



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

**Propozycje rozwiązań  
WPR 2013+  
a konkurencyjność  
gospodarki żywnościowej  
i obszarów wiejskich**

**nr 61**

**Warszawa 2013**



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

**Propozycje rozwiązań  
WPR 2013+  
a konkurencyjność  
gospodarki żywnościowej  
i obszarów wiejskich**





INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA  
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

# **Propozycje rozwiązań WPR 2013+ a konkurencyjność gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich**

*Praca zbiorowa pod redakcją:  
prof. dr. hab. Andrzeja Kowalskiego  
dr. Marka Wigiera  
mgr. Michała Dudka*



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI  
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI  
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2013**

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

Celem opracowania jest analiza propozycji rozwiązań WPR po 2013 roku. Autorzy rozdziałów składających się na niniejszą publikację poruszają problematykę możliwych skutków przyszłego kształtu WPR dla gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich wybranych krajów europejskich.

Recenzenci:

*prof. dr hab. Włodzimierz Rembisz, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie*  
*dr Zbigniew Floriańczyk, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB*

Korekta:

*Krzysztof Kossakowski*  
*Barbara Walkiewicz*

Redakcja techniczna

*Leszek Ślipki*

Projekt okładki

*AKME Projekty Sp. z o.o.*

Rozdziały: 2, 3, 4, 6, 8, 9, 12, 14 zostały przetłumaczone z języka angielskiego na język polski przez *Contact Language Services*.

Językiem źródłowym pozostałych rozdziałów był język polski.

ISBN 978-83-7658-361-7

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*  
*– Państwowy Instytut Badawczy*  
*ul. Świętokrzyska, 00-002 Warszawa*  
*tel.: (22) 50 54 444*  
*faks: (22) 50 54 636*  
*e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)*  
*<http://www.ierigz.waw.pl>*

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b>	<b>9</b>
<b>1. Wyzwania globalne a przyszła WPR</b>	<b>15</b>
1.1. Zmiany w gospodarce światowej na przełomie I i II dekady obecnego stulecia	15
1.2. Przyczyny globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego	20
1.3. Propozycje pakietów wspomagających powrót na ścieżkę wzrostu gospodarki światowej	23
1.4. Próba podsumowania	29
<b>2. WPR z perspektywy rolnictwa światowego</b>	<b>30</b>
2.1. Ewolucja WPR – rys historyczny	30
2.2. Obecne czynniki nacisku na zmianę WPR	33
2.2. a) Ograniczenia budżetowe	34
2.2. b) Zazielenienie WPR	34
2.2. c) Modułacja	35
2.2. d) Wyrównanie stawek płatności bezpośrednich	35
2.2. e) Zmiana klimatu	36
2.2. f) Energia odnawialna	37
<b>2.3. Obecne propozycje reform WPR w perspektywie globalnej</b>	<b>37</b>
2.3. a) Kontekst rynkowy WPR w kolejnym dziesięcioleciu	38
2.3. b) Kryzysy euro i ich wpływ na WPR	39
2.3. c) Perspektywy wzrostu obrotu handlowego	40
2.4. Wnioski	41
<b>3. WPR po 2013 r.: ocena propozycji Komisji dotyczących zmian I filara</b>	<b>43</b>
3.1. Płatności bezpośrednie są najważniejszym wydatkiem budżetowym	43
3.2. Płatności bezpośrednie były początkowo uzasadnione argumentem rekompensaty	43
3.3. Pierwotne uzasadnienie nie ma już racji bytu; Komisja przedstawiła nowe argumenty	44
3.4. Argumenty dotyczące płatności podstawowych są sprzeczne ze wsparciem socjalnym w państwach członkowskich	45
3.5. Czy zapewnianie wsparcia dochodów w konkretnych sektorach jest zadaniem UE?	46
3.6. Czy proponowane unijne środki strategiczne są spójne z krajową polityką społeczną?	47
3.7. Czy potrzebę wsparcia socjalnego można uzasadnić porównaniem średnich dochodów?	47

3.8. Propozycja wprowadzenia płatności podstawowych jest sprzeczna z propozycją ujednoczenia płatności w państwach członkowskich UE	48
3.9. Czy posiadamy informacje na temat całkowitego dochodu z pracy ludności rolniczej w porównaniu z dochodem z pracy osób pracujących w innych sektorach gospodarki?	49
3.10. Czy posiadamy informacje na temat nakładów pracy w rolnictwie?	50
3.11. Płatności bezpośrednie a stabilność finansowa gospodarstw rolnych	51
3.12. Czy WPR jest zbyt kosztowna?	52
3.13. Podsumowanie	53
<b>4. Zmienność cen i ryzyko cenowe na rynkach rolno-żywnościowych a przyszły kształt Wspólnej Polityki Rolnej</b>	<b>55</b>
4.1. Wprowadzenie	55
4.2. Analiza i pomiar zmienności cen oraz ryzyka cenowego	56
4.3. Historyczna zmienność światowych i polskich cen produktów rolnych i żywnościowych	60
4.4. WPR a zmienność cen	63
4.5. Wnioski i rekomendacje	66
<b>5. Czy Wspólna Polityka Rolna jest jeszcze wspólna? Skutki realokacji płatności bezpośrednich dla państw członkowskich</b>	<b>69</b>
5.1. Wprowadzenie	69
5.2. Nowe otoczenie Wspólnej Polityki Rolnej	70
5.2. a) Zmiany instytucjonalne w UE	70
5.2. b) Udział 27 państw członkowskich w negocjacjach finansowych	71
5.2. c) Pogłębiający się kryzys w UE	71
5.3. Mechanizmy dystrybucji płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi	72
5.4. Skutki zmian realokacji płatności bezpośrednich po 2013 roku dla państw członkowskich	75
5.4. a) Rozwiązanie rewolucyjne	78
5.4. b) Rozwiązanie ewolucyjne	78
5.4. c) Inne	78
5.5. Wnioski	79
<b>6. WPR w latach 2014-2020: ocena oddziaływania proponowanego programu płatności bezpośrednich na Węgrzech</b>	<b>81</b>
6.1. Metodologia	81
6.2. Wpływ na zainteresowane podmioty	82
6.2. a) Zazielenienie pierwszego filara	82
6.2. b) Płatności dla młodych rolników	83
6.2. c) Płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych	84

6.2. d) Dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją	84
6.2. e) Wsparcie drobnych producentów rolnych	85
6.2. f) Płatność podstawowa	86
6.2. g) Ograniczanie płatności bezpośrednich	87
6.3. Wyniki modelowania	88
6.4. Wnioski	89
<b>7. PROW 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej</b>	<b>91</b>
7.1. Aktualny stan negocjacji budżetu unijnego na lata 2014-2020 (budżet ogółem i środki przeznaczone na rolnictwo)	91
7.2. Budżet unijny współfinansujący WPR a PROW 2014-2020	93
7.3. PROW 2014-2020 a programy pomocowe dla rolnictwa do 2013 roku	99
7.4. Uwagi końcowe i wnioski	103
<b>8. Doświadczenia i wnioski z ewaluacji śródkresowej austriackiego Programu Rozwoju Obszaru Wiejskich</b>	<b>107</b>
8.1. Cele	107
8.2. Zmiany a efekty	108
8.3. Efekty w czasie	110
8.4. Efekty brutto i netto	113
8.5. Efekt zachęty i efekt netto	114
8.6. Efekty podmiotowe i przedmiotowe	116
8.7. Wnioski	117
<b>9. Wpływ reformy WPR w państwach kandydujących na przykładzie Bośni i Hercegowiny</b>	<b>121</b>
9.1. Wprowadzenie	121
9.2. Wyniki i dyskusja	122
9.3. Wnioski	128
<b>10. Finansowe uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa</b>	<b>130</b>
10.1. Wstęp	130
10.2. Konkurencyjność rolnictwa – podstawowe zależności	130
10.3. Przewagi konkurencyjne w rolnictwie – propozycja dla UE	132
10.4. W kierunku kooperacji	136
10.5. Wnioski	138
<b>11. Dbalność o środowisko i dobrostan zwierząt a wyniki ekonomiczne w rolnictwie</b>	<b>142</b>
11.1. Wprowadzenie	142
11.2. Opis użytej metody	143
11.3. Zmiany wartości dodanej polskiego rolnictwa w jedenastoletciu 2000-2010 i projekcja tej wartości na 2013 rok	149
11.4. Uwagi końcowe	153



<b>12. Wpływ WPR UE na rozwój bułgarskiego sektora rolnego podejście eksperckie i statystyczne</b>	<b>155</b>
12.1. Wprowadzenie	155
12.2. Metodologia i dane	156
12.3. Wyniki i dyskusja	158
12.4. Wnioski	162
<b>13. Wpływ likwidacji kwot mlecznych i zmian regulacji rynku mleka na perspektywy rozwoju polskiego mleczarstwa</b>	<b>164</b>
13.1. Wstęp	164
13.2. System regulacji rynku mleka UE	164
13.3. Wpływ systemu kwot mlecznych na efektywność rynkową i mikroekonomiczną	167
13.4. Wpływ kwot mlecznych na konkurencyjność	171
13.5. Podsumowanie	173
<b>14. Rozwój i perspektywy produkcji warzyw polowych</b>	<b>176</b>
14.1. Wprowadzenie	176
14.2. Materiały i metody	177
14.3. Wyniki i dyskusja	178
14.4. Wnioski	181
<b>15. Bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej</b>	<b>183</b>
15.1. Wprowadzenie	183
15.2. Bezpieczeństwo żywnościowe a bezpieczeństwo żywności	184
15.3. Bezpieczeństwo żywnościowe – jako wysoki stopień samowystarczalności żywnościowej	186
15.4. Zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego	187
15.5. Bezpieczeństwo żywnościowe – jako cel Wspólnej Polityki Rolnej	192
15.6. Podsumowanie	194

## Przedmowa

Negocjacje nad poziomem finansowania unijnych wieloletnich ram finansowych wkraczają w decydującą fazę. Jesteśmy świadkami ścierania się różnorodnych interesów, zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak i samej Unii Europejskiej (UE) jako organizacji międzynarodowej. Ta wielowątkowa i pasjonująca dyskusja nie zamyka się z pewnością w sztywnych ramach najbliższego okresu budżetowego na lata 2014-2020. Po raz kolejny rozstrzygają się zasadnicze kwestie dotyczące celów współpracy między państwami europejskimi oraz sposobami ich osiągnięcia. Niniejsza monografia doskonale wpisuje się w tę debatę. Poruszono w niej bowiem wiele ważnych wątków dyskusji nad perspektywami jednego z najważniejszych obszarów integracji europejskiej – polityki rolnej. Opracowanie zawiera piętnaście rozdziałów przygotowanych przez przedstawicieli następujących ośrodków naukowych: Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego, Warszawa, Polska; Instytutu Badań Polityki Rolnej i Wyżywienia, Uniwersytetu Missouri w Kolumbii, USA; Wydziału Ekonomiki Rolnictwa Uniwersytetu Humboldta w Berlinie, Uniwersytetu w Kilonii, Niemcy; Instytutu Ekonomiki Rolnictwa, Budapeszt, Węgry; Federalnego Instytutu Ekonomiki Rolnictwa, Wiedeń, Austria; Wydziału Rolnictwa, Uniwersytetu w Banja Luce, Bośnia i Hercegowina oraz Uniwersytetu Rolniczego, Płowdiv, Bułgaria. Przedmiotem szczególnego zainteresowania autorów poszczególnych rozdziałów jest spojrzenie na reformę WPR z perspektywy konkurencyjności sektora żywnościowego i obszarów wiejskich.

Monografię otwiera rozdział autorstwa prof. Andrzeja Kowalskiego. Autor analizuje w nim zmiany zachodzące w gospodarce światowej w kontekście aktualnego kryzysu ekonomicznego. Według prof. Kowalskiego, perspektywa poprawy koniunktury ekonomicznej w 2013 roku, wbrew powszechnym opiniom, wydaje się wysoce niepewna. Oceniając propozycje pakietów wspierających powrót globalnej gospodarki na ścieżkę wzrostu, autor wysuwa trzy propozycje pod adresem przyszłej polityki gospodarczej, które powinny zostać wzięte pod uwagę przez najbogatsze kraje.

Prof. William H. Meyers i dr Jadwiga Ziółkowska poddają analizie proces ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) z perspektywy globalnych uwarunkowań gospodarczych. Opracowanie zawiera przegląd dotychczasowych reform, jak również ocenę aktualnie proponowanych modyfikacji tej polityki w kontekście zmian zachodzących na rynkach światowych i w polityce międzynarodowej. Wymieniono i opisano tu kluczowe wewnętrzne i zewnętrzne czynniki wpływające aktualnie na zmiany WPR m.in.: występowanie ograniczeń budżet-

towych, stan środowiskowa naturalnego, zmiany klimatu, duże zróżnicowanie w poziomie płatności bezpośrednich, poziom cen produktów rolnych na rynkach światowych. Autorzy rozważają również oddziaływanie przyszłego kształtu WPR na saldo wymiany handlowej UE w najbliższych dziesięciu latach.

Kolejny rozdział zawiera krytyczną ocenę propozycji Komisji Europejskiej (KE) odnośnie zmian w kształcie I filara WPR. Prof. Ulrich Koester skupia się w nim na ocenie argumentów legitymizujących funkcjonowanie najkosztowniejszego instrumentu tej polityki – płatnościach bezpośrednich. Autor wykazuje dlaczego, jego zdaniem, uzasadnienia stosowania dopłat bezpośrednich związane z koniecznością zabezpieczenia dochodów rolników abstrahują do aktualnej sytuacji na rynkach rolnych oraz są sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa UE i politykami społecznymi poszczególnych państw członkowskich.

Oprócz zapewnienia odpowiedniego poziomu dochodów, WPR rozpatruje się często w aspekcie narzędzia stabilizującego poziom cen żywności. Wszak instrumenty polityki sektorowej mogą być ukierunkowane na łagodzenie negatywnych i gwałtownych zjawisk ekonomicznych. Należą do nich m.in. niekorzystne skutki zmienności cen i ryzyka cenowe występujące na rynkach rolno-żywnościowych. Wskazany problem w kontekście przyszłych zmian WPR jest osiłą rozważań w rozdziale autorstwa prof. Szczepana Figiela i dr Mariusza Hamulczuka. Badacze pokazują historyczną zmienność cen produktów rolnych i żywnościowych na poziomie Polski i świata, starając odpowiedzieć na pytanie o to, czy rzeczywiście obecnie mamy do czynienia z kształtowaniem się nowego reżimu cenowego surowców rolnych. Dodatkowo próbują oni przeanalizować potencjalne związki między prawdopodobnym kształtem WPR a zmiennością cen produktów rolno-żywnościowych i związanym z tym ryzykiem cenowym.

Pytanie o istotę WPR i jej najistotniejszego komponentu – płatności bezpośrednich, stawia prof. Renata Grochowska. Autorka pokazuje rzeczywisty wymiar tej polityki w odniesieniu do celu i jej ponadnarodowego charakteru. Dodatkowo w tekście opisano najważniejsze czynniki uniemożliwiające przeprowadzenie gruntownych reform w tym obszarze działań UE oraz wskazano na trzy możliwe scenariusze ich przeprowadzenia.

Kolejny tekst autorstwa dr Norberta Potori, Gergely Pappa i Mate Kovacsza zawiera ocenę wpływu zaproponowanego przez KE systemu płatności bezpośrednich na węgierskie rolnictwo. Wykorzystując symulacje modelowe, na podstawie danych węgierskiej agencji płatniczej i FADN, wyliczają oni koszty wprowadzenia wybranych instrumentów I filara WPR i ich efekty ekonomiczne. Do analizowanych propozycji zmian WPR należą m.in.: „zielony” komponent płatności bezpośrednich, nowe płatności dla młodych rolników, z tytułu ONW i dla małych gospodarstw rolnych oraz nowe możliwości powiązania wsparcia

z produkcją. Badacze z Węgier pokazują potencjalne zmiany wynikające z reformy WPR odnoszące się do poziomu dochodów węgierskich producentów rolnych, wyników produkcji roślinnej oraz struktury zasiewów i pogłównia zwierząt.

Propozycje zmian WPR związane są również z jej II filarem czyli rozwojem obszarów wiejskich. W opracowaniu „Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej” dr Janusz Rowiński zastanawia się nad optymalnym, jego zdaniem, kształtem przyszłego krajowego PROW 2014-2020 w kontekście prawdopodobnego zmniejszenia bądź utrzymania poziomu wsparcia polskiej wsi i rolnictwa ze środków finansowych UE. Przedmiotem rozważań w tym rozdziale są w szczególności kwestie celu, struktury i określenia kategorii beneficjentów przyszłego PROW w sektorze rolnym i przemyśle spożywczym. Wybór jednego spośród dwóch nakreślonych przez autora możliwych wariantów przyszłego PROW: rozwojowego (modernizacyjnego) i rozwojowo-socjalno-środowiskowego, determinuje podjęcie określonych rozwiązań w zakresie kształtu tego dokumentu przez przyszłych jego twórców.

Doświadczenia z realizacji poprzednich edycji programów rozwoju wsi skłaniają również do sformułowania wniosków pod adresem kolejnych przedsięwzięć tego typu. Zdaniem Karla Otnera z Austrii jednym z istotnych zadań ekonomistów rolnych jest określenie kosztów i rezultatów interwencji państwa w sektorze rolnym i na obszarach wiejskich, jak również informowanie opinii publicznej o swoich ustaleniach. Szczegółowo omawiane w tekście rekomendacje, jakie wynikają ze średniookresowej ewaluacji austriackiego PROW 2007-2013. Dotyczą one m.in.: właściwego sposobu określania celów programu, rozróżnienia zmian od efektów powstałych w wyniku interwencji, uwzględniania możliwości pojawienia się tych ostatnich w perspektywie długoterminowej, istotności efektów netto wsparcia i problematyczności ich oszacowania. Niezależnie od tego, oceniając jakość interwencji państwa w rolnictwie i na obszarach wiejskich, zdaniem autora, należy brać pod uwagę jej skutki nie tylko dla beneficjentów, ale i dla innych uczestników rynku, jak również jej wkład w realizację celów publicznych.

Projektowana reforma WPR może mieć wpływ na konkurencyjność rolnictwa i obszarów wiejskich państw dopiero ubiegających się o członkostwo w UE. Każde państwo kandydujące musi dostosować swoje prawo do unijnego systemu regulacji. Realizację tego zadania ma ułatwiać Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Jednak w przeciwieństwie do unijnej polityki strukturalnej i rolnej na lata 2014-2020, których projekty są już znane, przyszły kształt IPA pozostaje niewiadomy. Analizy możliwych skutków reformy WPR w dziedzinie rozwoju wsi, mogących mieć wpływ na kształt wsparcia skierowanego do krajów kandydujących w ramach schematu IPA na przykładzie Bośni i Herce-

gowiny, dokonuje Gordana Rokvić. Autorka porównuje poszczególne propozycje zmian WPR ze strukturą Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w Rozwoju Obszarów Wiejskich (IPARD), jednego z komponentów IPA. Okazuje się, że opisywany instrument unijnej pomocy dla krajów kandydujących nie uwzględnia części nowych priorytetów WPR. Tekst kończą propozycje autorki odnośnie kształtu przyszłego wsparcia unijnego dla krajów kandydujących w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

W rozdziale prof. Jacka Kulawika i dr Barbary Wieliczko znajduje się opis najważniejszych modeli teoretycznych osiągania przewag konkurencyjnych w rolnictwie. Autorzy wyróżniają cztery rodzaje przewagi konkurencyjnej: efektywnościowo-produktywnościową, opartą na innowacjach i przedsiębiorczości, bazującej na społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) oraz związaną z tworzeniem wspólnej wartości gospodarczej i społecznej (CSV). Analiza wymienionych modeli pozwala im na dokonanie oceny dopasowania do nich projektowanego na lata 2013-2020 bogatego instrumentarium WPR. W tekście pojawia się wskazanie optymalnej strategii konkurowania dla rolnictwa europejskiego i krajowego oraz wymienione są szanse i zagrożenia jej realizacji.

Realizacja każdej ze strategii osiągania przewagi konkurencyjnej pociąga za sobą poniesienie określonych nakładów. W przypadku rolnictwa europejskiego za jedno z narzędzi jej realizacji uznać można instrument *cross-compliance*, który zobowiązuje rolników do gospodarowania respektującego dobrą kulturę rolną, zdrowie publiczne, dobrostan zwierząt i stan środowiska naturalnego. Opracowania prof. Wojciecha Józwiaka, dr Grażyny Niewęgłowskiej oraz Konrada Jabłońskiego stanowi ocenę kosztu wdrożenia do polskiego rolnictwa unijnej zasady wzajemnej zgodności i jego wpływ na wartość dodaną wytworzoną przez ten sektor. Szacunki dotyczą tu okresu 2008-2010 na tle lat 2001-2003. Rozważania uzupełnia prognoza wartości dodanej polskiego rolnictwa, sporządzona dla roku 2013.

Wpływ WPR na rozwój rolnictwa w Bułgarii jest przedmiotem analizy w rozdziale przygotowanym przez prof. Nelly Bencheva i dr Emilię Rancheva. Autorki na podstawie przeprowadzonych kwestionariuszowych badań własnych wśród ekspertów opisują najważniejsze korzyści i straty, jakie należy wiązać z objęciem WPR rolnictwa bułgarskiego. Opracowanie to zasługuje na uwagę ze względu na fakt, iż zdaniem prof. Benchevy i dr Ranchevy, brak było dotąd naukowych ocen w zakresie wspomnianej tematyki, a w szczególności oddziaływania WPR na przetrwanie i rozwój gospodarstw rolnych. Opisywane w tekście wyniki badań stanowią próbę uzupełnienia tej luki.

Jednym z najbardziej uregulowanych rynków rolnych przez WPR jest rynek mleka. Jedną z reform tej polityki w najbliższych latach ma polegać na znie-

sieniu systemu administracyjnej limitowania podaży, czyli tzw. kwot mlecznych. Dr Piotr Szajner przedstawia skutki wycofania się z tego mechanizmu dla polskiego mleczarstwa. Autor analizuje wpływ likwidacji kwot mlecznych m.in. na efektywność gospodarowania i konkurencyjność sektora, poziom cen produktu czy dochody rolników.

W kolejnym rozdziale prof. Georgy Bogoev i dr Teodora Stoeva oceniają stan i perspektywy rozwoju produkcji warzyw polowych w Bułgarii. Ze względu na korzystne warunki agroklimatyczne oraz obecność pewnych tradycji, uprawy tego typu mają duży potencjał i mogą stanowić atrakcyjny rynek. Jednak, jak podkreśla przedstawiciel Uniwersytetu w Plovdiv, występują w tym przypadku liczne ograniczenia. Zaliczają się do nich m.in.: silna pozycja pośredników oraz istnienie poważnej konkurencji zewnętrznej, wprowadzone w przeszłości niekorzystne reformy rolne, jak również nieodpowiednia postawa producentów, których charakteryzuje niski poziom samoorganizacji, brak specjalizacji i nie podejmowanie odpowiednich działań marketingowych. W związku z kryzysem panującym w sektorze, autor opracowania odpowiada na kluczowe pytanie o to, w jaki sposób zahamować spadek produkcji warzyw w Bułgarii.

Tom kończy się rozdziałem na temat bezpieczeństwa żywnościowego. Jak podkreślają dr Mariola Kwasek i Agnieszka Obiedzińska, jest to kwestia stanowiąca jeden z istotnych wątków debaty o przyszłości WPR. Autorki analizują poziom samowystarczalności żywnościowej Polski, a następnie opisują zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego w skali europejskiej i globalnej, takie jak: wzrost liczby ludności na świecie oraz zwiększenie popytu na żywność, deficyty wody i ziemi uprawnej, zmiany klimatu, malejąca bioróżnorodność, pojawiające się choroby roślin i zwierząt, spekulacje na rynkach, wzrosty cen energii i żywności, marnotrawienie i straty tej ostatniej. Według autorek, WPR nie będzie abstrahowała od wymienionych wyzwań. Kształt tej polityki powinien być bowiem ukierunkowany na podnoszenie konkurencyjności rolnictwa, ale przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz zrównoważonego wytwarzania żywności wysokiej jakości.

Mamy nadzieję, że przekazywana do Państwa rąk publikacja na temat dotychczasowych efektów oraz propozycji przyszłych rozwiązań we Wspólnej Polityce Rolnej po 2013 roku i ich konsekwencji dla sektora żywnościowego i obszarów wiejskich, odpowiada na niektóre pytania dotyczące konkurencyjności. Mamy jednak świadomość, że nie udało nam się udzielić odpowiedzi na wszystkie związane z tytułem publikacji pytania. Zdajemy sobie również sprawę z tego, że pomimo obszerność opracowania, nie udało nam się również wyczerpać listy pytań związanych z analizowanym zagadnieniem. Pozostawiamy zatem sobie możliwość kontynuacji dyskusji na powyższy temat. Szansę taką stwarza

nam realizowany w latach 2011-2014 przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy program wieloletni pt. „Konkurencyjność polskiej gospodarki żywnościowej w warunkach globalizacji i integracji europejskiej”. Dyskusję na ten temat będziemy kontynuowali na forum organizowanych przez Instytut seminariów i konferencji naukowych jak również w serii wydawniczej Raporty Programu Wieloletniego. Tym samym zachęcamy wszystkich czytelników do śledzenia wyników naszych badań i dociekań naukowych m.in. poprzez stronę internetową Instytutu: [www.ierigz.waw.pl](http://www.ierigz.waw.pl).

Komitet Redakcyjny

## **1. Wyzwania globalne a przyszła WPR**

Kryzysy, które dotyczą bądź mogą dotknąć gospodarki poszczególnych krajów, dawno przestały być ich wewnętrzną sprawą. Stopień globalizacji współczesnej gospodarki światowej oraz intensywność nieprzerwanie zachodzących procesów globalizacyjnych sprawiają, że kraje mogą wzajemnie „infekować” się wszelkimi zjawiskami kryzysowymi. Dlatego na potrzeby opisanie fenomenu błyskawicznego rozprzestrzeniania się kryzysu poza granicę jednego państwa został przyjęty termin „efekt zarazy”.

Mechanizm oddziaływania zewnętrznych uwarunkowań na rozwój gospodarczy danego kraju składa się z czterech ogniw:

- impulsu zewnętrznego (np. recesja lub znaczne przyspieszenie rozwoju w krajach będących głównymi partnerami gospodarczymi);
- ścieżki transmisji (głównie powiązane ze sobą międzynarodowe przepływy produktów i czynników wytwórczych);
- bezpośredniego efektu dla gospodarki narodowej danego kraju (zmiany stanu analizowanej gospodarki narodowej);
- reakcji dostosowawczych rozumianych jako procesy spowodowane zmianami w polityce gospodarczej i w sferze realnej gospodarki narodowej analizowanego kraju.

Z dotychczasowych doświadczeń historycznych – także Polski – wynika jednoznacznie, że przemieszczanie się zewnętrznych impulsów cyklicznych na rozwój gospodarczy danego kraju ma miejsce w szczególności w przypadku mobilnych, w skali międzynarodowej czynników wytwórczych, zwłaszcza kapitału pożyczkowego. Tak było i tak jest też współcześnie i to nie tylko w przypadku Polski. Celem kapitału jest bowiem zawsze zysk i/lub maksymalizacja stopy zysku w dłuższym okresie.

### **1.1. Zmiany w gospodarce światowej na przełomie I i II dekady obecnego stulecia**

Światowy kryzys ujawnił skalę i tempo zachodzących od dłuższego czasu zmian ekonomicznych w świecie oraz rosnącą rolę polityczną nowych potęg gospodarczych, które w czasie światowego załamania aktywności gospodarczej zwiększyły istotnie swój udział w gospodarce globalnej.



Proces ożywienia i odbudowy gospodarki oraz wymiany międzynarodowej po recesji z końca pierwszej dekady obecnego wieku, który w 2010 roku nabrał globalnego, ale dwutorowego i niepewnego charakteru, w roku 2011 uległ znacznemu spowolnieniu. W roku 2011 ożywienie produkcji światowej wyraźnie osłabło. Światowy produkt brutto, po wzroście o 5,3% w 2010 r., zwiększył się o 3,9%, w tym w krajach rozwiniętych gospodarczo zaledwie o 1,6% (tj. o połowę mniej niż w roku poprzednim). W krajach o gospodarkach wschodzących i rozwijających się obniżenie stopy wzrostu PKB (z 7,5% do 6,2%) nie było tak znaczne, ale wyraźnie odczuwalne w wielu krajach.

Nastąpiło również gwałtowne wyhamowanie ożywienia obrotów handlu światowego towarami i usługami: stopa wzrostu wolumenu tych obrotów (5,8%) była o ponad połowę mniejsza niż w 2010 r. (12,9%).

W roku 2012, przy wysokiej stopie bezrobocia, inflacji, a zwłaszcza dużym długu sektora finansów publicznych w relacji do PKB, w gospodarce obszaru euro i niektórych innych krajów pojawiły się ponownie tendencje recesyjne lub stagnacyjne. Ożywienie gospodarcze z lat 2010-2011 cechują zmiany makroekonomiczne o dwóch prędkościach, następujące w głównych grupach krajów, bardziej i mniej rozwiniętych gospodarczo. Szybszy od średniej światowej rozwój krajów rozwijających się i o gospodarkach wschodzących stał się już w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku charakterystyczną cechą globalnej gospodarki, a na początku nowej dekady nabrał trwałego, strukturalnego charakteru. W przeciwieństwie do okresów poprzednich recesji spadek produkcji lub obniżenie jej tempa wzrostu w latach 2008-2009, a następnie w ostatnim kwartale 2011 r. i w pierwszej połowie 2012 r. najsilniej dotknął niektóre kraje wysoko rozwinięte, zaś w znacznie słabszym stopniu – największe, szybko rozwijające się kraje o gospodarkach wschodzących, w których odnotowano jedynie krótkookresowe spowolnienie wzrostu gospodarczego. Jednak także niektóre z nich, najbardziej zadłużone czy uzależnione od poziomu eksportu oraz cen energii i surowców, dotkliwie odczuły skutki spadku popytu i cen na rynku światowym, zahamowania napływu inwestycji zagranicznych i pogarszania warunków kredytowych na międzynarodowym rynku finansowym, następnie – rozbudzonej na nowo inflacji.

W okresie kryzysu finansowo-gospodarczego i w latach następnych rolę etatowych lokomotyw wzrostu przejęły Chiny, Indie, Brazylia i inne duże, dynamiczne pod względem gospodarczym kraje rozwijające się i o gospodarkach wschodzących. Na uwagę zasługuje osiągnięcie przez Indie w 2010 r., po raz pierwszy od 1990 r., nieco wyższej stopy wzrostu PKB (10,6%) od Chin (10,4%). Dynamicznie zmienia się sytuacja gospodarcza w europejskim obszarze gospodarczym. Nie wszystkie kraje do końca uporały się ze skutkami kryzysu finan-

sowego i gospodarczego, a już stanęły w obliczu kolejnego niebezpieczeństwa: kryzysu fiskalnego. Większość krajów unijnych ma niezrównoważone finanse publiczne, a w niektórych dług publiczny jest tak wysoki, że zagraża sprawnemu funkcjonowaniu już nie tylko gospodarki, ale i państwa. W obliczu bankructwa stoi Grecja i Cypr. W grupie krajów najbardziej zagrożonych kryzysem wymienia się Irlandię, Portugalię, Hiszpanię, Włochy. Rodzi to silne obawy o przyszłość strefy euro. W dyskursie politycznym sytuacja wspólnego obszaru walutowego wydaje się być dramatyczna. Wspólnym zagrożeniem dla perspektyw rozwojowych i stabilności społeczno-ekonomicznej oraz głównym wyzwaniem dla polityki gospodarczej państw członkowskich obszaru euro i UE, w tym Polski, będzie negatywny spłot wewnętrznych i zewnętrznych czynników ryzyka związanych z dramatyczną sytuacją finansów publicznych i impasem polityczno-gospodarczym Grecji, Cypru, Portugalii, Włoch, kryzysem zadłużeniowym i recesją w innych państwach obszaru euro, a także niskim tempem wzrostu gospodarczego i wysokim strukturalnym bezrobociem oraz wysokim długiem finansów publicznych w wielu innych państwach członkowskich UE.

Globalny kryzys finansowo-gospodarczy postawił kwestie nierównowagi finansowej w centrum uwagi zarówno polityków, ekonomistów i finansistów, jak i szerokiej opinii publicznej, jako że zagroził fundamentom życia społeczno-gospodarczego, stawiając pod znakiem zapytania nie tylko sam dalszy rozwój, lecz nawet utrzymanie osiągniętego dobrobytu. Niezwykłość kryzysu lat 2008-2010 polega także na tym, że szczególnie dotkliwie wystąpił w większości krajów zaliczanych do grupy państw rozwiniętych. Co więcej, okazało się, że najboleśniej dotknął on peryferyjne państwa członkowskie Unii Gospodarczej i Walutowej. Wydarzenia z maja i listopada 2010 r. oraz z drugiej połowy 2011 r. w strefie euro nie tylko podkopały międzynarodową pozycję jednolitej waluty europejskiej, ale także zwróciły uwagę na fatalny stan finansów publicznych, głębokie deficyty płatnicze i szybko rosnące zadłużenie wielu krajów świata. W krótkim okresie przewyciężenie dzisiejszego chronicznego stanu nierównowagi finansowej świata musi polegać na kontynuowaniu polityki zaciskania fiskalnego, zwłaszcza w krajach rozwiniętych. W dłuższym okresie polityka antykryzysowa sprowadza się do strukturalnych i instytucjonalnych zmian w poszczególnych gospodarkach narodowych, szczególnie na rynku pracy, mających na celu zwiększenie ich elastyczności, innowacyjności i konkurencyjności międzynarodowej.

Rozwój sytuacji w strefie euro w latach 2010-2011 potwierdza tezę, że kryzys zadłużenia nie jest jedynie kryzysem słabych ekonomicznie państw peryferyjnych, lecz kryzysem strukturalnym całego obszaru euro. W wyniku słabej dyscypliny finansowej sektora publicznego prawie wszystkich krajów obszaru

euro, jak i nadmiernego zadłużenia sektorów prywatnych, dopuszczono do powstania w rym obszarze niestabilnego systemu finansowego.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) prognozuje, że rok 2012 w gospodarce światowej będzie okresem słabego wzrostu PKB (ok. 3,5%), w tym w krajach zaawansowanych gospodarczo zaledwie 1,4%. Czterokrotnie wyższą od nich stopę wzrostu (5,7%) osiągnąć mogą w roku 2012 kraje o gospodarkach wschodzących i rozwijające się, których udział w produkcji światowej przekroczy wkrótce 50%. W roku 2012 obniży się też (do ok. 4%) realna stopa wzrostu handlu światowego.

W prognozach na 2012 r. przewidywane jest dalsze spowolnienie tempa wzrostu globalnych obrotów handlowych z 6% w 2011 r. do 4%, czyli do poziomu o 1,5 pkt. proc. poniżej przeciętnego tempa wzrostu w ostatnich 10 latach. Spowolnienie to obejmie większość krajów, jednak większe będzie w grupie krajów rozwiniętych niż w grupie krajów o gospodarkach wschodzących. Popyt importowy w krajach rozwiniętych zmniejszy się o 2,5 pkt. proc. (w tym w krajach strefy euro aż o 4,2 pkt. proc.), przy znacznie mniejszej redukcji w krajach o gospodarkach wschodzących (o 1,2 pkt. proc.). Natomiast eksport krajów rozwiniętych zmniejszy się o 2,8 pkt. proc. (w tym w strefie euro o 4,2 pkt. proc.), a w grupie krajów o gospodarkach wschodzących o 1,4 pkt. proc. Przewidywane jest również znaczne spowolnienie tempa wzrostu cen w handlu światowym z 9,5% w 2011 r. do 2,5% w 2012 r. i 1,5% w 2013 r.

Dość powszechne oczekiwania skromnej poprawy sytuacji gospodarczej świata w roku 2013 obarczone są dużym stopniem niepewności. W gospodarce światowej pojawiły się też nowe wyzwania i wstrząsy, takie jak: tragiczne w skutkach wybuchy wulkanów (Islandia), trzęsienia ziemi, potężne fale tsunami i spowodowane nimi awarie nuklearne (Japonia), czy gwałtowne niepokoje społeczne, rewolucje i działania wojenne (w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie), o poważnych konsekwencjach regionalnych i globalnych. W wyniku tych wydarzeń wcześniejsze prognozy wzrostu gospodarczego na obecną dekadę, a zwłaszcza na lata 2011-2015, zostały obniżone. Zwiększył się też margines ich błędów i niepewności. Wprawdzie w przypadku wolumenu handlu globalnego w 2013 r. wiele ośrodków prognostycznych oczekuje powrotu do potencjalnego, tj. 6% tempa wzrostu, jednak prognozy te obciążone są bardzo dużym ryzykiem korekty w dół. Ryzyko to wynika z wielu przyczyn.

Po pierwsze, ewentualna eskalacja kryzysu zadłużeniowego w strefie euro i załamanie się popytu importowego może mieć silny negatywny wpływ na handel globalny. Według wyliczeń Banku Światowego, jeżeli kryzys obejmie wyłącznie mniejsze kraje strefy euro, handel globalny w 2012 r. zmniejszy się o 1-2 pkt. proc. w stosunku do roku poprzedniego. Jeśli z powodu kryzysu

ucierpi kilka większych gospodarek europejskich, to skutki będą o wiele większe, tj. w granicach 4-6 pkt. proc.

Po drugie, wrażliwość na skutki spowolnienia w strefie euro jest różna w poszczególnych regionach świata. Regiony, które są silnie powiązane z UE, zarówno poprzez bliskość geograficzną, jak i związki kulturowe i preferencje handlowe, ucierpią w większym stopniu. Są to głównie kraje regionu Europy Wschodniej i Azji Środkowej, a także Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Każdy z tych regionów przeznaczają na rynek UE ponad 40% swojego eksportu. W stosunkowo mniejszym stopniu zależne od handlu z Europą są kraje Ameryki Łacińskiej – tylko 18% ich eksportu kierowane jest na rynek unijny.

Po trzecie, wrażliwość regionów na spowolnienie gospodarcze w Europie zależy nie tylko od udziału rynku unijnego w eksporcie tych regionów, ale również od struktury towarowej tego eksportu. Na przykład kraje Azji eksportują do Europy tekstylia i odzież, czyli towary bardzo wrażliwe na zmianę koniunktury i popytu konsumpcyjnego. Skutki spowolnienia gospodarczego w Europie w postaci spadków cen odczuwają także eksporterzy surowców, tj. kraje wydobywające metale dla produkcji przemysłowej, np. miedź, a także eksporterzy ropy naftowej i gazu. Negatywny efekt dochodowy i utrata części wpływów w walutach obcych z tytułu redukcji cen towarów eksportowanych może stanowić istotny czynnik znacznego spowolnienia tempa wzrostu popytu krajowego i PKB w wielu rozwijających się krajach i regionach świata.

Po czwarte, w warunkach zwiększonego ryzyka i niepewności inwestorzy i konsumenci odkładają w czasie swoje wydatki inwestycyjne. Oznacza to redukcję popytu na towary przetworzone, a w przypadku krajów, które swój wzrost w znacznym stopniu opierają na produkcji dóbr przetworzonych, jak np. Chiny, Tajlandia, redukcję wolumenu ich eksportu.

Po piąte, odrębny problem i ryzyko wynika z kanałów finansowania obrotów handlowych. Nawet jeśli sektory bankowe w krajach rozwijających się są luźno zintegrowane z sektorem bankowym krajów strefy euro, to mogą odczuć negatywne konsekwencje spowolnienia w Europie pośrednio, poprzez kanały finansowania handlu zagranicznego. Jest to o tyle niebezpieczne, że banki europejskie odgrywają główną rolę w finansowaniu handlu globalnego. Według Dealogic, w trzecim kwartale 2011 r. duże banki strefy euro odpowiadały za co najmniej 36% finansowania handlu światowego, podczas gdy banki japońskie i amerykańskie odpowiednio za 4 i 5%. W tym samym okresie banki francuskie i hiszpańskie dostarczały 40% kredytów handlowych dla krajów Ameryki Łacińskiej i Azji. Większość tych kredytów ma charakter krótkookresowy i szybko wygasa, a w ich miejsce nie są zaciągane nowe kredyty. Jest to rezultat zwiększonej kontroli dostępu do kredytów handlowych, a to oznacza trudności w finansowaniu transakcji w najbliższej przyszłości.

Po szóste, kolejny problem i ryzyko stanowi zagrożenie wzrostem protekcjonizmu w handlu światowym. W zasadzie jest normą, że w czasach spowolnienia gospodarczego stosowanie środków ochronnych w handlu międzynarodowym się nasila. Według danych WTO w okresie od kwietnia 2009 r. do lutego 2010 r. (11 m-cy) liczba nowych restrykcji handlowych zwiększyła się o 175 zastosowanych środków ochrony. Od drugiej połowy 2011 r. zjawisko to jeszcze bardziej się nasiliło. Według Global Trade Alerts liczba rozwiązań hamujących rozwój handlu światowego zwiększyła się o 12,5% w III kwartale 2011 r. (w ujęciu kwartał do kwartału).

Ważnym wydarzeniem lat 2011-2012 w dziedzinie międzynarodowych stosunków gospodarczych, szczególnie istotnym dla gospodarki i handlu zagranicznego UE i Polski, jest przystąpienie Federacji Rosyjskiej do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Podobnie jak inne kraje przystępujące do tej organizacji, Rosja podjęła zobowiązania w kwestiach systemowych oraz w zakresie dostępu do rynków dóbr i usług. Wynikały one głównie z postanowień porozumień WTO, a dodatkowo z żądań niektórych członków organizacji, w tym UE, stawianych w trakcie procesu akcesyjnego. Jedną z najważniejszych konsekwencji członkostwa Rosji w WTO będzie zwiększenie stabilności przejrzystości i przewidywalności warunków współpracy gospodarczej z tym krajem. W perspektywie krótko- i średniookresowej UE i Polska będą mogły odnieść korzyści ze związania i generalnej redukcji rosyjskich ceł. Na skutek zwiększenia stabilności polityki wobec kapitału zagranicznego oraz liberalizacji dostępu do większości sektorów usługowych powinien się też zwiększyć handel usługami. Wiele zależeć będzie jednak od tempa, w jakim Rosja będzie wprowadzała niezbędne zmiany w ustawodawstwie, a następnie w praktyce administracyjnej.

## **1.2. Przyczyny globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego**

U źródeł współczesnego kryzysu finansowego leży splot różnorodnych przyczyn, których nie da się dogłębnie wytłumaczyć w kategoriach konwencjonalnej teorii ekonomii. Trzeba odróżniać przyczyny istotne od powierzchownych, jak również unikać ideologizowania tego problemu. Wynika to przede wszystkim z faktu, że współczesny kryzys jest skutkiem skomplikowanego układu czynników. System gospodarczy, który po upadku komunizmu objął nieomal cały świat, określany jest jako system gospodarki rynkowej. Ustrój ten jednak nie realizuje w pełni zasad gospodarki rynkowej. Zawiera on elementy, które uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie systemu rynkowego. Ustrój ten ulega ewolucji i w coraz mniejszym stopniu przypomina gospodarkę rynkową opartą na zasadach własności, wolności gospodarczej, decentralizacji

i konkurencji. Mimo postępu technicznego i rozwoju nauki ogólna sytuacja świata nie ulega poprawie. W sytuacji tak rozległego i dotkliwego kryzysu nie można trwać w przekonaniu, że ów kryzys, podobnie jak poprzednie, jest tylko elementem korekty w gospodarce kapitalistycznej i ma uzdrawiający charakter. Kryzys ukazuje poważne słabości modelu funkcjonowania gospodarki opartej na doktrynie neoliberalizmu. Wydaje się, że era tej doktryny, która zakłada pełną swobodę przepływu kapitału spekulacyjnego i innowacji finansowych dobiega końca i świat Zachodu zmierza ku polityce gospodarczej, wykorzystującej w szerszym niż dotychczas zakresie interwencjonizm państwowy. Tak naprawdę jest to kwestia zachowania odpowiednich proporcji między mechanizmem rynkowym a interwencjonizmem. Oczywiście nie oznacza to, że rządy na dłuższą metę są w stanie sterować gospodarką. Jednak również wiadomo, że niezbędne są właściwe regulacje, by instytucje finansowe nie stały się wielkimi „dzikimi” funduszami inwestycyjnymi, które inwestują powierzone im pieniądze w coraz bardziej ryzykowne operacje.

W licznych opracowaniach analitycznych i dyskusjach publicznych formułowane są różne tezy wyjaśniające źródła obecnego kryzysu. Zwolennicy neoliberalizmu głoszą pogląd, że główną odpowiedzialność za zjawiska kryzysowe ponoszą nie rynki finansowe, lecz działania władz publicznych w USA, a także, chciwość i brak kompetencji na szczytach wielkich korporacji finansowych. Eksponuje się przede wszystkim łagodną politykę monetarną prowadzoną przez FED i zaniechanie elementarnego nadzoru nad działalnością instytucji finansowych. Przyczyny kryzysu tkwią w sferze polityki rządów i banków centralnych, a nie w niedoskonałościach rynków finansowych. Ponadto, wyrażane jest przekonanie, że obecny kryzys jest, podobnie jak poprzednie, procesem „samopoprawiania się kapitalizmu”, który eliminuje przedsiębiorstwa niesprawne i wzmacnia silniejsze.

Z przedstawionym wyżej poglądem koresponduje stanowisko akcentujące kluczowe znaczenie patologicznego mechanizmu współpracy między licznymi instytucjami amerykańskiego systemu finansowego i administracją państwa. Symboliczny początek tej współpracy miał miejsce w 1938 r., kiedy to powstało Federalne Narodowe Stowarzyszenie Kredytów Hipotecznych (w skrócie Fannie Mae). Instytucja ta miała wspierać banki komercyjne w zakresie udzielania kredytów na budowę domów. W 1968 r. administracja USA postanowiła sprywatyzować dojrzałą i dochodową Fannie Mae w celu zdobycia środków na prowadzenie wojny w Wietnamie. Politycy dość szybko dostrzegli, że była to błędna decyzja i w 1970 r. powołali Federalną Korporację Kredytów na Budowę Domów (w skrócie Freddie Mac), ale i ta instytucja została niedługo później sprywatyzowana. Wprawdzie Fannie i Freddie są instytucjami prywatnymi, to jed-

nak korzystają z państwowych gwarancji kredytowych. Ocenia się, że łączna wartość poręczonych przez te instytucje kredytów przekracza 5 bln USD, co stanowi równowartość jednej trzeciej PKB USA.

Fannie i Freddie nie są bankami, co powoduje, że odkupują one od banków komercyjnych pożyczki hipoteczne, łączą je w pakiety i zamieniają w papiery wartościowe, które następnie odsprzedają innym instytucjom finansowym. Zabezpieczeniem tych papierów są domy, stanowiące zastaw kredytów hipotecznych. W 1977 r. Kongres USA uchwalił Community Reinvestment Act, który obliguje banki komercyjne do udzielania kredytów osobom o niskiej zdolności kredytowej. Banki nie chciały mieć w swoich portfelach ryzykownych kredytów i odsprzedają je Freddie i Fannie.

Kolejnym elementem sieci wzajemnych zależności są agencje ratingowe, zrzeszone i nadzorowane przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełdy. Agencja te (Moody's Fitch i S&P's) zajmują się szacowaniem ryzyka związanego z papierami wartościowymi. Znamienne jest, że prawie wszystkie wyemitowane przez Freddie i Fannie papiery wartościowe miały najwyższe oceny ratingowe. Po nadaniu owym papierom klauzuli wiarygodności, sprzedawano je komercyjnym instytucjom finansowym. Proceder ten, wspierany dodatkowo polityką taniego pieniądza prowadzoną przez FED, spowodował rozdmuchanie spekulacyjnego bąbla.

Według znanego ekonomisty J. Bhagwatięgo, reprezentującego w ekonomii podejście wolnorynkowe, centralny ośrodek władzy tworzy obecnie w USA splot finansjery z Departamentem Skarbu, czyli „Wall Street – Treasury Complex”, ściśle współpracujący z MFW. Świadczy o tym istnienie spójni personalnej między Wall Street a Departamentem Skarbu; w czasie prezydentury B. Clintona sekretarzem owego departamentu został R. Rubin, wpływowa postać z Wall Street, a w okresie prezydentury G. W. Busha H. Paulson, były prezes korporacji finansowej Goldman-Sachs. W związku z tym, poglądy przedstawicieli Wall Street mogą stać się dominującymi w polityce finansowej rządu amerykańskiego.

Wielu ekonomistów eksponuje związek obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego z charakterem współczesnego kapitalizmu, którego dominantą jest spektakularny wzrost roli kapitału spekulacyjnego. Często używa się określenia „globalne kasyno”, wprowadzonego do literatury przez amerykańskiego futurologa i politologa A. Tofflera. Z kolei G. Soros uważa ekspansję i dominację rynków finansowych we współczesnej gospodarce za najważniejszą cechę globalizacji. W jego przekonaniu rynkom tym pozostawiono całkowitą swobodę działania, co przy ich wrodzonej skłonności do popadania w kryzysy spekulacyjne musi prowadzić do globalnych wstrząsów finansowych. Prawdziwa eks-

plozja operacji giełdowych i towarzyszący jej szybki wzrost sektora finansowego dokonały się w latach 80. i 90. ubiegłego wieku. Na przełomie stuleci dzienne transakcje na rynkach finansowych sięgały olbrzymiej kwoty biliona dolarów.

Podobne poglądy głosi J. Stiglitz, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii i był główny ekonomista Banku Światowego. Stwierdza on, że środowisko finansowe czuje „wstręt” do regulacji rynków finansowych przez państwa i lobbuje na rzecz samoregulacji. Skutkiem tego była deregulacja rynków finansowych, która, zdaniem J. Stiglitz, nie służy uczciwej konkurencji i interesom inwestorów.

Czy źródła kryzysu finansowego nie tkwią gdzieś głębiej – w specyficznej mentalności i kulturze społeczeństw zachodnich, a zwłaszcza społeczeństwa amerykańskiego. Zdaniem A. Gluckmanna, francuskiego filozofa, problemem jest nie tyle jakaś technika finansowa, co powszechny stan umysłu, który doprowadził do szaleńczego rozwoju spekulacyjnej techniki.

### **1.3. Propozycje pakietów wspomagających powrót na ścieżkę wzrostu gospodarki światowej**

Plany czy pakiety ratunkowe przygotowywane w wielu gospodarkach są przedmiotem kontrowersji dotyczących oceny ich skuteczności w pobudzaniu gospodarki. Ekonomiści neoliberalni sceptycznie odnoszą się do interwencji państwa, chociaż nie wykluczają cięć wydatków budżetowych, co przecież też jest interwencją. Niektórzy z nich podkreślają, że zwiększone wydatki rządu spowodują efekt wypychania. Z kolei zwolennicy interwencjonizmu uważają, że pójście po linii neoliberalnej w polityce antykryzysowej byłoby lekkomyślne, gdyż nieregulowane rynki doprowadzają same siebie do upadku.

Można sformułować pogląd, że w obecnej kryzysowej sytuacji żadne rozwiązanie oparte na spójnej ideologicznej wizji nie będzie działać. P.A. Samuelson twierdzi, że lekarstwem na kryzys jest rozsądna, centrowa polityka ekonomiczna, łącząca interwencjonizm (w formie ogromnych wydatków z budżetu państwa), z odpowiednim stymulowaniem rynkowych mechanizmów (zwiększenie przejrzystości rynku finansowego, prawidłowa wycena ryzyka aktywów). Oznacza to odrzucenie poglądu, że rynki są niezawodne, a regulacja państwa zawsze szkodliwa.

Współczesna gospodarka opiera się na gigantycznej piramidzie długów państw, banków i przedsiębiorstw, gospodarstw domowych. Długów opartych wzajemnie na sobie. Dla zobrazowania jak olbrzymie są rozmiary zadłużenia, wystarczy podać, jako przykład, Stany Zjednoczone. Dług wewnętrzny szacowano w roku 1998 na około 3 000 miliardów dolarów, a zadłużenie gospodarstw



domowych i przedsiębiorstw wynosiło 11 000 miliardów dolarów. Od tego czasu długi te znacznie wzrosły.

We współczesnym kapitalizmie giełdy, które w gospodarce rynkowej są czynnikiem stabilizacji i racjonalnych decyzji dotyczących alokacji kapitału, stają się czynnikiem destabilizacji. Jest to spowodowane nadmierną spekulacją. Ruchy kapitałów spekulacyjnych nazywa się niezasadnie inwestycjami, a spekulantów – inwestorami. Dienne obroty kapitałów spekulacyjnych są wielokrotnie większe niż obroty handlu światowego. Ta olbrzymia spekulacja jest możliwa dzięki współczesnym metodom tworzenia pieniądza przez kredyt, co stanowi strukturalną wadę obecnego systemu. Spekulacja oparta na kredycie pozwala na: „Kupowanie bez płacenia i sprzedaż bez posiadania”. Kapitały spekulacyjne są takich rozmiarów i przemieszczają się tak szybko, że w przeciągu niewielu godzin mogą zniszczyć walutę średniej wielkości państwa. Sytuacja taka uzasadnia stwierdzenie, że finanse służą głównie do finansowania finansów.

W prawidłowo funkcjonującej gospodarce rynkowej różnice dochodów są czymś normalnym, związanym z ustrojem. W systemie współczesnym istnieje stała tendencja powodująca powstawanie małej grupy coraz bogatszych podmiotów gospodarczych (ludzi, krajów) i coraz większej grupy podmiotów stopniowo coraz biedniejszych. Różne badania wykazują, że różnice dochodów są bardzo wysokie i ulegają szybkiemu wzrostowi. Często są to różnice nie mające żadnego uzasadnienia ekonomicznego i społecznego. Trawersując powiedzenie Winstona Churchila: nigdy tak niewielu otrzymało tak wiele za tak niewiele.

Od dawna mówi się o potrzebie stworzenia nowego, międzynarodowego systemu monetarnego. Obecny system charakteryzuje się nierównowagą bilansów płatniczych, niestabilnością kursów walutowych, niebywałymi rozmiarami spekulacji (handel pieniądzem), sprzecznościami między swobodnym przepływem kapitału a decyzjami suwerennych państw.

W bogatych krajach Europy Zachodniej jest około 20 milionów bezrobotnych, a ilość ludzi o nieustabilizowanej sytuacji materialnej szacuje się na 50 do 70 milionów. Niezwykle wysokie i stale rosnące bezrobocie powoduje kryzysy społeczne i polityczne. Dotychczasowe programy walki z bezrobociem poniosły fiasko.

Problemy te wskazują na nieefektywność współczesnego systemu gospodarczego. Potrzebne są reformy zasadnicze, zmieniające podstawy funkcjonowania systemu ekonomicznego. Reforma systemu finansowego ma na celu zwiększenie efektywności gospodarki rynkowej i zapewnienie sprawiedliwego podziału korzyści. System podatkowy i system bankowy musi przyczyniać się do wzrostu efektywności gospodarowania i zapewnić sprawiedliwy podział korzyści. Reforma ma na celu stworzenie warunków dla stabilnego wzrostu go-

spodarczego i wyeliminowanie niezasażonych dochodów. Musi być podporządkowana zasadzie, że nie dobro państwa, ale dobro jednostki jest celem podstawowym. Postulaty te są dość powszechnie akceptowane znacznie trudniej określić i uzyskać zgodę na zmiany instytucjonalne, oraz ocenić skuteczność ich realizacji.

Przykładem tych trudności mogą być działania podejmowane w UE. Proponowane zmiany w funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) opierają się na dwóch filarach: programach konsolidacji finansów publicznych oraz powołaniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM), jako gwaranta finansowej wypłacalności krajów strefy. Przywrócenie stabilności finansowej w strefie euro zależy więc nie tylko od skuteczności ESM, ale także od stopnia realizacji krajowych programów naprawczych. To z kolei jest pochodną wysokości kosztów ekonomicznych reform oraz siły oporu społecznego wobec koniecznych zmian. Dużo zależy od ciągle niejasnych zmian regulacji i nadzoru sektora finansowego. W sytuacji wysokiego uzależnienia wszystkich sektorów od dostępu do kredytu, utrzymanie obecnego systemu oznacza niebezpieczeństwo rozpoczęcia kolejnego cyklu kredytowego, tym razem ze znacznie wyższego pułapu nasycenia długiem wszystkich sektorów gospodarki.

Globalny kryzys finansowy zaostrzył spór o granice pomocy publicznej. Udzielanie pomocy publicznej podlega w UE surowym regułom traktatowym. Wszelka pomoc udzielana przez państwo lub ze źródeł państwowych jest zasadniczo niezgodna z regułami rynku wewnętrznego. Od zakazu tego przewidziano jednak pewne wyjątki, dopuszczalne z mocy prawa lub na mocy decyzji organów Wspólnoty. Organem stojącym na straży tych przepisów, który jednocześnie – dzięki szerokim uprawnieniom traktatowym – może dostosowywać je do nowych priorytetów politycznych, jest KE. Na wiosennym szczycie w 2005 r. Rada Europejska wezwała państwa członkowskie UE do stopniowego ograniczania ogólnego poziomu pomocy państwa przy jednoczesnym reagowaniu na ułomności rynku. Kontrola pomocy państwa miała odgrywać ważną rolę w realizacji celów zmodyfikowanej strategii lizbońskiej. Przyjęty w czerwcu 2005 r. przez KE Plan działań w zakresie pomocy państwa (State Aid Action Plan) na lata 2005-2009 zakładał, że pomoc państwa będzie „mniejsza i lepiej ukierunkowana”.

Od 2008 r. obserwujemy jednak tendencję odwrotną. Wsparcia ze strony państwa oczekuje coraz więcej branż i sektorów – instytucje finansowe, przemysł motoryzacyjny, stocznie, linie lotnicze, przemysł turystyczny, rolnicy. Szerokie uprawnienia pozwoliły Komisji na szybkie dostosowanie reguł pomocy publicznej do sytuacji kryzysowej, jaka zaistniała w 2008 r. najpierw w sektorze finansowym, a następnie w gospodarce realnej. Celem KE było nie tylko przeciwdziałanie skutkom kryzysu gospodarczego, ale również – poprzez stworzenie podstaw prawnych dla działań państw członkowskich – zachowanie integralno-

ści jednolitego rynku oraz zapobieżenie szkodliwej rywalizacji i przerwaniu kosztów między państwami członkowskimi (beggar the neighbour policy). Przyjęte w grudniu 2008 r. – jako część antykryzysowego planu naprawczego – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego były w 2009 r. kilkakrotnie zmieniane, stwarzając dodatkowe możliwości i udogodnienia w udzielaniu pomocy publicznej w gospodarce realnej. W początkowym okresie instrumenty pomocy publicznej dotyczyły zobowiązań bankowych i obejmowały: a) gwarancje rządowe dla pożyczek międzybankowych i nowych emisji dłużnych papierów wartościowych przez banki, b) dekapitalizowanie instytucji finansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym zastrzyki kapitałowe oraz kredyty i pożyczki, c) zwiększenie zakresu ochrony ubezpieczeniowej depozytów detalicznych. Od początku 2009 r. pomoc publiczną skoncentrowano po stronie aktywów banków ze względu na wysoki stopień niepewności wyceny aktywów i ryzyka związanego z korektami i odpisami aktualizującymi wartość aktywów. W końcu października 2009 r. – w związku z kryzysem na rynku mleczarskim i coraz większymi trudnościami w uzyskiwaniu kredytów przez rolników – KE wprowadziła oddzielną, ograniczoną kwotę pomocy dla producentów pierwotnej produkcji rolnej. Państwa członkowskie mogły do końca 2010 r. udzielić jednorazowej pomocy dla każdego gospodarstwa rolnego w formie dopłat w wysokości do 15 tys. EURO, jako uzupełnienie innych ogólnych środków antykryzysowych.

Kolejna zmiana dotyczyła maksymalnej kwoty kredytu objętego gwarancjami. Na mocy wytycznych z grudnia 2008 r. kwota ta nie mogła przekraczać całkowitej rocznej kwoty wynagrodzeń wypłacanych przez beneficjenta w 2008 r. Ograniczenie, które w założeniu miało zapobiegać niepotrzebnemu zakłócaniu konkurencji, w dobie kryzysu gospodarczego okazało się zbyt restrykcyjne. Mogło bowiem hamować proces inwestycyjny, zwłaszcza w państwach członkowskich o niskim poziomie kosztów pracy. Aby uprościć dostęp do finansowania i wspomóc inwestycje długoterminowe, w grudniu 2009 r. Komisja uznała, że podstawą określenia maksymalnej kwoty kredytu mogą być również średnie roczne koszty pracy w UE, ustalone przez Eurostat. Komisja, świadoma, że pomoc dla sektora finansowego ma charakter przejściowy, przygotowywała rozwiązania pozwalające na stopniowy powrót w tym sektorze do zasad udzielania pomocy państwa sprzed kryzysu, czyli wspólnotowych wytycznych w sprawie pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw. Ważnym elementem tzw. strategii wychodzenia są plany restrukturyzacji banków. W kwietniu 2009 r. Polska zgłosiła program wsparcia instytucji finansowych, który został zatwierdzony przez Komisję we wrześniu 2009 r.

Do programu zakwalifikowano sześć kategorii instytucji finansowych z siedzibą na terytorium Polski: banki zarejestrowane w Polsce, zarejestrowane zakłady ubezpieczeń, domy maklerskie, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, które zostaną uznane przez władze polskie za podmioty wypłacalne. Przewidziano dwa rodzaje środków wsparcia: związane z gwarancjami Skarbu Państwa lub skarbowymi papierami wartościowymi. Choć w ramach pierwotnego programu nie udzielono wsparcia żadnym instytucjom finansowym, w listopadzie 2009 r. Polska zgłosiła KE przedłużenie czasu trwania programu do końca czerwca 2010 r. Miało to przyczynić się do utrzymania stabilności systemu finansowego w Polsce. W lutym 2010 r. KE potwierdziła, że środki w ramach programu uznaje za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

Ogólny poziom pomocy państwa wzrósł w 2008 r. niemal pięciokrotnie w porównaniu z 2007 r., osiągając 2,2% PKB krajów UE-27. Trzy czwarte tej kwoty stanowiły środki antykryzysowe przyznane na rzecz sektora finansowego (212 mld euro, tj. 1,7 % PKB państw UE-27). Dla porównania, w latach 2003-2007 ogólny poziom pomocy państwa wynosił ok. 0,5-0,6% unijnego PKB. Od początku kryzysu do kwietnia 2010 r. Komisja zaaprobowwała ogółem ponad 160 decyzji o wsparciu sektora finansowego (w postaci programów pomocy lub pomocy ad hoc) na łączną sumę ponad 4131,1 mld EURO (25% unijnego PKB), z tego 3/4 na pomoc w formie gwarancji rządowych. Wskaźnik wykorzystania pomocy przez banki (określany jako faktyczne wykorzystanie środka w stosunku do zatwierdzonych kwot) był jednak znacznie niższy (wg raportu KE z sierpnia 2009 r. wynosił ok. 33% w przypadku gwarancji i ok. 55% w przypadku dokapitalizowania).

Pomoc antykryzysowa na rzecz gospodarki realnej przy zastosowaniu tymczasowych wspólnotowych ram prawnych zaczęła być udzielana dopiero w 2009 r. Jej rozmiary, oszacowane przez Komisję na podstawie kwestionariuszy przysyłanych przez państwa członkowskie, zostaną podane w jesiennym przeglądzie pomocy publicznej (Autumn Scoreboard).

W projekcie nowej strategii gospodarczej ogłoszonej w marcu 2010 r. (por. pkt 1.5 Projekt strategii UE – „Europa 2020”) KE zapowiedziała powrót do dawnych, ścisłych reguł udzielania pomocy państwa i przedstawiła zasady, na jakich mają być wycofywane środki kryzysowe. Pakiety stymulacyjne miałyby być wycofane w pierwszej kolejności z sektora przemysłowego ze względu na duże koszty dla budżetu i zakłócenia w funkcjonowaniu jednolitego rynku, a dopiero w dalszej kolejności z rynku pracy. Zaprzestanie wsparcia dla sektora finansowego Komisja uzależniła od stanu gospodarki i stabilności systemu finansowego. Wspieranie dostępu do źródeł finansowania powinno być kontynuowane do momentu pojawienia się dowodów na to, że warunki działalności gospodarczej całkowicie wróciły do normy.

Kroki podejmowane przez KE oceniane są w różny sposób. KE zarzucano sprzeczność między rozluźnieniem zasad udzielania pomocy publicznej a zaostreżeniem wymogów w zakresie deficytu budżetowego dla krajów strefy euro wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony (por. art. 136 TFEU). Podkreśla się, że deficyty budżetowe znacznie wzrosły i powróciły do poziomów z 2000 r. Według prognoz KE wyniosą one w UE średnio 6% PKB w 2009 r. i ok. 7% PKB w 2010 r.

W opinii Europejskiego Banku Centralnego (EBC) pomoc dla banków znacznie obciąża finanse publiczne. Szacuje on, że w latach 2008-2009 łączny wpływ operacji stabilizacyjnych na poziom zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w strefie euro (z uwzględnieniem spłaty wsparcia kapitałowego w niektórych krajach) ukształtował się na poziomie 2,5% PKB, a jednocześnie miał niewielki udział w deficycie tego sektora. Zwraca się uwagę, że oprócz bezpośredniego wpływu na deficyty i dług publiczny operacje ratowania banków niosą innego rodzaju zagrożenia dla finansów publicznych. Ryzyka fiskalne (zobowiązania warunkowe, oddziaływanie rządowego wsparcia na sektor bankowy na wielkość i strukturę bilansu budżetu państwa) mogą oddziaływać w kierunku pogorszenia salda rachunków publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Budżetowe koszty wsparcia sektora bankowego częściowo były zrównoważone przez dywidendy, odsetki i opłaty odprowadzane przez banki na rzecz Skarbu Państwa w zamian za udzielone wsparcie finansowe. Autorzy raportu EBC podkreślają, że koszty budżetowe netto związane z udzielaniem rządowego wsparcia dla sektora bankowego należy szacować w perspektywie ponad jednego roku, w którym pomoc była faktycznie świadczona. Należy przy tym uwzględnić szersze oddziaływanie tej formy wsparcia na bilans budżetu państwa.

Krytycy łagodzenia restrykcyjności unijnych reguł pomocy państwa wskazują na małą skuteczność takiej polityki na przykładzie Niemiec i Francji – krajów, które mimo wprowadzenia hojnych pakietów stymulacyjnych, notowały słabe wyniki gospodarcze.

Rozwiązywanie problemów rozwoju w skali globalnej – oprócz trudności typowo zarządczych – napotyka barierę, którą jest brak dostatecznych środków finansowych. Oczekiwane przekazywanie na te cele przez kraje wysoko rozwinięte rocznie 0,7% ich PKB nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce. W literaturze i dyskusjach prowadzonych na temat finansowania rozwoju globalnego przewija się wiele propozycji. Jedną z najbardziej znanych jest podatek od wszystkich międzynarodowych transakcji finansowych, tzw. podatek Tobina. Występują różne jego warianty, np. podatek od obrotu obligacjami lub podatek od transakcji pochodnych. Często postuluje się także wprowadzenie innych podatków typu obrotowego jako ogólnego narzutu na handel międzynarodowy,

opodatkowanie handlu paliwami, bronią, świadczenia usług pocztowych i telekomunikacyjnych lub narzut na podatki krajowe (zwykle w postaci progresywnej części podatku dochodowego) lub określoną część podatków krajowych, np. od dóbr luksusowych.

#### **1.4. Próba podsumowania**

Współczesny kryzys gospodarczy nie oznacza wcale, że gospodarki rynkowe nie funkcjonują.

Działania administracji najbogatszych państw świata w nowych warunkach powinny opierać się na trzech priorytetach. Po pierwsze, niezbędna jest poprawa skuteczności nadzoru nad instytucjami finansowymi, w celu ograniczenia hazardowego „żonglowania” instrumentami finansowymi. W sytuacji, kiedy podmioty finansowe nadal przeprowadzają operacje pozabilansowe, a wiele dużych spółek finansowych nie podlega żadnemu nadzorowi, nikt w pełni nie kontroluje ryzyka, jakiemu podlega rynek finansowy. Nadzór finansowy powinien być antycykliczny, czyli oparty na regulacjach, które nie pobudzają gospodarki, będącej w fazie ekspansji.

Należy odejść od obecnego modelu, w którym państwo jest gwarantem każdego wysoce ryzykownego przedsięwzięcia firm finansowych. Stwarza to przesłanki zachęcające do podejmowania nadmiernie ryzykownych operacji finansowych, co w długim okresie odbija się negatywnie na przepływach kapitałowych. Banki muszą działać w systemie rynkowym. Nie może być tak, że w okresie prosperity banki mają olbrzymie zyski, a jak jest kryzys to się je ratuje na koszt podatnika.

Podjęwane decyzje muszą uwzględniać dylemat na ile straty które wynikają z dezintegracji opiekuńczych, tradycyjnych modeli życia, są większe niż korzyści wzrostu? Czy jutrzejsze korzyści, jakie mają przynieść procesy twórczej destrukcji, są ważniejsze niż straty tych, którzy przegrali na modernizacji?

Prof. William H. Meyers,  
Instytut Badań Polityki Rolnej i Wyżywienia, Uniwersytet Missouri w Kolumbii,  
Stany Zjednoczone Ameryki  
Dr Jadwiga R. Ziółkowska, Wydział Ekonomiki Rolnictwa,  
Uniwersytet Humboldta w Berlinie, Niemcy

## **2. WPR z perspektywy rolnictwa światowego**

W polityce unijnej w ciągu ostatnich trzech lat zaszła poważna zmiana, która radykalnie zmieniła światową perspektywę WPR. Był to proces dostosowywania do zmieniających się warunków i nacisków. Należy zastanowić się, czy zmiany w przyszłej perspektywie finansowej będą kontynuowane, czy też nastąpi kolejny znaczący zwrot w polityce unijnej. Ponieważ w kontekście polityczno-gospodarczym, polityki zmieniają się zazwyczaj pod wpływem nacisków wewnętrznych i zewnętrznych, warto zadać sobie pytanie, czy naciski te mają ciągle ten sam kierunek, czy też mogą zmienić się na tyle, aby spowodować ewolucję WPR. Pierwsza część niniejszego rozdziału obejmuje przegląd zmian WPR wprowadzonych w przeszłości. Następnie przedstawione zostaną proponowane reformy i perspektywy ewolucji WPR w kontekście prawdopodobnych zmian na rynku światowym i w sytuacji politycznej w ciągu najbliższego dziesięciolecia.

### **2.1. Ewolucja WPR – rys historyczny**

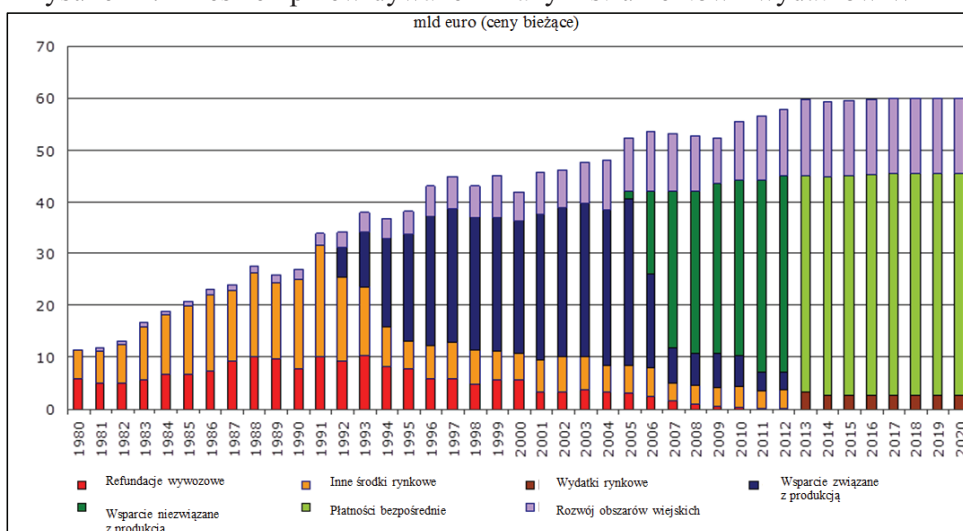
Wiele osób nie pamięta już czasów, kiedy przygotowywanie analiz cen na rynkach unijnych nie stanowiło praktycznie żadnego wyzwania, ponieważ ceny te wynikały zasadniczo z polityki rządu. Badania w UE można było prowadzić wokół pytań o to, dlaczego ceny we Francji i w Niemczech odbiegały od cen ustalanych politycznie, zaś w Stanach Zjednoczonych na temat wpływu polityk unijnych na ceny amerykańskie i światowe. Te czasy skończyły się dawno temu; jednak dla wielu z nas poważnym wyzwaniem okazało się dokonanie oceny oddziaływania tej polityki na rynki zewnętrzne. Niezwykłym doświadczeniem jest dziś przyjrzenie się wczesnym pracom na temat np. transmisji cen [Bredahl i in. 1979] i uświadomienie sobie, jak bardzo światowy rynek był niezależny od zewnętrznych zmian cen.

W trakcie negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej UE była często krytykowana przez Stany Zjednoczone i innych eksporterów, ponieważ powodzenie jej polityki wsparcia wewnętrznego spowodowało nie tylko destabilizację rynków światowych, ale również powstanie dużych nadwyżek i wzrost subsydiów wywozowych. Świadomość rosnących kosztów i trudności handlowych

doprowadziła do przeprowadzenia pierwszej poważnej sfinansowanej przez UE analizy reformy polityki [KE 1988] oraz wielu innych badań nad światowymi skutkami jej zmiany [Westhoff i in. 1992, Meyers i in. 1998]. W międzyczasie coraz większą popularność po obu stronach Atlantyku zdobywały pomysły pomocy niezwiązanej z wielkością produkcji [Phipps i in. 1990], które stały się integralną częścią Porozumienia w Sprawie Rolnictwa zawartego w ramach Rundy Urugwajskiej (URAA). Dalsze rozszerzanie UE oraz wzrost produkcji były źródłem coraz większego nacisku na budżet unijny i bodźcem do dalszych reform jej polityki.

Z czasem polityka unijna znacząco ewoluowała; wpływ na nią miało wiele wewnętrznych czynników o charakterze politycznym, gospodarczym i kulturalnym, a także porozumienia międzynarodowe, takie jak URAA. Jak doskonale wiadomo, URAA oraz następujące po nim wprowadzenie zasad WTO zachęciło państwa do przekształcania programów wsparcia w środki o mniej zakłócającym charakterze oraz do zmniejszania poziomów wsparcia o określone, mierzalne kwoty. W przypadku UE najbardziej zakłócającymi środkami były mechanizmy wsparcia cen i subsydia eksportowe. Ich udział w całości wydatków został zmniejszony do wartości praktycznie nieistotnych (rysunek 1); zastąpiono je zasadniczo płatnościami bezpośrednimi, a później płatnościami bezpośrednimi niezwiązanymi z wielkością produkcji, opartymi na historycznych poziomach wsparcia.

Rysunek 1. Przeszłe i przewidywane zmiany instrumentów i wydatków WPR



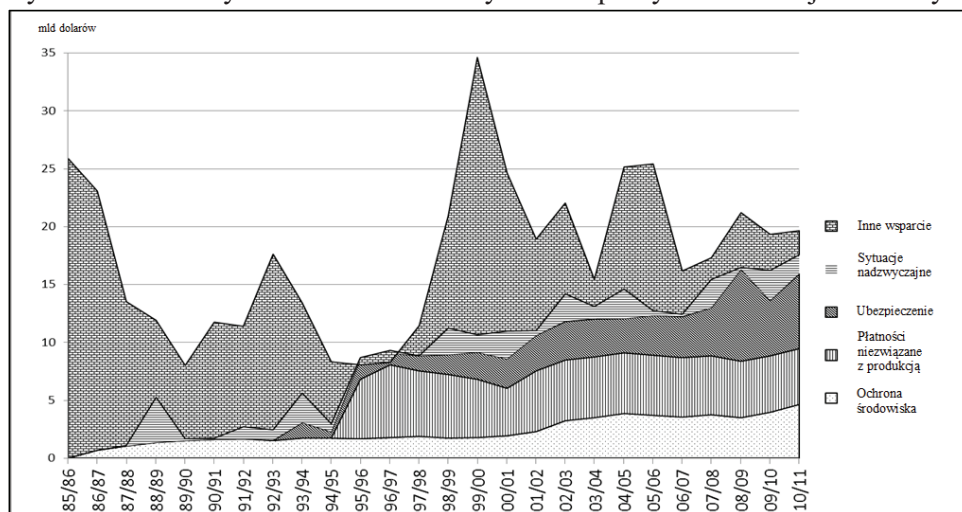
Źródło: [KE 2011].



W międzyczasie stopniowo zwiększono wydatki na programy rozwoju obszarów wiejskich, choć ostatecznie ustabilizowały się one na poziomie ok. 20 procent całości budżetu. Suma wydatków rosła z czasem, częściowo wskutek rozszerzenia UE, jednak przez ponad 15 lat utrzymywała się na poziomie nieco ponad 50 mld euro (w cenach stałych z 2007 r.).

Spójrzmy teraz na dość podobne zmiany, które miały miejsce w Stanach Zjednoczonych. Schemat ewolucji, która zaszła w polityce amerykańskiej, jest inny, ale także tam na początku lat 90-tych, zaobserwowano poważną zmianę (rysunek 2)<sup>1</sup>.

Rysunek 2. Zmiany w instrumentach i wydatkach polityki Stanów Zjednoczonych



Źródło: Obliczenia dokonane przez autorów na podstawie danych USDA.

Przed wszystkim, koszty programów amerykańskich były znacznie niższe, ale bardziej zróżnicowane niż koszty w UE, ponieważ Unia operowała stałym budżetem, a Stany Zjednoczone miały programy, które kosztowały znacznie więcej, kiedy ceny były niskie, a znacznie mniej – albo wręcz nic – przy cenach wysokich. Największa zmiana w strukturze i kosztach programów nastąpiła w momencie wprowadzenia w 1996 r. płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji; mniej więcej w tym samym czasie wprowadzono również subsydiowane programy ubezpieczeń, a wzrost ich kosztów stał się kolejną

<sup>1</sup> Warto zauważyć, że dane te stanowią jedynie przybliżone koszty roczne ze względu na łączne rozpatrywanie roku podatkowego i rolniczego roku gospodarczego oraz z racji faktu, że płatności z niektórych programów obejmują więcej niż jeden rok podatkowy. Niemniej, wspomniane dane wskazują na zmieniającą się strukturę wydatków.

przyczyną poważnej zmiany w wydatkach. Stopniowo zwiększał się również zasięg programów ochronnych, zdominowanych przez długoterminowe programy ochrony zasobów naturalnych, jednak w obecnej sytuacji wysokich cen będą one raczej maleć niż rosnać. Liczba programów charakteryzujących się bardzo niestabilnymi kosztami maleje i będzie praktycznie nieistotna tak długo, jak długo ceny pozostaną wysokie.

Naciski na zmianę polityki amerykańskiej wynikają głównie z zagadnień związanych z budżetem – ze względu na dużą wagę przykładaną do zmniejszenia rosnącego deficytu budżetu federalnego. Coraz więcej grup rolników i producentów zainteresowanych jest przesunięciem punktu ciężkości z płatności niezwiązanych z wielkością produkcji na programy zarządzania ryzykiem – jest to główna cecha charakterystyczna „ustawy rolnej” z 2012 r., którą obecnie zajmuje się Senat [FAPRI-MU 2012b]. Jednak impas polityczny panujący w Waszyngtonie utrudnia przyjęcie jakichkolwiek ustaw, tak więc szanse na to, że zmiana zostanie zaakceptowana zarówno przez Senat jak i przez Izbę Reprezentantów, są raczej niewielkie.

Ani Stany Zjednoczone ani UE nie są obecnie poddawane silnej presji podczas negocjacji w ramach WTO, częściowo dlatego, że negocjacje te utknęły w martwym punkcie, a także dlatego, że ceny są tak wysokie, iż stosunkowo łatwo byłoby zrealizować proponowane cięcia w środkach wsparcia i ochrony, które są zawarte w najnowszych omawianych propozycjach. W kolejnej części tekstu przedstawione zostaną niektóre kluczowe czynniki nacisku na zmiany w WPR.

## **2.2. Obecne czynniki nacisku na zmianę WPR**

Na zmianę polityki unijnej w kolejnej perspektywie finansowej (od 2014 do 2020 r.) wpływają ograniczenia budżetowe, zainteresowanie wzmocnieniem działań środowiskowych oraz chęć ograniczenia różnic w poziomach płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi UE. Istotnymi czynnikami mogą być tu również zmiany w procedurach podejmowania decyzji polegające na wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego, pełny wpływ na politykę unijną państw członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 r., fakt, że komisarz ds. rolnictwa pochodzi z jednego z nowych państw członkowskich, a także obecne i oczekiwane wysokie ceny na rynkach światowych. Skutki kryzysu trwającego w strefie euro oraz większej niestabilności cen na rynkach światowych będzie można zaobserwować dopiero w przyszłości, jednak prawdopodobnie będą one miały poważny charakter.

## **2.2. a) Ograniczenia budżetowe**

Ograniczenia budżetowe są obecnie silniejsze niż w przeszłości, częściowo ze względu na to, że budżet WPR nie został – jak się często zdarzało w przeszłości – określony przed podjęciem decyzji co do całości budżetu, tylko ustalony łącznie z ogólnym budżetem UE. Niedopuszczenie do procedury budżetowej „najpierw WPR” jest prawdopodobnie oznaką słabnącej pozycji rolnictwa i terenów wiejskich w stosunku do innych obszarów wymagających finansowania z budżetu.

## **2.2. b) Zazielenienie WPR**

Wraz z reformą MacSharry’ego, wprowadzoną w 1992 r., ochronę środowiska w rolnictwie wskazano jako jeden z istotnych celów WPR. Przy kolejnych reformach WPR działania związane z ochroną środowiska były włączane do programów rozwoju obszarów wiejskich objętych drugim filarem WPR. Od tego czasu WPR ma duże znaczenie dla utrzymania zrównoważonego rolnictwa w państwach członkowskich UE, a znaczenie ochrony środowiska na obszarach wiejskich rośnie szybko. Przyczyną tych zmian był między innymi negatywny wpływ praktyk rolnych na środowisko oraz zdrowie roślin i zwierząt; praktyki te przyniosły wyjałowienie gleb, wzrost emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie zużycia nawozów, środków owadobójczych itp. oraz zanieczyszczenie wód i utratę różnorodności biologicznej [KE 2011a].

Relacja między rolnictwem a środowiskiem naturalnym opiera się na dwóch elementach: możliwości wprowadzania udogodnień na obszarach wiejskich (dzięki programom rozwoju obszarów wiejskich) oraz ryzyku wystąpienia szkód środowiskowych (regulowanemu dyrektywami dotyczącymi nawozów azotowych, zanieczyszczenia wód, środków ochrony roślin itp.). Połączenie tych dwóch elementów zapewniają instrumenty wzajemnej zgodności, warunkujące przyznawanie dopłat bezpośrednich przestrzeganiem przez rolników norm środowiskowych [Bureau and Mahe 2008]; proces włączania usług środowiskowych do polityki rolnej określono jako „zazielenienie WPR”.

W ramach „zazielenienia WPR” wprowadzono jak dotąd szereg środków, takich jak zasada wzajemnej zgodności, modulacja czy bezpośrednie wsparcie bioenergii przy wykorzystaniu programów rozwoju obszarów wiejskich. Przed WPR stoją jednakże nowe wyzwania, wynikające na przykład ze zmian klimatu, zmian technologicznych i ograniczenia źródeł finansowania. Zgodnie z najnowszymi planami wykonawczymi UE [Euroactiv 2012], w ramach zwiększania ekologiczności WPR w przyszłej polityce (po 2013 r.) większy nacisk zostanie położony na następujące działania:

- a) zwiększanie ochrony różnorodności biologicznej i redukcja emisji gazów cieplarnianych,
- b) wspieranie płodozmianu jako sposobu na ograniczenie stosowania środków ochrony roślin i nawozów,
- c) przeznaczenie co najmniej 7% gruntów ornych na powierzchnię ekologicznej kompensacji (strefy buforowe, trwałe użytki zielone) w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

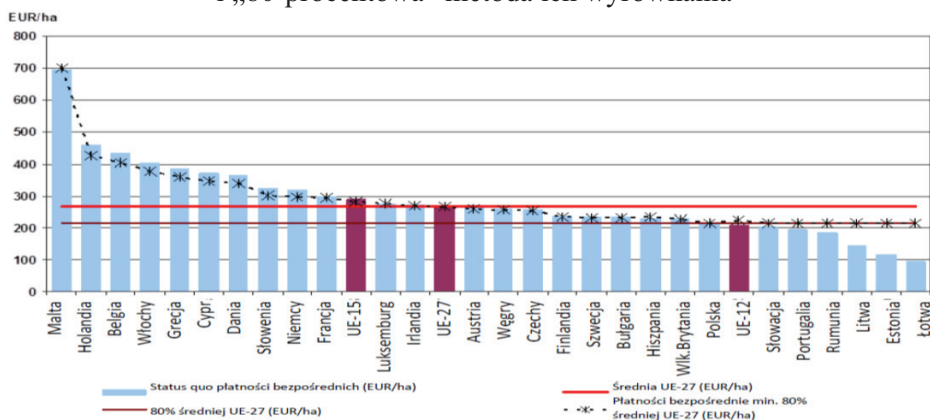
## 2.2. c) Modulacja

Znaczenie modulacji jest dziś mniejsze niż w przeszłości. Spowodowała ona przesunięcie części finansowania WPR z filara I do II i jest mało prawdopodobne, by była wykorzystywana w przyszłości jako narzędzie kształtowania budżetu. Od końca lat 90-tych do 2010 r. wskutek modulacji przesunięto ok. 5 mld euro z obszaru towarów do obszaru rozwoju obszarów wiejskich (rysunek 1); DG AGRI planuje, że kwota ta zwiększy się o kolejne 5 mld euro w latach 2010-2013, ale w trakcie kolejnych perspektyw finansowych nie będzie wzrastała. Jak wspomniano wyżej, bardziej prawdopodobne jest, że działania w ramach I filara zostaną zmienione w taki sposób, by zwiększyć zazielenienie WPR.

## 2.2. d) Wyrównanie stawek płatności bezpośrednich

Czynnik o większym znaczeniu dla tej reformy wynika z różnicy w płatnościach bezpośrednich pomiędzy państwami; płatności te – bez uwzględniania najbardziej wyróżniającej się Malty – wahają się obecnie od 100 euro/ha na Łotwie do 466 EURO/ha w Holandii (rysunek 3).

Rysunek 3. Różnice w wysokości płatności bezpośrednich pomiędzy państwami i „80-procentowa” metoda ich wyrównania



Źródło: [KE 2011].

Mimo że płatności te mają historyczne podłoże, uzależnione od jakości gruntów, rodzaju upraw, intensywności użytkowania gruntów oraz wartości produkcji, bez względu na to, czy stosuje się historyczny czy regionalny model płatności, tak duże różnice powodują powstanie wrażenia nierówności. Rozważa się obecnie różne opcje modyfikacji systemu płatności, w tym ustanowienie minimalnej płatności w wysokości 80% średniej.

## **2.2. e) Zmiany klimatu**

W odniesieniu do zmiany klimatu można wskazać szereg wyzwań dla sektora rolnego. Zmiana klimatu wpływa na rolnictwo w wielu wymiarach; można ją obserwować w odniesieniu do zasobów przyrodniczych (woda, gleba i powietrze), działów rolnictwa (produkcja rolna, zarządzanie produktami, popyt konsumencki i technologia rolnicza) oraz różnych obszarów wiejskich w Europie.

Wyzwaniem dla rolnictwa w kontekście zmiany klimatu jest łagodzenie jego wpływu i przystosowanie się do niego. Ponieważ zmiana klimatu jest jednym z najistotniejszych zagadnień unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich, zastosowane w jej ramach rozwiązania wymagają bezpośredniego zaangażowania rządów i współpracy z rolnikami. Nowa WPR po 2013 r. będzie nadal obejmować środki wsparcia mające na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych w sektorze rolnym, np. modernizację gospodarstw (energooszczędny sprzęt i budynki), szkolenia i usługi doradcze, wsparcie produkcji bioenergii czy rekompensaty dodatkowych kosztów ponoszonych przez rolników, którzy dobrowolnie angażują się w ochronę środowiska (płatności rolno-środowiskowe). Rolnicy mogą przyczynić się bezpośrednio do wdrażania środków adaptacyjnych poprzez taką korektę płodozmianu, która umożliwiłaby bardziej wydajne wykorzystanie zasobów wodnych, stosowanie odmian bardziej odpornych na wysokie temperatury i susze czy tworzenie barier roślinnych lub małych obszarów zalesionych na gruntach ornych w celu zmniejszenia odpływu wody [KE 2012].

Innym „rozwiązaniem” pokrewnym, które można zastosować w celu przystosowania się do zmiany klimatu jest zmniejszenie produkcji rolnej w UE. Konieczne byłoby jednakże międzynarodowe porozumienie umożliwiające monitorowanie emisji przy jednoczesnym zmniejszaniu unijnego potencjału produkcji rolnej w celu dokonania oceny pozytywnego wpływu tych zmian na poziomie światowym. Według KE [2009] produkcja rolna w UE osiągnęła już wysokie poziomy wydajności w wielu regionach i nie powinna być intensyfikowana powyżej poziomów zrównowżenia środowiskowego. Zamiast tego w ramach WPR bardziej zrównoważone rolnictwo powinno uwzględniać jego charakter globalny. Takie zmniejszenie produkcji spowodowałoby obniżenie poziomów eksportu lub zwiększenie poziomu importu, w zależności od konkretnego produktu.

## **2.2. f) Energia odnawialna**

Rolnictwo może odgrywać bardzo istotną rolę w tworzeniu energii odnawialnej, ponieważ może ono zapewnić biomasę na potrzeby procesów ogrzewania, chłodzenia i produkcji energii elektrycznej, a także biopaliwa. Jednakże produkcja roślinna na potrzeby energetyczne nie powinna zastąpić produkcji na potrzeby żywieniowe ludzi i zwierząt. Biomasa rolna łącznie z biomasą z leśnictwa i odpadów organicznych odpowiada obecnie ok. 7% końcowego zużycia energii w UE-27 w trzech sektorach energetycznych (transportowym, grzewczym i energii elektrycznej).

Przyszłość energii odnawialnej jest obiecująca, choć budzi wiele wątpliwości i kontrowersji, w szczególności w odniesieniu do znalezienia kompromisu pomiędzy produkcją paliwa a żywności. Ze względu na wsparcie produkcji energii odnawialnej oraz pojawiające się nowe technologie oczekuje się, że w nadchodzących latach rynek bioenergetyczny będzie rósł szybko. Długoterminowym wyzwaniem dla WPR będzie z jednej strony połączenie polityki energetycznej i polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, a z drugiej strony zapewnienie równowagi rynkowej w odniesieniu do produkcji żywności i paliw [Summa n.d.].

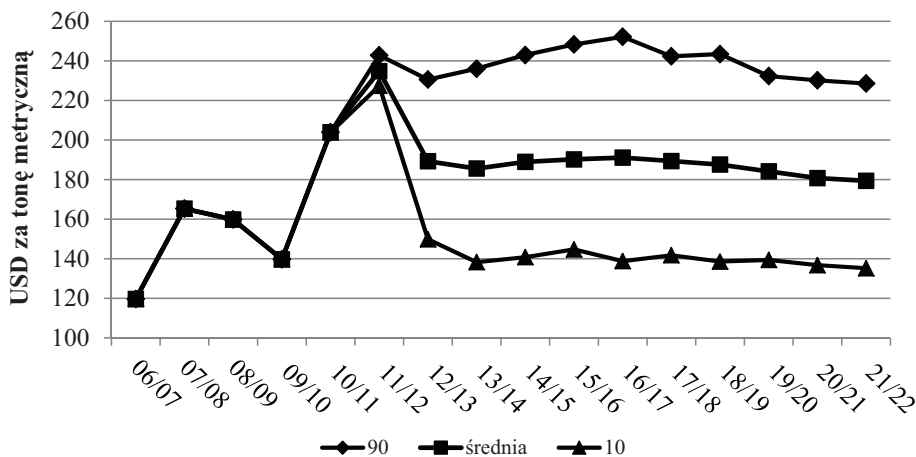
## **2.3. Obecne propozycje reform WPR w perspektywie globalnej**

Warto zastanowić się, jak proponowane reformy mogą wpłynąć na handel oraz jakie skutki przyniosą w innych krajach. W przeszłości kwestia ta była zawsze najważniejszym tematem rozważań w Stanach Zjednoczonych i innych państwach o dużym znaczeniu handlowym, kiedy to proponowano i realizowano reformy strategii UE. Może wydać się zaskakujące, że wcześniejsze reformy, w tym redukcja wsparcia cen i subsydiów eksportowych, zwiększyły eksport unijny, a nie zmniejszyły, jednak potwierdzono to przeprowadzonymi badaniami [OECD 2010]. Rodzaj i niewielka skala zmian WPR, zaproponowanych w kolejnej perspektywie finansowej, będą miały raczej nieznaczne skutki dla rynku w porównaniu do modyfikacji, które wprowadzano w ramach wcześniejszych reform. Można oczekiwać, że przepisy „zwiększające ekologiczność WPR” mogą ograniczyć produkcję i eksport, a inne z kolei mogą produkcję i eksport zwiększyć, jednak każdorazowo zmiany te byłyby niewielkie w porównaniu do zmian i ich skutków z przeszłości [KE 2011b].

### 2.3. a) Kontekst rynkowy WPR w kolejnym dziesięcioleciu

Znaczenie ma również prawdopodobny kontekst rynkowy, w jakim stosowane będą instrumenty WPR po 2013 r. Od momentu wystąpienia gwałtownych wzrostów cen w na przełomie 2007 i 2008 r. wśród analityków coraz powszechniejsze jest przekonanie, że poziomy i zmienność cen będą inne w przyszłości niż w ciągu dekady przed tym wzrostem. Jak dotąd ceny rynkowe są nadal wysokie i niestabilne w porównaniu z sytuacją sprzed 2005 r., a większość prognoz cen rynkowych sugeruje, że sytuacja ta się utrzyma. Przykładowo, prognozy średniego poziomu ceny kukurydzy w najbliższym dziesięcioleciu, sporządzone przez [FAPRI 2012a], kształtują się wokół poziomów wyższych nawet niż te obserwowane w na przełomie 2007 i 2008 r. (rysunek 4).

Rysunek 4. Prognoza FAPRI dotycząca cen amerykańskiej kukurydzy w okresie objętym prognozą

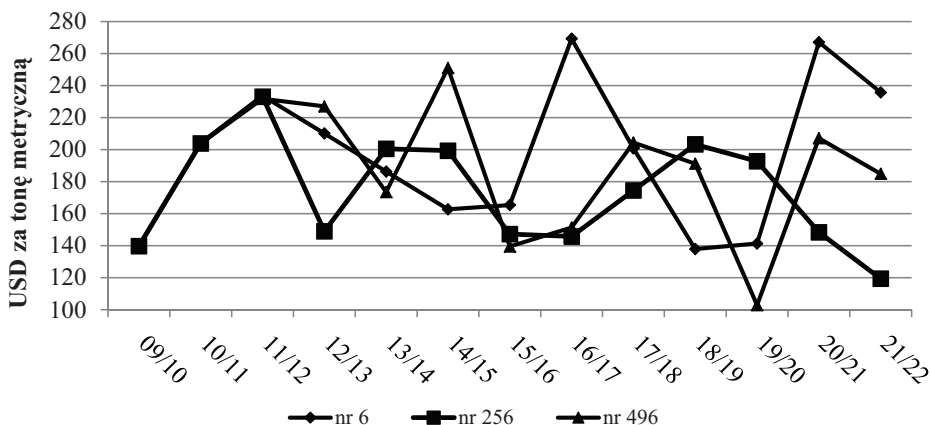


Źródło: FAPRI-MU styczeń 2012 r. – stochastyczny punkt odniesienia [2012a].

Błędem byłoby jednak założenie, że w ciągu kolejnych lat ceny nie spadną ani nie wzrosną. FAPRI udowadnia to przeprowadzając analizę stochastyczną, która pozwala na losowe odchylenie kilku istotnych czynników od wartości podstawowych i w tym przypadku wykazuje ceny, które są czasem znacznie wyższe lub znacznie niższe niż zaobserwowane w standardowym uśrednionym<sup>2</sup> zakresie prognoz cen (rysunek 5).

<sup>2</sup> Przedstawiona przewidywana średnia cena jest średnią z 500 przebiegów procesu stochastycznego.

Rysunek 5. Prognoza FAPRI dotycząca cen amerykańskiej kukurydzy w 3 spośród 500 wyników



Źródło: FAPRI-MU styczeń 2012 r. – stochastyczny punkt odniesienia [2012a].

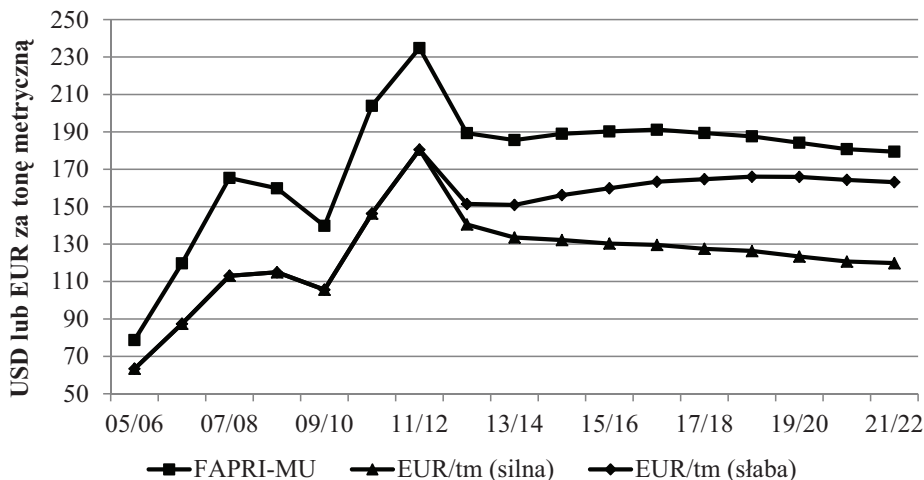
Nie ma tu miejsca na szersze omówienie sytuacji rynkowej, jednak faktem jest, że analizy obejmujące elementy prognoz, przygotowane przez FAPRI, USDA, OECD, FAO, UE i inne podmioty są zgodne co do tego, iż w perspektywie krótko- i średnioterminowej utrzymają się większe średnie poziomy cen i większe ich niestabilności, niż te obserwowane po 2007/2008 r. Oceny te zawierają również przekonanie, że dwa istotne czynniki będą nadal mieć wpływ na kierunek i zróżnicowanie cen towarów: bliższe powiązanie z cenami energii poprzez rosnący udział bioenergii w popycie na produkcję roślinną oraz większa częstotliwość i skala zdarzeń pogodowych wynikających ze zmiany klimatu. „Ufinansowanie” rynków towarowych może również zwiększyć krótkookresową zmienność cen rolnych, choć pomiędzy poszczególnymi badaniami występują różnice co do wielkości tego wpływu.

### 2.3. b) Kryzysy euro i ich wpływ na WPR

Kwestia kryzysu euro jest ściśle powiązana z obrazem cen rynkowych, ale również z ograniczeniami budżetowymi. Oczywiście osłabienie euro o ok. 15% w ciągu ostatniego roku, głównie wskutek kryzysu w strefie euro, miało również wpływ na ceny towarów. Tak więc jeśli euro będzie dalej słabnąć, a ceny w USD spadną w roku obrotowym 2012/2013 tak jak tego oczekiwano, ceny w euro nie obniżą się tak bardzo, jak ceny w USD. W odniesieniu do przyszłych lat sporządzono dwie linie rozwoju euro (rysunek 6) ilustrujące stopniowe przesunięcie jego wartości skrajnych do 1,5 USD/euro i 1,1 USD/euro, pokazując różne implikacje cenowe tych alternatywnych wyników.



Rysunek 6. Prognoza FAPRI dotycząca cen amerykańskiej kukurydzy w USD i przy alternatywnych kursach wymiany euro/USD



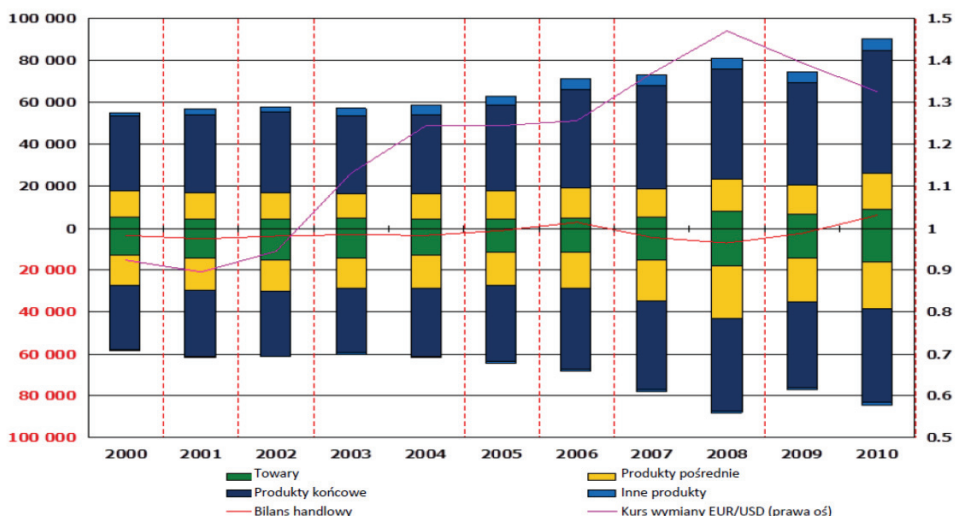
Źródło: Obliczenia autorów oparte na wartości odniesienia z FAPRI 2012.

Niestabilna stopa kursu wymiany walut dodaje kolejny element ryzyka związanego z cenami towarów do już niestabilnej sytuacji rynkowej. Jednocześnie naciski na zwiększenie zasobów wykorzystywanych do walki z kryzysem finansowym w strefie euro mogą wzmocnić ograniczenia zarówno budżetu unijnego, jak i budżetów krajowych państw członkowskich UE. Tak więc rolnicy mogą doświadczać jednocześnie podwyższenia ryzyka finansowego i zmniejszenia dostępnych zasobów. Powinno to zachęcać do zwiększonej ostrożności przy rozdzielaniu i wykorzystywaniu zasobów budżetowych i projektowania najbardziej wydajnych kosztowo środków. Ponadto jeśli ceny spadną do poziomów wymagających podjęcia interwencji, wzrost kosztów bezpośrednio dotknie rolników – poprzez zmniejszenie płatności bezpośrednich.

### 2.3. c) Perspektywy wzrostu obrotu handlowego

W ostatnim dziesięcioleciu – a w szczególności po rozszerzeniu UE w 2004 r. – można było zaobserwować wzrost zarówno eksportu, jak i importu produktów rolnych, w miarę jak polityki unijne stawały się coraz bardziej zorientowane rynkowo (rysunek 7). Wszystko to nastąpiło w czasie, kiedy wartość euro zasadniczo rosła, choć saldo wymiany handlowej netto było przez większość czasu bliskie zeru. Wyraźnie widać, że UE jest poważnym graczem na rynkach międzynarodowych, niemal równym USA pod względem wartości eksportu, i większym niż USA czy jakiegokolwiek inne państwo, pod względem wartości importu.

Rysunek 7. Struktura handlu produktami rolnymi w UE (1999-2011)



Źródło: [KE 2011b].

Oczywistym jest, że reformy polityki zorientowane rynkowo polepszyły jej wyniki handlowe; prawdopodobne jest, że tendencja ta się utrzyma. W najbliższej przyszłości możliwe jest wystąpienie trudności na skutek kryzysu w strefie euro, choć osłabienie wartości tej waluty powinno doprowadzić do wzrostu eksportu i zwiększenia dodatniego bilansu handlowego. Stagnację negocjacji WTO równoważy w pewnym stopniu aktywna realizacja umów o wolnym handlu (FTA) i porozumień dwustronnych, które mogą przyczynić się do wzrostu obrotów.

## Wnioski

Stwierdziliśmy, że reformy wprowadzane w kolejnej perspektywie finansowej prawdopodobnie nie będą miały dużego pozytywnego ani negatywnego wpływu na handel. Instrumenty zwiększające koszty produkcji lub zmniejszające tempo wprowadzania nowych technologii, takie jak zasada wzajemnej zgodności w zakresie ochrony środowiska, mogą spowolnić wzrost eksportu i/lub przyspieszyć wzrost importu. Zakres ich wpływu będzie oczywiście zależał od surowości tych ograniczeń środowiskowych. Wydaje się prawdopodobne, że większy wpływ na wzrost wymiany handlowej będzie mieć zwiększenie popytu światowego oraz nowe lub rozszerzone dwustronne i wielostronne porozumienia handlowe, niż zmiany zachodzące w ramach WPR.

## Literatura

1. Bredahl M.E., Meyers, W.H., Collins, K.J. (1979), The elasticity of foreign demand for U.S. agricultural products: the importance of the price transmission elasticity, *American Journal of Agricultural Economics* 61(1), s. 58-63.
2. Bureau J.C., Mahe, L.P. (2008), CAP reform beyond 2013: an idea for a longer view, *Notre Europe*: Brussels.
3. Commission of the European Communities (1988), Disharmonies in EC and U.S. Agricultural Policy Measures, ECSE-EEC-EAEC, Brussels.
4. EC (2011a), Commission staff working paper impact assessment Common Agricultural Policy towards 2020, Brussels, XXX SEC(2011), 1153.
5. EC (2011b), Impact assessment: Common Agricultural Policy towards 2020, Commission Staff Working Paper, SEC (2011), 1153.
6. EC (2012), Agriculture and climate change, EC: Brussels.
7. EC (2009), The role of European agriculture in climate change mitigation, Brussels, 23.7.2009. SEC(2009) 1093 final.
8. Euroactiv (2012), Efficacy of EU's 'green' CAP reform questioned, Accessed on 03/26/2012.
9. FAPRI-MU (2012a), FAPRI US Baseline Briefing Book, FAPRI-MU Report #01-12, March 2012.
10. FAPRI-MU (2012b), Impacts of selected provisions of the agriculture reform, Food and Jobs Act of 2012, FAPRI-MU Report #03-12 May 2012.
11. Meyers W.H., Helmar M., Hart, C., (1998), Modelling the outcomes of CAP reform, [w:] Ingersent K.A., Rayner A.J., Hine R.C. (red.): The reform of the Common Agricultural Policy, Macmillan Press, London.
12. OECD (2010), Evaluation of agricultural policy reforms in the European Union. OECD, TAD/CA/APM/WP(2010)26/FINAL.
13. Phipps T.T., Rossmiller G.E., Meyers W.H. (1990), Decoupling and related farm policy options, [w:] Allen, K.: *Agricultural Policy in a New Decade, Resources for the future*, Washington, DC, s. 101-123.
14. Summa H., (n.d.), Energy crops and the Common Agricultural Policy. EC, Brussels.
15. Westhoff P., Hayes D.J., Meyers, W.H., Helmar M.D. (1992), An analysis of the European Community Commission Plan for Common Agricultural Policy reform, [w:] Becker T., Gray R., Schmiz A. (red.), *Improving Agricultural Trade Performance Under the GATT*, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, s. 288-307.

### **3. WPR po 2013 r.: ocena propozycji Komisji dotyczących zmian I filara**

#### **3.1. Płatności bezpośrednie są najważniejszym wydatkiem budżetowym**

Unijne wydatki na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich stanowią znaczną część całości wydatków UE. Zgodnie z oficjalnymi danymi w 2011 r. udział ten wyniósł 55,269 mld EURO, co stanowiło 41% całości unijnych wydatków. W obecnej perspektywie finansowej najważniejszym wydatkiem budżetowym była pozycja „płatności bezpośrednie”, która w 2011 r. wyniosła 39,771 mld euro i stanowiła 72% całości wydatków na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. Pozycja ta powstała w 1993 r., po podjęciu przez Radę ds. rolnictwa w 1992 r. decyzji o obniżeniu cen interwencyjnych zbóż o ok. 33% i zmniejszeniu cen wsparcia nasion roślin oleistych. W 1992 r. powszechnie zgadzano się, że rolnicy powinni otrzymywać pełne rekompensaty strat w dochodach poniesionych wskutek cięć cen. Wspomniana pozycja budżetowa rosła z biegiem czasu, ponieważ instytucjonalne ceny innych produktów zbożowych były obniżane ze względu na międzynarodowe naciski. Jednak utrata dochodu rolników, jaką spowodowały te dodatkowe cięcia cen, była rekompensowana dodatkowymi płatnościami bezpośrednimi tylko do pewnego stopnia. Dlatego też pierwsza grupa rolników doświadczyła lepszego traktowania niż pozostałe grupy.

#### **3.2. Płatności bezpośrednie były początkowo uzasadnione argumentem rekompensaty**

Choć zgadzano się, że należy zapewnić rolnikom rekompensatę, uważano powszechnie, że miała to być rekompensata za utratę dochodów wynikającą ze zmniejszonych cen instytucjonalnych oraz rekompensatę należy zmniejszać i z czasem wygasić. Znaczenie zmian cen rynkowych można pokazać na przykładzie pszenicy. Rysunek 1 przedstawia zmiany cen interwencyjnych i rynkowych pszenicy i odpowiednich płatności bezpośrednich. Oczywiście jest, że ceny rynkowe nie spadły tak bardzo, jak ceny interwencyjne, jednak te drugie zostały wykorzystane do obliczenia wartości liczbowej utraty dochodu. Ponadto w ostatnich latach ceny rynkowe były wręcz wyższe niż przed cięciami cenowymi. Prawdopodobne jest, że w najbliższych latach ceny pozostaną na wyż-

szym poziomie<sup>3</sup>. Co więcej, niezależnie od zmian w cenach rynkowych, płatności bezpośrednich nie można już uzasadniać koniecznością zapewnienia pomocy dostosowawczej. Ta część rolnictwa unijnego (stare państwa członkowskie), która ucierpiała z powodu obniżek cen, miała 20 lat na dostosowanie się do zmian, co jest wystarczającym okresem. Należy zauważyć, że duża część rolnictwa UE (nowe państwa członkowskie) nigdy nie została dotknięta cięciami cen. Wręcz przeciwnie, dzięki wejściu do UE rolnicy w nowych państwach członkowskich (10 nowych państw członkowskich w 2004 r. i dwa kolejne w 2007 r.) zasadniczo osiągnęli wyższe dochody.

### **3.3. Pierwotne uzasadnienie nie ma już racji bytu; Komisja przedstawiła nowe argumenty**

Można zatem zastanawiać się, dlaczego Komisja UE pragnie utrzymać system płatności bezpośrednich, mimo przedstawionych wyżej uwag. Oficjalne komunikaty pokazują wyraźnie, że Komisja próbuje sformułować nowe uzasadnienie. Niezwykle jest, że wnioski budżetowe na wydatki wynikające z tych nowych argumentów są niemal identyczne z rzeczywistymi wydatkami poniesionymi w przeszłości. Komisja najwyraźniej wie, że potrzebna jest dokładnie taka sama kwota – nawet jeśli ma być wykorzystana do innych celów. Komisja proponuje dwie części płatności:

- podstawowe wsparcie dochodu poprzez przyznanie podstawowych płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji, zapewniające jednolity poziom obowiązkowego wsparcia dla wszystkich rolników w państwach członkowskich (lub w regionie) w oparciu o uprawnienia, które mogą być przekazywane, aktywowane poprzez połączenie z kwalifikowalnymi gruntami rolnymi oraz spełnienie wymogów wzajemnej zgodności;
- obowiązkowy element „zazielenienia”, wspierający działania środowiskowe mające zastosowanie na całym terytorium UE.

Stwierdzono: „Konieczne dostosowania systemu płatności bezpośrednich odnoszą się do redystrybucji, przeprojektowania i lepszego ukierunkowania pomocy, w celu zwiększenia wartości i jakości wydatkowania środków. Panuje powszechna zgoda, że dystrybucja płatności bezpośrednich powinna zostać poddana przeglądowi oraz że powinna ona być zrozumiała dla podatnika. Kryteria powinny być zarówno gospodarcze – by spełnić podstawową funkcję płatno-

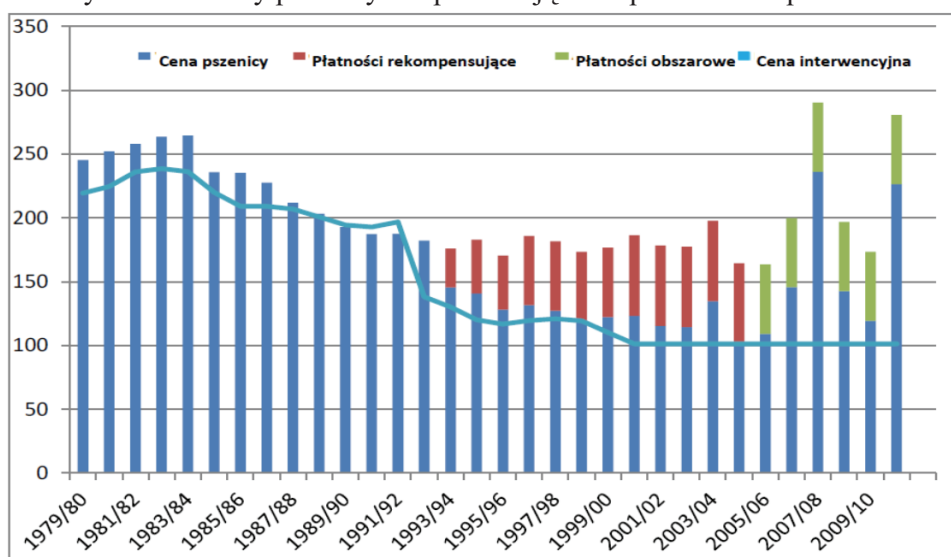
---

<sup>3</sup> Zob. prognozy OECD i FAO [OECD – FAO].

ści bezpośrednich, to jest funkcję wspierania dochodu, oraz środowiskowe – w celu wspierania dostarczania dóbr publicznych” [Komunikat Komisji 2010].

Wypowiedź ta wyraźnie potwierdza podejrzenie, że zmiany nie dokonano przede wszystkim w oparciu o diagnozę obecnej sytuacji, na skutek niedoskonałości rynku lub polityki. Komisja próbuje natomiast przekonać podatnika, że dokładnie taka sama kwota pieniędzy, która była wykorzystywana w jednym celu, jest konieczna do rozwiązania innego domniemanego problemu. Nowa koncepcja ma ponoć polepszyć właściwe określenie odbiorców wsparcia. Omówienie przedstawione poniżej ograniczone jest do argumentów dotyczących płatności podstawowych.

Rysunek 1. Ceny pszenicy i odpowiadające im płatności bezpośrednie



Źródło: [Komisja UE].

### 3.4. Argumenty dotyczące płatności podstawowych są sprzeczne ze wsparciem socjalnym w państwach członkowskich

Komisja argumentuje, że dochody rolników są średnio niższe niż przeciętne dochody w innych sektorach (zob. rysunek 2 i 3) i z tego wynika konieczność zapewnienia wsparcia dla dochodów. Podatnik – dysponujący nawet niewielką wiedzą ekonomiczną – może zadać następujące pytania:

- Czy zadaniem UE jest zapewnianie wsparcia dochodów w konkretnych sektorach?

- Czy proponowane instrumenty polityki unijnej są spójne z krajową polityką społeczną?
- Czy porównanie średnich dochodów jest wystarczające do stwierdzenia konieczności wsparcia socjalnego?
- Czy dostępne są odpowiednie dane dla projektowania wydajnych instrumentów polityki?

### 3.5. Czy zapewnianie wsparcia dochodów w konkretnych sektorach jest zadaniem UE?

Ani Traktat Rzymski ani żadne późniejsze traktaty nie wspominają, by UE miała obowiązek zapewniania wsparcia dochodów rolników. W traktatach wymienia się tylko – jako dwa pierwsze – następujące cele: „Celami wspólnej polityki rolnej są:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej,
- zapewnienie **w ten sposób** [podkreślenie autora] odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie [Traktat Rzymski, art. 39].

Należy zauważyć, że zgodnie z traktatem, obowiązkiem UE jest przede wszystkim przyczynianie się do większej produktywności rolnictwa, a wzrost produktywności powinien zapewnić uczciwy poziom życia. Różnicę w ważności tych twierdzeń podkreślają słowa „w ten sposób”. Jak widać, traktaty nie sugerują, że UE powinna być odpowiedzialna za zapewnienie rolnikom „podstawowego dochodu”.

Wydaje się wręcz dziwne, że Wspólnota miałaby być odpowiedzialna za zapewnienie odpowiednich dochodów w konkretnym sektorze w państwach członkowskich. Polityka zapewniania minimalnego (podstawowego) dochodu jest w oczywisty sposób elementem polityki społecznej, zaś polityka społeczna jest zasadniczo obszarem odpowiedzialności państw członkowskich, a nie UE. Tym niemniej Komisja UE przedstawia rekomendacje wdrażania środków socjalnych na poziomie UE. **Propozycja taka nie jest zgodna z zasadą pomocniczości.**

Należy również zauważyć, że proponowane płatności spowodują zmiany strukturalne i wzrost produktywności, w porównaniu z sytuacją braku występowania jakichkolwiek płatności. Producenci marginalni, tzn. ci, którzy wycofują się z produkcji, jeśli dochody spadają, zostaną w sektorze produkcyjnym dłużej, co doprowadzi do niewydajnego wykorzystywania zasobów. Ukryty brak wydajności przy wykorzystywaniu zasobów w sektorze rolnictwa zostanie utrzymany.

### **3.6. Czy proponowane unijne środki strategiczne są spójne z krajową polityką społeczną?**

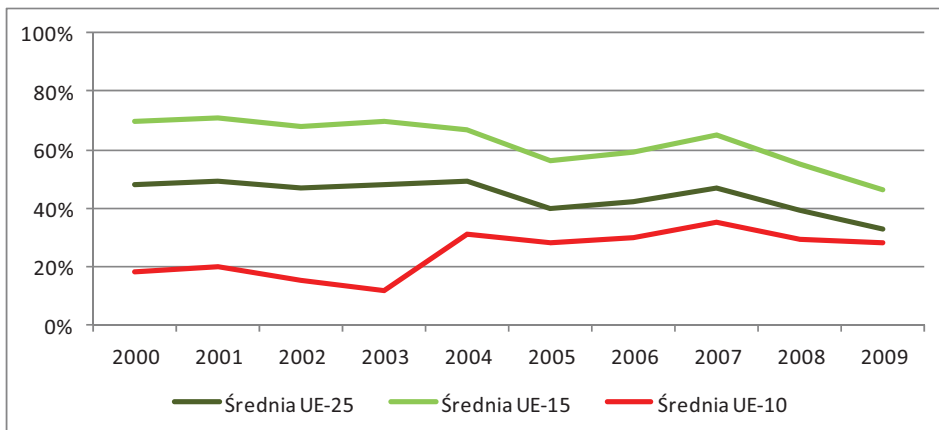
Poszczególne państwa członkowskie UE stworzyły polityki bezpieczeństwa socjalnego. Nie zapewniają one wsparcia dla konkretnych sektorów, tylko dla osób dotkniętych ubóstwem. Osoby ubiegające się o pomoc socjalną muszą zasadniczo przedstawić informacje na temat dochodów swojego gospodarstwa domowego oraz – dodatkowo – wartości posiadanego przez siebie majątku. Wnioskodawcy posiadający majątek, który może zostać sprzedany, nie są uznawani za ubogich. UE proponuje całkiem nowe kryterium dla pomocy socjalnej. Wszyscy rolnicy kwalifikują się do otrzymywania płatności bezpośrednich, niezależnie od osiąganych dochodów. Ponieważ płatności związane są z obszarem uprawianym przez danego rolnika, właściciele dużych majątków są uprawnieni do otrzymywania wyższych płatności niż rolnicy uprawiający mniejsze obszary. W ten sposób płatności podstawowe zwiększają nierówności w sektorze rolnictwa. Co więcej, niektóre gospodarstwa są zarządzane przez podmioty prawne. Nawet takie podmioty kwalifikowałyby się do podstawowych płatności bezpośrednich. Warto wiedzieć, że średnia płatność dla podmiotu prawnego wyniosła 385 000 euro. Gdzie na świecie podmioty prawne kwalifikują się do płatności socjalnych? UE wydaje się być tu wyjątkiem. Taki środek polityki rolnej nie jest w ogóle ukierunkowany i jest sprzeczny z krajowymi instrumentami polityki społecznej.

### **3.7. Czy potrzebę wsparcia socjalnego można uzasadnić porównaniem średnich dochodów?**

Absurdalne jest uzasadnianie płatności podstawowych wspierających dochód porównaniem średnich dochodów w poszczególnych sektorach gospodarki; absurdalne jest również wspieranie rolników, którzy w społeczeństwach państw członkowskich uważani są za dobrze sytuowanych. Wiadomo, że dochody gospodarstw w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane, a zróżnicowanie to jest jeszcze większe w UE jako całości. Dziwnym rozwiązaniem jest uzasadnianie podstawowego wsparcia dochodu w drodze porównania średnich dochodów. Gdyby kryterium to zastosowano do populacji w jakimś kraju, połowa mieszkańców kwalifikowałaby się do płatności podstawowych, ponieważ ich dochody byłyby niższe niż średni dochód w danym kraju.

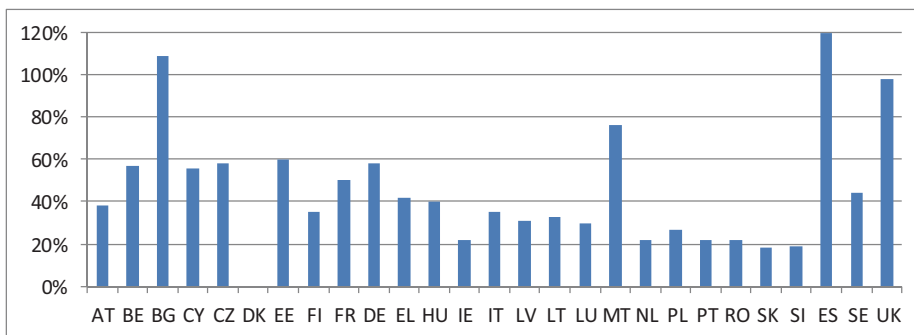


Rysunek 2. Ewolucja dochodu w rolnictwie jako odsetka średniego dochodu w gospodarce



Źródło: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap.../graph 3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap.../graph 3_en.pdf).

Rysunek 3. Dochód w rolnictwie jako odsetek przeciętnego dochodu w gospodarce w poszczególnych państwach członkowskich (2008-2009)



Źródło: [http://ec.europa.eu/agriculture/public/app-briefs/01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/public/app-briefs/01_en.pdf).

### 3.8. Propozycja wprowadzenia płatności podstawowych jest sprzeczna z propozycją ujednoczenia płatności w państwach członkowskich UE

Komisja zaproponowała stopniowe ujednoczanie płatności bezpośrednich w państwach członkowskich UE. Propozycja ta jest sprzeczna z uzasadnieniami przedstawionymi w odniesieniu do podstawowych płatności bezpośrednich. Jeśli – zgodnie z argumentacją Komisji – płatności te miałyby zapewnić minimum dochodu dla rolników, kwoty im przekazane w poszczególnych krajach powinny być zróżnicowane, ponieważ odmienne są także ogólne poziomy dochodów i pomocy socjalnej. Możliwe jest nawet, że konieczne będzie wydanie kwot

większych niż obecnie dostępne na podstawowe wsparcie dochodu w starych państwach członkowskich, ponieważ różnica pomiędzy przeciętnymi dochodami a dochodami rolników, może okazać się większa w starych niż w nowych państwach członkowskich. Komisja nie przedstawia jednak żadnych danych. Dlatego też **podstawowe wsparcie dochodu stoi w sprzeczności ze stopniowym ujednoczaniem płatności podstawowych w państwach członkowskich.**

### **3.9. Czy posiadamy informacje na temat całkowitego dochodu z pracy ludności rolniczej w porównaniu z dochodem z pracy osób pracujących w innych sektorach gospodarki?**

Komisja przedstawiła porównanie średnich dochodów w rolnictwie ze średnimi dochodami w innych sektorach (zob. rysunek 2 i 3). Porównania takie są jednak bardzo mylące. Po pierwsze, nie posiadamy dokładnych informacji na temat dochodów z pracy w rolnictwie, ponieważ większość rolników nie musi składać deklaracji podatkowych<sup>4</sup>. Na poziomie UE dysponujemy tylko informacjami na temat rolniczej wartości dodanej, w tym dochodu ze wszystkich czynników produkcji, tj. pracy, kapitału i ziemi. EUROSTAT określa wartość dodaną na jednostkę pracy jako dochód z pracy. Jednakże nie cały dochód uzyskany z czynników produkcji przechodzi do gospodarstw rolnych. Dzierżawcy mogą płacić za dzierżawę osobom niebędącym rolnikami, rolnicy mogą płacić odsetki osobom niebędącym rolnikami. W wyniku takiego obliczania dochodu można uzyskać niski dochód z pracy, a jednak dane gospodarstwo może być w dobrej sytuacji ze względu na dochody z kapitału i ziemi, wykorzystywanych poza sektorem rolnym. Dlatego też tak obliczony dochód nie jest wiarygodną informacją na temat dochodów rolników, ani na temat konieczności zapewnienia pomocy finansowej ocenianej z perspektywy całości społeczeństwa. Należy tu dodać, że nawet dokładne dane na temat dochodów rolników nie dają informacji na temat standardów życia rolników w porównaniu z resztą społeczeństwa. Rolnicy płacą niższe podatki od takich samych kwot nominalnych dochodów. Ponadto zazwyczaj są właścicielami domów i nie muszą płacić czynszów. Dodatkowo wielu z nich posiada ziemię i kapitał. Dlatego też większość rolników ze względu na swoje dochody i wartość posiadanego przez siebie majątku nie kwalifikuje się do grupy odbiorców pomocy socjalnej w swoich państwach. Jest to dziwna sytuacja: jeśli propozycja Komisji zostanie przyjęta, osoby, które nie kwalifikują się do otrzymywania pomocy socjalnej w swoich państwach, będą kwalifikowa-

---

<sup>4</sup> Agra Europe, wydanie niemieckie z 12 marca 2012 r., informuje, że niemieckie rozporządzenie zwalniające rolników o konkretnej wielkości gospodarstwa rolnego z obowiązku przedkładania zwrotu podatku zostanie poddane ponownej ocenie.

ły się do otrzymywania podstawowego wsparcia dochodu od UE. Czy tak powinno być? Czy można to zaakceptować?

### **3.10. Czy posiadamy informacje na temat nakładów pracy w rolnictwie?**

Obliczanie dochodu na jednostkę pracy prowadzone przez EUROSTAT i zaakceptowane przez Komisję w celu uzasadnienia argumentacji tej ostatniej, powoduje powstanie dodatkowych problemów. EUROSTAT podaje informacje na temat wartości dodanej w cenach czynników produkcji i w nakładach pracy w rolnictwie. Nakłady pracy mierzy się w jednostkach pracy, agregując pracę w niepełnym wymiarze czasu i pracę sezonową do ekwiwalentów pełnego czasu pracy<sup>5</sup>. Nawet gdyby EUROSTAT miał w miarę dokładne informacje na temat wartości dodanej w rolnictwie, to nie posiada on dokładnych informacji na temat rzeczywistej siły roboczej i tej części siły roboczej, której dochody pochodzą wyłącznie z rolnictwa. Wiadomo, że w niektórych państwach obserwuje się duży udział rolnictwa realizowanego w niepełnym wymiarze czasu; dlatego też informacje na temat dochodów z pracy na zatrudnioną osobę są bardzo mylące. Przeanalizujmy na przykład przypadek pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu poza gospodarstwem rolnym i posiadającego małe gospodarstwo, w którym pracuje jego żona. On może osiągać wysoki dochód, ale ona może osiągać niski dochód, choć wyższy niż koszty alternatywne rolników pracujących w niepełnym wymiarze godzin, którzy przez jedną trzecią swojego czasu pracują w gospodarstwie. Zgodnie z metodologią EUROSTAT-u dochód męża jest pomijany, a dochód osiągany przez żonę jest mnożony przez jedną trzecią. Dlatego też zgodnie z tą metodologią żona uzyskuje dochód poniżej poziomu dochodu osiąganego w innych sektorach. Oczywiście tak pozyskana informacja nie odzwierciedla prawdziwego standardu życia tej rodziny, nie mówiąc już o tym, że takie gospodarstwo domowe nie kwalifikowałoby się do uzyskiwania pomocy socjalnej w żadnym państwie członkowskim UE.

Ponadto mylące jest porównywanie średniego dochodu jeśli wariancja dochodów w porównywanych sektorach jest bardzo wysoka – tak jak w przypadku rolnictwa. Zgodnie z danymi przedstawianymi przez Komisję 20% rolników w UE otrzymuje 80% obecnych płatności bezpośrednich. Wewnętrzne dysproporcje są oczywiście bardzo duże. Jak Komisja może proponować wypłacanie świadczeń podstawowego wsparcia dochodu wszystkim rolnikom, jeśli część z nich – nawet spora – osiąga dochody znacznie wyższe niż dochody przeciętnych członków naszych społeczeństw? Należy pamiętać, że płatności te są fi-

---

<sup>5</sup> Zastosowanie jednostek pracy jest uzasadnione w przypadku konieczności uzyskania informacji na temat produktywności.

nansowane przez zwykłych podatników. Komisja twierdzi, że WPR powinna być bardziej ukierunkowana niż do tej pory. Nowa propozycja jest sprzeczna z tym celem.

### **3.11. Płatności bezpośrednie a stabilność finansowa gospodarstw rolnych**

Udział płatności bezpośrednich w dochodzie gospodarstw rolnych jest w niektórych państwach znaczący. W Raporcie na temat rolnictwa Niemiec podkreśla się, że udział płatności bezpośrednich w dochodach gospodarstw rolnych (zyskach i wypłacanych wynagrodzeniach) w latach 2009-2010 wyniósł 85,2%. W oparciu o te dane decydenci i parlamentarzyści argumentują, że większość gospodarstw zbankrutowałaby, gdyby nie otrzymywały płatności. Uważają więc, że płatności zapewniają stabilność gospodarstw rolnych. Wniosek ten nie jest jednak uzasadniony. Wyliczenia udziału są mylące. Zakłada się, że bez płatności dochód gospodarstw wyniósłby zaledwie 14,8%. Zupełnie pomija się przy tym dużą różnicę pomiędzy kwotą wypłacaną odbiorcom a kwotą przekazywaną rzeczywistym beneficjentom. Doskonale wiadomo, że duża część płatności – głównie dlatego, że są one powiązane z gruntami rolnymi – zwiększa ceny dzierżawy gruntów i jest przekazywana ich właścicielom. Dlatego też duży udział płatności prowadzi do wyższych wydatków gospodarstw rolnych. Znaczenie transferu płatności do właścicieli gruntów można wykazać na przykładzie gospodarstw produkujących paszę w Niemczech w latach 2009-2010. Udział płatności bezpośrednich w dochodach gospodarstw (zyskach i wypłacanych wynagrodzeniach) wyniósł 126,6%. Udział może być wyższy niż 100% tylko jeśli część płatności przekazywana była od odbiorców do beneficjentów (właścicieli). Dlatego też wyciąganie wniosków na temat rentowności lub stabilności finansowej gospodarstwa rolnego w oparciu o udział płatności w dochodach nie jest właściwe. Średni udział gruntów dzierżawionych w całości gruntów rolnych wynosi 50%, ale pomiędzy poszczególnymi państwami występują znaczące różnice (zob. tabela 1); jest on zasadniczo wyższy w większych gospodarstwach z zatrudnieniem w pełnym wymiarze czasu niż w mniejszych gospodarstwach z zatrudnieniem w niepełnym wymiarze czasu, i rośnie z czasem wraz ze wzrostem wielkości gospodarstwa. Ceny dzierżawy wzrosły znacząco od momentu wprowadzenia systemu płatności bezpośrednich [D'Artis Kancs i Swinnen 2010].

Tabela 1. Państwa członkowskie UE według udziału gruntów dzierżawionych w 2007 r.

Udział dzierżawionych gruntów	Państwo UE
15-30%	Irlandia (16,5%); Polska (27,5%); Dania (28,3%)
30-45%	Austria (31%); Słowenia (31,8%); Portugalia (31,8%); Hiszpania (33,6%); Finlandia (34,8%); Włochy (38,8%); Holandia (40,3%); Rumunia (41,5%); <b>Wielka Brytania (42,6%)</b> ; Grecja (43%); Łotwa (44,6%)
45-60%	Luksemburg (50,7%); <b>UE (52,5%)</b> ; Szwecja (53,4%); Estonia (59,8%)
60-75%	Litwa (60,1%); Cypr (64%); Węgry (67,2%); <b>Niemcy (70,5%)</b> ; Belgia (74,1%)
75-90%	Malta (81,2%); <b>Francja (84,5%)</b> ; Czechy (87,9%); Bułgaria (89%)
ponad 90%	Słowacja (96,3%)

Źródło: [Štřeleček, Lososová, Zdeněk 2011].

### 3.12. Czy WPR jest zbyt kosztowna?

Komisja UE udziela wyraźnej odpowiedzi na to pytanie. „Nie, wydatki na WPR na poziomie UE stanowią niewielką część PKB. WPR jest jedyną polityką ponadnarodową i generuje dużą wartość w zamian za wydane na nią kwoty. To czy dana polityka jest zbyt kosztowna, czy nie, zależy od ukierunkowania jej instrumentów; im gorzej się je ukierunkuje, tym mniej są wydajne. Polityka jest dobrze ukierunkowana jeśli pozwala uzdrowić niedoskonałość rynku lub polityki lepiej niż inne narzędzie. Jeśli pierwotne uzasadnienie dla zastosowania polityki staje się nieaktualne, jej kontynuacja w takim samym kształcie staje się zbyt kosztowna. Panuje powszechna zgoda, że kontynuacji obecnego systemu płatności bezpośrednich nie można uzasadnić pierwotnymi argumentami. Dlatego też polityka ta jest zbyt kosztowna. Nowe argumenty za zmianą płatności bezpośrednich wspierających dochód na płatności bezpośredniego podstawowego wsparcia dochodu pokazują, że: a) nie ma uzasadnienia dla takiego środka i b) uzasadnienie przedstawione przez Komisję UE oparte jest na niewystarczających informacjach.

### 3.13. Podsumowanie

Propozycja Komisji, by wprowadzić zmiany w płatnościach bezpośrednich, oparta jest na opinii, że konieczne jest nowe uzasadnienie tych płatności. Nowe uzasadnienie płatności bezpośrednich zaproponowane przez Komisję nie jest przekonujące. Instrument ten nie przyczyniłby się do oficjalnie określonych w Traktacie Rzymskim celów związanych z rolnictwem, które to nie uległy zmianie; wręcz przeciwnie, skutki nowych płatności powstrzymałyby wzrost produktywności, wspomnianej w traktacie jako pierwszy z jego celów.

Komisja uzasadnia proponowane płatności podstawowe wspierające dochód koniecznością zabezpieczenia minimalnego dochodu. Stąd instrument ten mógłby być częścią polityki społecznej. Jednakże do tej pory to państwa członkowskie były odpowiedzialne za politykę społeczną. Wprowadzenie tego instrumentu nie byłoby więc zgodne z zasadą pomocniczości.

Byłoby to również w rażącej sprzeczności do zasad polityki społecznej w państwach członkowskich. Polityka społeczna oparta jest zasadniczo na informacjach na temat dochodów gospodarstwa domowego, uwzględnia również wartość posiadanego majątku. Z kolei propozycja Komisji przewiduje zapewnianie podstawowego wsparcia wszystkim rolnikom, niezależnie od ich rzeczywistych dochodów i poziomu zamożności. Ponieważ proponuje się, by przekazywane środki były powiązane z obszarem użytkowanym przez poszczególne gospodarstwa, środki uzyskiwane przez zamożnych rolników byłyby wyższe od tych przekazywanych rolnikom posiadającym mniej gruntów rolnych. Wewnętrzne dysproporcje w rolnictwie byłyby wyższe niż obecnie.

Nowe uzasadnienie przedstawione przez Komisję jest oparte na porównaniu przeciętnego dochodu z pracy w rolnictwie z dochodem z pracy w całej gospodarce lub w innych sektorach. Wykorzystanie takiego porównania do uzasadnienia transferów finansowych umotywowanych socjalnie jest nieakceptowalne. Tego rodzaju polityka musi być oparta na informacjach dotyczących dochodu gospodarstwa domowego. Ponadto brakuje dokładnych informacji na temat dochodów z pracy rolników w państwach członkowskich. Co więcej, Komisja nie dysponuje rzeczywistymi informacjami na temat dochodów z pracy rolników pracujących w pełnym wymiarze czasu w UE. Podsumowując, obecna propozycja Komisji nie może zostać zaakceptowana.

## Literatura

1. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung (2011), BMELV, Bonn.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2010), The CAP after 2013: an assessment of the Commission's proposals for changing Pillar I, Brussels, s. 8.
3. D'Artis Kancs P.C., Swinnen J. (2011), EU Land Markets and the Common Agricultural Policy, Centre for European Policy Studies, Brussels. European Commission (2011), Is the CAP an expensive policy?, Section 5 [in:] European Commission, The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation, Agricultural Policy Perspective Briefs, Brief no. 1. January 2011, Brussels, s. 10.
4. Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen auf dem Prüfstand, (2012), Agra Europe, Germany, March 12, s. 33.
5. Koester U. (2012), The CAP in disarray: EU Commission proposes basic direct payments to EU farmers, Intereconomics - Review of European Economic Policy, Newsletter, tom 47, <http://www.intereconomics.eu>.
6. OECD – FAO (2011), Agricultural Outlook 2011-2020, Rome and Paris.
7. Střeleček F., Losová J., Zdeněk R. (2011), Farm land rent in the European Union, Acta univ. agric. et silvic, Mendel. Brun., LIX, nr 4, s. 310.
8. Traktat Rzymski, artykuł 39.
9. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap.../graph\\_3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap.../graph_3_en.pdf).
10. [http://ec.europa.eu/agriculture/public/app-briefs/01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/public/app-briefs/01_en.pdf).

## **4. Zmienność cen i ryzyko cenowe na rynkach rolno-żywnościowych a przyszły kształt Wspólnej Polityki Rolnej**

### **4.1. Wprowadzenie**

Zmienność cen surowców rolnych stała się ostatnio przedmiotem rosnącego zainteresowania opinii publicznej na całym świecie, ze względu na jej ewentualny negatywny wpływ zarówno na sytuację producentów jak i konsumentów żywności [Bank Światowy 2007, Bank Światowy 2009, Prakash 2011]. Mający miejsce w 2008 roku skokowy wzrost cen głównych surowców rolnych takich, jak kukurydza, ryż i pszenica oraz ich relatywnie wysoki poziom po roku 2009 stał się motywacją do przeprowadzenia wielu badań mających głównie na celu ustalenie przyczyn tego zjawiska, np. Abbot i in. [2008], Dong i in. [2011], Cooke i Robles [2009], Ghosh [2010], Gilbert [2010a, 2010b], Mayer [2009], Mitchell [2008], von Ledebur i Schmitz [2009] oraz Wu [2011]. Jednak ze względu na kompleksowość zmian czynników warunkujących kształtowanie się popytu i podaży, identyfikacja przyczyn rosnącej zmienności cenowej surowców rolnych nie jest łatwa. Jak wynika z niektórych badań FAPRI i IFPRI, a także z opracowania OECD-FAO „*Agricultural Outlook 2007-2017*”, zaobserwowane ostatnio trendy na międzynarodowych rynkach surowców rolnych powinny być postrzegane jako zmiana strukturalna, która przyczyni się do napięć rynkowych i najprawdopodobniej zwiększy wahania cen surowców w następnych 10-15 latach [Blein i Longo 2009].

Zgodnie z prezentowanymi w literaturze poglądami, czynnikami sprawczymi tych napięć, a co za tym idzie wywołującymi w konsekwencji wzrost zmienności cen surowców rolnych, są:

- oddziaływanie zmian klimatu na rolnictwo;
- wzrost światowej populacji i rosnąca urbanizacja;
- rosnący, coraz mniej elastyczny popyt na żywność;
- rosnący popyt na ziemię w krajach rozwijających się;
- przenoszenie się zmienności cenowej z rynków energii na rynki surowców rolnych;



- niski stan i wolne tempo odtwarzania zapasów na poziomie gospodarstw domowych, regionów, krajów i międzynarodowym;
- kursy walut i ich wahania mające wpływ na krajowe ceny produktów;
- działania spekulacyjne związanych z zaangażowaniem inwestorów finansowych na rynkach towarowych;
- krótkowzroczne, publiczne polityki rolne w odpowiedzi na wzrost cen żywności (protekcjonizm, restrykcje handlowe itd.).

Argumenty uzasadniające pogląd, iż wzrost zmienności cen surowców rolnych powinien być uznany za fakt zdają się dominować [Komisja Europejska 2009], aczkolwiek niektórzy autorzy wskazują, że póki co dowody na to są raczej słabe [np. Gilbert i Morgan 2010]. Niezależnie od tego, jak słuszne jest założenie, że w najbliższej przyszłości na rynkach rolnych występować będzie podwyższona zmienność cen, coraz bardziej uwidaczniają się obawy o stabilność dochodów gospodarstw rolnych oraz cen żywności, co prowadzi do postulowania działań w ramach polityki publicznej. To z kolei rodzi pytanie o potencjalną rolę tego typu polityki w łagodzeniu negatywnych skutków zmienności cen rolnych. Chociaż nie ma konsensusu, co do akceptowalnego poziomu zmienności cen, to raczej nie kwestionuje się poglądu, że zmienność cen, której negatywnym skutkiem nie można zapobiec za pomocą obecnie dostępnych instrumentów zarządzania ryzykiem może zdestabilizować dochody gospodarstw rolnych, powstrzymać producentów przed inwestycjami lub optymalnym wykorzystaniem zasobów, a w efekcie doprowadzić do odpływu zasobów z rolnictwa [Schnepf 1999]. Mając na uwadze obecne debaty, szczególnie interesujący jest przyszły kształt WPR i jej ewentualny wpływ na zmienność cen rolno-żywnościowych oraz związane z tym ryzyko cenowe. W tym kontekście opracowanie ma celu:

- ilustrację historycznej zmienności cen na różnych poziomach i w różnych przedziałach czasowych służącą ustaleniu, czy rzeczywiście mamy do czynienia z nowym reżimem cenowym na rynkach produktów rolnych;
- krótkie naświetlenie zakładanych zmian w przyszłej WPR oraz podjęcie próby analizy potencjalnych interakcji pomiędzy przyszłą WPR a zmiennością cen produktów rolnych i żywnościowych, i związanym z tym ryzykiem cenowym na rynkach rolno-żywnościowych.

#### **4.2. Analiza i pomiar zmienności cen oraz ryzyka cenowego**

Podmioty rynkowe stale stają przed różnego rodzaju ryzykiem, takim jak: ryzyko biznesowe, ryzyko rynkowe, ryzyko inflacji, ryzyko stóp procentowych, ryzyko kredytowe, ryzyko związane z płynnością oraz ryzyko instrumentów po-

chodnych. W globalnie konkurencyjnym środowisku i natychmiastowej komunikacji ryzyko kulturowe i walutowe również zyskują na znaczeniu [Hirschey 2003]. W tym kontekście ryzyko cenowe jest nieodłączną częścią ryzyka rynkowego i staje się szczególnie ewidentne gdy mamy do czynienia ze zmiennością cen. Ogólnie rzecz biorąc, rosnąca zmienność cenowa przekłada się na większe prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka cenowego. Zatem odpowiedni pomiar zmienności cen oraz ocena powiązanego z nią ryzyka cenowego stają się bardzo istotne dla uczestników rynku zainteresowanych łagodzeniem negatywnych skutków zmian cen.

Odpowiedni pomiar zmienności cen może się również przyczynić do podejmowania właściwych decyzji w sferze polityki dotyczących potencjalnego wprowadzenia narzędzi stabilizacji cen surowców. Kiedy decyzje dotyczące instrumentów polityki oparte są na przeszacowanym lub niewłaściwie zmierzonym ryzyku, wdrażanie polityki mającej na celu ograniczenie zmienności lub wynikających z niej skutków może generować koszty przewyższające korzyści z tytułu takich działań. Zatem w tym kontekście odpowiedni pomiar zmienności cen nabiera istotnego znaczenia [Jordaan i in. 2007].

Do pomiaru zmienności cenowej i oszacowania powiązanego z nią ryzyka można wykorzystać różne podejścia. Chociaż brakuje zgody odnośnie najlepszego rozwiązania w zakresie pomiaru ryzyka i niepewności związanej ze zmianami cen, rozstrzygnięcia jakich należy dokonać w tym zakresie dotyczą decyzji w następujących obszarach [Moschini i Hennessy 2001, Moledina i in. 2003, Figiel i Hamulczuk 2010]:

- wykorzystanie w analizie poziomów cen lub stóp zwrotu (co stanowi podstawę mierzenia zmienności);
- oddzielenie, bądź nie, przewidywalnych i nieprzewidywalnych komponentów szeregów czasowych cen;
- rozróżnianie, bądź nie, negatywnych i pozytywnych ruchów cen;
- traktowanie zmienności jako ulegającej, bądź nieulegającej, zmianom w czasie.

Co do pierwszego problemu, to należy mieć świadomość, że obliczanie zmienności cen z użyciem poziomów cen ( $P_t$ ) oznacza, iż wszelkie wahania cen traktuje się jako oznaki niestabilności. To podejście jest nie do przyjęcia z wielu powodów, jednak najważniejszym jest fakt, iż w rzeczywistości nie możemy zakładać, że uczestnicy rynku nie mają żadnych oczekiwań co do cen (tj. zachowują się naiwnie). Tak więc, zamiast poziomu cen, jako podstawy oceny zmienności używa się indeksów o zmiennej podstawie. W praktyce, z powodów numerycznych (agregacja i kwestie symetrii), wykorzystuje się przyrosty logarytmowanych wartości (tzw. stopy zwrotu). Logarytmiczne stopy zwrotu

w okresie  $t$  liczone są następująco:  $r_t = \ln(P_t/P_{t-1})$ , gdzie  $P_t$  oraz  $P_{t-1}$  są poziomami cen, odpowiednio w okresach  $t$  oraz  $t-1$ . Taka stopa zwrotu stanowi właściwą podstawę dalszych kroków analitycznych.

Drugą ważną kwestią jest założenie dotyczące przewidywalności zmian cen. Zasadne wydaje się założenie, że uczestnicy rynku potrafią rozróżnić regularne ruchy w kształtowaniu się cen takie jak sezonowość, czy trend. Innymi słowy, są oni w stanie, przynajmniej do pewnego stopnia, przewidywać zmiany cen na podstawie przeszłych wzorów i wiedzy *ex ante*. Zatem ruchy logarytmicznych stóp zwrotu (lub cen) mogą być zapisane jako:  $r_t = \text{komponent przewidywalny} + \text{komponent nieprzewidywalny}$ . W tej formule jedynie komponent stochastyczny (nieprzewidywalny) procesu cenowego stanowi podstawę pomiaru zmienności.

Dekompozycja szeregów czasowych i wyodrębnienie z nich przewidywalnych i nieprzewidywalnych komponentów może być dokonana za pomocą podejść ekonometrycznych (np. ARIMA, ARMAX, modele zgodne). Do przewidywalnych, przynajmniej do pewnego stopnia, komponentów szeregów czasowych należą trend, wahania cykliczne i sezonowe. Wszystkie z nich powinny zostać w pewien sposób ujęte w modelu, ponieważ brak wyodrębnienia przewidywalnych komponentów w szeregach czasowych cen (albo w szeregach logarytmicznych stóp zwrotu) może prowadzić do przeszacowania poziomu ryzyka cenowego.

Długookresowe zmiany cen w postaci trendu, nie mogą być traktowane jako przejawy ryzykownych sytuacji. Dzieje się tak, ponieważ uczestnicy rynku mają czas, by dostosować się do zmian określanych mianem technologicznych. Z statystycznego punktu widzenia, komponent trendu szeregu cen może być sklasyfikowany jako deterministyczny albo stochastyczny. Pierwszy reprezentuje wygładzoną linię (np. trend liniowy lub wykładniczy), drugi nie oznacza istnienia monotonicznie rosnącej lub malejącej funkcji, ale po prostu brak stałej wartości oczekiwanej. Zjawisko opisane przez trend stochastyczny może zmienić kierunek w losowy sposób. Usunięcie trendu stochastycznego danego szeregu czasowego odbywa się zasadniczo poprzez kalkulację logarytmicznych stóp zwrotu.

Komponent cykliczny (który jest do pewnego stopnia trendem stochastycznym) jest ujmowany poprzez opóźnione wartości szeregu cen lub jego logarytmicznych stóp zwrotu. Regularne fluktuacje w cyklu rocznym traktowane są jako sezonowość. Trudno jest sobie wyobrazić, że na przykład rolnicy nie mają pojęcia o istnieniu tego typu wahań. Sezonowość jest identyfikowana z wykorzystaniem deterministycznych zmiennych, tzw. zmiennych zerojedynkowych, bądź poprzez sezonowe parametry autoregresji i średniej ruchomej w modelach ARIMA [Engle 1982].

Niektórzy autorzy argumentują, że dla producentów rolnych ryzykowna sytuacja wiąże się jedynie ze spadkiem cen surowców. Z drugiej strony przetwórcy, dla których np. pszenica jest częścią kosztów produkcji, uznaliby wzrost tych cen za przejaw ryzyka. Przyjmując ten tok myślenia, tylko jeden rodzaj zwrotów (negatywny lub pozytywny) powinien być analizowany, by zmierzyć ryzyko cenowe. Jednak uczestnicy rynku zmieniają pozycję na rynku gotówkowym, co stanowi komplikację w odpowiednim ujęciu faktycznego ryzyka.

Kolejną ważną kwestią jest traktowanie zmienności cen jako stałej lub jako zmiennej w czasie (warunkowej). Obserwując kształtowanie się cen, często można zauważyć okresy większej i mniejszej zmienności. W szeregu czasowym stóp zwrotów dostrzegamy tzw. zgrupowania zmienności. Oznacza to po prostu, że po dużych zmianach cen następują zmiany o podobnym charakterze, to samo dotyczy się małych zmian. W takich przypadkach zamiast bezwarunkowego odchylenia standardowego (lub innych miar „przeciętnej” zmienności w całym okresie), należy używać miar nieparametrycznych lub parametrycznych, takich jak modele klasy GARCH [Bollerslev 1986].

Niniejsza analiza została przeprowadzona na podstawie logarytmicznych stóp zwrotu cen miesięcznych. Takie ujęcie jest uzasadnione ze względu na fakt, że analizowane szeregi czasowe cen charakteryzują się pierwiastkiem jednostkowym, który jest wskaźnikiem obecności trendu stochastycznego. Obliczony wskaźnik ruchu cen zakłada ulegającą zmianom w czasie (warunkową) zmienność opartą na logarytmicznych stopach zwrotu. Całkowita zmienność nie jest poddawana dekompozycji na przewidywalny i stochastyczny komponent, gdyż przeprowadzona analiza ma na celu porównanie zmienności cen w czasie w różnych okresach. Wyniki oparte na analizie komponentu stochastycznego mogłyby wykazać niższą zmienność w całym okresie (głównie ze względu na redukcję sezonowej zmienności, bo trend został wyeliminowany poprzez obliczenie przyrostów). Stąd też, dalsza transformacja danych nie miałaby istotnego znaczenia dla wyciągniętych wniosków.

Jedną z najprostszych miar warunkowej historycznej zmienności jest ruchome odchylenie standardowe. Opierając się na miesięcznych szeregach cen historyczna zmienność cen  $\sigma_t$  w okresie  $t$  obliczana na podstawie rocznego okna wygładzania może być mierzona następująco [Figiel i in. 2012]:

$$\sigma_t = \sqrt{\frac{1}{k-1} \cdot \sum_{i=k+1}^t (r_i - \bar{r}_{\in < i-k+1, i >})^2}$$

gdzie:

$k$  – długość średniej ruchomej,  $k=12$ ,

$r_t$  – logarytmiczna stopa zwrotu wykresu cen w okresie  $t$ ,  $t \in (2, 3 \dots n)$ ,

$\bar{r}$  – średnia logarytmicznych stóp zwrotu w ostatnich 12 miesiącach.

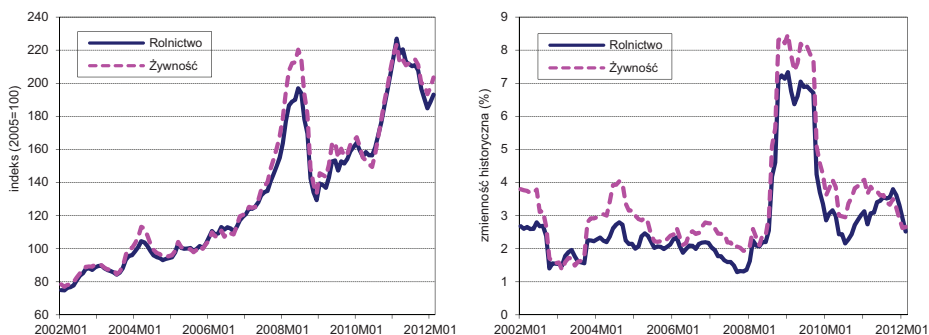
Zwykle decyzje rynkowe podejmowane są dla pewnego okresu. W rolnictwie (dla rolników) najczęściej zakładanym horyzontem decyzyjnym jest jeden rok (od decyzji o produkcji do momentu jej uzyskania). Mnożąc  $\sigma_t$  przez pierwiastek kwadratowy z długości tego okresu ( $T = 12$  miesięcy) otrzymujemy tzw. roczne odchylenie standardowe jako miarę spodziewanej zmienności cenowej w 12-miesięcznym horyzontie decyzyjnym:  $\sigma_T = \sqrt{12} * \sigma_t$ .

### 4.3. Historyczna zmienność światowych i polskich cen produktów rolnych i żywnościowych

W celu wizualizacji analizowanych ruchów cen ich historyczną zmienność przedstawiono na wykresach. Takie podejście, obok analizy statystycznej, może być również przydatne do identyfikacji różnych okresów historycznej zmienności cenowej.

Jak już wspomniano wcześniej, ostatnich kilka lat postrzeganych jest jako okres wzmożonej zmienności cenowej produktów rolnych na świecie. Biorąc pod uwagę ostatnie dziesięciolecie (od stycznia 2002 roku do lutego 2012 roku), można łatwo zauważyć nagłe wzrosty indeksów cen produktów rolnych i żywnościowych na świecie, a także rosnącą zmienność tych cen (rysunek 1).

Rysunek 1. Indeksy światowych cen rolnych i żywnościowych (2005=100) oraz ich historyczna roczna zmienność w latach 2002-2012,  $\sigma_T$  (%)

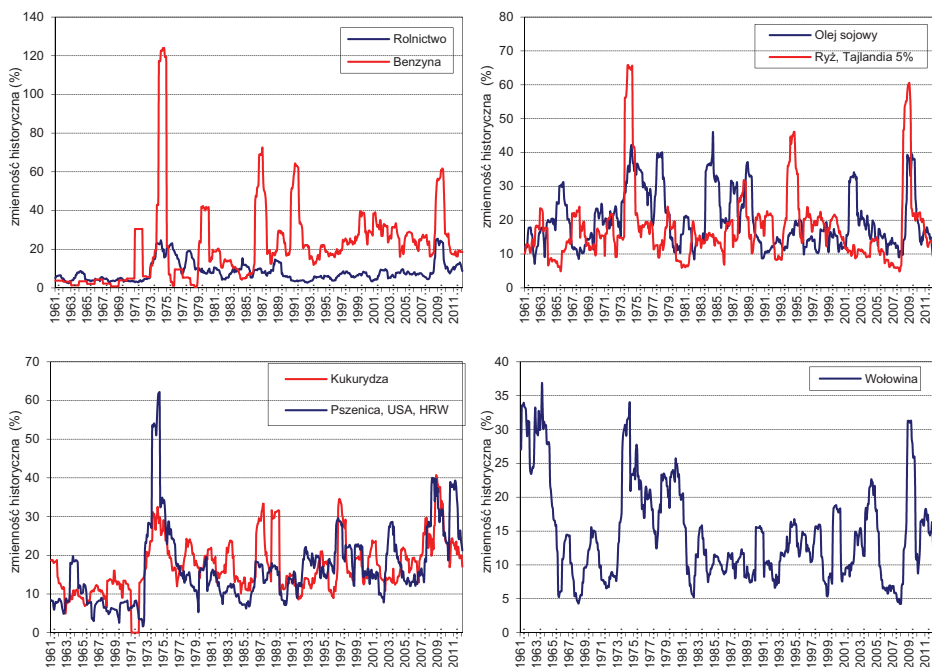


Źródło: Obliczenia własne na podstawie cen produktów podanych przez Bank Światowy.

W tym okresie ceny produktów rolno-spożywczych wzrosły ponad dwukrotnie. Równie wyraźny jest również dynamiczny wzrost ich zmienności, zwłaszcza w latach 2008-2009. Jednak, rozpatrując kształtowanie się cen surowców rolnych w dłuższej perspektywie, tj. w latach 1961-2011, można zauważyć, że ostatnio odnotowane wzrosty i powiązana z nimi zmienność nie są ani

bezprecedensowe, ani niezwykle (rysunek 2). Porównując zachowanie się cen surowców rolnych i paliw można również zauważyć, że te drugie cechuje znacznie większa zmienność. Tym niemniej, powtarzalność relatywnie wysokiej zmienności jest szczególnie widoczna w przypadku zbóż, nasion oleistych i ryżu, zaś w mniejszym stopniu w przypadku wołowiny.

Rysunek 2. Historyczna roczna zmienność światowych cen wybranych surowców w latach 1961-2011,  $\sigma_T$  (%)



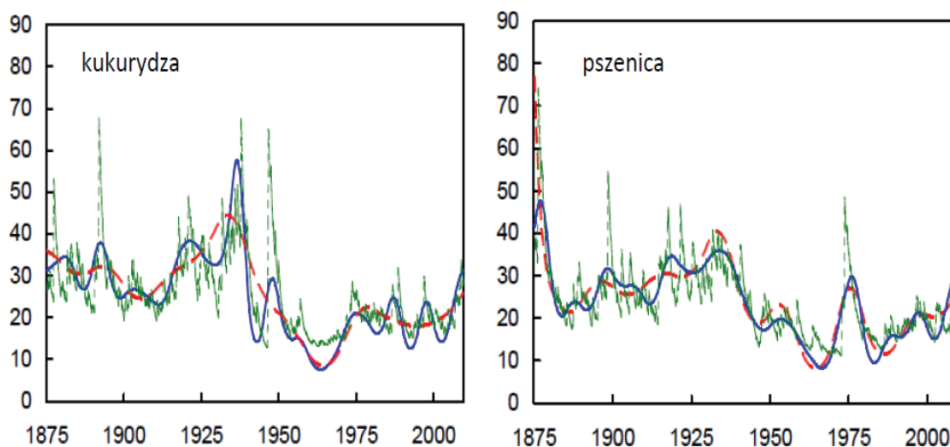
Źródło: Obliczenia własne na podstawie cen produktów podanych przez Bank Światowy.

Jeszcze bardziej interesujący obraz wyłania się gdy wahania cen kukurydzy i pszenicy rozpatrywane są poczynając od ostatniego ćwierćwiecza dziewiętnastego wieku (rysunek 3). Najwyraźniej przed 1950 rokiem zarówno poziom, jak i amplituda zmienności tych cen były wyższe, niż w latach późniejszych. Ponadto niestabilność cen obserwowana na tych rynkach wydaje się mieć charakter cykliczny.

Jeżeli chodzi o zmienność cen polskich produktów rolnych, główne najsurowiejsze się spostrzeżenie to, że jej poziom i zakres w latach 1991-2011 były porównywalne z analizowaną zmiennością odpowiadających im cen światowych (rysunek 4). Największą zmiennością cechowały się ceny pszenicy. Ceny produktów zwierzęcych charakteryzowały się mniejszą zmiennością. Jest to zrozu-

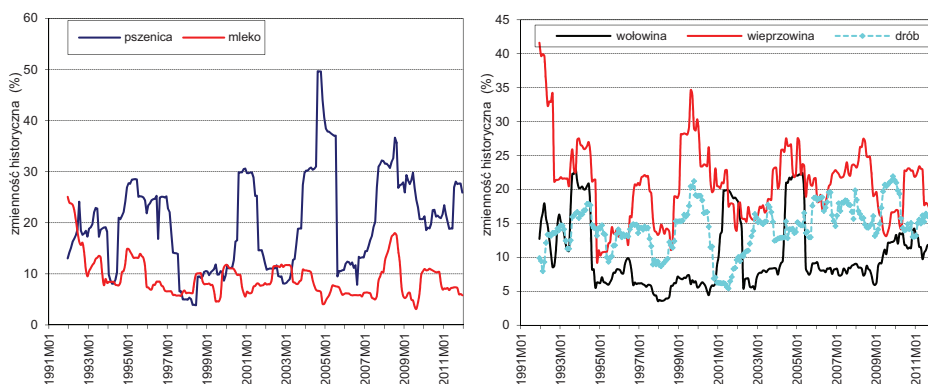
miały ze względu na fakt, że nie wszystkie zmiany cen pasz są w pełni transmi-  
towane, a zatem odzwierciedlane w poziomach cen produktów zwierzęcych.

Rysunek 3. Długookresowa historyczna roczna zmienność cen kukurydzy  
i pszenicy,  $\sigma_T$  (%)



Źródło: [Roache 2010].

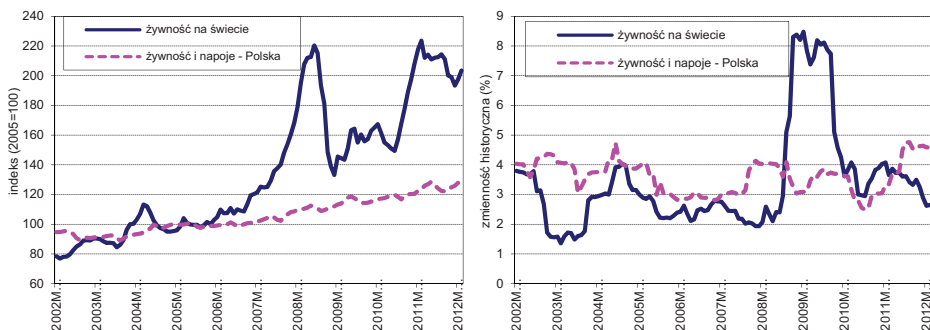
Rysunek 4. Historyczna roczna zmienność cen wybranych polskich produktów  
rolnych w latach 1991-2011,  $\sigma_T$  (%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Z rysunku 5 wynika, że w latach 2002-2011, w odróżnieniu od produktów  
rolnych, zarówno wzrost jak i zmienność polskich cen żywności były znacznie  
niższe niż światowych. W tym kontekście ryzyko związane ze zmiennością cen  
polskich produktów żywnościowych może być uznane za niższe, niż ryzyko  
odnoszące się do tych samych cen światowych.

Rysunek 5. Indeksy światowych cen żywności i polskich cen konsumenckich (2005=100) oraz ich historyczna roczna zmienność w latach 2002-2012,  $\sigma_T$  (%)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Banku Światowego i GUS.

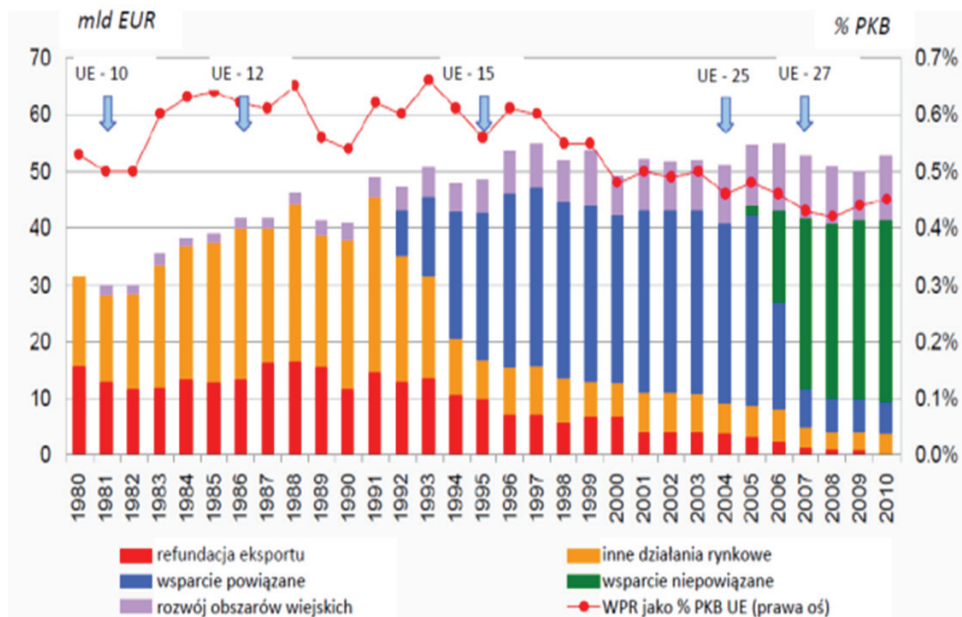
#### 4.4. WPR a zmienność cen

Ujmując skrótowo, pierwotne cele WPR były następujące: zwiększenie produktywności czynników wytwórczych wykorzystywanych w rolnictwie (głównie pracy), poprawa dochodów gospodarstw rolnych, stabilizacja rynków rolnych, zapewnienie dostępności produktów rolnych zgodnie z potrzebami społeczeństwa oraz zagwarantowanie rozsądnych cen dla konsumentów. Główne instrumenty wykorzystywane do osiągnięcia tych celów były oparte na interwencjach rynkowych i obejmowały ceny gwarantowane (interwencyjne), ceny progowe i ceny docelowe. Jednak wraz z upływem czasu WPR ulegała istotnej ewolucji w wyniku takich reform i zmian, jak reforma McSharry’ego z 1992 roku, wprowadzająca dopłaty bezpośrednie, Agenda 2000, Przegląd Śródkresowy z 2003 roku oraz ocena funkcjonowania WPR w 2008 roku (tzw. Health Check).

Zmiany WPR znalazły odzwierciedlenie w poziomie i strukturze wydatków ponoszonych na jej implementację (rysunek 6). W ostatnim trzydziestoleciu udział całkowitych kosztów WPR w unijnym PKB wykazywał tendencję spadkową. Co więcej, struktura budżetu WPR uległa fundamentalnym zmianom idącym w kierunku wyeliminowania wsparcia dla eksportu oraz drastycznej redukcji innych działań rynkowych, zastąpionych takimi narzędziami polityki, jak płatności bezpośrednie powiązane i niepowiązane z wielkością produkcji oraz programy rozwoju obszarów wiejskich.



Rysunek 6. Ewolucja wydatków na WPR (wg cen stałych z 2007 roku)



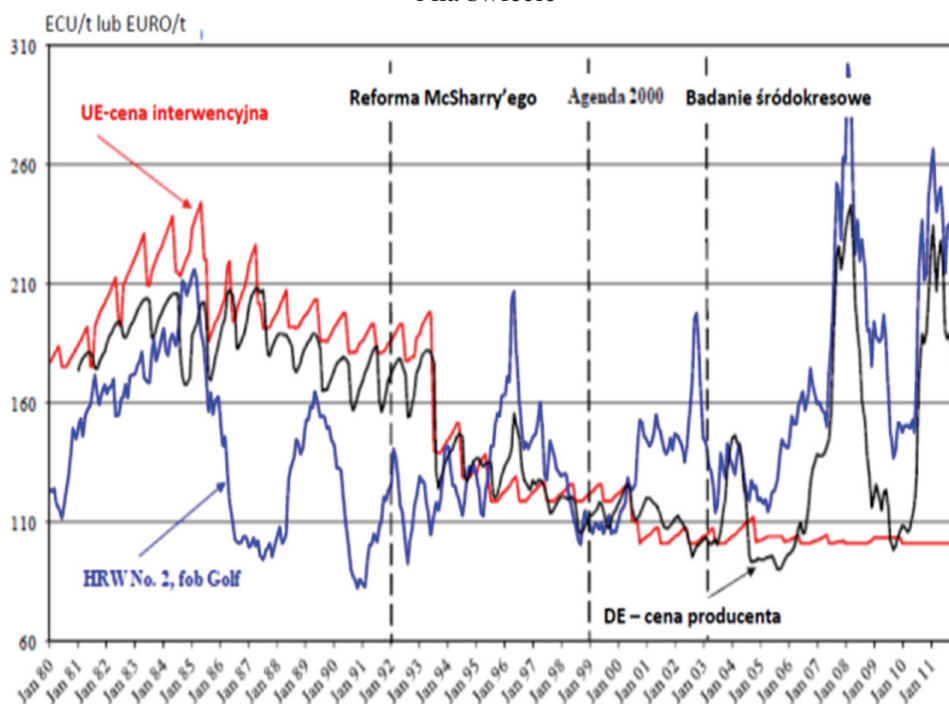
Źródło: Komisja Europejska.

Z powodu złożonej natury czynników mających wpływ na zmienność cenową i ryzyko cenowe na rynkach produktów rolno-spożywczych, niezwykle trudno jest oszacować wpływ zmian polityki na kształtowanie się cen rolnych i żywnościowych. Tym niemniej, interesujące naświetlenie tego problemu stanowi kształtowanie się cen pszenicy w Niemczech w latach 1980-2011 w porównaniu do poziomu cen interwencyjnych UE oraz eksportowych cen na rynkach światowych (rysunek 7).

Dość oczywistym jest to, że bardzo wysoka cena interwencyjna może spowodować wzrost cen na rynku krajowym ponad poziom cen na rynkach światowych. Taka sytuacja miała miejsce przed wdrożeniem reform McSharry'ego. Po tem, koincydencja między WPR a zmiennością cen krajowych wydaje się coraz mniej zauważalna, a ceny w UE zaczęły w końcu podążać za cenami na rynkach światowych. Stanowi to przykład, że polityka rolna może mieć istotny wpływ na kształtowanie się cen rolnych, zwłaszcza, gdy jest zorientowana na interwencjach rynkowych zaburzających swobodnie ustaloną równowagę rynkową [Anderson i Signe 2012]. Nie mniej jednak, w warunkach wysokiej zmienności cen, oczekiwania wobec polityki rolnej dotyczące rozwiązań zmierzających do ustabilizowania rynków produktów rolnych, a co za tym idzie dochodów gospodarstw, stają się coraz silniejsze wśród producentów i konsumentów, włączając

obawy o bezpieczeństwo żywnościowe. Jeżeli taka zmienność cen produktów rolnych będzie się nadal utrzymywać, interesującym pytaniem wartym odpowiedzi jest to, w jaki sposób przyszła WPR może wpłynąć na to zjawisko lub złagodzić jego niepożądane konsekwencje.

Rysunek 7. Reformy WPR a kształtowanie się cen pszenicy w Niemczech i na świecie



Źródło: [von Ledebur, Schmitz 2012].

Zakładana alokacja budżetu WPR na lata 2014-2020 jest następująca: płatności bezpośrednie – 72%, rozwój obszarów wiejskich – 24% oraz instrumenty rynkowe – 4%. Można zatem powiedzieć, że przyszła WPR będzie w dużym stopniu zgodna z profilem ostatnich wydatków, przy czym część przeznaczona na interwencje rynkowe będzie bardzo niewielka. Główne zmiany, chociaż nie radykalne, odnoszą się do takich modyfikacji narzędzi polityki jak:

- zazielenianie, modulacja i wprowadzenie pułapu płatności bezpośrednich;
- usunięcie lub przebudowa pewnych rodzajów wsparcia oraz wprowadzenie pakietu zarządzania ryzykiem (ubezpieczenia, fundusze powiernicze itd.) w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich;

- instrumenty zarządzania kryzysowego, w tym interwencje rynkowe w ramach części zwanej organizacją rynków.

Na podstawie wiedzy teoretycznej oraz doświadczeń z przeszłości związanych z obserwowanymi skutkami różnych rozwiązań w sferze polityki rolnej, można podjąć próbę oceny potencjalnego wpływu przyszłej WPR na zmienność cen produktów rolnych i żywnościowych. W odniesieniu do pierwszego rodzaju zmian, wydaje się, że nie należy oczekiwać ich istotnego wpływu na ceny rolne. Jednak, w zależności od światowego popytu na żywność, może pojawić się negatywny skutek, związany z ograniczeniem bodźców do intensyfikacji produkcji rolnej. Drugi rodzaj zmian może być uznany za neutralny w odniesieniu do zmienności cen, gdyż jest głównie nastawiony na wsparcie dochodowe, chociaż jego celem ma być łagodzenie negatywnych konsekwencji związanych z ryzykiem w rolnictwie, w tym ryzykiem cenowym. Wreszcie, trzeci rodzaj zmian wydaje się być również neutralny z pewnymi możliwościami łagodzenia negatywnych skutków nieprzewidzianych szoków cenowych. Podsumowując można stwierdzić, że alokacja z budżetu i proponowane zmiany WPR w latach 2014-2020 nie będą miały znaczącego wpływu na zmienność cen rolnych i związane z nią ryzyko cenowe na rynkach produktów rolnych i żywnościowych.

#### 4.5. Wnioski i rekomendacje

Historyczna zmienność cen surowców rolnych i produktów spożywczych ulega zmianom w czasie, a ostatnio wydaje się tylko nieznacznie uzależniona od polityki rolnej. Jest również mało prawdopodobne, aby „nowa WPR” wywierała istotny wpływ (będzie on neutralny lub nieznacznie negatywny) na zmienność cen produktów rolnych, ponieważ dominujące znaczenie dla kształtowania się cen mogą odgrywać inne czynniki. Do najbardziej prawdopodobnych, głównych sił sprawczych zmienności cen rolnych i żywnościowych oraz poziomu ryzyka cenowego należy zaliczyć:

- ceny surowców nierolniczych, zwłaszcza energii (zmienność jest pozytywnie skorelowana w różnych grupach surowców);
- zmienność kursów walutowych oraz stóp inflacji;
- zmieniający się światowy popyt na żywność.

W najlepszym razie narzędzia dostępne w ramach WPR 2014-2020 mogą przyczynić się do złagodzenia negatywnych skutków zmienności cen rolnych, lecz nie do zredukowania tej zmienności jako takiej. Na tej podstawie można sformułować przynajmniej dwie istotne rekomendacje dotyczące polityki. Po pierwsze, zasadnicze znaczenie dla ograniczenia zmienności cen rolnych ma zwiększenie przejrzystości rynku i usunięcie lub ograniczenie zaburzeń wywo-

łanych polityką, zwłaszcza w handlu międzynarodowym. Po drugie, w celu łagodzenia negatywnych skutków omawianej zmienności cen i towarzyszącego jej ryzyka cenowego na rynkach rolno-żywnościowych, za niezbędne należy uznać ustanowienie siatek bezpieczeństwa i wdrożenie strategii zarządzania ryzykiem.

## Literatura

1. Abbott P.C., Hurt C., Tyner W.E. (2008), What's driving food prices?, Oak Brook, IL: Farm Foundation.
2. Anderson K., Signe N. (2012), Trade Barrier Volatility and Agricultural Price Stabilization, *World Development* tom 40, nr 1, s. 36–48.
3. Blein R., Longo R. (2009), Food price volatility. How to help smallholder farmers manage risk and uncertainty, Discussion Paper for Round Table 1, Thirty-second session of IFAD's Governing Council, 18-19 February 2009, Palazzo dei Congressi, Piazzale J.F. Kennedy 5 (EURO), Rome.
4. Bollerslev T. (1986), Generalized Autoregressive Conditional Heteroscedasticity, *Journal of Econometrics*, nr 31, s. 307-327.
5. Cooke B., Robles M. (2009), Recent food price movements: a time series analysis, IFPRI Discussion Paper, 00942, Washington.
6. Dong F., Du X i Gould B. (2011), Milk Price Volatility and its Determinants, Paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting, Pittsburgh, Pennsylvania, July 24-26, 2011.
7. Engle R. (1982), Autoregressive Conditional Heteroscedasticity with Estimates of the Variance of UK Inflation, *Econometrica* no 50, s. 987-1008.
8. European Commission (2009) Historical price volatility, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Directorate L. Economic analysis, perspectives and evaluations, L.5. Agricultural trade policy analysis.
9. Figiel S., Hamulczuk M. (2010), Measuring Price Risk in Commodity Markets, *Olsztyn Economic Journal* nr 5(2), s. 380-394.
10. Figiel S., Hamulczuk M., Klimkowski C. (2012), Price volatility and accuracy of price risk measurement depending on methods and data aggregation: The case of wheat prices in the EU countries, Paper prepared for the 123rd EAAE Seminar, Dublin, February 23-24, 2012.
11. Ghosh J. (2010), Unnatural Coupling: Food and Global Finance, *Journal of Agrarian Change*, January, s. 72-76.
12. Gilbert C.L. (2010a), How to Understand High Food Prices, *Journal of Agricultural Economics* nr 61, s. 398-425.

13. Gilbert C.L. (2010b), Speculative influences on commodity futures prices 2006-08, UNCTAD Discussion Paper, nr. 197, Geneva.
14. Gilbert C.L., Morgan C. W. (2010), Food price volatility, *Phil. Trans. R. Soc. B* 365, s. 3023-3034.
15. Hirschey M. (2003), *Managerial Economics*, South-Western, Thomson Learning, s. 564-567.
16. Jordaan H, Grové B, Jooste A, Alemu ZG (2007), Measuring the Price Volatility of Certain Field Crops in South Africa using the ARCH/GARCH Approach, *Agrekon*, tom 46, nr 3, s. 306-322.
17. von Ledebur O., Schmitz J. (2012), Price volatility on the German Agricultural Markets, Paper prepared for the 123rd EAAE Seminar, Dublin.
18. Mayer J. (2009), The Growing Interdependence Between Financial and Commodity Markets, UNCTAD, Discussion Paper nr 195.
19. Mitchell D. (2008), A note on rising food prices, Policy Research Working Paper 4682. Washington, DC: World Bank, Development Prospects Group.
20. Moledina A.A., Roe T.L., Shane M. (2004), Measurement of commodity price volatility and the welfare consequences of eliminating volatility, Paper Presented at the AAEA Annual meeting on August 1-4, 2004, Denver.
21. Moschini G., Hennessy D.A. (2001), Uncertainty, Risk Aversion, and Risk Management for Agricultural Producers, [w:] Gardner B. and Rausser G. (red.) *Handbook of Agricultural Economics*, tom 1, Elsevier Science B.V., s. 88-153.
22. Prakash A. (2011), Safeguarding food security in volatile global markets. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, s. 3-23.
23. Roache S.K. (2010), What Explains the Rise in Food Price Volatility. IMF, WP/10/129.
24. Schnepf R. (1999), Assessing Agricultural Commodity Price Variability, *Agricultural Outlook*, October 16-21, Economic Research Service/USDA.
25. World Bank (2007), *World Development Report 2008: agriculture for development*, Washington, DC.
26. World Bank (2009), *World development report 2010: development and climate change*, Washington, DC.
27. Wu F. (2011), Testing for Volatility Changes in Grain Markets, Selected paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting, Pittsburgh, Pennsylvania, July 24-26, 2011.

## **5. Czy Wspólna Polityka Rolna jest jeszcze wspólna? Skutki realokacji płatności bezpośrednich dla państw członkowskich**

### **5.1. Wprowadzenie**

Kolejne reformy pięćdziesięcioletniej już WPR sprawiają wrażenie, że polityka ta ulega istotnym zmianom. Za podstawowe uważa się przeniesienie nacisku ze wsparcia rynków rolnych na bezpośrednie wsparcie rolników, a następnie oddzielenie płatności bezpośrednich od produkcji. Ale tak jak wiele lat temu instrumenty wsparcia rynków dominowały i obciążały znacząco budżet unijny, tak podobnie dzieje się z płatnościami bezpośrednimi, których udział w budżecie wynosi obecnie 84%<sup>6</sup>. Zmiana stosowanego instrumentarium umożliwiła kontynuację faktycznych celów realizowanych w ramach WPR, tj. wsparcie z budżetu unijnego najbogatszych regionów i gospodarstw, a także posiadaczy użytków rolnych, którzy są beneficjentami środków publicznych bez specjalnych zobowiązań.

Unijna polityka rolna, choć należy do najstarszych polityk wspólnotowych, w coraz mniejszym stopniu traktowana jest jako „wspólna” – jej kształtowanie tylko pozornie leży w kompetencjach Wspólnoty. W rzeczywistości stanowi kartę przetargową państw członkowskich w negocjacjach nad kolejnymi perspektywami finansowymi. Ustalone na bazie historycznej koperty narodowe płatności bezpośrednich dla poszczególnych krajów ulegają jedynie niewielkim zmianom, mimo że rola płatności, mających kompensować rolnikom redukcję cen interwencyjnych na rynkach rolnych, dawno jest już nieaktualna.

Wydawałoby się, że obecny kryzys gospodarczy w Europie będzie doskonałą okazją dla przeprowadzenia odważnej reformy budżetu unijnego, w tym polityki rolnej. Jednakże, póki państwa członkowskie, szczególnie płatnicy netto, traktują WPR jako politykę redystrybucyjną, nie zostaną przeprowadzone żadne znaczące zmiany. Widać to wyraźnie w ostatniej propozycji KE dotyczącej przyszłości WPR po 2013 r. [Legal proposals for the CAP after 2013], która

---

<sup>6</sup> Dane za 2009 rok.

służy utrzymaniu *status quo* i legitymizacji dotychczasowych wysokich wydatków na politykę rolną UE.

W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione niektóre bariery hamujące przeprowadzenie fundamentalnej reformy WPR, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn niechęci państw członkowskich wobec nowej redystrybucji płatności bezpośrednich oraz skutków realokacji płatności między państwami.

## **5.2. Nowe otoczenie Wspólnej Polityki Rolnej**

Funkcjonowanie WPR w nadchodzących latach będzie uwarunkowane wieloma nowymi czynnikami, które odegrają decydującą rolę w procesie decyzyjnym dotyczącym kształtu i poziomu finansowania unijnej polityki rolnej.

### **5.2. a) Zmiany instytucjonalne w UE**

Za najważniejsze należy uznać zmiany instytucjonalne w UE. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwany potocznie Traktatem Lizbońskim [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej], przyznaje Unii w dziedzinie rolnictwa kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, co umożliwia większy wpływ tych ostatnich na podejmowane decyzje. Wzrasta rola parlamentów krajowych, które będą mogły kierować do instytucji unijnych opinię dotyczącą zgodności danego projektu aktu prawnego w dziedzinie rolnictwa z zasadą pomocniczości.

Istotną zmianą jest uznanie procedury współdecydowania za zwykłą procedurę prawodawczą WPR (dotychczas obowiązywała procedura konsultacji), która umacnia rolę Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym. Ze względu na brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji prawodawczych Parlamentu i Rady w dziedzinie rolnictwa mogą jednak występować problemy prawne i polityczne, jeśli nie dojdzie do porozumienia instytucjonalnego, które wyjaśni struktury i szczeble decyzyjne w odniesieniu do aktów prawnych związanych z rolnictwem.

Zgodnie z nowym Traktatem doszło także do zmian na szczeblu wykonawczym w zakresie rolnictwa. Akt prawodawczy może przekazać Komisji Europejskiej uprawnienia do przyjmowania aktów o charakterze nielegislacyjnym i ogólnym, które zmieniają lub uzupełniają niektóre elementy aktu prawodawczego (tzw. akty delegowane). Ponadto Traktat przewiduje przyznanie uprawnień wykonawczych Komisji lub Radzie tam, gdzie konieczne będą jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów UE. Stwarza to kolejne pole nieporozumień w zakresie interpretacji, co będzie traktowane jako akt delegowany, a co jako akt wykonawczy.

Nowy Traktat wprowadza istotne zmiany w zakresie kwestii finansowych, które będą miały konsekwencje w odniesieniu do wydatków na rolnictwo. Zniesiony zostaje podział na wydatki obowiązkowe (dotąd kompetencja Rady) i nie-obowiązkowe (dotąd kompetencja Parlamentu). Obecnie Parlament Europejski razem z Radą mają decydować o wszystkich wydatkach budżetowych, w tym na rolnictwo, co znacznie upraszcza procedurę uchwalania budżetu rocznego. Kolejnym uproszczeniem jest zastąpienie dwóch czytań wstępnego projektu budżetu jednym czytaniem. Wprowadzono także specjalną procedurę prawodawczą, która umożliwia przyjęcie rozporządzenia określającego roczne pułapy środków oraz formalizuje zawartość ram finansowych w oparciu o kategorie wydatków, dostosowanych do głównych kierunków działania UE.

Przedstawione powyżej zmiany wskazują na wzrost uprawnień Parlamentu Europejskiego, lecz równocześnie wzmacniają Komisję Europejską w ramach procedury komitologicznej. Do chwili obecnej państwa członkowskie mogły odrzucić decyzje Komisji zwykłą większością głosów. Zgodnie z Traktatem wymaga jest już większość kwalifikowana.

### **5.2. b) Udział 27 państw członkowskich w negocjacjach finansowych**

Po raz pierwszy w negocjacjach nad przyszłością UE oraz strukturą i wielkością budżetu unijnego będą uczestniczyć wszystkie państwa członkowskie. Nowe państwa przed uzyskaniem członkostwa w UE nie miały wpływu na podejmowane decyzje dotyczące poziomu środków finansowych przyznanych im z budżetu UE. Przykładowo, koperty płatności bezpośrednich w ramach I filaru WPR określono jeszcze w 2003 r., czyli przed akcesją nowych państw do Unii. Obecnie 27 państw członkowskich bierze udział w toczących się negocjacjach nad kolejną perspektywą finansową 2014-2020. Należy oczekiwać trudnego dochodzenia do kompromisu, ze względu na ogromne zróżnicowanie społeczno-gospodarcze między członkami UE, a tym samym rozbieżne interesy narodowe.

### **5.2. c) Pogłębiający się kryzys w UE**

Pogłębiający się kryzys gospodarczy w UE przyczynia się, oprócz zahamowania wzrostu gospodarki unijnej, do zwiększającego się zadłużenia budżetów państw członkowskich. Dlatego też należy oczekiwać, że walka z kryzysem będzie tematem przewodnim kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 i zostaną jej podporządkowane wszystkie cele i priorytety, jakie stawiano dotychczas przed UE [Europe 2020]. Szczególnych nacisków można spodziewać się na zmianę struktury wydatków budżetu unijnego, tj. zmian w ramach WPR oraz Polityki Spójności – polityk obciążających 2/3 budżetu UE (odpowiednio, 42,5 i 35,6% w latach 2007-2013) [European Commission 2012].



Warto przypomnieć, że wpłaty państw członkowskich do budżetu unijnego ustalane są na podstawie obiektywnych kryteriów (m.in. dochód narodowy brutto poszczególnych członków UE), natomiast dystrybucja tych środków odbywa się na bazie politycznego porozumienia. W konsekwencji, każde państwo dąży do takiego ukształtowania polityk oraz innych działań unijnych, by odzyskać jak najwięcej środków finansowych włożonych do budżetu (zasada zwrotu „płacę, ale tyle samo chcę w zamian otrzymać” – *juste retour*). Temu celowi służą Wspólna Polityka Rolna oraz Polityka Spójności, traktowane od wielu lat jako polityki o charakterze redystrybucyjnym. Ich wielokrotne reformy nie prowadzą do zwiększenia skuteczności wydatkowanych środków unijnych, lecz do legitymizacji dominującego udziału tych polityk w budżecie unijnym.

### **5.3. Mechanizmy dystrybucji płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi**

W zakresie WPR możliwość zwrotu wkładów do budżetu unijnego zapewniają państwom członkowskim płatności bezpośrednie – prosty mechanizm redystrybucyjny, w 100% finansowane z budżetu UE (w odróżnieniu od II filaru WPR) oraz przyznawane rolnikom na podstawie prostych kryteriów dystrybucji. Obecne koperty narodowe płatności zostały ustalone na bazie płatności historycznych, tzn. kraje produkujące wysoko subsydiowane dotąd uprawy oraz mięso (głównie wołowinę), otrzymywały i ciągle otrzymują największą pulę płatności. Kraje z mniejszym sektorem rolnym lub produkujące bądź wyspecjalizowane w produktach niżej subsydiowanych, jak warzywa i owoce, są przegranymi tego systemu.

Do największych beneficjentów płatności bezpośrednich należą Francja (20,07%), Niemcy (13,76%), Hiszpania (12,14%), Włochy (10,03%) oraz Wielka Brytania (9,48%). Wśród nowych państw członkowskich jest nim Polska (5,23%). Jeśli weźmiemy jednak pod uwagę wielkość wkładów poszczególnych państw do budżetu unijnego okaże się, że Niemcy, Włochy i Wielka Brytania wpłacają więcej do budżetu niż otrzymują z I filaru WPR (tabela 1).

Warto podkreślić, że wprowadzenie państw UE-15 uzyskują 86,33% płatności, to z drugiej strony ponoszą największe wydatki dla utrzymania budżetu unijnego (92,15% udział we wkładach do budżetu).

Tabela 1. Koperty narodowe – I filar WPR oraz wkłady do budżetu UE  
wybranych państw członkowskich w 2010 roku (%)

Kraj	Udział w puli płatności bezpośrednich	Udział w puli wkładów
Francja	20,07	18,00
Niemcy	13,76	19,59
Hiszpania	12,14	9,60
Włochy	10,03	13,87
Wielka Brytania	9,48	10,41
UE-15	86,33	92,15
Polska	5,23	2,67
Węgry	2,26	0,77
Rumunia	1,74	1,17
UE-12	13,67	7,85

Źródło: [Zahrnt 2011].

Relacja zysków i strat wygląda inaczej, gdy uwzględnimy ile poszczególne państwa członkowskie zyskują w ramach I filaru WPR na każde wpłacone do budżetu euro (tabela 2). Przykładowo, Belgia na każde euro otrzymuje 0,47 eurocentów płatności bezpośrednich, Niemcy 70 eurocentów, a Wielka Brytania 0,91 eurocentów. Tak więc kraje te więcej wpłacają do budżetu UE niż zyskują w ramach płatności. Z kolei Francja otrzymuje na jedno wpłacone euro 1,11 euro płatności, Polska 1,96 euro, zaś największymi beneficjentami są Irlandia i Grecja (odpowiednio 2,54 i 2,33 euro).

Kraje zyskujące dzięki obecnym zasadom dystrybucji płatności będą zainteresowane zachowaniem *status quo*. Natomiast te, które tracą będą dążyć do zmiany tych zasad lub szukać rekompensaty w innych politykach, np. Spójności. Tym bardziej, że szacunki dla 2013 r. wykazują pogłębianie się ujemnej pozycji netto niektórych państw, szczególnie Niemiec, Włoch, Holandii oraz Belgii [Zahrnt 2011].

Nowe państwa członkowskie są beneficjentami płatności bezpośrednich (z wyjątkiem Cypru, Malty i Słowenii). Pula, którą dysponują jest jednak zdecydowanie mniejsza (13,67%) w porównaniu do UE-15. Posiadają z kolei znaczący udział w puli II filaru WPR, wymagającego współfinansowania z budżetów krajowych (tabela 3).

Tabela 2. Wskaźnik zwrotu w płatnościach bezpośrednich dla państw członkowskich na każde wpłacone do budżetu UE 1 euro (dane za 2010 rok)

Płatnicy netto	Wskaźnik zwrotu na 1 euro	Beneficjenci netto	Wskaźnik zwrotu na 1 euro
Niemcy	0,70	Francja	1,11
Włochy	0,72	Hiszpania	1,26
Wielka Brytania	0,91	Polska	1,96
		Węgry	2,92
Belgia	0,47	Rumunia	1,49
Holandia	0,51		
Finlandia	0,82	Irlandia	2,54
Szwecja	0,83	Grecja	2,33

Źródło: [Zahrnt 2011].

Dlatego też postulują wyrównanie stawek płatności płaconych rolnikom na ha użytków rolnych (*flata rate*) w całej UE. Głównymi przegranymi takiego posunięcia byłyby Holandia, Belgia, Włochy, a także Francja i Niemcy (wykres 2). Dlatego należy uznać za iluzję, że WPR może stać się mechanizmem transferu środków unijnych do nowych państw członkowskich, pozwalającym wyrównać dysproporcje w wysokości płatności bezpośrednich między krajami w UE.

Tabela 3. Udział płatności rolnych w państwach członkowskich UE z podziałem na I i II filar Wspólnej Polityki Rolnej według Raportu Finansowego Komisji Europejskiej za 2009 rok (%)

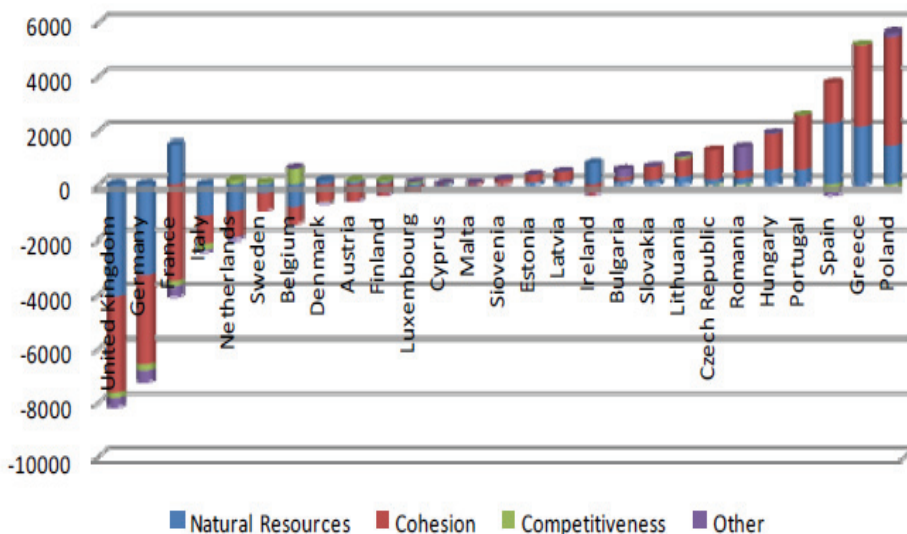
	Filar I WPR	Filar II WPR
UE-15	87,5	12,5
państwa północne	85,8	14,2
państwa centralne	87,3	12,7
państwa południowe	88,4	11,6
UE-12	56,1	43,9
UE-27	82,4	17,6
Ogółem UE	84,1	15,9

Źródło: [Scotte 2011].

Zmiany zasad dystrybucji płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi uwarunkowane są ewentualnymi zmianami w Polityce Spójności, która ma także, jak WPR, charakter redystrybucyjny. Obie polityki odgrywają główną rolę w wyrównywaniu bilansu płatniczego, zarówno beneficjentów, jak i płatników netto do budżetu unijnego (wykres 1). W nadchodzących latach niektóre państwa U-15 stracą prawdopodobnie możliwość wspierania

swych biedniejszych regionów z Polityki Spójności. Mogą więc wywierać presję na utrzymanie obecnej lub zwiększenie koperty narodowej płatności w ramach WPR w celu rekompensaty poniesionych strat. Nowe państwa członkowskie zostaną postawione przed wyborem – czy chcą zachowania większych środków w ramach Polityki Spójności jako wsparcie dla mniej zamożnych państw i regionów, czy opowiadają się za nowym podziałem dystrybucji środków w ramach WPR i zbliżaniem wielkości płatności płaconych na ha w całej UE.

Wykres 1. Bilans netto państw członkowskich na podstawie ich udziału w poszczególnych politykach unijnych (średnia za lata 2007-2009)



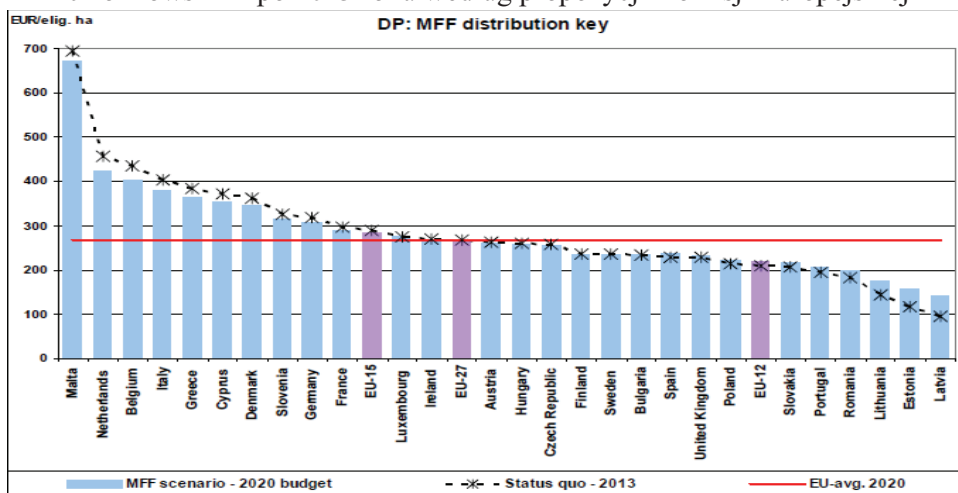
Źródło: [The CAP in the EU budget: new objectives and financial principles for the review of agricultural budget after 2013 2011].

#### 5.4. Skutki zmian realokacji płatności bezpośrednich po 2013 roku dla państw członkowskich

Przedstawione w 2011 r. propozycje Komisji Europejskiej dotyczące przyszłości budżetu unijnego oraz polityki rolnej po 2013 r. [A Budget for Europe 2020, Legal proposals for the CAP after 2013] wyraźnie wskazują na pragmatyczne podejście do potencjalnych reform i zachowują dotychczasowe *status quo*. Proponowane zmiany w zasadach dystrybucji płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi są niewielkie (wykres 2). Kraje otrzymujące płatności poniżej 90% średniej unijnej na ha użytków rolnych (głównie Łotwa, Litwa, Estonia), mogą uzyskać więcej o 1/3 różnicy pomiędzy obecnym

poziomem a 90% średniej UE. Komisja jest niewątpliwie świadoma, że żadna propozycja z istotnym efektem redystrybucyjnym między państwami członkowskimi nie znajdzie większości kwalifikowanej w Radzie. Obecni beneficjenci byłiby bowiem największymi przegranyymi.

Wykres 2. Redystrybucja płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi po 2013 roku według propozycji Komisji Europejskiej



Źródło: [Impact Assessment Report 2011].

Gdyby przeprowadzić analizę wyników głosowania w Radzie propozycji przedstawionej przez KE można wywnioskować, że nie uzyskałaby ona poparcia państw członkowskich [Arovuori K. i Niemi J.]. Zebrałyby tylko 162 głosy na wymaganych 255 (tabela 4). Należy jednak zaznaczyć, że w obliczeniach przyjęto bardzo mechaniczne podejście, bowiem wystarczy, że dany kraj straci nawet jedno euro, a już jest traktowane jako przeciwnie propozycji Komisji. Wprowadzenie 5% progu tolerancji, tj. 5% straty lub zysku w obrębie puli płatności zmienia znacznie wyniki – propozycja Komisji uzyskuje większość kwalifikowaną (280 głosów). Głosowanie poszczególnych państw członkowskich zależy od tego, jak dana propozycja wpłynie na jego bilans wpłat do/wypłat z budżetu unijnego.

Prosta analiza Arovuori i Niemi wskazuje, jak trudno będzie przeprowadzić fundamentalną reformę WPR przez proces decyzyjny w Radzie. Duże państwa członkowskie mają wystarczającą liczbę głosów, by zablokować każde niekorzystne dla siebie rozwiązanie. Francja, Niemcy i Włochy – beneficjenci WPR, tworząc koalicję z Hiszpanią i Portugalią – beneficjentami Polityki Spójności, mogą zahamować wszelkie reformy. Należy przypuszczać, że dopiero

zmiana struktury wydatków całego budżetu UE może doprowadzić do faktycznych reform polityk unijnych i efektywnego wydatkowania środków publicznych, tj. koncentracji na wydatkowaniu środków tam, gdzie są najbardziej potrzebne i maksymalizacji wartości dodanej.

Tabela 4. Przegrani i zwycięzcy redystrybucji płatności bezpośrednich zaproponowanej przez Komisję Europejską oraz liczba uzyskanych głosów w Radzie

Państwo członkowskie	Liczba głosów w Radzie	Zysk/Strata	Zysk/Strata (5% próg tolerancji)
Belgia	12	-	-
Bułgaria	10	+	+
Czechy	12	-	+
Dania	7	-	-
Niemcy	29	-	+
Estonia	4	+	+
Irlandia	7	-	+
Grecja	12	-	+
Hiszpania	27	+	+
Francja	29	-	+
Włochy	29	-	-
Cypr	4	-	-
Łotwa	4	+	+
Litwa	7	+	+
Luksemburg	4	+	+
Węgry	12	-	+
Malta	3	-	+
Holandia	13	-	-
Austria	10	-	+
Polska	27	+	+
Portugalia	12	+	+
Rumunia	14	+	+
Słowenia	4	-	+
Słowacja	7	+	+
Finlandia	7	+	+
Szwecja	10	+	+
Wielka Brytania	29	+	+
Ogółem	345	162	280
Wielkość kwalifikowana	255		

Źródło: [Matthews 2012].

Nowe rozwiązania muszą zyskać poparcie kilku dużych państw członkowskich. Być może w ich interesie byłoby przeprowadzenie fundamentalnej reformy WPR. Zastanawia, jaką rolę odegra w tym procesie Parlament Europejski. Koncepcja pozycji netto jako narzędzia oceny finansowych kosztów i ko-

rzyści z członkostwa w UE, której hołdują państwa członkowskie, nie ma znaczenia w Parlamencie. Być może to właśnie ta instytucja unijna może przeprowadzić faktyczne zmiany strukturalne w UE.

Z przedstawionej wcześniej argumentacji należałoby wnioskować, że obecne podejście do WPR jako polityki redystrybucyjnej oraz rozkład sił między państwami członkowskimi nie sprzyjają podjęciu skutecznych reform zasad dystrybucji płatności bezpośrednich. Jakie więc byłyby możliwości rozwiązania tej sytuacji?

#### **5.4. a) Rozwiązanie rewolucyjne**

Logika kompensacyjna mająca miejsce podczas wprowadzania płatności w 1992 r., związana z obniżaniem cen interwencyjnych produktów rolnych i potencjalnym spadkiem dochodów rolniczych jest już nieaktualna. Dlatego należy odejść od szacowania płatności na podstawie danych historycznych. Kolejnym krokiem powinno być wprowadzenie nowych kryteriów dystrybucji, np. na bazie dostarczanych dóbr publicznych.

Rozwiązanie, choć często przytaczane na różnych forach unijnych, wydaje się najmniej prawdopodobne, ze względu na brak poparcia ze strony państw członkowskich traktujących płatności bezpośrednio jako mechanizm redystrybucyjny.

#### **5.4. b) Rozwiązanie ewolucyjne**

Możliwy jest powrót do dawnego kierunku zmian w proporcjach między I a II filarem WPR na korzyść tego drugiego oraz ponowne wprowadzenie modulacji. Filar II wydaje się bardziej spójny ze strategią UE, bowiem kładzie nacisk na środowisko (rozwój zrównoważony), zorientowany jest na małe i średnie przedsiębiorstwa, integruje cele sektorowe i terytorialne. Przyznanie unijnych środków finansowych wymaga od rolników spełnienia ściśle określonych wymagań w danym czasie.

Rozwiązanie to budzi jednak opory wśród państw członkowskich ze względu na konieczność współfinansowania z budżetów krajowych. Jest jednak możliwe do przeprowadzenia, niezbędne są jednak modyfikacje II filaru WPR (lżejsze zasady współfinansowania, mniejsza biurokracja administracyjna, lepsza spójność między osiami, nowe programy i instrumenty nastawione na innowacyjność).

#### **5.4. c) Inne**

Warto także zastanowić się nad wprowadzeniem zupełnie nowego podejścia do WPR i być może odejściem od obecnego podziału na dwa filary. Wymaga to jednak oderwania się od dotychczasowych schematów myślenia.

Za taki załączek nowych rozwiązań można potraktować propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą stworzenia rezerwy kryzysowej dla rolnictwa (reserve for

crises in agriculture) oraz możliwości korzystania z Funduszu Globalizacyjnego. Środki te mają funkcjonować poza rocznym budżetem rolnym i uruchamiane byłyby w sytuacjach kryzysowych, co zwiększa elastyczność i szybkość ich wykorzystania. Zdaniem Mahé [2011] można by stopniowo przenosić środki przeznaczone na płatności bezpośrednie właśnie do takich funduszy, dzięki czemu zostałyby zniesiony związek płatności z kopertami narodowymi.

## 5.5. Wnioski

Płatności bezpośrednie traktowane są jako prosty mechanizm redystrybucji środków z budżetu UE do państw członkowskich, wykorzystywany przez unijnych płatników netto zgodnie z zasadą zwrotu (*juste retour*), w celu zachowania odpowiedniego bilansu swych wpłat do/wypłat z budżetu UE.

Dopiero zmiana struktury wydatków całego budżetu UE może spowodować, że w interesie któregoś z dużych państw członkowskich będzie głosowanie za fundamentalną reformą WPR i zmianą zasad redystrybucji płatności między państwami.

## Literatura

1. Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE C 115/49)  
<http://eurolex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:pl:PDF> (data odczytu: 03.07.2012).
2. European Commission (2010), Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM(2010) 2020, Brussels.
3. European Commission (2011), A Budget for Europe 2020 – Part I – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Part II - Policy Fiches, COM, (2011) 500 I, II final, Brussels, 29.06.2011.
4. European Commission (2011), Legal proposals for the CAP after 2013., Brussels, 12.10.2011, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm) (date of viewing: 03.07.2012).
5. European Commission (2012), The budget explained, Brussels, [http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/fin\\_fw0713/fin\\_fw0713\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fw0713/fin_fw0713_en.cfm) (date of viewing: 03.07.2012).



6. European Parliament (2011), The CAP in the EU budget: new objectives and financial principles for the review of agricultural budget after 2013, Study, Policy Department of Structural and Cohesion Policies, s. 70.
7. Impact Assessment Report (2011), Annex 3- Direct payments, Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1153 final/2, Brussels, s. 23
8. Matthews A., The political feasibility of CAP redistribution, <http://capreform.eu/the-political-feasibility-of-cap-redistribution/> (date of viewing 13.06.2012).
9. Scotte F. (2011), The CAP and the EU budget. Do ex-ante data tell the true? (presentation) at the 122nd EAAE's Seminar, February 17th-18th, 2011, Ancona, Italy.
10. Zahrnt V., Financing the Common Agricultural Policy: Which member states pay for the waste of the public money?, ECIPE, 2011, s. 3. <http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/CAP%20net%20payers%20ECIPE.pdf> (date of viewing: 12.06.2012).

## **6. WPR w latach 2014-2020: ocena oddziaływania proponowanego programu płatności bezpośrednich na Węgrzech**

### **6.1. Metodologia**

Przeprowadzone przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa (AKI) obliczenia przyszłych stawek płatności bezpośrednich oraz dystrybucji tych płatności opierają się na danych dotyczących płatności bezpośrednich przesłanych przez węgierską agencję płatniczą (ARDA) za rok 2010 oraz na danych dotyczących średniej ruchomej z Sieci Danych Rachunkowych Gospodarstw Rolnych (FADN) obsługiwanej przez AKI.

Aby zbadać efekty strukturalne zaproponowanego systemu płatności bezpośrednich, AKI opracował model symulacyjny, który w szerszym rozumieniu należy do rodziny modeli równowagi ogólnej [zob. np. Arrow i Debreu 1954], jako że ceny, podaż i popyt ustala się w modelu w sposób endogeniczny. Modelu nie da się zaklasyfikować do rodziny stosowanych czy też wyliczanych modeli równowagi ogólnej (AGE/CGE) [Mitra-Kahn 2008], ponieważ podejście AKI było w dużej mierze odmienne: podmioty mogą być heterogeniczne (ich funkcje celu, pierwotne stany lub nawet ich schematy wyboru mogą się różnić). Decyzje modelowano na poziomie mikro, natomiast wyniki w skali makro jako wyniki tych decyzji podejmowanych na poziomie mikro. Na zakończenie procesu modelowania z wyników symulacji otrzymano ważne zmienne ekonomiczne.

Dane na potrzeby procesu modelowania pobrano z bazy FADN [Keszthelyi i Pesti 2010]. Każdy dostawca danych traktowany był jako osobny podmiot reprezentujący grupę podobnych jednostek w prawdziwej gospodarce. Właściwości tych podmiotów ustalono bezpośrednio dzięki danym z FADN. Nasze badanie obejmowało 14 sektorów: produkcję pszenicy, jęczmienia, kukurydzy, słonecznika i rzepaku, jak również brojlerów, indyków, kaczek, gęsi, świń przeznaczonych na ubój, loch, owiec, bydła opasowego oraz produkcji mleka.

Sposób działania modelu można w prosty sposób przedstawić przy pomocy następujących kroków:

1. wczytanie i tworzenie danych i podmiotów (producentów, konsumentów, sektorów),
2. proces poszukiwania równowagi:

- a. na podstawie wstępnych poziomów cen każdy podmiot dla każdego produktu określa swoją podaż i popyt;
  - b. „licytator” (funkcja) oblicza wektor nadmiaru podaży;
  - c. ceny są modyfikowane w taki sposób, by obniżyć normę euklidesową wektora nadmiaru podaży;
3. zapisuje się warunki, w których zagwarantowany jest stan równowagi (cen i produkcji) i oblicza efekty stanu równowagi.

Problemy dotyczące stanu optymalnego rozwiązano za pomocą algorytmu COBYLA [Powell 1994]. W modelu próbowaliśmy dokładnie skopiować przepisy WPR, co doprowadziło do „nieprawidłowego zachowania” funkcji obiektywnych i form warunków granicznych. Dla uzyskania równowagi dostępnych jest kilka powszechnie stosowanych metod [np. Scarf 1967]. Ze względu na powyższe problemy proces znajdowania równowagi przerodziło się w problem dotyczący optimum, który ponownie udało się rozwiązać za pomocą algorytmu COBYLA. Zminimalizowano normę euklidesową wektora nadmiaru podaży.

Założyliśmy, że wszystkie podmioty reprezentujące producentów zoptymalizowały swoje funkcje celu. Założono, że strona popytowa będzie reprezentowana przez funkcje popytu. Aby pomóc zinterpretować te wyniki, wartości podano jako roczne indeksy ruchome. Za rok bazowy uznano rok 2013, który porównywano do roku 2010.

## 6.2. Wpływ na zainteresowane podmioty

### 6.2. a) Zazielenienie pierwszego filaru

W propozycji KE [EC 2011a, tytuł III, rozdział 2] płatności za praktyki rolnicze uznawane za korzystne dla klimatu i środowiska będą stanowić 30% środków finansowych w ramach pierwszego filaru, co w przypadku Węgier dałoby kwotę rzędu 390 mln euro rocznie. Ten ekologiczny komponent płatności bezpośrednich będzie kształtował się na poziomie około 80 euro za hektar rocznie, jednak zależeć to będzie od tego, ilu rolników zdecyduje się na system dla rolników prowadzących małe gospodarstwa (SFS, zob. niżej). Rolnicy ci otrzymają stałą sumę i nie będzie im przysługiwało prawo do żadnych innych płatności w ramach pierwszego filaru.

W celu przeprowadzenia oceny efektów „zazieleniania” wyliczono koszty alternatywne. Mają one zastosowanie przede wszystkim do powierzchni kompensacji ekologicznej (Ecological Focus Area), ponieważ zabroniona jest na niej jakkolwiek działalność rolnicza. Wyniki pokazują, że 101,9 tys. gospodarstw rolnych powinno utrzymywać przynajmniej 7% swoich gruntów jako obszary EFA. Nie-

mniej jednak w przypadku 80% z nich przewidywana utrata dochodu w wyniku stosowania tego instrumentu może nie przekroczyć 20 euro za hektar (tabela 1).

Tabela 1. Gospodarstwa rolne objęte instrumentem EFA w różnych kategoriach utraty dochodu

0 euro/ha		0>10 euro /ha		10≤20 euro /ha		20≤40 euro /ha		>40 euro /ha	
wniosko- dawcy	powierzchnia (w tys. ha)	wniosko- dawcy	powierzchnia (w tys. ha)	wniosko- dawcy	powierzchnia (w tys. ha)	wniosko- dawcy	powierzchnia (w tys. ha)	wniosko- dawcy	powierzchnia (w tys. ha)
10 360	385,0	3 119	739,2	68 325	3 244,9	2 082	132,4	18 057	205,1

Źródło: Department of Agricultural Policy Research, AKI.

W 2010 r. rolnicy prowadzili działalność rolniczą na 4 706,7 tys. hektarów 7% z tej powierzchni to 329,5 tys. hektarów, jednak nowo wyznaczone tereny kompensacji ekologicznej mogą być mniejsze, ponieważ część obszarów była wcześniej terenami odłogowanymi i użytkami zielonymi.

W roku 2010 86,4 tys. gospodarstw rolnych użytkowały ponad 3 hektary użytków rolnych, z czego na 34,9 tys. z nich (co daje średnią na poziomie 12,6 hektara) prowadzono jedynie jeden lub dwa rodzaje upraw. Aby spełniać kryteria dywersyfikacyjne, rolnicy ci musieliby zmienić strukturę swojej produkcji. Może to dotyczyć przede wszystkim producentów kukurydzy: w 2010 r. 92,7 tys. gospodarstw rolnych produkowało kukurydżę na powierzchni 1 145,8 hektarów, z czego 27,2 tys. (co daje całkowitą powierzchnię rzędu 272,8 tys. hektarów) uprawiało kukurydżę na obszarze przekraczającym 70% ich gruntów (co stanowiło 240,4 tys. hektarów). Według naszych wyliczeń 11,6 tys. tych producentów rolnych zdecydowałoby się na system dla drobnych producentów rolnych, natomiast pozostali prawdopodobnie będą musieli zmniejszyć produkcję kukurydzy łącznie o 38 tys. hektarów.

Trzeba podkreślić, że dla gospodarstw rolnych, w których na małym obszarze produkowane są uprawy o wysokiej wartości (np. sadzeniak, karczoch jerozolimski, mak, itp.), przy czym zazwyczaj jest to jeden rodzaj uprawy, instrument EFA czy dywersyfikacja produkcji może spowodować utratę dochodu, której nie da się zrekompensować za pomocą komponentu ekologicznego. W 2010 r. dotyczyło to około 300 gospodarstw rolnych, których średnia powierzchnia wynosiła 22 hektary.

## 6.2. b) Płatności dla młodych rolników

Jednym z głównych problemów rolnictwa w UE, w tym również i na Węgrzech, jest niekorzystna struktura wieku rolników, tj. niewielki udział rolników młodych. W propozycji wprowadzenia Płatności dla młodych rolników [EC, 2011a, tytuł III, rozdział 4] stwierdzono, że rolnikom w wieku poniżej 40 lat, którzy rozpoczęli działalność w ciągu ostatnich pięciu lat, będą przysługiwać

dodatkowe płatności. Maksymalna kwalifikowalna powierzchnia na gospodarstwo rolne w przypadku Węgier nie może przekraczać 25 hektarów. W Ocenie Skutków Regulacji [Komisja Europejska 2011b] wykazano, że ze względu na to ograniczenie w ramach tych płatności na Węgrzech można wykorzystać zaledwie jedną dziesiątą potencjalnie dostępnych zasobów. Ponadto lokalne uwarunkowania decydują o tym, że żywotna działalność gospodarcza może być prowadzona na obszarze o powierzchni powyżej 25 hektarów.

Na Węgrzech w oparciu wyłącznie o kryterium wieku i wielkości gospodarstwa rolnego o płatność dla młodych rolników mogłoby się ubiegać niespełna 9 500 rolników. 76% z nich posiada mniej niż 25 hektarów uprawianych gruntów (co daje łącznie 77,3 tys. hektarów), natomiast pozostałe 24% ma ogółem 160 tys. hektarów. Ze względu na górny limit kształtujący się na poziomie 25 hektarów instrumentem płatności dla młodych rolników może być objęta niespełna 1/3 z tych 160 tys. hektarów. Gdyby górny limit można było podnieść do poziomu 50 hektarów, instrumentem objętych zostałoby dodatkowo 38 tys. hektarów (około 1000 gospodarstw rolnych), natomiast przy limicie na poziomie 100 hektarów, powierzchnia ta zwiększyłaby się o kolejne 70 tys. hektarów (400 gospodarstw rolnych). Przy górnej granicy powierzchni gospodarstwa ustalonej na poziomie 25 hektarów, wykorzystane może być zaledwie 0,7% środków przewidzianych w ramach pierwszego filaru, natomiast limit ustanowiony na poziomie 100 hektarów stanowiłby jedynie 1% tych środków. Aby w maksymalnym stopniu wykorzystać możliwości wsparcia, należy zmienić limity obszarowe. Proponujemy, aby o dotacje mogli się ubiegać wszyscy rolnicy w wieku poniżej 40 lat, a nie wyłącznie te osoby, które rozpoczęły działalność rolniczą w ciągu ostatnich pięciu lat.

### **6.2. c) Płatność z tytułu obszarów o ograniczeniach naturalnych**

W porównaniu do średniej unijnej, udział obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania na Węgrzech jest niewielki. Ze względu na fakt, iż w ramach drugiego filaru rolnicy gospodarujący na tych obszarach mogą również podlegać wsparciu, choć pod innymi warunkami, Węgry nie wykorzystują środków na ten cel z filaru pierwszego, ponieważ zmniejszyłoby to ilość środków finansowych przewidzianych na płatności podstawowe.

### **6.2. d) Dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją**

W ostatnich latach kilkakrotnie proponowano, aby Węgry przyjęły system płatności jednolitej (SPS), aby zagwarantować przyznanie większej pomocy na rzecz producentów mleka, bydła opasowego i owiec. Biorąc pod uwagę fakt, iż według wstępnego projektu [Komisja Europejska 2011a, tytuł IV, rozdział 1]

w okresie od roku 2014 do 2020 przezuwacze będą kwalifikowały się do objęcia pomocą w ramach dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją, wprowadzenie w 2013 roku systemu płatności jednolitych nie jest konieczne. W przypadku Węgier dobrowolne wsparcie powiązane z produkcją może osiągnąć poziom 10% całkowitej kwoty przewidzianej na płatności bezpośrednie, co jest wystarczające, aby zastąpić dotychczasowe dopłaty związane z produkcją. Sektory związane z przezuwaczami mogą korzystać z 85% środków przeznaczonych na wsparcie powiązane z produkcją (tabela 2), co, nie licząc producentów mleka, stanowi wyższą kwotę niż wsparcie dotychczas dostępne. Należy jednak pamiętać, że wsparcie powiązane z produkcją może mieć wpływ wyłącznie na utrzymanie aktualnego poziomu produkcji, tak więc kluczowe pytanie dotyczy wielkości stada w danym gospodarstwie rolnym na koniec 2013 roku lub na początku 2014 roku.

Tabela 2. Szacunkowe kwoty w ramach programów wsparcia powiązanego z produkcją dotyczące gospodarstw z przezuwaczami w roku 2014 w mln euro

Krowy mamki	Bydło opasowe	Produkcja mleka	Owce macioriki
25 535	9 961	54 546	19 699

Źródło: *Department of Agricultural Policy Research, AKI.*

## 6.2. e) Wsparcie drobnych producentów rolnych

System wsparcia drobnych producentów rolnych [Komisja Europejska, 2011a, tytuł V] jest nowym instrumentem zgodnym z oczekiwaniami osób odpowiedzialnych za politykę rolną na Węgrzech. Drobni producenci rolni mogą ubiegać się o przyznanie zryczałtowanych płatności na poziomie od 500 do 1 000 euro. Ze względu na to, że na Węgrzech średnia wysokość płatności na gospodarstwo rolne w 2014 roku, przewidzianych w ramach pierwszego filaru, ma przekroczyć 1 000 euro, wielkość ta może również stanowić górny pułap wsparcia w ramach opisywanego instrumentu. W przypadku płatności w wysokości 1 000 euro duża część rolników zdecydowałaby się na korzystanie z płatności zryczałtowanych. Tym samym, rolnicy ci nie mogliby otrzymywać innego typu płatności bezpośrednich. Prawo do korzystania z dopłat dla drobnych producentów rolnych jest niezbywalne. Można je jedynie dziedziczyć. Z tego powodu powyższe rozwiązania mogą utrudniać proces koncentracji ziemi.

Zgodnie z wynikami przeprowadzonego modelowania 39%, tj. 69 tys. rolników mających obecnie prawo do otrzymywania dopłat bezpośrednich może zdecydować się na wsparcie przewidziane dla drobnych producentów rolnych. Całkowita powierzchnia gruntów rolnych w dyspozycji tej zbiorowości wynosi 160 tys. hektarów (niewiele ponad 3% całkowitej powierzchni kwalifikującej się do wsparcia). W ramach płatności dla drobnych producentów rolnych przewidziane jest o około

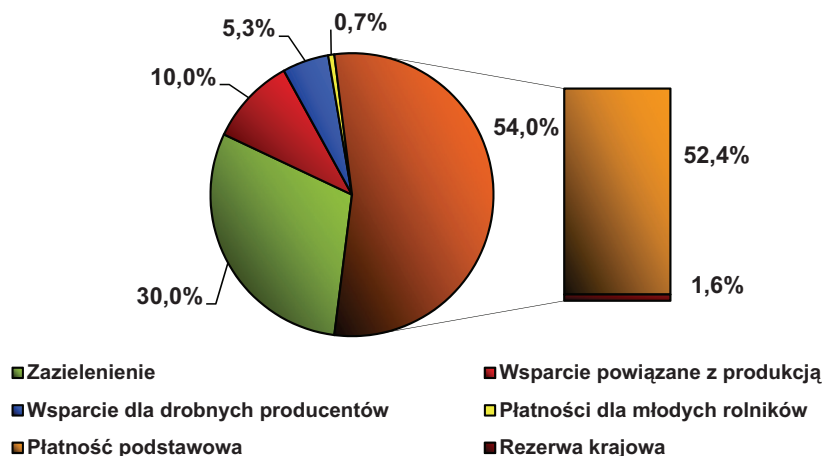
32,6 mln EURO środków finansowych (średnio 470 euro na gospodarstwo rolne), czyli dwukrotnie więcej niż wynosi kwota dotacji w 2013 roku.

## 6.2. f) Płatności podstawowe

W przypadku każdego państwa członkowskiego pula środków na płatności podstawowe [Komisja Europejska 2011a, tytuł III, rozdział 1] zależy od wybranego komponentu płatności bezpośrednich: obowiązkowego lub opcjonalnego, oraz od wkładu wniesionego do rezerwy krajowej.

Szacujemy, że na Węgrzech 54% z całości środków finansowych w ramach pierwszego filaru zostanie wykorzystane na płatności podstawowe (włączając w to rezerwę krajową na poziomie 3%), czyli około 0,7 mld euro rocznie. Jeśli 69 tys. rolników rzeczywiście zdecyduje się na wsparcie przewidziane dla drobnych producentów rolnych, to wówczas płatność podstawowa może wynieść około 143 euro na hektar. W tym kontekście, podział środków w ramach pierwszego filaru będzie przedstawiał się tak jak na rysunku 1.

Rysunek 1. Prawdopodobna struktura płatności w ramach pierwszego filaru na Węgrzech



Źródło: Department of Agricultural Policy Research, AKI.

Na Węgrzech poza systemem jednolitej płatności obszarowej dostępne są także uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie. Zgodnie z art. 68 rozporządzenia rady (WE) nr 73/2009, 10% płatności bezpośrednich przeznacza się na określone sektory rolnictwa. Do roku 2011 środki te przeznaczone były przede wszystkim na produkcję zwierzęcą i pracochłonną produkcję roślinną. Łącznie kształtowały się one na poziomie blisko 180 mln euro. Uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie przyznawane w latach 2011-2013 na mocy porozumienia

kopenhaskiego, stopniowo są redukowane do poziomu zerowego. W związku z tym, podczas gdy do niedawna wydano jedynie około 60% wszystkich środków dostępnych na podstawie art. 68, to obecnie w celu podtrzymania zróżnicowania dotacji między sektorami, wykorzystywane są wszystkie środki finansowe. Mają one stanowić specjalne wsparcie skierowane dla producentów mleka i ryżu, restrukturyzujących się branży tytoniowej, mięsa wieprzowego i owczego, a także sektora owocowo-warzywnego oraz wspomagać opłacanie składek ubezpieczeniowych.

Poza wsparciem powiązanim z produkcją stanowiącym 10% (około 130 mln euro) wsparcia bezpośredniego do produkcji, jedynie rezerwa krajowa byłaby w stanie zapewnić możliwość utrzymania *status quo* z 2011 roku. Jednak zgodnie z propozycją Komisji, na Węgrzech rezerwa ta nie mogłaby przekroczyć 20,5 mln EURO. Aby przyznać uprawnienia do otrzymywania płatności producentom rolnym na obszarach objętych restrukturyzacją, należy zaproponować, aby rezerwa krajowa nie tylko stanowiła 3% pułapu płatności podstawowych, lecz nawet 5% środków przewidzianych w ramach pierwszego filaru. W przeciwnym razie margines elastyczności byłby zbyt mały.

## **6.2. g) Ograniczanie płatności bezpośrednich**

Zgodnie z propozycją Komisji [Komisja Europejska 2011a, art. 11] ograniczanie stawek płatności na gospodarstwo rolne (wyłączając w to komponent ekologiczny) będzie miało miejsce w momencie przekroczenia kwoty dopłat bezpośrednich (pomniejszonych wynagrodzenia pracowników oraz obciążenia podatkowe i składki na ubezpieczenie społeczne) w wysokości 150 tys. euro. Przy uwzględnieniu płatności podstawowej na poziomie 143 euro na hektar, dane z agencji ARDA i z FADN świadczą o tym, iż redukcja ta wpłynie wyłącznie na niewielką liczbę gospodarstw rolnych, charakteryzujących się mieszanym profilem prowadzonej produkcji i powierzchni przekraczającą 760 hektarów oraz na gospodarstwa rolne o powierzchni upraw przekraczającej 1 400 hektarów (tabela 3).

Propozycja Komisji najprawdopodobniej doprowadzi do podniesienia poziomów płac i zatrudnienia, tworząc tym samym zachęty do wychodzenia z szarej strefy. W skrajnym przypadku ograniczanie stawek płatności może dotknąć tylko 209 gospodarstw rolnych, skutkując przeniesieniem 11,7 mln euro do drugiego filaru. Realistycznie rzecz biorąc, otrzymana kwota będzie niższa. Węgry wykorzystają te środki, bez współfinansowania krajowego, w ramach programu Europejskiego Partnerstwa Innowacji, głównie na finansowanie innowacyjnych projektów ukierunkowanych na produktywność i zrównoważony rozwój.



Tabela 3. Stopniowe zmniejszanie i ograniczanie płatności bezpośrednich na Węgrzech

Kwota płatności bezpośrednich, powyżej której stosuje się ograniczenie	Procentowy poziom ograniczenia	Liczba gospodarstw rolnych potencjalnie dotkniętych ograniczeniem	Całkowita kwota objęta ograniczeniem w mln EURO
150 000	20	209	1,44
200 000	40	107	1,57
250 000	70	61	1,82
300 000	100	40	6,87

*Źródło: Department of Agricultural Policy Research, AKI.*

### 6.3. Wyniki modelowania

W aktualnych, niepewnych warunkach gospodarczych trudno jest ustalić ramy modelowania, które wiernie odzwierciedlałyby kontekst gospodarczy dla WPR w okresie od 2014 do 2020 r. W związku z wysoką zmiennością różnych indeksów cen, wzrastała niestabilność sporządzanych wyliczeń, a ostatnie wydatki potraktowano jako wyjątkowy szok. Oddziaływanie nowego systemu płatności bezpośrednich modelowaliśmy w warunkach gospodarczych określonych na podstawie stałego kursu wymiany 300 forintów za 1 euro. Zakładając stałe warunki w otoczeniu gospodarczym, oddziaływanie to było niemalże identyczne we wszystkich latach w okresie od 2014 do 2020 r. (struktura zmian w czasie ma znaczenie w sytuacji modelowania określonych wstrząsów).

Tabela 4. Wyniki modelowania: roczne zmiany udziału w powierzchni i w skali produkcji najczęściej uprawianych roślin

Sektor	Powierzchnia	Produkcja
Pszenica	0,98	0,98
Kukurydza	1,02	1,02
Jęczmień	0,93	0,93
Rzepak	1,02	1,02
Słonecznik	0,99	0,99

*Źródło: Department of Agricultural Policy Research, AKI.*

Mimo, iż wzrost produkcji roślinnej mógł zmniejszyć się na skutek „zazielenienia” pierwszego filaru, struktura zasiewów prawdopodobnie się nie zmieni. W większym zakresie będzie uprawiana kukurydza i rośliny oleiste, co ma nastąpić kosztem zbóż i pozostałych upraw. Wynika to z globalnych i lokalnych czynników popytu i podaży [Potori 2011, Potori i Popp 2010].

W przypadku produkcji zwierzęcej zmiany w pogłowie zwierząt modelowano w różnych kontekstach ekonomicznych (tabela 5).

Tabela 5. Wyniki modelowania: roczne zmiany udziału w pogłowie zwierząt

Sektor	Liczebność inwentarza żywego
Brojlery	1,00
Indyki	0,96
Kaczki	1,05
Gęsi	1,00
Świnie przeznaczone na ubój	0,95
Lochy	0,97
Bydło opasowe	1,01
Produkcja mleka	1,00
Owce maciorki	1,02

Źródło: Department of Agricultural Policy Research, AKI.

W perspektywie średniookresowej dotychczasowe trendy produkcji zwierzęcej na Węgrzech prawdopodobnie będą kontynuowane [por. Potori i Popp 2009]. W sektorze drobiarskim prognozuje się wystąpienie stagnacji lub recesji, wyłączając sektor produkcji kaczek, w którym opłacalność produkcji może wzrosnąć, powodując umiarkowane ożywienie. Sytuacja w sektorze produkcji wieprzowiny, który nie jest objęty dopłatami bezpośrednimi, będzie pogarszała się coraz bardziej, niezależnie od warunków ekonomicznych czy struktury płatności. Dzięki dotacjom powiązanim z produkcją stabilizacji może ulec sektor produkcji przeżuwaczy. Oczekiwany jest tam skromny wzrost produkcji. Dotacje powiązane z produkcją nie spowodują bezpośredniego wzrostu produkcji wołowiny, choć mogą poprawić jej opłacalność.

#### 6.4. Wnioski

Podsumowując, proponowany nowy system płatności bezpośrednich nie miałby znaczącego wpływu na rzeczywiste zmienne agroekonomiczne na Węgrzech. Zmiany te miałyby przede wszystkim wpływ na wielkość dochodów i ich rozkład. Zaprzestanie produkcji na części gruntów rolnych, spowodowałoby spadek dochodów o 3%, podczas gdy w porównaniu z systemem jednolitej płatności obszarowej z roku 2013, dotacje dla drobnych producentów rolnych przyniosłyby dodatkowe 32,6 mln euro.

Oczywistym jest, że zmiany WPR są dla rolników ważne, jednak zdecydowanie nie stanowią one jedyne go czynnika kształtującego ich przyszłość. Biorąc pod uwagę fakt otwartości węgierskiej gospodarki, poprawa efektywności

produkcji rolnej może mieć dużo większy wpływ na jej opłacalność w okresie 2014-2020. Pozostałe czynniki, takie jak ceny na światowym rynku roślin oleistych, poziom wzrostu gospodarek wschodzących, częste występowanie ekstremalnych zdarzeń pogodowych oraz wypaczających wymianę handlową interwencji na rynku ze strony dużych krajów eksportujących, jak również wahania kursów walut, czy też na przykład działalność inwestorów giełdowych i ekspertów na towarowych rynkach kontraktów terminowych typu futures, będą także odgrywać istotną rolę.

## Literatura

1. Arrow K.J, Debreu G. (1954), Existence of an equilibrium for a competitive economy, *Econometrica* nr 22, s. 265-290.
2. EC (2011a), Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the Common Agricultural Policy. COM(2011) 625/3.
3. EC (2011b), Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020, Commission staff working paper, SEC(2011) 1153.
4. Keszthelyi Sz., Pesti Cs. (2010), Results of FADN farms 2009, Budapest, Agrárgazdasági Kutató Intézet.
5. Mitra-Kahn B.H. (2008), Debunking the myths of computable general equilibrium models, SCEPA Working Paper 01-2008.
6. Potori N. (2011), Sok tényező összjátéka, *Magyar Mezőgazdaság* 2011/41, s. 14-15.
7. Popp J., Potori N. (2010), Nemzetközi agrárpiaci kilátások 2010, Budapest, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium – Agrárgazdasági Kutató Intézet.
8. Popp J., Potori N. (2009) (red.), A főbb állattenyésztési ágazatok helyzete, Agrárgazdasági Kutató Intézet (Budapest).
9. Powell M.J.D. (1994), A direct search optimization method that models the objective and constraint functions by linear interpolation, [w:] *Advances in optimization and numerical analysis*, Gomez S. and J-P. Hennart (red.), Kluwer Academic (Dordrecht), s. 51-67.
10. Scarf H.E. (1967), The approximation of Fixed Points of a continuous mapping, *SIAM Journal of Applied Mathematics* no 15, s. 1328-43.

Dr Janusz Rowiński  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB,  
Warszawa, Polska

## 7. PROW 2014-2020 a rozwój polskiej gospodarki żywnościowej

### 7.1. Aktualny stan negocjacji budżetu unijnego na lata 2014-2020 (budżet ogółem i środki przeznaczone na rolnictwo)

Od podania do publicznej wiadomości przez KE pierwszego projektu wieloletniego budżetu na lata 2014-2020 minął już rok [EC 2011]. KE zaproponowała w nim wsparcie rozwoju gospodarki żywnościowej i obszarów wiejskich (w tekście stosuje się skrót RGŻiOW) 27 państw członkowskich środkami Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFROW (ang. – *European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD*) w wysokości 89,9 mld euro<sup>7</sup> (w cenach stałych z 2011 r.). Jest to kwota bliska przewidzianej do wydania na ten cel z EFROW w latach 2007-2013, wynoszącej 88,3 mld euro w cenach bieżących (zatwierdzona wersja zobowiązania; ang. *commitments*, bez przekazanych później niewielkich, dodatkowych środków). Oczywiście kwoty w cenach stałych z 2011 r. nie można bezpośrednio porównywać z kwotą w cenach bieżących 2007-2013. Po sprowadzeniu do „wspólnego mianownika” proponowana przez KE kwota wsparcia RGŻiOW 27 państw członkowskich z budżetu unijnego w latach 2014-2020 jest mniejsza niż w latach 2007-2013, ale różnica nie przekracza najprawdopodobniej 2-3 mld euro.

Wymieniona kwota jest jednak tylko propozycją KE i podczas dalszych prac nad budżetem wieloletnim najprawdopodobniej zostanie zmniejszona<sup>8</sup> lub

---

<sup>7</sup> Środki, znajdujące się w drugim filarze WPR mają być przeznaczone również na żywność bezpieczną – 2,2 mld euro, pomoc dla osób znajdujących się w najtrudniejszych warunkach – 2,5 mld euro, badania i innowacje w dziedzinach bezpieczeństwa żywnościowego, bioekonomii i rolnictwa zrównoważonego, (jako część Wspólnych Strategicznych Ram Badań i Innowacji; ang. *Common Strategic Framework for Research and Innovation*) – 4,5 mld euro i udział w Europejskim Funduszu Globalizacji (ang. – *European Globalisation Fund*) – do 2,5 mld euro. Ponadto wyodrębniono rezerwę, która ma być uruchomiona w razie kryzysu w rolnictwie – 3,5 mld euro. Ogólna kwota środków wydanych na te cele ma być nie większa niż 15,2 mld euro [Communication from the Commission 2011].

<sup>8</sup> W najnowszym dokumencie Prezydencji nr 13620/12 z dnia 18 września 2012 roku, skierowanym do Rady i COREPERU, stwierdza się, że zmniejszenie wysokości budżetu, proponowanego przez Komisję, jest nieuniknione, przy czym obniżka będzie musiała objąć wszystkie pozycje, zarówno zaliczone do Wieloletnich Ram Finansowych jak i znajdujące się poza nimi. Prezydencja nie sprecyzowała wysokości proponowanej redukcji.

w najkorzystniejszej dla Polski wersji niezmieniona. Budżety wieloletnie UE zawsze były przedmiotem ostrych dyskusji. Państwa wpłacające do budżetu więcej niż z niego otrzymują (płatnicy netto) dążą na ogół do ograniczenia wysokości budżetu, natomiast wpłacające mniej niż otrzymują (beneficjenci netto) – do utrzymania propozycji KE lub nawet powiększenia budżetu. Dyskusja nad wysokością przyszłego budżetu wieloletniego nie jest więc niczym nowym (już Margaret Thatcher domagała się, aby „oddano” Wielkiej Brytanii pieniądze wpłacone do budżetu i wywalczyła „rabat brytyjski”), natomiast będzie się toczyć w innej sytuacji polityczno-ekonomicznej państw członkowskich i całej Unii. Wszystkie dotychczasowe budżety wieloletnie były przygotowane w warunkach wzrostu gospodarczego państw członkowskich. Obecnie wszyscy członkowie UE zmagają się z trudnościami ekonomicznymi, szczególnie poważnymi w strefie euro, której istnienie w obecnym składzie jest zagrożone. Należy więc spodziewać się dyskusji o wysokości budżetu wieloletniego jeszcze trudniejszej niż dotychczas. Może też dziwić spodziewane, gwałtowne dążenie do ograniczenia wieloletniego budżetu UE (cięcia wyższe niż 100 mld euro w ciągu siedmiu lat – do niedawna uważano za nieprawdopodobne, obecnie jednak wymienia się nawet kwotę 150 mld euro) przy równoczesnym przeznaczeniu już dotychczas co najmniej kilkakrotnie większych kwot na ratowanie gospodarek niektórych krajów strefy euro. Zdziwienia jednak nie zmieniają rzeczywistości. Można więc spodziewać się, że przy budżecie wieloletnim niższym niż w obecnym okresie programowania również ogólna kwota wsparcia RGŻiOW wszystkich 27 państw członkowskich może być w latach 2014-2020 w cenach porównywalnych nawet o kilkanaście mld euro niższa niż w latach 2007-2013. Nie powinna jednak spaść poniżej 75 mld euro.

Polska jest tym państwem członkowskim, które w latach 2007-2013 otrzymało najwięcej środków unijnych wspierających RGŻiOW – 13,2 mld euro (bez środków dodatkowych stanowi to około 15,0% środków ogółem) wyprzedzając Włochy – 8,3 mld euro, oraz Niemcy – 8,1 mld euro<sup>9</sup>. Nie jest jednak pewne, czy równie wysoki będzie udział Polski w środkach EFROW w latach 2014-2020. Obecny udział Polski w funduszu jest blisko dwukrotnie wyższy niż jej udział w użytkach rolnych UE (8,2%). Wiele zależy od algorytmu podziału, który może być zmieniony, gdyż 1 stycznia 2007 r. do UE wstąpiły dwa państwa „rolnicze” – Bułgaria i Rumunia, a w 2013 r. najprawdopodobniej przystąpi Chorwacja. Dotychczasowy algorytm był korzystny dla Polski.

Należy więc liczyć się z tym, że w latach 2014-2020 Polska będzie miała do dyspozycji mniejsze środki unijne na RGŻiOW niż w obecnym okresie bu-

---

<sup>9</sup> Szczegóły podziału PROW 2007-2013 między państwa członkowskie m.in. w opracowaniu Rowińskiego [2008].

dżetowym. Z wypowiedzi Mikołaja Dowgielewicza (do niedawna głównego polskiego stratega w sprawach unijnych) dla „Gazety Wyborczej” wynika, że Polska będzie starała się przede wszystkim, aby zmniejszeniu nie uległa kwota funduszu spójności, którą będzie miała do swej dyspozycji (a jeśli ta obrona się nie uda, to aby zmniejszenie było jak najmniejsze)[Gazeta Wyborcza 2012]. O obronie środków, przeznaczonych na współfinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), mówi się znacznie mniej. Ponadto wydaje się, że w razie konieczności ich ograniczenia zmniejszone zostaną właśnie środki przeznaczone na RGŻiOW (tzw. II filar), a chronione będą środki przewidziane na regulowanie płatności bezpośrednich i prowadzenie polityki rynkowej (tzw. I filar). W opublikowanych dokumentach KE propozycje finansowe, dotyczące płatności bezpośrednich w kolejnym budżecie wieloletnim, zostały przedstawione znacznie bardziej szczegółowo niż związane z finansowaniem RGŻiOW. KE przedstawiła nawet propozycję podziału ogólnej kwoty płatności między państwa członkowskie [EC 2011a].

## **7.2. Budżet unijny współfinansujący WPR a PROW 2014-2020**

Chociaż nie wiadomo jeszcze, jaka będzie wysokość środków unijnych, które otrzyma Polska na współfinansowanie RGŻiOW w latach 2014-2020 ze środków EFROW, to można przyjąć, że najprawdopodobniej nie będą one niższe niż 10 mld euro. Środki te będą niewątpliwie najważniejszym, choć nie jedynym źródłem finansowania kolejnego programu rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich – PROW 2014-2020 (w tekście stosuje się skrót PROW-2020). Pozostałymi, mającymi również poważne znaczenie, będą tak jak dotychczas budżet polski, preferencyjne i komercyjne kredyty bankowe oraz środki własne otrzymujących wsparcie.

Należy się także zastanowić czy PROW-2020 powinien być tylko nieznacznie skorygowaną kontynuacją poprzednich programów rozwoju wsi i rolnictwa, czy też jego cele i struktura powinny być skorygowane. Jest to tym ważniejsze, że druga połowa dekady 2011-2020 będzie zapewne ostatnim okresem, w którym Polska będzie dysponować mniejszymi niż obecnie, ale mimo to poważnymi unijnymi środkami wspierającymi RGŻiOW. Rok 2020 będzie siedemnastym rokiem członkostwa i realizacji programu modernizacji i restrukturyzacji polskiego rolnictwa przy współudziale środków unijnych (w rzeczywistości UE już w okresie poprzedzającym członkostwo współfinansowała RGŻiOW, ale zakres i rozmiary wsparcia były wówczas niewielkie w porównaniu z okresem członkostwa). 17 lat to bardzo długi okres, w którym jest możliwe, choć bardzo trudne, przekształcenie rolnictwa w dobrze funkcjonujący

i konkurencyjny, nie tylko na rynku UE, dział gospodarki. Podstawę konkurencyjnego rolnictwa w warunkach europejskich muszą stanowić gospodarstwa, będące wyłącznym lub co najmniej głównym źródłem dochodów, zaspakajających potrzeby rolnika i jego rodziny oraz umożliwiających reprodukcję rozszerzoną (dochód „satysfakcjonujący”). W literaturze ekonomicznej takie gospodarstwa są definiowane jako „żywotne”. Programując przekształcenia strukturalne należy mieć na uwadze nie tylko żywotność bieżącą, ale również jej zachowanie w bardzo długim lub co najmniej w długim okresie. Wysokość dochodu satysfakcjonującego zmienia się bowiem z upływem czasu, przy czym w warunkach wzrostu gospodarczego rośnie.

Minimalna wysokość dochodu, który musi być generowany przez gospodarstwo zaliczane do żywotnych, jest wielkością, która powinna być przedmiotem szczegółowego rachunku ekonomicznego. Bez niej nie można ustalić minimalnej wielkości ekonomicznej (progu) gospodarstwa żywotnego. Tymczasem, chociaż w Polsce pojęcie gospodarstwa żywotnego zostało wprowadzone do polityki rolnej m.in. jako jedno z kryteriów podejmowania decyzji czy gospodarstwo otrzyma środki publiczne jako pomoc inwestycyjną, nie jest znany autorowi wiarygodny rachunek jego progów.

Zauważyć należy, że w przepisach, regulujących warunki i tryb przyznawania pomocy ze środków, będącego częścią PROW 2007-2013 (w tekście stosuje się skrót PROW-2013), działania „Modernizacja gospodarstw...” nie zostało użyte pojęcie „gospodarstwo żywotne”, ale jedynie kryterium minimalnej wielkości ekonomicznej. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. (par. 2 ust. 1 pkt 1) o pomoc może się ubiegać osoba fizyczna, która: „jest posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego w rozumieniu kodeksu cywilnego, o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha, lub nieruchomości służącej do prowadzenia produkcji w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników – zwanych dalej „gospodarstwem”, a wielkość ekonomiczna gospodarstwa stanowi co najmniej równowartość 4 ESU (Europejska Jednostka Wielkości Ekonomicznej)”. Jednakże na stronach internetowych MRiRW w informacjach o działaniu „Modernizacja gospodarstw...” znajduje się stwierdzenie: „Gospodarstwo, którego dotyczy inwestycja jest żywotne pod względem ekonomicznym (wielkość ekonomiczna gospodarstwa wynosi co najmniej równowartość 4 ESU)”. Informacje analogicznej treści znajdują się także na stronach Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Upoważnia to – zdaniem autora – do poglądu, że w Polsce wielkość ekonomiczna 4 ESU funkcjonuje w praktyce jako próg gospodarstwa żywotnego. Warto więc rozważyć skutki tej sytuacji.

W tabeli 1 podano wyniki dokonanego przez GUS szacunku liczebności gospodarstw rolnych w Polsce w 2010 r. w poszczególnych klasach wielkości ekonomicznej. Szacunek został wykonany przy zastosowaniu nowej wspólnotowej typologii gospodarstw rolnych<sup>10</sup>, której podstawą jest wyceniana w euro Produkcja Standardowa (ang. *Standard Output*; *SO*). *SO* jest sumą wartości produkcji roślinnej i zwierzęcej (produkty główne i uboczne w cenach netto „loco gospodarstwo”, bez VAT) pomniejszoną o koszt wymiany stada<sup>11</sup>.

Tabela 1. Gospodarstwa rolne w Polsce według klas wielkości ekonomicznej *SO* (klasyfikacja ES6) w 2010 roku

Klasa gospodarstw	Liczba
Niesklasyfikowane: <i>SO</i> mniejsza niż 4 000 euro	1 267 615
Bardzo małe: <i>SO</i> równa/większa niż 4 000 euro, mniejsza niż 8 000 euro	305 883
Małe: <i>SO</i> równa/większa niż 8 000 euro, mniejsza niż 25 000 euro	326 065
Średnio-małe: <i>SO</i> równa/większa niż 25 000 euro, mniejsza niż 50 000 euro	72 658
Średnio-duże: <i>SO</i> równa/większa niż 50 000 euro, mniejsza niż 100 000 euro	21 601
Duże: <i>SO</i> równa/większa niż 100 000 euro, mniejsza niż 500 000 euro	10 338
Bardzo duże: <i>SO</i> równa/większa niż 500 000 euro	1 528
Ogółem	2 005 688

*Źródło: GUS, Departament Statystyki Rolnictwa i Środowiska (na podstawie populacji gospodarstw badanych w Powszechnym Spisie Rolnym w 2002 roku; klasyfikacja z użyciem SO 2004; kurs wymiany 1 euro = 4,3177, cyt. za: [Wyniki standardowe 2011]).*

Klasyfikacja gospodarstw na podstawie nowej typologii różni się od poprzedniej, której podstawą była Standardowa Nadwyżka Bezpośrednia (ang. *Gross Standard Margin*, *GSM*). Była ona sumą wartości produkcji roślinnej i zwierzęcej, powiększoną o dopłaty do produkcji i pomniejszoną o koszty bezpośrednie. Ze względu na różny udział kosztów bezpośrednich i dopłat do produkcji w wartości produkcji różnych działalności rolniczych współczynniki przeliczeniowe *GSM* na *SO* są zróżnicowane<sup>12</sup>. Opierając się na przytoczonych w przypisie 12 współczynnikach można przyjąć, że *SO* w wysokości 2000 euro jest równa 1 ESU.

<sup>10</sup> Nowa typologia została wprowadzona Rozporządzeniem Komisji WE/2008/1242 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiającym Wspólnotową Typologię Gospodarstw Rolnych (Dz. Urz. UE L 335, 13.12.2008 r.

<sup>11</sup> Szczegóły obu typologii w opracowaniu L. Goraj i in. [2011] oraz L. Goraj E. Olewnik [2011].

<sup>12</sup> Obliczone przykładowo dla dziesięciu działalności średnie arytmetyczne relacje współczynników *SO* do *GSM* dla Polski wahają się od 0,63 (tytoń) do 17,25 (kury nioski), a po odrzuceniu wartości skrajnych od 1,16 (ziemniaki) do 2,04 (warzywa, truskawki pod osłonami/folia). L. Goraj i in. Analiza skutków..., op.cit., s. 21. Średnia arytmetyczna dla ośmiu działalności (bez skrajnych) wynosi 1,54, a zatem dla tej grupy działalności wartość *SO* odpowiadająca 1 ESU wynosi 1 200 euro x 1,54 = 1 850 euro.



Z danych tabeli 1 wynika, że przy przyjęciu za próg gospodarstwa żywotnego 4 ESU (czyli 8000 euro SO) jedynie gospodarstwa zaliczone do grupy najmniejszych (tak małych, że ich nie klasyfikowano ze względu na niewielki, nie przekraczający 10%, udział w produkcji rolniczej) oraz bardzo małych nie są uznawane za gospodarstwa żywotne (SO w pierwszej grupie nie mogła być w 2010 r. wyższa niż około 17,3 tys. zł, a w drugiej niż około 34,5 tys. zł). Natomiast pozostałe 432 tys. to gospodarstwa żywotne. Z liczb tych wynika, że polskie rolnictwo nie ma problemów strukturalnych. Jest to oczywiście nieprawdziwy obraz polskiego rolnictwa. Polska ma bowiem jedną z najgorszych w UE, choć niewątpliwie lepszą niż jeszcze przed kilkunastu laty, strukturę produkcyjną rolnictwa (za Polską znajdowały się w 2010 r. jedynie Bułgaria i Rumunia, które ze względu na rozdrobnienie gospodarstw musiały objąć rachunkowością FADN również gospodarstwa osiągające SO w wysokości co najmniej 2000 euro). Dochód z gospodarstwa, którego SO jest nie wyższa niż około 35 tys. złotych rocznie niewątpliwie nie zapewnia w polskich warunkach właściwego poziomu życia, nawet jeśli się uwzględni, że jest uzupełniany płatnościami bezpośrednimi i innymi dopłatami do produkcji<sup>13</sup>.

Poszukując takiej wielkości ekonomicznej gospodarstwa rolnego, którą powinno się przyjąć jako próg gospodarstwa żywotnego w długim okresie, należy zwrócić uwagę, że w sześciu państwach UE (Belgii, Francji, Holandii, Luksemburgu, Niemczech i Wielkiej Brytanii) badaniami FADN objęte są gospodarstwa osiągające SO w wysokości co najmniej 25 tys. euro (blisko 110 tys. zł)<sup>14</sup>. Prawdopodobnie polskie rolnictwo nawet w bardzo długim okresie nie osiągnie takiej struktury produkcyjnej. Jednakże polityka strukturalna w rolnictwie jest polityką „długiego marszu”. Stąd też propozycja progu gospodarstwa żywotnego w wysokości 25 tys. euro SO (czyli około 12 ESU według starej, do niedawna obowiązującej i wciąż jeszcze używanej typologii GSM) jest sformulowaniem celu, który należy osiągnąć w długim lub nawet bardzo długim okresie. Propozycja ta nie wyklucza mniej ambitnych celów pośrednich, które należałoby uznać za etapy przejściowe. Możliwy więc byłby w kilku najbliższych latach próg na poziomie niższym niż 25 tys. euro SO, ale nie niższym niż 15 tys. euro SO (około 7 ESU).

Tak wysokie podniesienie progu żywotności (około trzykrotne) nie jest równoznaczne z całkowitym zablokowaniem dostępu do środków pomocowych

---

<sup>13</sup> Dopłaty mogą być interpretowane jako zapłata za wykonywane przez rolników usługi publiczne (dobra publiczne), a także jako rekompensata za zbyt nisko wycenianą przez rynek wskutek słabej pozycji przetargowej rolników produkcję towarową rolnictwa.

<sup>14</sup> W Holandii i Luksemburgu na całym obszarze, w pozostałych czterech państwach tylko w niektórych regionach, por. [Goraj, Olewnik 2011].

mniejszym gospodarstwom. Gospodarstwa, znajdujące się poniżej progu, tak samo jak dotychczas, powinny mieć możliwość uzyskania pomocy inwestycyjnej, pod warunkiem, że po zakończeniu realizowanego programu osiągną jednak SO nie niższą niż 25 tys. euro (lub w najbliższych kilku latach 15 tys. euro).

Propozycja przesunięcia progu żywotności w górę nie jest propozycją nową<sup>15</sup>. W środowisku ekonomistów rolnych od kilku lat dość powszechnie uważa się, że należy go podwyższyć. Ostatnio prowadzone są prace studialne, w których analizuje się możliwości wprowadzenia do krajowych przepisów PROW-2020 rozwiązań regulujących, inaczej niż obecnie, kryteria dostępu i tryb przyznawania pomocy. Między innymi dla potrzeb Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zostały wykonane dwie ekspertyzy: Józwiak i in. [2012], Poczta i in. [2012]. Współautor pierwszej, W. Poczta rekomenduje przyjęcie dwóch kryteriów: (1) obszarowego (minimum 20 ha użytków rolnych) oraz alternatywnie (2) wielkości ekonomicznej (minimum 25 tys. euro SO). Gospodarstwa spełniające kryterium obszarowe, a nie spełniające kryterium wielkości ekonomicznej byłyby zobowiązane do osiągnięcia minimalnej SO w określonym terminie. Znacznie bardziej skomplikowany system zaproponowali autorzy drugiej ekspertyzy, różnicujący kryteria dostępu oraz zakres wsparcia w zależności od typu gospodarstwa. Jednakże zawsze jednym z kryteriów dostępu jest wielkość ekonomiczna. Autorzy poza progiem (przeważnie wynosi on 25 tys. euro SO; wyjątkami są gospodarstwa typu „mieszane”, mające łatwiejszy dostęp, dla których próg ustalono w wysokości 8 tys. euro SO, czyli około 4 ESU oraz typu „zwierzęta trawożerne”, dla których pułap wynosi 100 tys. euro SO) proponują również wprowadzenie pułapu. Gospodarstwa wielkości ekonomicznej większej niż pułap – zdaniem autorów – „wsparcia nie wymagają”. Pułapy wynoszą przeważnie 50 tys. euro SO, wyjątkami są gospodarstwa typu „mieszane” i „zwierzęta trawożerne” – pułap wynosi 100 tys. euro SO i typu „zwierzęta ziarnożerne – trzoda chlewna”, inwestujące w chlewnie macior – pułap 500 tys. euro SO. Ponadto w gospodarstwach, specjalizujących się w produkcji roślinnej, obowiązują progi i pułapy „powierzchniowe” (wyjątkiem są gospodarstwa typu „uprawy ogrodnicze”, w którym obowiązuje jedynie próg i pułap, wyrażony w SO), a w gospodarstwach typu „zwierzęta trawożerne” próg i pułap wyrażony w sztukach dużych (próg 27 sztuk, pułap 70 sztuk).

Proponowane zmiany są przede wszystkim „rewolucją na papierze”. ARiMR jest bowiem zobowiązana do merytorycznej oceny wniosku o pomoc

---

<sup>15</sup> Autor tego tekstu już w 2010 roku proponował próg żywotności na poziomie 12 ESU, czyli nie odbiegającym od 25 tys. euro SO i udzielanie wsparcia tylko tym gospodarstwom, które przedłożyły wiarygodny plan zwiększenia wielkości ekonomicznej gospodarstwa do tego poziomu, por. [Rowiński 2010].

inwestycyjną, w tym także do sprawdzenia, czy proponowany projekt jest uzasadniony ekonomicznie. Jak świadczą zakończone i rozliczone projekty inwestycyjne, współfinansowane ze środków działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” (tabela 2), nie jest to kontrola formalna.

Tabela 2. PROW 2007-2013 Projekty rozliczone, współfinansowane ze środków działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Stan na koniec 2011 roku

Klasa wielkości ekonomicznej (ESU)	Liczba gospodarstw	Środki publiczne ogółem (tys. zł)	Środki otrzymujących wsparcie (tys. zł)	Wartość inwestycji ogółem (tys. zł)
Do 4	7	550	698	1 248
4,01 – 5,99	3 131	291 799	382 345	674 144
6,00 – 7,99	2 310	228 779	311 846	540 625
8,00 – 11,99	3 971	425 106	581 839	1 006 945
12,00 – 15,99	3 441	403 523	563 435	966 958
16,00 – 39,99	10 287	1 603 936	2 275 080	3 879 016
40,00 – 99,99	3 654	776 805	1 202 310	1 979 115
100,00 – 249,99	944	237 716	411 878	649 594
250 i więcej	354	95 234	188 727	283 961
Ogółem	28 099	4 063 448	5 918 158	9 981 606

Źródło: [Sprawozdanie z realizacji 2011].

Z danych tabeli 2 wynika, że gospodarstwa wielkości ekonomicznej poniżej 4 ESU praktycznie ze wsparcia inwestycyjnego nie korzystały. Również liczba otrzymujących pomoc gospodarstw wielkości ekonomicznej 4,01-15,99 ESU jest stosunkowo niewielka, gdy uwzględni się liczebność tej grupy. Grupą dominującą są natomiast gospodarstwa wielkości 16,00-39,99 ESU, a zatem jak na warunki polskie (i wielu innych państw członkowskich) o znacznej wielkości ekonomicznej (minimalna SO w 2010 roku blisko 140 tys. zł). Gospodarstwa o wielkości ekonomicznej co najmniej 16,00 ESU otrzymały w latach 2007-2011 około 2,7 mld złotych wsparcia inwestycyjnego, czyli około 2/3 wsparcia ogółem. Liczby te świadczą, że środki działania „Modernizacja gospodarstw...” są kierowane przede wszystkim do gospodarstw, które już osiągnęły proponowany próg żywotności (SO w wysokości 25 tys. euro) lub mają możliwości szybkiego osiągnięcia progu. Większość projektów, współfinansowanych ze środków działania „Modernizacja gospodarstw...”, wspomaga zatem proces tworzenia grupy silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych. W tej sytuacji zaproponowane w tej części artykułu zmiany można interpretować jako propozycję dostosowania istniejącego stanu prawnego do praktyki przyjętej przez ARiMR.

O pozycji gospodarki żywnościowej w gospodarce kraju decyduje nie tylko rolnictwo, ale również pozostałe części „łańcucha żywnościowego”. Z nich

najważniejszą i stale zyskującą na znaczeniu jest przemysł rolno-spożywczy. Jego modernizacja i rozwój już w okresie poprzedzającym członkostwo były wspierane środkami publicznymi, w tym unijnymi (program SAPARD). Po wstąpieniu Polski do Unii możliwości udzielania przemysłowi rolno-spożywczemu pomocy z programów współfinansowanych z budżetu UE kilkakrotnie wzrosły. Jest to sytuacja wyjątkowa, gdyż Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zasadzie zabrania udzielania ze środków publicznych pomocy zakłócającej konkurencję, czyli takiej, która wspiera tylko niektóre przedsiębiorstwa lub produkcję niektórych artykułów<sup>16</sup>. Należy zatem maksymalnie wykorzystać unikalną możliwość wspierania jego rozwoju środkami publicznymi, w tym unijnymi, gdyż – jak zwraca uwagę R. Urban – o sukcesie polskiej gospodarki żywnościowej w okresie transformacji zdecydował i nadal decyduje przemysł rolo-spożywczy [Urban 2012]. O ile jednak, jak wynika z poprzednich rozważań, warto skorygować szczegółowe przepisy, regulujące kryteria dostępu użytkowników gospodarstw rolnych do środków publicznych, to w przypadku przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi zmiany takie nie są potrzebne.

### **7.3. PROW 2014-2020 a programy pomocowe dla rolnictwa do 2013 roku**

Z dotychczasowych uwag wynika, że podstawowym celem PROW-2020 powinna być modernizacja rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego i hurtowego handlu rolno-spożywczego. Odpowiedź na postawione na początku pytanie, czy PROW-2020 może być tylko nieznacznie skorygowaną kontynuacją poprzednich programów rozwoju wsi i rolnictwa, czy też jego cele i struktura powinny być zmienione, wymaga zatem szczegółowej analizy programów już zakończonych i znajdujących się w końcowym etapie realizacji. Wynika z niej, że za pomocą tych programów realizowano pięć następujących celów: (1) Rozwój gospodarki żywnościowej, (2) Rozwój innych działań gospodarki, (3) Ochrona środowiska, (4) Ochrona dochodów i wsparcie socjalne, (5) Inne cele. Udziały środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów podano w tabeli 3.

---

<sup>16</sup> Art. 107 ust.1 Traktatu stanowi: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Wprawdzie w ust. 3 tego artykułu wymieniono sytuację, w których pomoc jest dopuszczalna, ale nie wydaje się, aby powołując się na nie udzielać pomocy polskiemu przemysłowi rolno-spożywczemu na tak dużą skalę.

Przyjęty podział na pięć celów różni się od narzuconego przez rozporządzenie Rady 1698/2005 podziału PROW-2013 na trzy osie podstawowe i czwartą dodatkową z obowiązkowym przypisaniem każdej osi grupy działań<sup>17</sup>. Uznano bowiem, że podział dokonany przez Radę nie tylko nie pozwala na właściwą charakterystykę programów, ale wręcz ją fałszuje, gdyż nazwy dwóch pierwszych osi nie w pełni oddają istotę ekonomiczną i społeczną włączonych do nich działań. Nie jest bowiem właściwą sytuacją, w której działanie o wyraźnym charakterze socjalnym (renty strukturalne) zostało zakwalifikowane do osi „Poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa”, a działanie, którego celem jest przede wszystkim wspieranie dochodów rolniczych (wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) do osi „Poprawa stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich”.

Z czterech zrealizowanych dotychczas programów pierwszy – SAPARD – miał odmienny charakter od pozostałych z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze dysponował znacznie mniejszymi środkami finansowymi, po drugie był programem przygotowującym polską gospodarkę żywnościową do członkostwa, a po trzecie, ponieważ znaczna część jego środków była przeznaczona na inwestycje infrastrukturalne, które w okresie członkostwa były finansowane z innych programów. Po ich wyłączeniu okazuje się, że wyłącznym celem programu SAPARD było wspieranie rozwoju gospodarki żywnościowej. Warto zatem jedynie zwrócić uwagę na to, jak duże znaczenie przywiązywano w programie SAPARD do dostosowania niektórych gałęzi przemysłu rolno-spożywczego do unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. Środki te pomogły przemysłowi mleczarskiemu, mięsnemu, rybnemu i owocowo-warzywnemu zrealizować niezbędne inwestycje i umożliwiły dostęp do rynku unijnego większości polskich przedsiębiorstw tych gałęzi już z dniem członkostwa<sup>18</sup>. Dobre przygotowanie przemysłu spożywczego było podstawową przyczyną sukcesów eksportowych polskiej gospodarki żywnościowej na jednolitym rynku europejskim.

---

<sup>17</sup> Według oficjalnego nazewnictwa program składa się z działań (ang. measures), które w rzeczywistości są dużymi podprogramami, realizowanymi zgodnie z przepisami ustanowionymi przez Radę i Komisję oraz uzupełniającymi je rozporządzeniami Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

<sup>18</sup> Polski przemysł rolno-spożywczy zaangażował również bardzo poważne środki własne. Wiele inwestycji dostosowawczych zostało sfinansowanych bez udziału środków z programu SAPARD.

Tabela 3. Struktura finansowa Programów SAPARD, PROW-2006, SPOR-2006 i PROW-2013 w %

Działanie	SAPARD	PROW- -2006 i SPOR- -2006	PROW- - 2013
<b>A. Środki wspierające rozwój gospodarki żywnościowej</b>			
Modernizacja gospodarstw rolnych	13,5	11,6	10,7
Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE	-	11,8	-
Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej (wsparcie przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego art. rolno-spożywczymi)	29,7	8,6	5,4
Ułatwianie startu młodym rolnikom	-	3,3	2,4
Pozostałe działania	0,6	13,4	9,9
Grupa A ogółem	43,8	48,7	28,4
Z tego: rolnictwo	14,1	40,1	23,0
przemysł i handel spożywczy	29,7	8,6	5,4
<b>Grupa B: Środki wspierające inne działy gospodarki</b>			
Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej	48,6	-	8,8
Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	-	-	5,9
Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	7,5	1,4	2,0
Grupa B ogółem	56,1	1,4	16,7
<b>Grupa C: Środki wspierające ochronę środowiska</b>			
Program rolnośrodowiskowy (płatności rolnośrodowiskowe)	-	3,9	13,3
Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	-	1,9	2,9
Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy i wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych	-	0,2	0,6
Pozostałe działania	-	2,1	3,5
Grupa C ogółem	-	6,0	16,8
<b>Grupa D: Środki wspierające dochody i o charakterze socjalnym</b>			
Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)	-	17,6	14,1
Renty strukturalne	-	9,9	14,6
Uzupełnienie płatności obszarowych	-	12,6	-
Grupa D ogółem	-	40,1	28,7
<b>Grupa E: Inne</b>			
Grupa E ogółem	0,1	3,8	9,4
<b>Ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie różnych źródeł. Szczegóły w [Rowiński 2010].

W latach 2004-2006 realizowano programy<sup>19</sup>, które wspierały przede wszystkim rozwój gospodarki żywnościowej (grupa A). Wydatki na ten cel stanowiły blisko połowę środków ogółem. Jednakże zbyt duże środki przeznaczono na sfinansowanie inwestycji „miękkich”, takich jak doradztwo i szkolenia, lub działań o niewielkiej efektywności takich jak wspieranie gospodarstw niskoto-

<sup>19</sup> W latach 2004-2006 realizowano Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006 (w tekście używa się skrótu PROW-2006) i Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich” (w tekście używa się skrótu SPOR-2006). W tabeli 3 środki obu programów zostały dla celów analitycznych połączone.

warowych. Zbyt małe natomiast były środki na wspieranie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego. Za zaletę programu należy uznać przeznaczenie blisko 1/4 środków ogółem na inwestycje „twarde” w gospodarstwach rolnych (odrębną kwestią jest ograniczony zakres rzeczowy wspieranych inwestycji). Równocześnie jednak program, mający służyć rozwojowi, miał charakter rozwojowo-socjalny.

Na działania wspierające dochody i działania o charakterze socjalnym (grupa D) przeznaczono bowiem blisko 2,2 mld euro, z czego 678 mln euro było wydatkiem, na który autorzy programu nie mieli wpływu, gdyż suma ta pokrywała zobowiązania wobec rolników, zapisane w Traktacie Akcesyjnym<sup>20</sup>. Natomiast na wspieranie gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach i renty strukturalne przeznaczono zdecydowanie zbyt wiele środków (łącznie 27,5% środków ogółem programu PROW-2006).

Podstawowym błędem polityków, decydujących o przeznaczeniu środków, znajdujących się w programach rozwoju wsi i obszarów wiejskich, realizowanych w latach 2004-2006, było uznanie, że środki unijne, powiększone o obowiązkowe środki z budżetu polskiego, są tak duże, iż można znaczną ich część przeznaczyć na wsparcie dochodów rolników oraz na cele socjalne<sup>21</sup>. Był to pogląd, który nie tylko wypaczył charakter PROW-2006, ale także PROW-2013<sup>22</sup>. Programujący PROW-2013 musieli bowiem zapewnić środki na pokrycie zobowiązań, podjętych w poprzednim okresie programowania.

Z danych tabeli 3 wynika także, że PROW-2013 nie jest programem, którego podstawowym celem jest rozwój polskiej gospodarki żywnościowej. Jest to program w którym środki publiczne podzielono między rozwój gospodarki żywnościowej (28,4%, w tym tylko 5,4% na rozwój przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolnymi), wsparcie dochodów rolniczych i renty strukturalne (28,7%), ochronę środowiska (16,8%) i rozwój innych działów gospodarki (16,7%). Należy go zatem uznać raczej za program rozwojowo-socjalno-środowiskowy, a nie za program rozwoju gospodarki żywnościowej.

---

<sup>20</sup> Polska z budżetu unijnego otrzymała środki umożliwiające wypłatę w trzech pierwszych latach członkostwa tylko około 35-40% należnych rolnikom płatności bezpośrednich. Harmonogram stopniowego dochodzenia do pełnych płatności bezpośrednich przewidywał, że dopiero w 2013 roku zostaną wypłacane wyłącznie z budżetu unijnego. Polska miała jednak prawo uzupełniania płatności bezpośrednich z budżetu krajowego kwotą równą 30% pełnych płatności i z prawa tego skorzystała (rolnicy otrzymali po raz pierwszy płatności w pełnej wysokości w 2010 r., a nie w 2013 r.).

<sup>21</sup> Szczegółowa krytyka działań: (1) renty strukturalne, (2) wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach i niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz (3) program rolno-środowiskowy w opracowaniu J.Rowiński [2010].

<sup>22</sup> Więcej w tej sprawie: [Rowiński 2008].

## 7.4. Uwagi końcowe i wnioski

Reasumując odpowiedź na pytanie czy PROW-2020 powinien być nieznacznie skorygowaną kontynuacją poprzednich programów rozwoju wsi i rolnictwa, czy też jego struktura powinna być zmieniona, zależy od tego czy politycy zdecydują się za jego pomocą przyspieszyć procesy tworzenia grupy silnych ekonomicznie gospodarstw rolnych i rozwoju przemysłu rolno-spożywczego (wariant pierwszy), czy też uznają, że lepszym rozwiązaniem będzie utrzymanie rozwojowo-socjalno-środowiskowego charakteru programu (wariant drugi). Przyjęcie wariantu drugiego oznacza powtórzenie struktury PROW-2013 z korektami, wynikającymi z ewentualnych zmian, wprowadzonych rozporządzeniami Rady i Komisji. Formułowanie zaleceń jest więc w tym przypadku zbędne. Natomiast opracowanie PROW-2020 i przyjęcie do realizacji wariantu pierwszy wymaga:

- przeznaczenia możliwie jak największych środków na rozwój rolnictwa oraz przemysłu i handlu hurtowego rolno-spożywczego, czyli (używając nazewnictwa PROW-2013) na „modernizację i restrukturyzację gospodarstw rolnych” i „zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej” (środki na inne działania powinny być minimalizowane i wynikać jedynie z podjętych w okresie realizacji PROW-2013 zobowiązań państwa oraz z obowiązujących w latach 2014-2020 wszystkie państwa członkowskie wymagań narzuconych rozporządzeniami Rady i Komisji),
- podniesienia progu żywotności gospodarstw rolnych do 25 tys. euro SO (należy rozważyć, czy w ciągu czterech pierwszych lat PROW-2020 nie powinien być niższy – 15 tys. euro SO),
- przyjęcia zasady, że gospodarstwo rolne po zrealizowaniu wspieranego środkami publicznymi projektu inwestycyjnego, musi osiągnąć SO co najmniej równą progowi żywotności,
- zmiany struktury wsparcia modernizacji gospodarstw rolnych (zmniejszenie udziału środków wspierających mechanizację, zwiększenie udziału inwestycji budowlanych).

Realizacja punktów 2-4 zależy wyłącznie od decyzji Polski. Również ze sformułowania art. 18 Propozycji Regulacji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW)<sup>23</sup> wynika, że ze środ-

---

<sup>23</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).



ków PROW-2020 będzie możliwe wsparcie inwestycji przemysłu rolno-spożywczego i handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi. Inne rozwiązanie byłoby skrajnie niekorzystne dla Polski. Dlatego też, wobec podobno odmienniej interpretacji tego artykułu przez Komisję Europejską, zgodnie z którą możliwości udzielania pomocy inwestycyjnej tym dwóm sektorom gospodarki żywnościowej byłyby w porównaniu ze stanem obecnym bardzo ograniczone, jednym z najważniejszych zadań polskiego rządu i europosłów w dalszych pracach nad zasadami Wspólnej Polityki Rolnej w latach 2014-2020 powinno być wyjaśnienie istniejących rozbieżności.

Niecelowe jest natomiast przeznaczenie nawet niewielkich środków PROW-2020 na przewidziane w art. 20 ust 1 lit. a (iii) wsparcie rozwoju małych gospodarstw<sup>24</sup>. Jest to propozycja wprowadzenia do programu działania podobnego do wsparcia gospodarstw niskotowarowych, finansowanych ze środków PROW 2004-2006. Działanie to zostało uznane za nieefektywne i w obecnie realizowanym programie finansuje się jedynie zobowiązania, powstałe w latach 2004-2006.

W zakończeniu należy zwrócić uwagę, że na proponowanej przez KE liście działań, które będą mogły być finansowane przez państwa członkowskie ze środków PROW-2020, nie ma rent strukturalnych. Jeżeli rozporządzenie zostanie uchwalone w wersji zgodnej z propozycją KE konieczne będzie jedynie zapewnienie w PROW-2020 środków na pokrycie zobowiązań rentowych podjętych w latach 2007-2013. Ponadto mają być wprowadzone jednolite dla wszystkich państw członkowskich kryteria delimitacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania – ONW (projekt kryteriów zamieszczono w aneksie II Rozporządzenia). Celem ujednoczenia jest niewątpliwie ograniczenie subwencjonowania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach.

Środki „zaoszczędzone” w wyniku usunięcia z PROW-2020 działania „Renty strukturalne” oraz wprowadzenia nowych zasad delimitacji ONW powinny w całości zwiększać środki działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Należy też zastanowić się czy kolejne gospodarstwa powinny być obejmowane niektórymi programami rolno-środowiskowymi, w tym przede wszystkim

---

COM 2011/0627 final – 2011-2011/0282 (COD). W tej sprawie art. 20 ust. 1 lit. b stanowi „Wsparcie w ramach tego środka obejmuje pomoc na założenie nowego przedsiębiorstwa na rzecz działalności pozarolniczej na obszarach wiejskich” a ust 2. trzecie *a linea* „Wsparcia na mocy ust. 1 lit. b udziela się mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność pozarolniczą na obszarach wiejskich oraz rolnikom lub członkom gospodarstwa rolnego”.

<sup>24</sup> Polskie tłumaczenie fragmentu regulującego te kwestię brzmi następująco: „Wsparcie w ramach tego środka obejmuje pomoc na założenie nowego przedsiębiorstwa na rzecz rozwoju małych gospodarstw”. Jest to tłumaczenie niezrozumiałe, gdyż w tym kontekście nie można tłumaczyć „business start-up aid for” jako „założenie nowego przedsiębiorstwa”.

kim programem przestawiania gospodarstw tradycyjnych na ekologiczne. Warto bowiem sprawdzić, jak zachowują się gospodarstwa po zakończeniu pięcioletniego okresu przestawiania. Możliwe, że wiele z nich powraca do tradycyjnego systemu gospodarowania, gdy już nie otrzymują subwencji rekompensujących koszty przestawiania.

## Literatura

1. EC (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020, COM(2011)500 final, 29.6.2011. Part I.
2. EC (2011), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020, COM(2011)500 final, 29.6.2011. Part II (policy fiches).
3. EC (2011a), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, COM/2011/0625 final – 2011/280 (COD).
4. Gazeta Wyborcza (2012), W sprawie negocjacji budżetu UE Polska nie odpuści, wywiad z Mikołajem Dowgielewiczem, przeprowadzony przez Jacka Pawlickiego, 12 maja 2012.
5. Goraj L., Osuch D., Cholewa M., Płonka R. (2010), Analiza skutków zmian we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 21.
6. Goraj L., Olewnik E. (2011), FADN i Polski FADN, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 10.
7. Józwiak W. i in. (2012), Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie lat 2014-2020, IERiGŻ-PIB, s. 48.
8. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych”, objętego programem rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013. Dz. U 2007, nr 193, poz. 1397.
9. Poczta W. in. (2012), Koncepcja ukierunkowania wsparcia gospodarstw rolnych w perspektywie 2014-2020, maszynopis, Poznań. s. 59.

10. Sprawozdanie z realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Sprawozdanie za 2011 r. Nr sprawozdania 5/2011, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. T. II. Załączniki.
11. Rowiński J. (2008), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Analiza zatwierdzonej wersji programu i pierwszych lat realizacji), Raport Programu Wieloletniego 2005-2009, nr 118, IERiGŻ-PIB, Warszawa, s. 25 i następne.
12. Rowiński J. (2010), Wpływ funduszy współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na rozwój rolnictwa i regionów wiejskich, Final report, Raport Programu Wieloletniego 2005-2009, nr 178, IERiGŻ-PIB, maszynopis, Warszawa, s. 34, 26-28.
13. Urban R. (2012), Ocena spójności procesów rozwojowych rolnictwa i przemysłu spożywczego, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 1, s. 3-17.
14. Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN w 2010 r, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2011.

## **8. Doświadczenia i wnioski z ewaluacji śródkresowej austriackiego Programu Rozwoju Obszaru Wiejskich**

### **8.1. Cele**

Polityka rolna ma na celu spełnianie oczekiwań i realizację celów społecznych w stopniu większym niż w sytuacji jej braku. Tym samym, polityka ta powinna zapewnić stan bardziej pożądaný od tego, kiedy się jej nie prowadzi. Jednak preferencje są indywidualnie zróżnicowane, a oceny na temat tego, jakie rodzaje zmian stanowią poprawę i jaki poziom zmian w danym kierunku stanowi poprawę równoważną, są siłą rzeczy subiektywne. Realizowana polityka to wynik procesu pertraktacji między ludźmi (lub ich grupami) a ich przedstawicielami, którzy dążą do poprawy ogólnego dobrobytu. Jest to temat sporny i stale będący przedmiotem debaty publicznej i naukowych dociekań. W trakcie poszukiwań możliwości poprawy stanu rzeczy uwaga może skupiać się albo na ustalaniu określonych założeń w przypadku sprzecznych celów, czyli na przybliżonym celu interwencji rządu (w tym odpowiednich poziomach opodatkowania), albo na środkach, za pomocą których można te zamierzenia osiągnąć, czyli na najodpowiedniejszych działaniach służących do realizacji celów. Rola ekonomistów rolnictwa w obu tych spornych dziedzinach polega na określaniu kosztów i efektów polityki interwencji oraz na wywieraniu wpływu w tym zakresie na proces decyzyjny.

W związku z wprowadzeniem nowych instrumentów lub zmian w dotychczasowej polityce, ewaluacja stała się procedurą standardową. Jeszcze bardziej wymagające stało się zadanie polegające na przeanalizowaniu istniejącego systemu polityki rolnej w celu określenia zmian, które poprawią jej skuteczność i efektywność. Zgodnie z przepisami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich jest to także cel ewaluacji unijnej WPR, sformułowany w propozycjach i sugestiach Komisji oraz jej działu pomocy technicznej. Wspólne Ramy Monitorowania i Oceny (dalej CMEF) są próbą ustanowienia różnych celów polityki rolnej w spójnej strukturze oraz zastosowania tej struktury do oceny rezultatów tej polityki i programu jako całości. To jedno z ambitniejszych zadań i, jak to później wykażę, ma ono decydujące znaczenie dla przeprowadzenia oceny polityki.

Czy zalecone wskaźniki CMEF rzeczywiście odzwierciedlają cele polityki? Nie ma wątpliwości, że cele określone w różnych przepisach są ze sobą sprzeczne i wymagają interpretacji. Najoczywistszym tego przykładem jest kon-

flikt między pracą a wypoczynkiem. Zbyt wiele lub zbyt mało pracy będzie miało negatywny wpływ na jakość życia. Trzeba odnaleźć równowagę odzwierciedlającą nasze osobiste preferencje. Analogicznie, warto też dążyć do wzrostu gospodarczego, o ile nie zabiera on zbyt dużo naszego czasu i wysiłku. W skrócie, między różnymi celami dochodzi do kompromisu, a zmiany w jednym kierunku mogą okazać się szkodliwe w innym. We wspólnych ramach monitorowania i oceny podjęto próbę odzwierciedlenia tych wymiarów przy użyciu 59 wskaźników bazowych (23 kontekstowych, 36 docelowych), wskaźników docelowych (wartości docelowe), wskaźników wyjściowych (płatności publiczne), wskaźników produktu (beneficjenci, projekty, hektary, jednostki inwentarza żywego, inwestycje itp), 16 wskaźników rezultatu (przychody, wartość dodana brutto, stworzone miejsca pracy itp), 7 wskaźników oddziaływania, wskaźników dodatkowych.

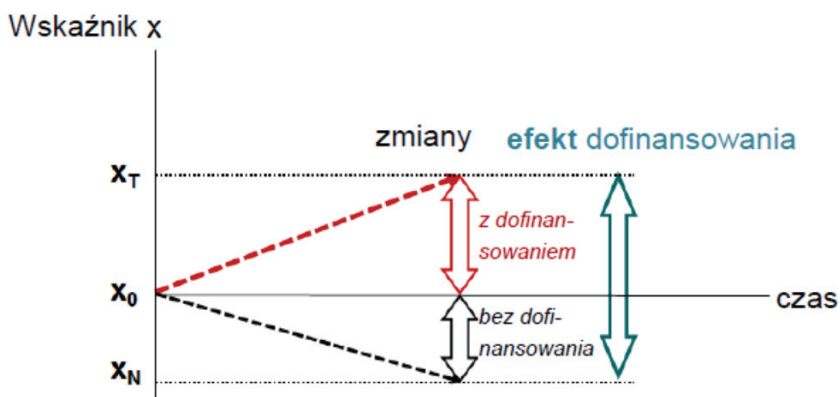
Instytucja zarządzająca PROW określiła poziom wskaźników docelowych i ma nadzieję, że go osiągnie za pomocą tego programu. W rzeczywistości założonych celów często nie udaje się osiągnąć, ponieważ na większość z nich wpływ ma wiele czynników, a czasem wpływ wywierany przez te czynniki jest dużo istotniejszy niż wpływ programu. Niemniej jednak, jeśli pozostałe czynniki pomagają osiągnąć cele wyznaczone w ramach polityki, program lub niektóre jego działania mogą być zbędne. Dlatego też pierwszy z wniosków wyciągniętych z ewaluacji PROW brzmi następująco: Cele trzeba określić, biorąc przy tym pod uwagę wpływ pozostałych czynników interwencji na te cele. Ponieważ precyzyjne prognozowanie tego oddziaływania nie jest możliwe, cele nie będą osiąmane. Nie powinno to prowadzić do większych zmian w programie, lecz do korekty jego celów.

## 8.2. Zmiany i efekty

Zmiany mogą być widoczne: odzwierciedlają one różnice między stanem rzeczy w różnych punktach czasu, kiedy to sytuacja przedstawiana jest za pomocą danych (obserwacji). Przyczyn zmian może być wiele: PKB może rosnać, ponieważ wprowadzono lepsze technologie produkcji, podniesiono wydajność pracy, zatrudniono więcej pracowników, zmniejszono ilość elementów pociągających za sobą koszty produkcji, obniżono koszty produkcji, ceny produktów wzrosły itp. Działania w ramach PROW mogą mieć wpływ na wzrost PKB, tj. mogły przyczynić się do tych zmian w czasie. Jedną z metod określania tego wpływu polega na porównywaniu zakresu, w jakim z czasem zmieniła się sytuacja grup podobnych beneficjentów (otrzymujących dofinansowanie) i podmiotów innych niż beneficjenci (bez dofinansowania) w ramach danego działania. Przeciętny wpływ finansowania na podmioty, które je otrzymują (tj. otrzymują-

ce wsparcie), w dużej mierze zależy od zmian ogółem, zależy od różnicy między zmianami w różnych grupach (rysunek 1).

Rysunek 1.



W praktyce jednak ciężko jest znaleźć grupy, które są podobne pod wszystkimi względami, poza beneficjentami danego działania, ponieważ beneficjenci zazwyczaj spełniają pewne kryteria kwalifikowalności, którymi się różnią. Niektóre działania zaprojektowane są specjalnie w celu uwzględnienia wszystkich lub prawie wszystkich rolników, np. płatność dla rolników gospodarujących na obszarach o niekorzystnych warunkach. W takich okolicznościach znalezienie grupy porównawczej nie będzie możliwe. Alternatywne rozwiązanie polega na stworzeniu modeli regresji wielorakiej, wyjaśniających, w jaki sposób różne czynniki wpływają na ogół zmian, oraz na oszacowaniu ich parametrów. Modele te opierają się na teorii, która wyjaśnia różne czynniki mające wpływ na rezultaty. Tak zwana logika interwencji CMEF to podzbiór tej teorii, ponieważ odzwierciedla ona jedynie relacje między daną interwencją a jej oddziaływaniem na wskaźniki, a nie wpływ pozostałych czynników na zmiany tych wskaźników.

W wytycznych KE na temat ewaluacji rozróżnienie między zmianami a efektami jest niejasne, co widać z następującej definicji wskaźnika rezultatu 2: „wskaźnik ten służy do mierzenia wzrostu wartości dodanej brutto (WDB) gospodarstw/przedsiębiorstw rolnych, spożywczych i leśniczych, które otrzymują wsparcie. Istotne jest tu, by zmierzyć efekt brutto.

Oznacza to, że istnieje także możliwość wyjaśnienia zmiany WDB w różnych latach za pomocą czynników innych niż otrzymane wsparcie. Aby zmierzyć WDB gospodarstw/przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie, zastosowaliśmy następujący wskaźnik zastępczy: średnie zyski po odliczeniu podatków gospodarstw/przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie = obroty – koszty, gdzie

...Wskaźnik ten trzeba porównać w różnych latach, aby dostrzec jego ewolucję” [Europejska Sieć Oceny Rozwoju Obszarów Wiejskich 2006]. Zgodnie z wyjaśnieniami z porównania tego nie otrzymuje się efektu wsparcia, lecz efekty wszystkich oddziaływań, w szczególności zmienności cenowej i zmian pogodowych.

Dlatego też drugi wniosek do wyciągnięcia z ewaluacji PROW jest następujący: Nie należy mylić zmian z efektami. Zmiany można obserwować, efekty trzeba oszacować, porównując obserwacje z hipotetycznymi sytuacjami. Zmiany i efekty pokrywają się tylko wówczas (co jest mało prawdopodobne), gdy sytuacja dla beneficjentów wsparcia (lub innych podmiotów bez wsparcia) w trakcie działania pozostaje niezmienną.

### 8.3. Efekty w czasie

Efekt interwencji rozgrywa się w czasie. W przypadku wielu działań w ramach PROW dużo czasu upływa, zanim ich efekty się urzeczywistnią. Na przykład działania rolno-środowiskowe: ich oddziaływanie na gleby, bioróżnorodność, jakość wody itp. jest rzeczywiste, jednak trudne do ustalenia, ponieważ trzeba je realizować przez długi okres, aby zakumulowały się efekty, które mają statystyczne znaczenie (są zauważalne), ale zazwyczaj wyczerpują się w długim okresie. Analogicznie inwestycje w budynki i infrastrukturę, takie jak np. drogi, mogą mieć niewielki wpływ w perspektywie krótkookresowej, jednak efekty te zazwyczaj pojawiają się przez długi okres użytkowania. To samo można zaobserwować w przypadku inwestycji w kształcenie, szkolenia zawodowe i badania. Rozmiary ich efektów zależą od długości okresu ich trwania i od tego, na jaki okres je obliczono, jak i od kształtu ich zmiany w czasie, od momentu rozpoczęcia interwencji do momentów w czasie, kiedy efekty poddawane są ocenie, do sposobu ich zanikania po osiągnięciu pewnej granicy czasowej.

Trzeba odróżnić efekty przejściowe, długookresowe i dynamiczne. Efekty przejściowe związane są bezpośrednio z realizacją projektu, np. budową budynku lub drogi. Zanikają w momencie ukończenia realizacji projektu. Spójrzmy na budowę drogi. Potrzeba tu wkładu w postaci: pracy, maszyn i materiałów, których produkcja również wiąże się z pracą, wywołując dodatkowy efekt zatrudnienia. Obszerniejsze efekty wynikające z produkcji nakładów można otrzymać dzięki mnożnikom, ale stosowanie tego podejścia jest równoznaczne z dodawaniem w przeszłości efektów przejściowych w perspektywie nieograniczonej. Postępowanie takie zaburza wyniki liczbowe, ale nie zmienia natury efektów. Pozostają one efektami przejściowymi: znikają w momencie ukończenia budowy drogi. Po drugie, zarówno praca poniesiona przy produkcji nakładu, jak i praca

wykonana po zakończeniu budowy jest wliczana w koszty konstrukcji. Praca to część kosztów inwestycyjnych i jest ona też częścią inwestycji.

Podczas gdy interwencja rządu motywuje ludzi do inwestowania i tym samym do zatrudniania siły roboczej oraz zwiększania nakładu pracy, nie jest to rzeczywisty cel interwencji. Ostatecznym celem nie może być wzrost kosztów inwestycji na potrzeby osiągnięcia tymczasowych efektów zatrudnienia. Celem jest raczej osiągnięcie i zebranie korzyści nagromadzonych przy pomocy inwestycji w czasie. Efekty, którymi powinniśmy być zainteresowani, to zwrot z inwestycji i korzyści pozarynkowe wynikające z jego istnienia lub zastosowania, np. niższe koszty transportu, lepsza dostępność, mniejsze zanieczyszczenie, lepsze możliwości spędzania wolnego czasu, wyższa jakość życia itp.

W przypadku prywatnych gospodarstw rolnych lepszym bodźcem do inwestycji jest to, że w przyszłości przyniesie ona zwrot przewyższający jej koszt. Oczywiście wygenerowanie takiego zwrotu, oprócz zainwestowanego kapitału, wymaga też innych rodzajów wkładu, jak np. materiały lub praca, których koszty trzeba wziąć pod uwagę. Wygenerowanie tego zwrotu jest równoznaczne z wytworzeniem efektów długookresowych. Początkowo narastają one dla właściciela czynników produkcji, który w przypadku kapitału jest beneficjentem wsparcia, nie zaś dla rządu ani podatnika, który zapewnia środki finansowe na wsparcie. Z kolei jednak beneficjenci wsparcia wykorzystują swoje zwroty na konsumpcję, podatki i inwestycje, generując tym samym dodatkowe efekty, które można uwzględnić w analizie w zależności od etapu i okresu czasu. W wyniku zwielokrotnienia bezpośrednich efektów z mnożnikami długookresowymi otrzymujemy skumulowane przyszłe efekty pośrednie i bezpośrednie u różnych podmiotów i w różnych sektorach w gospodarce, w tym w rządzie, w nieograniczonej perspektywie.

Poza tym można przyjąć założenie o efektach dynamicznych, które opierają się na koncepcji, że jeśli coś popchniesz, będzie posuwać się szybciej niż inna rzecz, która nie została popchnięta, tj. ta pierwsza będzie miała przewagę. Napędzanie dzięki tej przewadze sprawia, że element porusza się na przód szybciej, zostawiając resztę w tyle. Efekty takie często uważane są za dużo większe niż rezultaty konwencjonalne. Przedstawiono je jako argument w debacie na temat wejścia Austrii do UE. Jednak ich rozmiar jest tematem spekulacji.

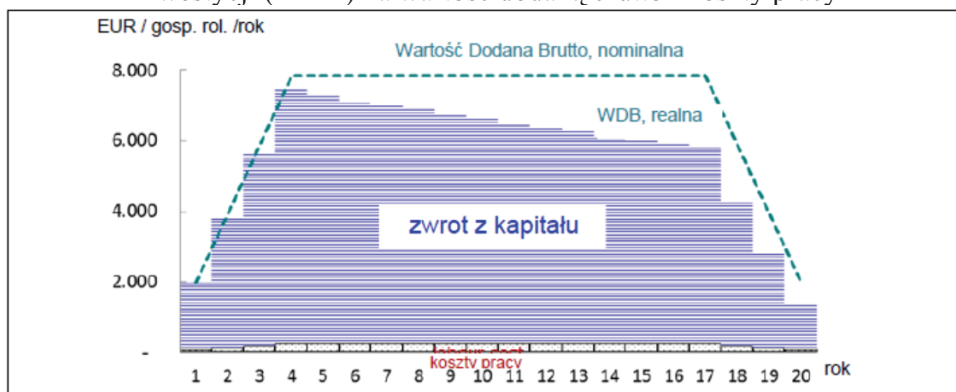
W przypadku MTE rozpatrywaliśmy długookresowe efekty bezpośrednie brutto mające wpływ na beneficjentów wsparcia na modernizację gospodarstw rolnych. Porównaliśmy rozwój gospodarstw rolnych produkujących mleko w Austrii, które nie otrzymywały wsparcia, z rozwojem podobnych gospodarstw rolnych, które w latach 2003 i 2004 przy wsparciu zainwestowały średnio 52 000 euro. Skutkiem dokonania inwestycji przy wsparciu z tego programu by-



ło podniesienie wartości dodanej brutto (WDB) średnio o 7 863 euro w przeliczeniu na gospodarstwo rolne, w cztery lata po inwestycji [Dantler i in. 2010]. Efekt ten został przedstawiony na rysunku 2.

Jeśli chodzi o efekty długookresowe, założyliśmy, że inwestycja przyniesie takie same wyniki w okresie użyteczności wynoszącym 17 lat, rozszerzonym na 20 lat, jak to pokazano na rysunku 2. Tym samym efekt wartości dodanej brutto w okresie użyteczności nominalnie wyniesie +134 000 euro, natomiast realnie 111 000 euro (przy uwzględnieniu stopy procentowej na poziomie 2% na potrzeby deflacji przyszłych zwrotów). Ponieważ okazało się, że inwestycje prawie nie miały żadnego wpływu na nakłady pracy, niemalże cała wygenerowana przez nią WDB rekompensuje nakład kapitału. Został on częściowo opłacony przez rząd: wkład finansowy na inwestycję wyniósł średnio 11 000 euro w przeliczeniu na gospodarstwo rolne. Wpływ wsparcia inwestycji na WDB był wyraźnie pozytywny; przyniosły one korzyści (zwrot z kapitału), które średnio 2,1-krotnie przekroczyły koszty.

Rysunek 2. Wpływ uczestnictwa gospodarstwa rolnego we wsparciu z tytułu inwestycji (M121) na wartość dodaną brutto i koszty pracy



Linia przerywana: wpływ na WDB, kolumny: wartość WDB w roku bazowym ( $t_0$ ), podzielona na a) wynagrodzenie za (wpływ na) pracę oraz b) zwrot z kapitału = wynagrodzenie kosztów inwestycji ( $t_0$ , powierzchnia zakreskowana).

Wniosek 3: Trzeba wziąć pod uwagę czas potrzebny, aby interwencja przyniosła efekty. Czas, dla którego obliczany jest efekt, to ważne zastrzeżenie. Stopa procentowa zastosowana na potrzeby deflacji przyszłych korzyści znacząco zmienia osiągnięte rezultaty.

#### 8.4. Efekty brutto i netto

Efekt oszacowany w poprzednim rozdziale jest efektem brutto. Zawiąza on rzeczywisty efekt ze względu na założenie, że rolnicy nie dokonywaliby inwestycji w sytuacji braku interwencji. Oczywiście są rolnicy, którzy zainwestowaliby niezależnie od występowania wsparcia, jak również inni, którzy nie zdecydowaliby się na takie działanie, uważając je za niekorzystne, nawet w sytuacji pokrycia części kosztów przez rząd. Rozróżnienie to nie jest brane pod uwagę w momencie dokonywania podziału gospodarstw rolnych na dwie grupy: uczestniczących lub nieuczestniczących w programie modernizacji. Pod tym względem zbiorowości te nadal się różnią. Istnieje prawdopodobieństwo, że niektórzy rolnicy oczekują, że inwestycja będzie opłacalna nawet w razie braku interwencji rządu. Inwestycji dokonaliby oni niezależnie od poziomu wsparcia, być może zastępując część środków finansowych wniesionych przez rząd środkami własnymi lub inwestując przynajmniej ich część. Efekty inwestycji uwzględniono w efektach brutto, ponieważ rolnicy korzystają ze wsparcia, jeśli jest ono dostępne. Jednak efekty brutto powstałe w wyniku inwestycji nie objętych wsparciem – tzw. efekty „deadweight” – nie wytworzyły się w wyniku interwencji i nie można ich jej przypisywać.

Rozmiar efektu „deadweight” bądź jego udział w efekcie brutto zależy od opłacalności projektów. Ta ostatnia zależy w większości od sytuacji i przyszłego rozwoju rynków, tj. od zaobserwowanych danych – aktualnie i w przyszłości – oraz w pewnym stopniu także od wsparcia rządu. Między faktycznymi zmianami na rynkach a szacunkowymi efektami jest zasadnicza różnica: te drugie wynikają z porównania faktycznych i hipotetycznych sytuacji przeciwnych, co ukazano na rysunku 1. Zmiany na rynkach wskazują na stałe poszukiwanie równowagi między podażą a popytem na dobra wymiennych poprzez mechanizm korekty cen. Za pomocą cen dostarczane są informacje, na których opierają się inwestycje w dobra prywatne. W przeciwieństwie do efektów ceny można obserwować.

Analogicznie zasadnicza różnica jest także między zyskiem – bilansem przychodów i kosztów projektu z jednej strony, i bilansem między korzyściami a kosztami interwencji z drugiej. Zysk to zjawisko, które można zaobserwować, natomiast korzyści to oceny szacunkowe efektów interwencji. Mimo iż oddziaływanie inwestycji wspieranych w ramach programu modernizacji gospodarstw rolnych na WDB było pozytywne, opłacalność tych samych inwestycji może być pozytywna lub negatywna. Niższe ceny producentów w przyszłości obniżają rentowność inwestycji, lecz nie jej efekty. W czasach spowolnienia gospodarczego rolnicy mogą nie inwestować, nawet jeśli mogą otrzymać wsparcie na inwestycję. Z drugiej strony, jeśli oczekuje się, że inwestycje będą opłacalne na-

wet w razie braku ich wsparcia, rolnicy i tak będą inwestować, korzystając jednocześnie z takiej pomocy.

Wniosek 4: Trzeba odróżnić efekty brutto i efekty netto – wyłącznie te drugie można przypisać do płatności w ramach wsparcia. Efekty netto zależą od rentowności inwestycji na rynku – zanikają w momencie, gdy warunki rynkowe zaczynają bardziej sprzyjać inwestycjom. Z drugiej strony, jeśli warunki rynkowe nie uzasadniają inwestycji, interwencja rządowa może sprawić, że i tak będą rentowne. Pozytywne oczekiwania zwiększają efekty „deadweight” i zmniejszają efekty netto wsparcia, natomiast oczekiwania negatywne zmniejszają efekty „deadweight”, ponieważ inwestycje poddawane analizie nie miałyby miejsca, gdyby nie było wsparcia. Wsparcie na rzecz inwestycji częściowo zastępuje sygnały z rynku jako determinantę inwestycji. Jeśli dodatkowe dobra prywatne powstałe w wyniku inwestycji nie gwarantują zwrotu jej kosztów, w celu uzasadnienia interwencji rządu uwzględnić należy tu nadzwyczajną korzyść w postaci wytworzenia dobra publicznego.

### **8.5. Efekt zachęty i efekt netto**

W poprzednich rozdziałach rozpatrywaliśmy ogólne efekty inwestycji bez względu na to, kto za nią płacił. Aby dokładniej omówić kwestię tego, w jaki sposób dokonać rozróżnienia rezultatów inwestycji wytworzonych dzięki wsparciu publicznemu i prywatnemu, łatwiejsze może się okazać odniesienie do kwestii efektu zachęty w ramach wsparcia. Efekt zachęty ma miejsce, jeśli wsparcie rządowe prowadzi do tego, że beneficjenci inwestują więcej, niż by zainwestowali w razie braku wsparcia. Według tej definicji efekt „deadweight” i efekt zachęty dotyczą tego samego zjawiska, mianowicie motywacji do prywatnego finansowania części inwestycji. Wkład ten wynika częściowo z rentowności, a częściowo ze wsparcia rządowego. Efekt zachęty dotyczy tego drugiego i umożliwia bardziej intuicyjną interpretację, co wykażemy w tabeli 1 [zob. także Ortner 2011].

Efekt zachęty w ramach wsparcia inwestycji zależy od rentowności inwestycji, która stale się zmienia wraz z przemianami sytuacji rynkowej. Oszacowanie efektu zachęty w warunkach zmienności cen jest trudne lub prawie niemożliwe. Niemniej, w celu jego oszacowania, co jest konieczne ze względu na fakt, że jedynie taki efekt jest rzeczywistym rezultatem interwencji, potrzebne jest przynajmniej przyjęcie hipotezy o jego istnieniu.

Założenie z tabeli 1 jest takie, że efekt zachęty wsparcia rządowego wynosi 1, co oznacza, że beneficjenci zainwestowaliby 1 euro mniej, niż to faktycznie zrobili, na każde 1 euro otrzymanego wsparcia. Tym samym otrzymanie wsparcia w wysokości 11 000 euro powodowało, że inwestowali 22 000 euro

więcej niż pierwotnie planowali. Dlatego też bez wsparcia nie zainwestowaliby 52 000 euro, co faktycznie miało miejsce, lecz średnio jedynie 30 000 euro<sup>25</sup>. Przepuszczalnie zrealizowaliby najbardziej zyskowe inwestycje i zrezygnowali z tych najmniej opłacalnych. Jednak na potrzeby uproszczenia prezentacji zakładamy tu występowanie marginalnego zysku na stałym poziomie. Innymi słowy, przypuszczamy, że przez cały okres inwestycji będą dominowały zyski z inwestycji na przeciętnym poziomie.

Przy takich założeniach efekt netto ze wsparcia rządu na poziomie 11 000 euro miał podnieść realną WDB o 46 000 euro, a zysk z kapitału o 45 000 euro. Efekt netto wsparcia rządowego ma tym samym podnieść zysk z kapitału o ponad 4 euro na każde 1 euro zainwestowanych środków publicznych. Właściwie, jak wykazał Ortner [2011], jeśli efekt zachęty byłby dwukrotnie wyższy niż kwota wsparcia, korzyść płynąca ze wsparcia wzrosłaby trzykrotnie w porównaniu z korzyścią z inwestycji ogółem. Wyjaśnienie to ma na celu wykazanie, jak wrażliwe na wstępne założenia są wyniki szacunkowej oceny efektów netto. Tyler i in. [2009] w swoim badaniu obejmującym ponad 250 ewaluacji, znajduje wiele rodzajów efektów „deadweight”.

Tabela 1. Wyliczenia efektów netto wsparcia inwestycji w przeliczeniu na gospodarstwo rolne

Efekt zmian w przeliczeniu na gospodarstwo (w euro)	Efekt brutto	Poziom gospodarstwa	Bez wsparcia	Efekt netto
WDB (nominalna)	134 000			
<b>WDB (realna) (2%)</b>	<b>111 000</b>	111 000	65 000	<b>46 000</b>
koszty pracy (realne)	3 000			
<b>zysk z kapitału (realny)</b>	<b>108 000</b>	<b>108 000</b>	63 000	<b>45 000</b>
<b>Inwestycja (koszt)</b>	<b>52 000</b>			
w tym ze strony <b>rządu</b>	11 000			<b>11 000</b>
prywatny		<b>41 000</b>		
w tym dzięki wsparciu*			11 000	
niezależnie od wsparcia			30 000	
<b>zysk/koszt</b>	<b>2.1</b>	<b>2.6</b>	2.1	<b>4.1</b>

\* efekt zachęty

Źródło: Opracowanie własne.

Wniosek 5: Prawie niemożliwe jest, aby ewaluatorzy byli w stanie ustalić efekt netto interwencji w sytuacji zmienności rynków. Przy odpowiednich założeniach dotyczących występowania mniej lub bardziej stabilnych rynków, korzyści związane ze wsparciem rządowym w ramach programu modernizacji go-

<sup>25</sup> Kwota ta powoduje powstanie efektu „deadweight”.

spodarstw rolnych mogą być znaczące. Jest szansa, że będą one czterokrotnie większe od korzyści uzyskiwanych dzięki płatnościom bezpośrednim. Niemniej, korzyści wynikające ze wsparcia modernizacji gospodarstw rolnych nie opierają się na sygnałach płynących z rynku. Stanowią one raczej motywację dla rolników do inwestycji i produkcji na większą skalę niż wynika to z poziomu cen, co przyczynia się do stymulowania podaży i obniżki cen.

## 8.6. Efekty podmiotowe i przedmiotowe

Uzasadnieniem interwencji rządowej muszą być cele, których bez niej nie dałoby się osiągnąć. Cele te dotyczą zjawisk, które politycy lub ogół społeczeństwa uznają za niesatysfakcjonujące i uważają, że warto się nimi zajmować (najlepiej po przeprowadzeniu analizy potrzeb). Postęp w realizacji tych, czasem sprzecznych celów, można ujmować w różnych wymiarach. Po pierwsze, odbywa się on w czasie. Wszelkim pomiarom osiąganego postępu towarzyszy czas lub okres, który jemu odpowiada. Po drugie, postęp ma wymiar ilościowy – wiąże się ze wzrostem lub spadkiem czegoś (produkcji, konsumpcji, odpadów, mieszkań, miejsc pracy), a po trzecie, ma wymiar jakościowy, tj. dotyczy poprawy czegoś (produktów, usług, warunków życia, stanu środowiska). Wreszcie, w dużej mierze i często niezbyt szczegółowo określony cel stanowi bądź oznacza redystrybucję: dochodów, miejsc pracy, mieszkań, usług itp.

Redystrybucja wymaga określenia grup docelowych. Kto powinien być beneficjentem, a kto powinien płacić? W przypadku rozwoju obszarów wiejskich mamy wyraźnie określony region docelowy: to obszary wiejskie powinny odnosić korzyści. Jednak, czy możemy – i czy powinniśmy – zaniebijać efekt redystrybucji środków finansowych z obszarów miejskich do wiejskich? W przypadku prowadzenia ograniczonej analizy, tj. uwzględnienia tylko beneficjentów interwencji, nie można twierdzić, że dokonywana przez nas ocena obejmuje efekty programu dla całego kraju. Można to osiągnąć wyłącznie za pomocą modelu równowagi ogólnej, który uwzględnia wszystkie sektory i regiony w obrębie kraju czy na świecie.

Czy efekty na poziomie państw członkowskich sumują się na poziomie unijnym? Program może być skuteczny w przyciąganiu turystów na obszary wiejskie danego kraju członkowskiego. Jednocześnie może być skuteczny w zniechęcaniu turystów do odwiedzania obszarów wiejskich w innym państwie członkowskim. Na poziomie unijnym jego cel nie może polegać na przekierowywaniu turystów z jednego państwa członkowskiego do drugiego, nieprawdaż? Jedynie efekt netto liczy się jako dodatkowa korzyść z turystyki na obszarach wiejskich w UE. Analogicznie, przywoływani tu turyści stymulują wzrost

gospodarczy w wybieranych przez siebie miejscach wypoczynku, jednak wywołują oni też ujemny wzrost w regionie swego miejsca zamieszkania lub w innym regionie, który mogliby odwiedzić. Ten sam argument ma zastosowanie w przypadku działania nakłaniającego konsumentów do kupna wysokiej jakości żywności produkowanej w skali lokalnej – powoduje to stratę dla wytwarzających żywność niższej jakości i w ponadlokalnej skali. Czy możemy zlekceważyć efekty na poziomie globalnym? Jeśli działania mają wpływ na produkcję, jakość i konsumpcję, efekty te rozprzestrzenią się na resztę świata i z powrotem powrócą do UE.

Wniosek 6: Efekt wdrażania danego instrumentu zależy od wielu czynników: czasu, dziedziny, dla której jest on szacowany (regiony docelowe i pozostałe, grupy docelowe i pozostałe, w tym podmioty dostarczające funduszy, sektory, rynki i gospodarka ogółem) oraz założeń przyjętych przy jego ocenie. Wymiary uwzględnione w ocenie efektów oraz te nieuwzględnione należy wyraźnie określić, tak aby umożliwić ich prawidłową interpretację.

## 8.7. Wnioski

W wyniku przeprowadzonej analizy wykazano, że efektów nie sposób jest obserwować i poddawać pomiarom, lecz trzeba je oceniać szacunkowo, w szczególności gdy warunki na rynku są zmienne, tak jak to miało miejsce w okresie od roku 2007 do 2009, który był rozpatrywany w śródkresowych ewaluacjach europejskich PROW z 2010 r. Jako że CMEF są z definicji niejednoznaczne, dane podawane w ewaluacjach śródkresowych programów PROW jako „wskaźniki rezultatu” prawdopodobnie odzwierciedlają zmiany, a nie efekty programu i jego działań.

Aby oszacować efekty, potrzebna jest teoretyczna koncepcja lub model, który zakłada pewne relacje przyczynowo-skutkowe, przypuszczalnie zgodne z logiką interwencji zaproponowaną CMEF w przypadku każdego działania, jednak obejmujące także inne ważniejsze czynniki powodujące zmiany przedmiotowych zmiennych. Założenia dotyczące rodzajów relacji oraz wartości parametrów zastosowanych na potrzeby oszacowania efektów mają znaczący wpływ na wyniki. Aby podnieść wiarygodność oszacowania efektów, założenia te należy uzasadnić lub zastąpić podstawą merytoryczną uzyskaną za pomocą stosownych metod statystycznych (ekonometrycznych), a następnie wykorzystać je do danych zaobserwowanych w określonych układach w danym czasie.

Ocena efektów interwencji rządowej powinna opierać się na efektach netto. Jednakże oceny efektów netto i otrzymane dla nich współczynniki kosztów i korzyści mogą przybierać różne wartości w zależności nie tylko od założonych lub oszacowanych relacji i parametrów, lecz także od efektu „deadweight”,

efektu substytucji i efektu mnożnikowego. Efekty te jeszcze trudniej dokładnie określić w sposób ilościowy, ponieważ ich rozmiar zależy zasadniczo od rentowności inwestycji na rynku. Inwestycje ukierunkowane na rynek napędzane są przez siły rynkowe w postaci oczekiwanego zysku z produkcji oraz sprzedaży towarów przeznaczonych do obrotu. Siłą napędową inwestycji ukierunkowanych na efekt są cele rządowe. Jednak wartość efektów netto w odniesieniu do tych celów nadal w dużej mierze zależy od oczekiwanego zysku (rentowności), który można osiągnąć na rynku.

Z ekonomicznego punktu widzenia pozytywny wpływ danego działania na zatrudnienie nie bez trudu kwalifikuje się jako korzystny, ponieważ wiąże się on z dodatkowymi staraniami lub trudnościami przy generowaniu pożądanych wyników. Większe nakłady pracy trzeba tym samym rekompensować za pomocą adekwatnych wynagrodzeń lub w przypadku samozatrudnienia – zysków, sfinansowanych przez wytworzoną dodatkową WDB. Odpowiedni poziom gwarantujący wyrównanie nakładu pracy (stawka płacy) stanowi jeden z problemów. Wzrost zatrudnienia może obniżyć bezrobocie i przyczynić się do oszczędności z tytułu ograniczenia zasiłków dla pozostających bez pracy. Generuje on także podatki dochodowe dla sektora publicznego. Podatki te można wykazać za pomocą płac netto na potrzeby wyceny kosztów pracy i innych korzyści (tzn. zysku z kapitału). Przyczyną wysokiego uznania, jakie wśród polityków ma podnoszenie aktywności zawodowej społeczeństwa, może być chęć poprawy dystrybucji dochodów, włączenie społeczne i dążenie do poprawy poczucia własnej wartości bezrobotnych czy też przeprowadzenie zmian strukturalnych. Polityka rolna odnosi pewne sukcesy pod względem generowania miejsc pracy w sektorze rolnictwa, w szczególności za pomocą działań rolnośrodowiskowych oraz płatności z tytułu prowadzenia działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania [Neuwirth i in. 2009].

Wzrost WDB ma zazwyczaj miejsce dzięki wzrostowi produkcji, może także wynikać z poprawy jakości towarów i spadku kosztów zmiennych. Pozytywny wpływ działania na produkcję (podaż) może być znaczący. Powoduje on spadek cen na rynku globalnym, co przynosi korzyści konsumentom na całym świecie, a jest szkodliwe dla producentów. W CMEF zlekceważono te efekty rynkowe, choć na poziomie unijnym i globalnym mogą one być znaczące. Nie występuje tam także rozróżnienie między efektami na poziomie unijnym i globalnym.

Oczekuje się, że wydatki publiczne będą generować większe korzyści w stosunku do kosztów niż inwestycje prywatne, ponieważ te pierwsze muszą wyrównywać wydatki na ściąganie i redystrybucję podatków je finansujących. Uzasadnieniem ponoszenia wydatków publicznych jest dążenie do wytwarzania

większych ilości czy też lepszej jakości dóbr i usług publicznych, które nie są produkowane w ilościach pożądaných ekonomicznie, w warunkach wolnego rynku przez sektor prywatny. Inwestycje mające na celu wytwarzanie dóbr prywatnych nie są czymś, czym rząd powinien się zajmować, poza sytuacją, gdy jest to sposób osiągnięcia poprawy w zapewnianiu dóbr publicznych, np. bardziej równomiernej dystrybucji dochodów. Oprócz wydawania „pieniędzy publicznych na dobra publiczne” interwencje rządowe są uzasadnione, gdy służą korygowaniu zawodności rynku czy państwa.

Spółród siedmiu wskaźników wpływu CMEF, trzy dotyczą dóbr prywatnych (przeznaczonych do obrotu) – ogólna WDB i rolnictwo, wydajność pracy, a cztery dóbr publicznych. Odzwierciedla to fakt, że dobra prywatne łatwiej zmierzyć i rozpowszechniać. Jednak wzrost poziomu podaży dóbr prywatnych niekoniecznie musi być korzystny, ponieważ jego pozytywny wpływ może zostać zniwelowany przez zanieczyszczenie środowiska, utratę zasobów naturalnych, złe warunki pracy itp. Niemniej, w debacie politycznej i przepisach unijnych wzrost wydaje się być najważniejszym celem społecznym. Na przykład strategia Europa 2020 wzywa do „zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu” Ponieważ WPR podlega tej strategii, jak pokazano w logice interwencji WPR na okres programowania 2014-2020 [Komisja Europejska 2012], ma ona przyczyniać się do wzrostu PKB (tj. WDB).

W przeciwieństwie do tego powyższego poglądu ekonomiści utrzymują, że zadaniem rządu jest zadbanie o to, aby społeczne obawy były brane pod uwagę, a powszechne potrzeby realizowane, podczas gdy sektor prywatny zajmuje się zapotrzebowaniem na (wymienne) dobra prywatne. Jeśli pogląd ten jest prawidłowy, konieczne będzie bardziej gruntowne rozważenie celów interwencji rządowej, które mogą odzwierciedlać pewne ukryte cele, kryjące się za bardziej oczywistymi, pozornie realizowanymi zamierzeniami. Analizy ekonomiczne mogą pomóc wpływać na tę debatę, której nie da się określić przy pomocy wytycznych ewaluacyjnych dla instrumentów WPR. Ewaluacja aktualnych działań PROW dotyczy dóbr prywatnych i środowiskowych dóbr publicznych, jednak brakuje w niej wskaźników dotyczących jakości życia mieszkańców. Badanie, w którym zwrócono uwagę wskazaną lukę, byłoby mile widziane i jest ono aktualnie prowadzone [zob. np. [http://wikiprogress.org/index.php/Main\\_Page](http://wikiprogress.org/index.php/Main_Page), Quendler 2011].

Wniosek 7: Uzasadnieniem interwencji rządu jest działanie na rzecz dóbr publicznych i naprawa zawodności rynku. Jeśli rząd dokonuje interwencji na rynku dóbr i usług prywatnych, interwencja taka powinna się wiązać z określonym interesem społecznym. Publiczne troski, dające początek interwencji rządu, powinny być w pierwszej kolejności jasno określone, na potrzeby jej legitymizacji.



## Literatura

1. BMLFUW (2010), Evaluierungsbericht 2010 – Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums, Wien, <http://www.lebensministerium.at>.
2. Breuss F. (2006), Austria and Switzerland – experiences with and without EU membership, *Austrian Economic Quarterly*, Wien s. 13-39.
3. Breuss F. (2002), Benefits and dangers of EU enlargement, *Empirica* 29/3, Wien, psp. 245-274.
4. Dantler M., Kirchweger S., Eder M., Kantelhardt J. (2010), Analyse der Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe in Österreich, Universität für Bodenkultur, Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Institut für Agrar- und Forstökonomie, Wien. <http://www.gruenerbericht.at>.
5. European Commission, (2012), Technical paper for the joint CC and ExCo workshop on the 15th of March, Draft intervention logic for rural development post-2013, and possible associated indicators. Brussels, <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013>.
6. European Evaluation Network for Rural Development, Evaluation of RDPs 2007-2013, Evaluation Guidelines, Brussels, <http://enrd.ec.europa.eu/>.
7. Ortner K.M., Neuwirth J., Wagner K. (2009), Economic effects of the Common Agricultural Policy on employment in Austria, Rural areas and development no 7, ERDN Conference vom 29 – 30 October 2009, Debrecen, <http://erdn.ierigz.waw.pl>., Presentation: <http://erdn.ierigz.waw.pl>, s. 213-223.
8. Ortner K.M. (2011), Evaluation of investment support in the Austrian RDP: comparison of results, 9th ERDN conference, 8-9 September 2011, Serbia. Presentation: <http://erdn.ierigz.waw.pl>.
9. Quendler E. (2011), Integrativer Ansatz für nachhaltiges, gutes Leben – ein Konzept, Agrarpolitischer Arbeitsbehelf Nr. 38, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Wien, 2011. <http://www.awi.bmlfuw.gv.at>.
10. Tyler P., Warnock C., Brennan A. (2009), Research to improve the assessment of additionality. Department for Business Innovation & Skills. BIS Occasional Paper nr 1. London. <http://www.bis.gov.uk>.

## **9. Wpływ reformy WPR w państwach kandydujących na przykładzie Bośni i Hercegowiny**

### **Streszczenie**

W procesie przystępowania do UE kraje kandydujące i kraje potencjalnie ubiegające się o członkostwo powinny dostosowywać swoją politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich do unijnej WPR. W celu ułatwienia kandydatom przeprowadzenie reform, UE udostępnia tzw. instrumenty pomocy przedakcesyjnej (IPA) dla ułatwienia tym państwom przejściowego okresu adaptacji. Tak jak w przypadku instrumentów WPR, struktura wsparcia finansowanego w ramach IPA rozłożona jest na okresy siedmioletnie. Oczekuje się także, że po roku 2013 kształt programu IPA będzie zmieniony. Jednak, mimo iż ramy oraz kierunki przyszłej reformy WPR są już znane, konsultacje z 2013 r. dotyczące IPA nadal nie zostały zakończone, a docelowy kształt tego programu pozostaje nadal nieznany. W tym kontekście wszelkie zmiany w krajach kandydujących i potencjalnych krajach ubiegających się o członkostwo, ukierunkowane na dostosowywanie się do aktualnej WPR, mogą okazać się bezcelowe, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że dokonuje się zasadnicza reforma unijnej polityki. W niniejszym rozdziale na przykładzie Bośni i Hercegowiny analizowane są potencjalne konsekwencje reformy WPR w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich dla przyszłego wsparcia skierowanego do krajów kandydujących w ramach programu IPA.

### **9.1. Wprowadzenie**

Przed rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich na Bałkanach Zachodnich stoją dwa wyzwania. Pierwsze z nich to zagwarantowanie bezpieczeństwa żywnościowego i zapewnienie źródeł dochodu większości mieszkańców obszarów wiejskich w tych krajach. Drugie wyzwanie dotyczy zbliżenia się producentów żywności do standardów unijnych w celu podniesienia ich konkurencyjności na rynku oraz spełnienie wymagań dających prawo do korzystania z płatności rolnych w ramach programu IPA. Mimo iż te dwa wyzwania powinny się nawzajem uzupełniać i służyć temu samemu celowi, nie zawsze tak się dzieje, a przyczyny takiego stanu rzeczy zależą od różnorodnych uwarunkowań: naturalnych, ekonomicznych i społecznych, charakteryzujących sektor rolnictwa i obszary wiejskie w krajach kandydujących w porównaniu do sytuacji w UE.

Bośnia i Hercegowina jest jednym z państw będących na drodze do członkostwa w UE, który w 2008 r. podpisał Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) i od tego czasu zobowiązał się do dostosowania swojej polityki, gospodarki, rynku i innych segmentów do standardów unijnych. W raporcie na temat postępów w procesie akcesji do UE Bośni i Hercegowiny (Progress Report), KE – w części dotyczącej rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich – stwierdziła, że w tej dziedzinie poczyniono niewielkie postępy w zakresie dostosowania do standardów unijnych [European Commission 2011]. Ponadto w dokumencie stwierdzono niski poziom koordynacji polityki rozwoju obszarów wiejskich, brak ulepszeń w zakresie przygotowań do realizacji programu IPARD, nie zawarte porozumienie w sprawie zdecentralizowanych struktur systemu płatności, ustanowienie, ale nie rozpoczęcie, funkcjonowania Biura ds. Harmonizacji Płatności, niekompatybilność systemu przydzielania dotacji w zakresie polityki rolnej oraz zbyt wąski zakres i niski poziom wsparcia instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. Konsultacje prowadzone przez Komisję potwierdzają trudności pozostałych państw kandydujących w dostosowywaniu się do standardów unijnych:

- *kraje korzystające z pomocy pozostają „daleko” za UE, a dystans do nadrobienia jest bardzo duży;*
- *niewystarczająca wiedza, doświadczenie i zdolności instytucjonalne do rozwoju;*
- *zbyt ograniczony poziom dostępnych środków finansowych, aby zaspokoić potrzeby rozwojowe;*
- *wyraźna potrzeba korzystania z pomocy zewnętrznej.*

W takiej sytuacji IPA okazuje się narzędziem, które powinno służyć poprawie sytuacji.

## **9.2. Wyniki i dyskusja**

Wsparcie w ramach IPA można otrzymać w dobrze znanych pięciu komponentach: I – Tworzenie instytucji, II – Współpraca transgraniczna, III – Rozwój regionalny, IV – Rozwój zasobów ludzkich, V – Rozwój obszarów wiejskich. Bośni i Hercegowinie jako potencjalnemu krajowi kandydującemu przysługuje obecnie prawo do korzystania wyłącznie z dwóch pierwszych komponentów. Jeśli chodzi o rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, piąty komponent w ramach IPA – IPARD – zaprojektowano specjalnie w celu osiągnięcia unijnych standardów przez sektor rolny, niezależnie od tego, że rozwój instytucjonalny w rolnictwie oraz współpraca transgraniczna w zakresie poprawy konkurencyjności na wsi może być wsparta również z dwóch pierwszych komponentów.

tów. W celu umożliwienia korzystania przez Bośnię i Hercegowinę ze środków z komponentu V w ramach IPA, ustanowione muszą zostać m.in. tzw. zdecentralizowane zarządzanie funduszami z IPARD.

Fundusze z tego komponentu można wykorzystywać na wybrane przez kraje kandydujące działania, znajdujące się w programie w ramach trzech celów strategicznych: poprawy efektywności rynkowej (oś I), przygotowania do działań rolnośrodowiskowych oraz do wspierania lokalnych inicjatyw rozwojowych (oś II) oraz wspieranie i rozwój gospodarki wiejskiej (oś III).

Z analizy celów i priorytetów polityki rolnej wynika, że Bośnia i Hercegowina dostosowała swoje priorytety do tych aktualnie obowiązujących na szczeblu unijnym, takich jak: poprawa konkurencyjności, ochrona zasobów naturalnych związanych z rolnictwem oraz poprawa jakości życia na obszarach wiejskich poprzez rozwój infrastruktury, zwiększenie dostępności usług i dywersyfikację źródeł dochodów (tabela 1). Pod względem poziomu wsparcia dostępnego w budżetach państw Bałkanów Zachodnich i członków UE, sytuacja różni się w zależności od państwa (rysunek 2).

Tabela 1. Czy istnieje współzależność między działaniami w ramach IPARD a krajowym programem wsparcia rozwoju obszarów wiejskich?

IPA	Uwzględnione w krajowym programie wsparcia
1. Poprawa efektywności rynku i wdrożenie norm wspólnotowych (oś priorytetowa 1)	
• <i>Inwestycje w gospodarstwa rolne mające na celu restrukturyzację i dostosowanie ich do standardów wspólnotowych</i>	Tak
• <i>Wsparcie na rzecz zakładania grup producenckich</i>	Tak
• <i>Inwestycje w przetwórstwo i marketing produktów rolnych i rybnych, mające na celu restrukturyzację tych działań i dostosowanie ich do standardów wspólnotowych</i>	Tak
2. Działania przygotowawcze do wdrożenia płatności rolnośrodowiskowych i lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich (oś priorytetowa 2)	
• <i>Działania mające na celu poprawę stanu środowiska i obszarów wiejskich</i>	Częściowo
• <i>Przygotowanie i wdrożenie lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich</i>	Częściowo
3. Rozwój gospodarki wiejskiej (oś priorytetowa 3)	
• <i>Poprawa i rozwój infrastruktury obszarów wiejskich</i>	Tak
• <i>Dywersyfikacja i rozwój działalności gospodarczej na obszarach wiejskich</i>	Tak
• <i>Doskonalenie szkoleń</i>	Nie
4. Pomoc techniczna	Nie

W trakcie harmonizacji i reformy WPR Komisja rozpoczęła proces internetowych konsultacji z zainteresowanymi stronami na temat kształtu IPA po roku 2013. Najważniejsze wnioski z tych konsultacji są następujące [GHK 2011]:

- IPA stanowi dobry instrument dla krajów bliskich wejścia do UE, ale jest mniej optymalny dla pozostałych beneficjentów;
  - Standardy europejskie mogą okazać się zbyt ambitne dla niektórych beneficjentów mających pilniejsze potrzeby związane z konkurencyjnością;
  - Adaptacja przepisów w zakresie funduszy unijnych jest w niektórych krajach we wstępnej fazie;
- Poprawa podstaw strategicznych, pomoc ma zbyt szeroki zakres, potrzeba jej większej konkretyzacji;
  - Zbyt duża skłonność do wydawania środków, finansowanie nienajważniejszych działań (zamiast tego wspierać duże i zaawansowane projekty);
  - Brak odpowiednich strategii krajowych stanowiących podstawę działań;
  - Brak odpowiedniej odpowiedzialności beneficjentów za podejmowane decyzje i uczestnictwa zainteresowanych stron;
- Ograniczona koncentracja na wynikach, potrzeba poprawy monitorowania i ewaluacji;
- Nieodpowiednie przygotowanie beneficjentów do zarządzania programami;
- Powolna realizacja i wysokie koszty administracyjne.

Wszystkie ww. problemy występują podczas wykorzystywania środków IPA przez w Bośnię i Hercegowinę. Jeśli chodzi o rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, największą barierą w korzystaniu ze środków z komponentu V IPARD jest zdecentralizowany charakter tego programu. Faktem jest, iż Bośnia i Hercegowina nie mają wspólnego ministerstwa rolnictwa, nie ma też wspólnej polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Wszystkie strategie realizowane w kraju we wskazanej dziedzinie funkcjonują na poziomie regionów (dysponujących dużą autonomią). Koordynacja polityki powierzana jest departamentowi rolnictwa w obrębie Ministerstwa Stosunków Gospodarczych i Handlu Zagranicznego na szczeblu krajowym. Jednak Komisja zaleca, aby ustanowił połączoną strukturę zarządzającą dla wszystkich trzech regionów na szczeblu krajowym. Tym samym, z punktu widzenia regionów autonomicznych, ustanowienie zdecentralizowanego systemu wdrożeniowego w zdecentralizowanej Bośni i Hercegowinie stało się procesem centralizacji. Sytuacja ta spowolniła proces reform i doprowadziła do sytuacji, w której Bośnia i Herce-

gowina jest ostatnim państwem w regionie pod względem stopnia przygotowań do korzystania ze środków w ramach IPARD.

Poza zarządzaniem funduszami w ramach IPARD konieczne jest także uwzględnienie wpływu przyszłych reform WPR. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę przeanalizowania tych implikacji, porównując aktualną strukturę IPARD z zestawem priorytetów określonych w nowej propozycji KE dotyczącej rozwoju obszarów wiejskich, z dnia 19.10.2011.

Tabela 2. Czy nowe priorytety rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR uwzględniono w aktualnym programie IPARD?

Unijne priorytety WPR po 2013 r.	Uwzględnione w aktualnych ramach IPA
Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich	Nie
Poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie żywotności gospodarstw rolnych	Tak
Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie	Nie
Odtwarzanie, ochrona i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa	Nie
Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmiany klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym	Tak
Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich	Nie

### **Ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie i leśnictwie oraz na obszarach wiejskich**

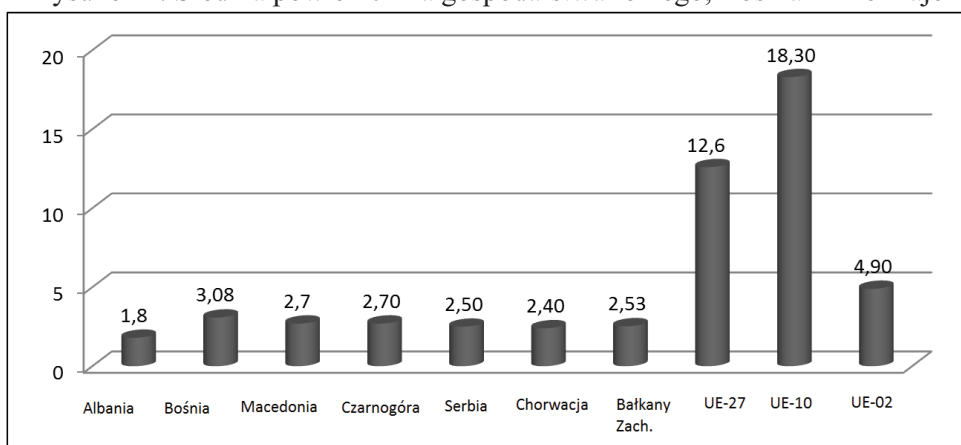
W obecnej strukturze wsparcia w ramach IPA zupełnie brakuje elementu transferu wiedzy i nowych technologii. Ustanowienie usług doradczych w Bośni i Hercegowinie w rzeczywistości wspierane jest przez UE za pośrednictwem projektu PHARE, a wzmacnianie instytucji doradczych uwzględniono w projekcie rozwoju instytucjonalnego, finansowanym przez Bank Światowy. Niemniej, transfer wiedzy i technologii do praktyki oraz szkolenia, doradztwo dla pracowników, informowanie użytkownika, nadal są poza zakresem wsparcia zarówno instytucji krajowych, jak i międzynarodowych. Według niektórych badań, Bośnia i Hercegowina dysponuje obecnie mniej niż siedemdziesięcioma doradcami rolnymi, którzy przypadają na 500 000 gospodarstw domowych. Według jeszcze innych badań, 50% gospodarstw domowych na obszarach wiejskich nigdy nie słyszała o usługach doradczych, nie wie, w jaki sposób skontaktować się z podmiotami oferującymi usługi oraz nie deklaruje potrzeby korzystania z nich. Re-

lacje między instytucjami badawczymi, służbami doradczymi a użytkownikami są przerwane. Nie są one także wspierane funduszami krajowymi i mają miejsce sporadycznie.

### **Poprawa konkurencyjności wszystkich kierunków produkcji rolnej i zwiększenie żywotności gospodarstw**

Konkurencyjność Bośni i Hercegowiny w stosunku do rolnictwa unijnego jest ograniczona ze względu na niewielki (przeciętny) obszar gospodarstw rolnych (3,6 ha), rozdrobnienie działek (średnia liczba działek wynosi 9) i niskie zachęty finansowe w postaci płatności bezpośrednich (jedne z najniższych w regionie).

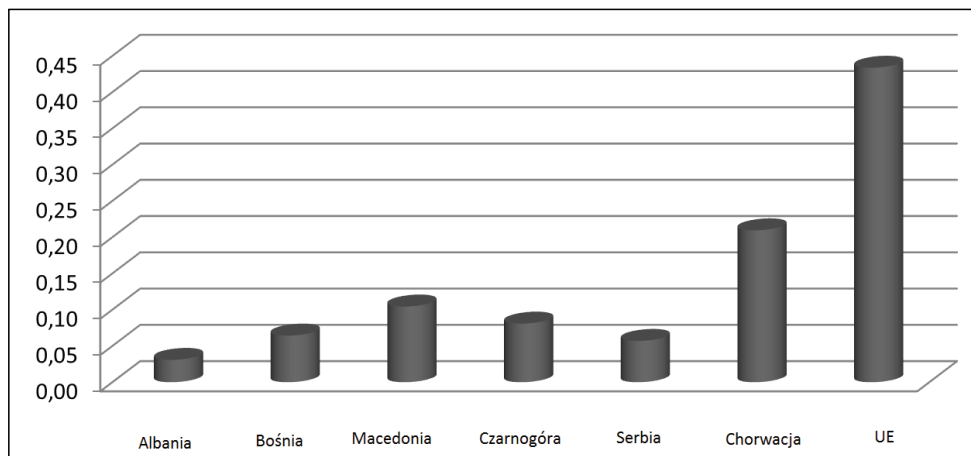
Rysunek 1. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego, Bośnia i inne kraje



Źródło: Opracowanie własne.

Działalność inwestycyjna jest jednym z rozwiązań mających na celu poprawę konkurencyjności większości drobnych gospodarstw rolnych w Bośni i Hercegowinie. Mimo że wsparcie inwestycyjne jest możliwe za pomocą środków krajowych i środków z IPA, to dostęp do niego drobnych gospodarstw rolnych jest ograniczony, ze względu na niezdolność do prefinansowania. Aby rozwiązać ten problem i umożliwić restrukturyzację rolnictwa w Bośni i Hercegowinie, małym i średnim gospodarstwom rolnym trzeba umożliwić łatwiejszy dostęp do środków inwestycyjnych.

Rysunek 2. Współczynnik = wydatki na rolnictwo w PKB/udział rolnictwa w PKB



Źródło: Opracowanie własne autora na podstawie oficjalnych danych opublikowanych przez ministerstwa rolnictwa poszczególnych krajów [Rokvić i in. 2011].

### **Poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie**

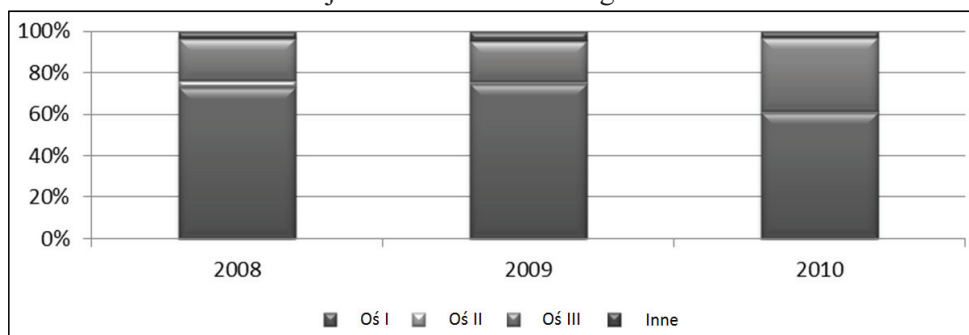
Działanie to nie jest w szczególności uwzględnione w ramach istniejących regulacji programu IPA, i nie jest też wspierane przez aktualny krajowy system wsparcia w Bośni i Hercegowinie. Powiązanie między branżami pierwotnymi a wtórnymi przerwano w trakcie wojny w Bośni. Udało się je ponownie nawiązać jedynie częściowo, dzięki rekonstrukcji zdolności przetwórczych. Do słabych ogniw w łańcuchu zalicza się organizację producentów, dużą liczbę pośredników w łańcuchu, nieuregulowany rynek produktów rolnych, nieuregulowane relacje między partnerami, nieuporządkowane relacje rynkowe, wahania cen rynkowych oraz brak konkurencyjności producentów krajowych.

### **Odtwarzanie, zachowanie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa**

Mimo iż tego rodzaju działania są obecne w krajowych systemach wsparcia i w programie IPARD, to przewidziane na nie środki finansowe są nieznaczne. W Bośni i Hercegowinie wsparcie to powiązane jest wyłącznie z produkcją ekologiczną i sporadycznie z zachowaniem zasobów genetycznych.



Rysunek 3. Znaczenie poszczególnych osi we wsparciu rozwoju obszarów wiejskich w Bośni i Hercegowinie



### **Wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym**

W ramach ustawodawstwa na szczeblu ogólnokrajowym brak jest wsparcia badań wpływu rolnictwa na środowisko oraz specjalnych środków mających na celu ograniczenie negatywnych skutków tego oddziaływania. Jak już wcześniej wspomniano, w ramach programu IPARD kraje kandydujące i potencjalne kraje ubiegające się o członkostwo, nie przeznaczają znaczących zasobów na rozwiązanie tego problemu.

### **Zwiększanie włączenia społecznego, ograniczenie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich**

Problemu włączenia społecznego nie zestawia się zazwyczaj z inwestycjami w infrastrukturę zapewniającą dostęp do usług na obszarach wiejskich lub w odbudowę infrastruktury technicznej. W dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich zagadnienia dotyczące kobiet, osób starszych oraz innych grup szczególnie podatnych na wykluczenie społeczne nie traktuje się w szczególny sposób. Problemy te nie są również objęte wsparciem. W ramach programu IPARD nie ma wymogu uwzględniania kwestii włączenia społecznego przy inwestycjach w infrastrukturę.

## **9.3. Wnioski**

Podsumowując, należy stwierdzić, że środki z IPA stanowią bardzo ważny instrument dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów ubiegających się o członkostwo w osiągnięciu standardów w dziedzinie rolnictwa i rozwoju ob-

szarów wiejskich. W celu przeprowadzenia reform strukturalnych w krajach, takich jak Bośnia i Hercegowina, niezbędne jest wsparcie unijne, które powinno:

- zapewnić lepszą koordynację krajowych dokumentów strategicznych i wsparcia w ramach IPARD;
- zreformować strukturę wsparcia w ramach IPARD z uwzględnieniem nowych priorytetów unijnej WPR;
- przyspieszyć proces budowania potencjału instytucjonalnego w absorpcji środków unijnych poprzez zmniejszanie wymogów administracyjnych i akceptację zdecentralizowanych struktur zarządzania w Bośni i Hercegowinie;
- zagwarantować lepsze powiązanie między poszczególnymi komponentami w ramach IPA;
- zapewnić możliwości prefinansowania w celu ułatwienia dostępu do środków z przeznaczeniem na inwestycje dla beneficjentów z obszarów wiejskich w Bośni i Hercegowinie.

## **Literatura**

1. Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina (2010), Bosnia and Herzegovina in Figures.
2. European Commission (Eurostat and Agriculture and Rural Development DG), FAO and UNSO, <http://ec.europa.eu/agriculture/agrista>.
3. European Commission (2006), Study on the state of agriculture in five applicant countries, Bosnia and Herzegovina-Country Report.
4. European Commission (2011), Progress Report on Bosnia and Herzegovina, s. 40.
5. GHK (2011), Technopolis group, Evaluation to support the preparation of pre-accession financial instruments beyond 2013, Stakeholder meeting, Zagreb, 10 maja 2011.
6. Ministry of Foreign Trade and Economic Relations of BiH (2009), Policy analysis in agriculture, food and rural development of Bosnia and Herzegovina.
7. Rokvic i in. (2011), Agriculture policy reforms in Western Balkans in relation to the EU, Agriculture Economics, tom LVIII, SI-1(1-368), Belgrade.

## **10. Finansowe uwarunkowania konkurencyjności rolnictwa**

### **10.1. Wstęp**

Konkurencyjność to zdolność dowolnego układu gospodarczego do skutecznego funkcjonowania (trwania) i rozwoju w warunkach istniejącej rywalizacji/konkurencyjności [Brandes 2000]. Jest to proces, w wyniku którego dany układ zyskuje atrybuty bycia konkurencyjnym. To kategoria relatywna i stopniowalna, ale to także pewien stan.

W obliczu rosnącej globalizacji rynków rolnych podniesienie konkurencyjności sektora rolnego w Polsce i całej Unii Europejskiej staje się ważnym zadaniem. Pierwszym krokiem w tym kierunku powinno być dokładne rozpoznanie problemu konkurencyjności w rolnictwie i zidentyfikowanie przewag konkurencyjnych europejskiego rolnictwa. Należy przy tym pamiętać, iż również uwarunkowania finansowe mają wpływ na przewagi konkurencyjne rolnictwa oraz krajów członkowskich.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych teoretycznych modeli przewag konkurencyjnych w rolnictwie. Ich analiza pozwoliła również na sformułowanie wniosków dotyczących konkurencyjności rolnictwa UE w nowej perspektywie budżetowej na lata 2014-2020.

### **10.2. Konkurencyjność rolnictwa – podstawowe zależności**

Konkurencyjność jest bardzo złożonym zjawiskiem. Obejmuje szereg elementów wzajemnie na siebie wpływających i tworzących sprzężenia zwrotne, dodatnie i ujemne. Jedną z kluczowych kategorii jest tutaj potencjał konkurencyjny (potencjał konkurencyjności, zdolność konkurencyjna, konkurencyjność potencjalna *ex ante*). Jest to wartość zbioru zasobów, umiejętności, kompetencji oraz relacji, które stanowią podstawę budowy przewagi konkurencyjnej [Oblój 2007, Urbanowska-Sojkin i in. 2007, Urbanowska-Sojkin 2011].

Kolejną kategorią jest strategia konkurowania/konkurencji. Najogólniej to zespół działań zorientowanych na tworzenie i ewentualne powiększanie, a co najmniej na utrzymanie, osiągniętej przewagi konkurencyjnej poprzez wykorzystanie dostępnego organizacja potencjału oraz instrumentów konkurowania [Go-

rynia, Łązniewska 2010]. Natomiast instrumenty konkurowania to składniki strategii konkurencyjnej, które mają zainteresować klienta/odbiorcę daną ofertą lub umożliwić pozyskanie zasobów na najkorzystniejszych warunkach [Daszkiewicz 2008]. Instrumenty te mogą mieć charakter aktywny, gdy ich celem jest budowa i/lub powiększenie przewagi konkurencyjnej, albo pasywny – jeśli koncentrujemy się na jej ochronie i odstraszeniu konkurentów.

Następnym elementem zależności jest pozycja konkurencyjna (konkurencyjność zrealizowana *ex post*, czyli rezultat/efekt całego procesu konkurowania, a więc relatywne miejsce przedsiębiorstwa w zakresie korzyści ekonomicznych i pozaekonomicznych dostarczanych głównym interesariuszom, ale klientom/odbiorcom w pierwszym rzędzie [Pawlak, Poczta 2011, Pierścionek 2007]. To także wynik wykorzystania przewag konkurencyjnych na tle innych oferentów.

Ostatnią z kluczowych kategorii jest przewaga konkurencyjna, czyli cecha lub zbiór cech nadająca danej ofercie rynkowej walor unikatowy i bardziej wartościowy w relacji do ceny w oczach odbiorców/klientów. To także kategoria względna i zazwyczaj nietrwała [Polowczyk 2003]. Posiadanie przewagi konkurencyjnej to nic innego niż robienie czegoś lepiej od innych albo robienie czegoś, czego inni nie potrafią. Najbardziej syntetycznym jej wyrazem jest osiągnięcie ponadprzeciętnych wyników, a w szczególności tworzenie i zawłaszczanie renty ekonomicznej.

Całkiem ogólnie, za E.M. Jagiełło [2005], w sposób formalny pozycję konkurencyjną (PK) da się opisać jako funkcję przewag konkurencyjnych  $P_i$ , gdzie  $i = 1, 2, \dots, m$ :

$$PK = f(P_1, P_2, \dots, P_m)$$

Wyrażenie to otwiera drogę do bardziej sformalizowanych analiz determinant konkurencyjności, np. za pomocą analizy czynnikowej lub rachunku różniczkowego.

Aktualny natomiast stan wiedzy nt. charakteru, źródeł i znaczenia przewag konkurencyjnych dla konkurencyjności *ex ante* i *ex post* można ująć w czterech punktach:

- Przewaga konkurencyjna jest wielorako uwarunkowana; ma po prostu wiele źródeł.
- Bardziej liczy się unikatowa kombinacja mocnych stron przedsiębiorstwa niż zdecydowana dominacja jednej z ich składowych.
- Przewagi konkurencyjne są względem siebie raczej komplementarne niż wzajemnie się wykluczające.
- Niekiedy bardzo trudno jest ustalić jednoznaczne źródło przewagi konkurencyjnej. Określa się to jako brak konkurowania i bazy. To bardzo ciekawa sytuacja, bo utrudnia konkurentom ustalenie źródeł sukcesu firmy i jej naśladowanie. Warto zatem dążyć do takiej nieprzejrzystości, pamiętając jed-

nak o negatywnych następstwach asymetrii informacji dla poszukiwania kapitału na rynku finansowym.

### **10.3. Przewagi konkurencyjne w rolnictwie – propozycja dla UE**

Przegląd literatury pozwala wyróżnić cztery typy przewagi konkurencyjnej, którymi są:

1. Efektywnościowo/produktywnościowa.
2. Bazująca na innowacjach i przedsiębiorczości.
3. Odwołująca się do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR).
4. Bazująca na koncepcji tworzenia wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej (CSV – Creating Shared Value).

A oto bliższa charakterystyka powyższych przewag.

#### **1. Efektywnościowo/produktywnościowa**

- wyprowadza się ją ze szkoły pozycyjnej w zarządzaniu strategicznym organizacjami. Łączy ona w sobie przewagę/przywództwo kosztowe i strategię dyferencjacji (wyróżniania się) M.E. Portera, nazywane także przewagami bazowymi [Czupiał 2005, Misala 2011];
- najbardziej fundamentalna ekonomicznie przewaga konkurencyjna, gdyż daje przedsiębiorstwu swobodę strategicznego wyboru, której nie mają konkurenci.

#### **2. Bazująca na innowacjach i przedsiębiorczości**

Przewagę tę wyodrębniamy jako osobną, chociaż mamy świadomość, że można ją traktować jako jedną z determinant uzyskiwania przewagi efektywnościowej oraz dwóch pozostałych. Jej istotę można ująć następująco:

- przewagę konkurencyjną buduje się poprzez unikatowe skomponowanie zasobów i umiejętności w kluczowe kompetencje przedsiębiorstwa. Zasoby i umiejętności muszą być jednak: cenne, rzadkie, niezastępowalne i nieimitowalne oraz efektywnie wykorzystane [von Alvensleben, Koester, Langbehn 2001];
- wiedza jest cennym zasobem organizacji. Ułatwia ona wymyślanie, kopiowanie i wdrażanie innowacji oraz innowacyjnych strategii konkurowania. Prawdziwe, przełomowe innowacje powstają jednak rzadko. Dlatego są szansą dla firmy je wdrażającej stania się wyjątkową.
- przedsiębiorcy albo dewianci – jak nazywa ich K. Obłój [2007] – mają tą szczególną umiejętność chwywania „ulotnych” szans i okazji oraz wymyślenia i wdrażania innowacji. Przedsiębiorczość uosabia w sobie postawę kreatywną, zdolną do ryzyka, ambitną i ciężko pracującą. Ale przedsiębiorczość to także proces zainicjowany i realizowany przez przedsiębiorcę, pole-

gający na kreowaniu i wdrażaniu szeroko rozumianych innowacji. Wreszcie przedsiębiorczość to uruchomienie jakiegoś przedsięwzięcia lub/i jego wzrost, które następuje dzięki innowacjom, ale respektuje określony poziom ryzyka. Jej źródłem jest schumpeterowska renta ekonomiczna.

### **3. Odwołująca się do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)**

- w wyłaniającej się dopiero szkole prostych reguł w ramach zarządzania strategicznego organizacjami jako jedno ze źródeł dostrzeżenia innowacji wymienia się swoisty powrót do najbardziej tradycyjnych wartości, a więc równowagi między ekonomicznym, społecznym i ekologicznym wymiarem aktywności gospodarczej [Krupski 2012, Obłój 2007];
- dotychczasowe wyniki badań empirycznych dowodzą, że między przedsiębiorstwami rzeczywiście zorientowanymi na CSR a podmiotami tradycyjnymi nie ma istotnych statystycznie różnic w zakresie efektywności [Adamczyk 2011, Jedynek 2011, Marcinkowska 2010]. Oznacza to, że przyjęcie CSR nie jest równoznaczne z „karą finansową”. Może być ona nawet samodzielnie przewagą konkurencyjną, jak to już w 1995 r. ustalił L.S. Hart [Krupski 2012];
- zrównoważone rolnictwo jest od lat priorytetem UE i z pewnością tak pozostanie, dopóki będą możliwości sfinansowania takiego modelu. Ponieważ w innych krajach świata zrównoważenie to odgrywa znacznie mniejszą rolę lub lekceważone jest w ogóle, rolnictwo UE stawiane jest w gorszej pozycji konkurencyjnej, oczywiście, przy przyjęciu krótkiego dystansu [Grote et al. 2001, Heissenhuber, Lippert 2000, Köhne 2001, Langbehn 2000, von Witzke 2003].

### **4. Bazująca na koncepcji tworzenia wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej (CSV – Creating Shared Value)**

- to bardzo świeża, można powiedzieć wręcz „ciepła” propozycja E.M. Portera i M.R. Kramera, bo zaprezentowana na początku 2011 r. w „*Harvard Business Review*” [Porter, Kramer 2011]. Jest to próba przezwyciężenia słabości CSR, a głównie pewnego napięcia między efektywnością finansową a społeczną i, w mniejszym stopniu, także środowiskową. To także próba urealnienia, przybliżenia CSR do warunków funkcjonowania rzeczywistych przedsiębiorstw. CSV, co bardzo ważne, nawiązuje także do kosztów i efektów zewnętrznych działalności gospodarczej, a więc głębiej niż CSR wnika w rynek i organizacje;
- CSV stara się znaleźć równowagę między celami i wartościami ważnymi zarówno dla organizacji, jak i społeczeństwa, respektując odpowiednią efektywność działań oraz efektywność w sensie Pareto, ale nie rezygnując

z ważnego znaczenia kluczowych wskaźników efektywności finansowej oraz pomnażania wartości wspólnej, społeczno-gospodarczej.

Kluczowe elementy CSV to:

- firma musi być dobrze zakotwiczona lokalnie;
- stale trzeba kreować nowe produkty i rynki, bardzo dokładnie porównując przy tym potrzeby, korzyści i koszty społeczne;
- redefiniując efektywność i produktywność w łańcuchu wartości trzeba wykorzystywać rozmaite synergie, redukować energochłonność, korzystać z outsourcingu, dbać o lokalnych dostawców, rozwijać mikrofinanse, szczególnie ważne dla rolnictwa;
- należy tworzyć i wspierać powstawanie lokalnych klastrów i być gotowym do kooperacji nawet z konkurentami, bo to stymuluje produktywność i innowacje. Trzeba nauczyć się dzielić z partnerami kosztami i korzyściami. Warto przeciwdziałać biedzie i ubóstwu, bo to kreuje popyt i przeciwdziała degradacji przyrody. Władze powinny rozsądnie demonopolizować gospodarkę, bo to także stymuluje poprawę produktywności;
- należy odwoływać się do zasady dodatniego sprzężenia zwrotnego. Wzmacniając zatem klastr, wzmacniamy lokalny popyt i koncentrujemy przestrzennie łańcuch wartości. Nowe potrzeby społeczne wymagają jednak odpowiednich dostosowań w tym łańcuchu. Wreszcie, nowe skonfigurowanie łańcucha tworzy popyt na energooszczędne technologie, chroniące przyrodę i ułatwiające życie pracownikom [Meyer, Kirby 2012, Pindelski 2012, Polowczyk 2003].

Podsumowując, CSV to próba znalezienia adekwatnej odpowiedzi na obecny kryzys i krytykę, iż to poważne deformacje w funkcjonowaniu przedsiębiorstw były jedną z najważniejszych jego przyczyn. To także propozycja zahamowania negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko przyrodnicze. Mamy zatem atrakcyjny schemat myślowy do poprawienia też i kapitalizmu. Propozycja Portera i Kramera [Porter, Kramer 2011] wydaje się szczególnie atrakcyjna dla obecnej fazy konkurencji w sektorze rolniczo-żywnościowym, w której to rywalizują przede wszystkim całe łańcuchy dostaw/podaży, a nie pojedyncze przedsiębiorstwa/gospodarstwa i stale postępuje integracja pionowa.

Warto dokonać próby oceny przydatności poszczególnych instrumentów wspólnej polityki rolnej dla realizacji każdej z wyróżnionych przewag konkurencyjnych. Ocena ta została przedstawiona w tabeli 1 i wskazuje na to, iż potencjalnie instrumenty WPR mogłyby w największym stopniu wspierać realizację przewagi bazującej na tworzeniu wartości wspólnej (CSV).

Tabela 1. Potencjalny wpływ WPR po 2013 roku na przewagi konkurencyjne w rolnictwie

	Efektywnościowo/ produktywnościowa	Bazująca na innowacjach i przedsiębiorczości	Odwolująca się do społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR)	Bazująca na koncepcji tworzenia wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej (CSV – <i>Creating Shared Value</i> )
<b>I FILAR</b>				
Płatności bezpośrednie	-	-	-	-
„Zazielenienie” płatności bezpośrednich	-	-	+/-	+/-
Interwencyjny skup	-	-	+/-	+/-
Dopłaty do przechowalnictwa	-	-	+/-	+/-
Refundacje eksportowe	-	-	-	-
<b>II FILAR</b>				
Modernizacja gospodarstw rolnych	+	+/-	+/-	+/-
Wsparcie przemysłu spożywczego	+	+/-	+/-	+/-
Ułatwianie startu młodym rolnikom	+/-	?	?	?
Płatności ONW	-	-	+	+/-
Szkolenia	+	+	+	+
Doradztwo rolnicze	+	+	+/-	+/-
Infrastruktura rolnictwa	+	+/-	+	+
Renty strukturalne	+/-	-	-	-
Programy rolnośrodowiskowe	-	-	+	+
Grupy producentów rolnych	+	+	+	+
Przywracanie potencjału produkcji rolnej	+	+/-	+	+
Systemy jakości żywności	+/-	?	?	?
Zalesianie	-	-	+/-	+/-
Współpraca	+	+	+/-	+
Zarządzanie ryzykiem	+	+	+	+

Wpływ: „+” – pozytywny; „-” – negatywny; „+/-” – łączny wpływ zależny od rodzaju realizowanych projektów; „?” – trudny do określenia  
 Źródło: Opracowanie własne.



## 10.4. W kierunku koopetycji

Ograniczenia szkoły pozycyjnej w zarządzaniu strategicznymi organizacjami, której głównym reprezentantem jest M.E. Porter ze swymi bazowymi przewagami konkurencyjnymi, oraz szkoły zasobowej, która ich źródeł upatruje w posiadaniu krytycznych zasobów, kompetencji i umiejętności, a także obserwacja rzeczywiście funkcjonujących firm, doprowadziły do postawienia pytania: czy nie można sensownie połączyć paradygmatu konkurencyjności z paradygmatem kooperacji? Część badaczy i analityków uważa, że można. Stąd właśnie termin „koopetycja” lub „kooperacja” jako połączenie słów „konkurencja” i „kooperacja”.

Koopetycja szczególnie rozwinęła się w ramach sieciowych powiązań organizacji. Jej istotą ma być wzmocnienie własnej pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa przez możliwość osiągnięcia większej renty ekonomicznej, utożsamianej najczęściej z ponadprzeciętną rentownością, przez syntezę dwóch przeciwstawnych kategorii: konkurencji i współpracy. Powodzenie koopetycji zdeterminowane jest:

- wykreowaniem uczciwej i zrównoważonej współpracy i rywalizacji, której bazą jest zaufanie koopetytorów i komplementariuszy;
- brakiem odpowiednich i wystarczających zasobów własnych lub kontrolowanych dla zaspokojenia nowych potrzeb klientów;
- posiadaniem zdolności absorbowania i transferu nowej wiedzy;
- zidentyfikowaniem wspólnych celów;
- precyzyjnym podziałem władzy, obowiązków, odpowiedzialności oraz uprawnień kontrolnych;
- dokładnym przygotowaniem bilansu spodziewanych korzyści;
- adekwatnym rozpoznaniem charakteru i dynamiki konkurencji rynkowej [Jankowska 2009, Krupski 2012, Macias 2008, Niemczyk 2011, Światowicz-Szczepańska 2012].

Renta synkretyczna jako syntetyczny wyraz koopetycji oraz wpływ sieci na przewagę konkurencyjną obejmuje kombinację czterech rodzajów rent częściowych:

- wewnętrznej (ricardiańskiej i schumpeterowskiej), wynikającej z rzadkości zasobów oraz unikatowości ich wykorzystania;
- relacyjnej (z tytułu wysokiej orientacji na kooperację przy niskiej intensywności konkurowania). Jej źródłem jest tzw. przewaga kooperacyjna, nazywana częściej właśnie rentą relacyjną. To nadzwyczajny wspólny zysk z relacji wymiennej, niemożliwy do osiągnięcia przez każdego z partnerów z osobna, którego źródłem są wspólne, specyficzne inwestycje. Jej podział może być jednakże przyczyną nieudanej koopetycji;

- z tytułu przynależności do sieci;
- na rzecz partnerów w sieci. Przy słabej pozycji w sieci może następować jej znaczący wyciek, co w sposób istotny może uszczuplić trzy ww. rodzaje rent [Jankowska 2009, Rokita 2007, Światowiec-Szczepańska 2012].

W tym samym kierunku (uszczuplenia rent) prowadzi stosowanie mechanizmów izolacyjnych przed wyciekiem. Natomiast silna organizacja w sieci może uzyskać rentę całkowitą równą sumie jej czterech składowych.

Koopetycja niesie za sobą kilka zagrożeń:

- istnieje możliwość niezasłużonego przejmowania rent (zachowania oportunistyczne),
- generowane są koszty transakcyjne i tzw. koszty przestawienia,
- kooperant może stać się jeszcze bardziej silniejszym konkurentem, bo możemy zaniedbywać swoich dotychczasowych klientów, co w ostateczności redukuje naszą rentowność,
- możemy utracić kontrolę nad kluczowymi zasobami,
- osłabieniu mogą ulec postawy innowacyjne i przedsiębiorcze.

Pionierzy koopetycji – Brandenburger, Nalehoff i Loebeck – jeszcze w latach 90. ub. wieku twierdzili, że w koopetycji chodzi „... raczej o znajdowanie sposobów na powiększanie ciasta, niż o walkę z konkurentami o istniejące ciasto”, a więc, że można dzięki niej realizować strategię *win-win* [Światowiec-Szczepańska 2012]. Życie gospodarcze jest jednak znacznie bogatsze. Dlatego rozsądna strategia koopetycji to taka, w której potrafimy:

- dbać w pierwszym rzędzie o innowacyjność i przedsiębiorczość – osiągać rentę schumpeterowską dzięki stworzeniu zasobów krytycznych,
- maksymalnie efektywnie wykorzystywać zasoby krytyczne, by uzyskiwać rentę Ricardo,
- rozważyć angażować się w układy sieciowe, gdyż przez dostęp do nieposiadanych i niekontrolowanych samodzielnie zasobów specyficznych można uzyskiwać rentę relacyjną,
- stworzyć mechanizmy izolujące przed wyciekiem ww. rent do innych uczestników sieci, a więc próbujemy uzyskać rentę monopolistyczną Chamberlina i poprawiać w niej własną pozycję.

Prawdziwym problemem jest to, że inni koopetytorzy znają te zasady i mogą stosować również identyczną strategię. Stąd np. aż 50-70% aliansów strategicznych, a więc jednej z form koopetycji, kończy się niepowodzeniem [Rokita 2007].

## 10.5. Wnioski

Przy założeniu *ceteris paribus* mechanizm dodatniego sprzężenia zwrotnego prowadzi do tego, że poprawa potencjału finansowego powiększa konkurencyjność i utrwala przewagę konkurencyjną pochodzącą z tego tytułu. Spadek z kolei powyższego potencjału skutkuje – poprzez ujemne sprzężenie zwrotne – pogorszeniem się konkurencyjności, a niekiedy również prowadzi do przekształcenia się przewagi konkurencyjnej w jej lukę. Może się wreszcie zdarzyć, że przewaga konkurencyjna, której źródłem jest ponadprzeciętny potencjał finansowy, przerodzi się w pułapkę strategiczną. Zachowania rutynowe prowadzą bowiem do ścieżek uzależnień, które ograniczają znajdowanie innych, nowych kluczowych kompetencji, zasobów i okazji.

Wyższa efektywność i produktywność oraz innowacyjność i przedsiębiorczość stanowią najbardziej trwałą, pierwotną, solidną i ponadczasową bazę skutecznego konkurowania. Zależność ta staje się jeszcze bardziej istotna w okresie trudności gospodarczych i powszechnych problemów budżetowych. Jednakże nawet i wtedy nie wolno zapominać, że wprawdzie pomnażanie kapitału własnego w gospodarstwach rolnych, a w ślad za tym i jego rentowności, jest jedną z centralnych miar konkurencyjności, ale nie może to dziać się kosztem zadowalającej płynności i stabilności finansowej. Należy też pamiętać i o tym, że dążenie do wyższej efektywności, stałe wdrażanie innowacji i bycia bardziej przedsiębiorczym zmusza wszelkie organizacje do stawania się bardziej elastycznymi i prostymi. W tym momencie pojawiają się znów napięcia, które zredukować można jedynie przez stałe doskonalenie realizowanych procesów.

Istnieją dosyć solidne dowody empiryczne wskazujące, że budowanie przewagi konkurencyjnej w oparciu o koncepcję CSR, czyli odwołujące się do modelu rolnictwa zrównoważonego i wielofunkcyjnego, nie musi oznaczać pogorszenia się efektywności finansowej i ekonomicznej oraz produktywności. W długim zaś okresie można wręcz nawet oczekiwać jednoczesnej poprawy obydwu tych przewag, a więc ich komplementarności. Skoro tak, to pojawia się zagadnienie, czy wyższe zrównoważenie rolnictwa nie mogłoby w szerszym zakresie być osiągnięte przy mniejszym subsydiowaniu. Byłby to przecież wkład rolnictwa w łagodzenie napięć budżetowych w większości krajów Zachodu.

Pomnażanie wartości wspólnej, gospodarczej i społecznej, a więc szersze upowszechnianie się koncepcji CSV, oraz kooperacja stanowią bardzo interesującą propozycję przewyższenia jednostronności zawartych w żywiolowej konkurencyjności, deformacjach powodowanych przez nadmierne ekspozowanie krótkookresowej efektywności finansowej oraz braku rzeczywistego, szerszego praktykowania modelu CSR. Kooperacja i CSV znajdują się jednakże w początkowej fazie ich rozwoju. Zauważalny jest w nich też pewien idealizm spojrzenia

na ludzi, firmy i całe gospodarki narodowe. Mimo wszystko są to interesujące spojrzenia na naturę funkcjonowania współczesnych łańcuchów żywnościowych. Ich walor normatywny jest bezdyskusyjny.

Niepokoić na pewno powinno to, że rolnictwo UE w coraz większym stopniu polega na subsydiach. Troską napawać powinno również i to, że rosnącej stopie subsydiowania często towarzyszy spadek efektywności finansowej i ekonomicznej osiąganej w obszarze transakcji czysto rynkowych. Tłumaczenie tego tym, iż rolnictwo tworzy także pozytywne efekty zewnętrzne i dostarcza dobra publiczne nie wydaje się wystarczające. Prawdopodobnie nastąpiło jakieś głębsze zdeformowanie i/lub osłabienie bodźców do poprawiania efektywności i konkurencyjności. Nie może przeto dziwić, że bardzo trudno wskazać w instrumentach WPR takie, które w sposób jednoznaczny i silny prowadziłyby do poprawiania czterech wyróżnionych przewag konkurencyjnych. Te negatywne zależności budzą niepokój, gdyż:

- konsolidacja fiskalna może objąć także unijne rolnictwo,
- warunkowość makroekonomiczna prawdopodobnie dotyczyć będzie II filaru WPR, a nie jest wykluczone, że zostanie rozciągnięta również na I filar,
- „budżet rolny” UE być może będzie musiał konkurować ze wspieraniem wzrostu w części krajów eurolandu oraz inwestycjami w badania, rozwój, innowacje i edukację,
- bardzo trudno będzie wprowadzić instrumenty dodatkowo obciążające import rolno-żywnościowy Wspólnoty z krajów nieprzestrzegających zrównoważenia.

## Literatura

1. Adamczyk J. (2011), Działania normalizacyjne w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Przegląd Organizacji nr 12.
2. von Alvensleben R., Koester U., Langbehn C. (2001), Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft, Band 79, nr. 2 maj.
3. Brandes W. (2000), Wettbewerb in der Landwirtschaft aus Sicht der evolutorischen Ökonomik, „Agrarwirtschaft”, Jg. 49, H. 8.
4. Czupiał J. (2005), Efektywność i inne elementy przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa oraz jej źródła, [w:] Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem, Prace naukowe AE we Wrocławiu, Wrocław.
5. Grote U., Deblitz C., Stegmann S. (2001), Vollkosten, Umweltstandards und internationale Wettbewerbsfähigkeit – Fallstudienresultate für

- ausgewählte Agrarhandelsprodukte aus Brasilien, Deutschland und Indonesien, „Berichte über Landwirtschaft”, Band 79, nr 2, marzec.
6. Heissenhuber A., Lippert Ch. (2000), Multifunktionalität und Wettbewerbsverzerrungen, *Agrarwirtschaft*, Jg. 49, H. 7.
  7. Jagiełło M.E. (2005), Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski – wyniki analizy czynnikowej, *Ekonomista* nr 1.
  8. Jankowska B. (2009), Konkurencja czy kooperacja?, *Ekonomista* nr 1.
  9. Jedynek P. (2011), Systemowe zarządzanie społeczną odpowiedzialnością organizacji, *Przegląd Organizacji* nr 12.
  10. Köhne M. (2001), Perspektiven der landwirtschaftlichen Betriebslehre, „Agrarwirtschaft”, Jg. 50, H.4.
  11. Gorynia M., Łażniewska E. (red.) (2010), Kompendium wiedzy o konkurencyjności, PWN, Warszawa.
  12. Daszkiewicz N. (red.) (2008), Konkurencyjność. Poziom makro, mezo i mikro, PWN, Warszawa.
  13. Krupski R. (2012), Rozwój szkoły zasobów zarządzania strategicznego, *Przegląd Organizacji* nr 4.
  14. Langbehn C. (2000), Der landwirtschaftliche Unternehmer Anforderungen und Chancen bei zunehmendem Wettbewerb, *Agrarwirtschaft*, Jg. 49, H. 3/4.
  15. Macias J. (2008), Nowe koncepcje przewagi konkurencyjnej współczesnych przedsiębiorstw, *Przegląd Organizacji* nr 9.
  16. Marcinkowska M., (2010), Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, *Przegląd Organizacji* nr 12.
  17. Meyer Ch., Kirby J. (2012), Runaway Capitalism, *Harvard Business Review*, January-February.
  18. Misala J. (2011), Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki narodowej, *Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne*, Warszawa.
  19. Niemczyk J., (2011), Czy już nowy paradygmat, czyli o zmianach pola gry w zarządzaniu strategicznym, *Przegląd Organizacji* nr 6,.
  20. Obłój K. (2007), Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej, *Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne*, Warszawa.
  21. Pawlak K., Poczta W. (2011), Międzynarodowy handel rolny. Teorie, konkurencyjność, scenariusze rozwoju, *Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne*, Warszawa.
  22. Pierścionek Z. (2007), Strategie konkurencji i rozwoju przedsiębiorstwa, PWN, Warszawa.
  23. Pindelski M. (2012), Etyka, CSR i CSV w orientacjach strategicznych, *Przegląd Organizacji* nr 2.

24. Polowczyk J. (2011), Przewaga konkurencyjna – trwała czy tymczasowa?, *Przegląd Organizacji* nr 6,.
25. Porter M.E., Kramer R.M. (2011), *Creating Shared Value*, *Harvard Business Review*, styczeń-luty.
26. Rokita J. (2007), *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
27. Światowiec-Szczepańska J. (2012), Renta ekonomiczna a przewaga konkurencyjna przedsiębiorstwa, *Ekonomista* nr 2.
28. Urbanowska-Sojkin E., Banaszyk P., Witczak H. (2007), *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
29. Urbanowska-Sojkin E. (red.) (2011), *Podstawy wyborów strategicznych w przedsiębiorstwie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
30. von Witzke H. (2003), *Komparative Kostennachteile: Agrar – und Ernährungsgüterproduktion von Entwicklungsländern im internationalen Wettbewerb*, *Agrarwirtschaft*, Jg. 52, H. 6.

## **11. Dbalność o środowisko i dobrostan zwierząt a wyniki ekonomiczne w rolnictwie**

### **11.1. Wprowadzenie**

Zainteresowanie polskiego społeczeństwa dotowaniem gospodarstw rolnych oferowanym od 2004 roku w ramach wspólnej polityki rolnej nie mija. Jest to związane z jednostronnym postrzeganiem tego zjawiska. Zwracana jest bowiem uwaga na przychody z tytułu dopłat, a pomijane są koszty z nimi związane. A przecież dotowanie jest między innymi formą wynagradzania rolników za specyficzne usługi, jakie świadczą na rzecz ochrony środowiska i inne ważne cele.

Dotowanie gospodarstw rolnych realizowane w krajach Unii Europejskiej nie wzięło się z niczego. Presja na wzrost produkcji roślinnej doprowadziła bowiem w drugiej połowie XX wieku do ubożenia krajobrazu, ograniczania bioróżnorodności, zatrucia wód gruntowych i powierzchniowych, nasilenia erozji gleb itd. W produkcji zwierzęcej natomiast zaczęto stwarzać zwierzętom warunki coraz sztuczniejsze, mimo że zwierzęta nie są automatami do przetwarzania paszy lecz żywymi organizmami z określoną psychiką i określonym życiem społecznym. Są też przesłanki do twierdzenia, że presja na wzrost efektywności produkcji rolniczej kosztem środowiska i warunków bytowania zwierząt produkcyjnych zaczęła wywierać niekorzystny wpływ na jakość pozyskiwanych produktów. Dlatego od kilkunastu już lat w krajach UE położony został dodatkowo nacisk na przestrzeganie w gospodarstwach norm: tzw. dobrej kultury rolnej, dbalności o zdrowie publiczne, dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska itd. Owe normy zwane są zasadą wzajemnej zgodności (cross compliance), którą muszą przestrzegać rolnicy będący beneficjentami płatności bezpośrednich, a to prowadzi do wzrostu ponoszonych przez nich kosztów.

W państwach, które przystąpiły do Wspólnoty 1 maja 2004 roku, beneficjenci mieli i mają obecnie nadal obowiązek utrzymywania gruntów w dobrej kulturze. Pozostałe zakresy zasady wzajemnej zgodności reguluje natomiast załącznik II rozporządzenia Rady nr 73 z 2009 roku. Obejmują one: (A) identyfikację i rejestrację zwierząt oraz zagadnienia ochrony środowiska naturalnego, (B) zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt, obowiązek zgłaszania niektórych chorób i zdrowotność roślin, oraz (C) dobrostan zwierząt. W Polsce wymogi zakresu A obowiązują od 2004 roku, B – od 2011 roku, a wymogi z zakresu C mają

być wdrożone od 2013 roku. Odpowiednie wymogi reguluje *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* ze stycznia 2007 roku i *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie liczby punktów jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności oraz procentowej wielkości zmniejszenia płatności bezpośredniej, płatności cukrowej lub płatności do pomidorów* z 25 marca 2009 roku.

W tym opracowaniu podjęto próbę oceny kosztów realizacji zasady wzajemnej zgodności i ich wpływ na efekty mierzone wartością dodaną. Oceną objęto całe polskie rolnictwo w trzyleciu 2008-2010 na tle trzylecia 2001-2003 i dodatkowo sporządzono projekcję sytuacji na 2013 rok.

## 11.2. Opis użytej metody

Punktem wyjścia są koszty poniesione przez beneficjentów płatności bezpośrednich w związku z obowiązkiem przestrzegania przez nich zasady wzajemnej zgodności. Beneficjenci dopłat w krajach, które zyskały członkostwo UE w 2004 roku mieli od samego początku obowiązek utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej, a od 2009 roku mają obowiązek identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz przestrzegania wymogów ochrony środowiska.

Nie ma gotowych liczb charakteryzujących wpływ realizacji zasady wzajemnej zgodności na dochody uzyskiwane w rolnictwie i dlatego w opracowaniu odwołano się do szacunków sporządzonych na podstawie opracowania G. Niewęglowskiej [2011]. Szczegóły metody szacowania są zawarte w tym opracowaniu, niżej natomiast opisano tylko zakres i ogólne zasady sporządzania tych szacunków, które nie zostały wymienione w cytowanym opracowaniu.

Koszty przestrzegania dobrych praktyk rolniczych obejmują: okresowe atestacje opryskiwaczy i szkolenia związane z ich obsługą, zakupy pojemników i innego sprzętu służącego do przechowywania substancji niebezpiecznych, uprawę międzyplonów lub nawożenie obornikiem, gdy udział zbóż w zasiewach przekracza określoną granicę, koszt międzyplonu na obszarach zagrożonych erozją i koszty amortyzacji nowo wybudowanych silosów na kiszonkę i budowli służących do przechowywania odchodów zwierzęcych i/lub obornika przez 4 miesiące.

Koszty identyfikacji i rejestracji zwierząt to głównie kolczyki i dokumentacja z tym związana.

Z ochroną środowiska na obszarach Natura 2000 powiązane są dodatkowe koszty: konserwacji użytków ekologicznych, koszenia ugorów i utraconych możliwości (alternatywne). Te ostatnie z uwagi na konieczność rezygnacji przez beneficjentów z najbardziej intensywnych kierunków i technologii produkcji.



Na obszarach tych konieczne jest oczywiście przestrzeganie zasad regulujących dobre praktyki rolnicze i tych, które obowiązują na obszarach narażonych na nadmierne skażenia związkami azotu (OSN).

Beneficjenci z obszarów narażonych na nadmierne skażenie związkami azotu (OSN) ponoszą dodatkowo koszty prowadzenia odpowiedniej dokumentacji, opracowania planu nawożenia i ochrony roślin, a także amortyzacji budowli służących do przechowywania odchodów zwierzęcych i/lub obornika przez 6 miesięcy.

Koszty powiązane z przestrzeganiem dobrostanu zwierząt obejmują natomiast: prowadzenie odpowiedniej dokumentacji, robociznę związaną z częściowym przebywaniem zwierząt na okólnikach, zakup materiałów (maty i wiązania dla krów, budki z okólnikami dla cieląt, nowe klatki dla drobiu i klatki porodowe dla macior) oraz koszty utraconych możliwości (alternatywne) wynikające z powiększenia norm powierzchni w budynkach w przeliczeniu na zwierzę, co doprowadziło do ograniczenia wolumenów produkcji.

Nakłady robocizny własnej związanej z prowadzeniem dokumentacji, wypędzaniem zwierząt na okólniki i zaganianiem ich do budynków oceniono na około 22 tysiące osób pełnozatrudnionych. Ich koszt wyliczono przyjmując za podstawę średnią stawkę wynagrodzenia pracownika najemnego w rolnictwie, a w gospodarstwach dużych średni koszt wynagrodzenia pracownika najemnego w gospodarce narodowej. Koszty te policzone jedynie w miesiącach szczytowego zapotrzebowania na pracę (od kwietnia do końca listopada), co odpowiada kosztowi alternatywnemu. Gospodarstwa musiały bowiem (lub będą musiały do 2013 roku) w tym celu donajmować robociznę, lub ograniczyć nakłady własne pracy ponoszone dotąd na produkcję.

Regułę kosztu alternatywnego wykorzystano też przy szacowaniu kosztów ponoszonych przez gospodarstwa beneficjentów przy wykaszaniu ugorów, zabiegów związanych z dbałością o użytki ekologiczne, siewu międzyplonów w związku z zapobieganiem erozji gleb i udziału pracy własnej rolników w realizacji inwestycji oraz własnych materiałów itd. Koszty te policzono bowiem według cen odpowiednich usług.

Kolejna uwaga odnosi się do sposobu szacowania kosztów alternatywnych ponoszonych przez gospodarstwa rolne funkcjonujące na obszarach objętych siecią Natura 2000. Koszty te odniesiono tylko do 18,5% tamtejszych gospodarstw, ponieważ bardziej szczegółowa analiza wskazała, że różnią się one w małym stopniu od gospodarstw położonych na obszarach nie objętych tą siecią, a wiadomo, że w kraju 18-19% gospodarstw wyróżnia się zdolnością konkurencyjną lub ma wszelkie przesłanki, by taką zdolność osiągnąć.

I jeszcze jedna uwaga dotycząca szacowania kosztów realizacji zasady wzajemnej zgodności, która jednak odnosi się do okresu wystąpienia skutków wywołanych poszczególnymi przedsięwzięciami wchodzącymi w ich zakres. Duża część kosztów na przykład kolecykowania zwierząt ponoszona jest z chwilą wykonywania tego zabiegu, ale nie jest tak w każdym przypadku. Gospodarstwa zwiększające poziom nawożenia organicznego w ramach dobrych praktyk rolniczych do poziomu co najmniej minimalnego mogą więc liczyć na korzystne efekty dopiero w roku, w którym wystąpi posucha w okresie wegetacyjnym, a pełne efekty (w całym gospodarstwie, a nie na jednym polu) przyjdą dopiero z chwilą, kiedy wszystkie pola będą dobrze wynawożone. W sumie korzystne efekty przestrzegania zasad dobrej praktyki rolniczej wystąpią po kilku latach. Określone opóźnienie między kosztami a ich skutkami występuje także w produkcji zwierzęcej. Tak więc charakteryzowany rachunek kosztów w długim okresie czasu powinien ulec korekcie o przyrost efektów wywołanych realizacją przedsięwzięć służących realizacji zasady wzajemnej zgodności.

Wyjaśnienia wymaga ponadto metoda pozwalająca ustalić przewidywaną (prognozowaną lub projektowaną) kwotę wartości dodanej brutto w 2013 roku.

Prognozowanie [Zeliaś 1997] to racjonalne, naukowe przewidywanie przyszłych zdarzeń. Główną cechą, która różni prognozy (predykcje) od przepowiedni, wróżb czy przypuszczeń jest obiektywna wiedza o dotychczasowym kształtowaniu się analizowanego zjawiska i o aktualnym stanie układu [Zeliaś i in. 2003]. Projekcje natomiast też służą przewidywaniu przyszłych zjawisk, ale w sensie bardziej ogólnym niż prognozowanie. Jest to uproszczone przeniesienie obrazu przeszłości w przyszłość [Stańko 1999].

Prognozy (predykcje) i projekcje dostarczają informacji o możliwych przyszłych zmianach, co pozwala kierować uwagę na działania służące spełnieniu się korzystnego wariantu wydarzeń lub na działania wykluczające zaistnienie wariantu niekorzystnego.

O trafności przewidywania przyszłości współdecyduje między innymi horyzont czasowy. Generalnie im jest on dłuższy, tym prawdopodobieństwo wystąpienia przewidywanego stanu maleje. Z odwrotną sytuacją mamy natomiast do czynienia przy głębokości projekcji. Im dłuższy jest bowiem okres obserwowania danego zjawiska w przeszłości, tym trafność prognozy powinna być lepsza [Stańko 1999].

O wyborze metody przewidywania przyszłości decydują najczęściej względy praktyczne – dostępność i jakość danych czerpanych z przeszłości, możliwość szybkiego sporządzenia prognozy czy projekcji i łatwość interpretacji wyników [Sobczak 2008].

W przewidywaniu zjawisk gospodarczych wykorzystuje się przede wszystkim metody ekonometryczne. Przewidywanie z ich zastosowaniem odbywa się przez ekstrapolacje prawidłowości zaobserwowanych w przeszłości w przyszłość, wymagana jest przy tym znajomość wartości zmiennych objaśniających w okresie prognozy. Zakłada się jednocześnie, że zależności strukturalne opisywane przez model będą stabilne w czasie oraz dopuszcza się ekstrapolację prawidłowości poza próbę statystyczną [Nowak 2009].

W dalszej części rozdziału przedstawiono sposób przeniesienia wyników rolnictwa w Polsce w siedemnastolecie 1993-2010 na lata 2011-2014. Trafniejsze będzie w tym przypadku użycie pojęcia projekcji niż prognozy z uwagi na uproszczone podejście do analizy badanych zjawisk.

Punktem wyjścia były wyniki całego rolnictwa w kraju. Analizując wyniki brano pod uwagę wartość produkcji roślinnej, zwierzęcej i pozostałej produkcji rolniczej oraz koszty produkcji. Za podstawową kategorię wynikową do oceny uzyskanych efektów przyjęto wartość dodaną brutto liczoną jako różnica przychodów bez dopłat i kosztów. Dodatkowo przychody i koszty podzielono na kategorie w zależności od rodzaju produkcji i kosztów. Do wyliczenia wartości poszczególnych kategorii w produkcji roślinnej wykorzystano modele: plonów, ceny produktów i powierzchni uprawy, a dla kategorii produkcji zwierzęcej: wydajności jednostkowych zwierząt, cen produktu głównego i wielkości produkcji lub pogłowie zwierząt. Dla scharakteryzowania pozycji kosztowych użyto natomiast modeli cen poszczególnych środków produkcji oraz wielkości nakładów.

Wykorzystane dane dotyczyły kolejnych lat i pochodziły z opracowań statystyki publicznej (GUS). Niestety zebranie wszystkich przydatnych danych było z różnych powodów niemożliwe. Zabrakło na przykład informacji o cenach i plonach warzyw i owoców, więc do charakterystyki trendów użyto w tych przypadkach tylko zmiany powierzchni uprawy. W przypadku pozycji zbiorczych, takich jak „inne zboża” do scharakteryzowania ich przebiegu w czasie wybierano natomiast albo konkretny rodzaj produkcji (w tym wypadku pszenżyto) albo któryś z zagregowanych wskaźników, na przykład średnie ceny produktów rolniczych.

Kolejnym krokiem sporządzenia projekcji była budowa modeli dla wybranych szeregów czasowych charakteryzujących poszczególne kategorie w celu uzyskania projekcji ich przyszłych wartości. Podstawą budowy klasycznego modelu tendencji rozwojowej jest wybór postaci analitycznej funkcji trendu  $f(t)$ , gdzie  $t$  oznacza czas. Każdorazowo szacowano pięć postaci tej funkcji: liniową, wielomianu drugiego stopnia (kwadratową), wykładniczą, potęgową i logarytmiczną, a parametry modeli estymowano metodą najmniejszych kwadratów.

Następnie dokonywano wyboru najlepszej funkcji według określonych kryteriów [Stańko 1999].

Dla każdego z modeli obliczano wartości teoretyczne zmiennej zależnej, wraz z jej wartościami projektowanymi na okres horyzontu projekcji, by następnie wybrać jeden model do dalszych prac. Jako główne kryterium doboru zastosowano współczynnik determinacji  $R^2$ . Współczynnik ten przyjmuje wartości od 0 do 1 i informuje, w jakim stopniu zbudowany model objaśnia zmienność badanego zjawiska.

Specyfika danych powodowała, że często najwyższym współczynnikiem determinacji charakteryzował się model kwadratowy, lecz uzyskane przy jego pomocy prognozy nie zawsze były wiarygodne. Dlatego w kilku przypadkach zrezygnowano z mechanicznego wyboru modelu z najwyższym  $R^2$ , a dokonywano go na podstawie wiedzy eksperckiej.

Zdarzały się też kategorie, dla których modele porządkujące szeregi czasowe charakteryzowały się niewielkim wskaźnikiem determinacji. Przyjęto założenie, że  $R^2$  powinien być większy od 0,36, by można było uznać model za wystarczający do dalszych analiz. W sytuacjach, gdy wskaźnik ten był minimalnie mniejszy, sprawdzano istotność parametrów funkcji dla poszczególnych modeli stosując w tym celu test *t*-Studenta. Wartość poziomu istotności tego testu ustalona na 0,05, była następnie porównana z wartością wskaźnika *p-value*. Wskaźnik ten interpretuje się jako prawdopodobieństwo uzyskania wielkości parametru ustalonego w wyniku estymacji, jeżeli w rzeczywistości jest on równy zeru. Gdy więc wielkość wskaźnika *p-value* była mniejsza od wartości krytycznej, wówczas dany model był brany pod uwagę w dalszych ustaleniach, w przeciwnym razie model odrzucano. Jeśli sytuacja taka obejmowała wszystkie modele ustalone dla danej kategorii, to zrezygnowano z niej w dalszych rozważaniach. Sytuacja taka występowała głównie w przypadku plonów. Przyjmowano, że średni plon nie ulegnie zmianie, co oczywiście może być prawdą, gdy plon traktowany jest jako średnia obliczona z kilku kolejnych lat, ale projekcja plonu w konkretnym roku docelowym może różnić się znacząco od faktycznego poziomu plonów.

Podobna sytuacja miała miejsce również przy opracowywaniu modeli cen środków produkcji. Szeregi czasowe użyte do ich budowy miały postać zmian procentowych w stosunku do roku poprzedniego. Z powyższego względu branie pod uwagę jednego roku jako wyjściowy i jednego roku dla okresu objętego projekcją było złym podejściem, ponieważ przeliczane dane z roku bazowego wywierały wpływ na projekcje. Gdy więc na przykład zmiana ceny danego środka była w roku bazowym bardzo duża (odbiegała zdecydowanie od średniego tempa zmian), to projekcja na rok docelowy była zawyżona.

W celu uniknięcia sytuacji, w której rok bazowy będzie wypaczał wyniki projekcji wzięto pod uwagę średnią z kilku lat. Pod uwagę wzięto dwa okresy, trzy- i pięcioletnie. Ważne jest też to, czy ma to być liczba wyrażona w cenach średnich z danego okresu czy w cenach stałych z ostatniego roku. Pomocą przy podjęciu tej decyzji były przeprowadzone symulacje. Pozwoliły one sporządzić projekcje wyników rolnictwa na poprzednie lata, w których można było obserwować realizację wyników i wykorzystano do tego celu modele przygotowane do projekcji danych przyszłych.

Pierwsze dwa modele utworzono na bazie średniej z trzylecia 2004-2006 w cenach średnich z tego okresu oraz w cenach stałych z 2006 roku, by na tej podstawie sporządzić projekcję na kolejne 4 lata. Wyniki te porównano więc ze średnimi rzeczywistymi wynikami dla lat: 2005-2007, 2006-2008, 2007-2009 i 2008-2010. W analogiczny sposób stworzono kolejne symulacje, w których okresami bazowymi było trzylecie 2005-2007 i pięciolecie 1999-2003. W tym drugim wypadku symulowane efekty projekcji obejmowały oczywiście nie trzylecia lecz okresy pięcioletnie. Do porównania danych rzeczywistych z wynikami symulacji wykorzystano średni procentowy błąd względny. Najważniejsze wartości tych błędów dla przeprowadzonych symulacji zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Średnie procentowe błędy względne szacunku dla wybranych modeli projekcji na 4 kolejne lata

Wyszczególnienie	Modele projekcji dla lat bazowych					
	2004-2006, z cenami		2005-2007, z cenami		1999-2003, z cenami	
	średnimi	stałymi	średnimi	stałymi	średnimi	stałymi
Przychody ogółem	8,1	8,7	6,0	4,7	1,9	8,2
Koszty ogółem	8,9	10,3	7,5	5,3	1,1	5,6
Wartość dodana brutto	6,5	5,0	3,2	10,1	6,0	24,7

*Źródło: Ustalenia własne sporządzone na podstawie danych liczbowych zaczerpniętych z RER i wybranych modeli poszczególnych kategorii pozwalających policzyć wartość dodaną polskiego rolnictwa liczoną bez dopłat bezpośrednich.*

Obserwacja symulowanych wyników projekcji oraz ustalonych na tej podstawie błędów projekcji nasunęło kilka wniosków. Po pierwsze, przeliczanie wyników na liczby średnie z trzyleci lub pięcioleci nie eliminuje w pełni błędów. Dobrym przykładem jest symulowana projekcja przychodów z uprawy buraka cukrowego. Dla rozwiązań z latami bazowymi 2004-2006 oraz 2005-2007 największe przeciętne błędy osiągane są właśnie dla produkcji tego rodzaju. Był to wynik ponadprzeciętnie wysokich cen buraków cukrowych w latach 2004 i 2005, co skutkowało zawyżoną wartością projekcji. Wskaźniki stosowane do przeszacowania tych danych na lata objęte projekcją wynikały z wartości obli-

czonych na podstawie wybranej funkcji trendu, a trend uśredniony z siedemnastolecia nie uwzględniał większych spadków lub wzrostów cen. To jest właśnie największy mankament tego sposobu sporządzania projekcji. Po drugie natomiast zastosowanie jako podstawy średniej pięcioletniej wygładziło dane niwelując wpływ obserwacji nietypowych, jednak symulowane wyniki projekcji również były mocno uśrednione. Trudno było poza tym jednoznacznie stwierdzić, które z podejść do danych wyjściowych daje mniejsze błędy, ponieważ dane bazowe pochodziły z różnych okresów czasowych.

Ostatecznie do budowy projekcji wybrano wariant, który zakłada przyjęcie bazy wyjściowej jako średniej z trzech lat liczonych w cenach średnich. Projekcja stworzona przy pomocy tego podejścia nie jest jednak w stanie uwzględnić zmian, które mogą zajść w konkretnych latach. Dlatego błędy projekcji mogą być duże, jeśli w jej horyzoncie zaistnieje wyjątkowo duża zmienność uwzględnionych zjawisk. Wynik symulacji pokazuje jednak, że podejście to najlepiej określa kierunek zmian wartości produkcji ogółem, kosztów ogółem oraz wartości dodanej brutto w horyzoncie projekcji, choć nie zawsze pozwala trafnie przewidzieć wielkość tych zmian dla konkretnego roku.

### **11.3. Zmiany wartości dodanej polskiego rolnictwa w latach 2000-2010 i projekcja tej wartości na 2013 rok**

Wartość dodana jest istotnym miernikiem dokonań rolnictwa. Rachunki pozwalające ustalić jej zmiany w latach 2008-2010 w stosunku do sytuacji z okresu 2001-2003, a sporządzone w cenach bieżących na podstawie rachunków RER i oszacowanych kosztowych skutków wdrażania zasady wzajemnej zgodności, zostały przedstawione w tabeli 2. Okazało się, że wartość dodana wzrosła o 18,1%. W analizowanym okresie jednak wzrosły o 18% ceny towarów i usług zakupionych na cele konsumpcyjne, a to oznacza, że realna wartość tego miernika (liczona w cenach stałych z 2009 roku) utrzymała się niemal na niezmiennym poziomie.

Na sytuację tę wpłynęły co najmniej dwa czynniki. Jednym z nich był postęp biologiczny i organizacyjny, jaki dokonał się w rolnictwie. Niżej wykazano to na przykładzie jednego wybranego produktu roślinnego i jednego produktu z zakresu produkcji zwierzęcej.

Ważną rośliną uprawną jest pszenica. W okresie objętym analizą nastąpił znaczący wzrost plonów tej uprawy, co świadczy o znaczącym postępie biologicznym. Średnie tempo przyrostu plonów wynosiło około 83 kg rocznie, a wiadomo, że wzrost plonów sprzyja obniżce kosztów produkcji. Wzrost plo-

nów np. o 5,4 dt (z 38,5 do 43,9 dt z 1 ha) prowadzi do spadku jednostkowych kosztów o 6,3% [Augustyńska-Grzymek 2008].

Tabela 2. Szacunkowo wyceniona wartość produkcji, koszty i wartość dodana polskiego rolnictwa w latach 2001-2003 i 2008-2010 liczona w cenach bieżących

Wyszczególnienie	Liczby średnie (mln zł) w latach	
	2001-2003	2008-2010
Rachunek w cenach bieżących:		
- wartość produkcji	52166	73055
- zużycie pośrednie	32835	50275
- amortyzacja	5016	5874
Wartość dodana	14315	16906
Wartość dodana w cenach stałych (z 2009 r.)	16892	16906

*Źródło: Obliczenia własne sporządzone na podstawie rachunków RER i szacunków wykonanych na podstawie opracowania [Niewęgłowska 2011].*

Plony pszenicy są skorelowane dodatnio z powierzchnią uprawy. W przypadku upraw pszenicy o średniej powierzchni, np. 2,3 ha, plony są mniejsze o 12,3% niż przy uprawie na powierzchni około sześciokrotnie większej [Augustyńska-Grzymek 2008]. Najprawdopodobniej w takich przypadkach zwracana jest większa uwaga na postęp biologiczny.

Do przyrostu plonów i ograniczenia jednostkowych kosztów produkcji pszenicy przyczyniły się też inne zjawiska. W latach objętych analizą nastąpiło ograniczenie powierzchni tej uprawy, a niemal wyłączną przyczyną tego zjawiska było ograniczenie o około połowę powierzchni uprawy pszenicy jarej. Najprawdopodobniej z uprawy pszenicy jarej rezygnowały gospodarstwa, w których duże jednostkowe koszty produkcji typowe dla niewielkich plantacji nałożyły się na skutki zmian klimatu. Skądinąd bowiem wiadomo, że rośliny jare szczególnie silnie reagują spadkiem plonów na posuchy, które coraz częściej występują w okresach wegetacyjnych.

Analogiczna sytuacja jak w przypadku produkcji pszenicy miała miejsce w produkcji mleka. W okresie objętym analizą wydajność mleczna krów wzrastała w średnim rocznym tempie około 82 litry od sztuki. Wskaźnik ten mógłby być większy, zważywszy że tylko około 60% krów było inseminowane nasieniem buhajów zagranicznych ras mlecznych lub buhajów krajowych o wyróżniających się cechach użytkowych. Są przesłanki, by twierdzić, że postęp biologiczny jest wdrażany w większym stopniu w stadach większych.

Podobnie jak w przypadku pszenicy większą wydajnością mleczną krów wyróżniają się gospodarstwa większe, a więc w tym przypadku te z większymi

stadami zwierząt. W stadach liczących 2-5 krów rocznie pozyskuje się od krowy średnio 3409 litrów mleka, a 6295 litrów w liczących 35-75 krów. Okazuje się ponadto, że koszty jednostkowe w stadach większych są mniejsze średnio o 13,5% [Skarżyńska 2008].

Spadek liczby krów przyczynił się w niewielkim stopniu do wzrostu ich wydajności mlecznej. Trend spadkowy w pogłowie ulegał wyhamowaniu do 2003 roku, a w latach następnych odnotowano stabilizację pogłowia tej grupy zwierząt. Postępowała jednak likwidacja stad małych, a w ich miejsce rosła liczba zwierząt w stadach większych. Stało się to przyczyną mniej więcej zerowego bilansu zmian pogłowia, ale prowadziło do poprawy średniej krajowej wydajności mlecznej krów i zarazem do spadku jednostkowych kosztów produkcji mleka.

Postęp biologiczny i organizacyjny wywierały więc dodatni wpływ na wartość dodaną krajowego rolnictwa [Józwiak i in. 2012]. Gdyby nie koszty realizacji zasady wzajemnej zgodności, efekty polskiego rolnictwa byłyby dużo korzystniejsze.

Pełne roczne koszty realizacji zasady wzajemnej zgodności wyrażone w cenach z 2009 roku zostały zestawione w tabeli 3. W 2009 roku jednak tylko część tych kosztów (około 72%) obciążała koszty zużycia pośredniego i amortyzacji, ponieważ (jak to pisano już wcześniej) reguły rządzące dobrostanem zwierząt zaczną w pełni obowiązywać dopiero w 2013 roku.

Około 43% kosztów realizacji zasady wzajemnej zgodności było w 2009 roku powiązane z wdrażaniem reguł regulujących pożądany stan dobrostanu zwierząt, a na drugim miejscu z udziałem około 41% znajdowały się koszty realizacji dobrych praktyk rolniczych. Pozostałe pozycje kosztów realizacji zasady wzajemnej zgodności miały natomiast znaczenie niewielkie.

Projekcja sporządzona w cenach bieżących na lata 2012-2014 wskazuje na znaczący wzrost wartości dodanej w stosunku do sytuacji z lat 2008-2010, bo o 3067 mln zł, to jest o 18,1%. Realny wzrost (liczony w cenach 2009 roku) będzie jednak dużo mniejszy i wyniesie 1013 mln zł. Będzie to zatem wzrost tylko o 6%, a więc mieszczący się w granicach błędu.



Tabela 3. Szacunek pełnych kosztów realizacji zasady wzajemnej zgodności w polskim rolnictwie obliczony w cenach 2009 roku (mln zł)

Zakresy zasady wzajemnej zgodności	Koleżki dla zwierząt itd.	Koszty robocizny na		Zakup usług	Prace wykonane własnym sprzętem i własne materiały	Materiały zakupione	Amortyzacja	Koszty alternatywne	Razem
		dokumentację	obsługę okólników						
Dobre praktyki rolnicze	-	-	-	200	318	21	584	-	1123
Identyfikacja i rejestracja zwierząt	266	-	-	-	-	-	-	-	266
OSN	-	43	-	8	-	-	19	-	70
Natura 2000	-	-	-	13	-	-	-	91	104
Dobrostan zwierząt	-	43	459	21	-	192	135	340	1190
Łącznie	266	86	459	242	318	234	738	431	2753

Zródło: Obliczenia własne sporządzone na podstawie danych liczbowych zaczerpniętych z opracowania [Niewęglowska 2011].

Tabela 4. Wartość produkcji, koszty i wartość dodana polskiego rolnictwa w latach 2008-2010 i projekcja na lata 2012-2014

Wyszczególnienie	Liczby średnie (mln zł)	
	W latach 2008-2010	Projekcja na lata 2012-2014
Rachunek w cenach bieżących:		
- wartość produkcji	73055	81686
- zużycie pośrednie	50276	55771
- amortyzacja	5874	5942
Wartość dodana	16906	19973
Wartość dodana w cenach stałych (z 2009 roku)	16906	17919

*Źródło: Obliczenia własne sporządzone na podstawie rachunków RER, szacunków wykonanych na podstawie opracowania [Niewęglowska 2011] i własnej projekcji sytuacji.*

#### 11.4. Uwagi końcowe

Korzystanie przez producentów rolnych z dopłat bezpośrednich jest uzależnione od realizacji przez nich zasady wzajemnej zgodności, która mieści w sobie reguły chroniące środowisko i zdrowie konsumentów żywności, a także reguły humanitarnego postępowania ze zwierzętami inwentarskimi.

Sporządzone szacunki wykazały, że koszty realizacji zasady wzajemnej zgodności są na tyle duże, że wywierają duży ujemny wpływ na wartość dodaną wygospodarowywaną przez całe rolnictwo. Na podstawie ustalonych liczb stwierdzono bowiem, że wartość ta liczona realnie nie wzrosła w latach 2001-2010, natomiast projekcja sporządzona na 2013 rok wskazuje na wzrost kilkuprocentowy, który mieści się jednak w granicach błędu.

Należy podkreślić, że ekonomiczne efekty przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w pierwszym okresie ich wdrażania mają postać kosztów i dopiero przyrost wolumenu produkcji spowodowany przestrzeganiem jej norm spowoduje w kolejnych latach, że realnie liczone ekonomiczne efekty polskiego rolnictwa zaczną rosnąć.

Płynie stąd istotny wniosek, że zmiany ekonomicznych efektów osiągniętych przez rolnictwo w latach 2014-2020 nie będą zależeć tylko od kwot dopłat bezpośrednich, ale stopniowo (w czasie kilku lat) dadzą o sobie znać pozytywne efekty różnych form postępu, jaki następuje w polskim rolnictwie, a także realizacji dobrych praktyk rolniczych i poprawy dobrostanu zwierząt w gospodarstwach, które będą beneficjentami WPR.

Jeśli weryfikacja metody i liczb użytych do szacowania kwotowych skutków realizacji zasady wzajemnej zgodności potwierdzi wstępne spostrzeżenia zawarte w tym opracowaniu, wtedy dodatkowo:

- należy najprawdopodobniej zweryfikować rachunki RER poczynając od 2005 roku,
- będzie można stwierdzić, czy jedną z przyczyn większej w 2010 roku o 11% produktywności łącznej kwoty zużycia pośredniego i amortyzacji rolnictwa polskiego od średniej wielkości tego wskaźnika obliczonego dla całej UE mogło być niedoszacowanie w rolnictwie polskim kosztów realizacji przedsięwzięć związanych z realizacją zasady wzajemnej zgodności.

Przedkładaną w tym opracowaniu ocenę należy traktować jako wstępną i zarówno metoda sporządzania szacunków, jak i wykorzystane dane liczbowe wymagają sprawdzenia. Temat jest jednak na tyle ważny, że nie może być zaniechany.

## Literatura

1. Augustyńska-Grzymek I. (2009), Pszenica ozima, [w:] Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w 2008 roku (red. A. Skarżyńska), IERiGŻ-PIB, Warszawa.
2. Józwiak W., Kagan A., Mirkowska Z. (2012), Innowacje w polskich gospodarstwach rolnych, zakres ich wdrażania i znaczenie; artykuł przyjęty do druku w kwartalniku Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
3. Niewęgłowska G. (2011), Koszty spełnienia wymogów wzajemnej zgodności w polskich gospodarstwach rolnych, maszynopis, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
4. Nowak E. (2009), Zaawansowana rachunkowość zarządcza, Wydanie 2, Warszawa.
5. Skarżyńska A. (2008), Krowy mleczne, [w:] Wyniki ekonomiczne wybranych produktów rolniczych w 2006 roku (red. A. Skarżyńska), IERiGŻ-PIB, Warszawa.
6. Sobczak M. (2009), Prognozowanie. Teoria, przykłady, zadania, Wydanie 2, PWE, Warszawa.
7. Stańko S. (1999), Prognozowanie w rolnictwie, Wydanie 2, SGGW, Warszawa.
8. Zeliaś A. (1997), Teoria prognozy, Wydanie 3, PWE, Warszawa.
9. Zeliaś A., Pawełek B., Want S. (2003), Prognozowanie ekonomiczne. Teoria, przykłady, zadania, PWN, Warszawa.

## **12. Wpływ WPR UE na rozwój bułgarskiego sektora rolnego: podejście eksperckie i statystyczne**

### **Streszczenie**

Celem niniejszego badania jest dokonanie oceny eksperckiej wpływu WPR UE na rozwój sektora rolnego w Bułgarii, poprzez przeanalizowanie i ocenę wpływu wdrożenia WPR na rozwiązywanie podstawowych problemów związanych z rozwojem gospodarstw rolnych.

W celu przedstawienia oddziaływania WPR na kluczowe kwestie dotyczące rozwoju sektora rolnego, wykorzystano dane pochodzące z badań kwestionariuszowych. Wśród osób, które wzięły udział w ankiecie 64,4% stanowili plantatorzy. W grupie plantatorów udział przedstawicieli organizacji prywatnych (firm rolnych) wynosił 30,8%. Odsetek właścicieli prywatnych i firm rodzinnych wynosił 15,3%. Przetwórcy surowców rolnych stanowili 8,5%. Z kolei udział ekspertów z instytucji krajowych, regionalnych i gminnych osiągnął 20%. Przedstawiciele biur konsultingowych i handlowych stanowili 5,1%. Z ogółu uczestników badania ankietowego 15,3% było kierownikami operacyjnymi, 18,6% było kierownikami funkcjonalnymi, a 42,2% było kierownikami wykonawczymi. Odsetek specjalistów–ekspertów wynosił 23,7%.

Zgodnie z oceną ekspercką najważniejsze korzyści płynące z wejścia Bułgarii do UE i jej uczestnictwa w WPR są związane z płatnościami bezpośrednimi na jednostkę powierzchni, większymi możliwościami marketingowymi, a także innowacją i modernizacją gospodarstw rolnych.

Ocena ekspercka wskazuje na to, że spośród problemów związanych z wdrożeniem WPR najważniejszymi są kryzys ekonomiczny (niesprzyjające uwarunkowania rynkowe) – 53,8% oraz niski poziom ochrony krajowego rynku produktów rolnych – 52,3%.

### **12.1. Wprowadzenie**

Przystąpienie kraju do UE w 2007 r. przyniosło nowe wyzwania dla sektora rolnego: WPR, wspólny rynek, wspólne regulacje i normy, wysoki poziom konkurencji, poprawa dostępu bułgarskich producentów do rynku UE oraz przenikanie nowych i aktualnych technologii do gospodarstw rolnych. Praktyczne wdrożenie WPR ma na celu osiągnięcie lepszej orientacji rynkowej gospodarstw

rolnych, uzyskiwanie wyższych dochodów przez osoby zatrudnione w sektorze i polepszenie jakości oraz standardów życia.

Mimo stabilizacji otoczenia makroekonomicznego po 2007 r. oraz wdrożenia WPR, ukierunkowanego na poprawę sytuacji na obszarach wiejskich, efekty społeczno-ekonomiczne sektora rolnego są dalekie od pożądanych i potencjalnych możliwości, jakie daje skuteczne korzystanie z zasobów produkcyjnych i wytwarzanie na rynek krajowy i międzynarodowy towarów konkurencyjnych i o wysokiej jakości [Benczewska 2012].

Wpływ i efekty wdrożenia WPR UE na rozwój sektora rolnego w Bułgarii w ciągu pięciu lat od akcesji wywołują zwiększone zainteresowanie badawcze [Kotewa i in. 2008, Baszew 2012]. Jednakże nadal brak jest szeroko zakrojonych analiz dotyczących wpływu i efektów WPR na sektor rolny, a w szczególności w odniesieniu do kwestii rozwiązywania problemów przetrwania i rozwoju gospodarstw rolnych.

Celem niniejszego badania jest dokonanie oceny eksperckiej wpływu WPR UE na rozwój sektora rolnego w Bułgarii, poprzez analizę i ocenę wpływu wdrożenia tej polityki na rozwiązanie podstawowych problemów związanych z rozwojem gospodarstw rolnych.

## **12.2. Metodologia i dane**

Aby przedstawić wpływ WPR na kluczowe kwestie dotyczące rozwoju sektora rolnego, wykorzystano dane z badań kwestionariuszowych. Ocena ekspercka została przeprowadzona w okresie styczeń-kwiecień 2012 r. Badanie odbyło się z udziałem przedstawicieli sektora rolnego w regionach Płowdiv, Pazardżik i Haskowo. Dobór losowy dotyczył 91% uczestników. 64,4% respondentów było producentami rolnymi. Przedstawiciele firm rolniczych stanowili 30,8%. Odsetek sprzedawców i przedstawicieli gospodarstw rodzinnych wyniósł 15,3%, a przetwórców surowców rolnych 8,5%. Z kolei odsetek ekspertów z instytucji krajowych, regionalnych i gminnych wynosił 20%. Przedstawiciele firm konsultingowych i handlowych stanowili 5,1%. Z ogółu uczestników badania 15,3% było kierownikami operacyjnymi, 18,6% było kierownikami funkcjonalnymi, a 42,2% było kierownikami wykonawczymi. Odsetek specjalistów–ekspertów wynosił 23,7%.

Kwestionariusz zawierał trzy rodzaje pytań: utworzone uprzednio pytania zamknięte (bez możliwości wyboru), pytania dychotomiczne oraz pytania dające możliwość zaprezentowania własnej opinii. W kwestionariuszu istniała możliwość wyboru więcej niż jednej odpowiedzi na dane pytanie.

Kodowanie przedstawionych odpowiedzi na pytanie dokonywane było za pomocą metody dychotomicznej. Każde pytanie stanowiło oddzielną zmienną; w konsekwencji badanie zawierało jedenaście zmiennych. W przypadku, gdy badany wybierał dany wariant odpowiedzi, zmiennej przyporządkowywano kod „1”, zaś w przeciwnym przypadku kod „0”; podobna sytuacja miała miejsce odnośnie pozostałych zmiennych. W tym przypadku istniało jedenaście zmiennych o wartościach kodowych 1 lub 0. Wartości kodowe zostały wybrane losowo, jednakże dla każdej odpowiedzi powinny być one takie same.

Podczas przetwarzania danych empirycznych w podjętym badaniu dla każdej zmiennej nie stwierdzono braku kodów.

Podejście statystyczne do przetwarzania danych i interpretacji zgromadzonych informacji empirycznych obejmowało przygotowanie tabel krzyżowych, które pozwalają na przeprowadzenie dwuwymiarowej (wspólnej) analizy porównawczej rozkładu częstości jednej lub więcej badanych zmiennych.

W celu sformułowania szczegółowych wniosków odnośnie istotnych statystycznie zależności pomiędzy zmiennymi (bądź ich braku), wykorzystano nieparametryczny test niezależności  $\chi^2$  Pearsona. Zaletą testu jest możliwość jego zastosowania niezależnie od rodzaju rozkładu prawdopodobieństwa zmiennych. Innymi słowy, nie wymaga on dodatkowego testowania zmiennej losowej w przypadku rozkładu normalnego lub innego, co może rozszerzyć zakres analizy [Todorowa, Ranczewa 2011].

W celu właściwego przeprowadzenia testu, w badaniu spełniono następujące warunki:

- losowy dobór obserwacji,
- liczebność teoretyczna w każdej komórce wynosiła co najmniej 5 (zgodnie z wymogiem w komórkach tabeli krzyżowej powinno występować mniej niż 20% liczebności teoretycznych mniejszych niż 5),
- sumy w wierszach i kolumnach tabeli były większe od 0.

W celu analizy i oceny najważniejszych pozytywnych efektów, jakie WPR przyniosło w odniesieniu do rozwoju gospodarstw rolnych, badanie dotyczyło następujących elementów składowych:

- płatności bezpośrednich na jednostkę powierzchni,
- zwiększonych możliwości wprowadzania produktów na rynek,
- innowacji i modernizacji gospodarstw,
- wsparcia dla młodych rolników,
- wsparcia rolnictwa niskotowarowego,
- tworzenie organizacji producentów rolnych,
- rozwój gospodarki obszarów wiejskich,

- tworzenie wartości dodanej w produkcji rolnej i leśnej,
- wsparcie w tworzeniu i rozwoju mikroprzedsiębiorstw;
- płatności rolno-środowiskowe,
- zwiększanie zdolności do konkurencyjności.

### 12.3. Wyniki i dyskusja

Rozkład częstości odpowiedzi badanych odnośnie pozytywnych efektów oddziaływania WPR na rolnictwo, został przedstawiony w tabeli 1.

Tabela 1 Rozkład częstości odpowiedzi ekspertów, dotyczących pozytywnych efektów oddziaływania WPR

Zmienne	Odpowiedzi pozytywne		
	Liczba	% pozytywnych odpowiedzi dla zmiennej	% ogółu wiarygodnych odpowiedzi
1	38	19,0%	58,5%
2	29	14,5%	44,6%
3	29	14,5%	44,6%
4	21	10,5%	32,3%
5	12	6,0%	18,5%
6	11	5,5%	16,9%
7	18	9,0%	27,7%
8	4	2,0%	6,2%
9	4	2,0%	6,2%
10	14	7,0%	21,5%
11	20	10,0%	30,8%
Ogółem	200	100,0%	307,7%

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie opinii ekspertów.*

Z danych tabeli 1 wynika, że dla częstości względnych występują dwie różne wartości. Przy obliczaniu pierwszej wartości procentowej, dana wartość jest porównywana do liczby pozytywnych odpowiedzi dla konkretnej badanej zmiennej, natomiast przy określaniu drugiej – do całkowitej liczby wiarygodnych odpowiedzi (udzielonych przez respondentów badania).

Większa użyteczność praktyczna oraz większa ilość informacji powoduje wzrost wartości procentowej wiarygodnych odpowiedzi, co pozwala na dokonanie oceny rzeczywistej opinii respondentów, którzy udzielili więcej niż jednej odpowiedzi.

Zgodnie z oceną ankietowanych ekspertów, najważniejsze korzyści płynące z wejścia Bułgarii do UE i jej uczestnictwa w WPR są związane z płatnościami bezpośrednimi na jednostkę powierzchni, większymi możliwościami marketingowymi, a także innowacjami i modernizacją gospodarstw rolnych.

Analiza porównawcza dwóch przeciwstawnych (hipotetycznych) kategorii odpowiedzi przedstawionych przez ekspertów wskazuje, że 58,5% respondentów pozytywnie oceniło płatności bezpośrednie. Zdaniem 44,6% respondentów WPR stwarza lepsze możliwości wprowadzania produktów na rynek, a także wspiera innowacje i modernizacje gospodarstw. Najmniejszy odsetek ważnych odpowiedzi (6,2%) dotyczył korzyści wynikających z włączenia państwa do struktur UE i uczestnictwa w WPR w odniesieniu do wartości dodanej produkcji rolnej i leśnej oraz wsparcia tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw.

Najważniejsze wyniki analizy dotyczące głównych korzyści płynących z uczestnictwa kraju w strukturach UE i WPR prezentuje tabela 2.

Tabela 2 Najważniejsze wyniki oceny korzyści płynących z WPR

Wyszczególnienie		Zmienna nr 3			Ogółem
			0	1	
Zmienna nr 1	0	Odpowiedzi wiarygodne ogółem	12	15	27
		Liczebności teoretyczne	15,0	12,0	27,0
% dla zmiennej nr 1		44,4%	55,6%		
% dla zmiennej nr 3		33,3%	51,7%		
% ogółem		18,5%	23,1%	41,5%	
		Reszty standaryzowane	-0,8	0,9	
	1	Odpowiedzi wiarygodne ogółem	24	14	38
		Liczebności teoretyczne	21,0	17,0	38,0
		% dla zmiennej nr 1	63,2%	36,8%	
		% dla zmiennej nr 3	66,7%	48,3%	
		% ogółem	36,9%	21,5%	58,5%
		Reszty standaryzowane	0,6	-0,7	
Ogółem	Liczba		36	29	65
	Liczebności oczekiwane		36,0	29,0	65,0
	% ogółem		55,4%	44,6%	100,0%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie opinii ekspertów.

Tabela 2 odzwierciedla częstości występowania zakodowanych wartości dla obu zmiennych – płatności bezpośrednie do jednostki powierzchni oraz innowacje i modernizacje gospodarstw. Wyniki wskazują, że odpowiedzi twierdzącej w odniesieniu do obu tych zmiennych udzieliło 21,5% spośród ekspertów.

Jak wynika z dostępnych danych, tabela 2 nie zawiera reszt standaryzowanych o wartościach przekraczających 1,65, co skłania do stwierdzenia o braku zależności między dwoma badanymi zmiennymi. Ujemna wartość reszt standaryzowanych wskazuje na to, że liczebności teoretyczne wiarygodnych odpowiedzi są wyższe od liczebności odpowiedzi faktycznie zaobserwowanych (empirycznych).



Podstawowe znaczenie dla analizy zawartej w tabeli ma zbadanie, czy dwie zmienne – płatności bezpośrednie od jednostki powierzchni oraz innowacje i modernizacje gospodarstw – są ze sobą powiązane.

Obliczona wartość statystyki  $\chi^2$  wynosi 2,237. Aby przeprowadzić test  $\chi^2$ , dokonaliśmy porównania obliczonej wartości tej statystyki z wartościami krytycznymi rozkładu  $\chi^2$ , przy stopniu swobody:  $df = (r-1)(c-1)$ , gdzie:  $r$  – liczba rzędów w tabeli krzyżowej, zaś  $c$  – liczba kolumn. Wartość krytyczna dla 5% poziomu istotności wynosiła 3,84. Ze względu na fakt, że wartość obliczonej statystyki nie przekraczała wartości krytycznej, nie ma powodu dla odrzucenia hipotezy zerowej, co oznacza, że analizowane zmienne są niezależne. Zaobserwowany poziom istotności (wartość  $p$ ) jest równy 0,135, co oznacza, że przekracza poziom istotności  $\alpha=0,05$ , co z kolei potwierdza uprzednio sformułowany wniosek.

W przypadku tablicy wielodzzielczej badanie hipotezy o związku (niezależności) pomiędzy zmiennymi: płatności bezpośrednie na jednostkę powierzchni oraz lepsze możliwości wprowadzenia produktów na rynek, a także pomiędzy zmiennymi: lepsze możliwości wprowadzenia produktów na rynek oraz innowacje i modernizacje gospodarstw, wskazuje na to, iż w powyższych przypadkach hipoteza zerowa o niezależności zmiennych musi zostać zaakceptowana.

Dla pierwszego zestawu zmiennych – płatności bezpośrednie na jednostkę powierzchni oraz większe możliwości wprowadzania produktów na rynek, obliczona wartość statystyki  $\chi^2$  wynosiła 1,073, zaś zaobserwowany poziom istotności, o wartości 0,324, przekracza poziom istotności  $\alpha=0,05$ . Dla drugiego zestawu zmiennych – większe możliwości wprowadzania produktów na rynek oraz możliwości innowacji i modernizacji gospodarstw, wartość statystyki wynosiła 0,001, podczas gdy zaobserwowany poziom istotności – 0,975, przekraczał dopuszczalny poziom istotności statystycznej  $\alpha=0,05$ .

W przeprowadzonym badaniu oczekiwano uzyskania informacji o opiniach ekspertów dotyczących problemów związanych ze stosowaniem WPR.

Kwestionariusz obejmował większość najważniejszych problemów, takich jak:

- niewielki poziom płatności bezpośrednich na jednostkę powierzchni,
- niewielki poziom krajowych płatności bezpośrednich,
- niski poziom ochrony krajowego rynku produktów rolnych,
- wsparcie dla młodych rolników,
- trudny dostęp do programów europejskich,
- brak zdolności administracyjnych,
- wymogi i normy UE dotyczące higieny,

- kryzys ekonomiczny (niekorzystne warunki ekonomiczne),
- wysokie ceny pasz, paliw, nawozów, środków ochrony roślin itp.,
- brak firm przetwórczych,
- niewystarczająca siła robocza,
- trudny dostęp do kredytów.

Rozkład częstości pozytywnych odpowiedzi badanych, dotyczących najważniejszych problemów z wdrożeniem WPR, przedstawiono w tabeli 3:

Tabela 3. Rozkład częstości pozytywnych odpowiedzi ekspertów, dotyczących najważniejszych problemów z wdrożeniem WPR

Zmienne	Odpowiedzi pozytywne		
	Liczebność	% pozytywnych odpowiedzi dla zmiennej	% ogółu wiarygodnych odpowiedzi
1	18	9,0%	27,7%
2	16	8,0%	24,6%
3	34	17,0%	52,3%
4	5	2,5%	7,7%
5	23	11,5%	35,4%
6	9	4,5%	13,8%
7	15	7,5%	23,1%
8	35	17,5%	53,8%
9	13	6,5%	20,0%
10	17	8,5%	26,2%
11	7	3,5%	10,8%
12	8	4,0%	12,3%
Ogółem	200	100,0%	307,7%

*Źródło: Obliczenia własne na podstawie opinii ekspertów.*

Wyniki badania świadczą o tym, że dla respondentów najważniejsze problemy związane z wdrażaniem WPR stanowiły: kryzys ekonomiczny (niekorzystne warunki ekonomiczne) – 53,8% spośród badanych oraz niski poziom ochrony krajowego rynku produktów rolnych – 52,3% badanych. Nie przypisywali oni znaczenia następującym zmiennym: wsparcie młodych rolników (7,7% ważnych odpowiedzi), niewystarczająca siła robocza (10,8%) oraz trudny dostęp do kredytów (12,3%).

W tablicy wielodzielczej poniżej odzwierciedlony jest łączny rozkład częstości występowania zmiennych o najwyższych wartościach pozytywnych odpowiedzi (tabela 4).

Wyniki zawarte w tabeli 4 sugerują, że dla 27,7% respondentów najważniejszymi problemami związanymi z wdrażaniem WPR były: kryzys ekonomiczny (niekorzystne warunki ekonomiczne) oraz niski poziom ochrony krajo-

wego rynku produktów rolnych. Z drugiej strony, stosunkowo duży odsetek respondentów (21,5%) uważał, że oba czynniki nie mają większego znaczenia.

Test  $\chi^2$  wskazuje na to, że analizowane zmienne były niezależne. Wartość tej statystyki wyniosła 0,023, zaś zaobserwowany poziom istotności (wartość  $p$ ) wynosił 0,878 i tym samym przekraczał wartość  $\alpha=0,05$ .

Tabela 4. Ocena problemów związanych z wdrażaniem WPR

Wyszczególnienie		Zmienna nr 8			Ogółem
			0	1	
Zmienna nr 3	0	Ogółem	14	17	31
		% dla zmiennej nr 3	45,2%	54,8%	
		% dla zmiennej nr 8	46,7%	48,6%	
		% ogółu	21,5%	26,2%	47,7%
	1	Ogółem	16	18	34
		% dla zmiennej nr 3	47,1%	52,9%	
		% dla zmiennej nr 8	53,3,0%	51,4%	
		% ogółu	24,6%	27,7%	52,3%
Ogółem	Liczba	30	35	65	
	% ogółu	46,2%	53,8%	100%	

Źródło: Obliczenia własne na podstawie stanowiska ekspertów.

## 12.4. Wnioski

Przeprowadzenie oceny eksperckiej z wykorzystaniem narzędzi statystycznych daje możliwość oceny rzeczywistych efektów w zakresie korzyści i problemów związanych z rozwojem gospodarstw rolnych w warunkach WPR.

Ocena opinii ekspertów wskazuje na to, że najważniejsze korzyści dla gospodarstw rolnych, płynące z wdrożenia WPR, są związane z płatnościami bezpośrednimi na jednostkę powierzchni, większymi możliwościami wprowadzenia produktów na rynek, a także innowacjami i modernizacją gospodarstw. Zaobserwowany poziom istotności (wartość  $p$ ) wynosił 0,135 i tym samym przekracza poziom istotności  $\alpha=0,05$ , co potwierdza sformułowane wcześniej wnioski.

Analiza ekspercka wskazuje, że najważniejszymi problemami wynikającymi z wdrożenia WPR były: kryzys ekonomiczny (niekorzystne warunki ekonomiczne) – dla 53,8% uczestników badania oraz niski poziom ochrony krajowego rynku produktów rolnych (dla 52,3% z nich). Z kolei następujące zmienne nie miały większego znaczenia: wsparcie dla młodych rolników (7,7% odpowiedzi), niewystarczająca siła robocza (10,8%) oraz trudny dostęp do kredytów (12,3%).

## Literatura

1. Bencheva N. (2012), State, problems and development of the agricultural sector in Bulgaria under the CAP, *Agricultural sciences*, t. 4, nr 9, s. 7-17.
2. Bashev H. (2012), Assessment of impacts of EU CAP implementation on Bulgarian farms, *Economics and management of agriculture* nr 57, 1, s. 14-29.
3. Koteva N., Mladenova M., Risina M., Bachev H. (2008), Problems and outlooks for the development of agricultural farms under the condition of CAP of EU, *Economics and management of agriculture* nr 53, 3, s. 17-25.
4. Todorova S., Rancheva E. (2011), Expert evaluation of the priorities and problems in the activity of the producer organizations, *Agricultural Economics and Management*, t. 6, s. 14-22.

## **13. Wpływ likwidacji kwot mlecznych i zmian regulacji rynku mleka na perspektywy rozwoju polskiego mleczarstwa**

### **13.1. Wstęp**

Rynek mleka należy do najbardziej uregulowanych rynków sektora żywnościowego w UE. Podstawową rolę w tym zakresie odgrywa system administracyjnego limitowania podaży, tj. kwoty mleczne. Kwoty produkcyjne są bardzo silną ingerencją administracji w prawa rynkowe oraz wywierają duży wpływ na kształtowanie się uwarunkowań rynkowych. System kwot mlecznych ma duże znaczenie dla podmiotów sektora, zarówno na poziomie produkcji w gospodarstwach rolnych, jak i przetwórstwa w przemyśle mleczarskim, gdyż bezpośrednio określa potencjał produkcyjny i przetwórczy branży. W kontekście teorii obfitości zasobów [Hecksher, Ohlin 1933] kwoty mogą ograniczać korzyści komparatywne na rynkach zewnętrznych. W wielowymiarowym ujęciu konkurencyjności wg Portera, kwoty mleczne mają wyraźny wpływ na siły konkurencji (*the five competitive forces*) i determinują konkurencyjność oraz strategię konkurencji sektora.

W 2008 r. Komisja Europejska w ramach Health Check podjęła decyzję o likwidacji kwot mlecznych w 2015 r., co spowoduje zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu unijnego mleczarstwa. Decyzja ta będzie bezpośrednio dotyczyła także polskiego sektora i od momentu jej podjęcia jest ona przedmiotem ożywionej dyskusji w branży oraz w nauce [Baer-Nawrocka, Kiryluk-Dryjska 2010]. Jak bardzo kontrowersyjny jest to temat świadczy, że w okresie przygotowywania reformy występowały duże różnice w stanowiskach negocjacyjnych poszczególnych krajów członkowskich. Komisja Europejska powołała Grupę Ekspertów Wysokiego Szczebla, która wypracowała propozycje rozwiązań i regulacji na rynku mleka oraz zleciła wykonanie ekspertyz w celu oceny skutków likwidacji kwot mlecznych [Requillart 2008, Jongeneel 2011].

### **13.2. System regulacji rynku mleka UE**

Kwoty mleczne, czyli administracyjne limitowanie towarowej produkcji mleka, wprowadzono w 1984 r., a głównym celem tej decyzji było ustabilizo-

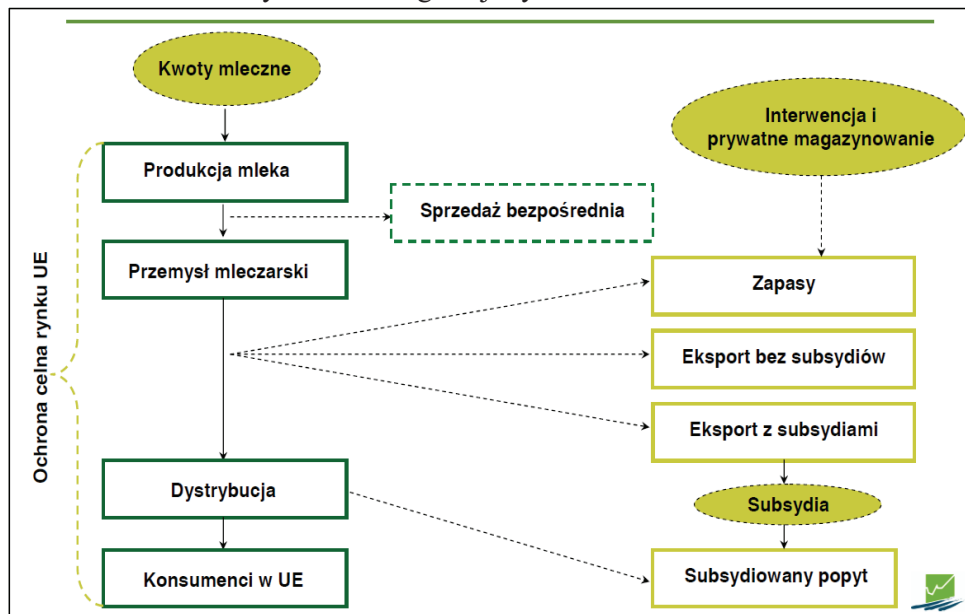
wanie trudnej sytuacji na unijnym rynku [Dillen, Tollens 1989]. W wyniku dynamicznie rosnącej produkcji mleka na rynku występowała znacząca przewaga podaży nad popytem, która materializowała się w formie ogromnych zapasów interwencyjnych (np. „góry masła”) [European Commission 2002]. W 1987 r. w warunkach systematycznie rosnących zapasów interwencyjnych UE zdecydowała się wprowadzić także radykalne zmiany w systemie interwencji, gdyż kwoty produkcyjne nie spowodowały oczekiwanego spadku podaży [Malak-Rawlikowska 2006]. Innymi słowy, szybko okazało się, że limitowanie podaży samo w sobie jest instrumentem nieefektywnym i wymaga silnego powiązania z innymi instrumentami regulacji rynku. W konsekwencji unijny system regulacji rynku podlegał ciągłej ewolucji i był wielokrotnie reformowany. Komisja Europejska w porozumieniu z krajami członkowskimi w zależności od uwarunkowań rynkowych jednym instrumentom przypisywała większe znaczenie, a innym mniejsze. W ostatnim okresie dużo większy nacisk kładzie się na stymulowanie popytu wewnętrznego, a mniejszy na zakupy interwencyjne i subwencjonowanie.

W ogólnym zarysie system regulacji na rynku mleka składa się z następujących elementów:

- kwoty produkcji (sprzedaży) mleka,
- bezpośrednie wsparcie dochodów rolników,
- instrumenty wsparcia rynku wewnętrznego:
  - stabilizacja rynku wewnętrznego:
    - ceny interwencyjne: masła i OMP,
    - zakupy interwencyjne,
    - dopłaty do prywatnego magazynowania masła i serów,
  - stabilizacja popytu wewnętrznego:
    - subsydiowanie tłuszczu mlecznego wykorzystywanego w przetwórstwie i bezpośredniej konsumpcji,
    - dopłaty do OMP wykorzystywanego na paszę oraz przetworzonego na kazeinę i jej pochodne,
    - sprzedaż masła organizacjom nie nastawionym na zyski i charytatywnym,
    - subsydiowanie spożycia mleka w placówkach oświatowych,
- instrumenty regulacji handlu zagranicznego:
  - kontrola obrotów poprzez licencje przywózowe i wywózowe,
  - jednolity system ochrony rynku wewnętrznego:
    - taryfa celna,
    - kontyngenty preferencyjne,
    - pozataryfowe narzędzia ochrony rynku (np. standardy weterynaryjne),
  - wsparcie eksportu zgodne z zobowiązaniami WTO.

Obecnie niektóre instrumenty nie są wykorzystywane (np. stawki refundacji wywozowych są ustalone na zerowym poziomie), ale nie oznacza to, że w przypadku pogorszenia się koniunktury na rynkach zewnętrznych nie zostaną one ponownie przywrócone (rysunek 1).

Rysunek 1. Regulacja rynku mleka w UE



Źródło: Opracowanie własne.

Wszelkie zmiany w systemie regulacji rynku pokazują dobitnie, jak silna jest ingerencja w funkcjonowanie rynku. Należy jednak wyraźnie powiedzieć, że w okresie członkostwa Polski w UE znacząco spadła wartość wsparcia rynku mleka, gdyż wydatki z funduszu FEOGA na ten cel zmniejszyły się z 2,8 mld EUR w 2004 r. do 0,9 mld EUR w 2007 r. [Szajner 2009]. Równocześnie znacząco wzrosło wsparcie producentów mleka w formie płatności bezpośrednich (oddzielonych od produkcji). Większość tych zmian poza koniunkturą na rynku światowym była podyktowana negocjacjami toczącymi się na forum WTO. Według nomenklatury WTO różne formy płatności bezpośrednich są kwalifikowane jako instrumenty *blue box* (mniej zakłócające handel światowy) i *green box* (niezakłócające handlu światowego). Podczas gdy instrumenty wsparcia rynkowego są zaliczane do grupy *amber box* (zakłócające handel światowy).

Polska wynegocjowała kwotę mleczną 9380 tys. t, która obejmowała: sprzedaż do przemysłu mleczarskiego 8500 tys. t, sprzedaż bezpośrednią 464 tys. t oraz rezerwę restrukturyzacyjną 416 tys. t do wykorzystania od 2006/2007.

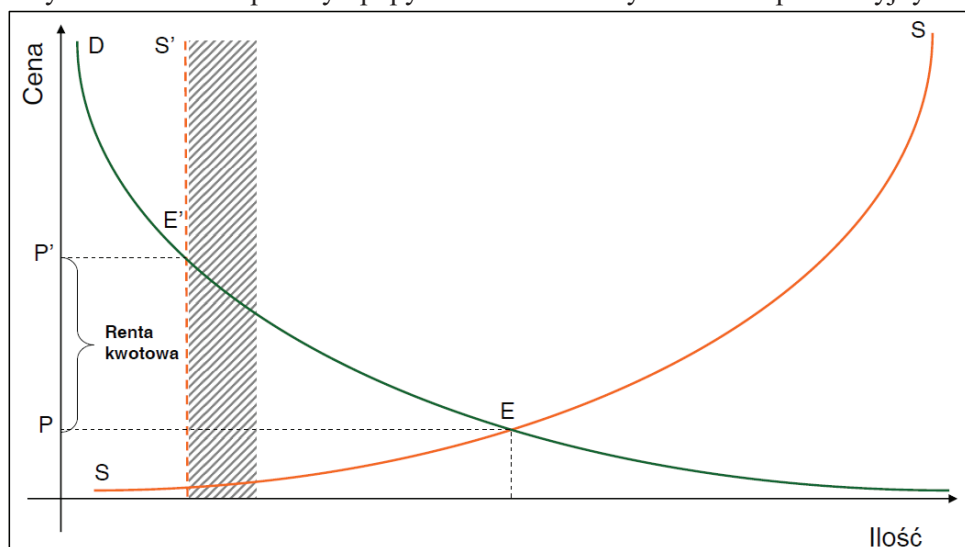
Wynegocjowany poziom kwoty jest uznawany za niezadowalający, gdyż stanowi on tylko 67% limitu postulowanego przez Polskę. Pozostałe kraje przystępujące do UE w 2004 r. uzyskiwały średnio 75% żądanych kwot [Jeske 2005]. Negatywne skutki wynikają przede wszystkim z różnicy między produkcją mleka a wielkością kwoty produkcyjnej. W Polsce różnica ta wynosiła prawie 28% i była największa w UE. Komisja Europejska przedstawiła propozycję zmian systemu regulacji rynku mleka w ramach Health Check. Najważniejsze zmiany dotyczyły kwot mlecznych, które będą obowiązywały do 2015 r. Ponadto reforma przewidywała stopniowe zwiększanie kwoty (*soft landing*): w sezonie 2008/2009 o 2% oraz 1% rocznie w latach 2009-2015. Stopniowy wzrost narodowej kwoty mlecznej do 10056 tys. t w 2014/2015 przyczyni się tylko do nieznacznej poprawy relacji między wielkością limitu a rzeczywistą produkcją mleka. Kwota produkcji będzie stanowiła wówczas: ok. 80% produkcji mleka, ok. 95% bilansowego spożycia oraz 80-90% zdolności przetwórczych przemysłu mleczarskiego.

### **13.3. Wpływ systemu kwot mlecznych na efektywność rynkową i mikroekonomiczną**

Wprowadzenie limitowania towarowej produkcji mleka w UE było ogromnym przełomem w WPR, która z wieloletniego nastawienia proprodukcyjnego zmieniła się w politykę ograniczania nadwyżek produkcyjnych [Malak-Rawlikowska 2006]. Zasadę funkcjonowania polityki administracyjnego ograniczania podaży najlepiej można zobrazować na przykładzie prawa podaży i popytu (*supply and demand*), które jest podstawowym prawem ekonomii rynku. W warunkach wolnego rynku krzywe podaży  $S$  i popytu  $D$  przecinają się w punkcie pewnej równowagi rynkowej, który wyznacza cenę równowagi  $P$ . Jeżeli wyznaczony poziom ceny  $P$  jest na niskim poziomie, który nie zapewnia dochodowości produkcji, a podaż na poziomie  $Q$  jest tak duża, że występują problemy z zagospodarowaniem nadwyżek, to administracja może zdecydować się na wprowadzenie limitów podaży (np. kwot produkcyjnych). Kwoty produkcyjne w kontekście prawa podaży i popytu tworzą sztywną krzywą podaży  $S'$ . Wprowadzenie odpowiednio mniejszych limitów produkcyjnych  $Q'$  powinno rozwiązać problem niskich cen i nadwyżek podaży, gdyż kwoty wyznaczają nowy punkt i wyższą cenę równowagi rynkowej  $P'$ . Występuje wówczas tzw. zjawisko „renty kwotowej” (rysunek 2).



Rysunek 2. Prawo podaży i popytu w kontekście systemu kwot produkcyjnych



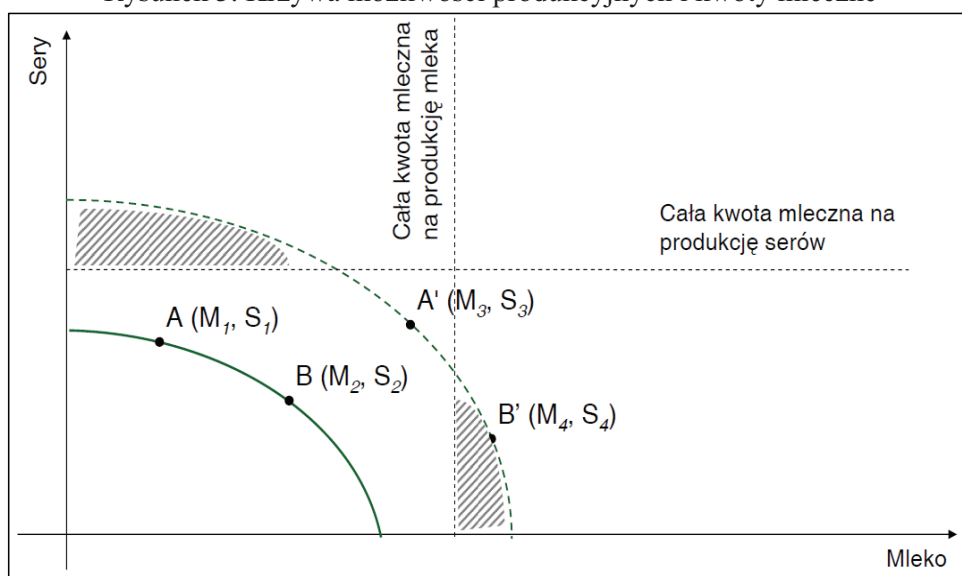
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Samuelson 2004].

Rzeczywistość gospodarcza jest jednak znacznie bardziej skomplikowana, gdyż sektory nie funkcjonują w warunkach autarkicznych. Duży wpływ na sytuację podażyowo-popytową na rynku wewnętrznym wywiera koniunktura na rynku międzynarodowym. W szczególności w warunkach, gdy ceny światowe są niższe od cen na rynku wewnętrznym, wówczas wprowadzenie kwot produkcyjnych ma sens ekonomiczny tylko w przypadku bardzo protekcyjnej polityki importowej [Baer-Nawrocka, Kiryluk-Dryjska 2010]. Pokazuje to, że efektywność systemu kwotowania produkcji jest ściśle uzależniona od dodatkowych instrumentów regulacji rynku.

Kwoty produkcyjne powodują także wiele innych problemów, które mogą mieć fundamentalne znaczenie w kontekście efektywności gospodarowania na poziomie mikroekonomicznym. Na gruncie neoklasycznej ekonomii efektywność (*efficiency*) może być rozumiana, jako maksymalizacja produkcji wynikająca z właściwej alokacji zasobów (pracy i kapitału). Odnosząc się do koncepcji dobrobytu, gospodarka jest uważana za efektywną, jeżeli nie można zwiększyć dobrobytu jednostki nie pogarszając sytuacji ekonomicznej kogoś innego. Efektywną alokację zasobów graficznie obrazuje granica możliwości produkcyjnych (*production frontier*). Krzywa możliwości produkcyjnych w mleczarstwie *SM* pokazuje maksymalną produkcję, którą może wytworzyć sektor przy dostępnej ilości czynników produkcji i wiedzy technicznej. Działalność gospodarcza mleczarstwa jest efektywna, jeżeli na przykład zwiększenie produkcji serów *S* wymaga zmniejszenia produkcji mleka *M*. Wzrost produkcji serów wymaga więk-

szych nakładów (surowca, pracy, kapitału). W rezultacie pozostają mniejsze zasoby, które można przeznaczyć na produkcję mleka. Rozwój gospodarczy, postęp technologiczny i przekształcenia restrukturyzacyjne umożliwiają przesunięcie granicy możliwości produkcyjnych ( $S'M'$ ). Wówczas jest możliwe zwiększenie produkcji wszystkich wyrobów dzięki zagospodarowaniu nieefektywnie dotychczas wykorzystywanych zasobów. Proces ten może jednak zostać ograniczony na przykład przez administracyjne wyznaczenie limitów podaży ( $S'', M''$ ). Proste  $S''$  i  $M''$  obrazują, że cała kwota mleczna została przeznaczona na produkcję serów lub masła (rysunek 3). Kwoty mleczne wyznaczone na poziomie niższym od granicy możliwości produkcyjnych zmniejszają efektywność gospodarowania, wyznaczają obszary nieefektywności. Podmioty sektora dostosowując się do nowych uwarunkowań rynkowych są zmuszone przeprowadzić restrukturyzację, często bardzo głęboką i kosztowną, a jej pozytywne efekty są widoczne po pewnym czasie. Efektem tego może być zaburzenie mechanizmów i równowagi rynkowej, a w takich uwarunkowaniach nasila się niedoskonała konkurencja. Efektywność sektora wzrasta natomiast, jeżeli relacje na danym rynku zbliżają się do stanu doskonałej konkurencji. Rosnąca efektywność jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do bycia konkurencyjnym i uzyskiwania przewagi konkurencyjnej [Kulawik 2007].

Rysunek 3. Krzywa możliwości produkcyjnych i kwoty mleczne



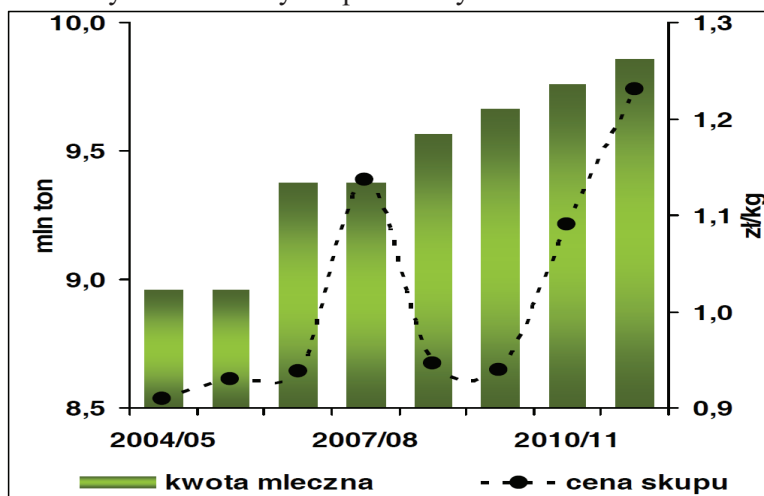
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Samuelson, Nordhaus 2004].

Administracyjne limitowanie podaży generuje także określone koszty związane z funkcjonowaniem całego systemu, gdyż wymaga on odpowiedniego zarządzania oraz kontroli, czy kwoty nie zostały przez producentów przekroczone. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji deficytów finansów publicznych i konieczności wprowadzania drastycznych oszczędności budżetowych. W UE za przekroczenie przyznanych kwot mlecznych gospodarstwa ponoszą wysokie opłaty karne (*super levies*), które negatywnie wpływają na dochodowość produkcji.

Kwoty mleczne powodują mniejszą podaż i ewentualny wzrost cen. Wyższe ceny powinni uzyskiwać producenci mleka, ale równocześnie wyższe ceny muszą płacić także konsumenci. W konsekwencji występuje pewna nierówność, gdyż wąska grupa producentów może profitować z wyższych cen, podczas gdy konsumenci muszą pogodzić się z wysokimi cenami [Samuelson 2004]. W Polsce obecnie ok. 155 tys. gospodarstw posiada kwoty mleczne i jest chronione przez system, konsumentów mleka należy liczyć w milionach. W związku z tym na system kwot mlecznych można spojrzeć także z perspektywy sprawiedliwości społecznej. Analogiczna sytuacja wystąpiła w regulacji rynku cukru, którego reforma była podyktowana między innymi krytyką za wysokie ceny na rynku wewnętrznym.

W dyskusji na temat reformy kwot mlecznych często jest przytaczany argument, że likwidacja kwot spowoduje spadek cen mleka. Z teoretycznego punktu widzenia ewentualny wzrost podaży powinien spowodować spadek cen, ale czy rzeczywiście kwoty mleczne gwarantują utrzymywanie się cen na wysokim poziomie? Spadek cen mleka nie musi jednak oznaczać drastycznego spadku dochodów rolników, gdyż w wyniku procesów koncentracji i modernizacji możliwy będzie wzrost skali produkcji. W rezultacie możliwa będzie redukcja kosztów stałych i marginalnych. Rzeczywistość gospodarcza pokazuje, że wcale tak nie jest i związek między kwotami a cenami mleka już dawno został zerwany. Ceny są determinowane przede wszystkim przez koniunkturę rynkową. Przykładem jest 2009 r., kiedy mimo funkcjonowania kwot mlecznych w całej UE wystąpił gwałtowny spadek cen i opłacalności produkcji mleka. W Polsce ceny skupu spadły w 2009 r. do poziomu z 2005 r., co w warunkach rosnących cen środków produkcji i inflacji spowodowało duży spadek dochodowości produkcji mleka. Dopiero poprawa koniunktury na rynku światowym w latach 2010-2011 spowodowała ich ponowny znaczący wzrost (rysunek 4). Prosta analiza korelacji wykazała, że ceny skupu i kwoty produkcyjne są ze sobą dodatni skorelowane ( $R=0,62$ ). Innymi słowy, wzrost kwot produkcyjnych przyczyniał się do wzrostu cen skupu. Należy jednak pamiętać, że jest to bardzo uproszczona analiza, gdyż ceny są determinowane przez szereg czynników. Niemniej wyraźnie widać, że wzrost podaży mleka w wyniku wzrostu kwot nie spowodował spadku cen.

Rysunek 4. Ceny skupu i kwoty mleczne w Polsce



Źródło: Obliczenia własne, dane GUS,

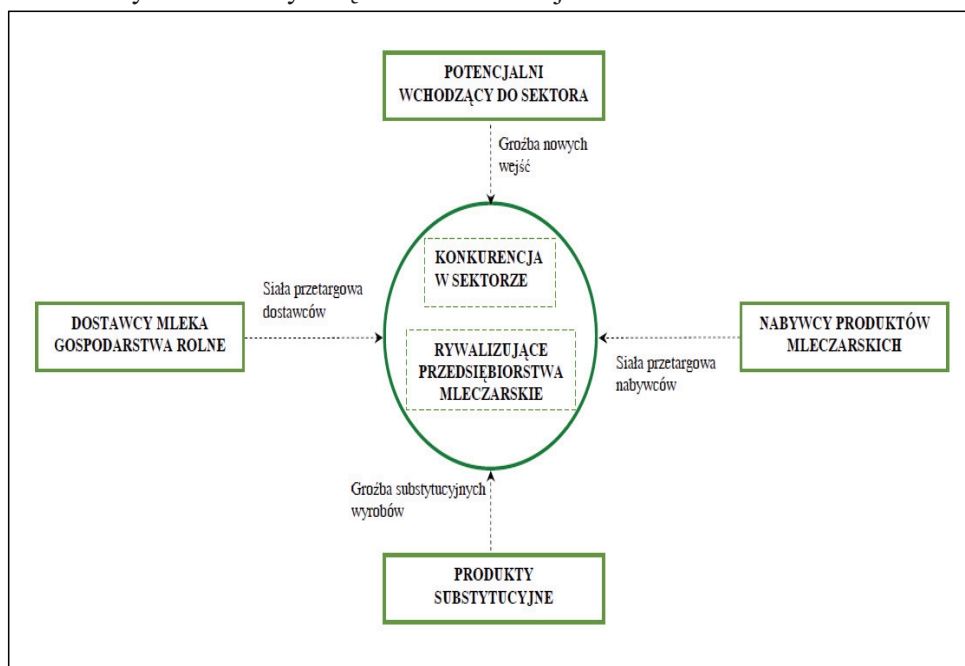
### 13.4. Wpływ kwot mlecznych na konkurencyjność

Rynek jest „narzędziem” alokacji rzadkich zasobów, a ekonomia bada jak społeczeństwa używają zasobów do wytworzenia wartościowych dóbr i rozdzielania ich między poszczególne jednostki [Samuelson 2004]. Przytoczona definicja wskazuje na fundamentalną cechę gospodarki, którą jest niedobór zasobów i wynikające z tego dwie konsekwencje. Pierwszą jest silna konkurencja o zasoby, a o zwycięzcach rywalizacji mówi się, że byli konkurencyjni. Drugą konsekwencją jest umiejętne gospodarowanie nimi, aby dana gospodarka czy też system społeczny zrobiły z nich jak największy użytek. W tym miejscu pojawia się kolejna kluczowa kategoria w ekonomii, którą jest efektywność. Między efektywnością i konkurencyjnością zachodzi zależność przyczynowo-skutkowa.

Konkurencja (*competition*) jest podstawowym elementem gospodarki rynkowej. W ekonomii klasycznej konkurencja była uważana za główną siłę porządkującą gospodarkę poprzez zapewnienie alokacyjnej efektywności wykorzystania rzadkich zasobów (koncepcja „niewidzialnej ręki rynku”). Konkurencja w ekonomii jest tak podstawową kategorią jak siły grawitacji w fizyce. Natężenie konkurencji w sektorze nie jest kwestią zbiegu okoliczności, ale wynika przede wszystkim ze struktury ekonomicznej i wychodzi daleko poza zachowania obecnych konkurentów. Natężenie konkurencji według M. Portera zależy od pięciu podstawowych sił konkurencyjnych (*five competitive forces*): wzajemnej rywalizacji między podmiotami sektora, siły przetargowej dostawców, siły przetargowej nabywców, zagrożenia ze strony substytutów oraz groźby wejścia no-

wych podmiotów (rysunek 5). Koncepcja sił konkurencyjnych wyraźnie pokazuje, że konkurencja rynkowa wykracza znacznie poza uczestników rywalizacji. Konkurentami przedsiębiorstw są także dostawcy, nabywcy, produkty substytucyjne oraz ewentualni nowo wchodzący do sektora. Warunki ramowe i natężenie determinuje także polityka administracji wobec sektora, której dobrym przykładem może być system regulacji rynku w niektórych branżach gospodarki żywnościowej. Wypadkowa wymienionych pięciu sił determinuje potencjał konkurencyjny sektora, który może być mierzony na przykład długofalową stopą zysku [Porter 2006]. Kompleksowa ocena wpływu wszystkich sił konkurencji umożliwia wielowymiarową ocenę konkurencyjności.

Rysunek 5. Siły natężenia konkurencji w sektorze mleczarskim



Źródło: Opracowanie na podstawie [Porter 2006].

Administracyjne limitowanie podaży oraz inne instrumenty regulacji rynkowych mogą wpływać na oddziaływanie poszczególnych sił konkurencji. Kwoty mleczne przede wszystkim utrudniają wejście na rynek nowym podmiotom gospodarczym. Gospodarstwa rolne, które chciałyby obecnie rozpocząć produkcję mleka, muszą uzyskać kwotę mleczną, a to wiąże się ze znacznym „wysiłkiem” inwestycyjnym i organizacyjnym. Analogiczna sytuacja dotyczy gospodarstw, które chciałyby zwiększyć skalę produkcji (*scale effect*), co zazwyczaj ma pozytywny wpływ na koszty marginalne i dochodowość produkcji.

Podobnie jest z firmami mleczarskimi, które chciałyby wejść na dany rynek. Przedsiębiorstwa te muszą jednak zachęcić rolników wyższymi cenami, aby dostarczali mleko, gdyż w przeciwnym wypadku nie będą miały surowca do przetwórstwa. Limitowana podaż mleka wyraźnie zaostrza zatem konkurencję w obrębie przemysłu mleczarskiego, który ma strukturę konkurencji monopolistycznej. Dla porównania w cukrownictwie, gdzie także są kwoty produkcyjne, struktura rynku to oligopol, co zupełnie inaczej określa konkurencję w branży. Zjawisko to nabiera szczególnego znaczenia, jeżeli sektor mleczarski dysponuje nadwyżkami mocy przetwórczych. Nadwyżki zdolności produkcyjnych są typowe w gospodarce rynkowej, aby elastycznie reagować na zmiany popytu. Zbyt duże nadwyżki powodują jednak nieefektywność, w konsekwencji wzrost kosztów i pogorszenie sytuacji ekonomicznej. W polskim mleczarstwie moce przetwórcze są wykorzystywane w ok. 80%, gdyż wiele zakładów zostało wyłączonych z redukcji, ale pozostałe znacznie zwiększyły swój potencjał produkcyjny [Nitecka 2003].

Kwoty mleczne mogą zwiększać siłę przetargową rolników w relacjach z przemysłem mleczarskim, gdyż stanowią one prawo własności rolnika. Praktyka gospodarcza dostarcza licznych przykładów, że rolnicy decydowali się na zmianę mleczarni, jeżeli tylko uzyskiwali lepsze warunki współpracy (głównie cenowe). W krajowym sektorze mleczarskim występuje silna konkurencja o surowiec, gdyż występują rezerwy zdolności przetwórczych. Strata kilku dużych dostawców może negatywnie wpłynąć na sytuację ekonomiczną danej mleczarni, ponieważ będzie ona pod presją zwiększenia cen skupu oraz wzrosną koszty pozasurowcowe [Szajner 2009].

Mniejsza podaż mleka (tłuszczu i białka mlecznego) to także wzmocnienie pozycji rynkowej produktów substytucyjnych (np. tłuszczów roślinnych i białka zwierzęcego). Wysokie ceny masła, będące częściowo wynikiem administracyjnego limitowania podaży, pogarszają jego konkurencyjność cenową w porównaniu do utwardzonych tłuszczów roślinnych, a konkurencja na rynku tłuszczów jest bardzo silna.

### **13.5. Podsumowanie**

System kwot mlecznych, podobnie jak kwot produkcyjnych na innych rynkach żywnościowych w UE, jest bardzo silną ingerencją w prawa rynkowe. Decyzja Komisji Europejskiej o stopniowej likwidacji kwot mlecznych w 2015 r. jest krokiem w dobrym kierunku, gdyż liberalizacja rynku będzie miała pozytywny wpływ na efektywność i konkurencyjność mleczarstwa. Przede wszystkim będzie stymulatorem przemian strukturalnych w krajach charakteryzujących

się rozdrobnioną strukturą gospodarstwa. Wzrost koncentracji produkcji pozwoli czerpać większe korzyści z efektów skali i możliwe będzie pełniejsze wykorzystanie potencjału sektora.

Doskonale konkurencyjny rynek jest najbardziej efektywnym sposobem alokacji zasobów. Konkurencja doskonała, podobnie jak próżnia doskonała w fizyce, jest stanem czysto teoretycznym, który służy jedynie do zobrazowania pewnych zjawisk rynkowych. Doświadczenia ostatnich lat wyraźnie pokazały, że administracyjne limitowanie podaży może być rozwiązaniem skutecznym tylko w krótkim okresie i wymaga stosowania szerszego instrumentarium regulacji rynkowych. W konsekwencji cały mechanizm rynkowy staje się wówczas nieefektywny i mało skuteczny oraz generuje zbędne koszty. Zniesie kwot mlecznych stworzy zupełnie nowe uwarunkowania rynkowe i do momentu wytworzenia się nowych równowag rynkowych mogą wystąpić pewne zjawiska „szokowe”. W długiej perspektywie likwidacja kwot mlecznych spowoduje zmniejszenie natężenia niektórych sił konkurencji oddziałujących na sektor, a tym samym może wzmocnić jego pozycję konkurencyjną.

## Literatura

1. Baer-Nawrocka A., Kiryluk-Dryjska E. (2010), Konsekwencje zniesienia kwot mlecznych dla polskiego rolnictwa z uwzględnieniem zróżnicowania regionalnego, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* nr 2 (232), IERiGŻ-PIB, Warszawa.
2. Commission of the European Communities (2002), Report on milk quotas, SEC, 789, Brussels.
3. Dillen M., Tollens E. (1989), Milk quotas, their effects on agriculture in European Community, t. 1, University Leuven.
4. Hecksher E., Ohlin B. (1933), *Interregional and International Trade*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
5. Jeske E.V. (2005), The dairy sector of Poland: A country study, „Babcock Institute Discussion Paper”, nr 3, The Babcock Institute for International Dairy Research and Development, Madison.
6. Jongeneel R. (2011), Evaluation of CAP measures applied to the dairy sector (final deliverable), Brussels.
7. Kulawik J., Józwiak W. (2007), Analiza efektywności gospodarowania i funkcjonowania przedsiębiorstw rolniczych powstałych na bazie majątku skarbu państwa, IERiGŻ-PIB, Warszawa.

8. Malak-Rawlikowska A., (2006), Kwotowanie produkcji mleka i jego skutki na przykładzie wybranych krajów Unii Europejskiej, Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G, t. 93, z. 1.
9. Nitecka E. (2003) Polskie mleczarstwo. Raport o stanie branży i perspektywach jej rozwoju w poszerzonej Unii Europejskiej, praca zbiorowa, ZPPM, Warszawa.
10. Porter M.E. (2006), Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów, MT Biznes, Warszawa.
11. Requillart V. (2008), Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system. Final Report. Institut d'économie industrielle. Raport finansowany przez Komisję Europejską, Kontrakt: 30-C3-0144181/00-30, Brussels.
12. Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (2004), Ekonomia, PWN, Warszawa.
13. Seremak-Bulge J. (2005), Rozwój rynku mleczarskiego i zmiany jego funkcjonowania w latach 1990-2005, praca zbiorowa, Program Wieloletni, Raport nr 21, IERiGŻ-PIB, Warszawa.
14. Skawińska E. (2004), Konkurencyjność przedsiębiorstw inne podejście, PWN, Warszawa-Poznań.
15. Szajner P. (2010), Sektor mleczarski w Polsce – problemy i perspektywy, Przemysł Spożywczy nr 7-8, Warszawa.
16. Szajner P. (2009), Perspektywy eksportu polskich produktów mleczarskich w zmieniających się uwarunkowaniach, Studia i Monografie nr 146, IERiGŻ-PIB, Warszawa.



## **14. Rozwój i perspektywy produkcji warzyw polowych**

### **Streszczenie**

Uprawa warzyw jest szybko rozwijającym się sektorem bułgarskiego rolnictwa. Jej stan i rozwój zależy od różnych uwarunkowań naturalnych i geograficznych w kraju oraz od zgromadzonych doświadczeń w uprawie warzyw, która to dla mieszkańców Bułgarii stanowi tradycyjną gałąź produkcji.

Obecnie warzywa uprawiane są na niewielkim obszarze w indywidualnych gospodarstwach rolnych oraz spółdzielniach rolniczych.

Kryzys w sektorze warzywniczym przyniósł wiele pytań, na które należy odpowiedzieć. Koniecznym jest przezwyciężenie spadku produkcji warzyw. Można tego dokonać ustanawiając efektywnie działające organizacje. Do najważniejszych powodów spadku produkcji należały nieprawidłowo przeprowadzone reformy w sektorze rolnym. Poważnym błędem jest prowadzenie przez rolników określonej produkcji bez przeprowadzenia wstępnego rozeznania marketingowego oraz bez zapewnienia sobie odbiorców.

### **14.1. Wprowadzenie**

Uprawa warzyw jest szybko rozwijającym się sektorem bułgarskiego rolnictwa. Jej stan i rozwój zależy od różnych uwarunkowań naturalnych i geograficznych w kraju oraz od zgromadzonych doświadczeń w uprawie warzyw, która to dla mieszkańców Bułgarii stanowi tradycyjną gałąź produkcji. Korzystne warunki glebowo-klimatyczne mają wpływ na specjalizację sektora i umożliwiają uprawę większości warzyw na równinach i w dolinach kraju.

Warzywa stanowią główny składnik diety i mają coraz większy wpływ na zdrowe nawyki żywieniowe ludności Bułgarii. Ich produkcja jest wartościowa rolniczo ze względu na możliwość uprawy na otwartych obszarach lub istnienie udogodnień oraz ich wykorzystanie jako produkty świeże lub przetworzone. Rozwój produkcji warzyw jest warunkiem koniecznym dobrej kondycji całego rolnictwa. Na sytuację sektora mają wpływ zróżnicowane czynniki – kanały dystrybucji i marketingu, zasoby ludzkie, różne uregulowania prawne oraz warunki transportu.

Obecnie warzywa uprawiane są na niewielkim obszarze w indywidualnych gospodarstwach rolnych oraz spółdzielniach rolniczych. Produkcja warzyw zajmuje około 3% całkowitej powierzchni upraw w kraju i stanowi ponad 7% całkowitej produkcji roślinnej.

Istotnym wymogiem dla wszystkich producentów warzyw jest większa efektywność wykorzystania zasobów produkcyjnych – ziemi, maszyn, pracy i kapitału. Uprawa warzyw charakteryzuje się pewnymi osobliwościami oddziałującymi na korzystanie z wyżej wymienionych zasobów, z których do najważniejszych należą: wybór danej gałęzi produkcji warzyw, co daje duże możliwości określonego kształtowania produkcji; czynniki glebowo-klimatyczne, które znacząco wpływają na jakość produkcji; technologia upraw oraz skład gatunkowy upraw. Uprawa warzyw wymaga znaczących nakładów pracy fizycznej, zwłaszcza w trakcie zbiorów. Stanowi ona od 50 do 70% całkowitych kosztów zatrudnienia i znacząco zmniejsza wydajność pracy w sektorze.

Ze względu na wymienione czynniki, stan sektora, jego rozwój i problemy stanowią przedmiot badań naukowych. W badaniu efektywności produkcji gospodarstw warzywniczych oraz restrukturyzacji organizacyjnej i związanych z nią problemów, różni autorzy [Hadżiewa i in. 2008] wymieniają bariery rozwoju i przedstawiają możliwości ich przezwyciężenia.

## 14.2. Materiały i metody

W celu oceny stanu sektora produkcji warzyw polowych wzięliśmy pod uwagę obszar wykorzystywany pod uprawę, wielkość produkcji na jednostkę produkcyjną, a także główne działalności produkcyjne.

Do przeprowadzonej oceny zastosowano następujące metody:

- porównawczą – umożliwia ona określenie trendu i dynamiki wskaźników poprzez porównanie uzyskanych danych w zakresie zagospodarowania terenu, średnich zbiorów oraz produkcji w danych okresach;
- indeksów łańcuchowych – metoda ta określa ilościowy wpływ różnych czynników na zmiany danych indeksów wynikowych. W każdym z przypadków powiązanie pomiędzy indeksem a uwzględnionymi czynnikami wyrażone matematycznie za pomocą wzoru, jako iloczyn obszaru i średnich zbiorów [Kuzmanov 2006].

$$\Pi_p = \Pi * \Delta$$

gdzie:

$\Pi_p$  – wielkość produkcji – w tysiącach ton,

$\Pi$  – obszar w tysiącach dekarów<sup>26</sup>,

$\bar{D}$  – średnie zbiory w kilogramach na dekar.

Metodę indeksów łańcuchowych zastosowano do analizy czynników.

Jako podstawę przyjęto okres 2001-2005, zaś okres 2006-2010 został przyjęty jako indeks. Odchylenie całkowite wielkości produkcji określono w następujący sposób:

$$\Delta\Pi_P = \Pi_{P1} - \Pi_{P0}$$

Wpływ różnych czynników na całkowitą zmianę wielkości produkcji określono za pomocą następujących wzorów:

Wpływ czynnika – wielkość obszaru –  $\Pi$

$$\Pi = \Pi_1 * \bar{D}_0 - \Pi_0 * \bar{D}_0$$

Wpływ czynnika – średnie zbiory –  $\bar{D}$

$$\bar{D} = \Pi_1\bar{D}_1 - \Pi_0\bar{D}_0$$

$\Pi_0$  oraz  $\Pi_1$  oznaczają wielkość obszaru odpowiednio w latach 2001-2005 i 2006-2010.

$\bar{D}_0$  oraz  $\bar{D}_1$  – średnie zbiory odpowiednio w latach 2001-2005 i 2006-2010.

### 14.3. Wyniki i dyskusja

Do 1999 r. całkowity obszar upraw warzyw wynosił około 158-168 tysięcy dekarów; po tym okresie wynosił pomiędzy 900 a 1 100 tysięcy dekarów, co stanowi spadek o 30-40% i tym samym oznacza tendencję spadkową. W porównaniu do okresu bazowego 2001-2005, w latach 2006-2010 obszar upraw najważniejszych warzyw skurczył się. Najbardziej widoczne było zmniejszenie się areалу upraw ogórków – 4,37 razy, pomidorów – 2,77 razy, cebuli – 2,73 razy, kapusty – 2,33 razy, zielonej papryki – 1,94 razy, ziemniaków – 1,79 razy oraz melonów – 1,70 razy.

Drugim głównym czynnikiem mającym wpływ na wielkość produkcji jest średni poziom zbiorów, który zmalał nieznacznie w przypadku pomidorów – o 1,61% oraz ogórków – o 4,35%. W przypadku innych warzyw obserwowano pozytywny trend, który odzwierciedla wzrost wartości indeksów dla arbuźów i melonów – 28,18%, zielonej papryki – 24,50%, kapusty – 15,33%, ziemniaków – 8,12% i cebuli 7,63%.

---

<sup>26</sup> Jeden dekar (1 daa) stanowi 0,1 ha (przyp. red.).

Poziom średnich zbiorów jest niski i nieadekwatny do potencjału, wynikającego z zastosowania odmian poszczególnych warzyw. Co więcej, mają miejsce różne zaniedbania w zakresie wykorzystania poszczególnych technologii.

Tabela 1. Zmiana w wolumenie produkcji głównych warzyw w Bułgarii, wynikająca z wpływu wielkości powierzchni upraw i średniego zbioru w latach 2001-2010

UPRAWY	OKRESY						Odchylenie całkowite w tys. t.	w tym	
	PODSTAWOWY 2001-2005			INDEKSOWY 2006-2010				POWIERZCHNIA	ZBIORY
	POWIERZCHNIA w tys. dekarów	ZBIORY w kg/dekar	PRODUKCJA w tys. t.	POWIERZCHNIA w tys. dekarów	ZBIORY w kg/dekar	PRODUKCJA w tys. t.			
POMIDORY	127,1	2 061,4	262,0	45,8	2 028,4	92,2	-169,1	-167,6	-1,5
OGÓRKI	33,7	2 092,0	70,5	7,7	2 001,0	15,4	-55,1	-54,1	-0,7
ZIELONA PAPRYKA	110,4	1 303,4	143,9	56,9	1 623,1	92,3	-51,6	-69,8	+18,2
CEBULA	40,4	866,3	35,0	14,8	932,4	13,8	-21,2	-22,2	+1,0
KAPUSTA	51,0	2 244,8	116,5	21,9	2 589,0	56,7	-57,8	-65,3	+7,5
ZIEMNIAKI	369,5	1 421,6	525,3	206,5	1 537,0	317,4	-207,9	-231,7	+23,8
ARBUZY I MELONY	106,4	1 515,0	161,2	62,5	1 942,0	121,4	-39,8	-66,5	+26,7

Połączenie obu głównych czynników – powierzchni upraw i średnich zbiorów – prowadzi do spadku produkcji warzyw: ziemniaków, arbuźów i melonów. Decydujące znaczenie ma tu negatywny wpływ pierwszego z czynników – wielkości zbiorów na jednostkę powierzchni. W okresie 2006-2010 spadek produkcji warzyw w porównaniu z okresem podstawowym wyniósł 354,8 tysięcy ton, 207,9 tys. t. w przypadku ziemniaków oraz 39,8 tys. t. w przypadku arbuźów i melonów.

Wskazuje to na złą sytuację sektora warzywniczego.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika jasno, że odchylenie całkowite w zakresie produkcji wszystkich rodzajów warzyw w latach 2006-2010, w porównaniu z okresem 2001-2005 wyznaczonym jako bazowy, posiada wartość ujemną. Najbardziej wyraźny jest spadek w przypadku pomidorów – o 167,6 tys. t., następnie zielonej papryki o 69,8 tys. t., kapusty o 65,3 tys. t., ogórków o 54,4 tys. t. i cebuli o 22,2 tys. t.. W przypadku ziemniaków, arbuźów i melonów spadek ten wyniósł odpowiednio 23,7 tys. t. i 66,5 tys. t. Dla wszystkich rodzajów warzyw najważniejszą przyczyną spadku produkcji jest negatywny wpływ pierwszego czynnika – wielkość obszaru upraw. Pozytywny wpływ przeciętnego zbioru również oddziałuje na spadek produkcji pomidorów i ogórków, ponieważ jest on na tyle niewielki, że nie rekompensuje on negatywnego wpływu pierwszego czynnika – wielkości obszaru upraw.

W przypadku arbuźów i melonów, ziemniaków, zielonej papryki, kapusty i cebuli pozytywny wpływ przeciętnego zbioru oraz odchylenia całkowitego

produkcji wynosi odpowiednio 26,7 tys. t., 23,8 tys. t., 18,2 tys. t., 7,5 tys. t. i 1,8 tys. t. Wpływ tego czynnika jest znikomy i nie jest może on zrekompensować negatywnego wpływu pierwszego czynnika.

Przyczyny tej sytuacji są różne. Najważniejszą z nich jest reforma rolnictwa. Transformacja sektora rolnego została przeprowadzona pośpiesznie i nieprawidłowo; błędnie założono, że zwrot ziemi właścicielom wystarczy, aby pozytywnie wpłynąć na wszystkie inne mechanizmy rynku rolnego.

Innymi istotnymi przyczynami są: niespełnianie wymagań odpowiedniego stosowania technologii w celu oszczędności zasobów produkcyjnych; podejmowane działania często są niezgodnie z nowoczesnymi technikami rolnymi; zwalczanie chorób, szkodników i chwastów jest prowadzone w ograniczonym zakresie ze względu na wysokie ceny środków ochrony roślin; stosowanie wysokiej jakości nawozów i nawadnianie należy do rzadkości; pauperyzacja ludności oraz zmniejszony popyt rynkowy; decydująca pozycja podmiotów handlu detalicznego; konkurencja importowanych warzyw z Turcji, Grecji, Macedonii itp. [Bogojew i Paskalew 2008].

Po wejściu Bułgarii do UE krajowe warzywnictwo znajduje się pod zwiększonym wpływem wspólnego rynku UE. Dlatego też należy zwracać uwagę na kluczowe czynniki wpływające na perspektywy rozwoju rynku. Największymi producentami warzyw w UE są Włochy, Hiszpania, Francja i Polska. Mimo iż Bułgaria posiada korzystne warunki przyrodnicze, plasuje się ona dopiero na 13 miejscu pod względem wielkości produkcji świeżych warzyw.

Kryzys w sektorze warzywnictwa przyniósł wiele pytań, na które należy odpowiedzieć. Po pierwsze, konieczne jest przewyciężenie spadku produkcji warzyw. Można to osiągnąć ustanawiając efektywne formy organizacyjne. Innym problemem jest konieczność poprawy systemu dostępu producentów warzyw do środków finansowych. Infrastruktura rynku tego sektora powinna umożliwiać regulację procesów. Najważniejszymi przyczynami spadku produkcji są nieprawidłowo przeprowadzone reformy rolnictwie, w wyniku których pogarsza się kondycja ekonomiczna całego sektora. Poważnym błędem jest podejmowanie przez rolników produkcji określonego rodzaju warzyw przeprowadzenia wstępnych badań rynku czy bez podpisania umów na zbyt produktów. Rolnicy szukają nabywców po zakończeniu procesu produkcji, będąc pod presją dużej konkurencji na rynku.

Podaż świeżych warzyw zależy od importu i poziomu produkcji. Import wzrasta wraz ze spadkiem produkcji krajowej.

Będąc w przeszłości tradycyjnym eksporterem, Bułgaria stała się importerelem najważniejszych warzyw, takich jak: pomidory, ogórki, marchew, cebula, sałata, kapusta, a nawet takie zioła, jak koper. Importujemy również czosnek

i szczypior do bezpośredniego posiania. Prawie 70% wszystkich importowanych warzyw pochodzi z Turcji. Lepsze warunki przyrodnicze panujące w tym kraju, przekładają się na niższe koszty produkcji [Bogojew i Paskalew 2008].

Tworzenie wyspecjalizowanych gospodarstw jest długim i trudnym procesem, który powinien rozpocząć się od utworzenia mniejszych gospodarstw – 10 do 50 dekarów. Następnie należy tworzyć gospodarstwa warzywnicze średniej wielkości (50 do 200 dekarów), co da możliwość pełnego zatrudnienia rodzinom rolniczym oraz przychody gwarantujące godną jakość życia.

Tworzenie wyspecjalizowanych gospodarstw warzywniczych, stosujących przemysłowe metody produkcji i charakteryzujących się niewielkim zakresem prac ręcznych jest w tym momencie trudne ze względu na ograniczony rozwój przemysłu przetwórczego. Problem z wyspecjalizowaną uprawą warzyw na dużą skalę polega na konieczności posiadania kapitału początkowego, w celu rozpoczęcia i utrzymania produkcji. Okoliczności sprawiają, że konieczne jest opracowanie systemu niskooprocentowanych kredytów bankowych oraz metody odroczenia ich spłaty, w przypadku złych warunków klimatycznych.

Producenci warzyw rzadko ubezpieczają swoje uprawy, gdyż prowadzi to do spadku ich dochodów. Duża część produkcji będzie oferowana przez spółdzielnie rolne, które wymagają od producentów stosowania odpowiednio zaplanowanego płodozmianu oraz wstępnego wyrównania i oczyszczenia gleb. Powierzchnia upraw stwarza możliwość prowadzenia głównych prac we własnym zakresie.

#### **14.4. Wnioski**

Na podstawie przeprowadzonych badań można wysnuć następujące wnioski:

- W okresie 2001-2005 zaobserwowano spadek produkcji wszystkich rodzajów warzyw. Spadek ten był najbardziej wyraźny w przypadku ziemniaków (207,9 tys. t.), pomidorów (169,1 tys. t.), kapusty (57,8 tys. t.) i ogórków (55,1 tys. t.).
- Decydującym czynnikiem spadku całkowitej produkcji warzyw był czynnik – powierzchnia upraw, podczas gdy drugi badany czynnik – przeciętny zbiór przedstawiał wartości odwrotne (z wyjątkiem pomidorów i ogórków).
- Aby przezwyciężyć kryzys w warzywnictwie, konieczne jest utworzenie wyspecjalizowanych gospodarstw, a pewna część produkcji powinna być prowadzona przez spółdzielnie rolne, tworzone w oparciu o prywatne grunty rolne i inne środki produkcji.

## Literatura

1. Bogoev G. i in (2002), Organization and management of agricultural production, Plovdiv.
2. Bogoev G., Paskalev P. (1998), Agricultural cooperatives for vegetable farming – Agriculture Industry Economics and Management nr 6 .
3. Bogoev G., Paskalev P. (2003), Organizational and economic problems in field vegetable farming, Fifth National Conference of Agro-Economists in Bulgaria.
4. Bogoev G., Paskalev P. (2008), Condition, trends and competitiveness of vegetable farming, Scientific Studies, t. 5, European College of Economics and Management, Plovdiv.
5. National Statistics Institute, Statistics Almanac, 2000-2010.
6. Kuzmanov I. (2006), Economic Analysis (podręcznik), Plovdiv 2006, s. 12.

Dr Mariola Kwasek, Agnieszka Obiedzińska  
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB,  
Warszawa, Polska

## **15. Bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej**

### **15.1. Wprowadzenie**

Bezpieczeństwo żywnościowe przez stulecia oznaczało możliwość zaopatrzenia się w żywność wyprodukowaną w całości lub w większości w danym kraju, w celu zaspokojenia potrzeb wszystkich jego mieszkańców. Wraz z rozwojem handlu i specjalizacji międzynarodowej tak pojmowane bezpieczeństwo żywnościowe uległo zmianie. Szybki wzrost produkcji żywności na świecie, a także swobodny handel na arenie międzynarodowej umożliwił krajom o niekorzystnych warunkach dla rozwoju produkcji rolniczej zakup potrzebnej żywności na innych rynkach. O dostępie do żywności decydowały posiadane dochody, a nie krajowa produkcja. Bezpieczeństwo dochodowe wyparło bezpieczeństwo żywnościowe. Na takie postrzeganie tematu wpływ mieli ekonomiści, którzy chcieli, aby żywność i produkty rolne traktować jak inne wyroby, zaś wielkość i strukturę krajowej produkcji żywności podać regulacjom rynkowym i zasadzie kosztów komparatywnych. Dopiero światowy kryzys żywnościowy na przełomie lat 2007/2008 na nowo ożywił dyskusję na temat bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze gospodarstwa domowego, narodowym, regionalnym (np. UE) i światowym.

Bezpieczeństwo żywnościowe jest osiągalne tylko w przypadku jednoczesnego zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego, socjalnego oraz utrzymania krajowej produkcji na poziomie, który gwarantuje dostępność żywności, a także utrzymania handlu zagranicznego i rezerw żywnościowych oraz prawidłowego funkcjonowania przetwórstwa i dystrybucji. Bezpieczeństwo żywnościowe jest przede wszystkim efektem systemowo-instytucjonalnych rozwiązań w sferze politycznej, gospodarczej i społecznej.

UE, jako największa gospodarka świata, może odegrać istotną rolę w zapewnieniu globalnego bezpieczeństwa żywnościowego na świecie o ograniczonych zasobach. Obecnie toczy się debata nad kształtem przyszłości WPR po 2013 roku. Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego jest jednym z wielu tematów toczącej się debaty.



## 15.2. Bezpieczeństwo żywnościowe a bezpieczeństwo żywności

Bezpieczeństwo żywnościowe ma fundamentalne znaczenie dla egzystencji człowieka. Przez bezpieczeństwo żywnościowe należy rozumieć taką sytuację, w której wszyscy ludzie, przez cały czas, mają ciągły dostęp fizyczny, społeczny i ekonomiczny do wystarczającej, bezpiecznej i pożywnej żywności, zaspokajającej ich potrzeby żywieniowe i preferencje dla prowadzenia aktywnego i zdrowego życia [FAO 2009].

Bezpieczeństwo żywnościowe jest zagwarantowane wówczas, gdy spełnione są trzy warunki jednocześnie:

- Fizyczna dostępność żywności – oznacza, że krajowa gospodarka żywnościowa gwarantuje zaspokojenie co najmniej minimalnego zapotrzebowania fizjologicznego, zaś import dostarcza żywność ponad to minimalne zapotrzebowanie; z fizyczną dostępnością żywności wiąże się potrzeba utrzymywania rezerw żywnościowych.
- Ekonomiczna dostępność fizyczna – oznacza, że najsłabsze ekonomicznie gospodarstwa domowe mają dostęp do niezbędnej żywności (dzięki różnym formom pomocy żywnościowej); konsument musi dysponować siłą nabywczą, która umożliwi mu zakupienie na rynku niezbędnych towarów i usług; siłą nabywczą konsumenta na rynku żywności wyznacza: dochód, ceny żywności oraz ceny pozostałych dóbr i usług.
- Zdrowotna odpowiedniość pojedynczego produktu żywnościowego (żywność, która nie zawiera substancji szkodliwych dla zdrowia, np.: pozostałości pestycydów, antybiotyków, dioksan, szkodliwych barwników, a także substancji trujących i mikroorganizmów chorobotwórczych) oraz spożywanej racji pokarmowej (zbilansowana racja żywieniowa, tj. niezbędny poziom energii i właściwa proporcja składników odżywczych w zależności od wieku, płci i rodzaju wykonywanej pracy) [Małysz 2008]. **Bezpieczeństwo żywności jest integralną częścią bezpieczeństwa żywnościowego.**

Dla konsumenta bezpieczeństwo żywności jest najważniejszą cechą jakości żywności, stąd też prawo żywnościowe szczegółowo reguluje tę kwestię, dając konsumentowi pewność, że żywność, którą nabywa spełnia jego oczekiwania pod względem bezpieczeństwa.

*Bezpieczeństwo żywności, zgodnie z ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 roku o bezpieczeństwie żywności i żywienia, rozumiane jest jako ogół warunków, które muszą być spełniane, dotyczących w szczególności: (1) stosowanych substancji dodatkowych i aromatów, (2) poziomów substancji zanieczyszczających, (3) pozostałości pestycydów, (4) warunków napromieniania żywności, (5) cech organolep-*

*tycznych oraz działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością – w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka*<sup>27</sup>.

W działaniach na rzecz bezpieczeństwa żywności istotną rolę odgrywa komisja Kodeksu Żywnościowego (Codex Alimentarius<sup>28</sup>), która bezpieczeństwo żywności definiuje jako *zapewnienie, że żywność nie spowoduje uszczerbku na zdrowiu konsumenta, jeśli jest przygotowana i/lub spożywana zgodnie z zamierzonym zastosowaniem*.

Afery żywnościowe, jakie miały miejsce na przełomie XX i XXI wieku, a także w ostatnich latach (np. choroba szalonych krów, pryszczycza, glikol w winach, dioksyny w paszach i żywności, melamina w mleku, skażenie ogórków zmutowanym szczepem bakterii *E. coli* – EHEC, wykorzystanie soli wyprawowej do produkcji żywności) wzmocniły czujność europejskiego konsumenta na wszelkie aspekty dotyczące jakości i bezpieczeństwa żywności.

Wzrastająca wśród europejskich konsumentów świadomość zagrożeń zdrowotnych i bezpieczeństwa żywności sprawiła, że sprostanie coraz wyższym oczekiwaniom w tym zakresie powinno być jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed produkcją rolniczą oraz przemysłem spożywczym.

W Unii Europejskiej nadzór i kontrolę nad bezpieczeństwem żywności sprawuje Biuro ds. Żywności i Weterynarii (*Food and Veterinary Office*), które jest częścią Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO). W poszczególnych krajach należących do UE istnieją różne systemy kontroli jakości i bezpieczeństwa żywności.

W Polsce nadzór nad bezpieczeństwem żywności w całym łańcuchu rolno-żywnościowym sprawują cztery Inspekcje: Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz Państwowa Inspekcja Sanitarna. Obecnie trwa debata nad konsolidacją tych instytucji i utworzeniem Państwowej Inspekcji Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii.

---

<sup>27</sup> Dz. U. 2006, nr 171, poz. 1225.

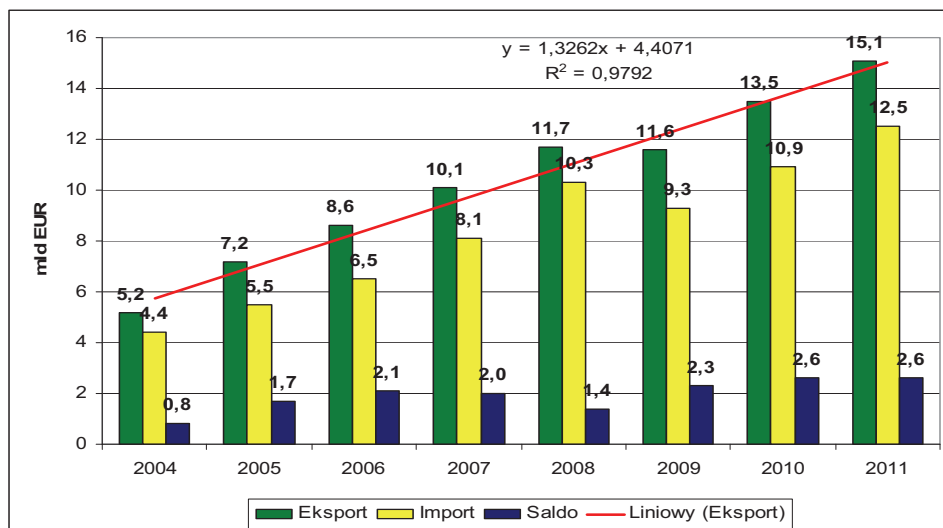
<sup>28</sup> Komisja Kodeksu Żywnościowego (Codex Alimentarius) jest najważniejszą organizacją międzynarodową zajmującą się bezpieczeństwem żywności, zdrowiem konsumentów i zapewnieniem uczciwych praktyk w handlu żywnością. Powstała ona w 1963 r. w ramach Wspólnego Programu dla Norm dotyczących Żywności, powołanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO*) oraz Światową Organizację Zdrowia (*World Health Organization – WHO*).

### 15.3. Bezpieczeństwo żywnościowe – jako wysoki stopień samowystarczalności żywnościowej

W warunkach gospodarki rynkowej samowystarczalność żywnościowa kraju oznacza dostępność fizyczną i ekonomiczną żywności na rynku wewnętrznym, niezależnie od źródeł jej pochodzenia (krajowa produkcja czy import), zaś miarą samowystarczalności żywnościowej kraju jest saldo bilansu handlowego produktami rolno-spożywczymi.

Analiza bilansu handlowego produktami rolno-spożywczymi Polski w latach 2004-2011 świadczy o samowystarczalności żywnościowej kraju. Produkty rolno-spożywcze to grupa towarowa, która w wymianie handlowej, od momentu przystąpienia Polski do UE, przynosi Polsce dodatnie saldo w handlu zagranicznym. W 2011 roku saldo produktami rolno-spożywczymi osiągnęło poziom 2,6 mld euro i było ono ponad 3-krotnie wyższe w porównaniu z 2004 rokiem (wykres 1).

Wykres 1. Analiza bilansu handlowego produktami rolno-spożywczymi Polski w latach 2004-2011 – w mld EUR



Źródło: Opracowano na podstawie [Raporty o stanie handlu zagranicznego z kolejnych lat, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa].

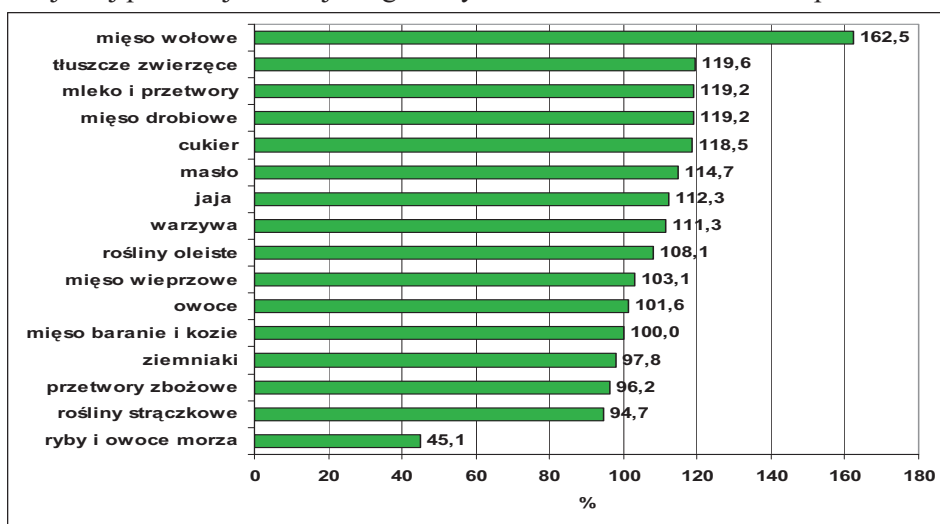
W 2011 r. wartość sprzedaży produktów rolno-spożywczych za granicę wynosiła 15,1 mld euro i wzrosła o 11,2% w porównaniu z 2010 r. W tym samym czasie sprowadzono do Polski produkty rolno-spożywcze na kwotę 12,5 mld euro.

Wskaźniki samowystarczalności żywnościowej mierzonej stosunkiem krajowej produkcji do krajowego zużycia świadczą o tym, że na polskim rynku dostępna jest większość produktów żywnościowych niezbędnych do prawidłowego

żywienia człowieka. Prawidłowe żywienie jest nieodzownym warunkiem rozwoju człowieka, jego sprawności fizycznej oraz rozwoju intelektualnego, a także dobrego samopoczucia i stanu zdrowia.

Polska w latach 2005-2007 osiągnęła wysoki stopień samowystarczalności żywnościowej (powyżej 100%) w zakresie mięsa wołowego, tłuszczów zwierzęcych bez masła, mleka i jego przetworów, drobiu, cukru, masła, jaj, warzyw, roślin oleistych, mięsa wieprzowego oraz owoców, a niski – dla ryb. Wskaźnik samowystarczalności dla roślin strączkowych wynosił 94,7%, dla zbóż – 96,2%, a dla ziemniaków – 97,8% (wykres 2).

Wykres 2. Samowystarczalność żywnościowa Polski mierzona stosunkiem krajowej produkcji do krajowego zużycia w latach 2005-2007 – w procentach



Źródło: Opracowano na podstawie bilansów żywnościowych FAO.

Sektor rolniczy w Polsce ma szansę stać się jednym z głównych eksporterów żywności na rynek Europy. Strategicznymi kierunkami rozwoju dla polskiego rolnictwa powinny być: produkcja mięsa wołowego, mleka i przetworów mlecznych, drobiu, jaj, cukru oraz owoców i warzyw.

Wysoki wskaźnik samowystarczalności żywnościowej na poziomie Polski i UE jest podstawą bezpieczeństwa żywnościowego.

#### 15.4. Zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego

System żywnościowy ugina się pod intensywnym naciskiem wzrostu liczby ludności na świecie, rosnącego zapotrzebowania na żywność, zwłaszcza na

mięso i przetwory mięsne oraz mleko i przetwory mleczne, przy zmniejszających się zasobach wody i gruntów, walce o ziemię uprawną z producentami biopaliw, przemysłem i urbanizacją. Niekorzystny wpływ na globalne bezpieczeństwo żywnościowe będą miały również zmiany klimatu, zanikanie bioróżnorodności ekosystemów i różnorodności odmian rolniczych, nowe choroby roślin i zwierząt, rosnące ceny energii i żywności, straty i marnotrawienie żywności, a także spekulacje na rynku żywnościowym.

### ***Wzrost liczby ludności na świecie***

W ostatnim 50-leciu, tj. w latach 1960-2010 liczba ludności na świecie wzrosła z 3,0 do 6,8 mld osób. Dnia 6 czerwca 2012 roku na świecie było już 7 018 125 610 osób. Według prognoz demograficznych w 2025 r. na Ziemi będzie żyło 7,4 mld osób, a w 2050 r. – 9,1 mld osób.

Liczba mieszkańców Azji w 2025 r. wyniesie 4,4 mld (w Chinach będzie mieszkać blisko 1,5 mld osób, a w Indiach – 1,4 mld), zaś w Afryce – 1,3 mld, w tym w Afryce Subsaharyjskiej – ponad miliard. Liczba mieszkańców Europy wzrośnie do 814 mln, Ameryki Łacińskiej i Karaibów – do 690 mln, Ameryki Północnej – do 388 mln, Bliskiego Wschodu – do 280 mln, Afryki Północnej – do 211 mln oraz Oceanii – do 40 mln [International Population Reports 2002].

Szybki wzrost liczby ludności na świecie, spowodowany przede wszystkim wysokim przyrostem naturalnym w krajach rozwijających się, głównie afrykańskich, a także niektórych azjatyckich i południowoamerykańskich, sprawia, że wyżywienie ludności jest jednym z najważniejszych problemów współczesnego świata. Istnieją poważne dysproporcje w poziomie odżywiania się mieszkańców świata, które są następstwem nierównomiernego rozmieszczenia produkcji żywności (największe obszary zapotrzebowania na żywność nie pokrywają się z największymi rejonami produkcji żywności) oraz złej dystrybucji żywności, a także złych rozwiązań politycznych i instytucjonalnych. Należy podkreślić, że zmiany klimatyczne, które powodują susze, powodzie i inne kataklizmy wpłyną niekorzystnie na możliwości produkcyjne żywności na świecie<sup>29</sup>.

### ***Wzrost zapotrzebowania na żywność***

Przewidywane zwiększenie liczby ludności świata do ponad 9 miliardów w 2050 r. spowoduje dalszy wzrost zapotrzebowania na żywność. Obecnie światowa produkcja żywności gwarantuje każdemu mieszkańcowi Ziemi spożycie w ciągu doby 2 796 kcal. Jednak ze względu na jej nierównomierny dostęp 25% ludności świata jest niedożywiona, a 10% cierpi głód.

---

<sup>29</sup> Według FAO 370 milionom ludzi zagraża głód na początku lat 50. XXI wieku, jeśli pod uprawy rolne nie przeznaczy się natychmiast nowych obszarów ziemi.

Poziom konsumpcji żywności jest silnie związany z otoczeniem zewnętrznym (gospodarką). Im wyższy poziom rozwoju gospodarczego, tym wyższy poziom konsumpcji żywności. Ogólnoświatowy wzrost gospodarczy prowadzi do: wzrostu zamożności mieszkańców świata, wyższego popytu na żywność, zmian we wzorcach konsumpcji żywności, w których zaczyna dominować spożycie produktów pochodzenia zwierzęcego, zwłaszcza mięsa i jego przetworów.

Dokładne działanie tego mechanizmu widać na przykładzie bogacących się Chińczyków. W Chinach w ostatnim dziesięcioleciu, tj. w latach 1987-2007 odnotowano wzrost spożycia większości produktów żywnościowych. Spośród produktów pochodzenia roślinnego najbardziej wzrosło spożycie warzyw i przetworów (blisko 3-krotnie – do poziomu 280 kg na 1 mieszkańca rocznie) oraz owoców i przetworów (ponad 4-krotnie – do poziomu 64 kg). Spośród produktów pochodzenia zwierzęcego najbardziej wzrosło spożycie mięsa i przetworów mięsnych (2,5-krotnie – do poziomu 53 kg), mleka i przetworów mlecznych (5,3-krotnie – do poziomu 27 kg), ryb i owoców morza (2,7-krotnie – do poziomu 27 kg).

Wzrost spożycia przetworów pochodzenia zwierzęcego przekłada się na wartość energetyczną i odżywczą dziennej racji pokarmowej. Spożycie białka ogółem wzrosło z 65 g w 1987 r. do 89 g w 2007 r., tj. o 37%, w tym białka zwierzęcego – z 12 g do 34 g, tj. o 183,3%.

Wzrost zamożności krajów rozwijających się będzie powodował zwiększony popyt na żywność, w tym na produkty pochodzenia zwierzęcego. Wzmożony popyt na produkty zwierzęce jest wielce niepokojący, bowiem na każdą tonę wyprodukowanego mięsa przypada 20 ton paszy, opartej głównie na zbożach. Jeśli światowa konsumpcja mięsa nie zostanie ograniczona w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat, grozi nam światowy kryzys żywnościowy, zagrażając bezpieczeństwu żywnościowemu [Świerczyńska 2008]. Bank Światowy prognozuje, że globalne zapotrzebowanie na żywność wzrośnie o 50% do 2030 r., a na mięso i przetwory mięsne – o 85% [Evans 2009].

### ***Ceny żywności***

Światowy kryzys żywnościowy zapoczątkowany gwałtownym wzrostem cen żywności na świecie na przełomie lat 2007/2008 pociągnął za sobą wzrost kosztów importu produktów żywnościowych (zwłaszcza w krajach rozwijających się zależnych od importu), a także spowodował katastrofalne skutki dla budżetów gospodarstw domowych. Wzrost cen żywności najbardziej odczuwają miliony osób najbiedniejszych. Przewiduje się, że globalne ceny żywności mogą do 2030 r. wzrosnąć o 70-90%, i to pomijając wpływ zmian klimatu, które mogą doprowadzić do podwojenia cen [Stwórzmy lepszą przyszłość 2011].

Kryzys żywnościowy przyczynił się do wzrostu liczby osób niedożywionych na świecie. W 2009 r. liczba osób niedożywionych przekroczyła jeden miliard [FAO 2011]. A zatem dlaczego w świecie, w którym produkuje się tyle żywności, że wystarczyłoby dla wszystkich jego mieszkańców – jedna osoba na siedem cierpi głód? Tak duża liczba osób niedożywionych i głodujących na świecie niweczy nadzieje osiągnięcia pierwszego Milenijnego Celu Rozwoju, który jest jednocześnie priorytetowym dla społeczności międzynarodowej, a mianowicie: *wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu*.

Na świecie, z jednej strony jest coraz więcej ludzi niedożywionych, zaś z drugiej – ludzi otyłych, których liczbę szacuje się na miliard. Ogólnoświatowy problem otyłości związany jest nie tylko ze zmianą stylu życia (siedzący tryb życia, nieprawidłowe nawyki żywieniowe, niska aktywność fizyczna, stres), ale także ze wzrostem cen żywności i jej relacji w stosunku do wartości odżywczej i poniesionych kosztów produkcji [Drewnowski 2010].

### ***Wzrost obszarów o niedoborze wody oraz ograniczenie dostępności gruntów***

Woda jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o losie człowieka. Zasoby wodne na świecie ocenia się na 1 387 mln km<sup>3</sup>. Woda słona stanowi 97% zasobów wody na świecie, zaś woda słodka – zaledwie 3%. Woda słodka w 69% zmagazynowana jest w lodowcach i łądolodach, zaś w 30% znajduje się pod ziemią. Oznacza to, że woda dostępna do picia to zaledwie 1% światowych zasobów wody.

Zasoby wodne na świecie maleją w wielu krajach w związku ze zmianami klimatu. Ilość wody przypadająca na 1 mieszkańca Ziemi wynosi 0,23 km<sup>3</sup>. Według Światowego Raportu o Gospodarce Wodnej (*World Water Development Report*) w ciągu najbliższych 20 lat przeciętna ilość wody przypadająca na 1 mieszkańca Ziemi zmniejszy się o 1/3.

Zapotrzebowanie na wodę rośnie w ogromnym tempie ze względu na coraz większą liczbę mieszkańców globu ziemskiego. Wzrost zapotrzebowania na wodę wynika również ze zmian we wzorcach konsumpcji żywności, jak również ze zwiększenia produkcji energii, w szczególności biopaliw. Najwięcej wody zużywają mieszkańcy Azji, w której populacja rośnie najszybciej. Na przykład mieszkaniec Chin w 1961 r. spożywał przeciętnie zaledwie 4 kg mięsa i przetworów mięsnych rocznie, w 1987 r. – 22 kg, zaś w 2007 r. – już 53 kg. Należy podkreślić, że do wyprodukowania 1 kg wołowiny potrzeba 15 500 litrów wody, 1 kg drobiu – 3 900 litrów, 1 kg jaj – 3 300 litrów, a do 1 kg pszenicy – 1 300 litrów [Stwórzmy lepszą przyszłość 2011].

Według FAO, głównym czynnikiem ograniczającym wzrost produkcji żywności na świecie jest woda. Rolnictwo zużywa 70% globalnych zasobów wody słodkiej, a zmiany klimatyczne zaostrzają ten problem.

Znaczny wzrost zapotrzebowania na żywność musi zostać zaspokojony w oparciu o zmniejszające się zasoby nie tylko wody, ale i gruntów. Z powodu erozji gleb, wyczerpywania składników pokarmowych, rozwoju infrastruktury i urbanizacji powierzchnia ziemi uprawnej zmniejsza się. Przy tak dużym przewidywanym wzroście populacji do 2050 r. trzeba ją będzie wyżywić przy coraz mniejszym areale ziem uprawnych. Na zmniejszanie się gruntów wpływa m.in. zapotrzebowanie na grunty pod uprawę roślin energetycznych w związku z produkcją biopaliw oraz produkcją innych upraw nieżywnościowych.

Prognozowany poziom użytków rolnych w 2030 r. wyniesie poniżej 0,22 ha/osobę (obecnie na 1 mieszkańca przypada 0,27 ha). Wzrost produkcji rolniczej musi wynikać zatem z poprawy wydajności.

### ***Zanikanie różnorodności odmian rolniczych***

Różnorodność biologiczna w rolnictwie obejmuje, oprócz naturalnych siedlisk przyrodniczych oraz dzikich gatunków roślin i zwierząt, także rolnicze zasoby genetyczne, na które składają się lokalne odmiany roślin uprawnych i ras zwierząt gospodarskich.

Zróżnicowanie rolnictwa to jedyna i najważniejsza metoda osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego w warunkach zmieniającego się klimatu. Im większa liczba gatunków i odmian na jednym polu uprawnym lub w jednym ekosystemie, tym większe prawdopodobieństwo, że część z nich poradzi sobie ze zmianami w otoczeniu. Różnorodność gatunków obniża także prawdopodobieństwo występowania chorób i szkodników, ograniczając ilość organizmów-żywcielei, na których mogłyby się one rozwijać [Cotter, Tirado 2008].

### ***Straty i marnotrawienie żywności***

Straty żywności i marnotrawienie żywności to dwa różne zagadnienia. Straty żywności występują przede wszystkim w krajach najbiedniejszych, jako rezultat braku odpowiedniej infrastruktury. Do strat żywności dochodzi głównie na etapie produkcji, zaś straty na etapie konsumpcji są znacznie mniejsze. Produkcja i nieodpowiednie przechowywanie generuje około 40% strat żywności.

Marnotrawienie żywności występuje w krajach rozwiniętych. Według szacunków FAO, mieszkańiec UE wyrzuca 179 kg żywności rocznie, mieszkaniec Europy i Ameryki Północnej – 105 kg, zaś Afryki Subsaharyjskiej oraz Azji Południowej i Południowo-Wschodniej – 8,5 kg.



Na świecie co roku marnuje się 1,3 mld ton żywności, co stanowi 1/3 ilości produkowanej żywności nadającej się do spożycia. W Europie marnuje się 89 mln ton żywności rocznie, a w Polsce 9 mln [FAO 2011].

W związku z tak ogromnym marnotrawieniem żywności należy podjąć wszelkie kroki w celu jego ograniczenia. Dobrym rozwiązaniem są kampanie informacyjne, które mogą przyczynić się do zmian zachowań konsumentów. Jedną z nich, pod hasłem „*Nie marnuj jedzenia. Myśl ekologicznie*”, przeprowadziła na początku tego roku Federacja Polskich Banków Żywności. Ograniczenie marnotrawienia żywności przyczyni się do zwiększenia wydajności użytkowania gruntów, ulepszenia gospodarki wodnej, zapewnienia korzyści całemu sektorowi rolnictwa w skali światowej, a także do zmniejszenia niedożywienia w krajach rozwijających się.

### **15.5. Bezpieczeństwo żywnościowe – jako cel Wspólnej Polityki Rolnej**

Wspólna Polityka Rolna jest jedną z kluczowych polityk UE, która nieustannie ewoluje. Jeszcze pięćdziesiąt lat temu jej głównym celem było zapewnienie mieszkańcom Europy, zmagającym się z problemem powojennych niedoborów żywności, wystarczającej ilości pożywienia. Cel ten osiągnięto. Jednak skutkiem ubocznym była nadprodukcja żywności.

W latach 90. XX wieku jednym z najważniejszych celów WPR stała się likwidacja nadwyżek produkcji i poprawa jakości produktów rolnych i żywnościowych oraz ochrona środowiska. Przyczyną odejścia od intensywnego rolnictwa na rzecz wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich były m.in. (1) nadprodukcja żywności, (2) degradacja środowiska naturalnego spowodowana nadmierną chemizacją i mechanizacją rolnictwa, (3) wyludnianie się terenów wiejskich oraz (4) kryzys spowodowany chorobą szalonych krów. Przeciwdziałanie tym tendencjom znalazło odzwierciedlenie w Traktacie z Maastricht z 1992 r., w którym UE przyjęła rozporządzenia premiujące wytwarzanie żywności o wysokiej jakości związanej ze środowiskiem i tradycją.

Obecnie głównym celem WPR jest nie tylko zapewnienie wystarczającej ilości żywności, ale przede wszystkim żywności o wysokiej jakości produkowanej w sposób zrównoważony, zgodnie z wymogami w zakresie ochrony środowiska, zasobów wodnych, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin oraz zdrowia publicznego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu stabilnych dochodów rolniczych.

WPR w perspektywie do 2020 roku będzie ukierunkowana na podnoszenie konkurencyjności europejskiego rolnictwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego z jednoczesną promocją wysokiej jakości produktów żywnościowych, ochroną środowiska i rozwojem obszarów wiejskich.

Bezpieczeństwo żywnościowe zajmuje coraz więcej miejsca w dyskusji na temat przyszłości WPR. Świadczy o tym rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 stycznia 2011 r. o uznaniu rolnictwa za sektor strategiczny w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego [Parlament Europejski 2011]. W rezolucji tej podkreślono m.in., że:

- Prawo do bezpieczeństwa żywnościowego jest podstawowym prawem człowieka, a Unia Europejska ma obowiązek żywić swych obywateli.
- Zagwarantowanie właściwej podaży żywności jest podstawowym składnikiem bezpieczeństwa żywnościowego.
- Przyszła WPR, ażeby osiągnąć formułę *Bezpieczeństwo żywnościowe – żywienie – jakość – bliskość – innowacje – produktywność*, musi uwzględnić oczekiwania publiczne, zgodnie z którymi powinna być ona zarówno polityką rolną, jak i polityką żywnościową propagującą prawidłowy sposób odżywiania się (np. realizacja programów propagujących spożycie owoców, warzyw i mleka w szkołach).
- Wzmoczone dążenie do rozwijania odnawialnych źródeł energii musi uwzględnić wpływ na produkcję żywności i na jej zapotrzebowanie.
- Przyszły wzrost wydajności w nowych państwach członkowskich spowoduje zwiększenie ilości dostępnych gruntów oraz będzie stanowić okazję do produkcji roślin białkowych oraz roślin oleistych w UE.
- Żywność z krajów trzecich, która jest wprowadzana do UE musi spełniać te same wysokie normy, tak aby nie szkodzić konkurencyjności europejskich producentów.

W obliczu licznych zagrożeń bezpieczeństwa żywnościowego UE potrzebuje silnej WPR, która udźwignęłaby ciężar wyżywienia ciągle rosnącej liczby ludności świata o ograniczonych zasobach wody i gruntów.

Zreformowana WPR powinna zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe nie tylko na poziomie UE, ale także w skali globalnej. Do najważniejszych wyzwań stojących przed WPR należą: (1) zagwarantowanie ciągłości produkcji rolniczej w całej UE, (2) zapewnienie współistnienia różnych modeli rolnictwa, w tym rolnictwa małoobszarowego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy na obszarach wiejskich Unii Europejskiej, rolnictwa ekologicznego oraz rolnictwa zrównoważonego, (3) uwzględnienie oczekiwań europejskich konsumentów w kwestii jakości i bezpieczeństwa żywności, (4) zapewnienie przejrzystości w całym łańcuchu rolno-żywnościowym, aby konsumenci mieli dostęp do rzetelnych informacji, skąd pochodzi spożywana przez nich żywność oraz jakie składniki zawiera i w jaki sposób została wyprodukowana, (5) wykreowanie nowej polityki jakości żywności, co będzie miało istotne znaczenie dla zrównoważonego i konkurencyjnego rolnictwa europejskiego, (6) wspieranie producentów rolnych,

którzy chcą sprostać wyzwaniom w zakresie jakości żywności poprzez uczestnictwo w systemach jakości żywności, zarówno wspólnotowych, jak i krajowych, (7) zachęcanie rolników do przejścia w kierunku systemu gospodarowania, w którym wsparcie nie jest związane z ilością żywności, lecz z jej jakością, (8) wytwarzanie, ochrona i promocja żywności wysokiej jakości, (9) wspieranie działań promocyjnych i informacyjnych skierowanych zarówno do producentów żywności, jak i konsumentów, (10) ochrona środowiska naturalnego, (11) troska o zdrowie i godziwe warunki hodowli zwierząt, (12) produkcja żywności ekologicznej, (13) promowanie prozdrowotnych wzorców konsumpcji żywności, co przyczyni się do poprawy stanu zdrowia mieszkańców Unii Europejskiej, (14) zapewnienie edukacji żywieniowej i zdrowotnej, która jest podstawowym narzędziem w procesie kształtowania prawidłowych nawyków żywieniowych i zdrowotnych, zwłaszcza u dzieci, a także (14) ograniczenie marnotrawienia żywności.

## 15.6. Podsumowanie

W sytuacji wzrastającej liczby ludności na świecie i zwiększenia globalnego popytu na żywność UE, jako największa gospodarka świata i największy światowy dawca pomocy może przyczynić się do zaspokojenia tego popytu. Dlatego istotne jest zachowanie i poprawa zdolności produkcyjnej rolnictwa unijnego, przy jednoczesnym respektowaniu zobowiązań Unii Europejskiej wynikających z międzynarodowych porozumień handlowych oraz spójności polityki na rzecz rozwoju. Silny sektor rolniczy jest niezbędny dla konkurencyjnego przemysłu spożywczego.

Rolnictwo UE będzie musiało nie tylko dostarczać więcej żywności, ale także doskonalic jej jakość w warunkach nasilających się zmian klimatycznych (susze, powodzie), zmniejszonej dostępności wody i gruntów, zanikaniu bioróżnorodności, nowych chorób roślin i zwierząt, nasilających się spekulacji na rynku surowców rolnych, rosnących dysproporcji i tempie przyrostu naturalnego w skali globalnej, a także rosnących wymagań konsumentów w zakresie jakości i bezpieczeństwa żywności.

Dążenie do jakości stanowi ważny element strategii unijnego sektora rolno-żywnościowego na globalnym rynku w celu utrzymania wysokiego poziomu konkurencyjności. Europejska żywność o wysokiej jakości jest główną wartością unijnego rolnictwa i pełni kluczową rolę w tworzeniu tożsamości kulturowej narodów i regionów.

Priorytetem przyszłej WPR powinno być zwiększenie wydajności rolnictwa UE przy jednoczesnym poprawieniu standardów środowiskowych. W ten sposób UE zapewni sobie samowystarczalność żywnościową oraz zwiększy wkład w globalne bezpieczeństwo żywnościowe.

## Literatura

1. Cotter J., Tirado R. (2008), Problem: Bezpieczeństwo żywnościowe a zmiany klimatu. Rozwiązanie: Różnorodność biologiczna, Geenpeace.
2. Drewnowski A. (2010), The cost of US foods as related to their nutritive value, *Journal of Clinical Nutrition* nr 92(5).
3. Dz. U. 2006, nr 171, poz. 1225.
4. Evans A. (2009), The feeding of the nine billion. Global food security for the 21st century, Chatham House, London.
5. FAO (2011), Global Food Losses and food waste, Rome.
6. FAO (2010), The State of Food Insecurity in the world. Addressing food insecurity in protracted crises, Rome.
7. FAO (2009), The State of Food Insecurity In the World 2009. Economic crises – impacts and lesson learned, Rome.
8. International Population Reports WP/02. Global Population Profile: 2002 (2004), U.S. Government Printing Office, Washington, DC.
9. Małysz J. (2008), Bezpieczeństwo żywnościowe strategiczną potrzebą ludzkości, ALMAMER, Warszawa.
10. Polska 2006. Raport o stanie handlu zagranicznego (2006), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
11. Polska 2007. Raport o stanie handlu zagranicznego (2007), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
12. Polska 2008. Raport o stanie handlu zagranicznego (2008), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
13. Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2011 r. (2012), Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
14. Stwórzmy lepszą przyszłość. Sprawiedliwość żywnościowa w świecie ograniczonych zasobów (2011), Oxfam International, Polska Akcja Humanitarna, Warszawa.
15. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 stycznia 2011 r. w sprawie uznania rolnictwa za sektor strategiczny bezpieczeństwa żywnościowego (2010/2112(INI)).
16. Świerczyńska U. (2008), Przyczyny światowego kryzysu żywnościowego oraz jego wpływ na najbardziej zagrożone kraje świata, [w:] Globalne ocieplenie i kryzys żywnościowy, Fundacja Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Warszawa.
17. [www.fao.org](http://www.fao.org).

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład 500 egz., ark. wyd. 11,93  
Druk i oprawa: EXPOL Włocławek*