość 1, tj., dla których tempo wzrostu inwestycji przewyższało tempo wzrostu dopłat, dochodu i zobowiązań. Warto zauważyć także, że żaden z przedstawionych wskaźników nie cechuje się wysokim tempem zmian. Oznacza to, że jakkolwiek udziały gospodarstw z wyszczególnionych przez nas grup zmieniały się w latach 2004-2011, to średnie zmiany nie były znaczące.

Tabela 1. Średnie tempa zmian wskaźników  $m_{IB}$ ,  $m_{Im}$  oraz  $m_{IZ}$  wg województw

Województwo \ Wskaźnik	$m_{IB}$	$m_{Im}$	$m_{IZ}$
Dolnośląskie	0,0188	-0,0160	0,0096
Kujawsko-pomorskie	0,0193	-0,0116	0,0162
Lubelskie	0,0166	-0,0186	-0,0188
Lubuskie	0,0127	0,0129	0,0179
Łódzkie	0,0318	-0,0090	0,0074
Małopolskie	0,0087	-0,0126	-0,0375
Mazowieckie	0,0215	-0,0089	0,0101
Opolskie	-0,0128	-0,0553	0,0221
Podkarpackie	0,0038	-0,0319	0,0258
Podlaskie	0,0231	-0,0299	0,0329
Pomorskie	0,0152	-0,0246	0,0204
Śląskie	0,0082	-0,0013	0,0179
Świętokrzyskie	-0,0273	-0,0049	-0,0056
Warmińsko-mazurskie	0,0204	-0,0051	0,0219
Wielkopolskie	0,0265	-0,0158	0,0059
Zachodniopomorskie	0,0258	-0,0185	0,0039

*Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.*

#### 10.4. Podsumowanie

Przedmiotem pracy jest rola renty politycznej w kształtowaniu się inwestycji gospodarstw rolnych. Postawiona hipoteza mówi o katalizującym wpływie renty politycznej na inwestycje lub – ujmując to inaczej – o komplementarnym związku zachodzącym między dochodem uzyskiwanym z tytułu renty politycznej a inwestycjami. W oparciu o wyniki otrzymane dzięki analizie danych FADN z okresu 2004-2011 hipotezę tę można zweryfikować pozytywnie, aczkolwiek niejednoznacznie. Mimo iż udział gospodarstw rolnych, w których tempo wzrostu inwestycji przekracza tempo wzrostu dochodów w tym z tytułu renty politycznej, nie jest przeważający, jednak sięga on prawie połowy badanej

zbiorowości i w badanym okresie wzrósł. Należy dodać, że dla przeważającej większości województw udział gospodarstw, w których inwestycje przyrastały szybciej niż zobowiązania uległ zwiększeniu. Również ten wniosek może wskazywać na pozytywny katalizujący efekt dochodu z renty politycznej na inwestycje producentów rolnych. Pogłębienie analizy wpływu renty politycznej na wybory producentów rolnych planowane jest jako przedmiot dalszych badań.

## Literatura

1. Bezat-Jarzębowska A., Rembisz W., Sielska A., (2012), *Wybór polityki i jej wpływ na decyzje producentów rolnych w ujęciu analitycznym z elementami weryfikacji empirycznej*, Raport PW nr 49, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
2. Bezat-Jarzębowska A., Rembisz W., Sielska A., (2013a), *Wpływ polityki rolnej na decyzje producentów rolnych odnośnie dochodów i inwestycji*, Raport PW nr 97, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
3. Bezat-Jarzębowska A., Rembisz W., Sielska A., (2013b), *Substytucyjność źródeł dochodu producenta rolnego*, *Więś i rolnictwo*, 3 (160), s. 28-52.
4. Burfisher M.E., Hopkins J. (ed.), (2003), *Decoupled Payments: Household Income Transfers in Contemporary U.S. Agriculture*, Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, Agricultural Economic Report No. 822.
5. Furtan, H., Sauer J., Jense M.S., (2009), *Free-riding on rent seeking: an empirical analysis*, *Public Choice* 140, s. 479–500.
6. Kosior K., (2011), *Koncepcje reform Wspólnej Polityki Rolnej. Unii Europejskiej po 2013 roku*, *Gospodarka Narodowa* 5-6, s. 85-104.
7. Rembisz W., Bezat-Jarzębowska A., (2013), *Ekonomiczny mechanizm kształtowania dochodów producentów rolnych*, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
8. Schmitz A., Moss C.B., Schmitz T.G., Furtan H.W. Schmitz H.C., (2010), *Agricultural Policy, Agribusiness, and Rent-seeking Behavior*, Toronto.
9. Wallace M.T., Moss J.E., (2002), *Farmer Decision-Making with Conflicting Goals: A Recursive Strategic Programming Analysis*, *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 53, No. 1, s. 82-100.
10. Weersink A.J., Tauer L.W., (1989), *Comparative Analysis of Investment Models for New York Dairy Farms*, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 71, No. 1, s. 136-146.
11. Wilkin J., (2005), *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] tenże (red.), *Teoria wyboru publicznego: Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 204-219.

### **III. Nowa Wspólna Polityka Rolna z perspektywy krajów trzecich**

Prof. Drago Cvijanović, dr Vesna Paraušić, mgr Predrag Vuković  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa, Belgrad, Republika Serbska

#### **1. Rola rządu w budowaniu konkurencyjności obszarów wiejskich w Serbii<sup>1</sup>**

Autorzy, w oparciu o analizę danych wtórnych, poddają refleksji i ocenie bieżącą konkurencyjność i rozwój obszarów wiejskich w Republice Serbskiej. Rozważają liczne zalety walorów obszarów wiejskich, jak również proponowane środki i działania na rzecz większego dobrobytu na tych terenach, które są w gestii rządu oraz władz regionalnych i lokalnych. Głównym celem niniejszego opracowania jest ukazanie sposobów wzmacniania pozycji regionów wiejskich poprzez zwiększanie zatrudnienia i polepszanie warunków życia oraz wdrażanie programów społecznych i zrównoważonego rozwoju.

##### **1.1. Wprowadzenie**

W dużej części swoich obszarów wiejskich Serbia ma wszelkie odpowiednie warunki dla udanej realizacji koncepcji rolnictwa wielofunkcyjnego oraz zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich. Wśród nich można wymienić: bogactwo różnorodności wsi, znaczne zasoby naturalne, zachowane środowisko przyrodnicze, wielki potencjał rozwojowy dla szerokiego zakresu działalności pozarolniczej.

Z drugiej strony, istnieje wiele ograniczeń i słabości w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Należą do nich: niekorzystna struktura produkcji i własności w rolnictwie, niesprzyjające otoczenie biznesowe dla małych i średnich przedsiębiorstw, niewielkie wsparcie z budżetu na rolnictwo, niedorozwinięta infrastruktura techniczna i gospodarcza, brak ducha przedsiębiorczości, brak powiązań między rolnikami, wysoka centralizacja rządów i ograniczenia dla samorządów lokalnych w realizowaniu projektów z zakresu rozwoju obszarów wiejskich.

---

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł jest wynikiem projektu nr 46006 – III *Zrównoważone rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich w realizacji celów strategicznych Republiki Serbskiej w ramach regionu Dunaju*, dofinansowanego przez Ministerstwo Edukacji i Nauki Republiki Serbskiej w okresie 2011-2014.

Biorąc pod uwagę słabości obszarów wiejskich, ubóstwo i liczne ograniczenia rozwojowe, autorzy proponują środki i działania konieczne do tego, by poprawić konkurencyjność regionów wiejskich w Serbii. Wdrożenie proponowanych działań będzie miało bezpośredni wpływ na ograniczenie wyrażonych różnic społeczno-ekonomicznych między regionami w Serbii, a zwłaszcza między obszarami wiejskimi i miejskimi. Poza tym zbilansowany rozwój regionalny oraz rewitalizacja obszarów wiejskich w Serbii pośrednio prowadzą do osiągnięcia priorytetów określonych w dokumencie Europa 2020: „Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” [EU 2010]: (1) Rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji; (2) rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej; (3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. W Ustawie o rozwoju regionalnym [Official Gazette of the Republic of Serbia No 51/2009 oraz Official Gazette of the Republic of Serbia No 30/2010], w celu sprzyjania rozwojowi regionalnemu, określono następujące regiony w Serbii, zgodnie ze wspólną klasyfikacją jednostek terytorialnych do celów statystycznych: (1) Region Wojwodiny, (2) Region Belgradu, (3) Region Šumadije i Zachodniej Serbii, (4) Region Południowej i Wschodniej Serbii, (5) Region Kosowa i Metiochii. Regiony te zaprezentowano w tabeli 1, pod względem wysokości produktu krajowego brutto.

W odniesieniu do regionów wiejskich, należy podkreślić, że w Serbii nie ma oficjalnej definicji obszarów wiejskich. Kryteria stosowane przez Urząd Statystyczny nie obejmują standardowych wskaźników wiejskości, które można znaleźć w praktyce międzynarodowej (gęstość zaludnienia, liczba ludności, udział ludności zajmującej się rolnictwem itp.), a podział na osiedla miejskie i inne opiera się na decyzjach władz gminnych, na mocy których statusu miasta udziela się osiedlu, które sporządziło plan zagospodarowania. Zatem osiedla miejskie to te, które ogłoszono miejskimi w drodze decyzji lokalnego samorządu, a pozostałe osiedla klasyfikuje się jako inne, tj. osiedla wiejskie.

Takie podejście do definicji obszarów wiejskich utrudnia analizę statystyczną i interpretację wskaźników dla obszarów wiejskich. Zatem w Krajowym Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2011 (KPROW) przedstawiono zmienioną kategoryzację strategiczną, do czasu pełnego wdrożenia regionalizacji według NUTS [Official Gazette of the Republic of Serbia No 15/2011]. Zgodnie z KPROW 2011, obszarami wiejskimi są wszystkie zamieszkałe terytoria z wyjątkiem miast, które otrzymały ten status, zgodnie z Ustawą o organizacji terytorialnej Republiki Serbskiej, i mają ponad 100 000 mieszkańców.

Również w ramach unijnego projektu „Pomoc w przygotowaniu programu rozwoju obszarów wiejskich i systemu płatności dla Republiki Serbskiej oraz Czarnogóry”, w drodze analizy klastrowej ponad czterdziestu wskaźników, określono kolejne homogeniczne regiony wiejskie Serbii [Official Gazette of the Republic of Serbia No 15/2011]:

- 1) Region wysoko produktywnego rolnictwa i zintegrowanej gospodarki;
- 2) Region niewielkich gospodarstw miejskich z rolnictwem pochłaniającym duże nakłady pracy;
- 3) Region górski z gospodarką opartą na zasobach naturalnych;
- 4) Region o wysokim potencjale turystycznym ze słabą strukturą rolniczą.

Należy podkreślić, że ten podział obszarów wiejskich nie jest oficjalnie uznawany, ani też nie występuje w raportach statystycznych Krajowego Urzędu Statystycznego.

## **1.2. Nierówność między regionami oraz między miastami a obszarami wiejskimi w Serbii**

Zgodnie z danymi zawartymi w KPROW [Official Gazette of the Republic of Serbia No 15/2011], powierzchnia obszarów wiejskich wynosi w Serbii (bez Kosowa i Metochii) 65 952 km<sup>2</sup>, co stanowi 85% całego terytorium kraju. Około 83% całkowitej liczby osiedli jest położonych na obszarach wiejskich, a średnia gęstość zaludnienia w Republice Serbskiej wynosi 97 mieszkańców/km<sup>2</sup> i jest dużo niższa na obszarach wiejskich (63 mieszkańców/km<sup>2</sup>) w porównaniu z obszarami miejskimi (289 mieszkańców/km<sup>2</sup>).

Charakterystykę obszarów wiejskich Republiki Serbskiej podano w KPROW 2011 ze wskazaniem na następujące czynniki: obszary wiejskie odznaczają się wysokim poziomem zróżnicowania pod względem trendów demograficznych, przyrodniczych, gospodarczych i rynkowych (dostępność rynku oraz warunki handlowe), a także warunkami do produkcji rolnej oraz rozwoju tych obszarów, również pod względem społecznym.

Struktura gospodarcza obszarów wiejskich w Republice Serbii jest wysoce uzależniona od najważniejszego sektora (rolnictwo, wydobywanie, zaopatrzenie w energię). Zgodnie z danymi z Krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2011-2013, udział sektora rolnictwa, leśnictwa i gospodarki wodnej w produkcji krajowym dla obszarów wiejskich (dane z 2004 r.) wynosi około 30%, czyli znacznie więcej, niż w przypadku innych krajów przechodzących transformację. Rola w strukturze gospodarczej, jaką pełni rolnictwo, wynika przede wszystkim z obecności czynników sprzyjających rolnictwu intensywnemu: korzystne położenie geograficzne, dostępność i wysoka jakość

gruntów rolnych, zasoby wody, niskie koszty pracy oraz niskie ceny ziemi [Paraušić, Potrebić, Simonović 2013].

Jednakże pomimo tych wszystkich czynników i korzyści handlowych (umowy o wolnym handlu podpisane z UE i licznymi ważnymi krajami), konkurencyjność sektora rolniczego i spożywczego Republiki Serbskiej oraz obszarów wiejskich na rynkach krajowych i międzynarodowych jest niezwykle niska. W opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego [Stantić 2011] jedyne przewagi konkurencyjne obszarów wiejskich na Bałkanach Zachodnich to: (a) niskie koszty pracy oraz (b) wysoka jakość zasobów naturalnych. W kwestii braku konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz obszarów wiejskich Republiki Serbskiej wymienia się następujące czynniki [Paraušić, Potrebić, Simonović 2013]:

- chociaż w PKB obszarów wiejskich dominujący udział ma działalność rolnicza, jego poziom na mieszkańca na tych terenach (dane z 2004 r.) jest niższy o 1/4 od krajowej średniej dla Republiki [Official Gazette of the Republic of Serbia No 15/2011];
- niska wydajność produkcji rolnej, przede wszystkim ze względu na jej ekstensywny charakter, prowadzi do niskich wynagrodzeń i niskiego standardu życia producentów rolnych. Dane statystyczne pokazują, że ubóstwo na obszarach wiejskich jest ponad dwukrotnie większe niż na obszarach miejskich. Tzn. dane statystyczne za 2010 r. wskazują na fakt, że 5,7% osób ubogich żyje na obszarach miejskich, a 13,6% na obszarach wiejskich [UNDP 2010];
- według danych WTO, eksport produktów rolno-spożywczych na hektar obszaru rolniczego dla Republiki Serbii jest znacznie mniejszy w porównaniu z państwami UE-15, ale także w porównaniu z krajami sąsiadującymi, tzn. Bułgarią, Węgrami, Chorwacją, Słowenią;
- niewielka jest liczba produktów, dla których wymiana Republiki Serbskiej odnotowuje wysoką nadwyżkę. Są to przede wszystkim zboża (zwłaszcza kukurydza), owoce miękkie (przede wszystkim mrożone maliny i wiśnie), cukier rafinowany i napoje.

Grupa autorów [Živkov i in. 2012] wskazuje na to, że Serbia należy do grupy krajów o najbardziej wiejskim charakterze w Europie. Na podstawie trendów demograficznych i ich prognoz, niezależnie od metodologii definiowania charakteru wiejskiego, przestrzeń w Serbii jest przede wszystkim wiejska, a wskaźniki jej rozwoju są niekorzystne. Według tych autorów, wieś w Serbii charakteryzuje się trudnym dostępem do infrastruktury, droższą edukacją o gorszej jakości, która zmniejsza szansę na uzyskanie zatrudnienia i satysfakcjonujących zarobków. Autorzy ci [Živkov i in. 2012] wskazują, że wiejski charakter Serbii jest nie tylko konsekwencją, ale także przyczyną niekorzystnej sytuacji

gospodarczej w kraju. W przyszłości może ona zostać polepszona poprzez całościowy rozwój ekonomiczny, dzięki odpowiednim działaniom administracji, ale także pod warunkiem określonych działań inwestycyjnych ze strony przemysłu i przedsiębiorstw.

W dokumencie z 2010 UNDP wystosował mocne ostrzeżenie odnośnie niekorzystnej sytuacji na obszarach wiejskich pod wieloma względami oraz wskazał na konieczność opracowania i wdrożenia w Serbii skutecznej polityki, która może odegrać znaczącą rolę w integracji ludności obszarów wiejskich oraz zrównoważonym rozwoju tychże terenów. Główne ustalenia związane z obszarami wiejskimi w tym opracowaniu są następujące [UNDP 2010]:

- ubóstwo i deprywacja materialna są bardzo rozpowszechnione;
- rynek finansowy nie ma struktury zgodnej z potrzebami gospodarstw rolnych i specyfiką rolnictwa;
- dysproporcje w poziomie życia rodzin rolniczych wynikają z możliwości osiągania zarobków w sektorach pozarolniczych oraz z uzyskiwania świadczeń socjalnych oraz dywersyfikacji dochodu;
- ubóstwo jest w dużej mierze związane z charakterystyką zatrudnienia ludności obszarów wiejskich;
- pod względem edukacyjnym ludność obszarów wiejskich ma korzystną charakterystykę, a szanse poprawy jakości zasobów ludzkich są duże;
- stopień, w jakim ludność obszarów wiejskich jest objęta zabezpieczeniem społecznym, jest niedostateczny;
- dostęp ludności obszarów wiejskich do usług socjalnych jest niezwykle ograniczony;
- kapitał społeczny ludności serbskiej jest niski, a uczestnictwo w kulturze pasywne i mało różnorodne.

### *Nierówności regionalne*

Oprócz niekorzystnej sytuacji na obszarach wiejskich, Serbia charakteryzuje się bardzo wyraźnym zróżnicowaniem regionalnym. Autorzy [Mijačić, Paunović 2011] przedstawiają ramy legislacyjne i prawne dla rozwoju regionalnego w Serbii, jak również analizę zróżnicowań między rejonami geograficznymi, opracowaną na podstawie sześciu wybranych wskaźników: liczby ludności i gęstości zaludnienia (analizowanej jako jeden wskaźnik), regionalnego PKB, zatrudnienia, bezrobocia, funkcjonowania przedsiębiorstw oraz dochodów budżetowych w przeliczeniu na mieszkańca. Wyniki prac tych autorów pokazują, że dysproporcje rozwojowe między regionami w Serbii należą do największych w Europie, co odzwierciedla duża różnica między rozwiniętą północną Serbią a pozo-

stającą w tyle Serbią południową. Rozbieżności między- i intraregionalne również są wysokie, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, jak również wzdłuż linii podziału na obszary miejskie i wiejskie. Pod względem historycznym, z 45 nierozwiniętych gmin w Serbii, 30 nie zmieniło swojego statusu pod względem rozwoju od około czterech dekad. Co więcej, rozbieżności regionalne uległy drastycznemu przyspieszeniu w okresie przejściowym 2001-2010, kiedy to regiony peryferyjne nie były w stanie sprostać swoim potrzebom rozwojowym w wystarczający sposób. Te niekorzystne tendencje pogłębiał brak równowagi demograficznej, niskie dochody, bezrobocie, niski poziom opieki społecznej i ogólnych warunków życia.

Tabela 1. Produkt krajowy brutto w poszczególnych regionach 2011.

Wyszczególnienie	PKB ogółem		PKB <i>per capita</i>	
	mln dinarów serbskich (RSD)	udział (w %)	tys. dinarów serbskich (RSD)	wskaźnik, serbia=100
Republika Serbii	3 208 620,2	100,0	442	100,0
Belgrad	1 271 690,6	39,6	772	174,6
Wojwodina	859 808,1	26,8	442	100,0
Region Šumadije i Serbia Zachodnia	610 143,0	19,0	301	68,2
Region Serbia Południowa i Wschodnia	466 978,5	14,6	285	64,4
Kosovo i Metohija	-	-	-	-

*Źródło: Serbski Urząd Statystyczny.*

Dane z Krajowego Urzędu Statystycznego (tabela 1), dotyczące poziomu PKB na mieszkańca w poszczególnych regionach, pokazują, że regiony Šumadije i Zachodnia Serbia, jak również Serbia Południowa i Wschodnia, znajdują się daleko za regionem Belgradu, zarówno pod względem siły nabywczej ludności, jak i poziomu życia.

### **1.3. Środki i działania w celu poprawy rozwoju regionalnego oraz zmniejszenia różnic regionalnych w Republice Serbskiej**

Nie ulega wątpliwości, że w nadchodzącym okresie istnieje wielka potrzeba odpowiedniego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Kluczowe znaczenie będzie miało tu wsparcie państwa w usuwaniu ograniczeń dotyczących rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, który wiąże się przede wszystkim z poprawą mikrogospodarczego otoczenia biznesu. Aby promować rozwój obszarów wiejskich, państwo musi tworzyć korzystne i stymulujące otoczenie dla:

- a. sektora przedsiębiorstw oraz małych i średnich firm – rodzinnych gospodarstw rolnych,
- b. egzekwowania prawa oraz karania nielegalnej działalności gospodarczej,
- c. inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy.

W segmencie dotyczącym tworzenia stymulującego otoczenia biznesowego rola państwa będzie kluczowa w następujących obszarach:

- zapewnienie stymulującej i przewidywalnej polityki rolnej, obejmującej większe wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich z budżetu rolnictwa (konieczne jest umożliwienie alokacji środków na wzrost inwestycji w działalność rolniczą lub pozarolniczą, infrastrukturę obszarów wiejskich itp.);
- rozwój sieci instytucji otoczenia MŚP (skuteczne ramy prawne i sądowe, skuteczne organy ścigania, ochrona praw majątkowych i własności intelektualnej);
- rozwijanie motywacji do przeprowadzania inwestycji, innowacji oraz polityki podatkowej dla przedsiębiorstw działających w dziedzinie agrobiznesu, rzemieślniczej produkcji żywności zgodnie z tradycyjnymi recepturami, rolnictwie ekologicznym itp.
- rozwój rynków finansowych, z korzystnymi źródłami finansowania oraz zapewnieniem kredytów na inwestycje w technologie innowacyjne, produkcję pierwotną, przedsiębiorstwa eksportowe itd.;
- skuteczna polityka dotycząca konkurencji na rynku (regulacja monopolu, spółek o dominującej pozycji na rynku, ściganie nieformalnej gospodarki itp.);
- rozwój wszystkich elementów infrastruktury biznesowej (inkubatory przedsiębiorczości, parki naukowo-technologiczne itp.). W literaturze infrastruktura biznesowa obejmuje [Mijačić 2011] instytucje networkingowe oraz organizacje świadczące usługi na rzecz potencjalnych przedsiębiorców oraz MŚP w celu rozwinięcia ich możliwości biznesowych, a także zapewnienia fizycznej przestrzeni na działalność komercyjną. Badania autorów [Vojnovic, Cvijanović, Lazić 2011] wskazują na potrzebę istnienia inkubatorów przedsiębiorczości dla potencjalnych przedsiębiorców, które ułatwią im pierwsze kroki w biznesie;
- poprawa koordynacji i współpracy między różnymi partnerami w rządzie, jak również między władzami na różnych szczeblach, przy wdrażaniu reform gospodarczych i społecznych (w dziedzinie zmniejszania ubóstwa, włączenia społecznego itd.).

Wnioski dotychczas zaprezentowane są oparte na publikacji [Union of Employers of Serbia 2013] oraz bazują na szerokim doświadczeniu, jakie mają autorzy w przygotowywaniu programów rozwoju regionalnego i obszarów wiejskich dla licznych gmin i miast w Republice Serbskiej. W kontekście powyższego można zwrócić uwagę na badania dotyczące założeń w zakresie rozwoju ob-

szarów wiejskich, jakie przyjmowało wielu autorów [Živkov i in. 2012]. Autorzy ci sugerują, że sygnały wysyłane przez politykę rolną lub ogólną politykę gospodarczą w Serbii są zmienne, niestabilne i błędne. Jeśli zmieni się to w najbliższej przyszłości, polityka będzie miała decydujący wpływ na kierunek działań na obszarach wiejskich.

Pewna grupa autorów dowodzi, że wioski i mieszkańcy wsi w Serbii mają szansę na poprawę warunków życia, i że ta szansa może zostać wykorzystana. Można to osiągnąć poprzez następujące działania strategiczne, w kontekście tworzenia stymulującego otoczenia biznesowego dla rozwoju obszarów wiejskich [Živkov i in. 2012]:

1. zmiana mentalności i reguł gry. Konieczne jest porzucenie błędnego przekonania, że wieś jest tożsama z rolnictwem, że rolnictwo może decydować o rozwoju kraju, oraz że rozwój obszarów wiejskich może być realizowany bez ogólnego planu, w tym planu rozwoju obszarów miejskich. Zmiana reguł gry obejmuje system prawny, podział wydatków budżetowych, tworzenie odpowiednich instytucji i zmian w otoczeniu;
2. dywersyfikacja gospodarki na obszarach wiejskich wymaga, aby rolnicy i mieszkańcy wsi stawali się przedsiębiorcami lub przynajmniej osobami przedsiębiorczymi (podejmowanie pracy w przemyśle lub branży usługowej, turystyce i powiązanych usługach);
3. rozwój instytucji i procedur;
4. przyszła integracja Serbii z UE może być korzystna dla rozwoju wsi. Jedną z ważnych polityk UE jest polityka rozwoju obszarów wiejskich, która, chociaż nie jest doskonała, troszczy się o obszary wiejskie bardziej niż jakikolwiek inny model na świecie;
5. dobre wykorzystanie unijnych środków przedakcesyjnych, co zależy bezpośrednio od: a) gotowości administracji do dostosowania się do unijnego systemu planowania i wdrażania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz b) szkolenia ludności obszarów wiejskich w zakresie możliwości wykorzystania tych środków. Na pytania, czy administracja w Serbii jest gotowa, a obywatele wykwalifikowani, aby skorzystać z unijnych środków na rozwój obszarów wiejskich – odpowiedź jest negatywna.
6. wzmocnienie spójności społeczno-ekonomicznej na obszarach wiejskich oraz zachowanie kapitału społecznego.
7. zapewnienie sprawiedliwej i uczciwej polityki społecznej.

## 1.4. Podsumowanie

Obszary wiejskie w Serbii (bez Kosowa i Metochii) stanowią 85% powierzchni kraju. Odznaczają się one wysokim poziomem zróżnicowania pod względem trendów demograficznych, przyrodniczych, gospodarczych i rynkowych (dostępność rynku oraz warunki gospodarowania), a także warunków do produkcji rolnej oraz rozwoju tych obszarów, również pod względem społecznym.

Liczni autorzy i instytucje wskazują na poważny problem, jaki stanowi ubóstwo na obszarach wiejskich oraz nierówności między poszczególnymi regionami w Serbii. W niniejszym artykule autorzy wskazują na potrzebę rozwiązania tej kwestii poprzez **stworzenie stymulującego i wspierającego otoczenia biznesowego dla przedsiębiorstw, stowarzyszeń, rodzinnych gospodarstw rolnych**. W tym kontekście rola państwa polegać powinna na:

- zapewnieniu stymulującej i przewidywalnej polityki rolnej, obejmującej większe wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich z budżetu rolnictwa (konieczny jest podział aktywów z budżetu w celu zwiększenia inwestycji w działalność rolniczą lub pozarolniczą, infrastrukturę obszarów wiejskich itp.);
- rozwoju sieci instytucji dla MŚP z sektora biznesu (skuteczne ramy prawne i sądowe, skuteczne organy ścigania, ochrona praw majątkowych i własności intelektualnej);
- rozwoju motywacji do inwestycji, innowacji oraz polityki podatkowej dla przedsiębiorstw i rodzinnych gospodarstw rolnych działających w dziedzinie agrobiznesu lub rzemieślniczej produkcji żywności;
- rozwoju rynków finansowych, zapewniającego korzystne źródła finansowania oraz kredyty na inwestycje w technologie innowacyjne, produkcję pierwotną, przedsiębiorstwa eksportowe itd.;
- skutecznej polityce dotyczącej konkurencji na rynku (prawo antymonopolowe, zwalczanie nieformalnej gospodarki itp.);
- rozwoju wszystkich elementów infrastruktury biznesowej (inkubatory przedsiębiorczości, parki naukowo-technologiczne itp.);
- poprawie koordynacji i współpracy między różnymi partnerami w rządzie, jak również między władzami na różnych szczeblach, przy wdrażaniu reform gospodarczych i społecznych (w dziedzinie zmniejszania ubóstwa, włączenia społecznego itd.).

## Literatura

1. European Commission (2010), *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020 final, Brussels, s. 5.
2. Mijačić D., (2011), *Analysis of Business Support Infrastructure in the Republic of Serbia*, National Agency for Regional Development.
3. Mijačić D., Paunović B., (2011), *Regionalne razlike u Srbiji, Ekonomika preduzeća*, vol. 59, br. 7-8, 2011, s. 379-389, 8.
4. Official Gazette of the Republic of Serbia No. 51/2009 and No. 30/10. Zakon o regionalnom razvoju.
5. Official Gazette of the Republic of Serbia No. 15/2011. National Rural Development Programme 2011-2013, s. 6, 22-24, 11, 16-18, 9.
6. Parausic V., Potrebic V., Simonovic Z., (2013), *Factor Advantages of the Republic of Serbia in Agricultural Production and a Need for Accomplishment of Sustainable Competitive Advantage in the Market, u monografiji: Sustainable Technologies, Policies, and Constraints in the Green Economy*, editors: Andrei Jean-Vasile, Adrian Turek, Jonel Subic, Dorel Dusmanescu. Izdavač: Information Science Reference (IGI Global), USA, s. 63-80.
7. Statistical Office of the Republic of Serbia, (2011), *Anketa o potrošnji domaćinstava. Siromaštvo u R. Srbiji 2008-2010*, Saopštenje broj 117, s. 131.
8. Stantić C., (2011), *Opinion of the European Economic and Social Committee on Rural development and employment in the Western Balkans*, Brussels, REX/322.
9. Živkov G., Marković D., Tar I., Božić M., Milić B., Paunović M., Bernardoni P., Marković A., Teoflović N., (2012), *Budućnost sela u Srbiji, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Kabinet potpredsednice Vlade za evropske integracije*, Beograd, Srbija, s. 9, 8-13.
10. Vojnović B., Cvijanović M. J., Lazić J., (2011), *Preduzetnici u poslovnim inkubatorima*, Industrija Vol. 39, No. 2/2011, Economics Institute, Belgrade.
11. Union of Employers of Serbia, (2013). *The views of employers on the business environment*, Belgrade, May 2013, s. 203.
12. UNDP, (2010), *Social Exclusion in Rural Areas in Serbia*.

Dr Oleksandr Zhemoyda  
Państwowy Uniwersytet Nauk Przyrodniczych i Środowiskowych Ukrainy,  
Kijów, Ukraina

## **2. Niektóre kwestie dotyczące zarządzania zasobami w świetle niedoborów żywności i luki energetycznej**

Problem wydajności zarządzania zasobami nie jest niczym nowym w rolnictwie. Klasyczne czynniki produkcji: ziemi, pracy i kapitału są dobrze znane i zostały dogłębnie zbadane. W obecnym świecie, w którym liczba ludności zwiększa się niezmiernie szybko, jednym z najważniejszych problemów jest bezpieczeństwo żywnościowe. Oprócz zagadnień dotyczących ziemi (rosnąca liczba ludności wykorzystuje coraz więcej ziemi pod budowę infrastruktury potrzebnej do życia) i pracy (w zależności od kraju – rosnąca liczba ludności przewyższa popyt na pracowników), musimy obecnie stawiać czoła także problemom związanym z zasobami wody i energii. Powyższe dwa czynniki dziś odgrywają kluczową rolę gospodarczą nie tylko w rolnictwie, ale także w innych aspektach życia społecznego. Dla Ukrainy będącej ósmym krajem pod względem wielkości powierzchni użytków rolnych i potencjalnie jednym z największych dostawców produktów rolno-spożywczych problem zasobów jest również niezmiernie istotny.

Niniejsza praca skupia się głównie na znalezieniu optymalnej równowagi pomiędzy produkcją rolną na cele związane z bezpieczeństwem żywnościowym i energetycznym zarówno dla dużych krajów produkujących (takich jak Ukraina), jak i dla całego świata.

Problem rozwoju energetyki odnawialnej, obecnie wiążący się także z problemem zasobów naturalnych, dotyczy różnych rodzajów upraw. W tym miejscu proponujemy przeprowadzenie oceny przyczyn i skutków wykorzystania upraw rolnych jako zasobu dla energetyki odnawialnej. Według statystyk FAO, w ciągu ostatnich kilku lat cztery główne uprawy (soja, rzepak, słonecznik i kukurydza) zajmowały ponad 20% powierzchni gruntów ornych na świecie. Należy również pamiętać, że każdy program dotyczący alternatywnych źródeł energii wpływa na popyt i podaż na rynku. Z drugiej strony, każdy kraj musi zapewnić sobie bezpieczeństwo energetyczne. W tym zakresie najważniejszą kwestią jest wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów (wody, słońca, wiatru, ziemi itp.) w maksymalnym możliwym zakresie.

Zazwyczaj mówimy o trzech poziomach bezpieczeństwa żywnościowego – krajowym, regionalnym i globalnym. W niniejszym artykule skupimy się na dwóch pierwszych, ponieważ poziom globalny zależy od krajowego bezpie-

czeństwa żywnościowego krajów produkujących i konsumujących oraz opiera się na regionalnym bezpieczeństwie żywnościowym różnych części świata. Problem bezpieczeństwa żywnościowego jest rzeczywistością dla światowej gospodarki od wczesnych lat dziewięćdziesiątych, kiedy to podaż żywności musiała sprostać potężnemu wzrostowi liczby ludności w niektórych częściach świata.

W literaturze przedmiotu występuje wiele prób podejścia do problemu i różne jego definicje. Poniżej zamieszczono te pojawiające się najczęściej. Bezpieczeństwo żywnościowe to:

- możliwość zapewnienia światu w każdym czasie podstawowych produktów wspierających wzrost spożycia żywności, przy jednoczesnej kontroli wahań cen;
- możliwość osiągnięcia pożądaných poziomów spożycia w ciągu roku;
- możliwość sfinansowania wymogów importowych, aby sprostać pożądanym poziomom konsumpcji;
- dostęp w każdym czasie dla każdego człowieka do żywności jakiej potrzebuje, aby prowadzić aktywne i zdrowe życie [Bank Światowy 1994];
- sytuacja bezpieczeństwa żywnościowego kraju i ludności występująca gdy system żywnościowy działa w taki sposób, że nikt nie obawia się braku wystarczającej ilości pożywienia;
- sytuacja, gdy każda osoba ma w każdym czasie fizyczny i ekonomiczny dostęp do żywności pozwalającej spełnić ich podstawowe potrzeby żywnościowe. Nie można rozważać wprowadzenia krajowej strategii bezpieczeństwa żywnościowego bez zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie gospodarstwa domowego;
- możliwość zapewnienia przez system żywnościowy zapasów żywności odpowiednich pod względem wartości odżywczych dla całej populacji w perspektywie długoterminowej [Staatz, D'Agostino i Sundberg 1990];
- zjawisko, które występuje, gdy rentowność gospodarstwa domowego określonego zarówno jako jednostka produkcyjna, jak i reprodukcyjna nie jest zagrożone niedoborem żywności.

Dwie najczęściej stosowane definicje bezpieczeństwa żywnościowego zostały opracowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (USDA):

- bezpieczeństwo żywnościowe istnieje, kiedy wszyscy ludzie cały czas mają fizyczny, społeczny i ekonomiczny dostęp do bezpiecznej i pożywnej żywności wystarczającej do zaspokojenia ich potrzeb żywieniowych oraz preferencji w zakresie aktywnego i zdrowego życia [FAO Practical Guide...];

- bezpieczeństwo żywnościowe dla gospodarstwa domowego oznacza dostęp wszystkich jego członków w każdym czasie do wystarczającej ilości pożywienia do prowadzenia aktywnego i zdrowego życia.

Bezpieczeństwo żywnościowe obejmuje przynajmniej: (1) łatwo dostępne produkty żywnościowe odpowiednie pod względem wartości odżywczych i bezpieczne oraz (2) zagwarantowanie zdolności dostarczenia akceptowalnej żywności w społecznie akceptowalny sposób [USDA 2008].

Wszystkie te definicje podkreślają cztery kierunki rozwoju:

- od poziomu makro do poziomu mikro: od koncepcji oceny krajowych zasobów żywności przeszliśmy do poziomu gospodarstwa domowego opierając się na postrzeganiu sposobu zapewnienia dostępu [Sen 1981] do zasobów żywności tworzonych przez ludność;
- od problemu zapewnienia odpowiedniego poziomu podaży do problemu sprostanania popytowi. Czy fizyczne i ekonomiczne warunki dostępu są odpowiednie? Na tym etapie następuje zmiana sposobu postrzegania żywności jako takiej, w kierunku rozważania standardów życia w gospodarstwie domowym;
- podział konsumpcji w gospodarstwach domowych ukazuje wrażliwość pewnych grup w społeczeństwie (kobiet, dzieci, osób starszych) i poszukiwanie poziomu zabezpieczenia gospodarstw domowych kieruje w stronę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego poszczególnych osób;
- od kwestii krótkoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego (rok) do długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego (stałe). Ten aspekt rozwojowy definicji wynika z pojawienia się koncepcji zrównoważonego rozwoju połączonej z szacunkiem do środowiska naturalnego [Aiginger i in. 1999].

Przez lata większość definicji upodobniało się do siebie poprzez stosowanie pewnych słów kluczowych: zaspokojenie potrzeb, dostęp, ryzyko, zrównoważony rozwój.

Wymogi w zakresie żywności muszą być spełniane zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Koncepcja wystarczającej ilości żywności może być określana przez daną liczbę kalorii, ilości produktów żywnościowych potrzebnych do przeżycia i prowadzenia aktywnego i zdrowego życia, pomiar skutków niedożywienia (zmiany genetyczne, fizjologiczne lub behawioralne), albo w kategoriach szacunkowych potrzeb rodziny lub indywidualnych. Miernikiem jakości żywienia nie może być tylko zrównoważona dieta (białka, tłuszcze i węglowodany), ale również spożycie wystarczającej ilości mikroelementów. Ponadto żywność musi spełniać określone standardy zdrowotne i higieniczne. Istnieje zatem kwestia tego, co to jest optymalny poziom.

Poziom ryzyka dla gospodarstwa domowego lub społeczności zależy od zmiennych warunków dostępu do żywności i dostępnego kapitału. Aby zmini-

malizować ryzyko, ludzie stosują mechanizmy adaptacji lub reakcji na trzech poziomach:

- produkcyjnym (dywersyfikacja, zmienność, magazynowanie), w przypadku ludności wiejskiej zmiana struktury diety, w przypadku mieszkańców miast kupowanie tańszych produktów żywnościowych;
- działalności ekonomicznej: zwiększenie dochodów poprzez pracę w sektorze formalnym, a przede wszystkim nieformalnym, lub inwestowanie w aktywa nieprodukcyjne (biżuteria, ubrania, zwierzęta gospodarskie, płynna gotówka), wymiana produktów z pomocy humanitarnej na płynną gotówkę lub inne aktywa;
- stosunków społecznych: pożyczki w gotówce lub w naturze, wzajemna pomoc i wsparcie, wielokrotne rejestrowanie rodziny w agencjach pomocy humanitarnej.

Jeżeli powyższe mechanizmy adaptacyjne są niewystarczające i zagrażają bezpieczeństwu żywnościowemu gospodarstwa domowego, podejmowane są różne działania mające na celu zaradzeniu niekorzystnej sytuacji w trzech etapach:

- strategia minimalizacji ryzyka: nieformalne działania podejmowane przez dzieci, zmiana wzorców żywienia (uprawianie ogródków w mieście, zmniejszenie racji żywnościowych, zmniejszenie liczby osób jedzących w domu, spożywanie taniej żywności poza domem [Akindès 1995], poszukiwanie wsparcia (od rodziny, krewnych, społeczności), sprzedaż nieproduktywnych aktywów;
- sprzedaż produktywnych aktywów kapitałowych: narzędzi, zwierząt gospodarskich lub ziemi w przypadku ludności wiejskiej, lub sprzedawanie zapasów, wynajem lub sprzedaż domu/mieszkania w przypadku mieszkańców miast;
- tymczasowa migracja niektórych członków rodzin, prowadząca na dalszym etapie do stałej migracji całego gospodarstwa domowego.

Wrażliwość ludności w regionie dotkniętym kryzysem zależy zarówno od działań, które mogą być wdrożone w danym kontekście, jak od zdolności gospodarstwa domowego w zakresie reakcji na te wydarzenia. Wrażliwość ludności można oszacować poprzez analizę mechanizmów adaptacji i reakcji oraz sposobu zachowania danej populacji w trudnej sytuacji. W przypadku, gdy mechanizmy te nie są skuteczne, gospodarstwo domowe staje się chronicznie wrażliwe.

Zrównoważony rozwój: niepewność jest tymczasowa, kiedy gospodarstwo domowe jest okresowo niezdolne do sprostania potrzebom żywnościowym poszczególnych członków rodziny. Może to być spowodowane wystąpieniem nieoczekiwanych zdarzeń (niepewność ze względów politycznych) lub może mieć charakter sezonowy wynikający z trudności logistycznych lub wysokich cen.

Proponuje się oszacować krajowy i regionalny poziom bezpieczeństwa żywnościowego na podstawie dwóch głównych warunków wspomnianych powyżej. W przypadku pierwszego warunku: łatwy dostęp – proponujemy ocenić ilość wytwarzanych i importowanych produktów (chłonność rynku) na szczeblu krajowym i regionalnym. Rozróżnienie na poziom krajowy i regionalny pozwala na oszacowanie poziomu różnorodności i komplementarności na rynku poszczególnych produktów.

Zdecydowanie nie jest możliwe dokonanie oceny pełnej listy produktów, sporządzanej przez FAO według ilości magazynowanego zboża. W przypadku tego badania zasadne może okazać się rozszerzenie liczby produktów według preferencji żywieniowych analizowanego regionu lub kraju. Lista produktów obejmuje: zboża, ziemniaki, nasiona słonecznika, ryż, buraki cukrowe, mięso, mleko krowie.

Istotne jest również udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące społecznej odpowiedzialności kraju eksportera za stworzenie stabilnej oferty na krajowym, regionalnym i światowym rynku. Priorytetem jest dostarczanie na rynki krajowe dostępnych produktów żywnościowych wysokiej jakości. Raczej istotnym aspektem jest równowaga interesów różnych krajów dostarczających zasobów i tworzących korzyści. Konieczne jest tworzenie odnawialnych źródeł energii gdyż może mieć to wpływ na kształtowanie się oferty przemysłu.

Aby określić możliwości w zakresie pozyskiwania produktów spożywczych w społecznie akceptowalny sposób, należy oszacować sytuację na rynku, poziom ubóstwa i zwyczaje konsumentów.

W tym miejscu należy również rozróżnić pomiędzy dostępnością, osiągalnością (zależną od podaży) i koniecznością (wpływającą na popyt).

Kluczowym problemem dla większości krajów, szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu, była niezależna strategia bezpieczeństwa żywnościowego. Strategia żywnościowa była postrzegana jako idealny sposób na osiągnięcie wysokiego poziomu samowystarczalności poprzez przyjęcie podejścia gwarantującego spójność, integrację i synergii pomiędzy dotychczas fragmentarycznymi działaniami [Bencharif 1990].

Samowystarczalność żywnościową można osiągnąć na dwa sposoby: poprzez niezależny rozwój lub poprzez rozwój polegający na otwarciu się na międzynarodowe rynki. Pierwsze rozwiązanie jest protekcyjnistyczne, ponieważ ma na celu zaspokojenie potrzeb krajowych poprzez selektywny import i politykę niezależnego od rynków światowych ustalania cen. Podejście drugie jest w większym stopniu oparte na teorii przewagi komparatywnej i dało początek koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego. Opiera się ono na trzech zasadach:

- każdy kraj musi dążyć do uzyskania równowagi w handlu produktami rolno-spożywczymi poprzez wspieranie międzynarodowej specjalizacji;
- każdy kraj musi wspierać krajową produkcję żywności odbywającą się we właściwych warunkach ekonomicznych;
- każdy kraj musi zapewnić odpowiedni dostęp do żywności grupom ludności będącym w niekorzystnej sytuacji.

Uzyskane wyniki badania będą miały bardzo duże znaczenie z perspektywy wartości społecznej (uwzględniającej problemy bezpieczeństwa żywnościowego, które stają się coraz bardziej istotne dla społeczności światowej), znaczenia politycznego (biorąc pod uwagę tendencję zmiany światowej perspektywy politycznej na temat wspólnej odpowiedzialności za ważne decyzje i wybór kierunku dalszego rozwoju stosunków gospodarczych i społecznych oraz zaspokojenia potrzeb społecznych) oraz podstaw ekonomicznych (rozwiązanie istotnego problemu uwzględniania interesów konsumentów, producentów, państwa, a w naszej sytuacji także poszczególnych regionów, oraz odpowiedni wpływ na równowagę na świecie).

Poniżej przedstawiono przykład społecznie zorientowanej działalności krajów będących głównymi wytwórcami żywności. Regionalne programy bezpieczeństwa żywnościowego opracowane przez regionalne organizacje integracji gospodarczej, w odpowiedzi na Światowy Szczyt Żywnościowy, przy wsparciu FAO promują integrację i rozwój rolnictwa wśród krajów sąsiadujących. Programy regionalne dążą do:

- wsparcia działań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego w krajach w nich uczestniczących;
- promocji inwestycji w poprawę infrastruktury obszarów wiejskich;
- harmonizacji standardów jakości żywności i regulacji handlowych, aby umożliwić lokalnym producentom i handlowcom uzyskanie dostępu do rynków transgranicznych i światowych [Azoulai i Dillon 1993].

Zmiana niezależnych strategii samowystarczalności na strategię wolnego rynku sprowadza się do trzech przyczyn [Padilla 1995]:

- utrata niezależności finansowej przez rządy, co stanowiło warunek konieczny wdrażania polityki samowystarczalności. Dochody z eksportu spadły, a ceny artykułów spożywczych oraz towarów i usług zakupionych na rynku międzynarodowym wzrosły. Ów wstrząs w handlu miał poważny wpływ na równowagę finansową rządów;
- dotacje i wzrost demograficzny doprowadziły do wzrostu popytu, ale nieelastyczność w podaży produktów rolnych i niezdolność do zapanowania nad technologią doprowadziły do zwiększania importu żywności i technologii.

Powyższe umocniło inny rodzaj zależności mającej wpływ na zadłużenie krajowe;

- trudności w zarządzaniu polityką samowystarczalności, która wymaga osiągnięcia konsensusu pomiędzy sprzecznymi interesami różnych grup społecznych. „Nie ma nic dalszego od prawdy niż idylliczny obraz społeczeństw afrykańskich żyjących w oparciu o wspólnotę i wzajemne wsparcie i pomoc. Są to z pewnością społeczeństwa bazujące na redystrybucji dóbr i relacjach międzyludzkich, ale kieruje nimi szereg zawoalowanych strategii, rywalizacja rodzinna, etniczna i osobista oraz walki klanowe i niewypowiedziane spory pomiędzy młodym a starym pokoleniem” [Engelhard 1996].

Obecnie produkcja żywności stanowi jeden z najpoważniejszych problemów na świecie, który trzeba rozwiązać nie tylko na poziomie poszczególnych krajów czy regionów, ale także na szczeblu globalnym. Ze względu na połączenie takich czynników, jak wzrost liczby ludności w niektórych krajach lub niektórych regionach, zwiększenie siły nabywczej, ograniczenie wykorzystania ziemi do celów rolniczych, ograniczenie zasobów wody, wytwarzanie niezbędnej ilości produktów spożywczych staje się problematyczne. Jednocześnie liczba krajów będących eksporterami netto („dużych” krajów) jest raczej ograniczona. Dlatego też wartość każdego z tych krajów na światowym rynku produkcji żywności stopniowo wzrasta.

Równocześnie produkcja bezpiecznej żywności, zapewnienie wystarczającej ilości produktów spożywczych odpowiedniej jakości i po odpowiedniej cenie stają się coraz poważniejszymi problemami dla każdego kraju na świecie. Bardzo często w okresie szybkiego wzrostu cen światowych niektóre kraje wprowadzają instrumenty ograniczania eksportu, a mianowicie kwoty lub podatki eksportowe (głównie na zboża), aby ustabilizować ceny na rynku krajowym.

Pierwszym krokiem jest uogólnienie istniejącej bazy danych i wybór instrumentów badawczych. Kolejny etap to wynikła z powyższego analiza propozycji opracowanych na Ukrainie, w Europie Środkowej i Wschodniej oraz na świecie obejmujących wpływ na wskaźniki zużycia, cen i dostępności ukraińskiego przemysłu spożywczego. Ponadto trzeba obliczyć potencjalną wielkość produkcji przemysłowej, skoordynować powyższą wielkość z prognozą światowego popytu na produkcję i obliczyć wielkość zasobów niezbędnych do produkcji przemysłu spożywczego. Poprzez porównanie potencjalnej wielkości z wielkością faktycznie i potencjalnie dostępną na Ukrainie możliwe będzie przeanalizowanie konieczności i wykonalności dywersyfikacji i specjalizacji produkcji rolno-przemysłowej Ukrainy i oszacowanie odpowiednich skutków ekonomicznych zarówno dla producentów, jak i konsumentów.

Badanie to będzie wymagało zastosowania różnych instrumentów w zależności od etapu i realizacji poszczególnych zadań. Modelowanie służy do określenia wpływu Ukrainy na regionalne i światowe rynki rolno-przemysłowe. Modelowanie zakłada analizę rynków poszczególnych krajów, a w szczególności analizę rynku światowego, zestawu produktów (zarówno dóbr komplementarnych, jak i substytucyjnych), warunków handlowych, występowania podatku i kwot podatku, kwot eksportowych, subsydiów eksportowych, zastosowania interwencji oraz istniejącego lub planowanego poziomu wsparcia publicznego. Ponieważ niniejsze badanie opiera się na konieczności wywarcia wpływu na kształt wniosku, jego wyniki zostaną zastosowane na następnym etapie: określenie poziomu efektywnego wykorzystania zasobów, którego głównym kryterium będzie efektywność nieekonomiczna.

Określenie zalet specjalizacji lub dywersyfikacji krajowej produkcji rolno-przemysłowej odnosi się wyłącznie do rozważenia interesów producentów i konsumentów. Powyższy aspekt badania powinien wykorzystywać szacunek ekonomiczny każdego z kierunków kształtowania się strategii i ich wpływ na dobrobyt społeczny.

Rolnictwo to ważny sektor gospodarki większości krajów wschodnioeuropejskich. Kraje takie jak Rumunia, Węgry, Polska, Słowacja, Mołdawia, Białoruś i Ukraina w dużym stopniu polegają na produkcji rolnej i rozwoju obszarów wiejskich w strukturze gospodarki. Niektóre z tych krajów wytwarzają podobne rodzaje produktów rolno-spożywczych, a zatem konkurują na rynkach europejskich i światowych. Ponadto większość z tych krajów ma podobną strukturę produkcji rolnej i podobne poziomy wykształcenia rolniczego wśród pracowników zatrudnionych w rolnictwie, podobny procent ludności wiejskiej i podobne programy rządowe wdrażane w ostatnich latach. Jednak produkcja rolna w prawie każdym z tych krajów ma swoje wyjątkowe cechy charakterystyczne i unikalną pozycję na światowym rynku.

Ukraina ma swoje własne towary i udziały rynkowe na rynkach europejskich i światowych oraz znajduje się w bardzo korzystnej sytuacji, aby poprawić swoją na nich pozycję. Odnotowaliśmy też pewne pozytywne tendencje w zakresie specjalizacji rolnictwa na Ukrainie w porównaniu do jej głównych konkurentów – krajów sąsiadujących (w tym krajów postsowieckich).

Przeprowadzone badanie pokazuje, że jeśli chodzi o długoterminowe trendy w przewadze komparatywnej Ukraina będzie mieć większą przewagę w wytwarzaniu produktów nieprzetworzonych (pszenicy, kukurydzy, słonecznika, rzepaku, oleju słonecznikowego i oleju rzepakowego).

Tabela 1. Główne kraje eksportujące (6 głównych produktów rolniczych), 1999-2008

KRAJ	tys. USD				
	1999-2001	2003-2005	2006	2007	2008
Stany Zjednoczone Ameryki	10 039 729	11 798 336	13 575 475	21 255 229	29 096 897
Francja	4 151 339	4 980 965	5 015 145	6 686 403	10 025 642
Kanada	2 971 431	2 924 720	3 982 985	5 602 992	8 577 653
Argentyna	2 375 862	2 608 085	2 993 295	4 914 761	7 216 026
Tajlandia	1 758 139	2 365 300	2 659 948	3 597 938	6 350 902
Australia	2 886 061	3 085 593	3 522 895	4 560 333	4 571 315
Niemcy	1 514 356	1 585 853	1 893 585	2 483 345	3 870 204
Ukraina	472 084	878 392	1 356 697	1 066 807	3 828 273
Indie	863 587	1 744 283	1 706 547	3 588 086	3 493 220
Federacja Rosyjska	169 336	1 078 979	1 595 427	4 178 160	3 455 644
Wietnam	774 468	1 033 454	1 276 265	1 490 208	2 900 400
Kazachstan	421 032	513 394	741 313	1 635 086	2 483 075
Brazylia	183 527	481 042	608 775	2 044 428	1 933 427
Węgry	291 783	476 049	756 906	1 636 071	1 855 557
Pakistan	579 872	817 279	1 247 384	1 331 729	1 738 998
Belgia	406 758	590 414	627 938	955 970	1 418 398
Włochy	516 872	576 990	640 850	783 732	1 235 182
Zjednoczone Królestwo	549 288	649 637	554 552	746 580	1 117 467
Świat	36 009 771	44 585 839	51 913 148	79 283 905	108 542 060

Źródło: [FAO Statistical Yearbook 2010].

Regionalna specjalizacja ukraińskiego rolnictwa w znacznym stopniu zależy od stopy zatrudnienia (w niektórych regionach nawet ponad 30% osób zdolnych do pracy jest zatrudnionych w rolnictwie) i trendów historycznych (w niektórych regionach rolnictwo jest głównym przemysłem, choć PKB jest bardzo niskie). W innych analizowanych krajach obserwujemy podobne tendencje (Rumunia i Polska), ale na Ukrainie są one słabiej widoczne niż w innych krajach postsowieckich (Białoruś czy w szczególności Mołdawia).

Wreszcie, ponieważ Ukraina jest dużym krajem o znacznie zróżnicowanych warunkach regionalnych, zasadne byłoby przeprowadzenie analizy konkurencyjności w odniesieniu do poszczególnych regionów.

Ukraina opracowała również standardy dotyczące fizjologicznych potrzeb ludności Ukrainy w zakresie kluczowych składników odżywczych i potrzeb energetycznych. Równie istotne są wskaźniki bezpieczeństwa żywności, ilościowy i jakościowy opis warunków, dynamiki i perspektyw fizycznego i gospodarczego dostępu do żywności dla wszystkich grup społecznych i demograficznych, poziomu i struktury spożycia, jakości i bezpieczeństwa żywności, trwałości i stopnia niezależności krajowego rynku żywności, poziomu rozwoju rolnictwa i powiązanych sektorów oraz efektywne wykorzystanie rolniczych zasobów naturalnych.

Tabela 2. Główne kraje importujące (6 głównych produktów rolniczych),  
1999-2008

KRAJ	tys. USD				
	1999-2001	2003-2005	2006	2007	2008
Japonia	3 753 506	4 721 895	4 729 272	6 636 852	10 366 315
Meksyk	1 642 497	1 929 275	2 442 928	3 106 248	4 563 281
Republika Korei	1 509 461	1 973 381	2 073 722	2 854 524	4 370 049
Islamska Republika Iranu	1 397 523	884 016	785 122	1 069 568	4 054 894
Arabia Saudyjska	1 077 861	1 523 270	1 978 735	3 266 150	4 040 148
Hiszpania	949 182	1 786 860	2 015 545	3 106 985	3 884 051
Algieria	990 848	1 310 094	1 385 953	1 829 017	3 623 707
Holandia	873 582	1 278 531	1 588 185	2 780 442	3 584 093
Włochy	1 317 013	1 771 605	1 893 495	2 803 324	3 523 666
Egipt	1 268 680	1 290 307	1 550 840	2 541 672	3 509 878
Stany Zjednoczone Ameryki	994 594	913 042	1 218 715	1 734 667	2 934 005
Chiny	1 627 809	2 661 436	2 150 668	2 229 982	2 831 137
Niemcy	622 985	928 210	1 102 182	2 039 088	2 754 144
Belgia	818 122	1 100 685	1 199 962	1 957 414	2 701 933
Brazylia	1 284 900	1 174 551	1 491 186	2 007 410	2 672 114
Indonezja	1 219 599	1 125 625	1 372 348	1 985 046	2 471 205
Maroko	686 439	728 998	614 152	1 727 639	2 253 767
Turcja	324 383	468 515	167 492	973 273	2 137 842
Malezja	625 803	732 952	975 821	1 315 944	2 009 613
Zjednoczone Emiraty Arabskie	462 214	434 667	657 931	971 601	2 007 471
Irak	931 035	749 549	1 090 419	1 147 005	1 915 482
Zjednoczone Królestwo	722 027	842 312	878 946	1 343 258	1 732 320
Kolumbia	411 536	605 582	868 657	1 192 858	1 654 349
Filipiny	628 627	705 927	1 150 867	1 393 966	1 581 808
Jemen	278 825	433 861	587 125	910 127	1 320 004
Francja	457 365	581 662	560 847	978 804	1 286 437
Tunezja	293 005	353 040	433 234	932 034	1 216 742
Portugalia	435 146	571 368	599 487	863 481	1 176 326
Peru	339 752	440 716	523 939	817 275	1 159 319
Wenezuela	317 355	364 041	417 870	564 947	1 156 435
Kanada	339 287	471 371	451 726	732 708	1 035 639
Świat	40 467 071	50 482 238	58 660 047	85 187 634	120 091 261

Źródło: [FAO Statistical Yearbook 2010].

Całe badanie zostało podzielone na kilka etapów ze względu na fakt, że opracowanie tego konkretnego problemu wymagało uwzględnienia różnych aspektów polityki agrarnej oraz wpływu różnych instrumentów gospodarki rolnej na ofertę przemysłu w innych krajach, regionach czy gdzie indziej na świecie. Niniejsze badanie jest także związane z analizą wykorzystania zasobów i analizą skutków ekonomicznych w zależności od dywersyfikacji lub specjalizacji kraju wraz z oceną wpływu oddzielnych rynków na otoczenie zewnętrzne.

Zgodnie ze statystykami FAO w ciągu ostatnich kilku lat cztery główne rodzaje upraw (soja, rzepak, słonecznik i kukurydza) obejmowały ponad 20% powierzchni gruntów ornych na świecie (tabela 3).

Tabela 3. Powierzchnia zbiorów na świecie w latach 2006-2009, według produktów oraz łącznie, ha

Uprawa	2006	% całości	2007	% całości	2008	% całości	2009	% całości
Kukurydza	148 340,84	10,07	158 358,33	10,75	160 814,58	10,92	158 628,75	10,77
Rzepak	27 441,40	1,86	29 887,78	2,03	30 659,71	2,08	31 120,57	2,11
Soja	95 308,37	6,47	90 155,97	6,12	96 480,63	6,55	99 501,10	6,76
Nasiona słonecznika	23 975,18	1,63	21 280,72	1,44	25 031,41	1,70	23 716,84	1,61
Pszenica	211 835,82	14,38	216 704,93	14,71	222 740,35	15,12	225 622,45	15,32
Jęczmień	56 373,89	3,83	55 730,91	3,78	56 281,08	3,82	54 059,71	3,67
Razem	1 472 853,00	38,24	1 472 853,00	38,84	1 472 853,00	40,19	1 472 853,00	40,24

Źródło: [FAO Statistical Yearbook 2010].

Jak wynika z tabeli 3 sześć głównych rodzajów upraw pochłania ponad 40 procent powierzchni gruntów ornych w użyciu na świecie. Oznacza to że dokładnie te same rodzaje upraw odpowiadają za przynajmniej 50% naszej diety. Trzy z nich (kukurydza, soja i pszenica) zajmują ponad 33% powierzchni gruntów ornych. Innym aspektem tego problemu jest fakt, że wykorzystanie upraw w chowie zwierząt oznacza zmniejszenie podaży żywności.

Ponadto należy również pamiętać, że wszelkie programy dotyczące alternatywnych źródeł energii wpływają na popyt i podaż na rynku. Z drugiej strony, każdy kraj musi zapewniać bezpieczeństwo energetyczne. W tym zakresie najważniejszą kwestią jest wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów (wody, słońca, wiatru, ziemi itp.) w maksymalnym możliwym zakresie.

W tym miejscu należy wyjaśnić wyniki tabeli 4 dla Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu – gdzie odsetek potencjalnej powierzchni gruntów ornych w użyciu wynosi ponad 100% – dzieje się tak, ponieważ uwzględniono tu powierzchnię naturalnych gruntów ornych wykorzystywanych bez użycia specjalistycznego sprzętu (nawadnianie kropłowe itp.). Ponadto możemy zauważyć, że największy potencjał kryje się w regionie Ameryki Południowej i Środkowej, ale trzeba zauważyć, że wykorzystanie rolnicze tych terenów może naruszyć równowagę ekologiczną regionu.

Zgodnie z danymi Światowego Instytutu Zasobów potencjalna powierzchnia gruntów ornych przekracza faktyczną powierzchnię gruntów ornych w użyciu ponad trzykrotnie. Oznacza to, że zasoby ziemi mogą być wykorzystywane do osiągnięcia lepszej światowej równowagi żywnościowej. Należy także rozważyć głównych światowych producentów i eksporterów ponieważ obydwie te grupy wpływają na światową równowagę żywnościową.

Tabela 4. Faktyczna i potencjalna powierzchnia gruntów ornych na świecie

Wyszczególnienie	Powierzchnia całkowita	Potencjalna powierzchnia gruntów ornych	Faktyczna powierzchnia gruntów ornych	% potencjalnej powierzchni gruntów ornych faktycznie w użyciu
	tys. km <sup>2</sup>	tys. ha	tys. ha	%
Powierzchnia	6 806,00	384 220,00	213 791,00	55,64
Europa	19 295,00	479 632,00	233 276,00	48,64
Ameryka Północna	20 541,00	1 028 473,00	143 352,00	13,94
Ameryka Południowa i Środkowa	11 545,00	49 632,00	71 580,00	144,22
Afryka Północna i Bliski Wschód	20 759,00	297 746,00	175 540,00	58,96
Afryka Subsaharyjska	24 238,00	1 109 851,00	157 608,00	14,20
Azja i Pacyfik	28 682,00	777 935,00	477 706,00	61,41
Świat	131 866,00	4 127 489,00	1 472 853,00	35,68

Źródło: <http://www.wri.org/publication/content/8426>.

Nasze badanie pokazuje, że w obecnych warunkach rozwoju społecznego kryzys finansowy i żywnościowy, poziom produkcji rolno-spożywczej nie zależą od energii odnawialnej. Jednak problem ten w najbliższej przyszłości stanie się kluczowy z perspektywy podaży żywności. Dlatego też musimy ocenić konieczność zwiększenia powierzchni gruntów ornych i zrównoważenia produkcji upraw przeznaczonych do produkcji żywności i energii. Główne zasoby muszą być wykorzystywane zgodnie z interesami danego kraju czy regionu, ale również z uwzględnieniem stabilności globalnej.

W przypadku Ukrainy niezmiernie istotne jest prowadzenie własnej polityki rolnej w oparciu o zasady zaufania politycznego, stabilności makroekonomicznej, zrównoważonej produkcji rolno-spożywczej, infrastruktury i stabilnej polityki handlowej.

W perspektywie długoterminowej obecna sytuacja będzie miała najprawdopodobniej pozytywny wpływ na zarobki w sektorze. Może to przyczynić się do powstrzymania pracowników rolnych przed migracją do innych regionów czy sektorów. W rezultacie poprawią się warunki pracy osób zatrudnionych w rolnictwie, co stanie się jeszcze jednym powodem, aby nie migrować. Restrukturyzacja ukraińskiego rolnictwa – która już się rozpoczęła i będzie dalej trwać – może być postrzegana jako niezbędny etap w transformacji i rozwoju Ukrainy, który obejmuje – często bolesne – procesy dostosowywania się branż, regionów lub grup ludności. Należy opracować działania łagodzące i plany rozwoju pozwalające na rozwiązanie tych problemów, aby ułatwić przejście pomiędzy krótkoterminowymi problemami a długofalowymi korzyściami.

Kraje w pełni odpowiadające modelowemu założeniu „małej” gospodarki w relacjach handlowych mogą w ogóle nie istnieć. Warunki wpływów handlowych są stosunkowo istotne przy określaniu ogólnej poprawy dobrostanu wyni-

kającej z częściowej liberalizacji handlu, jak ta wynikająca z dwustronnej umowy ramowej w sprawie handlu.

## Literatura

1. FAO, *Food security: concepts and measurement*, Rozdział 2, <http://www.fao.org>.
2. FAO, (2011), *Practical Guide: Basic Concepts of Food Security* (PDF). <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>. Retrieved November.
3. USDA, (2008), *Food Security in the United States: Measuring Household Food Security*, <http://www.ers.usda.gov>.
4. Aiginger K. i in., (1999), *Specialization and (geographic) concentration of European manufacturing*, Enterprise DG Working Paper No 1, Background Paper for the The competitiveness of European industry: 1999 Report', Brussels.
5. Akindès F., (1995), *Impact de la dévaluation du franc CFA sur la consommation alimentaire à Abidjan*, In Economies et sociétés, AG22.
6. Atkinson S. J., (1992), *Food for the Cities: Urban Nutrition Policy in Developing Countries*, Department of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, no 5.
7. Atkinson S. J. (1995), *Approaches and Actors in Urban Food Security in Developing Countries*, Habitat Intel. Vol. 19, no 2. University of Manchester, United Kingdom.
8. Azoulay C. i Dillon J-C., (1993), *La sécurité alimentaire en Afrique*, Karthala, Paris.
9. Banque Mondiale, (1994), *L'ajustement structurel en Afrique, réformes, résultats et chemin à parcourir*, Washington D.C.
10. Bencharif A., (1990), *Les mutations dans les pays en développement: auto-suffisance et/ou internationalisation?* , In Actes 5e Rencontres Internationales Agropolis, Montpellier.
11. Bencharif A., (1996), *Le blé en Algérie*, Karthala, Paris.
12. Berman W.B. i Carter S., (1993), *Structural Adjustment and Trade Liberalization, its Effect on Marketing Institutions and Social Life*, Published by Network and Centre for Agricultural Marketing Training in Eastern and Southern Africa. FAO.
13. Bricas N. i Thuillier-Cerdan C., (1996), *Organisation alimentaire de Cotonou*, CIRAD-SAR, Montpellier, April.
14. Bricas N., (1996), *Cadre conceptuel sur l'analyse de la dynamique de la consommation alimentaire urbaine en Afrique*, Montpellier CIRAD-SAR.

15. Brilhart M., (2001), *Growing Alike or Growing Apart? Industrial Specialisation in EU Countries*, [w:] C. Wyplosz (ed.), *The Impact of EMU on Europe and the Developing Countries*, Oxford, Oxford University Press, s. 169-194.
16. *Bulletin semestriel d'information sur le marché céréalier du Burkina Faso*, (1996), Ministère de l'agriculture et des ressources animales, SONAGESS.
17. Byé P. i Frey J-P., (1995), *Destructuration productive et recomposition sociale en Centrafrique*, in *Economies et Sociétés*, no 3-4, PUG, Grenoble.
18. Campbell D.J., (1990), *Community Based Strategies for Coping with Food Scarcity; a Rôle in Africa Early Warning Systems in Sahel and Horn of Africa, A review of the literature*. IDS research report, no 221, vol. 2 et 3, Brighton.
19. Chenery H., Ahluwalia M-S., Bell, C-L., Duloy, J-H. i Jolly, R., (1977), *Redistribution et croissance*. PUF, Paris.
20. Cheyns E., (1996), *Les pratiques d'approvisionnement alimentaire des consommateurs de Ouagadougou*, CIRAD-SAR, Montpellier.
21. Claassen E. M. i Salin, P., (1991), *The Impact of Stabilization and Structural Adjustment Policies on the Rural Sector: Case-Studies of Côte-d'Ivoire, Senegal, Liberia, Zambia and Morocco*, FAO, Economic and social development paper n° 90.
22. Cour J-M., (1994), *Analyse démo-économique rétrospective et esquisse d'image démo-économique à long terme de la région Afrique de l'ouest*, Club du Sahel/OCDE.
23. Courade G., (1996), *Libéralisation et ajustement structurel*, In *Agricultures, Cahiers d'études et de recherches francophones*, vol. 5, n° 4.
24. DCGTX, (1988), *Réseau National de marchés de gros. Définition du programme national et termes de référence pour le choix de la localisation, la conception, l'étude de faisabilité des marchés de réseau*. Ministère du Commerce, Office d'aide à la Commercialisation des Produits Vivriers (OCPV), Côte-d'Ivoire.
25. De Garine I., (1991), *Les changements des habitudes et des politiques alimentaires en Afrique: aspects des sciences humaines, naturelles et sociales*, CISS/CIPSH/CIUS, Publisud.
26. De Lardemelle L., (1996), *The role of local authorities in food supply in Ghana*, FAO, Rome.
27. Delisle H., (1989), *Urbanisation, demande alimentaire et production agricole: interrelations et implications*, Etude de cas: Zaïre, Cameroun, Sénégal, FAO, Rome.
28. Delorme H., Kroll J.C., Mehier C. i Valeschini E., (1995), *Multilatéralisme et organisation économique régionale en Afrique francophone*, Economie Rurale.

29. Devereux M., Griffith R. and Simpson H., (1999), *The Geographic Distribution of Production Activity in the UK*, Institute for Fiscal Studies Working Paper, W99/26.
30. Diop M-C., (1996), *La lutte contre la pauvreté à Dakar*, Bureau Régional pour l'Afrique, Programme de gestion urbaine. Accra, Ghana.
31. Douzant-Rosenfeld D. i Grandjean P., (1995), *Nourrir les métropoles d'Amérique Latine: approvisionnement et distribution*, L'Harmattan.
32. Egal F., (1997), *Le comportement alimentaire des consommateurs urbains défavorisés en Afrique francophone: un rôle pour les SADA?*, Programme FAO, Approvisionnement et distribution alimentaires des villes, Revue Aliments dans les villes, vol. 01 - juin 1997, Rome.
33. Engelhard P., (1996), *L'Afrique peut-elle se nourrir? [w:] Les problèmes alimentaires dans le monde*, Cahiers Français no 278, octobre-décembre 1996, La Documentation Française, Paris.
34. English P. i Hénault G., (1996), *Petites entreprises en Afrique: clés du changement. Centre de recherches pour le développement international*, Ottawa, Canada.
35. *Etude sur la connaissance du marché céréalier*, (1994), Enquête commerçants, GOPA, Burkina Faso, January 1994.
36. FAO/OMS, (1992), *Amélioration de la sécurité alimentaire des ménages*, Document thématique, Conférence Internationale sur la Nutrition. FAO/OMS PRECOM/ICN/92/INF/6.
37. Frey J-P., (1995), *La chaîne alimentaire et la dévaluation en Centrafrique*, Université de Bangui.
38. FUDECO, (1996), *Guída metodológica para la elaboración del diagnóstico del sistema de distribución de alimentos en centros urbanos*, Venezuela.
39. Ghersi G. i Martin F., (1996), *Pour une approche renouvelée et intégrée de la sécurité alimentaire*, [w:] Agroalimentaria no 2, juin 1996, Merida, Venezuela.
40. Gnammon-Adiko A., (1997), *Le rôle des autorités locales dans les systèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaires d'Abidjan*, AGSM-FAO, Rome.
41. Godeau R., (1995), *Le franc CFA, pourquoi la dévaluation a tout changé*, Ed Sépia, Saint-Maur.
42. Grégoire E. i Labazée P., (1993), *Grands commerçants d'Afrique de l'ouest: logiques et pratiques d'un groupe d'hommes d'affaires contemporains*, Karthala-ORSTOM.
43. Griffon M., (1996), *Eviter le pire*, [w:] La sécurité alimentaire à long terme, Courrier de la Planète/ Food for Development, April 1996.

44. Griffon M., Henry P. i Lemelle J-P., (1991), *Les politiques agricoles et alimentaires en Afrique, méthodes et outils d'analyse et d'aide à la décision*. Ministère de la Coopération et du Développement, Collection Méthodologie no 29.
45. [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm), accessed on October 27.
46. [http://ec.europa.eu/food/food/intro/white\\_paper\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/intro/white_paper_en.htm).
47. <http://www.amad.org/>.
48. <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>.
49. [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tariffs\\_e/tariffs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariffs_e.htm).
50. IFPRI, (1995), *A 2020 Vision for Food, Agriculture and the Environment*, Washington D.C.
51. Jonsson U. i Brun T., (1970), *The Politics of Food and Nutrition Planning in Nutrition Planning. The state of the art*, Joy L, Wood C (red.). IPC Sciences and Technology Press Limit for USAID, London.
52. Kawasaki K., (2007), *The Impact of Free Trade Agreements in Asia RIETI*, Discussion Paper Series 03-E-018, <http://www.rieti.go.jp/jp/publications>.
53. Kane H., (1995), *Feeding the World's Cities*, Worldwatch Institute, Washington.
54. Kouyaté K. i Terpend N., (1996), *Contraintes des acteurs*, AGSM-FAO, Rome.
55. Kracht U., (1995), *Short and Long Term Food Security*, *Economies et Sociétés*, 22 (3-4), 67-75.
56. Krugman P., (1991a), *Geography and Trade*, Cambridge: MIT Press.
57. Krugman P., (1991b), *Increasing returns and economic geography*, *Journal of Political Economy*, vol. 99, s. 484-499.
58. Le Forestier A., (1977), *Le plan nutritionnel, solution pour demain?*, Dossier Jeune Afrique, juin 1977, Paris.
59. Le Normand I., (1996), *Les facteurs de sécurité alimentaire*, [w:] *Les problèmes alimentaires dans le monde*, Cahiers Français no 278, octobre-décembre 1996, La Documentation Française, Paris.
60. Malassis L. i Gherzi G., (Coord.), (1992), *Initiation à l'économie agroalimentaire*, Hatier/AUPELF-UREF.
61. Malassis L., (1992), *L'économie agroalimentaire: une discipline en développement*, [w:] *Economies et Sociétés*, AG 21.
62. Maxwell S. i Frankenberger T.R., (1995), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A technical review*, UNICEF, IFAD.
63. Midelfart-Knarvik K.H., Overman F.G., Redding S.J. and Venables A.J., (2000), *The Location of European Industry*, *Economic Papers no. 142 – Report prepared for the Directorate General for Economic and Financial Affairs*, European Commission.
64. Mittendorf H-J., (1978), *The challenge of Organizing City Food Marketing Systems in Developing Countries*.

65. Mittendorf H.-J., (1992), *External assistance in agricultural and food marketing to developing countries: a review of the last three decades* (shortened version for the DES workshop).
66. Montigaud J.-C., (1992), *L'analyse des filières agroalimentaires: méthodes et premiers résultats*, [w:] Economies et Sociétés, AG 21.
67. Moustier P. i David O., (1996), *La dynamique du maraîchage périurbain en Afrique Subsaharienne*, CIRAD-FLHOR, Montpellier.
68. Moustier P. i Leplaideur A., (1996), *Cadre conceptuel sur l'analyse des acteurs commerciaux en Afrique*, CIRAD-FLHOR/CA, Montpellier.
69. Padilla M., (1995), *Trente ans de politiques alimentaires dans la région, échecs et succès*, [w:] *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*, Karthala, Paris.
70. Padilla M., (1996), *Les politiques alimentaires, Traité d'économie agroalimentaire*, tome 4, Ed Cujas.
71. Padilla M., Delpuech F., Le Bihan G. i Maire B., (Eds), (1995), *Les politiques alimentaires en Afrique du Nord*, Karthala, Paris.
72. Pérennes J.-J., (1994), *Villes du Nord, villes du Sud: regards sur la relation ville-campagne*, [w:] *Mondes en développement*, no 85.
73. Pinstруп Andersen P., (1995), *The supply side of global food security*, [w:] *Economies et Sociétés*, AG 22, no 3-4/1995, PUG, Grenoble.
74. PNUD, (1996), *Rapport mondial sur le développement humain*, Economica, Paris.
75. Rastoin J.-L., (1996), *Les systèmes alimentaires urbains en PVD*, [w:] *Agroalimentaria* no 2, juin 1996, Merida, Venezuela.
76. Report 2005/S 89-085795 by CEPS, IFW and ICPR and <http://www.fao.org/docrep/005/y4671e/y4671e00.htm>.
77. Savané M.-A. (Ed), (1992), *Populations et gouvernements face aux problèmes alimentaires: regards sur des zones de l'Afrique de l'ouest*, UNRISD 92/1, Geneva.
78. Sen A., (1981), *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, World Bank Policy Study, Washington.
79. Snrech S. i in., (1994), *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'ouest: une vision à l'horizon 2020*, synthèse de l'étude, December 1994, s. 65.
80. Snrech S. i in., (1995), *Une réflexion régionale sur les politiques de développement*, OCDE/CILSS/Club du Sahel, September 1995, p. 27.
81. Staatz J.M., D'Agostino V.C. i Sundberg S., (1990), *Measuring food security in Africa: conceptual, empirical and policy issues*, *American Journal of Agricultural economics*, December, 1311-1317.
82. Stren R.-E., White, R.-R. i de Coquery M., (1993), *Villes africaines en crise: gérer la croissance urbaine au sud du Sahara*, L'Harmattan.
83. Terpend N., (1993), *Les échanges régionaux de produits et la sécurité alimentaire en Afrique de l'ouest*, FAO-AGSM, January 1993, s. 41.

84. Terpend N., (1995), *Etude de la filière cuirs et peaux au Sénégal et en Côte-d'Ivoire*, FAO, May 1995, s. 80.
85. Thomson A. i Terpend N., (1993), *Promouvoir la participation du secteur privé à la commercialisation des produits agricoles en Afrique*, Bulletin des services agricoles de la FAO no106.
86. Tickner V., (1995), *Employment and food crop/food marketing. Food Policy*, vol. 20, GAMCO-UK.
87. Touré T., (1988), *Réseau National de marchés de gros, juin 1988. Enquête sur la distribution primaire des produits vivriers à Abidjan* (fiches produits, fiches marchés, fiches communes, fiches magasins), Côte-d'Ivoire, s. 128.
88. Wolfmayr-Schnitzer Y., (1999), *Economic integration, specialization and the location of industries: A survey of the theoretical literature*, WIFO Working Paper No. 120, WIFO-Austrian Institute of Economic Research, Vienna.
89. World Bank i OECD, (2004), *Achieving Ukraine's Agricultural Potential: Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life*, OECD and the ESCCD, Europe and Central Asia Region, the World Bank.
90. Zhemoyda O., Pavlenko O., (2008), *Place of Ukraine at the European economic integration processes* (Konkurencieschopnosť a ekonomický rast: Európske a národné perspektívy), Zborník vedeckých prác /Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre – CD, 2008, s. 375-381.
91. Zhemoyda O., (2007), *Prospects of regional development of agrarian production in Ukraine according to the integration processes*, Annals of the Polish Association of Agricultural and Agribusiness Economists, Vol. IX , No 1, s. 580-584.

Dr Nouredin Driouech, dr Hamid El Bilali, dr Roberto Capone, mgr Luigi Sisto  
Międzynarodowe Centrum Zaawansowanych Studiów Agronomicznych  
Regionu Śródziemnomorskiego (CIHEAM), Śródziemnomorski Instytut  
Agronomiczny, Bari, Włochy  
mgr Sinisa Berjan, Wydział Rolnictwa, Uniwersytet Wschodniego Sarajewa,  
Bośnia i Hercegowina  
dr Izabela Hanna Lipińska, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Polska

### **3. Analiza powiązań między Wspólną Polityką Rolną a bezpieczeństwem żywnościowym w regionie śródziemnomorskim**

WPR pozostaje centralnym elementem wewnętrznej polityki UE. Od dawna jednak krytykuje się ją za szkodliwy wpływ na rolnictwo w krajach rozwijających się. Niniejszy artykuł jest próbą zbadania powiązań między WPR a bezpieczeństwem żywnościowym w regionie śródziemnomorskim ze szczególnym uwzględnieniem państw południowej i wschodniej części obszaru śródziemnomorskiego. Nawet jeśli na krótką metę bezpieczeństwo żywnościowe UE nie jest zagrożone, prawdziwe wyzwanie związane z bezpieczeństwem żywnościowym dotyka ubogich oraz drobnych producentów rolnych w krajach rozwijających się, również śródziemnomorskich. WPR powinna reagować na to wyzwanie poprzez promocję otwartych i stabilnych warunków handlu produktami rolnymi. Istotnym krokiem byłoby usunięcie jej własnych taryf na produkty rolne i wszystkich dotacji, które nie są ukierunkowane w sposób skuteczny na jasno określone dobra publiczne. Powinno temu towarzyszyć dodatkowe wsparcie w celu zwiększenia wydajności rolnictwa oraz bezpieczeństwa żywnościowego w krajach rozwijających się.

#### **3.1. Wprowadzenie**

Obecnie analizie poddawana jest polityka żywnościowa i rolna. Zadaje się pytania dotyczące polityki publicznej i strategii, zarówno przeszłej, jak i obecnej. Motywy ponownej oceny są różnorakie, w tym brak bezpieczeństwa żywnościowego, wojny handlowe, wpływ na zdrowie, obawy ekologiczne, wzrost liczby ludności, prawa obywateli [Stephens i in. 2000; Lang 1999; Dyson 1996]. Po dekadach, kiedy to polityka była centralnie ukierunkowana na zwiększenie wydajności i produkcji, coraz wyraźniejsza staje się potrzeba stworzenia bardziej złożonego modelu dla żywności i rolnictwa [Waltner-Toews i Lang 2000].

W kontekście globalnej konkurencji i kryzysu gospodarczego, sektor rolny europejskiej części obszaru śródziemnomorskiego doświadcza coraz bardziej złożonej presji, wynikającej nie tylko z negocjacji WTO czy z niedawnego powiększenia UE, ale także niedawnego wejścia UE do obszarów wolnego handlu [Scarpato i Simeone 2013].

Według Boysen i Matthews [2012], WPR jest polityką europejską, której racją bytu jest wspieranie europejskich rolników. WPR nadal jest centralnym komponentem unijnej polityki wewnętrznej w dziedzinie rolnictwa i rozwoju społecznego. Najważniejsze zainteresowane strony dla tej polityki (europejscy rolnicy i powiązane branże rolnicze) mają mocne zachęty, by utrzymać jej ukierunkowanie, budżet i jasność celów jako instrumentu wewnętrznej polityki unijnej. WPR stanowi znaczną część unijnego budżetu – 41% w 2009 r. Dzieli się ona na dwie główne kategorie: wsparcie dochodów (filar I) i rozwój obszarów wiejskich (drugi filar).

Komisja, Rada i Parlament Europejski osiągnęły polityczne porozumienie w sprawie reformy WPR. Większość elementów uzgodniono na posiedzeniu trójstronnym w dniu 26 czerwca, a pozostałe kwestie zostały sfinalizowane w dniu 24 września. Na podstawie propozycji Komisji z października 2011 r., porozumienie odnosi się do czterech podstawowych dla WPR rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie a) płatności bezpośrednich, b) jednolitej wspólnej organizacji rynku, c) rozwoju obszarów wiejskich oraz d) Rozporządzenia horyzontalnego w sprawie finansowania WPR, zarządzania nią i jej monitorowania. Nowe zasady mogą wejść w życie w 2014 r. lub od stycznia 2015 r. w przypadku większości nowych ustaleń dotyczących płatności bezpośrednich. Odrębne „przepisy przejściowe” zostaną zastosowane w 2014 r. Nowa WPR może stanowić dobrą okazję do rozwoju rolnictwa śródziemnomorskiego (ramka 1).

#### Ramka 1. WPR i śródziemnomorskie rolnictwo

Według De Castro i Di Mambro [2013], reforma WPR stanowi okazję dla europejskich krajów śródziemnomorskich. Ramy europejskiego wsparcia dla sektorów rolniczych podkreślają elastyczność i modułowość. Oznacza to, że nowa WPR nie jest już polityką scentralizowaną i monolityczną, ale da ona większe „pole do manewru” dla państw członkowskich w modelu wsparcia, którego celem jest dostosowanie się do zróżnicowanego rolnictwa w Europie. Nowa WPR stanowi również wezwanie do podjęcia odpowiedzialności. To do krajowych i lokalnych rządów będzie należało przygotowanie się do jak najlepszego wykorzystania nowego „zestawu narzędzi” WPR, w interesie rolnictwa śródziemnomorskiego.

Dwa główne instrumenty WPR to wsparcie dochodu gospodarstw rolnych (poprzez jednolite płatności na gospodarstwo oraz jednolite płatności obszarowe) oraz wsparcie cen rynkowych (poprzez taryfy, refundacje wywozowe i inne dotacje). Nie jest jasne, czy te instrumenty mają pozytywny czy negatywny wpływ na krótkoterminowe bezpieczeństwo żywnościowe. Zasadniczo przypisuje im się utrzymanie ziemi i siły roboczej w produkcji rolnej [Zahrnt 2011]. Jednak WPR od dawna krytykowano za jej szkodliwy wpływ na kraje rozwijające się, a zwłaszcza na ich rolnictwo, a przez to także na bezpieczeństwo żywnościowe i suwerenność [np. Boysen i Matthews 2012].

Zasady stosowane na szczeblu UE, zwłaszcza pod względem norm jakości i bezpieczeństwa, mają wpływ na obrót produktami rolnymi i surowcami między państwami członkowskimi UE i krajami obszaru śródziemnomorskiego, które do niej nie należą. Przy obecnych dotacjach na szczeblu unijnym, w tym dopłatach eksportowych, producenci europejscy mają przewagę konkurencyjną w odniesieniu do państw śródziemnomorskich, które zniekształcają rynek w sposób niekorzystny dla lokalnych producentów, zwłaszcza drobnych producentów rolnych, którzy zapewniają wysoki udział w produkcji surowców, tym samym przyczyniając się do bezpieczeństwa żywnościowego i ograniczania ubóstwa w państwach śródziemnomorskich spoza UE.

Jednocześnie systemy rolnicze zarówno w Europie, jak i w regionie śródziemnomorskim, stają przed dużymi wyzwaniami gospodarczymi i społecznymi. Głównym celem zarówno w rozwiniętych, jak i mniej rozwiniętych krajach śródziemnomorskich jest promowanie dóbr publicznych poprzez zachowywanie potencjału rolniczego. Ponadto polityka rolna obejmuje etyczne zobowiązanie do zapewnienia ludności świata dostępu do żywności poprzez zrównoważone procesy i technologie produkcyjne oraz do poprawiania jakości odżywczej żywności [Malorgio i Solaroli 2012].

Bezpieczeństwo żywnościowe (ramka 2) opiera się na czterech filarach [CFS 2012; UN-HLTF 2011]: a) dostępności żywności: stałej dostępności wystarczających ilości żywności; b) dostępie do żywności: posiadanie wystarczających środków, by uzyskać odpowiednie pożywienie w ramach odżywczej diety; c) wykorzystaniu żywności: odpowiednie wykorzystanie w oparciu o znajomość podstawowych zasad żywienia i opieki; oraz d) stabilności dostępności, dostępu i wykorzystania żywności.

Bezpieczeństwo żywnościowe, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, jest fundamentalną ludzką potrzebą. Koszty niedożywienia są zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie. Przekarmienie, jak i niedożywienie, nie tylko ma bezpośredni deficytowy wpływ na systemy zdrowia publicznego, ale również pośrednio oddziałuje na stopniową degradację kapitału ludzkiego i nieuniknioną utratę wydajności [Hassan-Wassef 2012].

## Ramka 2. Bezpieczeństwo żywnościowe

Koncepcję bezpieczeństwa żywnościowego rozwinęto w ciągu ostatnich trzydziestu lat, co stanowiło odzwierciedlenie zmian w oficjalnym sposobie myślenia na temat polityki [Clay 2002]. Obecnie poszerza się ją o nowe wymiary, w tym wymiar etyczny i związany z prawami człowieka [FAO 2006]. Szeroko akceptowaną definicją bezpieczeństwa żywnościowego jest ta sformułowana w trakcie światowego szczytu żywnościowego w 1996 r. [FAO 1996].

Według FAO [2002], „*bezpieczeństwo żywnościowe jest osiągnięte wtedy, kiedy wszyscy ludzie cały czas mają fizyczny, społeczny i ekonomiczny dostęp do bezpiecznej i pożywnej żywności wystarczającej do zaspokojenia ich potrzeb żywieniowych oraz preferencji dla aktywnego i zdrowego życia*”.

Definicja ta *implicite* obejmuje wielowymiarowy charakter bezpieczeństwa żywnościowego, uwzględniając bardziej dogłębnie cztery główne wymiary (dostępność żywności, dostęp do niej, wykorzystanie i stabilność), które muszą być zagwarantowane, by bezpieczeństwo żywnościowe było zapewnione.

Na konsumpcję żywności zmienny wpływ ma cały szereg czynników, w tym dostępność żywności, dostęp do żywności i wybór żywności, na które znowu wpływ mogą mieć geografia, demografia, dochód do dyspozycji, status społeczno-ekonomiczny, urbanizacja, liberalizacja handlu, globalizacja, religia, kultura, międzynarodowe koncerty spożywcze oraz marketing sektora spożywczego, a także postawy i zachowania konsumentów. Te czynniki pociągają za sobą kilka społecznych, ekonomicznych, zdrowotnych i środowiskowych konsekwencji dla wzorców konsumpcji, takich jak wzrost chorób związanych z odżywianiem, nierówności społeczne, utrata bioróżnorodności, zmiany klimatu, zanikanie ławic ryb itd. [Kearney 2010].

Kwestia dostępu do żywności i jej dostępności na skalę globalną staje się coraz ważniejsza w agendzie politycznej i medialnej od początku XXI wieku. Obecnie źródłem obaw jest wzrost cen żywności oraz ich zmienność. Od połowy lat 90. obserwujemy gwałtowne skoki cen produktów rolnych (np. w latach 2007/2008 i 2010/2011). Najnowsze prognozy wskazują na znaczny wzrost cen w najbliższych latach. Większość naukowców zgadza się, że długa epoka obfitych zasobów żywności, dostępnych po niskich cenach, dobiegła końca, a nastąpiła era nowego niedoboru. Dostępność żywności w sposób zasadniczy zależy od produkcji żywności, ta jednak może być mieć charakter lokalny lub odległy. W przypadku odległej produkcji żywności, lokalna dostępność żywności zależy również od systemów handlowych, pakowania, transportu i przechowywania [Ingram 2011].

W rozwiązywaniu kwestii bezpieczeństwa dostaw żywności analiza dynamiki populacyjnej została zastąpiona badaniem dynamiki dystrybucji. Jak stwierdzono w ostatnich latach, problemem nie jest niedobór, ale nierówna dystrybucja zasobów żywnościowych, która doprowadziła do nadmiernej penaliza-

cji na rozległych obszarach na świecie, zamieszkałych przez dużą liczbę ludności [De Castro i in. 2012]. Problem ten w ostatnim czasie nasilił się, a w rezultacie liczba osób niedożywionych na całym świecie przekroczyła miliard. Choć związane z zanikaniem zasobów naturalnych, problem niedoboru żywności, domaga się rozwiązania w pierwszej kolejności, w porównaniu do licznych, innych, głośniejszych kwestii, takich jak: niestabilność rynku i zmienność cen. Międzynarodowe rynki surowców rolnych są na etapie, na którym nowy niedobór uwidacznia się z całą wyrazistością.

Jednym z czynników niestabilności rynku żywności jest nierozważny wzrost konsumpcji związany ze wzrostem cen żywności, ale w szczególności z większą siłą nabywczą coraz szerszych kręgów populacji w krajach wschodzących. Już w połowie lat 90. odnotowano duże wzrosty popytu na niektóre strategiczne surowce rolne, jak np. pszenica. Obecnie okres strukturalnego niedoboru żywności znajduje wyraz w narastającej rozbieżności między dostępnością żywności a popytem, co przekłada się na wzrost cen.

Celem reakcji rządów na wzrost cen była jak najszybsza stabilizacja podaży w kraju, dlatego też przyjmowano działania ochronne (takie jak zakazy eksportu czy zachęty do importowania), tak by złagodzić wpływ podwyżek na mieszkańców. Jednak jedynym rezultatem tych inicjatyw był eksport niestabilności, przeniesienie jej z rynku krajowego na rynki międzynarodowe [Tangermann 2011], zwiększenie fluktuacji cen i uruchomienie błędnego koła, które wywołało jeszcze większą niepewność na rynkach. Scenariusz ten jeszcze bardziej komplikuje stan rezerw strategicznych produktów rolnych. Dziś poziom rezerw żywności jest dużo niższy niż w przeszłości. W rzeczywistości sprawiło to, że podaż produktów rolnych jest jeszcze mniej elastyczna niż naturalnie, co jeszcze bardziej ogranicza możliwość reagowania na wzrosty cen.

Niedawne wydarzenia na całym świecie ogólnie, a w szczególności na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej (tzw. MENA, ang. *Middle East and North Africa*) (tzw. arabska wiosna) spowodowały, że większą uwagę zwrócono na bezpieczeństwo żywnościowe, wzrosła również presja w tym zakresie. Zatem wydaje się konieczne jeszcze większe zaangażowanie w umocnienie zrównoważonej konsumpcji i produkcji żywności oraz dalsze badania i działania polityczne w tym zakresie w regionie śródziemnomorskim [Hassan-Wassef 2012].

W takim złożonym, ewoluującym i naznaczonym ryzykiem kontekście, analiza wzajemnych powiązań między bezpieczeństwem żywnościowym a polityką rolną powinna zostać przeprowadzona w celu głębszego zrozumienia struktury obecnych strategii zarządzania ryzykiem.

UE zobowiązała się do większej konsekwencji politycznej na rzecz rozwoju w zakresie polityki niezwiązanej z pomocą, w tym polityki rolnej. Aby ocenić jej powodzenie w dążeniu do polityki, która jest bardziej spójna z jej ce-

lami związanymi ze współpracą rozwojową, konieczne jest oszacowanie, w jaki sposób WPR obecnie wpływa na bezpieczeństwo żywnościowe w krajach rozwijających się.

Celem niniejszej pracy jest zbadanie powiązań i relacji między WPR a bezpieczeństwem żywnościowym w regionie śródziemnomorskim, ze szczególnym uwzględnieniem państw południowej i wschodniej części obszaru śródziemnomorskiego.

### 3.2. Materiały i metody

Niniejsza praca opiera się przede wszystkim na analizie danych o charakterze wtórnym. Dane wtórne pochodzą z następujących źródeł: International Food Policy Research Institute (IFPRI), FAO – FAOSTAT, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), European Commission, Overseas Development Institute (ODI), European Centre for International Political Economy (ECIPE), International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM), Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), European Institute of the Mediterranean (IEMED), magazyn „The Economist”, Bank Światowy itp.

Przeanalizowano trendy różnych bezpośrednich i pośrednich wskaźników bezpieczeństwa żywnościowego: Światowy Indeks Bezpieczeństwa Żywności (ang. *Global Food Security Index*, GFSI), Światowy Indeks Głodu (ang. *Global Hunger Index*, GHI), wskaźnik zależności od importu zbóż (ang. *cereals import dependency ratio*, CIDR).

Światowy Indeks Bezpieczeństwa Żywności (GFSI), opracowany przez jednostkę badawczą grupy „The Economist”, Economist Intelligence Unit, uwzględnia zasadnicze kwestie związane z żywnością, takie jak dostępność cenowa, dostępność, jakość i bezpieczeństwo w 105 krajach [The Economist 2012].

Światowy Indeks Głodu (GHI) jest wielowymiarowym narzędziem statystycznym opracowanym przez IFPRI w celu opisanego sytuacji państw pod względem problemu głodu. GHI mierzy postęp i porażki w światowej walce z głodem. Jest aktualizowany co roku od 2006 r. [IFPRI i Welthungerhilfe 2006].

W artykule przeanalizowano handel produktami rolno-spożywczymi między UE i państwami śródziemnomorskimi spoza UE. Ponadto szczególnie skupiono się na sytuacji rolnictwa oraz handlu rolno-spożywczym w trzech krajach w południowej części obszaru śródziemnomorskiego: Egipcie, Maroku i Tunezji. W pracy dokonano również przeglądu różnych rodzajów umów handlowych obowiązujących między UE a krajami rozwijającymi się oraz ich przewidywanego i potencjalnego wpływu na ubóstwo ogólnie i bezpieczeństwo żywnościowe w szczególności.

Analiza zależności od importu w krajach śródziemnomorskich spoza UE dotyczyła przede wszystkim zbóż, gdyż większość państw śródziemnomorskich jest importerami netto, a także biorąc pod uwagę znaczenie zbóż, zwłaszcza pszenicy, dla żywnościowego bezpieczeństwa ludności w tych krajach. Wskaźnik zależności od importu zbóż (CIDR) informuje, ile z dostępnej podaży zbóż w kraju zostało importowanych, a ile pochodzi z własnej produkcji danego kraju [FAO 2001]. Źródłem danych jest publikacja na temat wskaźników bezpieczeństwa żywnościowego [FAO 2013], oparta na opracowaniu pierwotnych danych LABORSTA.

Jeśli chodzi o państwa śródziemnomorskie spoza UE, geograficzny zasięg niniejszego opracowania jest podobny jak w przypadku Śródziemnomorskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju i obejmuje 3 kraje bałkańskie (Albanię, Bośnię i Hercegowinę oraz Czarnogórę) oraz 9 państw w południowej i wschodniej części obszaru śródziemnomorskiego (Algieria, Egipt, Liban, Libia, Maroko, terytoria palestyńskie, Syria, Tunezja i Turcja).

### **3.3. Wyniki badań i ich omówienie**

#### ***Powiązania między WPR a bezpieczeństwem żywnościowym w krajach rozwijających się***

WPR od dawna krytykuje się z powodu jej szkodliwego wpływu na rolnictwo i bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się [Boysen i Matthews 2012]. W rzeczywistości, gdy rosną ceny na świecie, mechanizmy, takie jak unijne kwoty (np. mleczne), powodują redukcję produkcji ze strony rolników w UE i dalszy wzrost cen. Gdy ceny spadają, mechanizmy WPR, takie jak dopłaty eksportowe, zwiększają produkcję wśród rolników unijnych i jeszcze bardziej przyspieszają spadki cen. Instrumenty WPR zatem stabilizują dochody rolników w Unii, ale zwiększają zmienność cen na poziomie światowym [Cantore 2012].

Nawet jeśli bezpieczeństwo żywnościowe UE nie jest zagrożone, nadal można twierdzić, że UE powinna inwestować w produkcję rolną na ogromną skalę, gdyż jej moralnym zadaniem jest pomoc w żywieniu ludności całego świata. Jednak obecne poziomy dotacji i taryf pociągają za sobą bezpośrednie koszty i pośrednie oddziaływanie, poprzez handel, na bezpieczeństwo żywnościowe w krajach rozwijających się [Zahrnt 2011].

Wspierając konkurencyjność i eksport europejskiego agrobiznesu UE ignoruje główne wyzwanie, przed jakim stają państwa borykające się z brakiem bezpieczeństwa żywnościowego: ograniczenie ich zależności od importu. W rzeczywistości od lat 80. większość krajów rozwijających się z eksporterów żywności netto stała się importerami netto. Obecnie dwie trzecie z nich cierpią

z powodu deficytów handlowych w sektorze żywności oraz rosnących kosztów zakupu zbóż, produktów mlecznych i olejów roślinnych na rynku światowym. Aby zmniejszyć ich wrażliwość na nagłe skoki cen i powracające kryzysy żywnościowe, kraje te pilnie potrzebują zmiany w polityce, która będzie sprzyjała krajowej produkcji rolnej i ograniczy zależność od importu. Biorąc pod uwagę międzynarodowe zadanie Europy w zakresie walki z głodem, UE powinna dołożyć wszelkich starań, by wesprzeć taką zmianę. Jednak niestety, WPR w swej obecnej formie zmierza w przeciwnym kierunku. Pogłębia ona zależność państw Południa od importu, tak by zabezpieczyć rynki eksportowe dla europejskiej branży spożywczej [Fritz 2012].

Handel może odegrać ważną rolę w poprawie bezpieczeństwa żywnościowego i w zakresie odżywiania, gdyż obniżenie barier handlowych obniża ceny żywności w kraju i zapewnia konsumentom większą różnorodność produktów spożywczych [WHO i FAO 2003]. Jednak niektórzy krytycy dowodzą, że liberalizacja handlu może spowodować zmniejszenie bezpieczeństwa żywnościowego danego kraju, gdyż wywiera ona wpływ na rolnictwo krajowe [WHO 2012]. Polityka liberalizacji handlu w ciągu ostatnich dwóch dekad umożliwiła zmianę schematów żywieniowych [Kearney 2010]. W krajach o wysokich dochodach dotacje na produkcję żywności oraz powiązane interwencje działają jako czynnik zniechęcający do zwiększania wydajności produkcji żywności na świecie, podnoszą ceny konsumenckie w krajach chronionych i w ostatecznym rozrachunku są szkodliwe dla globalnego bezpieczeństwa żywnościowego [Foresight 2011a].

Liberalizacja handlu rolnego ma skomplikowane konsekwencje dla krajów o niskich dochodach, w zależności od tego, czy są one obecnie producentami, czy konsumentami żywności netto, a także od stanu ich infrastruktury rolniczej, gospodarczej i fizycznej. W przypadku, gdy państwo ma dostęp do rynków światowych i korzystnych czynników produkcji, może być bezpośrednim beneficjentem dalszej wielostronnej liberalizacji. Jeśli jednak takie warunki nie istnieją lub tam, gdzie dane państwo było historycznie beneficjentem „preferencyjnych umów handlowych”, efekt jest bardziej niepewny. Gdy ceny na rynkach globalnych są zasadniczo niższe, zazwyczaj korzystają na tym osoby ubogie mieszkające na obszarach miejskich. Jednak niekontrolowany i gwałtowny wpływ importu może również stłumić inwestycje w lokalną produkcję żywności. Istotnie, najbiedniejszym państwom, którym nie udało się stworzyć produktywnego sektora rolnego, może być bardzo trudno nadrobić zaległości w stosunku do innych krajów o niskich dochodach, które skorzystały z taniej siły roboczej i swojego kapitału naturalnego, i obecnie mogą eksportować tanią żywność. Dotacje wywozowe, prowadzące do dumpingu nadwyżek żywności ze strony krajów o wysokich dochodach, to kolejny problem [Foresight 2011].

Celem wszystkich umów handlowych jest przyspieszenie liberalizacji handlu. Powinna ona w dalszej perspektywie zwiększać produktywność i tym samym ograniczać ubóstwo. Wynikiem liberalizacji handlu jest poprawa środków produkcji rolnej i wyposażenia oraz wzmocnienie konkurencji międzynarodowej. W rezultacie sektor rolny w kraju stanie się bardziej wydajny, a przez to konkurencyjny. To z kolei zmusza drobnych rolników do poprawiania swych wyników lub poddania się. Mimo to jednak można tu zauważyć krytycznie, że taki proces selekcji przynosi postęp sektora rolnego lub podsektora drobnych producentów rolnych, ale niekoniecznie dzieje się tak w odniesieniu do wszystkich drobnych producentów, gdyż mogą zostać oni usunięci z rynku [Winters 2005].

Różne rodzaje umów handlowych regulują handel produktami rolno-spożywczymi między UE a krajami rozwijającymi się (ramka 3). Można zauważyć, że ostatecznym deklarowanym celem wszystkich rodzajów umów handlowych jest również osiągnięcie bezpieczeństwa żywnościowego w tych państwach albo bezpośrednio (poprzez poprawę dostępności żywności, dostępu do niej lub jej wykorzystania), albo pośrednio, poprzez sprzyjanie rozwojowi społeczno-ekonomicznemu i ograniczeniu ubóstwa.

Warto pomyśleć o poprawie wyników w rolnictwie krajów rozwijających się bez zmuszania niektórych drobnych producentów rolnych do opuszczenia ich gospodarstw. Ponieważ najuboższe gospodarstwa domowe, zwłaszcza na obszarach wiejskich, mogą być mniej zdolne niż te najbogatsze do zabezpieczenia się przed negatywnymi skutkami lub skorzystania z pozytywnych okazji, tworzonych przez reformę polityki, odpowiednie rządy będą musiały odegrać ważną rolę, tak by reformom handlu towarzyszyły odpowiednie polityki [Winters 2005]. Rządy powinny być świadome faktu, że dla większości krajów rozwijających się liberalizacja handlu zarówno związana z rundą z Doha, jak i w relacjach z UE, może wpłynąć na dystrybucję dochodów między obszarami miejskimi i wiejskimi [Winters 2005]. Ponadto największy wpływ liberalizacji handlu produktami rolnymi na ograniczenie ubóstwa, zarówno w ujęciu absolutnym, jak i względnym, może zaistnieć w krajach z dużym potencjałem eksportowym produktów rolnych, tj. w Azji Wschodniej i Europie [Hertel i Winters 2006].

Aspekty dotyczące handlu należy rozważać w kontekście poprawy diety i żywienia oraz zapobiegania chorobom chronicznym. Uczciwy handel może odegrać ważną rolę w osiągnięciu bezpieczeństwa w zakresie żywności i żywienia [WHO i FAO 2003]. Polityka handlowa musi być zmodyfikowana, tak by zapewniała również społecznie i środowiskowo odpowiedzialne wykorzystanie i handlowanie ziemią (i wodą), tym samym zapewniając, że społeczności zależne od lokalnych zasobów naturalnych mogły zachować dostęp do ziemi i innych zasobów naturalnych, tak by podtrzymać swoją egzystencję [GLOBAL 2000 i in. 2013].

### Ramka 3. Umowy handlowe zawarte przez UE z krajami rozwijającymi się

Unijny *ogólny system preferencji* jest rozwiązaniem handlowym, w ramach którego UE zapewnia preferencyjny dostęp do rynku unijnego 176 rozwijającym się państwom i terytoriom, w formie zredukowanych taryf na ich towary przy wprowadzaniu ich na rynek Unii. Nie oczekuje się, ani nie wymaga, aby takiego dostępu udzieliła także druga strona. System ten obejmuje odrębne systemy preferencji: wersję standardową oraz szczególne rozwiązanie motywacyjne dotyczące zrównoważonego rozwoju oraz dobrych rządów (znane jako GSP Plus). Preferencyjne stawki taryfowe stosowane do eksportu na rynek unijny umożliwiają krajom rozwijającym się wygenerowanie dodatkowych przychodów z eksportu, dzięki którym będą mogły zwiększać liczbę miejsc pracy i ograniczać ubóstwo.

„Wszystko oprócz broni” (ang. *Everything But Arms*, EBA) to unijna inicjatywa w celu otwarcia granic bez ograniczeń na eksport z krajów najsłabiej rozwiniętych. EBA zapewnia bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp dla produktów z tych krajów. To rozwiązanie handlowe zostało ustanowione na podstawie spostrzeżenia, że większy handel z krajami rozwijającymi się zwiększa ich zyski z eksportu, promuje ich industrializację i zachęca do dywersyfikowania ich gospodarek.

Umowy o partnerstwie gospodarczym (ang. *Economic Partnership Agreements*, EPA) między UE a grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (ang. *African, Caribbean and Pacific*, ACP) mają na celu promocję handlu między tymi dwoma zgrupowaniami oraz - poprzez rozwój handlu - zrównoważony rozwój i ograniczenie ubóstwa. Zamierzeniem EPA jest zintegrowanie państw tej grupy z gospodarką światową oraz zapewnienie im udziału w możliwościach, jakie oferuje globalizacja. EPA są czymś więcej niż konwencjonalnymi umowami o wolnym handlu, gdyż koncentrują się na rozwoju państw z grupy ACP, biorąc pod uwagę ich sytuację społeczno-ekonomiczną. Od 1 stycznia 2008 r. na mocy EPA unijne rynki zostały otwarte całkowicie.

Istnieją pewne dowody na to, że unijny system preferencji może skutecznie zwiększać eksport i dobrobyt krajów najsłabiej rozwiniętych. Odnosi się to do pewnej podgrupy surowców rolnych i regionów (np. produktów z cukru, olejów i tłuszczu z państw beneficjentów EBA z Afryki Północnej) [Gąsiorek *et al.* 2010].

### ***Bezpieczeństwo żywnościowe w krajach południowej i wschodniej części obszaru śródziemnomorskiego: analiza krytyczna***

We wrześniu 2000 r. 189 państw zatwierdziło „Deklarację Milenijną Narodów Zjednoczonych”, w której wzywa się do zmniejszenia o połowę liczby ludzi, którzy żyją za mniej niż jednego dolara dziennie, do 2015 r. Milenijne Cele Rozwoju, wskazane w Deklaracji, obejmują osiem priorytetów. Eliminacja ekstremalnego ubóstwa i głodu jest pierwszym milenijnym celem rozwoju do osiągnięcia. Ubóstwo dotyka dostępności cenowej żywności, a to ma wpływ na ogólne bezpieczeństwo żywnościowe. W szczególny sposób uwidoczniają to wieloaspektowe relacje między cenami żywności a ubóstwem [De Hoyos i Medvedev 2009; Bussolo i in. 2009].

Po zastosowaniu wyższej linii ubóstwa na poziomie 1,25\$ dziennie, za pomocą której mierzy się postęp w dążeniu do osiągnięcia pierwszego milenijnego celu rozwoju, okazuje się, że oficjalne wskaźniki ubóstwa w większości

południowych państw śródziemnomorskich są niższe niż w wielu innych krajach o niskich i średnich dochodach. Ekstremalne ubóstwo dotyka mniej niż 3% populacji. Jednak przy pogłębionej analizie wskaźników milenijnych celów rozwoju nieopartych na dochodach sytuacja ulega zmianie, a różnica między państwami południowej części basenu Morza Śródziemnego oraz innych państw o niskich i średnich dochodach wydaje się mniej widoczna [Breisinger i in. 2012; Bank Światowy 2012].

Ubóstwo i bezpieczeństwo żywnościowe są silnie powiązane. Obecnie bezpieczeństwo żywnościowe i żywieniowe w państwach południowośródziemnomorskich jest problemem nie tyle kalorii, co braku witamin i innych mikrośkładników odżywczych [CIDOB 2012]. W większości państw śródziemnomorski bezpieczeństwo żywnościowe wydaje się na razie zapewnione pod względem ilościowym, gdyż mniej niż 5% ludności jest w stanie chronicznego niedożywienia (pod względem zapotrzebowania energetycznego), chociaż to rzekome bezpieczeństwo opiera się na imporcie. Według kryteriów FAO, opartych przede wszystkim na zawartości kalorycznej jednej porcji, państwa śródziemnomorskie nie znajdują się obecnie w krytycznym stanie. Istotnie, mniej niż 5% ludności tych krajów przyjmuje dziennie 2400 kcal na osobę [Rastoin i Cheriet 2010].

Jednak państwa w południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego ledwo co przewyżniają brak bezpieczeństwa żywnościowego, lub istnieją w nich strefy, gdzie sytuacja żywnościowa jest niepewna [Padilla i in. 2005]. Główna kwestia bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego w państwach z południowej i wschodniej części regionu śródziemnomorskiego bez wątplenia jest kwestią zdrowia publicznego. Powolne zmiany w schematach spożycia żywności spowodowane globalizacją produktów rolnoprzemysłowych powoduje powolne wyłanianie się prawdziwej pandemii, potencjalnie bardzo kosztownej pod względem ludzkim, społecznym i ekonomicznym [Rastoin i Cheriet 2010].

Na bezpieczeństwo żywności ma wpływ dostępność żywności, a przez to także produkcja rolna. Chociaż państwa z południa i wschodu regionu śródziemnomorskiego włożyły spory wysiłek, by poprawić swoje warunki rolne, wciąż zmagają się z niewielkimi środkami finansowymi na ziemię uprawną i wodę. Pomimo budowy tam, w Maroku, Tunezji i Algierii plony zbóż nadal są niskie. Plony są większe w przypadku nawadniania. Rolnictwo nadal jest głównym źródłem utrzymania dla znacznej części ubogich w regionie. Chociaż udział rolnictwa w całkowitym zatrudnieniu spada, nadal przypada na nie ponad 30% całej siły roboczej w Egipcie i prawie 30% w Maroku. W państwach na południu i wschodzie regionu śródziemnomorskiego ok. 70% ubogich żyje na obszarach wiejskich. Produkcja rolna w tym regionie wzrosła dzięki staraniom podejmowanym na rzecz powiększenia nawadnianego obszaru rolniczego. Mimo

to jednak jest ona zmienna ze względu na trudne warunki pogodowe. Spożycie żywności wciąż rośnie w kontekście zmian demograficznych i urbanizacji. Jednak sytuacja demograficzna w tym regionie jest dość zróżnicowana: w państwach Maghrebu liczba ludności rośnie niewiele ponad 1% rocznie, natomiast w Egipcie wzrost jest znacznie wyższy, ok. 2% rocznie.

Pojawia się coraz większy konsensus, że potrzeba zwrócić większą uwagę na sektor rolniczy, tak by wzmocnić bezpieczeństwo żywności i rozwój w państwach na południu i wschodzie regionu śródziemnomorskiego. Kraje w tym regionie zastosowały szereg programów, które nadal obejmują interwencje na rynku, takie jak zarządzanie rezerwami żywności, ograniczenia eksportowe, zmiany taryf, podatki od korzystania z paliwa oraz inicjatywy utrzymujące ceny żywności na stosunkowo niskim poziomie. Aby osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i zmniejszyć ubóstwo na obszarach wiejskich, oprócz polityki krótkoterminowej można rozważyć opcje strategiczne. W przygotowanych przez siebie założeniach politycznych García Álvarez-Coque [2012] wzywa do stworzenia agendy politycznej, opartej na perspektywie regionalnej, bardzo odmiennej od fragmentarycznych podejść, które dominują w historii polityki unijno-śródziemnomorskiej. W państwach południa tego regionu, polityka mająca na celu ochronę produktów śródziemnomorskich oraz promocję produktów tradycyjnych nie jest dobrze realizowana, ani też nie poświęca się w niej znacznej uwagi żywieniowym aspektom diety. Polityka handlowa w tych państwach jest nastawiona na poprawę norm jakości dla produktów przeznaczonych na rynek eksportowy, w celu zapewnienia większego dostępu do rynku [Malorgio i Solaroli 2012].

Sytuacja rolnictwa nie jest taka sama we wszystkich krajach na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego. Rozważmy trzy przypadki: Egipt, Maroko i Tunezję (ramka 4).

Wynik badania przeprowadzonego przez IFPRI w 2012 r. pokazuje, że ubóstwo i nierówność dochodów w kontekście państw na południu i wschodzie regionu śródziemnomorskiego są prawdopodobnie wyższe niż to od dawna sugerują oficjalne dane<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W opracowaniu stworzono nowy wskaźnik zagrożenia brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, który stanowi połączenie wskaźnika braku bezpieczeństwa żywności na poziomie makro i wskaźnika na poziomie mikro. Pierwszy z nich definiuje się jako udział importu żywności podzielony przez całkowity eksport plus napływy pieniężne netto [import żywności/(eksport ogółem + napływy pieniężne netto)], natomiast skalę niedożywienia dzieci zastosowano jako miernik braku bezpieczeństwa żywnościowego na poziomie mikro.

#### Ramka 4. Sytuacja rolnictwa w Egipcie, Maroku i Tunezji

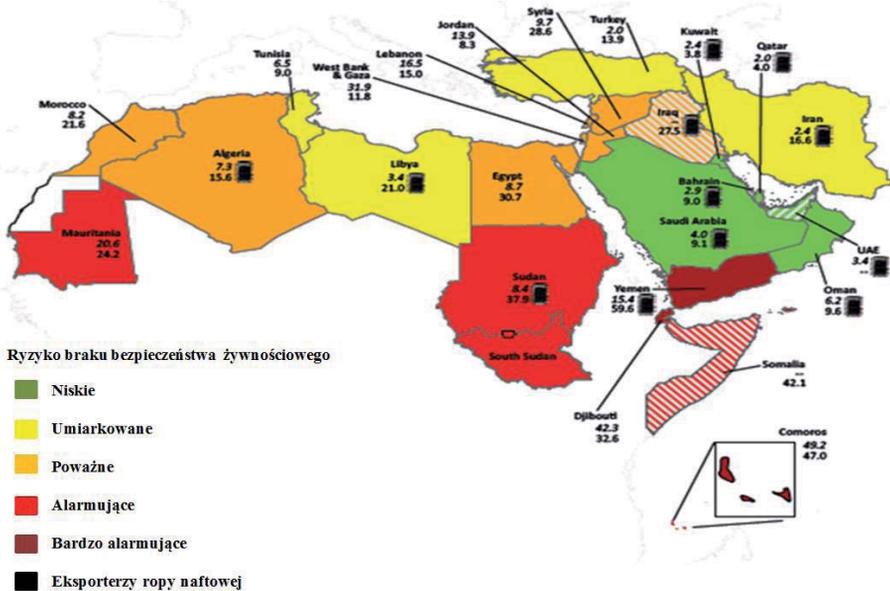
W Egipcie, w okresie 2007-2011, eksport produktów rolnych zmalał z 2887 mld USD w 2010 r. do 2774 mln USD w 2011 r., co wiązało się ze spadkiem udziału w eksporcie ogółem odpowiednio z 11% do 9%. Wydaje się, że rozpoczęta 25 stycznia 2011 r. rewolucja miała negatywny wpływ na eksport produktów rolnych. Również pokrycie rachunków za import zyskami z eksportu (w ujęciu łącznym lub w odniesieniu do rolnictwa) również zmalało w okresie 2011-2012. Około 91% gospodarstw rolnych w Egipcie ma powierzchnię mniej niż 2 ha, co ogranicza rozwój rolnictwa [Soliman i Bassiony 2012].

Maroko opiera swój rozwój gospodarczy na rolnictwie, ale jego wyniki kształtują się poniżej oczekiwań. Rolnictwo marokańskie ma wyraźne przewagi pod względem gruntów i siły roboczej, długiego sezonu produkcyjnego, stosunkowej bliskości do rynków unijnych oraz relacji handlowych z państwami europejskimi, zwłaszcza z Francją. Dynamiczny klaster eksportowy łączy się z tradycyjnym rolnictwem [Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime 2011; García Álvarez-Coque 2012; Akesbi 2012]. Potencjał rolny Maroka ograniczają warunki niezwykłej suszy w wielu regionach, przesadna eksploatacja zasobów wodnych, nieodpowiednie metody nawadniania, słabe struktury gospodarstw rolnych, złożoność systemu dzierżawy gruntów, analfabetyzm, brak równości pod względem własności gruntów, słabe możliwości instytucjonalne, niewystarczające propagowanie wiedzy rolniczej, badań oraz usług marketingowych, słabe struktury w zakresie upraw oraz wysoka zależność od zaledwie kilku surowców eksportowych i miejsc, do których kieruje się eksport [Channing i Tyner 2003; Azzouzi i Abidar 2005; García Álvarez-Coque 2012]. Od 2008 r. Maroko wdraża Plan na rzecz zielonego Maroka, który jest głównym narzędziem ograniczania ubóstwa i poprawy konkurencyjności na rynku rolnym [African Development Bank 2012].

W Tunezji, w sektorze rolnictwa już podjęto istotne, głęboko idące reformy. Wśród powodów często wysuwanych przez władze publiczne na uzasadnienie ich interwencji w rolnictwie niektóre mają charakter ekonomiczny, a ich celem jest zwiększenie wzrostu oraz rozwoju w tym sektorze, jak np. pomoc przy inwestycjach w infrastrukturę nawadniania. Inne powody wiążą się ze względami strategicznymi, tj. zapewnienie stabilności społecznej, jak np. dążenie do bezpieczeństwa żywnościowego poprzez utrzymanie cen konsumenckich dla podstawowych surowców żywnościowych na niskim poziomie oraz zapewnienie wsparcia dla dochodów gospodarstw rolnych. A zatem administracja publiczna w Tunezji nadal silnie interweniuje w rolnictwie.

Głównym owocem tego opracowania jest podzielenie omawianych krajów na pięć grup ryzyka pod względem braku bezpieczeństwa żywnościowego (rysunek 1). Podejście to wychodzi poza tradycyjne aspekty mikro, oparte na globalnym indeksie głodu (GHI), obliczanym co roku przez IFPRI. Łącząc wskaźniki, takiej jak: poziom zrównoważenia wymiany handlowej żywnością, skali produkcji żywności na osobę, GHI oraz dochodu narodowego brutto w przeliczeniu na mieszkańca, Breisinger i inni autorzy zaproponowali klasyfikację państw pod względem bezpieczeństwa żywnościowego, w której wszystkie uwzględnione kraje z południa basenu Morza Śródziemnego znajdują się w kategorii państw stających przed wyzwaniem w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego [Breisinger i in. 2012].

Rysunek 1. Ryzyko braku bezpieczeństwa żywnościowego w państwach na południu i wschodzie basenu Morza Śródziemnego



Źródło: [Breisinger i in. 2012].

Wyniki dla niektórych wybranych państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, w porównaniu z sześcioma państwami, które w 2010 r. plasowały się na dole listy, pokazują, że sytuacja w państwach południowośródziemnomorskich jest stosunkowo dobra i bardzo różni się od sytuacji tych państw z Afryki Subsaharyjskiej, które najbardziej cierpią z powodu braku bezpieczeństwa żywnościowego. W 2010 r. wszystkie państwa z południa basenu Morza Śródziemnego zaliczono do kategorii państw o niskim poziomie głodu, za wyjątkiem Maroka i Syrii, gdzie poziom ten wydaje się być umiarkowany. Najlepsze wyniki wśród państw południa omawianego regionu odnotowała Tunezja, najgorsze – Maroko<sup>2</sup>.

Chociaż państwa południowe i wschodnie nie wydają się być priorytetem na globalnej mapie głodu, stanowią punkty zapalne niepokojów społecznych. Byłoby przesadą uznawanie rewolucji w krajach arabskich jako spowodowanych brakiem chleba, ale niepokoje społeczne z pewnością dotyczyły w pewnym stopniu cen żywności oraz zależności. Budżetowe transfery społeczne są czymś zwyczajnym w regionie, ale są w dużej mierze nieskuteczne i drogie. Dotacje często nie przynoszą stabilizacji cen żywności i sprawiają wrażenie nierównoważonych [Abis 2012]. Nadal konieczne jest określenie wspólnej strate-

<sup>2</sup> W dużym stopniu wyjaśnia to fakt, że przewaga dzieci z niedowagą w wieku do 5 lat wzrosła w Maroku w okresach 1988-92 i 2003-08 i wynosi 9,9%.

gii rozwoju rolnictwa, aby wspierać bezpieczeństwo żywnościowe bez uciekania się do ślepego dotowania konsumpcji żywności. Uniwersalne dotacje można by zastąpić ukierunkowanymi programami dotacji żywnościowych, które zwiększają dostępność żywności dla wybranych gospodarstw domowych na obszarach ubogich, szkolnymi programami żywnościowymi, programami typu „żywność za pracę” i ukierunkowanymi programami transferów pieniężnych. Sektor rolnictwa skorzystałby również na reformach regulacyjnych zmniejszających ograniczenia na rynku ziemi, dotyczących wymogów kapitałowych przy rozpoczęciu działalności oraz dostępu do kredytu. Priorytetem musi się stać budowanie zdolności w celu zapewnienia rolnikom odpowiednich informacji i szkoleń.

Światowy Globalny Indeks Bezpieczeństwa Żywności (GFSI) – uwzględniający zasadnicze kwestie dostępności cenowej, dostępności, jakości i bezpieczeństwa – wskazuje na fakt, że bezpieczeństwo żywnościowe nadal stanowi wyzwanie w państwach na południu i wschodzie obszaru śródziemnomorskiego (tabela 1). Świadczą o tym niskie wartości dla różnych komponentów wyniku, jak również słaba pozycja tych państw w rankingu.

Czynnikiem, który staje się coraz bardziej istotny przy pomiarach wielorakich wymiarów zagadnienia bezpieczeństwa żywności, jest otwartość na import żywności. Południowa część obszaru śródziemnomorskiego jest jednym z obszarów, który jest najbardziej na świecie zależny od importu żywności, który w ujęciu netto stanowi 25-50% krajowego spożycia. Wynik ten jest konsekwencją bardzo gwałtownego rozwoju demograficznego na przestrzeni ostatnich kilku dekad, połączonego ze zmianą wzorców konsumpcji, jaka wiąże się z rosnącymi średnimi dochodami. Bezpośrednią konsekwencją tej zmiany jest wzrost deficytu w zagranicznym handlu żywnością, który, chociaż ogólnie rzecz biorąc nie powinien oznaczać deficytu samowystarczalności<sup>3</sup>, w przypadku niektórych państw południowych wywołuje pewne obawy, związane z wysokim wskaźnikiem relacji importu żywności do eksportu łącznie. W szczególności, w krajach charakteryzujących się wysoką zależnością od zysków z eksportu ropy naftowej, narażenie na ryzyko związane z bezpieczeństwem żywności jest bezpośrednio związane z fluktuacjami cen ropy. Kwoty całkowitego eksportu wykorzystywane na import w krajach południowej części basenu Morza Śródziemnego są wyższe niż na całym świecie. Zależność żywnościowa jest bardziej widoczna w przypadku terytoriów palestyńskich, Libanu i Egiptu, niż w przypadku innych państw regionu (rysunek 2).

---

<sup>3</sup> Deficyty w handlu żywnością mogą być dopuszczalnym sposobem gwarantowania dostępności dostaw żywności, ale wyłącznie pod warunkiem, że kraje, które mają skłonność do zaciągania deficytów na rachunkach bieżących będą w stanie wygenerować wystarczająco dużo środków w obcej walucie, by zapłacić za import.

Tabela 1. Światowy indeks bezpieczeństwa żywności (GFSI) w niektórych krajach na południu i wschodzie obszaru śródziemnomorskiego (2012).

Najlepszy wynik to 100

Państwa	Wynik ogólny	Dostępność cenowa	Dostępność	Jakość i bezpieczeństwo	GFSI Ranking/105
Algieria	40,1	38,2	39,1	47,6	72
Egipt	50,4	38,1	59,8	55,3	52
Maroko	49,1	49,5	47,5	52,6	57
Syria	40,9	33,6	44,9	47,9	70
Tunezja	52,2	52,0	48,6	63,0	49
Turcja	62,2	55,6	66,6	66,2	33

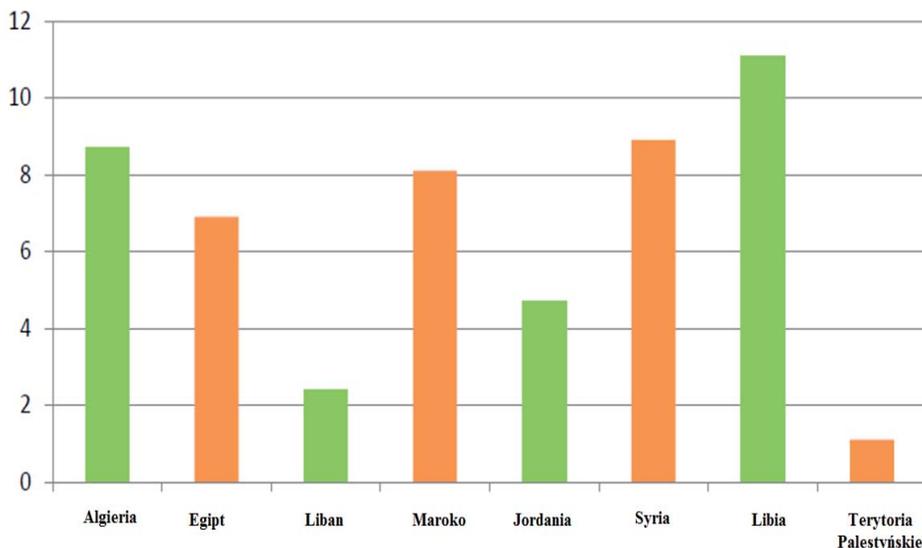
Źródło: [The Economist 2012].

Zależność żywnościowa w państwach tego obszaru jest w dużej mierze związana z ograniczeniami rolniczymi, zwłaszcza z niskimi plonami z obszarów zasilanych opadami. Ponadto brak infrastruktury transportowej utrudnia sprzedaż ewentualnych nadwyżek w miastach. Ponadto reformy handlowe zwiększyły presję na tradycyjne systemy produkcyjne. Region ten jest narażony na rosnącą zmienność na rynku światowym. Problem zależności paradoksalnie pogarsza pojawienie się klasy średniej, skłonnej do zmiany diety i wzorców konsumpcyjnych. Jest to konsekwencja wzrostu gospodarczego, a jednocześnie odbicie porażki rolnictwa w zakresie zaspokojenia potrzeb żywnościowych populacji. Bezpośrednia konsumpcja zbóż spada, a zastępuje ją pośrednia konsumpcja produktów pochodzenia zwierzęcego.

Mimo to jednak spożycie zbóż nadal jest istotne we wszystkich państwach obszaru śródziemnomorskiego, a zwłaszcza w krajach południowej i wschodniej części tego regionu. W rzeczywistości, z danych FAOSTAT wynika, że w niektórych państwach śródziemnomorskich aż 50%, a nawet więcej, energii żywnościowej pochodzi ze zbóż, a zwłaszcza pszenicy: 64% w Egipcie, 62% w Maroku, 56% w Algierii, 49% w Turcji, 49% w Tunezji, 48% w Palestynie, 43% w Libii, 42% w Albanii, 34% w Libanie i 30% w Bośni i Hercegowinie.

Wskaźnik zależności od importu zbóż pokazuje poziom ekspozycji na zmiany cen żywności na rynkach światowych, co jest silnie powiązane z dostępnością cenową i ogólnie dostępnością żywności. Wskaźniki zależności od importu zbóż są wysokie w państwach południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego (tabela 2).

Rysunek 2. Całkowity eksport/import produktów żywnościowych w wybranych państwach z południa i wschodu regionu śródziemnomorskiego (2012)



Źródło: [Breisinger i in. 2012].

Średnia wartość takiego wskaźnika w tych państwach w okresie 2007-2009 wynosiła 61%; jest to znacznie wyżej niż średnia dla całego świata w tym samym okresie (15,7%). W latach od 1990-1992 do 2007-2009 wskaźnik ten wahał się między 4,0% odnotowanymi w Turcji (2004-2006), a 99,1% w przypadku terytoriów palestyńskich (1994-96). Wskaźniki te są szczególnie wysokie w Afryce Północnej (49,9%), podczas gdy średnia dla krajów rozwijających się w okresie 2007-09 wyniosła 15,5%.

Region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (MENA) jest regionem najbardziej na świecie zależnym od importu żywności, a prognozy przewidują, że w przyszłości import żywności netto jeszcze bardziej wzrośnie. Stanowiąc mniej niż 5% ludności świata, region ten odpowiada za ponad 12% globalnego handlu zbożami [Rastoin i Cheriet 2010]. Udział Afryki Północnej w całkowitym imporcie zbóż na świecie wynosi ok. 16-17%, podczas gdy jej udział w całkowitej liczbie ludności to jedynie 2% [Petit 2009]. Tę wysoką zależność od żywności importowanej można przypisać czynnikom zarówno popytowym, jak i podażowym. Czynniki popytowe obejmują rosnącą liczbę ludności oraz zmieniające się wzorce konsumpcyjne związane z wyższymi dochodami, podczas gdy czynniki po stronie podażowej obejmują ograniczone zasoby naturalne, takie jak ziemia i woda [Breisinger i in. 2010]. Nie zaskakuje – biorąc pod uwagę ich liczbę ludności – że Algieria, Egipt i Turcja mają największe spożycie (łącz-

nie ponad 110 milionów ton dla tych trzech krajów). Jednak, podczas gdy Turcja jest praktycznie samowystarczalna, Algieria importuje ponad 80% swojej konsumpcji krajowej, natomiast Egipt jest w sytuacji pośredniej, gdyż produkcja krajowa zaspokaja ok. 40% potrzeb w kraju [Petit 2009].

Tabela 2. Wskaźniki zależności od importu zbóż w wybranych państwach południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego

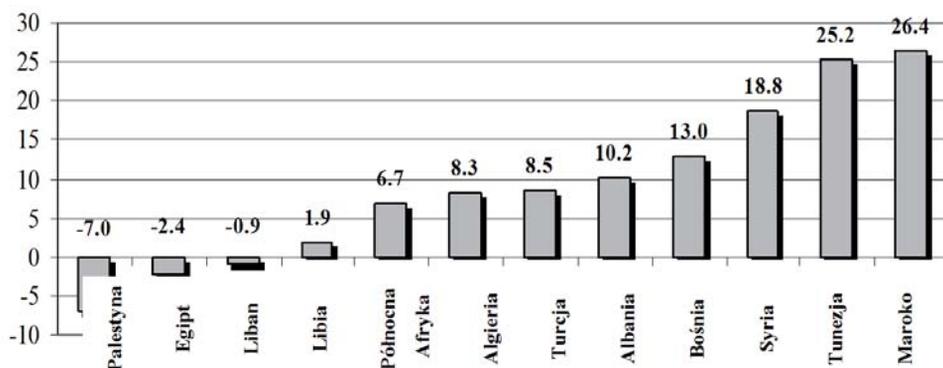
Regiony/ państwa	1990- -1992	1992- -1994	1994- -1996	1996- -1998	1999- -2001	2001- -2003	2004- -2006	2007- -2009
Albania	35,2	45,5	35,1	42,1	45,7	49,2	51,1	45,4
Algieria	62,4	76,1	68,5	3,7	9,7	71,5	66,4	70,7
Bośnia i Hercegowina	-	-	24,1	26,0	33,6	33,0	36,0	37,1
Egipt	37,9	37,0	37,9	36,9	35,6	35,0	32,8	35,5
Liban	89,4	90,9	89,7	90,3	88,2	87,9	85,3	88,5
Libia	89,9	91,9	91,4	90,5	91,3	90,2	91,5	91,8
Czarnogóra	-	-	-	-	-	-	-	94,7
Maroko	27,2	35,6	27,8	32,2	59,5	44,0	36,8	53,6
Terytoria Palestyńskie	-	-	99,1	95,8	96,1	92,1	93,9	96,1
Syria	30,3	16,5	10,2	12,5	21,7	16,8	33,1	49,1
Tunezja	35,0	44,5	58,8	49,6	66,9	70,8	56,9	60,2
Turcja	5,3	4,5	7,7	10,7	7,6	8,5	4,0	13,8
Świat	14,6	14,3	14,2	13,8	15,2	15,7	15,3	15,7
Kraje rozwijające się	13,2	13,5	13,9	13,7	15,2	15,5	15,4	15,5
Północna Afryka	43,2	47,7	44,9	43,6	52,8	48,8	44,7	49,9

*Źródło: [FAO 2012].*

Bardziej alarmujący jest fakt, że w przypadku większości państw z omawianego regionu wskaźniki zależności od importu zbóż rosną. Jedyne wyjątkami są terytoria palestyńskie, Egipt i Liban, gdzie wskaźniki te w tym samym czasie nieco zmalały. Mimo to jednak wyniki te należy traktować ostrożnie, gdyż wskaźniki zależności od importu zbóż nadal są wysokie i bardzo wysokie w tych trzech krajach (35,5% w Egipcie, 88,5% w Libanie i 96,1% w terytoriach palestyńskich, w triennium 2007-2009).

W przypadku Tunezji i Maroka wzrost wynosił ponad 20%. Zatem wzrost cen zbóż, a zwłaszcza pszenicy, może mieć dramatyczny wpływ na konsumentów z omawianych państw, gdyż spożycie zbóż na mieszkańca jest znaczne (rysunek 3).

Rysunek 3. Tendencje wskaźników zależności od importu zbóż w państwach z południowej i wschodniej części regionu Morza Śródziemnego (okres 1990-1992/2007-2009)



Wskaźnik zależności od importu zbóż w okresie 1990-92/2007-09 (w %)

Tendencje w Bośni odnoszą się do okresu 1994-96/2007-09.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FAOSTAT.

### ***WPR i bezpieczeństwo żywnościowe w państwach na południu i wschodzie obszaru śródziemnomorskiego: Egipt, Maroko i Tunezja***

Na obszarze śródziemnomorskim negocjacje dotyczące rolnictwa przedstawia się jako kwestię otwartą. Gdy w 1995 r. w Barcelonie zainicjowano partnerstwo eurośródziemnomorskie, rolnictwo potraktowano w sposób szczególny. Utworzenie strefy wolnego handlu między UE a państwami z południa basenu Morza Śródziemnego oznacza proces stopniowej eliminacji barier handlowych [Scarpato i Simeone 2013].

Polityka w zakresie liberalizacji handlu produktami rolnymi może przyczynić się do obniżenia cen żywności dla konsumentów, ale może negatywnie wpłynąć na dobrobyt producentów. Przykładem jest tu zróżnicowany wpływ Eurośródziemnomorskiej Strefy Wolnego Handlu na różne państwa z południa i wschodu tego regionu, a nawet na pojedyncze sektory w tych samych krajach [Ahmad i in. 2007] (ramka 5).

Handel produktami rolno-spożywczymi między UE a obszarem śródziemnomorskim podlega znacznym wahaniom. Jednak ogólnie rzecz biorąc eksport z UE jest większy niż import produktów rolno-spożywczych, więc Unia ma dodatnie saldo w handlu żywnością. Dotyczy to zwłaszcza zbóż (rysunek 4).

Eksport z UE do śródziemnomorskich krajów partnerskich jest dużo bardziej zdywersyfikowany, niż przepływy handlowe w odwrotnym kierunku, do UE.

## Ramka 5. Ocena wpływu Eurośródziemnomorskiego Obszaru Wolnego Handlu na zrównoważony rozwój

Ocena wpływu na zrównoważony rozwój, podjęta w celu oszacowania ekonomicznego, społecznego i środowiskowego oddziaływania wywieranego przez ewoluujący Eurośródziemnomorski Obszar Wolnego Handlu (ang. *Euro-Mediterranean Free Trade Area*, EMFTA) wykazała, że EMFTA może przyczynić się do powstania znacznych korzyści gospodarczych zarówno dla UE, jak i śródziemnomorskich krajów partnerskich, jednak jedynie wówczas, gdy zostanie wprowadzony jako część kompleksowej strategii rozwoju w każdym z krajów partnerskich, w połączeniu z działaniami zmierzającymi do osiągnięcia pełniejszej integracji gospodarczej w całym regionie. W przypadku braku takich działań strategicznych, korzyści gospodarcze EMFTA są niewielkie i mogą im towarzyszyć znaczne negatywne skutki społeczne i środowiskowe.

Potencjalne korzyści gospodarcze płynące z pełniejszej integracji regionalnej mogą zasadniczo pomóc krajom partnerskim dostosować się do globalizacji i przynieść istotne zyski przedsiębiorstwom i wszystkim grupom społecznym, bez narażania środowiska naturalnego na niebezpieczeństwo. Pod względem bezpośredniego wpływu na dobrobyt konsumentów, oddziaływanie gospodarcze w śródziemnomorskich krajach partnerskich jest zasadniczo pozytywne i większe niż w UE, chociaż w niektórych krajach możliwe jest wystąpienie niewielkiego, krótkoterminowego negatywnego efektu. W przypadku rolnictwa korzyść kształtuje się średnio w okolicach 0,5% PKB, przy czym dodatkowy efekt może wywołać liberalizacja handlu między samymi krajami południa.

Niektóre społeczne skutki w śródziemnomorskich krajach partnerskich są korzystne w perspektywie krótkoterminowej, jak i długoterminowej, a inne mogą mieć znaczny negatywny charakter, o ile nie podejmie się działań łagodzących. W przypadku braku odpowiednich działań zapobiegawczych i łagodzących, potencjalne negatywne skutki społeczne budzące największe obawy są następujące: znaczny krótkoterminowy wzrost bezrobocia; spadek wysokości wynagrodzeń, związany z większym bezrobociem; znaczna utrata przychodów rządowych w niektórych państwach; większe narażenie ubogich gospodarstw domowych na fluktuacje cen na światowych rynkach podstawowych produktów; oraz negatywne skutki pod względem statusu, standardów życia i zdrowia kobiet na obszarach wiejskich, związane z przyspieszonym przechodzeniem od rolnictwa tradycyjnego do komercyjnego.

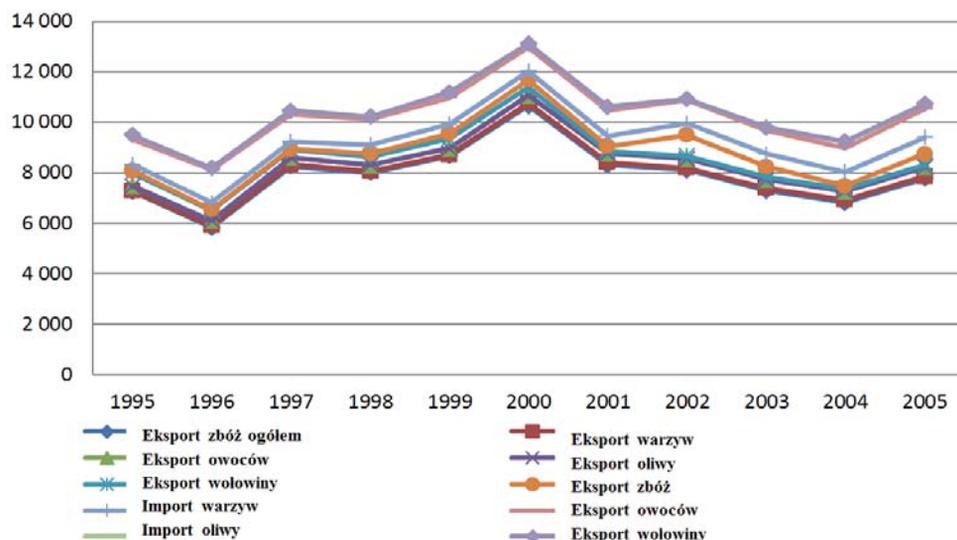
Źródło: [Ahmad i in. 2007].

Petit [2009] informuje, że choć faktycznie zboża, produkty mleczarskie oraz cukier stanowią 44% unijnego eksportu, jednak trzy wiodące kategorie eksportu śródziemnomorskich krajów partnerskich do UE, tzn. owoce, warzywa i przetwory oparte na tych dwóch grupach świeżych produktów, stanowią 54% eksportu tych krajów, przy czym oleje i tłuszcze, jak również ryby i owoce morza stanowią każde po 10%. Ponadto duże różnice między produktami w tych dwóch przepływach handlowych ilustrują duży stopień komplementarności między dwoma blokami handlowymi, a zatem handel wynika ze specjalizacji. Odzwierciedla to jednak niski poziom integracji ekonomicznej po dwóch stronach Morza Śródziemnego.

Fragmentacja przepływów handlowych między UE i partnerami śródziemnomorskimi ma wpływ na bilans podaży/wykorzystania zbóż w każdym

z krajów partnerskich. Istnieje niezwykle różnorodność sytuacji dla bardzo ważnej kategorii produktów [Petit 2009].

Rysunek 4. Handel między UE-15 a obszarem śródziemnomorskim  
w tys. ton



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Fragmentacja handlu ma również wpływ na eksport owoców i warzyw z krajów partnerskich w regionie Morza Śródziemnego, biorąc pod uwagę najważniejsze owoce i warzywa eksportowane przez każde państwo partnerskie i udział tego produktu w eksporcie rolniczym danego kraju. Kolejny powód fragmentacji wiąże się z bilateralnym charakterem umów handlowych między państwami partnerskimi a UE, która przyjmuje dużą część ich eksportu. Dla Unii Europejskiej politycznie wrażliwy jest sektor warzyw i owoców. Znajduje to odzwierciedlenie w poziomie ochrony, a co ważniejsze, także w różnorodności i złożoności stosowanych instrumentów ochronnych (np. sezonowych kwot i taryf, cen progowych, oraz całego szeregu preferencyjnych ustaleń, często różnych dla poszczególnych krajów, związanych z poszczególnymi instrumentami, itp.) [Chevassus-Lozza i in. 2005].

Chociaż eurośródziemnomorskie umowy handlowe w zakresie rolnictwa ustanowiły progresywną liberalizację, obecność licznych barier technicznych narzuconych przez UE państwom partnerskim silnie ogranicza proces liberalizacji. Proces integracji eurośródziemnomorskiej w rolnictwie jest bardzo złożony. Głównym powodem jest fakt, że rolnictwo, a zwłaszcza sektor warzyw i owoców, był i nadal jest jednym z głównych źródeł konfliktu w relacjach między

UE a państwami południowej części obszaru śródziemnomorskiego [Scarpato i Simeone 2013]. Regulacje handlowe dotyczące sektora owoców i warzyw, ze szczególnym uwzględnieniem systemów cen wejściowych, mają na celu zapobieżenie importowi produktów w niskich cenach oraz stabilizacja wewnętrznego rynku w UE. Jak zauważają Cioffi i in. [2011] oraz Santeramo i Cioffi [2012], system cen wejściowych z ledwością przyczynia się do stabilizacji unijnego rynku wewnętrznego, a zatem jego usunięcie byłoby pożądane. Ponadto zniesienie cen wejściowych zwiększyłoby zatrudnienie w państwach południowej i wschodniej części regionu Morza Śródziemnego (zwłaszcza w Maroku), gdyż dzięki temu miałyby one łatwiejszy dostęp do rynku unijnego.

Egipt, Maroko i Tunezja ewoluowały od handlu na warunkach preferencyjnych do umowy stowarzyszeniowej, przy czym Maroko i Tunezja mają status zaawansowany. Wszystkie te państwa mają wolny od cła dostęp do rynku unijnego dla produktów przemysłowych oraz dostęp na warunkach preferencyjnych w przypadku produktów rolnych.

Przez ostatnie dekady Maroko stopniowo otwierało swoje rolnictwo na rynki międzynarodowe, poprzez jednostronną liberalizację handlu lub poprzez dwustronne i wielostronne umowy o wolnym handlu. Konflikty dotyczące eurośródziemnomorskich umów handlowych w zakresie produktów rolnych, odnoszące się do owoców i warzyw, są bardzo jasne w przypadku Maroka. Symboliczna jest tu umowa dwustronna między Marokiem a Unią Europejską dotycząca sektora warzyw [Cioffi i in. 2011]. Na stanowisko unijne wobec Maroko wpłynęła debata w sprawie kosztów umów handlowych dla poszczególnych grup, zwłaszcza dla hodowców owoców i warzyw. Debata ta powróciła w czasie ostatnich negocjacji rolniczych z Marokiem. Poszerzona umowa o wolnym handlu między UE a Maroko spotkała się z silną opozycją w Parlamencie Europejskim, chociaż ostateczne głosowanie w lutym 2012 r. wypadło na jej korzyść. Można to interpretować jako wyraźny krok w kierunku dalszej integracji handlowej. Jednak próbując coś zaoferować przeciwnikom, w rezolucji towarzyszącej Parlament wezwał Komisję do ścisłego stosowania środków na granicach, takich jak kontyngenty taryfowe stosowane przy imporcie pomidorów i kontrole w ramach systemu cen wejściowych. W rezolucji zażądano również oceny wpływu umowy na rolnictwo w Europie [Cioffi i in. 2011].

Przypadek Tunezji jasno pokazuje dylemat, przed jakim stają państwa z omawianego rejonu w kontekście liberalizacji handlu, a także wyjątkowości sektora rolnictwa, jak również jego wysokiej wrażliwości społeczno-ekonomicznej (ramka 5).

UE jest największym na świecie rynkiem importu produktów rolnych z Egiptu. Ponad 80% tych produktów korzysta z dostępu do rynku unijnego bez cła i kontyngentów. Główne produkty rolne eksportowane przez Egipt do UE to

świeże winogrona stołowe, ziemniaki, słodkie pomarańcze, fasola, cebula i truskawki. Wraz ze zrównoważonym rozwojem oraz rozwojem obszarów wiejskich przy rozwoju eksportu produktów rolno-spożywczych, niektóre podsektory rolnictwa należy uznać za trzon takiego programu. Sektory pomidora, pomarańczy i produktów mleczarskich są obiecujące. Należy jednak ustanowić regionalne spółki marketingowe z pionowymi zintegrowanymi etapami. Preferuje się przedsięwzięcia typu joint venture z inwestorami unijnymi w celu pokonania barier innych niż taryfy, tj. norm i jakości, które blokują ekspansję tych produktów do UE. Ponadto integracja zamiast konkurencji między państwami omawianego regionu (Maroka, Tunezji, Egiptu i Turcji) w przypadku eksportu pomarańczy i warzyw do UE powinna umocnić ich warunki handlowe, pod względem ilościowym lub cenowym [Soliman 2002].

Na południu obszaru śródziemnomorskiego istnieje zakres dalszej liberalizacji intraregionalnej, realizowanej stopniowo. Państwa z południowej i wschodniej części regionu oraz Turcja mogłyby oprzeć swoje relacje handlowe na kompleksowych umowach obejmujących pełny zakres obszarów regulacyjnych leżących w interesie obu stron, na zasadach podobnych do umów stowarzyszeniowych. Jeśli chodzi o rolnictwo, partnerstwo z Deauville uruchomiło w 2011 r. agendę obejmującą różne priorytety: poprawę dostępu do rynku dla produktów rolnych, zachęty do inwestycji, podniesienie standardów, promocję badań w zakresie rolnictwa oraz poszerzania wiedzy rolniczej oraz świadczenie wydajnych i zrównoważonych usług w zakresie nawadniania. Partnerstwa powinny również pomóc w ustanowieniu silnych powiązań między rolnikami a łańcuchami wartości dodanej.

Żadna z umów stowarzyszeniowych między UE a państwami z południowej części obszaru Morza Śródziemnego nie odnosi się do restrykcji dotyczących dotacji w UE, oprócz tego, co jest wymagane wielostronnymi ramami WTO.

Dla państw z południa regionu śródziemnomorskiego udzielanie bezpośredniej pomocy producentom jest poza ich zasięgiem. Kwota 45 miliardów euro na odłączone płatności bezpośrednio w UE jest uznawana za „zieloną kategorię”, niepodlegającą ograniczeniom WTO. Mimo to jednak obecny system płatności w ramach WPR stanowi jasny przykład asymetrii polityki rolnej między północną a południową częścią basenu Morza Śródziemnego. Konsolidacja eurośródziemnomorskiego wspólnego rynku wymaga eliminacji doraźnych środków importowych, które czynią handel mniej przewidywalnym.

Potrzeba wzmocnienia współpracy między UE a państwami południowej części basenu Morza Śródziemnego w zakresie rolnictwa jest pilna. Jednak sama liberalizacja handlu nie wystarczy, by zmniejszyć pilną potrzebę tworzenia nowych miejsc pracy dla młodzieży z obszarów wiejskich na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego, gdzie brak infrastruktury, edukacji i warunków sanitarnych.

nych. Zatem konieczne jest wspieranie bardziej efektywnych partnerstw. Liberalizacji handlu z omawianą grupą państw musi towarzyszyć zwiększona pomoc rozwojowa.

#### Ramka 6. Liberalizacja handlu produktami rolno-spożywczymi w Tunezji

Przez lata Tunezja zaangażowała się w kilka umów międzynarodowych, których celem była stopniowa liberalizacja handlu produktami rolnymi. To zaangażowanie w proces włączania się w gospodarkę światową ma dwa komponenty. Z jednej strony jest to chęć dalszego wzmacniania eurośródziemnomorskiego partnerstwa handlowego ze względu na ważne miejsce, jakie rynek europejski zajmuje w ogólnym handlu zewnętrznym Tunezji. Z drugiej strony jest też ogólny kontekst globalizacji handlu światowego, zgodnie z wytycznymi WTO, która ma zmniejszyć niewydolność gospodarczą, a tym samym sprzyjać wzrostowi.

Już przeprowadzono znaczne reformy, zwłaszcza w sektorze rolniczym, obejmujące częściowe usunięcie zabezpieczeń na granicy, po zmniejszeniu dotacji do czynników produkcji, aż po bardziej ogólne poleganie na siłach rynkowych w określaniu wartości towarów. Reformy te nadal jednak są niekompletne, a interwencja rządu na wielu rynkach i w strukturach gospodarstw rolnych nadal jest istotna.

Handel produktami rolnymi w Tunezji odznacza się dużą dozą sztywności, głównie ze względu na istnienie kilku przedsiębiorstw państwowych, które angażują się na wszystkich poziomach importu oraz wprowadzania do obrotu produktów rolnych (np. Urząd ds. Zbóż, Urząd ds. Oleju). Jednak od 1994 r. eksport oliwy z oliwek jest otwarty także dla podmiotów prywatnych. Oprócz tego istnieje preferencyjna umowa handlowa z UE, dotycząca eksportu do 56 000 ton metrycznych tunezyjskiej oliwy w miesiącu marcu bez cła.

Ponadto państwo ustala marże w sprzedaży detalicznej, negocjuje z hurtownikami, by utrzymywali ceny na niskim poziomie, dokonuje importu, gdy ceny rosną (warzywa), płaci premie za dobrej jakości zboża oraz ustala pułapy cenowe dla żywności przetworzonej. Sugeruje to, że w Tunezji interwencjonizm ze strony administracji publicznej nadal jest intensywny, pomimo publicznej retoryki co do braku zaangażowania rządu.

Stopniowe otwieranie się Tunezji na rynki światowe wynikało z wdrożenia strukturalnego programu dostosowawczego oraz z podpisania regionalnych i dwustronnych umów handlowych, w tym z Unią Europejską, w odniesieniu do ograniczenia barier na granicy. W sektorze rolniczym ten trend został spowolniony ze względu na pewne obawy przed pełną liberalizacją handlu produktami rolniczymi oraz jej konsekwencjami społecznymi. Zakres ochrony rolniczej nadal jest duży i charakteryzuje się systemem kontyngentów taryfowych, przyjęciem połączenia kontyngentów i taryf, gdzie taryfy rosną, gdy import przekracza pewną wcześniej określoną ilość, oraz wysokimi taryfami w innych przypadkach.

### 3.4 Wnioski

Śródziemnomorskim krajom rozwijającym się grożą zmiany klimatu, a wzrost liczby ludności może pogorszyć już i tak kiepską sytuację. Jednak państwa z tej grupy mogą stanowić spichlerz dzięki inwestycjom w infrastrukturę, większe nawadnianie, wykorzystanie czynników produkcji, lepszą technologię i usunięcie barier handlowych między krajami. Niedawne międzynarodowe zmiany społeczno-ekonomiczne i strukturalne wskazują na trend w kierunku

większej konwergencji i komplementarności między UE a państwami z południowej części regionu śródziemnomorskiego w określanie polityki rolnej, pomimo różnic społeczno-ekonomicznych i strukturalnych. Inicjatywy WPR powinny być wykorzystywane przez państwa południowośródziemnomorskie do promocji zmian strukturalnych w rolnictwie (reforma polityki gruntowej, poprawa produktywności, promocja innowacji technologicznych i społecznych, zrównoważona gospodarka glebowa i wodna) w celu osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego.

Mimo to jednak UE, wspierając konkurencyjność rolnictwa oraz eksportu poprzez WPR, zwiększa zależność od żywności w krajach charakteryzujących się niskim bezpieczeństwem żywnościowym, w tym w wielu państwach ze wschodniej i południowej części basenu Morza Śródziemnego. Kraje te cierpią na skutek deficytów handlowych w obrocie żywnością oraz rosnących kosztów zakupu żywności, a zwłaszcza zbóż. Pilnie potrzebna zmiana polityki, która będzie sprzyjała krajowej produkcji rolnej i ograniczała zależność od importu. A zatem UE powinna dołożyć wszelkich starań, by wspierać taką zmianę. Niestety WPR wydaje się zmierzać w przeciwnym kierunku, tym samym pogłębiając zależność od importu i pogarszając problem bezpieczeństwa żywności na Południu, zmierzając do zabezpieczenia sobie rynków eksportowych dla europejskiej branży rolno-spożywczej.

WPR powinna reagować na wyzwanie bezpieczeństwa żywności poprzez promocję uczciwego systemu handlu żywnością poprzez eliminację wszelkich zniekształcających rynek taryf rolnych i dotacji, a także dodatkowo, wspierając intensyfikację działań w zakresie zrównoważonego rolnictwa w krajach rozwijających się.

Istnieje również potrzeba dokonania oceny zewnętrznego, wieloaspektowego wymiaru oddziaływania WPR na globalny rynek żywności oraz bezpieczeństwo żywnościowe i żywieniowe w krajach rozwijających się w ogóle i w krajach z południa i wschodu basenu Morza Śródziemnego w szczególności. Niezwykle istotne będzie monitorowanie konsekwencji umów w sprawie liberalizacji handlu produktami rolnymi między UE a państwami z omawianej grupy oraz zaprojektowanie i wdrożenie odpowiednich strategii awaryjnych. Destabilizację rodzinnych gospodarstw rolnych, pogorszenie się zależności od żywności importowanej, kryzys na obszarach wiejskich oraz podwyższoną presję na zasoby naturalne często wymienia się jako potencjalne zagrożenia związane z eurośródziemnomorską liberalizacją handlu produktami rolnymi. W istocie, jak wykazano w niniejszym artykule, dostępne dane dotyczące eurośródziemnomorskiej liberalizacji rolnej oraz oddziaływania WPR na bezpieczeństwo żywności w państwach spoza UE ma charakter fragmentaryczny, cząstkowy i niekompleksowy.

Państwa z analizowanej tu grupy doświadczają głębokich przemian, które będą miały silny wpływ na gospodarski wiejski. Trudno rozdzielić trwającą re-

formę unijnej WPR od rozwoju społeczno-ekonomicznego, zwłaszcza w przypadku obszarów wiejskich, w całym regionie śródziemnomorskim. Zarządzanie brakiem bezpieczeństwa żywnościowego na tym obszarze stanie się kwestią geostrategiczną dla UE jeszcze przez wiele lat.

Jednak założenie, że sam wolny handel eurośródziemnomorski doprowadziłby do powstania strategii, która pobudziłaby rozwój społeczno-ekonomiczny, jaki przewiduje się w państwach tego regionu, jest w coraz większym stopniu kwestionowane. Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego w basenie Morza Śródziemnego domagają się zintegrowanej współpracy eurośródziemnomorskiej w celu zwiększenia dynamiki i sprostania wyzwaniom pod względem żywnościowym, terytorialnym, społecznym i środowiskowym. Kluczowe znaczenie ma promocja długoterminowej wizji regionalnego bezpieczeństwa żywnościowego. Unia Europejska nie może już dłużej ignorować krytycznych aspektów rzeczywistości rolnictwa i obszarów wiejskich w państwach z omawianej grupy, tym samym niedoceniając geopolitycznych zagrożeń, które mogą się wywodzić z braku bezpieczeństwa żywnościowego. Ilościowe i jakościowe bezpieczeństwo żywnościowe w państwach z południowej i północnej części basenu Morza Śródziemnego musi być podtrzymywane jako zasadnicza siła napędowa inicjatyw w zakresie współpracy eurośródziemnomorskiej, promowanych przez organizacje regionalne, takie jak Unia dla Śródziemnomorza, CIHEAM itp., we współpracy z Komisją Europejską i państwami członkowskimi.

## Literatura

1. Abis S., (2012), *Wheat in the Mediterranean Region: Societies, Trade and Strategies*. European Institute of the Mediterranean (IEMED), Barcelona.
2. African Development Bank, (2012), *The political economy of food security in North Africa*, African Development Bank Economic Brief. <http://www.afdb.org>.
3. Ahmad B., Alessandrini S., Altomonte C., Boucharde M., Cherfane C. Ch., Colley R., Flichman G., Franz J., George C., Hebblethwaite L., Jaidi L., Kirkpatrick C., Nafti R., Richardson L., and Velde D. W., (2007), *Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area*, Final Report of the SIA-EMFTA Project: The European Union's Sustainability Impact Assessment (SIA) Study of the Euro-Mediterranean Free Trade Area (EMFTA), <http://trade.ec.europa.eu..>
4. Akesbi A., (2012), *Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine*, Le "Plan Maroc Vert". New Medit, Vol. 11, No. 2, s. 12-23.

5. Boysen O. and Matthews A., (2012), *Impact of EU Common Agricultural Policy reform on Uganda*, Overseas Development Institute (ODI), London, UK. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7889.pdf>.
6. Breisinger C., van Rheenen T., Ringler C., Nin Pratt A., Minot N., Aragon C., Yu B., Ecker O. and Zhu T., (2010), *Food security and economic development in the Middle East and North Africa: current state and future perspectives*, IFPRI, Washington D.C.
7. Breisinger C., Ecker O., Al-Riffai P., and Yu B., (2012), *Beyond the Arab Awakening: Policies and Investments for Poverty Reduction and Food Security*, International Food Policy Research Institute (IFPRI) Food Policy Report, Washington DC.
8. Bussolo M., De Hoyos R., Medvedev D., (2009), *Global income distribution and poverty in absence of agricultural distortions*, [w:] Anderson K. (ed.), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective*. London: Palgrave Macmillan and Washington DC: World Bank.
9. Cantore N., (2012), *Impact of the Common Agricultural Policy on food price volatility for developing countries*, Overseas Development Institute (ODI), London, UK. <http://www.odi.org.uk>.
10. Chevassus-Lozza E., Gallezot J., Harel M., Persillet V., (2005), *The protection of the European Market in the Fruit and Vegetable sector*, The agreements between EU and Mediterranean Countries. Impacts of agricultural trade liberalization between the EU and Mediterranean countries (EU-MED AgPol) project. <http://eumed-agpol.iamm.fr>.
11. CFS, (2012), *Coming to Terms with Terminology: Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition, Food and Nutrition Security*, Committee on World Food Security (CFS), Thirty-ninth Session, 15-20 October 2012, Rome.
12. Channing A. and Tyner W.E., (2003), *Policy and progress in Moroccan agriculture: a retrospective and perspective*, *Food and Agriculture in the Middle East*. Research in Middle East Economics, Vol. 5, 2003, s. 231-56.
13. CIDOB, (2012), *Middle East: the food security issue*, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), <http://www.cidob.org>.
14. Cioffi A., Santeramo F.G., Vitale C.D., (2011), *The price stabilization effects of the EU entry price scheme for fruits and vegetables*, *Agricultural Economics*, 42: 405-418.
15. Clay E., (2002), *Food Security: Concepts and Measurement*, Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualising the Linkages, 11-12 July 2002, Rome. Published as Chapter 2 of *Trade Reforms and Food Security: conceptualising the linkages*. Rome: FAO.

16. De Castro P., and Di Mambro, (2013), *The European CAP Reform and the Mediterranean area*, CIHEAM-Watch Letter no 27. <http://www.ciheam.org/>.
17. De Castro P., Adinolfi F., Capitanio F., Di Pasquale J., (2012), *The future of European agricultural policy. Some reflections in the light of the proposals put forward by the EU Commission.*, New Medit, Vol. 11, Issue 2, s. 4-11.
18. De Hoyos R., and Medvedev D., (2009), *Poverty effects of higher food prices: a global perspective*, World Bank policy research working paper 4887, Washington D.C.
19. Dyson T., (1996), *Population and Food: Global Trends and Future Prospects*, Routledge, London.
20. European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. (2002-2011), *Market sectors. Agricultural trade statistics*. [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm).
21. FAO, (1996), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, World Food Summit 13-17 November 1996. Rome.
22. FAO, (2001), *Food Balance Sheets: a handbook*, Rome.
23. FAO, (2002), *The State of Food Insecurity in the World 2001*, Rome.
24. FAO, (2006), *Policy brief on Food security*, June 2006, Issue 2. [http://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02.pdf](http://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02.pdf).
25. FAO, (2011), *The State of Food and Agriculture 2010-2011*, Rome.
26. FAO, (2013), *Food security indicators*, <http://www.fao.org>.
27. Foresight, (2011), *The Future of Food and Farming*, Final Project Report. The Government Office for Science, London.
28. Foresight, (2011a), *The Future of Food and Farming: challenges and choices for global sustainability*, Executive Summary, The Government Office for Science, London.
29. Fritz Th., (2012), *Globalising hunger: food security and the EU's Common Agricultural Policy (CAP)*, EU funded project Just Trade, <http://www.tni.org>.
30. García Álvarez-Coque J.M., (2012), *Agriculture in North Africa: a chance for development*. Policy Brief, The German Marshall Foundation Mediterranean Policy Programme – Series on the Region and the Economic Crisis, October 2012. <http://www.gmfus.org>.
31. Gasiorek M., Gonzalez J. L., Holmes P., Parra M.M. Rollo J., Wang Z., Maliszewska M., Paczynski W., Cirera X., Willenbockel D., Robinson S., Dawar K., Foliano F. and Olarreaga M., (2010), *Mid-term Evaluation of the EU's Generalised System of Preferences*, Final Report; CARIS, University of Sussex.
32. GLOBAL 2000, SERI, Friends of the Earth Europe, (2013), *Hidden impacts: how Europe's resource overconsumption promotes global land conflicts*,

- Umweltschutzorganisation GLOBAL 2000, Sustainable Europe Research Institute (SERI), Friends of the Earth Europe, Vienna.
33. Hassan-Wassef H., (2012), *Food security in the Mediterranean: Public health concern*, <http://www.ipemed.coop/en/our-projects-r16/agriculture-and-rural-development-c86/-sc68/food-security-in-the-mediterranean-public-health-concern-a1485.html>.
  34. Hertel T. and Winters A., (2006), *Poverty impacts of a WTO agreement: synthesis and overview*, [w:] Hertel T., Winters A. (ed.), *Poverty and the WTO. Impacts of the Doha Development Agenda*. The World Bank and Palgrave Macmillan, Washington DC.
  35. IFPRI and Welthungerhilfe, (2006), *The Challenge of Hunger - Global Hunger Index: facts, determinants, and trends*, October 2006, Bonn.
  36. Ingram J.S.I., (2011), *From food production to food security: developing interdisciplinary, regional-level research*, PhD Thesis, Wageningen University.
  37. Kearney J. (2010). *Food consumption trends and drivers*, Phil. Trans. R. Soc. B, 27, 2010, vol. 365/1554, s. 2793-2807.
  38. Lang T., (1999), *Diet, health and globalisation: 5 key questions*, Proc. Nut. Soc.; 58: 335-343.
  39. Malorgio G. and Solaroli L., (2012), *Policies and regulations in the Mediterranean: complementarity and coherence*, [w:] *Mediterra 2012: The Mediterranean Diet for Sustainable Regional Development*. International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies (CIHEAM). Presses de Sciences Po, Paris., s. 443 - 464.
  40. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime du Royaume du Maroc, (2011), *Situation de l'agriculture marocaine*, No 9, Novembre 2011. Rabat.
  41. Padilla M., Ahmed Z.S., Wassef H.H., (2005), *In the Mediterranean region: overall food security in quantitative terms but qualitative insecurity*. CIHEAM analytic note no 4, <http://portail2.reseau-concept.net>.
  42. Petit M., (2009), *Agro-Food Trade And Policy Issues In The Mediterranean Region Implications For The Future Of The Cap... and other European Policies*, EU budget review Workshop on "Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-run perspective", organized by the European Commission (BEPA), Brussels, February 26.
  43. Rastoin J.L. and Cheriet F., (2010), *Food security in the Mediterranean: a major geostrategic issue*, <http://www.ipemed.coop>.
  44. Santeramo F.G. and Cioffi A., (2012), *The entry price threshold in EU agriculture: deterrent or barrier?*, Journal of Policy Modeling, 34(5): 691-704.
  45. Scarpato D. and Simeone M., (2013), *Euro-Mediterranean integration and competitiveness of the agro-food sector. An empirical analysis in Campania region*. *NewMedit*, Vo XII, No 3/2013. s. 55-63.

46. Soliman, I., (2002), *Food Security in Arab countries under Global and Regional Changes*, Egyptian Journal of Development Planning, vol. 10, No. 2, s. 124-152.
47. Soliman I. & Bassiony H.E.M., (2012). *Egyptian agricultural exports competitiveness*, L'Égypte Contemporaine: Revue trimestrielle de la société égyptienne d'économie politique, de statistique et de législation. No. 505, Janvier 2012, s. 4-28. <http://sustainmed.iamm.fr>.
48. Stephens C., Lewin S., Leonardi G., Chasco M.S.S., Shaw R., (2000), *Health, sustainability and equity: global trade in the brave new world*, Global Change and Human Health; 1: 44-58.
49. Tangermann S., (2011), *Policy Solutions to Agricultural Market Volatility: A Synthesis*, June 2011. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, <http://ictsd.org/downloads/2011>.
50. The Economist, (2012), *Global food security index 2012: An assessment of food affordability, availability and quality*. Economic Intelligence Unit. [http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/EIU\\_DUPONT\\_Food\\_Index\\_July\\_2012.pdf](http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/EIU_DUPONT_Food_Index_July_2012.pdf).
51. UN-HLTF, (2011), *Food and Nutrition Security: Comprehensive Framework for Action. Summary of the Updated Comprehensive Framework for Action (UCFA)*, United Nations System High Level Task Force on Global Food Security (HLTF); Rome/ Genève/ New York.
52. Waltner-Toews, D. and Lang, T., (2000), *New Conceptual Base for Food and Agricultural Policy: The Emerging Model of Links between Agriculture, Food, Health, Environment and Society*, Global Change and Human Health, Volume 1, Issue 2, s. 116-130.
53. WHO, (2012). *Food security*, <http://www.who.int/trade/glossary>.
54. WHO and FAO, (2003), *Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases*, WHO Technical Report Series 916. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation. World Health Organization (WHO) & Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Geneva.
55. Winters L.A., (2005), *The European Agricultural Trade Policies and Poverty*, European Review of Agricultural Economics, Vol. 32 (3), s. 319-346.
56. World Bank, (2012), *Food Prices, Nutrition, and the Millennium Development Goals*, Global Monitoring Report 2012. <http://go.worldbank.org>.
57. Zahrnt V., (2011), *Food Security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts Against Fears*, European Centre for International Political Economy (ECIPE) Working Paper No. 01/2011. <http://www.groupedebruges.eu>.

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 440 egz., ark. wyd. 13,81  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*