



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Rozwój sektora
rolno-spożywczego
w Polsce
na tle tendencji
światowych***

nr 101

Warszawa 2008



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

***Rozwój sektora
rolno-spożywczego
w Polsce
na tle tendencji
światowych***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Rozwój sektora
rolno-spożywczego
w Polsce
na tle tendencji
światowych***

Redakcja naukowa:

prof. dr hab. Andrzej Kowalski

dr Marek Wigier



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

Warszawa 2008

Niniejsza praca powstała dzięki badaniom prowadzonym w IERiGŻ-PIB w Programie Wieloletnim 2005-2009 „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” w tematach badawczych:

Polski sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa,

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

Monitorowanie oraz analiza zmian polskiego łańcucha żywnościowego,

Miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym,

Polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa,

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

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

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

Celem pracy jest zapoznanie czytelników z wybranymi wnioskami z badań prowadzonych w Instytucie w roku 2008 w Programie Wieloletnim oraz przedstawienie najważniejszych tez dyskusji, jaka odbyła się w grudniu 2007 roku w trakcie zorganizowanej przez IERiGŻ-PIB międzynarodowej konferencji pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”.

Redakcja naukowa

prof. dr hab. Andrzej Kowalski

dr Marek Wigier

Redakcja techniczna

Leszek Ślipski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-60798-73-7

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

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

tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444

faks: (0·prefiks·22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

http://www.ierigz.waw.pl

Spis treści

Czy globalny kryzys wymusi zmianę Wspólnej Polityki Rolnej? <i>prof. dr hab. Andrzej Kowalski</i>	9
Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne w Polsce <i>dr inż. Robert Mroczek</i>	18
Wpływ kwotowania na funkcjonowanie rynku mleka <i>doc. dr hab. Jadwiga Seremak-Bulge</i>	35
Zmienność cen wybranych produktów rolnych i żywnościowych przed i po akcesji Polski do UE <i>dr hab. Szczepan Figiel, dr Mariusz Hamulczuk</i>	54
Dylematy efektywności polskiego rolnictwa <i>prof. dr hab. Wojciech Józwiak</i>	72
Koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w 2007 roku, na podstawie badań w systemie AGROKOSZTY <i>dr inż. Aldona Skarżynska</i>	85
Ekonometryczny model do badania wpływu unijnej i krajowej polityki rolnej na wyniki polskiego rolnictwa. Założenia i wstępne analizy <i>dr Jan Gadomski, dr Jan W. Owiński</i>	101
Globalizacja a kryzysy. Implikacje dla finansów polskiego rolnictwa <i>prof. dr hab. Jacek Kulawik</i>	125
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2013) <i>dr Janusz Rowiński</i>	138
Tendencje zmian na rynku ziemi rolniczej <i>prof. dr hab. Alina Sikorska</i>	157

Wnioski z obrad grup roboczych oraz dyskusji na konferencji w Pułtusku w 2007 roku	171
Dyskusja na temat sytuacji w przemyśle spożywczym na rynkach światowych	173
<i>dr Krzysztof Firlej</i>	175
<i>prof. dr hab. Stanisław Stańko</i>	189
<i>dr Wiesław Zapędowski</i>	197
Dyskusja na temat sytuacji produkcyjnej i dochodowej w polskim rolnictwie	209
<i>dr Lech Goraj</i>	211
<i>dr hab. Renata Grochowska</i>	220
<i>prof. dr hab. Henryk Runowski</i>	229
Dyskusja na temat rozwoju obszarów wiejskich	235
<i>prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz</i>	237
<i>dr Mirosław Drygas</i>	249
<i>prof. dr hab. Stanisław Kowalczyk</i>	261
Dyskusja na temat miejsca polskiej gospodarki żywnościowej na rynku europejskim i globalnym	273
<i>prof. dr hab. Andrzej Czyżewski</i>	275
<i>dr hab. Szczepan Figiel</i>	280
<i>prof. dr hab. Władysław Szymański</i>	290

Szanowni Czytelnicy,

Akcesja Polski do Unii Europejskiej przyczyniła się do przyśpieszenia tempa rozwoju polskiego rolnictwa, przemysłu przetwórczego i zdynamizowania zmian społeczno-gospodarczych zachodzących na obszarach wiejskich. Zapoczątkowane w okresie transformacji zmiany na rynku rolno-żywnościowym i na polskiej wsi były pierwszym impulsem w kierunku modernizacji tego sektora. Źródłem obecnych dobrych wyników na jednolitym rynku UE są przewagi cenowe polskich producentów, poprawa efektywności produkcji, umiejętność dostosowania się do nowych wymogów jakościowych i zdrowotnych żywności oraz wykorzystanie instrumentów wspólnej polityki rolnej i strukturalnej Unii Europejskiej.

Publikacja, którą oddajemy do Państwa rąk składa się z dwóch spójnych merytorycznie części. Pierwsza zawiera teksty referatów wygłoszonych podczas zorganizowanej przez IERiGŻ-PIB w Pułtusk w dniach 8-10 grudnia 2008 roku międzynarodowej konferencji pt. „Rozwój sektora rolno-spożywczego w Polsce na tle tendencji światowych”. Prezentowane, wybrane materiały, dotyczą badań prowadzonych w 2008 roku w IERiGŻ-PIB w Programie Wieloletnim pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Program analizuje 24 zadania badawcze w ośmiu głównych tematach, tj.:

- *polscy sektor żywnościowy w pierwszych latach członkostwa w UE;*
- *wpływ funduszy strukturalnych UE na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa;*
- *monitorowanie oraz analiza zmian polskiego łańcucha żywnościowego;*
- *miejsce polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywnościowym;*
- *polskie gospodarstwa rolnicze w pierwszych latach członkostwa;*
- *zróżnicowanie regionalne rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich;*
- *rachunek nadwyżek ekonomicznych dla wybranych produktów rolniczych i klasyfikacja gospodarstw rolnych według zasad stosowanych w UE;*
- *rozwój i aplikacja zaawansowanych metod analitycznych do ewaluacji ex-ante i ex-post efektów zmian we Wspólnej Polityce Rolnej.*

W drugiej części publikacji został zawarty materiał podsumowujący najważniejsze wątki z dyskusji jaka odbyła się w trakcie międzynarodowej konferen-

cji naukowej pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” zorganizowanej przez IERiGŻ-PIB, w Domu Polonii w Pułtusku w dniach 12-14 grudnia 2007 roku. W trakcie czterech bloków tematycznych wygłoszono 12 referatów, po których prowadzona była równolegle w trzech grupach roboczych, w tym jednej anglojęzycznej, dyskusja. Obecni na konferencji reprezentanci świata nauki i praktyki z Polski i krajów Unii Europejskiej poruszali tematy związane ze zmianami zachodzącymi w polskim rolnictwie, gospodarce żywnościowej i na obszarach wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Prezentowany materiał jest cennym uzupełnieniem, na płaszczyźnie metodycznej i wnioskowej, prowadzonych w IERiGŻ-PIB badań, a wygłoszona i zawarta w materiałach polemika jest ich publiczną oceną. Referaty, dyskusja i wnioski pokazują jak zmieniła się sytuacja społeczno-gospodarcza w Polsce, jaki wpływ w procesie tym odegrała i nadal odgrywa polityka rolna i w jaki sposób można aktywnie poprzez politykę gospodarczą stymulować pożądane kierunki zmian. Opublikowane wnioski z dyskusji zostały podzielone na cztery bloki tematycznie, odnoszące się do: sytuacji w przemyśle spożywczym i na rynkach światowych, sytuacji produkcyjnej i dochodowej w rolnictwie, rozwoju obszarów wiejskich oraz miejsca polskiej gospodarki żywnościowej na rynku europejskim i globalnym.

Zachęcając wszystkich czytelników do zapoznania się z publikacją, wyrażamy równocześnie nadzieję, że będzie ona zachętą do dalszej dyskusji i inspiracją w przyszłości wspólnych prac badawczych. Pełne wyniki badań prowadzonych w Instytucie w Programie Wieloletnim publikowane są w serii Raporty Programu Wieloletniego, biuletynie miesięcznym „Rynek Rolny”, analizie „Rynek ziemi” i są dostępne pod adresem www.ierigz.waw.pl.



dr Marek Wigier
Sekretarz Naukowy IERiGŻ-PIB

prof. dr hab. Andrzej Kowalski

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

Czy globalny kryzys finansowy wymusi zmianę Wspólnej Polityki Rolnej?

Permanently powiększający się brak równowagi płatniczej międzynarodowych obrotów kapitałowych i handlowych jest jednym z najpoważniejszych problemów gospodarki światowej. Jest on źródłem sprzecznych przewidywań co do rozwoju koniunktury gospodarczej w świecie i główną przyczyną potencjalnego poważnego długotrwałego kryzysu gospodarczego.

Globalizację rynków finansowych umożliwiła liberalizacja przepływów kapitałowych oraz postęp technologiczny. Głównym efektem globalizacji było powstanie wielu płynnych rynków finansowych, których coraz bardziej zróżnicowana mozaika tworzy rynek globalny¹.

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie zmieniają architekturę gospodarki finansowej, głównie za sprawą rosnącej nadwyżki kapitału w skali globalnej, liberalizacji i otwartości gospodarek, zapewnienia w miarę stabilnego przepływu kapitału między rynkami i regionami świata oraz rozszerzenia możliwości inwestowania kapitału on-line 24 godziny na dobę.

Aktywność rozmaitych instytucji finansowych w różny sposób wpływa na dynamikę i skutki procesu globalizacji rynków finansowych.

Aktywność inwestorów instytucjonalnych, operujących w skali globalnej, jest nie tylko czynnikiem zwiększającym płynność lokalnych rynków kapitałowych. Rosnąca aktywność banków komercyjnych na rynkach finansowych umożliwiła dynamiczny rozwój rynków instrumentów pochodnych. Nastąpiło istotne przeniesienie punktu ciężkości z tradycyjnych form inwestowania na rzecz zabezpieczonych papierów dłużnych oraz innych papierów wartościowych.

Tempo wzrostu zasobu światowych aktywów finansowych przewyższa tempo wzrostu światowego PKB, co świadczy o tym, że rynki finansowe stają się

¹ Część ekonomistów sądzi, że spowolnienie gospodarki światowej w 2008 roku związane z bankructwem banków w USA i Europie Zachodniej ujawnia jedynie wierzchołek góry lodowej problemów związanych z międzynarodową nierównowagą płatniczą.

coraz głębsze i bardziej płynne. W 1990 roku tylko 33 kraje na świecie miały aktywa finansowe przekraczające ich PKB. Globalnymi inwestorami instytucjonalnymi stały się w ostatnich latach banki centralne krajów nadwyżkowych. W krajach nadwyżkowych rynki kapitałowe są zazwyczaj za słabo rozwinięte, by skutecznie przepompowywać nadwyżki dochodów eksportowych na rynki krajów deficytowych. W 2006 roku ta liczba podwoiła się do 72 krajów. Głębsze rynki finansowe ułatwiają dostęp do kapitału, oferują bardziej efektywną wycenę, jak również zwiększają możliwości dywersyfikacji ryzyka. To natomiast może promować wzrost gospodarczy poprzez bardziej efektywną alokację kapitału.

Globalizacja rynków finansowych spowodowała istotne zmiany w rolach odgrywanych na rynkach przez najważniejsze kraje i regiony. 80% zasobów finansowych świata ulokowanych jest w czterech rejonach: w Stanach Zjednoczonych, strefie euro, Japonii i Wielkiej Brytanii, jednak do najszybciej rosnących na świecie należy chiński rynek finansowy.

Globalizacja rynków finansowych ma także swoją drugą stronę. Rośnie rozpiętość pomiędzy rynkami finansowymi i towarowymi. Współczesny rynek światowy jak pisze Henryk Chołaj przypomina odwróconą piramidę. Jej zwężona podstawa to finanse obsługujące sektor realny, albo strumienie towarów; jego udział stanowi nie więcej niż 10-12% ogólnego obrotu zasobów finansowych świata. Cały pozostały kapitał pieniężny nie ma materialnego substratu. Została zminimalizowana ograniczona więź pomiędzy sferą realną a finansową. Separacja rynków finansowych od gospodarki realnej stale rośnie; globalne rynki finansowe działają w znacznym stopniu autonomicznie, w oderwaniu od sfery realnej, stały się fenomenem stającym ponad realną gospodarką. Transakcje walutowe bardzo często sprowadzające się do czystej spekulacji przekraczają obecnie 2 biliony dolarów amerykańskich dziennie, a więc ponad 50 razy więcej niż wynosi dokonywana dzienna wartość wymiany handlowej. Tylko 10% codziennych transakcji finansowych na świecie ma na celu finansowanie inwestycji, czy innych działań zmierzających do rozwoju przemysłu lub handlu. Natomiast 90% tych operacji to operacje czysto spekulacyjne. Powstała więc sytuacja paradoksalna, polegająca na wyobcowaniu finansów z realnej gospodarki. Kapitał finansowy jest coraz bardziej oderwany od inwestycji i produkcji.

Na świecie funkcjonuje jeden rynek finansowy obracający niewyobrażalnie dużymi sumami pieniędzy, w dużym stopniu w celach spekulacyjnych. Jest to rynek bez nadzoru i regulacji przekraczający granice państw i kontynentów.

Wydarzenia na rynkach światowych oddziałują na rynki krajowe. Wzrasta szybkość przenoszenia infekcji kryzysowych zwłaszcza na rynkach

finansowych. Światowa kapitalizacja giełdowa, obligacje i aktywa bankowe stanowiły pod koniec 2007 roku blisko 400% światowego PKB. Relacja ta była jeszcze większa w Japonii (około 500%); w USA blisko 400%. Same światowe aktywa bankowe przekraczają o 30% światowy PKB. Ta dysproporcja między rozmiarami i stopniem globalizacji rynków finansowych i gospodarki powoduje powstawanie napięć i może stanowić jedno ze najważniejszych źródeł kryzysu globalnego kryzysu gospodarczego.

Pierwotne obawy ekonomistów dotyczyły możliwości występowania kryzysów walutowych związanych z mobilnością kapitałów. Liberalizacja krótkoterminowych przepływów kapitałowych umożliwia gwałtowne ataki spekulacyjne przeciwko walutom. Stworzyła bowiem łatwość zaciągania pożyczek w walutach zagrożonych i ich natychmiastowej odsprzedaży, by odkupić je potem z zyskiem po spadku kursu walutowego. Praktyki takie były podejmowane głównie w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia.

Obecnie relatywnie duże obawy wiążą się z operowaniem na globalnym rynku finansowym tysięcy funduszy arbitrażowych, które z racji swej działalności podejmują ryzykowne transakcje, a nie są jeszcze właściwie nadzorowane.

Przyczyny kryzysu finansowego końca pierwszej dekady XXI

Czynniki omówionej wcześniej niewątpliwie sprzyjają powstawaniu nierównowagi płatności międzynarodowych. Centralnym elementem tej nierównowagi jest rosnący nieprzerwanie od wielu lat niewiarygodnie wysoki deficyt bilansu obrotów bieżących (BOB) USA. W latach 2006-2007 przekraczał 7% amerykańskiego PKB i nadal wykazuje tendencję wzrostową. Brak jest zgodności co do przyczyn tego deficytu. Według części ekspertów przyczyną głębokiej nierównowagi amerykańskiego BOB jest wyjątkowo niska stopa oszczędności w Stanach Zjednoczonych. W latach 200-2005 kształtowała się ona poniżej 2% PKB, zaś w 2005 roku była ona według niektórych szacunków ujemna. Złożyły się na nią zarówno deficyt budżetowy, jak też wysoka skłonność do konsumpcji sektora gospodarstw domowych, przekraczająca wielkość zagregowanych dochodów osobistych netto.

Inną hipotezę przyczyn obecnego kryzysu upatruje w świadomej polityce tworzenia wysokich rezerw dewizowych realizowana przez gospodarki wyłaniające się, zwłaszcza kraje Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, które ucierpiały od fali kryzysów walutowo finansowych lat 1997-1998. Ponadto czynnikiem co najmniej ważnym, który oddziałuje w kierunku podtrzymania międzynarodowej wartości dolara jest specyficzna proeksportowa polityka

wzrostu obrana przez niektóre gospodarki wschodnio azjatyckie, a przede wszystkim Chiny. Chiny posiadają obecnie drugi co do wielkości zasób rezerw dewizowych w świecie i nadal w szybkim tempie go powiększają. Poprzez swój wpływ na światowy popyt i podaż oddziałują bardzo silnie na ceny światowe. Redukowały światową inflację w zakresie dóbr przemysłowych, zwłaszcza towarów wytwarzanych za pomocą technik o stosunkowo wyższej pracochłonności. Z drugiej strony powiększając istotnie globalny popyt na surowce stwarzały eksporterom surowców, w tym paliw, możliwości podnoszenia ich cen.

Nowym czynnikiem sprawczym międzynarodowej nierównowagi płatniczej były ostatnio wysokie nadwyżki eksporterów ropy naftowej. Kraje naftowe nadal nie mają i nie będą miały przed sobą w krótkim okresie żadnej poważnej alternatywy w stosunku do dolara.

Duża grupa ekspertów przyczyny nierównowagi na rynkach międzynarodowych postrzega w płaszczyźnie globalnych autonomicznych przepływów kapitałowych, które w ostatnim okresie zdominowały dziedzinę międzynarodowych stosunków ekonomicznych. W efekcie otwierania się i scalania rynków lokalnych w jeden zintegrowany rynek globalny, dzięki postępom informatyki i technik telekomunikacyjnych, a przez to również na skutek coraz większej transparentności rynków, na rynku kapitałowym nastąpiło niewyobrażalne dotąd podwyższenie mobilności kapitału. Łączny potencjał zglobalizowanego rynku kapitałowego bardzo znacznie powiększył podaż kapitału, doprowadzając do zmian strukturalnych oraz instytucjonalnych. Fakt ten jest kluczowym elementem wyjaśniającym zagadkowo niskie długoterminowe stopy procentowe, jakie obserwuje się w świecie mimo zachodzących ostatnio podwyżek oficjalnych stóp krótkoterminowych. Zjawisko to jest rezultatem nadmiaru płynności tzw. *global excess liquidity*.

Obecny kryzys nazywa się kryzysem płynności, ponieważ banki, fundusze i inne podmioty działające na rynkach finansowych odmówiły dalszego finansowania inwestycji w papiery dłużne zabezpieczone aktywami (głównie w te, które były związane z amerykańskim rynkiem nieruchomości, ale potem ta niechęć rozszerzyła się na inne segmenty rynku finansowego). Ale kryzys ten można nazwać raczej kryzysem zaufania, ponieważ instytucje finansowe obawiają się, że jeżeli pożyczą środki innej instytucji finansowej, a ta upadnie, utracą je. U podstaw utraty zaufania stała niepewność, czy „napompowane” bilanse banków nie zawierają jeszcze więcej toksycznych aktywów, co oznacza dalsze straty, a także gwałtowne zmniejszenie limitów dla innych banków i powszechne przekonanie, że w takich czasach najlepiej mieć gotówkę.

Bardzo pobieżny przegląd poglądów eksperckich na przyczyny obecnej sytuacji kryzysu finansów na świecie dowodzi jak złożone i niejednoznaczne są przyczyny obecnego kryzysu finansowego. Ekspertów łączy praktycznie tylko jedna teza, że obecny kryzys finansowy nie pozostanie bez wpływu na tempo wzrostu gospodarczego świata. Teza codziennie weryfikowana jest poprzez informacje o spadku tempa PKB liczących się gospodarek oraz obniżanie wskaźników prognoz na najbliższe lata. Żaden liczący się ośrodek ekspercki nie przedstawił wiarygodnych ocen dotyczących zakresu, głębokości oraz długości trwania recesji.

Brak jest także realistycznych propozycji wyjścia z kryzysu.

Globalny kryzys finansowy a budżet UE

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

Bilans netto wszystkich obciążeń został przedstawiony w tabeli 1.

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

Wyszczególnienie	Transfery z budżetu	Wpłaty do budżetu	Saldo = transfery minus wpłaty		
			mln euro	euro/mieszk	% PKB
Austria	1830	2209	- 379	- 45,9	- 0,18
Belgia	5625	4156	1469	139,8	0,38
Cypr	240	153	86	112,6	0,42
Czechy	1330	1035	295	28,7	0,29
Dania	1502	2193	- 691	- 127,3	- 0,18
Estonia	300	130	170	126,2	1,61
Finlandia	1280	1560	- 280	- 53,2	- 0,05
Francja	13496	16636	- 3140	- 49,8	- 0,19
Grecja	6834	1834	5000	449,4	2,41
Hiszpania	12883	9800	3083	70,5	0,95
Holandia	2190	6132	- 3941	- 241,3	- 0,65
Irlandia	2462	1482	980	232,8	1,05
Litwa	800	234	566	166,3	2,04
Luksemburg ¹	1195	217	978	2084,1	3,15
Łotwa	403	155	248	107,9	1,78
Malta	157	50	107	263,7	1,04
Niemcy	12242	20501	- 8259	- 100,2	- 0,38
Polska	5306	2447	2859	74,9	0,69
Portugalia	3635	1378	2256	213,5	2,15
Słowacja	696	402	295	54,7	0,50
Słowenia	406	279	127	63,3	0,42
Szwecja	1573	2698	- 1124	- 124,3	- 0,04
Węgry	1842	783	1060	105,2	- 0,26
W. Brytania	8294	12381	- 4086	- 67,7	- 0,22
Włochy	10922	13507	- 2585	- 44,0	- 0,25

¹ Wysoka pozycja netto rozliczeń Luksemburga i Belgii z budżetem UE wynika z tego, że transfery do tych państw obejmują także sumy na administrację, a w obu tych państwach są liczne siedziby instytucji unijnych.

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

Dane tabeli wskazują na różną skalę obciążenia w zależności od sposobu liczenia. Obecny system skłania państwa członkowskie do ich oceny przez pryzmat pozycji netto. Państwa oczekują, że ich pozycja netto będzie możliwie najkorzystniejsza i porównują swoją sytuację z sytuacją pozostałych państw, w tym

o podobnej sytuacji ekonomicznej. W tej sytuacji interesy narodowe w zrozumiwały sposób stają się ważniejsze od ogólnych interesów UE. Jest to szczególnym problemem, zwłaszcza podczas negocjacji nad kolejnymi perspektywami finansowymi, gdy ustalane są zasady finansowania polityk wspólnotowych na okresy kilkuletnie.

Megatrendy w gospodarce światowej w perspektywie 2050 roku

Dyskusje nad ograniczeniem budżetu wspólnotowego nasilają się zawsze w okresach gorszej koniunktury. W okresach tych następuje nie tylko zmniejszanie się PKB w poszczególnych krajach, relatywnie rosną wydatki na cele społeczne ale zmniejszają się wpływy z podatków bezpośrednich, a co jest szczególnie istotne ze względu na budżety krajowe i unijne podatki pośrednie. W okresach tych szczególnej krytyce poddawane są wspólnotowe polityki. Wskazuje się, że są one nieefektywne, że nie nadążają za zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi, wśród których kluczowe znaczenie mają wyzwania, jakie gospodarcze europejskiej stawia globalizacja. Konkurencja ze strony krajów rozwijających się, które włączyły się do międzynarodowego podziału pracy nie tylko w sferze produkcji, ale także w sferze usług, których znaczenie dla gospodarki światowej jest kluczowe, czy zróżnicowany przebieg światowych procesów demograficznych niekorzystny dla Europy, wpływający w decydujący sposób na wzrost, redystrybucję dochodów i poziom oszczędności to tylko niektóre z wyzwań stojących przed gospodarką UE. Lekarstwem nie może być fragmentaryzacja polityk wspólnotowych czy wręcz ich renacjonlizacja jak chce część ekspertów. Takie podejście powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na myślenie horyzontalne i zintegrowane. Wydaje się, że zamiast mówić o potrzebie fundamentalnej modyfikacji finansów UE po roku 2013 należy mówić o kolejnym płynnym dostosowywaniu jej do nowych wyzwań.

Dyskusje nad kształtem budżetu i zakresem polityk wspólnotowych muszą uwzględniać tendencje rozwojowe świata jeżeli Europa ma sprostać konkurencji międzynarodowej. Podstawowe znaczenie dla przyszłości narodów ma, niedoceniany najczęściej, czynnik demograficzny. Czynnik ludzki wraz ze wzrostem wydajności pracy – opartym na kapitale intelektualnym, najnowszych technologiach, inwencji i przedsiębiorczości oraz czasie pracy – decyduje o tempie wzrostu gospodarczego i poziomie dobrobytu narodów. Dzieje się tak, mimo że dominujące do niedawna, między innymi w Polsce, teorie dowodziły, iż rozwój demograficzny jest barierą a nie siłą sprawczą rozwoju gospodarczego.

Do 2050 roku liczba ludności świata będzie istotnie wzrastała. Wzrost ten będzie jednak głęboko nierównomierny.

Dramatycznie obniży się udział zasobów ludności zdolnej do pracy w Rosji, Japonii, Niemczech, Chinach (-143 mln osób w stosunku do 2006 roku). Gwałtownie natomiast wzrośnie w Indiach (+390 mln osób w 2050 względem 2006), w Nigerii, Pakistanie oraz USA.

W Polsce liczba ludności ogółem spadnie z 38,1 mln w 2008 roku do 35,99 w 2035 i prawdopodobnie do około 34 mln w 2050 roku, tj. o 11% – w okresie niespełna dwóch pokoleń.

Spowolnienie tempa wzrostu gospodarki USA i wiodących krajów UE (W. Brytania, Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy) nie wpłynęło dotychczas – ale wpłynie – na obniżenie tempa wzrostu globalnej gospodarki. Rozwijające się gospodarki rozwijają się jednak szybciej, dzięki wymianie handlowej, napływowi kapitału i rekompensują obniżone tempo wzrostu najbardziej dojrzałych gospodarek świata.

Dane World Economic Outlook IMF z kwietnia 2008 wskazują, iż PKB Chin – liczony wg parytetu siły nabywczej – wysunął się na drugie miejsce po PKB USA; Indii na 4, Rosji na 7, zaś w Brazylii na 9. Przewidywana dynamika wzrostu tych krajów, nawet obniżona z powodu spowolnienia wzrostu gospodarki światowej tylko przyspieszy doganianie najwyżej rozwiniętych gospodarek.

Według publikowanego corocznie raportu World Wealth Report 2007 na świecie o około 9,5 mln osób dysponowało aktywami finansowymi powyżej 1 mln USD. Łączna wartość zasobów tych osób przekraczała 37 bln USD (największy przyrost najbogatszych osób wystąpił w 2007 r. w Indiach, Rosji, Indonezji i Singapurze). Prognozy na 2011 rok przewidują dalszy wzrost aktywów finansowych do blisko 52 bln USD. Osób o majątku finansowym powyżej 1 mld USD szacowano na 946, zaś łączny ich majątek na 3,5 bln USD.

Głównym źródłem bogactwa najbogatszych – wg Autorów World Wealth Report 2007 – było posiadanie akcji spółek kapitałowych i przychody z ich prowadzenia; tylko mniej niż 20% majątków stanowiły aktywa i majątek dziedziczny. Świat jest przed nową eksplozją klasy średniej.

Prognozy wskazują na jej powiększanie się średnio rocznie (do 2030) o około 70-90 mln ludzi. Jeśli ten trend utrzymałby się, to oznaczałoby to możliwość powstania do tego okresu blisko 2 mld dodatkowej, do obecnej, klasy średniej. Przykładowo, o ile w 2000 roku w Chinach około 56 mln ludzi należało do klasy średniej, to wskazuje się, iż w 2030 roku będzie to już 361 mln osób, zatem więcej niż ludność USA. Trend ten dotyczy innych krajów Azji, Europy Środkowo-Wschodniej, Bliskiego Wschodu i Ameryki Łacińskiej. Ma on

ogromne znaczenie dla wpływu rosnącego popytu na umacnianie się korzystnej koniunktury gospodarczej na świecie w następnych dziesięcioleciach.

Dodatkowo, istotnie zmniejszył się poziom ubóstwa w następstwie wzrostu gospodarczego, procesów globalizacji i rozwoju gospodarki rynkowej. O ile liczba ludności świata z dochodami poniżej 1 000 USD rocznie stanowiła w latach 70. XX wieku około 50%, to w roku 2000 już tylko 17%, z prognozą obniżenia do około 6% w 2015 roku.

Podsumowanie

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

Dla ważnych wyzwań dla rolnictwa i polityki rolnej zaliczyć należy szybkie ograniczanie bioróżnorodności.

Najpilniejszym jednak wyzwaniem staje się przeciwdziałanie malejącym zasobom wodnym. Zagadnienie to jest tym istotniejsze dla polityki rolnej, że w skali globalnej blisko 70% zużywa się na cele związane z produkcją rolną.

Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na rynki rolne w Polsce

Przystąpienie Polski w maju 2004 roku do Unii Europejskiej spowodowało objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną (WPR). Kwotowaniem (limitowaniem) zostały objęte następujące produkty rolnicze: mleko, cukier oraz skrobia ziemniaczana. Zmiana systemu interwencji nastąpiła na dwóch kluczowych dla nas rynkach rolnych, tj. zbóż oraz mięsa wieprzowego.

Rynki rolne różnią się stopniem interwencji publicznej w ich funkcjonowaniu. Najdalej idącą ochroną objęte zostały te rynki, które dotyczą tradycyjnych dziedzin produkcji rolnej Europy Zachodniej i Północnej (rynek zbóż, mleka, wołowiny i cielęciny). Słabe mechanizmy ochronne zostały natomiast zastosowane w odniesieniu do rynku wieprzowiny, drobiu i jaj. Funkcjonowanie tych rynków opiera się na koncepcji ograniczonego zakresu interwencji wewnętrznej.

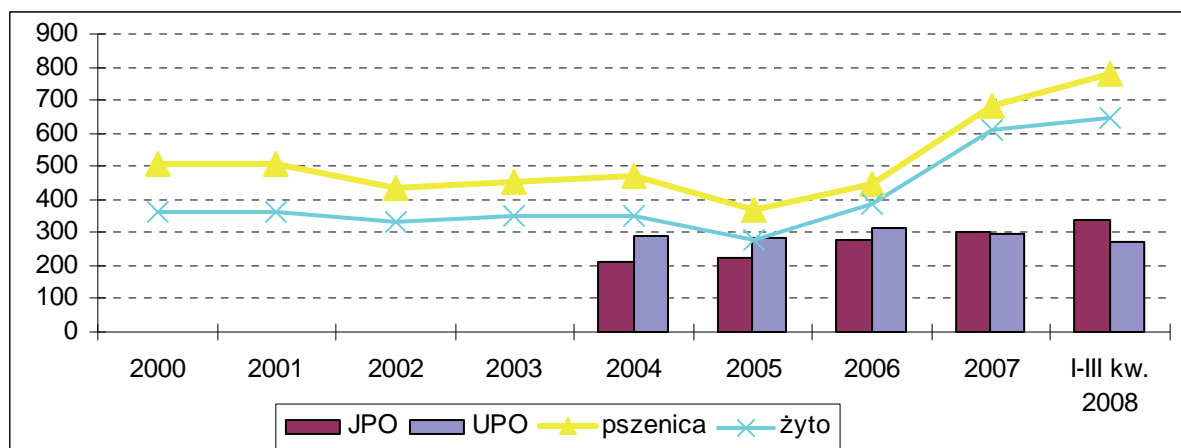
Rynek zbóż

W systemie organizacji rynków rolnych Unii Europejskiej podstawowe znaczenie ma rynek zbóż. Jego szczególne znaczenie wynika stąd, że zboża odgrywają kluczową rolę w żywieniu zarówno ludzi, jak i zwierząt, a ceny zbóż w zasadniczy sposób kształtują poziom cen wielu innych produktów. Do podstawowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej stosowanych na rynku zbóż należy zaliczyć:

- interwencję rynkową (skup interwencyjny w oparciu o system cen interwencyjnych),
- bezpośrednie wsparcie dochodów (dopłaty w systemie uproszczonym),
- system handlu zagranicznego (system licencji eksportowych i importowych, refundacje eksportowe, system ceł importowych oraz kontyngentów preferencyjnych).

Produkcja zbóż jest pochodną dwóch wielkości, tj. powierzchni uprawy oraz uzyskiwanych plonów. Po wejściu Polski do UE areał uprawy zbóż jest stabilny i wynosi ok. 8,4 mln ha. W tym czasie zbiory zbóż wahały się od 21,8 mln ton w 2006 roku do blisko 30 mln ton w 2004 roku, przy średnich plonach zbóż wynoszących odpowiednio 2,6 i 3,5 t/ha.

Rysunek 1. Poziom dopłat bezpośrednich oraz średnie ceny skupu pszenicy i żyta (w zł/tonę)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i ARiMR.

W latach poprzedzających wejście Polski do UE zarysowała się lekka tendencja spadkowa cen zbóż. Średnia cena skupu pszenicy w 2003 r. wyniosła 455 zł zł/tonę i była o 10,5% niższa niż w 2000 r. W tym czasie cena żyta obniżyła się do 353 zł zł/tonę, tj. o 2,2% (rys. 1). Duży spadek cen obu gatunków zbóż, bo o ponad 20% nastąpił po zbiorach 2004 roku. Spadek ten wynikał ze zmiany systemu interwencji na rynku zbóż – m.in. niższej ceny interwencyjnej ustalonej na poziomie 101,31 euro/tonę (tab. 1), jak też rekordowych w 2004 roku zbiorów zbóż w Polsce, które wyniosły blisko 30 mln ton.

Tabela 1. Ceny minimalne i interwencyjne, ceny skupu pszenicy i żyta w Polsce

Lata	Cena minimalna		Cena interwencyjna		Średnia cena skupu	
	pszenica	żyto	pszenica	Żyto	pszenica	żyto
1999	450	320	do 540 ^{a)}	do 390 ^{a)}	429,8	301,3
2000	480	330	do 595 ^{b)}	do 420 ^{b)}	508,4	361,5
2001	510	355	do 620 ^{b)}	do 430 ^{b)}	504,5	364,6
2002	440 ^{c)}	325	do 570 ^{d)}	do 410 ^{d)}	436,1	331,9
2003	440 ^{c)}	325	do 570 ^{d)}	do 410 ^{d)}	455,1	353,4
2004	101,31 ^{e)}	-	104,53 ^{f)}	-	471,9	351,7
2005	101,31 ^{e)}	-	104,53 ^{f)}	-	366,9	276,4
2006	101,31 ^{e)}	-	104,53 ^{f)}	-	448,2	385,1
2007	101,31 ^{e)}	-	104,53 ^{f)}	-	684,8	609,2
2008 (I-VIII)	101,31 ^{e)}	-	104,53 ^{f)}	-	780,3	645,3

^{a)} cena minimalna z dopłatą, ^{b)} cena minimalna z dopłatą, której wysokość była uzależniona od miesiąca sprzedaży ^{c)} cena interwencyjna, ^{d)} cena interwencyjna z dopłatami, ^{e)} cena w euro/t, ^{f)} cena interwencyjna powiększona o miesięczny wzrost

Źródło: Doświadczenia ARR przed i po przystąpieniu do UE, ARR, Warszawa, 22.08.2006 r. Dane GUS.

Skupem interwencyjnym objęta została pszenica, jęczmień i kukurydza. Zmianie uległ także termin skupu interwencyjnego. Zaczyna się on w listopadzie i trwa do końca maja. Przed akcesją Polski do UE skup interwencyjny pszenicy i żyta zaczynał się praktycznie na początku zniw i w dużym stopniu „ustawiał rynek”.

Spadkowa tendencja cen na rynku zbóż wyhamowana została w połowie 2005 roku. Po zniwach ceny skupu zbóż zaczęły rosnać i ta tendencja utrzymała się do II kw. 2008 roku. W latach 2005-2007 pszenica podrożała w skupie o ponad 300 zł, tj. prawie 2-krotnie a żyto o ok. 350 zł/tonę, tj. ponad 2-krotnie. Przeciętna cena skupu pszenicy w 2007 roku wyniosła 685 zł a żyta ok. 610 zł/tonę. Na wzrost cen zbóż wpływ miały następujące czynniki:

- niskie zbiory zbóż w 2006 roku (niespełna 22 mln ton),
- mniejsze zbiory zbóż w większości krajów UE w 2007 roku,
- wysoka produkcja żywca wieprzowego i drobiowego, którymi skarmia się ponad 65% produkowanego w kraju zboża (w latach 2006-2007 produkcja żywca wieprzowego w wadze bitej ciepłej wynosiła ok. 2,2 mln ton, a żywca drobiowego (w wbc) nieco ponad 1 mln ton rocznie).

Wzrost cen zbóż w 2007 roku był zjawiskiem o zasięgu globalnym. Uwarunkowania zewnętrzne miały znacznie większy wpływ na krajowe ceny zbóż niż sytuacja rynkowa w kraju. Pomimo dobrych zbiorów krajowych dały o sobie znać przede wszystkim niedobory ziarna w Europie Zachodniej i na światowych rynkach, a także niski poziom zapasów. Po słabych zbiorach, kraje UE zmuszone były uzupełniać braki importem. Wysokie ceny światowe spowodowały, że transakcje handlowe również w Europie odbywały się po bardzo wysokich cenach, co miało duży wpływ na poziom cen w kraju. Cena interwencyjna nie odgrywała żadnej roli w kształtowaniu cen rynkowych. Poziom cen krajowych wyznaczały, w zależności od rejonu kraju, ceny importowe powiększone o koszty dostawy lub ceny uzyskiwane w eksporcie. Należy zaznaczyć, że wpływ tych ostatnich na rynek jest znacznie silniejszy, a poziom cen krajowych wynikał nie tyle z krajowej podaży, co z popytu importowego na zachodzie Europy.

W sezonach 2006/07 i 2007/08, ceny rynkowe zbóż znacznie przewyższały cenę interwencyjną i dlatego nie było zainteresowania skupem interwencyjnym.

Komisja Europejska (KE) nie miała możliwości przeciwdziałania nadmiernemu wzrostowi cen, ponieważ niski był stan zapasów interwencyjnych. Z powodu wysokich cen i małej podaży zbóż, KE zawiesiła pobieranie opłat celnych oraz wypłacanie refundacji do eksportu ziarna, a w celu zwiększenia produkcji zbóż KE zniosła w krajach starej Unii obowiązkowe odłogowanie gruntów ornych.

Dobre zbiory światowe zbóż w 2008 roku spowodowały spadek ich cen. W sierpniu 2008 roku pszenicę skupowano w Polsce po 570 zł/tonę, miesiąc później płacono za nią o 10% mniej, a w końcu października ok. 450 zł/t, podczas gdy jeszcze pół roku wcześniej płacono ponad 900 zł/tonę. Komisja Europejska w październiku 2008 roku przywróciła cła przywozowe na niektóre zboża z krajów trzecich w odniesieniu do roku gospodarczego 2008/09. Ma to zapobiec dalszym spadkom cen zbóż na unijnym rynku i utrzymać dochody rolników na odpowiednim poziomie.

Wejście Polski do UE nie ograniczyło dużej zmienności produkcji zbóż. Dopłaty bezpośrednie w 2005 roku rekompensowały spadek cen zbóż na krajowym rynku. Była to i jest nadal, jedna z zasadniczych form wspierania dochodów rolniczych i utrzymania ich na odpowiednim poziomie. W następnych latach rola dopłat bezpośrednich (obszarowych) była już inna, gdyż wspierały, czy też dawały one dodatkowy dochód producentom zbóż, których ceny wykazywały tendencję wzrostową (tab. 2). Tendencja ta została odwrócona po zbiorach w 2008 roku.

Tabela 2. Udział dopłat bezpośrednich w cenie skupu pszenicy

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007
Przeciętny plon w t/ha	4,3	4,0	3,2	3,9
Wysokość dopłat bezpośrednich (JPO i UPO) ^a w zł/ha	503,3	507,4	589,8	596,4
Przeciętna cena skupu pszenicy zł/tonę	472,0	367,0	448,0	685,0
Dopłata do jednej tony pszenicy (w zł)	117,0	126,9	184,3	152,9
Udział dopłat w cenie skupu pszenicy w %	24,8	34,6	41,1	22,3

^a JPO – Jednolita Płatność Obszarowa; UPO – Uzupełniająca Płatność Obszarowa

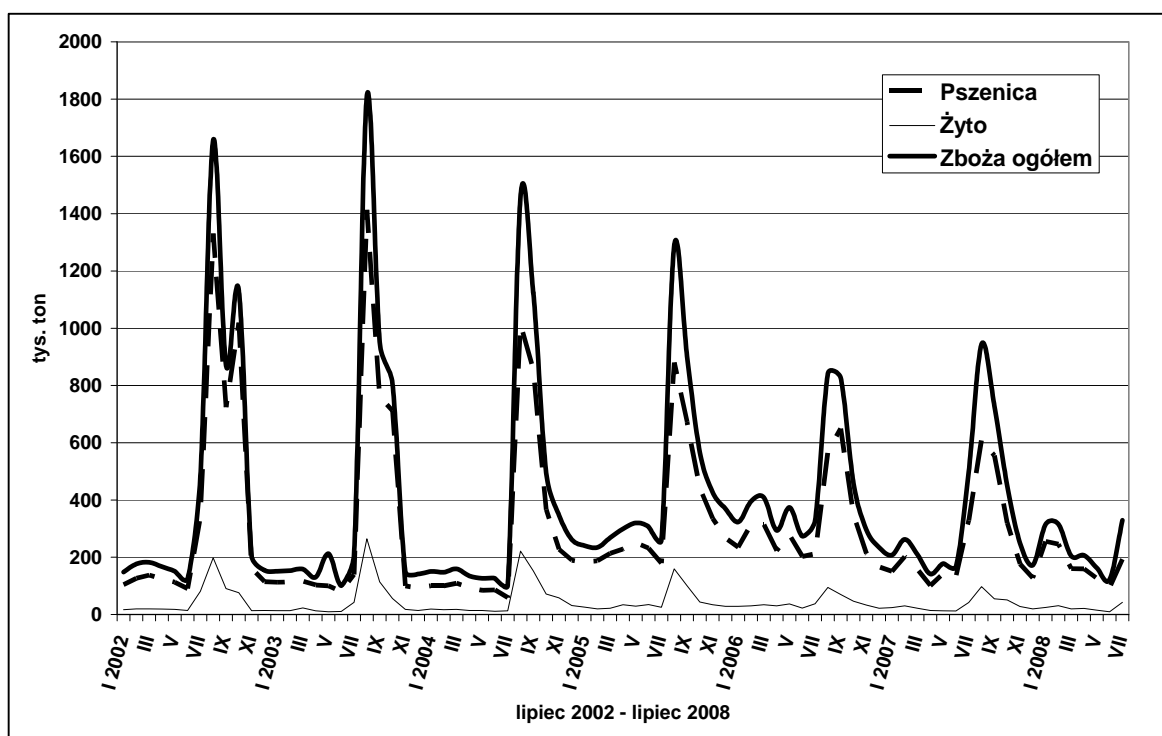
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i ARiMR.

Podnoszenie wysokości dopłat bezpośrednich (obszarowych) nie wpływa w zasadniczy sposób na wzrost produkcji zbóż. Produkcja zbóż (abstrahując od czynników losowych i ich wpływu na plony) zależy od powierzchni uprawy zbóż, która po przystąpieniu Polski do UE zwiększyła się o ok. 200 tys. ha w porównaniu z latami 2002-2003 pod wpływem regulacji unijnych (system dopłat). Ostatnio w większym stopniu zależała ona jednak od cen rynkowych. Te z kolei wynikały z sytuacji na rynku UE oraz na świecie. Można powiedzieć, że zależały od rozwoju sytuacji w handlu zagranicznym, który podlega określonym regulacjom.

Znaczne wahania w produkcji zbóż sięgające 20 i więcej procent wynikają ze zmienności plonowania, na co wpływ mają warunki pogodowe.

Podaż zbóż nadal jest silnie skorelowana z wysokością zbiorów. Jednak stopień korelacji po wejściu do UE jest znacznie mniejszy niż poprzednio. Wzrasta towarowość produkcji, co zwiększa podaż zbóż na rynku. System skupu interwencyjnego ma bezpośredni wpływ na podaż zbóż objętych interwencją, ponieważ wzrasta ich udział w obrotach rynkowych jako zbóż towarowych. Interwencja zmienia rozkład podaży w czasie (zmniejszona sezonowość skupu), nawet w ostatnich latach, kiedy nie było skupu interwencyjnego dostawy na rynek były bardziej rozłożone w czasie (rys. 2).

Rysunek 2. Skup zbóż (w tys. ton)



Źródło: Na podstawie materiałów W. Łopaciuka.

Przed wejściem do UE produkcja zbóż w Polsce należała do nielicznych gałęzi produkcji rolniczej charakteryzujących się relatywnie wysokim poziomem dochodowości (opłacalności). W późniejszym okresie (lata 2004-2007) nastąpiły duże wahania w tym zakresie. Z badań Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ¹ wynika, że w badanych gospodarstwach² dochodowość produkcji pszenicy mierzona relacją dochodu netto do wartości produkcji z 1 ha uprawy,

¹ Por. A. Skarżyńska, J. Sadowska – *Koszty jednostkowe i dochodowość produkcji rolniczej w gospodarstwach indywidualnych*, wyniki za rok 1997, 1998, 1999, 2000 i 2001, IERiGŻ, Warszawa 1998, 1999, 2000, 2001 i 2002.

² Przedmiotem badania były gospodarstwa o średniej powierzchni użytków rolnych 12,96 ha, z czego 78,7% stanowiły grunty orne, zaś zboża w strukturze zasiewów stanowiły ok. 70% .

kształtowała się w latach 2004-2007 na poziomie od -12 do -60%, przy czym dolną granicę tego przedziału wyznaczał poziom z roku 2005, górną zaś z roku 2007. Pomijając 2005 r., nie było większych zmian w stosunku do okresu przed akcesją. W większości lat realizowany z produkcji zbóż dochód pozwalał na opłacenie pracy własnej rolnika i jego rodziny na poziomie parytetowym, ale zapewniał tylko częściową opłatę kosztów kapitału własnego (tab. 3).

Tabela 3. Produkcja, nakłady, koszty i nadwyżka bezpośrednia w uprawie pszenicy ozimej

Wyszczególnienie		2002	2004	2005	2006	2007
Plony	dt/ha	51,6	55,6	51,3	44,5	53,5
Cena sprzedaży	zł/dt	44,32	47,96	37,33	48,73	76,16
Wartość produkcji	zł/ha	2644 ^a	2667	1918	2186	4103
Koszty bezpośrednie	zł/ha	1087	1190	1197	878	967
w tym:						
materiał siewny	zł/ha	164	199	164	117	168
nawozy mineralne	zł/ha	437	499	536	471	506
środki ochrony roślin	zł/ha	450	458	463	256	255
pozostałe	zł/ha	35	34	34	34	38
NADWYŻKA BEZPOŚREDNIA	zł/ha	1556	1477	721	1308	3136
Dochód z działalności ^b	zł/ha	-	528	-247	731	2490
Nakłady pracy	God z.	16,5	16,5	16,5	12,0	12,0

^a włączając dopłaty do skupu; ^b z dopłatami do działalności.

Dane pochodzą z celowo dobranej próby gospodarstw rolnych.

Źródło: A. Skarżyńska i in., *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2002-2005*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006 oraz *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007*, praca zbiorowa pod red. I Ziętek, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

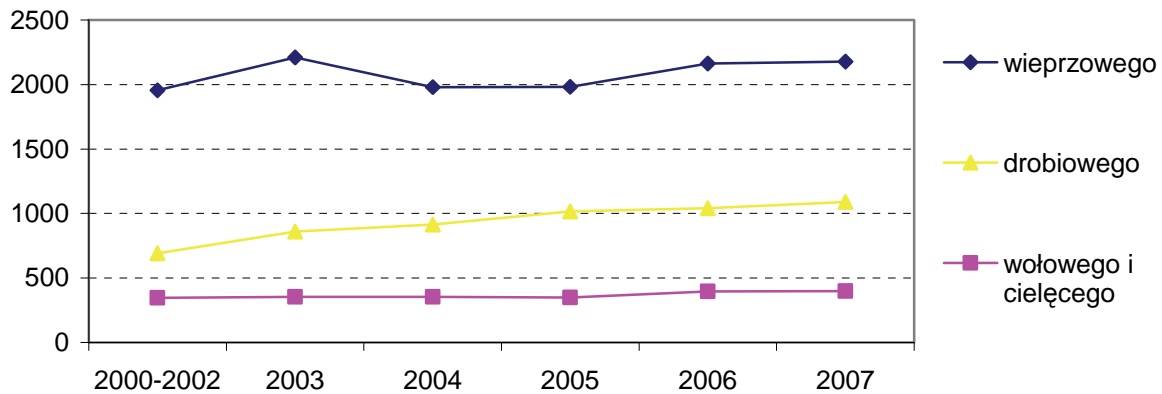
Rynek mięsa

Na rynku mięsa stosuje się m.in.:

- system cen referencyjnych,
- dopłaty do prywatnego magazynowania mięsa (głównie wieprzowego),
- subsydia eksportowe do państw trzecich (zniesione w 2008 roku).

W produkcji mięsa nadal dominuje wieprzowina z udziałem ok. 60%. Wejście Polski do UE nie wyeliminowało wahań produkcji tego mięsa wywołanych tzw. cyklem świńskim. W 2006 i 2007 roku wyprodukowano prawie 2,2 mln ton mięsa wieprzowego; był to poziom zbliżony do osiągniętego w 2003 roku (rys. 3) W tym okresie duży był wzrost produkcji mięsa drobiowego (o 30%).

Rysunek 3. Produkcja żywca rzeźnego w przeliczeniu na wbc (w tys. ton)



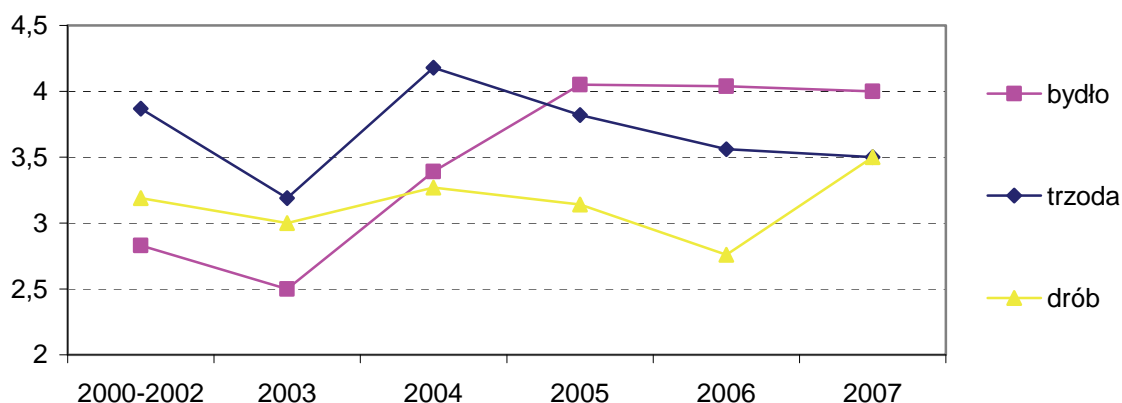
Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za lata 2000-2007.

Integracja z UE zahamowała regres w chowie bydła rzeźnego. W latach 2004-2007 produkcja mięsa wołowego i cielęcego wzrosła o 12%, tj. do ok. 400 tys. ton, z czego ponad połowa kierowana była na eksport (rys. 4).

Komisja Europejska nie przeznaczala środków z budżetu UE na dopłaty do magazynowania, gdyż we Wspólnocie nie było nadwyżek podaży wołowiny. Ułatwiło to polskim eksporterom jej zbyt, gdyż w handlu z UE przestały obowiązywać cła i kontyngenty taryfowe, a jednocześnie mogli oni ubiegać się o subsydia do wołowiny eksportowanej do państw trzecich.

Z producentów zwierząt rzeźnych najbardziej na integracji Polski z UE zyskali producenci wołowiny. W okresie trzech lat, tj. 2003-2005 ceny żywca wołowego wzrosły o 60% i ustabilizowały się na poziomie 4 zł/kg. W 2004 roku o 30% wzrosły ceny żywca wieprzowego i wyniosły 4,2 zł/kg. W następnych latach zaczęły one jednak spadać, co przy rosnących cenach zbóż pogorszyło opłacalność chowu trzody chlewnej. Najniższy był wzrost cen skupu żywca drobiowego, tylko o ok. 10%. W 2005 i 2006 roku ceny skupu żywca drobiowego obniżyły się o 15%, a w 2007 roku średnia cena skupu żywca drobiowego wyniosła 3,5 zł/kg i zrównała się z ceną skupu trzody chlewnej (rys. 4).

Rysunek 4. Ceny skupu zwierząt rzeźnych (średnie w roku, w zł/kg)



Źródło: Roczniki Statystyczne GUS za lata 2000-2007.

Z instrumentów WPR, służących stabilizacji rynku wołowiny, Polska korzystała w niewielkim zakresie jedynie z subsydiów eksportowych. Program dopłat do prywatnego przechowywania tego gatunku mięsa nie był uruchamiany w żadnym z państw członkowskich UE. Natomiast znacznie większą rolę odgrywały płatności bezpośrednie (obszarowe). Subsydia eksportowe wspierały eksport wieprzowiny do krajów trzecich.

Rynek cukru

Począwszy od roku 2006/07 w Unii Europejskiej wprowadzana jest reforma systemu regulacji rynku cukru. Jednym z głównych celów tej reformy stało się zmniejszenie do 2015 r. produkcji cukru o 6 mln t. Ponadto reforma zmierza do poprawy międzynarodowej konkurencyjności tego sektora oraz zmniejszenia nadprodukcji cukru.

Podaż cukru na rynek krajowy w latach gospodarczych 2001/02–2007/08 wahała się od 1,9 mln t do ok. 2,5 mln t. Najważniejszym składnikiem tej podaży była rodzima produkcja cukru, która wahała się od 1,6 mln t do ok. 2,1 mln t, a średnio w badanym okresie wynosiła ok. 1,9 mln t (tab. 4).

Produkcja cukru w latach gospodarczych 2001/02–2007/08 przewyższała przyznane limity. W roku 2008/09 nastąpi spadek produkcji cukru do 1,3-1,5 mln ton, a więc do poziomu niższego od krajowego spożycia tego produktu. Także ograniczenie limitu produkcji cukru dla Polski na sezon 2008/09 do poziomu ok. 1,4 mln ton, spowoduje, że staniemy się importerami cukru, gdyż zapotrzebowanie na cele spożywcze wynosi od 1,5-1,6 mln ton cukru. Rolnicy rezygnujący z uprawy buraków cukrowych otrzymują stosowne rekompensaty.

Tabela 4. Produkcja cukru i jego limity (w tys. ton)

Lata gospodarcze (1 X–30 IX)	Produkcja	Przyznany limit produkcji		Nadwyżka cukru (kwota C) ^a
		(kwota A)	(kwota B)	
2001/02	1602	1540,0	104,4	-
2002/03	1956	1540,0	104,4	311,6
2003/04	1946	1520,0	102,2	323,8
2004/05	2002	1580,0	92,0	330,0
2005/06	2068	1495,0	87,0	486,0
2006/07	1723	1597,5		125,5
2007/08	1934	1533,2		400,8

^a Do sezonu 2006/07 cukier z kwoty C mógł być eksportowany bez dopłat, potem takiej możliwości już nie było jednakże Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 924/2008 z dnia 19 września 2008 roku w odniesieniu do roku gospodarczego 2008/2009 dopuszcza wyeksportowanie z obszaru Unii 650 tys. t cukru pozakwotowego.

Źródło: Na podstawie materiałów Ł. Chudoby.

W okresie poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej ceny skupu buraków cukrowych wynosiły od 111,20 zł/t w roku 2001 do 124,20 zł/t w roku 2003. W dwóch pierwszych latach po akcesji, kiedy w Unii Europejskiej obowiązywał jeszcze „stary” system regulacji rynku cukru, ceny skupu buraków cukrowych w Polsce znacząco wzrosły. W roku 2004 wyniosły 187 zł/t, a w roku 2005 – 175,30 zł/t i były odpowiednio o 50,6% oraz o 41,1% wyższe niż w roku 2003. Po reformie systemu regulacji rynku cukru ceny skupu buraków cukrowych w Polsce spadły do poziomu podobnego jak przed integracją i wyniosły 128,80 zł/t w roku 2006 oraz 108,30 zł/t w roku 2007 (tab. 5).

Wpływ reformy rynku cukru dotyka bezpośrednio producentów buraków cukrowych. Spadek cen skupu został rolnikom zrekompensowany w postaci tzw. płatności cukrowych, które wyniosły 33,94 zł/t buraków kwotowych w roku 2006 i 37,15 zł/t w roku 2007. Dopłaty te zrekompensowały 60% strat poniesionych z powodu obniżki cen skupu.

Tabela 5. Dochodowość produkcji buraków cukrowych w gospodarstwach indywidualnych badanych przez IERiGŻ-PIB^a

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Plon korzeni, dt/ha	408	505	467	467	454	491	541
Cena sprzedaży korzeni, zł/dt	11,60	11,69	12,95	19,48	16,69	11,28	9,74
Cena sprzedaży liści, zł/dt	–	–	–	–	1,67	1,87	2,05
	Na 1 ha uprawy						
Wartość produkcji, zł	4733	5903	6048	9097	7593	5562	5295
Koszty bezpośrednie, zł	2114	2159	2230	2447	2141	2079	2140
Nadwyżka bezpośrednia bez dopłat, zł	2619	3744	3818	6650	5453	3482	3155
Koszty pośrednie, zł	1617	1652	1705	1872	2754	2805	2956
Dochód z działalności bez dopłat, zł	1002	2092	2113	4778	2699	677	199
Dopłaty, zł	–	–	–	–	–	1667	2017
Dochód z działalności, zł	1002	2092	2113	4778	2699	2344	2216
Koszty ogółem, zł	3731	3811	3935	4319	4894	4884	5096
Wskaźnik dochodowości, % ^b	21,2	35,4	34,9	52,5	35,5	42,1	41,8
Wskaźnik wydajności kosztów, zł/zł ^c	1,27	1,55	1,54	2,11	1,55	1,48	1,43

^a Badane gospodarstwa są większe i sprawniejsze ekonomicznie od gospodarstw przeciętnych. ^b Relacja dochodu z działalności do wartości produkcji. ^c Relacja wartości produkcji (w latach 2006-2007 powiększonej o dopłaty) do kosztów ogółem.

Źródło: Skarżyńska A., Augustyńska-Grzymek I., Ziętek I., *Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2001-2003, IERiGŻ, Warszawa 2004 i analogiczne prace dotyczące lat 2003-2004 i 2005-2006; praca zbiorowa pod redakcją Ziętek I.: Produkcja, koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w latach 2006-2007, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008; opracowanie i obliczenia Ł. Chudoba.*

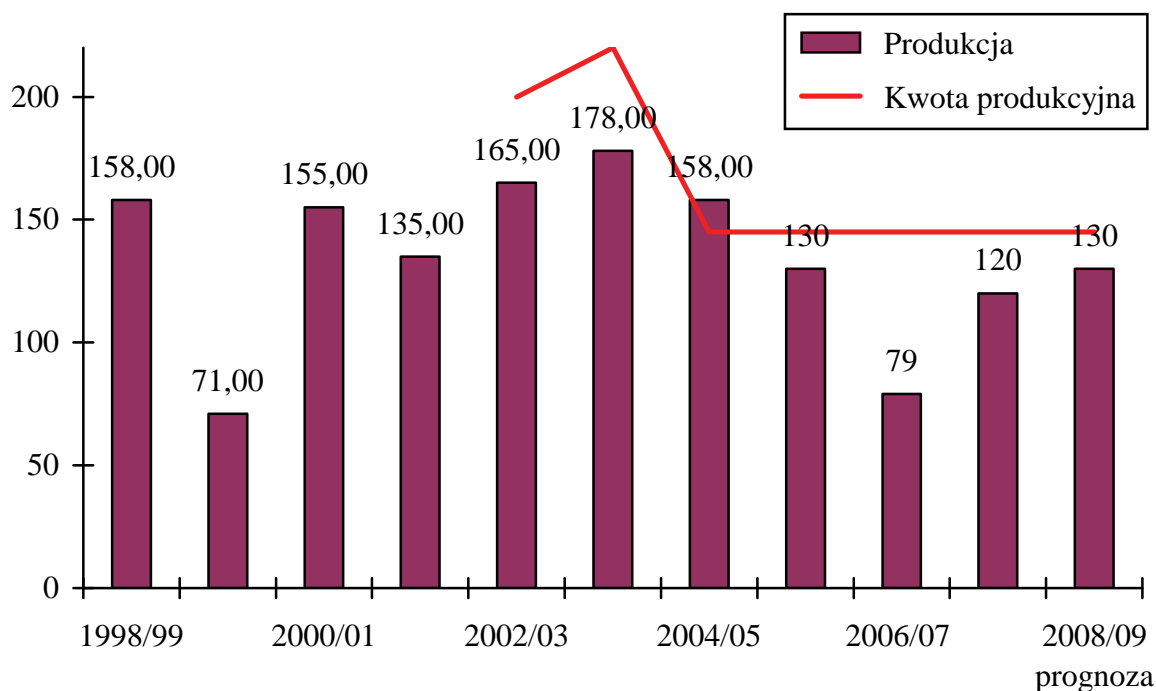
Z badań Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB wynika, że w roku 2004 i 2005, tj. w pierwszym i drugim roku po akcesji Polski do Unii Europejskiej dochód z produkcji buraków cukrowych w wybranej grupie gospodarstw indywidualnych był największy. Reforma systemu regulacji rynku cukru spowodowała wydatny spadek tego dochodu w latach 2006 i 2007. Spadek ten został w znacznym stopniu zrekompensowany dopłatami, tj. płatnościami cukrowymi. W rezultacie badane gospodarstwa w tym ostatnim okresie osiągnęły wyższą dochodowość produkcji niż w latach bezpośrednio poprzedzających integrację z UE (tab. 5).

Rynek skrobi ziemniaczanej

Rynek skrobi ziemniaczanej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jest objęty szerokim zakresem regulacji i wsparcia. Obowiązuje cena minimalna na ziemniaki skrobiowe i dopłaty do ich produkcji. Wspierana jest również produkcja samej skrobi, jak również i jej przetwórstwo na cele niespożywcze. Jej sprzedaż na rynki krajów trzecich jest wspierana poprzez refundacje wywozowe dla produktów skrobiowych. Wszystkie te instrumenty mają na celu utrzymanie opłacalności produkcji i konkurencyjności skrobi ziemniaczanej w stosunku do skrobi wytwarzanej ze zbóż, jak również pochodzącej spoza obszaru Wspólnoty.

Od sezonu 2004/05 przyznany Polsce limit produkcji skrobi wynosi 145 tys. ton. Plantatorowi, który na podstawie umowy kontraktacyjnej dostarczy ziemniaki zawierające nie mniej niż 13% skrobi przysługuje płatność za skrobię zawartą w dostarczanych ziemniakach. Agencja Rynku Rolnego wydaje pozwolenia i wypłaca refundacje wywozowe do eksportowanej skrobi ziemniaczanej. Od 2005 roku produkcja skrobi jest niższa od limitu, gdyż w ostatnich sezonach wynosiła (w tys. ton) 2004 – 158, 2005 – 130, 2006 – 79, 2007 – 120 (rys. 5).

Rysunek 5. Produkcja skrobi ziemniaczanej w Polsce (w tys. ton)



Źródło. Na podstawie materiałów W. Dzwonkowskiego.

Produkcja skrobi i produktów skrobiowych w latach 2001-2007 wynosiła od 343 do ok. 580 tys. ton. Zaś udział skrobi ziemniaczanej stanowił od 14 do 39% z tendencją malejącą (tab. 6).

Tabela 6. Produkcja i relacja skrobi ziemniaczanej do produkcji wyrobów skrobiowych ogółem
(w tys. ton)

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^a
Produkcja produktów skrobiowych (według GUS)	344	482	600	489	564	576	578	600
Produkcja skrobi ziemniaczanej (dane IERiGŻ)	135	165	178	158	130	79	120	130
Relacja skrobi ziemniaczanej do produkcji ogółem (%)	39,2	34,2	29,7	32,3	23,0	13,7	20,8	21,7
Zużycie produktów skrobiowych ogółem	361	503	615	525	663	732	789	800
Relacja produkcji skrobi ziemniaczanej do zużycia ogółem(%)	37,4	32,8	28,9	30,1	19,6	10,8	15,2	16,3

^a prognoza

Źródło: Obliczenia i szacunki własne W. Dzwonkowskiego.

Akcesja Polski do UE i przyjęcie uproszczonego systemu dopłat bezpośrednich i płatności uzupełniających w pierwszym roku po akcesji znacząco zwiększyły przychody plantatorów uprawiających ziemniaki skrobiowe. W dwóch następnych latach, na skutek spadku plonów oraz zmian relacji euro do złotówki (obowiązujące płatności i cena minimalna są wyrażone w euro), nastąpiło pogorszenie opłacalności produkcji ziemniaków skrobiowych. W sezonie 2007/08, dzięki rekordowym plonom i wysokiej zawartości skrobi w ziemniakach, ponownie poprawiła się dochodowość produkcji ziemniaków skrobiowych, ale była ona niższa niż w pierwszym roku po akcesji.

Przeprowadzono kalkulacje przychodów producentów ziemniaków skrobiowych w latach gospodarczych 2003/04–2007/08, w której uwzględniono cenę minimalną i obowiązujące płatności, wynikające do akcesji z Ustawy Skrobiowej, a w sezonach 2004/05–2007/08 ze stosowania instrumentów WPR na rynku skrobi ziemniaczanej.

W pierwszym roku po akcesji cena minimalna płacona za ziemniaki skrobiowe wyniosła ponad 173 zł/tonę i była o prawie 13% wyższa w porównaniu z okresem bezpośrednio przed akcesją. W następnych latach cena ta systematycznie obniżała się, gdyż jej wysokość jest wyrażana w euro, którego kurs wobec złotówki systematycznie malał. W 2006 r. doszło do drastycznego spadku cen płaconych plantatorom za ziemniaki skrobiowe, gdyż niekorzystne warunki pogodowe w okresie wegetacji obniżyły zawartość skrobi do zaledwie 16%. W sezonie 2007/08 skrobiowość ziemniaków nie odbiegała znacząco od notowanej w poprzednich latach, ale utrzymująca się aprecjacja złotówki negatywnie wpłynęła na wysokość cen płaconych przez zakłady przetwórcze rolnikom.

Tabela 7. Kalkulacja przychodów plantatorów ziemniaków skrobiowych (w zł/ha)

Lp.	Wyszczególnienie		2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
A	Podstawowa płatność obszarowa	zł/ha	-	211,0	225,0	276,0	301,0
B	Średnie plony z 1 ha ¹	t/ha	25,1	27,4	24,6	21,0	29,0
C	Średnia zawartość skrobi	%	19,0	19,0	19,0	16,0	18,5
D	Cena minimalna ²	zł/t	153,5	173,1	156,0	131,5	140,4
E	Wartość produkcji (B x D)	zł/ha	3846,7	4749,5	3843,3	2762,3	4069,4
F	Płatność uzupełniająca w przelicz. na skrobię	zł/t	104,0	250,8	220,3	236,7	239,0
G	Płatność uzupełniająca w przelicz. na ziemniaki ³	zł/t	23,2	56,0	49,2	44,4	54,9
H	Wartość płatności uzupełn. na 1 ha (C x F)	zł/ha	581,6	1535,9	1211,3	933,1	1592,2
I	Przychód na 1 ha (A+E+H)	zł/ha	4428,3	6496,4	5279,5	3971,4	5962,6
J	Koszty bezpośrednie ⁴	zł/ha	2200,0	2344,0	2426,0	3086,0	2576,0
K	Nadwyżka bezpośrednia (I - J)	zł/ha	2228,3	4152,4	2853,5	885,4	3386,6

¹ Przyjęto założenie, że plony ziemniaków skrobiowych są przeciętnie o 40% wyższe niż średnie plony ziemniaków w skali całego kraju, w dużym stopniu (najwyżej 10-15% odchyleniem) pokrywają się one z danymi rzeczywistymi Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

² W sezonie 2003/04 cena minimalna wynosiła 0,808 zł za 1% skrobi zawartej w 1 dt ziemniaków, a w sezonach 2004/05 – 178,31 euro/t skrobi przeliczana każdorazowo wg kursu z dnia dostawy (przyjęto średni kurs z okresu wrzesień–październik, kiedy realizowana jest większość skupu).

³ Do wyprodukowania 1 tony skrobi potrzeba 4,481 tony ziemniaków skrobiowych o zawartości skrobi 19%, 4,607 tony o zawartości 18,5% i 5,327 tony o zawartości skrobi 16%.

⁴ Dane Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

Źródło: Obliczenia W. Dzwonkowskiego, dane Zakładu Rachunkowości Rolnej IERiGŻ-PIB.

Z kalkulacji (tab. 7) wynika, że o spadku dochodowości produkcji ziemniaków skrobiowych, mierzonych wielkością nadwyżki bezpośredniej w ich uprawie, w głównej mierze decydował spadek przychodów związany z obniżką cen skupu ziemniaków skrobiowych na skutek obniżania ceny minimalnej przeliczanej na złotówki. Aprecjacja złotówki była też czynnikiem, który spowodował, że płatności uzupełniające w przeliczeniu na hektar uprawy przestały rosnąć, mimo, że procentowo stanowią coraz wyższy poziom wsparcia (w sezonie 2007/08 było to 75%).

Według propozycji Komisji kwoty produkcyjne na skrobię ziemniaczaną zostaną utrzymane w dotychczasowej wysokości przynajmniej do końca 2013 r. Zostanie utrzymany też system kontraktacji, natomiast od sezonu 2011/12 ma być zniesiona cena minimalna na ziemniaki skrobiowe oraz dopłaty produkcyjne dla producentów skrobi (22,25 euro/t), przy czym te ostatnie od sezonu 2012/13 byłyby włączone do systemu płatności jednolitych. Zniesione mają być również dopłaty do przetwórstwa skrobi na cele niespożywcze.

Sytuacja finansowa rolnictwa i niektóre formy jego wsparcia

Rolnictwo polskie stało się beneficjentem wejścia Polski do UE. W latach 2004-2006 prawie połowę dochodu rolnika stanowiły dopłaty podczas, gdy kilka lat wcześniej ich udział nie przekraczał 10% (tab. 8), a w 2008 r. ich udział stanowił 42% dochodu rolnika. Wraz ze wzrostem wysokości dopłat bezpośrednich ich udział w dochodzie rolnika będzie prawdopodobnie sukcesywnie się zwiększał. Udział ten może wahać się w wyniku umacniania się naszej waluty względem euro oraz ze względu na zmienność cen produktów rolniczych. Dopłaty bezpośrednie stanowią trwałą i ważny element dochodu rolniczego.

Tabela 8. Dynamika produkcji, wartości dodanej i dochodów w rolnictwie polskim w latach 1999-2007 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1999-2001	2001-2003	2004-2006	2007	2004-2006
					(1999-2001=100)
Produkcja sektora rolniczego w cenach bazowych	50174	52632	62725	75433	125,0
Zużycie pośrednie	30832	32955	37192	43759	120,6
Wartość dodana brutto	19342	19678	25533	31674	132,0
Dochód z czynników produkcji	13644	13678	23848	32716	174,8
Dochód przedsiębiorcy rolnego	9508	9497	19676	27551	206,9
Dopłaty (do produktów i do produkcji)	826	864	9112	11532	1102,5
Udział dopłat w dochodzie przedsiębiorcy rolnego (w %)	8,7	9,1	46,3	41,9	x

Źródło: Za: Z. Florińczyk, Wyniki ekonomiczne polskiego rolnictwa w 2006 roku. Raport PW nr 76, str. 14. Warszawa 2007 oraz dane z Rachunków ekonomicznych dla rolnictwa; 2007 rok – obliczenia własne autora.

W 2008 roku wysokość Jednolitej Płatności Obszarowej (JPO) i Uzupełniającej Płatności Obszarowej (UPO) wynosi łącznie 608,63 zł/ha do upraw roślin podstawowych i jest o 2% wyższa niż w 2007 roku i o 21% wyższa niż w 2004 roku (tab. 10). Pomimo wzrostu ich wartości w euro, aprecjacja polskiej waluty spowodowała, że wzrost dopłat w złotych był niższy niż wynika to z poziomu dochodzenia do pełnych płatności wyrażonych w euro.

Tabela 9. Płatności bezpośrednie i ONW w latach 2004-2007 (w mln zł)
wg stanu na 31.07.2008 r.

Lata	Kampania				Razem
	2004	2005	2006	2007	
Jednolite Płatności Obszarowe (JPO)	2 853,4	3 159,7	3 879,6	4 228,6	14 121,3
Uzupełniające płatności obszarowe – inne rośliny	3 486,6	3 528,8	3 914,4	2 754,2	13 684,0
Uzupełniające płatności obszarowe – chmiel	2,3	2,0	2,1	2,1	8,5
Uzupełniające płatności obszarowe – płatności zwierzęce	x	x	x	794,9	794,9
Uzupełniające płatności obszarowe – rośliny energetyczne	x	x	x	12,2	12,2
Uzupełniające płatności obszarowe – buraki cukrowe	x	x	x	460,8	460,8
Razem płatności bezpośrednie	6 342,3	6 690,5	7 796,1	8 252,8	29 081,7
Płatności ONW ^a	1 144,9	1 268,0	1 295,1	1 331,6	5 039,6
Razem płatności ONW i płatności bezpośrednie	7 487,2	7 958,5	9 091,2	9 584,4	34 121,3

^a płatności ONW z PROW 2007-2013 wg stanu na koniec czerwca 2008 roku

Źródło: ARiMR..

Tabela 10. Stawki płatności obowiązujące w 2008 roku

Nazwa Płatności	Kwota
Jednolita Płatność Obszarowa	339,31 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do grupy upraw podstawowych	269,32 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do powierzchni uprawy chmielu (płatność związana z produkcją)	407,60 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do powierzchni uprawy chmielu (płatność niezwiązana z produkcją)	591,50 zł/ha
Uzupełniająca płatność obszarowa do upraw roślin przeznaczonych na paszę, uprawianych na trwałych użytkach zielonych (płatność zwierzęca)	379,55 zł/ha
Płatność cukrowa	39,45 zł/t
Płatność do uprawy rzepaku (de minimis)	176,00 zł/ha
Płatność do uprawy roślin energetycznych	152,85 zł/ha
Oddzielna płatność z tytułu owoców i warzyw (płatność do pomidorów)	133,65 zł/t
Przejściowe płatności z tytułu owoców miękkich	1358,68 zł/ha

Łączna koperta finansowa na realizację płatności bezpośrednich za rok 2008 wynosi 9,3 mld zł. Powierzchnia referencyjna ustalona dla Jednolitej Płatności Obszarowej wynosi 14 377 tys ha.

Źródło: Strona internetowa MRiRW, www.minrol.gov.pl/bprasowe/index.html

Wnioski

1. Mechanizmy i narzędzia Wspólnej Polityki Rolnej do regulacji poszczególnych rynków rolnych były wykorzystywane w różnym, czasem tylko w niewielkim stopniu. Praktycznie były one bez wpływu na produkcję czy poziom cen, co świadczy o słabości Wspólnej Polityki Rolnej na tle zjawisk globalnych.
2. Trwałym i znaczącym wsparciem producentów rolnych były i są dopłaty bezpośrednie, które na skutek aprecjacji naszej waluty nie rosły tak szybko jak przewidywany poziom dochodzenia do pełnych płatności. Dopłaty bezpośrednie mają rekompensować spadek cen produktów rolniczych, w rzeczywistości w ostatnim czasie na skutek wzrostu cen produktów rolniczych powiększają one dochód producenta rolnego.
3. Na rynku mięsa nie były stosowane ceny interwencyjne oraz dopłaty do prywatnego przechowywania, a jedynie dopłaty do eksportu mięsa do krajów trzecich, które w 2008 roku zostały zniesione. Wzrost cen na rynku żywca wołowego na skutek jego eksportu na unijny rynek zahamował regres w chowie bydła mięsnego w Polsce. Przystąpienie Polski do UE nie wyeliminowało wahań w produkcji żywca wieprzowego.
4. Duże wahania cen w ostatnim czasie na rynku zbóż miały charakter globalny, którym Komisja Europejska nie była w stanie skutecznie przeciwdziałać ze względu na bardzo małe zapasy zbóż w magazynach interwencyjnych. Narzędziem wpływającym jedynie w pewnym zakresie na stabilizację cen, są cła oraz dopłaty do eksportu zbóż do krajów trzecich.
5. Limitowanie produkcji mleka nie pozwala na zwiększenie produkcji, co przy rosnącym popycie powoduje znaczący wzrost cen i jego przetworów. Wychodząc naprzeciw Komisja Europejska zwiększyła od sezonu 2008/09 limity produkcji mleka dla wszystkich członków UE.
6. Reforma rynku cukru w UE zmierza do ograniczanie jego produkcji. W konsekwencji możemy stać się importerem cukru.
7. Dotychczasowy system regulacji i wsparcia (z uwzględnieniem przewidywanych zmian) nie rokuje szans rozwoju sektora produkcji skrobi ziemniaczanej (zarówno dla producentów ziemniaków skrobiowych, jak i przetwórców). Przy obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych produkcja skrobi ziemniaczanej i samych ziemniaków skrobiowych jest coraz mniej opłacalna.

8. W ciągu czterech lat od wejścia Polski do UE na podstawowych rynkach rolnych wystąpiły różne tendencje, a mianowicie:
- dużą zmiennością charakteryzowała się produkcja zbóż (od 22 do 30 mln ton), przy stabilnym areale zasiewów wynoszącym ok. 8,4 mln ha,
 - stabilną produkcję wykazywała produkcja mleka (ok. 11,5 mld litrów),
 - w produkcji mięsa nadal dominuje wieprzowina z udziałem ok. 60%. W 2006 i 2007 roku wyprodukowano prawie 2,2 mln ton mięsa wieprzowego, tj. tyle samo, co w 2003 roku,
 - tendencję wzrostową wykazuje produkcja żywca drobiowego oraz wołowego i cielęcego.

Wpływ kwotowania na funkcjonowanie rynku mleka¹

Wstęp

Nie milknie dyskusja nad przyszłością kwotowania produkcji mleka. Komisja Europejska zapowiedziała ich likwidację w 2015 r., a ich stopniowe powiększanie ma zdaniem Komisji umożliwić producentom i przetwórcom przygotowanie do działania na globalnym rynku mleka (tzw. *soft landing*). Wśród polityków odpowiedzialnych za kreowanie polityki rolnej przeważa przekonanie, że szansą rozwoju dla unijnego rolnictwa, w tym także mleczarstwa jest raczej jego włączanie do globalizującego się rynku i rozwiązywania problemów współczesnego świata niż utrzymywanie wysokiego wsparcia rynkowego. Jest to równoznaczne z liberalizacją rynku mleka. Do tego prowadzą negocjacje WTO, które wprawdzie przedłużają się, ale nadal trwają. Zmienia się bowiem stosunek poszczególnych grup krajów do regulacji handlu zagranicznego w zależności od sytuacji na światowym rynku. Coraz częściej uważa się także, że jeśli nie zostanie podpisane kolejne porozumienie WTO, to liberalizacja handlu międzynarodowego produktami rolno-żywnościowymi i tak będzie postępowała w drodze porozumień dwustronnych, bo taka jest logika rozwoju światowego.

W zależności od sytuacji na światowym rynku zmienia się stosunek przemysłu mleczarskiego do likwidacji kwot – aczkolwiek przetwórcy deklarują zrozumienie konieczności liberalizowania rynku rolno-żywnościowego. W 2007 r. powszechne były żądania przyspieszenia reformowania systemu kwot – aż do ich likwidacji włącznie. Obecnie głosy te są znacznie cichsze. Rolnicy we wszystkich krajach członkowskich konsekwentnie oczekują utrzymania kwot – widząc w nich podstawowy instrument gwarantujący im uzyskiwanie wysokich cen skupu. Komisja jak zwykle jest zwolennikiem powolnych reform, ale wprowadzanych konsekwentnie. Polska w swoim stanowisku do health checku zaproponowała ponowne rozważenie utrzymania systemu kwot po 2015 r., przy jednoczesnym szybszym ich zwiększaniu oraz utrzymanie wszystkich dotychczasowych instrumentów wsparcia rynkowego bez ich zmiany. Wydaje się więc celowym podjęcie próby odpowiedzi na pytanie czy kwoty – podstawowy instrument systemu regulacji rynku mleka w Unii Europejskiej – nadal pełnią funkcję podstawowego stabilizatora rynku mleka.

¹ Opracowanie zrealizowane w ramach tematu 4007.

1. Dotychczasowe reformy WPR na rynku mleka

Głęboka reforma Wspólnej Polityki Rolnej, która na rynku zbóż i podstawowych roślin uprawnych oraz na rynku wołowiny realizowana jest od 1992 r., na rynku mleka została rozpoczęta dopiero w 2004 r. wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej o 10 krajów z Europy Środkowo-Wschodniej. Reforma ta konsekwentnie zmierza do poprawy konkurencyjności mleczarstwa wspólnotowego poprzez obniżkę cen na jednolitym rynku europejskim oraz zwiększenie wpływu rynku na decyzje podejmowane przez producentów. Na kształt reformy decydujący wpływ wywarły przygotowania do negocjacji WTO oraz ich dotychczasowy przebieg. W ramach reformy dotychczas:

- ✓ Obniżono ceny interwencyjne masła o 25% (do 246,4 euro/100 kg) i odtłuszczonego mleka w proszku o 17,4% (do 169,8 euro/100 kg). Obniżkom cen interwencyjnych towarzyszyło zrównanie terminów prowadzenia zakupów interwencyjnych na rynku masła i OMP, które można prowadzić tylko w okresie sezonowych nadwyżek (od 15 marca do 31 sierpnia) oraz wprowadzono limity zakupu masła po cenach interwencyjnych, które w ciągu 4 lat obniżono do 30 tys. t. Uproszczono również procedury zakupów interwencyjnych zezwalając na dokonywanie zakupów po cenie wynoszącej 90% ceny interwencyjnej niezależnie od poziomu cen rynkowych.
- ✓ W starych krajach członkowskich wprowadzono dopłaty bezpośrednie rekompensujące utratę dochodów z tytułu spadków cen, które w ciągu 3 lat osiągnęły poziom 3,55 euro/100 kg mleka surowego. Dopłaty te w 2006 r. we wszystkich krajach zostały włączone do jednolitych płatności powierzchniowych i utraciły związek z produkcją mleka.
- ✓ Zlikwidowano dopłaty do przechowywania odtłuszczonego mleka w proszku, których praktycznie nie stosowano od kilkunastu lat.
- ✓ Systematycznie obniżano stawki subwencji do przerobu tłuszczu mlecznego przez przemysł spożywczy oraz do wykorzystania białka mlecznego do produkcji pasz i kazeiny, a także subwencji eksportowych – w miarę poprawy koniunktury na światowych rynkach. W połowie 2006 r. stawki subwencji do przerobu tłuszczu oraz białka mlecznego spadły do zera, a w połowie 2007 r. do poziomu zerowego obniżono stawki subwencji eksportowych.
- ✓ Rozszerzono natomiast asortyment produktów mlecznych, które mogą być sprzedawane z dopłatą w ramach programu szklanka mleka w szkole. Ujednolicono przy tym stawki dopłat. Program ten mający marginalne znaczenie dla równowagi rynkowej w istocie pełni funkcję promocyjną, jest bowiem

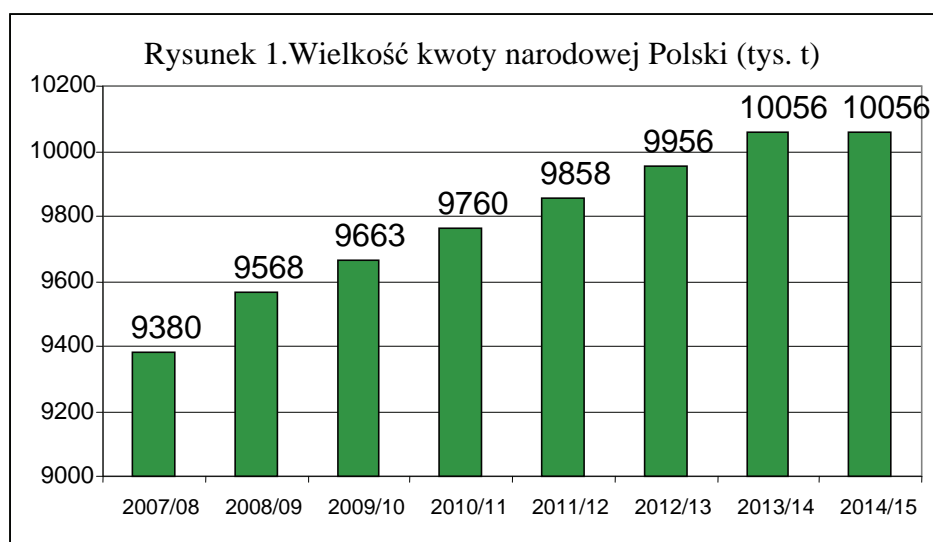
istotny z punktu widzenia propagowania wzorców zdrowego żywienia. Pełni więc ważną funkcję społeczną.

- ✓ Ujednolicono ponadto przepisy dotyczące zawartości tłuszczu w mleku spożywczym, oraz obniżono wymaganą zawartość białka mlecznego w odtłuszczonej mleku w proszku kierowanym do interwencji z normą obowiązującą w handlu zagranicznym. Uporządkowanie przepisów w tym względzie sprzyja poprawie funkcjonowania rynku oraz obniżce kosztów produkcji OMP, ale jednocześnie było przyczyną obniżenia cen interwencyjnych OMP o 2,4% ponad 15% przewidziane w Porozumieniu Luksemburskim.
- ✓ Utrzymano natomiast bardzo restrykcyjny system kwotowania produkcji mleka, który od 2015 r. ma być jednak definitywnie zniesiony.
- ✓ Pozostawiono także niezmienny system regulacji handlu zagranicznego, który w rezultacie stosowania bardzo wysokich ceł i administracyjnego stosowania systemu licencji importowych i eksportowych utrzymuje ceny wewnętrzne Unii znacznie powyżej poziomu światowego.

Najnowsze propozycje Komisji przedstawione w health checku przewidują dalszą liberalizację rynku mleka. Służą temu ma:

- ✓ likwidacja dopłat do przerobu tłuszczu mlecznego przez przemysł oraz dopłat do sprzedaży masła i masła bezwodnego po obniżonych cenach organizacjom non profit oraz gastronomii;
- ✓ likwidacja dopłat do prywatnego przechowywania serów;
- ✓ wprowadzenie wyłącznie przetargowej formy zakupów interwencyjnych, co prowadzi będzie do dalszego obniżania cen zakupów interwencyjnych masła i OMP;
- ✓ wprowadzenie uznaniowości w stosowaniu instrumentów interwencyjnych, zamiast dotychczasowej obligatoryjności. O rozpoczęciu zakupów interwencyjnych, stosowania dopłat do prywatnego przechowywania masła, czy dopłat do przerobu OMP na pasze lub chudego mleka na kazeinę od 2009 r. decydować ma Komisja Europejska, po uwzględnieniu sytuacji rynkowej, zamiast automatycznego ich stosowania, od momentu spełnienia wymaganych prawem warunków rynkowych, uzasadniających ich stosowanie. Ogranicza to rolę Komitetu Zarządzającego Rynkami Rolnymi na rzecz Komisji.

Dla skompensowania spadku dochodów rolniczych z tytułu obniżek cen kwoty mleczne w 2008 r. zostały powiększone o 2%, a od 2010 r. proponuje się ich powiększanie o 1% rocznie aż do 2013 r. Łącznie kwoty mleczne dla każdego kraju członkowskiego zgodnie z propozycjami Komisji mają być powiększone w latach 2008-2014 o 7,5%.



W całej Unii (UE-27) kwota mleczna zostanie zwiększona w tym czasie z ponad 143 do około 154 mln ton, z tego w Polsce z 9,4 do ponad 10 mln t. Nie przewiduje się natomiast żadnych zmian w sposobie rozliczania wykorzystania kwot oraz wysokości kar za przekroczenie kwot mlecznych i zasadach ich naliczania.

Dotychczasowe zmiany w działaniach interwencyjnych na rynku wewnętrznym doprowadziły do ograniczenia wydatków funduszu FEOGA na wsparcie rynkowe z ponad 3 mld euro w 2003 r. do około 900 tys. euro w 2007 r. Jednocześnie wzrosły jednak wydatki na dopłaty bezpośrednie do ponad 4,4 mld euro w 2007 r.

Tabela 1. Wydatki funduszu FEOGA na regulację rynku mleka w Unii Europejskiej (mln euro)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007
Subwencje eksportowe	1595	1495	1141	841	711
Dopłaty do przetwórstwa masła	444	402	283	229	131
Dopłaty do przetwórstwa OMP	584	594	283	0	0
Zakupy interwen. i przechowanie	220	-30	-85	-75	-28
Szklanka mleka	76	68	85	85	85
Razem wsparcie rynkowe	3158	3244	1893	1080	899
Dopłaty bezpośrednie	0	447	1905	3389	4438
Opłaty sankcyjne (<i>superlevy</i>)	-92	-490	-447	-389	-221
Ogółem wydatki netto¹	3066	3201	3351	4080	5116
Udział wsparcia rynkowego w wydatkach netto ogółem %	103,0	101,3	56,5	26,5	17,6

¹ po odjęciu *superlevy*

Źródło: E. Petel, *Milk sektor i health check*, referat wygłoszony na V Forum Mleczarskim w Augustowie w 2008 r., E. Petel, *Policy Outlook including the future of the milk quota system, solutions suggested by 2014/15*, referat wygłoszony na IV Forum Mleczarskim w Augustowie w 2007 r.

W sumie wydatki brutto z budżetu Unii na realizację WPR na rynku mleka wzrosły z około 3,2 mld euro w latach 2003-2004 do 5,3 mld euro w 2007 r., a więc prawie do poziomu z przełomu lat 80. i 90. XX wieku, kiedy zapasy publiczne masła o OMP wynosiły odpowiednio 1,5-0,7 mln t. Kwoty te były pomniejszane o wartość kar zapłaconych przez producentów mleka za przekroczenie kwot mlecznych (tzw. *superlevy*) w wysokości od około 90 do prawie 500 mln euro rocznie. Wpłaty *superlevy* zasilając fundusz FEOGA pozwalały zmniejszyć wydatki budżetowe na wsparcie rynku mleka za pośrednictwem tego funduszu o 4 do 13% rocznie. Jednocześnie jednak dotkliwie zmniejszały przychody producentów mleka przekraczających indywidualne kwoty mleczne w tych krajach, w których kwoty zostały przekroczone, zapobiegając w ten sposób wzrostowi produkcji ponad administracyjnie wyznaczony poziom. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że kary te nie maleją, mimo że od kilku lat kwoty mleczne w całej Unii nie są w pełni wykorzystywane.

Tabela 2. Wydatki bezpośrednie na wsparcie rynku mleka w Polsce (mln zł)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹
Subwencje eksportowe	14,6	31,8	136,0	85,6	50,0	1,1
Dopłaty do przetwórstwa masła	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,0
Dopłaty do produkcji OMP	37,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zakupy interwen. i przechowaln.	30,5	0,0	12,3	36,8	0,5	0,0
Szklanka mleka	0,0	0,0	7,5	7,9	9,0	28,8
Razem wsparcie rynkowe	83,6	31,9	156,2	131,8	59,7	30,1
Dopłaty bezpośrednie ⁵	366 ²	1139 ³	990	1160	1180	1192
Opłaty sankcyjne (superlevy)	0,0	0,0	-243,4	0,0	0,0	0,0
Ogółem wydatki netto⁴	449	1171	903	1292	1240	1210
Udział wsparcia rynkowego w wydatkach netto ogółem %	18,6	2,7	17,3	10,2	4,8	2,5

¹ I-VIII 2008, ² dopłaty do mleka klasy extra, ³ dopłaty do pow. paszowej powiększone o dopłaty do mleka klasy extra, ⁴ wydatki pomniejszone o wpłaty sanacyjne wpłacane przez rolników z tytułu przekroczenia kwot, ⁵ przyjęto, że powierzchnia paszowa niezbędna do wyżywienia 1 krowy w ciągu roku wynosi w Polsce 0,7 ha

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARR oraz ARiMR.

Udział rynku mleka w kosztach realizacji całej WPR wzrósł tym samym z 6,0-6,5% w latach 2003-2004 do prawie 12% w 2007 r., w czym dopłaty bezpośrednie miały prawie 10% udział, a wsparcie rynkowe dochodziło do 2%. Można szacować, że wsparcie rynkowe mleka w 2008 r. będzie jeszcze mniejsze niż w 2007 r., bowiem do listopada Komisja utrzymała zerowe stawki subwencji, mimo znacznych spadków cen artykułów mlecznych na rynkach światowych, argumentując, że ceny mleka chudego w proszku i masła nadal są znacznie wyższe od cen interwencyjnych.

W Polsce wydatki na wsparcie rynku mleka wraz z jednolitymi płatnościami powierzchniowymi przypadającymi na powierzchnię paszową niezbędną dla żywienia krajowego pogłowia krów wzrosły z prawie 450 mln zł w 2003 r. do około 1,2 mld zł rocznie w latach 2007-2008. W tym wsparcie rynkowe wzrosło w 2005 r. do ponad 156 mln zł, aby w następnych latach stopniowo zmniejszać się, do zaledwie 33 mln zł w 2008 r. (szacunek na podstawie 9 miesięcy 2008 r.). Udział wsparcia rynkowego w całkowitych wydatkach poniesionych bezpośrednio przez ARR i ARiMR na wsparcie polskiego mleczarstwa (bez subwencji na restrukturyzację i modernizację sektora w ramach PROW i SPO) zmalał w analizowanym czasie z prawie 19% do niespełna 5% w 2007 r. i 2,5% w 2008 r. Powstaje więc pytanie czy i jak radykalna zmiana sposobu wsparcia sektora mleczarskiego wpłynęła na sytuację rynkową.

2. Ceny mleka i produktów mleczarskich

Do pierwszej połowy 2007 r. rynek mleka w Unii Europejskiej był ustabilizowany, a ceny płacone za mleko w starych krajach członkowskich, zgodnie z założeniami reformy, wykazywały lekką tendencję spadkową w miarę ograniczania wsparcia rynkowego. W sumie w latach 2003-2006 ceny płacone rolnikom za mleko średnio w UE-15 zmalały o 5,6%. W UE-10 ceny skupu do 2005 r. wzrastały, na co decydujący wpływ miały duże różnice cen między starymi i nowymi krajami członkowskimi w momencie integracji. Niewielki spadek cen zanotowano dopiero w 2006 r. (o 2,2%). W sumie w całej poszerzonej Unii Europejskiej średnie ceny skupu mleka zmalały w latach 2003-2006 o 4,1%.

Tabela 3. Ceny płacone rolnikom za mleko (euro/100 kg)

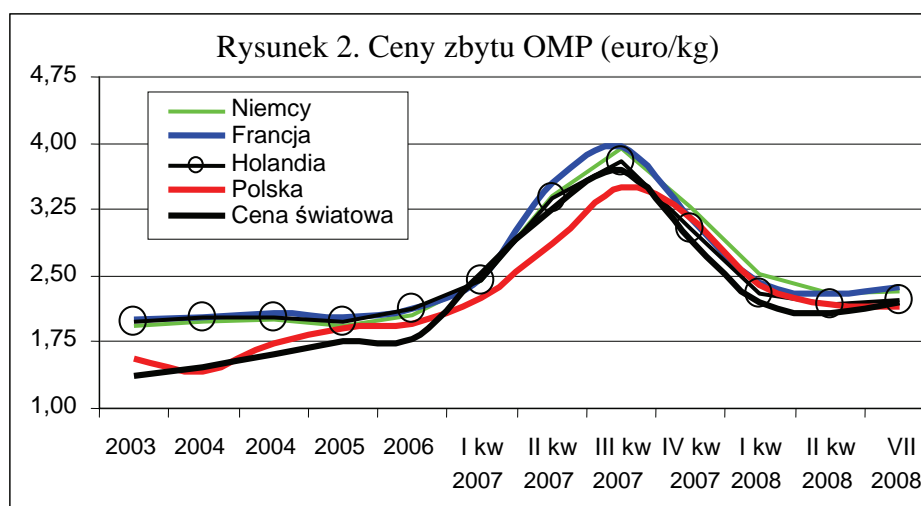
Lata	UE-25	UE-15	UE-10	USA	Nowa Zelandia	Polska
2003	29,44	31,20	19,20	-	-	15,87
2004	29,83	31,30	21,28	30,96	16,49	19,25
2005	28,90	30,20	26,80	27,98	17,86	24,90
2006	28,24	29,46	26,22	23,38	15,98	25,42
I półr. 2007	28,56	29,68	27,45	29,42	18,32	26,81
II półr. 2007	35,07	37,85	31,17	34,64	26,66	32,28
I półr. 2008	36,46	38,08	34,30	29,38	28,65	32,66
VII 2008	35,40	37,57	31,89	28,63	25,49	31,18
VIII 2008	34,97	35,96	28,59	-	-	30,30

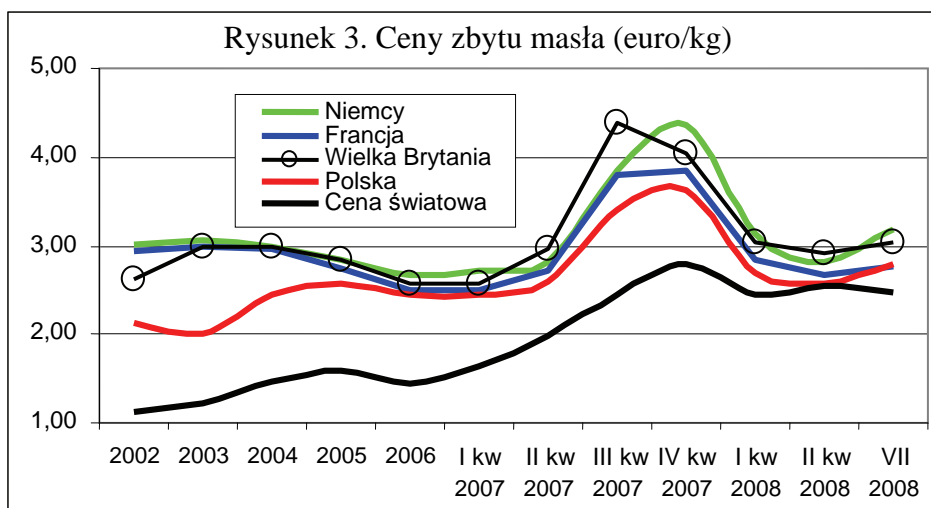
Źródło: Dane DG-VI.

W tym czasie w USA ceny płacone rolnikom za mleko zmalały aż o 25%, a w Nowej Zelandii wskaźniki zmian cen skupu wahały się od 90% do 108%. W sumie ceny mleka surowego w Nowej Zelandii w latach 2004-2006 były o 40-

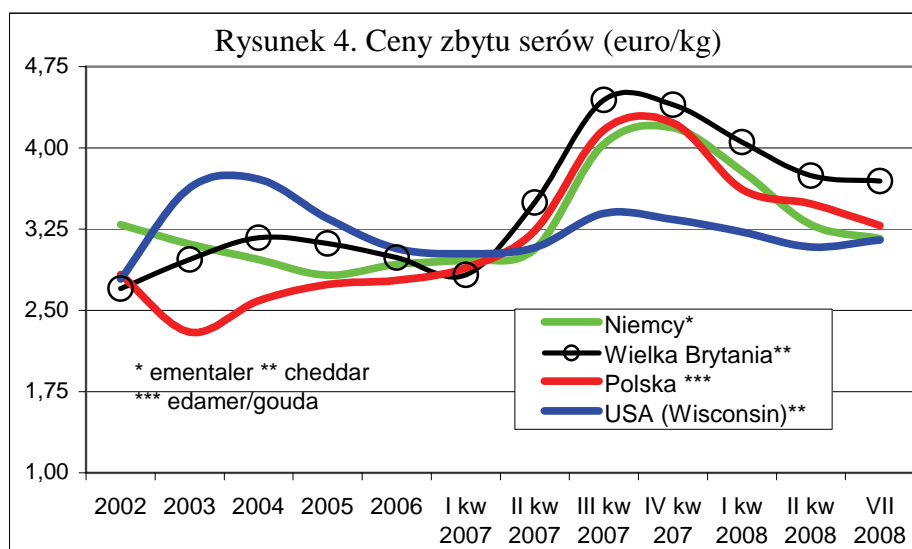
-50% niższe niż średnio w UE-15. W USA ceny mleka surowego były zbliżone do unijnych do 2005 r., a w 2006 r. były niższe o około 20%. W I półroczu 2007 r. spadkowa tendencja cen płaconych rolnikom za mleko została w Unii odwrócona, a w II półroczu dynamika podwyżek cen nabrała znacznego przyspieszenia pod wpływem bezprecedensowego wzrostu cen przetworów mlecznych na świecie. Ceny płacone rolnikom za mleko rosły z miesiąca na miesiąc o 2 do 8%. W sumie w UE-25 ceny mleka surowego w I półroczu 2008 były średnio prawie o 28% wyższe niż w 2006 r. W UE-15 wzrost cen mleka dostarczanego do mleczarni przez rolników wyniósł prawie 32%, a w UE-10 25%. W Nowej Zelandii oraz w USA wzrost cen skupu mleka rozpoczął się o kilka miesięcy wcześniej i był znacznie silniejszy, bo w Nowej Zelandii wyniósł ponad 79%, a w USA ponad 48%.

Najwyższy poziom światowe ceny odtłuszczonego mleka w proszku, (OMP) osiągnęły pod koniec II kwartału 2007 r., kiedy przekroczyły 5000 USD/t, a masła i serów w IV kwartale 2007. W szczytowym momencie światowe ceny masła przekroczyły 4100 USD/t. Dla porównania w latach 2003-2006 światowe ceny OMP wahały się od 1600-2200 USD/t, a masła od 1150 do 2050 USD/t. Podwyżki cen serów były znacznie mniejsze. Ceny sera Cheddar na giełdzie w Wisconsin (w USA) w latach 2003-2006 nie spadały poniżej 3900 USD/t, a ceny najwyższe w grudniu 2007 r. nie przekraczały 5000 USD/t.





Od października 2007 ceny światowe przetworów mlecznych zaczęły spadać w takiej kolejności i tempie jak poprzednio rosły. W lipcu 2008 r. ceny światowe zaczęły się stabilizować na poziomie wyższym niż przed hossą cenową. Od sierpnia trend spadkowy jest jednak kontynuowany. Głównie w wyniku niskiego popytu przede wszystkim na chude mleko w proszku, którego podaż silnie wzrosła, ale również masła, pełnego mleka w proszku i serów. Przyczyny niskiego popytu na przetwory mleczne zdaniem ekspertów tkwią w trudnościach z finansowaniem zakupów, bowiem banki zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych nie chcą udzielać kredytów, a warunki ich pozyskania znacznie pogorszyły się w wyniku poszerzającego się kryzysu finansowego, który wybuchł w USA i obejmuje coraz więcej krajów.



W krajach członkowskich podwyżki cen zbytu w 2007 r. były również znaczące, ale wyraźnie mniejsze niż na rynku światowym. Część podwyżek cen przejęły bowiem obniżane stopniowo subwencje eksportowe, ponadto euro zy-

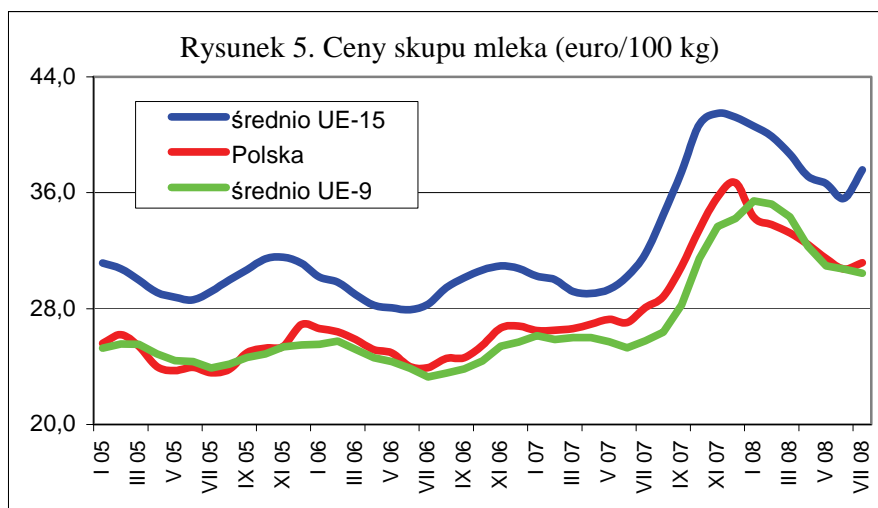
skiwało w stosunku do USD. W III kwartale 2007 r. ceny odtłuszczonego mleka w proszku dochodziły w Niemczech i we Francji do 4000 euro/t, podczas gdy ceny światowe stanowiły wówczas równowartość prawie 3700 euro/t. W rezultacie różnice cen zbytu OMP między starymi krajami członkowskimi, a rynkiem światowym zmalały w II i III kwartale 2007 r. do 5-6%, podczas gdy w latach 2004-2006 wynosiły od 15 do 25% (przejściowo ceny w UE-15 były nawet niższe niż na świecie). Podobnie przebiegały podwyżki cen masła w krajach członkowskich, którego ceny w szczytowym okresie (III-IV kwartał) znacznie przekraczały 4000 euro/t (Niemcy, Wielka Brytania, Holandia), gdy ceny światowe stanowiły równowartość 2800 euro/t. Różnice cen masła między Unią i rynkiem światowym zmniejszyły się z około 100 do 50%.

Obniżki cen OMP w krajach członkowskich przebiegały równoległe do obniżek cen na rynku światowym, choć były nieco mniejsze, zatem różnice cen zbytu między cenami światowymi, a unijnymi zwiększyły się do 8-10%.

Spadki cen masła w krajach członkowskich były silniejsze i rozpoczęły się nieco wcześniej niż na świecie. Zatem różnice cen między krajami członkowskimi i rynkiem światowym nadal malały. Ceny masła w Niemczech w III kwartale 2008 r. były o 20% wyższe od cen światowych, gdy w 2007 r. różnice te przekraczały 50%, a w latach 2004-2006 wynosiły od 80-100%.

W Polsce przebieg zmian cen zbytu przetworów mlecznych był bardzo podobny, chociaż wielkość podwyżek cen zbytu OMP i masła należała do najniższych spośród krajów członkowskich. Natomiast obniżki cen w fazie spadkowej były zbliżone do innych krajów członkowskich. W sumie różnice cen między Polską, a starymi krajami członkowskimi nieznacznie wzrosły. Ceny zbytu OMP w III kwartale 2008 r. były o 10-12% niższe niż w Niemczech, ale wyższe niż we Francji i w Holandii. Dla porównania w latach 2005-2006 różnice cen między Polską, a Niemcami wynosiły około 8%. Różnice cen masła były o połowę mniejsze, a ceny porównywalnych jakościowo serów od II kw. 2007 do II kw. 2008 r. były w Polsce nawet wyższe, gdy w latach 2005-2006 były o 5% niższe.

Nieco szybciej podejmowane przez polskie mleczarnie decyzje o podwyżkach, a przede wszystkim o obniżkach cen skupu mleka sprawiły, że w III kwartale 2008 r. ceny surowca mlecznego, po przejściowym zbliżeniu do cen w starych krajach członkowskich, znowu należały do najniższych w Unii. Były one jednak wyższe o ponad 20% niż w Nowej Zelandii i o 10% niż w USA.



Można więc powiedzieć, że gwałtowny wzrost cen światowych zdestabilizował rynek mleka w Unii Europejskiej. Reformowany system regulacji rynku mleka nie był w stanie amortyzować szoków cenowych rynku zarówno w fazie wzrostu jak i spadku cen, mimo że kwoty mleczne zostały utrzymane prawie bez zmian, a jedyną zmianą było ich 2% zwiększenie od kwietnia 2008 r. Wprawdzie wzrost cen zbytu masła i mleka w proszku na jednolitym rynku europejskim w fazie wzrostu był o około 30% mniejszy niż podwyżki cen światowych, ale w fazie spadkowej obniżki były równie głębokie jak na rynku światowym. Opóźnione o około 3 miesiące przenoszenie zmian cen z poziomu cen zbytu na poziom cen producenta silnie destabilizuje ekonomiczne warunki przetwórstwa mleka w Unii Europejskiej. W Nowej Zelandii i w USA zmiany cen zbytu znacznie szybciej znajdują odzwierciedlenie w cenach płaconych rolnikom za surowiec, co pozwala im skuteczniej reagować na zmiany koniunktury na światowym rynku.

Jak silnie zdestabilizowane zostały rynki mleka wskazuje porównanie wskaźników zmian cen na poszczególnych poziomach krajowego rynku mleka. W 2007 r. podwyżki cen zbytu znacznie wyprzedzały podwyżki cen detalicznych, ale były zdecydowanie mniejsze od cen płaconych producentom za mleko. W 2008 r. odwrotnie, przy stabilnych cenach detalicznych nabiału ceny zbytu spadły w porównaniu z grudniem 2007 r. o 11%, a ceny skupu aż o prawie 30%.

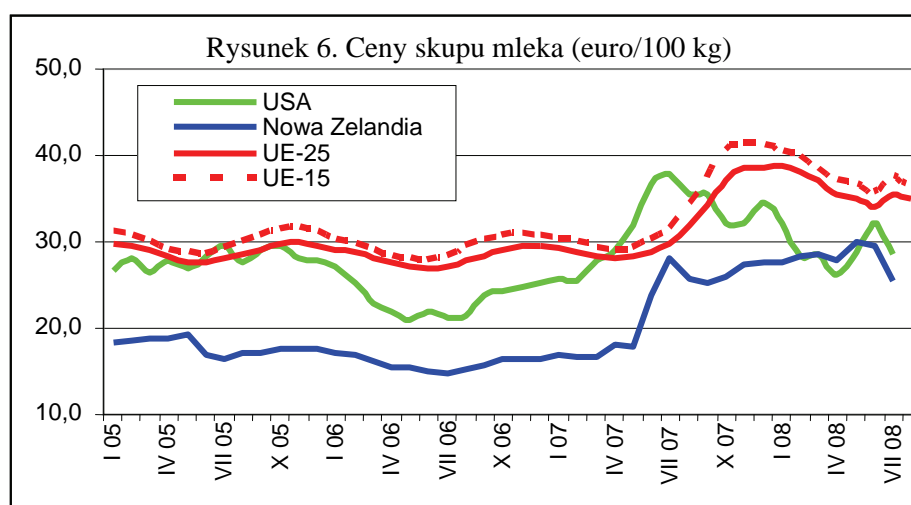
Tabela 4. Wskaźniki zmian cen na poszczególnych poziomach krajowego rynku mleka

Wyszczególnienie	2000- -2008	2000- -2003	2004- -2006	2007	9 m-cy 2008
Ceny skupu	125,0	117,4	129,9	116,2	70,6
Ceny zbytu	113,9	106,4	109,1	110,6	88,9
Ceny detaliczne nabiału	129,3	114,0	108,5	105,1	99,5
Ceny detaliczne masła	121,9	109,3	118,8	107,9	86,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Mimo to kondycja ekonomiczna mleczarni znacząco pogorszyła się. Wskaźniki rentowności przetwórstwa mleka w I półroczu 2008 r. spadły do poziomu z początku lat 90. XX wieku, które dla polskiego mleczarstwa były latami najgorszymi. Mocno więc kontrastują ze znaczną poprawą ekonomicznych warunków produkcji mleka jaka nastąpiła po akcesji.

W starych krajach członkowskich podwyżki cen zbytu w 2007 wynosiły od 15-27% w przypadku serów do 50-58% cen OMP. W tym czasie ceny płacone rolnikom za mleko wzrosły średnio w UE-15 o 15% do 33,76 euro/100 kg, przy wahaniach od 8 do 25%. W IV kwartale 2007 r. ceny płacone rolnikom za mleko wzrosły średnio w UE-15 do ponad 41 euro/100 kg. Wprawdzie od grudnia następuje ich spadek, ale w sierpniu 2008 r. ceny te przekraczały 36 euro/100 kg i były o 22% wyższe niż w sierpniu 2006 r. Co ważniejsze ceny te były również o 25-40% wyższe niż ceny płacone producentom mleka w USA i w Nowej Zelandii w USA. Różnice cen na poziomie producenta między Unią Europejską, a jej najgroźniejszymi konkurentami były więc wyraźnie większe niż na poziomie zbytu, mimo tego, że ceny w Nowej Zelandii są znacząco wyższe niż przed majem 2007 r.



3. Zmiany w produkcji

Konsekwentne realizowanie reformy WPR w 2004 r. powodowało, że do 2006 r. przy stabilnej produkcji i dostawach mleka do mleczarni stopniowo rosła produkcja serów kosztem ograniczania przede wszystkim produkcji mleka w proszku i w nieco mniejszym stopniu masła. Z tym, że w nowych krajach członkowskich dynamika wzrostu produkcji serów była znacznie wyższa niż w UE-15, a spadek produkcji proszku mlecznego i masła głębszy.

Destabilizacja światowego rynku mleka w 2007 r. odwróciła te tendencje. W 2007 r. przy niezmiennych dostawach mleka zwiększono o prawie 4% produkcję chudego mleka w proszku (OMP) kosztem produkcji pozostałych przetworów. Przy tym dynamika reakcji nowych krajów członkowskich była większa niż UE-15. Jednakże niska elastyczność cenowa produkcji mleka wynikająca z długiego cyklu produkcji, a także kwotowanie produkcji mleka sprawiły, że zmiany w produkcji mleka i jego przetworów w 2007 r. były niewielkie wobec dramatycznych zmian cen.

Tabela 5. Produkcja mleka i jego przetworów w UE-25 i w Polsce (tys. ton)

Wyszczególnienie	UE-25			UE-15		
	2006	2007	2008 ²	2006	2007	2008 ²
Produkcja mleka surowego	136,3	136,6	138,6	114,4	114,4	115,8
Dostawy mleka do mleczarni	125,4	125,5	127,3	108,6	108,6	110,1
Produkcja PMP	743	736	818	674	672	724
Produkcja OMP	795	826	862	627	645	687
Produkcja masła ¹	1926	1900	1930	1669	1651	1695
Produkcja serów ¹	7783	7747	7888	6781	6749	6851
Mleko spożywcze ¹	31801	31037	31337	28548	27735	28089
	UE-10			Polska		
Produkcja mleka surowego	21,9	22,2	22,7	12,0	12,1	12,4
Dostawy mleka do mleczarni	16,8	16,9	17,2	8,7	8,6	8,9
Produkcja PMP	121	154	138	37	41	50
Produkcja OMP	116	91	131	127	130	130
Produkcja masła ¹	257	249	235	173	182	175
Produkcja serów ¹	1002	998	1037	560	582	595
Mleko spożywcze ¹	3253	3302	3248	2361	2470	2264

¹ produkowane w mleczarniach; ² szacunek

Źródło: *Statistical surveys on the dairy market situation results of the 3-monthly questionnaire, DG VI 18.09.2008, Rynek mleka stan i perspektywy nr 35, IERiGŻ, ARR, MRiRW, październik 2008.*

W 2008 r. szacowany przez Komisję wzrost produkcji i dostaw mleka surowego w UE-25 powinien być większy i wynieść 1,4%. Na jeszcze wyższym poziomie szacowany był wzrost produkcji mleka w proszku, bo ponad 11% w przypadku odtłuszczonego mleka w proszku i w granicach 4,4% dla pełnego mleka w proszku (PMP). Zwiększenie produkcji pozostałych przetworów mlecznych szacowano w granicach 1,0-1,8%. Jednakże dostawy mleka do mleczarni w okresie od stycznia do lipca 2008 r. były mniejsze o 0,2% niż w porównywalnym okresie przed rokiem.

Dokonywane są także istotne zmiany w produkcji przetworów w reakcji na ceny światowe. I tak produkcja OMP w ciągu 7 miesięcy 2008 r. zmniejszona została w UE-25 o prawie 12% na rzecz pełnego mleka w proszku, którego pro-

dukcję zwiększono w tym czasie o 15,5%. Pogorszenie koniunktury na świecie spowodowało zmniejszenie produkcji masła o 3,7%, podczas gdy przewidywano jej zwiększenie o 1,6%, w tym w UE-15 o 2,7%. W Unii po raz pierwszy od lat zanotowano także spadek produkcji napojów mlecznych, co może sygnalizować ograniczenie popytu krajowego ze względu na rozwijający się kryzys. Zwiększono w analizowanym czasie tylko produkcję serów (o 0,8%), ale w znacznie mniejszym stopniu niż to przewidywano (o 1,8%).

W UE-10 wzrost produkcji PMP kosztem OMP ma być jeszcze większy. Znacznie wyższa ma być także dynamika wzrostu produkcji serów niż w UE-15 (o prawie 4% wobec 1,5% w UE-15). Zwiększona ma być także produkcja artykułów świeżych do bezpośredniego spożycia, z wyjątkiem mleka spożywczego. Ograniczona ma być tylko produkcja masła.

Tabela 6. Dynamika zmian produkcji mleka i jego przetworów w UE-25 i w Polsce (rok poprzedni=100)

Wyszczególnienie	UE-25			UE-15		
	2006	2007	2008 ²	2006	2007	2008 ²
Produkcja mleka surowego	99,1	100,2	101,4	98,9	100,0	101,3
Dostawy mleka do mleczarni	99,1	100,0	101,4	99,0	100,0	101,4
Produkcja PMP	87,6	103,9	104,4	88,3	99,7	107,7
Produkcja OMP	86,8	99,1	111,1	87,2	102,9	106,5
Produkcja masła ¹	97,4	98,7	101,6	97,3	98,9	102,7
Produkcja serów ¹	102,4	99,5	101,8	101,7	99,5	101,5
Mleko spożywcze ¹	99,5	97,6	101,0	99,6	97,2	101,3
	UE-10			Polska		
Produkcja mleka surowego	99,8	101,5	102,2	100,6	100,9	102,2
Dostawy mleka do mleczarni	100,0	100,4	101,9	102,0	99,5	103,0
Produkcja PMP	84,8	127,3	89,6	89,4	111,0	123,5
Produkcja OMP	82,1	78,4	144,0	73,6	102,1	100,1
Produkcja masła ¹	93,5	96,9	94,4	96,8	105,0	96,2
Produkcja serów ¹	107,3	99,6	103,9	104,8	104,0	102,2
Mleko spożywcze ¹	98,6	101,5	98,4	100,0	104,6	91,7

¹ produkowane w mleczarniach; ² szacunek

Źródło: Jak w tab. 5.

W Polsce wzrost produkcji trwałych przetworów z mleka w 2007 r., w tym zwłaszcza chudego mleka w proszku był znacznie większy (o 11%), mimo zmniejszenia dostaw mleka surowego o 0,5%. Zwiększona została także produkcja serów, masła i mleka spożywczego. Na podstawie 3 kwartałów szacuje się, że w 2008 r. produkcja chudego mleka w proszku zwiększy się o 23%, przy stabilnej produkcji PMP. Produkcja serów zostanie zwiększona o 2,2%, przy mniejszej produkcji masła i mleka spożywczego.

Analiza zmian w produkcji przetworów mlecznych dowodzi, że mimo kwotowania i niskiej elastyczności cenowej produkcji i podaży mleka w krótkim okresie, przemysł mleczarski bardzo elastycznie i szybko dostosowuje strukturę produkcji do zmieniającej się sytuacji rynkowej. Bardzo duży wpływ na strukturę produkcji ma sytuacja na rynku światowym, mimo że Unia systematycznie zmniejsza swój udział w eksporcie światowym.

4. Zmiany w eksporcie

Międzynarodowy handel artykułami mlecznymi jest istotnym czynnikiem stabilizowania rynku we wszystkich krajach – także, a może przede wszystkim w krajach wysoko rozwiniętych. Jest bowiem najbardziej skutecznym sposobem dostosowywania podaży do zmieniającego się popytu bez nadmiernego wzrostu kosztów. Jednocześnie subsydiowany eksport był i nadal jest najważniejszym instrumentem umożliwiającym upłynnienie nadwyżek mleka w krajach wysoko rozwiniętych, w tym w Unii Europejskiej i USA. O ogromnej roli handlu zagranicznego dla utrzymania równowagi podażowo – popytowej na rynku mleka świadczy to, że w UE-25 eksport wyrażony w ekwiwalencie mleka surowego ma ponad 35% udział w produkcji mleka². Jednakże około 70% eksportu stanowi wywóz do innych krajów członkowskich. Wymiana towarowa między krajami członkowskimi szybko rozwija się, ponieważ handel na jednolitym rynku europejskim nie napotyka na żadne bariery. W handlu z krajami trzecimi sytuacja jest inna, na co podstawowy wpływ ma polityka handlowa stanowiąca immanentną część Wspólnej Polityki Rolnej realizowanej na rynku mleka.

W latach 2006-2008 eksport UE-25 do krajów trzecich wyrażony w ekwiwalencie mleka surowego zmalał z 11,2 do 10,0 mln ton, a więc o 11%. Tym samym udział tego eksportu w całkowitej produkcji mleka zmalał z 8,2 do 7,2%. Pośrednio wskazuje to, że nadwyżka podaży nad popytem wewnętrznym w skali całej Unii stopniowo maleje, co powinno sprzyjać stabilizacji rynku mleka.

Tabela 7. Eksport podstawowych artykułów mlecznych do krajów trzecich (tys. ton)

Wyszczególnienie	UE-25			Polska		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Razem ¹	11,2	10,9	10,0	1,8	1,9	2,1
PMP	412	379	459	25	27	42
OMP	84	170	135	85	69	75
Masło	253	210	114	24	32	35
Sery	582	595	546	121	132	145

¹ w ekwiwalencie mleka surowego, przyjęto następujące współczynniki przeliczeniowe: PMP – 9, OMP – 4,5, masło – 11,5, sery – 7,2

Źródło: Dane DG-VI, Food Outlook, FAO may 2008, obliczenia własne.

² W skali świata na eksport przeznaczają się 5-7% produkcji, ale są kraje dysponujące warunkami szczególnie sprzyjającymi produkcji mleka, gdzie na eksport przeznaczają się 70-90% produkcji (Irlandia, Nowa Zelandia).

Dokonały się także znaczne zmiany w strukturze towarowej eksportu kierowanego do krajów trzecich. Pod wpływem szoków cenowych na rynku światowym w 2007 r. eksport odtłuszczonego mleka w proszku został przez Unię podwojony kosztem ograniczenia wywozu masła i pełnego mleka w proszku. W 2008 r. wraz ze spadkiem cen zmalał przede wszystkim wywóz masła (prawie o 50%), ale również serów i odtłuszczonego mleka w proszku. Zwiększono jedynie wywóz pełnego mleka w proszku. W sumie udział Unii Europejskiej w światowym eksporcie zmalał poniżej 25%, w tym w eksporcie OMP i masła odpowiednio do 13 i 16%. Unia zwiększyła natomiast swój udział w światowym eksporcie pełnego mleka w proszku do prawie 27%, a udział eksportu w produkcji tego artykułu przekroczył 56%. Wprawdzie UE-25 pozostała największym eksporterem serów na świecie, ale jej udział w eksporcie światowym zmniejszył się do niespełna 33%, podczas gdy na początku lat dwutysięcznych dochodził do 50%. Bardzo wysoka konsumpcja serów w Unii sprawia, że na eksport trafiło w 2008 r. niespełna 7% produkcji.

Tabela 8. Udział eksportu do krajów trzecich w produkcji (%)

Wyszczególnienie	UE-25			Polska		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Razem ¹	8,2	8,0	7,2	14,6	15,5	17,5
PMP	55,5	51,5	56,1	3,7	4,0	5,8
OMP	10,6	20,6	15,7	13,5	10,7	10,8
Masło	13,1	11,1	5,9	1,4	1,9	2,1
Sery	7,5	7,7	6,9	1,8	1,9	2,1

* w ekwiwalencie mleka surowego

Źródło: Jak w tab. 7.

Wzrósł natomiast udział Stanów Zjednoczonych w światowym eksporcie, które do niedawna koncentrowały się prawie wyłącznie na zaopatrzeniu rynku wewnętrznego. Od 2006 do 2008 roku eksport artykułów mlecznych wyrażony w ekwiwalencie mleka surowego wzrósł w USA ponad 4-krotnie, a ich udział w handlu światowym zwiększył się z niespełna 3 do ponad 12%. Eksport OMP prawie podwoił się do ponad 470 tys. t w 2008 r. i USA stały się największym eksporterem tego artykułu na świecie z ponad 46-procentowym udziałem w światowym eksporcie, oferując bezkonkurencyjne ceny. Wywóz masła wzrósł prawie 6-krotnie, PMP ponad 2,5 krotnie, a serów o prawie 50%. USA stały się także liczącym się nie tylko na lokalnych rynkach eksporterem PMP, masła i serów, aczkolwiek udział eksportu w produkcji mleka nadal jest mniejszy niż w Unii Europejskiej. W 2008 r. udział eksportu w produkcji mleka Stanów Zjednoczonych wzrósł do 5,7%, gdy w 2006 r. na eksport przeznaczano

w tym kraju zaledwie 1,6% wyprodukowanego mleka. Tak dynamiczny wzrost eksportu w USA był możliwy dzięki rozbudowanemu wsparciu rynkowemu³.

Ograniczenie produkcji mleka z powodu suszy spowodowało, że Nowa Zelandia zmniejszyła eksport OMP w 2007 r. o 24%, a w 2008 r. o kolejne 11,5%. Wywóz PMP w 2008 r. zmalał o ponad 6%. Jednocześnie zwiększono wywóz masła o prawie 6% i serów o ponad 3%. W sumie Nowa Zelandia w latach 2006 – 2008 zmniejszyła wywóz wyrażony w ekwiwalencie mleka surowego o 7,5%, ale jej udział w eksporcie światowym nie uległ zmianie, ponieważ światowy eksport zmalał w podobnym stopniu.

W Australii spadek eksportu OMP był głębszy, a wywóz masła zmalał aż o ponad 18%. Zwiększono natomiast wywóz serów i PMP. W sumie wolumen wywozu zmalał aż o 30%, a jego udział w produkcji mleka zmniejszył się z ponad 43% do 37%, a udział Australii w światowym eksporcie z prawie 11 do 8,5%.

Tabela 9. Eksport największych światowych eksporterów artykułów mlecznych

Kraj	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	PMP			OMP		
Świat	1849	1739	1714	1159	1085	1033
USA		28	72	287	255	471
Nowa Zelandia	645	680	637	316	241	213
Australia	169	116	128	184	134	114
Unia Europejska	412	379	459	84	170	135
Argentyna	210	95	100	-	-	-
Razem najwięksi eksporterzy	1436	1298	1396	871	800	933
	masło			sery		
Świat	902	865	704	1621	1679	1672
Nowa Zelandia	386	361	382	299	309	238
Unia Europejska	253	210	114	582	595	546
Australia	81	66	46	209	216	168
Białoruś	54	58	63	83	79	88
USA	-	17	97	-	95	142
Razem najwięksi	774	712	703	1173	1294	1182

Źródło: *FOOd outlook, June 2008, FAO May 2008*

W sumie 6 największych eksporterów na świecie mających prawie 80-procentowy udział w światowym eksporcie w 2007 r. zmniejszyło sprzedaż trwałych przetworów mlecznych do krajów trzecich masła oraz proszku mlecznego zarówno pełnego jak i odtłuszczonego, mimo znacznie wyższych

³ Farm Bill na 2008 r. i następane lata przewiduje wzrost środków na wsparcie rolnictwa i utrzymanie wszystkich instrumentów na rynku mleka łącznie z obowiązkowym wykupem mleka proszku i masła po cenach referencyjnych oraz wsparciem eksportu.

cen w handlu światowym. Większy jedynie był wywóz serów. W efekcie światowy eksport mleka w proszku (odtłuszczonego i pełnego) oraz masła zmalał zarówno w 2007 jak i 2008 r. Nieznacznie zwiększył się tylko światowy eksport serów.

Można więc powiedzieć, że to wyraźne zmniejszenie sprzedaży mleka w proszku oraz masła przez największych eksporterów w warunkach rosnącego popytu, było przyczyną dynamicznego wzrostu cen w 2007 r. W 2008 r. odwrotnie znaczne zwiększenie produkcji i eksportu mleka w proszku pod wpływem wcześniejszego wzrostu cen, przy zbyt wolno rosnącym popycie doprowadziło do spadku cen światowych, co pociągnęło za sobą obniżki pozostałych artykułów, wobec zbyt wolno rosnącego popytu. Jedynie wywóz serów został nieznacznie zmniejszony, ale ich ceny także zostały pociągnięte w dół poprzez ostry spadek cen proszku mlecznego.

W Polsce eksport wszystkich przetworów wzrastał z roku na rok, mimo obniżek cen w 2008 r. W 2008 r. wolumen wywozu był większy niż w 2007 r. o 8% i większy o 16% niż w 2006 r. Jednakże ponad 84% wolumenu sprzedaży w 2008 r. wywieziono do innych krajów członkowskich. Likwidacja subsydiów eksportowych spowodowała, że wolumen wywozu przetworów mlecznych do krajów trzecich zmalał z 460 tys. t w ekwiwalencie mleka surowego w 2007 r. do 350 tys. ton w 2008 r., a więc o 1/4.

Podsumowanie

1. Realizowana od 2004 r. reforma WPR doprowadziła do dużej dysproporcji w tempie obniżania wsparcia rynkowego oraz reformowania systemu kwotowania. Pod wpływem przygotowań do negocjacji WTO, narastającego przekonania o konieczności poddania rolnictwa sygnałom rynkowym oraz narastającej presji na zmniejszenie wsparcia rynkowego, obniżono wsparcie rynkowe dla sektora mleczarskiego o ponad 70%. Jednocześnie w obawie przed destabilizacją rynku mleka utrzymano do 2015 r. bardzo restrykcyjny system kwotowania, a zaproponowany wzrost ich wielkości do czasu ich likwidacji w 2015 r. jest najmniejszy z możliwych. Powszechnie jest bowiem przekonanie, że to system kwot jest podstawowym instrumentem stabilizującym rynek mleka. Jednocześnie wprowadzono dopłaty bezpośrednie do produkcji mleka – kompensujące rolnikom utratę dochodów z tytułu obniżek cen. Obecnie ponad 80% wsparcia sektora mleczarskiego trafia bezpośrednio do producentów mleka, podtrzymując ich dochody, ale utraciło bezpośredni związek z produkcją. Nie spowodowało to zmniejszenia wydatków budżetowych na wsparcie sektora mleczarskiego, a wręcz przeciwnie ich znaczący wzrost. Jednakże przemysł mleczarski został

pozbawiony wsparcia w postaci subwencji, co znakomicie zwiększa ryzyko cenowe przetwórstwa mleka.

2. Doświadczenia lat 2007-2008 dowiodły jednak, że wraz ze ograniczaniem wsparcia rynkowego maleje skuteczność systemu kwotowania jako stabilizatora rynku z mleka. Zmniejszenie wsparcia rynkowego do zera jest równoznaczne z całkowitą utratą zdolności stabilizacyjnych przez system kwot. Mimo utrzymania systemu kwot i prawie nie zmienionej produkcji rynek unijny, a w tym i polski został zdestabilizowany przez szoki cenowe na rynku światowym, a wahania cen, a zwłaszcza ich spadki cen nie były mniejsze niż na świecie. Można z całą pewnością stwierdzić, że warunkiem skuteczności systemu kwotowania jako stabilizatora rynku jest utrzymanie rynkowego wsparcia sektora mleczarskiego.

3. Jednocześnie zdawać sobie jednak trzeba sprawę, że system kwotowania utrudnia elastyczne reagowanie na sytuację rynkową i obniża konkurencyjność, spowalniając restrukturyzację i będąc źródłem dodatkowych kosztów dla producentów, przetwórców i administracji. Jest to istotne zwłaszcza dla polskiego mleczarstwa, które jest mocno opóźnione w stosunku do innych krajów członkowskich pod względem skali produkcji oraz poziomu organizacji.

4. Niespotykany wzrost cen światowych w 2007 r. ułatwił Komisji reformowanie WPR na rynku mleka i obniżanie wsparcia rynkowego, ale jednocześnie przesunął w czasie rzeczywiste procesy dostosowawcze i stał się źródłem napięć ekonomicznych i społecznych w sektorze mleczarskim w roku 2008, a może i w latach następnych.

5. Euforia roku 2007 zamieniła się w kryzys, który szczególnie boleśnie dotknął polskie mleczarstwo. W polskich mleczarniach znacznie słabszych, mniej efektywnych niż w starych krajach członkowskich w 2008 r. ujawnione zostały konsekwencje silnego wzrostu cen surowca, kosztów siły roboczej, energii itp., wobec powrotu cen światowych do poziomu długookresowej równowagi. Powinno to unaocznić konieczność dokonania niezbędnych zmian, przyspieszenia restrukturyzacji, koncentracji produkcji i konsolidacji przetwórstwa. Procesy te nadal wymagają silnego wsparcia, jeśli chcemy nie dopuścić do pogorszenia pozycji polskiego mleczarstwa, która daleka jest od jego potencjalnych możliwości, ze względu na opóźnienia w jego rozwoju.

6. Ubiegłoroczny wzrost cen żywności, w tym także mleka oraz tegoroczny spadek cen surowców rolniczych zmusza do ponownego przemyślenia kierunków dalszego reformowania Wspólnej Polityki Rolnej, zwłaszcza w kontekście polityki rolnej USA określonej w Farm Billu na rok 2008 i następne.

Konieczne jest znalezienie odpowiedzi na kilka podstawowych pytań:

- ✓ Czy rolnictwo może być częścią globalnej gospodarki na warunkach rynkowych, jeśli podtrzymywanie dochodów rolniczych zostanie w pełni oderwane od produkcji i zostanie uzależnione wyłącznie od pełnienia innych istotnych funkcji na rzecz społeczeństwa i środowiska?
- ✓ Czy swobodny handel międzynarodowy dzięki zwiększeniu płynności informacji i przepływów towarowych oraz zmniejszeniu kosztów transakcyjnych może równie skutecznie, ale efektywniej niż polityka protekcjonistyczna stabilizować rynki żywnościowe dzięki arbitrażowi cenowemu?
- ✓ Czy dotychczasowe metody regulowania rynków żywnościowych są skuteczne i czy będą mogły być stosowane w przyszłości? Jeśli nie to jaki poziom cen skupu mleka oraz cen zbytu przetworów mlecznych, zapewni równowagę na rynku mleka? Inaczej mówiąc do jakiego poziomu mogą zostać obniżone ceny skupu mleka, aby mleczarstwo unijne mogło konkurować na rynku unijnym i światowym, a producenci chcieli produkować potrzebną ilość mleka?
- ✓ Czy rolnictwo może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego? Jeśli tak to czy wspieranie produkcji bioenergii, dla zwiększenia popytu i cen surowców rolniczych może być alternatywą dla rynkowego wsparcia i odejścia od stabilizowania rynków w Unii Europejskiej?
- ✓ Innymi słowy na porządku dziennym stało pytanie czy zapłata rolnikom za usługi na rzecz środowiska i społeczeństwa oraz wspierana produkcja bioenergii, może umożliwić pełne odejście od protekcjonizmu i stabilizowania rynków, oraz dopuścić pełną liberalizację rynków rolnych? Jakie będą długofalowe konsekwencje takich zmian dla rolnictwa unijnego, w tym polskiego?

dr hab. Szczepan Figiel, dr Mariusz Hamulczuk

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

Zmienność cen wybranych produktów rolnych i żywnościowych przed i po akcesji Polski do UE

Wstęp

Zmienność cen produktów rolnych, obok zmienności cen nakładów, jest podstawowym źródłem ryzyka rynkowego, z którym mają do czynienia producenci rolni. Pozostaje ono w ścisłym związku z ryzykiem, którym obarczony jest poziom osiąganych przez nich dochodów. Z tego względu nieustanna analiza wzorców zmienności cen surowców rolnych służąca ich wnikliwemu poznaniu ma zasadnicze znaczenie dla oceny ryzyka cenowego i związanych z tym potencjalnych konsekwencji dla dochodów producentów rolnych. Z kolei analiza zmienności cen żywności, będąca w znacznej mierze pochodną zmienności cen rolnych, jest istotna w aspekcie realnych dochodów i siły nabywczej konsumentów.

Teoretycznie, zmienność cen rolnych w czasie kształtuje się w wyniku określonych relacji między stosunkowo mało elastycznym cenowo popytem, podlegającym raczej powolnym zmianom, a praktycznie nieelastyczną w krótkim okresie podażą ulegającą często dość gwałtownym wahaniom uwarunkowanym głównie czynnikami pogodowymi i oczekiwaniami cenowymi producentów [6].

Zmienność cen może być poddana dekompozycji polegającej na wyodrębnieniu trendu, cykli oraz wahań sezonowych. W krótkim okresie mogą też występować zdarzenia losowe wywołujące niekiedy silne, aczkolwiek nieregularne fluktuacje cen. Możliwe również są stosunkowo trwałe zmiany relacji popytowo-podażowych o fundamentalnym znaczeniu dla danego rynku, jak na przykład zniesienie barier handlowych w wymianie międzynarodowej w określonym obszarze geograficznym. Tego typu przeobrażenia, nie będąc zwykle obojętnymi dla wolumenu eksportu lub importu, mogą wywierać istotny wpływ na kształtowanie się wzorców zmienności cen [5, 8, 13]. Hipotetycznie za taką zmianę można uznać akcesję Polski do Unii Europejskiej, oznaczającą z jednej strony pełne otwarcie rynku krajowego na import, zaś z drugiej swobodę eksportu na duży rynek unijny. Mając na uwadze przesłanki czysto teoretyczne można sądzić, że powinno to prowadzić do cenowej integracji krajowych i unijnych

rynków rolnych i żywnościowych, a w konsekwencji sprzyjać ograniczaniu zmienności i stabilizacji cen w kraju.

W opracowaniu przedstawiono wyniki analizy, której celem było porównanie zmienności cen wybranych towarów rolnych i produktów żywnościowych przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej, służące odpowiedzi na następujące pytania:

- a) czy po akcesji poziom analizowanych cen uległ istotnym zmianom i czy zmiany te można uznać za trwałe?
- b) czy zaznaczyły się istotne różnice we wzorcach zmienności analizowanych cen w okresie przed i poakcesyjnym?
- c) czy ewentualne różnice we wzorcach zmienności w równym stopniu ujawniły się w odniesieniu do towarów rolnych i produktów żywnościowych?
- d) czy ryzyko cenowe, z którym mają do czynienia producenci rolni i konsumenci żywności uległo istotnej zmianie po integracji z Unią Europejską?

Zakres i metody analizy

Przedmiotem analizy były publikowane przez GUS za okres od 01.01.2000 r. do 30.09.2008 r. miesięczne ceny:

- a) skupu najważniejszych towarów rolnych takich jak: pszenica, żyto, żywiec wieprzowy, żywiec wołowy, żywiec drobiowy i mleko;
- b) detaliczne podstawowych produktów żywnościowych takich jak: chleb mieszany zwykły, szynka wieprzowa gotowana, schab środkowy, mięso wołowe (rostbef), kielbasa zwyczajna, kurczę patroszone, ser dojrzewający „Gouda” i masło „Extra”.

Do celów analitycznych wyodrębniono dwa podokresy o porównywalnej długości (oznaczone odpowiednio I oraz II), aby dokonać porównawczej oceny zmienności cen przed akcesją (styczeń 2000–luty 2004) oraz po akcesji UE (lipiec 2004–wrzesień 2008). W analizie pominięto okres dwóch miesięcy przed i dwóch miesięcy po akcesji, ponieważ skokowy w tym czasie charakter zmian niektórych cen mógłby mieć deformujący wpływ na uzyskane wyniki.

Prawidłowy sposób pomiaru stochastycznych zmian cen jest istotny z uwagi na jego informacyjne znaczenie dla uczestników rynku (producentów i konsumentów) oraz decydentów w sferze polityki. Niewłaściwy pomiar zmienności, a co za tym idzie stopnia ryzyka cenowego, skutkować może nieadekwatnymi i nieefektywnymi sposobami stabilizacji cen, a w konsekwencji dochodów. Istnieje wiele sposobów oceny zmienności cen poczynając od określenia zmienności poziomów cen, analizy kształtowania się przyrostów cen, a kończąc na zastosowaniu relatywnie bardziej wyrafinowanych metod analizy szeregów czasowych takich jak ARCH czy GARCH [1, 2, 10, 11, 14].

W ramach przeprowadzonej analizy w pierwszym rzędzie obliczono klasyczne i pozycyjne miary zmienności poziomów cen. Zastosowano również testy statystyczne do oceny istotności zmian poziomu cen. Z uwagi na rozkład cen odbiegający od rozkładu normalnego wykorzystano do tego celu test U Manna-Whitneya (Wilcoxon) bazujący na porównaniu median. Analizę statystyczną uzupełniono analizą graficzną kształtowania się rozkładów cen bardzo użyteczną w ukazywaniu wartości odstających. Do statystycznej oceny i porównania rozkładów cen zastosowano nieparametryczny test Kołomirowa-Smirnowa (K-S) [15]. W badaniach nie przeprowadzono analizy zmienności wokół trendu, a jedynie wokół przeciętnego poziomu, z uwagi na zbyt krótkie podokresy uniemożliwiające wiarygodne dopasowanie funkcji trendu do danych empirycznych.

Dodatkowo dokonano dekompozycji szeregów czasowych z wykorzystaniem metody Census X-11 na długookresowy trend (TC) sezonowość (S) i wahania przypadkowe (I). W procesie dekompozycji zastosowano model multiplikatywny zakładający względny charakter powiązań między poszczególnymi składnikami szeregu czasowego: $Y_t = TC_t * S_t * I_t$. Ostateczny efekt dekompozycji z zastosowaniem metody Census X-11 jest uzyskiwany w wyniku wielokrotnego szacowania w celu otrzymania coraz lepszych estymatorów poszczególnych składników, co jest najważniejszym ulepszeniem metody X-11 w stosunku do klasycznej dekompozycji sezonowej [7, 9].

Oprócz estymacji głównych składników szeregu w celu testowania istotności zmienności sezonowej zastosowano analizę wariancji wraz z testem F [9] oraz obliczono procentowe zmiany z miesiąca na miesiąc szeregu czasowego oraz poszczególnych jego składowych w zależności od czasu trwania zmian.

W następnym etapie przeprowadzono analizę kształtowania się przyrostów cen. W ocenie ich zmienności, ze względów matematycznych, wykorzystuje się najczęściej logarytmowane stopy zwrotu $r_i = \ln\left(\frac{Y_i}{Y_{i-1}}\right)$ ukazujące procentowe zmiany cen (Y) z okresu na okres. Także w tym przypadku obliczono różne pozycyjne i klasyczne miary zmienności pomocne w formułowaniu wniosków na temat charakteru zmienności w badanych podokresach. Syntetyczną miarą zmienności i ryzyka dla okresu rocznego może być w takim przypadku odchylenie standardowe postaci: $\sigma = [Z * \left(\frac{1}{n-2}\right) \sum_{i=2}^n (r_i - \bar{r})^2]^{0,5}$, gdzie $\bar{r} = \sum_{i=2}^n r_i$; stanowi przeciętną stopę zwrotu w badanym okresie. Symbol Z jest liczbą okresów w roku (12), dzięki której można wyliczyć wartość współczynnika zmienności dla okresu całego roku. W celu porównania zmienności cen przed i po wstąpieniu do

struktur unijnych wykorzystano również statystykę testową Fishera-Snedecora służącą testowaniu hipotezy o równości wariancji [15].

Jak wskazują różni autorzy [10, 12], racjonalnym jest rozumowanie, że producenci potrafią rozróżnić regularny charakter zmian związany z elementami deterministycznymi takimi jak trend (t) czy sezonowość (D). Na tej podstawie producenci generują probabilistyczną ocenę o przewidywalnych i nieprzewidywalnych elementach cen. W podejściu tym rozróżnia się przewidywalny i nieprzewidywalny komponent zmienności szeregów czasowych. W związku z czym przewidywalny składnik zmienności cen, związany w głównej mierze z trendem i sezonowością, nie powinien być brany pod uwagę w ocenie stopnia ryzyka, a uwzględniany powinien być jedynie jej stochastyczny komponent. Do analizy kształtowania się tego komponentu wykorzystano model następującej postaci [4]:

$$\ln\left(\frac{Y_t}{Y_{t-1}}\right) = \alpha_0 + \alpha_1 t + \alpha_2 t^2 + \beta_1 \ln\left(\frac{Y_{t-1}}{Y_{t-2}}\right) + \beta_2 \ln(Y_{t-2}) + \sum_{k=1}^{11} \gamma_k D_k + \varepsilon_t.$$

Ocena kształtowania się reszt otrzymanych z modelu z wykorzystaniem wcześniej wymienionych statystyk stanowiły podstawę oceny stochastycznej zmienności rozpatrywanych cen¹. Zmienność ta może być traktowana jako odzwierciedlenie stopnia czystego – w sensie probabilistycznym – ryzyka cenowego, z którym mają do czynienia uczestnicy rynku.

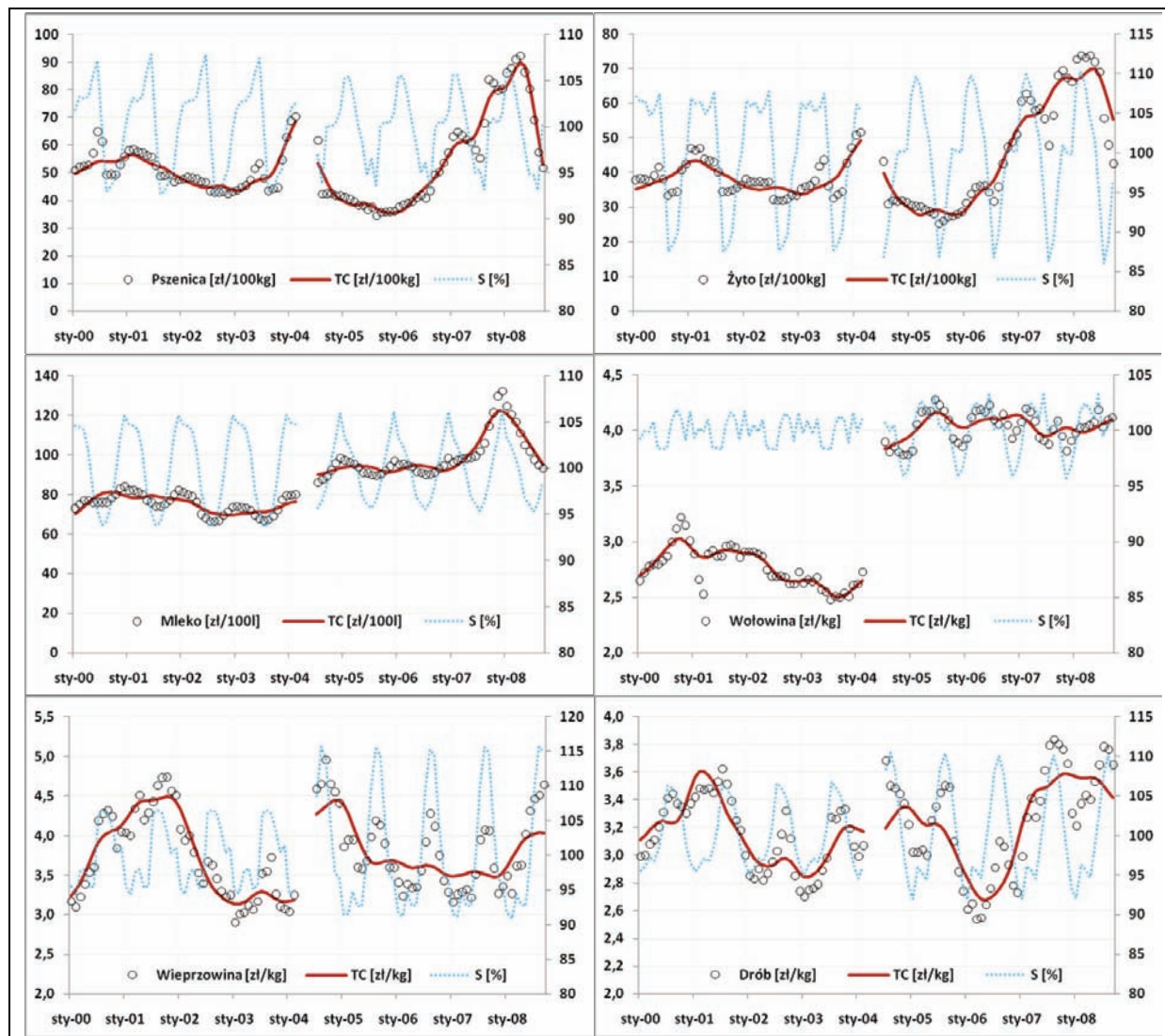
Zmienność cen towarów rolnych

Wyniki analizy zmienności poziomów wziętych pod uwagę cen towarów rolnych przedstawiono graficznie na rysunku 1 oraz w tabelach 1 i 2. Porównując kształtowanie się cen w I i II okresie analitycznym łatwo dostrzec w przypadku niektórych towarów dość wyraźne różnice w poziomach cen, przebiegu ich trendów i nasileniu wahań sezonowych. Charakter tych różnic jest wysoce niejednorodny i zależy od rodzaju towaru. W przypadku pszenicy i żyta uwagę zwraca przede wszystkim znaczny wzrost zmienności cen będący głównie wynikiem gwałtownego skoku ich poziomu w 2007 r., przy zbliżonych wartościach średniokwartalnych i dość podobnych wahaniami sezonowych.

Z kolei ceny mleka, a szczególnie wołowiny, były w II okresie na wyraźnie wyższych poziomach niż w okresie I. W przypadku cen skupu żywca wołowego nasileniu w II okresie uległa także ich sezonowość. Widoczne jest również zwiększenie amplitudy wahań sezonowych cen skupu żywca wieprzowego i drobiowego. Występujące w przeszłości zmiany związane z cyklami produkcyjnymi zostały zachowane natomiast zmianom ulegały ich amplitudy czego nie można bezpośrednio wiązać z faktem wstąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej.

¹ Z uwagi na zbyt krótkie podokresy zrezygnowano ze zmiennej t^2 .

Rysunek 1. Kształtowanie się miesięcznych cen skupu głównych towarów rolnych w Polsce przed i po akcesji do UE wraz z długookresowym trendem (TC – lewa oś) oraz procentowymi wskaźnikami wahań sezonowych (S – prawa oś)



Źródło: Obliczenia własne.

Spostrzeżenia nasuwające się w wyniku analizy graficznego obrazu kształtowania się rozpatrywanych cen znajdują potwierdzenie w wartościach statystyk opisowych i testowych zamieszczonych w tabeli 1. Najważniejsze z nich to fakt, że jedynie w przypadku rynku wołowiny i rynku mleka nastąpiły statystycznie istotne zmiany poziomu cen skupu (test Wilcozona) mimo, że praktycznie wszędzie (oprócz rynku trzody i drobiu) zakres zmienności (statystyki opisowe) i rozkłady (rys. 2) uległy znacznym zmianom.

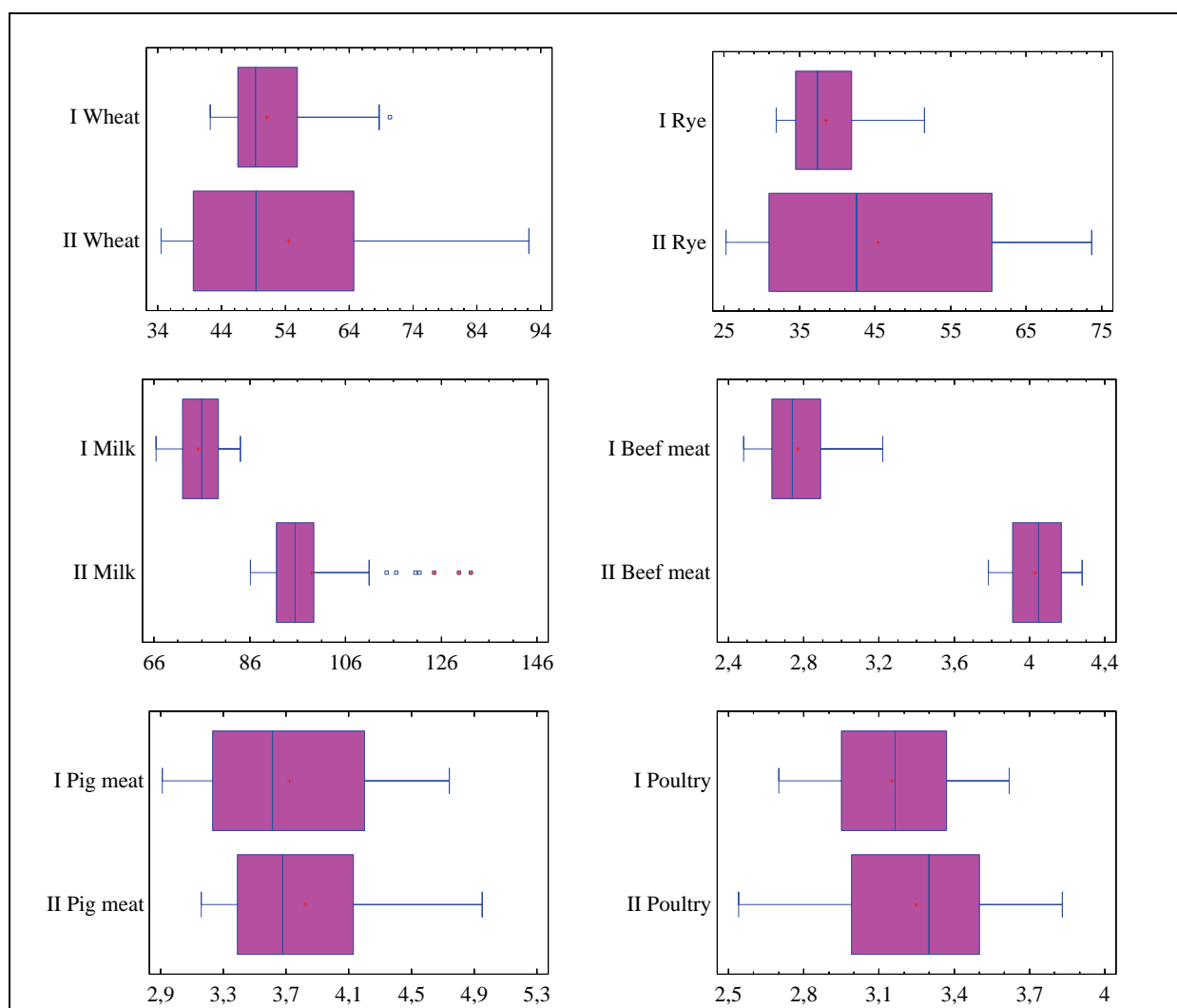
Tabela 1. Podstawowe statystyki obliczone dla miesięcznych cen towarów rolnych przed (I) i po akcesji do UE (II)

Rodzaj statystyki	Pszenica		Żyto		Mleko	
	I	II	I	II	I	II
Średnia	51,05	54,56	38,47	45,49	75,19	99,01
Mediana	49,32	46,45	37,42	39,41	76,00	95,62
Odchylenie standardowe	6,79	18,24	4,96	16,49	4,95	11,01
Rozstęp	28,14	57,64	19,61	48,36	17,58	46,02
Odchylenie ćwiartkowe	9,29	25,06	7,34	29,52	7,45	7,85
Test Jarque-Bera	19,42	35,15	23,49	41,27	32,31	24,35
Klasyczny wsp. zmienności	13,31	33,44	12,90	36,25	6,58	11,12
Pozycyjny wsp. zmienności	18,84	53,96	19,62	74,91	9,80	8,21
Test Wilcoxon	W = 1169	p= 0,47	W = 1351	p= 0,61	W = 2550	p=0,00
Statystyka F testu stabilnej sezonowości	F=8,60 p=0,00	F=3,16 p=0,00	F=23,7 p=0,00	F=8,10 p=0,00	F=220 p=0,00	F=65,3 p=0,00
Rodzaj statystyki	Wołowina		Wieprzowina		Drób	
	I	II	I	II	I	II
Średnia	2,77	4,03	3,72	3,80	3,15	3,24
Mediana	2,74	4,05	3,61	3,66	3,16	3,28
Odchylenie standard.	0,18	0,14	0,54	0,47	0,25	0,37
Rozstęp	0,74	0,50	1,83	1,79	0,92	1,29
Odchylenie ćwiartkowe	0,26	0,26	0,97	0,73	0,42	0,51
Test Jarque-Bera	25,07	35,00	37,75	30,61	36,52	32,98
Klas. wsp. zmienności	6,46	3,41	14,58	12,28	8,01	11,45
Poz. wsp. zmienności	9,49	6,42	26,83	19,97	13,27	15,53
Test Wilcoxon	W = 2550	p=0,00	W = 1452	p=0,23	W = 1516	p=0,10
Statystyka F testu stabilnej sezonowości	F=1,3 p=0,29	F=13,3 p=0,00	F=15,2 p=0,00	F=35,6 p=0,00	F=27,2 p=0,00	F=37,8 p=0,00

Źródło: Obliczenia własne.

Niejednolity charakter zmian w kształtowaniu się analizowanych cen towarów rolnych w okresie przed i po akcesji znajduje również odzwierciedlenie w przedstawionych na rysunku 2 rozkładach tych cen. Zaobserwować można różnice w poziomach tendencji centralnych (mleko, wołowina) a także w zakresie w jakim te zmiany zachodzą. Znaczna liczba wartości odstających w rozkładzie cen mleka uzupełniona o analizę graficzną z rysunku 1 wskazuje, że wzrost cen mleka na przełomie roku 2007/2008 miał charakter incydentalny.

Rysunek 2. Rozkłady cen towarów rolnych przed (I) i po akcesji do UE (II)



Źródło: Obliczenia własne.

Uzupełnienie badań w zakresie zmienności cen stanowią wyniki zawarte w tabeli 2, dotyczące przeciętnych, względnych zmian analizowanych szeregów cenowych w zależności od analizowanego horyzontu zmian. Wskazują one, że zakres zmienności zależy od horyzontu, w jakim są one oceniane oraz faktu, czy uwzględnia się deterministyczny czynnik jakim jest sezonowość. Ogólnie można wskazać, że nie licząc cen skupu żywca wołowego w okresie poakcesyjnym, nastąpił wzrost zmienności cen pozostałych towarów, do czego w znaczącym stopniu (na rynku mięsa) przyczyniło się nasilenie wahań sezonowych.

Tabela 2. Średnie procentowe zmiany szeregów czasowych cen nominalnych towarów rolnych (Y) i szeregów oczyszczonych z wahań sezonowych (TCI) w zależności od czasu trwania zmiany w miesiącach

Zmienna	Czas zmian	Pszenica		Żyto		Mleko		Wołowina		Wieprzowina		Drób	
		I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
Y	1	4,22	5,24	4,90	6,27	2,04	2,33	2,27	1,85	4,26	4,97	2,68	3,73
	3	10,75	11,89	12,46	14,02	5,62	6,11	4,42	3,49	9,02	11,06	6,18	8,84
	6	11,37	19,12	14,76	21,94	8,41	9,69	6,06	4,34	12,59	14,84	9,21	12,98
	12	14,01	34,81	13,69	37,67	5,70	8,61	5,93	3,05	15,63	8,40	8,72	13,67
TCI	1	3,22	4,90	3,07	4,98	1,04	1,51	2,03	1,14	3,22	2,97	1,87	2,36
	3	8,16	10,74	6,92	10,74	2,47	4,11	4,12	2,09	6,55	4,93	3,97	4,89
	6	9,05	17,91	9,54	17,83	4,00	7,03	5,44	2,83	9,12	6,16	6,45	7,35
	12	14,07	34,83	13,71	37,68	5,70	8,62	5,89	3,06	15,65	8,42	8,72	13,67

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela 3. Podstawowe statystyki obliczone dla stóp zwrotu miesięcznych cen towarów rolnych przed (I) i po akcesji do UE (II)

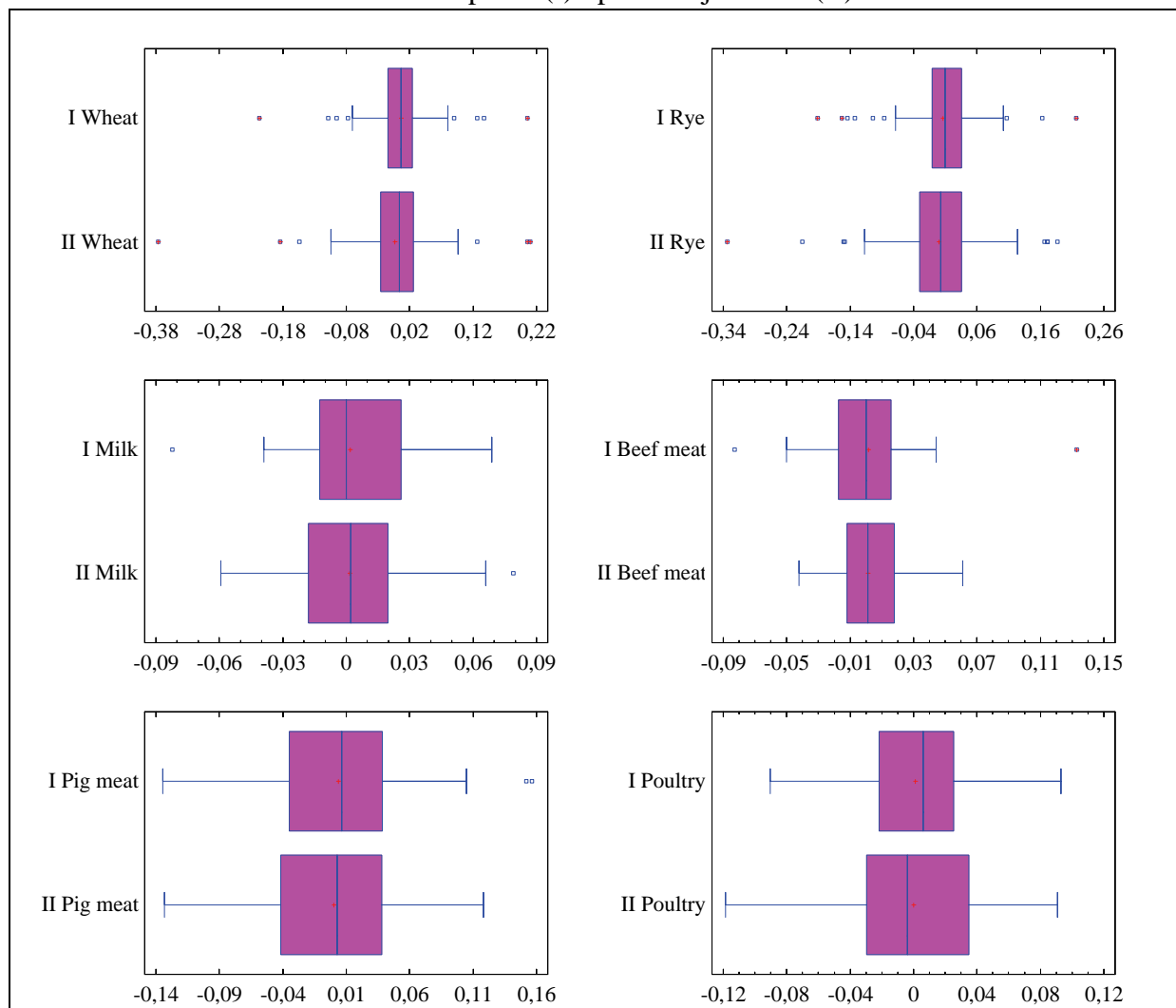
Rodzaj statystyki	Pszenica		Żyto		Mleko	
	I	II	I	II	I	II
Średnia	0,006	-0,004	0,006	0,000	0,002	0,002
Mediana	0,007	0,004	0,010	0,003	0,000	0,002
Odchylenie standardowe	0,064	0,088	0,072	0,094	0,027	0,030
Rozstęp	0,422	0,587	0,407	0,521	0,151	0,138
Odchylenie ćwiartkowe	0,038	0,052	0,046	0,066	0,039	0,038
Roczne odch. standardowe	0,22	0,30	0,25	0,33	0,09	0,10
Test Jarque-Bera	1,02	44,15	2,45	5,31	7,95	16,48
Test F istotności wariancji	F=0,54 p=0,03		F = 0,59 p= 0,07		F = 0,81 p= 0,47	
Test K-S	K-S= 0,8 ; p= 0,54		K-S= 1,0 ; p= 0,27		K-S= 0,5 ; p= 0,96	
Rodzaj statystyki	Wołowina		Wieprzowina		Drób	
	I	II	I	II	I	II
Średnia	0,001	0,001	0,004	0,000	0,0010	-0,0002
Mediana	0,000	0,001	0,006	0,003	0,0062	-0,0041
Odchylenie standardowe	0,033	0,023	0,059	0,062	0,0336	0,0467
Rozstęp	0,216	0,103	0,291	0,251	0,183	0,209
Odchylenie ćwiartkowe	0,033	0,030	0,073	0,080	0,047	0,065
Roczne odch. standardowe	0,12	0,08	0,205	0,215	0,12	0,16
Test Jarque-Bera	9,42	20,79	10,72	26,99	12,36	20,07
Test F istotności wariancji	F = 2,12 p= 0,01		F = 0,91 p= 0,75		F = 0,52 p= 0,02	
Test K-S	K-S= 0,6 ; p= 0,86		K-S= 0,5 ; p= 0,96		K-S= 1,0 ; p= 0,27	

Źródło: Obliczenia własne.

Oprócz analizy zmienności poziomów cen istotne znaczenie w ocenie stopnia ryzyka cenowego, z jakim mają do czynienia uczestnicy danego rynku, pełni analiza zmienności samych względnych przyrostów cen, ujętych w postaci stóp zwrotu (tab. 3, rys. 3). Obliczone wartości podstawowych statystyk dla stóp zwrotu oraz kształtowanie się ich rozkładów w odniesieniu do analizowanych towarów rolnych wskazują raczej na wzrost tak rozumianego ryzyka na rynku

zbóż i rynku żywca drobiowego (test istotności wariancji F). Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia na rynku żywca wołowego, gdzie zanotowano statystyczne obniżenie zmienności stóp zwrotu po integracji z UE. W przypadku pozostałych rynków wyniki nie są już tak jednoznaczne. Oczywiście musimy brać pod uwagę naiwny sposób podejścia do oceny ryzyka wynikający z faktu, że stopy zwrotu w znacznym stopniu zanieczyszczone są składnikiem sezonowym.

Rysunek 3. Rozkłady stóp zwrotu miesięcznych cen towarów rolnych przed (I) i po akcesji do UE (II)



Źródło: Obliczenia własne.

Wnioski wynikające z analizy zmienności stochastycznej wspomnianych stóp zwrotu opartej na ocenie kształtowania się składnika rezydualnego w przyjętym modelu analitycznym (tab. 4) nieznacznie odbiegają od wniosków formułowanych wyżej, stanowiąc jednocześnie ich uzupełnienie. Po pierwsze, poziom ryzyka cenowego nie jest już tak znaczny jeżeli uwzględnimy możliwość przewidywania zmian. Nadal jest największy na rynku zbóż, ale jego przeciętny po-

ziom dla okresu rocznego po wstąpieniu do UE np. dla pszenicy wynosi nie 30% (podejście naiwne, tab. 3), ale 18% (tab. 4).

Po drugie, podobnie jak wskazywały poprzednie analizy, nastąpiło obniżenie ryzyka cenowego na rynku żywca wołowego natomiast zmiany na pozostałych rynkach są statystycznie nieistotne, chociaż wzrost ryzyka na rynku zbóż jest nadal obserwowalny. Uogólniając, upoważnia to do stwierdzenia, że czyste ryzyko cenowe, z którym mieli do czynienia producenci rolni w okresie po akcesji do UE, nie uległo ograniczeniu.

Tabela 4. Podstawowe statystyki obliczone dla wartości rezydualnych z oszacowań przyjętego modelu estymacji stóp zwrotu miesięcznych cen surowców rolnych przed akcesją (I) i po akcesji do UE (II)

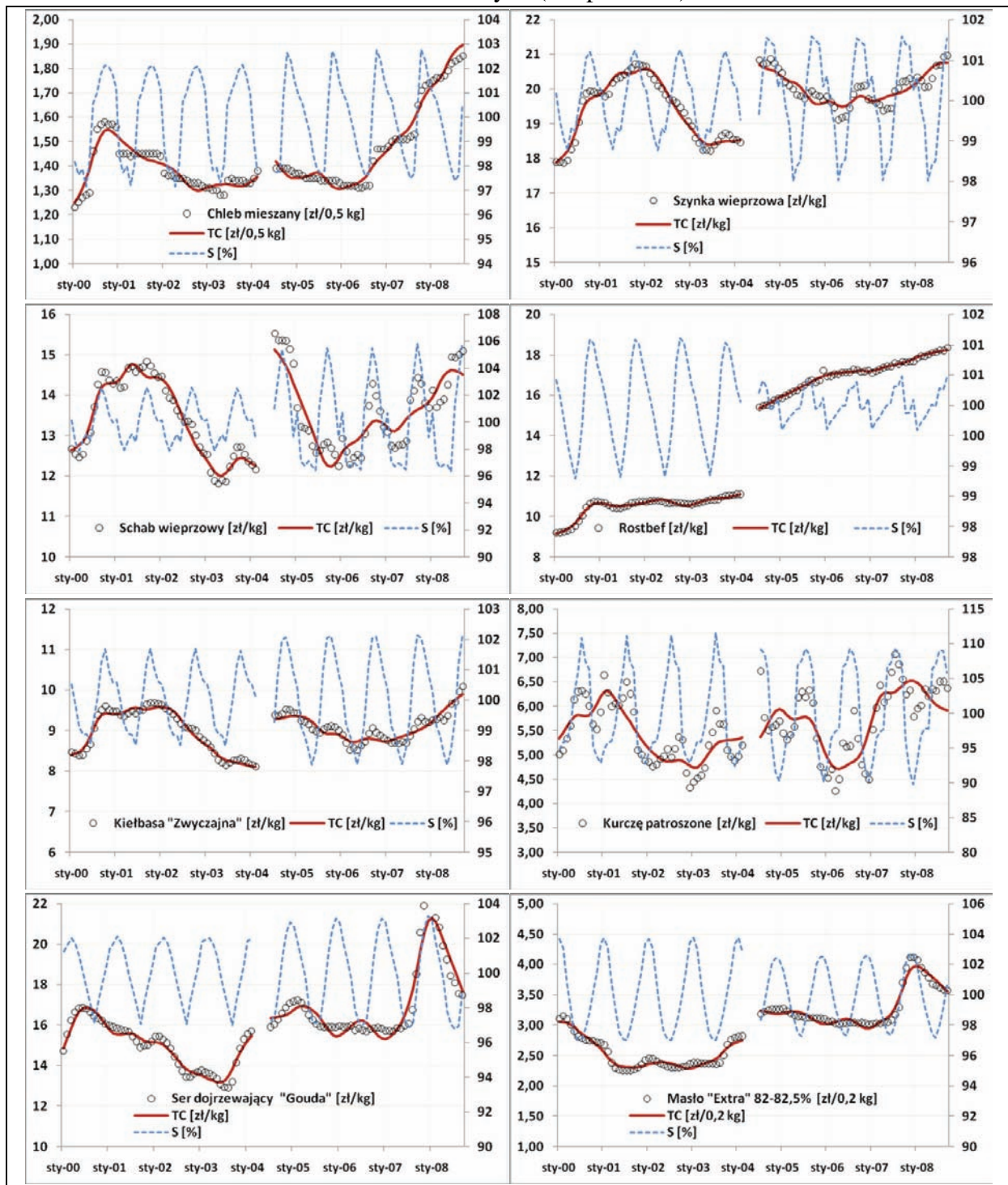
Rodzaj statystyki	Pszenica		Żyto		Mleko	
	I	II	I	II	I	II
Odchylenie standardowe	0,042	0,052	0,039	0,048	0,010	0,011
Rozstęp	0,255	0,345	0,187	0,264	0,046	0,059
Odchylenie ćwiartkowe	0,035	0,047	0,041	0,051	0,013	0,013
Roczne odch. standardowe	0,147	0,181	0,134	0,167	0,034	0,038
Test Jarque-Bera	1,589	16,336	12,193	5,613	17,285	10,933
Test F istotności wariancji	F = 0,66 p= 0,15		F = 0,65 p= 0,14		F = 0,80 p= 0,44	
Rodzaj statystyki	Wołowina		Wieprzowina		Drób	
	I	II	I	II	I	II
Odchylenie standardowe	0,025	0,011	0,038	0,037	0,025	0,027
Rozstęp	0,157	0,044	0,183	0,150	0,103	0,154
Odchylenie ćwiartkowe	0,026	0,013	0,054	0,053	0,040	0,031
Roczne odch. standardowe	0,088	0,039	0,133	0,128	0,086	0,095
Test Jarque-Bera	1,380	25,238	23,279	26,436	28,820	6,723
Test F istotności wariancji	F = 5,08 p= 0,00		F = 1,08 p= 0,78		F = 0,82 p= 0,48	

Źródło: Obliczenia własne.

Zmienność cen produktów spożywczych

Analizę zmienności cen podstawowych produktów żywnościowych przeprowadzono w takiej samej konwencji jaką przyjęto w odniesieniu do towarów rolnych (rys. 4, 5, 6 oraz tab. 5, 6, 7 i 8), przy czym główną uwagę skupiono na identyfikacji różnic i podobieństw we wzorcach kształtowania się tych dwóch rodzajów cen.

Rysunek 4. Kształtowanie się miesięcznych cen detalicznych podstawowych produktów żywnościowych w Polsce przed i po akcesji do UE wraz z długookresowym trendem (TC – lewa oś) oraz procentowymi wskaźnikami wahań sezonowych (S – prawa oś)



Źródło: Obliczenia własne.

Podobnie jak w przypadku towarów rolnych, różnice w poziomach cen, przebiegu ich trendów i nasileniu wahań sezonowych wziętych pod uwagę produktów żywnościowych nie były jednolite, aczkolwiek należy zauważyć, że wzorce kształtowania się cen produktów wytwarzanych na bazie tego samego surowca, takich jak szynka, schab i kielbasa zwyczajna, czy ser „Gouda” i masło, wykazywały dość daleko idące podobieństwa. Ogólnie, ceny detaliczne produktów żywnościowych, przy wyraźnym mniejszym nasileniu wahań sezonowych (nie licząc cen kurcząt patroszonych), odzwierciedlały do pewnego stopnia tendencje spadkowe bądź wzrostowe (z pewnym opóźnieniem) widoczne w kształtowaniu się cen towarów rolnych stanowiących surowiec do ich wytwarzania. Podkreślić należy, że udział wahań sezonowych w całkowitej zmienności cen detalicznych zależał od stopnia przetworzenia danego produktu.

Tabela 5. Podstawowe statystyki obliczone dla miesięcznych cen detalicznych produktów żywnościowych przed (I) i po akcesji do UE (II)

Rodzaj statystyki	Chleb mieszany pszenno-żytni, 500 g		Szynka wieprzowa gotowana, 1 kg		Mięso wieprzowe z kością – schab środkowy, 1 kg		Mięso wołowe (rostbef), 1 kg	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Średnia	1,38	1,49	19,36	20,02	13,40	13,57	10,53	17,07
Mediana	1,35	1,39	19,64	20,02	13,36	13,42	10,70	17,18
Odchylenie standardowe	0,09	0,18	0,91	0,47	0,99	0,94	0,51	0,76
Rozstęp	0,35	0,54	2,85	1,85	3,01	3,11	1,89	2,85
Odchylenie ćwiartkowe	0,12	0,31	1,58	0,62	1,83	1,51	0,30	1,86
Test Jarque-Bera	27,40	35,79	40,27	26,99	42,76	34,75	25,87	27,97
Klasyczny wsp. zmienności	6,52	12,08	4,70	2,35	7,39	6,93	4,81	4,47
Pozycyjny wsp. zmienności	8,89	22,30	8,04	3,10	13,70	11,25	2,81	10,83
Test Wilcoxon	W = 1705 p = 0,00		W = 1791 p = 0,00		W = 1430 p = 0,29		W = 2550 p = 0,00	
Statystyka F testu stabilnej sezonowości	F=10,54 p=0,00	F=17,59 p=0,00	F=38,16 p=0,00	F=31,77 p=0,00	F=31,99 p=0,00	F=21,57 p=0,00	F=9,31 p=0,00	F=2,20 p=0,04
Rodzaj statystyki	Kielbasa „Zwyczajna”, 1 kg		Kurczę patroszone, 1 kg		Ser dojrzewający „Gouda”, 1 kg		Masło „Extra”, 200 g	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Średnia	8,96	9,09	5,41	5,74	14,97	17,10	2,53	3,30
Mediana	9,06	9,07	5,26	5,85	15,17	16,05	2,38	3,14
Odchylenie standardowe	0,55	0,36	0,61	0,70	1,17	1,90	0,26	0,34
Rozstęp	1,57	1,57	2,31	2,79	3,94	6,46	0,90	1,10
Odchylenie ćwiartkowe	1,08	0,51	1,04	1,00	2,11	1,61	0,42	0,53
Test Jarque-Bera	44,45	17,98	34,95	30,32	35,90	26,60	30,12	28,63
Klasyczny wsp. zmienności	6,14	3,96	11,28	12,20	7,82	11,11	10,28	10,30
Pozycyjny wsp. zmienności	11,92	5,62	19,77	17,09	13,91	10,03	17,65	16,88
Test Wilcoxon	W=1382 p=0,47		W=1666 p=0,01		W = 2191 p= 0,00		W = 2487 p= 0,00	
Statystyka F testu stabilnej sezonowości	F=27,75 p=0,00	F=34,91 p=0,00	F=17,31 p=0,00	F=10,51 p=0,00	F=10,41 p=0,00	F=15,52 p=0,00	F=28,15 p=0,00	F=13,63 p=0,00

Źródło: Obliczenia własne.

Tabela 6. Średnie procentowe zmiany szeregów czasowych cen nominalnych produktów żywnościowych (Y) i szeregów oczyszczonych z wahań sezonowych (TCI) w zależności od czasu trwania zmiany w miesiącach

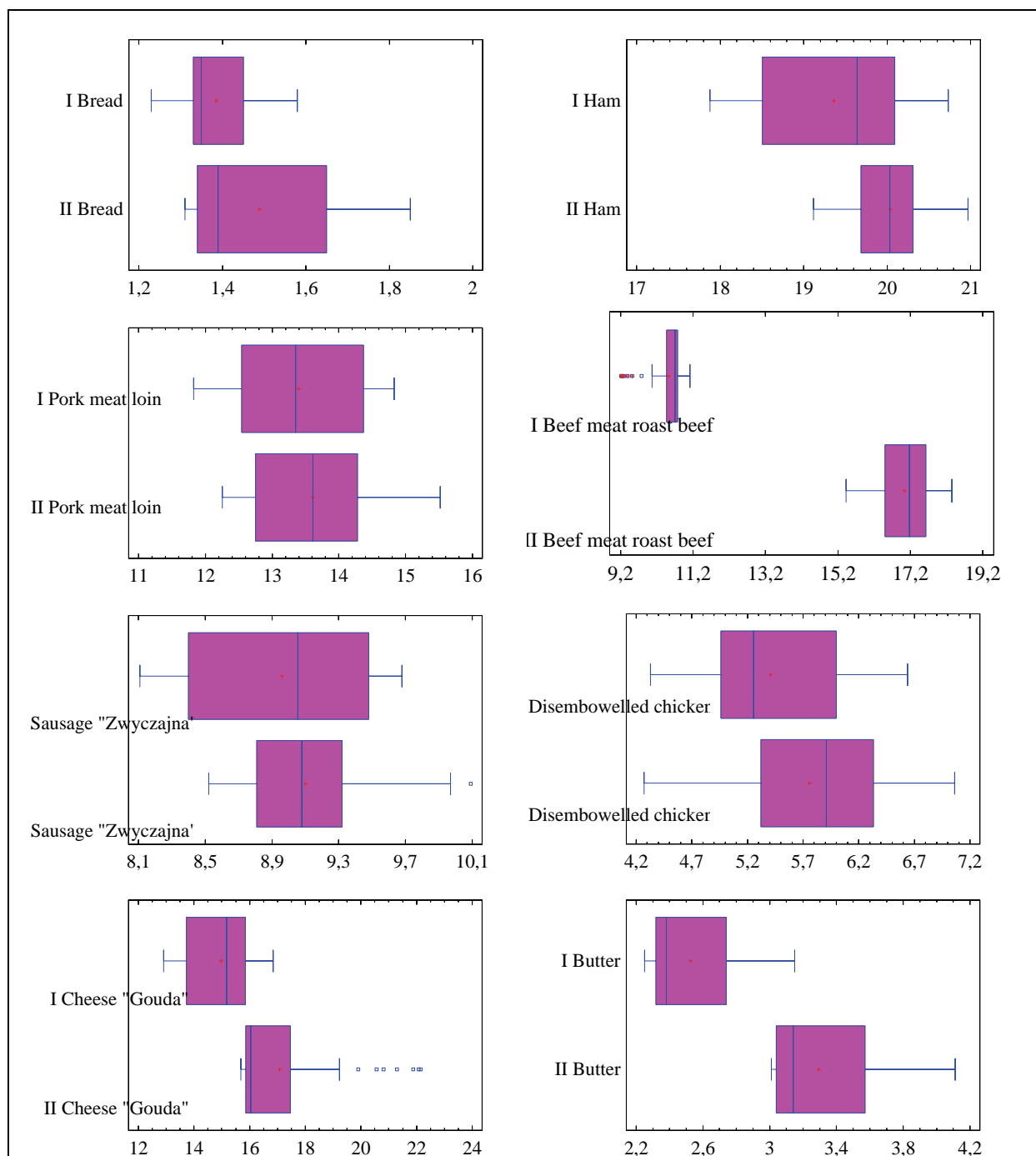
Zmienna	Czas zmiany	Chleb mieszany pszenno-żytni, 500 g		Szynka wieprzowa gotowana, 1 kg		Mięso wieprzowe z kością – schab środkowy, 1 kg		Mięso wołowe (rostbef), 1 kg	
		I	II	I	II	I	II	I	II
Y	1	1,20	0,82	0,69	0,68	1,29	0,68	0,61	0,51
	3	3,29	2,54	2,02	1,62	3,33	1,62	1,79	1,13
	6	5,97	5,19	3,69	2,39	5,67	2,39	3,28	2,11
	12	6,48	10,82	5,87	2,59	7,78	2,59	3,74	3,93
TCI	1	1,22	1,08	0,58	0,53	0,92	0,53	0,61	0,45
	3	3,01	2,98	1,65	1,01	2,64	1,01	1,74	1,08
	6	5,01	5,68	3,21	1,52	4,76	1,52	3,09	2,07
	12	6,48	10,83	5,85	2,60	7,77	2,60	3,75	3,93
Zmienna	Czas zmiany	Kielbasa „Zwyczajna”, 1 kg		Kurczę patroszone, 1 kg		Ser dojrzewający „Gouda”, 1 kg		Masło „Extra” 200 g	
		I	II	I	II	I	II	I	II
Y	1	0,90	0,97	4,09	5,21	1,48	1,65	1,49	1,20
	3	2,39	2,29	9,20	10,12	3,95	4,72	4,31	3,53
	6	4,24	3,46	11,44	13,83	5,68	8,14	7,54	6,47
	12	6,70	4,34	11,48	15,54	7,84	10,10	9,56	10,03
TCI	1	0,68	0,71	3,07	4,45	1,27	1,60	1,28	1,27
	3	1,96	1,50	6,01	7,06	3,42	4,62	3,46	3,66
	6	3,74	2,53	7,91	9,35	5,67	8,25	6,46	6,43
	12	6,68	4,35	11,50	15,57	7,83	10,12	9,58	10,04

Źródło: Obliczenia własne.

Porównując wartości obliczonych statystyk dla poziomów cen detalicznych można stwierdzić, że znacznie częściej niż w przypadku cen skupu mamy do czynienia ze statystyczną różnicą poziomów cen pomiędzy okresem przed- i poakcesyjnym. Wynikać to może ze znacznego wzrostu pozasurowcowych kosztów produkcji po wstąpieniu Polski do UE.

Zmienność (wsp. zmienności, zmiany procentowe) miesięcznych cen detalicznych produktów żywnościowych niekiedy wcale nie ustępowała zmienności cen towarów rolnych (tab. 5, 6; rys. 5). Biorąc pod uwagę okres przed wstąpieniem do UE i okres po integracji to kierunki zmian zależą od rynku. Jedyne widoczne zmiany to wzrost zmienności cen chleba i spadek zmienności cen tych produktów dla których surowiec stanowi mięso wieprzowe. W pierwszym przypadku jest to konsekwencją wzrostu cen zbóż a w drugim ograniczenia wahań cyklicznych na rynku trzody i silnej presji importowej będącej konsekwencją umocnienia złotego.

Rysunek 5. Rozkłady cen detalicznych produktów żywnościowych przed (I) i po akcesji do UE (II)



Źródło: Obliczenia własne.

Wnioski jakie można sformułować w oparciu o analizę stóp zwrotu (przystaw) cen detalicznych znacznie odbiegają od wniosków wysuwanych na podstawie analizy poziomów tychże cen. Dotyczy to zarówno zmienności pierwszych różnic jak i stochastycznej zmienności szacowanej w oparciu o reszty modelu autoregresyjnego. Zmienność cen chleba po wstąpieniu Polski do UE wcale nie jest większa niż przed tym faktem jak to wynika z analizy poziomów,

ale się obniżyła (tab. 7) lub jest na podobnym poziomie (tab. 8). W oparciu o wyniki przedstawione w powyższych tabelach można napisać, że wzrost zmienności cen po integracji obejmuje większości pozostałych produktów żywnościowych (oprócz szynki i kiełbasy).

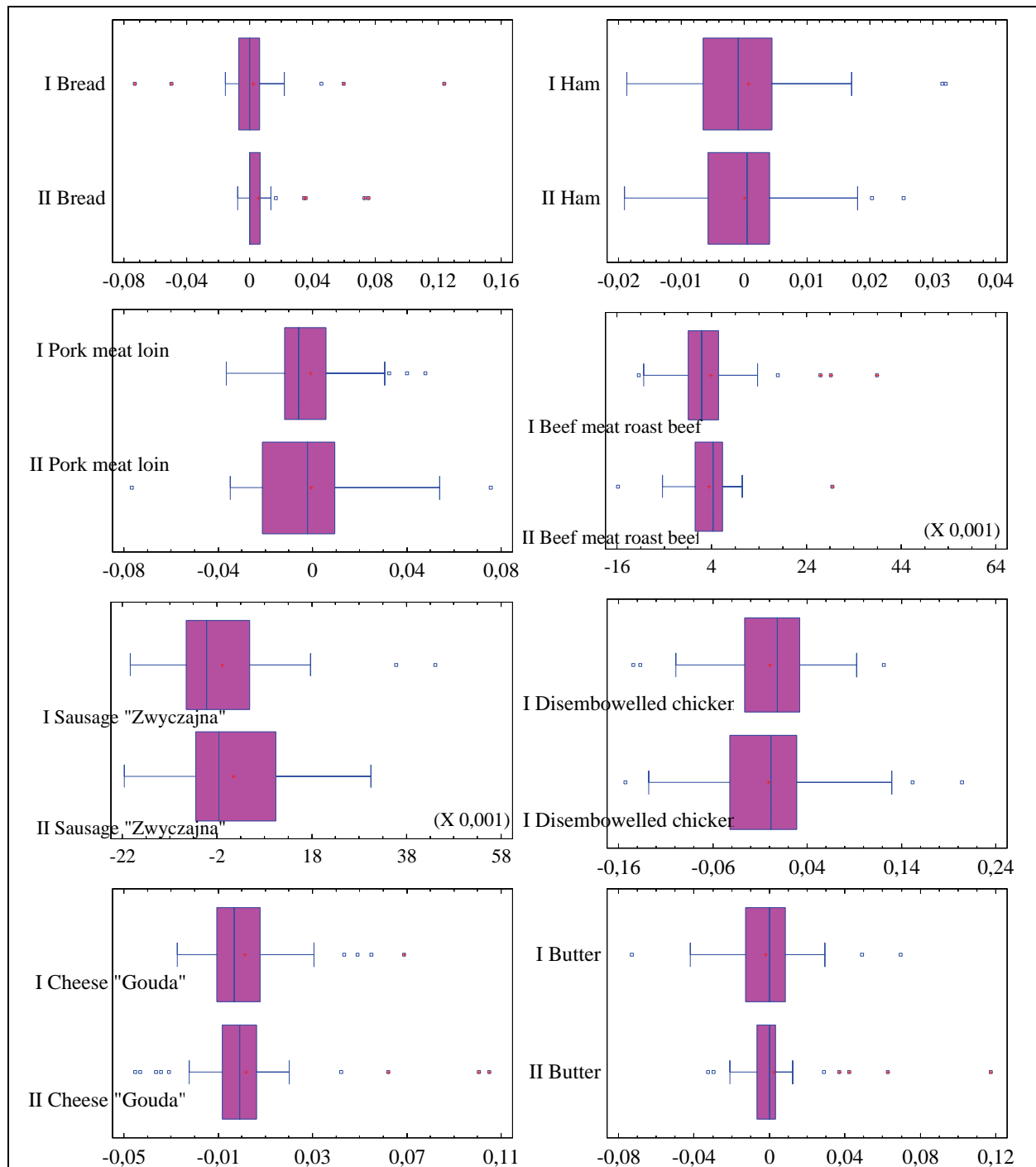
Należy też zauważyć, że w okresie poakcesyjnym wzrosła, podobnie jak w przypadku towarów rolnych, odzwierciedlająca ryzyko cenowe, stochastyczna zmienność cen produktów żywnościowych. Oczywiście poziom tego ryzyka w horyzoncie rocznym na większości rynków jest około dwukrotnie niższy niż poziom ryzyka na powiązanych z nimi rynkach surowców. Jedynym wyjątkiem jest rynek mleka. Należy sądzić, że polityka rolna Unii Europejskiej prowadzona na tym rynku za pomocą kwot mlecznych przyczynia się do stabilności dochodów producentów niezależnie od sytuacji popytowo-podażowej na rynkach światowych produktów mlecznych. Odejście od kwotowania mleka w przyszłości skutkować może również większą zmiennością cen skupu mleka.

Tabela 7. Podstawowe statystyki obliczone dla stóp zwrotu miesięcznych cen detalicznych produktów żywnościowych przed (I) i po akcesji do UE (II)

Rodzaj statystyki	Chleb mieszany pszenno-żytni, 500 g		Szynka wieprzowa gotowana, 1 kg		Mięso wieprzowe z kością – schab środkowy, 1 kg		Mięso wołowe (rostbef), 1 kg	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Średnia	0,002	0,006	0,001	0,000	-0,001	-0,001	0,004	0,003
Mediana	0,000	0,000	-0,001	0,000	-0,006	-0,003	0,002	0,004
Odchylenie standardowe	0,025	0,017	0,010	0,009	0,017	0,028	0,009	0,006
Rozstęp	0,197	0,083	0,051	0,044	0,084	0,152	0,050	0,045
Odchylenie ćwiartkowe	0,013	0,007	0,011	0,010	0,017	0,031	0,006	0,006
Roczne odch. standard.	0,088	0,058	0,034	0,031	0,059	0,095	0,032	0,021
Test Jarque-Bera	204,06	200,32	13,55	13,70	15,27	8,91	39,44	43,32
Test F istotności war.	F= 2,35 ; p= 0,00		F= 1,18 ; p= 0,55		F= 0,38 ; p= 0,00		F= 2,22 ; p= 0,01	
Test K-S	K-S=2,85 p=0,00		K-S = 0,55 p=0,92		K-S =0,99 p=0,28		K-S =1,16 p=0,13	
Rodzaj statystyki	Kiełbasa „Zwyczajna”, 1 kg		Kurczę patroszone, 1 kg		Ser dojrzewający „Gouda”, 1 kg		Masło „Extra”, 200 g	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Średnia	-0,001	0,001	0,001	-0,001	0,001	0,002	-0,002	0,002
Mediana	-0,004	-0,002	0,008	0,004	-0,003	-0,001	0,000	0,000
Odchylenie standardowe	0,012	0,012	0,054	0,070	0,021	0,028	0,022	0,023
Rozstęp	0,064	0,052	0,266	0,357	0,096	0,150	0,142	0,150
Odchylenie ćwiartkowe	0,013	0,015	0,058	0,071	0,018	0,014	0,021	0,010
Roczne odch. standard.	0,042	0,042	0,186	0,243	0,071	0,097	0,078	0,080
Test Jarque-Bera	24,16	21,40	11,54	10,20	18,22	46,93	0,04	274,48
Test F istotności war.	F= 1,01 ; p= 0,96		F= 0,59 ; p= 0,07		F= 0,16 ; p= 0,00		F=0,95 p= 0,88	
Test K-S	K-S =0,87 p=0,44		K-S =0,67 p=0,76		K-S =1,50 p=0,02		K-S =1,06 p=0,21	

Źródło: Obliczenia własne.

Rysunek 6. Rozkłady stóp zwrotu miesięcznych detalicznych cen produktów żywnościowych przed (I) i po akcesji do UE (II)



Źródło: Obliczenia własne.

Tabela 8. Podstawowe statystyki obliczone dla wartości rezydualnych z oszacowań przyjętego modelu estymacji stóp zwrotu miesięcznych cen detalicznych produktów żywnościowych przed akcesją (I) i po akcesji do UE (II)

Rodzaj statystyki	Chleb mieszany pszenno-żytni, 500 g		Szynka wieprzowa gotowana, 1 kg		Mięso wieprzowe z kością – schab środkowy, 1 kg		Mięso wołowe (rostbef), 1 kg	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Odchylenie standardowe	0,017	0,020	0,005	0,006	0,009	0,019	0,004	0,005
Rozstęp	0,102	0,126	0,024	0,025	0,044	0,104	0,021	0,030
Odchylenie ćwiartkowe	0,013	0,010	0,005	0,007	0,008	0,024	0,003	0,004
Roczne odch. standard.	0,058	0,068	0,016	0,019	0,032	0,067	0,014	0,017
Test Jarque-Bera	10,05	35,56	8,98	19,98	12,37	8,94	5,93	69,92
Test F istotności war.	F= 0,73 ; p= 0,28		F= 0,70 ; p= 0,23		F= 0,22 ; p= 0,00		F= 0,66 ; p= 0,15	
Rodzaj statystyki	Kielbasa „Zwyczajna”, 1 kg		Kurczę patroszone, 1 kg,		Ser dojrzewający „Gouda”, 1 kg		Masło „Extra”, 200 g	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Odchylenie standardowe	0,006	0,007	0,036	0,051	0,007	0,013	0,010	0,014
Rozstęp	0,029	0,033	0,179	0,271	0,038	0,062	0,047	0,095
Odchylenie ćwiartkowe	0,005	0,011	0,044	0,069	0,009	0,015	0,010	0,013
Roczne odch. standard.	0,021	0,026	0,126	0,176	0,025	0,043	0,033	0,047
Test Jarque-Bera	9,61	25,60	16,60	14,66	10,10	13,21	12,48	327,82
Test F istotności war.	F = 0,68 ; p= 0,20		F= 0,52 ; p= 0,02		F= 0,32 ; p= 0,00		F= 0,49 ; p= 0,02	

Źródło: Obliczenia własne.

Podsumowanie

Poziom analizowanych cen towarów rolnych i produktów żywnościowych po akcesji Polski do UE, z wyjątkiem dużego wzrostu cen wołowiny i mleka, nie uległ zmianom, które można byłoby uznać za trwały efekt integracji ze wspólnym rynkiem europejskim. Zaznaczyły się natomiast dość istotne różnice we wzorcach zmienności analizowanych cen. Na niektórych rynkach pewnej modyfikacji uległy przewidywalne komponenty zmienności cen, w szczególności wzorce sezonowości. Nie zmniejszyła się (oprócz wołowiny), jak można było oczekiwać, a wręcz przeciwnie raczej wzrosła, stochastyczna zmienność analizowanych cen skupu, co oznacza, że związane z nią ryzyko cenowe nie uległo ograniczeniu po akcesji Polski do UE. Sugeruje to, że wprowadzenie spójnych z unijnymi regulacji rynków rolnych nie miało liczącego się znaczenia dla ograniczenia się tego ryzyka. Podobnie należy interpretować zmiany cen detalicznych. W świetle tego konieczna jest permanentna analiza zmienności cen i aktualizowania stosownych parametrów służących ich trafnemu prognozowaniu.

Literatura

1. Andersen T.G., Bollerslev T., and Diebold, F.X., *Parametric and Nonparametric Volatility Measurement*, in L.P. Hansen and Y. Ait-Sahalia (eds.), *Handbook of Financial Econometrics*, Amsterdam: North-Holland, 2005.
2. Bollerslev T., *Generalised Autoregressive Conditional Heteroskedasticity*, *Journal of Econometrics*, 31, 1986, pp. 307-327.
3. Deaton A., and Laroque G., *On the Behaviour of Commodity Prices*, *Review of Economic Studies*, 59, 1992, pp. 1-23.
4. Dehn J., *The Effects on Growth of Commodity Price Uncertainty and Shocks*. Policy Research Working Paper 2455. World Bank, Washington, D.C., 2000.
5. Ferris J.N., *Agricultural Prices and Commodity Market Analysis*, Michigan State University Press, 2005, pp. 48-49.
6. Figiel S., *Efektywność rynków rolnych [w:] Rynek w ujęciu funkcjonalnym*, red. Rembisz W., Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2007, s. 231.
7. Findley D.F., Monsell, B.C., Bell W.R., Otto M.C., and Chen, B.C., *New Capabilities and Methods of the X-12-ARIMA Seasonal Adjustment Program*, U.S. Bureau of the Census, 1988.
8. Hamulczuk M., *Powiązania cen trzody chlewnej pomiędzy rynkiem polskim, duńskim i niemieckim*, [w:] *Zeszyty Naukowe SGGW, seria Problemy Rolnictwa Światowego*, tom 2 (XVII), Warszawa 2007, s. 195-206.
9. Kudrycka I., Radziukiewicz M., *Metody dekompozycji szeregów czasowych i analiza stabilności wskaźników sezonowości*, *Studia i Prace „Z prac ZBSE”*, Zeszyt 301, Warszawa 2004.
10. Moledina A.A., Roe T.L., Shane M., *Measurement of commodity price volatility and the welfare consequences of eliminating volatility*, Working Paper at the Economic Development Centre, University of Minnesota, 2003.
11. Offutt S.E., Blandford D., *Commodity market instability: Empirical techniques for analysis*, *Resources Policy*, Butterworth & Co Ltd. Elsevier, vol. 12(1), 1986, pp. 62-72.
12. Ramey G., Ramey V.A., *Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth*, *American Economic Review*, 85(5), 1995, pp. 1138-1151.
13. Rembeza J., Seremak-Bulge J., *Interakcja cen zbóż na rynku polskim z rynkami zagranicznymi*, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 4, 2007, s. 111-121.
14. Roche M. J., McQuinn K., *Grain price volatility in a small open economy*, *European Review of Agricultural Economics*, 30 (1), 2003, pp. 77-98.
15. Sobczyk M., *Statystyka*, PWN, Warszawa 2007.

Dylematy efektywności polskiego rolnictwa¹

Średnie roczne dochody polskich producentów rolnych liczone w cenach bieżących wzrosły około dwukrotnie w latach 2004-2007w porównaniu ze średnimi dochodami z lat 2001-2003. Do zaistnienia tego korzystnego zjawiska przyczynił się istotny wzrost kwot subsydiów dla gospodarstw i szybszy wzrost cen produktów rolniczych niż cen środków produkcji. Równoległe trwało jednak różnicowanie dochodów gospodarstw rolnych.

Średni roczny dochód netto z pracy w całej polskiej gospodarce narodowej wynosił w 2005 r. około 19 tys. zł na 1 osobę pracującą w pełnym wymiarze czasu pracy. Sporządzone analizy wskazują, że poziomu tego nie osiągnęły w latach 2004-2006 gospodarstwa osób fizycznych o wielkości 2-4 i 4-8 ESU, a ponadto nie odtwarzały one w pełni zużywającego się majątku trwałego, co stawia pod znakiem zapytania trwałość ich egzystencji w całym najbliższym 35-leciu (okres aktywności gospodarczej jednego pokolenia). Takich i jeszcze mniejszych gospodarstw było w Polsce aż około 84%, jeśli je odnieść do liczby 1470 tys. gospodarstw otrzymujących dopłaty bezpośrednie.

Dopiero gospodarstwa o wielkości 8-16 ESU osiągały dochód zbliżony do poziomu parytetowego i inwestowały (niekiedy prawdopodobnie obniżając nawet poziom życia) zapewniając reprodukcję rozszerzoną środków trwałych, choć na niewielką skalę. Statystyki informują, że jest 9,5% takich gospodarstw w stosunku do łącznej liczby gospodarstw korzystających z dopłat bezpośrednich.

Obecnie dość korzystna sytuacja gospodarstw o wielkości 8-16 ESU nie oznacza, że nie może ona ulec pogorszeniu. Postępuje bowiem wzrost średniego poziomu wynagrodzeń w kraju i jeśli zjawisko to będzie trwać nadal, wówczas warunki funkcjonowania charakteryzowanych gospodarstw ulegną pogorszeniu. Dochód z pracy własnej w prowadzonym gospodarstwie spadnie bowiem poniżej poziomu parytetowego, a zjawisko to będzie się nasilać w miarę upływu czasu. Poza tym, gospodarstwa te będą musiały inwestować, by: przeciwdziałać skutkom nasilającym się posuch, spełnić wymogi zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*) oraz tzw. dobrostanu zwierząt itd. Wtedy dość jednolita gru-

¹ W przygotowaniu tekstu wykorzystano materiały sporządzone przez W. Dzuna, Z. Floriańczyka, A. Kagana, J. Sobierajewską i M. Zielińskiego.

pa znacznie się dzielić na dwie podgrupy. Jedni (zapewne starsi) posiadacze gospodarstw o wielkości 8-16 ESU będą starać się utrzymać jak najwyższy poziom dochodu własnej rodziny, nie dbając o modernizację gospodarstwa ani o powiększanie jego zasobów, co w istocie będzie oznaczać sytuację zbliżoną z tą, która cechuje obecnie gospodarstwa o wielkości do 8 ESU. Część posiadaczy gospodarstw będzie jednak inwestować godząc się na malejący (przynajmniej okresowo) poziom życia w porównaniu do sytuacji innych grup zawodowych polskiego społeczeństwa. Część inwestycji wymagać będzie bowiem zaangażowania własnych skąpych zasobów środków finansowych.

Jeszcze korzystniejsza sytuacja istniała w latach 2004-2006 w gospodarstwach o wielkości 16 i więcej ESU (6,7% w stosunku do ogółu gospodarstw pobierających dopłaty bezpośrednio). Dochody gospodarstw osób fizycznych przeliczone na jednostkę nakładów pracy własnej przewyższały poziom parytetowy, a ponadto gospodarstwa te cechował rozmach inwestycyjny (wartość inwestycji brutto około dwukrotnie przewyższała kwotę amortyzacji środków trwałych) i w efekcie szybko postępująca reprodukcja rozszerzona majątku trwałego. Korzystną sytuację miały też w latach 2004-2006 większe spółdzielnie produkcyjne (250 i więcej ESU) oraz gospodarstwa rolne spółek prawa handlowego.

Warto podkreślić, że polskie gospodarstwa o wielkości 16 i więcej ESU były konkurencyjne w latach 2004-2006 względem gospodarstw innych krajów Unii Europejskiej, np. względem analogicznej grupy gospodarstw niemieckich.

Mimo to przyszłość dużych polskich gospodarstw rolnych (o wielkości 16 i więcej ESU) budzi niepokój. Gospodarstwa te opierają swój byt w znaczącej części lub całości na pracy najemnej i dzierżawie nieruchomości. Tymczasem od 2006 r. zaczęły szybko rosnąć płace pracowników najemnych, a to oznacza konieczność inwestowania w środki techniczne zastępujące (substytuujące) nakłady pracy. Co więcej, zaczęły też rosnąć szybko koszty dzierżawy ziemi.

Nie mniej istotne są skutki współcześnie realizowanej krajowej polityki rolnej dotyczącej kształtowania struktury obszarowej gospodarstw. Zapowiedź rozwiązania umów z gospodarstwami dzierżawiącymi powyżej 10 ha ziemi, przy obowiązującym górnym progu powierzchni ziemi jaka może być nabyta z Zasoby Skarbu Państwa, może stać się groźna dla dużych gospodarstw. Mogą one bowiem utracić swój podstawowy atut jakim jest duża skala produkcji, a ponadto wymóg zakupu dotąd dzierżawionej ziemi może zachwiać ich dobrą dotąd kondycję ekonomiczną. Aby nabyć dotąd dzierżawioną ziemię będą one musiały korzystać z kapitału obcego, co przy niekorzystnych od pewnego czasu warunkach korzystania z kredytów będzie prowadzić do napięć w płynności finansowej i w końcu do pogorszenia wyników ekonomicznych.

Gospodarstwa o wielkości 16 i więcej ESU – podobnie jak te mniejsze – będą też musiały inwestować z powodu postępujących zmian klimatu. Te oraz inne wydatki będą (przynajmniej w części) rekompensowane do 2013 roku rosnącymi dopłatami bezpośrednimi oraz innymi formami subwencji. Później sytuacja będzie trudniejsza, ponieważ dopłaty bezpośrednie przestaną najprawdopodobniej rosnąć. Do tego dojdą skutki zakazu stosowania produktów GMO, co zwiększy koszty produkcji, głównie zwierzęcej, oraz skutki przewidywanej regulacji stawek ubezpieczenia społecznego (dotknie to tylko gospodarstwa osób fizycznych) oraz opodatkowania dochodów osiąganych przez gospodarstwa większe.

Reasumując można stwierdzić, że niezła obecnie, a nawet w części dobra kondycja ekonomiczna polskich gospodarstw o wielkości 8 i więcej ESU i skala prowadzonej przez nie działalności inwestycyjnej nie muszą zatem dobrze rokować o ich przyszłości, chyba że są czynniki, które w dotychczasowych analizach nie były brane pod uwagę, a które mogą działać na ich korzyść. Wydaje się, że takim czynnikiem może być – wbrew pozorom – sygnalizowany w niektórych badaniach niewielki postęp w efektywności gospodarowania. To opracowanie zawiera próbę oceny tego zjawiska i na tej podstawie sformułowanie wniosków służących poprawie tej efektywności.

Efektywność sektora rolnego w Polsce i w innych wybranych krajach europejskich

Przedakcesyjny program SAPARD, a przede wszystkim znacząca poprawa sytuacji dochodowej polskich gospodarstw poczynając od 2004 r. dostarczyły impulsu gospodarstwom polskim o wielkości 8 i więcej ESU do rozwijania produkcji rolniczej. Możliwości prostego rozwijania tej produkcji napotkały jednak rychło barierę w postaci ograniczonych wolnych zasobów ziemi rolniczej, co w efekcie przyniosło szybki wzrost cen ziemi oraz tenuty dzierżawnej. W tych warunkach dalsze rozwijanie produkcji rolniczej stało się możliwe na dwa sposoby. Pierwszy polegał na bardziej efektywnym niż dotąd wykorzystaniu posiadanych środków produkcji i zasobów pracy własnej (np. poprzez świadczenie usług rolniczych drobniejszym gospodarstwom), drugi zaś na doskonaleniu stosowanych technologii albo na ich wymianie. Chodzi oczywiście nie tylko o postęp techniczny, ale również biologiczny. Ten ostatni pozwala bowiem m.in. efektywniej niż dotąd wykorzystywać posiadane zasoby ziemi.

Czy w zaistniałej sytuacji nastąpił wzrost efektywności gospodarowania rolnictwa polskiego? Dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie sporządzono odpowiednie analizy dla rolnictwa polskiego i w 19 innych krajach unijnych, wykorzystując do tego celu rachunki ekonomiczne dla rolnictwa (RER) opracowane dla lat 1999-2006. W badaniu odniesiono wolumen produkcji rolniczej do powierzchni użytków rolnych, kosztów amortyzacji reprezentujących wyposa-

zenie gospodarstw w inne środki trwałe i nakładów pracy. Policzone na tej podstawie zmiany wskaźników produktywności Malmquista wykazały, że:

- największym wzrostem całkowitej efektywności rolnictwa wyróżniły się nowe kraje członkowskie – Rumunia, Słowacja, Litwa i Węgry; w rolnictwie polskim wzrost był mniejszy, choć większy od przeciętnego;
- największy wzrost produktywności posiadanych zasobów czynników produkcji i ponoszonych kosztów², inaczej zwany wskaźnikiem efektywności technicznej zaobserwowano w rolnictwie: Litwy, Słowacji, Rumunii, Estonii i Węgier, podczas gdy w rolnictwie polskim zjawisko to wystąpiło na nieco mniejszą skalę;
- największą poprawę efektywności funkcjonowania rolnictwa w wyniku zmiany technologii produkcji odnotowano w krajach dawnej UE-15 – Wielkiej Brytanii, Danii, Francji, Austrii i Finlandii. W Polsce i w części innych nowo przyjętych krajów nastąpił natomiast niewielki wzrost efektywności z tego tytułu, zaś spadek w Estonii, Łotwie i na Litwie.

Na powyższej podstawie można stwierdzić, że zmiany efektywności polskiego rolnictwa nie odbiegały w zasadzie od tego, co działo się w innych krajach, które zyskały członkostwo Unii Europejskiej w 2004 r. i w latach następnych. Zastanawia jednak mniejsze tempo przemian zachodzących w tym zakresie w Polsce w porównaniu z sytuacją w Rumunii, Słowacji, Litwie i na Węgrzech.

Czy przyczyną mniejszego tempa poprawy efektywności produkcji rolnej w Polsce na tle innych krajów UE-12 była odmienna struktura wielkościowa gospodarstw rolnych? Efektywność gospodarowania była bowiem dodatnio skorelowana z wielkością gospodarstw (tab.1). Przychód w kwocie 100 zł w polskich gospodarstwach objętych monitoringiem FADN i wielkości 2-4 ESU wymagał w 2005 r. poniesienia kosztów (łącznie z oszacowaną umownie opłatą pracy własnej w gospodarstwach osób fizycznych³) w kwocie około 149 zł. Mniejsze koszty, ale nadal większe od przychodów, ponoszone były także w gospodarstwach o wielkości 4-8 i 8-16 ESU i dopiero w gospodarstwach o wielkości 16-40 ESU koszty były mniejsze od wartości przychodów. Taka sama sytuacja wystąpiła w gospodarstwach węgierskich, choć wielkości części wskaźników różniły się.

² Wskaźnik ten zdaniem niektórych autorów pozwala ocenić efekt tzw. doganiania (ang. *catch-up*).

³ Koszty pracy własnej policzono na poziomie kosztów pracy w gospodarstwach o wielkości 100 i więcej ESU w przeliczeniu na 1 w pełni zatrudnioną osobę (AWU).

Tabela 1. Wskaźniki względnej wysokości kosztów^a w gospodarstwach polskich i węgierskich o różnej wielkości i objętych systemem FADN (2005 r.)

Kraje	Gospodarstwa o wielkości (ESU)				
	2-4	4-8	8-16	16-40	40-100
Polska	149,3	125,0	103,1	86,0	78,7
Węgry	114,9	125,0	104,2	91,7	90,1

^a Wyrażona w procentach relacja kwoty kosztów (łącznie z oszacowanymi kwotami pracy własnej w gospodarstwach osób fizycznych) do kwoty przychodów (łącznie z dopłatami)

Większe gospodarstwa rolne funkcjonowały bardziej efektywnie i ponosiły koszty mniejsze od uzyskiwanych efektów gospodarczych, co pozwalało im osiągać zyski, a dzięki nim modernizować i powiększać posiadane zasoby majątkowe. Mniejsze gospodarstwa natomiast nie były w stanie tego uczynić, bowiem nawet mimo dopłat ponosiły straty.

Liczby podane w tabeli 1 nie są przypadkowe, a znajdują potwierdzenie w tabeli 2, w której zestawiono liczby odnoszące się dodatkowo dla lat 2004 i 2006, choć jedynie dla gospodarstw polskich.

Tabela 2. Wskaźniki względnej wysokości kosztów^a w gospodarstwach polskich o różnej wielkości (lata 2004-2006)

Lata	Gospodarstwa o wielkości (ESU)				
	2-4	4-8	8-16	16-40	40-100
2004	172,4	138,9	108,7	90,1	81,3
2005 ^b	166,7	140,8	109,9	90,9	82,6
2006	161,3	133,3	106,4	89,3	81,3

^a Wyrażona w procentach relacja kwoty kosztów (łącznie z oszacowanymi kwotami pracy własnej w gospodarstwach osób fizycznych) do kwoty przychodów (łącznie z dopłatami).

^b Liczby dotyczące 2005 r. różnią się nieco od tych z tabeli 1, ponieważ FADN ogólnounijny koryguje nieco dane gromadzone przez Polski FADN.

Można jeszcze dodać, że ekstrapolacja liczb zawartych w tabeli 1 na polskie gospodarstwa rolne o wielkości do 2 ESU wskazuje, że pozyskanie w nich przychodów w kwocie 100 zł wymagało w 2005 r. kosztów w kwocie około 187 zł. Nieco korzystniejsza sytuacja pod tym względem istniała w gospodarstwach węgierskich.

Tabela 3. Struktura (%) władania ziemią w gospodarstwach polskich i węgierskich o różnej wielkości (2005 r.)

Kraje	Kraj ogółem	z tego w gospodarstwach o wielkości (ESU)						
		do 2	2-4	4-8	8-16	16-40	40-100	100 i więcej
Polska	100,0	19,9	13,1	16,2	17,1	15,2	6,7	11,8
Węgry	100,0	9,1	5,8	7,8	8,6	13,4	12,7	42,7

W Polsce zatem około 2/3 obszaru użytków rolnych (tab. 3) pozostawała we władaniu gospodarstw, które ponosiły koszty większe od uzyskiwanych przychodów, a więc przynosiły straty. Nie dysponowały one zatem środkami, które mogłyby być wykorzystane do powiększania zasobów majątkowych i ich doskonalenia, a w końcowym efekcie na poprawę efektywności gospodarowania. Na Węgrzech natomiast wskaźnik udziału takich gospodarstw wyniósł jedynie około 31%. Podobna sytuacja do tej na Węgrzech istniała też najprawdopodobniej w innych porównywanych krajach – Rumunii, Słowacji i na Litwie.

Kończąc tę część prezentowanego tekstu można stwierdzić, że przeprowadzone wnioskowanie nie podważa tezy o wolniejszym tempie poprawy efektywności w polskim rolnictwie w Polsce w latach 1999-2006 niż w rolnictwie niektórych innych krajów UE-12 (Rumunia, Słowacja, Litwa i Węgry). Przeprowadzone wnioskowanie udowadnia jedynie raz jeszcze tezę, że większe gospodarstwa funkcjonują bardziej efektywnie niż te mniejsze, ale nic ono nie mówi o zróżnicowaniu tempa zmian tej efektywności w gospodarstwach różnej wielkości. Jest jednak prawdopodobną tezą, że wolniejsze niż w innych krajach tempo poprawy efektywności funkcjonowania polskiego rolnictwa było spowodowane niewielkim tempem poprawy struktury wielkościowej gospodarstw rolnych i stopnia specjalizacji gospodarstw rolnych.

Rentowność produkcji a efektywność techniczna różnych grup polskich gospodarstw rolnych

Wnioski sformułowane wyżej wskazują na potrzebę bliższego przyjrzenia się efektywności funkcjonowania polskich gospodarstw różniących się wielkością i typem produkcji. Odpowiednią analizą objęto w pierwszej kolejności gospodarstwa będące w posiadaniu osób fizycznych. Dobrze prosperujące gospodarstwo rolne tego rodzaju powinno zapewniać dostateczny dochód na pokrycie potrzeb życiowych posiadacza oraz jego rodziny i osiągać zyski, które są wynagrodzeniem za własny kapitał ulokowany w prowadzonym gospodarstwie. Na tym tle rodzi się pytanie, czy osiągnięciu zysków musi towarzyszyć dostatecznie duża efektywność techniczna?

Dla udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie potrzebne są dane liczbowe charakteryzujące rentowność przychodów i efektywność techniczną. Rentowność przychodów policzono w związku z tym jako relację zysku netto do wartości przychodów gospodarstw (łącznie z dopłatami i efektami działalności pozarolniczej), zaś zysk netto jako różnicę przychodów ogółem do kosztów ogółem powiększonych o umownie liczone koszty pracy własnej rolników oraz członków ich rodzin w prowadzonych gospodarstwach. Wskaźniki efek-

tywności technicznej natomiast ustalono korzystając z metody DEA. Wskaźniki te należy rozumieć jako maksymalny stopień redukcji nakładów umożliwiających osiągnięcie niezmiennego poziomu efektów. Wielkości tych wskaźników mieszczą się w granicach od zera do jedności. Jako materiał empiryczny posłużyły dane zaczerpnięte z wyników monitoringu Polskiego FADN i obejmujące lata 2004-2006.

Na powyższej podstawie okazało się, że rentowności przychodów niekoniecznie musi towarzyszyć optymalna bądź bliska optymalnej efektywność techniczna. W grupie gospodarstw ze wskaźnikiem efektywności technicznej bliskiej jedności (np. powyżej 0,95) znalazły się bowiem zarówno gospodarstwa rentowne jak i nierentowne (tab. 4 i 5). Poza tym duży udział w badanej próbie miały gospodarstwa ze wskaźnikiem efektywności technicznej poniżej 0,95, a mimo to wyróżniały się one rentownymi przychodami.

Tabela 4. Struktura (%) gospodarstw sadowniczych ze względu na wielkość ekonomiczną, rentowność przychodów i efektywność techniczną w modelu zorientowanym na nakłady (lata 2004-2006),

Podgrupy gospodarstw	Wielkość gospodarstw (ESU)								
	2- 8			8-16			16 i więcej		
	Lata								
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Przodujące	3,6	2,6	3,7	2,2	2,9	2,7	14,6	12,0%	8,8%
Rozwojowe	31,7	35,7	37,2	42,6	51,0	85,0	63,4	50,6%	59,8%
Problemowe	58	58,7	55,0	54,5	45,3	12,3	20,7	37,4%	31,4%
Zagrożone	6,7	3,0	4,1	0,7	0,8	0,0	1,3%	0,0%	0,0%

Tabela 5. Struktura (%) gospodarstw z chowem krów mlecznych ze względu na wielkość ekonomiczną, rentowność przychodów i efektywność techniczną w modelu zorientowanym na nakłady (lata 2004-2006)

Podgrupy gospodarstw	Wielkość gospodarstw (ESU)								
	2-8			8-16			16 i więcej		
	Lata								
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Przodujące	1,3	1,6	4,7	3,4	3,9	1,5	9,7	8,0	5,5
Rozwojowe	9,7	19,7	21,8	45,2	59,6	64,4	69,4	84,5	85,9
Problemowe	83,7	72,2	65	51,4	36,5	34,1	20,4	7,5	8,2
Zagrożone	5,3	6,5	8,5	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,4

Można wydzielić 4 podgrupy gospodarstw różniących się rentownością przychodów i efektywnością techniczną.

1. Przodujące, które wyróżniają się rentownymi przychodami i wskaźnikiem efektywności technicznej większym od 0,95. Posiadacze takich gospodarstw wykorzystują w sposób optymalny zasoby majątku trwałego, ponoszą racjonalnie uzasadnione koszty pracy i obrotowych środków produkcji, a także potrafią trafnie dopasowywać się do wymogów rynku.

2. Rozwojowe, z dodatnią rentownością przychodów, ale jednocześnie nie w pełni wykorzystujące posiadane zasoby środków trwałych i ponoszonych kosztów pracy oraz obrotowych środków produkcji. Gospodarstwa te mają możliwość powiększenia rentowności przychodów, pod warunkiem poprawy jakości pracy zarządczej a także (najprawdopodobniej) wiedzy w zakresie technologii produkcji rolniczej.

3. Problemowe, przynoszące straty (przychody są nierentowne) i działające nie w pełni efektywnie. Gospodarstwa te mogą mieć rentowne przychody, jeśli ich posiadacze udoskonalą sposób kontaktowania się z rynkiem i w sposób bardziej przemyślany zdołają wykorzystać posiadane zasoby środków trwałych i ponoszone koszty. Wymagać to oczywiście będzie – jak w przypadku gospodarstw rozwojowych – doskonalenia jakości pracy zarządczej oraz wiedzy w zakresie technologii produkcji rolniczej.

4. Zagrożone, które przynoszą straty (z ujemną rentownością przychodów), mimo że cechują się efektywnością techniczną zbliżoną do poziomu optymalnego. Posiadacze tych gospodarstw mają zapewne trudności w kontaktowaniu się z rynkiem. Jest prawdopodobne, że popełnili błąd w doborze struktury produkcji, a więc powinni inwestować, by zreorganizować produkcję. Przy ponoszonych stratach wydaje się to jednak przedsięwzięciem nie do zrealizowania.

Z tabel 4 i 5 wynika, że udział gospodarstw przodujących był stosunkowo skromny w latach 2004-2006, ale warte podkreślenia jest to, że były one reprezentowane również w najmniejszej grupie wielkościowej. Udział gospodarstw przodujących w badanej próbie był dodatnio skorelowany z ich wielkością, podobnie jak gospodarstw rozwojowych. Łączny średni udział gospodarstw obu tych podgrup w badanej próbie i w analizowanym trzyleciu wynosił od 28,9% w tych o wielkości do 8 ESU do 77,2% w największych. Udział gospodarstw problemowych był natomiast skorelowany ujemnie z ich wielkością, podobnie jak gospodarstw zagrożonych, a łączny ich średni udział wynosił od 71,1% w najmniejszej analizowanej grupie wielkościowej (do 8 ESU) do 22,7% w tych o wielkości 16 oraz więcej ESU.

Nie trudno dostrzec, że problemy wynikające z niedostatecznej efektywności technicznej (łącznie gospodarstwa rozwojowe i problemowe) miały przede wszystkim najmniejsze analizowane gospodarstwa (2-8 ESU) i te o wielkości 8-16 ESU. Ich średni udział w analizowanej próbie w latach 2004-2006 wynosił odpowiednio 91,4% i 97%, ale tylko niewiele mniejszy udział (89,8%) został odnotowany w gospodarstwach z 16 i więcej ESU.

W tabeli 6 zestawiono liczby charakteryzujące rentowność przychodów i efektywność techniczną w gospodarstwach o jeszcze innych typach produkcji. Liczby te podano tylko dla 2006 r., ponieważ są one zbieżne z liczbami z lat 2004 i 2005. Analiza tej tabeli potwierdza spostrzeżenia płynące z dwóch poprzednich tabel.

Tabela 6. Struktura (%) gospodarstw wybranych typów ze względu na wielkość ekonomiczną, rentowność przychodów i efektywność techniczną w 2006 r.

Podgrupy gospodarstw	Wielkość gospodarstw (ESU)								
	2-8			8-16			16 i więcej		
	Typy gospodarstw								
	Zbożowe	Trzodowe i drobiowe	Mieszane	Zbożowe	Trzodowe i drobiowe	Mieszane	Zbożowe	Trzodowe i drobiowe	Mieszane
Przodujące	3,2	2,2	0,3	1,5	1,0	0,2	5,0	0,8	0,7
Rozwojowe	60,6	18,9	13,4	61,5	31,3	38,8	68,3	74,3	74,2
Problemowe	32,7	76,7	86,4	36,5	67,7	61,0	25,1	24,9	25,1
Zagrożone	3,5	2,2	0,1	0,5	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0

Wśród największych polskich gospodarstw rolnych znajdują się ponadto gospodarstwa osób prawnych, będące własnością Skarbu Państwa i różnych prywatnych firm oraz instytucji, które nie zostały objęte powyższą analizą. Średnie wskaźniki efektywności technicznej obliczone dla próby takich gospodarstw analizowanej corocznie w IERiGŻ-PIB wyniosły 0,72 w 2004 r. i 0,80 w roku następnym oraz w roku 2006. Liczby te wskazują, że efekty gospodarcze zbliżone do obecnych, podmioty te mogłyby uzyskać ponosząc mniejsze o około 1/4 nakłady, co wskazuje na duże rezerwy, które w tych podmiotach tkwią. Uruchomienie tych rezerw poprawiłoby ewidentnie ekonomiczne wyniki tych największych polskich gospodarstw rolnych.

Wyżej wspomniano, że przyczyną niskiej efektywności technicznej polskich gospodarstw rolnych może być nie dostateczny poziom wykształcenia.

O tym czy tak jest w istocie informują liczby zestawione w tabeli 7. Wykształcenie zasadnicze zawodowe, gimnazjalne i podstawowe dominuje utrzymując się na zbliżonym poziomie (od 58,9% do 65,7%) w gospodarstwach o wielkości do 16 ESU, potem zaś systematycznie maleje wraz z wielkością gospodarstw, by w tych o wielkości 100 oraz więcej ESU osiągnąć poziom około 18%. Miejsce osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym gimnazjalnym i podstawowym zajmują w gospodarstwach o wielkości 16 i więcej ESU osoby z wykształceniem wyższym, policealnym oraz średnim ogólnym i zawodowym. Ich udział w gospodarstwach o wielkości 16-40 ESU wynosi około 42% i jest większy o 4,8-9,5 punktu procentowego niż w gospodarstwach mniejszych, a w największych analizowanych gospodarstwach sięga poziomu około 82%. Osoby prowadzące gospodarstwa o wielkości 16 i więcej ESU charakteryzuje ponadto znikomy udział tych, które nie ukończyły szkoły podstawowej bądź nie posiadają żadnego wykształcenia.

Tabela 7. Struktura wykształcenia osób prowadzących gospodarstwa rolne o różnej wielkości (2007 r.)

Rodzaj wykształcenia	Udział (%) w gospodarstwach o wielkości (ESU)						
	do 2	2-4	4-8	8-16	16-40	40-100	100 i więcej
Wyższe	7,2	6,0	5,3	5,2	6,1	13,8	42,0
Policealne	1,4	1,0	0,9	0,9	0,7	1,2	1,6
Średnie zawodowe	22,8	21,7	23,6	26,4	32,1	37,1	35,7
Średnie ogólnokształcące	5,5	3,5	3,3	2,7	2,8	4,3	2,6
Zasadnicze zawodowe	34,7	42,1	44,6	45,7	45,0	35,9	16,3
Gimnazjalne podstawowe	24,2	23,5	21,1	18,2	12,6	7,5	1,8
Podstawowe nieukończone i bez wykształcenia szkolnego	4,2	2,2	1,2	0,9	0,7	0,2	0,0
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Duży udział osób z wykształceniem wyższym, policealnym, średnim ogólnokształcącym i średnim zawodowym w gospodarstwach o wielkości co najmniej 16 ESU nie przekłada się jednak znacząco na efektywność gospodarowania. Pisano o tym wyżej, a spostrzeżenie to dotyczy zarówno gospodarstw osób fizycznych jak i prawnych. Być może przyczyną niewielkiej korelacji poziomu wykształcenia z poziomem efektywności gospodarowania nie jest poziom posiadanej przez producentów rolnych wszelakiej wiedzy a wiedzy określonej. Przeprowadzona wyżej analiza wskazała bowiem na niedostatki wiedzy z zakresu zarządzania, marketingu oraz techniki i technologii produkcji rolniczej. Zaskakuje szczególnie to ostatnie spostrzeżenie. Starsze osoby kończące niegdyś szkoły rolnicze nie wyniosły nowoczesnej wiedzy z zakresu zarządzania

i marketingu, ale skąd u nich niedostatek wiedzy z zakresu techniki i technologii produkcji rolniczej? Producenci rolni natomiast, którzy ukończyli szkoły rolnicze po 1990 r. powinni już dysponować nowoczesną wiedzą z wszelkich niezbędnych zakresów.

Są oczywiście jeszcze inne przyczyny niewielkiej korelacji poziomu wykształcenia z poziomem efektywności gospodarowania. Po co np. wyższe, policealne czy średnie wykształcenie osobie prowadzącej gospodarstwo rolne o wielkości do 2 ESU, lub 2-4 czy nawet 4-8 ESU? Osoby takie prawdopodobnie czerpią dochody z pracy poza gospodarstwem, a dochody z produkcji rolniczej są tylko uzupełnieniem tamtych dochodów. W Polsce istnieje przecież około 830 tys. gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych, których posiadacze nie ubezpieczają ani siebie ani członków swej rodziny w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Oznacza to, że większość dochodów takich rodzin pochodzi z pracy zarobkowej i dlatego osoby pracujące poza posiadaniem gospodarstwem rolnym są ubezpieczone w innej instytucji.

Szacuje się ponadto, że około 150 tys. osób (niektórzy tę liczbę podwajają) posiada na własność lub dzierżawi drobne gospodarstwo (często bez jakiegokolwiek produkcji rolniczej), po to by zyskać prawo do taniego ubezpieczenia społecznego w KRUS i móc następnie pracować w szarej strefie. Takim „rolnikiem” wiedza z zakresu techniki i technologii produkcji rolniczej, marketingu czy zarządzania nie jest potrzebna.

Trzeba też pamiętać o tym, że część producentów rolnych zbliża się do wieku emerytalnego i nie ma następcy, co staje się przyczyną, że tracą oni zainteresowanie doskonaleniem posiadanego gospodarstwa.

Wśród posiadaczy drobnych gospodarstw rolnych istnieje zatem znacząca część tych, którzy nie są zainteresowani wzrostem efektywności gospodarowania.

Nasze nadzieje na przyszłość budzą gospodarstwa większe, głównie te o wielkości co najmniej 16 ESU. Ale wśród nich też istnieje niewiele większe zainteresowanie poprawą efektywności gospodarowania niż w gospodarstwach mniejszych. Przyczyną tej niekorzystnej sytuacji może być zachowawcza postawa polskich producentów rolnych, która utrudnia aktualizację wiedzy wyniesionej przez nich ze szkoły. Stąd może brać początek niechęć do wdrażania różnorodnych innowacji. Przyczyną tego zjawiska może być też brak własnego kapitału, bowiem tylko niewielką część gospodarstw ma rentowną produkcję. Są jednak dostępne środki zagwarantowane w ramach wspólnej polityki rolnej.

Wnioski

Uspokajają nas analizy informujące o dużo większych dochodach osiągniętych przez polskie gospodarstwa rolne poczynając od 2004 r. w porównaniu do okresu poprzedniego, a także analizy wskazujące, że polskie gospodarstwa rolne są konkurencyjne w stosunku do gospodarstw rolnych o identycznym typie produkcji i tej samej wielkości z innych, bliskich nam geograficznie krajów UE. Tymczasem jeszcze inne analizy wskazują, że polskie gospodarstwa rolne charakteryzuje mniejsze tempo poprawy technicznej efektywności gospodarowania, niż gospodarstwa kilku innych krajów unijnych.

Pisano poza tym we wstępie do tego opracowania, że od 2006 r. zaczęły szybko rosnąć płace, a od 2007 r. czynsze za dzierżawione nieruchomości. Gospodarstwa muszą się też liczyć z rosnącymi kosztami odsetek od kredytów w związku z koniecznością: substytuowania nakładów pracy, inwestowania w ochronę środowiska zgodnie z zasadą wzajemnej zgodności, nawadnianiem upraw z uwagi na nasilające się posuchy, poprawy dobrostanu zwierząt itd. Te rosnące koszty będą niwelowane (przynajmniej w części) wzrostem kwot dopłat bezpośrednich do 2013 r., ale w dalszej perspektywie czasu wzrost dochodów będzie uzależniony zasadniczo tylko od poprawy efektywności produkcji. Sytuacja dochodowa polskich gospodarstw może więc być trudniejsza niż obecnie, jeśli gospodarstwa nie zdołają wykorzystać tych rezerw, które tkwią w niedostatecznej efektywności gospodarowania.

Jak jednak przyspieszyć proces poprawy efektywności gospodarowania w polskim rolnictwie? Opisana w tym tekście analiza wykazała, że nie w pełni efektywnie funkcjonujące gospodarstwa rolne znajdują się w różnych grupach wielkościowych, od najmniejszych do największych i to niezależnie od formy własności majątku. Nie w pełni efektywnie funkcjonujące gospodarstwa znajdują się też w gospodarstwach różniących się strukturą (typami) produkcji.

Przyczyną charakteryzowanego zjawiska może być brak dążenia części producentów rolnych do poprawiania efektywności w prowadzonych przez siebie gospodarstwach. Są przesłanki sugerujące, że to spostrzeżenie odnosi się do około połowy posiadaczy gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha.

Analiza przeprowadzona w drugiej części tego opracowania wykazała ponadto, że poziom wykształcenia jest w małym stopniu skorelowany z efektywnością gospodarowania, choć jest prawdopodobną tezą, że przyczyną może być nie poziom a niewłaściwa jakość kształcenia. Chodzi o dwie kwestie. Jedną z nich może być niedocenianie znaczenia dla sprawności gospodarowania takich przedmiotów nauczania jak zarządzanie, marketing, a nawet nowoczesna wiedza

z zakresu techniki i technologii produkcji rolniczej. Druga zaś kwestia wiąże się z niedostatkami w kształtowaniu takiej postawy u uczącej się młodzieży, która polega na nieustającym doskonaleniu wiedzy wyniesionej ze szkoły. Brak postawy tego rodzaju powstrzymuje np. od wdrażania wszelakich innowacji, które pojawiają się nieustająco na rynku.

Niewielkie tempo poprawy technicznej efektywności gospodarowania w polskich gospodarstwach rolnych może być też spowodowane brakiem kapitału. Tylko niewielka część gospodarstw ma rentowną produkcję, więc własne środki mogą one czerpać przede wszystkim z odpisów amortyzacyjnych. Gospodarstwa mają jednak dostęp do środków zagwarantowanych w ramach wspólnej polityki rolnej.

dr inż. Aldona Skarżyńska

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

Koszty i dochody wybranych produktów rolniczych w 2007 roku, na podstawie badań w systemie AGROKOSZTY

1. Wprowadzenie i metodyka

Ważnym celem gospodarowania rolnika jest osiąganie relatywnie wysokich dochodów. W niniejszym opracowaniu podjęto problematykę sytuacji dochodowej wybranych produktów rolniczych w gospodarstwach konwencjonalnych (*tj. pszenicy ozimej, żyta, rzepaku ozimego, tytoniu, mleka oraz żywca wieprzowego i wołowego*) i ekologicznych (*tj. pszenicy ozimej, pszenżyta ozimego, owsa oraz mleka*). Przedstawiono zmiany w poziomie kosztów produkcji oraz uzyskanych dochodach. W analizach uwzględniono także grupowanie według kwartyli nadwyżki bezpośredniej bez dopłat w przeliczeniu na jednostkę produkcji, w ten sposób wydzielono gospodarstwa najlepsze, średnie i najgorsze. Grupowanie to pozwala określić czynniki, które w głównym stopniu różnicują poziom dochodów. Rachunki kosztów i dochodów mają duże znaczenie w procesie gospodarowania, a wynika ono z potrzeby racjonalnego wykorzystania wszystkich zasobów. Produkcja rolna powinna bowiem być prowadzona w sposób, który zapewnia jak największą jej efektywność¹.

Bazą wyjściową do badań były dane empiryczne gromadzone w gospodarstwach, które prowadziły daną działalność, np. uprawiały pszenicę ozimą czy utrzymywały krowy mleczne. Gospodarstwa rolne, które przyjęto do badań położone były na terenie całego kraju i charakteryzował je różny rozmiar produkcji, nie stanowiły jednak próby reprezentatywnej dla grup gospodarstw realizujących określoną produkcję, czyli np. uprawiających pszenicę ozimą. Pod względem produkcyjnym gospodarstwa te uzyskiwały wyniki lepsze od przeciętnych w kraju. Świadczą o tym między innymi: wyższe plony roślin, wyższa jednostkowa wydajność zwierząt czy większa skala produkcji; są to gospodarstwa ekonomicznie mocniejsze. Wynikające z tego tytułu różnice nie upoważniają do bezpośredniego uogólnienia uzyskanych wyników na przeciętne w kraju. Dają one jednak wiarygodny obraz sytuacji dochodowej działalności w grupach gospodarstw, we właściwy sposób odzwierciedlają tendencje w kształto-

¹ S. Stępień, *Koszty jednostkowe w gospodarstwach o zróżnicowanej strukturze organizacyjnej*, Roczniki Naukowe SERIA, tom VIII, Zeszyt 1, Warszawa–Poznań 2006.

waniu się kosztów i mogą służyć badaniu współzależności między dochodowością produkcji a jej determinantami.

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

Poniżej w sposób uproszczony przedstawiono sposób obliczania nadwyżki bezpośredniej i dochodu z działalności²:

Nadwyżka bezpośrednia = [(wartość produkcji – koszty bezpośrednie) =
= nadwyżka bezpośrednia bez dopłat] + dopłaty³

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

2. Wyniki ekonomiczne produktów rolniczych w gospodarstwach konwencjonalnych, w 2007 roku na tle roku 2006

Rok 2007 dla dużego grona producentów rolnych był wyjątkowy, pomimo pewnych negatywnych zjawisk, sytuacja dochodowa wielu rolników poprawiła się. Według danych GUS, przeciętny wzrost cen większości produktów rolnych sprzedawanych przez rolników przekroczył dynamikę cen towarów i usług zakupywanych, w rezultacie wskaźnik relacji cen wynosił 107,7 (w 2006 r. – 102,0) i był najkorzystniejszy od trzynastu lat, tj. od 1995 roku⁴.

Badania w systemie AGROKOSZTY również wskazują na poprawę wyników ekonomicznych. W szczególnie korzystnej sytuacji byli producenci zbóż, bowiem rok 2007 charakteryzował światowy trend wzrostu ich cen, spowodowany głównie rosnącym popytem. Od trzech sezonów popyt utrzymywał się na poziomie wyższym od produkcji, przez co globalne zapasy ziarna ulegały stopniowemu zmniejszeniu. Sytuacja ta stymulowała wzrost cen światowych, a tym samym poprzez rosnący popyt eksportowy oddziaływała na ceny zbóż w kraju, które mimo dobrych zbiorów kształtowały się na relatywnie wysokim poziomie⁵.

² Szczegółowo kwestie metodyczne omówiono w raporcie PW nr 100 pt. „Produkcja, koszty i nadwyżka bezpośrednia wybranych produktów rolniczych w 2007 roku” oraz w opracowaniu pt. „Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w 2007 roku”.

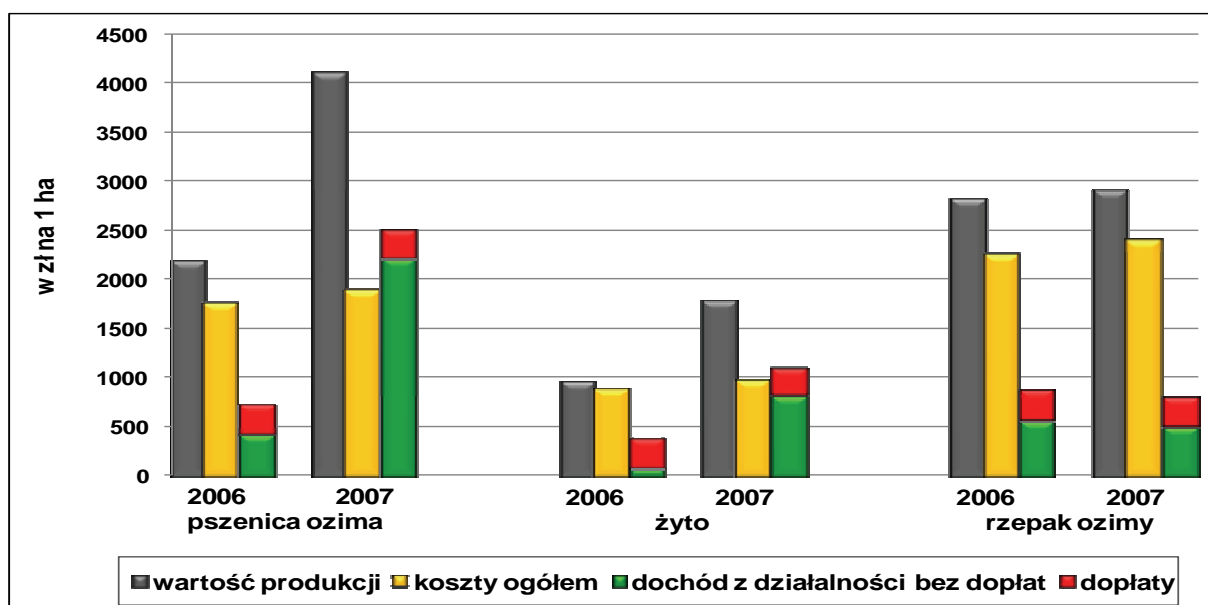
³ Dopłaty nie obejmują jednolitej płatności obszarowej.

⁴ *Ceny w gospodarce narodowej 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008.

⁵ *Biuletyn Informacyjny nr 1*, ARR, Warszawa 2008.

Średnio w grupie gospodarstw, które **pszenicę ozimą** uprawiały na powierzchni 18,1 ha, wartość produkcji zrealizowana z 1 ha wynosiła 4103 zł i w stosunku do 2006 r. wzrosła aż o 87,7%. Przyczyniły się do tego wyższe plony, ale w szczególności znaczny wzrost ceny sprzedaży ziarna (o ok. 56%). Koszty ogółem uprawy pszenicy ukształtowały się na poziomie 1897 zł/ha, w porównaniu do roku poprzedniego wzrosły o 7,9%. Sytuacja produkcyjno-cenowa spowodowała, że dochód z działalności zrealizowany z jednostki powierzchni w 2007 r. wynosił 2490 zł i był 3,4-krotnie wyższy w stosunku do roku 2006 – wykres 1.

Wykres 1. Produkcja, koszty i dochody uzyskane z uprawy pszenicy ozimej, żyta i rzepaku ozimego w latach 2006-2007



Dochód z działalności bez dopłat + dopłaty = dochód z działalności

W 2007 r. **żyto** również zapewniło znacznie wyższy dochód z działalności (1103 zł/ha) – 2,9-krotnie przekraczał on poziom uzyskany w 2006 r. (przy skali uprawy 11,3 ha). Zadecydowały o tym korzystne wyniki produkcyjno-cenowe oraz relatywnie niewysokie koszty uprawy (977 zł/ha). Wartość produkcji liczona na 1 ha była wyższa o ponad 86%, podczas gdy koszty ogółem (tj. bezpośrednie + pośrednie) o 10,3% – wykres 1. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na rolę dopłat, relacja dochodu z działalności do otrzymanej przez rolników płatności uzupełniającej w 2006 r. wynosiła 1,3, a w 2007 r. – 3,9. Dane te świadczą o tym, że w 2006 r. przeważającą część dochodu stanowiła dopłata. Dla porównania analogiczna relacja w przypadku pszenicy wynosiła: 2,4 i 8,7.

Uprawa **rzepaku ozimego** w latach 2006-2007 była działalnością dochodową, jednak wyniki uzyskane w 2007 r. były trochę gorsze. Przy średniej powierzchni jego uprawy wynoszącej 19,6 ha, wartość produkcji zrealizowana

z jednostki powierzchni przewyższała o 2,9% jej poziom z 2006 roku. Niestety koszty uprawy były również wyższe – o 6,1%; silniejsza dynamika wzrostu kosztów przyczyniła się do spadku o 8,4% dochodu z działalności. W 2007 r. dochód ten wynosił 800 zł, podczas gdy rok wcześniej 873 zł/ha – wykres 1. Relacja dochodu z działalności do otrzymanej przez rolników płatności uzupełniającej w 2006 r. wynosiła 2,8, a w 2007 r. – 2,7.

Należy zwrócić uwagę, że w 2007 r. przy dynamicznie rosnących cenach zbóż nastąpiło pogorszenie relacji cen rzepak/pszenica. Porównując dochód z działalności, jaki uzyskano z 1 ha obu tych upraw wyraźnie widać, że w 2006 r. lepsze wyniki zapewnił rzepak ozimy – dochód był wyższy o 19,4%. Natomiast w 2007 r. zdecydowanie pszenica ozima, dochód był 3,1-krotnie wyższy niż uzyskany dla rzepaku.

Wyniki uprawy omawianych zbóż oraz rzepaku rozpatrywano również pod kątem efektywności prowadzonej produkcji. Efektywność oznacza korzyść z maksymalizacji produkcji i sprzedaży, wynikającą z właściwej alokacji zasobów pracy, środków produkcji, kapitału, dóbr rynkowych, przy istniejących ograniczeniach podaży oraz popytu. W ujęciu mikroekonomicznym efektywność gospodarowania to stosunek uzyskanych efektów, będących celami działalności gospodarczej, do użytych środków⁶.

Wyniki rozpatrywano średnio w badanym zbiorze oraz w grupach gospodarstw, dla których zmienną różnicującą był poziom nadwyżki bezpośredniej bez dopłat jaki zapewniły badane działalności. Czyli maksymalizację nadwyżki przyjęto za kryterium celu w badanych gospodarstwach.

W przypadku pszenicy, żyta i rzepaku, w grupie gospodarstw najlepszych wszystkie mierniki przyjęły wielkości najkorzystniejsze. Oznacza to, że poniesione nakłady wykorzystane zostały w sposób bardziej efektywny, sprawność gospodarowania tych rolników była zdecydowanie większa niż w pozostałych grupach gospodarstw. Efektem były najlepsze rezultaty z prowadzonej produkcji.

Mierniki sprawności ekonomicznej dla pszenicy i żyta prezentowane w tabeli 1 i 2 wskazują również na wyraźną poprawę sytuacji dochodowej tych zbóż w 2007 roku. Pomimo, że koszty ogółem uprawy 1 ha były wyższe niż rok wcześniej, to wzrost plonów spowodował spadek jednostkowego kosztu wytworzenia 1 dt ziarna. Przy znacznie wyższej cenie jego sprzedaży, pozytywnym następstwem tej sytuacji był zdecydowany wzrost dochodu z działalności.

⁶ J. Ziółkowska, *Istota efektywności ekonomicznej*, [w:] *Analiza efektywności ekonomicznej i finansowe przedsiębiorstw rolnych powstałych na bazie majątku WRSP* (pod kierunkiem J. Kulawika), IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.

W stosunku do 2006 r., w zależności od analizowanej grupy gospodarstw w przypadku pszenicy poziom tego dochodu liczony na 1 dt ziarna był wyższy od 2,5- do 3,7-krotnie, a w przypadku żyta od 2,1- do 3,7-krotnie.

Tabela 1. Mierniki sprawności ekonomicznej uprawy pszenicy ozimej w latach 2006-2007

Wyszczególnienie	2006 rok				2007 rok			
	Średnio w gospod. uprawiających pszenicę ozimą	Średnio w grupach gospodarstw			Średnio w gospod. uprawiających pszenicę ozimą	Średnio w grupach gospodarstw		
		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych
Koszty bezpośrednie /1 dt produktu głównego [zł]	19,76	16,21	20,16	25,63	18,08	15,61	17,76	23,72
Koszty ogółem /1 dt produktu głównego [zł]	39,53	36,08	39,84	45,59	35,46	32,78	34,83	42,59
Nadwyżka bezpośrednia /1 dt produktu głównego [zł]	36,24	41,60	34,22	30,72	63,97	71,28	60,89	59,30
Dochód z działalności /1 dt produktu głównego [zł]	16,43	21,71	14,53	10,82	46,54	54,06	43,87	40,42
Wartość produkcji ogółem /1 zł kosztów ogółem [zł]	1,24	1,45	1,19	1,04	2,16	2,52	2,11	1,78
Koszty ogółem /1 zł dochodu z działalności bez dopłat [zł]	4,11	2,24	5,25	23,44	0,86	0,66	0,90	1,29
Dochód z działalności bez dopłat /1 zł wart. prod. ogółem [zł]	0,20	0,31	0,16	0,04	0,54	0,60	0,53	0,44
Udział dopłat w dochodzie z działalności [proc.]	41,5	25,8	47,8	82,0	11,4	8,0	12,0	18,3
Dochód z działalności /1 godz. pracy własnej [zł]	72,38	132,47	57,08	38,28	246,53	352,45	232,25	155,96

Dochód z działalności stanowi opłatę za nieopłacone nakłady pracy własnej, za ziemię i zaangażowany kapitał własny oraz za zarządzanie. Prezentowane dane pozwalają na określenie stopnia opłaty pracy. Obliczenia pokazały, że w obu latach dochód z działalności przypadający na 1 godzinę pracy własnej kilkakrotnie przewyższał przyjętą do obliczeń stawkę opłaty parytetowej (w 2006 r. – 9,02 zł/godz., w 2007 r. – 9,81 zł/godz.). Na najwyższym poziomie praca własna opłacona była w gospodarstwach najlepszych, głównie decydował o tym poziom dochodu z 1 ha uprawy. W 2007 r. w tej grupie gospodarstw dochód z działalności obliczony na 1 godzinę przewyższał stawkę parytetową w przypadku pszenicy 35,9-krotnie, a żyta – 22,9-krotnie; natomiast w gospodarstwach najslabszych odpowiednio 15,9- i 10,9-krotnie. Ocenia się, że w takiej sytuacji możliwe było również, przynajmniej częściowe pokrycie kosztu pozostałych zaangażowanych czynników produkcji (tj. ziemi i kapitału).

Opłata pracy własnej była również możliwa na poziomie dochodu z działalności bez dopłat, z tym że stopień tego pokrycia był znacznie niższy. Otrzymana płatność uzupełniająca pozwoliła więc na pełniejsze pokrycie kosztu ziemi oraz kapitału operacyjnego i trwałego.

Tabela 2. Mierniki sprawności ekonomicznej uprawy żyta w latach 2006-2007

Wyszczególnienie	2006 rok				2007 rok			
	Średnio w gospod. uprawiających żyto	Średnio w grupach gospodarstw			Średnio w gospod. uprawiających żyto	Średnio w grupach gospodarstw		
		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych
Koszty bezpośrednie /1 dt produktu głównego [zł]	17,65	12,83	16,19	23,89	17,01	12,40	18,03	20,13
Koszty ogółem /1 dt produktu głównego [zł]	36,76	34,57	35,17	41,26	34,04	31,75	33,78	38,54
Nadwyżka bezpośrednia /1 dt produktu głównego [zł]	35,00	44,26	35,11	27,24	55,56	68,81	50,43	54,58
Dochód z działalności /1 dt produktu głównego [zł]	15,85	22,51	16,14	9,90	38,43	49,52	34,55	36,30
Wartość produkcji ogółem /1 zł kosztów ogółem [zł]	1,09	1,36	1,10	0,88	1,84	2,31	1,74	1,56
Koszty ogółem /1 zł dochodu z działalności bez dopłat [zł]	11,22	2,75	10,00	x	1,19	0,76	1,34	1,79
Dochód z działalności bez dopłat /1 zł wart. prod. ogółem [zł]	0,08	0,27	0,09	x	0,46	0,57	0,43	0,36
Udział dopłat w dochodzie z działalności [proc.]	79,3	44,1	78,2	148,8	25,8	15,7	27,4	40,7
Dochód z działalności /1 godz. pracy własnej [zł]	59,69	85,42	58,62	38,68	172,34	224,94	178,10	107,23

[x] - oznacza, że wykonanie obliczeń nie było uzasadnione, dochód z działalności bez dopłat z 1 ha był wartością ujemną.

Przeprowadzony rachunek wykazał, duże dysproporcje w efektywności wykorzystania czynników wytwórczych w wydzielonych grupach gospodarstw. Zdecydowanie najniższą efektywność stwierdzono w gospodarstwach najslabszych, a w szczególnie niekorzystnej sytuacji znalazła się uprawa rzepaku ozimego. W obu analizowanych latach (2006-2007) wartość produkcji nie zapewniła pełnego pokrycia poniesionych kosztów uprawy, strata rolników była na tyle duża, że nawet dopłaty jej nie pokryły; w efekcie dochód z działalności nie został zrealizowany. Należy dodać, że w 2007 r., ze względu na wyższe koszty uprawy, jego spadek jeszcze bardziej się pogłębił (-106 zł/ha, wobec -22 zł w 2006 r.).

Mierniki sprawności gospodarowania obliczone dla rzepaku ozimego są potwierdzeniem wcześniejszych rozważań, przewaga gospodarstw najlepszych jest ewidentna. Jednak w badanej zbiorowości znalazły się również takie, w których – przy relatywnie wysokich kosztach uprawy – plonowanie rzepaku było dużo niższe (w porównaniu do najlepszych o ok. 49%). Konsekwencją była niska nadwyżka bezpośrednia bez dopłat oraz klasyfikacja tych gospodarstw do grupy najslabszych. Uprawa rzepaku w gospodarstwach najslabszych była nie-dochodowa, rolnicy ponieśli stratę. Należy dodać, że areał uprawy rzepaku był duży, w 2006 r. wynosił 19,7 ha, a w 2007 r. – 18,8 ha; podstawową przyczyną warunkującą niską nadwyżkę był poziom plonu.

W 2007 r. w gospodarstwach najlepszych i średnich, pomimo spadku dochodu z działalności, jego wartość zrealizowana na 1 godzinę pracy własnej kil-

kakrotnie przewyższała stawkę opłaty parytetowej, odpowiednio 23,1- i 8,3-krotnie (tabela 3).

Tabela 3. Mierniki sprawności ekonomicznej uprawy rzepaku ozimego w latach 2006-2007

Wyszczególnienie	2006 rok				2007 rok			
	Średnio w gospod. uprawiających rzepak ozimy	Średnio w grupach gospodarstw			Średnio w gospod. uprawiających rzepak ozimy	Średnio w grupach gospodarstw		
		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych
Koszty bezpośrednie /1 dt produktu głównego [zł]	40,04	28,02	40,13	66,16	42,23	29,34	42,44	69,64
Koszty ogółem /1 dt produktu głównego [zł]	73,55	58,95	73,91	104,92	77,54	61,54	78,04	110,05
Nadwyżka bezpośrednia /1 dt produktu głównego [zł]	61,97	74,51	60,89	37,67	61,08	74,70	59,88	35,00
Dochód z działalności /1 dt produktu głównego [zł]	28,44	43,69	27,17	x	25,89	42,53	24,14	x
Wartość produkcji ogółem /1 zł kosztów ogółem [zł]	1,25	1,60	1,24	0,84	1,21	1,57	1,20	0,82
Koszty ogółem /1 zł dochodu z działalności bez dopłat [zł]	4,00	1,66	4,18	x	4,71	1,77	5,09	x
Dochód z działalności bez dopłat /1 zł wart. prod. ogółem [zł]	0,20	0,38	0,19	x	0,18	0,36	0,16	x
Udział dopłat w dochodzie z działalności [proc.]	35,5	18,8	35,0	x	36,4	18,1	36,6	x
Dochód z działalności /1 godz. pracy własnej [zł]	106,46	238,43	89,29	x	97,56	226,81	81,13	x

[x] - oznacza, że wykonanie obliczeń nie było uzasadnione, dochód z działalności bez dopłat z 1 ha był wartością ujemną.

W 2007 r. po raz pierwszy do badań w systemie AGROKOSZTY włączono **tytoń papierosowy jasny**; wyniki zaprezentowano dla odmian typu Virginia i Burley oraz średnio w badanym zbiorze. Produkcja tytoniu w Polsce jest zagadnieniem kontrowersyjnym, z jednej strony podnoszony jest antyzdrowotny aspekt palenia tytoniu, z drugiej strony uprawa tytoniu jest ważną gałęzią produkcji rolniczej, a w niektórych rejonach kraju nie posiada właściwie alternatywy; szczególnie tam gdzie są małe gospodarstwa i występuje nadmiar własnej siły roboczej. Należy dodać, że według danych ze zbioru tytoniu w 2006 r., Polska jest drugim po Włoszech producentem tego surowca w Unii Europejskiej. Kontraktacja surowca tytoniowego w Polsce kształtuje się od dwóch lat na poziomie 50 tys. ton⁷.

Badania w systemie AGROKOSZTY miały na celu m.in. rozpoznanie sytuacji dochodowej uprawy tytoniu. Na szczególną uwagę zasługuje pokazanie wpływu dopłat na poziom generowanego dochodu, uzyskane wyniki dowiodły, że stanowią one bardzo poważny „zastrzyk finansowy” dla producentów. Należy dodać, że przyszłość uprawy tytoniu w Polsce stoi pod wielkim znakiem zapytania. Komisja Europejska chce bowiem od 2010 r. zlikwidować dopłaty do tego su-

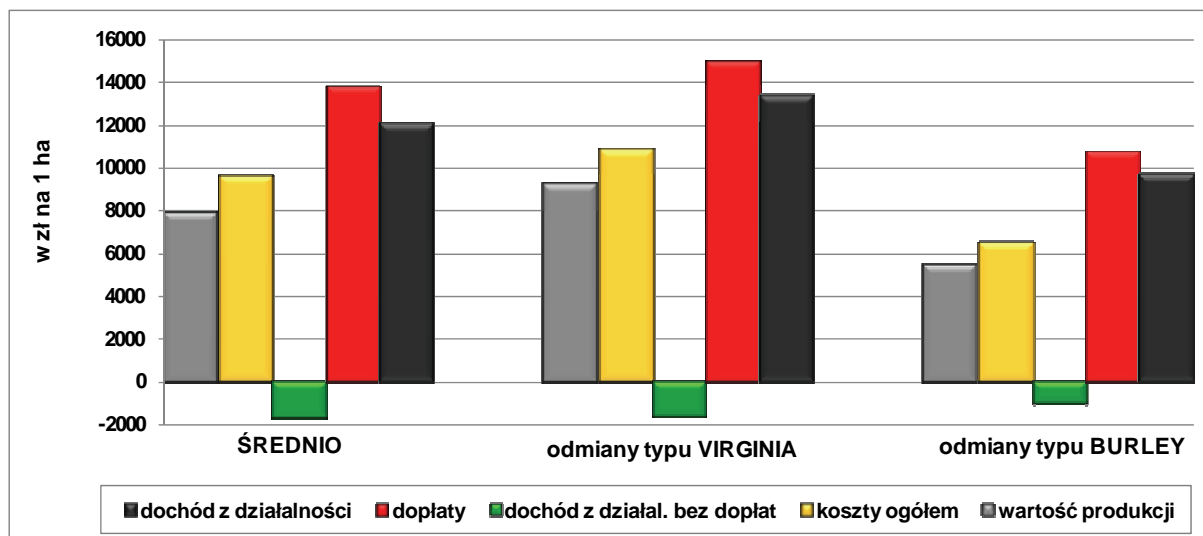
⁷ B. Kalisz, *Rynek tytoniu – płatności niezwiązane z produkcją*, [w:] *Biuletyn Informacyjny nr 5, ARR, Warszawa 2008.*

rowca, termin ten może ewentualnie przesunąć o trzy lata. Wówczas swoje plan-tacje tytoniu utrzymają tylko nieliczni rolnicy, oferujący liście najwyższej jakości.

Rozpatrując poziom ceny sprzedaży liści tytoniu obu typów odmian osob-no, widoczna jest wyraźna cenowa przewaga Virginii, za 1 dt surowca płacono 379,91 zł, podczas gdy w przypadku odmian typu Burley tylko 206,40 zł; różni-ca wynosiła więc 173,51 zł na 1 dt. Sytuacja to miała bezpośredni wpływ na po-ziom wartości produkcji zrealizowanej z 1 ha. Rolnicy uprawiający odmiany typu Virginia uzyskali 9267 zł/ha, aż o 68,4% więcej w porównaniu do plantatorów tytoniu Burley. Produkcja surowca tytoniowego jest bardzo kosztochłonna, ba-dania wykazały, że zaangażowania znacznie większych środków wymagała uprawa Virginii – koszty ogółem poniesione na 1 ha wynosiły 10 887 zł i były o 4330 zł wyższe w porównaniu do Burley’a.

Rozpatrując stronę ekonomiczną uprawy tytoniu w Polsce, należy stwier-dzić, że na poziomie dochodu z działalności bez dopłat była to działalność niedo-chodowa. Koszty poniesione na 1 ha były wyższe od zrealizowanej wartości pro-dukcji; w przypadku odmian typu Virginia o 17,5 %, a Burley o 19,2% – wykres 2.

Wykres 2. Produkcja, koszty i dochody uzyskane z uprawy tytoniu w 2007 roku



Dochód z działalności bez dopłat + dopłaty = dochód z działalności

Uprawa tytoniu wspierana jest finansowo za pomocą dopłat, które w 2007 r. w pewnym stopniu służyły do pokrycia strat. System dotowania branży tytoniowej jest jednym z najdroższych w obszarze finansowania Wspólnej Polityki Rolnej. W badanych gospodarstwach, płatność uzupełniająca otrzymana przez plantato-rów do uprawy 1 ha odmian typu Virginia wynosiła 15 008 zł, a Burley – 10 767 zł. Po uwzględnieniu w rachunku tej płatności tytoń pozwolił na uzyskanie do-chodu z działalności; wynosił on odpowiednio 13 388 i 9712 zł/ha, możliwe to było jednak tylko dzięki dopłatom. Prezentowane wyniki wskazują na bardzo silne uzależnienie uprawy tytoniu w Polsce od wsparcia w postaci dopłat. Biorąc

jednak pod uwagę dużą jego pracochłonność, obliczono że opłata pracy rolnika była możliwa tylko w 97% stawki parytetowej w przypadku Burley'a, a w 224% w odniesieniu do typu Virginia.

Rok 2007 był wyjątkowo korzystny dla branży mleczarskiej. Zwiększone zapotrzebowanie na produkty mleczarskie na rynkach światowych, spowodowało znaczny wzrost ceny **mleka**. Według danych Komisji Europejskiej, średnia cena skupu mleka w 2007 r. w krajach UE ukształtowała się na poziomie 31,77 euro/100 kg i była o prawie 12% wyższa niż rok temu. Najwyższą cenę za mleko płacono dostawcom na Cyprze – 40,6 euro/100 kg, a najniższą na Litwie – 20,4 euro/100 kg. Dla Polski średnia cena skupu mleka w 2007 r. wynosiła 25,03 euro/100 kg. W porównaniu z 2006 r. wzrosła o ponad 18%, mimo to w dalszym ciągu była jedną z niższych w krajach członkowskich UE (źródło: dane MRiRW).

Według GUS, w 2007 r. średnio w skupie za litr płacono 1,07 zł, czyli o 15,3% więcej niż w 2006 r.⁸. Wzrost ceny rozpoczął się już w pierwszych miesiącach i trwał nieprzerwanie cały rok, nawet w miesiącach letnich, w których podaż mleka do skupu jest znacznie większa. Wyższe ceny to skutek mniejszej niż przed rokiem podaży mleka przy zwiększonym zapotrzebowaniu na ten surowiec. Mniejsza podaż mleka to efekt dostosowania jego produkcji do obowiązujących limitów oraz wycofanie się gospodarstw, które nie zdołały osiągnąć wymaganych standardów weterynaryjnych.

Przeprowadzone badania dowodzą, że w 2007 r. produkcja mleka była działalnością dochodową, jednak poziom dochodu był zróżnicowany w zależności od wielkości stada krów. W badanym zbiorze gospodarstw średnioroczny stan krów wynosił 20 sztuk, a ich wydajność mleczna to 5576 litrów – była ona wyższa niż przed rokiem o ok. 100 litrów, a cena sprzedaży mleka o ponad 15%. W tych korzystnych uwarunkowaniach czynnikiem, który miał duży wpływ na poziom uzyskanego dochodu był koszt pasz. Wysokie ceny pasz przyczyniły się do mniejszej dochodowości produkcji mleka mimo znacznego wzrostu ceny jego skupu.

W 2007 r. wartość produkcji ogółem liczona na 1 krowę wynosiła 7020 zł i w stosunku do roku 2006 wzrosła o 14,8%. Natomiast roczny koszt utrzymania 1 krowy kształtował się na poziomie 4556 zł, w porównaniu do 2006 r. był wyższy o 9,7%. Zdecydowany wpływ na wzrost kosztów ogółem miały koszty bezpośrednie (wyższe o prawie 13%), a wśród nich koszt pasz własnych towarowych oraz pasz obcych, ich poziom był wyższy odpowiednio o 37,6 i 16,0%.

W 2007 r. wzrost wartości produkcji zrekompensował wyższe koszty utrzymania krów, w efekcie rolnicy uzyskali dochód z działalności na poziomie

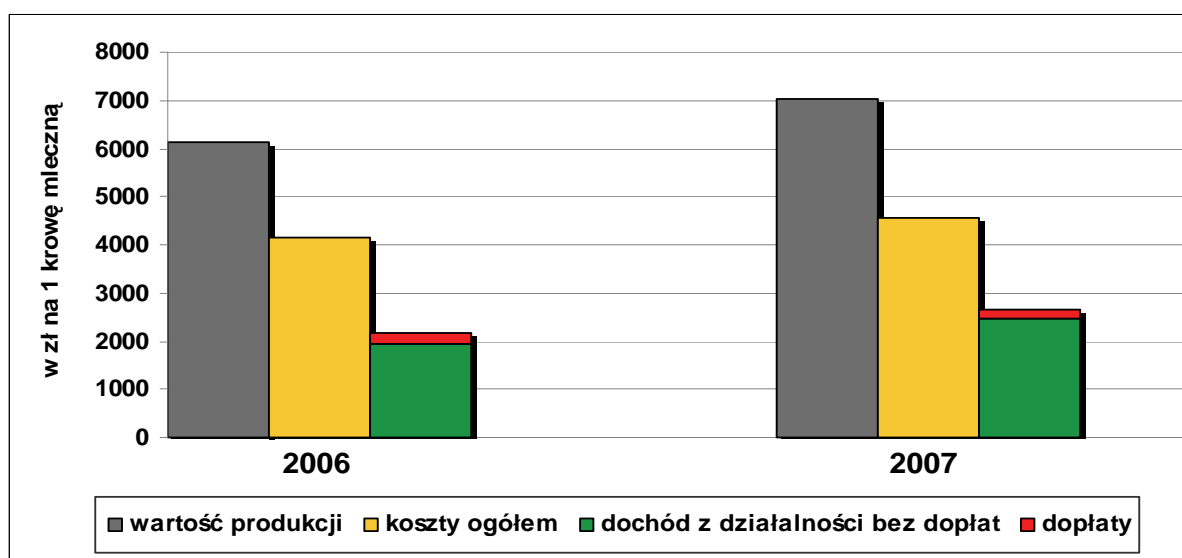
⁸ *Biuletyn Statystyczny nr 1*, GUS, Warszawa 2008.

znacznie wyższym niż rok wcześniej. Wynosił on 2658 zł w przeliczeniu na 1 krowę mleczną, w stosunku do 2006 r. wzrósł o ponad 23% – wykres 3.

Dochód liczony na 1 godzinę pracy własnej także był wyższy; w 2006 r. opłata pracy własnej została zrealizowana w 189% stawki parytetowej, natomiast w 2007 r. – w 219%.

Koszt jest podstawowym elementem rachunku opłacalności, aby działalność była dochodowa cena w odpowiednim stopniu powinna pokryć koszty wytwarzania produktu. W 2007 r. koszt wytworzenia 1 litra mleka wynosił 0,82 zł, a cena jego sprzedaży 1,15 zł; w takiej sytuacji powstała nadwyżka, przy uwzględnieniu wydajności mlecznej krów pozwoliła rolnikom na uzyskanie dochodu z działalności.

Wykres 3. Produkcja, koszty i dochody z produkcji mleka w latach 2006-2007



Dochód z działalności bez dopłat + dopłaty do powierzchni paszowej = dochód z działalności

Mierniki sprawności ekonomicznej zastosowane do oceny działalności, zdecydowanie wyróżniły gospodarstwa najlepsze. Pomimo najwyższych w tej grupie gospodarstw kosztów utrzymania 1 krowy, w przeliczeniu na 1 litr mleka ich poziom okazał się najniższy (przyczyniła się do tego wysoka mleczność – 6664 litry). Uwagę zwraca także najwyższa dochodowość produkcji (*dochód z działalności bez dopłat na 1 zł wartości produkcji*) oraz ekonomiczna wydajność pracy (*dochód z działalności na 1 godz. nakładów pracy ogółem*). W 2007 r. dochód z działalności przypadający na jednostkę czasu pracy ogółem w gospodarstwach najlepszych, w porównaniu do średnich był wyższy 1,7-krotnie, a w odniesieniu do najslabszych aż 9,7-krotnie. Obliczenia wykazały, że w gospodarstwach najslabszych praca własna została zrealizowana tylko w 32% stawki parytetowej (9,81 zł/godz.), podczas gdy w średnich przewyższała jej poziom o 91%, a w najlepszych aż o 254% – tabela 4.

Przeprowadzona agregacja gospodarstw wykazała dodatnią współzależność między wysokością dochodu zrealizowanego na 1 krowę mleczną, a liczbą krów utrzymywanych w gospodarstwie. Najwyższy dochód uzyskali rolnicy w gospodarstwach najlepszych, utrzymywali oni duże stada krów, średnio 31,3 sztuki, a najniższą w najslabszych, o średnim pogłowie krów – 8,5 sztuki. Stwierdzono również, że wraz ze wzrostem pogłowia krów rosła ich wydajność mleczna i cena sprzedaży mleka, w rezultacie te dwa czynniki głównie decydowały o uzyskanych wynikach ekonomicznych.

Tabela 4. Mierniki sprawności ekonomicznej produkcji mleka w latach 2006-2007

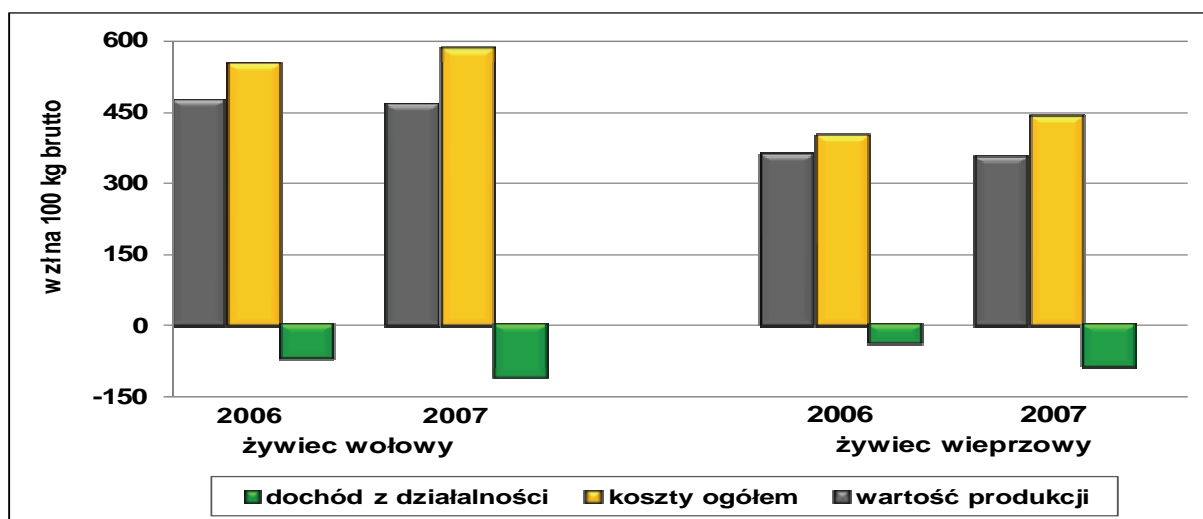
Wyszczególnienie	2006 rok				2007 rok			
	Średnio w gospod. utrzymujących krowy mleczne	Średnio w grupach gospodarstw			Średnio w gospod. utrzymujących krowy mleczne	Średnio w grupach gospodarstw		
		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych		25% najlepszych	50% średnich	25% najslabszych
Koszty bezpośrednie /1 litr mleka [zł]	0,42	0,39	0,43	0,58	0,46	0,42	0,48	0,69
Koszty ogółem /1 litr mleka [zł]	0,76	0,74	0,75	0,91	0,82	0,79	0,81	1,04
Nadwyżka bezpośrednia /1 litr mleka [zł]	0,74	0,79	0,71	0,51	0,83	0,91	0,79	0,51
Dochód z działalności /1 litr mleka [zł]	0,39	0,43	0,38	0,18	0,48	0,54	0,46	0,17
Wartość produkcji ogółem /1 zł kosztów ogółem [zł]	1,47	1,54	1,46	1,13	1,54	1,64	1,52	1,10
Koszty ogółem /1 zł dochodu z działalności bez dopłat [zł]	2,12	1,84	2,19	7,99	1,85	1,57	1,92	9,92
Dochód z działalności bez dopłat /1 zł wart. prod. ogółem [zł]	0,32	0,35	0,31	0,11	0,35	0,39	0,34	0,09
Udział dopłat do pow. paszowej w dochodzie z działalności [proc.]	9,0	6,8	9,6	36,7	7,3	5,4	7,9	38,3
Dochód z działalności /1 godz. pracy własnej [zł]	17,06	27,01	14,79	3,37	21,44	34,75	18,71	3,12

Rynek wieprzowiny jest bardzo ważnym rynkiem mięsa w Polsce, zarówno dla producentów jak i konsumentów. Wyniki badań dowiodły, że w latach 2006-2007 produkcja **żywca wieprzowego** była działalnością zdecydowanie niedochodową. W 2007 r. ekonomiczne uwarunkowania były jeszcze gorsze niż rok wcześniej, skutkiem był dalszy spadek dochodu z działalności. Był to rok dla producentów trzody szczególnie niekorzystny, m.in. dlatego, że duża podaż żywca wieprzowego i niskie ceny jego skupu zbiegły się z wysokimi cenami pasz. W rezultacie w gospodarstwach, które w skali roku sprzedały 380 tuczników, koszty produkcji 1 kg żywca wieprzowego wynosiły 4,43 zł, podczas gdy cena sprzedaży tylko 3,56 zł/kg. Oznacza to, że poniesione koszty zostały pokryte zaledwie w 80% (w 2006 r. – w 91%); w takiej sytuacji nakłady pracy rolnika również nie zostały opłacone – wykres 4.

Należy dodać, że średnio w badanych gospodarstwach produkcja brutto żywca wieprzowego była ponad 12-krotnie większa w porównaniu do jej poziomu w średnim indywidualnym gospodarstwie w kraju utrzymującym trzodę chlewną.

W podobnej sytuacji byli również producenci **żywca wołowego**, w 2007 r. odnotowano pogorszenie ekonomicznych wyników jego produkcji. W gospodarstwach produkujących średnio w roku 75 dt żywca brutto, cena jego sprzedaży wynosiła 4,68 zł/kg i w stosunku do 2006 r. spadła o 1,5%. Natomiast koszty produkcji były o 5,2% wyższe, osiągnęły poziom 5,83 zł/kg; stopień ich pokrycia przez cenę wynosił 80% (w 2006 r. – 86%). Niższa cena sprzedaży żywca przy rosnących kosztach produkcji spowodowała pogłębienie spadku dochodu z działalności – wykres 4.

Wykres 4. Produkcja, koszty i dochody z produkcji żywca wołowego i wieprzowego w latach 2006-2007



Prezentowane wyniki obrazują sytuację dochodową żywca wołowego w gospodarstwach, które w skali roku wyprodukowały około 8-krotnie więcej niż średnie indywidualne gospodarstwo w kraju utrzymujące bydło.

3. Wyniki ekonomiczne produktów rolniczych w gospodarstwach ekologicznych, w 2007 roku na tle roku 2006

W Polsce od kilku lat obserwuje się systematyczny wzrost liczby gospodarstw i powierzchni zajętej pod uprawy ekologiczne. Sprzyjają temu różne formy wsparcia w ramach WPR, jednocześnie powoli rozwija się rynek produktów ekologicznych. Wiedza o kosztach ich wytwarzania oraz opłacalności prowadzonej produkcji jest niezwykle cenna, zarówno dla celów poznawczych jak też z punktu widzenia samego rolnika.

Wyniki badań w systemie AGROKOSZTY dowodzą, że w latach 2006-2007 pszenica i pszenżyto ozime oraz owies uprawiane w gospodarstwach ekologicznych zapewniły dość dobre wyniki ekonomiczne. W 2007 r. średnia powierzchnia ich uprawy wynosiła kolejno 2,34, 2,88 i 4,29 ha/gospodarstwo, plonowanie badanych zbóż było niższe od przeciętnego poziomu w gospodarstwach indywidualnych w kraju (od 4,4% dla owsa do 28,8% dla pszenicy). W przypadku pszenżyta i owsa niższa była również cena sprzedaży ziarna, odpowiednio o 2,0 i 4,3%. Natomiast cena pszenicy była o 6,2% wyższa; ocenia się, że jej ziarno zostało sprzedane dla celów konsumpcyjnych i ze względu na jego walory jakościowe rolnicy uzyskali wyższą cenę.

Wyniki rachunku wskazują, na bardzo silne uzależnienie sytuacji dochodowej badanych zbóż od wsparcia w postaci dopłat; udział płatności uzupełniającej i ekologicznej w dochodzie z działalności zawierał się w przedziale od 52,9% dla pszenicy do 80,6% dla owsa – tabela 5.

Tabela 5. Mierniki sprawności ekonomicznej uprawy wybranych zbóż w gospodarstwach ekologicznych w latach 2006-2007

Wyszczególnienie	2006 rok			2007 rok		
	Pszenica ozima	Pszenżyto ozime	Owies	Pszenica ozima	Pszenżyto ozime	Owies
Koszty bezpośrednie /1 dt produktu głównego [zł]	4,90	5,73	3,77	7,78	4,59	6,06
Koszty ogółem /1 dt produktu głównego [zł]	33,95	28,98	33,63	48,25	41,53	42,42
Nadwyżka bezpośrednia /1 dt produktu głównego [zł]	82,28	83,25	82,25	102,06	85,17	82,57
Dochód z działalności /1 dt produktu głównego [zł]	53,23	60,00	52,38	61,59	48,23	46,21
Wartość produkcji ogółem /1 zł kosztów ogółem [zł]	1,51	1,63	1,19	1,60	1,46	1,21
Koszty ogółem /1 zł dochodu z działalności bez dopłat [zł]	1,95	1,60	5,21	1,66	2,19	4,73
Dochód z działalności bez dopłat /1 zł wart. prod. ogółem [zł]	0,34	0,39	0,16	0,38	0,31	0,18
Udział dopłat w dochodzie z działalności [proc.]	67,3	69,8	87,7	52,9	60,7	80,6
Dochód z działalności /1 godz. pracy własnej [zł]	84,99	61,42	92,38	82,53	99,34	91,86

Dochód z działalności uzyskany z uprawy 1 ha pszenicy wynosił 1692 zł, pszenżyta 1474 zł, a owsa – 1110 zł. Pomimo dość dużej pracochłonności, jego poziom przypadający na 1 godzinę pracy własnej kilkakrotnie przekraczał przyjętą do obliczeń stawkę opłaty parytetowej (9,81 zł/godz.); odpowiednio 8,4-, 10,1- i 9,4-krotnie.

Należy dodać, że dochód z działalności bez dopłat również został zrealizowany, z tym że jego poziom był znacznie niższy – od 52,9% w przypadku pszenicy do 80,5% dla owsa. Mimo to opłata pracy rolnika była również możliwa.

Tabela 6. Mierniki sprawności ekonomicznej produkcji mleka w gospodarstwach ekologicznych w latach 2006-2007

Wyszczególnienie		2006 rok	2007 rok
Koszty bezpośrednie /1 litr mleka	[zł]	0,30	0,43
Koszty ogółem /1 litr mleka	[zł]	0,70	0,86
Nadwyżka bezpośrednia /1 litr mleka	[zł]	0,92	0,91
Dochód z działalności /1 litr mleka	[zł]	0,53	0,48
Wartość produkcji ogółem /1 zł kosztów ogółem	[zł]	1,54	1,30
Koszty ogółem /1 zł dochodu z działalności bez dopłat	[zł]	1,84	3,31
Dochód z działalności bez dopłat /1 zł wartości prod. ogółem	[zł]	0,35	0,23
Udział dopłat w dochodzie z działalności	[proc.]	28,0	45,2
Dochód z działalności /1 godz. pracy własnej	[zł]	6,81	5,00

Ważnym czynnikiem kształtującym dochodowość produkcji **mleka** jest cena jego sprzedaży oraz mleczność krów. W badanych gospodarstwach cena ta wynosiła 0,93 zł/litr; oznacza to, że za ekologiczną jakość mleka rolnicy nie otrzymali ceny wyższej od przeciętnej w kraju – 1,07 zł/litr. Wydajność mleczna krów też była niższa (3383 litry), stanowiła zaledwie 81% jej poziomu w gospodarstwach indywidualnych w kraju (4186 litrów). Średni stan krów w badanym zbiorze gospodarstw ekologicznych to 5,8 sztuki. W takich warunkach produkcja mleka nie może być konkurencyjną wobec produkcji w gospodarstwach konwencjonalnych. W Polsce na chwilę obecną jest zaledwie kilka oddzielnych linii technologicznych do przerobu mleka ekologicznego, tym samym rolnicy mają problem z jego sprzedażą po cenie wyższej, uwzględniającej również jego walory jakościowe. Jedną z przyczyn jest niewątpliwie brak koncentracji produkcji oraz mała liczebność stad, co może ograniczać wielkość i systematyczność dostaw mleka.

Wyniki rachunku dowodzą, że pomimo takiej sytuacji produkcja mleka zapewniła dochód z działalności, jego poziom w przeliczeniu na 1 krowę wyniósł 1611 zł, w stosunku do 2006 r. – ze względu na wyższe koszty – obniżył się o 149 zł. Uzależnienie od dopłat w tym przypadku jest również wyraźne, otrzymane płatności (uzupełniająca, ekologiczna i zwierzęca) do zaangażowanej powierzchni paszowej stanowiły aż 45,2% poziomu dochodu – tabela 6.

Niestety dochód z działalności przypadający na 1 krowę nie zapewnił pełnej opłaty nakładów pracy własnej wydatkowanych na jej utrzymanie; było to możliwe tylko w 51%. Przyczyniła się do tego duża pracochłonność produkcji.

4. Podsumowanie

Rok 2007 dla wielu rolników był korzystny, a w szczególnej sytuacji byli producenci zbóż. Dobre plony oraz wysokie ceny stymulowały wzrost dochodów, które w efekcie znacznie przewyższyły poziom z roku poprzedniego.

Ocena wyników uprawy pszenicy ozimej, żyta i rzepaku ozimego w gospodarstwach wydzielonych według kwartyli nadwyżki bezpośredniej bez dopłat (tj. najlepszych, średnich i najslabszych), wykazała że głównym czynnikiem różnicującym jej poziom był właśnie plon oraz cena sprzedaży produktów.

W gospodarstwach najlepszych uprawa tych ziemiopłodów:

- zapewniła najwyższą nadwyżkę bezpośrednią bez dopłat, a także najwyższy poziom dochodu z działalności; można więc stwierdzić, że im wyższa nadwyżka, tym ma ona większy wkład do dochodu z działalności,
- kosztocłonność uprawy była relatywnie wysoka, a na poziom kosztów ogółem większy wpływ miały koszty pośrednie; ocenia się, że były to gospodarstwa bardziej umaszynowane o czym świadczy największe obciążenie 1 ha uprawy kosztem amortyzacji zaangażowanych środków trwałych, a także większe wydatki rolników na remonty i paliwo,
- pracochłonność uprawy była relatywnie niższa.

Uprawa pszenicy ozimej, żyta i rzepaku ozimego w gospodarstwach najslabszych upoważnia do sformułowania dokładnie przeciwstawnych wniosków, tzn. z 1 ha zrealizowana została najniższa nadwyżka bezpośrednia bez dopłat oraz dochód z działalności, koszty ogółem były najniższe, a na ich poziom większy wpływ miały koszty bezpośrednie, ponadto pracochłonność uprawy była relatywnie wyższa.

Badania tytoniu papierosowego jasnego, odmian typu Virginia i Burley wykazały, że bez wsparcia w postaci dopłat była to uprawa niedochodowa, wartość produkcji zrealizowana z 1 ha nie pokryła w pełni kosztów uprawy. W takiej sytuacji tylko dzięki dopłatom producenci surowca tytoniowego nie ponieśli straty. Pomimo, że wsparcie to było znaczące (dla Virginii – 15008 zł/ha, a Burley'a – 10767 zł/ha), wyniki tytoniu na poziomie dochodu z działalności przypadającego na 1 godz. pracy własnej, były zdecydowanie gorsze niż dla przykładu zbóż.

Produkcja mleka w 2007 r. była dochodowa, a korzystne uwarunkowania – głównie cenowe – sprawiły, że poziom dochodu liczony na 1 krowę mleczną był o ponad 23% wyższy niż rok wcześniej. Ocena wyników ekonomicznych produkcji mleka w gospodarstwach wydzielonych według kwartyli nadwyżki bezpośredniej bez dopłat zrealizowanej na 1 krowę mleczną, wykazała że głównym czynnikiem różnicującym jej poziom była wydajność mleczna krów oraz cena sprzedaży mleka. Koszty utrzymania 1 krowy mlecznej w gospodarstwach najlepszych były najwyższe, zróżnicowanie ich poziomu w stosunku do najslabszych było 1,5-krotne, podczas gdy wartości produkcji 2,1-krotne. W strukturze kosztów ogółem większy udział miały koszty bezpośrednie – od 53 do 67% w zależności od rozpatrywanej grupy gospodarstw. Wyniki badań wykazały wyraźną dodatnią współzależność między wysokością dochodu, a liczbą krów utrzymywanych w gospodarstwie; wraz ze wzrostem pogłowia rosła wydajność mleczna krów i cena sprzedaży mleka.

W 2007 r. w szczególnie trudnej sytuacji dochodowej byli producenci żywca wieprzowego i wołowego. Spadek ceny sprzedaży przy rosnących kosztach produkcji przyczynił się do dalszego spadku opłacalności obu działalności. W 2007 r. koszt wytworzenia 1 zł wartości produkcji z żywca wieprzowego wynosił 1,24 zł, a wołowego – 1,25 zł; przewyższał on poziom z roku 2006 odpowiednio o 12 i 7%. W konsekwencji dochód z działalności nie został zrealizowany, praca rolnika i członków jego rodziny pozostała również nieopłacona.

W gospodarstwach ekologicznych, uprawę badanych zbóż oraz produkcję mleka cechowała:

- wysoka konkurencyjność wobec poniesionych kosztów bezpośrednich,
- duża pracochłonność produkcji,
- wyraźne uzależnienie wyników ekonomicznych od wsparcia w postaci dopłat, znacznie większe niż w gospodarstwach konwencjonalnych,
- niezbyt silne zróżnicowanie relacji cen produktów ekologicznych do konwencjonalnych.

Wyniki uzyskane dla poszczególnych działalności świadczą między innymi o efektywności wykorzystania poniesionych nakładów materialnych. Należy jednak mieć na uwadze, że poziom dochodu i jego zróżnicowanie zależy nie tylko od producenta rolnego (posiadana wiedza, umiejętności zarządcze), wpływ mają również uwarunkowania niezależne od niego, np. warunki agrometeorologiczne czy położenie gospodarstwa względem rynków zaopatrzenia i zbytu.

Ekonometryczny model do badania wpływu unijnej i krajowej polityki rolnej na wyniki polskiego rolnictwa. Założenia i wstępne analizy

1. Zadania stawiane modelowi

Niniejszy artykuł przedstawia założenia i wstępne wyniki prac nad modelem ekonometrycznym, mającym służyć ocenie skutków polityk rolnych dla rolnictwa polskiego, zwłaszcza skutków dochodowych dla producentów. Bardzo ogólne założenia modelu powstały w wyniku dyskusji, prowadzonych pod koniec roku 2007, a potem w roku 2008, przez autorów artykułu w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB. Podkreślić należy, że sformułowane w trakcie tych dyskusji zadanie będzie realizowane w dłuższym okresie czasu, zaś obecny artykuł dotyczy jedynie początkowych prac nad modelem.

Tak więc, ramy realizacji modelu można sformułować następująco:

- makroekonomiczny model rolnictwa polskiego, przeznaczony głównie do analizowania wpływu na wyniki polskiego rolnictwa, wywieranego przez poszczególne elementy polityki rolnej, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów WPR (wspólnej polityki rolnej UE);
- model powinien, w miarę możliwości, odzwierciedlać wpływ innych czynników zewnętrznych na wyniki polskiego rolnictwa, w tym polityk o charakterze regionalnym (dopłaty poza WPR, subsydia, ceny, regionalizacja produkcji itp.), oraz możliwych tendencji globalnych;
- w modelu odzwierciedlone będą na poziomie makro zasadnicze mechanizmy wpływające na wielkość (wartość) produkcji rolnej w Polsce, głównie oddziałujące poprzez takie kategorie jak ceny i popyt, ale także bariery celne lub ich brak;
- założono niezbyt głęboką dezagregację produktową modelu (ograniczona liczba rodzajów rozróżnianych produktów); makroekonomiczny charakter modelu nie oznacza, zatem, traktowania rolnictwa jako jednolitego agregatu (lub podziału wyłącznie na produkty roślinne i zwierzęce), ale też i nie przewiduje się dezagregacji stosowanej często w statystykach rolniczych, odnoszącej się nie tylko do produktów, ale także w pewnej mierze do „technologii”;

- model ma służyć jako narzędzie do analizy wariantów polityki rolnej, zwłaszcza w ramach negocjacji prowadzonych z Komisją Europejską, dotyczących elementów WPR, dostarczając dobrze uzasadnionych argumentów, w tym także do określania polskiego stanowiska w sprawie WPR, a w szczególności – wysokości i mechanizmów stosowania dopłat i innych środków o charakterze pomocowym lub redystrybucyjnym; analiza wariantów polityki, w tym WPR, polegać będzie na reprezentowaniu przy pomocy modelu i porównywaniu skutków różnych opcji i scenariuszy dla rolnictwa polskiego.

W trakcie wspomnianych dyskusji, zmierzających do ustalenia ram realizacji modelu, zgłoszono szereg innych postulatów względem modelu, do których się w skrócie odniesiemy:

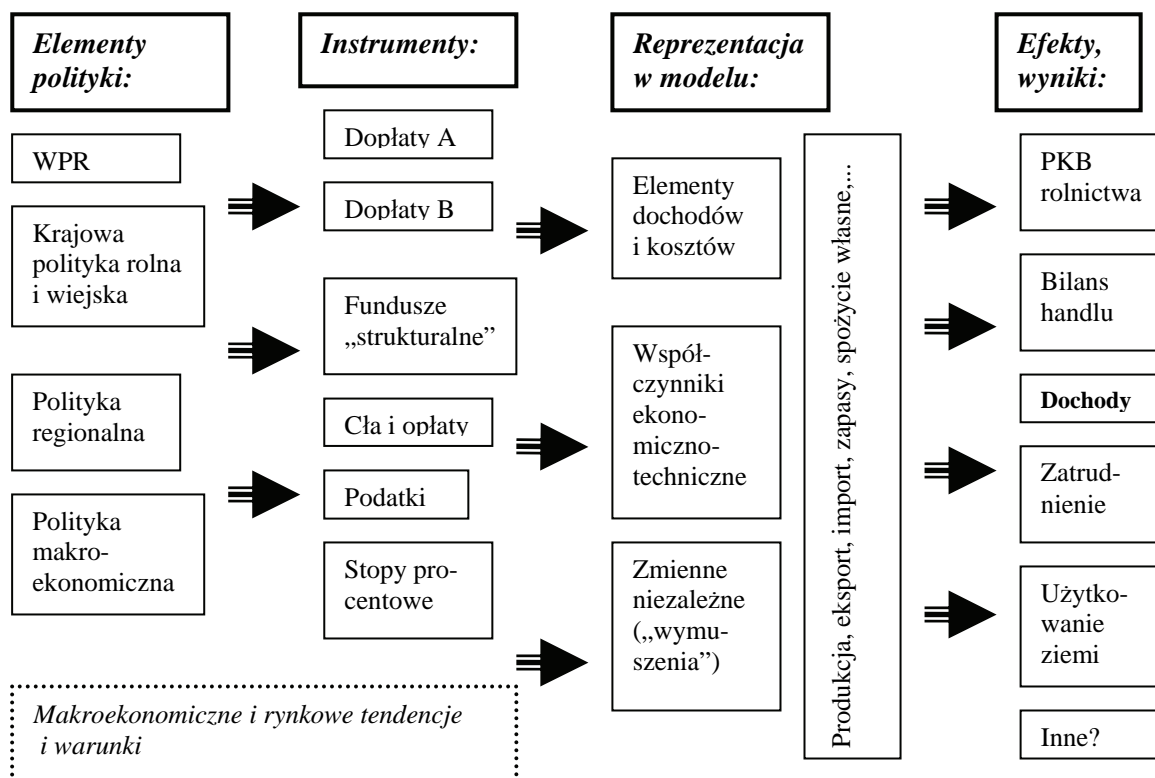
- uwzględnienie w modelu wewnętrznego zróżnicowania polskiego rolnictwa (lub wręcz poziomu mikroekonomicznego); chodzi tu zwłaszcza o to by typy gospodarstw, były odpowiednio scharakteryzowane w ramach modelu i dla nich model wyznaczał odpowiednie wielkości; aspekt ten wzięto pod uwagę w perspektywie prac nad modelem, na podstawie specyfikacji i ewentualnie struktur modelowych dostarczonych autorom modelu;
- uwzględnienie specyfiki rolnictwa wynikającej z zależności od warunków pogodowych oraz dynamiki wewnętrznej niektórych działów rolnictwa (np. w chowie zwierząt gospodarskich): należy spodziewać się, także w dalszych etapach prac nad modelem, uwzględnienia tego aspektu wyłącznie w określonym, minimalnym stopniu, niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania modelu w jego zasadniczych funkcjach.

W bezpośrednim związku z powyższym pozostaje ustalenie zestawu *mierników (wskaźników) efektywności polityk i ich instrumentów*, jakie mają być uwzględniane (wyliczone) w modelu. Podkreślimy, że konieczne jest ustalenie nie tylko zestawu tych mierników, ale i ich ważności, powiązań, itp.; co, w ogólności, pozostaje poza sferą kompetencji wykonawców modelu.

Ilustracją powyższego jest rysunek 1, który nie pokazuje jednak kilku istotnych aspektów projektów modelowych, w tym zwłaszcza identyfikacji kluczowych zagadnień merytorycznych, rzutujących na specyfikację modelu, i potencjalnych hipotez, odnoszących się do nich.

Konstrukcja modelu, jego pierwsze wyniki, a potem rutynowe funkcjonowanie, będą stanowić element dyskusji o instrumentach polityki w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. Analizy podobne do zaprezentowanych, np., przez Rowińskiego (2007) czy Wigiera (2007), w stosunku do instrumentów WPR, znajdą wówczas oparcie w odpowiedniej strukturze formalnej i odniesienie w postaci konkretnych założeń, danych i wyników.

Rysunek 1. Schemat ideowy przełożenia polityk na efekty w ramach projektu modelowego (zawartość schematu jest wyłącznie sygnalizacją problematyki)



Podkreślmy, że prace nad podobnymi – choć najczęściej znacznie większymi – modelami, prowadzone przez duże zespoły badawcze, zajmują wiele miesięcy, a nawet lat, zanim zostaną doprowadzone do stanu, w którym modele generują wyniki przydatne w sensie poznawczym, a tym bardziej – w sensie analizy i tworzenia polityk.

2. Niektóre istniejące narzędzia i rozwiązania

Przedstawimy obecnie dość wrywkowy obraz istniejących narzędzi modelowych i możliwości ich wykorzystania do celów, jakie zostały nakreślone dla rozpatrywanego modelu. Zarysowany obraz będzie uzupełniany w miarę postępu w pracach nad modelem, nie tyle w celu dokonania pełnego przeglądu modeli, co nie jest przedmiotem pracy, ile z uwagi na ewentualne powoływanie się na kolejne istniejące rozwiązania w trakcie pracy nad modelem.

Przytoczone w tabeli 1 przykłady obejmują nie tylko stricto sensu modele rolnictwa, ale i narzędzia, które odnoszą się do sektora rolnictwa, jego produkcji itp. Poza wymienionymi w tabeli modelami, z których część dotyczy innych lub specyficznych zagadnień (GTAP: głównie wpływ liberalizacji handlu, HERMIN: produktywność w rolnictwie), niezależnie od tego, że ich obiekty są odmienne od rolnictwa polskiego (handel światowy produktami rolnymi, rolnictwo europejskie jako całość, itp.), prowadzonych jest wiele prac o charakterze modelowym, w tym także w pol-

skich ośrodkach badawczych, w szczególności w IERiGŻ-PIB, np. Rembisz (2007). Prace te jednak nie zaowocowały narzędziami o charakterze ustabilizowanym, stosowanymi przez dłuższy czas do analizowania i prognozowania stanu i rozwoju rolnictwa polskiego, lub przynajmniej jego niektórych aspektów, i w ramach bieżącego wykorzystywania poprawianymi i poszerzanymi.

Tabela 1. Przykłady modeli odnoszących się do sektora rolniczego i ich przydatność

Nazwa modelu	Instytucja	Metodyka	Obiekt – rozdzielnosc	Uwagi, przydatność
GTAP	Global Trade Analysis Project, Purdue University, USA	CGE, uzupełniona np. grawitacją	Handel światowy: 86 regionów świata, w rolnictwie 13 produktów (branż)	Model często używany jako podstawa do generowania projekcji handlu; dla MODROL raczej o niewielkim znaczeniu
Model FAO	FAO (ONZ)	Równowaga cząstkowa	Rozwój rolnictwa: 150 regionów świata, 13 produktów (branż) rolniczych	Dokładniejszy geograficznie od GTAP, ale słabszy metodycznie
SWOPSIM	US Development Agency	Równowaga cząstkowa	Światowa produkcja i handel; teoretycznie można używać różnych rozdzielnosci	Model statyczny, wymaga dużej ilości danych
ESIM	Universität Göttingen	Równowaga cząstkowa	Rolnictwo europejskie: 13 krajów lub regionów, 28 produktów	Stacyjny model produkcji i handlu z dość dokładną dezagregacją produktową
SPEL-EU	Universität Bonn	Równowaga cząstkowa	Rolnictwo UE: UE a reszta świata	Zorientowany na politykę rolną UE; wymaga sporej ilości danych, które na poziomie UE mogą być wiarygodne
CAPMAT	LEI – DLO	CGE	Rolnictwo europejskie: 30 produktów rolniczych	Głównie analiza skutków wariantów w ramach WPR
HERMIN	ESRI, WARR, IRWIR, MRiRW	Behawioralny	Rolnictwo polskie: 6 produktów	Stosunkowo prosty model o raczej zbyt zgrubnej dezagregacji produktowej

Źródła: Gruda (2005), Tongeren (2000), François (2000), Bradley i in. (2005), OECD (2005)¹.

W praktyce badawczej powszechne są proste modele analityczne, opracowywane *ad hoc* przy pomocy narzędzi statystycznych lub pakietów oprogramowania do modelowania. Ten rodzaj konstrukcji, często jednorazowych, aby mógł być rozważany jako źródło wiedzy i techniki, musi być wszechstronnie przetestowany, udokumentowany i udostępniony innym zespołom badawczym. Takie

¹ Powołania na literaturę odnoszącą się do modeli, zawarte są *in extenso* w raporcie Gadamskiego i Owińskiego (2008), stanowiącym podstawę niniejszego artykułu. W spisie literatury niniejszego artykułu pominięto je.

modele są konieczną podstawą bardziej zaawansowanych prac, stanowiąc etap weryfikacji założeń czy hipotez, jakie się znajdują w końcowej wersji modelu.

Dodajmy, że w istniejących także modelach ekonometrycznych, opracowanych w Polsce (np. tworzonych przez zespoły kierowane przez prof. Władysława Welfego z Uniwersytetu Łódzkiego, ale nie tylko) rolnictwo odgrywa rolę raczej marginalną i ekonomicznie „bierną”.

Odniesiemy się także skrótowo do bardzo obecnie popularnych modeli typu CGE („computable general equilibrium”), do których należy także GTAP. Jest to szeroka klasa modeli, opartych, z jednej strony, na odpowiednio zaadaptowanej idei macierzy nakładów-wyników Wasilija Leontiewa (w postaci macierzy SAM – „social accounting matrix”), a z drugiej – na założeniu Walrasowskiej równowagi (por. Dixon i in., 1992; Ginsburgh i Keyzer, 1997; Kehoe i Prescott, 1995; Sue Wing, 2004). Te ramy uzupełniono możliwościami osiągnięcia równowagi przy pomocy mechanizmów innych niż równość popytu i podaży, elastycznej reprezentacji różnych mechanizmów, prowadzących do ewentualnie zastosowanych formalizmów funkcji produkcji, czy zagadnień związanych z ochroną środowiska. Dobrym przykładem „uelastyczniania”, jako istotnego elementu metodyki, czy „filozofii” CGE jest wprowadzona, w odróżnieniu od modeli GE, w których równowaga jest osiągnięta „natychmiastowo”, możliwość wprowadzenia (arbitralnego) modelu dochodzenia do równowagi.

Popularność, jaką cieszą się modele CGE, jest wynikiem kilku czynników:

- (1) w ramach tej metodyki, pozwalającej na znaczny stopień elastyczności, zrealizowano, począwszy od wczesnych lat 60. XX wieku, szereg modeli „pragmatycznych”, w tym najpierw modele planowania rozwoju w krajach trzeciego świata, a następnie głównie modele handlu zagranicznego, także i na skalę światową (właśnie powoływany GTAP);
- (2) wiele z tych modeli jest nadal wykorzystywanych i rozwijanych, w różnych wersjach, do różnych celów i stanowią bazę odniesień merytorycznych i metodycznych;
- (3) modele te są często wykorzystywane do oceny polityk makroekonomicznych, także w odniesieniu do różnych dziedzin i sektorów – te trzy czynniki stanowią motywację dla projektów modelowania, by, po pierwsze, czerpać z istniejącego doświadczenia i gotowych rozwiązań, a po drugie – zapewnić sobie porównywalność i możliwość „mówienia tym samym językiem”; istnieją jednak jeszcze co najmniej dwa istotne czynniki o charakterze technicznym, ściśle powiązane z poprzednio wymienionymi:
 - (a) istnienie przetestowanej metodyki, także w postaci odpowiedniego oprogramowania, oferującego znaczny wachlarz możliwości;

- (b) oparcie tych modeli na zestawie stosunkowo prostych, powszechnie uznanych – nawet jeśli tylko „w teorii” – struktur modelowych (np. nakładowo-wyniki), odpowiednio uzupełnionych w zależności od potrzeb.

Z punktu widzenia autorów artykułu modele typu CGE mogą być efektywnie wykorzystywane do zarysowanych tutaj celów. Jednakże konstrukcja odpowiedniego modelu musi być poprzedzona wnikliwą analizą poszczególnych rozróżnialnych rynków, produktów, sektorów, itp., w celu sprawdzenia poprawności podstawowych założeń i hipotez. Posługiwanie się przez modele CGE prostymi strukturami podstawowymi jest usprawiedliwione, po pierwsze, na ogół dość znacznymi rozmiarami modeli w sensie liczby obiektów (np. państw lub regionów świata w handlu i produktów, stanowiących obiekt handlu), a po drugie – założeniem o niezmienności zasadniczych struktur, lub zmienności zdefiniowanej egzogenicznie przez określone scenariusze. Dodajmy, że spełnianie przez modelowany system gospodarczy hipotez, dotyczących podstawowych struktur, nie jest w zasadzie w modelach CGE sprawdzane.

Szczególną konstrukcją modelową, nie występującą w żadnym z cytowanych przykładów, jest model oparty na „typach gospodarstw”, osobno modelowanych, jako cechujące się różnymi reakcjami na warunki zewnętrzne i tendencjami wewnętrznymi. Zakłada się, na ogół, że modele poszczególnych typów mają postać analogiczną, lub identyczną, a różnią się wartościami określonych parametrów. Typy (wyjścia modeli typów, w postaci, np., wielkości produkcji lub sprzedaży) są agregowane według ich udziałów i w ten sposób otrzymuje się model całościowy. Tego rodzaju konstrukcja bardziej odpowiada – potencjalnie – rzeczywistości społeczno-gospodarczej, jednak jej realizacja wymaga dysponowania danymi i efektywnymi modelami, które jak na razie, nie wydają się dostępne.

Rozpatrując przydatność modeli do założonych celów, należy stwierdzić, że przydatność modeli nie ma nic wspólnego z ich teoretycznym wysublimowaniem i skomplikowaniem. Modele przydatne powinny:

- być przetestowane i sprawdzone pod względem zgodności wyników, przynajmniej w warstwie jakościowej, z faktycznym stanem i przebiegiem procesów;
- być odporne na (autentycznie przypadkowe) błędy w danych, lub dane odzwierciedlające zaburzenia w „normalnym” przebiegu procesów;
- zawierać możliwość analizowania wariantów stanu lub przebiegu procesów w zależności od określonych zmiennych sterujących, które mogą reprezentować instrumenty polityki lub scenariusze przyszłych wydarzeń;
- być intuicyjnie zrozumiałymi w sensie możliwości śledzenia łańcuchów przyczynowo-skutkowych, jakie prowadzą do konkretnych wyników (zwłaszcza, jeśli są one zaskakujące).

Formułując te warunki w zasadzie wyeliminowaliśmy pewną klasę modeli, które są często otrzymywane jako pierwsze. Są to oparte na szeregach czasowych proste zależności o charakterze statystycznym. Na ogół nie nadają się one do założonych celów, bo nie udaje się w nich odzwierciedlić bardziej skomplikowanych zależności przyczynowo-skutkowych, a przeto nie mogą one być wykorzystane do analizy i projektowania polityk (instrumentów polityki).

W wielu modelach, także pokazanych w tabeli 1 (np. GTAP, ESIM, czy SWOPSIM), mamy do czynienia z „danymi” (współczynnikami), decydującymi dla otrzymywanych wyników, które są w istocie dalekimi pochodnymi danych pierwotnych (np. macierze elastyczności). W ten sposób wyniki są produktem podwójnej abstrakcji – najpierw konstrukcji współczynników, o których zakładamy, że zachowują poprawność w pewnych przedziałach wartości „na wejściu” i „na wyjściu”, przy czym trudno te przedziały z góry ustalić, a następnie – konstrukcji zależności, w których one występują (forma modelu), o której robimy dokładnie analogiczne założenie. Stąd, między innymi, dążenie do możliwie najprostszej postaci modelu.

Modelowanie systemów rolniczych jest obciążone jeszcze jednym ważnym specyficznym aspektem: zależnością od warunków pogodowych. Wpływa ona na sytuację bieżącą lub bezpośrednio następującą, ale może i powodować reperkusje na znacznie dłuższym odcinku czasu (struktura stada, uprawy trwałe, itp.). Modele rolnictwa powinny przynajmniej w minimalnym stopniu umożliwić uwzględnienie tego efektu.

3. Ogólna specyfikacja modelu

Przedstawimy wstępnie zaproponowaną specyfikację modelu i omówimy niektóre kwestie dotyczące danych, ich wiarygodności i możliwości zastosowania, oraz przebiegu reprezentowanych przez dane procesów i wynikających stąd zagadnień, zarówno technicznych, jak i merytorycznych. Jest to zwłaszcza istotne w obecnym okresie, gdy:

- dyskutowana jest zasadność i modyfikacje założeń Wspólnej Polityki Rolnej (i w ogóle jej istnienie);
- zachodzą dynamiczne zmiany w światowym układzie sił gospodarczych (spadek wartości dolara, skoki cen nośników energii, wzrost znaczenia Chin, Indii i Brazylii);
- zmieniają się ceny i warunki handlu produktami rolnymi, także w dużej mierze odniesieniu do Polski.

Specyfikacja:

Krok modelu i danych: 1 rok, oznaczony indeksem t .

Dezagregacja produktowa (maksymalna), produkty oznaczone indeksem i , $i=1, \dots, n$.

Produkcja roślinna: 1. zboża; 2. ziemniaki; 3. pozostałe okopowe; 4. warzywa; 5. owoce; 6. uprawy przemysłowe.

Produkcja zwierzęca: 1. wołowina; 2. wieprzowina; 3. drób; 4. produkty mleczne; 5. pozostałe produkty zwierzęce;

czyli zakładamy maksymalnie, na pierwszych etapach prac nad modelem, $n=11$.

Czynniki popytowe:

- ceny krajowe i zagraniczne (przeciętne w UE);
- kurs wymiany PLN/€,
- wskaźnik inflacji rok do roku w Polsce i wskaźnik inflacji rok do roku w Europie,
- PKB w Polsce, ludność Polski, PKB per capita w UE,
- egzogeniczne składniki popytu zagranicznego na produkty polskiego rolnictwa, zmienna „scenariuszowa”, ilustrująca sytuację handlową polskiego rolnictwa.

Założenie w pierwszym etapie prac: ceny krajowe są egzogeniczne

Czynniki podażowe:

- produktywności czynników produkcji (ziemi, pracy, środków trwałych): na razie tylko jako zasoby ziemi, w określonych bilansach, oraz wartość kapitału (środki trwałe), lub jako wskaźnik, na razie bez rozbicia na grupy produktów, zaś produktywności będą identyfikowane w modelu
- przeciętne koszty użycia (ziemi, pracy, środków trwałych) na razie w postaci średnich kosztów jednostkowych całościowych dla grup produktów, lub wskaźnikowo,
- dopłaty do produkcji rolnej, ewentualnie rozdzielone na grupy produktów.

Ludność Polski (POP_t)

Z uwagi na spory margines niepewności (emigracja, nie zarejestrowani imigranci) i ograniczony zakres obserwowanych zmian ludność Polski można by uznać za stałą, ale jeśli model ma sięgać dalej w przyszłość, musi ona być uwzględniona; dane dla 1992-2006 z *Rocznika Demograficznego 2007*, GUS; a po roku 2006 wprowadzono dwie wersje: jedna, oparta na *Prognozie ludności*, GUS, 22 marca 2004, interpolowana w sposób bardzo przybliżony (wartości w prognozie podano dla odstępów co 5 lat), zaś w drugiej uwzględniono poważne rozbieżności między tą prognozą a rzeczywistością, opracowując odpowiedni scenariusz.

PKB Polski i spożycie ogółem ($YDOM^t$)

Podobnie jak dla ludności, skonstruowano dwa warianty rozwoju PKB, które można nazwać „pesymistycznym” i „optymistycznym”, jakkolwiek oba są

wzrostowe. PKB Polski, według GUS i innych dostępnych prognoz lub scenariuszowo; dane historyczne, np. z *Rocznika Statystycznego RP 2006*, PKB w cenach stałych na mieszkańca, wskaźnikowo, str. 64-65. Na tych samych stronach podano także dynamikę spożycia na głowę, co, wraz z innymi źródłami, może być podstawą do oceny i prognozowania PKB i spożycia (popytu).

Kurs wymiany złotego (KW^t)

Istotny wobec zależności warunków i wyników rolnictwa od relacji cen (i kosztów) produktów krajowych i importowanych, silnie, z kolei, zależnej od kursu wymiany. Przestanie mieć znaczenie po wejściu Polski do strefy euro, kiedy decydujący będzie koszt, przy założeniu, że preferencje konsumentów w odniesieniu do produktów krajowych i importowanych mogą być pominięte lub zidentyfikowane na podstawie odpowiednich danych. Kurs średnioroczny, według NBP; wartości ujednolicone ze względu na: denominację złotego w dniu 1 stycznia 1995 r. w stosunku 10 000:1, oraz wprowadzenie euro od roku 2002:

PKB w Unii Europejskiej (YE_t)

PKB unijne ma istotne znaczenie dla zależności popytowych, ujętych w modelu. Jest elementem czynnika popytowego, a zatem najistotniejsza jest jej dynamika, stąd, a także z uwagi na dostępność danych, za Eurostatem, uwzględniono wskaźniki wzrostu; drugim ważnym aspektem jest zasięg geograficzny, który się zmieniał – ujęty wskaźnik dotyczy obszaru UE-27:

Rynki mięsa

Rynek mięsa w Polsce w ostatnim dziesięcioleciu charakteryzują znaczące zmiany struktury produkcji, spożycia i wymiany międzynarodowej. Udział wołowiny w spożyciu mięsa maleje; jej miejsce zajmuje rosnące spożycie drobiu. Spadek popytu na wołowinę w Polsce można wytłumaczyć obawą przed chorobą Creutzfelda-Jacoba i odtworzeniem tradycyjnych proporcji spożycia mięsa wołowego i wieprzowego. W tym zakresie źródłem danych są *Roczniki Statystyczne Rolnictwa GUS*². Spożycie wieprzowiny w Polsce podlega znacznym wahaniom, ale średni bezwzględny poziom jej spożycia, ok. 1 830 tys. ton, nie uległ w ostatniej dekadzie istotnym zmianom. Udział wieprzowiny maleje wobec dynamicznego wzrostu spożycia drobiu (z 418 tys. ton w 1995 r. do 956 tys. ton w 2005 r.). Na rynku wieprzowiny ustabilizowanej produkcji i spożyciu towarzyszy wzrost cen. Jednocześnie, Polski handel zagraniczny drobiem charakteryzuje przejście od ujemnego salda (-18 tys. ton w 1995 r.) do wyraźnej nadwyżki (+130 tys. ton. w 2005 r.), w związku z przystąpieniem Polski do UE. Wzrostowi spo-

² Jeśli nie zaznaczono inaczej – to samo źródło danych do wszystkich ilustracji i wyliczeń.

życia sprzyjają malejące ceny. Mamy tu do czynienia z paradoksalną sytuacją; utrzymująca się wysoka dynamika produkcji drobiu wskazuje, że mimo malejących cen zbytu producenci uzyskują wciąż satysfakcjonującą rentowność produkcji. Czynnikiem pierwszorzędym jest zmiana struktury produkcji: wzrost produkcji drobiu wynika ze wzrostu produkcji w dużych gospodarstwach, gdzie koszty przeciętne są znacznie niższe niż w gospodarstwach średnich i małych.

Wzrost spożycia mięsa drobiowego jest znacznie większy niż wynikałoby to ze spadku jego cen i wzrostu cen wieprzowiny; istnieją przesłanki do sformułowania hipotezy, że jesteśmy świadkami procesu dostosowania do nowego wzorca konsumpcji mięsa. Dodajmy w tym miejscu, że bardzo podobne w charakterze zmiany na rynku mięsa zachodziły i nadal zachodzą w większości krajów środkowo-wschodniej Europy (np. w Czechach).

4. Opis modelu

Obecnie przedstawimy kolejno zasadnicze równania modelu, wraz z odpowiednimi wyjaśnieniami dotyczącymi ich podstaw oraz występujących w nich zmiennych i parametrów.

Krajowy popyt na produkty D_i , $i = 1, \dots, n$; skierowany do wytwórców krajowych i zagranicznych:

$$D_i = f_i (PK_i, PZ_i, KW, POP, Y, CD_i),$$

gdzie: PK_i – cena krajowa produktu i ; PZ_i – cena zagraniczna produktu i , w euro; KW – kurs wymiany euro na PLN; POP – ludność Polski; Y – PKB Polski; CD_i – stopa taryfy celnej importowej na dobro i (zależność ta będzie estymowana przy założeniu, że popyt jest równy konsumpcji $KONS_i$). Pierwsze próby dotyczą następującej postaci funkcji:

$$\frac{D_i}{POP} = d_{0i} \cdot \left(\frac{Y}{POP} \right)^{d_{1i}} \cdot PP_i^{d_{2i}} \cdot e^{d_{3i}t},$$

gdzie PP_i oznacza przeciętną cenę płaconą przez konsumenta za zakup produktu i , a d_{0i} , d_{1i} , d_{2i} , d_{3i} to współczynniki, d_{0i} – skali, d_{1i} – elastyczności dochodowej popytu, d_{2i} – elastyczności cenowej popytu, zaś d_{3i} – średnioroczną stopą zmian (wzrostu, bądź spadku) popytu.

Cena PI_i płacona przez konsumentów za importowany produkt i jest określona jako:

$$PI_i = PZ_i KW (1 + CD_i).$$

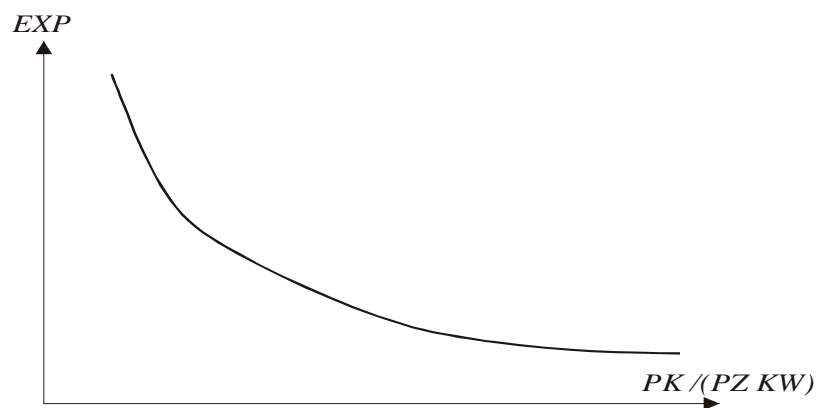
Wielkość CD_i oznacza efektywną (a nie nominalną) stopę ceł; czyli jej wartość ulega zmianie nie tylko pod wpływem zmian wartości urzędowej, ale również pod wpływem zmiany struktury importu (zniesienie ceł w obrotach z UE i utrzymanie ceł w handlu z innymi krajami).

Eksport EXP_i produktów i , zagraniczny popyt na wytwarzany w Polsce produkt i ;

$$EXP_i = f_2(PZ_i, KW, PK_i, t).$$

Koncepcję funkcji eksportu pokazano na rysunku 2. Uzasadnienie tej zależności jest następujące. Dopóki euro nie jest walutą w Polsce, o polskim eksporcie (w większości lokowanym na rynku unijnym) głównie decyduje relacja cen uzyskiwanych przez polskich producentów na rynkach zagranicznych i krajowym. Po wejściu Polski do strefy euro, eksport (warunki opłacalności i produkcja w ogóle) zależą będą zapewne w mniejszym stopniu od relacji cen (choć różnice cen w Unii się utrzymują), a w większym od relacji kosztów produkcji. Ewentualne zmiany skokowe wyrażają się pionowymi przesunięciami krzywej z rysunku 2 w górę (szok proeksportowy) i w dół (szok antyeksportowy).

Rysunek 2. Zależność eksportu od relacji cen zagranicznych i krajowych



Pierwszym weryfikowanym równaniem eksportu jest zależność:

$$EXP_i = a_{i0} e^{a_{i1}t} \left(\frac{PZ_i KW}{PK_i} \right)^{a_{i2}},$$

gdzie: a_{i1} to stopa bezczynnikowego wzrostu eksportu (stałość tego współczynnika będzie weryfikowana); a_{i0} – dodatni współczynnik skalujący, interpretowany jako chłonność zagranicy na polski eksport, gdy ceny rynku krajowego zrównują się z cenami importu przy zerowej stopie bezczynnikowego wzrostu; wielkość ta jest zapewne silnie skorelowana z produktem unijnym YE ; a_{i2} – współczynnik elastyczności cenowej (i względem kursu) eksportu (elastyczności względem ceny krajowej i zagranicznej są równe, ale mają różne znaki).

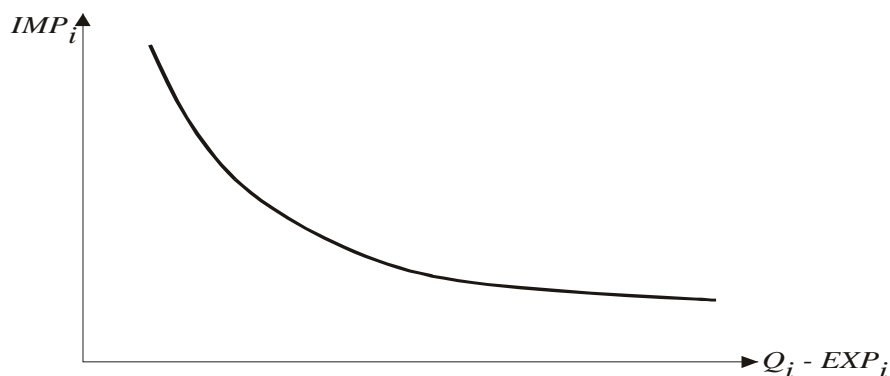
Równanie określające strukturę konsumpcji w podziale na produkty krajowe i importowane

$$\frac{IMP_i}{Q_i - EXP_i} = f_3 \left(\frac{PI_i KW}{PK_i}, Y, POP, t \right),$$

gdzie: Q_i – produkcja dobra i , w jednostkach naturalnych. O strukturze zakupów decydują preferencje, relacje cen rynku krajowego i międzynarodowego, wzorce i struktury konsumpcji oraz struktury gospodarcze. Po lewej stronie zależności

w mianowniku celowo pominięto saldo zmian zapasów. Kształt funkcji użyteczności konsumentów krajowych ze względu na pochodzenie produktu i w podziale na kraj i zagranicę pokazuje rysunek 3.

Rysunek 3. Krzywa obojętności zakupów i -tego produktu przez krajowych konsumentów w podziale na dostawy krajowe ($Q_i - EXP_i$) i zagraniczne IMP_i .



Model opiera się na założeniu, że konsumenci rozwiązują zadanie maksymalizacji użyteczności $\Phi = \Phi(Q_i - EXP_i, IMP_i)$ przy zadanym budżecie B_{0i} (traktowanym formalnie), który kupujący w pełni wydaje na zakup $Q_i - EXP_i$ produktu krajowego i oraz tego samego produktu pochodzącego z importu IMP_i . Kwota B_{0i} jest wydatkowana na zakup produktów krajowych i w kwocie $PK_i(Q_i - EXP_i)$ oraz produktów i z importu w kwocie $PI_i IMP_i$:

$$B_{0i} = PK_i (Q_i - EXP_i) + PI_i IMP_i.$$

To zadanie maksymalizacji jest rozwiązywane przy pomocy formalizmu mnożników Lagrange'a, przy założeniu, że funkcją użyteczności konsumenta jest funkcja CES (Constant Elasticity of Substitution³, Allen, 1975), zaś wynikiem jest szukana zależność:

$$\frac{IMP_i}{Q_i - EXP_i} = \left[\frac{(1 - \mu_i) PI_i}{\mu_i PK_i} \right]^{\sigma_i} = \left[\frac{(1 - \mu_i)}{\mu_i} \right]^{\sigma_i} \left[\frac{PI_i}{PK_i} \right]^{\sigma_i}$$

w której μ_i , $0 < \mu_i < 1$, jest wagą, jaką konsument przywiązuje do produktu i wytworzonego w kraju, $(1 - \mu_i)$ – wagą przypisywaną produktowi importowanemu, a współczynnik ρ_i jest związany ze stopą substytucji σ_i , $\sigma_i = 1/(1 + \rho_i)$, $\rho_i = (1 - \sigma_i)/\sigma_i$. Estymacja powyższej zależności umożliwi jednoznaczne określenie współczynników μ_i , ρ_i , σ_i .

Produkcja i -tego produktu Q_i . Ponieważ w rolnictwie opóźnienie strumienia produkcji względem decyzji o wielkości produkcji jest większe niż w większości innych sektorów gospodarki, zmienne występujące w zależności opisującej produkcję są reprezentowane przez wielkości z poprzednich okresów. W pierwszym etapie prac uwzględniane będą tylko opóźnienia jednookresowe (jednoroczne):

³ Z powodów, których szerzej nie omawiamy, funkcji Cobba i Douglasa nie należy w tym przypadku stosować.

$$Q_i = f_4(PK_i, PI_i, KW, KJ_i, DOP_i, KAP, A)$$

gdzie: KJ_i – koszt jednostkowy wytworzenia produktu i ; DOP_i – dopłaty do produktu i ; KAP – zainstalowany kapitał (środki trwałe); A – warunki pogodowe.

Bilans produkcji opiera się na założeniu, że konsumpcja równa się popytowi oraz że:

$$D_i = KONS_i = Q_i + IMP_i - EXP_i - DZAP_i,$$

gdzie $DZAP_i$ reprezentuje zmianę krajowych zapasów produktu i (nie uwzględnia się strat).

Zapasy produktu i (stan na koniec roku) jest opisany konwencjonalnie:

$$ZAP_i = ZAP_i(-1) + (Q_i + IMP_i) - (EXP_i + D_i),$$

gdzie pierwszy z dwóch nawiasów od lewej reprezentuje strumień powiększający, a drugi strumień wyczerpujący te zapasy. Zmiana zapasów $DZAP_i$ jest więc równa:

$$DZAP_i = ZAP_i - ZAP_i(-1) = (Q_i + IMP_i) - (EXP_i + D_i).$$

Środki trwałe w rolnictwie KAP

$$KAP = KAP(-1) - d KAP(-1) + INW$$

gdzie: $KAP(-1)$ – wartość środków trwałych (kapitału) w poprzednim okresie; d – stopa deprecjacji kapitału.

Na wydatki W_i (równoważne formalnej wielkości B_0) na zakup produktu i składają się zakupy u producentów krajowych po cenach krajowych oraz za granicą po cenach importu:

$$W_i = (Q_i - EXP_i) PK_i + IMP_i PI_i.$$

Przeciętna cena PP_i płacona przez konsumenta krajowego za produkt i :

$$PP_i = UK_i PK_i + UI_i PI_i,$$

gdzie UK_i oraz UI_i to, odpowiednio, udział produktów krajowych w konsumpcji krajowej oraz importu w krajowej konsumpcji produktu i :

$$UK_i = \frac{Q_i - EXP_i}{Q_i - EXP_i + IMP_i}, \text{ oraz } UI_i = \frac{IMP_i}{Q_i - EXP_i + IMP_i}.$$

Powyższe równania mają charakter wstępny, są niekompletne, poddane zostaną weryfikacji empirycznej na danych rzeczywistych.

Kilka uwag o strukturze modelu

Zakładamy, że model budujemy „od dołu”, tzn. od modeli głównych rynków rolnych. To pozwala na uwzględnianie podstawowych bilansów popytu i podaży wewnętrznych i zewnętrznych w stosunku do rolnictwa polskiego. Chodzi o to, że poszczególne rynki rolne charakteryzuje współwystępowanie relacji substytucyjności i komplementarności oraz powiązania pionowe; przedmiotem spożycia są zarówno produkty mięsne jak i roślinne, zaś rynki produktów mięsnych silnie zależą od rynków produktów roślinnych będących źródłem

nakładów do produkcji zwierzęcej. Badanie powiązań między głównymi rynkami jest utrudnione przez rynek pasz przemysłowych, którego funkcjonowanie charakteryzuje się znaczną odrębnością.

W konsekwencji tego podejścia model nie wyczerpuje całości dziedzin składowych rolnictwa polskiego, zapewnia zaś *przejrzystość* i *interpretowalność* wyników. Przyjęte podejście ekonometryczne gwarantuje, w odróżnieniu od wielu innych metodyk modelowania ekonomicznego, ograniczenie liczby arbitralnych założeń, zarówno jakościowych, jak i ilościowych.

W ramach tak zarysowanej metodyki harmonogram prac nad modelem obejmuje:

1. Modelowanie podstawowych zależności na wybranych rynkach
2. Skompletowanie modeli cząstkowych
3. Modelowanie generacji cen rolnych
4. Uzupełnienie o instrumentarium polityki makroekonomicznej
5. Integrację modeli cząstkowych.

Obecnie jesteśmy na zaawansowanym etapie realizacji punktu 1 tego harmonogramu.

5. Wstępne wyniki estymacji i komentarz

Do estymacji współczynników równań wykorzystano pakiet ekonometryczny GRETL. Zastrzeżenie co do wstępnego charakteru danych wynika z niepełnych i zbyt krótkich, z punktu widzenia poprawności statystycznej, szeregów czasowych.

Produkcja zbóż – model 1

Produkt: zboża; równanie: struktura zakupów: import/dostawy krajowe
Model 1: Estymacja KMNK z wykorzystaniem sześciu obserwacji z lat 2000-2005.

Estymowane równanie ma postać: $\ln\left(\frac{IMP_i}{Q_i - EXP_i}\right) = m_{1i} + m_{2i} [\ln PK_i - \ln PI_i]$;

gdzie: $m_{1i} = \left[\frac{(1 - \mu_i)}{\mu_i}\right]^{\frac{1}{\rho_i + 1}}$; $m_{2i} = \frac{1}{\rho_i + 1}$

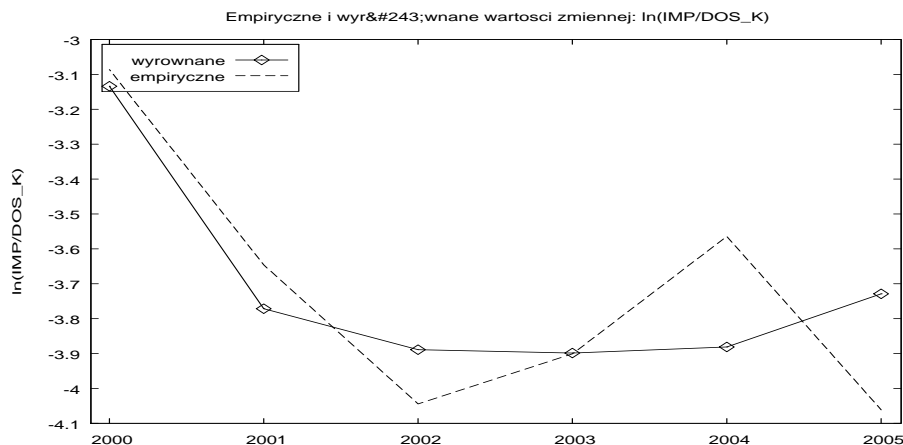
Zmienna zależna: $y = \ln [IMP/(Q-EXP)]$; zmienna niezależna: $x = \ln[PK/PI]$

	Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	Statystyka t	p-value	
0	const	-3,134	0,245599	-12,7607	0,000217	***
19	x	7,51217	2,87371	2,6141	0,059165	*

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	= -3,71719
Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	= 0,370312
Suma kwadratów reszt	= 0,253161
Błąd standardowy reszt	= 0,251575
Nieskorygowany R ²	= 0,630776
Skorygowany R ²	= 0,53847

Stopnie swobody	= 4
Statystyka testu Durbina-Watsona	= 2,49707
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego	= -0,835749
Kryterium informacyjne Akaika	= 2,03432
Kryterium bayesowskie Schwarz	= 1,61784

Rysunek 4. Zboża, model 1. Wykresy linii empirycznej i teoretycznej zlogarytmowanej relacji zmiennych $IMP/(Q-EXP)$. Źródło: obliczenia własne



Mała liczba stopni swobody nie pozwala na traktowanie wyników jako statystycznie miarodajnych, jednak oszacowane wartości współczynników mają znaki i wartości zgodne z przewidywanymi. Otrzymane współczynniki równania struktury popytu są równe:

$$\sigma = 7,512; \rho = -0,867 \text{ oraz } \mu = 0,397.$$

Istotna informacja wiąże się z ujemną wartością współczynnika ρ ; z której wynika znacznie ograniczona zastępowalność dostaw krajowych importem.

Produkcja zbóż – model 2

Model 2 wielkości produkcji zbóż w Polsce:

$$\ln Q_t^{(zb)} = \ln q_1^{(zb)} + \ln q_2^{(zb)} \ln PK_t^{(zb)} + \ln q_3^{(zb)} \ln PI_t^{(zb)}; (q_1, q_2, q_3 - \text{współczynniki})$$

Estymacja KMNK z wykorzystaniem 9 obserwacji: 1997-2005. Zmienna zależna: $\ln Q_{zb}$

	Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	Statystyka t	p-value
0	Const	2,82129	2,7161	1,0387	0,338968
10	l_PKr	1,90208	1,00909	1,8850	0,108408
11	l_PIr	-0,293065	0,745239	-0,3932	0,707728

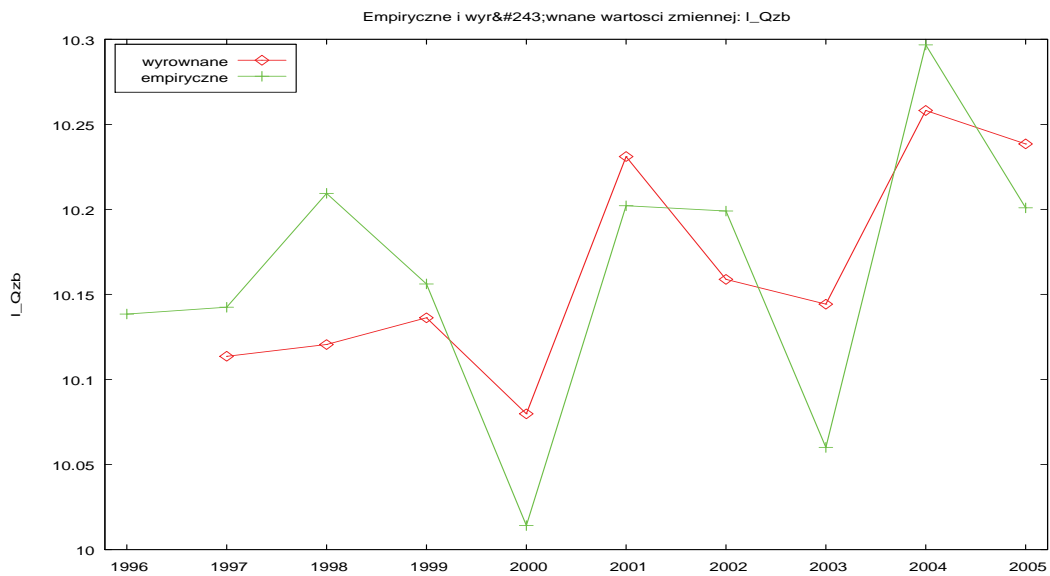
Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej = 10,1646

Odchylenie standardowe zmiennej zależnej = 0,0847723

Suma kwadratów reszt	= 0,0258905
Błąd standardowy reszt	= 0,0656892
Nieskorygowany R^2	= 0,549659
Skorygowany R^2	= 0,399545
Statystyka F (2, 6) = 3,66161 (p-value)	= 0,0913)
Statystyka testu Durбина-Watsona	= 2,24665
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego	= -0,176312
Kryterium informacyjne Akaika	= -21,1191
Kryterium bayesowskie Schwarz	= -20,5274

Wyłączając stałą, największy błąd p-value jest dla zmiennej 11 (l_Pir_1).

Rysunek 5. Zboża. Model 2, wykresy empirycznej i teoretycznej produkcji $\ln(Q)$



Źródło: Obliczenia własne.

Estymacja równania produkcji, w którym jedyne zmienne objaśniające to ceny: krajowa i zagraniczna (w realnych złotych), oparta na krótkim szeregu czasowym, dała oczekiwaną wartość elastyczności cenowej (krajowej podaży) przy nieistotnym wpływie ceny światowej.

Z oszacowań tych wynika, że jednoprocenowy wzrost ceny krajowej powoduje 1,9% wzrost produkcji, natomiast jednoprocenowy wzrost światowych cen zbóż powoduje spadek krajowej produkcji zbóż o 0,3% (z zastrzeżeniem, że słabe parametry estymacji – niskie wartości statystyki t-Studenta – nie dają podstaw do kategoriycznych stwierdzeń). Wykres wartości empirycznej i teoretycznej przedstawiony został na rysunku 5.

Po dodaniu do Modelu 2 wielkości produkcji zbóż w Polsce składnika czasu t :

$$\ln Q_t^{(zb)} = \ln q_1^{(zb)} + \ln q_2^{(zb)} \ln PK_t^{(zb)} + \ln q_3^{(zb)} \ln PI_t^{(zb)} + q_4^{(zb)} t$$

uzyskano wyniki zawarte w odnośnej tabeli.

Model 2 z czasem: Estymacja KMNK z wykorzystaniem 9 obserwacji 1997-2005

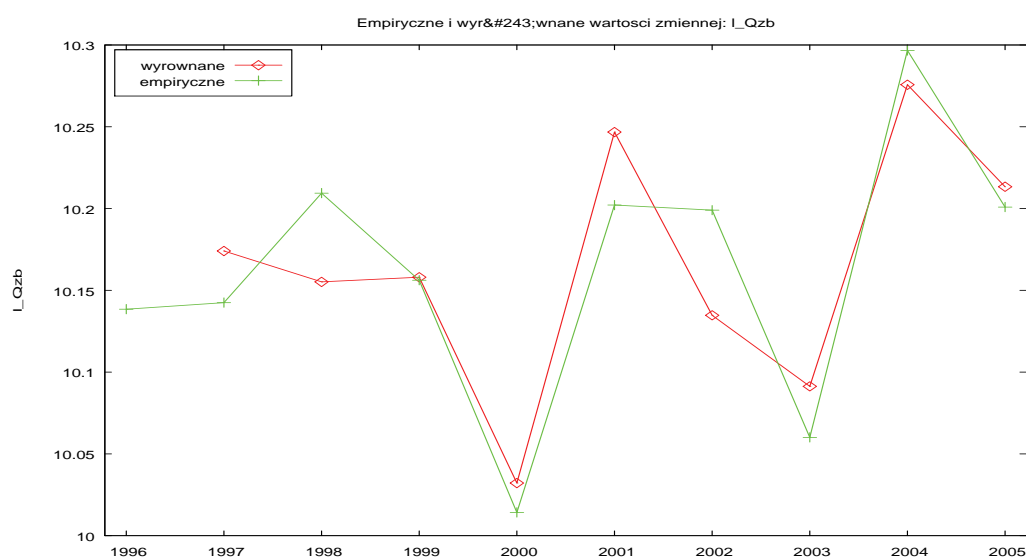
Zmienna zależna: $\ln Q^{zb}$

	Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	Statystyka t	p -value	
0	Const	-3,20027	2,91721	-1,0970	0,314693	
10	l_PKr_1	2,95275	0,64682	4,5650	0,003831	***
12	Time	-0,025143	0,00929402	-2,7053	0,035327	**

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	= 10,1646
Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	= 0,0847723
Suma kwadratów reszt	= 0,0119642
Błąd standardowy reszt	= 0,0446547
Nieskorygowany R^2	= 0,791893
Skorygowany R^2	= 0,722524
Statystyka F (2, 6)	= 11,4156 (p-value = 0,00901)
Statystyka testu Durбина-Watsona	= 3,03513
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego	= -0,573022
Kryterium informacyjne Akaika	= -28,0666
Kryterium bayesowskie Schwarz	= -27,475

Wykresy wartości empirycznej i teoretycznej dla Modelu 2 z czasem przedstawia rysunek 6.

Rysunek 6. Zboża. Model 2 z czasem, wykresy empirycznej i teoretycznej produkcji $\ln(Q^{zb})$



Źródło: Obliczenia własne.

Produkcja ziemniaków

Związek między produkcją ziemniaków a ich ceną jest statystycznie słaby. W analizowanym okresie najsilniej na wielkość produkcji oddziałuje czynnik czasu, czego słabo (ze względu na wspomnianą już długość uwzględnianych szeregów czasowych) dowodzi następujący model:

$$\ln Q_t^{(zmn)} = \ln q_1^{(zmn)} + \ln q_2^{(zmn)} t$$

Dla ziemniaków zatem uzyskano następujące wyniki estymacji:

Estymacja KMNK z użyciem 11 obserwacji 1995-2005. Zmienna zależna:

$$l_{Q_{zmn}}$$

	Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	statystyka t	p-value	
0	const	10,3526	0,0920321	112,4892	< 0,00001	***
7	time	-0,0848696	0,0135694	-6,2545	0,000149	***

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	= 9,8434
Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	= 0,312186
Suma kwadratów reszt	= 0,182287
Błąd standardowy reszt	= 0,142317
Nieskorygowany R ²	= 0,812962
Skorygowany R ²	= 0,79218
Stopnie swobody	= 9
Statystyka testu Durbina-Watsona	= 2,00996
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego	= -0,172835
Kryterium informacyjne Akaika	= -9,88409
Kryterium bayesowskie Schwarz	= -9,0883

Rysunek 7. Ziemniaki. Produkcja i trend. Wielkości zlogarytmowane



Źródło: Obliczenia własne.

Porównanie wielkości produkcji ziemniaków i trendu dla tego produktu przedstawia rysunek 7, zgodnie z którym w analizowanym okresie produkcja ziemniaków w Polsce spadała przeciętnie o 8,5% rocznie.

Rynek mięsa

Na podstawie wstępnej analizy opracowano modele, tutaj prezentowane. Jak wspomnieliśmy, odpowiednie relacje dotyczące mięsa drobiowego i wieprzowego, wykazują tendencję do ruchu w przeciwnych kierunkach. Daje to podstawę do sformułowania modelu opartego na tej zależności. Rysunek 8 przedstawia zestawienie wykresów empirycznego i teoretycznego. Estymacji dokonano przy użyciu KMNK z korektą heteroskedastyczności (wyniki w odpowiedniej tabelce poniżej). Należy podkreślić, że dysponowano krótkimi szeregami czasowymi.

Model rynku mięsa: Estymacja - korekta heteroskedastyczności z użyciem 10 obserwacji 1996-2005. Zmienna zależna: $d_I_REL_CDr_do_CWp$

<i>Zmienna</i>	<i>Współczynnik</i>	<i>Błąd stand.</i>	<i>Statystyka t</i>	<i>Wartość p</i>
const	0,0695822	0,0165911	4,1939	0,00302 ***
ld_PDRdoPWP	-0,813501	0,121639	-6,6878	0,00015 ***

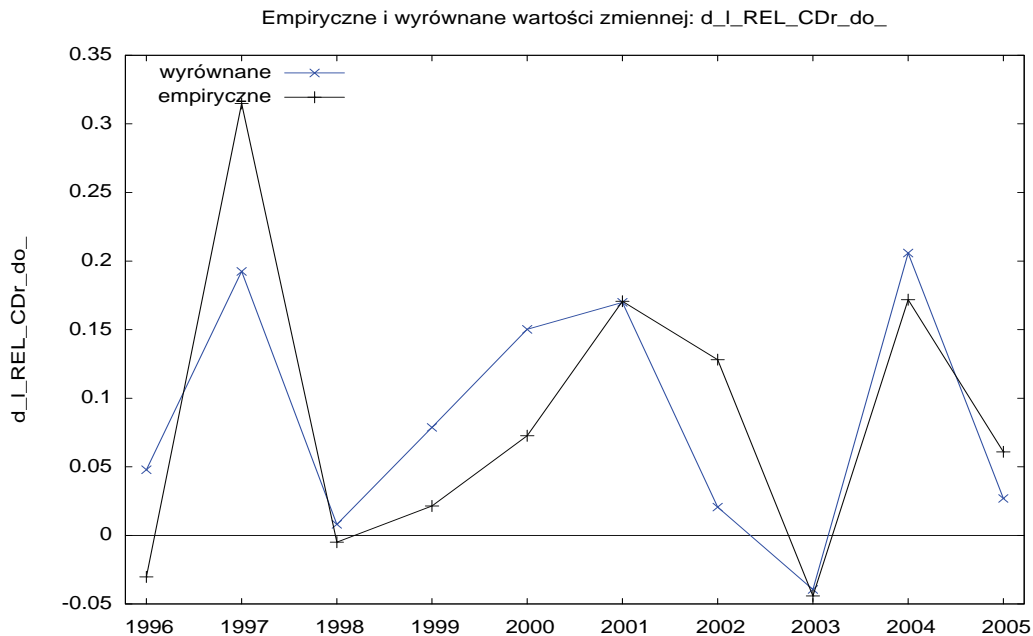
Podstawowe statystyki dla ważonych danych:

Suma kwadratów reszt	= 53,9126
Błąd standardowy reszt	= 2,59597
Wsp. determinacji R^2	= 0,848275
Skorygowany R^2	= 0,829309
Stopnie swobody	= 8
Statystyka testu Durбина-Watsona	= 2,09498
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego	= -0,135801
Kryterium informacyjne Akaike'a	= 49,2266
Kryterium bayesowskie Schwarz	= 49,8317
Kryterium infor. Hannana-Quinna	= 48,5627

Podstawowe statystyki dla oryginalnych danych:

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	= 0,0861178
Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	= 0,111743
Suma kwadratów reszt	= 0,0450719
Błąd standardowy reszt	= 0,0750599

Rysunek 8. Wielkości empiryczne i teoretyczne dla modelu zależności zmian relacji konsumpcji od relacji cen



Przy zastrzeżeniu, że dysponowano krótkimi szeregami czasowymi, uzyskane wyniki można uznać za obiecujące. Wartość wyrazu wolnego (*const*) wskazuje na silny, niezależny od ruchu cen, trend wzrostu udziału spożycia mięsa drobiowego rzędu 7% rocznie, potwierdzający tezę o zmianie wzorca konsumpcji mięsa w Polsce. Należy jednak podkreślić, że na podstawie dostępnych danych nie możemy określić, kiedy należałoby oczekiwać wygaśnięcia szybkiej zmiany struktury spożycia mięsa w Polsce. Pewnych wskazówek co do kształtowania się tego zjawiska należałoby zapewne szukać w krajach przechodzących podobne przemiany.

Funkcja podaży wieprzowiny

Najlepsze wyniki estymacji uzyskano dla funkcji podaży o następującej postaci:

$$\ln\left(\frac{Q_t^w}{Q_{t-1}^w}\right) = q^w \ln\left(\frac{P_{t-2}^w}{P_{t-3}^w}\right) + \varepsilon_t$$

gdzie Q_t^w oznacza produkcję trzody chlewnej w roku t , P_t^w – cenę skupu trzody chlewnej, a współczynnik q^w jest interpretowany jako współczynnik elastyczności cenowej podaży. Model ten został wybrany jako statystycznie najbardziej zadowalający spośród kilkunastu modeli różniących się zbiorem zmiennych oraz wielkością występujących w nich opóźnień. Wyniki estymacji na podstawie, znów, krótkich szeregów czasowych, pokazano poniżej.

Model podaży wieprzowiny: estymacja KMNK z wykorzystaniem 8 obserwacji 1998-2005.
Zmienna zależna: $\ln(Q^w/Q^p_{t-1})$

Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	Statystyka t	Wartość p	
$\ln(P^w_{t-2}/P^w_{t-3})$	0,34661	0,0830491	4,1736	0,00417	***

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	= 0,00402128
Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	= 0,0726285
Suma kwadratów reszt	= 0,0106221
Błąd standardowy reszt	= 0,0389543
Współczynnik determinacji R ²	= 0,713333
Skorygowany R ²	= 0,713333
Statystyka F (1, 7)	= 17,4186 (wartość p = 0,00417)
Statystyka testu Durбина-Watsona	= 2,08217
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego	= -0,138911
Logarytm wiarygodności	= 15,1455
Kryterium informacyjne Akaike'a	= -28,2911
Kryterium bayesowskie Schwarz	= -28,2117
Kryterium infor. Hannana-Quinna	= -28,8269

Wyniki estymacji funkcji podaży trzody chlewnej wskazują, że głównym czynnikiem determinującym zmiany podaży są zmiany cen skupu, przy czym są one dodatnio skorelowane, a ponadto wyraz wolny jest statystycznie nieistotny. W miarę rozszerzania zbioru danych omawiana zależność zostanie uzupełniona o człon związany z wpływem wywieranym na podaż przez instrumenty polityki makroekonomicznej i ceny czynników produkcji, głównie ceny zbóż i pasz przemysłowych. Rysunek 9 prezentuje dane empiryczne i teoretyczne, uzyskane z estymacji modelu podaży. Analizując rysunek 9 warto zwrócić uwagę na fakt, że znaczące odchylenie wielkości rzeczywistej od teoretycznej występuje tylko w 1999 r., jednakże we wszystkich okresach zachowany został właściwy znak przyrostów wartości.

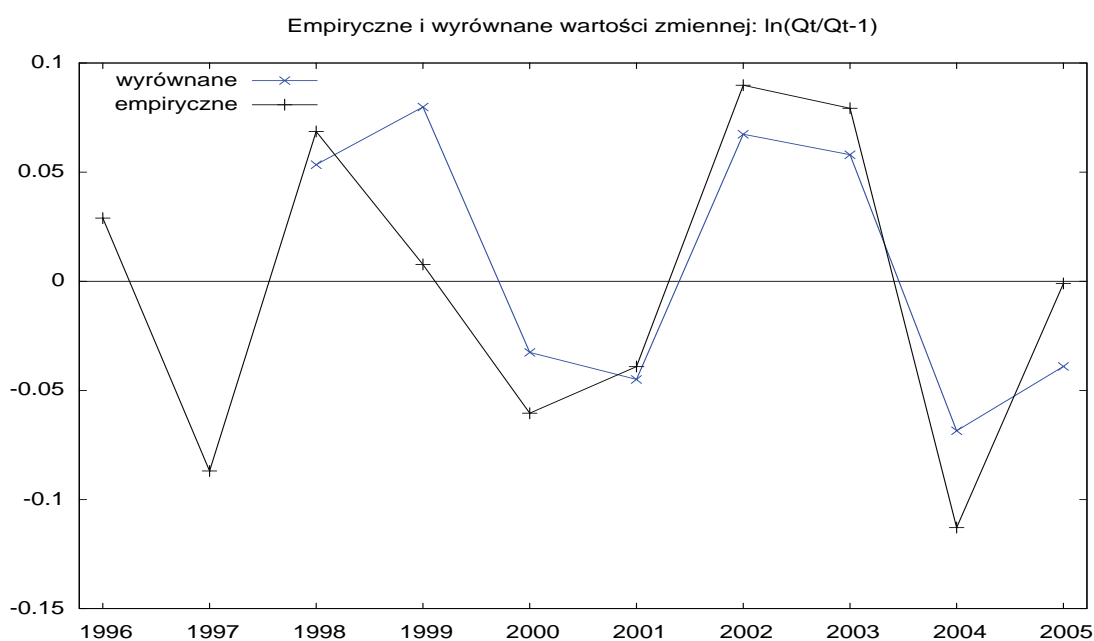
Funkcja popytu na drób

Wybrano następujący multiplikatywny model popytu na drób:

$$\ln\left(\frac{C_t^d}{C_{t-1}^d}\right) = c_1^d \ln\left(\frac{P_t^d}{P_{t-1}^d}\right) + c_2^d \ln\left(\frac{P_t^w}{P_{t-1}^w}\right) + \varepsilon_t$$

gdzie P_t^d oznacza cenę skupu drobiu w roku t . Model ten pokazuje, po estymacji, że podstawowymi czynnikami kształtującymi popyt na drób są ceny drobiu i trzody chlewnej w skupie, przy czym różnica znaków między współczynnikami stojącymi przy zmiennych objaśniających wskazuje na substytucyjność tych produktów. Współczynniki c_1^d i c_2^d są interpretowane jako elastyczności cenowe popytu.

Rysunek 9. Model podaży wieprzowiny – wyniki modelu i dane empiryczne



Dotatni i istotny statystycznie wyraz wolny wskazuje na silny, nie objaśniany przez cenę tego produktu i jego substytutu (wieprzowiny), trend wzrostu popytu na drób o stopie wzrostu 7,5% w skali rocznej (por. rys. 10). Znaczące odchylenie wartości teoretycznej od empirycznej w latach 1999 i 2000 wymaga wzbogacenia analizy o dodatkowe czynniki. Na obecnym etapie czynnikiem podejrzany o słabsze tempo wzrostu produkcji w wymienionych latach jest jedna z epidemii ptasich chorób. W identyfikacji tych czynników niezbędna jest współpraca ze specjalistami, ekspertami rynku drobiu.

Model popytu na drób: estymacja z korektą heteroskedastyczności z wykorzystaniem 10 obserwacji 1996-2005. Zmienna zależna: $\ln(C_t^d / C_{t-1}^d)$

Zmienna	Współczynnik	Błąd stand.	Statystyka t	Wartość p	
const	0,0759616	0,009446	8,0417	0,00009	***
$\ln(P_t^d / P_{t-1}^d)$	-0,908984	0,127223	-7,1448	0,00019	***
$\ln(P_t^w / P_{t-1}^w)$	0,491138	0,0716136	6,8582	0,00024	***

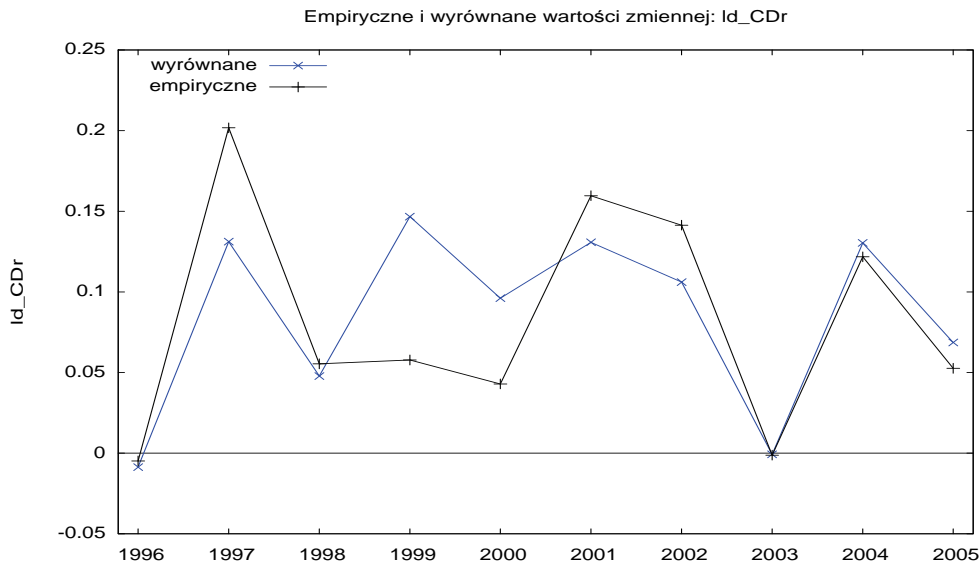
Podstawowe statystyki dla ważonych danych:

Suma kwadratów reszt	= 13,2134
Błąd standardowy reszt	= 1,37391
Współczynnik determinacji R^2	= 0,888426
Skorygowany R^2	= 0,856548
Statystyka F(2, 7)	= 27,8693 (wartość p = 0,000464)
Statystyka testu Durbina-Watsona	= 1,49425
Autokorelacja reszt rzędu pierwszego	= 0,248946
Kryterium informacyjne Akaike'a	= 37,1652
Kryterium bayesowskie Schwarz	= 38,073
Kryterium infor. Hannana-Quinna	= 36,1694

Podstawowe statystyki dla oryginalnych danych:

Średnia arytmetyczna zmiennej zależnej	= 0,0827276
Odchylenie standardowe zmiennej zależnej	= 0,0696219
Suma kwadratów reszt	= 0,0182059
Błąd standardowy reszt	= 0,0509985

Rysunek 10. Tempo wzrostu popytu na drób – wyniki modelu i dane empiryczne



6. Podsumowanie i wnioski

Niniejszy artykuł przedstawia wstępne założenia i pierwsze wyniki uzyskane w trakcie rozpoznawczego etapu realizacji modelu makroekonomicznego rolnictwa polskiego. Sporządzono pierwszą wersję specyfikacji równań modelu w postaci istotnej części modeli cząstkowych, jakie mają tworzyć model docelowy, przeanalizowano sytuację co do dostępności wiarygodnych i jednorodnych danych, i uzyskano pierwsze wyniki estymacji podstawowych równań.

Praktyczne wnioski z przeprowadzonych prac i ich efektów – silnie ograniczonych ze względu na niezwykle krótki czas, w ciągu którego je prowadzono (około czterech miesięcy) sprowadzają się do zaproponowania kolejnych etapów prac nad modelem. Ważnym elementem najbliższych etapów, poza weryfikacją przy pomocy ujednoliconych danych, i szerszą dyskusją uczynionych obecnie założeń (bez zmiany jednak zasadniczej koncepcji) będzie dobór wskaźników polityki, które mają stanowić przedmiot dyskusji i negocjacji, a do których uzasadnionych argumentów powinny dostarczać wyniki modelu.

Literatura

(podstawowe pozycje, powołane w przeglądzie modeli, podano w raporcie Gadomski, Owsiński, 2008; zaś źródła danych podano w odpowiednich miejscach artykułu)

1. Allen R.G.D. (1975) *Teoria makroekonomiczna*, PWN, Warszawa.
2. Gadomski J., Owsiński J.W. (2008), *Raport z pierwszego etapu prac nad budową ekonometrycznego modelu rolnictwa polskiego do celów oceny wpływu instrumentów polityki rolnej (ze szczególnym uwzględnieniem WPR) na rolnictwo polskie*, styczeń 2008, Warszawa (maszynopis).
3. Rembisz W. (2007), *Mikroekonomiczne podstawy wzrostu dochodów producentów rolnych*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie.
4. Rowiński J. (2007), *Jak wykorzystujemy fundusze unijne*. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Pułtusk, 12-14 grudnia 2007. IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 24-26.
5. Wigier M. (2007), *Bilans i strategia*. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Pułtusk, 12-14 grudnia 2007. IERiGŻ, Warszawa, s. 21-23.

prof. dr hab. Jacek Kulawik

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

Globalizacja a kryzysy. Implikacje dla finansów polskiego rolnictwa

Globalizacja ekonomiczna może przynosić wiele korzyści, których sumarycznym wyrazem są: przyspieszenie wzrostu i mniejsza zmienność konsumpcji oraz poprawa dobrobytu. Z drugiej strony niesie ona ze sobą szereg zagrożeń, łącznie z możliwością pojawienia się kryzysu, czego obecnie doświadczamy. Poniższy tekst koncentruje się właśnie na tej ciemniejszej stronie globalizacji, akcentując wpływ trwającego kryzysu na sytuację finansową polskiego rolnictwa.

Podstawowe zależności

W ujęciu encyklopedycznym kryzys to sytuacja przesilenia, przełomu albo zmiany dotychczasowych tendencji rozwoju określonego zjawiska. Klasyczny zaś kryzys gospodarczy (ekonomiczny) to okres poważnych trudności manifestujących się gwałtownym spadkiem aktywności gospodarczej, a więc przejściem z fazy ekspansji do fazy depresji (recesji). Z takim rodzajem kryzysów nasi przodkowie mieli już do czynienia w XIV i XVII wieku, ale najbardziej dotkliwy okazał się wielki, ogólnoswiatowy kryzys kapitalistyczny z lat 1929-1933.

Charakter i natura kryzysów gospodarczych zmieniły się po II wojnie światowej, co w znacznym stopniu wynikało z polityki antycyklicznej i interwencjonizmu rządów. Załamania generalnie, jeśli w ogóle występowały, były płytsze, zamiast spadku cen najczęściej pojawiała się inflacja, a później (lata 70.) także stagflacja. Zazwyczaj rosła też międzynarodowa wymiana handlowa. Stałym elementem współczesnych kryzysów gospodarczych, który w zasadzie występował już w czasie Wielkiego Kryzysu, są zaburzenia w systemach walutowych, bankowych i skarbowości.

Ubiegła dekada przyniosła jednakże nowy rodzaj kryzysów ekonomicznych, których źródłem jest globalizacja, a w szczególności liberalizacja międzynarodowych przepływów kapitału. Wtedy to wybuchały kryzysy w Meksyku, Azji Południowo-Wschodniej, Rosji, Turcji i Ameryce Południowej. Jako ogólne wytłumaczenie ich pojawienia się przyjmuje się, że globalizacja finansowa przez możliwość zadłużania się na światowych rynkach finansowych wzmacnia niedoskonałości wszelkich rynków, głównie jednak w krajach średnio rozwinię-

tych. W ślad za tym w szerszym zakresie spotyka się w nich zachowania określone jako hazard moralny (negatywna zmiana zachowania przez dłużnika po zawarciu kontraktu finansowego), najczęściej nazywanego w Polsce pokusą nadużycia, oraz praktyki racjonowania kredytów przez banki, czego też ostatnio doświadczamy.

W momencie poszukiwania źródeł współczesnych kryzysów gospodarczych trzeba oczywiście widzieć immanentne rodzaje ryzyka zawarte w obecnej fali globalizacji. Chodzi tu zatem o ryzyko:

- niewywiązywania się w terminie z przyjętych zobowiązań i płatności,
- syndrom nadmiernego zadłużenia i przeinwestowania w sytuacji pojawienia się boomu kredytowego,
- niedopasowania walutowego – występujące, gdy dług nominowany jest w innej walucie niż uzyskiwane są przychody i wpływy,
- pojawienia się bąbli (baniek) spekulacyjnych na rynku nieruchomości i/lub rynku finansowym.

Ostatnie badania wskazują, że liberalizacja handlowa zmniejsza zagrożenie kryzysem ekonomicznym, podczas gdy uwolnienie obrotów finansowych działa z reguły przeciwnie. Jak wynika to z poniższej tabeli, *emerging markets* są w zdecydowanie większym stopniu wystawione na destruktywne oddziaływanie globalizacji niż kraje wysoko rozwinięte, a szczególnie te z nich, które są zliberalizowane w wymiarze finansowym, ale zamknięte w zakresie wymiany handlowej.

Tabela 1. Prawdopodobieństwo wybuchu kryzysu gospodarczego

Stopień liberalizacji finansowej krajów	Handel towarami						
	<i>Emerging markets</i>				Kraje w. rozwinięte		
	zamknięte		otwarte		zamknięte	otwarte	
– zamknięte	0,40 ^a	0,35 ^b	0,09 ^a	0,15 ^b	0,07 ^b	0,09 ^a	0,10 ^b
– otwarte	0,78 ^a	0,76 ^b	0,55 ^b	0,57 ^b	0,05 ^b	0,06 ^a	0,14 ^b

^a otwartość wg propozycji Sachsa-Warnera z 1995 r.

^b otwartość mierzona relacją sumy eksportu i importu do PKB

Próba obejmowała 62 kraje za lata 1975-2001.

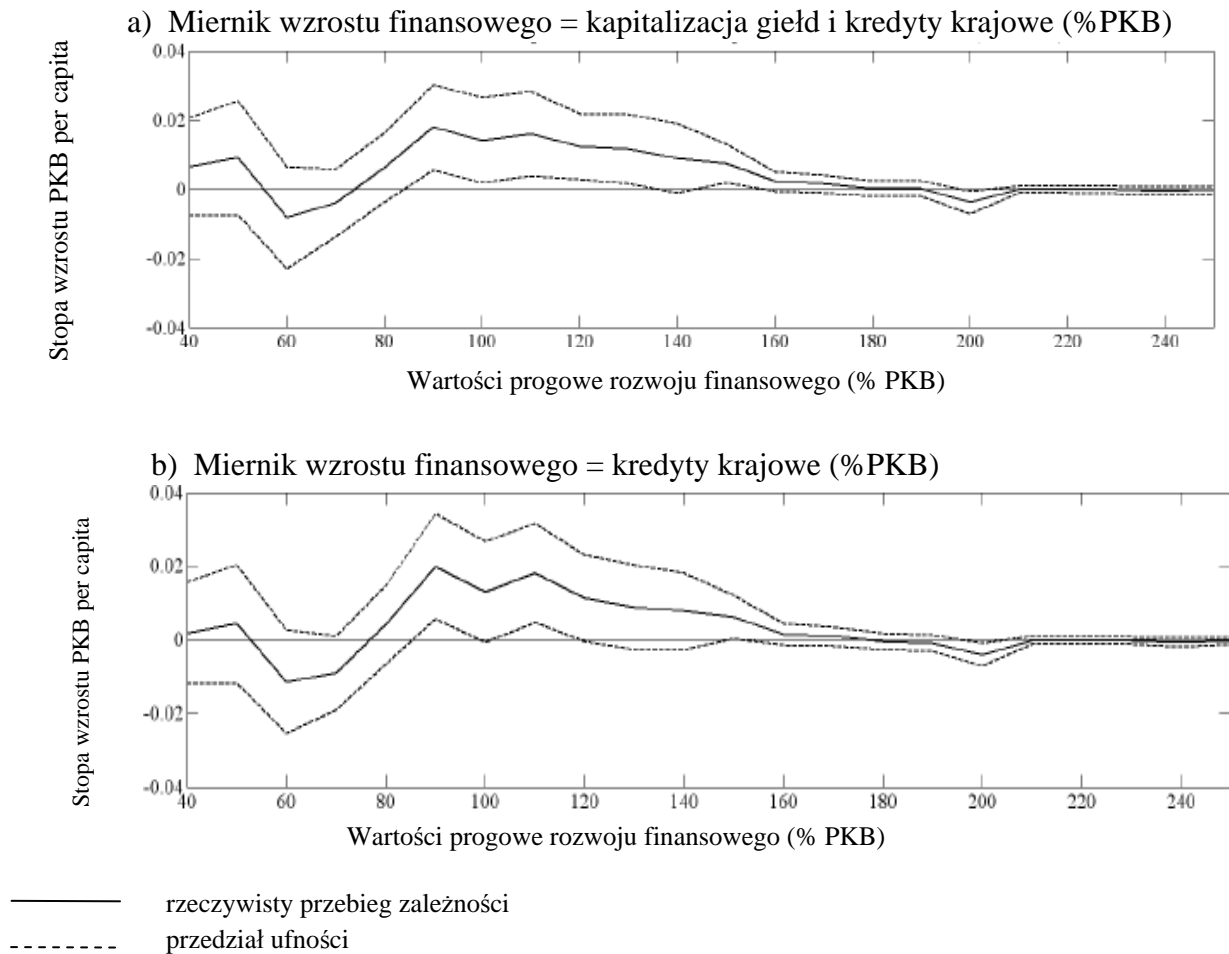
Źródło: Martin P., Rey H., *Globalization and Emerging Markets: With or Without Crash? The American Economic Review*, vol. 96, no. 5, 2006.

Najświeższy kryzys finansowy oficjalnie rozpoczął się w USA latem 2007 r. Jest to novum, gdyż większość współczesnych kryzysów wybuchła w krajach rozwijających się i średnio rozwiniętych. Kryzys amerykański, nazywany również kryzysem kredytów hipotecznych lub *subprime*, w istocie „tlił się” już jednak pod koniec 2005 r. Jest to typowa sytuacja, w tym sensie, że

przez jakiś czas każdy kryzys przebiega bezobjawowo, a dopiero w momencie, gdy szoki przekroczą zdolność ich absorbowania przez sektor finansowy, przechodzi do fazy ostrej, pełnoobjawowej. Analogie z chorobą są tu o tyle uzasadnione, że w stosunku do rozprzestrzeniania się kryzysów mówi się wręcz o „zakażaniu” się nimi. Globalizacja temu bardzo sprzyja przez powiązania handlowe, kapitałowe, organizacyjne i funkcjonalne w sektorach finansowych oraz skorelowanie rynków finansowych, towarowych i surowcowych a w tym także rynków rolno-żywnościowych. W ślad za tym niestabilność, panika wśród inwestorów, ich zachowania stadne, czemu sprzyja powszechność dostępu do Internetu, bardzo szybko mogą przenosić się w przestrzeni, zagrażając nawet krajom o solidnych fundamentach makroekonomicznych. Polska w połowie października br. mocno tego doświadczyła, kiedy to mieliśmy namiastkę ataku spekulacyjnego na złotego. W skrajnej sytuacji kryzys może wręcz doprowadzić do „topnienia” (ang. *financial meltdown*) całych systemów finansowych, z katastrofalnymi skutkami dla sfery realnej.

Kryzys na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych bez wątpienia ma wszystkie cechy swoich poprzedników. Ma jednakże również swoje symptomy specyficzne, indywidualne, odzwierciedlające kontekst krajowy. Do tych ostatnich można zaliczyć przesłanki ze sfery ekonomii politycznej i mitologii amerykańskiej oraz przekonanie, iż sektor finansowy USA jest najbardziej innowacyjny, efektywny i wyrafinowany na świecie, a więc jest w stanie zabezpieczyć realizację ciągle rosnącej konsumpcji, a finansjalizacja – skupienie się na szeroko rozumianym obrocie kapitałem – będzie trwałą przewagą konkurencyjną tego kraju. Tymczasem, jak to wynika z rysunku 1, finansjalizacja i rozwój finansowy, nieszkodzące sferze realnej, mają dosyć wąski przedział pozytywnych oddziaływań. Innymi słowy, gdy rozwój sektora finansowego napędzany będzie sztucznie, np. przez mnożenie rynków wtórnych dla produktów inżynierii finansowej, sfera realna coraz bardziej wystawiona będzie na wstrząsy i kryzysy. Co gorsza, kryzys *subprime* może mieć drugą, nie mniej dramatyczną, odsłonę – krach na rynku kredytów konsumpcyjnych, głównie kartowych. W samych Stanach Zjednoczonych „plastikowe zadłużenie” w połowie br. sięgało prawie 1 bln dolarów, z czego 1/3 to kredyty stracone. Szacuje się przy tym, że 350 mld dolarów kredytów kartowych stanowiło podstawę stworzenia instrumentów wtórnych (głównie sekurytyzacyjnych), a więc mało przejrzystych pod względem zawartego w nich ryzyka. Kredyty te bardzo łatwo mogą się więc przemienić w „toksyczne aktywa”, których nikt nie będzie chciał nabyć.

Rysunek 1. Międzynarodowa integracja finansowa a wzrost gospodarczy



Źródło: Masten B.A., Coricelli F., Masten I., *Non-linear growth effects of financial development: Does financial integration matter?* *Journal of International Money and Finance*, vol. 27, 2008.

Amerykański kryzys *subprime* bardzo szybko rozprzestrzenił się na europejskie kraje o silnie rozwiniętym sektorze nieruchomości (Hiszpania, Irlandia i Wielka Brytania), które najbardziej narażone są na pojawienie się recesji. Ta ostatnia może wystąpić jednak praktycznie w całej strefie euro oraz w niektórych krajach nowo przyjętych do UE, ale głównie w republikach nadbałtyckich. Recesja bardzo prawdopodobna jest także w USA. Cały świat natomiast doświadczy spowolnienia wzrostu. W konsekwencji kryzys *subprime* prawdopodobnie doprowadzi do przesunięcia światowego centrum ekonomiczno-finansowego do Azji. Jednym z jego globalnych następstw będzie też zmniejszenie finansowania międzynarodowego handlu (po raz pierwszy od 1982 r.). W ślad za tym trzeba liczyć się także z redukcją światowych obrotów towarowych. Już obecnie zwiększył on także grono zwolenników interwencjonizmu i protekcjonizmu, gdy tymczasem potrzebne są działania ratunkowe i prewencyjne w skali ogólnoswiatowej. Paradoksalnie

jednak im obecny kryzys będzie głębszy i bardziej dotkliwy, tym rośnie szansa na stworzenie globalnej architektury finansowej, lepiej chroniącej świat przed nowymi kryzysami.

UE pomoże (trochę)

Przykład Węgier pokazuje dobitnie, że Unia już obecnie jest w stanie przyjąć z pewną pomocą finansową krajom członkowskim, które nie należą jeszcze w pełni do strefy euro. Jasno z tego wynika, że europejska integracja finansowa i monetarna poza przyspieszeniem wzrostu, lepszą alokacją kapitału i dywersyfikacją ryzyka daje możliwość większej ochrony przed kryzysem finansowym. Dzieje się tak z prostej przyczyny: praktycznie nie jest możliwy atak spekulacyjny na euro, drugą – obok amerykańskiego dolara – walutę światową. Poza tym Komisja Europejska jest zobowiązana do realizowania działań zawartych w Białej Księdze, która obejmuje plan polityki w zakresie usług finansowych na lata 2005-2010. Celem tej polityki jest utworzenie we Wspólnocie zintegrowanego, otwartego i konkurencyjnego rynku finansowego. Nie da się go jednak osiągnąć bez stabilności banków i innych instytucji finansowych. Stąd też całość obecnych działań KE i EBC koncentruje się właśnie na kwestii stabilności sektora finansowego oraz zapewnieniu finansowania sferze realnej, mniej troszcząc się o inflację, gdyż ta powinna spaść sama wskutek recesji i spowolnienia.

Ten unijny parasol stwarza zatem szansę w miarę bezpiecznego funkcjonowania krajom o stosunkowo wysokim deficycie obrotów bieżących w relacji do PKB. Polska bez wątpienia do tej grupy należy. Z kolei przykład republik nadbałtyckich pokazuje, że nawet związanie walut narodowych z euro nie uchroniło je przed recesją. W najlepszej pozycji w naszym regionie znalazła się jednakże Słowacja, która z dniem 1 stycznia 2009 r. stanie się pełnoprawnym członkiem Eurolandu. Jak widać, jest to najlepszy sposób wykorzystania zabezpieczenia przed kryzysem oferowanego przez europejską integrację finansową i walutową.

Jednym z mechanizmów oferowanych przez integrację finansową jest podział i dywersyfikacja ryzyka, zbiorczo w literaturze określane jako *risk sharing*. W praktyce osiąga się to przez:

- międzynarodowe przepływy dochodów,
- umarzanie (zbywanie) aktywów,
- transfery zagraniczne,
- oszczędności zagraniczne.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności UE także należą do instrumentów *risk sharing*. Zdyskontowanie pożytków w nich zawartych wymaga m.in. usunięcia barier dla wewnętrznej mobilności produktów, pracy i kapitału.

W skład tego ostatniego wchodzi też ziemia rolnicza, a więc bardzo drażliwy z punktu widzenia społeczno-politycznego aktyw.

Y. Demyanyk i V. Volosovych przeprowadzili badania wpływu *risk sharing* w UE-25 na zmiany konsumpcji per capita („niewykorzystany” zysk w dobrobycie) oraz dynamikę PKB per capita („całkowity” zysk z *risk sharing*). Uzyskane przez tą dwójkę wyniki zestawiono w tabelach 2 i 3. Jasno z nich otrzymujemy, że integracja finansowa w UE pozwala łagodzić przenoszenie się wahań produkcji na konsumpcję, przy czym stare kraje członkowskie czynią to dwukrotnie skuteczniej niż nowe. Te ostatnie mają jednak duży potencjał poprawy swojej pozycji. Rzeczą ważną jest również i to, że żadna grupa nie powinna stracić na dalszym poszerzeniu i pogłębieniu integracji finansowej, chociaż w nieco lepszej sytuacji mogą znaleźć się kraje małe.

Tabela 2. „Niewykorzystany” zysk w dobrobycie (średnio w %)

Grupy krajów	Wariant wg KSY	Wariant wg Van Wincoopa
EU-10	5,33	0,57
Polska	2,45	0,26
EU-15	0,26	0,03

Źródło: Demyanyk Y., Volosovych V., *Gains from financial integration in the European Union: Evidence for new and old members*, *Journal of International Money and Finance*, vol. 27, no. 2, 2008.

Tabela 3. „Całkowity” zysk z *risk sharing* (średnio w %)

Grupy krajów	Wariant wg KSY	Wariant wg Van Wincoopa
EU-10	4,11	6,18
Polska	1,21	1,86
EU-15	0,69	1,00

Źródło: jak w tabeli 2.

Przynależność do UE może łagodzić skutki obecnego kryzysu jeszcze przez następujące okoliczności:

- fundusze unijne, dobrze wykorzystane, mogą dawać dodatkowy impuls powzrostowy, a przynajmniej mogą łagodzić skalę spowolnienia gospodarczego;
- powiększenie do 25 mld euro kwoty funduszu pomocowego dla krajów członkowskich przeżywających trudności i włączenie się do organizacji dodatkowego finansowania na rynkach międzynarodowych i w ogólnoswiatowych instytucjach finansowych (MFW, BŚ). Bardzo charakterystyczne jest tu stanowisko brytyjskiego premiera – G. Browna – który bardzo nalegał na wsparcie banków z naszego regionu szeroką pomocą;

- Unia wystąpi na forum G 20 z kompleksową koncepcją uzdrowienia światowych finansów;
- największe i najbogatsze kraje Unii coraz wyraźniej opowiadają się za wdrożeniem transeuropejskiego nadzoru nad wielkimi bankami i konglomeratami finansowymi;
- pewne dyscyplinowanie polityki fiskalnej w krajach członkowskich oraz tworzenie wzorców prowadzenia polityki monetarnej i dbałości o wysoką jakość otoczenia regulacyjnego oraz instytucjonalnego.

Trzeba mieć jednak świadomość, że możliwości pomocowe i prewencyjne Wspólnoty są bardzo skutecznie ograniczane przez brak federalizmu fiskalnego i pełnej unii politycznej.

Walka z obecnym kryzysem jest już bardzo kosztowna w UE. Całość zadeklarowanej pomocy rządowej instytucjom finansowym opiewa bowiem na 1,9 bln euro. Gdyby zobowiązania te stały się wymagalne, zwiększy się nacisk na budżety krajów członkowskich i budżet całej Wspólnoty. Solidarność unijna będzie zatem po raz kolejny testowana. Jednocześnie wzmacniać się może tendencja do uczynienia ze strefy euro centrum polityczno-gospodarczego całej UE. W tych to warunkach kryzys finansowy zniechęcać może do walki z globalnym ociepleniem i praktykowania rozwoju zrównoważonego. Gdyby tak się rzeczywiście stało, rewizji mógłby być poddany obecny kurs Wspólnej Polityki Rolnej, a kolejny „budżet rolny” byłby przedmiotem jeszcze większych kontrowersji niż aktualny. Z obecnych enuncjacji prasowych wynika, że redukcja „budżetu rolnego” jest wielce prawdopodobna. Komisja Europejska pracuje już obecnie nad trzema jego wariantami: stopniowego zmniejszania wsparcia dla rolników; częściowej renacjonalizacji finansowania WPR; przesunięcia kwot przeznaczanych dotąd na rolnictwo na badania naukowe i ochronę środowiska. Jasno z tego wynika, że kraje takie jak Polska we własnym interesie powinny zintensyfikować działania, by przystąpić do elitarnego klubu, jakim prawdopodobnie stanie się Euroland, i efektywnie oraz w pełni wykorzystać fundusze unijne z bieżącej perspektywy finansowej.

Zrealizowanie ww. zamierzeń oznaczać może jednak jedno: utrzymywanie w kilku najbliższych latach restrykcyjnej polityki fiskalnej i monetarnej, chociaż w innych krajach europejskich, i nie tylko, dominować będzie raczej kurs ekspansywny. Mówi się nawet wręcz o planie skoordynowanej, światowej obniżki oficjalnych stóp procentowych. Bez wątplenia potrzebny jest tu wielki kunszt perswazyjny, by przekonać Polaków do słuszności takiego wyboru. Trzeba bowiem uzyskać poparcie społeczno-polityczne dla nawet pewnego

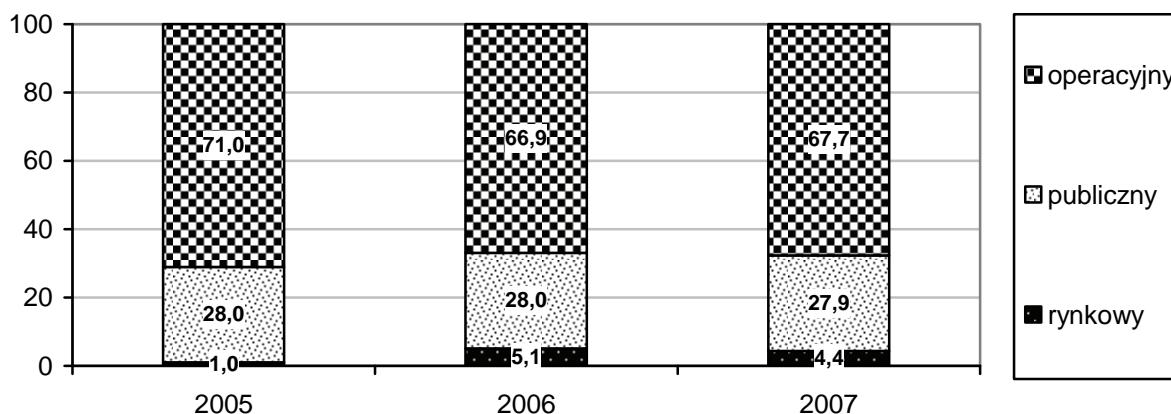
zmniejszenia wzrostu dziś, by bezpiecznie i szybko dojść do Eurolandu i potem ewentualnie „nadrobić” ubytek w PKB. To bardzo ryzykowna strategia i może mają rację ci, którzy mówią, iż do sprawy przyjęcia euro trzeba podejść bardzo pragmatycznie, tym bardziej że z drugiej strony nie ma gotowości do przyjmowania nowych członków i łagodzenia kryteriów konwergencji nominalnej.

Implikacje dla finansów rolnictwa

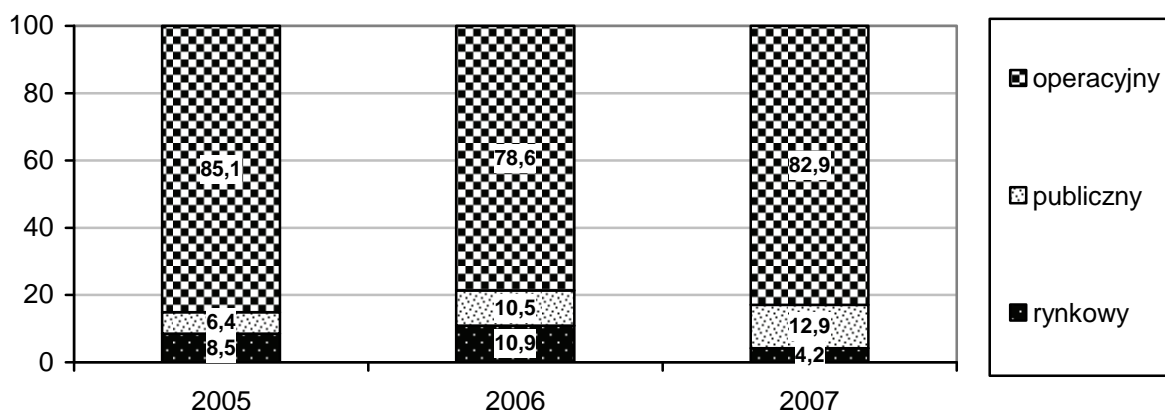
Dogodnym punktem wyjścia rozważań może być tu analiza struktury dopływów i odpływów funduszy w polskim rolnictwie. Przedstawiono ją na rysunku 2.

Rysunek 2. Struktura źródeł i wykorzystania funduszy
(bez ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz pomocy społecznej)
w latach 2005-2007

a) struktura źródeł funduszy (w%)



b) struktura wykorzystania funduszy (w%)



Źródło: Gruda M., Kulawik J., Wieliczko B., *Finanse rolnictwa, [w:] Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.*

Jasno z niego wynika, że rolnictwo polskie polega przede wszystkim na funduszach wewnętrznych. Ich poziom, struktura i dynamika zależy od relacji cenowo-kosztowych i efektywnościowych oraz realizowanych wolumenów produk-

cji i strumieni ponoszonych kosztów. W tym kontekście kapitalne znaczenie ma, jak głębokie i długotrwałe będzie spowolnienie naszej gospodarki. W ślad za tym bowiem zmieniać się będzie popyt na produkty wytwarzane w rolnictwie. Rzeczą nie mniej ważną jest również kształtowanie się inflacji. W tej dziedzinie na ogół przyjmuje się, że wraz ze spowolnieniem inflacja powinna spadać. Niektórzy jednak wieszczą, że może wystąpić stagflacja. Sporadycznie mówi się także o deflacji, co byłoby najgorszym scenariuszem dla całego świata. Stąd też należy mocno wspierać wszystkie działania polskiego rządu, by otwierać dla krajowych produktów rolnych pozaeuropejskie rynki zbytu. Jest to konieczne do tego, by wysokie koszty stałe – rosnące jeszcze przez nowe inwestycje współfinansowane przez środki unijne – nie tworzyły dodatkowego nacisku na rynek krajowy, którego rezultatem może być spadek cen produktów rolnych. Szukanie pozaunijnych i pozaeuropejskich rynków zbytu dla polskiego agrobiznesu jest także ważne i z tego powodu, że wypracowuje on nadwyżkę w handlu zagranicznym, a poziom naszego deficytu obrotów bieżących kształtuje się już dosyć niekorzystnie, co w połączeniu z wysokim zadłużeniem zagranicznym zachęca do ataków spekulacyjnych na złotego, mogących szybko zdetonować kryzys podobny do węgierskiego.

Jest rzeczą oczywistą, że poziom funduszy generowanych wewnątrz rolnictwa zależy także od stopnia zliberalizowania polityki rolnej, unijnej i krajowej. Z prac nad „budżetem rolnym” UE na kolejny okres programowania można wnioskować, że liberalizacja WPR może ulec zwiększeniu. Byłoby to bardzo poważne wyzwanie dla naszych rolników, już bardzo przywiązanych do ochrony rynków i subsydiów.

Drugim pod względem ważności segmentem przepływów funduszy w polskim rolnictwie są operacje dokonywane w ramach publicznego sektora finansowego. Trzeba mieć świadomość, że głębokie spowolnienie naszej gospodarki musi doprowadzić do zmian w dochodach i wydatkach budżetu państwa, tzn. dochody te niewątpliwie zmaleją (w granicach od 15 do 25 mld zł, gdy wzrost spowolni do 3-3,5% lub 1%). W ślad za tym mogą pojawić się oczekiwania, by „głębiej sięgnąć do kieszeni rolników”, a więc zwiększyć fiskalizm w rolnictwie. Abstrahując od społeczno-politycznej wykonalności takiego zamiaru, na przeszkodzie może stać tu również wielce prawdopodobne kurczenie się nadwyżki funduszy wypracowywanej w segmencie operacyjnym rolnictwa.

Nie jest jasne aktualnie, co może dziać się ze stroną wydatkową budżetu państwa. Wprawdzie rząd deklaruje, iż gotów jest nawet do działań bardzo radykalnych, tj. do ostrego cięcia wydatków, ale być może w całej UE złagodzi się kryteria dyscypliny fiskalnej. Gdyby tak się faktycznie stało, wzrósłby nasz deficyt fiskalny i dług publiczny, co mogłoby nas oddalić od przystąpienia w 2012 r.

do Eurostrefy. Zdecydowanie się z kolei na cięcia wydatków budżetowych musiałoby się negatywnie przełożyć również na możliwość wsparcia środkami krajowymi rolnictwa i polityki społecznej w nim prowadzonej. Z powodu zmienności kursu złotego nie jest jasne, czy dopływ funduszy unijnych zrekompensowałby ten ubytek. W literaturze w tym kontekście wprawdzie wspomina się, że niepewność cenowa, a w tym także kursowa, może poprawić nadwyżkę producenta i konsumenta, ale mimo to lepszym rozwiązaniem per saldo byłoby możliwie szybkie zastąpienie złotego przez euro. W skrajnej sytuacji nie można wykluczyć jednak wzrostu podatków i ubezpieczeń społecznych, by nie dopuścić do eksplozji deficytu budżetowego i drastycznej redukcji wydatków. Dylematy powyższe pokazują dobitnie, z jakimi sprzecznościami krótko-, średnio-, i długookresowymi polityka gospodarcza i rolna musi sobie poradzić w warunkach wstrząsów i napięć kryzysowych.

W ujęciu czysto statystycznym rynkowy segment finansowy odgrywa w polskim rolnictwie najmniejszą rolę. Jest on jednak najbardziej zagrożony kanałami obecnego kryzysu, które rozprzestrzeniają się za pośrednictwem polityki monetarnej i systemu bankowego. Warto się temu zatem bliżej przyjrzeć.

Jak to wynika z tabeli 4, depozyty i kredyty walutowe w naszym rolnictwie stanowią zupełny margines. W konsekwencji nie ma tu większego sensu rozpatrywanie problemów typu: różnice kursowe; koszty transakcyjne i wymiany walut na złote; amortyzowanie ryzyka kursowego przez jednoczesne osiąganie przychodów i ponoszenie kosztów w walutach obcych; *risk sharing* jako instrument wygładzenia i podwyższania konsumpcji w czasie; marże (*spready*) walutowe a opłacalność kredytów złotych vs. kredyty dewizowe. To marginalne znaczenie depozytów i kredytów walutowych jest zrozumiałe, gdyż działalność rolnicza ma wybitnie lokalny charakter, tj. nakłady nabywa się na rynkach rodzimych a produkty zbywa odbiorcom krajowym. Z kolei zaciąganie kredytów i deponowanie oszczędności przez rolników odbywa się głównie w znanych i przyjaznych oraz bliskim im w sensie przestrzennym, ekonomicznym i kulturowym instytucjach finansowych.

Tabela 4. Znaczenie operacji walutowych w depozytach i kredytach bankowych rolnictwa indywidualnego (w %)

Rok ¹	Udział w:	
	depozytach	kredytach
1996	0,1	0,1
2000	0,6	1,5
2003	1,0	1,8
2004	1,0	0,3
2005	1,2	0,2
2008	0,6	0,1

¹ – stan w końcu roku, a dla roku 2008 – na 30 czerwca
 Źródło: Obliczenia własne na podstawie statystyki NBP.

Jak wynika z kolei z tabeli 5, rolnictwo polskie nadal bardzo silnie uzależnione jest od kredytów preferencyjnych, szczególnie w zakresie funduszy na inwestycje. Pogorszenie się sytuacji fiskalnej może negatywnie odbić się na podaży subsydowanych kredytów, a więc i na możliwościach dalszej restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolniczych. Wiedząc o tym, że w niektórych bankach spółdzielczych na wsi kredyty preferencyjne stanowią aż 90% ich portfela, oczywistym jest, iż ograniczenie dopłat budżetowych do tych kredytów może banki te doprowadzić wręcz do bankructwa. Natomiast fakt, że coraz więcej kredytów obrotowych ma charakter komercyjny, wystawia również coraz bardziej producentów rolnych na działania także czynników globalnych kształtujących sytuację na rynkach finansowych i politykę monetarną NBP.

Tabela 5. Udział kredytów preferencyjnych w kredytach ogółem nowo zaciąganych w przedsiębiorstwach wielkoobszarowych (w%)

Rok	Kredyty ogółem	Kredyty inwestycyjne	Kredyty obrotowe
2002	72,4	76,5	71,5
2003	69,1	60,3	71,4
2004	65,9	60,5	67,3
2005	43,7	62,6	33,9
2006	61,8	78,1	51,0

Źródło: Obliczenia własne A. Kagana na podstawie reprezentatywnej próby badawczej IERiGŻ-PIB.

W krajach doganiających starych członków UE teoretycznie na rynkach kredytowych może wystąpić zjawisko opisywane w literaturze jako *boom-bust cycles*, a więc naprzemienne pojawianie się po sobie ekspansji i redukcji podaży kredytu. Z tabeli 6, odnoszącej się do dominującego w Polsce rolnictwa indywidualnego, wnioskujemy, że po akcesji do Unii stan kredytów bankowych bardzo

Tabela 6. Zadłużenie bankowe rolników indywidualnych oraz pokrycie kredytów depozytami

Rok ¹	Kredyty w mln zł	Pokrycie kredytów depozytami rolników (%)	Pokrycie należności depozytami od sektora niefinansowego w bankach spółdzielczych (%)
1996	3984	18,4	135,6
2000	7 660	14,0	130,7
2004	11 623	24,7	127,5
2005	12 226	30,6	132,4
2008	18 555	31,0	124,7

¹ stan w końcu roku lub na 30 czerwca (2008 r.).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych NBP i KNF.

dynamicznie powiększał się, ale w br. tempo wzrostu wyraźnie już zmalalo. Z pewnością w następstwie kryzysu również banki finansujące rolnictwo zaostrzą swe procedury i politykę kredytową. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że banki te z dużym powodzeniem praktykują model biznesowy określany jako *relationship banking*, a więc preferujący bliskie i długoletnie kontakty z klientami. W ślad za tym banki „rolnicze” i „wiejskie” mają do czynienia z mniejszą asymetrią informacji niż klasyczne banki komercyjne. Pierwsze z ww. banków to także konserwatywne instytucje, operujące głównie na rynkach lokalnych, a więc dosyć szczelnie odizolowane od procesów regionalnych i globalnych, nie mające praktycznie żadnej okazji, by nabyć „toksyczne aktywa” wysublimowanej inżynierii finansowej. Rzeczą niezmiernie ważną jest i to, że banki „rolnicze” i „wiejskie” mają nadal nadwyżkę depozytów nad kredytami. Zupełnie inaczej sprawa wygląda natomiast w bankach komercyjnych, które bardzo dynamicznie rozwijały akcję kredytową, często w oparciu o fundusze zagraniczne. W konsekwencji w całym naszym sektorze bankowym wystąpił obecnie dotkliwy brak funduszy pożyczkowych. Niestety, rykoszetem może odbić się to również na bankach spółdzielczych, głównych kredytodawcach naszego rolnictwa. Na szczęście banki te omija jeszcze kryzys zaufania na rynku międzybankowym, chociaż z drugiej strony mają one utrudnienia w bezpiecznym i zyskowym lokowaniu swych nadwyżek finansowych. Z tabeli 6 wynika ponadto, iż kredyty dla rolnictwa indywidualnego w ostatnich latach jedynie w mniej więcej 1/3 finansowane były depozytami tego sektora. Jasno z tego otrzymujemy, że rzeczą niezmiernie istotną jest osiągnięcie odpowiednich dochodów przez ludność nierolniczą na wsi i jej skłonność do oszczędzania. Bez spełnienia tego warunku podaż kredytów dla rolnictwa może zmaleć silniej niż wynikałoby to z normalnego spowolnienia koniunktury i zaostrzenia polityki kredytowej samych banków. Oczywiście, z drugiej strony spadek tempa wzrostu gospodarczego przełoży się też prawdopodobnie na niższy popyt kredytowy rolników. Nowa równowaga na rynku kredytów dla rolnictwa jest zatem sprawą otwartą.

Wnioski

- 1.** Globalizacja jest procesem obiektywnym i w długim okresie nie widać szans, by dało się ją zahamować. Dzieje się tak, gdyż potencjalnie stwarza ona możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego, wygładzenia konsumpcji i ogólnie poprawienia dobrobytu. Istotne są także pośrednie korzyści z globalizacji (poprawa jakości polityki, dyscyplina makroekonomiczna, dbałość o wysoki poziom rozwoju instytucjonalnego itp.). Nie obowiązują tu jednakże żadne automatyzmy, a sama globalizacja ma swoją ciemniejszą, destrukcyjną stronę, którą jest zwiększenie podatności na

zjawiska kryzysowe. W ujęciu historycznym istnieją wprawdzie dowody empiryczne pokazujące, że per saldo pozytywy dotychczas przeważały nad zagrożeniami związanymi z globalizacją, ale obecny kryzys bilans ten może radykalnie zmienić. Bez ustanowienia nowego ładu w międzynarodowych stosunkach ekonomicznych i politycznych, a więc bez wdrożenia nowej architektury światowych finansów i bez zlikwidowania deficytu światowej demokracji, niekorzyści mogą na długie lata przeważać nad korzyściami z globalizacji.

2. Już obecnie widać wyraźnie, że europejska integracja ekonomiczna, a w tym finansowa i monetarna, do pewnego stopnia chroni państwa Wspólnoty przed niszczycielskimi wpływami globalnych zaburzeń finansowych. Co może jeszcze ważniejsze, stare państwa członkowskie wykazały się dużą dozą rozwagi i solidarności europejskiej, dbając również o interesy słabszych partnerów. To dobrze wróży projektowi europejskiemu. Potrzebne są jednak dodatkowe impulsy integracyjne, a więc dalsze powiększenie strefy euro, wdrożenie mechanizmu federalizmu fiskalnego i rzecz najtrudniejsza – pogłębienie integracji politycznej. Dalsze postępy integracji europejskiej w żadnym razie nie zdejmują odpowiedzialności rządów narodowych za jakość i skutki prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej. To one w pierwszym rzędzie muszą kontynuować reformy, podejmując w warunkach kryzysu działania niestandardowe, niepopularne i obciążone dużym ryzykiem politycznym. Kryzys niepomniernie zwiększa zapotrzebowanie na mężów stanu, podnosząc jednocześnie wymagania wobec rządzących.
3. W latach 2005-2007 fundusze dopływające do polskiego rolnictwa w 67 do 71% generowane były w nim samym. W podanym okresie jeszcze więcej, bo 79 do 85%, odpływów funduszy przeznaczonych było na pokrycie potrzeb eksploatacyjnych i inwestycyjnych tego sektora. Dla polskiego rolnictwa, jak widać, większe znaczenie ma globalizacja (otwartość) handlowa niż finansowa. To jednak ta ostatnia jest źródłem obecnego kryzysu. Z uwagi na lokalny charakter wytwórczości rolniczej i jej finansowanie również przez lokalne instytucje finansowe aktualny kryzys bezpośrednio nie powinien szczególnie mocno dotknąć naszego rolnictwa. Trzeba się jednak liczyć z jego skutkami pośrednimi, a więc związanymi ze spowolnieniem gospodarki i z napięciami budżetowymi. Wszystko to może się radykalnie zmienić, gdy kryzys będzie głęboki i długotrwały. Obecnie wszystkie scenariusze rozwoju kryzysu są możliwe. Idą trudne czasy, nie tylko dla rolników.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 (PROW 2013)¹

1. PROW 2013 a inne programy, wpływające na rozwój regionów wiejskich

W latach 2007-2013 Polska będzie tym państwem członkowskim Unii Europejskiej, które otrzyma najwięcej środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (w tekście stosuje się skrót EFRROW) – ponad 13,2 mld euro w cenach bieżących (blisko 2 mld euro rocznie; 17% funduszu ogółem). Drugie z kolei państwo – Włochy – otrzyma około 8,3 mld euro (10,7% funduszu ogółem), a zatem o około 5 mld euro mniej. Na kolejnych miejscach znajdują się Niemcy, Hiszpania i Francja.

Środki te znajdują się w specjalnym programie – Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich – 2007-2013 (w tekście stosuje się skrót PROW 2013). 13,2 mld EUR nie jest pełną kwotą, którą będzie w dyspozycji polskiego PROW 2013. Poza środkami unijnymi program będzie dysponował krajowymi środkami publicznymi w wysokości 4,0 mld euro. Środki publiczne ogółem wyniosą zatem 17,2 mld euro czyli blisko 2,5 mld euro rocznie, (ponad 8,5 mld złotych rocznie po przeliczeniu na złote kursem walutowym 1 euro = 3,50 złotego)². Ponadto szacuje się, że program uruchomi środki prywatne w postaci wkładu własnego otrzymujących wsparcie w wysokości przeszło 7,8 mld euro. Środki ogółem, które zostaną zaangażowane w ciągu siedmiu lat w PROW 2013 wyniosą zatem blisko 25,1 mld euro, a wartość zrealizowanych projektów osiągnie około 12,5 mld złotych rocznie.

PROW 2013 jest największym, ale nie jedynym programem, współfinansującym projekty na obszarach wiejskich. Środki wspierające obszary wiejskie znajdują się również w czterech centralnych programach strukturalnych (Infrastruktura i Środowisko, Kapitał ludzki, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej), realizowanych w latach 2007-2013 i dysponujących kwotą

¹ Referat jest oparty na fragmentach obszernej pracy, przygotowywanej do druku w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym i finansowanej z Programu Wieloletniego „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”. Pełny tekst zostanie wkrótce opublikowany w serii wydawniczej „Program wieloletni 2005-2009” i będzie dostępny na stronach internetowych: www.ierigz.waw.pl.

² Kurs 1 euro = 3,50 złotego przyjęto we wszystkich przeliczeniach.

około 60,7 mld euro środków publicznych a także w 16 wojewódzkich programach regionalnych (ogólna kwota środków publicznych około 23,9 mld euro). Część środków, znajdujących się w tych programach, jest przewidziana na współfinansowanie projektów realizowanych na obszarach miejskich, część jest zarezerwowana na wsparcie obszarów wiejskich. Są także działania, z których można finansować projekty zlokalizowane zarówno na obszarach miejskich jak i wiejskich.

R. Grochowska i L. Hardt na zlecenie IERiGŻ-PIB przygotowali obszerne opracowanie³, w którym przeanalizowali wpływ poszczególnych programów na obszary wiejskie. Autorzy podzielili wszystkie działania na cztery grupy pod względem siły oddziaływania na regiony wiejskie: (1) wpływające bezpośrednio, (2) wpływające silnie pośrednio, (3) wpływające słabo pośrednio, (4) wykazujące brak wpływu. Z wykonanych przez nich szacunków wynika, że projekty wartości około 41 mld euro (około 68% wartości wszystkich projektów) mogą wpływać korzystnie na obszary wiejskie. Przybliżony podział tej kwoty jest następujący: wpływ bezpośredni wywierają projekty w wysokości 14,4 mld euro (23% środków znajdujących się w czterech centralnych programach operacyjnych), silny pośredni – wartości 14,5 mld euro (24%), słaby pośredni – 12,6 mld euro (19%), a nie wywierają wpływu projekty w wysokości 20,7 mld euro (34%).

Nie przeanalizowano w podobny sposób regionalnych programów wojewódzkich (prace na ten temat są w IERiGŻ prowadzone). Wstępnie przyjęto, że ich wpływ na rozwój obszarów wiejskich jest co najmniej równie silny jak centralnych programów strukturalnych. Założono więc, że znajdujące się w programach regionalnych projekty wartości blisko 5,5 mld euro będą wpływać bezpośrednio a w wysokości 5,7 mld euro silnie pośrednio na sytuację w regionach wiejskich.

Według tych szacunków wartość wykonanych w latach 2007-2013 projektów, współfinansowanych z centralnych i regionalnych programów strukturalnych oddziaływujących na regiony wiejskie bezpośrednio może wynieść 19,9 mld euro a silnie pośrednio 20,2 mld euro. Oczywiście rzeczywistość może być odmienna i nie jest wykluczone, że rzeczywisty wpływ projektów współfinansowanych z programów strukturalnych będzie mniejszy niż wynika z podanych szacunków. Dlatego też ostrożnie przyjęto, że rozwój wiejski wspierają projek-

³ R. Grochowska, L. Hardt, *Możliwości oddziaływania środków finansowych przeznaczonych dla Polski w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 na rozwój regionów wiejskich*. Maszynopis. Opracowanie ukaże się wkrótce w serii wydawniczej „Program Wieloletni 2005-2009” i będzie dostępne na stronach internetowych: www.ierigz.waw.pl.

ty, wywierające wpływ bezpośredni i połowa wywierających silny wpływ pośredni. Przy tym założeniu 21,6 mld środków publicznych, ulokowanych w centralnych programach strukturalnych a 8,3 mld znajdujących się w programach regionalnych wspiera rozwój regionów wiejskich.

Poza programami, współfinansowanymi z budżetu UE, w Polsce istnieją krajowe programy wsparcia rolnictwa, najczęściej oparte na znanym i akceptowanym przez rolników mechanizmie kredytów preferencyjnych. Programy krajowe, istniejące przed 1 maja 2004 roku, mogły funkcjonować przez pierwsze trzy lata członkostwa bez zmian pod warunkiem notyfikowania w Komisji Europejskiej. Od 1 maja 2007 roku bez zgody Komisji Polska nie może kontynuować istniejących ani uruchamiać nowych programów krajowych⁴. Polska uzgodniła z Komisją krajowe programy pomocy w takim terminie, że już w lipcu 2007 roku uruchomiła nowe linie kredytów preferencyjnych. W latach 2007-2008 uruchomiono około 4,8 mld złotych inwestycyjnych kredytów preferencyjnych, czyli ich wysokość wyniosła około 2,4 mld złotych (około 685 mln euro) rocznie. Jeżeli w następnych latach roczna kwota inwestycyjnych kredytów preferencyjnych nie ulegnie zmianie to rolnictwo otrzyma w latach 2007-2013 pomoc w tej formie w wysokości 16,8 mld złotych (4,8 mld euro). Jest to poważna pomoc finansowa udzielana rolnikom modernizującym i powiększającym gospodarstwa większa niż wsparcie, które otrzymują rolnicy ze środków PROW 2013. W PROW 2013 na cztery działania bezpośrednio wspierające rozwój gospodarstw rolnych i grup producentów (modernizacja gospodarstw rolnych, gospodarstwa rolne niskotowarowe, ułatwianie startu młodym rolnikom i grupy producentów) zarezerwowano bowiem 2,8 mld euro a zatem 9,8 mld złotych. Przy tym kredyty preferencyjne nie konkurują ze środkami PROW 2013, lecz je uzupełniają. W ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2008 roku z linii kredytowej młodzi rolnicy udzielono ponad 4,5 tys. kredytów na kwotę blisko 750 mln złotych (ponad 50% ogólnej sumy udzielonych kredytów). Ważną pozycją jest również inwestycyjny kredyt preferencyjny na zakup gruntów (ponad 250 mln złotych; 17% ogólnej kwoty przyznanych kredytów). Zwłaszcza ta druga pozycja ma duże znaczenie. Bez powiększania powierzchni gospodarstw drogą zakupu gruntów nie jest możliwa zmiana struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Tymczasem zakup gruntów a także gospodarstw nie może być współfinansowany ze środków PROW 2013.

⁴ Przepis ten został złagodzony Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych). Dz.Urz. UE L 214 z dnia 9.8.2008. Jednakże, jak się wydaje, wszystkie lub niemal wszystkie programy wspierające rolnictwo muszą być nadal uzgadniane z Komisją.

Tabela 1. Zestawienie środków publicznych ogółem (środki unijne i krajowe) wspierających rozwój obszarów wiejskich w latach 2007-2013
(w mld euro)

Program	kwota wsparcia
(1) Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013	17,2
(2) Zarządzane centralnie programy operacyjne	21,6
(3) Zintegrowane Programy Rozwoju Regionalnego	8,3
(4) Inwestycyjne kredyty preferencyjne	4,8
Ogółem	51,9

Źródła: (1) Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013; materiał informacyjny. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa, listopad 2006; (2) R. Grochowska i Ł. Hardt, [w:]: *Możliwości oddziaływania środków finansowych przeznaczonych dla Polski w ramach Polityki Spójności w latach 2007-2013 na rozwój obszarów wiejskich, maszynopis*; (3) i (4). Szacunki własne.

Dane, zamieszczone w tabeli 1 są poza pozycją (1) podane są z dużym przybliżeniem. Nie uwzględniono bowiem w niej wszystkich środków publicznych wpływających na rozwój obszarów wiejskich. Brak jest środków z budżetu państwa oraz z budżetów samorządów (wyjątek stanowią środki, będące obowiązkowym wkładem państwa i samorządów do programów, współfinansowanych ze środków unijnych, oraz środki, postawione do dyspozycji w postaci inwestycyjnych kredytów preferencyjnych). Tymczasem z budżetu państwa, jak i b udżetów lokalnych, są finansowane lub współfinansowane różne projekty, które wprawdzie mają swe odpowiedniki w wymienionych w tabeli programach, ale są realizowane poza nimi, a także różne przedsięwzięcia, których nie można wspierać ze środków UE (przykładem może być wzmiankowany zakup gruntów rolniczych). Szacunkowi podanemu w tabeli 1 można więc postawić zarzut, że jest niekompletny i że w rzeczywistości na rozwój obszarów wiejskie przeznaczają się więcej środków publicznych niż podano.

Podany szacunek poważne wątpliwości budzi również dla tego że pojęcie „projekty służące rozwojowi regionów wiejskich” jest bardzo rozciągliwe. Można bowiem bronić poglądu, że pośrednio rozwojowi regionów wiejskich służy wiele różnych projektów, finansowanych z innych części budżetu państwa i budżetów lokalnych. Tytułem przykładu można się zastanawiać, czy do działań, służących rozwojowi regionów wiejskich nie należy zaliczyć wydatków na szkolnictwo rolnicze – od szkół zasadniczych począwszy na wyższych uczelniach kończąc, a także na wszystkie szkoły, zlokalizowane na obszarach wiejskich. Równie zasadne jest pytanie o wpływ stanu służby zdrowia na rozwój regionu wiejskiego. Wreszcie można się zastanawiać, czy do środków służących rozwojowi regionów wiejskich nie należałoby zaliczyć takich instrumentów wsparcia jak płatności bezpośrednie. Z różnych badań wynika bowiem, że znaczna ich część jest przeznaczana na sfinansowanie rozwoju gospodarstw.

Niezależnie jednak od wyrażonych zastrzeżeń można stwierdzić, że PROW 2013, który jest przedmiotem analizy jest ważnym, ale nie jest jedynym, a być może również nie największym programem wspierającym w latach 2007-2013 rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich/

2. PROW 2013 – ogólna charakterystyka zatwierdzonej wersji programu

Władze Wspólnoty Rozporządzeniem Rady (WE) 1698/2005⁵ (w tekście stosuje się skrót RR/1698/2005) narzuciły wszystkim państwom członkowskim jednolitą strukturę Planów Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Składa się ona z trzech „osi” podstawowych oraz z osi dodatkowej Leader. W każdej z nich znajduje się pewna liczba programów, zwanych działaniami. Oś 1 została zatytułowana „Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego”, oś 2 „Poprawa stanu środowiska naturalnego i stanu obszarów wiejskich” a oś 3 „Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej.”. Jednakże tytuły osi 1 i 2 nie wydają się trafne. Ważnym skutkiem realizacji niektórych działań, znajdujących się w osiach 1 i 2, będzie również poprawa sytuacji dochodowej rolniczej ludności wiejskiej. Okoliczność ta nie powinna zaskakiwać, gdyż programy wspierające rozwój regionów wiejskich są równocześnie, na ogół, co najmniej pośrednio a często nawet bezpośrednio wsparciem niektórych grup społecznych mieszkających na wsi. Jeśli jednak podstawowym efektem działania jest wzrost dochodów a poprawa konkurencyjności, stanu środowiska lub stanu obszarów wiejskich ubocznym to nie powinno się go zaliczać do osi 1 lub 2).

Oś 3 została nazwana prawidłowo, ale najważniejsze działania, poprawiające jakość życia na obszarach wiejskich – drogi, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, czyli niemal cała podstawowa infrastruktura techniczna – nie są współfinansowane z PROW 2013 lecz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz z Regionalnych Programów Operacyjnych. W PROW 2013 przewidziano jedynie stosunkowo niewielką kwotę na współfinansowanie inwestycji wodno-ściekowych, składowisk odpadów komunalnych oraz działań upowszechniających internet.

W RR/1698/2005 wymieniono 37 możliwych działań, z których każde państwo członkowskie może zbudować własny program, odpowiadający jego potrzebom, a równocześnie zgodny z ogólnym kierunkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich Wspólnoty. Wśród nich nie ma takich, które można by uznać za całko-

⁵ Podstawowe rozporządzenie regulujące problematykę współfinansowania rozwoju obszarów wiejskich ze budżetu unijnego. Pełna nazwa: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRRROW) Dz. Urz. UE L 277 z dnia 21.10.2005, ss. 1-40.

wicie zbyt wysokie. Eliminacja niektórych działań jest zatem operacją subiektywną, w której duże znaczenie mają poglądy zespołu programującego, a jeszcze większe polityków zatwierdzających program, zwłaszcza, że brak narzędzi zapewniających optymalizację tak różnorodnego programu jak PROW 2013. Nie są nimi z pewnością oceny ex-ante.

Ocena polskiego PROW 2013 powinna przede wszystkim objąć dwie kwestie. Pierwszą jest odpowiedź na pytanie, czy opracowujący program słusznie pominęli niektóre działania, które zgodnie z RR/1698/2005 mogą być współfinansowane ze środków UE. Natomiast drugą kwestią jest podział środków finansowych, znajdujących się w dyspozycji Polski, między działania włączone do programu (tabela 2; w tabeli tej poza środkami unijnymi uwzględniono również krajowe środki publiczne). O sile działania decyduje bowiem przede wszystkim wysokość środków finansowych zaplanowanych na jego realizację; im więcej środków tym większy wpływ działania.

Większość nie włączonych do PROW 2013 działań jest związana w większym lub mniejszym stopniu z ochroną środowiska naturalnego. Rezygnacja z nich jest decyzją prawidłową. Programy, wspierające „spełnianie norm opartych na prawodawstwie wspólnotowym” mogą być w pewnym zakresie współfinansowane ze środków, przeznaczonych na modernizację gospodarstw rolnych. Wprowadzenie działania „poprawa dobrostanu zwierząt” jest przedwczesne, ponieważ polegać ma na współfinansowaniu ponadstandardowych warunków chowu zwierząt. Tymczasem należy najpierw doprowadzić do sytuacji, w której rolnicy chowają zwierzęta zgodnie ze standardami unijnymi. Pominiętymi działaniami ponadstandardowymi są także inwestycje nieprodukcyjne, zwiększające użyteczność publiczną obszarów Natura 2000.

Wyeliminowanie tych działań nie oznacza, że w polskim PROW 2013 pomija się ochronę środowiska. Wręcz przeciwnie, drugim największym pod względem wysokości zaangażowanych środków działaniem są płatności rolno-środowiskowe. Przewidziano na nie blisko 2,3 mld euro. Ponadto, jak już wspomniano, część środków, przeznaczonych na współfinansowanie modernizacji gospodarstw rolnych, będzie przeznaczona na inwestycje umożliwiające spełnienie unijnych standardów ochrony środowiska.

Działania wspierające wprowadzanie unijnych standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, wymuszać będzie zasada wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), która w nowych państwach członkowskich zacznie wchodzić stopniowo w życie od 1 stycznia 2009 roku a będzie w pełni obowiązywać prawdopodobnie od 1 stycznia 2013 roku. Na jej podstawie rolnik nie będzie otrzymywał płatności bezpośrednich lub będą mu wypłacane w ograniczonej wysokości, jeśli stwierdzi się, że nie stosuje się do obowiązujących przepisów. Ponadto poprawa sta-

nu środowiska naturalnego zależy również od działań administracji lokalnej, stwarzającej warunki do przestrzegania przepisów a także od rygorystycznych działań służb kontrolujących.

Do polskiego PROW 2013 wprowadzono 23 działania (tabela 2). Zgodnie z art. 17 RR/1698/2005 wysokość wkładu finansowego Wspólnoty na sfinansowanie działań, zaliczonych do osi 1 i 3, stanowić ma co najmniej po 10% środków EFRROW, postawionych do dyspozycji państwa członkowskiego, stanowiących oś 2 co najmniej 25% a oś 4 co najmniej 5%. Jednocześnie państwa członkowskie mogą dowolnie dysponować drugą połową środków EFRROW. Polska możliwości te w pełni wykorzystała i w rezultacie w polskim PROW 2013 na oś 1 przeznaczono 41,7%, na oś 2 – 32,2%, na oś 3 – 19,9% a na oś 4 (Leader) 4,6% środków publicznych ogółem.

Jednakże wniosek, że w polskim PROW 2013 skoncentrowano środki na działaniach wspierających rozwój gospodarki żywnościowej jest prawdziwy jedynie wtedy, jeśli uznaje się, że wszystkie programy zaliczone do osi 1 rzeczywiście służą poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, a do osi 2 ochronie środowiska i poprawie stanu obszarów wiejskich. Tymczasem, jak już stwierdzono, taka charakterystyka PROW 2013 nie uwzględnia, że podstawowym skutkiem niektórych działań jest wsparcie dochodów rolniczych.

O niesłuszności podziału unijnego świadczą co najmniej dwa działania. Pierwszym z nich jest subwencjonowanie gospodarstw rolnych w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (w tekście stosuje się skrót ONW). Działanie to zostało zaliczone do osi 2, a więc do działań chroniących środowisko naturalne i poprawiających stan obszarów wiejskich. Niewątpliwie prowadzenie działalności rolniczej w regionie ONW zapobiega degradacji środowiska. Jednakże w obecnie istniejących w Polsce warunkach brak subwencji ONW spowodowałby rezygnację z działalności rolniczej i w konsekwencji trwałe odłogowanie gruntów jedynie w regionach o skrajnie złych warunkach gospodarowania. Działania, których celem było uzyskanie zgody Komisji na objęcie jak największego obszaru użytków rolnych subwencjami ONW, miały zatem na celu przede wszystkim zagwarantowanie rolnikom wyższych dochodów. Zabiegi te zakończyły się pomyślnie, gdyż podczas prac nad PROW 2004-2006 56% (ponad 9,2 mln ha) powierzchni użytków rolnych w Polsce uznano za znajdujące się na obszarach ONW⁶. Rezultatem jest bardzo wysoka kwota subwencji – ponad 2,4 mld euro rocznie.

⁶ Z 9,2 mln ha (56,5% powierzchni ogółem) użytków rolnych, objętych subwencjami ONW tylko około 0,2 mln ha (1,2%) znajduje się na obszarach górskich, a około 0,5 ha (3,0%) na obszarach ze specyficznymi utrudnieniami. Natomiast pozostałe 8,5 mln ha (52,3%) to ONW nizinne, mające gleby niskich klas (PROW 2013. Warszawa, lipiec 2006, ss. 74-75).

Dowodem, że podstawowym celem działania nie jest ochrona środowiska jest zasada, że tylko rolnicy mający gospodarstwa o powierzchni od jednego do pięćdziesięciu hektarów włącznie otrzymywali subwencje w pełnej wysokości. Jeśli gospodarstwo ma powierzchnię nie większą niż 100 ha pełną stawkę wypłaca się za pierwsze 50 ha a za dalszą powierzchnię 50% stawki. Jeżeli powierzchnia gospodarstwa jest większa niż 100 ha lecz nie przekracza 300 ha za obszar powyżej 100 ha rolnik otrzymuje 25% pełnej stawki. Powierzchnia powyżej 300 ha nie jest objęta subwencjami ONW. Tymczasem z punktu widzenia ochrony środowiska rezygnacja z gospodarowania na obszarze kilka hektarów na ogół nie ma większego znaczenia. Natomiast wyłączenie z użytkowania rolniczego powierzchni kilkudziesięciu, a przede wszystkim kilkusethektarowych może już wpływać na lokalny ekosystem, a na pewno na krajobraz. Degresja subwencji nie ma więc uzasadnienia, i możliwe, że z punktu widzenia ochrony środowiska jest szkodliwa.

Tabela 2. Działania wprowadzone do zatwierdzonej wersji polskiego PROW 2013 i środki publiczne ogółem przewidziane na ich sfinansowanie (w mln EUR; w cenach bieżących)

Nazwa działania i oś	Przewidywana wysokość środków ¹ (mln EUR)	Udział w środkach ogółem
Grupa A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej		
1. Modernizacja gospodarstw rolnych (oś 1)	1 779,9	10,3
2. Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (oś 1)	1 100,0	6,4
3. Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa (oś 1)	600,0	3,5
4. Gospodarstwa rolne niskotowarowe (oś 1)	440,0	2,6
5. Ułatwianie startu młodym rolnikom (oś 1)	420,0	2,4
6. Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (oś 1)	350,0	2,0
7. Grupy producentów (oś 1)	140,0	0,8
8. Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności (1)	100,0	0,6
9. Szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (oś 1)	40,0	0,2
10. Działania informacyjne i promocyjne (oś 1)	30,0	0,2
Grupa A ogółem	4 999,9	29,0
z tego: rolnictwo	3 899,9	22,6
przemysł spożywczy i handel spożywczy	1 100,0	6,4
Grupa B. Środki wspierające inne działy gospodarki		
11. Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej (oś 3)	1 471,4	8,5
12. Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw (oś 3)	1 023,6	5,9
13. Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej (oś 3)	345,6	2,0
Grupa B ogółem	2 840,6	16,5

cd. Tabeli 1

Grupa C: Środki wspierające ochronę środowiska		
14. Program rolno – środowiskowy (Płatności rolno środowiskowe) (oś 2)	2 303,8	13,4
15. Zalesienie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (oś 2)	653,5	3,8
16. Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (oś 2)	140,0	0,8
Grupa C ogółem	3 097,3	18,0
Grupa D: Środki wspierające dochody i środki o charakterze socjalnym		
17. Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ONW (oś 2)	2 448,8	14,2
18. Renty strukturalne (oś 1)	2 187,6	12,7
Grupa D ogółem	4 636,4	26,9
Grupa E: Inne środki		
19. Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju (oś 4)	620,5	3,6
20. Odnowa i rozwój wsi (oś 3)	589,6	3,4
21. Funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja (oś 4)	152,0	0,9
22. Wdrażanie projektów współpracy	15,0	0,1
Grupa E ogółem	1 377,1	8,0
Oś 1 ogółem	7 187,5	41,7
Oś 2 ogółem	5 546,0	32,2
Oś 3 ogółem	3 430,2	19,9
Oś 4 „Leader”	787,5	4,6
23. Pomoc techniczna	266,6	1,5
Ogółem	17 217,8	100,0

¹ środki unijne i krajowe środki publiczne razem

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (PROW 2013), Warszawa, lipiec 2007 r.

Z kolei renty strukturalne, na sfinansowanie których przewidziano blisko 2,2 mld euro zostały zaliczone do osi 1, czyli uznano je za działanie służące poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa. Jest oczywiste, że przekazanie gospodarstwa innemu rolnikowi prowadzącemu gospodarstwo poprawia strukturę agrarną i w konsekwencji konkurencyjność. Jednakże już przejęcie gospodarstwa przez następcę struktury nie poprawia a poprawa konkurencyjności może wynikać ewentualnie z większej sprawności gospodarowania przez następcę. Równocześnie jednak każda renta strukturalna spełnia funkcję socjalną, zapewniając przy tym dobre jak na polskie warunki zabezpieczenie materialne rolnikom, rezygnującym z prowadzenia gospodarstw (renty strukturalne były w okresie 2004-2006 znacznie wyższe niż emerytury ustawowe). W polskich warunkach, choćby ze względu na wysoki udział rent i emerytur, w dochodach rodzin

rolniczych funkcja dochodowa rent jest znacznie ważniejsza niż ich wpływ na poprawę konkurencyjności.

Na drugim miejscu pod względem wysokości zaangażowanych środków znajdują się płatności rolnośrodowiskowe (około 2,3 mld EUR). Realizacja programu rolnośrodowiskowego, który jest programem dobrowolnym, wymaga stworzenia systemu zachęt finansowych dla rolników. Przybierają one formę zapłaty za prowadzenie gospodarstwa lub wykonywanie pewnych zabiegów zgodnie ze szczegółowymi instrukcjami. Przystąpienie do programu powinno zatem spowodować wzrost dochodów lub – co najmniej – ich utrzymanie w dotychczasowej wysokości. Efektem ubocznym, ale niemal równorzędnym programu rolnośrodowiskowego jest więc podtrzymywanie dochodów rolniczych.

W taki sam sposób analizowano pozostałe działania, zaliczając je w tabeli 2 do jednej z pięciu grup. W wyniku takiej subiektywnej, autorskiej klasyfikacji okazało się, że najwięcej środków przewidziano na działania poprawiające konkurencyjność gospodarki żywnościowej (5,0 mld euro – 29,0% środków publicznych ogółem; w klasyfikacji tej do działań poprawiających konkurencyjność zaliczono również projekty typowo edukacyjne takie jak szkolenia, doradztwo, informacja), na drugim miejscu znalazły się działania których podstawowym celem jest wspieranie dochodów (ponad 4,6 mld euro – 26,9% środków publicznych), a na kolejnych wsparcie ochrony środowiska (blisko 3,1 mld euro – 18,0%), innych działań gospodarki (ponad 2,8 mld euro – 16,5%) i działania pozostałe (ponad 1,6 mld euro wraz z pomocą techniczną – 12,6%).

Słabość tej klasyfikacji – jak każdej – polega przede wszystkim na tym, że każde z działań wywiera różnorodny wpływ o czym świadczą dwa przykłady. Działania wspierające dochody a także chroniące środowisko mają wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej rolnictwa, a zatem pośrednio przyspieszają jego rozwój, zwiększając skłonność rolników do inwestowania i przyciągając kapitał z zewnątrz. Równocześnie działania wspomagające gospodarke żywnościową służą środowisku choćby z tego powodu, że gospodarstwa i przedsiębiorstwa współfinansowane z PROW 2013 muszą po zakończeniu projektu spełniać standardy weterynaryjne, środowiskowe i właściwego traktowania zwierząt.

X X

X

Przygotowujący projekt PROW 2013 nie mieli pełnej swobody programowania. Pierwszym ograniczeniem były przepisy RR/1698, zmuszające do przeznaczenia 50% środków unijnych zgodnie z wiążącymi zaleceniami Wspólnoty. Jednakże nie było to poważne ograniczenie ponieważ państwo członkow-

skie mogło pozostałe, znajdujące się w jego dyspozycji środki EFRROW przeznaczyć na dowolne działania.

Znacznie poważniejszymi były ograniczenia wynikające z konieczności kontynuowania w PROW 2013 programów, realizowanych w latach 2004-2006. Regiony wiejskie powinny rozwijać się zgodnie z konsekwentnie wprowadzonym w życie długookresowym programem, obejmującym okres dłuższy niż jeden unijny budżet wieloletni. Jest więc oczywiste, że w kolejnych programach powinny się znajdować i rzeczywiście zostały do nich wprowadzone te same lub bardzo podobne pozycje co w poprzednich. Jednakże równocześnie potrzeba zachowania ciągłości oznacza niepełną swobodę planistów, przygotowujących kolejny program.

Niezależnie od tego ogólnego ograniczenia, które odnosi się do wszystkich programów długookresowych, w procesie programowania PROW 2013 występowały dwa ograniczenia specyficzne, również wynikające z potrzeby zachowania ciągłości. Pierwszym z nich były „sztywne zobowiązania”. Niektóre działania, realizowane w latach 2004-2006, mają charakter wieloletni i wobec tego w PROW 2013 musiały być zapewnione środki na pokrycie zobowiązań powstałych w poprzednim okresie. W PROW 2013 występuje co najmniej pięć takich działań (szczegóły finansowe w tabeli 3). Najpoważniejszym z nich są renty strukturalne. Niektóre renty przyznane w latach 2004-2006 będą wypłacane aż do roku 2015 włącznie. Drugim działaniem są niskotowarowe gospodarstwa rolne, które zgodnie z założeniami są wspierane przez pięć lat. Zobowiązania, podjęte w latach 2004-2006 wygasają zatem dopiero w latach 2008-2010, poza przypadkami, gdy otrzymujący pomoc nie realizuje uzgodnionego planu rozwoju gospodarstwa. Sztywne zobowiązania, przechodzące z lat 2004-2006 występują również w działaniach „Grupy producentów” „Program rolnośrodowiskowy” i „Zalesianie gruntów rolnych oraz innych niż rolne” (sztywnych zobowiązań wobec rolników, którzy zalesili grunty nie udało się ustalić).

Drugim ograniczeniem specyficznym są „sztywne działania”, czyli działania, z których można się wycofać, gdyż w latach 2004-2006 nie podjęto formalnych zobowiązań, ale byłoby to bardzo trudne co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze rezygnacja powoduje zrozumiałą reakcję grupy, która ponosi z tego tytułu straty. Może się ona wyrazić się m.in. gniewem na polityków „zabierających pieniądze”. Drugą przyczyną jest potrzeba stabilizacji systemu wsparcia rozwoju rolnictwa, w tym zwłaszcza mechanizmów wspierających dochody rolnicze; stabilności systemu szkodzą częste zmiany.

W PROW 2013 znajdują się co najmniej dwa działania sztywne (są to równocześnie działania, które wygenerowały zobowiązania sztywne). Pierw-

szym jest „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Zmniejszenie wynegocjowanej powierzchni użytków rolnych, uznanych za znajdujące się na obszarach o niekorzystnych warunkach i przeniesienie części środków na inne, efektywniejsze z punktu widzenia rozwoju obszarów wiejskich działania, byłoby uzasadnione, ale trudno zmieniać tak podstawową część systemu, jak kryteria delimitacji zaledwie po trzech latach. Wręcz przeciwnie, w wyniku interwencji władz lokalnych powierzchnia objęta subwencjami ONW jest w PROW 2013 nieco większa niż w latach 2004-2006.

Tabela 3. Sztywne zobowiązania i sztywne działania, znajdujące się w PROW 2013 (w mln EUR; w cenach bieżących)

Nazwa działania	Zarezerwowane środki publiczne		
	Ogółem	EFRROW	środki krajowe
Sztywne zobowiązania			
Renty strukturalne	1 400,0	1 050,0	350,0
Gospodarstwa niskotowarowe	440,0	330,0	110,0
Grupy producentów rolnych	10,0	7,5	2,5
Płatności rolno - środowiskowe	853,8	683,0	170,8
Sztywne zobowiązania ogółem	2 703,8	2 070,5	633,3
Sztywne działania			
Renty strukturalne	787,6	590,7	196,9
wsparcie gospodarstw ONW	2 448,8	1 959,0	489,8
Sztywne działania ogółem	3 236,4	2 549,7	686,7
Środki sztywne ogółem	5 940,2	4 620,2	1320,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie tabeli 2 i informacji zawartych w PROW 2013.

Drugim sztywnym działaniem są renty strukturalne. Systemy emerytalno-rentowe są niezwykle wrażliwymi instrumentami polityki socjalnej i ekonomicznej, przy czym zwłaszcza grupa, która zostanie objęta systemem w niedalekiej przyszłości jest szczególnie uczulona na pogorszenie warunków dostępu i obniżenie wysokości otrzymywanych świadczeń. Wprowadzenie do polskiego systemu unijnych rent strukturalnych jest więc decyzją, która ogranicza swobodę nie tylko przygotowujących PROW 2013, ale najprawdopodobniej również programujących kolejny program wieloletni (lata 2014-2020). Dodatkowo sztywność rent wzmacnia okoliczność, że powinien je otrzymywać każdy, spełniający warunki rolnik, który zgłosił chęć jej otrzymania. Rozwiązaniami niewłaściwymi ze względów społecznych byłoby przyznawanie rent na zasadzie „kto pierwszy ten lepszy” i wstrzymanie ich przyznawania po wyczerpaniu limitu. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że kwota, przewidziana w PROW 2013 na „nowe” renty (0,8 mld euro), jest zbyt mała, aby otrzymali je wszyscy ubiegający się o nie rolnicy.

Niezależnie od braku pełnej swobody decyzyjnej zespół pracujący nad PROW 2013 musiał godzić często sprzeczne interesy różnych grup nacisku oraz opracować program w taki sposób, aby wiadomo było już na etapie programowania, że postawione przez UE do dyspozycji środki zostaną w pełni wykorzystane. Żądanie to skłania do realizacji „łatwych”, lecz często nie mających wiele wspólnego z rozwojem projektów, natomiast zachęca do pomijania działań trudnych lecz ważnych dla rozwoju regionu.

Z uwag powyższych wynika, że PROW 2013 trudno uznać za program optymalny w polskich warunkach. Poza rozproszeniem środków na 23 działania ma on ten poważny mankament, że nie wspiera silnie rozwoju gospodarki żywnościowej. Świadczą o tym przede wszystkim niektóre spodziewane rezultaty. W ciągu całego siedmioletnia przewiduje się zmodernizowanie z pomocą programu tylko 50 tys. gospodarstw (około 7 tys. rocznie). Można obawiać się, że polegać będzie ona przede wszystkim na uzupełnieniu i wymianie sprzętu rolniczego, a poważnych inwestycji będzie stosunkowo niewiele. Jeżeli do liczby modernizujących się gospodarstw doda się około 35 tys. młodych rolników, którzy otrzymają zryczałtowane wsparcie jednorazowe w wysokości 50 tys. złotych (kwota za którą nie wykona się poważnej inwestycji), to uzyskuje się około 85 tys. gospodarstw wspieranych z PROW 2013. Trudno więc uznać, że program przyczyni się do istotnej poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa.

W PROW 2013 przewiduje się również, że wsparcie otrzyma 3000 przedsiębiorców zajmujących się przetwórstwem surowców rolnych lub hurtowym produktami rolnymi. Wspierane mają być przede wszystkim przedsiębiorstwa małe i średnie, ale również zatrudniające nie więcej niż 750 pracowników lub mające obroty poniżej 200 mln euro. Jest to poważne wsparcie przemysłu i hurtowego handlu rolno-spożywczego, ale wątpliwe, czy wystarczające. Na wsparcie tych dwóch segmentów gospodarki żywnościowej przeznaczona jest rocznie w latach 2007-2013 podobną kwotę jak w poprzednim okresie programowania. Tymczasem ogólna kwota wsparcia, o którą ubiegali się przedsiębiorcy w latach 2004-2006, znacznie przekraczała środki przewidziane na współfinansowanie przemysłu i hurtowego handlu rolno-spożywczego i nie wszystkie projekty spełniające kryteria dostępu do programu mogły być uwzględnione. Tymczasem przemysł rolno-spożywczy jest w łańcuchu produkcji żywności tym ogniwem, które może „ciągnąć do góry” całą gospodarkę żywnościową. Wsparcie finansowe dobrych projektów inwestycyjnych przemysłu rolno-spożywczego jest zatem ważnym czynnikiem poprawy konkurencyjności całej gospodarki żywnościowej, w tym także rolnictwa.

Przedstawiona w tabeli 2 wersja PROW 2013 będzie już niedługo zapewne nieaktualna. Na posiedzeniu w dniu 25 września 2008 roku Komitet Monitorujący PROW podjął uchwałę o przesunięciach między działaniami. Musi być ona jeszcze zatwierdzona przez Komisję Europejską, ale wiadomo, że jest to formalność. Przesunięcia polegają na zmniejszeniu środków publicznych, przewidzianych na projekty, współfinansowane z następujących pięciu działań: (1) Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (zmniejszenie o 200 mln euro); (2) Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów (o 100 mln euro); (3) Uczestnictwo rolników w systemach poprawy jakości żywności (o 20 mln euro); (4) Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne (o 100 mln euro); (5) Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych (o 80 mln euro). Kwota zmniejszeń ogółem wynosi 500 mln euro. Równocześnie zwiększono środki przewidziane na finansowanie następujących działań: (1) Renty strukturalne (zwiększenie o 352 mln euro do kwoty 2550 mln euro); (2) Gospodarstwa rolne niskotowarowe (o 150 mln euro do kwoty 590 mln euro).

Podstawową przyczyną konieczności zwiększenia środków jest niedoszacowanie wysokości zobowiązań, podjętych w latach 2004-2006, a drugą, o mniejszym jednak znaczeniu, mocniejszy złoty względem niż przyjęto w PROW 2013 (program jest opracowany w euro natomiast renty i subwencje wypłaca się w złotych; przy stałej wysokości subwencji i rent w złotych wzmocnienie złotego powoduje brak środków).

Poinformowano również Komitet Monitorujący, że mimo równoczesnego zmniejszenia liczby rent strukturalnych, które zostaną przyznane z PROW 2013, zwiększona kwota, przewidziana na ich współfinansowanie, będzie najprawdopodobniej nadal niewystarczająca. Według szacunków brak jest jeszcze około 600 mln euro. Pomijając dalsze ewentualne przesunięcia między działaniami, już pierwsze w wysokości 512 mln euro jest tak poważne, że powoduje zmianę proporcji między podstawowymi celami programu. Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym zostaną zwiększone z około 4,6 mld euro do niemal 5 mld euro i stanowiąc będą 29,0% środków publicznych programu. Natomiast nastąpi zmniejszenie środków wspierających rozwój gospodarki żywnościowej z 5 mld euro do około 4,8 mld euro (udział w środkach publicznych programu zmniejszy się do 28,1%), a środków wspierających ochronę środowiska z 3,1 mld euro do 2,9 mld euro. Tym samym środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym znalazły się na pierwszym miejscu a proporcje między poszczególnymi ich grupami, już poprzednio uznane za nieprawidłowe, uległy dalszemu pogorszeniu.

3. PROW 2013 – realizacja

Chociaż PROW 2013 powinien znajdować się w fazie realizacji od 1 stycznia 2007 roku to jeszcze obecnie (połowa listopada 2008 roku) nie został w pełni uruchomiony. Według oświadczenia prezesa ARiMR wszystkie działania programu, wobec których agencja pełni funkcje zarządzające i płatnicze, będą akredytowane dopiero w połowie 2009 roku. Termin akredytacji pozostałych działań nie został podany do publicznej wiadomości.

Niewątpliwie znaczną część winy za opóźnienia ponoszą Rada i Komisja Europejska, które nie przestrzegały ustalonego harmonogramu prac nad programami rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich na lata 2007-2013. Jednakże od zatwierdzenia polskiego PROW 2013 minęło już ponad 15 miesięcy i w tym czasie było możliwe wykonanie wszystkich prac, niezbędnych do uruchomienia wszystkich działań. Tymczasem w MRiRW przedłużały się prace nad rozporządzeniami wykonawczymi, bez których ARiMR nie mogła przygotować książek procedur i systemu informatycznego obsługującego działanie. Większość rozporządzeń została wydana dopiero w 2008 roku.

Co najmniej równie poważne są opóźnienia, wynikające z nieprzygotowania organizacyjnego ARiMR, pełniącej dla większości działań funkcje agencji zarządzającej i płatniczej. Formalnym stwierdzeniem pełnej gotowości organizacyjnej jest pomyślny przebieg audytu, przeprowadzanego odrębnie dla każdego działania przez niezależnego audytora. Po pozytywnej opinii audytora Ministerstwo Finansów udziela akredytacji. Tymczasem 14 lutego 2008, a zatem siedem miesięcy po zatwierdzeniu programu przez Komisję prezes ARiMR stwierdził, że agencja nie dysponuje systemem informatycznym do obsługi PROW-2013, a wykonanie systemu zlecono dopiero 10 stycznia 2008 roku. W rezultacie w połowie sierpnia 2008 roku akredytację miało tylko pięć następujących działań: (1) Renty strukturalne; (2) Grupy producentów rolnych; (3) Program rolno środowiskowy; (4) Wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania; (5) Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Ponadto akredytację częściową miały cztery następujące działania: (1) Modernizacja gospodarstw rolnych; (2) Ułatwianie startu młodym rolnikom; (3) Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej; (4) Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej.

Według informacji podanych przez MRiRW agencja w pierwszych dwóch kwartałach 2008 roku rozliczała się z beneficjentami pięciu następujących działań PROW 2013: (1) Renty strukturalne; (2) Wspieranie gospodarstw niskotowarowych; (3) Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych ob-

szarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania; (4) Program rolno środowiskowy; (5) Grupy producentów rolnych. Wszystkie te działania są kontynuacją działań finansowanych w poprzednim okresie planowania ze środków PROW 2004-2006 i mają przynajmniej częściowo charakter sztywnych zobowiązań. Ze środków przeznaczonych na wspieranie gospodarstw niskotowarowych, grup producentów rolnych i na program rolnośrodowiskowy regulowano jedynie zobowiązania, podjęte w latach 2004-2006. Okazuje się więc, że jedynie wypłaty środków, przewidzianych na sfinansowanie rent strukturalnych i gospodarstw ONW wynikały również ze zobowiązań, podjętych w 2007 roku.

Akredytacja częściowa, którą w sierpniu 2008 roku miały cztery działania, jest nieporozumieniem, gdyż najczęściej upoważniała agencję jedynie do przyjmowania wniosków o wsparcie i ich wstępnego rozpatrzenia. Natomiast przeważnie na podstawie akredytacji częściowej agencja nie miała prawa do zawierania umów z beneficjentami, których wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone, nie mówiąc już o rozliczeniu projektu i wypłaceniu wsparcia.

Opisany stan świadczy, że w połowie 2008 roku PROW 2013 nie był realizowany. Trudno bowiem za realizację uznać obsługiwane finansowe, przeważnie polegające na regulowaniu zobowiązań, ustanowionych w poprzednim okresie. Sytuacja uległa istotnej zmianie 16 października 2008 roku, gdy Ministerstwo Finansów znacznie rozszerzyło zakres akredytacji przyznanej ARiMR. Od tej daty akredytacja obejmuje dziesięć następujących działań: (1) Modernizacja gospodarstw rolnych; (2) Ułatwianie startu młodym rolnikom; (3) Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej; (4) Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej; (5) Grupy producentów rolnych; (6) Renty strukturalne; (7) Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania; (8) Zalesianie gruntów rolnych i zalesianie gruntów innych niż rolne; (9) Program rolno środowiskowy (płatności rolno środowiskowe); (10) Pomoc techniczna. Część tych działań otrzymała wcześniej akredytację tymczasową lub częściową akredytację tymczasową. ARiMR może w odniesieniu do tych działań wykonywać wszystkie czynności agencji zarządzającej i płatniczej z wypłatą wsparcia włącznie.

Jednakże rozporządzenie z 16 października nie rozwiązuje wszystkich problemów akredytacji. ARiMR nie ma jeszcze akredytowanych czterech następujących działań, wobec których pełni funkcje agencji zarządzającej i płatniczej: (1) Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw; (2) Korzystanie z usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów; (3) Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności; (4) Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych. Zapo-

wiedziano, że działania te otrzymają akredytację do końca czerwca 2009 roku. Ponadto nie akredytowano jeszcze sześciu działań, wobec których ARiMR spełnia jedynie funkcje agencji płatniczej a funkcje agencji zarządzającej inne instytucje. Są to: (1) Szkolenie zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie (agencja zarządzająca Fundacja Pomocy Programów dla Rolnictwa); (2) Działania informacyjne i promocyjne (agencja zarządzająca Agencja Rynku Rolnego); (3) Poprawianie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa; (4) Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej; (5) Odnowa i rozwój wsi; (6) Działania realizowane w ramach osi Leader (agencjami zarządzającymi tymi czterema ostatnimi działaniami są samorządy wojewódzkie). O harmonogramach prac, prowadzących do akredytowania tych działań niewiele wiadomo poza informacją, że służby ARiMR przeprowadzają wstępne audyty.

Konkludując stan obecny, który będzie trwał co najmniej do połowy 2009 roku, można uznać go za stan częściowej realizacji PROW 2013.

3. Uwagi końcowe

1. Z dotychczasowego przebiegu realizacji PROW-2013 wynika, że ARiMR wciąż jest jeszcze nieprzygotowana do pełnienia funkcji agencji zarządzającej i płatniczej. Najlepiej o jej nieprzygotowaniu świadczy obecny stan akredytacji i ściśle związane z akredytacją możliwości uruchamiania poszczególnych działań. Z fragmentarycznych informacji wynika, że system informatyczny, niezbędny do pełnego uruchomienia programu, będzie gotowy dopiero w drugim półroczu 2009 roku.
2. Pełne uruchomienie wszystkich działań PROW 2013 jest obecnie najważniejszym i najpilniejszym zadaniem ARiMR. Musi być jednak również jednym z ważnych zadań MRiRW. Istniejący stan obciąża przede wszystkim poprzednie kierownictwo agencji, ale po blisko roku zaczyna za nią odpowiadać również obecne. Sytuacja zaczyna być groźna, gdyż program miał być realizowany w ciągu dziewięciu lat (lata 2007-2015 ze względu na przyjętą zasadę $n+2$), a już wiadomo, że niektóre działania trzeba będzie zrealizować w ciągu siedmiu lat a nawet w jeszcze krótszym okresie. Rozpoczęcie prac z opóźnieniem spowoduje również późniejsze oddanie inwestycji do użytku. Tymczasem czas jest ważną kategorią ekonomiczną zarówno w skali makro jak i w mikro. Dla przedsiębiorcy termin uruchomienia produkcji niekiedy decyduje o efektywności lub nieefektywności przedsięwzięcia, a dla mieszkańca wsi istotną różnicę stanowi, czy jego budynek zostanie podłączony do sieci wodno-kanalizacyjnej dzisiaj czy

dopiero za kilka lat. Przesunięcie terminu uruchomienia ważnych działań, współfinansowanych z PROW 2013, opóźni wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki żywnościowej a także rozwiązywanie ważnych problemów społecznych i gospodarczych niektórych regionów wiejskich (m.in. ograniczania lokalnego bezrobocia). Nasuwa się również pytanie, czy opóźnienia nie doprowadzą do utraty części środków, uruchomionych w roku 2007?

3. PROW 2013 nie spełnia postulatu koncentracji środków na działaniach poprawiających konkurencyjność i produktywność polskiego rolnictwa, choć niewątpliwie przeznaczenie na ten cel większej ilości środków było możliwe. Opracowanie programu wyraźnie wspierającego rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w ścisłym znaczeniu tego terminu utrudniała przede wszystkim konieczność przeznaczenia znacznej części środków publicznych na sfinansowanie zobowiązań i działań sztywnych, wspierających dochody rolnicze i mających charakter socjalny. W rezultacie charakteryzuje go dość równomierne rozłożenie środków publicznych na działania (a) wspierające rozwój, (b) ochronę środowiska i (c) dochody rolnicze. Według zaprezentowanej w tym opracowaniu klasyfikacji, odbiegającej od przyjętego przez Radę i Komisję podziału na osie, który zaciemnia rzeczywiste cele poszczególnych działań, podział środków publicznych jest następujący: (1) środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej – 5,0 mld euro (29,0% środków ogółem); (2) środki wspierające inne działy gospodarki – 2,8 mld euro (16,5%); (3) środki wspierające ochronę środowiska – 3,1 mld euro (18,0%); (4) środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym – 4,6 mld euro (26,9%); (5) środki wspierające inne cele – 1,6 mld euro (9,5%). Jest to zatem program kompromisowy, który najprawdopodobniej nie zadowoli nikogo, ale równocześnie uniemożliwia postawienie zarzutu, iż nie zostały uwzględnione ważne działania, które mogły być do programu wprowadzone. Przy takiej strukturze programu należałoby w okresie realizacji dokonywać w miarę możliwości korekt polegających na zwiększaniu środków publicznych, współfinansujących działania rozwojowe kosztem innych działań. Tymczasem pierwsza zmiana polegać będzie na zwiększeniu o 352 mln euro rent strukturalnych. Środki publiczne, wspierające dochody rolnicze i o charakterze socjalnym, zwiększą się zatem do kwoty blisko 5,0 mld euro i stanowiąć będą po zwiększeniu 29,0% środków publicznych programu ogółem. Zwiększenie nastąpiło kosztem działań wspierających rozwój gospodarki żywnościowej, które zmniejszono o 170 mln euro do kwoty nieco ponad 4,8 mld euro (28,0% środków publicznych programu po zmniejszeniu)

i kosztem ochrony środowiska (zmniejszenie o 180 mln euro do kwoty około 2,9 mld euro; 16,9% środków publicznych programu po zmniejszeniu). W wyniku tych zmian najważniejszą pozycją PROW 2013 stały się działania wspierające dochody i o charakterze socjalnym. Nastąpiło zatem pogorszenie struktury programu. Ponadto nie jest wykluczone, że w następnych latach nastąpią dalsze zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie rent strukturalnych. Kwota zwiększona o 352 mln euro do wysokości ponad 2,5 mld euro może bowiem okazać się niewystarczająca na pokrycie zobowiązań z tego tytułu.

4. Mimo istniejących trudności należy usilnie dążyć do korekty PROW 2013, mającej na celu zwiększenie środków, współfinansujących rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. W tym celu w roku 2010 lub 2011 należy przeprowadzić analizę wykorzystania środków. Jej efektem powinny być zmiany zwiększające środki na działania silnie wspierające rozwój gospodarki żywnościowej i wielofunkcyjność regionów wiejskich.

Tendencje zmian na rynku ziemi rolniczej

Analizując sytuację na rynku ziemi rolniczej należy przede wszystkim uwzględnić, że jest ona dobrem szczególnym, a jej społeczne i ekonomiczne funkcje daleko wykraczają poza jej znaczenie jako jednego z trzech czynników produkcji rolniczej. Fakt, że ziemia jest nieodzowna w każdej działalności człowieka i w bardzo różny sposób można wykorzystywać jej zasoby ma niezwykle istotne znaczenie w odniesieniu do jej użytkowania w celach rolniczych. Obok prowadzenia działalności produkcyjnej motywacją posiadania nieruchomości gruntowej może być na przykład chęć korzystnej lokaty kapitałów, zwłaszcza gdy ceny ziemi rosną szybciej niż oprocentowanie kont bankowych. Podobna kalkulacja dotyczy sytuacji, gdy właściciel ziemi przeznaczają ją do oddzierżawy. Współcześnie coraz silniej zaznacza się proces konwersji gruntów rolnych na potrzeby nierolnicze (budownictwo mieszkaniowe, autostrady itp.). W związku z tym nabywanie ziemi rolniczej zwłaszcza niskiej jakości może być spowodowane zamiarem jej późniejszego odrolnienia.

Na motywacje posiadania ziemi rolniczej i sposób jej zagospodarowania silnie oddziałuje również polityka ekonomiczna państwa oraz przeobrażenia zachodzące w całej gospodarce narodowej, ponieważ mają one wpływ na zmiany zachodzące w obrębie struktur rolniczych. W Polsce w ostatnich latach istotne znaczenia miały zwłaszcza konsekwencje integracji z UE i wprowadzanie zasad WPR.

Wpływ wszystkich wymienionych czynników na sytuację na rynku ziemi rolniczej uwidocznił się też w roku 2007. W tym okresie zainteresowanie zakupem gruntów łączyć należy przede wszystkim z korzystną sytuacją w rolnictwie. Poprawiająca się opłacalność produkcji motywowała do powiększania jej skali i rozszerzania areалу upraw, a równocześnie zwiększające się dochody, zwłaszcza gospodarstw o silnej pozycji rynkowej, stwarzały możliwości finansowania inwestycji. Obok korzyści ekonomicznych związanych z rozszerzaniem potencjału wytwórczego nie bez znaczenia były kwoty dopłat bezpośrednich, w prostej linii uzależnione od wielkości posiadanej ziemi.

Oprócz uwarunkowań produkcyjnych niezmiennie powodem nabywania ziemi była wysoka renta kapitałowa. Wartość zakupionej ziemi nie tylko rosła zdecydowanie szybciej niż wielkość lokat bankowych, ale nieuniknione było

prawdopodobieństwo jej dalszego wzrostu. Ten czynnik nie tylko umacniał popyt na ziemię, ale równocześnie oddziaływał hamująco na zwiększanie podaży gruntów przeznaczonych do sprzedaży. Wobec trwałego trendu drożnienia gruntów na ich zbycie decydowano się w szczególnych sytuacjach rodzinnych lub biznesowych wymagających dużych nakładów finansowych. Takim posunięciom sprzyjała koniunktura gospodarcza, a zwłaszcza zdecydowana poprawa sytuacji na rynku pracy oraz wzrost konsumpcji. Jednak, nawet w przypadkach, gdy podstawowe źródła utrzymania stanowiła praca nie związana z rolnictwem, zazwyczaj nie decydowano się na likwidację gospodarstw. Ich właściciele niezależnie od form aktywności ekonomicznej nie byli skłonni do całkowitej likwidacji gospodarstwa, a co najwyżej zmniejszono jego obszar. Dla wielu właścicieli ziemi dodatkowym czynnikiem ograniczającym decyzje o nie wyzbywaniu się całej niewykorzystanej produkcyjnie powierzchni gruntów niezmiennie była możliwość korzystania z taniego ubezpieczenia w KRUS.

Istotne czynniki oddziałujące na sytuację na rynku ziemi łączyć należy także z uwarunkowaniami społecznymi. Trzeba bowiem brać pod uwagę, że w strukturze polskiego rolnictwa dominują rodzinne gospodarstwa rolne i większość z tych jednostek jest przekazywana z pokolenia na pokolenie.

Pomimo, że istnieje silny związek pomiędzy sytuacją demograficzną rodziny, a losami gospodarstwa, osoby, które nimi zarządzają stanowią zbiorowość stosunkowo młodą. Według Eurostatu tylko około 10% ogółu gospodarstw jest prowadzonych przez osoby w wieku poprodukcyjnym, a jednocześnie prawie 20% nie przekroczyło 35 lat. Dla porównania w tzw. „starych państwach Unii Europejskiej” ten ostatni wskaźnik jest zdecydowanie niższy i stanowi około 7%.

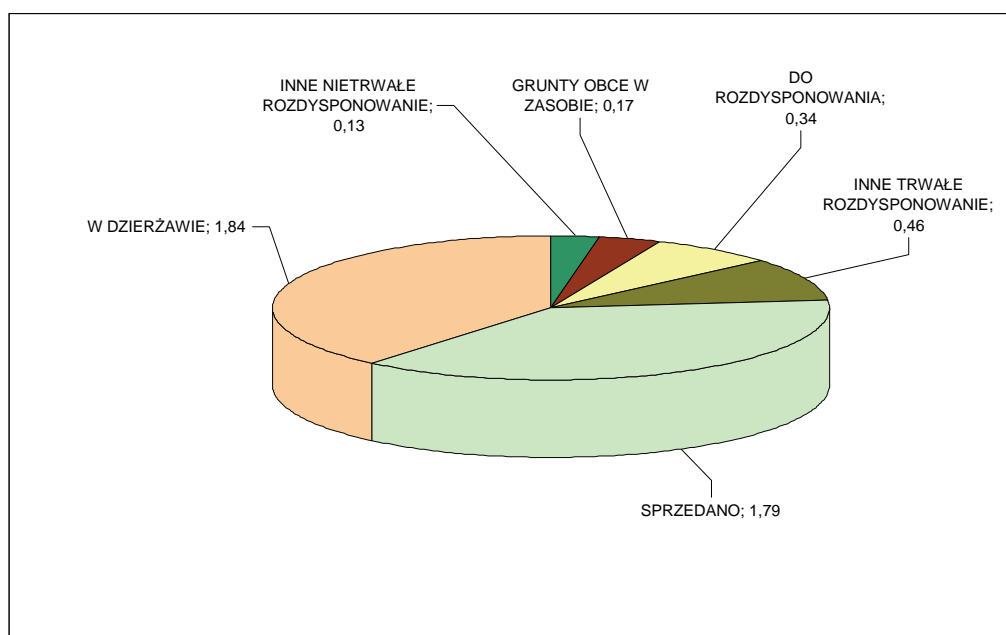
Relatywnie młody wiek znacznej części użytkowników gospodarstw w Polsce wiązać należy po części z pozaprodukcyjnymi funkcjami posiadanej własności gruntowej, która nierzadko jest traktowana jako zabezpieczenie podstawowego bytu rodziny na wypadek utraty pracy zarobkowej. Sytuacji, w której nawet osoby aktywne ekonomicznie poza rolnictwem formalnie przejmują gospodarstwo, sprzyjają obowiązujące zasady powszechnego ubezpieczenia emerytalno-rentowego właścicieli gospodarstw oraz członków ich rodzin. W myśl tych zasad po osiągnięciu wymaganego wieku otrzymuje się świadczenia po spełnieniu wymogu przekazania gospodarstwa, w zasadzie dowolnie wybranemu następcy. W ostatnich latach tendencję do jak najwcześniejszego przechodzenia na renty i emerytury dodatkowo wspierał program rent strukturalnych uruchomiony w ramach WPR. W konsekwencji stosunkowo liberalnych przepisów (gospodarstwo wystarczy formalnie przepisać na młodszego członka rodzi-

ny) otrzymuje się dodatkowy dochód bez żadnej rzeczywistej zmiany w funkcjonowaniu jednostki.

Z punktu widzenia sytuacji na rynku ziemi rolniczej pewnym korzystnym symptomem jest zarysowująca się tendencja do dopasowywania posiadanego majątku produkcyjnego, w tym również areалу gruntu do głównej funkcji gospodarstwa, tj. wykorzystania go celem umocnienia pozycji rynkowej bądź jako miejsce zamieszkania, źródło samozaopatrzenia i tp. W tym ostatnim przypadku część właścicieli decyduje się na zmniejszenie użytkowanej powierzchni gruntów (drogą sprzedaży lub dzierżawy), jednak skala tego zjawiska ciągle jest stosunkowo niewielka. Ponadto tą drogą trafiają do obrotu stosunkowo niewielkie działki, które nie tylko nie są w stanie znacząco wpłynąć na zmniejszenie nierównowagi popytowo-podażowej na rynku ziemi rolniczej, ale również nie oddziałują istotnie na przyspieszenie tempa przemian agrarnych.

Oceniając aktualną sytuację na rynku ziemi rolniczej należy również brać pod uwagę, iż na ograniczenia podażowe w obrocie ziemią rolniczą wpływają zmniejszające się zasoby gruntów należących do Skarbu Państwa.

Diagram 1. Rozdysponowanie Zasobu WRSP (w mln ha na dzień 31.12.2007 r.)



Źródło: ANR.

Rozpoczynając prywatyzację na początku lat 90. Agencja przejęła do Zasobu 4,7 mln ha gruntów, w tym z byłych PGR 3,7 mln ha, a z PFZ 0,6 mln ha, majątek trwały i obrotowy o wartości około 8 633 mln zł i około 334 tys. mieszkań. Wraz z majątkiem Agencja przejęła również ponad 2 mld zł zadłużenia i 193 tys. pracowników.

Do końca 2007 r. z przejętych do Zasobu 4,7 mln ha, ANR rozdysponowała w sposób trwały 48% gruntów, czyli ponad 2,25 mln ha, w tym poprzez sprzedaż około 1,79 mln ha.

W Zasobie wg stanu na 31.12.2007 r. pozostawało około 2,47 mln ha (52%), w tym większość z tych gruntów 1,84 mln ha znajdowała się w dzierżawie. Do rozdysponowania pozostało około 345 tys. ha.

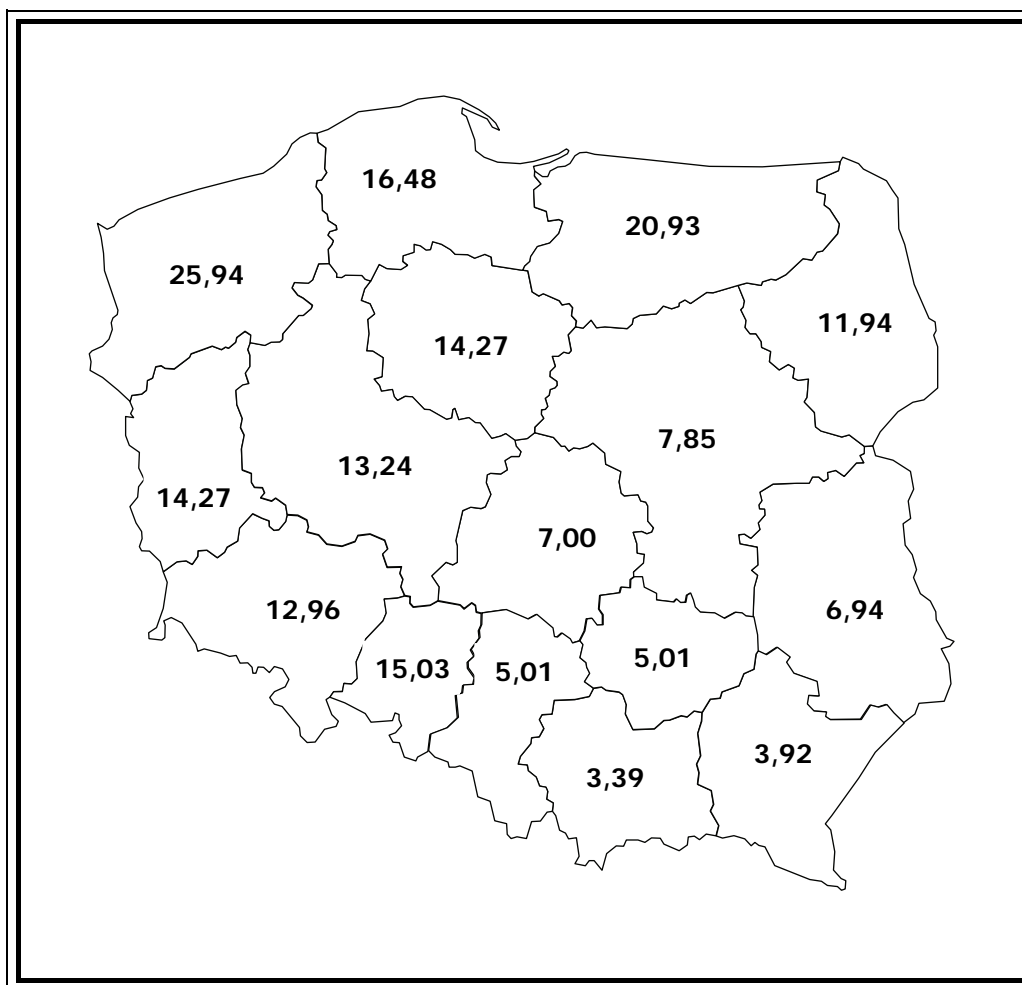
Poprzez uruchomienie przez Agencję rynku państwowej ziemi, nastąpiła zmiana udziału sektora prywatnego i publicznego w strukturze władania użytkami rolnymi w Polsce. Przed transformacją ustrojową w 1988 r. sektor prywatny władał 72% UR (ponad 13,4 mln ha), a w 2007 r. było to 96,5% (ponad 15,6 mln ha). Obecnie sektor publiczny obejmuje 569,6 tys. ha UR (3,5%), a wielkość ta wraz z postępem prywatyzacji systematycznie spada.

W ramach działań prywatyzacyjnych najczęściej gruntów Agencja przejęła na terenach o dużym udziale sektora państwowego w rolnictwie, a więc w województwach: warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim, wielkopolskim, dolnośląskim i pomorskim. Stosunkowo mniejszy areal przejęty został na terenie woj. świętokrzyskiego, śląskiego i łódzkiego.

W 2007 r. przejęto do Zasobu łącznie około 5,4 tys. ha, w tym większość, tj. około 4,6 tys. ha pochodziło z zakupu gruntów rolnych na rynku prywatnym w trybie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

Pomimo, że coraz usilniej poszukuje się legislacyjnych rozwiązań na powiększenie oferty sprzedaży ziemi przez Agencję (głównie poprzez ograniczanie dzierżaw), jej działalność nie jest w stanie zasadniczo złagodzić niedostatku podaży na rynku ziemi, zwłaszcza, że grunty, którymi dysponuje są zlokalizowane tylko w wybranych regionach kraju. Niemniej na terenach wyróżniających się pod względem wielkości Zasobu Skarbu Państwa (głównie województwa północne) struktura agrarna gospodarstw jest zdecydowanie lepsza niż na obszarach, gdzie ziemie Agencji należą do rzadkości (dotyczy to przede wszystkim południowej i środkowo-wschodniej części kraju).

Mapka 1. Średnia powierzchnia gospodarstw rolnych w Polsce (ogółem = 8,76 ha)



Źródło: Dane GUS.

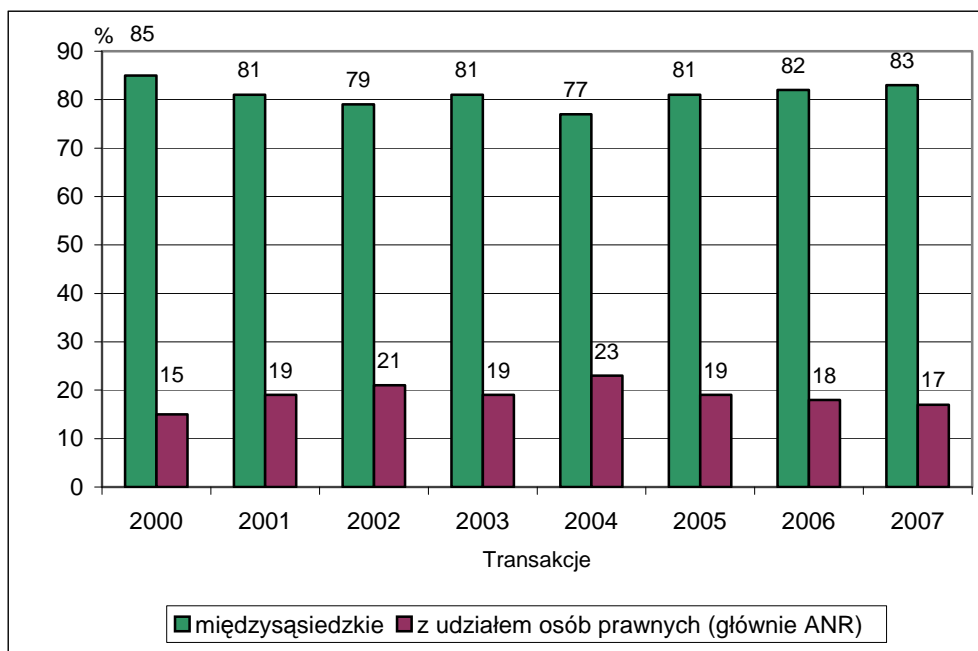
Ograniczenia w sprzedaży gruntów Agencji pogłębia brak lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (utrudnia to właściwą wycenę gruntów) oraz narzucona ustawowo konieczność zabezpieczenia roszczeń reprivatyzacyjnych, co blokuje sprzedaż około 500 tys. ha UR. W konsekwencji narastania wymienionych barier od 2004 roku wśród rejestrowanych notarialnie umów kupna-sprzedaży ziemi rolniczej spada udział transakcji z udziałem osób prawnych.

Nie zmienia to faktu, że ogólnie, w okresie ostatnich dwu lat, odnotowano pewne ożywienie w obrocie ziemią rolniczą.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości ogółem w 2007 roku zawarto 95,6 tys. aktów notarialnych dotyczących transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości rolnych i było to o 14% więcej niż w roku poprzednim. Dla porównania pomiędzy 2005, a 2006 rokiem analogiczny wzrost był mniejszy i wynosił 10%. Ożywienie w obrocie gruntami rolnymi wystąpiło w obu segmentach rynku ziemi, tj. zarówno w obrocie międzysąsiedzkim jak i w transakcjach z udziałem osób prawnych (głównie Agencji Nieruchomości Rolnych). W odniesieniu

do 2006 roku liczba transakcji zawieranych w 2007 roku na rynku prywatnym powiększyła się o 15%, a z udziałem Skarbu Państwa bądź Samorządu terytorialnego o 8% (poprzednio było to 11 i 5%).

Diagram 3. Udział podmiotów w rynkowym obrocie ziemią rolniczą według liczby transakcji



Źródło: Obliczenia na podstawie danych Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości.

Pomimo że w liczbach absolutnych ilość zawartych umów kupna-sprzedaży ziemi była w 2007 roku prawie o 12 tys. większa niż w przednim roku, nie przyczyniło się to do zmniejszenia liczby gospodarstw rolnych, a wręcz przeciwnie ich zbiorowość nawet nieznacznie wzrosła (o 1,2% w stosunku do 2005 roku). Łączyć to należy ze wspomnianymi już korzyściami z posiadania niewielkiego obszarowo gospodarstwa spełniającego głównie funkcje nieprodukcyjne. Udział jednostek o obszarze 2-3 ha UR powiększył się w okresie ostatnich dwu lat aż o 6%. Nie oznacza to, że zostały zahamowane procesy koncentracji w rolnictwie, bowiem według danych GUS liczba największych gospodarstw indywidualnych powiększyła się w grupie obszarowej 30-50 ha UR o 8,1%, 50-100 ha o 16,3% i powyżej 100 ha UR o 11%.

Niezależnie od zmian w liczbie dokonywanych transakcji, niezmiennie ich liczba była zróżnicowana przestrzennie i najczęściej transakcji zawierano na terenach północnych, natomiast najmniej na tych obszarach południowych, które cechowały się szczególnie rozdrobnioną strukturą agrarną i dużym udziałem gospodarstw spełniających głównie funkcje nierolnicze (produkujące na własny użytek rodziny).

W 2007 roku średnio na 1000 gospodarstw indywidualnych przypadało 55 transakcji kupna-sprzedaży ziemi, z czego 44 stanowiły transakcje zawierane pomiędzy rolnikami, a 11 było realizowanych z udziałem osób prawnych. Najwięcej zmian w grupie właścicieli gruntów odnotowano w województwach: zachodniopomorskim i pomorskim. Na tych terenach zawarto odpowiednio 103 i 94 umowy na 1000 gospodarstw, czyli średnio dotyczyło to co dziesiątego gospodarstwa i był to wzrost o 20% w stosunku do roku poprzedniego. Najślabszym obrotem natomiast cechowały się województwa: śląskie, podkarpackie i podlaskie. W tych częściach kraju średnio było to około 30 umów na 1000 gospodarstw, czyli takie transakcje wypadały rzadziej niż na co 30 gospodarstwo. Na wymienionych terenach obrót ziemią w 2007 roku był o 15% większy niż w stosunku do roku 2006, co oznacza, że terytorialne różnice w natężeniu tego zjawiska uległy dalszemu pogłębieniu.

Przy interpretacji danych dotyczących skali obrotu ziemią rolniczą trzeba uwzględnić, że w sytuacji, gdy w sektorze rolniczym dominują gospodarstwa rodzinne, większość gruntów wraz z całym dobytkiem jest przejmowana przez następne pokolenie w rodzinie. W wielu przypadkach formy tego przekazu są uwarunkowane tradycjami i niekorzystnie oddziałują na strukturę agrarną nie tylko poprzez opóźnianie koncentracji gruntów, ale zdarza się, że przyczyniają się do dalszego ich rozdrabniania (działy rodzinne). Od kilku już lat obserwuje się coraz bardziej wyraźne powiązanie przeobrażeń zachodzących w strukturze obszarowej gospodarstw z nasilającym się procesem różnicowania funkcji użytkowanych powierzchni gruntów – od małego pomocniczego gospodarstwa, służącego przede wszystkim celom powiązanym z miejscem zamieszkania i życiem codziennym rodziny prowadzącej uprawy na własny użytek, po wysokoprodukcyjne jednostki służące powiększaniu dochodu z prowadzonej działalności rolniczej i dążące do umacniania swojej pozycji rynkowej. Z punktu sytuacji na rynku ziemi rolniczej, pierwsza z wymienionych grup wzmacnia go głównie od strony podażowej, natomiast druga tworzy popyt. Jednak w obu kategoriach gospodarstw podstawę posiadanego majątku w większości stanowi obrót nierynkowy (rodzinny).

W 2007 roku, notariaty odnotowały 67 tys. umów dotyczących zmian własności nieruchomości rolnych o charakterze nierynkowym. Oznacza to, że takie sytuacje średnio obejmowały 37 przypadków na 1000 gospodarstw, czyli było ich o jedną trzecią mniej niż transakcji o charakterze rynkowym. Większość w tej grupie, bo 81% stanowiły darowizny, co wskazuje, że przejęcie własności gruntowej najczęściej łączono ze zmianą międzypokoleniową w kierowaniu gospodarstwem rolnym.

Niezależnie od zarysowującego się pewnego ożywienia w obrocie gruntami rolnymi, dominującą cechą rynku ziemi rolniczej od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej pozostaje dynamiczny wzrost jej ceny. Już w pierwszym roku po akcesji rynkowa wartość nieruchomości rolnych uległa powiększeniu aż o 24,3%. Następnie, tj. pomiędzy 2005 a 2006 rokiem przeciętna wartość rynkowa gruntów uległa powiększeniu o 12,7%. Na tym tle rekordowy był rok ubiegły, kiedy ceny ziemi rolniczej podrożały aż o 31%. Należy zaznaczyć, że ten trend utrzymywał się w 2008 roku, w którym rynkowa wartość gruntów rolnych powiększyła się o dalsze 34%. Nadmienić należy, że podobnie wysokie tempo wzrostu cen nieruchomości gruntowych występowało zarówno na rynku prywatnym, jak i przy obrocie nieruchomościami upłynniającymi przez Agencję Nieruchomości Rolnych.

Wzrost cen ziemi był niezależny od jej jakości, przy czym w 2007 roku, podobnie jak i w latach poprzednich, stosunkowo najbardziej podrożały grunty o niskiej klasie bonitacyjnej (aż o 33%, gdy w grupie najlepszych o 26,4%). Nie zmienia to faktu, że dystans między wartością rynkową ziemi dobrej klasy i niskiej jakościowo w dalszy ciągu był znaczący i średnio grunty o wysokiej jakości (I i II klasie bonitacji) były o 66% droższe niż ziemie słabe (V i VI klasy).

Podobnie jak w przypadku skali obrotu ziemią, także wzrost jej ceny był powszechny i uwidocznił się na obszarze całego kraju, przy czym tempo zachodzących zmian było nieco silniejsze na terenach, które dotąd uchodziły za regiony o relatywnie tańszych gruntach. Nie zmienia to faktu, że utrzymywały się regionalne rozpiętości w cenach ziemi oraz w tempie ich wzrostu. Na ich skalę oddziaływały przede wszystkim cechy rolnictwa danego terenu, atrakcyjność położenia, ogólny rozwój gospodarczy regionu, a wobec powszechnego popytu na ziemię, także lokalny zasięg nierównowagi popytowo-podażowej. W 2007 roku podobnie, jak w latach poprzednich, najwyżej ceniono grunty rolne położone w województwach wielkopolskim (o 65% więcej niż średnio w kraju) i kujawsko-pomorskim (o 57%). Są to tereny wyróżniające się pod względem kultury rolnej, wysokotowarowego rolnictwa indywidualnego oraz największego skupiska zasobnych i profesjonalnie prowadzonych gospodarstw rolnych. Wśród województw o szczególnie wysokich cenach ziemi wymienić należy także województwa pomorskie i mazowieckie. Na tych terenach zasadniczy wpływ na ceny nieruchomości rolnych miało korzystne położenie względem szczególnie atrakcyjnych aglomeracji miejskich oraz ogólnie wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego (chłonne rynki pracy, stosunkowo wysokie zarobki).

Tabela 5. Nominalne i realne ceny gruntów ornych

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ceny nominalne w zł za 1 ha	2250	3003	3783	4379	4390	4786	5197	5042	5753	6634	8244	9290	12134
Wskaźnik inflacji w % ¹	27,8	19,9	14,9	11,8	7,3	10,1	5,5	1,9	0,8	3,5	2,1	1,0	2,5
Ceny stałe w zł (1995 r. =100) za 1 ha	2250	2504	2744	2841	2654	2628	2709	2578	2918	3251	3957	4414	5625
Ceny wyrażone w dt pszenicy za 1 ha ²	63,6	52,5	74,4	93,5	102,1	85,3	103,1	115,6	126,5	137,8	224,7	207,6	171,7
Ceny wyrażone w dt żyta za 1 ha ³	99,8	83,6	101,9	136,5	147,7	115,3	141,3	151,9	164,1	182,6	298,3	241,2	201,5
Ceny wyrażone w kg żywca wieprzowego za 1 ha ⁴	827	998	998	1269	1459	1329,4	1200,2	1412,3	1412,3	1614,1	2158,1	2609,6	3506,9
W dolarach USA za 1 ha ⁵	928	1114	1153	1253	1052	1100	1271	1239	1483	1818	2552	2997	4396
W euro za 1 ha ⁶	717	810	1021	1116	1040	1194	1420	1310	1310	1464	2051	2388	3210

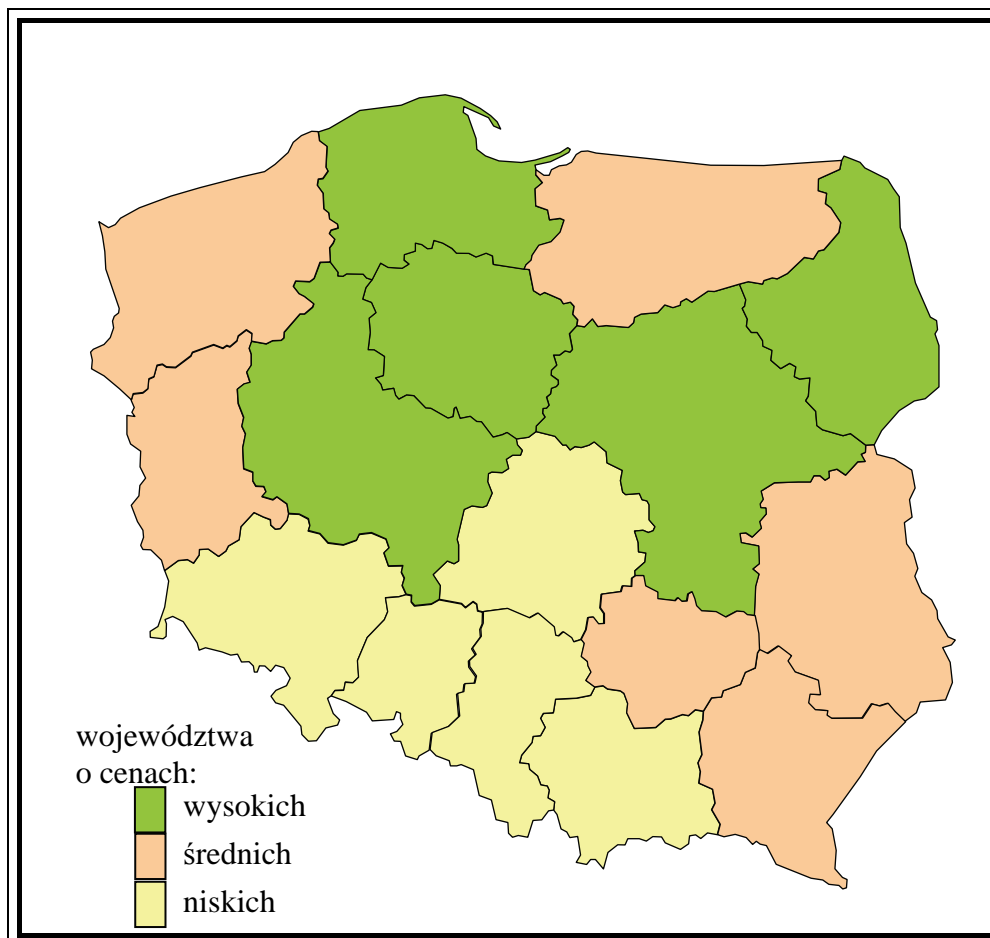
¹ Średnioroczny wskaźnik zmian cen towarów i dóbr konsumpcyjnych ogółem w stosunku do roku poprzedniego – dane GUS; ² średnia cena skupu 1 dt pszenicy w 2007 roku wynosiła 70,68 zł; ³ średnia cena skupu 1 dt żyta w 2007 roku wynosiła 60,21 zł; ⁴ średnia cena skupu 1 kg żywca wieprzowego w 2007 roku wynosiła 3,46 zł; ⁵ średnia cena dolara amerykańskiego w 2007 roku wynosiła 2,76 zł; ⁶ średnia cena euro w 2007 roku wynosiła 3,78 zł.

Źródło: Obliczenia na podstawie danych Biuletynu Statystycznego GUS nr 3/2008.

Regiony o stosunkowo najtańszych cenach gruntów, niezmiennie, zarówno w 2007, jak i w 2006 roku obejmowały trzy województwa: świętokrzyskie, podkarpackie i lubuskie. Problemy społeczno-ekonomiczne obszarów wiejskich położonych w tych częściach kraju są w dużym stopniu uzależnione od ogólnych uwarunkowań gospodarczych, a zwłaszcza możliwości zarobkowania. Na obszarze województwa świętokrzyskiego oraz podkarpackiego wiąże się to przede wszystkim z rozdrobnioną strukturą agrarną oraz ze słabością ekonomiczną znacznej części gospodarstw rolnych. Z kolei w województwie lubuskim uzależnienie od sytuacji na rynku pracy łączyć należy ze szczególnie dużymi trudnościami w położeniu ekonomicznym ludności wiejskiej wywodzącej się z byłych rodzin pegeerowskich. Na tych terenach relatywnie niższa jest siła nabywcza ludności (według GUS w województwach podkarpackim i lubuskim udział gospodarstw, w których utrzymywano się głównie z rent i emerytur wynosił 35%), co przekłada się również na ceny w obrocie ziemią rolniczą. Należy jednak podkreślić, że także na tych obszarach zaznaczyła się tendencja wzrostu jej rynkowej wartości. Stosunkowo najsilniej podrożały grunty rolne w województwie podkarpackim i na tym obszarze w 2007 roku

były one aż o 41% wyższe niż w 2006. Pomimo że był to wzrost aż o 10 punktów procentowych większy niż średnio w kraju, w dalszym ciągu ziemia rolnicza w tym województwie była prawie dwukrotnie tańsza niż przeciętnie wśród ogółu. Podobna sytuacja dotyczyła województwa lubuskiego, gdzie tempo wzrostu cen ziemi również przekraczało jego wielkość w ujęciu ogólnokrajowym (ale nieznacznie, bo tylko o 2 punkty procentowe). I w tym przypadku nie zmieniło to faktu, że niezmiennie był to obszar o najtańszych gruntach w Polsce. Presja popytu na zmiany w wartości gruntów nie zaznaczyła się tak silnie w trzecim z kolei regionie o najtańszej ziemi, tj. w województwie świętokrzyskim, w którym pomiędzy 2006 a 2007 rokiem jej cena powiększyła się zaledwie o niespełna 18%, czyli daleko mniej niż średnio w kraju. Wydaje się, że na tym terenie skupiającym gospodarstwa indywidualne o przeciętnym obszarze nie osiagającym 4 ha UR, procesy przebudowy rolniczych struktur są szczególnie opóźnione, a siła ekonomiczna jednostek rozwojowych daleko słabsza niż na pozostałych terenach kraju.

Mapka 2. Średnie ceny ziemi rolniczej w zł za hektar w obrocie sąsiedzkim w 2007 roku



Źródło: Sporządzono na podstawie danych GUS.

Obok transakcji kupna-sprzedaży gruntów, rynkowy obrót ziemią rolniczą może być realizowany także w formie dzierżaw. Dzierżawa jest szczególnie rozpowszechniona w krajach, gdzie ziemia jest zachowana w wysokiej kulturze rolnej, a użytkowane grunty są wykorzystywane głównie w celach produkcyjnych i stanowią podstawę prowadzonej działalności ekonomicznej. W tzw. „starych” państwach UE około 40% powierzchni upraw jest użytkowane w formie najmu. W Polsce ich wielkość jest dużo mniejsza i dotyczy głównie wielkoobszarowego rolnictwa powstałego na bazie restrukturyzowanego Zasobu Skarbu Państwa. W odniesieniu do indywidualnego (rodzinnego) rolnictwa szacuje się, że dzierżawione grunty stanowią około 20% użytków rolnych, przy dużej przewadze dzierżaw prywatnych (75%).

Należy przy tym podkreślić, że w odniesieniu do gospodarstw indywidualnych dzierżawa służy głównie powiększeniu własnego areału upraw, natomiast do rzadkości należy by gospodarstwa rodzinne funkcjonowały wyłącznie na najmowanych gruntach (niespełna 1%).

Od kilku lat na pewne powiększenie skali dzierżaw (należy szacować, że w 2007 roku średnio co 5 gospodarstwo dzierżawiło ziemię, gdy w 2000 roku dotyczyło to co 8 gospodarstwa) oddziałuje nierównowaga popytowo-podażowa na rynku ziemi oraz dynamiczny wzrost jej ceny. W badanym okresie dzierżawa ziemi najbardziej była rozpowszechniona na zachodnich i północnych terenach kraju, gdzie korzyści z tej formy użytkowania gruntów dokumentowała wieloletnia działalność Agencji Nieruchomości Rolnych.

W pierwszych latach funkcjonowania Agencji dzierżawa była główną formą zagospodarowania gruntów Zasobu. W latach 1993-1995 wydzierżawiono około 3 mln ha, a więc znaczną część powierzchni przejętych gruntów. Obecnie w dzierżawie pozostaje około 1,8 mln ha. Ogólna powierzchnia dzierżawy gruntów rolnych Zasobu w 2007 r. w porównaniu do danych na koniec 2006 roku spadła o około 67 tys. ha.

Od trzech lat Agencja wydzierżawia coraz mniej gruntów rocznie. W 2007 r. powierzchnia gruntów wydzierżawionych wyniosła około 42 tys. ha (w 2006 r. – było ponad 80 tys. ha). Jest to najmniej w całym okresie prywatyzacji prowadzonej przez ANR. Spadek wydzierżawionej powierzchni jest w dużym stopniu inicjowany przez samą Agencję, która ze względów organizacyjnych i przesłanek ekonomicznych ogranicza liczbę małych obszarowo dzierżaw (w szczególności do 5 ha). Ponadto widoczne zmniejszenie gruntów przeznaczonych do dzierżawy wynika z preferowania sprzedaży nieruchomości, zarówno przez Agencję (m.in. z uwagi na nałożone obowiązki znacznych wpłat do budżetu państwa z wpływów

z prywatyzacji), jak też przez kontrahentów zainteresowanych nabyciem gruntów na własność. Należy przewidywać, że również w najbliższych latach ilość ziemi państwowej oferowanej do dzierżawy ulegać będzie zmniejszeniu, przy równocześnie stabilnym rozmiarze skali jej sprzedaży.

W opisywanym okresie odpowiednio do wzrostu cen zakupu ziemi rosły ceny czynszów dzierżawnych. W obrocie prywatnym w 2005 roku średni czynsz za 1 ha gruntów ornych wynosił 248 zł za 1 ha, a w 2006 roku 304 zł, czyli o 23% więcej niż w roku poprzednim. W 2007 roku koszt najmu ziemi ornej na rynku prywatnym powiększył się o kolejne 21% i wynosił średnio 368 zł za 1ha. Podkreślić należy iż podobnie jak ma miejsce w przypadku cen nabycia gruntów, wielkość czynszów dzierżawnych była zróżnicowana przestrzennie. Stosunkowo najczęściej płacono za dzierżawę w województwie wielkopolskim (średnio 633 zł za 1 ha), najmniej natomiast w województwie lubuskim (207 zł za 1ha). Wpływ na koszty najmu ziemi miały przede wszystkim uwarunkowania podażowe. Tam, gdzie istniały jeszcze możliwości rozdysponowania nieruchomości z Zasobu Skarbu Państwa, na przykład w województwach zachodniopomorskim i lubuskim, były one relatywnie niższe niż na obszarach, w których niedostatek podażowy był szczególnie dotkliwy. Istotnym czynnikiem mającym wpływ na ceny prywatnych dzierżaw miały również cechy lokalnego rolnictwa, a zwłaszcza zagęszczenie silnych ekonomicznie gospodarstw, które wszelkimi sposobami dążyły do zwiększenia potencjału produkcyjnego posiadanego warsztatu rolnego oraz umocnienia swojej pozycji rynkowej. Takie uwarunkowania najsilniej uwidoczniły się w województwie wielkopolskim, w którym ceny dzierżawy dobrych gruntów były najwyższe w skali kraju i w 2007 roku wynosiły średnio ponad 900 zł za 1 ha, czyli prawie dwukrotność wielkości przeciętnych dopłat bezpośrednich otrzymywanych w ramach WPR.

W odniesieniu do dzierżaw gruntów pochodzących z Zasobu Skarbu Państwa ustalanie wysokości opłaty odbywa się z zasady w formie przetargów i najczęściej określa się ją w oparciu o naturalny miernik za jaki uznaje się decytony pszenicy. Tym samym, w konsekwencji przyjętej procedury, obok wyniku licytacji, na rzeczywistą wielkość czynszu istotny wpływ ma sytuacja na rynku pszenicy.

W okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE oferowany przez dzierżawców Agencji czynsz oscylował przeciętnie na poziomie równowartości 2 dt pszenicy rocznie za 1 ha. Po tym okresie, odpowiednio do wzrostu cen gruntów nabywanych na własność, również stopniowo powiększać się zaczęła wielkość czynszu dzierżawnego. Tendencja ta bardzo silnie uwidoczniła się w 2007 roku, kiedy w odniesieniu do nowo zawieranych umów wysokość czynszu od-

powiadała cenie 6,7 dt pszenicy. Należy jednak brać pod uwagę, że ze względu na ograniczanie powierzchni dzierżaw ziemi z Zasobu w ostatnim okresie, ten wzrost w niewielkim stopniu wpłynął na zmianę poziomu średnich opłat w odniesieniu do wszystkich trwających umów dzierżawy. W 2007 przeciętnie czynsz ten wynosił 2,6 dt pszenicy.

Jednak nawet przy obecnie wysokich stawkach czynszu osiąganych na przetargach przez ANR, niewielka ilość wydzierżawianych gruntów w nieznacznym stopniu wpływa na zmianę poziomu średnich opłat ze wszystkich trwających umów dzierżawy. W 2006 roku było to 2,5 dt/ha, natomiast w 2007 r. analogiczna wartość wynosiła 2,6 dt pszenicy.

W charakterystyce sytuacji na rynku ziemi rolniczej należy uwzględnić, że wraz z przystąpieniem Polski do UE zaczęły obowiązywać znowelizowane przepisy dotyczące zakupu ziemi przez cudzoziemców. Wprowadzone w 2004 roku zmiany ułatwiały nabywanie nieruchomości na terenie Polski przez obywateli państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego – EOG (kraje Unii Europejskiej oraz Norwegia, Islandia, Lichtenstein). Pomimo iż część transakcji nie wymaga już zezwolenia (gdy obcokrajowcy dzierżawili ziemię i osobiście ją użytkowali przez okres 3 lub 7 lat w zależności od województwa), faktyczna liczba umów odnotowanych w rejestrze MSWiA świadczyła, że skala nabywania ziemi rolnej przez cudzoziemców nie była znacząca. W 2007 r. jej areal wynosił 346 ha, wobec 523 ha w 2006 roku.

W całym okresie 1990-2007 wydano cudzoziemcom 22 496 zezwoleń na zakup nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 44,4 tys. ha.

Zezwolenia na nabycie lub objęcie akcji lub udziałów w spółkach handlowych, będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, wydane w latach 1996-2007 dotyczyły powierzchni 56,1 tys. ha.

Ogółem zezwolenia na nabycie nieruchomości bądź udziałów i akcji, dotyczyły 0,3% ogólnej powierzchni kraju.

Także w większości innych państwach, które wstąpiły do UE w tym samym okresie co Polska, ustanowiono okresy przejściowe na zakup ziemi przez cudzoziemców. Wszystkie te działania wynikały z obawy, że zdecydowanie tańsze ziemie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej niż w pozostałych państwach, spowodują masowy wykup gruntów przez cudzoziemców. Jak dotychczas te przewidywania nie znalazły odzwierciedlenia w oficjalnych statystykach. Najczęściej obywatele innych państw kupowali ziemię na Łotwie, ale i tam te transakcje nie przekroczyły 2% całego obrotu gruntami rolnymi. Wart odnoto-

wania jest jednak fakt, że na Łotwie ziemia jest zdecydowanie droższa niż w pozostałych „nowych” państwach UE. W 2007 roku ceny nieruchomości rolnych były tam wyższe o 51% niż w Polsce.

Niezależnie od podejmowanych w każdym z państw działań mających na celu racjonalną gospodarkę gruntami rolnymi, a przede wszystkim jej efektywnego wykorzystania przy preferowaniu potrzeb rolników należy przewidywać nie tylko dalszy wzrost cen ziemi, ale także coraz silniej zaznaczający się niedostatek podaży gruntów rolnych. Obok niechęci do wyzbywania się posiadanego majątku, w sytuacji, gdy jego wartość stale wzrasta, na niedostatek ziemi w obrocie rolnym silnie oddziaływać będzie powiększająca się, wraz z rozwojem urbanizacji, jej konwersja na cele nierolnicze, aczkolwiek zarysowujący się kryzys ekonomiczny zapewne spowolni te procesy.

Wnioski

z obrad grup roboczych oraz dyskusji,

jakie miały miejsce podczas konferencji

pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki

żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”

zorganizowanej przez IERiGŻ-PIB

w Domu Polonii w Pułtusk

w dniach 12-14 grudnia 2007 roku

**Dyskusja na temat sytuacji w przemyśle spożywczym
i na rynkach światowych**

dr Krzysztof Firlej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

GRUPA I

W pierwszym dniu konferencji odbywającej się w Pułtusku pt. „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy podczas warsztatów dyskusyjnych w grupie roboczej prowadzonej przez dr. Krzysztofa Firleja głos zabrało 17 osób. Problematyka warsztatów była *stricte* podporządkowana wystąpieniom profesorów wprowadzających w tematykę konferencji prof. dr. hab. Romana Urbana i dr hab. Jadwigi Seremak-Bulge. Profesor R. Urban podczas obrad plenarnych zaprezentował referat pt. „Konkurencyjność polskich producentów żywności po wejściu Polski do UE”, a profesor J. Seremak-Bulge referat pt. „Ewolucja rynku mięsnego i jej wpływ na proces transmisji cen”. Przedstawione referaty stały się inspiracją do podjęcia dyskusji w zakresie stanu uwarunkowań funkcjonowania przemysłu rolno-spożywczego w Polsce w trzy lata po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Tematem przewodnim dyskusji była konkurencyjność polskiego przemysłu spożywczego na rynku unijnym oraz jego możliwości rozwojowe. Poruszono również tematy, które warunkują aktualne *status quo* sektora rolnego na świecie i w Polsce. Najważniejsze z nich to: finansowanie i kredytowanie rozwoju sektora agrobiznesu, dopłaty z funduszy unijnych i budżetowych, problematyka cen surowców rolnych i produktów spożywczych, handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi, kwoty mleczne i ich konsekwencje, funkcjonowanie handlu targowiskowego, rynek ziemi, struktura podmiotowa gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przemysłu spożywczego, wynagrodzenia w rolnictwie i jakość produktów.

1. Funkcjonowanie i konkurencyjność przemysłu spożywczego

Rok 2007 okazał się niezwykle korzystny dla funkcjonowania przemysłu spożywczego zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Według rankingu obejmującego kraje Unii Europejskiej branże polskiego przemysłu spożywczego plasują się na miejscach od 2 do 21, a najkorzystniejszą sytuacją wygląda w przemyśle mięsnym. Jak zaznaczono, sytuacja w poszczególnych branżach przemysłu spożywczego kształtuje się różnie, jedne z branż funkcjonują bardzo sprawnie, inne mniej.

Rolnictwo w Europie jest droższe niż na świecie z powodu klimatu, warunków glebowych i kosztów pracy, więc żeby dalej prawidłowo funkcjonowało, trzeba do niego dopłacać. Na rozwój przemysłu spożywczego w Unii Europejskiej wciąż wpływa zwiększająca się liczba ludności zamieszkującej największe kraje takie, jak Niemcy 82,5 mln osób, Wielka Brytania 60 mln, Francja 59,9 mln, Włochy 58,5 mln, Hiszpania 43 mln i Polska 38,2 mln (stan z 2005 roku). Europa z 724 mln mieszkańców jest trzecim co do liczby ludności kontynentem po Azji i Afryce oraz należy do najgęściej zaludnionych części naszej planety. Unia Europejska liczy ponad 493 mln mieszkańców, co daje jej trzecie miejsce na świecie po Chinach i Indiach.

W Polsce wciąż występuje słaba kapitalizacja stanowisk pracy. Z drugiej strony istnieje ogromny potencjał siły roboczej na wsi, który należy wykorzystać. Uczestnicy konferencji zwrócili uwagę, że powinno następować szersze połączenie praktyki z nauką, ponieważ musi zachodzić korelacja i przeniesienie dokonań naukowych do praktycznego działania. Występująca rentowność na poziomie 4% rocznie pozwoli utrzymać przewagi kosztowe w następnych latach, gdyż powszechnie sądzi się, że jeszcze przez dwa pokolenia te przewagi zostaną zachowane.

Wciąż wyraźne są pozytywne perspektywy rozwoju polskiego przemysłu spożywczego w stosunku do Unii Europejskiej pomimo tego, że rosnące rynki wschodnie będą tworzyć konkurencję w stosunku do naszego rynku. Wciąż wzrasta konkurencyjność wysoko uprzemysłowionych krajów Unii Europejskiej, które wysoko dotują swoje rolnictwo. Uczestnicy konferencji podkreślili, że jeżeli Polska nie przystąpi do produkcji GMO (roślin genetycznie modyfikowanych) – to nasze rolnictwo nigdy nie będzie konkurencyjne. Niskie koszty produkcji w polskim przemyśle spożywczym są swego rodzaju premią w jego funkcjonowaniu, a mały postęp w koncentracji produkcji to szansa, lecz niewielka. W Polsce wciąż trudno porównywać produkcję gospodarstwa z produkcją przedsiębiorstwa, a wiele nieporozumień powstaje w dziedzinie ubezpieczeń na polu rozliczeń z ZUS i KRUS.

Uczestnicy konferencji wskazali na niebezpieczeństwa związane ze zmniejszeniem się zapasów żywności w świecie oraz to, że wzrost cen żywności w niewielkiej tylko części spowodowany jest cenami produktów rolniczych. Koniecznym stało się przeanalizowanie sytuacji na rynkach światowych i wypracowanie mechanizmów zapewniających dostateczną podaż żywności. Należy badać rozbieżności między cenami u producentów, a cenami dyktowanymi przez wielkie firmy handlowe oraz konsekwencje koncentracji sektora sprzedaży artykułów żywnościowych, która jest niekorzystna zarówno dla małych produ-

centów rolnych, jak i dla konsumentów. Kontrole, jakim poddawani są producenci żywności w Unii Europejskiej powinny być jednolicie stosowane zarówno wobec państw członków Unii Europejskiej, jak i wobec producentów z krajów spoza Unii Europejskiej.

2. Finansowanie i kredytowanie rozwoju oraz dopłaty z funduszy unijnych i budżetowych

Porównując stan rozwoju polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego w stosunku do unijnego jednoznacznie można stwierdzić, że potrzeby w obszarze dopłat są ogromne, a występujący popyt na nie jest bardzo duży. Niestety wciąż występują różnice w wysokości dofinansowania rolnictwa w starych i nowych krajach Unii Europejskiej. Wśród polskich rolników budzi wiele kontrowersji kwestia przyspieszenia w wyrównywaniu wysokości dopłat bezpośrednich, jakie dostają rolnicy z Polski oraz ze „starych” państw UE. Podpisując traktat unijny, Polska zgodziła się na częściowe dopłaty dla rolników, które aktualnie wynoszą 70%. Limit ten jest corocznie podwyższany, niemniej jednak ustalenie go na takim poziomie na pewno nie wpłynie korzystnie na stan i rozwój polskiego rolnictwa, które jak wskazali uczestnicy konferencji ma jeszcze wiele do nadrobienia w stosunku do rolnictwa państw byłej „piętnastki”.

Finansowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2000-2006 w krajach członkowskich Unii Europejskiej odbywało się głównie przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) obejmujący Sekcję Orientacji oraz Sekcję Gwarancji. Sekcja Orientacji wyasygnowała środki na Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolno-żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”, a Sekcja Gwarancji finansowała Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 oraz dopłaty bezpośrednie. Aktualnie okres finansowania rolnictwa i obszarów wiejskich obejmuje lata 2007-2013. Dotyczy on także polityki rozwoju obszarów wiejskich i chociaż nie jest częścią polityki spójności, to stanowi istotny obszar polityki Unii Europejskiej, kształtowanej przez wsparcie finansowe konkretnych mechanizmów. Na PROW w latach 2007-2013 przeznaczono środki finansowe w wysokości około 17,2 mld euro, z czego 13,2 mld euro pochodzić będzie z budżetu UE (Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), a około 4 mld stanowią będą krajowe środki publiczne. Otrzymane środki przeznaczone będą na realizację instrumentów PROW 2007-2013, które podzielono na osie priorytetowe, a ich realizacja ma przyczynić się do osiągnięcia następujących celów: poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez

wspieranie gospodarowania gruntami i poprawę jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

W dyskusji wskazano, że w Polsce funkcjonuje duża liczba banków, które chętnie finansują działalność przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego. Ich działalność jest wciąż pomocna dla rolników i producentów rolnych w szczególnie trudnych przypadkach (kłesk, żywiołów itp.). Rolnicy zgłaszają także postulaty, że wciąż występuje konieczność interwencjonizmu państwowego względem pomocy w dostępie do środków finansowych i twierdzą, że niezbędne jest w tym zakresie stworzenie właściwego instrumentarium.

3. Kształtowanie się cen surowców rolnych i produktów spożywczych w Polsce i na rynkach światowych

Od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej nastąpił wzrost cen produktów spożywczych. Aktualnie w Polsce mamy do czynienia z dużą podażą żywności, co jest zjawiskiem pozytywnym, gdyż następuje ono w momencie wzrostu dochodów w naszym kraju zapewniającego równoległy wzrost popytu. Cena polskich produktów żywnościowych jest kategorią ekonomiczną, która decyduje o ich konkurencyjności na rynku europejskim. Szacuje się, że ceny surowców w dalszym ciągu będą rosnąć, gdyż w ostatnich latach wzrastają ceny żywności. Należy zauważyć, że ostatnie wzrosty cen żywności wystąpiły w latach 1973-1974. Uczestnicy konferencji przewidują, że gospodarce światową czeka druga fala podwyżek żywności. Jak donosi amerykański departament rolnictwa w drugiej połowie 2007 roku wystąpił wyraźny spadek zapasów kukurydzy, pszenicy i soi, co występuje w korelacji z dużym popytem na te surowce. Przewidywane jest znaczące zmniejszenie zapasów pszenicy pod koniec sezonu 2007-2008 w Stanach Zjednoczonych o około 9 mln m³ (z 312 do 280 mln buszli), co będzie najniższym poziomem od 60 lat. Na wzrost cen wpłynie zapewne fakt, że Stany Zjednoczone są największym w świecie eksporterem pszenicy, a inni eksporterzy nie będą dysponowali w tym okresie wystarczającą ilością zboża i ograniczą dostawy. Ponadto na ceny zbóż wpłyną kłeski żywiołowe, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnim roku. Przykładowo w Argentynie zbiory pszenicy ucierpiały wskutek zimna, w Australii natomiast zasiewy pszenicy dotknęła susza, a uprawy w Europie dotknęły powodzie. Wzrost cen światowych był odpowiedzią na popyt krajów azjatyckich (Chin, Indii, Indonezji), co wpłynęło na wzrost popytu na produkty przemysłu spożywczego. Trudno nie zgodzić się z opinią Michaela Lewisa z londyńskiego oddziału Deutsche Bank, który twierdzi, że zmniejszenie zapasów i narastające braki zbóż w Azji sugerują, że 2008 rok może się okazać kolejnym okresem wstrząsów cenowych. W dyskusji

stwierdzono, że dopóki Chiny będą zgłaszać zapotrzebowanie na produkty żywnościowe, to ich ceny będą rosnąć. W rezolucji przyjętej przez Parlament Europejski w październiku 2007 roku zauważono zjawisko wzrostu cen artykułów żywnościowych w Europie i opowiedziano się za zweryfikowaniem dotychczasowej polityki rolnej polegającej na ograniczaniu produkcji. Parlament wskazał, że koszt pszenicy to tylko jedna dziesiąta część ceny bochenka chleba w Wielkiej Brytanii i jedna dwudziesta część ceny bagietki we Francji. Rosnące ceny kukurydzy, pszenicy i soi zwiększają wydatki rolników na pasze, które implikują wzrost cen, jakie konsumenci płacą za mięso, drób, mleko i pozostałe artykuły spożywcze. Istotny jest wpływ cen na wzrost presji inflacyjnej, która wystąpiła w momencie, gdy mamy do czynienia z kryzysem kredytowym i hipotecznym w Stanach Zjednoczonych. Banki centralne próbują obniżać stopy procentowe dla złagodzenia skutków kryzysowych, niemniej jednak ich działania przynoszą połowiczny skutek. Wciąż niepewnym jest rynek żywności w Chinach, gdzie inflacja w listopadzie 2007 roku wzrosła do 6,9%, co stanowi najwyższy poziom od 11 lat. Przyczyną wzrostu stopy inflacji był gwałtowny wzrost cen żywności, która podrożała w ciągu roku o 18,2%. Rośnie także inflacja w strefie euro, co jest skutkiem wyższych cen żywności i paliw. Do wzrostu cen przyczynia się również dwutorowy rozwój rynku, gdyż z jednej strony rosną sieci sprzedające tanie produkty, a z drugiej sieci sprzedające asortyment z wyższej półki, co upodabnia polski rynek produktów spożywczych do innych rynków europejskich. Ceny żywności będą dalej rosły, ponieważ jest to trend ogólnoswiatowy, który jest powodowany zwiększającymi się dochodami setek milionów obywateli, szczególnie krajów rozwijających się takich, jak Indie i Chiny. Należy też pamiętać, że wzrost cen pozostałych dóbr konsumpcyjnych może zahamować wzrost cen żywności. W dyskusji zauważono, że według prognoz analitycznych International Food Policy Research Institute ceny produktów spożywczych będą rosnąć. Jako główne przyczyny wzrostu wymieniane są zmiany klimatu i rosnące zapotrzebowanie na żywność w szybko rozwijających się krajach azjatyckich. Według Joachima von Brauna czas taniejącej żywności od momentu stworzenia nowych odmian zbóż dających wysokie plony już nie powróci. Przewiduje się również, że zmniejszeniu będą ulegać zbiory zbóż, a w 2020 roku zmniejszą się one aż o 16%. Największy problem stanowią problemy głodu i niedożywienia, gdyż biedne społeczeństwa np. w Afryce muszą borykać się jeszcze ze skutkami gwałtownego ocieplenia, które przyczynia się do zmniejszenia powierzchni użytków rolnych. W Afryce wciąż zmniejszają się tereny, na których uprawia się pszenicę, a malejące plony w tych krajach uzależniają je coraz bardziej od pomocy państw trzecich i importu. Do wzrostu cen może przyczynić się także rosnące zapotrzebowanie na surowiec do produkcji biopaliw. Światowi eksperci

rynku żywności zastanawiają się nad zniesieniem barier w handlu żywnością, które w pierwszej kolejności powinno objąć kraje rozwijające się. Szczególnie chodzi o rozwój wsparcia handlu żywnością i likwidowanie ograniczeń w handlu międzynarodowym. Niestety do tej pory zarówno Unia Europejska, jak i Stany Zjednoczone były temu przeciwne. Wzrost cen jest konsekwencją błędów popełnianych w polityce rolnej Unii Europejskiej. Następną przyczyną są działania wielkich sieci handlowych, które doskonale sterują rynkiem żywności dyktując ceny producentom i konsumentom. Podobnie jak na naszym rynku wzrastają ceny żywności w Niemczech, gdzie np. ceny masła w ostatnim roku wzrosły o 36%, a mleka o 11,5%, co przyczyniło się do większego importu z Polski i wzrostu cen żywności w naszym kraju.

Reasumując należy stwierdzić, że w latach 2006-2007 ceny w świecie na produkty żywnościowe wzrosły prawie o 30%. Wzrost cen żywności w Polsce nie jest aż tak wysoki, ale zbliżamy się do cen unijnych, na co niewątpliwy wpływ ma także zmiana kursów walut. Jednoznacznie większość osób biorących udział w dyskusji podkreśliła, że polska żywność na arenie międzynarodowej dotąd będzie konkurencyjna, dokąd jej ceny będą niższe.

4. Polski handel zagraniczny produktami rolno-spożywczymi

W 2008 roku możemy się spodziewać wysokiego poziomu eksportu produktów przemysłu rolno-spożywczego, jednak należy zauważyć pojawienie się tendencji malejącej w jego dynamice, które występuje już od 2005 roku. Spowolnienie występujące w gospodarce Stanów Zjednoczonych, będzie miało niewątpliwy wpływ na gospodarkę Europy Zachodniej, która w największym stopniu warunkuje kondycję przedsiębiorstw eksportowych. Koniunktura gospodarcza dawnych członków Unii Europejskiej, jako największych odbiorców polskich towarów określi ich sukces lub porażkę i wskaże, czy kryzys w Stanach Zjednoczonych dotknie jedynie europejskich eksporterów, czy także konsumentów. Szacunki Ministerstwa Gospodarki wskazują, że spadek popytu w krajach dawnej „piętnastki” może wpłynąć na zmniejszenie ogólnego poziomu eksportu o 1-2 punkty procentowe. Na końcu 2007 roku niezagrożone wydaje się utrzymanie wysokiego tempa wzrostu polskiego eksportu, co będzie szczególnie widoczne w eksporcie produktów rolnictwa i przemysłu spożywczego. Jako pozytywne działania należy wskazać poszukiwanie wciąż nowych rynków zbytu, co przejawia się w eksporcie produktów nie tylko do krajów „piętnastki”, lecz również na rynki nowych krajów Unii Europejskiej.

Bardzo stabilne jest tempo wzrostu importu, którego dynamika roczna od 2003 roku wynosi około 20%. Jest to bardzo korzystna tendencja, która wskazuje

na stabilność względem prognoz importowych. Zachowanie tendencji wzrostowych w eksporcie i imporcie produktów rolnictwa i przemysłu spożywczego przyczynia się do stałego przyspieszenia rozwoju przetwórstwa żywności oraz do poprawy stabilizacji stanu ekonomicznego przedsiębiorstw sektora agrobiznesu. Od momentu wejścia do Unii Europejskiej wystąpiło na rynku żywności wiele czynników sprzyjających rozwojowi eksportu, takich jak stały wzrost kapitału własnego, restrukturyzacja i modernizacja przedsiębiorstw w sektorze oraz rozszerzenie palety asortymentowej. W następnych latach należy wziąć pod uwagę, że w Europie następuje unifikacja produktów i poszukać nowych szans rozwoju eksportu dla produktów polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego. Polski eksport wciąż korzysta z ożywienia gospodarczego w całym sektorze rolnym, a szczególnie dotyczy przemysłu spożywczego, w którym skala wzrostu produkcji i eksportu była duża, co wyraźnie poprawiło wyniki i stan finansowy całego sektora. W dalszym ciągu na stabilizację wielkości handlu zagranicznego będzie wpływać stosowanie zasad Wspólnej Polityki Rolnej, która zwiększa przejrzystość i stabilizację krajowego rynku rolnego oraz chroni producentów żywności przed bieżącymi, nie zawsze właściwymi decyzjami politycznymi. Za najbardziej ważną kwestię dla rozwoju polskiego eksportu należy uznać włączenie Polski do wspólnego rynku europejskiego oraz liberalizację handlu, która ułatwi dostęp przetwórców do zewnętrznych źródeł zasilania surowcowego i przyczyni się do rozwoju produkcji żywności w działach o orientacji eksportowej. Do stałego wzrostu eksportu produktów spożywczych przyczyniać się będzie wielkość produkcji w sektorze agrobiznesu, która też może kształtować się na poziomie europejskim, co widać w jakości produkcji i jej potencjale.

5. Kwoty mleczne i ich konsekwencje na polskim rynku rolnym

System kwot mlecznych budzi wiele kontrowersji zarówno wśród producentów rolnych, jak i konsumentów, którzy zmuszeni są do płacenia za produkty mleczarskie wyższych cen. Komisja Europejska wyraziła aprobatę na przeglądnięcie dotychczasowych zasad Wspólnej Polityki Rolnej i ustosunkowanie się do konieczności opracowania kolejnych zmian. Będą one bezpośrednio skoncentrowane na dyskusji na temat reformy unijnego budżetu, gdyż jego 40% jest aktualnie przeznaczone na realizację zadań WPR. Proponowane zmiany mogą okazać się korzystnym rozwiązaniem dla polskich rolników, gdyż Komisja Europejska zamierza podwyższyć kwoty mleczne, czyli obowiązkowe roczne limity produkcji mleka. Wśród hodowców i producentów mleka trwa dyskusja, czy przyznany im limit jest zgodny z potencjałem wytwórczym i czy w dalszym ciągu będą zmuszani do płacenia regularnych kar, jak np. włoscy rolnicy.

Domagają się oni zmiany systemu kwot mlecznych, który uważają za absurdalny w dobie tak wysokiego zapotrzebowania na mleko i jego produkty na świecie. Komisja Europejska widzi potrzebę zmiany tego systemu, niemniej jednak popiera wciąż swe wcześniejsze stanowisko, że formalnie obowiązuje on aż do 2015 roku. Według Komisji realne jest wprowadzenie w życie zniesienie obowiązywania systemu kwot mlecznych, niemniej jednak chcąc spełnić postulaty rolników zamierza corocznie podwyższać kwoty mleczne, dostosowując je do nowych warunków gospodarczych. Konsekwencją tych działań może być zwiększenie produkcji, co powinno przełożyć się na spadek cen mleka i jego przetworów. Zwolennikiem zniesienia kwot mlecznych jest unijna komisarz ds. rolnictwa Mariann Fischer Boel, która widzi potrzebę opracowania sposobu ułatwienia przejścia do nowego systemu po 2015 roku. Podwyższanie kwot mlecznych musi następować stopniowo i proporcjonalnie do możliwości produkcyjnych, a także uwzględniać zapotrzebowanie na produkty mleczne. Aktualnie opracowywany jest specjalny raport w tej sprawie, który powinien ukazać się na początku 2008 roku. Przyczyną tych działań były postulaty między innymi polskich rolników i producentów, gdyż w Polsce występuje bardzo duże zapotrzebowanie na mleko. Rolników kusi także obca konkurencja, która często proponuje zmianę mleczarni. Komisja Europejska jest zmuszona formalnie do pozostawienia systemu limitów, niemniej jednak uważa, że musi on ulec drobnym modyfikacjom. Uważa, że zbyt wysokie podniesienie limitów mogłoby doprowadzić do rozregulowania rynku i proponuje 2% wzrost, który pozwoli na zmniejszenie dynamiki wzrostu cen skupu i stabilizację rynku mleka. W dyskusji podkreślono, że takie wzrosty będą niewystarczające, gdyż nie zadowolą polskich rolników i producentów mleka.

6. Funkcjonowanie handlu targowiskowego w sektorze rolno-żywnościowym

Handel targowiskowy żywnością w Polsce ma bardzo długą tradycję, a natężenie tej formy handlu zaobserwowano w początkowym okresie transformacji gospodarczej w większości miast polskich na początku lat dziewięćdziesiątych. Duża zmienność handlu targowiskowego wystąpiła w okresie przedakcesyjnym w latach 1999-2004. Na terenie kraju występował w tym okresie niewielki spadek handlu targowiskowego, duża jego zmienność czasowa i przestrzenna oraz istotna zależność względem handlu przygranicznego. Szczególnie zauważalne tendencje spadkowe wystąpiły na zachodzie i południu kraju, a na wschodzie i w centralnej części – tendencje wzrostowe. O ile handel targowiskowy w centralnej części kraju można uznać za dobrze zorganizowany, to handel targowiskowy przygraniczny jest zależny od koniunktury politycznej, możliwości swo-

bodnego przekraczania granic oraz zróżnicowania poziomu cen w sąsiednich państwach. Zwykle są to targowiska o złym stanie technicznym, sanitarnym, z brakiem zadaszania i bieżącej wody. Kupcy handlujący na targowiskach starają się je unowocześnić i organizują się w zrzeszenia realizujące wspólny cel walki o przetrwanie z nowymi formami handlu. Niestety od momentu akcesji rozmiary handlu targowiskowego ulegają zmniejszeniu, co w niedalekiej przyszłości może doprowadzić do znaczących zmian w tego rodzaju sprzedaży. Nie dotyczy to wielkich targowisk hurtowych, które są już nowoczesnie zorganizowane i wcale nie odступują swoim poziomem funkcjonowania od standardów europejskich (np. Bronisze, Warszawski Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy S.A., Lubelski Rynek Hurtowy Spółka Akcyjna w Elizówce i inne).

7. Rynek ziemi w Polsce

W październiku 2007 roku do Parlamentu Europejskiego zgłoszono rezolucję wzywającą Komisję Europejską do zawieszenia obowiązku odłogowania gruntów na lata 2008 i 2009. Umożliwi to zwiększenie powierzchni upraw w Europie o prawie 3 mln ha i produkcji zbóż o około 10 mln ton. Unia Europejska stanowi miejsce zamieszkania dla 7,7% ludności, dostarcza 9,5% światowych zasobów naturalnych, a na jej terytorium coraz bardziej daje się we znaki brak ziemi i słabe możliwości jej dzierżawy. Dyspozycyjna przestrzeń gruntowa na kontynencie europejskim jest bardzo zróżnicowana, gdyż ziemia rolnicza stanowi tylko 21,2% całkowitej powierzchni, a w Polsce użytki rolne zajmują 16,9 mln ha. Wyprzedza nas rolnictwo francuskie – 29,6 mln ha, hiszpańskie – 25,5 mln ha i niemieckie – ok. 17,0 mln ha. W Polsce występuje niekorzystny stosunek gruntów ornych do użytków zielonych. Udział łąk i pastwisk wynosi 20%, podczas gdy średnia unijna to 38% (w Holandii – 55%, a w Wielkiej Brytanii – aż 63%). Uczestnicy konferencji podkreślając kwestie bezpieczeństwa żywnościowego wskazali, że ziemia w Europie jest tak droga, iż nie opłaca się na niej produkować żywności, a należałoby ją wykorzystać do celów turystycznych i rekreacyjnych. W Polsce występuje wysoka rentowność dzierżawy ziemi, co ma bezpośredni wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw. Aktualnie rynek decyduje o cenach, a rolnicy chcą nawet więcej płacić za dzierżawę ziemi, gdy tylko się im to opłaca. Na początku 2004 roku średnia cena hektara ziemi rolnej wynosiła na przetargach Agencji Nieruchomości Rolnych 4,2 tys. zł, a aktualnie (koniec 2007 roku) wynosi 10,3 tys. złotych. Jest to 146% wzrost, a rolników chętnych na jej nabycie jest coraz więcej. Od początku 2007 roku ceny ziemi rolnej wzrosły o 15%. Najtaniej ziemię można nabyć w województwie lubelskim, a najdrożej w wielkopolskim, kujawsko-pomorskim i podlaskim. Największym

popytem cieszą się działki do 10 hektarów, a ich cena wzrosła w tym roku o 20%. Właściciele niechętnie sprzedają ziemię, gdyż korzystają z dopłat bezpośrednich oraz dodatkowych środków z Unii Europejskiej (najczęściej sięgają po fundusze na modernizację gospodarstw). Są zainteresowani dokupieniem gruntów, co jest bardzo trudne, gdyż Agencja Nieruchomości Rolnych nie posiada aktualnie ziemi przeznaczonej do natychmiastowej sprzedaży. Stan dzierżawy na dzień dzisiejszy to 1,9 mln ha państwowej ziemi, a Agencja Nieruchomości Rolnych ma wciąż 345 tys. ha wolnych gruntów. Przeważnie są to pozostałości po największych państwowych gospodarstwach rolnych – w województwach zachodniopomorskim, warmińsko-mazurskim i dolnośląskim. Bardzo mało jest ich w województwach małopolskim, kujawskim, podlaskim i opolskim. W 2007 roku do sprzedaży przeznaczono ogólnie 113 tys. ha.

W dyskusji zauważono, że wiele do zrobienia pozostaje w zakresie regulacji dzierżawców z Agencją Nieruchomości Rolnych, która stawia swoje warunki względem wyłączania gruntów (żądania najczęściej dotyczą 20%) i okresu trwania umowy dzierżawnej. Są propozycje ze strony dzierżawców, aby umowy były zawierane na minimum 15 lat, natomiast w przypadku rozpoczęcia szeroko zakrojonych inwestycji i modernizacji – na co najmniej 30 lat. Pojawiają się także postulaty ze strony rolników, aby Agencja Nieruchomości Rolnych partycypowała w kosztach dostosowania się gospodarstw.

8. Działalność inwestycyjna producentów rolnych i przedsiębiorców w przemyśle spożywczym

W okresie przedakcesyjnym o skali inwestowania w polskim rolnictwie współdecydowały głównie dochody uzyskiwane przez gospodarstwa rolne. W latach 2001-2003 ze względu na istotny spadek dochodów w rolnictwie inwestycje równoważyły około 42-44% rocznych kwot odpisów amortyzacyjnych, co przyczyniło się do pogłębienia postępującej dekapitalizacji majątku trwałego. Od 2004 roku występuje istotna poprawa dochodów, co z kolei spowodowało wzmocnienie inwestycji realizowanych w latach 2004 i 2005 (jednak i one nie wzmocniły kwot odpisów amortyzacyjnych, które wyniosły 41-43%). Badania dotyczące zachowań rolników dowiodły, że część z nich zrezygnowała z podejmowania decyzji inwestycyjnych licząc na możliwość skorzystania z różnych form wsparcia w następnych latach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wielu rolników posiadających duże gospodarstwa i osiągających korzystne wyniki ekonomiczne w 2005 roku poczyniło znaczne wydatki na zakup ziemi, co przyczyniło się do wzrostu cen ziemi o 24%. Często byli to dotychczasowi dzierżawcy, którzy pragnęli się zabezpieczyć przed jej utratą lub chcieli zapewnić sobie długo-

okresowe gospodarowanie na niej. Znaczące wydatki poniesione przez rolników na zakup ziemi ograniczyły wydatki na inne inwestycje, jak np. modernizację potencjału wytwórczego gospodarstw i reprodukcję rozszerzoną majątku.

Powiększające się dochody rolników wywarły istotny wpływ na kierunki inwestowania. Jako najważniejsze z nich można wskazać: zakup maszyn oraz urządzeń podnoszących wydajność pracy i umożliwiających obniżkę kosztów, niewielkie wydatki na budownictwo i ulepszenie istniejących budynków, inwestycje przeznaczone na budynki i budowle służące ochronie środowiska. Należy podkreślić, że integracja Polski z Unią Europejską przyczyniła się do silnego ożywienia inwestycyjnego, które było związane zarówno z koniecznością dostosowania zakładów produkcyjnych do standardów unijnych, jak i włączeniem do nowoczesnie funkcjonującego europejskiego rynku rolnego. Niestety inwestycje dostosowujące wielkoobszarowe gospodarstwa rolne do unijnych wymogów przeprowadzane są wciąż bez jakiegokolwiek zaangażowania środków Agencji Nieruchomości Rolnych. Agencja nie zamierza partycypować w kosztach ich modernizacji. Tego typu ograniczenia dostępu do unijnych funduszy pogorszą stan tych gospodarstw, gdyż produkcja rolna o dużej skali wymaga ponoszenia wysokich kosztów związanych z wprowadzaniem nowoczesnych technologii. W ostatnich trzech latach rolnicy i producenci rolni zauważają konieczność określenia kierunków inwestowania. Coraz częściej pragną inwestować w te dziedziny produkcji, które związane będą z możliwościami eksportu do szybko rozwijających się krajów, w których rosną dochody, a więc do krajów Azji, Afryki i Stanów Zjednoczonych. W dyskusji zauważono, że aktualnie azjatycki kierunek inwestowania jest prawidłowy, gdyż Chiny i Indie przerastają popytem światowe możliwości względem podaży produktów rolno-spożywczych.

9. Struktura podmiotowa jednostek organizacyjnych w sektorze agrobiznesu i przemyśle spożywczym

Następną rozpatrywaną kwestią w dyskusji była struktura podmiotowa jednostek organizacyjnych w sektorze agrobiznesu i przemyśle spożywczym. W dobie pełnego członkostwa w Unii Europejskiej należy zadbać o to, aby sprzyjała ona rozwojowi produkcji niszowej, na co od wielu lat zwracają uwagę ekonomiści rolni. Z drugiej strony należy pamiętać, że konieczne staje się upowszechnienie grup producentów rolnych, które pomogą w intensyfikacji produkcji. Polscy rolnicy zauważają, że jako drobnym producentom trudno będzie im sprostać wysokim wymaganiom rynku i coraz częściej zaczynają interesować się organizowaniem w grupy producentów rolnych. W Polsce działa 200 grup producentów rolnych (stan w grudniu 2007 roku), z czego połowa została zare-

jestrowana w 2007 roku. Zrzeszają się już nie tylko gospodarze, ale również spółdzielnie i przedsiębiorstwa. Grupy producentów rolnych działają na zasadzie spółki, a ich działalność jest dofinansowywana przez Unię Europejską. Są to najczęściej grupy o charakterze marketingowym, umożliwiające obniżenie kosztów produkcji i ryzyka. Połączona oferta wielu gospodarstw rolnych wzmacnia wielokrotnie ich siłę ekonomiczną i możliwości działania na rynku np.: otwiera nowe kanały zbytu, wzmacnia pozycję negocjacyjną, kontakty handlowe z odbiorcami produktów i dostawcami środków produkcji, możliwość operowania na rynku giełdowym i hurtowym, umożliwia współpracę z sieciami supermarketów i hipermarketów, zawieranie długotrwałych kontraktów z odbiorcami produktów, niższe koszty inwestycji, większe możliwości pozyskania niezbędnego kapitału i wiele innych.

W polskim rolnictwie i przemyśle spożywczym występują branże, w których grupy producentów rolnych stanowią kluczowy instrument regulacji przemysłu rolno-spożywczego. Praktycznym przykładem tej tezy będzie regulacja branży owocowo-warzywnej na wzór rentownych organizacji producentów rolnych funkcjonujących w Unii Europejskiej. Wspólnota zobowiązała się do wyznaczenia jednakowych standardów funkcjonowania organizacji producentów rolnych, gdyż aktualnie występuje dość mocne zróżnicowanie w krajach członkowskich UE, np. w liczbie członków, obrocie i formie prawnej organizacji. W nowych krajach członkowskich grupy producentów rolnych dopiero powstają, podczas gdy w krajach „piętnastki” funkcjonowały już kilkadziesiąt lat. Jest szansa, że nowe kraje członkowskie w 2008 roku otrzymają na ten cel dodatkowe wsparcie finansowe oraz powstaną nowe zasady regulacji i standardy w zakresie produkcji. Wsparcie rozwinię szanse wzrostu liczby grup producentów rolnych, wzmocni pozycję przetargową rolników w stosunku do detalistów, a środowisko skorzysta na wprowadzeniu przyjaznych technologii uprawy. Rozwój grup i ich powiązań jeszcze bardziej wzmocni pozycję rolników na rynku i stworzy możliwości dalszych powiązań pionowych i poziomych. Obecnie grupy producentów rolnych są zwolnione z podatku od nieruchomości oraz tzw. podatku CIT, gdy grupa przeznaczą swe dochody na zakup środków do produkcji rolnej. Dla wsparcia grup producentów rolnych przeznaczono 140 mln euro w okresie sześcioletnim (2007-2013), co powinno wystarczyć dla co najmniej 350 nowych grup.

W dyskusji zauważono, że z powodu faworyzowania grup producentów rolnych, rolnicze spółdzielnie produkcyjne tracą członków i wyprzedają majątek. Liczba spółdzielni produkcyjnych spadnie w tym roku do około 820, co może stanowić 5% spadek w stosunku rocznym. Prawie jedna trzecia małych i średnich spółdzielni produkcyjnych jest zagrożona likwidacją, a w przypadku większych

co dziesiątą będzie trzeba postawić w stan likwidacji. Sytuacja ich jest o wiele gorsza, aniżeli dużych gospodarstw rolnych, które płacą niższe składki na ubezpieczenia społeczne i mają możliwość korzystania z wyższych dotacji unijnych (do 300 tys. zł).

10. Wynagrodzenia w rolnictwie w Polsce i Unii Europejskiej

Rolnictwo jest powszechnie uważane za nisko opłacaną dziedzinę gospodarki. Biorąc pod uwagę, że stawka godzinowa w krajach dawnej „piętnastki” wynosi 12-13 euro, a w Polsce 3-4 euro można przychylić się do tego stwierdzenia. Osoby zatrudnione w rolnictwie posiadające dyplom wyższych uczelni lub studiów podyplomowych otrzymują wynagrodzenie rzędu 2,5-3,9 tys. zł, a osoby ze średnim wykształceniem niewiele ponad 1 tys. zł. Osoby zatrudnione w przemyśle spożywczym mogą liczyć na średnią pensję ok. 3 tys. zł brutto, podczas gdy oczekiwana średnia płaca to 3,6 tys. zł, a więc 20% więcej.

Z porównań wynika, że wynagrodzenie osób zatrudnionych w polskim rolnictwie jest bardzo niskie i nie stanowi żadnej konkurencji dla wynagrodzeń osiąganych w krajach byłej „piętnastki”. Jako przykład można podać stawki godzinowe wynagrodzeń dla osób zatrudnionych w rolnictwie Wielkiej Brytanii, które od 1 października 2007 roku są zróżnicowane i w zależności od grupy wiekowej wynoszą: 5,52 GBP (dla osób w wieku od 22 lat); 4,60 GBP (dla osób w wieku 18-21 lat); 3,40 GBP (dla osób w wieku 16-17 lat); oraz 2,76 GBP (dla osób poniżej wieku ukończenia obowiązkowej nauki w szkole), a każda godzina nadliczbowa jest wynagradzana 8,1 funta (42 zł).

11. Wpływ jakości produktu na jego konkurencyjność

Jakość produktu jest jedną z najważniejszych jego cech, które będą decydować o konkurencyjności polskiego przemysłu rolno-spożywczego. Uczestnicy konferencji wskazali ten czynnik jako najważniejszy przy różnorodnej palecie jego produktów. Unia Europejska zachęca rolników do uczestnictwa w systemach jakości żywności, dzięki którym ma nastąpić poprawa jakości produkcji i produktów rolnych przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Działanie ma na celu wspieranie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości oraz spowodować zwiększenie jej spożycia. Polskie produkty spożywcze z roku na rok podnoszą swą jakość i należy zaznaczyć, że ich jakość pod względem odżywczym i zdrowotnym nie odbiega od jakości produktów spożywczych wytwarzanych w krajach „piętnastki”, a niejednokrotnie ją przewyższa.

W tej części dyskusji podkreślono, że trudno rozstrzygnąć, czy genetyczne modyfikacje są szansą dla polskiego rolnictwa, gdyż zdania na ten temat są podzielone. Społeczeństwo w większości (2/3) jest przeciwne temu rodzajowi produkcji, a Unia Europejska nie wypracowała dotychczas jednolitego stanowiska. Zwolennicy GMO uważają, że odpowiednio wprowadzone modyfikacje pozwalają na wyselekcjonowanie upraw odpornych na określone choroby i szkodniki, a przeciwnicy wskazują na aspekty zdrowotne i zagrożenia wynikające z niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zmodyfikowanych roślin. Polscy rolnicy w większości są zwolennikami GMO, a 80% z nich oczekuje właściwych regulacji prawnych gwarantujących producentom rolnym w tym zakresie prawo wyboru.

12. Podsumowanie

Reasumując wyniki dyskusji należy podkreślić, że wszyscy jej uczestnicy podkreślili, że obecnie dobry stan funkcjonowania przemysłu rolno-spożywczego jest wynikiem przystąpienia naszego kraju w 2004 roku do Unii Europejskiej. Znaczące zmiany na korzyść zaszły w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi, które podniosły opłacalność produkcji przemysłu spożywczego i jego rentowność. Dużą pomocą służą jednostki finansowe elastycznie reagujące na pojawiające się potrzeby, które finansują i kredytuują rozwój całego sektora agrobiznesu. Dopłaty z funduszy unijnych i budżetowych są mocnym instrumentarium wspierającym stan polskiego rolnictwa i przemysłu spożywczego. Wzrost cen surowców i produktów spożywczych stanowi zachętę dla polskich rolników do wzrostu produkcji i poszerzania rozmiarów posiadanego gospodarstwa. Implikuje to wzrost cen ziemi, zmianę struktury podmiotowej funkcjonujących gospodarstw oraz wzrost wynagrodzeń w rolnictwie. Pilną potrzebą polskich rolników stało się uzyskanie wyższych kwot mlecznych w następnych latach, podniesienie jakości wytwarzanych produktów oraz poprawa funkcjonowania handlu targowiskowego.

GRUPA II

Branża mięsna jest jedną z najważniejszych branż zarówno z punktu widzenia producentów, jak i konsumentów. Przychody gospodarstw rolnych ze sprzedaży żywca rzeźnego stanowiły w 2005 roku 36,3% produkcji towarowej rolnictwa, w tym bydło i cielęta 6%, trzoda chlewna 19,4%, drób 10,4%¹. Z kolei wydatki ludności na zakup mięsa i jego przetworów stanowiły prawie 30% wydatków na żywność. Ewolucja funkcjonowania rynku mięsa i procesy transmisji cen w poszczególnych ogniwach łańcucha marketingowego mają duże znaczenie dla jego producentów, przetwórców i konsumentów.

Zapoczątkowane na początku lat dziewięćdziesiątych zmiany społeczno-ustrojowe zmieniły zasadniczo warunki funkcjonowania tego rynku. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych nastąpiło odejście od zasad centralnego planowania jako podstawy regulacji procesów gospodarczych. Składową tego procesu było tzw. urynkwienie gospodarki żywnościowej, polegającej na odstąpieniu od państwowych cen skupu i centralnie ustalanych cen detalicznych żywności i cen produktów rolnych. Spowodowało to duże przeobrażenia społeczno-ustrojowe. Druga połowa lat dziewięćdziesiątych była już okresem, w którym rynek jako organizator procesów gospodarczych zaczął funkcjonować w miarę normalnie. Nastąpiło urealnienie cen i kosztów. Produkcja i popyt na mięso wynikały z preferencji konsumentów i ich dochodów.

Referaty wprowadzające zaprezentowane w trakcie konferencji obejmujące kilkunastoletni okres funkcjonowania rynku mięsa stanowiły dobrą podstawę do dyskusji. Obejmowała ona różne obszary zagadnień. Najważniejszymi były:

- tendencje w produkcji, konsumpcji i handlu zagranicznym oraz ich skutki,
- powiązanie cen krajowych z cenami europejskimi,
- transmisja cen w różnych ogniwach łańcucha marketingowego (w krótkim i długim okresie),
- skutki ekonomiczne relatywnego spadku cen mięsa.

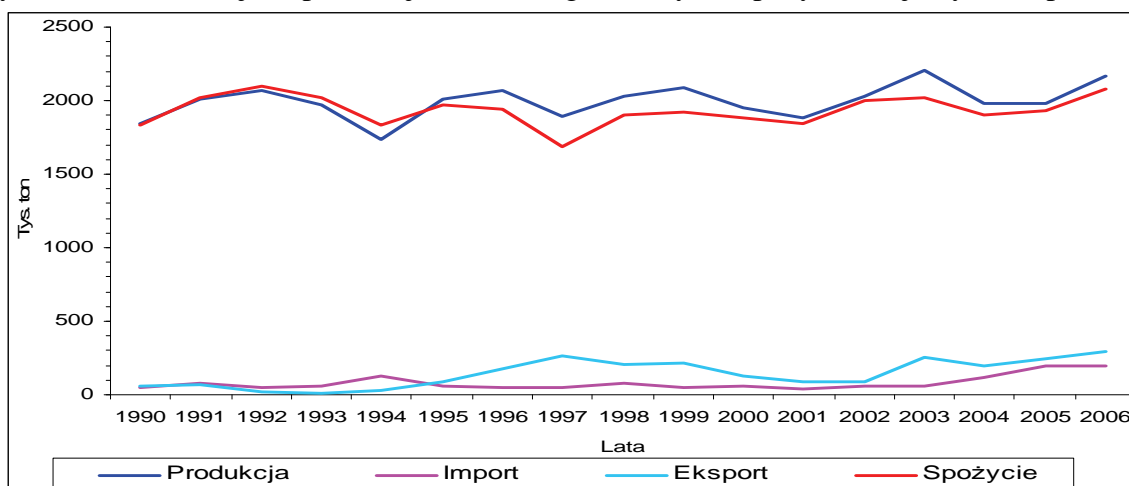
1. Tendencje w produkcji, handlu zagranicznym i spożyciu mięsa

W produkcji poszczególnych rodzajów mięs zachodzą różnokierunkowe tendencje. Następuje szybki wzrost produkcji mięsa drobiowego, powolny wieprzowiny i spadkowy wołowiny.

¹ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, GUS, Warszawa 2006, s. 263.

Pogłowie trzody chlewnej podlega cyklicznym wahaniom a wraz z nim i produkcja mięsa (rys. 1). W latach 1991-1994 Polska była importerem netto wieprzowiny, od 1995 roku jest eksporterem netto. Wynika to z powolnego wzrostu produkcji (1,1% średnio w roku) i względnie ustabilizowanej konsumpcji (0,8% przeciętnie w roku). Wstąpienie Polski do UE spowodowało zwiększenie obrotów handlowych tym mięsem (szybszy wzrost importu niż eksportu). W latach 1990-2003 średnio w roku import wynosił 60 tys. ton, w 2004 roku – 115 tys. ton i w latach 2005-2006 – 200 tys. ton. Eksport wieprzowiny charakteryzuje się dużą zmiennością. Przeciętnie w roku wynosił on w latach 1990-1995 – 38 tys. ton, 1996-2000 – prawie 200 tys. ton, 2001-2002 – prawie 90 tys. ton i 2003-2006 – 240 tys. ton (rys. 1). Niezależnie od tych tendencji od 1995 roku krajowa produkcja przewyższa zapotrzebowanie konsumpcyjne. Powoduje to konieczność zagospodarowania nadwyżek na rynkach zagranicznych. W 2006 roku na rynkach zagranicznych zagospodarowano 13,4% krajowej produkcji wieprzowiny, a z importu pochodziło 9,6% krajowej podaży.

Rysunek 1. Tendencje w produkcji, handlu zagranicznym i spożyciu krajowym wieprzowiny



Źródło: Rynek mięsa. Stan i perspektywy, nr 32, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW, Popyt na żywność. Stan i perspektywy, nr 1-7, IERiGŻ-PIB, ARR, MRiRW.

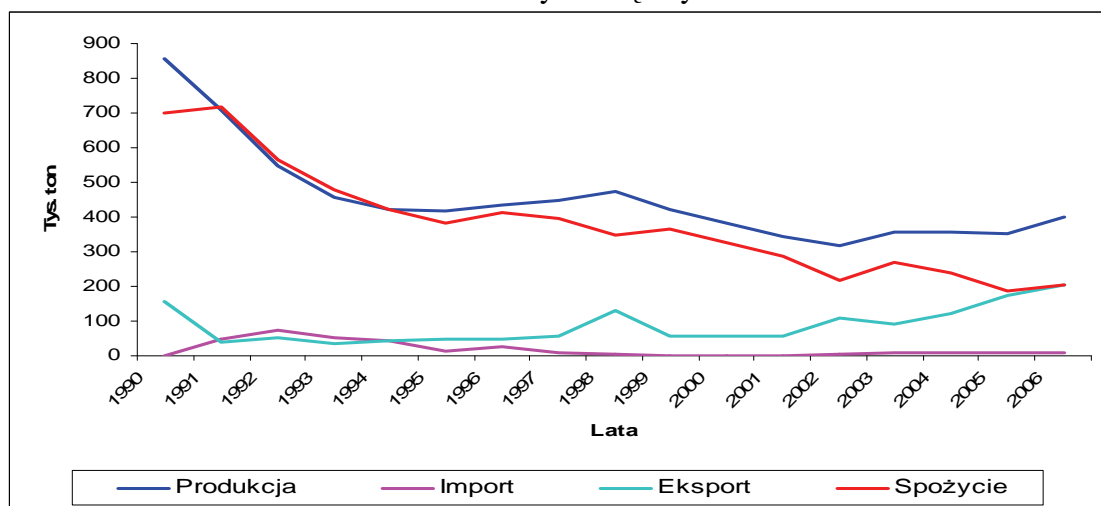
W latach 1990-2006 można wyróżnić cztery podokresy w produkcji wołowiny w zależności od tempa zmian:

- szybkiego spadku produkcji w latach 1990-1995 (spadek ponad dwukrotny),
- powolnego wzrostu w latach 1996-1998 (3,6% rocznie),
- ponownie szybkiego spadku w latach 1999-2002 (9,9% rocznie),
- wzrostowej tendencji w latach 2002-2006 (5,6% rocznie).

W latach 1990-2001 eksport wołowiny był względnie ustabilizowany i kształtował się 40-55 tys. ton (rys. 2). Znaczne przyspieszenie wywozu z tego rynku nastąpiło w latach 2002-2006. W 2006 roku wywóz wyniósł 204 tys. ton,

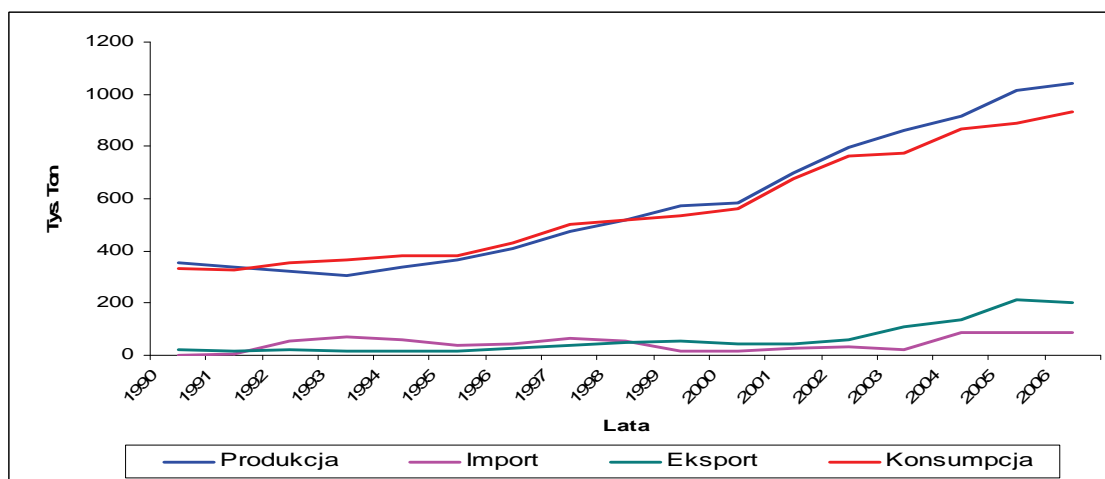
tj. prawie 3,6-krotnie więcej niż w 2001 roku. Odgrywa on coraz ważniejszą rolę w zagospodarowaniu krajowej produkcji. Na rynki zagraniczne w 1990 roku przeznaczono 18% tego mięsa, a w 2006 roku już 51,4%. Import wołowiny nie ma większego znaczenia w kształtowaniu podaży krajowej. W 2006 roku wyniósł on 2,5% rodzimej produkcji.

Rysunek 2. Tendencje w produkcji, handlu zagranicznym i spożyciu krajowym wołowiny i cielęciny



Źródło: Jak rys. 1.

Rysunek 3. Tendencje w produkcji, handlu zagranicznym i spożyciu krajowym mięsa drobiowego



Źródło: Jak rys. 1.

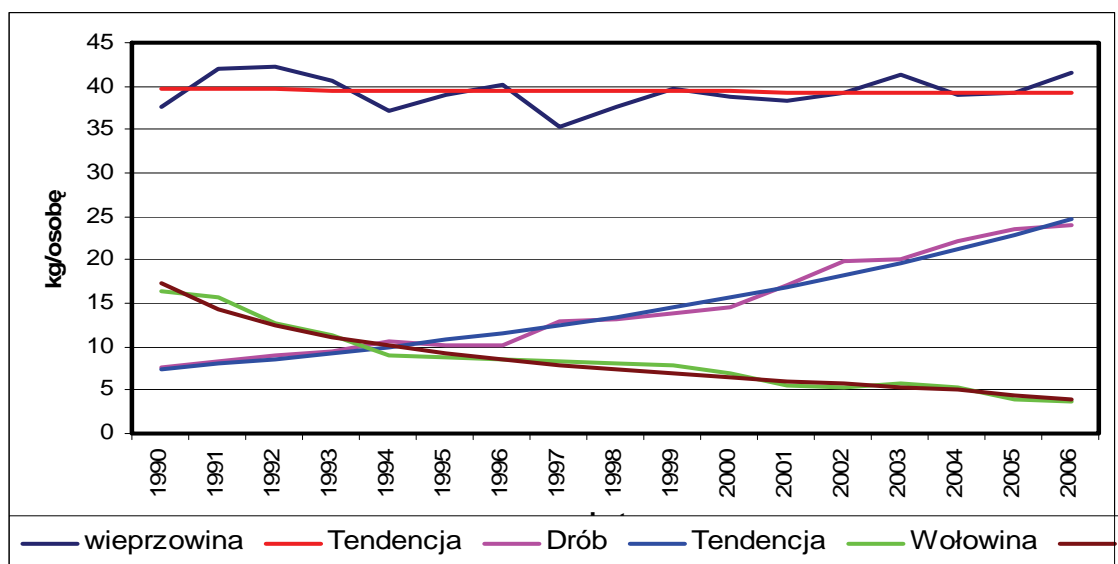
Produkcja mięsa drobiowego w Polsce rozwija się bardzo szybko. W latach 1990-2006 zwiększyła się prawie trzykrotnie. Wzrost produkcji jest szybszy niż dynamicznie rozwijająca się konsumpcja. Od 1998 roku Polska jest eksporterem netto tego mięsa (rys. 3). W 2006 roku na rynkach zagranicznych zagospodarowano prawie 20% produkcji. Podaż krajowa w 9,7% uzupełniona została importem.

2. Tendencje w konsumpcji mięsa

W poziomie spożycia mięsa w Polsce występowały różne tendencje, w zależności od rodzaju mięsa. Polski konsument jest zwolennikiem mięsa wieprzowego, które stanowi około 60%² konsumpcji mięsa ogółem. W latach 1990-2006 spożycie wieprzowiny wykazywało wahania, jednak konsumpcja pozostawała na podobnym poziomie – około 40 kg/osobę (rys. 4). W latach 1991-1997 można wyróżnić lekką tendencję spadku konsumpcji wieprzowiny – o 1,2% średniorocznie, natomiast dalsze lata charakteryzowały się 2,1% średnim tempem wzrostu.

Tendencja rosnąca wystąpiła w spożyciu drobiu. Na początku analizowanego okresu przeciętny Polak konsumował 7,6 kg drobiu, w 2006 roku – ponad trzykrotnie więcej (rys. 4). Średnioroczne tempo wzrostu w całym analizowanym okresie wyniosło 7,5%, natomiast lekkie przyspieszenie nastąpiło od 2000 roku – 9,3% średnio w roku. Odwrotną tendencję – spadkową można było zaobserwować w spożyciu wołowiny. W 1990 roku wynosiło ono 16,4 kg/osobę, a w 2006 roku – 4 kg/osobę. Można wyróżnić trzy okresy tempa spadku – do roku 1994 średnio o 11,6%, następnie lata 1995-2004 – o 4,6% i ostatnie dwa lata analizowanego okresu – średni spadek w roku o ponad 15%.

Rysunek 4. Spożycie mięsa w Polsce w latach 1990-2006 (w kg/osobę)



Źródło: Jak rys. 1.

Stosunkowo niska elastyczność zarówno cenowa, jak i dochodowa popytu na mięso i przetwory, jest przyczyną nieznacznych tylko wahań w poziomie ich spożycia. Zmiany w strukturze konsumpcji wywoływane są zazwyczaj wzglę-

² Obliczenia własne na podstawie: *Rynek wewnętrzny w 2005 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2006.

dami zdrowotnymi. Zaobserwowane tendencje występują od 1990 roku, a integracja Polski z Unią Europejską nie wpłynęła na ich zmiany. Po rozszerzeniu Wspólnoty w 2004 roku kontynuowane są w Polsce dotychczasowe tendencje w spożyciu mięsa.

Zmiany w strukturze konsumpcji mięsa polegające głównie na zastępowaniu wołowiny drobiem wynikają z relacji cen tych mięs. Spadająca konsumpcja wołowiny powodowała zmniejszanie się obsady bydła na 100 ha UR. Zdaniem prof. W. Michny jest to niekorzystny proces. Zmniejszająca się obsada bydła nie pozwala racjonalnie wykorzystywać potencjału produkcyjnego naszych użytków rolnych.

3. Powiązanie cen krajowych z cenami europejskimi

Wejście Polski do UE zmieniło warunki ekonomiczne funkcjonowania poszczególnych sektorów. Brak barier celnych pozwala na swobodny przepływ towarów między poszczególnymi rynkami lokalnymi. Stwarza to możliwości zaopatrywania się przedsiębiorstw w surowiec z tych rynków, na których ceny są najniższe. Przy braku barier handlowych struktura cen na wyodrębnionych rynkach lokalnych kształtowana jest w zależności od układu kosztów transakcyjnych. Prowadzi to także do wyrównywania się cen na różnych rynkach. Problemy te nie są w Polsce przedmiotem szerszych badań. Wstępne wyniki badań z rynku trzody chlewnej wskazują, że³:

- wyraźne jest stopniowe dochodzenie do coraz większej współzależności i coraz większej konwergencji cykli świńskich w Polsce w stosunku do cykli w Danii i Niemczech,
- przed wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej zmiany cykliczne w naszym kraju były opóźnione średnio o trzy miesiące w stosunku do analogicznych wahań na rynku niemieckim i duńskim; obecnie wahania te mają charakter niemal natychmiastowy,
- ceny w Polsce są pod dużą presją eksportowych cen wieprzowiny duńskiej,
- nastąpił znaczny wzrost krótkookresowych powiązań cenowych polsko-duńskich i polsko-niemieckich,
- krótkookresowe impulsy cenowe przebiegają od rynku niemieckiego do duńskiego i od polskiego do duńskiego.

³ M. Hamulczuk, *Powiązania cen wieprzowiny pomiędzy rynkiem polskim, duńskim i niemieckim*, [w:] *Rolnictwo i gospodarka żywnościowa Polski w ramach Unii Europejskiej. Problemy rolnictwa światowego*, T. XVII, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.

W trakcie dyskusji wskazano także przyczynę wahań cyklicznych, którą jest niestabilność opłacalności chowu trzody chlewnej, powodowana fluktuacją cen pasz. Relacje cen żywca do cen zbóż i pasz zmieniają się w poszczególnych krajach. Wymaga to ciągłej obserwacji i analiz niezbędnych do trafnego przewidywania i oceny tendencji rynkowych.

Coraz większa wymiana handlowa między Polską a innymi krajami europejskimi wymaga także rozwoju badań dotyczących krótko- i długookresowych zależności cen na rynkach poszczególnych towarów i ich grup. Wynika to także z tego, że rynek europejski staje się dla polskiego handlu mięsem i jego produktami dominującym miejscem zaopatrzenia i zbytu. W 2006 roku na rynek UE-27 skierowanych było ponad 83% eksportu żywych zwierząt, 83% eksportu mięsa czerwonego, 92,8% eksportu mięsa drobiowego, a z tego obszaru pochodziło 98,4% importu żywych zwierząt, 98,7% importu mięsa czerwonego, prawie 91% importu mięsa drobiowego. W latach 2003-2006 duża dynamika eksportu mięsa wynikała z przewag konkurencyjnych głównie o charakterze kosztowo-cenowym. W miarę wyrównywania się cen coraz większego znaczenia nabierają pozacenowe czynniki konkurencyjności. Analiza czynników konkurencyjności jest ważnym zagadnieniem oceny kierunków i tempa handlu zagranicznego artykułami rolno-żywnościowymi.

4. Transmisja cen w poszczególnych ogniwach łańcucha marketingowego

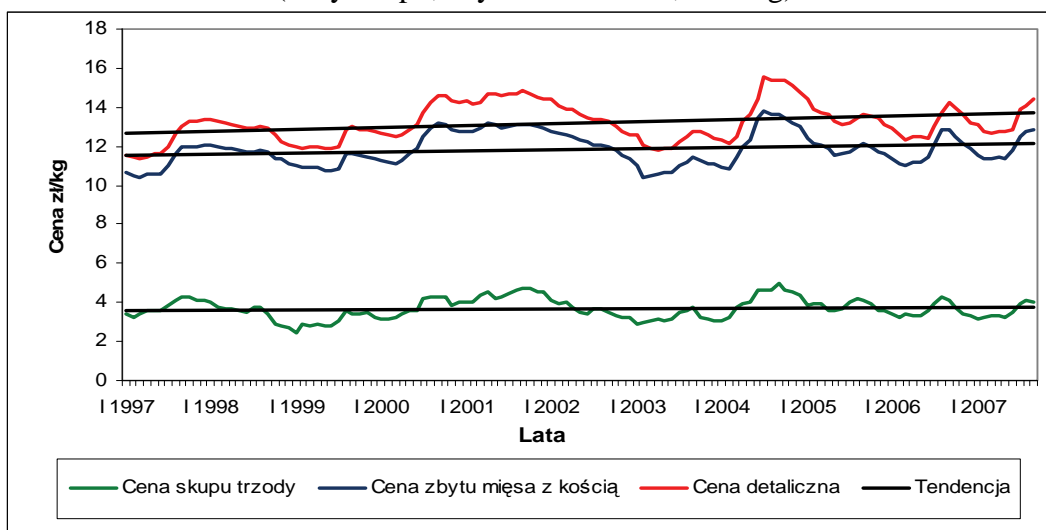
Transmisja cen jest zróżnicowana w zależności od rodzaju mięsa i produktu oraz okresu analizy (rys. 5-8). W krótkich i średnich okresach ceny detaliczne charakteryzują się silną krótkookresową reakcją na zmiany cen zbytu. Te z kolei słabiej reagują na zmiany cen żywca. Ceny detaliczne silniej reagują na wzrosty cen zbytu niż ich spadki. W długich okresach zaobserwowano tendencje wzrostową cen detalicznych i zbytu większości produktów mięsnych i stacjonarny charakter cen skupu żywca wieprzowego i drobiu.

Wstąpienie Polski do UE i możliwości zbytu wołowiny na rynku europejskim spowodowały wzrost cen żywca wołowego (rys. 8), cen zbytu i detalicznych. Wzrost cen zbytu i detalicznych jest szybszy niż cen żywca.

W latach 1997-2007 nominalna cena skupu żywca wieprzowego wzrosła o 0,18 zł/kg, a:

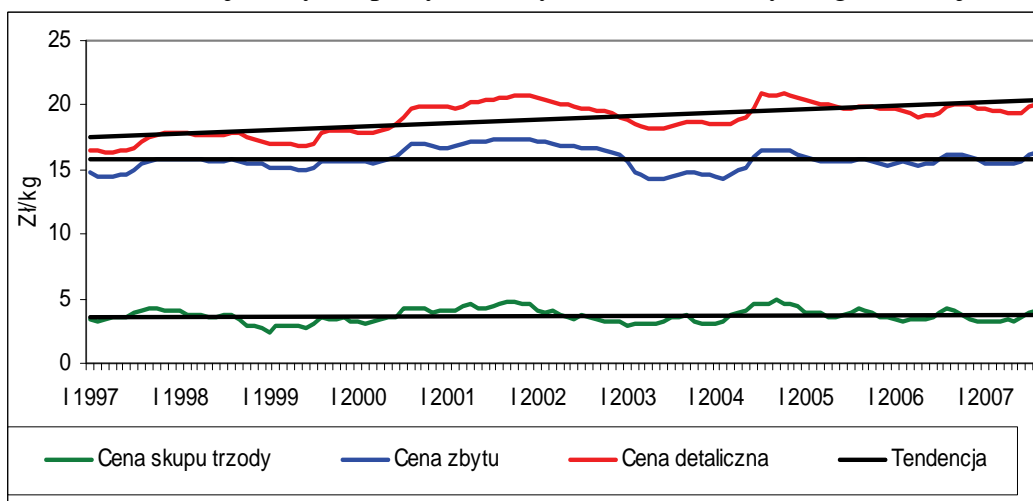
- cena zbytu mięsa i cena detaliczna o 0,90 zł/kg (rys. 5),
- cena zbytu szynki gotowanej wzrosła o 0,13 zł/kg, a cena detaliczna o 2,82 zł/kg (rys. 6),
- cena zbytu boczku wzrosła o 1,79 zł/kg, a detaliczna o 3,25 zł/kg (rys. 7).

Rysunek 5. Tendencje cen na rynku mięsa wieprzowego
(ceny skupu, zbytu i detaliczne, w zł/kg)



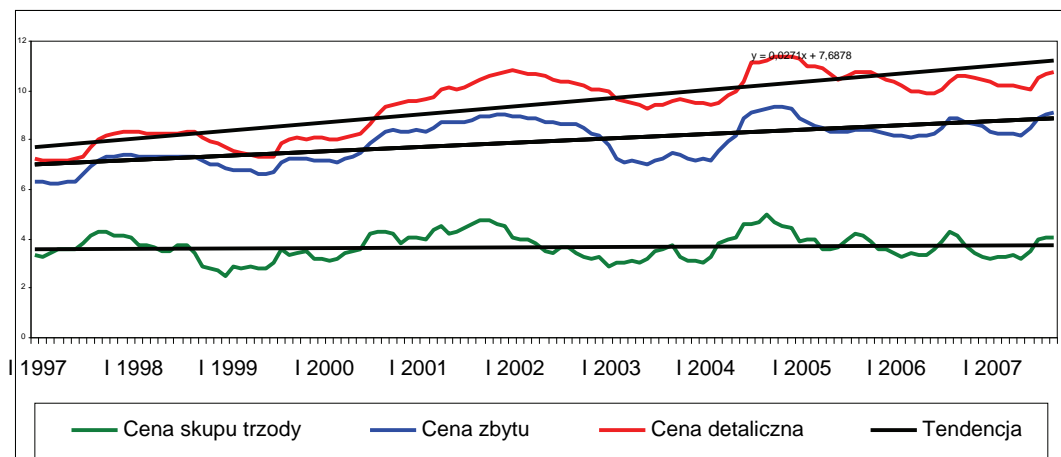
Źródło: Obliczenia na podstawie danych GUS.

Rysunek 6. Tendencje ceny skupu żywca, zbytu i detaliczne szynki gotowanej (w zł/kg)



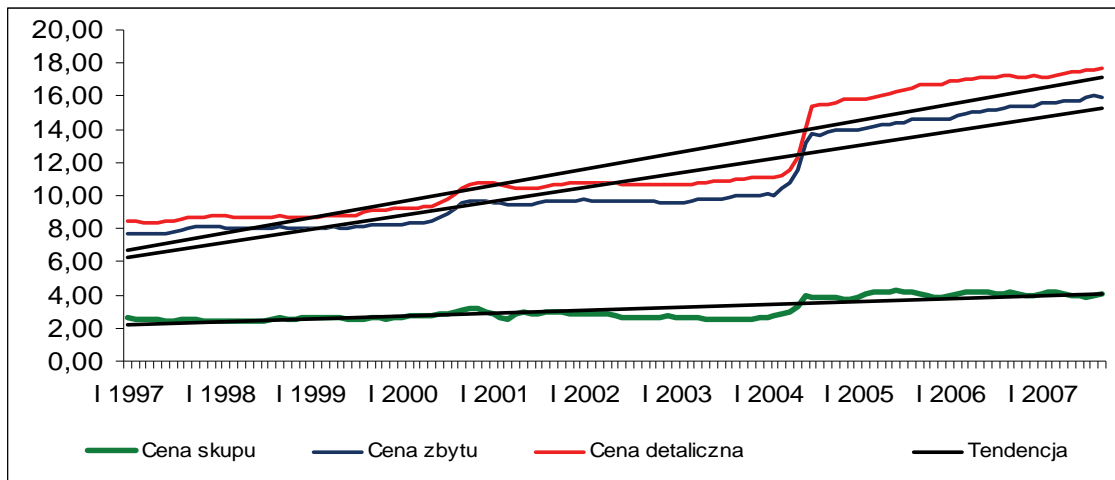
Źródło: Jak rys. 5.

Rysunek 7. Tendencje cen skupu żywca, zbytu i detaliczne boczku (w zł/kg)



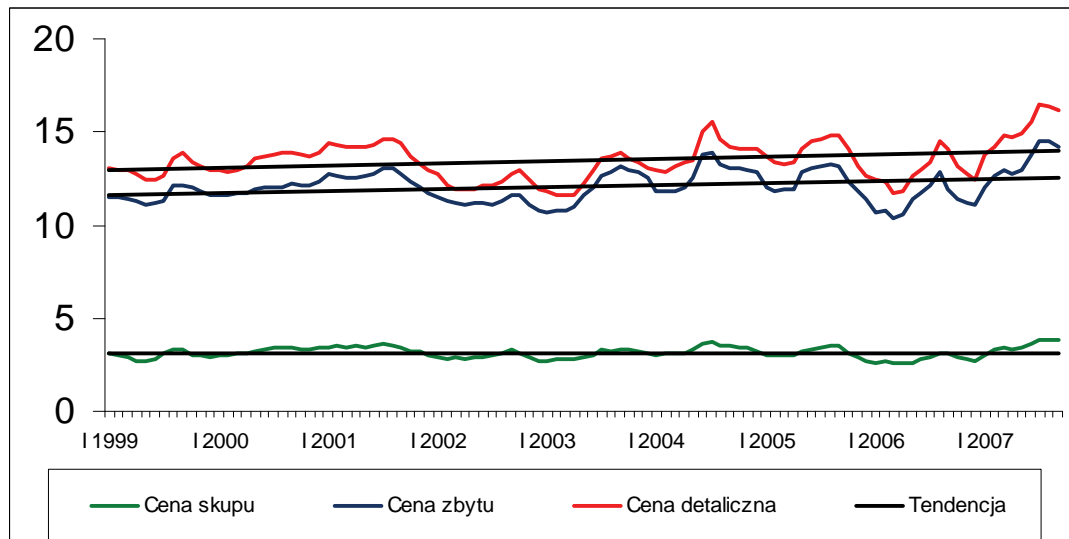
Źródło: Jak rys. 5.

Rysunek 8. Tendencje cen skupu żywca wołowego, zbytu i detaliczne wołowiny (w zł/kg)



Źródło: Jak rys. 5.

Rysunek 9. Tendencje cen skupu drobiu, zbytu i detaliczne piersi z kurczaka (w zł/kg)



Źródło: Jak rys. 5.

W tym samym okresie cena skupu żywca wołowego wzrosła o 1,76 zł/kg, cena zbytu wołowiny o 9,9 zł/kg, a cena detaliczna o 11,1 zł/kg (rys. 8). Na rynku mięsa drobiowego, ceny skupu drobiu wzrosły o 0,04 zł/kg, zbytu piersi z kurczęcia o 0,82 zł/kg, a ich cena detaliczna o 0,96 zł/kg (rys. 9).

Zróżnicowane tempo zmian cen w różnych ogniwach łańcucha marketingowego wymaga badań ekonomiki działalności podmiotów gospodarczych i oceny skutków takich kierunków rozwoju w skali mikro i makroekonomicznej. Szybszy wzrost cen zbytu i detalicznych niż cen surowca rolniczego prowadzi w długim okresie do realnego spadku cen rolniczych. Ma to ekonomiczne konsekwencje w kształtowaniu dochodów z produkcji rolniczej. Jest to podstawą rozwoju interwencjonizmu rynkowego i różnych form polityki rolnej mającej na celu wsparcie dochodowe rolnictwa.

dr Wiesław Zapędowski

Stałe przedstawicielstwo RP
przy Światowej Organizacji Handlu w Genewie

GRUPA III

Podstawą do dyskusji uczestników anglojęzycznej grupy roboczej, zorganizowanej w ramach konferencji, były referaty prof. dr. hab. Romana Urbana „Konkurencyjność polskich producentów żywności po wejściu Polski do UE” oraz dr hab. Jadwigi Seremak-Bulge „Ewolucja rynku mięsnego i jej wpływ na transmisję cen”. Dyskusja koncentrowała się na następujących zagadnieniach: ocena obecnego stanu polskiego sektora rolno-spożywczego, przyczyny utrzymania wysokiej konkurencyjności po wejściu Polski do Unii Europejskiej i czynniki, które mogą mieć wpływ na zmianę warunków konkurencji i tym samym na rozwój tego sektora w przyszłości.

1. Źródła sukcesu polskich producentów żywności na rynku Unii Europejskiej

Przedstawione w referacie prof. R. Urbana wskaźniki opisujące konkurencyjność polskiego rolnictwa ukazują pozytywny obraz i pozwalają na stwierdzenie, że polscy producenci żywności mają dobrą pozycję na rynku Unii Europejskiej. Wyniki handlu wewnątrz UE pokazują jednoznacznie, że okres po akcesji charakteryzował się wysoką dynamiką wzrostu eksportu. Według tych danych, w latach 2003-2007 eksport do UE-15 wzrósł o ponad 185%, a do nowych członków o ponad 216%. Zniesienie barier celnych i innych ograniczeń zawsze powoduje intensyfikację obrotów handlowych, ale podobnych wyników nie zdołano osiągnąć w innych krajach wstępujących razem z Polską do UE.

Na czym więc opiera się przewaga konkurencyjna polskiego rolnictwa? Czy jest ona efektem wcześniejszych działań dostosowawczych, czy opiera się jedynie na przewagach komparatywnych, a może zawdzięczać ją należy pomocy finansowej w ramach unijnych programów? Dobrym punktem wyjściowym do dyskusji nad stanem polskiego rynku były przedstawione wyniki ankiet przeprowadzonych wśród przedsiębiorców. Wskazują one, że sami przedsiębiorcy źródło sukcesów widzą w swojej zdolności do dostosowania się do wymogów rynku Unii Europejskiej. Podkreślają też zdolność do zapewnienia wysokiej jakości i bezpieczeństwa swoich produktów jako na najważniejsze elementy, które zdecydowały o sukcesie. Uczestnicy dyskusji podzielali opinię, że źródło sukcesu polskiego eksportu tkwi w sile przemysłu przetwórczego. Niektóre cechy, takie

jak zdolność do elastycznej reakcji na warunki handlu i możliwości dostosowania się do wymogów rynku, polscy przedsiębiorcy rozwinęli w okresie poprzedzającym akcesję. Proces ten wspomagany był zarówno przez czynniki zewnętrzne, jak i zmiany zachodzące na rynku wewnętrznym.

Od 1995 roku, w wyniku zakończenia negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT rozpoczęła się stopniowa liberalizacja dostępu do rynków rolnych w krajach rozwiniętych. Dodatkowo nastąpiło też częściowe otwarcie najbliższych nam rynków w ramach porozumień o wolnym handlu z UE oraz w ramach CEFTA. Tak więc, już w połowie lat dziewięćdziesiątych polscy eksporterzy uzyskali możliwość stopniowego zwiększania eksportu. Należy jednak zauważyć, że ze względu na bardzo ograniczony zakres produktów objętych tymi porozumieniami nie wszyscy producenci mogli z tych możliwości korzystać. Dodatkowy problem stanowiły skomplikowane zasady liberalizujące dostęp do rynku, szczególnie w przypadku CEFTA i stosowane środki ochronne.

Z drugiej strony, producenci musieli też reagować na zmniejszającą się ochronę polskiego rynku i dostosować się do zmian, które na nim zachodziły. Dotyczyło to głównie zwiększających się wymogów w zakresie jakości i marketingu. Wpływ importowanych produktów był szczególnie widoczny na polskim rynku w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. W przypadku rynku mięsa, dopiero od 1995 roku odnotowano stałą nadwyżkę eksportu nad importem. Przemiany systemowe spowodowały również zwiększoną aktywność przedsiębiorców, napływ inwestycji i w konsekwencji wzrost konkurencji.

Wydaje się, że uprawnione jest stwierdzenie, że pierwszy impuls, w początkowym okresie transformacji, wymuszający przemiany w przemyśle rolno-spożywczym pochodził z rynku wewnętrznego. Troska o utrzymanie się na rynku wewnętrznym była głównym motorem zmian w przemyśle przetwórczym.

2. Czynniki wpływające na konkurencyjność polskich przedsiębiorców

Dyskusja koncentrowała się na trzech obszarach: relacjach cenowych, bezpieczeństwie żywnościowym i jakości produktów oraz na warunkach handlu. Najważniejszym czynnikiem wpływającym na sytuację na rynku, zarówno w początkowym okresie transformacji, jak i obecnie, są utrzymujące się przewagi cenowe polskich producentów. Według ankiet ponad 65% przedsiębiorców oceniło, że produkują taniej niż konkurenci z pozostałych krajów UE. Właśnie w niższych kosztach produkcji należy upatrywać źródła tych przewag, co potwierdzają przedstawione relacje cen skupu na rynku mięsa wieprzowego. Wynika z nich, że na rynku polskim w latach 1998-2004 ceny skupu żywca wieprzowego

były niższe niż w Danii i w Niemczech. Od 2004 roku nastąpiło jednak wyrównanie tych cen w Polsce i w Danii, a w początku 2007 roku przemysł polski ponosił już wyższe koszty zakupu surowca.

Podobną ewolucję cen można zauważyć na rynku mleka. Średnia cena mleka dla producentów w Polsce w 2003 roku kształtowała się poniżej 17 euro/100 kg, a już w latach 2004-2007 wzrosła od 22,24 do 28,88 euro/100 kg. Porównanie cen mleka w Polsce z innymi krajami UE pokazuje, że w 2007 roku cena w Polsce była wyższa już nie tylko od cen płaconych w Bułgarii i Rumunii, ale również od cen na Węgrzech i Słowacji. Polscy producenci nadal są konkurencyjni na rynku UE, ale muszą brać pod uwagę, że nie tylko ceny surowców się wyrównują. W szybkim tempie wzrósł koszt energii, a tendencje wzrostowe utrzymują się również na rynku ziemi i na rynku pracy.

Tabela 1. Ceny mleka dla producentów (w euro/100 kg)

Rok	Polska	Bawaria	Rumunia	Bułgaria	Słowacja	Węgry
2004	22,24	27,98	15,28	19,08	23,19	24,98
2005	24,90	27,90	17,63	20,51	24,81	25,93
2006	25,42	27,52	19,02	21,03	25,26	24,22
2007	28,88	32,43	22,33	24,19	28,74	27,86

Źródło: CLAL.

Eksport ma dla sektora mleczarskiego podstawowe znaczenie. Najwięksi producenci eksportują 80% swoich wyrobów. Dane dotyczące eksportu pokazują, że po załamaniu się dynamiki wzrostu w 2006 roku, nastąpił powrót do tendencji wzrostowej w 2007 roku. Nadal utrzymuje się duże uzależnienie od rynku UE jako głównego kierunku eksportu, w 2006 roku na rynek unijny skierowano aż 83% eksportu ogółem.

Dyskusja nad rozwojem sytuacji na rynku mięsa i mleka wykazała, że podstawowe znaczenie dla dalszych badań ma przyjęcie jednolitej, dla wszystkich krajów UE, metody oceny efektywności przemysłu. Metoda ta powinna uwzględnić również warunki funkcjonowania przemysłu wynikające z regulacji krajowych UE-27. Wniosek ten jest również słuszny w odniesieniu do innych rynków, a znaczenie takich badań z pewnością jest doceniane przez polskich przedsiębiorców, którzy według wyników ankiet uznali niższe koszty produkcji za główny (76% wskazań) czynnik stymulujący rozwój eksportu.

Drugim oprócz konkurencyjnej ceny warunkiem funkcjonowania na rynku jest zachowanie wysokich norm zdrowotnych i jakościowych oferowanego

produktu. Dla polskich producentów, dostosowanie się do unijnych przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych wiązało się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów. Większość obaw związanych z akcesją Polski do UE wiązała się z problemem finansowania potrzebnych na ten cel inwestycji. Oceniano, że ograniczone możliwości finansowe przedsiębiorstw nie pozwolą na przeprowadzenie modernizacji i dużą uwagę przywiązywano do zapewnienia możliwości pokrycia części wydatków ze środków Unii Europejskiej. Dlatego też, z pewnym zaskoczeniem przyjęto, zamieszczoną w materiałach konferencyjnych, opinię przedsiębiorców o znaczeniu unijnych funduszy. W przytaczanych powyżej ankietach jedynie 6% respondentów wymieniło dostęp do funduszy unijnych jako sukces. Dysponując jedynie danymi rozliczonego programu SAPARD można stwierdzić, że na poprawę przetwórstwa i marketingu wydano 280,5 mln euro, a na modernizację gospodarstw rolnych 128 mln euro. Nie są to z pewnością kwoty olbrzymie, ale z drugiej strony trudno je pominąć, zwłaszcza że służyły m.in. do finansowania działań związanych z wprowadzaniem standardów unijnych, co było warunkiem podstawowym dla rozwoju eksportu.

Wydaje się, że są dwa wytłumaczenia takiego postrzegania wsparcia finansowego Unii Europejskiej. Po pierwsze przedsiębiorcy mogą postrzegać dostęp do tych środków jako jedynie instrument do osiągnięcia sukcesu w prowadzeniu przedsiębiorstwa i to instrument nie najważniejszy w osiągnięciu tego sukcesu. Po drugie, środki unijne postrzegane są często jako pewna rekompensata za otwarcie się polskiego rynku na konkurencję ze strony przedsiębiorców ze „starej Unii”, którzy przez wiele lat korzystali z pomocy niedostępnej w Polsce.

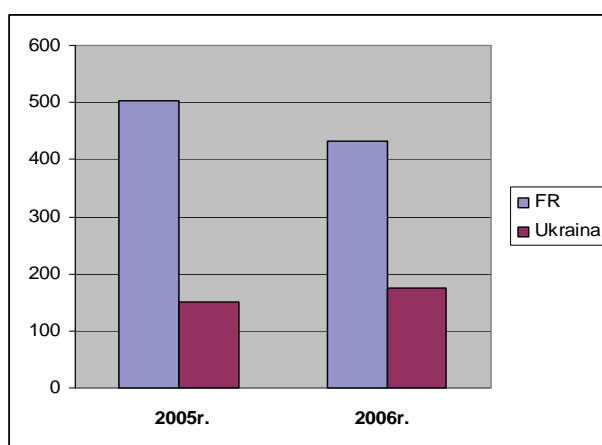
Uczestnicy dyskusji zwrócili też uwagę na bardzo dużą rolę, jaką odegrały w procesie modernizacji bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Porównując sytuację Polski, Węgier i Czech wskazywano, że po akcesji do UE nastąpiła zmiana kierunku przepływu inwestycji i większość z nich trafiała do Polski. Dane UNCTAD wskazują, że poziom wszystkich inwestycji zagranicznych napływających do Węgier i Czech w 2006 roku był znacznie mniejszy niż w roku poprzednim, a kierowanych do Polski był prawie dwa razy większy. Należy jednak zauważyć, że jeżeli chodzi o inwestycje kierowane do przetwórstwa rolno-spożywczego to w 2005 roku Polska zyskała 406 mln euro, a w 2006 roku już tylko 310 mln euro (dane NBP). Nadal jednak branża ta była na drugim miejscu w przemyśle przetwórczym z udziałem 5,1% ogółu inwestycji.

Trzecim omawianym czynnikiem były warunki handlu określające dostęp do rynków zewnętrznych dla polskich producentów, a także dostęp do rynku polskiego dla konkurencji zagranicznej. Jak już wspomniano, w okresie przed akcesją, rola częściowej liberalizacji handlu z UE i z krajami CEFTA nie miała

dużego znaczenia dla polskich producentów żywności. Sytuacja zmieniła się radykalnie wraz z akcesją. Zniesienie cła i ograniczeń pozacelnych było wskazane przez 73% ankietowanych producentów jako główny czynnik wzrostu eksportu. Wpływ liberalizacji był największy na rynkach, które wcześniej były najbardziej chronione, takich jak rynek mięsa, mleka oraz częściowo owoców i warzyw. Zniesienie barier administracyjnych wyzwoliło również inicjatywę ogromnej rzeszy pośredników i dostawców, którzy na własną rękę rozpoczęli penetrację otwierających się rynków. Nowe warunki zapewniały stabilność i pozwalały na uwzględnienie rozwoju eksportu w planach inwestycyjnych firm. Polskie produkty zaczęły również wchodzić w łańcuch zaopatrzeniowy wielkich sieci handlowych poza terenem Polski. Proces ten jednak nadal jest powolny, a trudne warunki stawiane dostawcom są uważane nadal za przeszkodę dla rozwoju eksportu tą drogą. W niewielkim stopniu wykorzystuje się też możliwości eksportu przez zagraniczne giełdy towarowe.

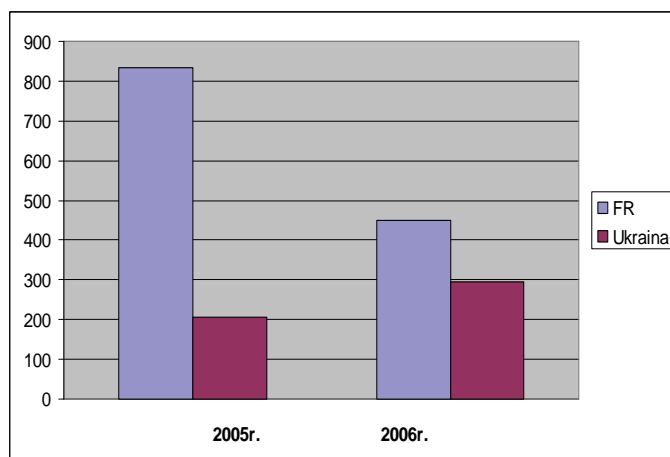
W czasie dyskusji podkreślano, że chociaż kraje UE wyznaczają główny kierunek polskiego eksportu to jednak nie należy zapominać o rynkach wschodnich, szczególnie o rynku Federacji Rosyjskiej. Rynek rosyjski rozwija się dynamicznie i charakteryzuje się wzrostem zapotrzebowania na produkty przetworzone o wysokiej jakości. Polskie produkty mogą z pewnością konkurować na tym rynku tak samo dobrze jak na rynku Unii Europejskiej. Jednak w ostatnim okresie decydujące znaczenie dla rozwoju handlu w tym kierunku miały zakazy importu wprowadzone przez władze rosyjskie i ukraińskie na polskie produkty pochodzenia zwierzęcego i roślinnego.

Rysunek 1. Polski eksport żywności i produktów rolnych do Federacji Rosyjskiej i na Ukrainę (w mln euro)



Źródło: Dane EUROSTAT.

Rysunek 2. Polski eksport żywności i produktów rolnych do Federacji Rosyjskiej i na Ukrainę
(w tys. ton)



Źródło: Dane EUROSTAT.

Tabela 2. Najważniejsze produkty w eksporcie UE-27 i Polski do Federacji Rosyjskiej

Miejsce produktu na liście eksportowej UE-27	Miejsce produktu na liście eksportowej Polski	Produkt	Eksport UE-27 do Federacji Rosyjskiej w 2007 roku w mln euro	Eksport Polski do Federacji Rosyjskiej w 2007 roku w mln euro
1	9	sery	400	16,1
2	68	mięso wieprzowe	356	0,1
3	51	wino	312	0,47
4	66	alkohol etylowy, wódki, likiery	280	0,12
5	13	jabłka, gruszki	279	10
6	5	preparaty żywnościowe	266	23,1
7	18	karma dla zwierząt	248	8,3
8	19	inne warzywa konserwowane ^a	155	16,3
9	43	kwiaty cięte	143	1,0
10	1	czekolada i wyroby czekoladowe	137	58,7
17	4	pieczywo, ciasta	90	23,9
25	2	wyroby cukiernicze	69	37,3
47	3	warzywa mrożone	33,2	31,1
37	6	mrożone warzywa konserwowane ^b	39,4	21,4
30	7	owoce i orzechy konserwowane ^c	50,4	17,8
11	8	ekstrakty i esencje kawy i herbaty	133	17,5
16	11	sosy i preparaty, musztarda	92,8	15,4

^a poz. HS 2005, ^b poz. HS 2004, ^c poz. HS 2008

Źródło: EUROSTAT.

Nastąpiło załamanie dynamiki eksportu i znaczne zmiany w jego strukturze. Należy jednak zauważyć, że spadek wielkości eksportu do Federacji Rosyjskiej był stosunkowo większy niż spadek jego wartości. Eksport mięsa wieprzowego, jabłek czy kwiatów został zastąpiony produktami przetworzonymi. Ciekawe wyniki daje porównanie eksportu Polski i UE-27 na rynek rosyjski. W tabeli 2 zestawiono najważniejsze (w ujęciu wartościowym) dla UE-27 i Polski produkty w eksporcie do Federacji Rosyjskiej. Lista zawiera po dziesięć produktów, których wartość eksportu była najwyższa. Tylko trzy produkty (sery, preparaty żywnościowe, czekolada wraz z wyrobami czekoladowymi) znajdują się w pierwszej dziesiątce na obu listach.

Wynik Polski jest z pewnością zakłócony w przypadku wieprzowiny i jabłek, ale zwraca uwagę wysoka pozycja na polskiej liście warzyw mrożonych i konserwowanych. Z drugiej strony z pewnością zaskakuje niewielki udział polskich wyrobów alkoholowych w eksporcie UE. Na obu listach przeważają produkty przetworzone, a pierwsze miejsce na polskiej liście czekolady i wyrobów czekoladowych (39,4% eksportu UE-27 na rynek Federacji Rosyjskiej) i również wysoki udział ciast i wyrobów cukierniczych świadczy o mocnej pozycji tego przemysłu. Jednak najwyższy udział w eksporcie unijnym mają warzywa mrożone i konserwowane. Wysoki udział w eksporcie UE-27 do Federacji Rosyjskiej świadczy też dobrze o możliwościach konkurencyjności z innymi producentami Unii na rynkach trzecich.

Na podstawie tych danych można stwierdzić, że dobre rezultaty osiągają te sektory, w których nastąpiły największe zmiany w kierunku modernizacji i wprowadzenia nowoczesnych technologii (jeszcze raz podkreślić trzeba, że szczególnie wyniki sektora mięsnego były zniekształcone przez ograniczenia administracyjne). Z innych czynników wspomagających eksport tych produktów, należy wymienić: niższe ceny produktów podstawowych i bliskość rynku rosyjskiego.

3. Proces liberalizacji handlu światowego i jego wpływ na warunki konkurencji dla polskich producentów w przyszłości

Kolejne pytanie, które stawiano w czasie konferencji było związane z rozwojem sytuacji na rynku UE w świetle negocjacji prowadzonych w Światowej Organizacji Handlu. Podzielano opinię, że negocjacje te będą miały duży wpływ na kształtowanie się warunków konkurencji. Toczą się w trzech obszarach: dostępu do rynku, wsparcia wewnętrznego producentów i konkurencji w eksporcie. Mandat negocjacyjny Komisji Europejskiej nie zezwala wprawdzie na prowadzenie negocjacji w sposób, który w efekcie końcowym mógłby zagrozić obecnemu kształtowi Wspólnej Polityki Rolnej, ale oczekuje się, że Unia Europejska

znacznie obniży swój poziom ochrony rynku. Dla polskich eksporterów oznacza to dodatkową konkurencję szczególnie w sektorach najbardziej do tej pory chronionych. Liberalizacja handlu będzie wielowymiarowa. Nie ograniczy się jedynie do redukcji stawek celnych, ale też zmieni ich strukturę i uprości system administrowania kwotami taryfowymi.

Obecnie negocjacje toczą się na bazie propozycji Ambasadora Falconera, który zaproponował szereg możliwych rozwiązań. W tych ramach Członkowie WTO powinni znaleźć porozumienie. Zgodnie z praktyką negocjacyjną, można przypuszczać, że porozumienie to osiągnięte będzie gdzieś w środku proponowanych obecnie rozwiązań.

Tabela 3. Przewidywana redukcja stawek celnych w UE w wyniku negocjacji WTO

Obecna wysokość stawki celnej	Poniżej 20%	20-50%	50-75%	Powyżej 75%
Przewidywana redukcja	50%	57,5%	63,5%	69,5%

Elementem łagodzącym przedstawioną powyżej formułę redukcji ceł będzie specjalne rozwiązanie przewidziane dla niewielkiej grupy produktów uznanych za wrażliwe (od 60 do 120 linii taryfowych). W przypadku tych produktów można będzie zmniejszyć redukcję ceł nawet o 2/3. Odstępstwo to będzie miało jednak swoją cenę w formie kontyngentów taryfowych o bardzo niskim ciele, które trzeba będzie otworzyć dla produktów wrażliwych. Wielkość tych kontyngentów wyznaczona będzie prawdopodobnie jako 3% konsumpcji. Odwrotne działanie podjęte zostanie w przypadku stwierdzenia zjawiska eskalacji taryf. Będzie wtedy zastosowana dodatkowa redukcja (w stosunku do tej przewidywanej w formule). Dotyczyć będzie produktów przetworzonych w przypadku, gdy różnica w stawce celnej między tymi produktami a odpowiednimi produktami podstawowymi wynosić będzie więcej niż 5 punktów procentowych.

Zasadnicza różnica między liberalizacją proponowaną w obecnej rundzie negocjacji a ostatnią rundą (Rundą Urugwajską) polega na wyeliminowaniu możliwości wyboru skali redukcji ceł w zależności od produktu. Tym razem liberalizacja dotknie wszystkie sektory i wszystkie produkty: podstawowe i przetworzone, a największy efekt przyniesie dla rynków mięsa i produktów mleczarstwa. Można przypuszczać, że w odróżnieniu od rozczarowujących efektów, jakie przyniosła Runda Urugwajska otwarcie rynków w wyniku tej rundy będzie realne. Z punktu widzenia konsumentów oczekiwać należy korzystnych zjawisk, to znaczy spadku cen i poszerzenia oferty. Z punktu widzenia producentów unijnych ocena może zależeć od możliwości elastycznego reagowania na wzrost konkurencji i od możliwości dywersyfikacji rynków zbytu.

Oczekiwanym efektem liberalizacji na rynku UE będzie spadek cen. Dla producentów mięsa i mleka z pewnością stworzą one trudną sytuację, której prawdopodobnie nie poprawi lepszy dostęp do rynków trzecich. Stanie się tak, co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, chociaż wymogi liberalizacji dostępu do rynku dotyczyć będą wszystkich Członków WTO to jednak skala otwarcia rynków w innych krajach będzie znacznie mniejsza. W przypadku krajów rozwijających się istnieje szereg wyjątków, które umożliwią utrzymanie obecnego poziomu protekcji. Dlatego, między innymi perspektywicznie, o dużym potencjale wzrostu importu żywności rynki Chin i Indii nadal będą chronione w przypadku najważniejszych produktów.

Po drugie Unia Europejska będzie musiała wyeliminować subsydia eksportowe. Przewidywany kalendarz zakłada stopniową redukcję i całkowitą eliminację od 2013 roku. Można, co prawda przewidywać, że wysokie ceny żywności na rynku światowym będą się utrzymywać i przy spadku cen w UE subsydia te nie będą potrzebne, jednak do tej pory były one wykorzystywane jako wsparcie dla unijnego eksportu. Po trzecie, i to jest z pewnością najważniejsze, zdecydowana większość handlu generowanego przez producentów unijnych odbywa się na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej (tab. 4).

Tabela 4. Eksport produktów rolnych wybranych krajów UE w 2006 roku (w mld euro)

Wyszczególnienie	Holandia	Francja	Niemcy	Belgia i Luksemburg	Hiszpania	Włochy	Wielka Brytania	Polska	Irlandia
Eksport wewnątrz UE	42,0	29,2	31,6	19,6	17,5	14,6	9,8	6,0	5,8
Eksport poza UE	9,1	13,59	7,49	3,17	3,93	6,69	5,45	1,76	1,81

Źródło: EUROSTAT.

W eksporcie wewnętrznym i zewnętrznym najważniejsze w ujęciu wartościowym są produkty przetworzone. Pierwsze miejsce na liście produktów eksportowanych poza UE zajmują: alkohole, preparaty żywnościowe, sery, mięso wieprzowe, cukier, pszenica, pieczywo cukiernicze, czekolada, wody mineralne, wyroby tytoniowe i mleko. W handlu wewnątrz UE na pierwszym miejscu są: sery, mięso wieprzowe, wino, pieczywo cukiernicze, mięso wołowe, wyroby tytoniowe, czekolada, pasze, preparaty żywnościowe, wody mineralne i mięso drobiowe. Z tego zestawienia można wyodrębnić trzy grupy produktów: mięso, produkty mleczarstwa i cukier oraz wyroby przemysłu cukierniczego. Główne

koncesje UE w tych produktach będą polegały na otwarciu dużych, w stosunku do obecnych, kontyngentów dostępu do rynku. Z nowego dostępu do rynku skorzystają w pierwszym rzędzie dotychczasowi eksporterzy mięsa wołowego: Brazylia, Argentyna i Urugwaj, mięsa wieprzowego: Chile, USA, Australia oraz mięsa drobiowego: Brazylia, Chile i Argentyna.

W przypadku artykułów mleczarstwa otwarcie rynku zbiegnie się prawdopodobnie z gruntowną zmianą Wspólnej Polityki Rolnej w tym sektorze, polegającą m.in. na eliminacji limitów produkcji. Zapowiedź takich zmian przedstawiła już Pani Komisarz Mariann Fischer Boel. Będą one wprowadzane stopniowo, ale wraz ze wzrostem konkurencji z zewnątrz doprowadzą do przesunięcia produkcji mleka do tych krajów UE, które będą w stanie produkować je najtaniej. Polska ma obecnie szóstą, co do wielkości kwotę w UE, ale jest ona nieproporcjonalnie mała w stosunku do możliwości produkcji i w stosunku do kwot Niemiec i Francji. Likwidacja kwot stanowiłaby pozytywny impuls rozwoju zarówno dla produkcji mleka, jak i jego przetworów. Sytuacja producentów cukru jest nieco inna. Wprowadzona niedawno reforma rynku cukru nie spowodowała spodziewanej redukcji produkcji. Dlatego dla cukrowni najważniejsza jest teraz właściwa ocena efektu przyszłej liberalizacji. Podejmując teraz ewentualne decyzje o braku możliwości konkurowania i o rezygnacji z produkcji zyskują one pomoc restrukturyzacyjną, która w późniejszym okresie nie będzie dostępna. Z kolei przedstawiciele przemysłu cukrowniczego liczą na spadek cen cukru i w efekcie na poprawę opłacalności produkcji swoich wyrobów. Zarówno cena cukru, jak i jego dostępność będzie jednak uzależniona w dużej mierze od rozwoju sytuacji na rynku paliwowym.

Z myślą o przemyśle przetwórczym, Komisja Europejska wysuwa w negocjacjach szereg postulatów ofensywnych. Wśród najważniejszych są: żądania dotyczące likwidacji monopoli eksportowych i ceł eksportowych. Celem KE jest zapewnienie stabilnych i przewidywalnych warunków importu produktów podstawowych. Ocenia się bowiem, że uzależnienie europejskiego przetwórstwa od dostaw spoza UE będzie coraz większe. Negocjacje te nie przynoszą jednak spodziewanych efektów i chociaż prawdopodobnie ograniczone zostaną prawa monopoli to utrzymana zostanie możliwość nakładania ceł eksportowych.

Kolejnym obszarem negocjacji, w którym KE napotyka zdecydowany opór są problemy związane z oznaczeniami geograficznymi. Sądząc po dotychczasowym postępie rozmów, nie należy spodziewać się wyniku pozwalającego na ochronę regionalnych nazw europejskich produktów. Wraz z redukcją barier celnych wzrastać będzie również rola innych regulacji, w tym dotyczących bezpieczeństwa żywności. Należy podkreślić, że negocjacje WTO nie zmieniają

obecnych zasad kontroli i dopuszczania produktów rolnych na poszczególne rynki. Utrzymanie wysokich, jednakowych dla produktów unijnych i produktów importowanych standardów ochrony zdrowia może, chociaż w części, zapewnić równe warunki konkurencji. Ma to również znaczenie ze względu na konieczność zapewnienia wysokiej ochrony konsumenta.

Obecnie nie można przewidzieć, kiedy i z jakim końcowym efektem zakończą się negocjacje w ramach WTO. Niezależnie jednak od ich dalszego przebiegu należy się liczyć ze zmianami w kierunku liberalizacji warunków handlu, które będą częścią globalnych procesów. Poprawa, a nawet tylko utrzymanie, dobrej pozycji polskich producentów na rynku Unii Europejskiej wymagać będzie jeszcze większych wysiłków niż do tej pory. Na przyszłość sektora rolno-spożywczego będzie miało wpływ wiele nowych czynników. W dyskusjach na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej i perspektyw rozwoju europejskiego rolnictwa wskazuje się na potrzebę inwestowania w kapitał ludzki, wzmocnienie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Przewiduje się, że produkcja rolna kształtowana będzie pod wpływem długofalowych zmian klimatycznych, a jej rozwój zależeć będzie od właściwego wykorzystania nowych technologii.

**Dyskusja na temat sytuacji produkcyjnej i dochodowej
w polskim rolnictwie**

dr Lech Goraj

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy
Instytut Badawczy w Warszawie

GRUPA I

Dyskusja uczestników grupy tematycznej dotyczyła też zawartych w dwóch referatach sesji plenarnej, zaprezentowanych przez: prof. dr. hab. Wojciecha Józwiaka pt.: „Dochody rolnictwa i polskie gospodarstwa w pierwszych latach członkostwa” i dr Aldonę Skarżyńską pt.: „Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych”.

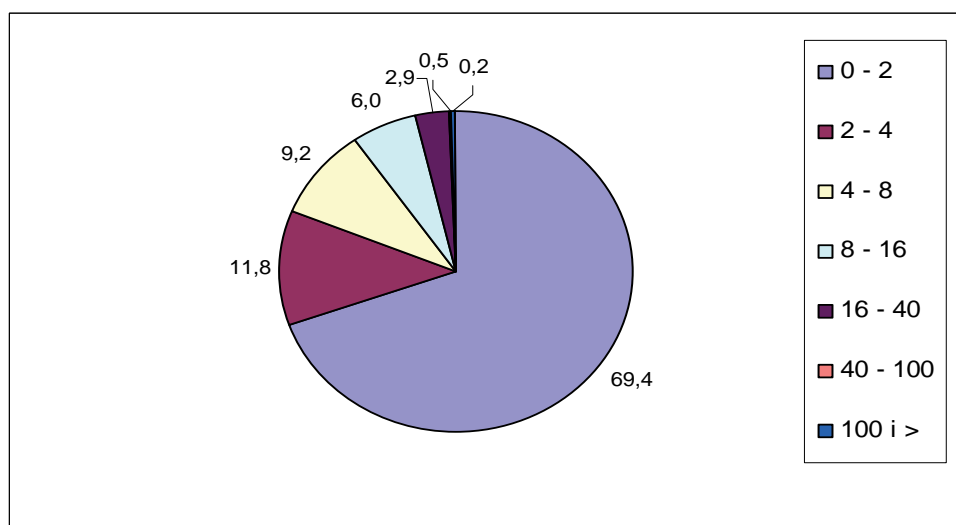
Główna uwaga uczestników dyskusji panelowej skoncentrowała się wokół trzech tez:

1. Istotny wzrost dochodów uzyskiwanych przez ogół polskich gospodarstw, w porównaniu do sytuacji przed akcesją, jest zjawiskiem trwałym.
2. Postępujące pod wpływem rosnącej roli dopłat w dochodach „rozleniwienie” polskich producentów rolnych postawi ich w 2013 roku i w latach następnych w trudnej sytuacji, ponieważ Wspólna Polityka Rolna będzie wówczas najprawdopodobniej mniej korzystna niż obecnie.
3. Duża zdolność konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych na tle gospodarstw innych krajów unijnych, które mają zbliżone do polskich przyrodnicze warunki gospodarowania.

Na wstępie dyskusji na kanwie zaprezentowanych tez moderator dokonał bardziej szczegółowej prezentacji wybranych zagadnień dotyczących siły ekonomicznej sektora gospodarstw rolnych i znaczenia dopłat kierowanych kanałami pozarynkowymi do tego sektora.

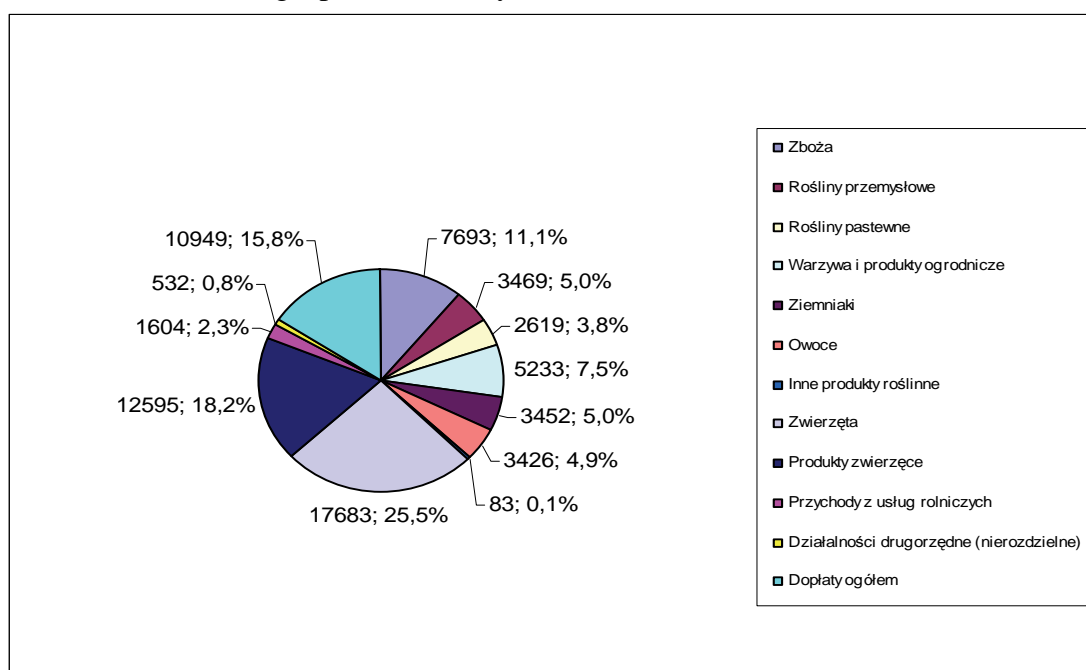
W Polsce prawie 67% gospodarstw rolnych wytwarza ok. 10% standardowej nadwyżki bezpośredniej, będącej parametrem używanym we wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych. Z tego powodu tylko 745 tys. gospodarstw zostało włączonych do pola obserwacji Polskiego FADN, stanowiącego integralną część europejskiego systemu monitorowania sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych. Dane z tej grupy gospodarstw rolnych stanowią empiryczną podstawę kreowania Wspólnej Polityki Rolnej. W polu obserwacji Polskiego FADN znajduje się zaledwie 12% gospodarstw rolnych, które zapewniają dochód w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną na poziomie średniej płacy netto.

Rysunek 1. Rozkład liczby gospodarstw rolnych według wielkości ekonomicznej ESU w Polsce w 2005 roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2005 r.*, GUS, Warszawa 2006.

Rysunek 2. Struktura przychodów (łącznie z dopłatami do działalności operacyjnej) sektora gospodarstw rolnych w Polsce w 2006 roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Z. Floriańczyk, *EAA first & second estimates (agricultural income index exercise)*, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa, grudzień 2007.

Sektor rolnictwa wytworzył w 2006 roku produkcję w wysokości 58,4 mld zł oraz otrzymał 10,9 mld zł dopłat skierowanych kanałami pozarynkowymi do gospodarstw rolnych. Oznacza to, że udział dopłat w przychodach ogółem był niebagatelny, gdyż stanowił aż 15,8%.

Z przeprowadzonego rachunku dochodów okazało się, że rolnictwo w 2006 roku wygenerowało wartość rynku produktów i usług do produkcji rolnej na kwotę 48,3 mld zł. Istotnym elementem (10,2 mld zł) tego rynku są nośniki energii. Ta kwota jest zbliżona do wartości otrzymanych dopłat. Z rachunku nadwyżek ekonomicznych wynika, że rolnicy uzyskali 21,0 mld zł opłaty za zaangażowanie do produkcji rolnej własnych czynników produkcji. Z punktu widzenia zachowań rynkowych, kwota ta obrazuje rozmiar rynku zaopatrzenia gospodarstw rolnych i rynku dóbr prywatnych.

Wygenerowana w 2006 roku nadwyżka ekonomiczna w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną¹, stanowiąca opłatę za własne czynniki wytwórcze zaangażowane w działalność gospodarstwa rolnego wyniosła 8252 zł. Kwota ta stanowiła 43,3% średniej płacy netto w sektorze przedsiębiorstw. Warto wiedzieć, że w gospodarstwach znajdujących się w polu obserwacji Polskiego FADN relacja ta wyniosła 75,5%.

Na początku dyskusji padło stwierdzenie, że wiele osób debatując na temat polityki rolnej zapomina, że z chwilą uzyskania statusu kraju członkowskiego Unii Europejskiej, Polska tak jak pozostałe kraje utraciła możliwość samodzielnego kształtowania polityki rolnej. Ewentualne specyficzne programy dodatkowego wsparcia wychodzące poza granice WPR muszą być akredytowane przez Komisję Europejską.

Każdy kraj członkowski ma natomiast możliwość, a nawet obowiązek aktywnego uczestniczenia w dyskusji i w pracach określających kształt i zasady funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013. Wielkim wyzwaniem i sprawdzianem intelektualnym dla nas jest m.in. udział w prowadzonym przez Komisję Europejską przeglądzie WPR.

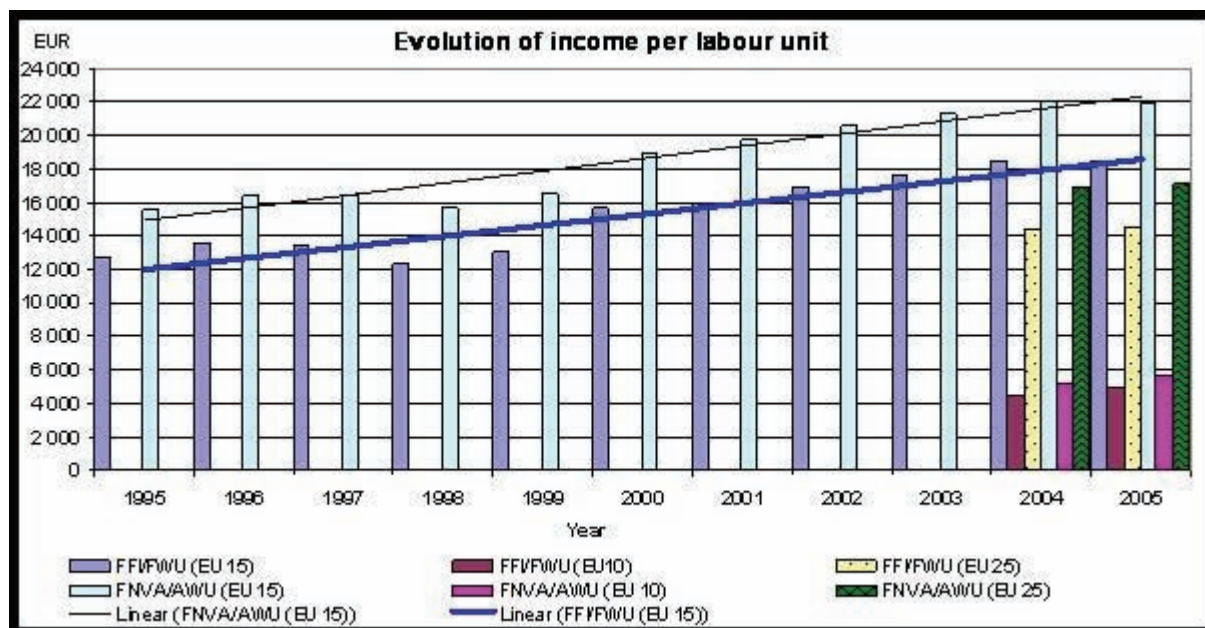
Uczestnicy dyskusji odnoszący się do tezy, że „istotny wzrost dochodów uzyskiwanych przez ogół polskich gospodarstw, w porównaniu do sytuacji przed akcesją, jest zjawiskiem trwałym”, nie zakwestionowali faktu wyraźnego wzrostu dochodów rolników, szczególnie w roku uzyskania przez Polskę statusu kraju członkowskiego Unii Europejskiej. W tym roku nałożyły się efekty wsparcia oferowanego przez dotychczasowy, obowiązujący do dnia akcesji system dopłat krajowych oraz nowy dla polskich rolników program wsparcia zapewniony w ramach WPR. Korzystając z wyników rachunku makroekonomicznego dla rolnictwa (EAA) przeprowadzonego według metodologii EUROSTAT-u, odnotowano bardzo duży, dla niektórych szokująco duży, wskaźnik wzrostu dochodu rolników. Pomiedzy rokiem 2003 i 2004 kwota dochodu w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną

¹ Osoba pełnosprawna, pracująca w gospodarstwie rolnym co najmniej 2200 godzin w roku.

wzrosła prawie dwu i półkrotnie (z 4259 zł do 10 290 zł). Tak wysoki wskaźnik wzrostu dochodu był efektem bardzo niskiej podstawy wyjściowej i prawie 10-krotnego zwiększenia kwoty dopłat w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną (z 402 zł do 4009 zł). W rezultacie udział dopłat w tworzeniu dochodu zwiększył się w 2004 roku w stosunku do poprzedniego o 29,5 p.p. (z 9,5 do 39,0%).

Na trwałość zjawiska wzrostu dochodów rolników wskazują także statystyki historyczne. Ewolucja dochodu w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w jedenastoletnim okresie obejmującym lata 1995-2005 dowodzi, że tendencja wzrostu dochodu miała charakter stały na obszarze Unii Europejskiej. Rysunek 3 wskazuje ponadto na istnienie bardzo dużej różnicy dochodów realizowanych przez 10 nowych krajów członkowskich (od 2004 roku) i „starej” piętnastki.

Rysunek 3. Ewolucja dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w latach 1995-2005 (średnio w Unii Europejskiej)



Źródło: RI/CC 1484. Standard Results 2005. Analysis. Version 1. Bruksela, 5.11.2007.

Tezę trwałości wzrostu dochodów można uznać ogólnie za słuszną pod warunkiem zachowania dotychczasowego wspomaganie pozarynkowego dochodów lub innych mechanizmów chroniących dochody rolników. Pomimo znaczącego wzrostu dochodów w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną dochód ten stanowił w 2004 roku zaledwie 56,1% średniej płacy netto w gospodarce narodowej. W stosunku do 24,1% w 2003 roku była to rewolucyjnie duża poprawa relacji. Zjawisko szczególnie wysokiego wzrostu dochodów wystąpiło w roku uzyskania przez Polskę statusu członka Unii Europejskiej. W następnych latach ten wzrost już wyraźnie spowolniał.

W trakcie dyskusji, odnosząc się do tezy „rozleniwienia” rolników powodowanego otrzymywanymi dopłatami, jej uczestnicy bardzo mocno akcentowali konieczność ich kontynuowania. Utrzymanie dopłat do sektora rolnego jest ponadto jednym ze sposobów odzyskiwania składki członkowskiej płaconej do budżetu Unii Europejskiej. Polskie gospodarstwa cechuje jeszcze relatywnie mały udział dopłat bezpośrednich w tworzeniu dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego (DzRGR). W siedmiu krajach UE koszty produkcji były wyższe niż wartość produkcji, a w trzech krajach zbliżyły się do jej poziomu. Stan ten ukazuje wielkie wypaczenie relacji cenowych na rynkach rolnych Unii Europejskiej.

Sektor rolnictwa jest słabszym partnerem na rynku, stąd duża część dochodów rolników przechwytywana jest przez system cen na rynku materiałów i usług dla rolnictwa, a szczególnie nośników energii. Odnośnie cen paliw, jest w tym duża zasługa obciążeń fiskalnych tych produktów (podatku akcyzowego).

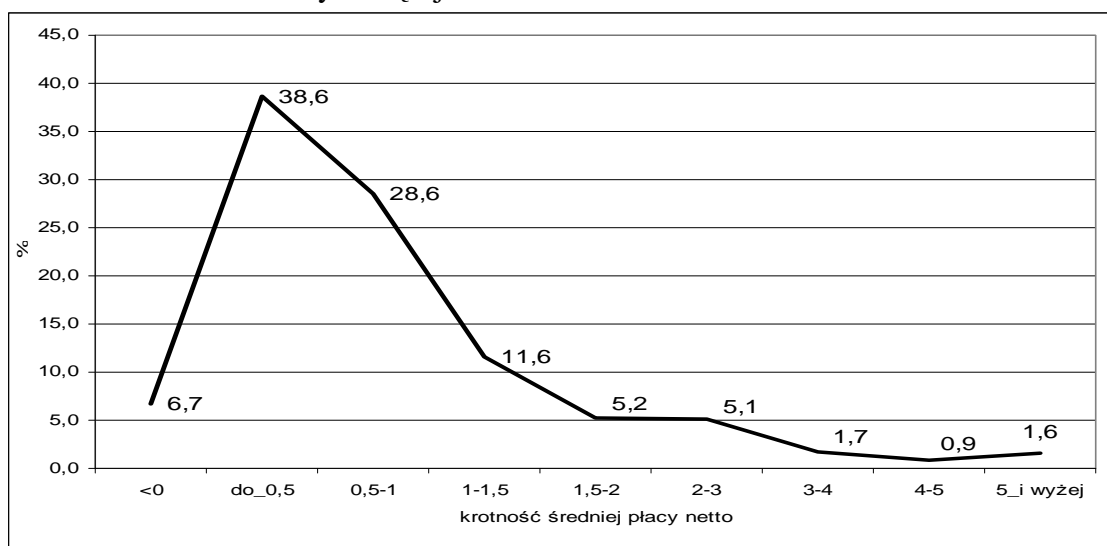
Na podstawie analizy zmian kosztów wynikających ze wzrostu cen, kwoty dopłat i dochodów wykazanych w rachunku makroekonomicznym dla rolnictwa w 2006 roku stwierdzono, że dochód rolników w tym roku w stosunku do poprzedniego wzrósł o 322 mln zł, co stanowiło zaledwie 25,9% przyrostu kwoty dopłat uzyskanych przez sektor gospodarstw rolnych wynoszącej 1245 mln zł. Natomiast udział przyrostu kosztu nośników energii spowodowanych wzrostem ich cen w kwocie przyrostu dopłat wyniósł aż 47,6%.

Obecna sytuacja dochodowa gospodarstw rolnych jest nadal bardzo niekorzystna. Zaledwie 26,1% spośród 745 tys. gospodarstw znajdujących się w polu obserwacji FADN uzyskało w 2006 roku dochód na pełnozatrudnionego przekraczający średnią płacę netto w gospodarce narodowej (19 840 zł). Natomiast 6,7% gospodarstw poniosło straty.

W obecnym czasie wyzwaniem dla administracji jest pomoc w przygotowaniu gospodarstw rolnych do absorpcji środków oferowanych przez WPR. Niestety widoczne są liczne przykłady niekompetencji, a także tworzenia zbyt-nych barier w dostępie do środków wsparcia. To powoduje, że część puli środków nie jest wykorzystywana przez Polskę, środki nie są wykorzystywane zgodnie z założonymi celami wsparcia, niektóre programy nie są dostosowane do sytuacji i warunków polskich gospodarstw. Pragmatyka Irlandii, kraju często wskazywanego jako wzorzec, ukazuje dobitnie nasze braki w sposobie programowania i realizacji programów wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich.

Należy pamiętać, że w 2013 roku po dojściu do pełnego wymiaru płatności bezpośrednich polscy rolnicy będą otrzymywać dopłaty bezpośrednie w przeliczeniu na 1 ha mniejsze o 34% niż rolnicy z UE-15. Kwota dopłat wyniesie w tym roku odpowiednio 198 euro i 301 euro.

Rysunek 5. Rozkład gospodarstw rolnych znajdujących się w polu obserwacji Polskiego FADN według dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną, wyrażonego krotnością średniej płacy netto w gospodarce narodowej wynoszącej 19 840 zł w 2006 roku



Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy danych Polskiego FADN z 2006 roku.

Dużym utrudnieniem w programowaniu i w realizacji adekwatnej polityki rolnej jest brak precyzyjnego prawa. W obowiązującym prawie mamy bowiem dziesięć definicji gospodarstwa rolnego, pięć definicji rolnika i cztery definicje działalności rolniczej. Polska jest wyjątkowym krajem, w którym działalność rolnicza nie jest uznawana za działalność gospodarczą, co skutecznie utrudnia właściwą realizację celów.

Dla uzyskania podstawy efektywnego programowania i realizacji polityki rolnej konieczne jest rozróżnianie grupy gospodarstw towarowych – dla których konstruowana jest polityka wsparcia poprzez I filar WPR i gospodarstw także definiowanych jako gospodarstwa rolne, które nie mają żadnego bądź zaledwie marginalny związek z rynkiem. Gospodarstwa nietowarowe, które pełnią funkcje samozaopatrzeniowe i rezydencjonalne należy obejmować wsparciem odmiennym niż gospodarstwa towarowe. Dla gospodarstw należy przede wszystkim tworzyć ofertę trwałych źródeł dochodu – np. miejsc pracy na obszarach wiejskich.

Należy przypomnieć, że FADN będący europejskim systemem monitorowania dochodów gospodarstw rolnych dla potrzeb kreowania WPR zbiera dane z gospodarstw towarowych. W Polsce spośród gospodarstw sklasyfikowanych według zasad wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych, tylko jedna trzecia gospodarstw jest włączona do pola obserwacji FADN. Zatem przy programowaniu Wspólnej Polityki Rolnej nie uwzględnia się rzeczywistej sytuacji i potrzeb prawie 70% gospodarstw rolnych w Polsce.

Średni wskaźnik zmiany dochodu w 2006 roku w stosunku do roku poprzedniego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną w gospodarce narodowej oraz w gospodarstwach znajdujących się w polu obserwacji Polskiego FADN był zbliżony (wyniósł odpowiednio 113,3 i 111,7%). Można byłoby na tej podstawie wnioskować, że sytuacja dochodowa wszystkich gospodarstw rolnych w 2006 roku uległa poprawie w stosunku do 2005 roku. Jednak analizując zmiany dochodów gospodarstw według ich typu rolniczego zauważono duże zróżnicowanie wskaźnika zmian dochodu. Dla przykładu, dochód w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną gospodarstw specjalizujących się w uprawach trwałych w 2006 roku wzrósł o 112,7 p.p. (w stosunku do roku poprzedniego), a w gospodarstwach specjalizujących się w chowie zwierząt ziarnożernych zmniejszył się o 15,5 p.p.². Tak istotnie różne wskaźniki zmian dochodu gospodarstw charakteryzujących się różnym profilem produkcyjnym dowodzą konieczności śledzenia sytuacji ekonomicznej w różnych grupach gospodarstw. Wyciąganie wniosków i podejmowanie decyzji w odniesieniu do sektora gospodarstw rolnych tylko na podstawie wyników średnich, może być nieskuteczne dla osiągania zakładanych celów polityki rolnej, a często może doprowadzić do eliminowania z rynku gospodarstw specjalizujących się w określonym rodzaju produkcji.

W trakcie debaty ustosunkowano się do wniosku prof. W. Józwiaka o potrzebie rewizji obszarów zaliczanych do stref ONW. W dyskusji zwrócono uwagę na to, że ten rodzaj wsparcia należy utrzymywać do czasu dokonania zasadniczych zmian na terenie Wspólnoty. Wniosek ograniczenia zakresu stosowania wsparcia uznano za słuszny, jednocześnie podkreślając, że zmiany w Polsce należy przeprowadzić dopiero po dokonaniu modyfikacji obowiązującej na terenie całej Unii. Unia powinna znacząco zmodyfikować ten instrument wsparcia, ograniczając się tylko do wybranych regionów.

W kontekście terenów ONW podjęto dyskusję na temat migracji na terenach rolniczych po przystąpieniu Polski do UE. W nawiązaniu do tezy zawartej w referacie prof. W. Józwiaka o niewystępowaniu istotnych różnic w przebiegu zjawiska migracji ludności na obszarach ONW pomiędzy okresem przed wstąpieniem do Unii Europejskiej a pierwszymi latami po akcesji, dyskutanci zgłosili zastrzeżenia metodyczne do prowadzonych badań. Nie rozstrzygnięto, w jakich grupach rodzin wiejskich bądź wśród jakich społeczności wiejskich proces migracji był badany. Innym zastrzeżeniem był zbyt krótki okres badań dla właściwej oceny tego zjawiska. Niezależnie od uwag, wyrażono zgodną opinię o potrzebie prowadzenia tego typu badań.

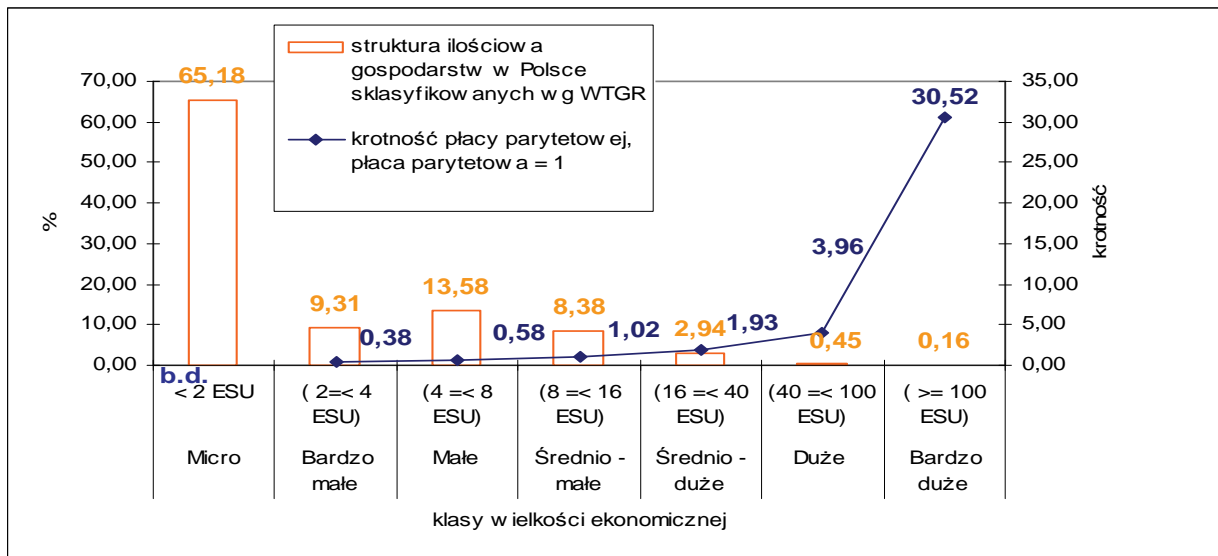
² L. Goraj, *Szacunek dochodów gospodarstw rolnych w 2006 roku*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” 2007, 1(49).

Odnosząc się do wyrażonej w referacie wprowadzającym tezy o dużej zdolności konkurencyjnej polskich gospodarstw rolnych na tle gospodarstw innych krajów unijnych, które mają zbliżone do polskich przyrodnicze warunki gospodarowania uznano, że jest ona prawdziwa dla ograniczonego – wąskiego zbioru gospodarstw rolnych i dla krótkiego horyzontu czasowego. W warunkach wolnego przepływu pracy i kapitału istnieje realna, nieodległa w czasie perspektywa utraty tej przewagi wskutek rosnących kosztów jednostkowych (pracy, czynszów dzierżawnych). W 2005 roku w rolnictwie polskim średni koszt pracy był bardzo niski w stosunku do pozostałych krajów członkowskich. Polska ze stawką godzinową wynoszącą 1,52 euro ulokowała się na drugim miejscu od końca (za Litwą). Stawka ta była 4,3 razy niższa od średniej europejskiej (6,55 euro) i aż 12,4 krotnie niższa od najwyższej, odnotowanej w Danii (18,9 euro). Także stawka czynszu dzierżawnego płaconego przez polskich rolników była relatywnie niska. Średnia stawka czynszu za 1 ha ziemi rolniczej w kwocie 35 euro, ulokowała Polskę na piątym miejscu od końca. Kwota ta była ponad 4,4 razy wyższa od średniej europejskiej (153 euro). Najniższą stawkę odnotowano w Estonii (6 euro), a najwyższą w Holandii (757 euro).

Po przeprowadzeniu rachunku rentowności kapitału własnego z zastosowaniem średnich stawek kosztu pracy dla wszystkich gospodarstw znajdujących się w polu obserwacji FADN, rentowność kapitału własnego w polskich gospodarstwach okazała się znacząco różna – znacznie niższa od zaprezentowanej w referacie wprowadzającym. Według tego rachunku wskaźnik rentowności kapitału własnego wynoszący 3,17% ułożył gospodarstwa polskie na 7 miejscu w Europie. Ten parametr był tylko 0,62 p.p. wyższy od uzyskanego przez gospodarstwa węgierskie i o 3,04 p.p. wyższy od uzyskanego przez gospodarstwa niemieckie. Średni wskaźnik rentowności kapitału własnego wszystkich gospodarstw europejskich znajdujących się w polu obserwacji FADN wyniósł 0,28%.

Analizując dane o gospodarstwach polskich na tle gospodarstw znajdujących się w polu obserwacji FADN w pozostałych krajach europejskich, okazuje się, że polskie gospodarstwa należą do najmniejszych pod względem siły ekonomicznej wyrażonej w ESU. Średnia wielkość ekonomiczna gospodarstwa w Polsce wynosząca 9,4 ESU była prawie 3,5-krotnie mniejsza od średniej w Unii Europejskiej. Ułożyło to polskie gospodarstwa na czwartym miejscu od końca w krajach UE-25. Również dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną lokuje Polskę na czwartym od końca miejscu w Unii Europejskiej. Dowodzi to, że wydolność dochodowa gospodarstw rolnych w Polsce jest niewielka.

Rysunek 7. Rozkład gospodarstw rolnych i relacje dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego do średniej płacy netto w gospodarce narodowej w 2006 roku (według klas wielkości ekonomicznej)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Plan wyboru próby gospodarstw rolnych Polskiego FADN, Warszawa 2004 i baza danych Polskiego FADN.

Zdolność konkurencyjna polskich gospodarstw jest istotnie warunkowana strukturą agrarną (bardzo mocnym prawoskośnym rozkładem gospodarstw rolnych) i wynikającą z tego niewielką skalą produkcji znaczącej liczby gospodarstw rolnych. To poważnie ogranicza trwałą i bezpośrednią współpracę pionową w kanałach rynkowych produktów rolnych. Ocenia się, że obecnie tylko niecałe 10% gospodarstw posiada taką zdolność. Dla pozostałych gospodarstw wytwarzających produkty (masę towarową) w mniejszej skali konieczne jest uprzednie zorganizowanie współpracy poziomej. Tylko działania integrujące rolników są w stanie zapewnić odpowiednie (zestandardyzowane i certyfikowane) partie produktów w terminach odpowiadających zapotrzebowaniu zgłaszanemu przez partnera rynkowego rolników.

Wniosek ogólny z dyskusji

Osoby uczestniczące w dyskusji panelowej uznali za celowe i konieczne realizowanie badań w obszarach nakreślonych przez obu referentów. Jest to całkowicie uzasadnione potrzebą uczestniczenia i przygotowania do uczestnictwa w debacie na temat polityki rolnej w Unii Europejskiej po roku 2013.

GRUPA II

Czy Wspólną Politykę Rolną czeka marginalizacja w przyszłej Unii Europejskiej?

Patrząc na obecną Wspólną Politykę Rolną (WPR) można odnieść wrażenie, że polityka ta stanowi, obok polityki spójności, jedną z najbardziej dominujących w budżecie Unii Europejskiej (UE) polityk unijnych. Rzadko jednak mówi się o tym, że jej udział w wydatkach budżetu unijnego systematycznie spada. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że przez wiele lat stosowano w ramach WPR bardzo bogate instrumentarium wsparcia rynków rolnych, które już od lat dziewięćdziesiątych jest stopniowo redukowane na korzyść płatności bezpośrednich, obecnie również modyfikowanych w kierunku uproszczenia i ujednolicenia. Cele postawione przed WPR w Traktatach Rzymskich¹ coraz bardziej rozmiągają się z obecnymi wyzwaniem, przed jakimi stoi UE. Główny cel unijnej polityki rolnej – wsparcie dochodów rolniczych, dotyczy stale malejącej grupy społecznej, mającej coraz mniejszy udział w tworzeniu dochodu narodowego Unii Europejskiej².

Można więc zastanawiać się, czy Wspólna Polityka Rolna nie staje się powoli polityką schyłkową, stopniowo marginalizowaną wśród wspólnotowych polityk unijnych. Jeśli nie nastąpi radykalna zmiana celów, które powinna realizować oraz zasad dystrybucji środków, Wspólna Polityka Rolna będzie coraz mniej polityką realizowaną na poziomie unijnym, a coraz bardziej na poziomie państw członkowskich, poprzez renacjonalizację i wzrastający udział budżetów krajowych w jej finansowaniu.

¹ Art. 33 (ex - Art. 39) *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, cele WPR: wzrost produktywności rolnictwa poprzez promocję postępu technicznego i zapewnienie racjonalnego rozwoju w kierunku optymalnego wykorzystania czynników produkcji; zapewnienie odpowiedniego standardu życia dla rolników; stabilizacja rynków rolnych; zagwarantowanie zaopatrzenia rynku w żywność oraz zapewnienie konsumentom żywności po racjonalnych cenach.

² Udział rolnictwa w tworzeniu PKB wynosił w 2005 roku w UE-15 – 1,3%, a w UE-10 – 2,2%, natomiast ludność utrzymująca się z pracy w rolnictwie stanowiła w 2004 roku w UE-15 – 3,8%, z kolei w UE-10 – 12,5%. *Enlargement, two years after accession: an economic evaluation*, Occasional Papers No 24, European Commission, maj 2006.

1. Malejący udział WPR w budżecie unijnym

Śledząc zmiany zachodzące we WPR od czasu jej powstania, tj. od podpisania Traktatów Rzymskich w 1957 roku, wyraźnie widać malejący udział polityki rolnej w budżecie UE. W 1966 roku wydatki na rolnictwo stanowiły 12,9% budżetu ówczesnej UE, a w 1970 roku osiągnęły maksymalny poziom 86,9%³. W kolejnych latach były stopniowo zmniejszane, stanowiąc ciągle istotne obciążenie budżetu (w 2004 roku wynosiły 47,4% względem wszystkich wydatków)⁴. W obecnej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 trzy czwarte budżetu unijnego będzie nadal przeznaczane na WPR oraz politykę spójności, natomiast tylko niewielka część zostanie wydana na osiągnięcie deklarowanego przez UE celu przekształcenia Unii w najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy, gospodarkę świata (tzw. Strategia Lizbońska).

Nieefektywne wydawanie środków z budżetu UE na rolnictwo sprzyja propozycjom dalszego zmniejszania puli przeznaczonej na WPR. Zdaniem Andre Sapira⁵ budżet unijny jest „historycznym reliktem”, który tylko w niewielkim stopniu wpływa na ekonomiczny wzrost Europy. Zgodnie z jego propozycją budżet powinien być przeorientowany na promocję ekonomicznego wzrostu i konkurencyjności, zamiast dotychczasowej koncentracji na rolnikach i biednych regionach Unii Europejskiej. Priorytety wydawania środków unijnych powinny ulec zmianie, a udział rolnictwa należy zmniejszyć z obecnych 47 do 15%.

Presja największych płatników netto do budżetu UE wymusza kolejną reformę polityki spójności, której koncepcja zostanie przedstawiona na wiosnę 2008 roku w piątym raporcie kohezyjnym. Płatnicy netto postulują, by polityka ta została wyłącznie ograniczona do regionów najsłabiej rozwijających się i istotnie zmniejszona dla obszarów znajdujących się w tzw. okresie przejściowym (ze względu na poprawę wskaźników rozwoju gospodarczego). Należy zauważyć, że według prognoz na 2013 rok poziom PKB na 1 mieszkańca Mazowsza przekroczy znacznie 90% średniej w UE-27, tak więc kolejna perspektywa finansowa będzie ostatnim okresem finansowania niektórych polskich regionów. Zaoszczędzone środki z obecnej polityki spójności zostaną prawdopodobnie przeniesione na inne cele rozwojowe, zwłaszcza związane z polityką innowacyjności. Być może będą jednak przeznaczone na zupełnie nowe propozycje

³ *The Community budget: the facts in figures*, European Communities, 2000.

⁴ *Allocation of 2004 EU expenditure by Member State*, European Commission. Budget, September 2005.

⁵ A. Sapir at all, *An agenda for a growing Europe: Making the UE system deliver*, European Commission, July 2003.

działań unijnych, przykładowo zapobieganie zmianom klimatycznym, rozwiązywanie problemów demograficznych czy asymilację emigrantów⁶.

Ze względu na porozumienie zawarte między Francją a Niemcami i zatwierdzone na Szczycie Rady Europejskiej w 2002 roku, by utrzymać dotychczasowy poziom finansowania WPR na poziomie 2002 roku aż do końca 2013 roku, w najbliższych latach nie przewiduje się żadnych istotnych zmian funkcjonowania unijnej polityki rolnej. Rozpoczęty w listopadzie 2007 roku przegląd WPR, zwany *Health Check*, ma jedynie służyć ocenie funkcjonowania zasad, wprowadzonych wraz z reformą 2003 roku⁷.

Jeśli WPR nie zostanie poddana w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020⁸ radykalnym zmianom, brak akceptacji największych płatników netto na ponoszenie wysokich kosztów utrzymania unijnego sektora rolnego doprowadzi do przeniesienia realizacji WPR na poziom krajowy i coraz większego współfinansowania z budżetów państw członkowskich.

2. Upraszczenie i ujednoczenie instrumentarium WPR

Głównym instrumentem WPR, mającym na celu zwiększenie dochodów rolników i pierwotnie wzrost produkcji rolnej, było podtrzymywanie wewnętrznych cen rynkowych powyżej cen światowych, przy wykorzystaniu instrumentów polityki handlowej (subsydia eksportowe, cła, kontyngenty, itp.) oraz zakupów interwencyjnych, prywatnego przechowalnictwa, zagospodarowania nadwyżek poprzez dotowanie konsumpcji, np. mleka i masła, czy usuwanie z rynku nadmiaru owoców i warzyw.

Instrumentarium wsparcia rynków rolnych jest jednak mało efektywne. Z badań OECD⁹ wynika, że tylko 50% transferów, pochodzących od konsumentów i podatników, stanowi dodatkowy dochód gospodarstw rolnych. W przypadku stosowania wsparcia cenowego, jedynie około jednej czwartej transferów służy tworzeniu dochodu dodatkowego gospodarstw rolnych. Wyższe ceny stymulują bowiem produkcję i tym samym wzrost nakładów, a przychody wracają do dostarczycieli nakładów lub są kapitalizowane w cenie ziemi. W przypadku płatności obszarowych wypłacanych rolnikom, większość korzyści absorbuje wzrost wartości ziemi, co zwiększa koszty rolników kupujących lub dzierżawiących ziemię, szczególnie rozpoczynających działalność rolniczą.

⁶ T.G. Grosse, *Jaka polityka spójności?*, Analizy i Opinie, nr 80, ISP, styczeń 2008.

⁷ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Preparing for the "Health check" of the CAP reform*, COM (2007) 722 final, Brussels, 20.11.2007.

⁸ Prawdopodobnie będzie to już pięcioletnia perspektywa finansowa, tj. na lata 2014-2018, dostosowana do kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

⁹ S. Tangermann, *Farming support: the truth behind the numbers*, Observer OECD, March 2004.

Niska skuteczność stosowanych form wsparcia rolnictwa oraz uwarunkowania międzynarodowe (konieczność minimalizacji zakłóceń wywołanych poprzez subsydia w handlu międzynarodowym) przyczyniły się do wprowadzenia w 1992 roku płatności bezpośrednich, początkowo związanych z wielkością i rodzajem prowadzonej produkcji rolnej (*coupled*), a od 2003 roku oddzielonych w większości od produkcji (*decoupled*). Dzięki zastosowaniu płatności niezwiązanych z produkcją UE mogła zaliczyć znaczącą pulę środków przeznaczanych na subsydiowanie rolnictwa do kategorii zielonej (*green box*), zdefiniowanej na forum Światowej Organizacji Handlu jako płatności w minimalnym zakresie zakłócające handel międzynarodowy i niepodlegające redukcji. Dodatkowo, uproszczono skomplikowany system płatności, obejmujący do 2003 roku ponad 30 różnych rodzajów płatności, poprzez wprowadzenie Jednolitej Płatności na Gospodarstwo lub Jednolitej Płatności Regionalnej¹⁰.

Wraz ze wzrostem udziału płatności bezpośrednich we wsparciu dochodów rolniczych zmniejsza się znaczenie tradycyjnych instrumentów podtrzymywania cen rynkowych. Konsekwentnie, od reformy WPR z 1992 roku następuje redukcja cen interwencyjnych, subsydiowania eksportu, likwidacja niektórych form wsparcia, np. systemu interwencyjnego żyta i obecnie kukurydzy. Już doprowadzono do przekształcenia 21 istniejących dotąd Wspólnych Organizacji Rynków (WOR) w Jednolitą Wspólną Organizację Rynku (*Single Common Market Organisation*), która zacznie funkcjonować od 1 stycznia 2008 r. Działanie to umożliwiło rewizję obowiązującej legislacji, procedur administracyjnych i stosowanych mechanizmów zarządzania w 21 aktach prawnych dotyczących WOR oraz 23 aktach dodatkowych i połączenie ich w jedno rozporządzenie horyzontalne¹¹.

Ostatnie propozycje przedstawione przez Komisję Europejską w ramach trwającego obecnie przeglądu polityki rolnej UE⁷ świadczą o zamiarze kontynuacji procesu upraszczania i ujednolicania WPR. Za najważniejsze uważa się doprowadzenie do stworzenia jednakowego we wszystkich państwach członkowskich systemu płatności bezpośrednich, który funkcjonowałby na zasadzie modelu regionalnego¹² i umożliwiał płacenie rolnikom jednolitych stawek płat-

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników (OJ L 270, 21.10.2003, p.1).

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych (OJ L 299, 16.11.2007, p. 1).

¹² Jeden z modeli zaproponowany w trakcie reformy WPR w 2003 r., niechętnie przyjęty przez państwa członkowskie. Polega na podziale całej lub regionalnej koperty płatności bezpośrednich pomiędzy wszystkich rolników w kraju lub regionie, nawet tych, którzy nie otrzymali płatności w okresie referencyjnym.

ności bezpośrednich na hektar użytków rolnych w obrębie kraju lub regionu, niezależnie od wielkości produkcji w okresie referencyjnym 2000-2002. Kolejnym krokiem może być wprowadzenie systemu obligacji (*bond scheme*)¹³, popieranego intensywnie przez płatników netto do budżetu Unii Europejskiej, jak Wielka Brytania czy Holandia. System ten doprowadziłby *de facto* do likwidacji płatności bezpośrednich w I filarze WPR¹⁴ i znaczących oszczędności w budżecie unijnym.

Zdaniem Komisji Europejskiej oddzielenie płatności od produkcji (*decoupling*) sprzyja lepszemu dostosowaniu rolników do sytuacji na rynku i tym samym ograniczeniu strat wynikających z sytuacji kryzysowych. Filozofia ta niewątpliwie wychodzi naprzeciw próbom obniżenia na forum międzynarodowym zakresu i wielkości stosowanych instrumentów wsparcia cen rynkowych, negatywnie wpływających na handel międzynarodowy. Kierując się tą logiką Komisja zmierza do stopniowej eliminacji tradycyjnego instrumentarium WPR, proponując w zamian wdrożenie instrumentów zarządzania ryzykiem, zgodnych z definicją kategorii zielonej (*green box*), które byłyby współfinansowane z budżetów państw członkowskich. Jak dotąd spadek wsparcia rynków rolnych rekompensowano rolnikom poprzez zwiększenie płatności bezpośrednich (reformy WPR z 1992, 1999 i 2003 roku). Proponowane obecnie wprowadzenie instrumentów zarządzania ryzykiem nie zrekompensuje rolnikom skutków ograniczenia poziomu wsparcia rynkowego, ale umożliwi przerwienie kosztów wsparcia sektora rolnego na państwa członkowskie, jeśli będą chciały zabezpieczyć swych rolników przed konsekwencjami wahań cen na rynku.

3. Wzrost współfinansowania sektora rolnego z budżetów krajowych

Już obecnie w ramach I filara WPR istnieje istotne zróżnicowanie poziomu subsydiowania sektora rolnego w różnych państwach członkowskich, wynikające zarówno ze stosowania odmiennych stawek płatności na hektar, uwarunkowanych produkcją w okresie referencyjnym 2000-2002, jak i możliwością dodatkowego wsparcia niektórych gałęzi produkcji rolnej, głównie poprzez stosowanie płatności związanych z produkcją.

¹³ System obligacji – zaproponowany przez A. Swinbanka i S. Tangermanna w 2001 roku. W ramach tego systemu rolnik otrzymałby dokument uprawniający go do uzyskania określonej puli płatności w ciągu 10-15 lat, które mógłby dowolnie wykorzystać. Jednak po tym okresie nie miałby już prawa ubiegać się o wsparcie z budżetu. *A vision for the Common Agricultural Policy*, HM Treasury and Department for Environment, Food and Rural Affairs, December, 2005. *The UK government's "Vision for the Common Agricultural Policy"*, Fourth Report of Session 2006-2007, House of Commons, 23 May 2007. *Co-financing of the Common Agricultural Policy*, English abstract, Sociaal-Economische Raad, July 2006.

¹⁴ „Pierwszy filar” Wspólnej Polityki Rolnej obejmuje instrumenty wsparcia rynków rolnych oraz płatności bezpośrednie, natomiast „drugi” filar – rozwój obszarów wiejskich.

Wzrost znaczenia II filara WPR, widoczny w ostatnich latach, to stałe zwiększanie udziału państw członkowskich w dofinansowywaniu polityki rolnej. Wydatki na ten filar w 2003 roku wynosiły 11% wszystkich wydatków WPR, natomiast w 2006 roku już 19% – jako połączony efekt większych wydatków na II filar w nowych państwach członkowskich oraz obowiązkowej modulacji¹⁵ płatności bezpośrednich w 2005 roku w UE-15. Gdy zostaną zrealizowane założenia perspektywy finansowej 2007-2013, to udział wydatków na II filar WPR będzie wynosić 24%¹⁶. Zasady obowiązujące w ramach II filara WPR wymagają dofinansowania środków unijnych z budżetu krajowego państwa członkowskiego w wysokości od 25% (państwa i regiony, w których PKB wynosi mniej niż 75% średniej UE) do 45% (pozostałe kraje).

Dodatkowym źródłem środków służących rozwojowi obszarów wiejskich ma być modulacja płatności bezpośrednich. Istnieje zagrożenie, że postulowana przez niektóre kraje likwidacja I filara i koncentracja na II filarze WPR, gdzie już obecnie obowiązuje współfinansowanie, będzie prowadzić w przyszłości do finansowania polityki rolnej wyłącznie z budżetów krajowych (już w trakcie debaty nad przeglądem WPR w latach 2008/2009 może być rozpatrywana opcja zwiększenia obecnie obowiązującego poziomu współfinansowania II filara z budżetów krajowych).

Zwiększanie środków finansowych na II filar WPR, zarówno unijnych, jak i krajowych, byłoby uzasadnione w przypadku określenia jasnych celów, jakim mają służyć. Niestety, II filar WPR staje się obecnie „workiem”, gdzie lokowane są wszystkie możliwe instrumenty, pod warunkiem, że spełniają kryteria kategorii zielonej (*green box*). Znajdują się tam programy pośredniego wsparcia dochodów gospodarstw rolnych, nieliczne programy rozwoju wsi. Planowane jest umieszczenie w II filarze instrumentów zarządzania ryzykiem, adaptacji do zmian klimatycznych oraz sprzyjających rozwojowi pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Biorąc pod uwagę możliwość zmiany obecnie obowiązującej definicji kategorii zielonej (*green box*) na forum Światowej Organizacji Handlu, należy ponownie zastanowić się nad celami, jakie II filar WPR ma realizować i z jakich środków powinien być finansowany.

¹⁵ Modulacja – przeniesienie części płatności bezpośrednich z I do II filara WPR. Obowiązuje od 2003 roku. W latach 2007-2012 wynosi 5% płatności przypadających na gospodarstwo rolne w danym roku. Modulacji nie podlegają gospodarstwa otrzymujące mniej niż 5000 euro rocznie. Mechanizm ten nie obowiązuje nowych państw członkowskich, aż do zrównania poziomu płatności bezpośrednich z poziomem płatności w UE-15.

¹⁶ S.H. Gay et al., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.

Większość państw członkowskich wykorzystuje do wspierania swego sektora rolnego poza środkami unijnymi także środki własne, wydatkowane w ramach dozwolonych w UE form pomocy państwa. Największe kwoty na pomoc rolnictwu wydała w 2004 roku Francja (2,3 mld euro), Niemcy (2 mld euro), Finlandia (1,8 mld euro) i Włochy (1,1, mld euro). Polska przeznaczyła na wsparcie rolnictwa w 2004 roku ponad 0,89 mld euro. Biorąc jednak pod uwagę udział pomocy krajowej dla rolnictwa w relacji do PKB brutto okazuje się, że Francja, Niemcy i Włochy wydają na rolnictwo zaledwie około 0,1% swego PKB. Polska przeznacza wysoką część PKB na politykę rolną, zajmując za Finlandią i Litwą trzecie miejsce w wydatkach (ponad 0,4% PKB)¹⁷.

Zasady przyznawania pomocy państwa w sektorze rolnym podlegają ściśle określonym regułom, sprawiając wrażenie, że nie ma w tym obszarze żadnej dowolności ze strony Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich. Pierwszy rodzaj pomocy krajowej wymaga notyfikacji (poinformowania) i decyzji Komisji, drugi rodzaj pomocy – jedynie poinformowania Komisji o jej zastosowaniu, natomiast trzeci rodzaj pomocy – tzw. *de minimis*, nie podlega notyfikacji. Największa dowolność istnieje w ramach trzeciej formy pomocy. Została ona zwiększona w 2007 roku z 3000 do 7500 euro, przyznawanych jednorazowo gospodarstwu w maksymalnej wysokości lub okresowo w ciągu trzech lat. Państwa członkowskie mogą więc wspierać swoje rolnictwo zgodnie z wybranymi przez siebie priorytetami, wykorzystując własne środki finansowe. W przypadku pomocy *de minimis* nie może ona przekroczyć maksymalnego pułapu 0,75% wartości produkcji w sektorze rolnym i rybołówstwie oraz ustalonej przez Komisję ogólnej kwoty przyznanej danemu krajowi.

4. Utrzymywanie tradycyjnej WPR jak najdłużej – konsekwencje dla Polski

Już ponad 50-letnia historia WPR wskazuje na brak efektywności w realizacji postawionych przed tą polityką celów. Pomimo, że dochód gospodarstwa rolnego wzrósł z 9045 euro w latach 1991-1993 do 14 713 euro w latach 1999-2001 (rocznie o 6,27%), to absolutny poziom dochodu z rolnictwa na jednostkę pracującą w rodzinie wynosi połowę dochodu w całej gospodarce. Sytuacja ta powoduje, że wielu rolników rezygnuje z rolnictwa lub szuka alternatywnych źródeł dochodu. Około 83% pracujących w gospodarstwach w 2004 roku w Unii Europejskiej było tylko częściowo zatrudnionych w gospodarstwie rolnym¹⁸.

¹⁷ *Wsparcie rolnictwa i obszarów wiejskich środkami krajowymi w krajach Unii Europejskiej*, SAEPR/FAPA, styczeń 2006.

¹⁸ R. Wichern, *Economics of the Common Agricultural Policy*, Economic Papers No 211, European Commission, DG ECOFIN, August 2004.

Brak skuteczności WPR wynika między innymi z wadliwej dystrybucji środków finansowych. Przejście ze wsparcia cen rynkowych do płatności związanych z produkcją wprawdzie zmniejszyło intensywność produkcji, ale nie zmniejszyło negatywnego wpływu na strukturę produkcji. W 2003 roku najsilniej wspieranym sektorem w UE były uprawy polowe oraz mięsny chów bydła (odpowiednio 37,9 i 18,2% wszystkich wydatków na rolnictwo). Pozostałe sektory subsydiowano na znacznie niższym poziomie: w dziale roślinnym najwyżej wspierano produkcję oliwy z oliwek (5,3%) oraz owoce i warzywa (3,5%), natomiast w dziale zwierzęcym produkcję mleka i produktów mlecznych (6,3%) oraz mięsa koziego i owczego (4,7%)¹⁹. Wprowadzenie pełnego oddzielenia płatności od produkcji ma sprzyjać zmianie kierunków produkcji i zorientowaniu rolników na potrzeby rynku, a nie subsydia.

Rolnicy w nowych państwach członkowskich należą obecnie do największych zwolenników WPR – średnie dochody rolnicze wzrosły w latach 2004/2005 ponad 70% w porównaniu do średniej z lat 1999-2003. Jednakże, średnie dochody w przeliczeniu na roczną jednostkę pracy są ciągle poniżej średniej UE-15. Wynika to z niższej produktywności, niekorzystnej struktury agrarnej, wyższych nakładów pracy oraz niższego poziomu wsparcia w ramach WPR.

Poziom płatności bezpośrednich, naliczanych w zależności od użytkowanej ilości ziemi, będzie w Polsce do 2013 roku. Eliminacji ulegnie natomiast wsparcie udzielane w ramach tzw. płatności uzupełniających, stosowanych dla wybranych gałęzi produkcji rolnej, jak chmiel, tytoń, skrobia ziemniaczana. W konsekwencji polscy rolnicy będą otrzymywać na hektar użytków rolnych o 21,4% (około 54 euro/ha) niższe wsparcie od średniej w UE-10 i o 34,1% (około 103 euro/ha) od średniej w UE-15²⁰. Polscy rolnicy, przyzwyczajeni do niższego niż w UE-15, lecz stałego źródła dochodów w formie płatności bezpośrednich, będą mieli znaczne trudności w elastycznym dostosowaniu się do sytuacji na rynku i sprostanii konkurencji rolników z innych krajów, nie tylko unijnych.

Utrzymanie dotychczasowej WPR będzie coraz kosztowniejsze, szczególnie dla krajów typowo rolniczych, do jakich zaliczana jest Polska. Oznacza to coraz mniejsze środki przeznaczane na rolnictwo z budżetu unijnego, a tym samym konieczność dopłacania z budżetów krajowych. Mając na uwadze silną presję lobby rolniczego w Polsce (dobrym przykładem są trudności z reformą KRUS czy wprowadzeniem podatku dochodowego dla rolników), należy spodziewać się istotnego obciążenia budżetu polskiego wydatkami na rolnictwo.

¹⁹ *Allocation of 2003 EU expenditure by Member State*, European Commission, Budget, 2004, www.europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports-en.htm.

²⁰ Obliczenia DAS-UKIE, styczeń 2008.

Porównując udział wydatków na rolnictwo w Polsce w relacji do PKB przed i po akcesji do UE wyraźnie widać ich gwałtowny wzrost w ostatnich latach (tab. 1). Powszechne przekonanie o tym, że napływające do Polski w coraz większej ilości środki unijne powodują spadek wykorzystania środków krajowych na rzecz rolnictwa nie jest do końca prawdą, jeśli uwzględnimy konieczność współfinansowania środków unijnych z budżetu krajowego.

Tabela 1. Udział wydatków budżetowych (krajowych i UE) na rolnictwo w relacji do PKB w latach 2001-2007

Lata	Wydatki z KRUS ^a	Wydatki bez KRUS ^a
2001	2,72	0,55
2002	2,60	0,51
2003	2,56	0,56
2004	2,42	0,67
2005	3,18	1,65
2006	3,42	1,89
2007	4,01	2,57

^a KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego

Źródło: Obliczenia DAS-UKIE na podstawie danych IERiGŻ-PIB.

Paradoksalnie, Polska należy obecnie do największych obrońców tradycyjnej Wspólnej Polityki Rolnej. Większość propozycji uczynienia tej polityki bardziej nowoczesną są niechętnie przyjmowane. Wygrywa pragmatyczne spojrzenie decydentów, funkcjonujących w perspektywie krótkoterminowej – polskie rolnictwo potrzebuje teraz środków na modernizację i restrukturyzację, więc trzeba „wyrwać” z kasy unijnej, ile się da. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że w perspektywie długoterminowej będziemy na rolnictwo płacić sami. Dlatego w polskim interesie leży dążenie do przeprowadzenia radykalnej reformy WPR w nadchodzących latach. Postępującego procesu zmniejszania wydatków na rolnictwo z budżetu unijnego nie da się zatrzymać, należy więc tak zmienić cele WPR, by środki finansowe przeznaczane na tą politykę były efektywniej wykorzystywane.

GRUPA III

Podstawą dyskusji były dwa referaty wprowadzające: prof. dr. hab. Wojciecha Józwiaka pt. „Dochody rolnictwa i polskie gospodarstwa w pierwszych latach członkostwa” oraz dr Aldony Skarżyńskiej pt. „Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych”. Dyskusja toczyła się wokół następujących zagadnień:

1. Dochody gospodarstw rolnych w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej

W nawiązaniu do stwierdzeń zawartych w referacie prof. W. Józwiaka dotyczących znacznego wzrostu dochodów rolniczych polskich gospodarstw w 2004 roku i kolejnych latach po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej dyskutanci zwrócili uwagę na kilka kwestii:

- W 2004 roku wzrost dochodów polskich gospodarstw szacowany jest w różnej wysokości, a według niektórych źródeł wzrost ten był zadziwiająco duży (ok. 229%). Dochody w dwóch kolejnych latach (2005-2006) utrzymały się na podobnym poziomie. W 2005 roku były one nieco mniejsze niż w roku poprzednim, ale w 2006 roku wzrosły o ok. 2,6% w stosunku do 2004 roku. Według prof. W. Józwiaka „fakty te sugerują tezę, że istotny wzrost dochodów uzyskiwanych przez ogół polskich gospodarstw, w porównaniu do sytuacji przed akcesją jest zjawiskiem trwałym”. Dyskutanci stwierdzili, że tak wysoki wzrost dochodów jaki odnotowano w 2004 roku jest w części wynikiem sposobu liczenia dochodów, tj. ujęcia memoriałowego. Rzeczywisty wzrost dochodów był nieco mniejszy, co jednak nie przeczy tezie sformułowanej przez prof. W. Józwiaka.
- Według danych EUROSTAT-u wzrost ten wyniósł dla polskich gospodarstw 188,4% w stosunku do 2003 roku. W 2005 i 2006 roku według tego samego źródła odnotowano stabilizację dochodów na poziomie 2004 roku z niewielkim ich spadkiem w 2005 roku. W dyskusji zauważono, że podobna sytuacja jak w Polsce wystąpiła również w rolnictwie innych krajów nowo przyjętych do UE w 2004 roku. Przykładowo w rolnictwie czeskim wzrost ten wyniósł 159%, w słowackim 129%, litewskim 156%, łotewskim 164%. Na tej podstawie sformułowano wniosek o wystąpieniu swoistej „renty przystąpienia”

w krajach nowo przyjętych. W 2004 roku, który na tle roku poprzedniego był bardzo korzystny pod względem dochodów w krajach nowo przyjętych, w krajach UE-15 okazał się bardzo zróżnicowany. W Danii np. wzrost dochodu wyniósł 114%, a we Francji był niższy niż w 2003 roku o ok. 2,5%.

- Na tle powyższych przykładów stwierdzenie o znaczącym wzroście dochodu w polskim rolnictwie nie może być kwestionowane. Zwracano jednak uwagę na to, że w roku poprzedzającym przystąpienie do UE sytuacja ekonomiczna polskiego rolnictwa była wyjątkowo niekorzystna, podobnie jak w kilku latach poprzednich. W 2004 roku, tj. w momencie otwarcia dostępu do jednolitego rynku europejskiego polscy producenci mleka, żywca wołowego, a także wieprzowego znaleźli się w korzystnej sytuacji wynikającej z dużych możliwości eksportowych, co skutkowało znaczącym wzrostem cen również na rynku krajowym. Ta korzystna dla polskiego rolnictwa sytuacja utrzymuje się nadal. W 2007 roku zbiory zbóż na świecie i w Europie były znacznie mniejsze niż w roku poprzednim i latach minionych. Przykładowo zbiory zbóż w Niemczech były o 7% niższe niż średnio w całym okresie lat 2001-2006. W listopadzie 2007 roku średnia cena skupu w Niemczech przekroczyła 40 centów na kilogram standaryzowanego mleka.
- W dyskusji wskazywano, że koszty siły roboczej w Polsce wykazują wyraźną tendencję wzrostową, co osłabiać będzie źródła przewagi konkurencyjnej polskiego rolnictwa już w niedługim czasie, szczególnie jeżeli uwzględni się znaczne różnice w technicznej wydajności pracy w rolnictwie polskim i zachodnioeuropejskim.
- Prowokująca teza prof. W. Józwiaka o groźbie „rozleniwienia się producentów rolnych w Polsce” jest w opinii dyskutantów zasadna. Wymaga ona wyraźnego podkreślenia, po to by uchronić polskich producentów przed skutkami trudnej sytuacji ekonomicznej, jaka może wystąpić w rolnictwie europejskim, w tym polskim po 2013 roku.

2. Dochody gospodarstw rolnych położonych na obszarach objętych dopłatami z tytułu ONW

Profesor W. Józwiak zawarł we wprowadzeniu do dyskusji, stwierdzenie mówiące o tym, że „gospodarstwa, które działały na terenach ONW charakteryzowała podobna kondycja ekonomiczna jak gospodarstwa z terenów o warunkach lepszych, a nawet nieco większa skłonność do modernizacji i powiększania zasobów majątkowych”. Na tej podstawie prof. W. Józwiak sformułował wniosek o potrzebie rewizji obszarów zaliczanych do stref ONW. W dyskusji zwró-

conco uwagę na to, że obszary ONW w Polsce należy postrzegać przez pryzmat oceny warunków gospodarowania w całym unijnym rolnictwie, a nie tylko wewnątrz krajowy. Nie ulega wątpliwości, że na tle warunków istniejących w Europie Zachodniej rolnictwo polskie cechuje się relatywnie gorszymi przyrodniczymi warunkami gospodarowania. W ocenie efektów gospodarowania na obszarach ONW należy brać pod uwagę to, że na znacznym ich terytorium gospodarstwa prowadzą chów bydła mlecznego, który w ostatnich latach należy do działalności wyjątkowo opłacalnych na tle innych kierunków produkcji, w tym produkcji zbóż. Tym samym gospodarstwa wielkoobszarowe, które specjalizują się w produkcji roślinnej, ostatnio słabo opłacalnej, dotknięte zostały dodatkowo realizacją zasady modulacji dopłat dla gospodarstw funkcjonujących na terenach ONW. Zgodnie z nią obszar użytków rolnych przekraczających określoną granicę został pozbawiony części dopłat z tego tytułu, a powyżej pewnej granicy – całkowicie ich pozbawiony. Dyskutanci wskazywali na celowość traktowania gospodarstw wielkoobszarowych na podobnych zasadach jak pozostałe gospodarstwa rolne. W przeciwnym razie mechanizm modulacji może powodować „sztuczne” podziały gospodarstw.

3. Różnicowanie działalności w rolnictwie polskim

W dyskusji potwierdzono, że współczesna technika produkcji rolniczej pozwala poszerzać liczbę producentów rolnych, którzy mogą swoje dochody z gospodarstwa rolnego łączyć z dochodami z pracy zarobkowej poza nim lub też pozyskiwać dodatkowe dochody z działalności pozarolniczej prowadzonej przy wykorzystaniu składników majątkowych gospodarstwa rolnego. Zjawiska te będą się nasilać. Wynika to z jednej strony z postępującej substytucji pracy żywej pracą uprzedmiotowioną, z drugiej zaś z występujących ograniczeń związanych z powiększaniem powierzchni użytków rolnych w gospodarstwach. Inną przyczyną jest to, że rolnictwo postrzegane jest nie tylko jako miejsce produkcji żywności czy artykułów nieżywnościowych, ale również jako miejsce świadczenia różnych usług na rzecz ludności i środowiska naturalnego. Według dyskutantów utrwalac się będzie tendencja do dywersyfikacji źródeł dochodów na obszarach rolniczych. Na obszarach o względnie dobrych glebach należy oczekiwać utrwalania produkcji typowo rolniczej, choć prawdopodobnie z ograniczeniem poziomu intensywności organizacji i produkcji, ponieważ intensyfikacja wobec różnych form płatności dla gospodarstw staje się coraz mniej efektywna. Część dyskutantów wskazywała na potrzebę nowego spojrzenia na cele rolniczego gospodarowania i upatrywania szans w wysokiej jakości produktach rolnych uzyskiwanych metodami przyjaznymi dla środowiska naturalnego. Podkreślano

także znaczenie nowego podejścia do pomiaru efektywności gospodarowania, polegającego na próbie ujęcia wszelkich efektów (nie tylko produkcyjnych) oraz wszelkich kosztów gospodarowania. Jest to podejście charakterystyczne w ogólnospołecznej ocenie racjonalności. Szczególnie ważne jest ujmowanie po stronie efektów wartości pożytków publicznych oraz publicznych kosztów. Upowszechnianie się takiego podejścia sprzyjać będzie różnicowaniu się źródeł dochodów gospodarstw rolniczych. Może też sprzyjać ograniczeniu przestrzennego zróżnicowania biedy i bogactwa.

4. Konkurencyjność polskich gospodarstw rolnych na rynku UE

W ramach tego zagadnienia, dyskutanci potwierdzili trafność tezy sformułowanej przez prof. W. Józwiaka, że zdolność konkurencyjna polskich gospodarstw rolnych na tle gospodarstw innych krajów unijnych, które mają zbliżone warunki gospodarowania, jest duża. Z przyjęciem spotkała się też inna teza, że racjonalność funkcjonowania polskich – niewielkich choć towarowych – gospodarstw pozostawia wiele do życzenia. W dyskusji podkreślono, że główne źródło przewagi konkurencyjnej tkwi w niższych kosztach pracy. Te z kolei są coraz wyższe, co może osłabić zdolności konkurencyjne polskiego rolnictwa. Wskazywano też na potrzebę zwracania uwagi na inne źródło przewagi konkurencyjnej, jakim jest wysoka jakość produktów. Niektórzy dyskutanci wskazali na potrzebę skupienia uwagi na wysokiej jakości produktów i ich eksporcie. Inni z kolei wskazywali na to, że analiza sytuacji dochodowej gospodarstw wskazuje, że o konkurencyjności w dużym stopniu decydują skala i kierunek produkcji oraz poziom jej specjalizacji. Za ważny element wzmacniania pozycji konkurencyjnej, ciągle mało doceniany, uznano stopień zorganizowania się rolników. Wśród innych źródeł budowania przewagi konkurencyjnej wymieniano niski poziom degradacji środowiska przyrodniczego, jego wysokie walory krajobrazowe oraz bioróżnorodność.

5. Migracja na terenach rolniczych po przystąpieniu Polski do UE

W dyskusji odniesiono się również do kwestii migracji na terenach rolniczych po przystąpieniu do Polski do Unii Europejskiej. W nawiązaniu do stwierdzenia zawartego w referacie prof. W. Józwiaka, że nie dostrzeżono istotnych różnic w przebiegu zjawiska migracji ludności na obszarach ONW pomiędzy okresem przed wstąpieniem do Unii Europejskiej, a pierwszymi latami po akcesji, dyskutanci zwrócili uwagę na to, że dla oceny tego zjawiska analizowany okres jest zbyt krótki. Warto kontynuować obserwację tego zjawiska.

6. Znaczenie dzierżawy w polskim rolnictwie

W czasie dyskusji zwrócono uwagę na potrzebę wzmocnienia trwałości dzierżawy w polskim rolnictwie. Dotyczy to w szczególności gruntów dzierżawionych od Agencji Nieruchomości Rolnych przez duże obszarowo gospodarstwa, powstałe na majątku byłych PGR. Występuje w ostatnim czasie niepewność gospodarowania wynikająca z „parcia” drobniejszych rolników na rewizję umów dzierżawy ziemi zawartych przez ANR. Istnienie tej niepewności ogranicza procesy inwestycyjne. Będzie to skutkowało pogarszaniem się efektywności gospodarowania już w najbliższej przyszłości, ponieważ pracochłonne techniki produkcji wobec rosnących kosztów siły roboczej przegrywają konkurencję z technikami kapitałochłonnymi. Dotyczy to szczególnie dużej skali produkcji i przedsiębiorstw z najemną siłą roboczą.

7. Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w 2006 roku

Wprowadzeniem do dyskusji na ten temat był referat dr A. Skarżyńskiej pt.: „Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w 2006 roku”. Dyskutanci zauważyli, że wyniki dla działalności prezentowane są jako średnie dla badanego zbioru gospodarstw oraz, że gospodarstwa, które uczestniczyły w badaniach wybrane zostały z reprezentatywnej próby gospodarstw w kraju, jednak nie stanowiły próby reprezentatywnej dla grup gospodarstw realizujących określoną produkcję. Należą one do ekonomicznie mocniejszych i osiągających wyższy poziom produkcji niż gospodarstwa indywidualne średnio w kraju. Zatem wynikające z tego tytułu różnice nie upoważniają do bezpośredniego uogólnienia uzyskanych wyników na przeciętne w kraju. W dyskusji podkreślono występowanie znacznego zróżnicowania regionalnego wyników produkcyjno-ekonomicznych gospodarstw, będącego następstwem zróżnicowanej koncentracji i intensywności produkcji oraz zróżnicowanych warunków przyrodniczych. W dyskusji zauważono osiągnięcie korzystnych wyników ekonomicznych przez gospodarstwa ekologiczne w porównaniu do gospodarstw konwencjonalnych. Nadwyżki bezpośrednio osiągnięte z 1 ha powierzchni uprawy roślin rolniczych uzyskiwane przez gospodarstwa ekologiczne były o około 50% wyższe niż w gospodarstwach konwencjonalnych. Duże znaczenie w kształtowaniu tych dochodów mają dotacje dla gospodarstw ekologicznych oraz znacznie wyższe ceny skupu produktów ekologicznych, co rekompensuje wyraźnie niższe plony osiągnięte przez gospodarstwa ekologiczne. Podkreślono, że różnice nadwyżki bezpośrednio z produkcji mleka między porównywanymi grupami gospodarstw ekologicznych i konwencjonalnych nie są tak duże jak w produkcji roślinnej. Jak wskazano w dyskusji, wynika to z niedużych różnic ceny skupu mleka eko-

logicznego i konwencjonalnego. Doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich potwierdzają to zjawisko. Ceny mleka ekologicznego w Niemczech są o około 10-15% wyższe niż mleka z gospodarstw konwencjonalnych, podczas gdy w przypadku produktów roślinnych różnice te często przekraczają 100%.

8. Wnioski ogólne z dyskusji

Dyskutanci bardzo wysoko ocenili celowość prowadzenia prezentowanych badań. Wskazali, że krótki okres prowadzenia badań nie pozwala na potraktowanie uzyskanych wyników jako w pełni wyczerpujących. Podobnie ich interpretacja musi uwzględniać krótki okres prowadzenia badań, szczególnie w odniesieniu do zjawisk, które dla pełniejszej oceny, wymagają badań w dłuższym czasie. Dyskutanci podkreślali celowość kontynuacji badań w kolejnych latach, uznając je za ważne z punktu widzenia kształtowania kierunków rozwoju polskiego rolnictwa.

Dyskusja na temat rozwoju obszarów wiejskich

prof. dr hab. Mieczysław Adamowicz

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

GRUPA I

Przegląd zdrowotny stanu Wspólnej Polityki Rolnej jako podstawa przewidywanej reformy po 2013 roku

1. Wstęp

Ustanowiona w latach sześćdziesiątych XX wieku Wspólna Polityka Rolna przez sześć krajów europejskich tworzących wówczas, na podstawie Traktatu Rzymskiego, Europejską Wspólnotę Gospodarczą przeszła w swojej niemal 50-letniej historii zarówno proces zmian ewolucyjnych, jak i okresy głębszych reform. Te, które w istotnym stopniu zaważyły na jej obecnym kształcie miały miejsce w latach 1992, 1999 i 2003.

Ukształtowany dotychczas model Wspólnej Polityki Rolnej będzie ulegał dalszym zmianom, a do działań, które do tych zmian będą prowadzić można zaliczyć program uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej zainicjowany w 2004 roku oraz tzw. przegląd zdrowotny WPR *The CAP „Health Check”*, który na podstawie ogłoszonego przez Komisję Europejską w listopadzie 2007 roku dokumentu stał się podstawą dyskusji w Parlamencie Europejskim na temat przyszłości rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej w świetle wyzwań współczesności.

Po serii istotnych reform jakie dokonały się we Wspólnej Polityce Rolnej w ciągu ostatnich 10-12 lat zapowiada się dalsza jej ewolucja, która wynika z potrzeby ustosunkowania się do trzech kwestii¹:

- jak uprościć i uczynić system pomocy bezpośredniej bardziej efektywnym,
- jak dostosować system wsparcia rynkowego do potrzeb wewnętrznych i wymogów wynikających z negocjacji międzynarodowych,
- jak zachować się wobec nowych wyzwań wynikających ze zmian klimatycznych, sytuacji energetycznej, zarządzania zasobami wodnymi oraz ochrony bioróżnorodności.

Przegląd zdrowotny WPR nie oznacza, iż władze Unii Europejskiej uznają ten obszar polityki wspólnotowej za chory. *Health Check* WPR jest to coś w rodzaju okresowego badania zdrowego człowieka po to, aby wykluczyć istnienie

¹ Oświadczenie prasowe Komisarza ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Pani Mariann Fischer Boel z dnia 20.11.2008 r.

jakiegoś zagrożenia zdrowia bądź dostosować organizm do zmieniających się warunków zewnętrznych. Współcześnie, Wspólna Polityka Rolna przechodzi wielką ogniową próbę w nowej rozszerzonej wspólnocie 27 krajów, które reprezentują rolnictwo wielce zróżnicowane pod względem przyrodniczym, technicznym, społecznym i ekonomicznym. Dokonywany przegląd będzie stwarzał dobrą podstawę do podjęcia prac nad nowym modelem Wspólnej Polityki Rolnej jednolitej dla wszystkich obecnych członków Wspólnoty na okres od 2014 roku.

2. Reforma McSharry'ego w latach 1992-1996

W pierwszym dziesięcioleciu (1962-1972) funkcjonowania WPR posługiwała się niemal wyłącznie mechanizmami rynkowo-cenowymi. Od 1972 roku rozpoczęto wprowadzanie instrumentów strukturalnych i nowych rozwiązań uzupełniających działania rynku takich jak kwoty produkcyjne, wyłączenia gruntów z uprawy, wsparcie dla doskonalenia zawodowego, organizacji producentów, odnowy wsi itp. Te ewoluujące zmiany dokonywały się przy zachowaniu dotychczasowych zasad i charakteru prowadzonej polityki. Istotne zmiany w tym względzie przyniosła dopiero reforma McSharry'ego wdrażana w życie w latach 1992-1996.

Kluczową zmianą wprowadzoną przez reformę McSharry'ego było znaczne obniżenie cen instytucjonalnych (o około 30%) na podstawowe produkty roślinne – zboża, rośliny oleiste i rośliny strączkowe, które były rekompensowane przez płatności bezpośrednie. Odtąd płatności bezpośrednie stały się jednym z głównych instrumentów stosowanych przez WPR, a ich wykorzystanie było poprawiane i uzupełniane innymi działaniami w kolejnych etapach reform. Reforma w odniesieniu do podstawowych upraw rolnych oddziaływała także na sektor produkcji zwierzęcej poprzez obniżkę cen pasz dla zwierząt. Pewne zmiany o podobnym charakterze wprowadzono także w sektorze chowu bydła, a w okresie późniejszym także w innych sektorach produkcji rolniczej. Obok instrumentów oddziałujących bezpośrednio na produkcję rolniczą reforma McSharry'ego wprowadzała tzw. instrumenty towarzyszące o charakterze strukturalnym, dotyczące wsparcia dla działań chroniących środowisko naturalne, zalesiania gruntów rolnych oraz wcześniejszego przechodzenia rolników na emerytury.

Reforma McSharry'ego stanowiła istotny krok w kierunku zintegrowania polityki kształtowania rynków rolnych z polityką rozwoju wsi. Reforma ta była więc zaczątkiem rozszerzania zakresu Wspólnej Polityki Rolnej na sprawy wykraczające poza rolnictwo, tym razem głównie na sprawy ochrony środowiska i rozwoju leśnictwa. Reforma McSharry'ego była podjęta głównie z powodu konieczności dostosowania Wspólnej Polityki Rolnej do nowych uwarunkowań

wewnętrznych i zewnętrznych wynikających zwłaszcza z ustaleń negocjacji Rundy Urugwajskiej GATT.

3. Nowe cele Wspólnej Polityki Rolnej według Agendy 2000

Perspektywa rychłego rozszerzenia Unii Europejskiej na nowe państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej stała się podstawą zmian celów WPR wprowadzanych przez Agendę 2000. Decyzje podjęte w Berlinie w marcu 1999 roku ustalają, nie znosząc celów zapisanych w Traktacie Rzymskim, nowe cele WPR, które powinny być realizowane we współczesnych uwarunkowaniach wewnętrznych i międzynarodowych. W zestawie tych celów zwrócono uwagę na wzmocnienie konkurencyjności wewnętrznej i międzynarodowej rolnictwa europejskiego, bezpieczeństwo żywnościowe, jakość żywności, potrzebę kreacji nowych pozarolniczych źródeł dochodu dla rolników, działania agrodowiskowe sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich, dobrostan zwierząt oraz konieczność administracyjnego uproszczenia mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej.

Ustanowieniu nowego zestawu celów przyświecało potrzebom dalszego ilościowego ograniczania wzrostu produkcji rolniczej, podnoszeniu ogólnych wymagań jakościowych wobec produkcji a zwłaszcza wprowadzeniu skutecznych zabezpieczeń przed pojawiającymi się zagrożeniami zdrowotnymi z tytułu rozpowszechniania się epidemii BSE i innych chorób zwierząt. Ważną rolę odgrywały także wzmacniająca się presja środowiskowa oraz ciągle aktualna sprawa podtrzymywania dochodów rolniczych. Ustalenie nowego zestawu celów dla WPR wiązało się z przyjęciem na lata 2000-2006 nowych ram budżetowych, w których zamrożono poziom wydatków na rolnictwo na poziomie 4% całych wydatków budżetowych Unii Europejskiej. Agenda 2000 wzmacniała, już wcześniej zarysowany, trend zainteresowania się wielofunkcyjnością rolnictwa i rozwijania instrumentów mających wpływ nie tylko na rolnictwo, ale także na działalność pozarolniczą prowadzoną zarówno w obrębie gospodarstw rolnych, jak i poza nimi na obszarach wiejskich. W tym duchu wprowadzano również istotne zmiany w polityce strukturalnej ograniczając z sześciu do trzech liczbę celów strukturalnych i z siedmiu do czterech liczbę programów w ramach inicjatyw wspólnotowych. Łącznie z pewnym uproszczeniem procedur realizacyjnych umożliwiło to bardziej elastyczne wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych.

4. Reforma Fischlera (luksemburska)

Reforma luksemburska Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 roku dokonana pod presją społeczeństw europejskich coraz bardziej zainteresowanych ekonomicznymi kosztami jej prowadzenia stanowi dalszy istotny krok zmian, jakie

miały miejsce w ostatnim piętnastoleciu. Była ona uwieńczeniem zmian wyrażanych przez kończącego swą kadencję Komisarza ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi Franzisa Fischlera. Poprzez wprowadzenie Systemu Jednolitej Płatności (SJP) zmierzała do oddzielenia wielkości płatności bezpośrednich od wielkości produkcji (*decoupling*) w większości sektorów produkcyjnych, co oznacza istotną modyfikację pierwszego rynkowo-cenowego filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Został również wzmocniony i wyraźnie wyodrębniony drugi filar WPR – Polityka Rozwoju Wsi. W wyniku tej reformy zredukowano znacznie wsparcie cen mleka i cukru. Zostało również głęboko zmienione pozacenowe i pozaproдукtowe wsparcie dla rolnictwa, leśnictwa i rozwoju wsi. Nowe instrumenty wprowadzone w latach 2003-2006 niemal we wszystkich obszarach WPR dały podstawę dla Nowych Regulacji Rozwoju Wsi na lata 2007-2013.

Trzeba podkreślić, iż reforma i dalsze dyskusje, które zostały przeprowadzone po 2003 roku miały charakter kompleksowy i doprowadziły do wdrożenia zupełnie nowego systemu administrowania WPR, obejmującego m.in. system całościowej rejestracji pól, upraw i zwierząt, wyszczególnienie kilkudziesięciu działań agrosrodowiskowych i z zakresu dobrostanu zwierząt, które mogą być podejmowane dla spełnienia tzw. zasady współzależności (*cross-compliance*) czy wymogów dotyczących utrzymania ziemi w dobrej kondycji bez skutków w postaci zwiększonej produkcji.

Zakres i głębokość wprowadzonych reform były na tyle duże, że nie wszystkie ich elementy mogły być natychmiast wdrożone. System Jednolitej Płatności od 1 stycznia 2005 roku wprowadziło tylko siedem krajów z 15 starych członków Unii Europejskiej, pozostałe uczyniły to co najmniej rok później. Nowe kraje członkowskie, które przystąpiły do UE w 2004 roku przyjęły uproszczoną podstawę dla wypłaty dopłat bezpośrednich w postaci Jednolitej Płatności Obszarowej. Mimo pewnych opóźnień we wdrażaniu poszczególnych instrumentów nowego modelu WPR, i to zarówno w starych, jak i w nowych krajach członkowskich, zapoczątkowane zmiany są w trakcie realizacji, a będąc przedmiotem bieżącej oceny, trudno określić do jakiego modelu tej polityki doprowadzą, gdy w 2014 roku nastąpi pełne ich wdrożenie.

Ważnym czynnikiem tego procesu będą ramy budżetowe jakie zostaną przyjęte na nowy okres programowania. Istotnymi wyznacznikami tego modelu będą także wyniki negocjacji w ramach WTO oraz doświadczeń krajów członkowskich z zastosowania wprowadzonych rozwiązań. Wstępem do oceny tych doświadczeń jest zapoczątkowany w końcu listopada 2007 roku przez Komisję i Parlament Europejski tzw. przegląd zdrowotny *Health Check* Wspólnej Polityki Rolnej.

5. Przegląd zdrowotny Wspólnej Polityki Rolnej

Zainicjowany w 2007 roku przegląd ma trzy podstawowe cele:

- jak uczynić System Jednolitej Płatności bardziej sprawnym, efektywnym i prostym,
- jak dostosować instrumenty wspierające rynek ustanowiony dla pierwszych sześciu a następnie piętnastu członków Wspólnoty dla grupy 27 krajów członkowskich działających w coraz bardziej zglobalizowanym świecie,
- jak sprostać nowym wyzwaniom wynikającym ze zmian klimatycznych, wzrostu zapotrzebowania na biopaliwa, rosnącego deficytu wody. Jak zaadaptować się do nowych zmian, rosnącego ryzyka i nowych możliwości rozwojowych.

Poszukiwanie odpowiedzi na te wszystkie pytania są czynione także z myślą o uproszczeniu poszczególnych mechanizmów i większej zwartości całościowej implementacji Wspólnej Polityki Rolnej. Przegląd ten ma zapewnić pewną stabilność polityki przez następne siedem lat, kiedy to nie zamierza się dokonywać głębszych reform a jedynie korekt usprawniających cały system. Zakłada się, że Jednolity System Płatności Obszarowych stosowany w nowych państwach członkowskich zostanie zamieniony do 2010 roku na Jednolity System Płatności obowiązujący w starych krajach członkowskich. System może przybrać formę opartą na historycznym poziomie produkcji w każdym gospodarstwie bądź też formę regionalną, w której wysokość płatności ustalona jest na przeciętnym poziomie produkcji w regionie. Mogą też być stosowane modele mieszane. Poszczególne kraje członkowskie mają możliwość udzielania specyficznej, zorientowanej produkcyjnie pomocy bezpośredniej w przypadku, gdy istnieją środowiskowo uzasadnione przesłanki dla podtrzymania określonego rodzaju produkcji w danym regionie. Poszczególne kraje mogą zatrzymać również do 10% narodowych limitów dopłat dla wsparcia działalności rolniczych, które są ważne dla środowiska, poprawy jakości produkcji i usprawnienia marketingu produktów rolniczych. Nowy system jest o tyle lepszy, że daje wolną rękę rolnikowi co do wyboru gałęzi produkcji, co nie mogło mieć miejsca przy stosowaniu wsparcia dla poszczególnych produktów. Jednakże ten nowy system opiera się na dotychczasowej strukturze produkcji, szczególnie ten który wykorzystuje model historyczny. Należy oczekiwać, że model jednolitej płatności będzie zmierzał w kierunku bardziej wyrównanej wysokości dopłat. Polska proponuje, aby stosowany w nowych krajach członkowskich model płatności obszarowej został rozszerzony na wszystkie kraje członkowskie. Byłby to istotny krok zarówno w kierunku zrównania wysokości płatności, jak i uproszczenia skomplikowanych procedur ich przyznawania.

6. Skutki przeprowadzonych reform i kwestie dalszych zmian Wspólnej Polityki Rolnej

Zmiany jakie dokonywane były we WPR w ciągu ostatniego piętnastolecia doprowadziły do rozszerzenia pola jej oddziaływania ale jednocześnie do większej złożoności i współzależności między jej elementami oraz do zbiurokratyzowania procedur i sposobów postępowania.

Współzależność i złożoność są szczególnie obecne w przypadku ograniczenia płatności dla rolników, którzy nie respektują ustalonych standardów dla poszczególnych rodzajów działalności rolniczej. Nowe propozycje zmierzają do usprawnienia i uproszczenia sankcji za nieprzestrzeganie wymogów środowiskowych, jakościowych i dobrostanu zwierząt. Podejmuje się próbę szacowania zarówno wprowadzonych wymagań, korzyści, jak i kosztów. Nie dotyczy to tylko tzw. Wymagań Statutowych Zarządzania i Dobrych Warunków (Praktyk) Rolniczo-Środowiskowych, ale także właściwego ukierunkowania i strukturalizowania całego zestawu stosownych instrumentów, które wzmacniają skutki *cross-compliance* jako efektywnego mechanizmu promowania rolnictwa zrównoważonego.

Wprowadzone reformy miały na celu ogólne obniżenie poziomu wsparcia dla wybranych produktów rolnych, zachowano jednak niektóre przypadki wsparcia powiązanego z wielkością produkcji. Wydaje się, że taka forma wsparcia zostanie utrzymana w przyszłości jednakże w jasno sprecyzowanym kontekście regionalnym. Rozważa się także możliwość wprowadzenia dolnych i górnych limitów udzielanej pomocy. Dolne limity są uzasadnione tym, że w niektórych przypadkach koszty administracyjne przewyższają korzyści jakie otrzymują rolnicy, górne zaś wynikają z tego, że dopłaty w niewielkiej liczbie dużych gospodarstw dochodzą do kwot nieuzasadnionych społecznie. Ewentualne oszczędności powstałe z ograniczenia limitów płatności mogą być postawione do dyspozycji rządów krajów członkowskich.

W poprzednich latach reformy polityki rynkowej były powiązane z sytuacją rynku światowego, co wymagało ponoszenia kosztów utrzymywania zapasów oraz subsydiowania eksportu. Działania w kierunku podnoszenia międzynarodowej konkurencyjności rolnictwa europejskiego oraz poszerzenia jednolitego rynku wewnętrznego do 27 krajów, a także występujące ostatnio tendencje wzrostu cen na rynku światowym wywołują refleksje nad potrzebą nowego spojrzenia na stosowanie starych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej, takich jak kwoty produkcyjne, zakupy interwencyjne, wsparcie cenowe czy refundacje eksportowe. Takie podejście wydaje się szczególnie uzasadnione w sytuacji tendencji wzrostowych cen na międzynarodowych i wewnętrznych rynkach zbóż i produktów mleczarskich. Nasuwa się pytanie jak w nowych warunkach skon-

struować właściwy system subwencji, który będzie reagował na pojawiające się niebezpieczeństwa i który będzie działał bez zbytniego angażowania się w sub-sydia rynkowo-cenowe. Pod tym kątem widzenia będą przeanalizowane wszystkie podstawowe rynki rolne.

Kształtowanie się nowej sytuacji na rynkach rolnych stawia również pod znakiem zapytania cały program wyłączeń gruntów z uprawy. Przewidywany wzrost popytu na zboża, w którym ważną rolę spełnia zapotrzebowanie na produkcję biopaliw przemawia za pełniejszym wykorzystaniem gruntów uprawnych, co oznacza odrzucenie koncepcji wyłączenia gruntów z uprawy. Jednakże pełna rezygnacja z odłogowania wymaga rozpatrzenia możliwości nowego wykorzystania gruntów zgodnego z zasadami agrośrodowiskowymi.

Dokonana ocena sytuacji na rynku mleka przemawia za stopniowym zniesieniem kwot produkcyjnych na mleko. Zniknęły powody dla których system kwot został wprowadzony, rosnący popyt i ceny na produkty mleczne, zwłaszcza na produkty wysokiej jakości, przemawiają nawet za wcześniejszym zniesieniem kwot, bądź stopniowym ich zwiększaniem jeszcze przed 2015 rokiem, kiedy to już wcześniej postanowiono je zlikwidować. Zwiększenie kwot produkcyjnych winno prowadzić do zwiększenia produkcji mleka i obniżenia tempa wzrostu cen oraz podniesienia poziomu konkurencyjności. Jest to ważne zarówno dla głównych regionów produkcyjnych, jak również dla obszarów górskich, dla których chów bydła ma istotne znaczenie strukturalne. Regiony te będą nawet wymagały wprowadzenia specjalnych środków wsparcia dla produkcji mleczarskiej. Takiego wsparcia wymagać będą inne, mniej znaczące gałęzie produkcji, dla których stosowano dotychczas różne środki kwotowania bądź limitowanie produkcji, tak jak wytwarzanie suszu paszowego, skrobi, włókien naturalnych itp.

7. Ograniczanie ryzyka i nowe zadania dla rolnictwa

Jednym z nowych wyzwań współczesności jest ryzyko naturalne, produkcyjne, ekonomiczne. Wsparcie oderwane od produkcji ułatwia radzenie sobie z ryzykiem, gdyż umożliwia bardziej elastyczne dostosowanie produkcji do koniunktury rynkowej. System jednolitej płatności ułatwia także łagodzenie ryzyka nieprzewidywalnego. Odchodzenie od tradycyjnych form wsparcia staje się powodem dyskusji nad nowymi sposobami zarządzania ryzykiem, odnoszących się zwłaszcza do takich zjawisk, jak klęski żywiołowe, epidemie w chowie zwierząt, zmiany klimatyczne, wahania koniunktury rynkowej itp. Refleksja nad potrzebą nowego spojrzenia na problem ryzyka przyniosła propozycję praktycznych rozwiązań na rynku owoców i warzyw. Wydaje się, że trudno będzie wprowadzić jakiś jednolity system zabezpieczeń przed ryzykiem. Rozwiązaniem może być

budowanie nowych systemów zarządzania ryzykiem dostosowanych do charakteru sektora oraz warunków regionalnych. Dla budowania systemu zabezpieczeń przed ryzykiem może być wykorzystana część środków pochodzących z tzw. modulacji i środków związanych ze wsparciem działalności badawczo-rozwojowej. Wydaje się, że te problemy będą przedmiotem większego zainteresowania przy przygotowywaniu programu polityki rolnej na kolejne lata, po roku 2013.

Do kluczowych wyzwań współczesności, które mają duży wpływ na kształtujący się nowy model Wspólnej Polityki Rolnej należą zmiany klimatyczne, bioenergia i zarządzanie zasobami wodnymi. Wśród tych trzech obszarów zmiany klimatyczne mają znaczenie wszechogarniające. Rolnictwo jest niezwykle ważnym sektorem gospodarki, który ma wpływ na emisję gazów cieplarnianych. Takie praktyki rolnicze, jak nawożenie nawozami organicznymi i sztucznymi, stan pogłowia bydła, ogrzewanie itp. mają istotny wpływ na środowisko i w przyszłości powinny być włączone w globalne strategie państw ograniczających emisję gazów do atmosfery. Zmiany klimatyczne w Europie będą miały wpływ na techniki i technologie uprawy roślin, chów zwierząt oraz zwiększenie ryzyka gospodarowania w rolnictwie. Unia Europejska przyjmuje program zwiększenia udziału biopaliw do 10%, a odnawialnej energii do 20% w całej konsumpcji energii w 2020 roku. Dynamiczne zwiększanie zużycia biopaliw oznacza z jednej strony szansę dla rolników poprzez lepsze wykorzystanie potencjału produkcyjnego dla produkcji biopaliw, z drugiej strony może oznaczać powiększenie kosztów produkcji. Te założenia mają ważne implikacje dla rolnictwa. W związku z tym zakłada się potrzebę rozwoju tzw. drugiej generacji biopaliw.

8. Umacnianie drugiego filara Wspólnej Polityki Rolnej

Przesuwanie akcentów z polityki rynkowej na politykę strukturalną to główny trend zmian Wspólnej Polityki Rolnej. Przybrał on postać tzw. modulacji, która oznacza przesunięcie środków z pierwszego filara na filar drugi, obejmujący program rozwoju wsi. Również ostatnie reformy i aktualny przegląd zdrowotny wyraźniej wyodrębnia i wzmacnia drugi filar polityki rozwoju wsi. Ten trend będzie również kontynuowany w przyszłości chociaż nie wszyscy adresaci Wspólnej Polityki Rolnej podzielają ten pogląd, a dotychczasowe doświadczenia również nie zawsze potwierdzają te intencje.

Istotną cechą rozwoju drugiego filara jest uczestnictwo miejscowych środowisk w finansowaniu ustalonych zadań. Począwszy od Agendy 2000 proponowano, aby 20% środków z pierwszego filara przyznać w ramach programu modulacji na cele filaru drugiego. W praktyce w 2003 roku przesunięto zaledwie 5% środków z filara pierwszego do drugiego. W ramach perspektywy finansowej

na lata 2007-2013 sprawujący prezydencję rząd Wielkiej Brytanii zaproponował tzw. dobrowolną modulację, która mogłaby wykorzystać elastycznie około 20% środków na cele rozwoju wsi. Propozycja nie jest jednak akceptowana przez większość krajów. To oznacza, że istnieją silne środowiska rolnicze, które są za utrzymaniem dotychczasowego znaczenia pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej. Dlatego też w budżecie na okres do 2013 roku przewidziano środki na współfinansowanie przymusowej modulacji. W założeniach przeglądu zdrowotnego przewiduje się na lata 2010-2013 wzrost wydatków na przymusową modulację w wysokości 2% rocznie.

9. Stanowisko Polski wobec zmian we Wspólnej Polityce Rolnej

Wspólna Polityka Rolna przyczyniła się do rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich krajów członkowskich i stała się jednym z najważniejszych sposobów pogłębiania procesów integracji w Europie. Jako pewien rodzaj dobra publicznego powinna być udostępniana innym krajom, które przystępują do Wspólnoty. Polska popiera założenie, iż aktualny przegląd nie powinien prowadzić do radykalnej reformy lecz do usprawnienia jej mechanizmów.

WPR musi być jednak polityką uzasadnioną ekonomicznie i społecznie, a także polityką skuteczną, ukierunkowaną na konkretne cele, dostosowującą się do uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. To uzasadnia kontynuowanie na dotychczasowym poziomie wsparcia budżetowego, lecz jednocześnie do poszukiwania zmian w jej mechanizmach, by WPR lepiej odpowiadała na oczekiwania społeczne, konsumentów, rolników i podatników, a także partnerów wymiany międzynarodowej. Zmiany te powinny również zmierzać do bardziej precyzyjnego stosowania instrumentów do osiągnięcia konkretnych celów. Osiągnięcie tzw. wartości dodanej przez stosowanie WPR powinno uwzględniać w większym stopniu kryteria ekonomiczne, jak też kryteria społeczne.

Potrzeba kontynuacji powinna dotyczyć przede wszystkim:

- podstawowych zasad jednolitego rynku, preferencji Wspólnoty, jednolitości instrumentów, solidarności finansowej;
- priorytetu bezpośredniego wsparcia producentów w stosunku do wsparcia cenowego produktów rolnych;
- umacniania drugiego filaru WPR – polityki rozwoju obszarów wiejskich poprawiającej konkurencyjność sektora i warunki życia na wsi bez ograniczania wsparcia rolnictwa w ramach I filaru WPR.

Kontynuacja trendów wzmacniania działań uwzględniających oczekiwania konsumentów żywności i użytkowników środowiska wiejskiego korzystających

z tworzonych przez rolnictwo „dóbr publicznych” nie powinna być zatem zapisywana w ciężar kosztów obciążających rolnictwo, lecz działań na rzecz ogólnego dobrobytu społecznego. WPR powinna wzmocnić działania ukierunkowane na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich zakładający racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych i zasobów pracy oraz podnoszenie dochodów w rolnictwie, a także na kreowanie pozarolniczych funkcji na obszarach wiejskich. Wspólna Polityka Rolna jako dziedzina polityki gospodarczej wpływa więc na ogólny dobrobyt w krajach członkowskich.

Popierając zamiar kontynuacji zasad i trendów Polska wyraźnie wskazuje na potrzebę zahamowania trendu ograniczania wsparcia dla samego rolnictwa. Dotychczasowa łatwość pozyskania tanich surowców rolnych na rynku światowym się skończy i nie powinna przesłaniać ciągle ważnej strategicznej roli, jaką spełnia rolnictwo w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zagospodarowaniu przestrzeni, stabilizacji rynku pracy, zaspokojeniu potrzeb i preferencji konsumentów oraz zachowaniu tradycji dziedzictwa kulturowego.

Możliwe i potrzebne zmiany WPR nie powinny ograniczać się też do reformy budżetu polegającej na ograniczaniu środków i przesuwaniu finansowania ze szczebla europejskiego na szczebel narodowy, lecz na zmianach w mechanizmach, które powinny być bardziej precyzyjne i na skutecznym prowadzeniu tej polityki i osiąganiu celów. Polska, a także inne państwa członkowskie, wypowiada się przeciwko renacjonalizacji WPR. W przypadku nowych krajów zachowanie dotychczasowego modelu finansowania WPR jest kluczowe dla powodzenia procesu doganiania bardziej rozwiniętych krajów i niwelowania różnic regionalnych. Wyzwania wynikające z procesu globalizacji, wymagają budowania spójności europejskiej w sensie ekonomicznym, społecznym i politycznym, którą można osiągnąć poprzez stosowanie zasady solidarności w obszarze objętym oddziaływaniem Wspólnej Polityki Rolnej.

Polska, a także inne nowe państwa członkowskie, wymaga wsparcia rolnictwa przez dopłaty bezpośrednie. Chociaż wysokość dopłat bezpośrednich w tych krajach jest znacznie niższa niż w EU-15, to wsparcie wsi i rolnictwa w ramach WPR zmieniło radykalnie postawy i nastroje rolników wobec członkostwa ze sceptycznych na bardziej aprobujące. Trzeba zauważyć, że wśród rolników nowych krajów członkowskich powszechne są opinie, że zróżnicowanie wysokości płatności bezpośrednich przez tak długi okres aż do 2013 roku jest niesprawiedliwe i niesolidarne. Polska stoi na stanowisku, iż w ramach systemu płatności bezpośrednich powinna obowiązywać jednolita stawka płatności na hektar we wszystkich krajach UE-27. Taki uproszczony jednolity system płatności mógłby być wprowadzony po 2013 roku. System płatności obszarowych

(SAPS) jest prosty w administrowaniu, przyjazny dla rolników i realizuje istotne cele polityki rolnej. Wtedy to, kiedy zostaną zrównane wysokości płatności bezpośrednich starych i nowych krajów członkowskich może nastąpić powszechne wdrożenie standardów w ramach zasady współzależności (*cross-compliance*) oraz przyjętego poziomu obowiązkowej modulacji w ramach II Filaru WPR. System płatności obszarowych (SAPS) jest prosty w administrowaniu, przyjazny dla rolników i realizujący istotne cele polityki rolnej. Przejście na System Jednolitych Płatności (SPS) w nowych krajach członkowskich oznaczać będzie nowe wyzwania dostosowawcze, konieczność budowy nowego systemu informatycznego, nowego systemu zarządzania płatnościami i odpowiednie przygotowanie administracji, rolników i służb doradczych.

Stosowana od wielu lat Wspólna Organizacja Rynków Rolnych jest wielce złożona i zróżnicowana. Obejmuje ona 21 rynków o różnym zakresie interwencji i rodzaju stosowanych mechanizmów. Nie wszystkie mechanizmy są stosowane i jednakowo skuteczne. Zainicjowany w 2007 roku proces upraszczania technicznego Wspólnej Polityki Rolnej powinien być stopniowo wprowadzany w kierunku jednolitego, uniwersalnego mechanizmu, stosowanego elastycznie w zależności od sytuacji na rynku.

Te działania zmierzające do uproszczenia mechanizmów nie mogą jednak powodować wyeliminowania takich mechanizmów, które chociaż sporadycznie mogą mieć zastosowanie i tworzyć swoistą siatkę bezpieczeństwa, która może być wykorzystywana w przypadkach nagłych niespodziewanych zakłóceń na rynku. Dotyczy to zwłaszcza instrumentów wspierających eksport, taryfowych instrumentów dotyczących ochrony rynku, specjalnych klauzul ochronnych itp. Polska jest zainteresowana utrzymaniem obecnych refundacji eksportowych, rozszerzeniem zakresu towarów, względem których UE ma prawo stosowania specjalnych klauzul ochronnych (owoce miękkie, wiśnie, sok jabłkowy). Przy wspieraniu eksportu w większym stopniu powinny być stosowane narzędzia różnicowania wsparcia w zależności od regionu położenia. Powinny być preferowane regiony położone niedogodnie wobec głównych rynków zbytu.

Ze względu na kształtowanie się sytuacji na międzynarodowych i wewnętrznych rynkach rolnych tendencje do wycofywania się z kwotowania produkcji są zasadne, uzasadnione jest także stopniowe i ostrożne postępowanie w tym zakresie. Możliwe jest zarówno stopniowe podwyższanie krajowych kwot mlecznych, jak i obniżanie wysokości kar za ich przekraczanie. Docelowe rozwiązania powinny nastąpić po roku 2013. Aktualnie Polska proponuje zróżnicowane zwiększanie ilości referencyjnych o 2-5% rocznie w zależności od sytuacji w danym kraju.

Sektor produkcji nowych odnawialnych źródeł energii w rolnictwie wymaga specjalnej troski i nowych rozwiązań. Z polskiej perspektywy wydaje się niezbędne: zwiększenie wspólnotowej powierzchni gwarantowanej objętej dopłatami do produkcji roślin energetycznych, zniesienie mechanizmu *phasing-in* (stopniowego dochodzenia do pełnej płatności obszarowej) w odniesieniu do działek rolnych, na których uprawiane są rośliny na cele energetyczne i biopaliwa, uzależnienie zgody na liberalizację importu biomasy z krajów trzecich od pełnego wykorzystania wspólnotowych możliwości wytwórczych surowców energetycznych.

Ograniczenie wsparcia i większe powiązanie z rynkiem światowym oraz zmiany klimatyczne zwiększają zagrożenie ryzykiem co prowadzi do potrzeby rozpatrzenia rozbudowy instrumentów i mechanizmów zarządzania ryzykiem. Jeśli mechanizmy interwencji rynkowej, które powinny być utrzymane, nie wystarczają, powinny być uruchamiane nadzwyczajne środki wsparcia.

Ważnym obszarem zainteresowania WPR w przyszłości powinien być rozwój II filaru WPR oraz silniejsze zintegrowanie WPR z innymi politykami wspólnotowymi, a zwłaszcza z polityką spójności, polityką regionalną i polityką ochrony środowiska oraz polityką innowacyjną. Integracja ta jest niezbędna ze względu na kurczenie się rolnictwa w strukturze gospodarki narodowej i w samej gospodarce wiejskiej. Nie powinno to prowadzić do ograniczania funkcji rolnictwa na obszarach wiejskich. Zarówno rolnictwo, jak i nierolnicza gospodarka wiejska w coraz szerszym zakresie powinna wykorzystywać wiedzę i innowacje, kapitał ludzki i kapitał społeczny jako czynniki rozwoju gospodarczego i poprawy dobrobytu ludności.

Literatura

1. Adamowicz M., *Kontynuacja i zmiana WPR – perspektywa nowych państw członkowskich*, Wystąpienie w czasie przesłuchania publicznego w sprawie przeglądu WPR, Parlament Europejski, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Bruksela 27 listopada 2007 r.
2. Buckwell A., *The Next Steps in CAP Reform*, Euro Choice Volume 6, November 2, 2007, s. 13-19.
3. Commission of the European Communities Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Preparing for the “Health Check” of the CAP Reform Brussels, COM 2007.
4. European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development, Working Document on a communication to the Council and European Parliament on Preparing for the “CAP Health Check”, (COM (2007)0722-2007/2195/INI).
5. *Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań, ocena funkcjonowania WPR*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dokument przyjęty przez KERM 25 września 2007 r.

dr Mirosław Drygas

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa

GRUPA II

Rola instytucji i wsparcia unijnego w procesie rozwoju obszarów wiejskich

Po blisko czterech latach członkostwa w UE Polska wieś i rolnictwo nadal znajdują się na początkowym etapie procesu przyspieszonych przemian, wywołanych przystąpieniem do UE i możliwością korzystania ze wspólnych środków finansowych w ramach WPR i polityki strukturalnej, jak również wsparcia ze środków krajowych.

Szanse rozwojowe polskiej wsi i rolnictwa są postrzegane głównie poprzez wielkość środków finansowych zagwarantowanych w programach unijnych, z tym, że większość opracowań skupia się wyłącznie na programach zarządzanych przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Pomijane zaś są na ogół programy zarządzane i nadzorowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Jeśli spojrzymy na perspektywę finansową 2007-2013 to okazuje się, że wieś ma szansę otrzymać wielce znaczące środki z tego drugiego źródła, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

W pierwszych trzech latach po akcesji rozmiary wsparcia unijnego były znacznie większe niż miało to miejsce w okresie przed akcesją do UE, włączając w to środki krajowe i różne zagraniczne programy pomocowe. W okresie 2007-2013 średnioroczne wsparcie dla wsi i rolnictwa ulegnie dalszemu wzrostowi¹. Będzie to blisko 2,5 mld euro z PROW 2007-2013, podczas gdy w okresie 2004-2006 wynosiło około 1,8 mld euro, łącznie z SPO Rolnictwo i PROW 2004-2006. Wielkości te uwzględniają także udział wymaganych na współfinansowanie programów publicznych krajowych środków publicznych. W bieżącym okresie programowania średniorocznie będzie mogło wpływać na tereny wiejskie o blisko 40% więcej środków niż w latach 2004-2006².

¹ W latach 2004-2006 łącznie w ramach SPO Rolnictwo i PROW 2004-2006 Polska miała do dyspozycji około 5,3 mld euro, natomiast w ramach skonsolidowanego PROW 2007-2013 jest to kwota 17,2 mld euro, włączając w to krajowe środki publiczne.

² Wskutek stałego trendu do wzmacniania się złotówki w wymiarze realnym przyrost środków wyrażony w złotówkach będzie niższy.

Tabela 1. Transfery finansowe ARiMR w latach 2004-2006 w podziale na źródła finansowania

L.p.	Źródło finansowania	2004		2005		2006		2004-2006	
		w mln zł	w proc.	w mln zł	w proc.	w mln zł	w proc.	w mln zł	w proc.
1.	Pomoc krajowa	907,7	23,0	762,5	7,0	512,3	3,0	2 182,5	6,8
2.	Programy unijne = 100%, w tym:	3 027,1	77,0	10 564,9	93,0	16 184,1	97,0	29 776,1	93,2
	- UE	2 023,6	66,6	7 095,4	67,2	10 709,9	67,2	19 828,9	66,6
	- krajowe	1 003,5	33,4	3 469,5	32,8	5 474,2	33,8	9 947,2	33,4
3.	Łącznie transfery = 100%, w tym:	3 934,8	100,0	11 327,4	100,0	16 696,4	100,0	31 958,6	100,0
	- UE	2 023,6	51,0	7 075,4	62,0	10 709,9	64,0	19 788,9	62,0
	- krajowe	1 911,6	49,0	4 252,0	38,0	5 986,5	36,0	12 149,1	38,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – trzy lata po akcesji, ARiMR, Warszawa 2007, tabela 53, s. 181.

W tym okresie systematycznie będą też wzrastały płatności obszarowe, osiągając w 2010 roku maksymalny, wynegocjowany w Kopenhadze i zapisany w Traktacie Akcesyjnym poziom³. Choć trudno jest precyzyjnie ocenić, jaki mają one wpływ na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, to z całą pewnością można stwierdzić, że silnie wpływają na przyspieszenie rozwoju gospodarczego, a także poprawiają sytuację dochodową rolników⁴.

Punktem odniesienia dla zilustrowania skali wsparcia z programów unijnych dla polskiej wsi i rolnictwa, obejmującego środki wypłacone m.in. w ramach płatności obszarowych, PROW 2004-2006, SPO Rolnictwo i SPO Ryby, są kwoty transferów dokonywane przez ARiMR w latach 2004-2007 (tab. 1). W kolejnych latach, począwszy od 2007 roku, kwoty te będą wzrastały i jak się szacuje będą wynosiły około 20 mld złotych rocznie. W porównaniu z wydatkami budżetu krajowego przed akcesją oraz w pierwszych latach po akcesji widać wyraźny, skokowy wzrost nakładów na wieś i rolnictwo (tab. 2).

Tabela 2. Wydatki na wsparcie sektora rolnego i ich dynamika w latach 2004-2006

Wyszczególnienie	2004	2005	2006
Wydatki z budżetu (w mln zł)	5 721,8	7 999,5	8 379,1
zmiana (w procentach)	+20	+40	+5
Rezerwy celowe (w mln zł)	2 398,0	4 953,8	5 472,4
zmiana (w procentach)	+112,4	+107	+10
KRUS (w mln zł)	15 607,0	14 335,0	14 968,0
zmiana (w procentach)	-0,1	-8,15	+4,42
Środki z UE (w mln zł)	5 352,2	8 528,4	10 927,5
zmiana (w procentach)	-	+59	+28
Udział wydatków na rolnictwo w wydatkach budżetowych ogółem (w procentach)	2,89	3,29	3,74

Źródło: A. Czyżewski, A. Poczta, *Dynamika wydatków budżetowych na sektor rolno-żywnościowy w Polsce po wstąpieniu do UE, Roczniki Naukowe SERIA, Tom IX, Zeszyt 4, Warszawa, Poznań, Kraków 2007, s. 90.*

W kontekście dyskusji na temat dotychczasowego udziału środków unijnych w wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich w Polsce warto zwrócić uwagę

³ Pod warunkiem kontynuacji dopłat z budżetu krajowego, tzw. „top up”. Faktycznie, wskutek przyjętego algorytmu opartego na tzw. plonie referencyjnym, który był podstawą do wyliczenia kwoty utraconych przychodów z powodu obniżki cen, poziom płatności obszarowych w Polsce będzie w 2013 roku około 2 razy niższy niż we Francji.

⁴ Warto podkreślić, że Polska tak, jak i inne nowe kraje członkowskie, uzyskuje wsparcie ze wspólnych funduszy w proporcji 50% na WPR i 50% na rozwój obszarów wiejskich, podczas gdy w starych krajach członkowskich proporcja ta ma się jak 90% do 10%.

na kwestie, związane z ofertą funduszy strukturalnych i odpowiadającym im programom operacyjnym na lata 2007-2013⁵, skierowaną na wsparcie obszarów wiejskich, a są to kwoty wielokrotnie większe niż te z lat 2004-2006.

Trzeba podkreślić, że rozwojowi obszarów wiejskich po raz pierwszy nadano tak wysoką rolę w dokumentach rządowych. W *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2013*, przyjętej przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., rozwój obszarów wiejskich podniesiony został do rangi priorytetu. Noszący numer pięć priorytet *Rozwój obszarów wiejskich* obejmuje sześć podstawowych obszarów:

- wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych,
- rozwój i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich,
- wzrost jakości kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi,
- zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej obszarów wiejskich,
- rozwój przedsiębiorczości,
- różnicowanie działalności gospodarczej.

W świetle analizy zapisanych w *Strategii...* podstawowych obszarów można wysnuć wniosek, że rozwój wsi jest widziany kompleksowo, poprzez jej wielofunkcyjność, a rolnictwo jest traktowane jako jedna z działalności gospodarczych, nie zawsze najważniejsza dla danego obszaru, aczkolwiek podstawowa w wymiarze przestrzennym. W ten sposób rozwój obszarów wiejskich wprost wpisuje się w koncepcję zrównoważonego rozwoju regionalnego kraju. Jest to naturalne podejście i nie wymaga głębszego uzasadnienia, choć nie zawsze było tak rozumiane i zapisywane w dokumentach rządowych.

Pozytywny wpływ na rozwój obszarów wiejskich może także wynikać z realizacji pozostałych priorytetów *Strategii...* Poniżej przedstawiono pozostałe priorytety i zawarte w nich obszary wsparcia, mogące wywierać wpływ na rozwój obszarów wiejskich. I tak np.:

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki skupia się między innymi na wsparciu rozwoju sektora usług oraz na tworzeniu warunków do rozwijania przedsiębiorczości.

Priorytet 2. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej to działania sprzyjające poprawie sieci komunikacyjnej, uzbrajaniu gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, polepszenie gęstości sieci teleinformatycznej kraju,

⁵ W latach 2007-2013 będą realizowane następujące programy operacyjne: *Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej, Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Pomoc Techniczna oraz 16 Regionalnych Programów Operacyjnych.*

oczyszczalnie ścieków, ochrona przeciwpowodziowa, wspieranie rozbudowy infrastruktury edukacyjnej i ochrony zdrowia oraz bazy turystycznej.

Priorytet 3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości to m.in. wsparcie sprzyjające obniżce kosztów zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw, upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia, tworzenie tzw. „zielonych” miejsc pracy, kształcenie na odległość.

Priorytet 4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa to wspieranie samoorganizowania się społeczności lokalnych oraz promocja integracji społecznej i aktywności społeczności lokalnych.

Priorytet 6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej wsparcie na rzecz podnoszenia konkurencyjności regionów, wyrównywanie szans rozwojowych obszarów problemowych.

Wyżej wymienione priorytety znajdują swoje odzwierciedlenie w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013*⁶, dokumencie o zoperacjonalizowanym charakterze, stanowiącym podstawę do opracowania programów operacyjnych finansowanych z innych niż rolne funduszy strukturalnych, zapewniającym zgodność priorytetów wspólnotowych i planowanej interwencji z zapisami *Strategicznych Wytycznych Wspólnotowych*, wydanych przez Komisję Europejską.

Jako cel strategiczny określono w tym dokumencie *Tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej*.

Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich to horyzontalny cel 6, jeden z sześciu, adresowany bezpośrednio do obszarów wiejskich. Jako główne zadania w tym celu zdefiniowano:

- rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej,
- rozwój przedsiębiorczości,
- ochronę środowiska,
- rozwój usług,
- rozwój zasobów ludzkich,
- edukację, a w tym kształcenie ustawiczne,
- działania ograniczające ubóstwo,
- rozwój pozarolniczych funkcji wsi,

⁶ Dokument ten został zatwierdzony przez Komisję Europejską w maju 2007 roku.

- rolę i wpływ ośrodków miejskich w rozwoju MSP i tworzeniu nowych miejsc pracy w sektorach pozarolniczych.

W sposób pośredni do obszarów wiejskich odnoszą się zapisy celu 5 pt. *Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej*. Zakłada się, że będą one realizowane poprzez:

- wykorzystanie potencjału największych ośrodków miejskich jako siły napędowej rozwoju regionalnego,
- wzmocnienie związków między metropoliami i terenami zurbanizowanymi a otaczającymi je obszarami, w tym małymi i średnimi miastami, jak i obszarami wiejskimi,
- rozwój turystyki i funkcji turystyczno-rekreacyjnych.

Konsekwencją takiego ulokowania problematyki rozwoju obszarów wiejskich w przedstawionych powyżej dwóch dokumentach strategicznych, było zawarcie w pozarolniczych programach operacyjnych działań przeznaczonych bezpośrednio i pośrednio na projekty związane z rozwojem obszarów wiejskich.

Największa łączna alokacja środków na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich znajduje się w Regionalnych Programach Operacyjnych (RPO), zarządzanych i wdrażanych przez urzędy marszałkowskie. W 16 programach zarezerwowano łącznie na cele związane z rozwojem obszarów wiejskich blisko 5,3 mld euro, co stanowi około 32% środków przeznaczonych na te programy.

W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich zarezerwowano około 19% dostępnych środków, tj. kwotę 1,85 mld euro. Są to następujące priorytety:

- *Priorytet VI. Rynek pracy otwarty na wszystkich, działanie 6.3 Inicjatywy lokalne na rzecz podnoszenia poziomu aktywności zawodowej na obszarach wiejskich.*
- *Priorytet VII. Promocja integracji społecznej, działanie 7.3 Inicjatywy lokalne na rzecz aktywnej integracji.*
- *Priorytet VIII. Regionalne kadry gospodarki wsparcie pośrednie w działaniu 8.1 Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie.*
- *Priorytet IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach, działanie 9.5 Oddolne inicjatywy edukacyjne na obszarach wiejskich.*

Jak więc wyraźnie widać społeczności lokalne funkcjonujące na obszarach wiejskich stoją przed ogromnymi wyzwaniami a zarazem szansami skorzystania z możliwości pozyskania środków na różne projekty związane z rozwo-

jem wsi także z programów operacyjnych nadzorowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR).

Aby sprostać wyzwaniom i wykorzystać szanse koniecznym jest silniejsze niż dotychczas zaktywizowanie społeczności lokalnych, w szczególności na obszarach zapóźnionych w rozwoju i jak dotychczas słabiej wykorzystujących możliwości oferowane w unijnych programach wsparcia. W tym kontekście niezwykle istotnym jest także, aby wzmocnić istniejący kapitał instytucjonalny na wszystkich poziomach (lokalnym, regionalnym i krajowym), wykorzystując dotychczasowe doświadczenia i stosowane dobre praktyki.

Ocena wykorzystania możliwości rozwojowych, wynikających z korzystania ze środków programów unijnych oraz wpływ instytucji na rozwój obszarów wiejskich były przedmiotem prezentacji i dyskusji w Bloku III. Prezentacje na plenarnym posiedzeniu poświęcono dwóm zasadniczym zagadnieniom, warunkującym przyszłość i rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce.

Pierwsze zagadnienie to ocena dotychczasowego wykorzystania funduszy unijnych dla wsi i rolnictwa, włączając w to przedakcesyjny Program SAPRD i środki z pozarolniczych funduszy strukturalnych, wśród których największe znaczenie finansowe i rzeczowe ma Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

Drugie zagadnienie, jeszcze ważniejsze w kontekście absorpcji pozostających do dyspozycji środków, to rola i wpływ otoczenia instytucjonalnego na przemiany strukturalne i rozwój obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji funkcjonujących na poziomie, a w tym samorządy gminne.

Dyskusja w grupie roboczej skupiła się zasadniczo na trzech grupach tematów:

1. Rola instytucji w procesie absorpcji środków z programów unijnych, a w szczególności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, odpowiedzialnej za dystrybucję ponad 90% środków unijnych.

W ostatnich latach Nowa Ekonomia Instytucjonalna znajduje coraz szersze zastosowanie do wyjaśniania różnorodnych zjawisk i procesów zachodzących w życiu społecznym i gospodarczym, czy objaśniania przyczyn rozwoju gospodarczego⁷. NEI może być również zastosowana do wyjaśnienia funkcjonowania

⁷ Joost Platje: Nowa ekonomia instytucjonalna jako „narzędzie” analizy i implementacji zasad i celów zrównoważonego rozwoju. Ogólnopolska konferencja naukowa pt. Zrównoważony rozwój w teorii ekonomii i praktyce, Wrocław 29-30.06.2006 rok. Referat pobrany ze strony Katedry Ekonomii Ekologicznej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. <http://www.kee.ae.wroc.pl>

systemu instytucjonalnego absorpcji wsparcia unijnego dla polskiej wsi i rolnictwa, formułując pojęcie *kapitał instytucjonalny*, składający się z instytucji formalnych i nieformalnych.

Absorpcja środków wsparcia, a co za tym idzie rozwój obszarów wiejskich jest w dużym stopniu uwarunkowany sprawnym działaniem instytucji w wyżej przedstawionym rozumieniu. Co prawda referat wygłoszony na sesji plenarnej skupiał się na instytucjach o lokalnym charakterze, to dyskutanci zwrócili uwagę także na sposób funkcjonowania ARiMR. Jest to główna instytucja obsługująca wsparcie unijne, jak również wsparcie z budżetu krajowego. Agencja postrzegana jest jako instytucja tworząca warunki do korzystania ze środków wsparcia, z których mogą także korzystać różne instytucje o lokalnym zasięgu działania.

Dyskutanci zwrócili uwagę na niedociągnięcia w działaniu Agencji. Zaznaczali, że częstym zjawiskiem jest brak możliwości uzyskania konkretnych, rzetelnych informacji odnośnie realizowanych przez Agencje programów. Podkreślano, że w wielu sprawach trudno uzyskać jakąkolwiek odpowiedź od pracowników Agencji, w tym także od pracowników Centrali. A więc tych, którzy powinni być najlepiej poinformowani, gdyż bezpośrednio są zaangażowani w proces przygotowania procedur wdrożeniowych, kontrolnych i płatniczych, a te przecież wynikają z prawodawstwa unijnego i muszą być zgodne zarówno z prawodawstwem unijnym, jak i krajowym. Podkreślano, że ARiMR i jej pracownicy pełnią służebną funkcję wobec wszystkich potencjalnych beneficjentów, są opłacani przez podatników i chociażby z tego względu powinni wypełniać swoje obowiązki z większym zaangażowaniem.

Na tle informacji medialnych odnośnie przeprowadzonego przez ARiMR w listopadzie 2007 roku naboru wniosków w ramach działania *modernizacja gospodarstw rolnych*, postulowano konieczność ucywilizowania tego procesu, poprzez wprowadzenie takiej formuły, która nie zmuszałaby beneficjentów do wyczekiwania przez kilka dni w długich kolejkach.

Jednocześnie podnoszono w dyskusji, że problem może mieć inne źródła i nie zawsze brak satysfakcji z rozmowy z pracownikiem Agencji wynika tylko i wyłącznie z niewłaściwej postawy pracowników Agencji, czy niechęci do rozmowy z potencjalnymi beneficjentami. Często może to wynikać z obawy przed narażeniem się na zarzut udzielenia błędnych informacji. W praktyce zdarza się, że zmiany legislacyjne nie idą w parze z oficjalnymi zapowiedziami i projektami, co przyczynia się do powstawania przekłamań i szumu informacyjnego, powodującego powstrzymywanie się od udzielania informacji na dany temat do czasu opublikowania danego dokumentu, programu czy też aktu prawnego. W konsekwencji prowadzi to do zakłócenia komunikacji pracowników Agencji z beneficjentami.

W kontekście powyżej omówionych problemów w sferze informowania beneficjentów, poruszono kwestię sekwencji prac, jakie muszą wykonać wszyscy aktorzy instytucjonalni, aby dany program/działanie mogło zostać uruchomione, a pracownicy Agencji mogli sprawnie i rzetelnie wykonywać swoje czynności związane z obsługą beneficjentów, w tym akcje promocyjne i informacyjne o realizowanych działaniach i programach.

Proces przygotowań do wdrażania w klasycznym podejściu zakłada pewną logiczną sekwencję działań, a mianowicie: pierwszy krok to przygotowanie i zatwierdzenie programu operacyjnego, następnie przygotowanie legislacji krajowej stanowiącej podstawę prawną dla działań podejmowanych przez Agencję. Kolejny krok to przygotowanie procedur wdrożeniowych, a następnie zbudowanie na ich bazie, jeśli tego wymaga skala działania i prawodawstwo wspólnotowe, informatycznego systemu wsparcia.

Zgodnie z regulacjami unijnymi, aby Agencja Płatnicza mogła rozpocząć realizację zadań, konieczne jest wcześniejsze uzyskanie akredytacji na podstawie badań audytowych wykonanych przez zewnętrzną w stosunku do Agencji firmę audytorską⁸.

W polskim porządku prawnym organem odpowiedzialnym za udzielenie ARiMR akredytacji jest Ministerstwo Finansów. Udziela ono Agencji Płatniczej akredytacji w formie Rozporządzenia, określającego jej przedmiot i zakres, a w szczególnych przypadkach, kiedy Agencja nie spełnia wszystkich kryteriów akredytacji i ma tzw. akredytację warunkową – termin jej ważności i warunki do spełniania, aby uzyskać pełną i bezwarunkową akredytację. Podstawą udzielenia akredytacji jest pozytywny raport firmy prowadzącej badanie akredytacyjne. Dopiero opublikowanie ww. Rozporządzenia daje Agencji prawo do rozpatrywania wniosków złożonych przez beneficjentów i możliwość podejmowania decyzji o przyznaniu, bądź odmowie udzielenia pomocy.

Dalszy przebieg procesu obsługi beneficjenta przez Agencję prześledzimy na przykładzie działania *modernizacja gospodarstw rolnych*. Praktycznie dopiero po pozytywnej decyzji Agencji i podpisaniu umowy beneficjent może rozpocząć realizację projektu i w zależności od liczby zaplanowanych etapów jego realizacji może jednorazowo lub kilka razy występować o refundację poniesionych kosztów, w zgodzie z finansowym i rzeczowym zakresem zapisanym w załączniku do umowy. Przedkładane przez beneficjentów do rozliczenia dokumenty finansowe podlegają kontroli, często dokonywana jest też wizja lokalna w miej-

⁸ Agencja jest ponadto zobligowana do zapewnienia odpowiednich, przeszkolonych i kompetentnych zasobów kadrowych. Element ten jest również przedmiotem badania akredytacyjnego.

scu prowadzenia projektu, celem potwierdzenia faktycznej realizacji zadań. Pamiętać też należy, że przez pięć lat od ostatniej płatności beneficjent jest zobowiązany do przestrzegania klauzuli tzw. związania z celem projektu, co oznacza, że musi realizować zadania, do których zobowiązał się w umowie. W przypadku stwierdzenia przez Agencję nie dotrzymania warunków umowy uruchomiona zostaje windykacja pobranych środków wraz z należnymi odsetkami⁹.

Jeśli powyżej przedstawiona sekwencja prac nie jest zachowana pojawiają się różnego rodzaju trudności i napięcia w procesie komunikowania się z beneficjentami, wynikające często z przyczyn leżących poza Agencją.

2. Rola środowisk naukowych w przygotowywaniu dokumentów strategicznych i programów operacyjnych związanych ze wsparciem unijnym dla polskiej wsi i rolnictwa. Czy dotychczasowy udział polskiej nauki jest satysfakcjonujący?

Dyskutanci wyrażali pogląd, że potencjał polskiej nauki rolniczej jest w bardzo małym stopniu wykorzystywany w procesie przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych, dotyczących długofalowej strategii rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce, jak również w pracach nad dokumentami i programami przedkładanymi na forum Unii Europejskiej, warunkującymi uzyskiwanie wsparcia ze środków unijnych.

W dyskusji pojawił się także wątek, wskazujący na potrzebę większej aktywności środowiska naukowego, w postaci przedkładania odpowiednim urzędom i ministerstwom gotowych ofert do współpracy i propozycji konkretnych rozwiązań strategicznych i systemowych.

Dyskusja nie przyniosła propozycji rozwiązania tego problemu. Podkreślono, że dobra współpraca w głównej mierze zależy od woli politycznej i chęci współpracy ze strony kierujących w danym momencie resortem rolnictwa.

Stwierdzono, że jak dotychczas nauka głównie skupia się na ocenie *post factum* przyjętych dokumentów, jak i będących w trakcie realizacji, bądź zakończonych programów, tak jak np. SAPARD. Może to mieć utylitarny wymiar i może być wykorzystywane przez administrację w trakcie prac przygotowawczych nad kolejnymi dokumentami i programami. Generalnie jednak stwierdzano, że bogaty kapitał intelektualny umiejscowiony w polskich jednostkach naukowo-badawczych mógłby być znacznie lepiej wykorzystany.

⁹ Odstępstwa od zasady są ściśle zdefiniowane w prawodawstwie dotyczącym konkretnych działań z konkretnego programu i najczęściej mieszczą się w kategorii *sily wyższej*.

3. Jaki kształt Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku jest pożądany z punktu widzenia celów i priorytetów polskiej wsi i rolnictwa?

W dyskusji dotyczącej zmian w WPR po 2013 roku poruszono kilka wątków. Przede wszystkim podkreślono niezwykle ważną wagę diskutowanej reformy WPR dla polskiej wsi i rolnictwa. Podkreślano, że w interesie ostatnio przystępującej do UE „dwunastki” jest zaproponowanie takich rozwiązań, które zapewnią na kolejny okres programowania kontynuację wsparcia wspólnotowego dla tych krajów na nie mniejszym poziomie niż ma to miejsce w obecnej perspektywie finansowej. Propozycję taką argumentowano tym, że nowe kraje członkowskie nie są w stanie zrealizować głębokich zmian strukturalnych w sektorze rolnym w ciągu 10 lat korzystania ze wsparcia wspólnotowego, podczas gdy stare kraje mogły korzystać z takiego wsparcia przez cały okres funkcjonowania WPR.

W dyskusji podnoszono kwestię zagrożenia dla polskiego sektora rolnego, jakie niesie ze sobą propozycja tzw. renacjonalizacji WPR, zgłaszana przez stare kraje członkowskie. Sprowadza się ona w praktyce do cięć we wspólnym budżecie i przeniesienia ciężaru finansowania przemian w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich na kraje członkowskie. Wskazywano, że kraje „dwunastki” nie będą w stanie tylko z własnych środków finansować modernizacji wsi i rolnictwa w takiej skali, jak to się rozpoczęło po akcesji do Unii Europejskiej. Zaznaczano, że najlepiej pojętym interesem dla całej UE byłoby wyrównywanie dysproporcji rozwojowych, wpisujące się w zasadę solidarności, jak również w politykę spójności¹⁰. Podkreślano, że w tym procesie Polska może i powinna stać się liderem krajów nowej „dwunastki” i szukać porozumienia ze starymi członkami UE, takimi, jak np. Francja, aby w większym stopniu zabezpieczyć interesy polskiego sektora rolnego.

Podnoszono również konieczność aktywniejszego otwarcia na nowe instrumenty wsparcia. Wskutek nasilających się klęsk żywiołowych, epidemii chorób i innych nieprzewidywalnych kataklizmów, koniecznym jest wypracowanie nowych instrumentów, które będą łagodziły ich skutki, a nie będą zakłócały warunków konkurencyjności w handlu na rynkach światowych, co jest niezwykle ważne w świetle negocjacji WTO. Wymieniano takie instrumenty, jak np. ubezpieczenia czy wsparcie dla działań związanych z zarządzaniem ryzykiem, wynikającym ze specyfiki produkcji rolniczej.

¹⁰ Podejście takie przyjęło Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w dyskusji nad przyszłością polityki spójności w dokumencie pt. *Polityka spójności po 2013 roku. Pożądane kierunki reformy – wersja robocza do dyskusji*, opublikowanym w grudniu 2007 roku na stronie internetowej www.mrr.gov.pl

W związku z wyraźnie zarysowującą się tendencją zmian WPR w kierunku silniej niż dotychczas zorientowanym na ochronę środowiska, rozważano możliwość rekompensowania rolnikom nakładów pracy, związanych z pełnieniem przez nich funkcji „strażników przyrody” i dokonywania płatności z innych tytułów, związanych z dostarczaniem społeczeństwu innych wartości o społecznym i kulturowym charakterze.

W dyskusji zwrócono uwagę na fakt, że reorientacja WPR podąża w kierunku sprzecznym z jej nazwą. W coraz większym stopniu współfinansowane są zadania wspierające realizację funkcji pozarolniczych, podczas gdy polityka ta, jak to wynika z jej nazwy, powinna odnosić się do rolnictwa. Na tym tle zgłoszono dość kontrowersyjną wątpliwość odnośnie słuszności finansowania zadań i projektów pozarolniczych z funduszy przeznaczonych na rolnictwo.

W tym kontekście zwrócono uwagę na dylemat polegający z jednej strony na konieczności kompleksowego kreowania polityki rozwoju i postrzegania gospodarki unijnej, z drugiej zaś strony wyrażono obawy, że przy tak głęboko zróżnicowanym rozwoju gospodarczym krajów członkowskich UE i odmienności priorytetów rozwojowych, środki na rozwój wsi i rolnictwa będą w coraz większej skali zagrożone redukcją. W związku z powyższym zgłoszono inicjatywę utrzymania nakładów na wsparcie wsi i rolnictwa w krajach nowej „dwunastki” także w nowym okresie programowania, na lata 2014-2020.

prof. dr hab. Stanisław Kowalczyk

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy

Instytut Badawczy w Warszawie

GRUPA III

Instytucjonalne i finansowe czynniki rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich: w poszukiwaniu nowego paradygmatu rozwoju

Jednym z zagadnień omawianych w trakcie konferencji były problemy instytucjonalnych i finansowych czynników rozwoju obszarów wiejskich. Problematyce tej poświęcony był referat dr hab. Danuty Kołodziejczyk (z zespołem) „Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich” oraz dr. Janusza Rowińskiego (z zespołem) „Wpływ funduszy strukturalnych UE na rozwój obszarów wiejskich w pierwszych latach członkostwa”.

Profesor D. Kołodziejczyk w referacie koncentrowała się nad ukazaniem wpływu systemu instytucjonalnego na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Na system ten składają się trzy podstawowe grupy tj.: (1) normy/zasady kształtujące sferę gospodarczą, społeczną, ekologiczną i przestrzenną na obszarach wiejskich, (2) organizacje, w tym publiczne, prywatne oraz pozarządowe i wreszcie (3) mechanizmy, takie jak rynkowe, administracyjne i partnerskie.

Na podstawie badań empirycznych 876 instytucji/organizacji wspierających rozwój lokalny, przeprowadzonych w wybranych regionach Polski, Autorka wraz z zespołem dochodzą do wniosku, że istnieje korelacja dodatnia pomiędzy liczbą oraz aktywnością tych organizacji, a poziomem i tempem rozwoju lokalnego. Podobnie oddziałuje aktywność samorządów lokalnych na sferę biznesu oraz rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej.

Drugi wątek tego nurtu dyskusji dotyczy wykorzystania funduszy unijnych i ich wpływu na przemiany w polskim rolnictwie i na obszarach wiejskich. Centralnym problemem jest próba odpowiedzi na pytanie o prawidłowość i zakres merytoryczny pierwszych programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, a konkretnie prawidłowość wyboru tzw. działań, przewidzianych do finansowania przez te programy.

Referenci, zwłaszcza dr J. Rowiński, w swoich wystąpieniach skoncentrowali się na ocenie realizowanego programu przedakcesyjnego (SAPARD) oraz pierwszych programów akcesyjnych (PROW 2004-2006 i SPO Rolny 2004-2006).

J. Rowiński pozytywnie ocenia tylko program SAPARD, bardzo krytycznie natomiast programy realizowane po akcesji. Pozytywna ocena SAPARD-u wynika z koncentracji tego programu na kilku wybranych działaniach. Podstawową wadą pozostałych programów jest to, że zawierają liczne działania i to w większości – według Referenta – wybrane nieprawidłowo, bowiem nie mają one wpływu na przemiany w samym rolnictwie, wspierając jedynie dochód rolniczy.

Autor w trakcie wystąpienia krytycznie ocenił także nazywanie analizowanych programów „unijnymi”, bowiem uwzględniają one współfinansowanie krajowe oraz środki prywatne. Stanowisko to jest o tyle dyskusyjne, że środki pochodzące z budżetu UE (EWG) zawsze opierały się na tzw. zasadzie komplementarności, czyli uzupełniania działań finansowanych z budżetu UE środkami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi¹. Generalna ocena programów akcesyjnych jest w opinii J. Rowińskiego negatywna. Analizując poszczególne działania dochodzi On do wniosku, że niemalże wszystkie można zakwestionować, co też czyni. Nawet generalnie pozytywnie oceniany program SAPARD według Jego opinii miał słabe strony. Zdaniem referenta dopuszczając możliwość zakupu maszyn i ciągników rolniczych „program modernizacji gospodarstw rolnych przekształcił się w program ich mechanizacji”.

Należy podkreślić, że ocena wpływu funduszy unijnych na rolnictwo i obszary wiejskie ma często charakter uproszczony. W prowadzonych dyskusjach i analizach główny tok rozumowania jest z reguły następujący: (1) jeżeli dane działanie programu „wymusza” przeznaczenie środków na konkretny cel lub inwestycję (np. modernizację gospodarstw rolnych) – wówczas ocena jest pozytywna, (2) gdy kryteria dostępu do danych środków nie są związane z aktywnością inwestycyjną, lecz wynikają z realizacji innych założeń – ocena z reguły jest negatywna.

Taki sposób oceny działań i programów unijnych wydaje się jednak dalece niewystarczający. Trudno bowiem uznać takie instrumenty, jak *Program płatności bezpośrednich* czy *Ułatwianie startu młodym rolnikom* za programy, które nie wspierają rozwoju rolnictwa. Fakt, że uczestnictwo w takim programie nie jest uzależnione od realizacji konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, nie oznacza, że otrzymane środki rolnicy przeznaczają w 100% na konsumpcję. Wykorzystanie większości środków z płatności bezpośrednich na cele inwestycyjne i rozwojowe

¹ Patrz: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 277 z dnia 21 października 2005 r. art. 5, ust 1. Jedynie nieliczne, wybrane programy z zakresu szkoleń, wspierania aktywności społecznej na obszarach wiejskich czy promocji, są w pełni finansowane z budżetu UE.

potwierdzają badania empiryczne, w tym badania koniunktury w rolnictwie, realizowane przez Instytut Rozwoju Gospodarczego SGH. Taka ocena programów unijnych dominuje też w materiałach i analizach innych ośrodków badawczych.

W dalszej części tego opracowania chciałbym odnieść się do kilku zagadnień, istotnych z punktu widzenia przyszłości tak polskiego, jak i unijnego rolnictwa tj.:

- roli rozwoju instytucjonalnego w kształtowaniu dynamiki oraz kierunków rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich,
- oceny efektów pierwszych trzech lat członkostwa w obszarze rolnictwa, w tym oceny realizowanych programów unijnych,
- redystrybucyjnej funkcji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR),
- przyszłości WPR oraz jej kształtu w bliższym i dalszym okresie (głównie po 2013 roku oraz w układzie celów UE-17 i UE-10)²,
- potrzeby sformułowania nowego paradygmatu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, a szerzej nowej teorii rozwoju gospodarczego.

Znaczenie **rozwoju instytucjonalnego** oraz tzw. czynników endogenicznych w kształtowaniu dynamiki oraz kierunków rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich jest coraz częściej doceniane w naukach ekonomiczno-rolniczych, jak i w polityce rolnej. To właśnie dobrze zorganizowane struktury instytucjonalne, sprawne i skuteczne w działaniu organizacje oraz przejrzyste prawo, są czynnikami stymulującymi rozwój przedsiębiorczości lub go hamującymi. Zwraca się uwagę na fakt, że sprawny system instytucjonalny, poprzez obniżanie kosztów transakcyjnych, może wpłynąć na akceptację przez producentów (rolnych, żywnościowych) niższej ceny jednostkowej za wytworzony produkt. Niskie koszty transakcyjne wpływają bowiem na wyższy końcowy dochód z operacji dla rolnika czy producenta żywności. Problem ten jest jednym z centralnych zagadnień tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej³.

Kolejny problem to **ocena efektów pierwszych trzech lat członkostwa** w obszarze rolnictwa w tym ocena realizowanych programów unijnych. Zagadnienie to jest złożone i mniej jednoznaczne, niż przekonanie o konieczności rozwoju systemu instytucjonalnego. Zwraca się dość powszechnie uwagę przede wszystkim na fakt, że nie można w sposób jednoznaczny w całości kwalifikować środków niepowiązanych bezpośrednio z celem wydatkowania (np. płatności bezpo-

² UE-17 tu obejmuje kraje tzw. starej Unii oraz Maltę i Cypr, natomiast UE-10 pozostałe kraje, które przystąpiły do UE w 2004 roku oraz Rumunię i Bułgarię.

³ Szerzej na ten temat zob. W. Czernasty, B. Czyżewski, *Struktury kierowania agrobiznesem w Polsce. Teoria, analiza i tendencje*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2007, ss. 288.

średnie, dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW), jako wydatków nie stymulujących rozwoju gospodarczego⁴. Taka ocena pomija bowiem główne założenia ekonomii popytu. Każdy środek pieniężny skierowany na rynek zwiększa popyt, a w efekcie przyczynia się do kreowania podaży i rozwoju. Dodatkowo należy pamiętać, że nawet środki otrzymywane przez rolników w ramach tzw. mechanizmów niepowiązanych z produkcją (płatności bezpośrednie, ONW) nie są w całości przeznaczane na konsumpcję. Wręcz odwrotnie, badania wskazują, że zdecydowana większość tych funduszy jest przez beneficjentów wykorzystywana na cele produkcyjne oraz inwestycyjne. To oznacza, że zarówno na kierunki wydatkowania środków, jak i na przemiany, jakie zachodzą w rolnictwie i na wsi, należy patrzeć w szerszym kontekście aniżeli tylko w płaszczyźnie: *wydatek finansowy – rodzaj zrealizowanej inwestycji*. Ważne są bowiem zmiany na rynku pracy, na rynku ziemi rolniczej, wreszcie zmiany w działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich.

A zatem wszystkie środki z budżetu UE (także z programów przedakcesyjnych oraz środki krajowe) przeznaczone dla rolnictwa i obszarów wiejskich, zgodnie z kryterium charakteru ich wpływu na przeobrażenia w tym segmencie gospodarki oraz zakresu oddziaływania, można zakwalifikować do jednej z czterech grup:

- Grupa I środki mające **w całości bezpośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne; do grupy tej można zaliczyć takie działania, jak: modernizacja gospodarstw rolnych, renty strukturalne, wydatki na przetwórstwo spożywcze, różnicowanie działalności na obszarach wiejskich,
- Grupa II środki mające **w całości pośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne, tj. działania mające na celu rozwój infrastruktury, melioracji, scalanie gruntów, zalesianie, programy rolnośrodowiskowe,
- Grupa III środki mające **w części bezpośredni wpływ** na rozwój i przemiany strukturalne; do grupy tej należy zaliczyć takie programy, jak: płatności bezpośrednie, wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), wydatki na interwencję rynkową, ułatwianie startu młodym rolnikom,

⁴ Szerzej na ten temat zob. m.in.: S. Kowalczyk, *Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 3, s. 3-23.

Grupa IV środki mające w części pośredni wpływ na rozwój i przemiany strukturalne, tj. programy PHARE, program Leader+, odnowa wsi, finansowanie leśnictwa⁵, szkolenia, tzw. pomoc techniczna⁶.

Zgodnie z powyższymi kryteriami delimitacji, udział poszczególnych grup środków w wydatkach okresu 2004-2006, przedstawiał się następująco: grupa I – 18,8%, grupa II – 7,1%, grupa III – 72,3% i grupa IV – 1,8%⁷. Dominuje zatem grupa trzecia, co nie powinno budzić wątpliwości, bowiem cała WPR jest obecnie ukierunkowana głównie na wspieranie dochodów rolników unijnych.

Z zagadnieniem tym wiąże się **problem tzw. redystrybucyjnej funkcji WPR**. Być może najważniejszą właściwością WPR jest to, iż umożliwia ona redystrybucję dochodu (nadwyżki ekonomicznej) wytworzonego w rolnictwie i przejętego przez silniejsze pozarolnicze ogniwa agrobiznesu. To dzięki WPR i jej mechanizmom część tych środków wraca do rolnictwa, w efekcie czego zapewnione są środki na rozwój i modernizację produkcji rolnej i żywnościowej.

Warto podkreślić, że WPR jest jedną z największych zdobyczy Zjednoczonej Europy i jednocześnie obecnie jednym z głównych, jeżeli nie przeważającym ogniwem spajających jej działania, a być może i istnienie. Nie może być zatem odwrotu od WPR, chociaż musi ona się zmieniać, tak jak i dotychczas, zgodnie z celami i wyzwaniem stojącymi przed rolnictwem europejskim. Bez wspólnej polityki w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich Unia Europejska straci jedną z głównych sił spajających ten układ.

Nie ma natomiast w dyskusjach jednoznaczności i zgody w sprawie **przyszłego kształtu WPR**. Zarysowują się wyraźnie dwa stanowiska, jedno na rzecz zachowania WPR w obecnym kształcie, i drugie, postulujące zmianę WPR w kierunku wprowadzenia rozwiązań dostosowanych do potrzeb krajów bardziej i mniej rozwiniętych. To drugie podejście może jednak w efekcie oznaczać powstanie dwóch WPR, dla dwóch grup krajów, a takie rozwiązanie może, według niektórych, być początkiem odejścia od wspólnej polityki w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich (renacjonalizacji WPR), na rzecz polityk narodowych. Zmiany takie byłyby niekorzystne przede wszystkim dla krajów mniej rozwiniętych, w tym i dla Polski.

Jako członek UE powinniśmy zatem dzisiaj opowiadać się za dotychczasowym charakterem i kształtem WPR. Nie rozwiązaliśmy bowiem dotychczas problemu modernizacji polskiego rolnictwa (podobnie jak i pozostałe kraje UE-10),

⁵ Dotyczy to środków na zalesianie gruntów rolnych, jako mające wpływ na przemiany i strukturę samego rolnictwa.

⁶ S. Kowalczyk, *Fundusze Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 3-4.

⁷ ibidem, s. 5.

który to problem państwa Starej Unii mają za sobą, po 50 latach funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej. Nie powinniśmy zatem dyskutować o likwidacji tzw. I filara WPR, ponieważ nie rozwiązaliśmy wielu problemów związanych z tym filarem. Posługując się pewnym uproszczeniem werbalnym należy stwierdzić, że nie możemy rozwijać II filara kosztem I filara, ponieważ polskie problemy zawarte są głównie w tym ostatnim. Generalnie dotyczą one rozproszonej struktury agrarnej, potencjału wytwórczego i niskich zasobów kapitału w rolnictwie. Zgoda na stopniową rozbudowę II filara może doprowadzić do systematycznego przepływu środków z części rolnej budżetu UE do wydatków na rzecz ochrony środowiska. Nawet jeżeli pogląd ten jest sformułowany radykalnie, to takie niebezpieczeństwo realnie istnieje. Dlatego zadaniem ekonomistów rolnych ważna jest m.in. odpowiedź na pytanie o ścieżki wyrównywania poziomów rozwoju pomiędzy krajami członkowskimi.

Powstaje zatem pytanie, które już samo w sobie może budzić zastanowienie, a biorąc pod uwagę rolę tego obszaru dla polityk wspólnotowych, być może i zaniepokojenie: czy Wspólna Polityka Rolna UE wyczerpała swoje siły motoryczne i obecnie usilnie poszukuje swojej racji bytu? WPR rozwiązała jeden, wręcz fundamentalny problem dla Europy po II wojnie światowej, problem podaży żywności. Jej konsekwentna realizacja sprawiła jednak, że ten sukces stopniowo przerodził się w problem nadmiernych zapasów żywności i stale rosnących kosztów ich zagospodarowania. WPR nie rozwiązała także problemu parytetu dochodów, pomimo przeznaczania z unijnego budżetu na rolnictwo w różnych okresach od 45 do 80% całości wydatków. Czy zatem kolejne reformy WPR, począwszy od reformy McSharry'ego z 1992 roku, poprzez reformę luksemburską z 2003 roku do obecnych dyskusji o uproszczeniu WPR, a zwłaszcza jej przyszłości po 2013 roku, nie są próbami uzasadnienia dla dalszego istnienia Wspólnej Polityki Rolnej. A jeżeli tak, to w jakim kształcie. Dzięki WPR zlikwidowano głód w Europie, potem jednak doprowadziła ona do kolosalnych nadwyżek żywności, limitów oraz kwot produkcyjnych. Obecnie, właśnie w następstwie tych limitów i realizowanej strategii, UE importuje produkty mleczarskie, ogranicza produkcję cukru, wina i wielu innych wyrobów, które to gałęzie rolnictwa są intensywnie rozwijane przez kraje pozaeuropejskie.

Wymaga to innego spojrzenia na obecny kształt WPR oraz jej przyszłe cele i zadania. Czy nowym kierunkiem może być odejście od limitowania i subwencjonowania produkcji na rzecz finansowania rozwoju obszarów wiejskich i zachowania środowiska? Nowa strategia realizowana w celu ratowania Wspólnej Polityki Rolnej. Wiele przemawia właśnie za takim kształtem ewolucji WPR, chociaż, jak już podkreślałem problemy polskiego rolnictwa dotyczą wcześniej-

szego etapu rozwojowego. Dodatkowo, kierunek ten także nie gwarantuje rozwiązania problemu dochodowego w rolnictwie, z czym od kilkudziesięciu lat nie może uporać się Wspólna Polityka Rolna.

Potrzebna jest zatem nowa teoria rozwoju gospodarczego oraz **sformułowanie nowego paradygmatu rozwoju rolnictwa**. Ekonomiści rolni powinni odpowiedzieć na pytanie o kierunki rozwoju rolnictwa Polski i pozostałych krajów mniej rozwiniętych. Czy istnieje możliwość i szansa wyrównania tego poziomu, w jakim czasie i w jaki sposób. W ujęciu bardziej globalnym jest to pytanie o przyszłość tzw. europejskiego modelu rolnictwa.

Paradygmat rolnictwa industrialnego, dominujący co najmniej od początku XX wieku, stopniowo traci siły napędowe, do jakich należą: postęp techniczny i jego charakter, systematycznie rosnący popyt na żywność oraz postępująca koncentracja (zasobów, produkcji). Utrata sił napędowych paradygmatu rolnictwa industrialnego wynika m.in. z niemożności rozwiązania takich chociażby problemów, jak dochodowość rolnictwa (parytet dochodów) czy nadprodukcja żywności. Paradygmat ten dodatkowo wywołał nie istniejące wcześniej problemy, jak zanieczyszczenie środowiska⁸, skażenie żywności, głębokie zmiany w strukturze społecznej, środowiskowej i osadniczej wsi i rolnictwa.

Poszukiwanie nowego paradygmatu determinują liczne siły przyspieszające, jak i hamujące ten proces. Do sił przyspieszających – przynajmniej w warunkach europejskich – należy niewątpliwie zaliczyć Wspólną Politykę Rolną, jej problemy budżetowe po ostatnich dwóch rozszerzeniach (głównie o tzw. kraje rolnicze) oraz potrzebę ukierunkowania polityk wspólnotowych na tzw. gospodarkę opartą na wiedzy (zgodnie ze Strategią Lizbońską). Na szczeblu światowym za siłę przyspieszającą należy niewątpliwie uznać rokowania na forum WTO w sprawie liberalizacji handlu, w tym artykułami rolno-spożywczymi. Siłami utrwalającymi paradygmat rolnictwa industrialnego jest z kolei postępująca globalizacja, a także zgodny z tym paradygmatem rozwój w ostatnich latach rolnictwa krajów Ameryki Południowej czy niektórych krajów Afryki.

Często wskazuje się na rolnictwo ekologiczne lub zrównoważone, jako kierunek przyszłego rozwoju. Podkreśla się znaczenie rolnictwa ekologicznego, jego możliwości oraz perspektywy rozwoju, rolę GMO i nowych osiągnięć inżynierii genetycznej, a także problemy jakości żywności.

Do ważnych zagadnień w tym układzie należy ocena roli i funkcji rolnictwa ekologicznego, zwłaszcza w kontekście jego znaczenia produkcyjnego i ekono-

⁸ Chociaż trzeba podkreślić, że głównym „winowajcą” tego zanieczyszczenia jest przemysł oraz współczesne systemy osadnictwa (koncentracja metropolitarna).

micznego w przyszłości. Ekspozuje się zazwyczaj znaczenie tej formy produkcji rolniczej dla zachowania środowiska. Środki przeznaczone na programy rolno-środowiskowe w tym ekologiczne, należy traktować jak wydatki na ochronę przyrody, zachowanie środowiska, inwestycje w poprawę warunków życia i pracy całego społeczeństwa, a nie tylko rolników czy mieszkańców wsi. Środki te w efekcie końcowym nie stanowią wsparcia dochodu rolniczego. Rolnik przeznaczając dodatkowe nakłady na ekologiczne metody produkcji, czy świadomie rezygnując z dodatkowego dochodu w następstwie realizacji upraw ekologicznych, powinien otrzymać gratyfikację za działania na rzecz ochrony środowiska. Wydatki te stanowią bowiem swoiste koszty alternatywne wykorzystania, a w zasadzie zachowania środowiska naturalnego. Odpowiedzialność za środowisko spoczywa na całym społeczeństwie, a nie tylko rolnikach. Pracownik w fabryce eksploatującej środowisko naturalne jest tak samo odpowiedzialny za jego stan, jak i rolnik. Nie może zatem tylko rolnik ponosić kosztów jego zachowania. Zadaniem przez jakim stoją rządy, instytucje samorządowe i pozostałe, jest natomiast kształtowanie świadomości ekologicznej. Wiele bowiem wskazuje, że łatwiej było rolników przekonać do przemysłowych metod produkcji, stosowania nawozów i środków ochrony roślin, słowem do rolnictwa intensywnego i kapitałochłonnego, niż do tzw. metod przyjaznych środowisku i rolnictwa ekologicznego. Dodatkowe wątpliwości związane z promocją tej formy gospodarowania w rolnictwie budzi praktyka pierwszych lat członkostwa i rozwój w pierwszej kolejności tych kierunków rolnictwa ekologicznego, które mają niewielki związek z produkcją ekologicznej żywności, jak: ekologiczne łąki, tworzenie stref buforowych czy wreszcie wywołujące tyle emocji – sady orzechowe. Działania te w większym stopniu dotyczą bowiem ochrony środowiska niż produkcji ekologicznej żywności.

Rola i funkcje rolnictwa ewoluują wraz z rozwojem gospodarczym. Obecnie coraz więcej uwagi w dyskusjach na temat **rolnictwa przyszłości** i nowego paradygmatu rozwojowego poświęca się pozaprodukcyjnym funkcjom rolnictwa. Postęp w efektywności systemów produkcyjnych w rolnictwie i zdolność do sprostania rosnącemu popytowi na żywność, a następnie problemy powstałe z zagospodarowaniem nadwyżek żywności, zmuszają do patrzenia na funkcje rolnictwa z nowej perspektywy. Poza tradycyjną funkcją produkcyjną, pod adresem rolnictwa formułuje się coraz więcej postulatów i zadań. Część tych dodatkowych funkcji występowała z różną siłą także w przeszłości. Do takich należy niewątpliwie funkcja amortyzująca rynek pracy. Oznacza ona, że rolnictwo stanowi podaż siły roboczej dla rozwijających się gałęzi pozarolniczych. Jest to tradycyjna funkcja rolnictwa, lecz ostatnie 20-25 lat udowodniły, że rol-

nictwo może być także miejscem zwiększonego zatrudnienia w okresach nadpodaży siły roboczej poza rolnictwem.

Rolnictwo coraz silniej pełni także funkcje osadniczo-lokalizacyjne i kulturowo-cywilizacyjne. To co systematycznie zyskuje na znaczeniu, to jednak funkcje środowiskowe, związane z działaniem na rzecz zachowania środowiska, jego dobrostanu i krajobrazu. Funkcje wiązania działalności rolniczej z aktywnością środowiskową.

Kolejnym przejawem nowych tendencji jest rozwój funkcji turystycznych, działania na rzecz zachowania dziedzictwa kulturowego, kulinarnego czy lokalnych struktur społecznych. Te nowe obszary aktywności wymagają finansowania, co powinno znaleźć swoje miejsce w ewoluującym budżecie unijnym.

Zjawiska te nieuchronnie wymuszają prace koncepcyjne nad nowym paradygmatem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Z tego punktu widzenia nowa teoria rozwoju potrzebna jest krajom rozwiniętym, by wskazać dalszy kierunek rozwoju po dekadach przyspieszonej marginalizacji tego sektora (w krajach wysoko rozwiniętych rolnictwo absorbuje obecnie 1-3% siły roboczej⁹ i wytwarza 1-2% dochodu krajowego¹⁰) oraz w sytuacji nie rozwiązanych wielu problemów. Potrzebna jest także krajom rozwijającym się, takim jak Polska, by wskazać możliwe ścieżki wyrównania poziomu rozwoju. Powstaje pytanie, czy rozwój może zmierzać w kierunku **tzw. dualnego rozwoju wsi i rolnictwa**. Może to wówczas oznaczać dalszą postępującą marginalizację rolnictwa, ale rosnące znaczenie cywilizacyjne obszarów wiejskich, zwłaszcza o obliczu omawianych wyżej nowych funkcji i wyzwań stojących przed nami.

Realizacja wielu tych postulatów wymaga nowego podejścia także do finansowania WPR, pomimo że w dyskusjach jest wiele głosów postulujących utrzymanie tej polityki w obecnym kształcie przez co najmniej 1-2 dekady. W warunkach polskich wymaga to także zmiany systemu ekonomicznego rolnictwa, w tym innego podejścia do takich zagadnień, jak system emerytalny czy podatkowy w rolnictwie. Wprowadzenie w Polsce nowych i w efekcie końcowym

⁹ Udział pracujących w rolnictwie, leśnictwie i rybactwie wśród ogółu pracujących, zgodnie z Międzynarodową Standardową Klasyfikacją Rodzajów Działalności Gospodarczej w 2004 roku w wybranych krajach wynosił: Wielka Brytania – 1,3%, Stany Zjednoczone Ameryki – 1,6%, Belgia – 1,8%, Szwecja – 2,1%, Niemcy – 2,3%, Kanada – 2,7%, Holandia – 2,9%, Dania – 3,1%, Australia – 3,8%, Francja 4,0%, Japonia – 4,5%, i Polska – 18,8%.

¹⁰ Udział rolnictwa, leśnictwa i rybactwa w tworzeniu wartości dodanej brutto zgodnie z Międzynarodową Standardową Klasyfikacją Rodzajów Działalności Gospodarczej w 2004 roku w wybranych krajach wynosił: Wielka Brytania – 1,0%, Stany Zjednoczone Ameryki – 1,2%, Belgia – 1,0%, Szwecja – 1,8%, Niemcy – 1,1%, Kanada – 2,2%, Holandia – 2,1%, Dania – 1,9%, Australia – 3,4%, Francja 2,5%, Japonia – 1,2%, i Polska – 5,1%.

korzystnych dla rolników rozwiązań, wymaga likwidacji wielu istniejących obecnie anachronicznych rozwiązań systemowych. Typowym przykładem jest system emerytalno-rentowy, promujący w sposób niespotykany w innych krajach duże i silne ekonomicznie gospodarstwa. Składki emerytalne skonstruowane w sposób umożliwiający ich ekonomiczne pokrycie przez małe gospodarstwa, są zupełnie nieistotne w budżetach gospodarstw większych (w zasadzie już powyżej 50 ha). To wymusza na budżecie krajowym wysokie (na poziomie ok. 15 mld zł) finansowanie tych świadczeń oraz często brak środków na cele prorozwojowe, wywołując dodatkowo niezadowolenie innych grup społecznych.

Zbliżona pod względem charakteru i skali istniejących problemów jest sytuacja systemu podatkowego w rolnictwie. Obecna forma podatku rolnego – majątkowo-dochodowa – a zwłaszcza jego wielkość, jest nieistotna z punktu widzenia budżetu (gmin) i jego dochodów¹¹. Wyłącza jednak rolników z szeregu korzystnych rozwiązań prawnych w tym ulg inwestycyjnych, rozwiązań fiskalnych, włączenia rolnictwa w system ekonomiczny państwa. Brak zgody na omawiane tu zmiany ze strony wielu środowisk rolniczych, jest bardziej następstwem zakorzenionych i pielęgnowanych opinii na temat wyjątkowości rolnictwa i jego odrębności gospodarczej, wymuszającej odrębność rozwiązań prawnych i ekonomicznych, niż wolą i świadomością propagowania korzystnych dla rolników rozwiązań systemowych. Jest to pogląd błędny i szkodliwy, głównie dla samego rolnictwa i rolników. Stawia bowiem ten dział często poza możliwymi rozwiązaniami, a w kontekście otrzymywanych dotacji unijnych, wywoływane są także niepotrzebne emocje i uproszczone komentarze w wielu grupach społecznych i zawodowych. To sprawia, że każda dyskusja w Polsce na temat nowych rozwiązań, a nawet obowiązku stosowania uproszczonej ewidencji przychodów i rozchodów w rolnictwie, jest przez środowiska rolnicze poddawana ostrej krytyce. W tym ostatnim przypadku warto być może jednak podjąć decyzję o stopniowym wprowadzaniu takiego obowiązku, na początek w stosunku do rolników korzystających z programów unijnych np. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich¹².

¹¹ W latach 2000-2006 przeciętny poziom zrealizowanego przez gminy podatku rolnego wyniósł 832 mln zł w ujęciu netto (po uwzględnieniu obniżki górnych stawek podatkowych, ulg, zwolnień i zaniechania poboru) i wahał się w przedziale od 712 mln zł w 2000 r. do 950 mln zł w 2005 r. Stanowiło to około 4,5-5,0% dochodów własnych gmin i 1,5-2,5% dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

¹² Obowiązek prowadzenia uproszczonej rachunkowości istnieje od lat dziewięćdziesiątych w stosunku do rolników korzystających z dofinansowania odsetek od tzw. kredytów preferencyjnych z budżetu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Kończąc należy podkreślić, po pierwsze, postęp jaki dokonał się w polskim rolnictwie w ciągu bieżącej dekady, a zwłaszcza od momentu akcesji do Unii Europejskiej, i po drugie, szczególny charakter okresu w jakim znajdujemy się obecnie. Wyjątkowość tę tworzy zmieniająca się WPR, nasilająca się globalizacja i coraz większe oczekiwania pod adresem rundy WTO oraz rozpoczęte procesy modernizacyjno-rozwojowe w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Coraz więcej formułujemy pytań, na które nie potrafimy jednak dać przekonującej i jednoznacznej odpowiedzi.

Tak prawdopodobnie można zdefiniować sytuację tworzącą konieczne i niezbędne warunki do poszukiwania nowego paradygmatu rozwojowego w rolnictwie. I nie tylko. Nowego spojrzenia wobec wspomnianych wyżej wyzwań cywilizacyjnych i globalizacyjnych, wymaga bowiem także cała ekonomia (gospodarka światowa).

**Dyskusja na temat miejsca polskiej gospodarki
żywnościowej na rynku europejskim i globalnym**

GRUPA I

Referaty plenarne trzeciego dnia konferencji poświęcone były **strategii rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej w strukturach UE** (referat dr. Marka Wigiera) oraz **miejscu polskiego rolnictwa na globalnym rynku żywności** (referat prof. dr. hab. Andrzeja Kowalskiego). Profesor A. Kowalski w swoim referacie analizował wpływ procesu liberalizacji na rozwój gospodarki, w tym rolnictwa. Przedstawił argumenty przemawiające za oraz przeciw liberalizacji gospodarki. Następnie w oparciu o wyniki badań instytucji międzynarodowych wysunął tezę o pozytywnym wpływie procesu liberalizacji na zrównoważony rozwój. Z kolei dr M. Wigier rozważał scenariusze zmian Wspólnej Polityki Rolnej z punktu widzenia ich korzyści dla Polski. Wyróżnił scenariusz: ewolucyjny, liberalny oraz pośredni. Podkreślał, że z punktu widzenia interesów rolnictwa polskiego ważne jest aby polityka rolna zachowała swój wspólnotowy charakter oraz aby zapewniała równe zasady konkurencji wszystkim krajom członkowskim. Postulował konieczność uproszczenia instrumentów cenowo-rynkowych WPR, bądź też zniesienie ograniczeń produkcyjnych.

Po wystąpieniach referentów uczestnicy konferencji wzięli udział w warsztatach dyskusyjnych. Moderatorem jednej z trzech grup dyskusyjnych był prof. dr hab. Andrzej Czyżewski. W nawiązaniu do wygłoszonych referatów ukierunkował dyskusję formułując następujące problemy:

- na ile globalizacja determinuje politykę gospodarczą, w tym politykę rolną?
- jaka jest przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej w obliczu zachodzących procesów globalizacyjnych?
- jaka powinna być strategia rozwoju polskiego rolnictwa?

W wystąpieniu moderator przedstawił własne stanowisko wobec postawionych kwestii. W odniesieniu do pierwszej postawił tezę mówiącą, że **współczesna globalizacja to twór dalece niedoskonały i niekompletny – „Golem” współczesnej cywilizacji**. Na ocenę kompletności procesów globalizacyjnych składają się bowiem cztery kryteria: **mikroekonomiczne** sprowadzające się do maksymalizacji jednostkowej efektywności nakładów, **makroekonomiczne** oznaczające rynkową równowagę gospodarczą (popytową i podażową) oraz kryteria **społeczne i ekologiczne**. **Podstawowy problem poziomu równowagi strukturalnej i dobrostanu środowiska polega na tym, że to co jest racjonalne w sensie mikro-**

ekonomicznym, nie musi być racjonalne w sensie makroekonomicznym, a także ekologicznym i społecznym, kryteria mogą być sprzeczne i zmuszają uczestników procesu globalizacji do podejmowania ograniczonych wyborów, ustalania hierarchii ważności kryteriów, celów itp. Na obecnym poziomie rozwoju gospodarczego i świadomości społeczeństw, przy braku odpowiednich regulacji, dominuje prymat racjonalności mikroekonomicznej. Nasuwa się więc fundamentalne pytanie, czy takie złożenie jest odpowiednie, a jeśli nie, to na ile komplementarne powinny być te cztery kryteria, aby proces globalizacji można było uznać za korzystny i niesprzeczny?

Szczególnego znaczenia nabiera tu **odwieczny dylemat ekonomii – efektywności i adekwatności społecznej polityki gospodarczej**. Globalizacja powoduje polaryzację dochodów, kreuje nowe warunki rozwoju przedsiębiorstw, które w sytuacji deregulacji doprowadzają do narastających różnicowań społecznych i dysproporcji strukturalnych. W tym kontekście można już obecnie mówić o wyodrębnieniu się grup beneficjentów oraz poszkodowanych w procesie globalizacji, inaczej mówiąc o globalizujących oraz globalizowanych. Presja wzrostu efektywności wytwarzania, wszechobecna we wszystkich dziedzinach gospodarki powoduje uruchamianie pozornych potrzeb i wytwarzanie tzw. nowych produktów oferowanych konsumentom przez działania marketingowe. Krótkotrwałość tych potrzeb i produktów przeradza się w góry śmieci, przekraczające ograniczone możliwości absorpcyjne planety. Tymczasem nie wszystkie działy produkcji „godzą się” na stałe zwiększanie produktywności. Ziemia – główny czynnik produkcji w rolnictwie nie znosi np. działań bezgranicznie zwiększających jej produktywność. Powszechnie już wiadomo, że zwiększanie produktywności rolnictwa promowane w pierwszej fazie rozwoju WPR doprowadziło do wielu negatywnych konsekwencji ekologicznych. **Pojawia się więc pytanie, czy kierunek rozwoju zwiększający produktywność w każdym wymiarze gospodarki jest długofalowy i pożądany? Stanowisko moderatora wobec pierwszego z podniesionych problemów dało się wyrazić tezą – środowisko naturalne w okresie najbliższych 15 lat doprowadzi do przewartościowania stanowiska społeczeństw wobec zagrożeń egzystencjonalnych na działania bardziej jemu przyjazne. W tym sensie to nie globalizacja determinować będzie politykę gospodarczą i politykę rolną, lecz zdolność do neutralizacji zagrożeń wynikających z presji wzrostu efektywności wytwarzania.**

Rozważając kierunek rozwoju rolnictwa europejskiego, który ma zapewnić z jednej strony konkurencyjność, z drugiej strony proekologiczny charakter, moderator sformułował i rozwinął pojęcie **modelu dualnego**. W modelu tym uwzględnić należy dwie nadrzędne koncepcje: **rolnictwa industrialnego**, silnie

akcentującego zwiększenie wydajności pracy i intensywności gospodarowania zasobami produkcyjnymi oraz równoległe koncepcję rolnictwa **społecznie zrównoważonego**, uwzględniającego wymogi środowiskowe i zdrowotne, gdzie rolnicy występują w charakterze strażników dobrostanu środowiska, zapewniając utrzymanie równowagi biologicznej. Warunkiem funkcjonowania takiego modelu rolnictwa jest osiągnięcie parytetu dochodów gospodarstw rolniczych w obu grupach. W tym kontekście pojawia się konieczność świadczenia na działalność publiczną, dotyczącą utrzymania dobrostanu środowiska.

Nawiązując do wypowiedzi prof. A. Kowalskiego z sesji plenarnej, **podana została dyskusja teza mówiąca o bezpośrednim powiązaniu efektów wzrostu koniunktury z polityką liberalną**. W szczególności rolnictwo, zdaniem moderatora, ze względu na swoją specyfikę wymaga ochrony. Analiza doświadczeń polskich i światowych dotyczących kierunków i rodzaju pomocy państwa dla rozwoju wsi i rolnictwa **wskazuje, że racjonalny rozwój rolnictwa, ujmujący zarówno aspekty ekonomiczne (mikro i makro), społeczne, jak i ekologiczne nie jest możliwy bez inicjatywnej i regulującej roli państwa**. Musi być ona jednak wyważona co do celu i ściśle odpowiadająca zadaniom poszczególnych etapów rozwoju rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Współcześnie Unia Europejska stoi przed problemem dostosowania polityki rolnej do zmieniających się warunków. Wydaje się, że era wzrostu produktywności w WPR nieuchronnie dobiega końca. Powstaje więc konieczność przeglądu funkcjonowania dotychczasowych jej instrumentów tzw. *Health Check*.

W nawiązaniu do tego dyskutantom postawiono szczegółowe pytania:

- czy mechanizmom interwencjonizmu zapewnić ich pierwotną rolę, a mianowicie siatki bezpieczeństwa, czy z tego zrezygnować?
- czy jest możliwe zniesienie działań interwencyjnych dla większości zbóż, pozostając przy jednym?
- czy znieść odłogowanie zastępując je nowymi mechanizmami zapewniającymi ochronę środowiska?
- czy w perspektywie zniesienia kwot mlecznych do roku 2015 nie należałoby ich stopniowo zwiększać, tak aby złagodzić skutki ich likwidacji?
- jak rozwiązać problem modulacji dopłat bezpośrednich?
- czy zasada *cross-compliance* może przyczynić się do poprawy gospodarki zasobami, czy też z niej zrezygnować?
- czy ograniczać dopłaty bezpośrednie w zależności od obszaru gospodarstwa?

Pytania te moderator zaadresował do uczestników panelu podnosząc zarazem wpływ proponowanych zmian na sytuację polskiego sektora rolnego.

W dyskusji panelowej pojawiły się głosy dotyczące niektórych z postawionych problemów, jak też kwestii poruszanych na sesji plenarnej. Podkreślano konieczność uwzględnienia różnic między obecnym poziomem rozwoju rolnictwa w UE-15 i w Polsce przy projektowaniu strategii rozwoju polskiego sektora rolnego na lata 2007-2013 i dalsze. Różnice te, zdaniem dyskutantów, wynikają przede wszystkim ze struktury agrarnej, stąd Polska powinna mieć możliwość większego zaangażowania w rozwiązywanie tego problemu we własnym zakresie. **W nawiązaniu do dyskusji na temat liberalizmu zwrócono uwagę na różnicę aksjomatyczną pomiędzy liberalizmem a neoliberalizmem. Podkreślano szczególne niebezpieczeństwa, jakie niesie za sobą neoliberalizm, który całkowicie neguje interwencyjną działalność państwa.**

Zgodnie z sugestią moderatora zwrócono także uwagę na konieczność korekty definicji Wspólnej Polityki Rolnej. **WPR powinna zmierzać w kierunku wspierania zarządzania „żywymi aktywami”, zaś ochrona środowiska powinna znaleźć się na jej pierwszym planie.** W rachunkach kosztów alternatywnych produkcji rolniczej powinno uwzględniać się wykorzystanie zasobów naturalnych. Jest to koszt, który ponosi całe społeczeństwo, a rezultaty obecnych, niekontrolowanych działań, będą odczuwalne przez przyszłe pokolenia. Aktualny pozostaje jednak problem ogólnie niskiej świadomości ekologicznej ludności, stąd pojawia się ogromne wyzwanie przed politykami: **uświadomienia społeczeństwu konieczności wprowadzania proekologicznych zmian we Wspólnej Polityce Rolnej.** Proces ten będzie tym trudniejszy, że zmiany te wymagają ponoszenia pewnych nakładów, nie zawsze zrozumiałych przez społeczeństwo.

Uczestnicy panelu zgodzili się, że dualny rozwój wsi i rolnictwa jest konieczny. Podkreślano, że proporcje pomiędzy kryterium ekonomicznym, społecznym i ekologicznym określające równowagę zmieniają się w miarę upływu czasu. Zauważono też powolny trend odchodzenia **od konsumpcji materialnej do konsumpcji wrażeń i odczuć.** Jest to argument podtrzymujący tezę o stopniowym przewartościowywaniu ocen społeczeństwa wobec problemów egzystencjalnych. Proces ten jest jednak długofalowy, wymagający czasu. Pojawiła się również sugestia, że proekologiczny kierunek zmian WPR jest raczej wynikiem presji zewnętrznej, a szczególnie negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu, natomiast dojrzałość ekologiczna Europejczyków pozostaje ciągle jeszcze na drugim planie. **W dyskusji pojawił się też głos podważający tezę o pewności istnienia WPR w dłuższym okresie.** Wychodząc z tego założenia dyskutant podkreślał konieczność kształtowania narodowej polityki rolnej. Proponował by już obecnie zasady ustalania kopert i palet działań strukturalnych leżały w gestii poszczególnych państw, w ten sposób rozumując potrzebę renacjonalizacji Wspólnej Polityki Rolnej.

W nawiązaniu do szczegółowych pytań dotyczących przyszłego kształtu WPR i planowanej reformy **pojawiła się opinia o konieczności zniesienia kwot mlecznych, ponieważ nie subwencjonuje się już produkcji mleka**. Kwoty, zdaniem uczestników panelu, straciły sens ekonomiczny. Likwidacja kwot mlecznych jest więc nieunikniona, a obecne ich utrzymywanie powodowane jest potrzebnym UE argumentem w dyskusjach na forum WTO. W kwestii zniesienia odłogowania gruntów zaprezentowano stanowisko o jego potrzebie pod warunkiem rozłożenia produkcji na większy areał upraw. Zanegowano natomiast możliwość zniesienia regulacji na rynku zbóż, bo jak argumentowano decyduje ona o znacznej części produkcji globalnej rolnictwa. Poruszone problemy oraz wymienione wyżej sugestie uczestników panelu przedstawione zostały przez moderatora na sesji plenarnej podsumowującej konferencję.

dr hab. Szczepan Figiel

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy
Instytut Badawczy w Warszawie

GRUPA II

Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa w obliczu unijnej i globalnej konkurencji

Konkurencyjność narodowych gospodarek i ich różnych sektorów to od pewnego czasu jedno z najpopularniejszych zagadnień poruszanych przy okazji wielu dyskusji naukowych i debat gospodarczych. Wzrost znaczenia problemu konkurencyjności poszczególnych krajów jest konsekwencją procesów globalizacji, a także towarzyszącym jej przejawów regionalnej integracji gospodarczej obserwowanych w różnych częściach świata, na czele z najbardziej spektakularnym przykładem w postaci Unii Europejskiej. Podstawowym czynnikiem sprawczym tych procesów jest liberalizacja międzynarodowej wymiany handlowej i przepływów czynników produkcji. W tym drugim przypadku dotyczy to w szczególności kapitału, aczkolwiek niebagatelne znaczenie ma także przepływ czynnika pracy w integrujących się obszarach gospodarczych. Są to obecnie zjawiska mające nadrzędny charakter w stosunku do krajowych czynników sprawczych kształtujących konkurencyjność sektorów danej gospodarki. Zatem, zanim ustosunkujemy się do unijnych i globalnych wyzwań konkurencyjnych, wobec których stoi polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa, warto w pierwszym rzędzie przyrzeć się pozycji konkurencyjnej Polski w świecie i przesłankom decydującym o tej pozycji.

1. Ogólnokrajowe uwarunkowania konkurencyjności

Konkurencyjność kraju znajduje odzwierciedlenie w produktywności wykorzystania posiadanych zasobów ludzkich, kapitałowych i naturalnych. Produktywność, rozumiana jako wartość produkcji przypadająca na jedną jednostkę pracy lub kapitału, determinuje poziom dobrobytu (płace, zwrot z zaangażowanego kapitału i zasobów naturalnych), jaki dany kraj może zapewnić swoim obywatelom. Dobrobyt ten zależy od zdolności producentów do osiągnięcia wysokiej produktywności oraz jej ciągłej poprawy wraz z upływem czasu. Zdaniem Portera zasadnicze znaczenie ma przy tym nie tyle rodzaj sektora, ile

sposób konkutowania. Przedsiębiorstwa muszą nieustannie zwiększać produktywność w istniejących sektorach podnosząc jakość produktów, dodając im pożądane cechy, doskonaląc technologię oraz poprawiając efektywność wytwarzania. Muszą także starać się skutecznie konkutować w bardziej zaawansowanych segmentach danego sektora, a wreszcie rozwijać zdolność do konkutowania w powstających, całkowicie nowych sektorach, o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego i organizacyjnego.

Państwa jako takie konkurują poprzez tworzenie otoczenia biznesu sprzyjającego produktywności. Zatem sektory publiczny i prywatny odgrywają różne, aczkolwiek powiązane role w rozwoju produktywnej gospodarki. W tym kontekście można wręcz mówić o dwóch płaszczyznach oceny – czy też stronach medalu – gdy rozpatrujemy konkurencyjność gospodarki. Pierwsza, to będący efektem (skutkiem) konkutowania dobrobyt ekonomiczny kraju, który bezpośrednio zależy od produktywności przedsiębiorstw. Natomiast druga, to przesłanki budowy tego dobrobytu, czyli warunki konkutowania (przyczyna). W raportach *World Economic Forum* określane są one mianem filarów konkurencyjności wyróżnianych odpowiednio w zależności od charakteru gospodarki. I tak, w przypadku gospodarki opartej na zasobach są to: instytucje, infrastruktura, stabilność makroekonomiczna, zdrowie i edukacja podstawowa. Za filary konkurencyjności gospodarki opartej na efektywności uznano z kolei: edukację wyższą i kształcenie, efektywność rynków dóbr i pracy, poziom rozwoju rynku finansowego, przyswajalność technologii oraz rozmiar rynku. Natomiast w odniesieniu do gospodarki opartej na innowacjach przyjęto zaawansowanie praktyk biznesowych i stopień innowacyjności.

Siła wymienionych filarów konkurencyjności determinująca produktywność gospodarek poszczególnych krajów oceniana jest corocznie, a wyniki tej oceny publikowane są w postaci rankingów w specjalnych raportach (*The Global Competitiveness Reports*). Warto przy tym wspomnieć, że Polska zajmuje w tych rankingach miejsce, które trudno uznać za satysfakcjonujące. Według Raportu 2006-07, Polska okazała się najmniej konkurencyjną gospodarką w gronie krajów UE-25. Sklasyfikowana została na 48 miejscu w świecie, tuż za Grecją (47) i dość daleko za Estonią (25), Czechami (29) i Słowenią (33), krajami przodującymi w Europie Wschodniej i Centralnej. Główna słabość wynika z niskiej jakości i sprawności instytucji, co dało Polsce zaledwie 73 lokatę, najgorszą wśród uwzględnionych w ocenie filarów. Bardzo niepokojący jest przy tym fakt, że w najnowszym rankingu, ogłoszonym w październiku 2007 roku, pozycja Polski wyraźnie się pogorszyła. Poza wspomnianą już słabością instytucji, wskazano dodatkowo na korupcję, przestępczość, uznaniowość i łatwo podlegający wpływom system prawny oraz mało sprzyjający prawom własności klimat.

Osiąganiu wysokiej produktywności w kraju sprzyja obecność firm zagranicznych. Fundamentalne znaczenie dla konkurencyjności kraju ma przy tym nie tylko produktywność sektorów eksportujących, lecz również sektorów o zasięgu lokalnym. Należy jednakże mieć świadomość, że handel międzynarodowy i inwestycje zagraniczne mogą przyczynić się zarówno do poprawy produktywności kraju, jak i jej pogorszenia. Z jednej strony umożliwiają wzrost produktywności dzięki specjalizacji w tych sektorach i ich segmentach, w których krajowe firmy są bardziej produktywne oraz import dóbr, w wytwarzaniu których są one mniej produktywne. Żaden kraj nie może być konkurencyjny we wszystkich sektorach. Optymalnym rozwiązaniem jest wykorzystanie ograniczonych zasobów ludzkich oraz zasobów innych czynników wytwórczych do najbardziej produktywnych zastosowań.

Z drugiej strony handel międzynarodowy i inwestycje zagraniczne mogą zagrażać wzrostowi produktywności. Sprawiają one bowiem, że krajowa gospodarka zmuszona jest do konfrontacji z międzynarodowymi standardami produktywności. Dany sektor może nie podołać konkurencji, jeśli jego produktywność nie jest dostatecznie wysoka, aby skompensować różnice w kosztach pracy. W konsekwencji nawet gdy dobrze rozwinięty kraj traci zdolność do konkurencji w różnych, stosunkowo wysoko produktywnych i oferujących wysokie płace sektorach, jego poziom dobrobytu będzie nieuchronnie zagrożony.

Generalnie, rozpatrując ogólnokrajowe uwarunkowania konkurencyjności gospodarki należy mieć na uwadze to, że konkurencyjność i będąca jej przejawem produktywność przedsiębiorstw, a w rezultacie produktywność tworzonych przez nie sektorów, jest silnie uzależniona od tworzonych przez państwo warunków. Można uznać, że w pierwszym rzędzie konkurowanie krajów polega współcześnie na budowaniu jak najsilniejszych filarów konkurencyjności. W następnej kolejności, w oparciu o te filary oraz stosując różne strategie biznesowe, mniej lub bardziej skutecznie mogą konkurować przedsiębiorstwa reprezentujące określone sektory. W świetle tego, tradycyjnie pojmowana, wynikająca z przewag komparatywnych międzynarodowa konkurencyjność sektorów, jawi się obecnie także jako pochodna ogólnokrajowych uwarunkowań konkurencyjności oraz strategii biznesowych przedsiębiorstw. Areną konkurowania jest globalny rynek, zaś ostatecznie, wynikową miarą konkurencyjności gospodarki zawsze będzie jej produktywność, której głównym wyznacznikiem makroekonomicznym pozostaje poziom PKB *per capita*.

Wyzwania w sferze konkurencyjności, w obliczu których stoi obecnie polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa pochodzą z dwóch podstawowych źródeł. Pierwsze to unijny wspólny rynek, którego pełnym członkiem Polska jest

już od blisko czterech lat. Drugie to rynek światowy, który mimo ciągle powszechnych praktyk protekcyjnych w handlu towarami rolnymi i artykułami spożywczymi ulega postępującej liberalizacji i coraz silniej oddziałuje na kształtowanie się cen krajowych, a także unijnych. Ze względu na ekonomiczne znaczenie Unii Europejskiej w świecie oraz powiązania i interakcje między rynkiem unijnym i światowym, oczywiście nie można w pełni oddzielić tych dwóch rodzajów wyzwań, jednakże choćby umowna separacja i dezagregacja może być pomocna w lepszym uzmysłowieniu ich wagi i wynikających z nich potencjalnych implikacji.

2. Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa wobec wyzwań unijnych

Wyzwania o charakterze unijnym, przed którymi stoi polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa są związane przede wszystkim – aczkolwiek nie wyłącznie – z obecnym i przyszłym kształtem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W krótszej perspektywie chodzi o możliwie jak najlepsze wykorzystanie aktualnie dostępnych instrumentów tej polityki do wzmacniania konkurencyjności gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw sektora żywnościowego. Bezspornie dodatni, przewyższający oczekiwania, bilans korzyści i kosztów akcesji może napawać optymizmem oraz rodzić przekonanie o skuteczności WPR i potrzebie jej kontynuacji w niezmienionej postaci. Przemawiać może za tym m.in. bardzo znacząca poprawa sytuacji dochodowej gospodarstw dzięki dopłatom bezpośrednim, gwarancje cenowe dotyczące niektórych produktów rolnych, czy wyraźna poprawa rentowności w przemyśle spożywczym w wyniku silnego wzrostu eksportu na otwarty dla polskich towarów rolnych i produktów żywnościowych rynek unijny.

Problem jednak w tym, że pomyślane głównie jako środek zaradczy na niewydolność dochodową gospodarstw rolnych, niektóre instrumenty WPR wcale nie muszą sprzyjać wzmacnianiu konkurencyjności na dłuższą metę, a wręcz przeciwnie, mogą ją nawet osłabiać. Dotyczy to np. dopłat bezpośrednich, których mechanizm sprawia, że samo dysponowanie ziemią rolniczą i utrzymywanie jej w gotowości produkcyjnej, a nie jej efektywne wykorzystanie, jest źródłem dochodów. Ubocznym skutkiem jest sztuczne podniesienie cen tego czynnika wytwórczego i deformacja relacji wynagrodzeń za stosowanie pozostałych czynników, czyli pracy i kapitału. Oczywiście, sytuacja taka nie sprzyja procesom koncentracji i poprawie struktury obszarowej gospodarstw. Wręcz przeciwnie, można się spodziewać petryfikacji tej struktury, mając dodatkowo na uwadze ustawowe ograniczenie powstawania gospodarstw o powierzchni przekraczającej 300 ha.

Warto pamiętać, że ekonomicznym lekarstwem na niewydolność dochodową jakiejkolwiek działalności gospodarczej jest wzrost skali produkcji lub poprawa jakości produkcji i zwiększanie wartości dodanej, a nie dopłacanie do czynników wytwórczych proporcjonalnie do wielkości ich zasobów¹. Na tym tle ciągle niedoceniana wydaje się środowiskowa rola rolnictwa, za pełnienie której – tak jak za dostarczanie społeczeństwu dóbr publicznych – można przekazywać określone opłaty. Nie wykorzystaną opcją rozwojową polskiego rolnictwa jest też produkcja żywności ekologicznej, nawet jeśli uznamy – co zresztą nie jest wcale oczywiste – że skala jej produkcji nie może być znacząca ze względu na niszowy charakter krajowego popytu.

Poważne wątpliwości w sensie ekonomicznym budzi natomiast forsowanie produkcji biopaliw usankcjonowanej dyrektywami europejskimi. Ta pozornie atrakcyjna alternatywa produkcyjna dla rolnictwa, pomimo notowanych obecnie bardzo wysokich cen paliw konwencjonalnych, jak na razie nie dość, że nie jest kosztowo konkurencyjna, to jeszcze stanowi potencjalną konkurencję o zasoby ziemi rolniczej, co w konsekwencji nie może pozostać bez wpływu na ceny żywności.

Zastanawiając się nad perspektywami rozwoju polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej warto postawić pytanie, czy rolnictwo unijne – jeśli takowe w ogóle istnieje mając na uwadze ogromne różnice – jest dostatecznie nowoczesne i stanowi dobry punkt odniesienia w globalnych porównaniach konkurencyjnych. Nie jest też wcale oczywistą sprawą to, czy relatywnie povolna restrukturyzacja polskiego sektora rolno-żywnościowego, dokonująca się pod kloszem zewnętrznego protekcjonizmu i wewnętrznego wsparcia unijnego przebiega właściwie. Wszędzie tam gdzie mamy do czynienia z rozwiniętym interwencjonizmem zawsze powstaje ryzyko deformacji w procesie alokacji zasobów. Dopiero liberalizacja może w pełni ujawnić, czy obrane kierunki działań sprzyjały sprostaniu wymogom globalnego rynku.

Zamiast naśladowania wątpliwych wzorców polityki sektorowej zmiany w polskim rolnictwie powinny być ukierunkowane tak, aby stanowiły ewentualnie istotny przyczynek do rozwoju konkurencyjnego rolnictwa europejskiego. Wymaga to spełnienia pewnych warunków instytucjonalnych. Przede wszystkim niezbędna jest bezkompromisowa implementacja orientacji biznesowej w naszym rolnictwie. Z pewnością nie sprzyja temu obowiązujący obecnie w rolnictwie system podatkowy, którego fundamentem jest podatek gruntowy, nie zaś dochodowy, a rozliczanie podatku VAT przez gospodarstwa rolne jest bardzo

¹ *A propos*, w celu wyrównania dysproporcji dochodowych bardziej uzasadnione byłoby dopłacanie do czynnika pracy.

rzadką praktyką. Szkodliwe jest też sztuczne ograniczanie naturalnych procesów koncentracji ziemi.

Inną bardzo ważną kwestią jest – na ile to tylko możliwe – czytelne rozdzielanie problemów działalności rzeczywistych producentów rolnych od problemów rozwoju obszarów wiejskich. Te ostanie powinny być adresowane w ramach polityki regionalnej i społecznej. Ułatwi to uporanie się z pozornym *de facto* dylematem, czy wspierać koncentrację produkcji, czy wielofunkcyjność wsi.

Zakładając, że Unia Europejska to trwały eksperyment polityczno-gospodarczy, w dłuższej perspektywie kluczowe wyzwanie dotyczy charakteru WPR i tempa jej zmian po roku 2013. Silna presja na ich dokonanie jest uwarunkowana zarówno wewnątrz (pogłębiająca się polityczna dezaprobatą dla kosztów i efektów realizacji WPR w jej obecnym wydaniu), jak i zewnątrz (zakłócanie swobody międzynarodowej wymiany handlowej). Dwa skrajne i raczej niezbyt prawdopodobne scenariusze zmian to ewolucja polegająca na powolnej liberalizacji oraz pełna liberalizacja (propozycja brytyjska)². Pewna wydaje się natomiast, mieszcząca się w tym przedziale określona racjonalizacja WPR. Podstawowym dylematem jest w tej sytuacji to, czy Polska powinna odgrywać rolę inhibitora, czy katalizatora w procesie dokonywania istotnych zmian.

Poszukując trafnego rozwiązania tego dylematu warto mieć na uwadze fakt, że w wielu aspektach UE nie jest dostatecznie homogeniczna, żeby móc jako taka skutecznie konkurować. Niezbędną wydaje się inna perspektywa spojrzenia na rolnictwo europejskie, które samo w sobie musi być bardziej zintegrowane, aby otworzyć się na konkurencję. Liberalizacja, czy w wymiarze wewnętrznym, czy zewnętrznym, to nieuchronna konwergencja cen idąca w kierunku poziomu cen wyznaczanego przez najbardziej konkurencyjne, dominujące w sensie efektywności rynki. Nie można więc zapominać, że ostatecznie najlepszą ochroną przed konkurencją zewnętrzną będzie stworzenie przesłanek do zdrowej konkurencji wewnątrz UE. Funkcjonowanie rynków unijnych w ogóle jest obecnie dalekie od doskonałości, o czym świadczą wyniki aktualnych analiz wskazujących na ich przeregulowanie, jak również to, że korzyści ze wspólnego rynku unijnego uległyby podwojeniu po wyeliminowaniu wielu zbędnych barier ograniczających swobodną konkurencję³.

² Tzw. unarodowienie polityki rolnej w UE pomijamy, aczkolwiek potencjalnie nie jest to rozstrzygnięcie zupełnie niemożliwe.

³ *An Analysis of Possible Causes of Products Market Malfunctioning in the EU. First results for manufacturing and service sectors.* Referat wygłoszony przez Fabienne Ilzkovitz na konferencji pt. *Competitiveness in the Service Sector. Establishing New Advantages in Poland and the European Union*, SGH w Warszawie, 2008.

Potrzebne jest też zachowanie sensownej równowagi między otwarciem na wpływy globalne i wolnym od prowincjonalizmu efektywnym rozwojem regionalnym (*global vs. regional*). Odnosi się to w szczególności do rozwoju obszarów wiejskich, wobec których potrzebna jest przemyślana polityka społeczno-gospodarcza oparta na wnikliwych badaniach. Za przykład poszukiwania rozwiązań w tym zakresie, uwzględniających nową rolę obszarów wiejskich, może służyć europejski projekt badawczy FARO-EU (*Foresight Analysis of Rural Areas of Europe*)⁴.

3. Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa wobec wyzwań globalnych

O ile kluczowym uwarunkowaniem instytucjonalnym konkurencyjności polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej w Unii Europejskiej jest obecny i przyszły kształt WPR, o tyle na arenie globalnej uwarunkowaniem o analogicznym w pewnym sensie znaczeniu są prowadzone w ramach rundy Doha negocjacje WTO dotyczące dalszej liberalizacji handlu międzynarodowego. Ich przebieg wskazuje, że redukcja ceł i eliminacja innych barier w światowym handlu rolnym wydają się nieuchronne. Jak wynika z różnych analiz opartych na modelowaniu potencjalnych efektów takich rozstrzygnięć, ich negatywne skutki dla dobrobytu ekonomicznego odczuwają kraje, których rolnictwo jest niekonkurencyjne z powodu rozdrobnienia i niskiej produktywności⁵. Wskazuje się też, że owe skutki ujawnią się najdotkliwiej w grupie krajów o średnim poziomie dochodów, do której zalicza się Polska. Wypływa z tego dość oczywista konkluzja, że myślenie o wzmacnianiu konkurencyjności polskiego rolnictwa wymaga uwzględnienia szerszej perspektywy, niż jedynie europejska. Konkurencyjność polskiego rolnictwa wewnątrz Unii Europejskiej, kojarzona zbyt często z niedostatecznym poziomem dopłat bezpośrednich, w konfrontacji na globalnym rynku weryfikowana bowiem będzie na tle kryterium produktywności, a nie poziomu wsparcia producentów.

Przededefiniowania wymaga również myślenie o światowym popycie żywnościowym w wyniku rysującego coraz wyraźniej nowego układu sił w gospodarce światowej. Z opracowanej przez *PricewaterhouseCoopers* długookresowej prognozy globalnego wzrostu gospodarczego wynika, że w 2050 roku gospodarki krajów tzw. grupy E-7 (Chiny, Indie, Brazylia, Rosja, Meksyk, Indonezja i Turcja) będą wytwarzały produkt o 50% większy, niż gospodarki krajów grupy G-7 (USA, Japonia, Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy i Kanada). Oczekuje się, że w roku 2025 produkt krajowy Chin będzie większy od amerykańskiego, zaś w 2050 to samo może nastąpić w przypadku produktu krajowego Indii.

⁴ <http://www.faro-eu.org/>

⁵ Modele Banku Światowego, CEPII, IFPRI, czy Carnegie.

Trudno przyjąć, że tak zasadnicze zmiany w obrazie gospodarki światowej i związane z nimi istotny wzrost dobrobytu i zamożności około połowy światowej populacji ludności zamieszkującej kraje E-7 pozostaną neutralne wobec światowego popytu na żywność. Może stanowić to nie tylko przesłankę do zwiększania światowej produkcji żywności, lecz również wpłynąć istotnie na poziom światowych cen rolnych. Symptomatyczne w tym względzie są być może obserwowane w ostatnim czasie wzrosty cen niektórych towarów rolnych na świecie. Zjawisko to wymaga wnikliwej analizy, aby ocenić ile w nim znamion przypadkowości, a ile zapowiedzi trwałej tendencji.

Przewidywane zmiany w gospodarce światowej wraz z postępującą liberalizacją wymiany handlowej będą najprawdopodobniej oznaczały również ukształtowanie się nowego układu kierunków w światowym handlu rolnym i żywnościowym. Pojawiające się w związku z tym nowe szanse eksportowe będą mogli jednakże wykorzystać głównie efektywni producenci oferujący odpowiednią jakość. Na tym tle warto zauważyć, że produkcja żywności na świecie ulega swoistej polaryzacji. Z jednej strony w wyniku silnie rosnącego popytu, głównie w krajach relatywnie zamożnych, rozwija się produkcja żywności ekologicznej. Z drugiej strony rośnie także produkcja żywności z udziałem organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO) ze względu na uzyskiwane tą drogą obniżenie jednostkowych kosztów wytwarzania. Zatem, bardzo niekorzystne dla konkurencyjności naszego rolnictwa i powiązanego z nim przemysłu rolno-spożywczego (np. wytwórni pasz) może okazać się odżegnywanie się od tego typu produkcji przez wprowadzanie przesadnie restrykcyjnych regulacji w tym zakresie.

W debacie dotyczącej tej kwestii nie można ignorować realiów rynkowych, w których o atrakcyjności oferty służącej zaspokojeniu potrzeb zamożnego nabywcy decyduje jakość (*demand driven process*), natomiast nabywcy o niskich dochodach cena (*supply driven process*). Nie trzeba przekonywać, że proporcje ilościowe między tymi rodzajami nabywców zarówno na świecie, jak i w naszym kraju, są zdecydowanie na korzyść tych drugich. Trudno oczekiwać, że będą oni skłonni płacić drożej za produkty żywnościowe tylko dlatego, że są one umownie wolne od GMO. Niefrasobliwa rezygnacja z produkcji z wykorzystaniem GMO, oznaczać może zatem w gruncie rzeczy bardzo poważne osłabienie pozycji konkurencyjnej naszego rolnictwa i pośrednio całej gospodarki żywnościowej.

Innym bardzo ważnym polem konkurencji, którego nie można zaniedbywać staje się wytwarzanie regionalnych produktów żywnościowych. Z jednej strony są one atrakcyjną ofertą dla konsumentów przywiązujących wagę do tradycyjnej jakości i oryginalności pochodzenia produktów, a z drugiej sprzyjają swoistemu patriotyzmowi konsumpcji, który bywa niekiedy lepszą ochroną interesów producentów niż bariery handlowe w wymianie międzynarodowej.

4. Podsumowanie

Konkurencyjność może być rozpatrywana w różnych wymiarach. W odniesieniu do pojedynczego producenta – także rolnego – dotyczy jego zdolności do osiągnięcia przewagi nad innymi producentami w danym sektorze np. dzięki wewnętrznie uwarunkowanym efektom skali, bądź różnicowaniu jakości wytwarzanego produktu. Można też oceniać konkurencyjność poszczególnych sektorów wytwórczych danego kraju wynikającą z zewnętrznie uwarunkowanych efektów skali, takich jak: dostęp do tanich zasobów czynników wytwórczych, rozmiar rynku wewnętrznego, upowszechnianie postępu technologicznego, etc.

Z innym, międzynarodowym wymiarem konkurencyjności mamy do czynienia w przypadku działania korporacji międzynarodowych, które swą konkurencyjność opierają przede wszystkim na wyborze odpowiedniej lokalizacji dla swoich globalnych przedsięwzięć biznesowych i budowaniu efektywnego łańcucha wartości. W tym kontekście konkurencyjność kraju w tradycyjnym znaczeniu, czyli oparta na polityce sektorowej, traci na znaczeniu, ponieważ granice państwowe w sensie ekonomicznym zanikają, a gospodarcza siła korporacji międzynarodowych gwałtownie rośnie. Zyskuje zaś na znaczeniu budowanie filarów konkurencyjności kraju sprzyjających rozwojowi biznesu. Zadanie to przypada państwu w ramach kształtowania i realizacji określonej polityki gospodarczej. Natomiast strategii konkurowania na rynku to przede wszystkim domena firm.

W świetle tego dość wątpliwy sens ma dyskusja o strategiach sektorowych. Wysoki poziom konkurencyjności gospodarki, bądź jej poszczególnych sektorów, jest bowiem wynikiem dobrej kombinacji wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań skali oraz otoczenia instytucjonalnego sprzyjającego zdrowej konkurencji i współpracy różnych podmiotów. W ostatecznym rachunku na rynku nie konkurują przecież sektory, lecz firmy, którym może pomagać lub przeszkadzać określone otoczenie instytucjonalne. Filozofia ta znajduje najlepsze odzwierciedlenie we właściwie interpretowanej koncepcji klastrów, które coraz powszechniej uznawane są za główną siłę sprawczą rozwoju gospodarczego. Mogą się one rozwijać w wymiarze lokalnym, regionalnym, krajowym czy międzynarodowym (np. europejskim).

Międzynarodowe otoczenie konkurencyjne polskiego rolnictwa i gospodarki żywnościowej to pochodna uwarunkowań globalnych i polityki wewnętrznej UE, w szczególności WPR. Rzecz jasna pozostaje jeszcze dość szerokie pole krajowe do mniej lub bardziej korzystnego kształtowania zdolności do konkurowania polskiego sektora rolno-spożywczego. Szczególne znaczenie ma tworzenie dobrego otoczenia biznesowego i doskonalenie instytucji. Ponieważ nie

da się łatwo udowodnić tezy, że instytucje związane z rolnictwem i gospodarką żywnościową odróżniają się korzystnie w istotny sposób od instytucji ważnych dla gospodarki jako takiej, można przyjąć z dużym stopniem prawdopodobieństwa, że jakość tych pierwszych jest odzwierciedleniem jakości tych drugich, a jak już wskazano wcześniej, nie są one mocnym filarem konkurencyjności polskiej gospodarki. Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa nie będą trwale konkurencyjne bez silnych filarów krajowej konkurencyjności.

Przy rozpatrywaniu sektorowych wyzwań konkurencyjnych dodatkowo powstają dylematy związane z wyborem określonej polityki. Dokonanie trafnego wyboru w tym zakresie wymaga rzeczowej debaty wolnej od sektorowego subiektywizmu interesów i inercji relatywnie korzystnego *status quo* powstałego po akcesji Polski do UE. Debaty tej nie powinna zdominować kwestia dopłat, które otrzymuje około 1,5 mln gospodarstw, przez co ich wymiar społeczno-polityczny jest niebagatelny. Kluczowe znaczenie ma jednak znalezienie drogi do trwałego wzmocnienia konkurencyjności polskiego sektora rolnego i żywnościowego do takiego poziomu, aby mógł on samodzielnie sprostać rywalizacji nie tylko na rynku europejskim, lecz również światowym.

Literatura

1. Porter M.E., *On Competition*, Harvard Business Press, Boston MA 1998.
2. Porter M.E., *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1998.
3. *The Global Competitiveness Reports 2006-07, 2007-08*, World Economic Forum.

GRUPA III

Globalizacja a rolnictwo

Obecnie żaden problem ekonomiczny, społeczny, polityczny czy kulturowy nie może pomijać konsekwencji wynikających z postępującego procesu globalizacji. Spór o globalizację jest zarazem sporem *stricte* historiozoficznym.

W najogólniejszym podejściu do procesu globalizacji chodzi o identyfikację nowego etapu rozwoju historycznego cechującego się jakościowymi zmianami, o nieznanymi w istocie konsekwencjach. Po II rewolucji przemysłowej na przełomie XIX i XX wieku w wyniku wynalazku elektryczności, silnika spalinowego, radia, samolotu i kinematografii świat uczył się jak sprawnie funkcjonować przy przechodzeniu z gospodarki lokalnej do gospodarki narodowej. Obecna III rewolucja przemysłowa w wyniku zmian w mikroelektronice, telekomunikacji oraz rozwoju internetu i transportu tworzy nową sytuację rynkową, wolną od ograniczeń czasu i przestrzeni, a świat uczy się jak funkcjonować przy przechodzeniu od gospodarki narodowej do globalnej. Upowszechnienie internetu to możliwość natychmiastowego komunikowania i dostępu do informacji o każdej porze i w każdym miejscu na świecie. Wzrost zdolności poznania rynku globalnego, postęp w transporcie, a przede wszystkim konteneryzacja, zmienia warunki gospodarowania w skali makro- i mikroekonomicznym.

Kiedy świat przechodził od gospodarki lokalnej do narodowej, było łatwiej, bo wcześniej istniały rządy narodowe gotowe na naukę nowych funkcji w gospodarce. Ale i tak była to trudna nauka, bo trzeba było doprowadzić do Wielkiego Kryzysu, by zrozumieć rolę koordynacyjną państwa w gospodarce narodowej. Obecnie nie ma rządu globalnego, nie ma podmiotu globalnej koordynacji i podmiotu dbającego o racjonalność globalną. Swoboda przepływu kapitału, wzrost roli własności i podmiotów transnarodowych, przymus podporządkowywania państwa wymogom kapitału zmienia sytuację ekonomiczną i polityczną. Globalizacja prowadzi do sytuacji, w której coraz więcej sfer nie poddaje się kontroli państwa i kontroli demokratycznej. Parlament ludzki zastępowany jest w rzeczywistości przez swobodę przepływów kapitałowych, a więc przez wirtualny parlament inwestorów i pożyczkodawców. Rynek wyzwala się spod warunków brzegowych narzucanych dotychczas przez państwo, dominuje kształtowanie

celów i podporządkowywanie działań interesom mikroekonomicznym, a więc rentowności poszczególnych podmiotów, czyli interesom partykularnym. Dominacja racjonalności ocenianej z punktu widzenia jednostek tworzy pytanie o racjonalność całej zbiorowości. Ujawnia się coraz pełniej problem błędu założenia, gdy to co racjonalne z punktu widzenia poszczególnych jednostek, nie prowadzi do racjonalności całej zbiorowości. Zygmunt Bauman uważa, że dążenia do tego, aby „chaos zastąpić ładem za sprawą uczynienia pojedynczych fragmentów świata bardziej przewidywalnymi i sterowalnymi, nie mogą się ziścić, gdyż już samo zabieganie o ład stoi w opozycji do własnej cząstkowej efektywności, jako że elementy chaosu są konsekwencją działań, które skupiają się na rozwiązaniu jednego, izolowanego problemu”¹. Dążenie do racjonalności w zakresie fragmentów całości nie może więc prowadzić do przewidywalności w sterowaniu całej zbiorowości. Można na podstawie logicznych wywodów pokazać, że działania indywidualne we własnym interesie nie tylko nie zawsze służą ogółowi, ale nie zawsze służą interesowi indywidualnemu². Globalizacja gospodarcza bez globalizacji politycznej, a taka sytuacja ma dotychczas miejsce, nie może być utożsamiana z postępowaniem w racjonalności globalnej. Weszliśmy na długą drogę pełną pułapek i zagrożeń, po której podążając, będziemy uczyć się, jak sprawnie funkcjonować przy przechodzeniu od gospodarki narodowej do globalnej. Unia Europejska to ważny eksperyment w poszukiwaniu dróg, jak w warunkach braku podmiotu globalnej koordynacji i podmiotu dbającego o racjonalność globalną, myśleć i działać w imię większej zbiorowości i dłuższej perspektywy.

Dostosowywać się do wymogów globalizacji musi każdy podmiot, każdy kraj osobno, ale zmieniać procesy globalizacji, a więc dokonywać korekty, mogą jedynie wszystkie kraje razem, a przynajmniej ich większość. Unia Europejska jest przykładem takiej próby, przeciwstawiania się w grupie ważnych państw, państw liczących się w skali świata, procesom wykorzystania przez kapitał w procesie globalizacji, skutków osłabienia funkcji państw. Unia Europejska w swych zamiarach chce wyraźnie określić granice dla poświęcenia interesu pracobiorców, środowiska naturalnego, interesu zbiorowego i długofalowego. Jednym z tego typu dążeń jest przyjęcie Karty Praw.

1. Niekompletność procesu globalizacji a rolnictwo

Wiele niespójności i sprzeczności procesu globalizacji należy przypisać nie samej globalizacji a jej niekompletności. Globalizację traktuję jako urucho-

¹ Z. Bauman, T. May, *Socjologia*, Zysk i S-ka, Poznań 2004, s. 177.

² Por. A.M. Zawiślak, *Bezradność rozumu tam gdzie jest najpotrzebniejszy*, „Oświata i Wychowanie” 2006, nr 8.

mienie procesu działania rynku ponad granicami, który to proces prowadzi stopniowo do integracji gospodarki światowej. Praktycznie działanie rynku ponad granicami to proces wyrównywania cen przez stopniowe zasypywanie różnic. Niekompletność globalizacji można rozważać z punktu widzenia zaawansowania procesu, jak i z punktu widzenia kompletności elementów i spójności procesu.

Jeżeli rynek globalny działający ponad granicami ma poprzez alokację zasobów wyrównywać ceny, to jesteśmy w początkowej fazie. Istnieją na rynku globalnym olbrzymie różnice kosztów, płac, olbrzymie różnice technologii, w konsekwencji wielkie nierównowagi. Wielkie nierównowagi i różnice, to dla jednych wielkie ekonomiczne szanse i korzyści, a dla drugich dramatyczne konsekwencje. Ostatnie 20 lat to niespotykana w historii dynamika wzrostu miliarderów z jednej strony, a przegranych i wykluczonych z drugiej strony. Obecnie w Chinach jest ponad stu miliarderów dolarowych³. Jeżeli uznamy, że wolny rynek to taki typ gospodarki, w którym swobodne, dyktowane wymogiem ekonomicznym zmiany cen dokonują się bez względu na skutki społeczne, to natężenie tych zmian może być bardzo różne. Zakres i gwałtowność tych zmian, a więc i skutki społeczne, są inne przy wolnym rynku krajowym i wolnym rynku globalnym. W sytuacji rynku globalnego ogromne różnice warunków, różne relacje rzadkości i obfitości zasobów, muszą wywołać w wyniku swobodnego kształtowania cen, swobody przepływu kapitału i zmiany miejsc produkcji o wiele bardziej drastyczne skutki ze społecznego punktu widzenia, niż taka sama swoboda w ramach mało zróżnicowanej gospodarki krajowej.

Niekompletność elementów globalizacji dotyczy tak niekompletności ekonomicznej, jak i politycznej. Globalizacja jest obecnie niekompletna ekonomicznie, bo nie uruchamia swobody przepływu siły roboczej i swobody przepływu produktów rolnych. Przed jedną i drugą bronią się kraje wysokorozwinięte. Ochrona przed mobilnością siły roboczej jest zrozumiała, gdyż jest to obrona beneficjentów dotychczasowego rozwoju przed procesem, który prowadziłyby do szybkiego spadku ich dochodów i szybkiego wzrostu w ich krajach slumsów. Jeżeli siła robocza nie może przepływać tam, gdzie jest kapitał, praca i wysokie płace, to kapitał ze zdwojoną siłą przepływa tam, gdzie są niskie płace i niskie koszty. Brak mobilności siły roboczej na globalnym rynku zwiększa ruchliwość kapitału.

Drugim istotnym ekonomicznym elementem odbiegania sytuacji od modelu gospodarki globalnej są istotne bariery przepływu produktów rolnych. Rolnictwo należy do dziedzin, w których proces globalizacji niekrępowany przez bariery celne i protekcyjne prowadziłyby do zmian logiki kształtowania warunków krań-

³ Por. A. Mitraszewska, *Przegląd prasy światowej*, „Gazeta Wyborcza” z 31 grudnia 2007 r.

cowych opłacalnej produkcji. W rolnictwie bowiem warunki naturalne mają zasadnicze znaczenie. Jednocześnie światowy rynek rolny jest rynkiem nadwyżek i relatywnie niskich cen. Rynek rolny łatwo jednocześnie poddać presji cen dumpingu socjalnego krajów ubogich, co w konsekwencji może dodatkowo kreować niskie ceny światowe. Mobilność popytu i podaży w modelu globalizacji prowadzi do sytuacji, w której marginalne warunki produkcji narzuca nie rynek krajowy, a rynek globalny. Przy poddaniu rolnictwa wymogom globalizacji warunki marginalne rolnictwa byłyby wypadkową konfrontacji popytu globalnego i warunków produkcji rynku globalnego. W tej sytuacji swobodne działania rynku ponad granicami, uwzględniając warunki naturalne i koszty pracy, przy ogólnej nadwyżce podaży nad popytem kształtowałyby na tyle niskie ceny światowe produktów rolnych, które eliminowałyby produkcję krajów rozwiniętych jako nieopłacalną. W rezultacie Ameryka Północna, Europa, Japonia czy Korea Południowa stanęłyby wobec braku ekonomicznych podstaw utrzymywania na obecnym poziomie produkcji rolnej. Z drugiej strony, kraje bogate z różnych względów nie chcą zredukować do minimum własnego rolnictwa. Opór Unii Europejskiej i Japonii to obrona własnej doktryny w podejściu do rolnictwa i rozwoju gospodarczego. W krajach tych od dawna stawiano generalne pytanie, czy we wszystkich dziedzinach, a więc i w rolnictwie, godzić się na skutki liberalnego handlu, czyli godzić się, że te dziedziny zostaną zmarginalizowane i w kraju przez długi okres będą występowały duże różnice wydajności pracy i życia? Czy też należy chronić pewne dziedziny (zwłaszcza rolnictwo), aby doprowadzić w nich do wzrostu wydajności i wyrównania opłaty pracy? W jednym i w drugim przypadku u podstaw zamierzeń leży wzrost wydajności. W pierwszym jest to dążenie do wydajności przez polaryzację i eliminowanie słabszych, a drugim chodzi o wyrównywanie wydajności przez wspieranie restrukturyzacji rolnictwa⁴.

Jednocześnie należy pamiętać, że u podstaw Wspólnej Polityki Rolnej UE leżało przekonanie, że w tak niespokojnym świecie, po tak dramatycznych doświadczeniach II wojny światowej, należy dążyć w tak newralgicznej sferze, jak żywność, do samowystarczalności. Dotychczas kraje najbogatsze kosztem około 400 mld USD rocznie chronią się przed poddaniem mechanizmom globalizacji, a więc mechanizmom poddania rolnictwa wymogom cen światowych. Można więc powiedzieć, że tyle kosztuje ochrona rolnictwa przed ekonomicznym globalizowaniem. W istocie globalizacja podważa wszelkie przejawy dążeń

⁴ Szerzej por. W. Szymański, *Makroekonomiczne bariery przemian strukturalnych w rolnictwie*, IERiGŻ, Warszawa 1996.

do samowystarczalności, gdyż każda samowystarczalność wiąże się z istnieniem barier granicznych, które proces globalizacyjny eliminuje.

Obecnie w procesie globalizacji nasila się presja krajów o warunkach najbardziej rolniczo korzystnych i krajów słabo rozwiniętych o bardzo taniej sile roboczej na likwidację ceł rolnych i dopłat eksportowych. W konsekwencji chodzi o nową globalną weryfikację warunków produkcji rolnej, która będzie odpowiadała wymogom światowych cen rolnych i logice globalizacji. Otwieranie na konkurencję cen światowych będzie prowadzić stopniowo do eliminowania produkcji w warunkach, które dotychczas uznawano za uzasadnione z punktu widzenia samowystarczalności i preferencji dla produkcji antyimportowej.

2. Niekompletność polityczna globalizacji a rolnictwo

Za procesem globalizacji politycznej nie postępuje globalizacja polityczna. Rynek wyzwala się nie tylko z ram granicznych, ale również wyzwala się spod kontroli i działań koordynacyjnych państwa. Eksterytorialne w dużym stopniu podmioty (transnarodowe firmy i transnarodowa własność) wyzwalają się spod władzy państw. Jednocześnie rozwój rynku globalnego nie idzie w parze z procesem kształtowania nowej architektury politycznej, która umożliwiałaby powstawanie nowego ponadnarodowego suwerena nowej ponadnarodowej koordynacji. Kapitalizm niekompletnej globalizacji tworzy niezrównoważony układ sił między ośrodkami władzy ekonomicznej i politycznej, co musi owocować dużym zakresem zjawisk żywiołowości i chaosu. Gospodarka rynkowa – czy to na szczeblu krajowym, czy globalnym – wymaga swoistego nadzorca i kontrolera. Rynek zostawiony samemu sobie ulega degeneracji, a konkurencja zabija konkurencję. Ordoliberalowie ze szkoły freiburgskiej przekonywująco dowodzili, że państwo pełni niezbywalną funkcję dbałości o jakość konkurencji, a w konsekwencji o jakość rynku⁵. Każda gra wymaga reguł i arbitra. Współczesny niekompletny proces globalizacji coraz bardziej przypomina grę bez reguł i bez arbitra. Na takim rynku zaczynają dominować interesy i racjonalność mikroekonomiczna, a słabną podmioty, które powinny dbać o interes makroekonomiczny i makrospołeczny, a więc kierujące się dobrem publicznym. Władzę przejmuje mobilny kapitał, a więc ci którzy działają na arenie nie tylko krajowej, ale i transnarodowej, eksterytorialnej; nie tylko wyzwolili się spod władzy państwa, ale państwom mogą dyktować warunki⁶. Władza rynków kapitałowych powoduje, że kapitał w wielu wypadkach nie dostosowuje się do prawa, ale wymusza na państwie dostosowanie prawa do własnych wymogów. Działła globalizacyjna

⁵ Szerzej W. Szymański, *Interesy i sprzeczności globalizacji*, Difin, Warszawa 2004, s. 223-228.

⁶ Szerzej por. U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej*, Scholar, Warszawa 2005.

zasada równania w dół w zakresie podatków i regulacji. Swobodny przepływ kapitałów wymusza dostosowanie do ich wymogów, a więc obniżanie podatków, regulacji niekorzystnych dla kapitału i świadczeń społecznych.

Naturalną cechą kapitału jest dążenie do przerzucania kosztów na pracobiorców, na społeczeństwo, na środowisko naturalne, na słabszych partnerów. Im bardziej się to udaje, tym większy zysk. Państwo dążyło do uzyskania zdrowego kompromisu między interesem kapitału, a innymi ważnymi interesami społecznymi i długofalowymi. Obecnie ta równowaga zostaje coraz bardziej zachwiana na niekorzyść pracobiorców, społeczeństwa, środowiska naturalnego⁷.

Oslabienie państwa ma poważne skutki dla rolnictwa i gospodarki żywnościowej, które są sektorami wrażliwymi i tradycyjnie silnie związanymi z polityką interwencyjną państw. Często rolnictwo traktuje się jako sektor kryzysowy, w którym istnieją bariery rynkowego kształtowania dochodów i silny efekt błędu złożenia. Racjonalność jednostkowa często nie prowadzi do racjonalności całej zbiorowości, czego spektakularnym wyrazem jest problem cyklu świńskiego. A brak mobilności wielu ważnych czynników produkcji, a zwłaszcza ziemi i siły roboczej bardzo utrudnia kształtowanie porównywalnego do innych dziedzin poziomu dochodów. Spadek dochodów nie wywołuje odpowiednio szybkiego odpływu czynników do innych dziedzin, by tą drogą poprzez spadek podaży wymusić wzrost dochodów.

W konsekwencji rolnictwo o wiele bardziej niż inne dziedziny wrażliwe jest na problem osłabienia państwa, a w konsekwencji bardziej uzależnione jest i bardziej korzysta na integracji z UE. Dlatego tak ważnym jest dla polskiego rolnictwa to, jak kształtować będzie się proces integracji. W interesie całej Unii i Polski leży umacnianie instytucji wspólnotowych, takich jak Parlament Europejski i Komisja Europejska. Taki kierunek zakłada koncepcję zwiększenia roli wspólnej polityki, a więc zwiększenia koordynacji wielu obszarów polityki gospodarczej i społecznej. Taka polityka zawiera bowiem odpowiednio duży zakres solidarności społecznej w ramach Unii, a więc zawiera odpowiednio duży zakres wsparcia dla regionów uboższych. Wzmacniając więc taką Unię jako ugrupowanie, zwiększyć możemy bezpośrednio efekty ekonomiczne dla Polski, a zarazem efekty pośrednie, jakie mogą wynikać z bardziej skutecznego oddziaływania UE na racjonalizację procesów globalizacji w ogóle. Większa rola polityki wspólnotowej to zdecydowanie więcej przesłanek, że UE chronić będzie rolnictwo przed skutkami globalizacji i utrzymywać większe wsparcie dla rolnictwa w regionach odstających.

⁷ Szerzej por. W. Szymański, *Czy globalizacja musi być irracjonalna*, SGH, Warszawa 2007, s. 71-78.

Natomiast alternatywna koncepcja to osłabienie instytucji o charakterze federalnym i w konsekwencji możliwość cofnięcia się ugrupowania do unii celnej i wspólnego rynku. Ogranicza się wtedy koordynację społeczno-gospodarczą i wsparcie dla regionów i krajów biedniejszych. Wtedy zwiększyć można liczbę przystępujących krajów, ale zmniejsza się siła i rola ugrupowania. Taki wariant to wzrost przesłanek przemawiających, że UE łatwiej ulegać będzie presji poddawania rolnictwa procesom globalizacji.

Wydaje się, że granice uległości krajów chroniących rolnictwo zależą od określenia stopnia samowystarczalności w zakresie produkcji surowców rolnych, który uznaje się za ważny dla bezpieczeństwa we wciąż miotanym różnymi zagrożeniami świecie. Jeżeli uznaje się np., że UE przyjmie próg samowystarczalności w produkcji surowców rolnych na poziomie 70%, to wtedy będzie można określać granicę, jaką UE będzie dopuszczać w procesie liberalizacji rynku rolnego. Manewr jest dość duży jeżeli uwzględnimy, że w poprzednich latach Wspólna Polityka Rolna doprowadziła nie do zakładanej pierwotnie samowystarczalności, ale istotnej nadwyżki produkcji⁸. Duży wpływ na politykę rolną krajów, które dotychczas chronią swoje rolnictwo przed presją mechanizmów globalizacji, będzie jednocześnie miało to, w jakim stopniu te kraje będą obok problemów ekonomicznych uwzględniać cele ekologiczne, kulturowe, środowiskowe. Wiąże się to ze zdolnością do substytucji tradycyjnych funkcji rolnictwa przez inne funkcje rolnictwa i terenów wiejskich.

Dla kształtowania przez globalizację marginalnych warunków produkcji rolnej istotny wpływ będzie miało podejście do inżynierii genetycznej i tzw. transgenicznej żywności, gdyż może to dodatkowo zaostrzyć ekonomiczne wymagania, jakim winna być poddana produkcja żywności. Ocenia się, że genetyczna modyfikacja może zmniejszyć koszty o 1/3 i przesunąć dużą część funkcji produkcyjnych z gospodarstw do prac badawczych i laboratoriów. Istnieje dotychczas zróżnicowane podejście do rewolucji biotechnologicznej w rolnictwie. W Stanach Zjednoczonych ujawnia się dużo wyższy stopień otwarcia na wspieranie rozwoju i eksperymentowania w tej sferze niż ma to miejsce w Europie. Nie ulega wątpliwości, że postęp techniczny w tej dziedzinie będzie miał olbrzymi wpływ na koszty, ceny i przekształcenia strukturalne w całej gospodarce żywnościowej.

⁸ W 2004 roku eksport rolno-spożywczy UE wyniósł 344 mld USD, czyli 44% światowego eksportu. Por. *WTO – International trade statistic 2005*, s. 118-119.

3. Perspektywa popytu i cen żywności

Poprzednio stwierdzałem, że poddanie rolnictwa wymogom globalizacji spowoduje, że warunki marginalne rolnictwa byłyby wypadkową konfrontacji globalnego popytu i warunków produkcji rynku globalnego. Obecny nadwyżkowy rynek ukształtowałyby na tyle niskie ceny światowe, które groziłyby rolnictwu krajów wysokorozwiniętych, w tym Europie. W dłuższej perspektywie sytuacja na rynku rolnym i rynku żywności kształtować się będzie coraz bardziej pod wpływem zmian struktury dochodów na rynku światowym i rozwoju rolnictwa transgenicznego. Do najważniejszych zmian, które obecnie wywierają wpływ na gospodarkę światową i charakter konkurencji, zaliczyć należy objęcie globalizacją i dynamiczny rozwój takich krajów, jak Chiny, Indie, Brazylia, Indonezja i kilka innych. Na rynku globalnym podwoiła się ilość siły roboczej. Globalizacja otworzyła dostęp do popytu, kapitału i postępu technicznego na rynku globalnym również dla krajów słabo rozwiniętych, niektóre z nich tę szansę wykorzystały na skalę wcześniej nieprzewidywaną. Chiny ujawniły nieotworzony w historii na taką skalę efekt śniegowej kuli rozwoju. Chińska gospodarka od 1979 roku toczy się z dynamiką 9,5% PKB średnio rocznie. Oznacza to, że PKB Chin od 28 lat podwaja się co siedem lat. Następuje szybki efekt kumulacji. Wystarczy powiedzieć, że następne podwojenie w dotychczasowym tempie to duże prawdopodobieństwo, że w 2015 roku Chiny będą krajem o najwyższym PKB na świecie liczonym metodą siły nabywczej (PPP). Chiny już wywarły wcześniej niespodziewany wpływ na światowe płace, obniżenie cen dóbr konsumpcyjnych, stopy procentowe i kursy walut. Wzrost PKB Chin, Indii i innych krajów o dużej populacji prowadził będzie w perspektywie do wzrostu popytu na żywność. Są to bowiem kraje o wysokiej dochodowej elastyczności na żywność. Może to wyrzucić wpływ na wzrost światowych cen żywności. Przeciwny wpływ wywoływać może coraz szersze dopuszczanie do produkcji i sprzedaży żywności transgenicznej.

Zbyt często, pisząc o konkurencyjności Chin, autorzy koncentrują się wyłącznie na konfrontacji tej konkurencyjności z krajami rozwiniętymi. W rzeczywistości konkurencyjność Chin to jednocześnie bolesne zagrożenie dla wielu krajów słabo rozwiniętych. Kraje rozwinięte mogą uciekać do dziedzin opartych na zaawansowanych technologiach i wiedzy. W produkcji pracochłonnej konkurencyjność Chin dla krajów słabo rozwiniętych staje się olbrzymim zagrożeniem.

Niejasnym jest, jaki wpływ ewentualna globalizacja rolnictwa, a więc poddanie go wymogom wolnych cen światowych, wywarłaby na strukturalne

problemy produkcji. Korzyści z globalizacji dla rolnictwa krajów słabo rozwiniętych to niekoniecznie korzyści dla rolników. Na świecie 3 mld gospodarstw to „chłopskie” rolnictwo, tradycyjne nastawione głównie na własne potrzeby. Można sobie wyobrazić, że produkcja ta mogłaby zostać wytworzona przez 20 mln nowoczesnych farmerów⁹. Należy przewidywać, że wolnorynkowa globalizacja rolnictwa światowego otworzyłaby drogę do szybkich przekształceń kapitalistycznych w rolnictwie z olbrzymimi konsekwencjami dochodowymi i społecznymi dla 3 mld obecnych rolników.

⁹ Por. R. Sobiecki, *Globalizacja ekonomiczna a zmiana uwarunkowań produkcji rolnej*, „*Realia i co dalej*” 2007, nr 2.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk i oprawa: QUICK-DRUK s.c.