



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Duży może więcej

Wyzwania dla bezpieczeństwa żywnościowego Polaków

3/2023

Bartłomiej Biga

Maciej Frączek

Marcin Kędzierski (red.)

Bartosz Mielniczek

Michał Możdżeń

Marek Oramus

Michał Żabiński

SPIS TREŚCI

Wstęp	3
1. Ogólna charakterystyka sektora rolno-spożywczego w Polsce.....	9
2. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar strukturalny.....	13
Rozdrobnienie, brak integracji i nierównowaga w łańcuchu dostaw	13
Ryzyka związane z selektywnym uzależnieniem od importu.....	22
3. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar ekonomiczny	28
Aktualne zmiany strukturalne	28
Dynamika cen i dochodów	29
Polityki bieżące.....	31
Zagrożenia	33
4. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar zdrowotny	35
5. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar instytucjonalny: studium przypadku kryzysu zbożowego.....	38
Wprowadzenie	38
Anatomia kryzysu.....	38
Opinia społeczna	41
Dyskurs polityczny.....	42
Instytucjonalne słabości.....	43
Podsumowanie.....	44
6. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar samorządowy	45
Zabezpieczenie dostępu do wody pitnej	45
Reagowanie w sytuacjach kryzysowych	46
Wsparcie najuboższych w ramach pomocy społecznej	47
Wsparcie lokalnego rynku żywności	48
Współpraca z interesariuszami wewnętrznymi	49
Współpraca z interesariuszami zewnętrznymi	49
Bibliografia	52

Wstęp

Funkcjonujemy w rzeczywistości polikryzysu, w którym coraz ważniejszą rolę zaczyna odgrywać polityka mająca na celu zapewnienie wielowymiarowego bezpieczeństwa obywatelom. To swoiste „ubezpieczanie” polityki w duchu idei *resilience*, o którym pisaliśmy w poprzednim raporcie Centrum Polityk Publicznych UEK, dotyka szeregu różnych sfer – obronności, energetyki, zdrowia etc. Istnieje jednak jeden niezwykle ważny obszar, który często umyka nam w publicznych dyskusjach o wyzwaniach i zagrożeniach, przed którymi stajemy w trzeciej dekadzie XXI wieku. Jest nim bezpieczeństwo żywnościowe. Wystarczy przypomnieć sobie szturm na sklepy u progu pandemii COVID-19 i puste półki z niektórymi artykułami spożywczymi. Albo obawy o nagle drożące podstawowe produkty spożywcze, które na dodatek momentami w ogóle trudno było kupić, jak miało to miejsce z cukrem latem 2022 roku. Choć wielu z nas nie pamięta już gospodarki deficytu lat 80. XX wieku, to jednak takie wydarzenia jak wspomniana pandemia czy „kryzys cukrowy” przypominają nam, że rzeczywistość z taną i ogólnodostępną żywnością dobrej jakości wcale nie jest dana raz na zawsze.

Bezpieczeństwo żywnościowe jest pojęciem bardzo wielowymiarowym. W wąskim rozumieniu (tzw. bezpieczeństwo żywności) mowa wyłącznie o jakości produktów żywnościowych, w tym głównie zdatności do spożycia. Ten wymiar bezpieczeństwa jest stosunkowo najlepiej opisany i zinstytucjonalizowany w postaci systemu urzędowej kontroli żywności (UKŻ), co jednak wcale nie oznacza, że nie generuje on żadnych zagrożeń. Szereg raportów, które ukazały się w ostatnich latach (zob. NIK 2021; EFRWP 2022), wyraźnie wskazują na spore wyzwania i problemy, przed jakimi stoi system UKŻ w Polsce. Wystarczy powiedzieć, że inspekcje odpowiedzialne za kontrolę żywności systematycznie tracą zdolność do wypełniania obowiązków, nałożonych na nich przez ustawodawcę. W rezultacie nie tylko będziemy coraz częściej słyszeć o przypadkach dopuszczenia do obrotu żywności nienadającej się do spożycia, ale będziemy też doświadczać turbulencji w zakresie eksportu żywności (*vide* kryzys w relacjach handlowych z Czechami wokół zanieczyszczonego mięsa z Polski). Problem ten jest o tyle istotny, że eksport żywności stanowi bardzo ważny segment polskiej gospodarki. Kryzys wokół sprowadzania do Polski tzw. zboża technicznego z Ukrainy świetnie uwidoczniał słabości UKŻ. Co więcej, wojna na Ukrainie i coraz wyraźniej dostrzegane

zagrożenia o charakterze hybrydowym, w tym choćby celowe lub niecelowe zatrucie żywności czy wody, każą nam jeszcze bardziej poważnie spojrzeć na problemy bezpieczeństwa żywności. Tym bardziej, że niezależnie od zagrożeń hybrydowych sami jesteśmy w stanie generować zagrożenia, co świetnie pokazała katastrofa ekologiczna w Odrze latem 2022 roku.

Zawężenie bezpieczeństwa żywnościowego wyłącznie do problematyki UKŻ byłoby jednak ogromnym uproszczeniem. Istnieje bowiem o wiele więcej wymiarów bezpieczeństwa w tym obszarze. Na pierwszy plan, poza wspomnianą wyżej zdatnością do spożycia, wysuwa się dostępność żywności, i to zarówno w sensie bezpośrednim (dostępność „na sklepowej półce”), jak i pośrednim (dostępność „dla portfela”). W przypadku dostępności bezpośredniej często nie zdajemy sobie sprawy ze złożoności łańcuchów dostaw, które umożliwiają nam zakup żywności w najbliższym sklepie. Wpływ na ten rodzaj dostępności mają także czynniki pojawiające się na każdym etapie takiego łańcucha:

- produkcja artykułów rolnych;
- wytwarzanie środków do produkcji rolnej (nawozy, pasze, materiały siewne etc.);
- przetwórstwo żywności;
- transport (potencjał przewozowy drogą kolejową, potencjał przeładunkowy portów etc. – *notabene* znaczenie wymiaru transportowego świetnie uwidacznia kryzys wokół tranzytu ukraińskiego zboża);
- dystrybucja do użytkownika końcowego.

Wszystkie wymienione elementy łańcucha dostaw tworzą bardzo złożony i współzależny system, którego elementami są nie tylko producenci żywności czy środków do jej produkcji, ale również jej dystrybutorzy (hurtowi, w tym podmioty zajmujące się magazynowaniem, jak i detaliczni) oraz konsumenci. W tym miejscu należy podkreślić zagadnienie umiędzynarodowienia tego systemu – zarówno w zakresie własności podmiotów działających na różnych etapach łańcucha (*vide* ogromny udział kapitału zagranicznego w dystrybucji żywności i nieco mniejszy w zakresie przetwórstwa), jak i pochodzenia środków produkcji (np. całkowite uzależnienie od importu soi do produkcji pasz) oraz – *last but not least* – pochodzenia samej żywności (uwarunkowania dotyczące zarówno eksportu, jak i importu).

Wspomniana powyżej dominacja podmiotów zagranicznych, zwłaszcza w zakresie dystrybucji żywności w Polsce, gdzie można mówić o rynku oligopolistycznym, ma zresztą już dziś bardzo

poważne skutki dla dostępności cenowej artykułów spożywczych. Widać to było choćby w pierwszej połowie 2022 roku, kiedy wiodące sieci handlowe (gwooli sprawiedliwości – nie tylko zagraniczne) wyraźnie zwiększyły swoje marże, co przełożyło się na wzrost cen żywności w tamtym okresie. Nie ma oczywiście żadnych dowodów na zaistnienie jakiegokolwiek zмовы cenowej, nie powinno być jednak wielkim zaskoczeniem, że oligopolizacja rynku dystrybucji przy sprzyjających okolicznościach dla głównych graczy (w tym przypadku wojna na Ukrainie i istotny wzrost popytu na żywność ze względu na napływ setek tysięcy uchodźców) generuje możliwości uzyskania dodatkowej renty. W dłuższym okresie nie sposób jednak wykluczyć, że silna pozycja przetargowa kilku podmiotów odpowiedzialnych za większość rynku sprzedaży żywności w Polsce będzie przekładała się nie tylko na relacje z klientami, ale i z dostawcami żywności. Zresztą to drugie zjawisko już od wielu lat ma miejsce, czego najlepszym dowodem jest rosnące niezadowolenie rolników, skanalizowane w postulatach AGROunii. Bardzo podobny problem dotyczy środków do produkcji – tak duże uzależnienie od importu choćby soi może stanowić egzystencjalne zagrożenia dla produkcji mięsa. Zresztą kwestie regulacji importu pasz, wytworzonych z genetycznie modyfikowanych roślin, od kilku lat stanowi ogromne wyzwanie dla producentów drobiu w Polsce.

Niezależnie od wymiaru przedmiotowego (bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo dostaw, bezpieczeństwo cenowe), bezpieczeństwo żywnościowe należy też analizować z perspektywy podmiotowej. Ważnym elementem systemu bezpieczeństwa żywnościowego są instytucje publiczne zaangażowane w proces jego zapewnienia. Mowa tu nie tylko o podmiotach odpowiedzialnych za UKŻ (Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Weterynaryjna, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych), ale także Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowym Ośrodku Wspierania Rolnictwa, izbach rolniczych i innych podmiotach (w tym jednostkach samorządu terytorialnego).

Warto podkreślić, że ważnym – choć często niestety niedocenianym – podmiotem w systemie bezpieczeństwa żywnościowego są także uczelnie rolnicze oraz państwowe instytuty badawcze, zajmujące się problematyką produkcji żywności. W obliczu zmian klimatycznych, a co za tym idzie – pojawiania się nie tylko coraz częstszych susz glebowych oraz hydrologicznych, ale także nowych chorób i szkodników, jak również gatunków inwazyjnych (np. nawłóć kanadyjska), a jednocześnie coraz bardziej restrykcyjnych regulacji dotyczących

czy to zasad stosowania środków ochrony roślin, czy to leczenia zwierząt hodowlanych, rośnie znaczenie badań naukowych, bez których nie będziemy w stanie dostosować polskiego rolnictwa do wymogów międzynarodowej konkurencji i standardów wprowadzanych choćby poprzez Wspólną Politykę Rolną. Niestety, choć całkiem nieźle radzimy sobie w obszarze kształcenia, to nie da się tego absolutnie powiedzieć o działalności badawczo-rozwojowej. W tym drugim bowiem obszarze, także ze względu na uwarunkowania finansowe (brak środków) oraz instytucjonalne (*vide* choćby nieudana próba konsolidacji różnych państwowych instytutów badawczych, zresztą analogiczna do nieudanej konsolidacji inspekcji odpowiedzialnych za UKŻ), trudno o jakikolwiek optymizm.

Wreszcie należy pamiętać, że bezpieczeństwo żywnościowe jest bardzo silnie związane z bezpieczeństwem w innych obszarach. Wystarczy powiedzieć, że zaburzenia w dostawach energii elektrycznej mogą stanowić egzystencjalne zagrożenia choćby dla branży mleczarskiej, jak zresztą całej branży przetwórstwa żywności. Analogicznie – problemy z dostępem do dwutlenku węgla, stanowiącego kluczowy składnik tzw. suchego lodu, czy też gazu ziemnego niezbędnego do produkcji nawozów, mogą wyraźnie wpłynąć na zdolność produkcji, magazynowania i dystrybucji, a co za tym idzie – także ceny żywności w naszym kraju. Nie można też zapominać o najbardziej podstawowym środku do produkcji żywności, a mianowicie wodzie – fatalna sytuacja hydrologiczna spędza sen z powiek nie tylko rolnikom, ale wszystkim osobom zaangażowanym w prowadzenie szeroko rozumianej polityki rolnej. Zresztą niedobory wody stanowią bezpośrednie zagrożenie egzystencjalne – wody brakuje już nie tylko dla producentów żywności, ale zaczynają pojawiać się problemy z dostępnością wody dla mieszkańców, czego najlepszym dowodem są wprowadzane lokalnie czasowe wyłączenia.

Na koniec nie sposób nie wspomnieć o jeszcze jednym, ogromnym wyzwaniu z perspektywy bezpieczeństwa żywnościowego. Co prawda spora część rolnictwa albo już podlega automatyzacji, albo będzie musiała przejść ten proces w najbliższych latach, ale istnieją takie obszary produkcji (np. owoce miękkie, stanowiące ważną część polskiego eksportu żywności), w których nie da się łatwo zastąpić ludzkiej pracy. Mając na uwadze fakt niskiej pozycji przetargowej mniejszych producentów żywności w negocjacjach handlowych z oligopolistycznym rynkiem dystrybucji, przestrzeń do podnoszenia bardzo niskich wynagrodzeń dla osób zatrudnionych do prac sezonowych jest minimalna. To jednak oznacza,

że problem niedoboru pracowników w polskim rolnictwie będzie coraz poważniejszy i prosta recepta w postaci napływu dziesiątek tysięcy migrantów zarobkowych go nie rozwiąże. Tym bardziej, że dziś sektor prywatny w Polsce w poszukiwaniu pracowników musi sięgać po osoby z Azji Południowo-Wschodniej, które trafią raczej do zakładów z ciągłą produkcją, a nie miejsc pracy sezonowej.

Nie można też zapominać o pewnych zmianach kulturowych – rolnicy w Polsce ze względów „higienicznych” coraz mniej chętnie angażują się w produkcję zwierzęcą i przechodzą na czystsza produkcję roślinną. Efekty tej zmiany o charakterze cywilizacyjnym już widać choćby w radykalnie malejącym pogłowiu trzody chlewnej w Polsce (nawet jeśli spadek liczby świń spowodowany jest również strukturą unijnych dopłat do produkcji). Nie pozostaje to jednak bez zmian dla całego systemu produkcji żywności, i szerzej – ekosystemu, w bardzo wielu wymiarach. Przykładowo, zmniejszenie liczby zwierząt hodowlanych z jednej strony skutkuje trudnością z pozyskiwaniem nawozów organicznych, pochodzących z ich odchodów. Z drugiej strony przejście dotychczasowych hodowców świń do produkcji roślinnej prowadzi do powstawania regionalnych monokultur. Jednym z przykładów takiej monokultury jest uprawa kukurydzy, która zaczęła się upowszechniać około 20 lat temu. Efektem tej zmiany było zwiększenie populacji dzików w tych rejonach, co stanowiło czynnik sprzyjający rozprzestrzenianiu się epidemii wirusa ASF, która trwa nieprzerwanie w zasadzie od dekady. To z kolei jeszcze mocniej uderza w produkcję trzody chlewnej, choć na marginesie warto pamiętać, że problemów w tym konkretnym segmencie jest znacznie więcej (*vide* zjawisko niepełnego cyklu produkcyjnego, które sprawia, że polskim rolnikom często pozostają niskomarżowe elementy łańcucha). Przykładów takich nieoczywistych sprzężeń zwrotnych jest zresztą o wiele więcej.

Mając na uwadze szereg wspomnianych zjawisk trudno nie oprzeć się wrażeniu, że hasłem dobrze opisującym sytuację sektora rolno-spożywczego jest „duży może więcej”. Duże sieci handlowe mogą narzucać warunki gry rozdrobnionym producentom rolnym. Duże agroholdingi działające czy to na Ukrainie, czy to w państwach Europy Zachodniej, mogą skutecznie wypierać polskich rolników z rynku. Duże zakłady przetwórstwa rolno-spożywczego mogą wykorzystywać korzyści skali i zwiększać swoją konkurencyjność. Jednocześnie mali i rozdrobnieni producenci rolni są bardziej podatni na wszelkie zawirowania rynkowe czy pogodowe. Rozproszone i słabe inspekcje nie mają wystarczającego potencjału,

aby optymalizować urzędową kontrolę żywności. Podobnie rzecz ma się z całym ekosystemem instytucjonalnym polityki rolnej. Wreszcie niewielkie i niezintegrowane państwowe instytuty badawcze nie są w stanie generować innowacji niezbędnych w rolnictwie.

Podsumowując, choć zwykle nie myślimy o tym na co dzień, wokół nas istnieje cały szereg zagrożeń dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywnościowego, które można przedstawić w postaci triady: zdatność do spożycia – fizyczna dostępność – cena. W niniejszym raporcie właśnie w takim kluczu będziemy starali się przyjrzeć problematyce bezpieczeństwa żywnościowego z różnych stron. W pierwszej części przedstawiona zostanie ogólna, syntetyczna charakterystyka rynku żywności w Polsce. W dalszej kolejności autorzy będą analizować problematykę bezpieczeństwa żywnościowego z perspektywy różnych wymiarów – strukturalnego, ekonomicznego, zdrowotnego, prawno-instytucjonalnego i wreszcie politycznego (ze szczególnym uwzględnieniem potencjalnej roli władz lokalnych). Z pewnością nie obejmujemy analizą wszystkich wyzwań wskazanych we wstępie, ale też zadanie to byłoby niezwykle trudne. Częścią z wymienionych wyżej zagadnień będziemy chcieli zająć się w kolejnych publikacjach CPP UEK.

Raport, który oddajemy w Państwa ręce, wpisuje się w szerszą dyskusję o sytuacji rolnictwa i przemysłu spożywczego w Polsce. Bardzo cieszy nas, że ta problematyka staje się powoli przedmiotem poważnej debaty. Mamy nadzieję, że nasze ujęcie tego zagadnienia z perspektywy właśnie bezpieczeństwa żywnościowego będzie stanowiło cenny głos w dyskusji, a jednocześnie poszerzy zakres wniosków istotnych z perspektywy prowadzenia polityki publicznej w analizowanym obszarze.

1. Ogólna charakterystyka sektora rolno-spożywczego w Polsce

Polski sektor rolno-spożywczy stanowi kluczowy element nadwiślańskiej gospodarki, będąc jednocześnie fundamentem jej bezpieczeństwa żywnościowego. Cechuje się on wysokim stopniem zróżnicowania, obejmując swoim zakresem uprawę zbóż i nasion oleistych, warzyw, sadownictwo, hodowlę, tucz i ubój zwierząt, a także, o czym nie wolno zapominać, szeroko rozumiane przetwórstwo spożywcze. To ostatnie jest jedną z najbardziej – jeśli nie najbardziej – zróżnicowanych gałęzi przemysłu w Polsce. Obejmuje ono przetwórstwo produktów zwierzęcych (mięso, nabiał), warzyw, owoców, zbóż, pasz, ale również produkcję używek (papierosy, alkohol). Ta gałąź przemysłu wytwarza towary zarówno o niskim stopniu przetworzenia (np. sektor młynarski lub ubój zwierząt), jak i produkty wysokoprzetworzone, gotowe do spożycia przez konsumentów.

Sektor ten, podobnie jak pozostała część gospodarki, od momentu transformacji ustrojowej i upadku modelu gospodarki centralnie sterowanej, przechodził dynamiczne zmiany. Lata 90. XX wieku (a szczególnie ich druga połowa) oraz lata bezpośrednio poprzedzające akcesję Polski do UE upłynęły pod znakiem złej sytuacji gospodarstw rolnych, a co za tym idzie – i protestów rolniczych. Był to jednak również czas, gdy szerokim strumieniem do Polski zaczęły płynąć inwestycje zagraniczne w przetwórstwo, w tym inwestycje typu *greenfield*, co z jednej strony wiązało się często z wykupywaniem polskich przedsiębiorstw przez międzynarodowy kapitał, z drugiej zaś wywierało istotną presję na modernizację technologiczną i organizacyjną przetwórstwa (zob. Szajner i Szczepanik 2020).

Polska polityka wobec sektora rolno-spożywczego oraz jego przemiany we wspomnianym wyżej okresie były pochodną zdecydowanego przeorientowania polskiej polityki zagranicznej w kierunku zachodnim i dążenia do jak najszybszego dołączenia przez Polskę do struktur europejskich oraz NATO. W przypadku analizowanego sektora wiązało się to z koniecznością zdecydowanych reform instytucjonalnych, gdyż unijna polityka rolna jest jedną z najbardziej rozbudowanych polityk europejskich. Jak wcześniej wspomniano, sprzyjało bezpośrednim inwestycjom zagranicznym w przetwórstwo. Istotną rolę w rozwoju sektora pełniły również fundusze dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej, np. program SAPARD, mający na celu modernizację i dostosowanie sektora rolno-spożywczego do unijnych regulacji

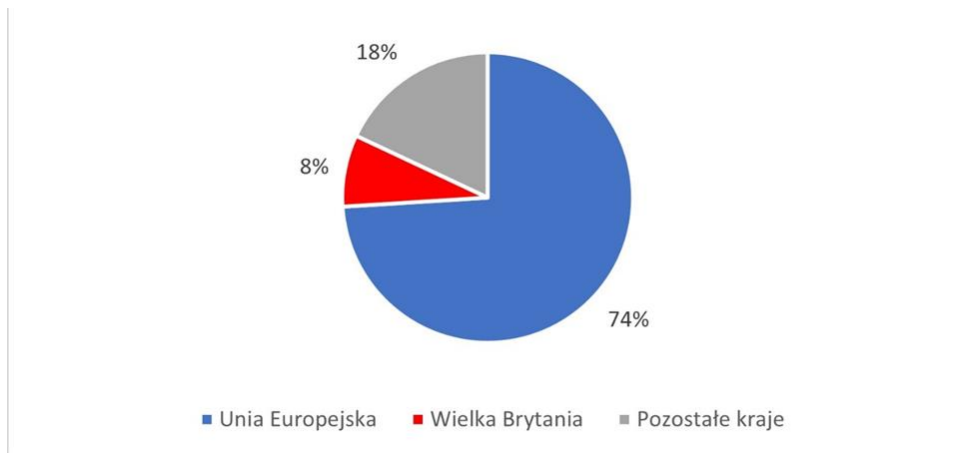
w zakresie wymagań sanitarnych, jakości produktów etc. – np. poprzez refundację części kosztów dokonywanych modernizacji.

Prawdziwym gamechangerem dla sektora okazało się jednak dopiero dołączenie Polski do UE, a tym samym jednolitego, unijnego rynku. Płynące szerokim strumieniem do sektora rolno-środk publiczne, wydatkowane w oparciu o Plany Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz Sektorowe Programy Operacyjne (SPO), wraz z nieskrępowanym dostępem do jednego z największych na świecie rynków, pozwoliły ustabilizować i rozwinąć produkcję rolną nad Wisłą. Jednocześnie zmiany te skutkowały zwiększeniem bazy surowcowej dla polskiego przetwórstwa rolno-spożywczego. W efekcie ta gałąź sektora rolno-spożywczego szybko „przerosła” polski rynek. Mając na uwadze fakt, że krajowe zapotrzebowanie na żywność z przyczyn demograficznych utrzymywało się zasadniczo na stabilnym poziomie, rokrocznie lokowano nadwyżki produkcji na łatwo dostępnych rynkach zagranicznych, w szczególności (co nie powinno być zaskoczeniem) na rynku niemieckim.

Znajduje to odzwierciedlenie w danych dotyczących polskiego eksportu w tym segmencie. Polska branża rolno-spożywcza jest bowiem jedynym obszarem gospodarki, który nieprzerwanie od dwóch dekad notował dodatnie saldo handlowe. Eksport żywności w 2004 roku wyniósł 5,2 mld euro. W roku 2022 wyniósł on już 47,6 mld euro, zaś w 2023 roku najpewniej osiągnie poziom oscylujący w okolicach 50-55 mld euro. Tak imponujący wzrost na przestrzeni lat wynika zarówno z wzrostów cen sprzedawanych produktów, jak i zwiększenia ich wolumenu. Oczywiście będzie zatem stwierdzenie, że to właśnie eksport był, jest i będzie elementem warunkującym rozwój całego sektora, szczególnie mając na uwadze trendy demograficzne w Polsce, decydujące dla ilościowego zapotrzebowania na żywność w kraju.

Głównym rynkiem zbytu dla polskiego eksportu rolno-spożywczego są kraje Unii Europejskiej – przypada na nią ponad 70% naszej sprzedaży zagranicznej (w tym 25% na same Niemcy). Wpływ ma na to kilka czynników – abstrahując od tak oczywistych jak członkostwo w Unii, są to przede wszystkim położenie geograficzne oraz konkurencyjność cenowa. Polską żywność świeżo po wyprodukowaniu można w ciągu doby przetransportować do większości krajów europejskich, zaś od momentu akcesji polscy producenci żywności byli w stanie oferować produkty po niższych cenach bez uszczerbku na jakości, co ma odniesienie nie tylko do krajów Europy Zachodniej, lecz także Europy Środkowo-Wschodniej.

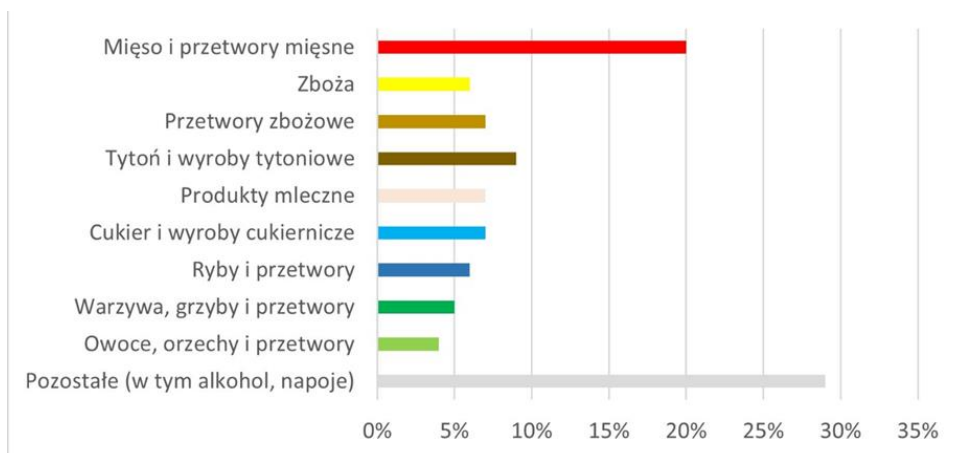
Wykres 1. Struktura geograficzna polskiego eksportu rolno-spożywczego w 2022 roku



Źródło: Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa

Powyższy wykres wyraźnie pokazuje, że polski eksport rolno-spożywczy jest mało zdywersyfikowany. Jest to jednak prawda wyłącznie w ujęciu geograficznym (choć aspekt ten również rodzi wyzwania). Struktura towarowa sprzedaży zagranicznej jest bowiem zdecydowanie bardziej zróżnicowana.

Wykres 2. Udział wybranych kategorii w eksporcie rolno-spożywczym Polski w roku 2022



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

W roku 2018 Polska była 13. największym eksporterem produktów rolno-spożywczych na świecie, zaś sektor ten odpowiadał za ok. 13% całego eksportu z kraju (PIE 2020). Nie oznacza to jednak, że Polska jest w pełni niezależna od importu w tym zakresie. W poszczególnych kategoriach osiąga on znaczne wartości, zaś kierunki, z których płyną importowane towary oraz ich istotność w łańcuchach dostaw, jest jedną z głównych determinant bezpieczeństwa żywnościowego. Znaczenie ma również wolumen. Polska jest np. dużym importerem tłuszczu roślinnych – w tej kategorii nasz kraj osiąga wysokie, ujemne saldo handlowe, które w 2022

roku wyniosło ponad 1,2 mld EUR. Podobną zależność widać także w imporcie makuchów czy białek roślinnych.

Warto w tym miejscu wskazać, że import produktów rolno-spożywczych do Polski ma charakter w sporej mierze selektywny i uzupełniający względem krajowej produkcji. W segmencie owoców są to przede wszystkim owoce cytrusowe, banany etc. W segmencie pasz – białko roślinne, w tym przede wszystkim soja i jej pochodne. Są to często produkty, dla których nie ma w Polsce odpowiednich warunków do upraw (owoce egzotyczne, kawa, herbata, kakao etc.) lub w odniesieniu do których nie mamy odpowiedniej bazy w przetwórstwie, koniecznej do ich wytwarzania (np. wspomniane wcześniej tłuszcze roślinne oraz makuchy, które są produktem ubocznym uzyskiwanym przy przetwórstwie nasion oleistych).

Istnieją jednak kategorie produktów, w których import pełni istotną rolę mimo obecności krajowej produkcji. Mowa tu choćby o warzywach uprawianych w szklarniach lub tunelach foliowych oraz ziemniaki. Import odgrywa również bardzo istotną rolę w przypadku wieprzowiny – mowa tu zarówno o imporcie żywca, jak i mięsa. Szerzej problem importu zostanie poruszony w kolejnym rozdziale niniejszego raportu, warto jednak w tym miejscu podkreślić, że często dotyka on tych segmentów rynku, w których polscy rolnicy mają problem z utrzymaniem konkurencyjności (np. z powodów chłodniejszego klimatu ogrzanie szklarni generuje większe koszty dla polskich producentów, aniżeli dla ich konkurentów z cieplejszych regionów). Warto jednak przyrzeć się bliżej problematyce pogarszającej się pozycji rynkowej części polskich producentów żywności, ma ona bowiem o wiele bardziej złożone podłoże.

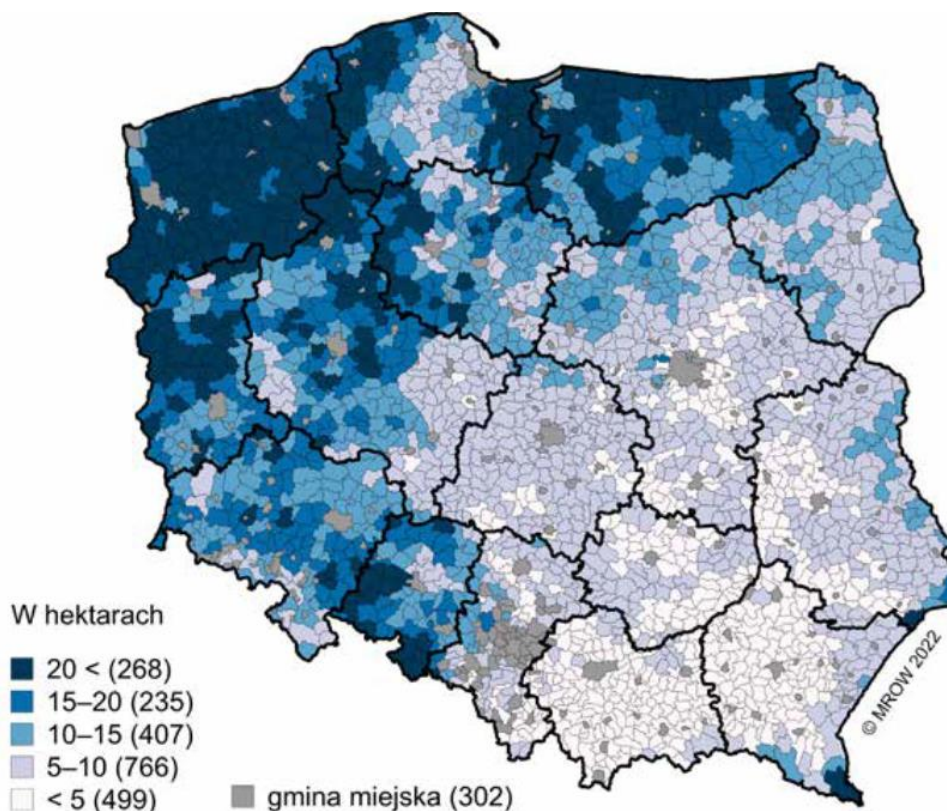
2. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar strukturalny

Rozdrobnienie, brak integracji i nierównowaga w łańcuchu dostaw

Bezpieczeństwo żywnościowe Polski opiera się na prężnie rozwijającym się w ostatnich dekadach krajowym sektorze rolno-spożywczym, dla którego polskie rolnictwo stanowi bazę surowcową, stabilizowaną przez Wspólną Politykę Rolną. Przyjmując ogólną definicję, w szczególności zaś mając na uwadze tzw. „triadę bezpieczeństwa żywnościowego” wskazaną we wstępie do niniejszego raportu, można by się wręcz pokusić o stwierdzenie, że Polska jest eksporterem tego wymiaru bezpieczeństwa. Zapewniamy bowiem krajom trzecim dostęp do żywności konkurencyjnej cenowo i jednocześnie cechującej się wysoką jakością. Jak każde inne, bezpieczeństwo żywnościowe (nawet mające tak mocne podstawy jak w przypadku Polski) może jednak mierzyć się z wieloma wyzwaniami, które w sposób asymetryczny mogą nań oddziaływać i je naruszać, a w dłuższej perspektywie doprowadzić do jego poważnego pogorszenia. Tak też jest w przypadku Polski, której sektor rolno-spożywczy, mimo świetnych wyników eksportu, charakteryzuje się dużą nierównowagą.

Według danych Spisu Rolnego z 2020 roku, przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego w Polsce wynosi ok. 11 ha. Jest to zdecydowanie mniej niż unijna średnia i często wielokrotnie mniej niż w poszczególnych krajach UE. Dla przykładu, we Francji, Niemczech i Danii są to wartości przekraczające 60 ha. Ponadto areał użytków rolnych ok. połowy polskich gospodarstw nie przekracza pułapu 5 ha, choć wskazać należy, że poziom koncentracji użytków rolnych jest w Polsce rozłożony bardzo nierównomiernie. Jest on najwyższy na Kujawach, w Wielkopolsce oraz przede wszystkim na tzw. „Ziemiach Odzyskanych”, co wiąże się m.in z przekształceniami funkcjonujących na tych terenach PGR-ów w czasach transformacji ustrojowej. Obszarami cechującymi się najbardziej rozdrobnioną strukturą agrarną są z kolei tereny byłej Galicji – obecnie przede wszystkim województwa małopolskie oraz podkarpackie.

Rysunek 1. Średni obszar gospodarstwa (w ha) składającego wniosek o płatności bezpośrednie w 2022 roku



Źródło: IRWiR PAN (2023)

Analizując powyższe należy brać jednak pod uwagę jedną rzecz – są to dane oficjalne. W Polsce szeroko rozpowszechniona jest praktyka bezumownego dzierżawienia gruntów pomiędzy właścicielami gospodarstw rolnych, co z oczywistych względów nie znajduje odzwierciedlenia w żadnych ewidencjach i zbiorach danych. „Oficjalnie” dane gospodarstwo może być wielkości 30 ha, zaś w rzeczywistości obejmować obszar kilkakrotnie większy. Analogicznie, działalność części z kilkuset tysięcy zbioru kilkuhektarowych gospodarstw w Polsce w rzeczywistości może ograniczać się do pobierania dopłat bezpośrednich z tytułu własności ziemi oraz bezumownego wydzierżawiania gruntów aktywnym przedsiębiorcom rolnym. Skala tego zjawiska jest ciężka do oszacowania, aczkolwiek głośnym echem odbiła się informacja podana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w czerwcu 2023 roku, gdy okazało się, że w ramach wniosków o dopłaty bezpośrednie zaledwie ok. 1/3 uprawnionych złożyła wniosek o dodatkowe płatności z tytułu stosowania ekoschematów.

Choć powyższa informacja to zdecydowanie za mało, aby wyciągać daleko idące wnioski, nie sposób nie powiązać jej, przynajmniej w części, ze zjawiskiem powszechności bezumownej

dzierżawy. Jest to ogromna szara strefa, utrudniająca projektowanie odpowiedniej polityki rolnej przez państwo (z powodu braku danych) oraz jednocześnie ograniczająca potencjał rozwojowy rolników będących dzierżawcami – np. utrudniając im uzyskanie finansowania inwestycji w prowadzoną działalność i przekierowując strumień dopłat bezpośrednich do nieaktywnych właścicieli gruntów, traktujących nieruchomości rolne jako lokatę kapitału. Rozwiązaniem, które ma potencjał ukrócić to zjawisko jest wejście w życie Kodeksu Rolnego w odpowiednim kształcie – jest to jednak perspektywa odległa.

Wskazać należy, że w kontekście produkcji towarowej koncentracja rolnictwa jest zjawiskiem co do zasady korzystnym. Większy areał użytków rolnych w gospodarstwie pomaga osiągnąć rolnikowi efekt skali – ułatwia profesjonalizację działalności oraz redukuje koszty, co może zostać dodatkowo spotęgowane przez specjalizację produkcji. Znajduje to odzwierciedlenie w danych – największa część produkcji towarowej w polskim rolnictwie przypada na obszary, gdzie koncentracja areału upraw jest największa (zob. IRWIR PAN 2023) Znaczna część gospodarstw kilkuhektarowych jest z kolei nastawiona przede wszystkim na samozaopatrzenie.

Nie należy jednak wpadać w pułapkę dążenia do koncentracji areału upraw jako złotego środka dla polskiego rolnictwa – *a contrario*, należy docenić rolę, jaką w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego pełnią gospodarstwa małe i średnie. Obecnie to właśnie one stanowią jego fundament w Polsce. Nadmierna koncentracja i specjalizacja produkcji, poza istotnymi korzyściami, zdecydowanie zmniejsza bowiem elastyczność gospodarstw (monokultury), odporność na kryzysy oraz wahania cen na światowych i lokalnych rynkach – zarówno w odniesieniu do produkowanych towarów, jak i komponentów kosztowych w ramach cyklu produkcyjnego (nawozy, środki ochrony roślin, materiał siewny, energia elektryczna etc.). Podążanie za neoliberalnym paradygmatem i industrializacja rolnictwa może wręcz osłabić bezpieczeństwo żywnościowe kraju, nie zaś je wzmocnić, czego skrajnym przykładem jest Ukraina. O ile zatem należy wspierać procesy koncentracji w rolnictwie w kontekście poprawienia efektywności sektora w całości, a także wzmocnienia bazy surowcowej dla przetwórstwa spożywczego (a tym samym wspierania eksportu), należy pamiętać, że mniejsze gospodarstwa stanowią swoistą „poduszkę bezpieczeństwa żywnościowego” – szczególnie w kontekście głębokich kryzysów gospodarczych, politycznych czy militarnych. Powinny stanowić one zatem „drugą nogę” polskiego rolnictwa. Prowadzi to

do wniosku, że znacząca część sektora rolno-spożywczego powinna być traktowana jako jeden z elementów odporności państwa i społeczeństwa – analogicznie jak np. sektor zbrojeniowy, którego kondycja nie jest oceniana wyłącznie przez pryzmat wyników sprzedaży. Warto przy tym wspomnieć, że ze względu na przeniesienie znaczących kompetencji dotyczących polityki rolnej na poziom unijny (WPR) oraz niewielkiej roli spółek Skarbu Państwa, oddziaływanie na sektor przez państwo jest znacznie trudniejsze niż w przypadku sektora zbrojeniowego lub energetycznego.

Należy wyraźnie podkreślić, że podobnie jak w przypadku innych sektorów gospodarki, także w rolnictwie gospodarstwa małe i średnie poprzez mniejsze zdolności inwestycyjne oraz brak efektu skali, mają istotne trudności w konkuroowaniu za pomocą oferowanych cen z podmiotami większymi. Zjawisko to jest pogłębiane faktem, że znacząca część gospodarstw małych i średnich ma obecnie profil produkcyjny zbliżony do dużych, co stawia je na z góry przegranej pozycji w kontekście ich konkurencyjności. Wynika to z kilku czynników – mniejsze gospodarstwa rolne łączą w sobie rolę gospodarstwa domowego oraz miejsca zarobkowania, co w połączeniu z poprawiającą się sytuacją na rynku pracy i zatrudnieniem członków rodziny w pozarolniczych sektorach gospodarki, skłania gospodarzy ku produkcji mało pracochłonnej, obciążonej relatywnie niskimi wymogami administracyjnymi oraz łatwo zbywalnej, np. kukurydzy, pszenicy lub innych zbóż. Zjawisko to jest wzmocnione przez ograniczenia w posiadanym sprzęcie, co z kolei skłania ku korzystaniu z okolicznie dostępnych maszyn, zarówno w formie użyczenia, jak i najmu, lub korzystaniu z kompleksowych usług związanych z produkcją. Relatywnie niskie zdolności inwestycyjne są istotnym utrudnieniem w zmianie profilu działalności, zaś korzystanie z finansowania bankowego zwiększa presję kosztową.

Do powyższego zestawu należy dodać jednak jeden kluczowy czynnik, determinujący słabnącą pozycję rolników, a obejmujący swoim oddziaływaniem cały sektor – mianowicie strukturalną nierównowagę w poziomie koncentracji kapitału na poszczególnych etapach łańcucha dostaw. Ogniwem łańcucha dostaw cechującym się największym rozdrobnieniem jest – ze wskazanych wyżej powodów – produkcja rolna. Zdecydowanie większym poziomem koncentracji kapitału cechuje się przetwórstwo, głównie za sprawą obecności silnych grup kapitałowych, zarówno polskich, jak i zagranicznych. Choć wciąż w tym elemencie łańcucha dostaw dominują podmioty małe i średnie, to udział tych najmniejszych jest znacząco niższy niż średnia unijna (IERiGŻ PIB 2015).

Zdecydowanie największą koncentrację można natomiast zaobserwować w sektorze handlu detalicznego, w którym dominującą rolę odgrywają transgraniczne korporacje, będące właścicielami sieci marketów i dyskontów. Zagadnienie koncentracji tego elementu łańcucha żywnościowego pod kątem udziału w rynku handlu wielkopowierzchniowego jest przedmiotem analiz dokonywanych m.in. przez prywatne firmy analityczne: GfK Polonia, NielsenIQ lub Euromonitor International. Z badań ww. firm wynika, że co najmniej od kilku lat sieci handlu wielkopowierzchniowego kontrolują ponad 60% handlu detalicznego żywnością, z tendencją wzrostową. Chociaż jest to wartość niższa niż w wielu krajach Europy Zachodniej, to warto wskazać, że pozycja rynkowa tamtejszych producentów żywności jest często mocniejsza niż ich polskich odpowiedników, zarówno z powodu większej koncentracji, jak i integracji pionowej i poziomej sektora. W efekcie to właśnie u nas mamy do czynienia z silniejszą dysproporcją siły negocjacyjnej różnych graczy rynkowych.

Nierównowaga w łańcuchu żywnościowym może rodzić poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski. Pogłębianie się nierównowagi na linii rolnicy-przetwórcy oraz rolnicy-sieci handlowe, wraz z zastępowaniem krajowej produkcji importem, może powodować spadek opłacalności produkcji rolnej i w efekcie jej załamanie. Jednak największe obawy budzić powinno zjawisko koncentracji w sektorze handlu detalicznego, które obecnie śmiało można nazwać oligopolizacją tego ogniwa łańcucha żywnościowego. Mamy bowiem do czynienia z dominującą rolą kilku grup kapitałowych, kontrolujących handel wielkopowierzchniowy, zmuszających mniejsze podmioty do szukania alternatywnych modeli biznesowych. Skutkuje to rozpowszechnieniem się sieci franczyzowych, często o skrajnie ujednoliconym asortymencie, co tylko pogłębia negatywne zjawiska dla sektora. Zdecydowanie ogranicza to bowiem możliwości dla lokalnych producentów żywności (zarówno rolników, jak i mniejszych firm przetwórczych) dotarcia do klienta w ramach krótkiego łańcucha dostaw.

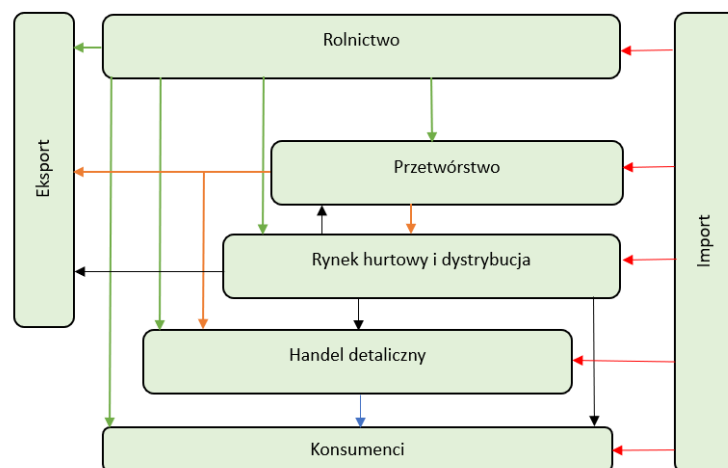
Wreszcie, postępująca oligopolizacja w handlu detalicznym oznacza znaczącą nierównowagę pomiędzy rosnącym popytem na produkty spożywcze ze strony sieci oraz niewystarczającą ich podażą ze strony ich producentów. W sposób znaczący osłabia to pozycję negocjacyjną dostawców żywności oraz stwarza możliwości jej dodatkowego lewarowania przez sieci w postaci importu podobnych produktów z zagranicy, celem wymuszenia korzystniejszych cen i zwiększenia marż uzyskiwanych przy sprzedaży produktów na rzecz końcowych

konsumentów. Niestety, w ramach pogłębiania się zjawiska oligopolizacji handlu detalicznego w Polsce, niewielka grupa silnych korporacji handlowych może skutecznie oddziaływać na każde z pozostałych ogniw żywnościowego łańcucha dostaw:

- na konsumentów – poprzez politykę cenową i odpowiednie działania promocyjne wpływać na ich preferencje zakupowe i żywieniowe;
- na rolników i przetwórców – zmuszając ich do obniżki kosztów, koncentracji i specjalizacji produkcji, zlecając produkcję pod tzw. „markami własnymi” etc.;
- na hurtowników i dystrybutorów – wymuszając poprzez ofertę produktową specjalizację ich sprzedaży.

W skrajnych przypadkach, sieć handlowa może nawet wyeliminować mniejsze przedsiębiorstwa z rynku (Mroczek 2018). Okazać się może (a po części już tak jest), że warunkiem koniecznym dla funkcjonowania producentów żywności na rynku krajowym będzie współpraca z sieciami handlowymi, gdyż alternatywne względem nich kanały sprzedażowe nie będą wystarczające dla zapewnienia opłacalności działalności. Zatrzymanie (lub nawet odwrócenie) trendu koncentracji w handlu detalicznym byłoby zatem zjawiskiem korzystnym dla bezpieczeństwa żywnościowego Polski, wzmocniałoby bowiem pozycję rynkową producentów żywności.

Rysunek 2. Łańcuchy dostaw w ramach sektora rolno-spożywczego w Polsce



Źródło: opracowanie własne

Jak wskazano powyżej, w części krajów europejskich dominująca pozycja sieci handlowych jest osłabiana przez integrację sektora rolno-spożywczego. Mowa tutaj zarówno o integracji poziomej (np. producentów zbóż), jak i pionowej (np. podmioty obejmujące zarówno

produkcję rolną, jak i przetwórstwo wraz z dystrybucją towarów). Tymczasem w Polsce mamy do czynienia z niskim poziomem integracji sektora rolno-spożywczego. Dla porównania we Francji, Holandii lub Danii wskaźnik współdzielenia przekracza 90%, w Polsce zaś wynosi on około 10%, z czego ponad połowa przypada na branżę mleczarską. Oznacza to, że polskie gospodarstwa są statystycznie dużo mniejsze od swoich zachodnioeuropejskich odpowiedników, to przez brak zrzeszenia w formie spółdzielni są zmuszone działać w pojedynkę na coraz bardziej konkurencyjnym rynku.

W tym kontekście należy wspomnieć, że poza spółdzielczością istnieją również inne formy integracji, np. grupy producenckie – są one jednak zdecydowanie mniej zorganizowane, zaś dotychczasowe doświadczenia pokazują, że były zawiązywane przez rolników głównie w celu uzyskania dodatkowego wsparcia finansowego, zaś po jego zakończeniu zazwyczaj są rozwiązywane. Jak wskazano w dokumentacji Krajowego Planu Strategicznego, za pośrednictwem grup producenckich sprzedawane jest ok. 5% rolnej produkcji towarowej w Polsce, co jest wynikiem bardzo niskim i dobrze obrazującym niechęć rolników do zrzeszania się. Dzieje się to mimo korzystnych rozwiązań legislacyjnych związanych z formowaniem spółdzielni rolniczych oraz grup producenckich.

Tymczasem integracja, w szczególności w postaci spółdzielni, może skutecznie wspierać małe i średnie gospodarstwa w osiągnięciu efektu skali i zniwelowaniu czynników powodujących ich mniejszą konkurencyjność – np. poprzez zwiększenie zdolności inwestycyjnych, umożliwienie outsourcingu większości czynności administracyjnoprawnych, współdzielenie parku maszynowego/powierzchni magazynowych etc. Jeszcze większe korzyści mogłoby przynieść upowszechnienie integracji pionowej – gospodarstwa rolne, mające dotychczas najłabszą pozycję w łańcuchu żywnościowym, mogłyby poprzez spółdzielnie kontrolować część przetwórstwa spożywczego, a nawet handlu hurtowego i dystrybucji.

Świetnym zobrazowaniem tego, jak może wyglądać w praktyce upowszechnienie integracji pionowej w polskim sektorze rolno-spożywczym, jest wspomniana wcześniej branża mleczarska, w której udział spółdzielni szacuje się na ok 70-75% (Pietrzak et al. 2023). W 2022 roku Polska osiągnęła trzeci wynik w produkcji mleka w UE, a dodatkowo jest czołowym europejskim eksporterem nabiału, napędzanego przez polskie marki. Rolnicy zajmują się przede wszystkim dostawą surowca, zaś pozostałe procesy biznesowe – całość procesu przetwórstwa, zapewnienie odpowiednich technologii i certyfikacji, kontakt

z organami publicznymi, magazynowanie, transport, zarządzanie procesami sprzedażowymi etc. – są już realizowane na poziomie spółdzielni, i to z dużymi sukcesami. Rola pośredników, czerpiących istotne korzyści z rozdrobnienia sektora spożywczego w innych branżach, jest ograniczona do absolutnego minimum (*nota bene* rozproszenie pośredników generuje ogromne koszty i skutkuje z jednej strony niższymi dochodami rolników, a z drugiej strony wyższymi cenami dla konsumentów). Pokazuje to, że spółdzielczość może stanowić bardzo skuteczne remedium na nierównowagę w ramach żywnościowego łańcucha dostaw – przynajmniej do etapu handlu detalicznego.

W praktyce bowiem zarówno podmioty branży mleczarskiej, jak i inne duże przedsiębiorstwa operujące w sektorze rolno-spożywczym, wciąż mają znacznie słabszą pozycję rynkową od sieci handlowych. Koncentracja w tym segmencie jest tak duża, że dążenie do odwrócenia obecnych trendów i złamania funkcjonującego oligopolu wymagałoby podjęcia przez państwo wieloobszarowych, obarczonych wysokim ryzykiem i kosztami politycznymi działań. Mowa tu m.in. o następujących rozwiązaniach:

- ograniczenie możliwości powstawania nowych placówek handlu wielkopowierzchniowego celem zatrzymania ich ekspansji;
- uregulowanie funkcjonowania systemów franczyzowych, obejmujące również ich zagęszczenie w przestrzeni;
- dążenie do poprawienia konkurencyjności mniejszych sklepów i powstawania nowych, np. poprzez intensywną promocję grup zakupowych i wspierania ich kooperacji z lokalnymi producentami żywności;
- promocja i wsparcie rozwiązań spółdzielczych oraz kooperatyw spożywczych w handlu detalicznym, celem zwiększenia integracji pionowej w sektorze tak, aby grupy producentów żywności miały bezpośredni dostęp do bazy konsumentów poprzez własne placówki handlowe;
- nacjonalizację części czołowych sieci handlowych i zmianę modelu ich funkcjonowania (np. na spółdzielczy lub nastawienie na współpracę z lokalnymi dostawcami w reżimie minimalnej marży);
- aktywne działania na rzecz popularyzacji rolniczego handlu detalicznego, z wykorzystaniem narzędzi cyfrowych.

W nadchodzących latach z przyczyn politycznych nie należy się spodziewać, aby tak radykalne kroki zostały podjęte. Nie oznacza to jednak, że w kierunku integracji sektora nie da się nic zrobić.

Mając na uwadze niechęć rolników do zrzeszania się, warto pochylić się nad rozwiązaniem funkcjonującym, w ograniczonym zakresie, w Krajowej Grupie Spożywczej. Jest nim mianowicie akcjonariat plantatorski – plantatorzy buraka cukrowego dostarczający na rzecz KGS co najmniej 50 ton ww. produktu nabywają prawa do akcji spółki. Obecnie stanowią oni niewielki procent akcjonariatu (razem z pracownikami jest to łącznie ok. 20% akcji KGS). Rozwiązanie to jest jednak ciekawą alternatywą względem spółdzielczości, zwłaszcza przy mocno indywidualistycznym nastawieniu rolników. Spółki z istotnym (np. 49%, bądź nawet większościowym) udziałem akcjonariatu rolnego mogłyby bowiem spełniać rolę podobną do spółdzielni – zwiększać integrację pionową poprzez wejście rolników do struktury właścicielskiej podmiotu. Idąc dalej – rolnicy dostarczający na rzecz spółki określony wolumen surowca mogliby uzyskać prawa do dodatkowych świadczeń, takich jak pełna obsługa administracyjnoprawna prowadzonej działalności, usługi doradztwa lub preferencyjne ścieżki finansowania – wszystko to jednak w duchu prawa własności do akcji spółki, nie zaś w duchu nie najlepiej się kojarzącej spółdzielczości.

Aby akcjonariat rolny mógł odgrywać istotną rolę w integracji sektora, konieczne byłoby jego zdecydowane upowszechnienie w przedsiębiorstwach sektora spożywczego w Polsce. Wymagałoby to wprowadzenia konkretnych rozwiązań, w tym oferujących istotne korzyści z jego funkcjonowania:

- w pierwszej kolejności, zakres akcjonariatu rolniczego powinien być rozszerzony w ramach kolejnych spółek należących do Krajowej Grupy Spożywczej, obejmując świadczenia dodatkowe w ramach pilotażu;
- należałoby wprowadzić istotne zachęty podatkowe, zarówno po stronie spółki, jak i rolnika:
 - w przypadku spółki, dywidenda lub inne formy wynagrodzenia rolników-akcjonariuszy uzależnione od osiągniętych przez spółkę wyników, a także koszty świadczenia usług dodatkowych na ich rzecz, powinny być uznawane za koszt uzyskania przychodu w podatku CIT; jeżeli spółka prowadziłaby działalność w ramach SSE/PSI, wydatki takie uznawane byłyby za koszty kwalifikowane;

- w przypadku rolnika-akcjonariusza, mógłby on uzyskać zwolnienie z podatku rolnego do wysokości zapłaconego podatku dochodowego z tytułu dodatkowego wynagrodzenia ze strony spółki; jednocześnie wszelkie świadczenia pieniężne uzyskiwane przez rolnika-akcjonariusza od spółki byłyby uznawane za przychody z działalności rolniczej;
- nowelizacja Kodeksu Spółek Handlowych;
- szeroko zakrojona akcja promocyjna, w szczególności wśród przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego oraz inwestorów zagranicznych.

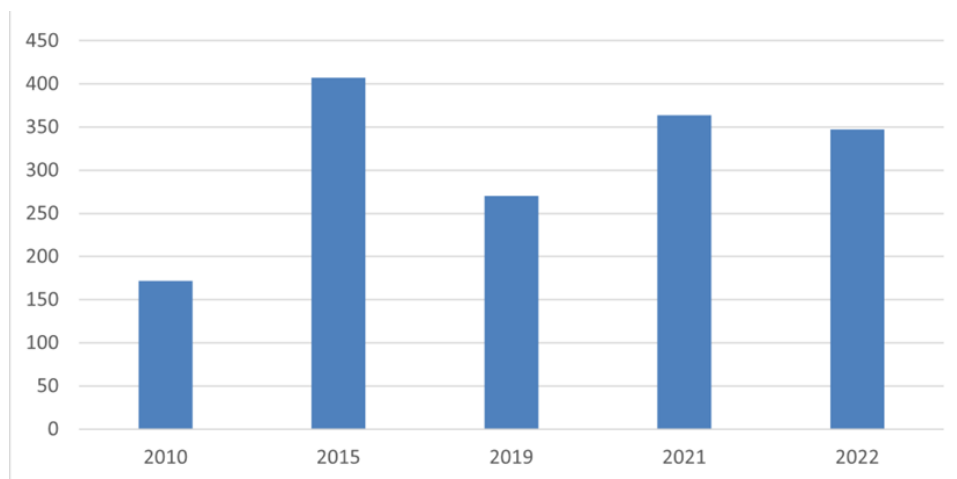
Ryzyka związane z selektywnym uzależnieniem od importu

Choć Polska jest eksporterem netto żywności, luki w bazie produkcyjnej mogą skutkować uzależnieniem od importu produktów niezbędnych w toku cyklu produkcyjnego towarów spożywczych. Zakłócenia w dostawach tych produktów (lub surowców) mogą powodować poważne trudności w zaspokojeniu potrzeb sektora rolno-spożywczego i tym samym oddziaływać na bezpieczeństwo żywnościowe kraju. Jest to zagadnienie szczególnie aktualne w świetle niedawnej pandemii koronawirusa, gdzie zakłócenia w łańcuchach dostaw powodowały czasową niedostępność szerokiego asortymentu towarów. W przypadku sektora rolno-spożywczego mogłoby to rodzić bardzo poważne konsekwencje w postaci niedostępności podstawowych towarów konsumpcyjnych bądź gwałtownym pogorszeniem sytuacji ekonomicznej producentów żywności.

Jedną z kategorii produktów, w której Polska jest mocno zależna od importu, jest białko roślinne. Jest ono kluczowym produktem paszowym, niezbędnym dla produkcji białka zwierzęcego. Podobną zależność od importu można zaobserwować w całej Unii Europejskiej – zapotrzebowanie wynikające z rozbudowanego sektora mięsnego jest zaspokajane przede wszystkim poprzez import białka sojowego zza Atlantyku, tańszego i lepszego jakościowo od lokalnych roślin strączkowych i śruty rzepakowej. Kierunek ten pokrywa ok. 70% unijnego zapotrzebowania, co rodzi poważne ryzyko na gruncie bezpieczeństwa żywnościowego – w przypadku potencjalnych zakłóceń dostaw z tego kierunku konsekwencją może być niemożność pokrycia zapotrzebowania paszowego przez znaczącą część producentów w Unii Europejskiej (zob. Jerzak et al. 2020).

W Polsce produkcja pasz stale rośnie, pochłaniając już ponad połowę krajowej produkcji zbóż – jęczmienia, żyta, pszenżyta, kukurydzy i owsa. Powoduje to rosnące zapotrzebowanie na białko roślinne, przy jednoczesnej niewystarczającej podaży surowca białkowego. Samowystarczalność Polski w zakresie produkcji białka roślinnego szacuje się w granicach zaledwie 30-40%, co jest wskaźnikiem niskim (Jerzak et al. 2020). Pozostałą część stanowi import makuch i śruty sojowej z obu Ameryk. Wskazać co prawda należy, że w ostatnich latach odnotowywano stopniową poprawę w kontekście krajowej produkcji roślin strączkowych, co znajduje odzwierciedlenie w powierzchni upraw – do pokrycia krajowego zapotrzebowania na białko roślinne jest jednak jeszcze daleko.

Wykres 3. Powierzchnia zasiewów roślin strączkowych w Polsce na przestrzeni lat (w tys. ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Docelowym kierunkiem działania powinno być dążenie do zbudowania w Polsce odpowiedniej bazy surowcowej, opierającej się na produkcji roślin strączkowych, celem odbudowy krajowego łańcucha dostaw w zakresie białka roślinnego. Mogłoby to też przyczynić się do uniezależnienia cen pasz na krajowym rynku od cen śruty sojowej światowych giełdach. W raporcie „Rynek rodzimych roślin białkowych na cele paszowe w Polsce. Znaczenie gospodarcze, determinanty i kierunki rozwoju” (Jerzak et al. 2020) autorzy wymieniają m.in. następujące działania konieczne do osiągnięcia ww. celu:

1. Działania marketingowe, w tym:

- stworzenie platformy internetowej, która byłaby miejscem nawiązywania współpracy między uczestnikami rynku;

- przygotowanie i realizacja strategii wykorzystania innych kanałów komunikacji marketingowej;
 - uwzględnienie w infrastrukturze rynku paszowego roślin strączkowych jako segmentu tego rynku, z wykorzystaniem istniejącego otoczenia rynkowego;
 - przygotowanie rozwiązań organizacyjno-finansowych w formie modeli biznesowych z udziałem różnych interesariuszy rynku paszowego;
 - powołanie stowarzyszenia producentów roślin strączkowych oraz działania edukacyjne.
2. Powołanie interdyscyplinarnego zespołu, koordynującego działania na rzecz rozwoju segmentu roślin strączkowych na szczeblu centralnym, z udziałem przedstawicieli czołowych ośrodków badawczych, analitycznych oraz instytucji publicznych. Stworzenie konkurencyjnego produktu do śruty sojowej, z uwzględnieniem odpowiedniego poziomu dostępności produktu, efektu skali, organizacji dostaw i kooperacji pomiędzy producentami i przetwórcami, monitorowania jakości surowców oraz rozbudowy infrastruktury.
 3. Wprowadzenie na rynek pasz produktów wskazanych w etapie 2.

Istotnym producentem komponentów paszowych jest także Ukraina – i choć dywersyfikację źródeł importu należałoby rozpatrywać raczej jako zjawisko pozytywne, należy wskazać na dużą niestabilność charakteryzującą stosunki polsko-ukraińskie, zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym, w szczególności w sektorze rolno-spożywczym. Ukraiński sektor rolno-spożywczy już teraz zaczyna stanowić bowiem konkurencję dla polskich producentów, a zjawisko to będzie się pogłębiać w najbliższych latach. Mając na uwadze bezpośredni sposób uprawiania polityki oraz poziom korupcji nad Dnieprem, opieranie stabilności polskiego sektora paszowego na ukraińskich agroholdingach byłoby posunięciem w praktyce pogarszającym bezpieczeństwo żywnościowe Polski względem stanu obecnego.

W istocie bowiem jednym z największych wyzwań w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego Polski w nadchodzących latach jest kwestia integracji ukraińskiego rolnictwa z unijnym jednolitym rynkiem, czego przedsmak mogliśmy poczuć w związku z tzw. kryzysem zbożowym. Determinacja z jaką ukraińska klasa polityczna forsuje interesy tamtejszych przedsiębiorstw rolnych, wynika przede wszystkim ze struktury gospodarczej tego kraju.

Ukraiński sektor spożywczy w 2022 roku odpowiadał za niemal połowę jej eksportu, ona sama zaś jest od lat jednym z największych producentów zbóż na świecie. Po upadku przemysłu metalowego, to właśnie rolnictwo stanowi najważniejszy sektor ukraińskiej gospodarki. Jednocześnie geograficzna bliskość Unii Europejskiej, przewidywalność europejskiego rynku oraz jego rozmiar w naturalny sposób budzi żywe zainteresowanie naddnieprzańskiego sektora rolno-spożywczego, szukającego stabilnego kanału zbytu produkowanych przez siebie surowców rolnych i żywności. Doświadczenia kryzysu zbożowego wskazują, że polski sektor rolno-spożywczy ma obecnie poważne trudności w upłynnieniu zbóż w przypadku ich nadpodaży na rynku krajowym. W związku z postępującą integracją ukraińskich przedsiębiorstw z europejskim (i polskim) rynkiem żywności, istnieje poważne ryzyko, że import surowców rolnych z kierunku wschodniego będzie stanowić poważne wyzwanie dla opłacalności produkcji zbóż przez polskie gospodarstwa. Utrzymanie krajowej, stabilnej bazy surowcowej dla przetwórstwa jest z kolei, jak wcześniej wskazano, kluczowym elementem bezpieczeństwa żywnościowego. Aby uniknąć podobnych trudności związanych z nadmiernym importem zbóż w przyszłości, konieczna jest znacząca rozbudowa infrastruktury:

- magazynowej – zarówno po stronie podmiotów prywatnych, jak i przez spółkę Elewarr, będącą częścią Krajowej Grupy Spożywczej; zwiększenie powierzchni magazynowych zwiększy chłonność i elastyczność rynku zbóż w Polsce w przypadku nagłych, okresowych wzrostów podaży zbóż;
- kolejowej – rozbudowa połączeń, węzłów kolejowych oraz zwiększenie przepustowości kolei może obniżyć koszty transportu zbóż, co będzie wiązało się z mniejszą presją na lokowanie ukraińskich nadwyżek na rynku polskim;
- portowej – budowa portu zbożowego (tzw. agroportu) w sposób skokowy zwiększy możliwości upłynnienia nadwyżek zbóż poprzez lokowanie ich na rynkach zagranicznych i jest postulatem podnoszonym od lat przez środowiska rolnicze i eksperckie.

Dodatkowo należy dążyć do dywersyfikacji geograficznej polskiego eksportu rolno-spożywczego. Pojawienie się na jednolitym rynku silnej konkurencji w postaci ukraińskich przedsiębiorstw może w istotny sposób obniżyć konkurencyjność polskiego sektora, silnie uzależnionego od unijnego rynku zbytu. Dywersyfikacja kierunków eksportu, warunkującego

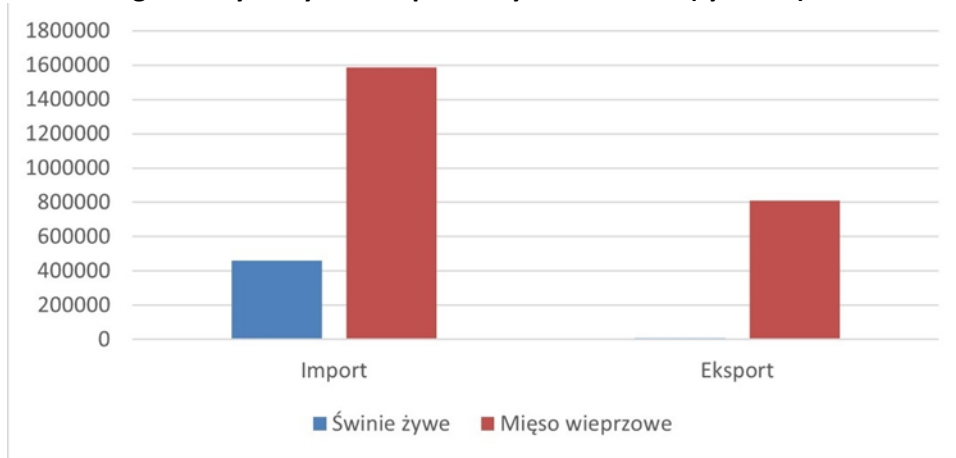
rozwój polskich przedsiębiorstw z branży, umożliwi również poszerzenie bazy klientów o perspektywiczne rynki krajów, notujących wysokie wskaźniki przyrostu naturalnego.

Sektorem, na który mocno oddziałuje import, jest również produkcja wieprzowiny, od lat przeżywająca w Polsce kryzys. W momencie akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej pogłowie trzody chlewnej wynosiło ponad 17 mln sztuk i było trzecim co do wielkości w europejskiej wspólnocie – niespełna 20 lat później jest to niemal o połowę mniej – 9,6 mln sztuk. Co ciekawe jednak, tak gwałtowny spadek pogłowia nie wiązał się z równie drastycznym spadkiem produkcji – wręcz przeciwnie, ta nieznacznie się zwiększyła (Olipra 2023).

Powyższe jest spowodowane istotnym zawężeniem profilu polskiego sektora wieprzowego. Z powodu rosnącej presji kosztowej, od momentu akcesji do Unii Europejskiej prym zaczął wieść tucź i ubój świń, przy jednoczesnym gwałtownym spadku produkcji trzody chlewnej. Gwałtowność tego zjawiska jest spowodowana wysokim poziomem rozdrobnienia branży wieprzowej w Polsce, co w oczywisty sposób obniża jej konkurencyjność. Gwoździem do trumny była utrzymująca się od niemal dekady epidemia afrykańskiego pomoru świń, która przez lata ograniczała możliwości eksportu polskiej wieprzowiny, wymuszała koszty związane z bioasekuracją oraz skokowo zwiększała niepewność prowadzonej działalności. Polscy gospodarze na przestrzeni lat po prostu rezygnowali więc z hodowli prosiąt, często zwyczajnie zamykając działalność. W związku z tym pozostałe na rynku przedsiębiorstwa zaczęły się specjalizować w tucz i uboju świń, co z jednej strony pozwoliło ograniczyć koszty i utrzymać wolumen produkcji wieprzowiny, z drugiej strony jednak wiąże się ze znacznie niższymi marżami niż produkcja trzody. Z powodu załamania krajowej bazy surowcowej, zaczęto szukać alternatywnych źródeł dla pozyskania żywca.

Skutkiem powyższych czynników był skokowy wzrost importu prosiąt do Polski. Ponad 90% prosiąt importujemy z Danii (Olipra 2023). Stanowi to poważne zagrożenie dla stabilności łańcucha dostaw i w konsekwencji dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Jakiegokolwiek zakłócenia dostaw żywca z Danii może spowodować odcięcie krajowej branży od surowca i tym samym gwałtowne pogorszenie się i tak kiepskiej sytuacji polskich producentów wieprzowiny.

Wykres 4. Handel zagraniczny na rynku wieprzowiny w 2022 roku (tys. EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

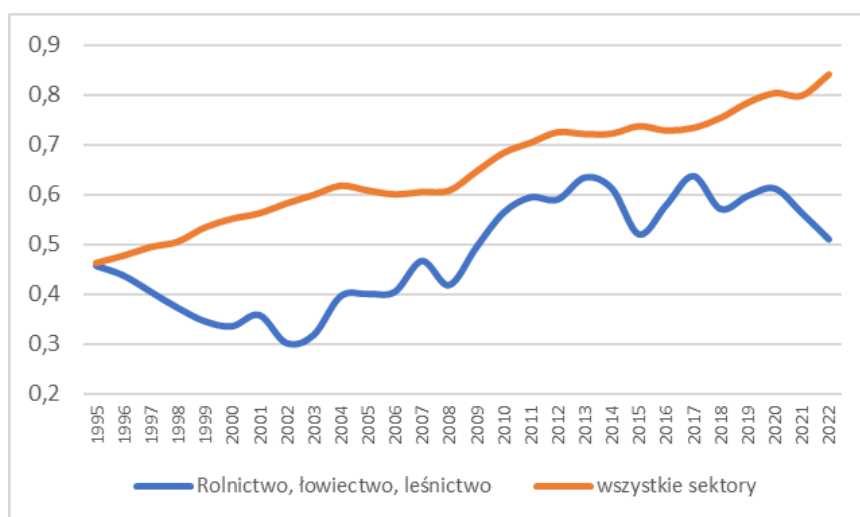
Polityka rolna powinna zmierzać w kierunku odbudowy pogłowia trzody chlewnej w Polsce celem uniezależnienia od importu żywca oraz dążyć do samowystarczalności kraju w zakresie produkcji wieprzowiny.

3. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar ekonomiczny

Aktualne zmiany strukturalne

Polskie rolnictwo pozostaje jednym z najbardziej rozdrobnionych sektorów rolnych w Europie. Pomimo dość wyraźnej i dynamicznej konsolidacji sektora, odsetek całkowitej powierzchni rolnej zajmowanej przez gospodarstwa z areałem poniżej 10 ha przekraczał w 2020 roku 25% (ponad dwa razy więcej niż nieważona średnia dla wszystkich krajów UE). Jednocześnie wyraźnie wyższy odsetek ziemi niż przeciętnie w UE jest uprawiany przez rolników indywidualnych (91 vs 73%). Ta relatywna słabość sektora produkcji rolnej skutkuje niską dynamiką wydajności pracy w relacji do całej gospodarki oraz do innych krajów Unii.

Wykres 5. Wydajność pracy (w PPS) w rolnictwie i w całej gospodarce w Polsce w relacji do średniej UE w latach 1995-2022



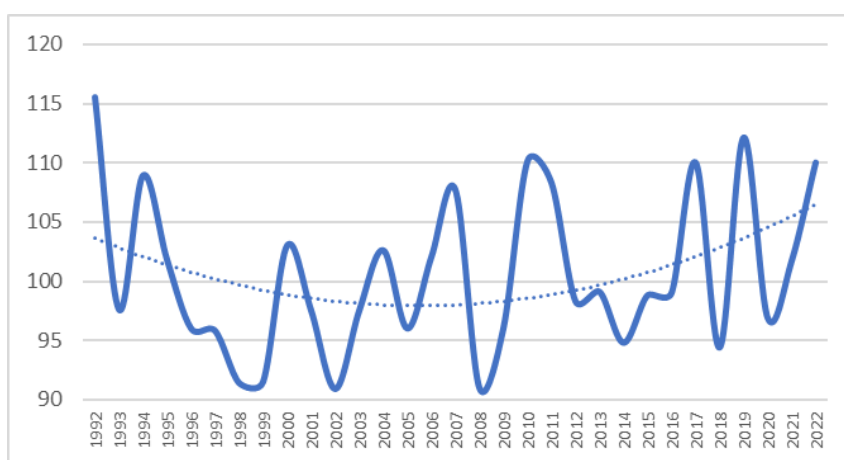
Źródło: Eurostat

W powiązaniu ze stosunkowo dużym udziałem produkcji rolnej w całości eksportu i wysokim udziałem zatrudnienia w sektorze, taka tradycyjna struktura produkcji skutkuje słabością producentów rolnych *vis a vis* odbiorcy (głównie sieci handlowe, zob. Kowalski 2022). Z drugiej strony rozdrobnienie sektora powoduje, że potencjał przekształceń struktury własnościowej oraz struktury produkcji pozostaje wysoki – mowa tu nie tylko o dostosowaniach do intensyfikacji produkcji towarowej, ale również do jej silniejszego lokalnego zakorzenienia przy potencjalnym zmniejszeniu wysokiego obciążenia środowiskowego sektora.

Wydarzenia, z którymi mieliśmy do czynienia od początku 2022 roku, stanowiły poważny test dla stabilności i odporności sektora rolnego. Ten w warunkach dotkliwej rzadkości płodów

rolnych ostatecznie skorzystał, pomimo stosunkowo niskiej dynamiki produkcji (i to z niskiej bazy z 2021 roku) Nie przeszkodziły w tym także obciążenia wzrostami cen dóbr pośrednich, przede wszystkim nawozów i paliw. Trzeba jednak zaznaczyć, że drożały one wolniej niż ceny produkcji sprzedanej (zob. wykres 6). Z drugiej jednak strony, skupiając się na problemie dystrybucji, względnie korzystna sytuacja sektora rolnego, wynikająca ze wzrostu cen płodów rolnych na rynkach międzynarodowych, oznacza relatywne pogorszenie się pozycji odbiorców końcowych dóbr spożywczych, czyli gospodarstw domowych.

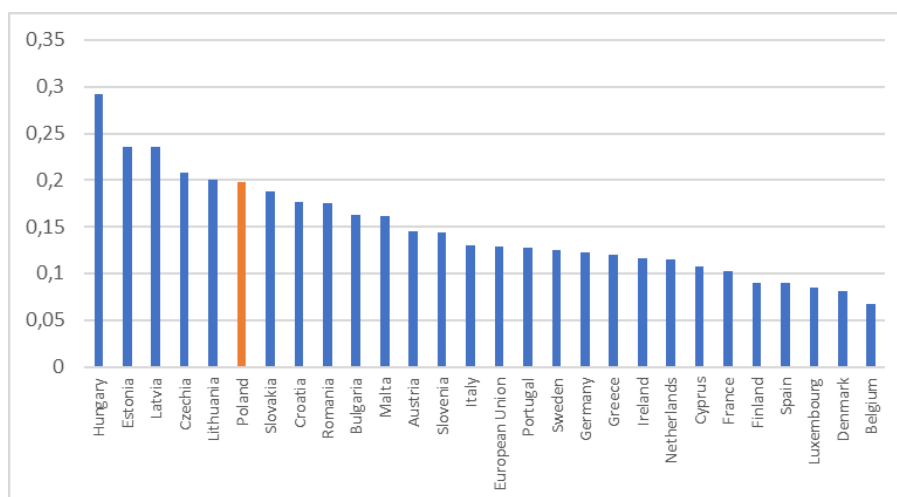
Wykres 6. „Nożyce cenowe” na rynku rolnym (relacja cen sprzedawanych produktów rolnych do dóbr i usług zakupywanych przez rolników)



Źródło: GUS

Dynamika cen i dochodów

Od początku 2022 roku wzrost cen konsumpcyjnych żywności w Polsce należał do najwyższych w Europie (wykres 7). W przypadku Polski, na wzrosty cen na rynkach światowych (indeks cen żywności opracowany przez FAO wzrósł między 2020 a 2022 rokiem z 98,1 do 143,7 pkt.) nałożyło się osłabienie kursu złotego wobec dolara i euro. Najbardziej w tym okresie wzrosły ceny substancji słodzących, co odzwierciedlało czasowe niedobory, które wywołały panikę na rynku detalicznym cukru w lipcu 2022 r. W przypadku innych grup produktów, które zdrożały najbardziej (mięso, zboża) Polska należy do znaczących eksporterów o szybko rosnącym udziale w handlu zagranicznym (Rykaczewski 2023a), wobec czego możemy spodziewać się silniejszej reakcji cen i produkcji na sytuację międzynarodową na tych rynkach.

Wykres 7. Dynamika cen żywności i napojów w okresie styczeń 2022-czerwiec 2023

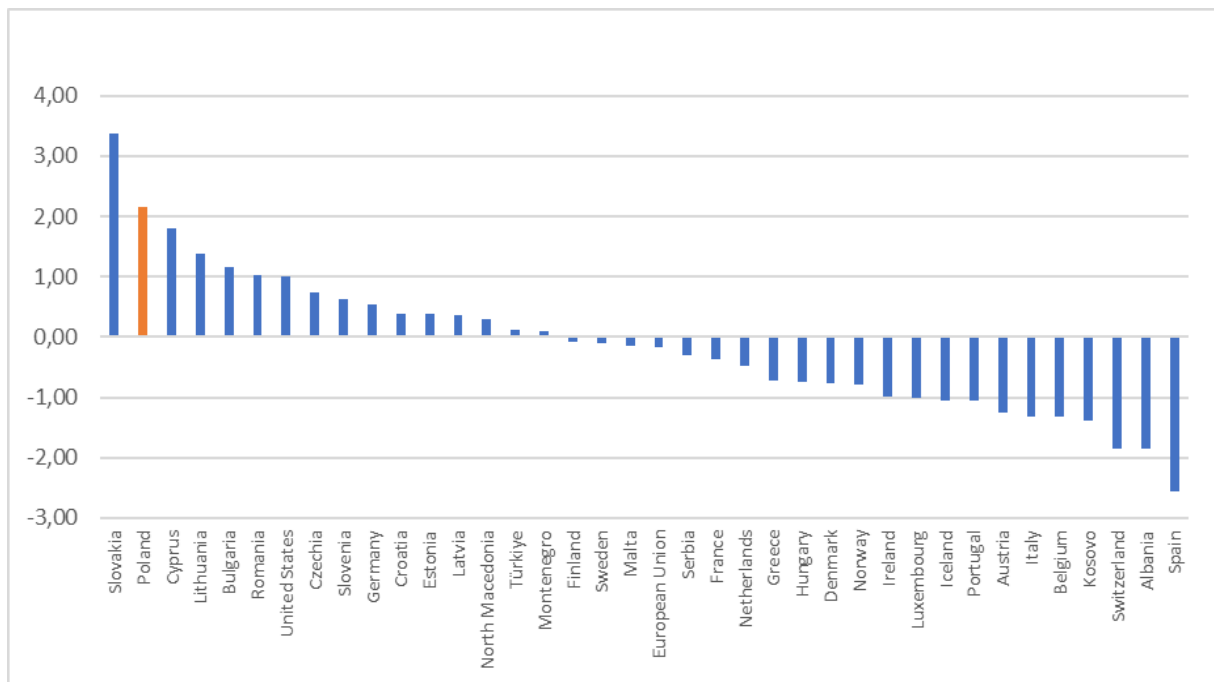
Źródło: Eurostat

Trudno jest bezpośrednio wskazywać największych beneficjentów tego procesu, choć szybko rosnący udział dyskontów w handlu detalicznym żywnością w Polsce (Kowalski, 2022) wraz z wysoką raportowaną przez GUS rentownością sprzedaży w handlu oraz bardzo dobrymi wynikami poszczególnych sieci handlowych wskazują, że korzyści skoncentrowały się głównie w końcowych ogniwach łańcucha dostaw żywności. Warto zwrócić uwagę, że urealniona deflatorem PKB wartość dodana sektora w przeliczeniu na etat wzrosła w 2022 roku o ponad 26% r/r (!), podczas gdy analogicznie szacowane wynagrodzenie pracy nie uległo zmianie.

Co więcej, dane z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych z 2022 roku wskazują na sięgający kilkunastu procent spadek realnego dochodu rozporządzalnego na osobę w gospodarstwach domowych rolników (w porównaniu do 2021 roku), przy jednoczesnym dalszym wzroście nierówności dochodowych na wsi mierzonych współczynnikiem Giniego, którego wartość podnosi się konsekwentnie od 2019 roku.

Szybki wzrost cen żywności, w połączeniu ze spadkiem raportowanego realnego dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, koresponduje w Polsce z wyraźnym wzrostem udziału żywności i napojów w koszyku konsumpcyjnym HICP. Oznacza to, że wywołany wojną i ograniczeniami podaży kryzys żywnościowy jest dotkliwy dla przeciętnego gospodarstwa domowego – tak dynamiczny wzrost udziału żywności w koszyku zdarzył się po raz drugi w historii pomiarów (poprzednio w 2008 roku).

Wykres 8. Zmiana udziału żywności i napojów w koszyku konsumpcyjnym HICP między 2022 a 2023 r. (pproc.)



Źródło: Eurostat

Polityki bieżące

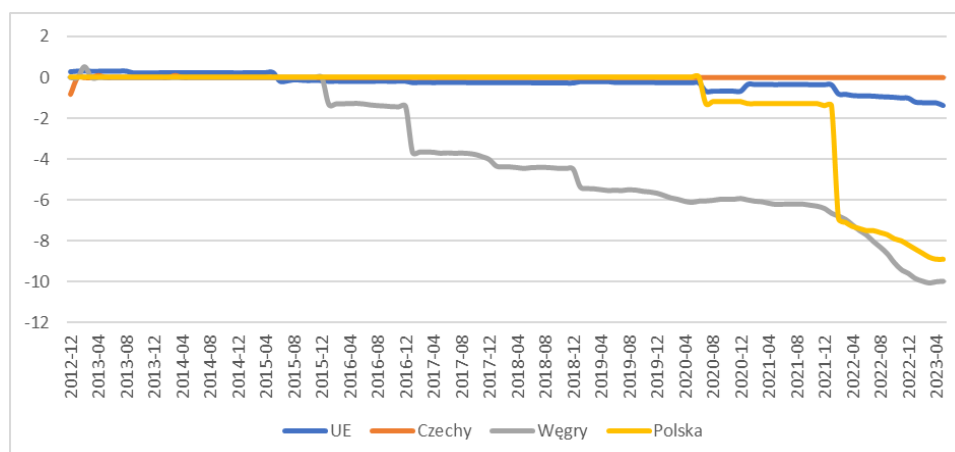
Głównymi narzędziami stosowanymi przez rząd w celu złagodzenia kryzysu kosztów życia (w tym kryzysu na rynku żywności) były od początku polityki podatkowe. W praktyce rząd zastosował ogólne zmiany podatkowe (Polski Ład), których efektem było ograniczenie redukcji dochodów rozporządzalnych ludności w sytuacji wzrostu płac niższego niż wzrost cen oraz obniżki do zera podatków pośrednich na nawozy, środki ochrony roślin i inne środki wspomagające produkcję rolniczą oraz na podstawowe produkty żywnościowe.

Obniżka podatków dochodowych spowodowała znaczące uszczuplenie dochodów podatkowych państwa, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego (JST). Nominalnie dochody całego sektora finansów publicznych z podatku PIT w zasadzie nie zmieniły się (a dochody budżetu państwa z PIT nawet spadły o 5,5 mld zł), co przy wywołanej inflacją wysokiej nominalnej dynamice dochodów ludności jest równoznaczne ze spadkiem obciążenia dochodów rozporządzalnych z prawie 9% do około 7,5%. Oznacza to, że ponad 20 mld zł „pozostało w kieszeni” gospodarstw domowych. Ze względu na „progresywny” charakter reformy szczególnie skutecznie ochroniła ona dochody najgorzej uposażonych

podatników (głównie emerytów i osób otrzymujących płacę minimalną), dla których wzrost cen żywności był najbardziej dotkliwy.

Obniżki podatków pośrednich na nawozy i żywność miały z kolei za zadanie wpłynąć na ceny żywności na półkach. Choć nie da się wykluczyć, że część obniżki podatku VAT na żywność została zaabsorbowana w marżach podmiotów handlowych, prawdopodobnie pozwoliła ograniczyć skalę podwyżek cen żywności w sklepach. Warto podkreślić, że Polska była jedynym krajem, w którym w lutym 2022 roku, czyli miesiącu wejścia w życie obniżki VAT, ceny żywności na półkach sklepowych nieco spadły. Przy założeniu pełnego przełożenia obniżki VAT, ceny żywności w sklepach kształtowały się w Polsce na poziomie od 5,5 do 6,5 pproc. niż niż w scenariuszu bez wprowadzenia tzw. tarczy antyinflacyjnej. Była to najbardziej hojna interwencja w tym obszarze w UE.

Wykres 9. Wpływ obniżek podatków na ceny żywności liczony jako różnica w poziomie inflacji HICP żywności r/r oraz hipotetycznego poziomu inflacji przy braku zmian stawek podatkowych



Źródło: opracowanie własne na bazie danych Eurostat

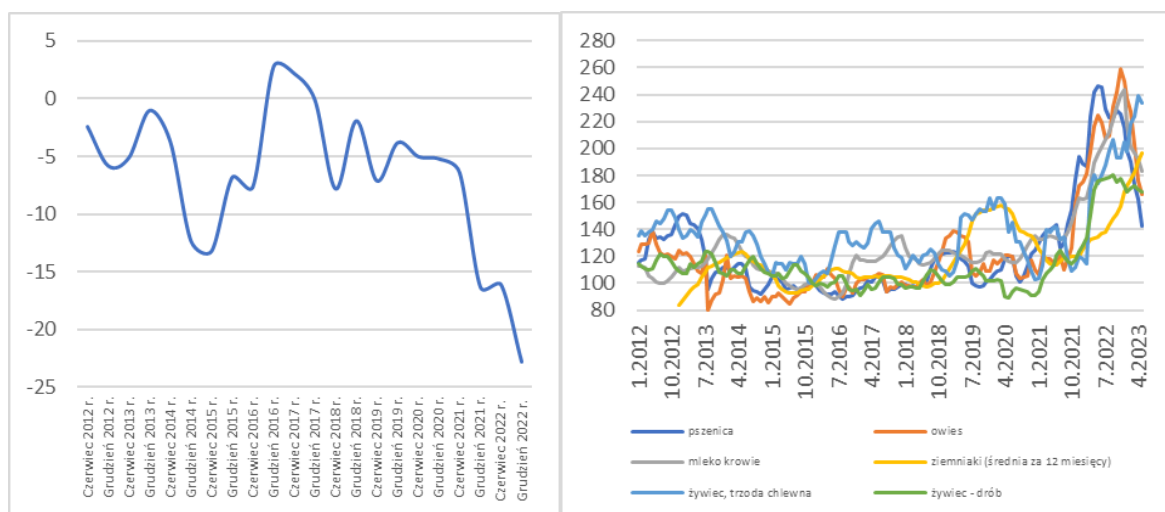
Nie można też zapominać, że już w przededniu eskalacji konfliktu zbrojnego w Ukrainie, na przełomie lat 2021 i 2022, wzrastała świadomość rosnących niedoborów gazu ziemnego i innych surowców niezbędnych do produkcji nawozów rolnych. Po wybuchu pełnowymiarowej wojny, w efekcie podjętej w kwietniu przez Komisję Europejską decyzji zezwalającej na uruchomienie programów pomocy na dopłaty do nawozów, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uruchomiła go dla nawozów zakupionych od września 2021 roku. W lipcu 2023 roku ruszyła druga tura programu, wydłużająca okres zakupów podlegających wsparciu do maja 2023 roku. Na pomoc alokowanych zostało 3,9 mld zł. Ostatecznie w całym 2022 roku wydatkowano 2,5 mld zł. Warto zauważyć, że

całkowita wartość bezzwrotnej pomocy udzielonej rolnikom przez ARiMR wzrosła ponad 4-krotnie, z 1,1 mld zł w 2021 roku do 4,8 mld zł w 2022 roku.

Zagrożenia

Pomimo stosunkowo optymistycznych prognoz w zakresie produkcji rolnej, przyszłość sektora rolnego w najbliższych latach, zarówno w Polsce, jak i globalnie, jest daleka od stabilności. Obok rekordowych temperatur i susz jakie przyniósł sezon El Niño, sytuacja na rynku paliw i nawozów pozostaje niepewna (zob. Molenda 2023). Jak piszą analitycy Pekao: „Prognozy zbiorów w sezonie 2023/24 pozostają pozytywne. Jednak problemy z suszą, obserwowane w części Europy oraz Stanów Zjednoczonych, istotnie zwiększają ryzyko ich korekty w dół” (Rykaczewski 2023b). Już w końcu lipca tego roku GUS szacował, że zarówno plony, jak i zbiory w zasadzie wszystkich upraw rolnych i ogrodniczych będą w 2023 roku niższe niż w poprzednim roku. Jak piszą analitycy Urzędu: „Notowane niedobory opadów deszczu w maju i czerwcu miały negatywny wpływ na możliwości produkcyjne wielu roślin uprawnych, a zwłaszcza zbóż” (GUS 2023). Z drugiej strony rolnicy wykazują się dużym pesymizmem, jeśli chodzi o szacunki popytu na najbliższe miesiące, czemu nie pomagają bardzo szybko spadające ceny podstawowych produktów rolnych (zob. wykres 10).

Wykres 10. Ocena zmiany popytu na produkty rolne w najbliższym półroczu (saldo odsetków odpowiedzi pozytywnych i negatywnych w pproc.) – lewa strona; ceny podstawowych płodów rolnych w porównaniu do grudnia 2015 r. – prawa strona



Źródło: GUS, BDL GUS

W sytuacji, kiedy zarówno ceny czynników wytwórczych, plony, jak i ceny sprzedaży są niepewne, bardzo trudno jest rolnikom planować obsiewy i zakupy, a to wpływa na możliwości lokalnego zabezpieczenia dostaw żywności w kraju (czyli na bezpieczeństwo żywnościowe). Nie bez znaczenia dla opłacalności produkcji rolnej pozostają działania w ramach „wojny zbożowej” prowadzonej przez Rosję przeciw Ukrainie, m.in. ogłoszone w lipcu 2023 r. wycofanie się Rosji z porozumienia zbożowego (Rudnik, Matuszak i Michalski 2023). To również pozostaje dużym źródłem niepewności dla polskich rolników, co utrudnia planowanie i może potencjalnie obniżyć produkcję.

4. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar zdrowotny

Niezależnie od kwestii dostępności żywności, zarówno w wymiarze bezpośrednim (dostawy), jak i pośrednim (ceny), niezwykle istotnym wymiarem bezpieczeństwa żywnościowego jest kwestia jego jakości, a dokładniej zdatności do spożycia i tym samym wpływu na zdrowie konsumentów. Wymiar ten, opisywany często jako bezpieczeństwo żywności, stanowi przedmiot działania instytucji odpowiedzialnych za kontrolę żywności na każdym etapie łańcucha dostaw – od produkcji, przez wytwarzanie środków do produkcji, przetwórstwo aż po sprzedaż do użytkowników pośrednich (np. hurtownie) czy końcowych.

W ostatnich latach pojawiło się kilka pogłębionych opracowań, poświęconych problematyce wyzwań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności w Polsce, w tym dla instytucji odpowiedzialnych za urzędową kontrolę żywności (UKŻ). Na podstawie megainformacji NIK (2021), jak również raportu Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej (2022), można wskazać kilka kluczowych słabości UKŻ. Najważniejszym, a jednocześnie najtrudniejszym do rozwiązania problemem, podobnie zresztą jak w przypadku wielu innych inspekcji (zob. CPP UEK 2021a, 2021b), są braki kadrowe. Inspekcja Weterynaryjna (IW), a w mniejszej skali także Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) oraz Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS) borykają się ze sporą fluktuacją pracowników, w tym odejściem pracowników z kilku-kilkunastoletnim stażem. Analogiczna sytuacja ma miejsce w Państwowej Inspekcji Sanitarnej, czyli instytucji podlegającej Ministrowi Zdrowia (IW, PIORiN i IJHARS podlegają Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi). W efekcie podmioty te mierzą się z brakiem zdolności do wszystkich swoich ustawowych zadań w zakresie UKŻ. Jednocześnie jesteśmy świadkami wzrostu przeciętnego wieku inspektorów – w niektórych oddziałach terenowych osoby zatrudnione są już w wieku emerytalnym. W konsekwencji może to prowadzić do spadku jakości kontroli, choćby ze względu na trudności związane z dostosowaniem się do nowych warunków funkcjonowania, związanych np. z wprowadzaniem rozwiązań cyfrowych.

Kolejnym problemem, obok braków kadrowych, jest skrajne niedoinwestowanie inspekcji. Skutkuje to m.in. słabością bazy laboratoryjnej, niską mobilnością inspektorów (brak środków transportu) czy też brakiem możliwości pracy zdalnej w terenie (brak komputerów przenośnych i innych urządzeń mobilnych). Słabość ta przekłada się także na niski poziom

cyfryzacji systemu UKŻ, który stanowi odrębne, ogromne wyzwanie dla bezpieczeństwa żywności. Inspektorzy wciąż raportują wyniki kontroli na drukach papierowych, przez co są one często niedostępne dla pracowników inspekcji w jej innych oddziałach terenowych. W sytuacji, w której produkcja żywności ma charakter rozproszony (np. różne elementy łańcucha są ulokowane w różnych powiatach), może dochodzić do sytuacji, w której do obrotu trafi żywność niespełniająca wszystkich norm. Inna sprawa, że kary, które mogą zostać nałożone przez inspektorów, są nierzadko śmiesznie niskie, a terenowe oddziały inspekcji są bezradne w ich egzekwowaniu. Brakuje choćby wyznaczonych miejsc do zatrzymania i przetrzymania nielegalnych towarów, jak również sprawnego systemu ich utylizacji.

Praktyczny brak możliwości koordynacji działań różnych oddziałów terenowych konkretnej inspekcji dotyczy również współpracy pomiędzy różnymi inspekcjami, współodpowiedzialnymi za UKŻ. Problemem jest jednak nie tylko trudność w koordynowaniu kontroli, prowadzonych równolegle przez kilka inspekcji, ale także konflikty kompetencyjne pomiędzy nimi. Istnieją bowiem takie przypadki, w których za określony obszar odpowiadają dwie inspekcje, ale są i takie sytuacje, w które podmioty dystrybuujące żywność funkcjonują niejako w szarej strefie, jak ma to nieraz miejsce w handlu internetowym. Dodatkowym wyzwaniem jest fakt, że podmioty odpowiedzialne za UKŻ podlegają dwóm ministrom – PIS znajduje się w pionie Ministra Zdrowia, a IW, PIORiN oraz IJHARS w pionie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W efekcie nawet i tak nieudane próby konsolidacji/integracji systemu UKŻ obejmowały wyłącznie instytucje, które podlegały MRiRW.

Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat dowodzą niestety, że integracja systemu UKŻ, zarówno w wymiarze strukturalnym, ale nawet funkcjonalnym, będzie zadaniem szalenie trudnym ze względu na opór poszczególnych inspekcji, w tym przede wszystkim Inspekcji Sanitarnej i Inspekcji Weterynaryjnej, które są relatywnie największymi podmiotami i chciałyby takiej integracji dokonać na własnych zasadach. Przełamanie tej wsobnej logiki jak dotąd okazało się niemożliwe.

Poza trzema wspomnianymi problemami – brakami kadrowymi, niedoinwestowaniem oraz słabością koordynacji – które odgrywają fundamentalną rolę w procesie zapewniania bezpieczeństwa żywności, warto choćby skrótowo wspomnieć o innych zagrożeniach, z którymi przychodzi nam się mierzyć. Mowa tu choćby o niesprawnym systemie kontroli sprzedaży internetowej oraz niewystarczającej edukacji społeczeństwa w zakresie

bezpieczeństwa żywności, jak również nielegalnej produkcji żywności i niedostatecznym nadzorem nad ubojem zwierząt.

Wszystkie wskazane wyżej słabości systemu UKŻ, przy braku wprowadzenia poważnych zmian, wobec słabnącego potencjału do przeprowadzania skutecznych kontroli, będą skutkować systematycznym spadkiem jakości żywności w Polsce. Co gorsze, na część z tych wyzwań będzie bardzo trudno odpowiedzieć – tu największy ból głowy powoduje problem braków kadrowych i starzenia się pracowników inspekcji. W dobie postępujących zmian demograficznych z jednej strony, jak i otwartości rynku pracy w UE, bardzo trudno będzie znaleźć wystarczającą liczbę kandydatów do pracy w polskich inspekcjach (zwłaszcza w Inspekcji Weterynaryjnej), i co równie ważne – utrzymać ich w inspekcjach na dłuższy czas. Nawet bowiem wprowadzenie rozwiązań cyfrowych, które mogą odpowiedzieć na część braków kadrowych, nie będzie możliwe bez dostępu do zaawansowanych kadr, i tak koło się zamyka.

5. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar instytucjonalny: studium przypadku kryzysu zbożowego

Wprowadzenie

W niniejszej części przeanalizowane zostaną wybrane aspekty prawne, polityczne i instytucjonalne, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego w Polsce. Ze względu na ogrom wątków, które wiążą się z tym zagadnieniem, w analizie przyjęto metodę opisu charakterystyczną dla studium przypadku.

Kryzys zbożowy, który eksplodował medialnie w kwietniu 2023 roku, będzie stanowił swoistą próbę, której analiza pozwoli na stwierdzenie, jak i czy w ogóle polskie państwo jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe wykorzystując do tego kanał polityki publicznej (zwłaszcza politykę rolną).

Pokrótkie poruszona zostanie także problematyka unijnej polityki rolnej, która stanowi bardzo ważną płaszczyznę odniesienia dla kolejnego wątku, czyli bezpośrednich relacji handlowych i politycznych na linii Polska-Ukraina. Dotkniemy także kwestii oceny kryzysu zbożowego przez opinię publiczną oraz sposobu reakcji na niego przez głównych aktorów instytucjonalnych, realizujących politykę publiczną w Polsce.

Anatomia kryzysu

Wspólna Polityka Rolna (WPR) od samych początków procesu integracji europejskiej stanowiła jeden z podstawowych obszarów zainteresowania państw członkowskich. Obecnie także stanowi jedną z najważniejszych polityk UE. Cele WPR były wielokrotnie weryfikowane, czemu towarzyszyło chociażby coraz silniejsze akcentowanie wątków ekologicznych. W obliczu wielkich kryzysów ostatnich lat (logistycznego – wywołanego pandemią oraz wojennego – spowodowanego przez Rosję) znów na pierwszy plan wysuwa się pierwotny cel WPR – zapewnienie krajom członkowskim bezpieczeństwa żywnościowego. Ostatnie miesiące dobitnie pokazały jednak, że nie można go interpretować wyłącznie jako element troski o dostatecznie wysoką podaż żywności dla Europejczyków. Ułatwienia w imporcie zboża z Ukrainy do UE, wprowadzone w maju 2022 roku, sprawiły bowiem, że rynki części państw

członkowskich (w tym przede wszystkim Polski) zostały „zalané” relatywnie tanią i z reguły akceptowalną jakościowo żywnością.

Sytuacja ta ujawniła napięcia, których nie sposób tłumaczyć wyłącznie lobbieniem grup interesów (rolników). Niewątpliwie takie szoki – nagłe destabilizacje cen produktów rolnych – stanowią zagrożenie nie tyle dla zysków rolników, ale mogą być dla nich wręcz egzystencjalnym zagrożeniem. W tym typie produkcji bowiem i tak istnieje szereg często nieprzewidywalnych czynników destabilizujących ceny (wynikających głównie z pogody czy zmian klimatu), a których skutki są jedynie częściowo łagodzone przez polityki europejskie i krajowe. Dodanie kolejnych czynników utrudniających zarządzanie ryzykiem w rolnictwie jawi się więc jako bardzo niebezpieczne w kontekście potrzeby wzmacniania bezpieczeństwa żywnościowego Polski.

W tej historii obserwowaliśmy wpierw bardzo szerokie otwarcie na import z Ukrainy (bezprecedensowe w historii Wspólnoty), które jednak w momencie ujawnienia się opisywanych przez nas problemów, doprowadziło po pewnym czasie do całkowitej zmiany polityki niektórych krajów UE i wprowadzenia czasowego zakazu importu pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika. Problemy z importem zboża doprowadziły do pierwszego poważnego napięcia w stosunkach polsko-ukraińskich od czasu wybuchu pełnoskalowej wojny między Rosją i Ukrainą. Warto uporządkować genezę tego kryzysu. Jedną z rosyjskich strategii było zablokowanie (a co najmniej utrudnienie) eksportu ukraińskiego zboża. Jest to potencjalnie silny cios – z jednej strony z uwagi na ogromny udział produktów rolnych w ukraińskim eksporcie (zwłaszcza w sytuacji wojennych zniszczeń ukraińskiego przemysłu), a z drugiej na już wcześniej napiętą sytuację żywnościową w wielu krajach rozwijających się, które są odbiorcami ukraińskiego zboża (Ukraina jest siódmym największym producentem na świecie – ponad 85 mln ton rocznie). Jest to zatem uderzenie ekonomiczne w Ukrainę oraz wywarcie presji na społeczność międzynarodową, która miała w obawie przed wielkim kryzysem żywnościowym wykazać większe zainteresowanie szybszym zakończeniem wojny (na rosyjskich warunkach).

W pewnym sensie wojna zbożowa jest kolejnym przejawem wojny zastępczej (*proxy war*), toczonej między Rosją i krajami Zachodu. Umocnienie swojej pozycji na rynku pszenicy w czasach zwiększającego się znaczenia kwestii związanych z bezpieczeństwem żywnościowym pozwala bowiem wywierać coraz silniejszą presję na wiele państw. W tych

okolicznościach nie może dziwić fakt, że Polska, jak i inne kraje UE, były zainteresowane wspieraniem transportu jak największego wolumenu tego produktu przez swoje tereny. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że w obliczu ograniczeń logistycznych transport lądowy i tak mógł przejąć jedynie niewielką część eksportu, którego Ukraina dokonywała drogą morską.

Zawirowania te doprowadziły do destabilizacji cen zboża na światowych rynkach w 2022 roku. Już po znacznych wzrostach (przekraczających 100% w ciągu kilku miesięcy), polski rząd wiosną 2022 roku ustami ministra rolnictwa Henryka Kowalczyka zapewniał rolników, że ceny te nie spadną. W lipcu jednak za pośrednictwem Turcji zawarto porozumienie umożliwiające swobodny eksport ukraińskiego zboża, czego efektem był powrót ceny pszenicy do poziomu z początku 2022 roku. Ponadto na polskim rynku, w efekcie presji szerokiego napływu ukraińskiej pszenicy, cena spadła z poziomu 1 600-1 700 zł za tonę w pierwszej połowie 2022 roku do poniżej 1 000 zł latem 2023 roku.

W celu ochrony polskich rolników, rząd w kwietniu 2023 roku wprowadził embargo na ukraińskie zboże, powołując się na istniejącą w prawie wspólnotowym przesłankę sytuacji kryzysowej (regułą jest bowiem podejmowanie tego typu decyzji przez organy UE). Krok ten poprzedzony był listem premiera Mateusza Morawieckiego (sygnowanym także przez szefów rządów Bułgarii, Rumunii, Słowacji i Węgier) do szefowej Komisji, w którym sformułowano oczekiwania m.in. przywrócenia części ceł na ukraińskie płody rolne. Jednak już po dwóch tygodniach ogłoszono wprowadzenie embarga przez Polskę, co wywołało bardzo mocne napięcie dyplomatyczne w relacjach z Ukrainą i UE. Zdziwiający przy tym był tryb ogłoszenia tej decyzji – dokonał tego Jarosław Kaczyński (niepiastujący w tamtym czasie żadnego publicznego stanowiska) w trakcie wiecu wyborczego.

Kolejnym aktem tej historii było przyjęcie rozwiązania, które miało chronić polskich producentów, ale zapewniać swobodny tranzyt ukraińskich produktów rolnych przez Polskę. „Plombowanie wagonów i ciężarówek” miało w praktyce pozwolić kontrolować zarówno ilość surowca wprowadzanego na nasz rynek (przez Krajową Administrację Skarbową), jak i jego jakość (Państwowa Inspekcja Sanitarna). To rozwiązanie, choć atrakcyjne w swoich założeniach, obnażyło jednak ogromną słabość instytucjonalną państwa polskiego. Dotyczy to zarówno wolumenu importu, jak i jakości produktów. W przypadku zbóż między 2021 a 2022 rokiem import potroił się – z 1,1 do 3,2 mln ton. Największy wzrost miał miejsce w przypadku

kukurydzy – aż dziewięciokrotny. Był to napływ w zasadzie niekontrolowany, co potwierdzają stanowiska zarówno prokuratury, jak i Krajowej Administracji Skarbowej. Instytucje te wskazują na podejrzenie szeregu oszustw i prowadzą liczne postępowania przeciw nieuczciwym importerom i pośrednikom. Wstępne ustalenia sugerują, że ich *modus operandi* przyczyniał się do wzrostu ryzyka związanego z bezpieczeństwem żywności *sensu stricto* – tj. bazował m.in. na sprowadzaniu tzw. „zboża technicznego”, które według założeń nie powinno być przeznaczone do celów spożywczych, lecz prawdopodobnie częściowo trafiało do konsumpcji. Nie sposób przy tym uznać, że wspomniana słabość instytucjonalna, przekładająca się na brak zdolności do przeprowadzenia skutecznej kontroli żywności, nie została wcześniej zdiagnozowana – na tę kwestię jeszcze w 2021 roku zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli, co zresztą zostało opisane we wcześniejszym rozdziale niniejszego raportu.

W istocie organy administracji publicznej nie były w stanie egzekwować ogłoszonych zasad przewozu. Jedynie *post factum* pozwoliły oszacować skalę nielegalnych procederów, jednocześnie nie potrafiąc przekonująco określić skali problemów związanych z jakością importowanych towarów (i ew. powodowanym przez to zagrożeniem). Do negatywnych skutków tego przejawu słabości instytucjonalnej należy też dołączyć pogorszenie stosunków z Ukrainą (chaotycznie wprowadzone embargo – abstrahując od jego zasadności) oraz pogłębienie braku zaufania do państwa wśród polskich obywateli (zwłaszcza wśród rolników).

Opinia społeczna

Ważną kontekstowo informacją jest z pewnością ocena opisywanego kryzysu zbożowego przez polskich obywateli. Z badań przeprowadzonych przez CBOS w czerwcu 2023 roku (CBOS 2023) wynika, że:

- decyzja UE z 2022 roku o zniesieniu większości ceł w handlu z Ukrainą została oceniona raczej krytycznie (łącznie 42% wskazań) niż pozytywnie (33%), przy 24% głosów niezdecydowanych;
- zakaz dostaw pszenicy, kukurydzy, rzepaku i słonecznika z Ukrainy do Polski oraz innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej z maja 2023 roku poparty został przez 72%

ankietowanych osób (przy czym 27% respondentów popiera to rozwiązanie wyłącznie jako czasowe), 15% ankietowanych oceniło go krytycznie, a 13% nie miało zdania;

- respondenci obarczyli odpowiedzialnością za kryzys zbożowy przede wszystkim polski rząd (45% wskazań), przedsiębiorców handlujących zbożem (20%), Unię Europejską (16%) i Ukrainę (2%), zaś 17% osób nie miało zdania.

Zatem o ile działania instytucji unijnych oceniane są ambiwalentnie przez polską opinię społeczną, to już aktywność naszych władz poddawana jest mocnej krytyce.

Dyskurs polityczny

Temat kryzysu zbożowego był i jest bardzo mocno medialnie nagłaśniany przez ugrupowania polityczne. Prym wiodą tutaj przede wszystkim Koalicja Obywatelska¹ oraz Polskie Stronnictwo Ludowe², które bardzo krytycznie oceniają całość polityki dot. bezpieczeństwa żywnościowego realizowanej przez rząd Zjednoczonej Prawicy (ZP). Ten ostatni był również aktywny medialnie w sprawie kryzysu zbożowego, nie tyle jednak poprzez prezentację swoich pozytywnych działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbożowego, co atakując instytucje unijne oraz opozycję, w tym głównie rząd PO-PSL (zarówno za działania historyczne, jak i bieżącą politykę tych dwóch partii). Lewica i Konfederacja – jako środowiska polityczne – zdecydowanie rzadziej, choć nie mniej dobitnie wypowiadały się w kwestii kryzysu zbożowego – pierwsza z nich wpisując się w bardzo mocną krytykę rządu ZP, druga zaś przemycając przekaz antyukraiński i antyunijny.

Jednak najmocniejszym politycznym głosem kryzysu zbożowego wydaje się Michał Kołodziejczak i kierowane przez niego środowisko AGROunii. W naszej subiektywnej ocenie temu ruchowi chyba najskuteczniej na krajowej scenie politycznej (w odniesieniu do opisywanego kryzysu) udało się połączyć autentyczność przekazu i trafną diagnozę problemów z mocą medialnego przebicia. Osobną kwestią są proponowane przez AGROunię

¹ Symbolem tej krytyki stał się tweet D. Tuska „Ostrzegalem” z 12 kwietnia 2023 r. [<https://twitter.com/i/status/1646121282285469696>]

² Najmocniej zakorzeniona na polskiej scenie politycznej partia agrarystyczna, która próbuje odzyskać poparcie polskich rolników mocno krytykując bierność obecnego rządu w zakresie kryzysu zbożowego. PSL było m.in. inicjatorem powołania Parlamentarnego Zespołu ds. Zbadania Afery Zbożowo-Drobiowej [<https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1560978%2Cszef-psl-powolujemy-specjalny-zespol-parlamentarny-ds-zbadania-afery>].

rozwiązania, z których część bywa mocno krytykowana przez specjalistów od rynku zbóż, oraz wiecowa forma przekazu, przestaniająca częstokroć istotę podnoszonych problemów.

Z kolei za mało profesjonalny uznać należy sposób komunikacji politycznej, który w sprawie kryzysu zbożowego przyjął rząd ZP. Najpierw mieliśmy do czynienia z dużymi błędami komunikacyjnymi oraz trudną do zrozumienia biernością ministra Kowalczyka, a następnie z pewnym poczuciem zagubienia jego następcy, Roberta Telusa.

Instytucjonalne słabości

Do największych słabości polskiego państwa w sferze instytucjonalno-prawnej i politycznej, które można było jak w soczewce dostrzec w trakcie kryzysu zbożowego, zaliczamy:

- brak spójnej wizji polityki rolnej i stojących przed nią wyzwań, związanych m.in. z dołączeniem Ukrainy do jednolitego rynku;
- bierność i brak politycznego sprawstwa w obrębie ministerstwa właściwego ds. rolnictwa;
- upartyjnienie problemów i działań związanych z problematyką bezpieczeństwa żywnościowego;
- doraźny, reaktywny i nietrafiony sposób reakcji na pojawiające się problemy (*vide* „polityka” zasypywania problemów dopłatami);
- brak zdolności do wyprzedzającej refleksji dotyczącej potencjalnych konsekwencji działań politycznych dla bezpieczeństwa żywnościowego;
- bardzo słabą (niemerytoryczną i konfrontacyjną) komunikację społeczną i polityczną (w odniesieniu do ogółu obywateli, jak i poszczególnych grup społecznych/interesu);
- brak zdolności rządu do stworzenia wewnętrznej koalicji głównych interesariuszy rynku rolnego (partii politycznych, organizacji branżowych etc.), które wypracowałyby wspólne stanowisko w sprawie wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego Polski;
- nieumiejętność zawierania strategicznych i operacyjnych aliansów oraz kreowania agendy w obrębie dostępnych instytucji formalnych na poziomie międzynarodowym (*vide – casus* komisarza Wojciechowskiego).

Podsumowanie

Przeprowadzone przez nas rozważania wskazują na bardzo szeroki i głęboki zakres zaniedbań instytucjonalnych, prawnych i politycznych, które powodują istotne osłabienie poziomu bezpieczeństwa żywnościowego w Polsce. Za największą porażkę ostatnich lat uznajemy brak stabilnego, profesjonalnego i ponadpartyjnego układu instytucjonalnego, zdolnego do takiego kreowania działań na polach licznych szczegółowych polityk publicznych (przede wszystkim rolnej), które służyłyby wszystkim ich interesariuszom – w tym producentom, przetwórcom i dystrybutorom rolnym oraz konsumentom czy podatnikom.

Zidentyfikowane przy okazji kryzysu zbożowego słabości polskiego państwa obciążają przede wszystkim rząd Zjednoczonej Prawicy oraz pracowników publicznych instytucji odpowiadających za politykę rolną (liczne urzędy i instytucje centralne oraz służby, inspekcje i straże). Ze smutkiem przypominamy jednak wcześniejsze, wybrane z wielu, przykłady nieco tylko mniej spektakularnych porażek w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego: ptasia grypa (pierwsze przypadki w 2006 roku), afrykański pomór świń (od 2014 roku) czy rosyjskie embargo na import warzyw i owoców z Polski z 2014 roku. Puenta daleka jest od optymizmu – nie tylko nie potrafimy uczyć się na swoich błędach, jak je eliminować, lecz kolejne popełniane przez nas błędy są coraz większe.

6. Bezpieczeństwo żywnościowe – wymiar samorządowy

W rozdziale tym skoncentrujemy się na problematyce bezpieczeństwa żywnościowego z perspektywy działań podejmowanych przez gminy. To tu administracja i mieszkańcy działają wspólnie, to także ten poziom administracji, z którym obywatele mają najczęściej styczność. To wreszcie poziom, na którym ludzie bezpośrednio odczuwają konsekwencje realizowanych z różną skutecznością polityk publicznych.

Zgodnie z definicją przyjętą przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, bezpieczeństwo żywnościowe powinno być gwarantowane poprzez podejmowanie przez różne organy państwa określonych działań na rzecz zapewnienia społeczeństwu dostępu do żywności o odpowiedniej jakości oraz w odpowiedniej ilości. Celem jest więc zabezpieczenie społeczeństwa przed sytuacją niedoboru żywności dobrej jakości oraz zagwarantowanie żywności dostępnej dla wszystkich obywateli (dobrze zlokalizowane punkty sprzedaży oraz przystępne ceny). Patrząc na samorząd lokalny oraz jego zadania wynikające z art. 7 ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, kwestia bezpieczeństwa żywnościowego wydaje się nie leżeć bezpośrednio w jego gestii. Jeżeli jednak zastanowić się nad poszczególnymi elementami bezpieczeństwa żywnościowego, rola JST staje się o wiele bardziej widoczna, a w niektórych obszarach samorząd pełni kluczową funkcję z perspektywy obywateli (szczególnie w sytuacjach nadzwyczajnych).

Poniżej przedstawiono rodzaje działań realizowanych na poziomie samorządu lokalnego bezpośrednio lub pośrednio związanych z bezpieczeństwem żywnościowym.

Zabezpieczenie dostępu do wody pitnej

Samorząd w ramach swoich ustawowych obowiązków ponosi odpowiedzialność za dostarczenie mieszkańcom dostępu do wody pitnej – do zadań własnych gminy należą m.in. kwestie związane z wodociągami, kanalizacją, zaopatrzeniem w wodę, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W związku ze zmianami klimatu realizacja tego zadania staje się coraz większym wyzwaniem. Coraz częstsze i dłuższe okresy suszy powodują wysychanie przydomowych studni oraz obniżanie się poziomów rzek, co zagraża istniejącym ujęciom wody pitnej dla dużych skupisk ludzkich. Sytuacja w Polsce jest

trudna – wiele gmin i regionów zмага się z niedoborami wody (problem ten występuje z różną intensywnością w poszczególnych częściach kraju), a susza jest zjawiskiem długotrwałym (Forsal 2023). Dostęp do wody pitnej jest istotny dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, stąd problemy z nim związane wymagają podjęcia szybkich działań w tym zakresie. Problematyka dostępu do wody w kontekście żywności ma złożony charakter. Jest to z jednej strony dostępność do wody pitnej dla ludności, a z drugiej dostępność wody dla rolników jako zasobu w procesie produkcji żywności. W przypadku dostępu do wody pitnej dla mieszkańców, działania związane z bezpieczeństwem realizowane są zarówno przez gminne spółki wodociągowe jak i właściwe agencje rządowe. Natomiast w sytuacji ekstraordynaryjnej – susza, awaria wodociągu – gminy zobowiązane są do dostarczenia wody korzystając z rozwiązań awaryjnych, takich jak beczkowsy. Sposób organizacji tych działań zależy od specyfiki jednostki samorządu, jest to albo działanie w ramach gminnego zakładu wodociągowego, lub też usługa realizowana przez jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej. Natomiast zapewnienie dostępu wody dla rolnictwa nie jest zadaniem gminy. Co więcej, w przypadku suszy i ograniczonej dostępności do wody pitnej gminy mogą wręcz sugerować rolnikom ograniczenie zużycia wody.

Reagowanie w sytuacjach kryzysowych

Interwencje i działania w przypadku sytuacji kryzysowych, takie jak susze, powodzie, pożary, regulowane są poprzez przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Każda gmina, w ramach swojego budżetu, ma wydzieloną rezerwę środków na wypadek sytuacji kryzysowej. Środki te pozwalają władzom samorządowym na elastyczne reagowanie adekwatne do danych okoliczności. Może to być interwencyjny zakup i dystrybucja żywności wśród potrzebujących, dostarczanie posiłków itp. Działania gmin w tym zakresie są zróżnicowane, wynikają ze specyficznych uwarunkowań jednostki, jej minionych doświadczeń w tym zakresie oraz wypracowanych, indywidualnych rozwiązań organizacyjnych. Działania te mogą być realizowane zarówno bezpośrednio przez urząd gminy, jak i realizowane przez spółki gminne lub organizacje pozarządowe we współpracy z gminą. Po stronie gminy za zarządzanie tymi działaniami odpowiadają gminne zespoły zarządzania kryzysowego, które w zależności od rodzaju zagrożenia, angażują aktorów reprezentujących różne instytucje posiadające odpowiednie kompetencje. Mechanizm ten został pozytywnie zweryfikowany

podczas pandemii COVID-19 i lockdownów, mimo iż żaden samorząd nie miał gotowego scenariusza na tego typu kryzys, gminy były w stanie *ad hoc* tworzyć rozwiązania zapewniające zabezpieczenie mieszkańców – osoby starsze, samotne, niepełnosprawne – przed ryzykiem niedoboru żywności. Działania takie miały zwykle organiczny charakter i bazowały przede wszystkim na nieformalnych sieciach współpracy. Pozwalało to na stosunkowo szybkie i elastyczne reagowanie na niespotykane wcześniej wyzwania. Należy uznać, że zdolność gmin do elastycznego, czasem nieformalnego działania – współpracy władz samorządowych z lokalną społecznością, stanowi fundamentalny element systemu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na tym poziomie, w sytuacji kryzysowej.

Wsparcie najuboższych w ramach pomocy społecznej

Z perspektywy bezpieczeństwa żywnościowego szczególnie istotną grupę stanowią osoby ubogie, samotne, niepełnosprawne, znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej. Jest to zróżnicowana grupa osób, która bądź to nie ma środków na zakup żywności, bądź też nie może zakupić jej samodzielnie.

Działania w tym zakresie są realizowane przez gminy oraz organizacje pozarządowe w ramach pomocy społecznej. Objęte są nimi osoby, które same nie są w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa żywnościowego – z przyczyn materialnych, trudnej sytuacji życiowej, w tym także funkcjonujące poza systemem, np. w kryzysie bezdomności. Pierwszym obszarem działania samorządu lokalnego (rozumianego szeroko jako wspólnota, a więc nie tylko urząd gminy, ale też organizacje pozarządowe i indywidualni mieszkańcy) w przedmiotowym obszarze jest zapewnienie tym osobom dostępu do żywności.

Kolejna grupa to dzieci w wieku szkolnym, których akcje dożywiania prowadzi się w ramach stołówek szkolnych, w ramach działań własnych gminy i gminnych ośrodków pomocy społecznej, lub programów rządowych – *vide* program Posiłek w domu i w szkole.

Polski system pomocy społecznej zmagają się z chronicznym brakiem pieniędzy i na poziomie lokalnym nie jest inaczej. Z tego względu istotne jest zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania tych działań, jak np. Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Pomoc Najbardziej Potrzebującym

w ramach Podprogramu 2021 Plus. W praktyce program ten jest już wygaszany i nie wszystkie gminy korzystają z tej formy wsparcia.

Programy tego typu bazują na kryteriach dochodowych co oznacza, że istnieje kategoria osób potrzebujących, które nie kwalifikują się do niego. W przypadku takich osób niektóre gminy tworzą własne rozwiązania, umożliwiające zarówno identyfikację osób potrzebujących, jak i udzielenie im niezbędnej pomocy. Rozwiązania te opierają się zwykle na współpracy i wymianie informacji pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej, placówkami oświatowymi, organizacjami pozarządowymi i kościelnymi mających na celu wsparcia osób potrzebujących, które z różnych względów nie zostały objęte pomocą. Z drugiej strony opieranie wsparcia na kryterium dochodowym powoduje, że niektórzy ukrywają swoje dochody, aby móc ubiegać się o dodatkowe pieniądze. Z tego względu skuteczniejszym źródłem walki z głodem może być oferowanie pakietów żywnościowych zamiast środków finansowych.

Należy również podkreślić, że w ostatnich latach zmienił się profil potrzebujących – takie programy jak 500+ poprawiły sytuację finansową najuboższych rodzin, a dodatkowe emerytury ograniczają (choć nie eliminują) ten problem wśród seniorów. W efekcie można udzielić szerszego wsparcia np. bezdomnym.

Wsparcie lokalnego rynku żywności

Kolejna kwestia dotyczy produkcji rolnej. Jej stabilność uzależniona jest od funkcjonowania gospodarstw rolnych. Gminy o charakterze rolniczym mają pośredni wpływ na zapewnienie ciągłości pracy gospodarstw rolnych, chociażby poprzez politykę w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych ponoszonych przez rolników. To w gestii rady gminy leży kwestia ewentualnych umorzeń podatku rolnego w wyjątkowych sytuacjach, takich jak klęski nieurodzaju. Może mieć to wpływ na szanse przetrwania poszczególnych gospodarstw rolnych. Również obranie kierunku rozwoju gminy, podejmowane inwestycje czy sposób promocji gminy, mogą wpływać na sytuację lokalnych rolników i producentów żywności, a więc pośrednio na sytuację bezpieczeństwa żywnościowego państwa.

Z perspektywy dostępu do żywności ważną funkcję odgrywają również targowiska, nad którymi również trzymają pieczę gminy. Mają one szczególne znaczenie w przypadku gmin wiejskich, w których występuje problem z dostępem do większych dyskontów, stając się

głównym miejscem zaopatrzenia lokalnej wspólnoty. Z drugiej strony ułatwiają one również sprzedaż własnych wyrobów przez producentów, ograniczając liczbę pośredników, a tym samym realizując założenie zapewnienia dostępu do produktów żywnościowych dobrej jakości w przystępnej cenie.

Współpraca z interesariuszami wewnętrznymi

W zakresie realizacji działań związanych z dostępem do żywności dla osób i grup potrzebujących, gminy współpracują z organizacjami pozarządowymi – takimi jak Caritas czy banki żywności. Współpraca ta ma charakter zindywidualizowany i zdywersyfikowany, uzależniony od specyfiki uwarunkowań lokalnych. Współpraca ta obejmuje identyfikację osób potrzebujących, przekazywania żywności oraz prowadzenia stołówek i jadłodajni. Działania te mogą być realizowane w ramach konkursów, zadań zleconych do realizacji, bądź odrębnych umów, forma jest tu pochodną charakteru współpracy oraz doboru indywidualnie adekwatnej formy współpracy. Zapewnienie dostępu do żywności wymaga również współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami, producentami żywności i rolnikami. Przykładem takich rozwiązań ułatwiających komunikację są gremia zrzeszające przedstawicieli grup aktorów, jak np. rady przedsiębiorców czy gminne związki rolników, kółek i organizacji rolniczych. Podkreślić jednak należy istotny poziom różnorodności – zarówno form jak i zakresu tego typu współpracy, warunkowany lokalną specyfiką.

Współpraca z interesariuszami zewnętrznymi

W tym przypadku mamy do czynienia głównie ze współpracą mającą na celu wykonywanie zaleceń sformułowanych przez inspekcje odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa żywności w kontekście dbania o jego jakość, przeciwdziałania skażeniu żywności czy ograniczania ryzyka rozprzestrzeniania się chorób, takich jak np. afrykański pomór świń (ASF) czy ptasia grypa. Współpraca z wojewodą zyskuje na znaczeniu, gdy dochodzi do wystąpienia np. klęsk żywiołowych, które ze względu na skalę zniszczeń wymagają dodatkowego wsparcia finansowego ze strony rządu lub też np. zaangażowania wojska do pomocy w ewakuacji ludności czy usuwania skutków danego zjawiska. Współpraca między samorządami a administracją centralną w Polsce nie zawsze przebiega bezproblemowo, czego dobrym

przykładem z ostatnich lat był ogromny chaos wokół planów rządu przerwania na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku prowadzenia składów węgla i sprzedaży go po preferencyjnych cenach potrzebującym odbiorcom.

Współpraca samorządu z interesariuszami – zarówno wewnętrznymi jak i zewnętrznymi – opiera się na wypracowanych procedurach oraz zinstytucjonalizowanych formach. Jednakże w sytuacji kryzysowych szczególnego znaczenia nabiera zbudowanie semi-formalnej czy wręcz nieformalnej sieci kontaktów. Formalne, czasem przewlekłe procedury czy trudności z pozyskaniem wsparcia rządowego oznaczają konieczność bazowania na grupach kluczowych partnerów zwoływanych *ad hoc* – czy to lokalnych organizacji pozarządowych czy np. lokalnych przedsiębiorców mogących szybko dostarczyć żywność czy inne potrzebne zasoby we wskazane miejsce. Znaczenie tego typu sieci współpracy najmocniej uwypuklił kryzys uchodźczy po eskalacji wojny na Ukrainie wiosną 2022 r. Wtedy to, z dnia na dzień, władarze przygranicznych miast musieli – przy wsparciu zarówno indywidualnych mieszkańców, jak i przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych – zapewnić odpowiednie zaplecze logistyczne. Także wprowadzane naprędce restrykcje w czasie pandemii COVID-19 wymagały dodatkowego zaangażowania np. w celu wsparcia starszych, samotnych osób.

Gmina formalnie nie stanowi elementu systemu bezpieczeństwa żywnościowego państwa, który funkcjonuje na poziomie administracji centralnej. Jednakże codzienne zaspokojenie potrzeb żywnościowych osób, które nie dysponują środkami umożliwiającymi samodzielność w tym obszarze jest zadaniem gminy. Na co dzień wypełniają one swoją rolę względem mieszkańców zarówno poprzez działania gminnych ośrodków pomocy społecznej jak i poprzez kooperację z organizacjami pozarządowymi. W przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych wszystkie działania są intensyfikowane wokół gminnych zespołów zarządzania kryzysowego i wzrasta znaczenie nieformalnych kontaktów pozwalających na szybkie uruchomienie niezbędnego wsparcia. Tym samym gminy pełnią krytycznie ważną funkcję uzupełniającą względem państwowego systemu bezpieczeństwa żywności.

Obecnie ważną funkcją gmin jest realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej. Przeprowadzone przez nas wywiady wykazały, że choć w ostatnim czasie zmniejsza się liczba potrzebujących dzięki programom socjalnym państwa, to wciąż istnieje wiele do poprawy w tym zakresie. Problemem są m.in. częste zmiany regulacji, a także dostępnych programów pomocowych. Do tego samorządy narzekają na niewystarczające konsultacje prowadzone

przez ministerstwo przed wprowadzeniem w życie nowych przepisów. Pewnym problemem są także próby wyłudzenia wsparcia, szczególnie finansowego, przez osoby we względnie dobrej sytuacji materialnej w połączeniu z ograniczonymi możliwościami kontroli przez instytucje gminne. Pojawiają się także pytania o optymalną formę udzielanej pomocy – czy nacisk powinien być położony na wsparcie finansowe lub rzeczowe, czy też w większym stopniu na aktywizację wykluczonych.

Bibliografia

- CBOS (2023). *Polacy wobec wojny na Ukrainie i kryzysu zbożowego*. Komunikat z badań nr 69/2023.
- CPP (2021a). *Sanepid w ogniu. Ewolucja funkcjonowania PIS w czasie pandemii COVID-19*, raport Centrum Polityk Publicznych UEK.
- CPP (2021b). *Rynek pracownika w państwie przedsiębiorców*, raport Centrum Polityk Publicznych UEK.
- IERiGŻ PIB (2015). *Struktury rynku i kierunki ich zmian w łańcuchu marketingowym żywności w Polsce i na świecie*, Warszawa.
- IRWiR PAN (2023). *Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dekada przemian społeczno-gospodarczych (wersja pełna)*, Warszawa.
- Jerzak M., Czerwińska-Kayzer D., Florek J., Śmiglak-Krajewska M. (2020). *Rynek rodzimych roślin białkowych na cele paszowe w Polsce. Znaczenie gospodarcze, determinanty i kierunki rozwoju*, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.
- Kędzierski M. (2022). *Integracja czy połączenie – analiza możliwości zwiększenia efektywności działania inspekcji weterynaryjnej oraz ochrony roślin i nasiennictwa*, EFRWP, Warszawa.
- Kowalski P. (2022). *Konsolidacja polskiej branży spożywczej na tle UE. Czy trudne otoczenie ekonomiczne przyspieszy wzrost konsolidacji sektora?* Raport Banku Pekao S.A., pekao.com.pl/dam/jcr:2c6718c9-4c68-4d09-bfaf-97d04c8ad2aa/Konsolidacja_polskiej_branzy_spozywczej_czerwiec_2022.pdf
- Molenda A. (2023). *Czy będzie interwencja na rynku nawozów? MRiRW wyjaśnia*, portal AgroNews, <https://agronews.com.pl/artukul/czy-bedzie-interwencja-na-rynku-nawozow-mrirw-wyjasnia/> (dostęp 20.07.2023)
- Mroczek R. (2018). *Pozycja przemysłu spożywczego w łańcuchu żywnościowym w Polsce na przełomie XX/XXI wieku*, IERiGŻ PIB, Warszawa.
- NIK (2021). *System kontroli bezpieczeństwa żywności w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, Warszawa.
- Olipra J. (2023). *Polskie tuczniki z duńskich prosiąt – niekontrolowana transformacja polskiego sektora trzody chlewnej*, IERiGŻ PIB, Warszawa.
- PIE (2020). „Tygodnik Gospodarczy” vol. 30/2020, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/07/Tygodnik-Gospodarczy-PIE_30-2020.pdf.

Pietrzak M., Chlebicka A., Domagała J. (2023). *Wydajność pracy w spółdzielniach mleczarskich i jej zróżnicowanie w latach 2017-2021*, SGGW, Warszawa.

Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, Załącznik nr 2. Analiza SWOT, Cel 3. Poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości.

Rudnik F., Matuszak S., Michalski A. (2023). *Rosyjska gra z Zachodem: Moskwa wycofuje się z umowy zbożowej*, Analiza OSW.

Rykaczewski G. (2023a). *Polski eksport żywności. Gdzie szukać szans, aby w przyszłości podtrzymać wysoką dynamikę rozwoju*, Raport Banku Pekao S.A., www.pekao.com.pl/dam/jcr:c256c496-1b00-42fc-9ab1-2ea1a31b8766/eksport_zywnosci_2023_raport_Pekao.pdf

Rykaczewski G. (2023b). *Rynek rolny pod lupą – kwartalnik. Perspektywy rynkowe na 2H23*, raport Banku Pekao S.A., pekao.com.pl/dam/jcr:3028f8af-1438-44a5-a4f2-0b2bfd7e0459/Rynek_rolny_pod_lupa_-_czerwiec_2023.pdf

Szajner P., Szczepanik I. (2020). *Ewolucja sektora rolno-spożywczego w transformacji gospodarczej, członkostwa w UE i globalizacji gospodarki światowej*, IERiGŻ PIB, Warszawa.