

Zarządzanie inspekcją ochrony roślin w turbulentnym świecie – od rygorystycznej kontroli do elastycznego nadzoru?

Michał Kołtuniak*

Artykuł poświęcony jest Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa i jej zadaniom, ze szczególnym uwzględnieniem jej roli jako służby fitosanitarnej, odpowiedzialnej za kontrolę produktów roślinnych przemieszczanych przez granice oraz wydawanie świadectw fitosanitarnych. W prowadzonych rozważaniach podjęta jest próba zweryfikowania tezy zakładającej, że przy obecnych zasobach materialnych, sposobie finansowania tej instytucji oraz jej złożonej strukturze organizacyjnej, istotne będzie podjęcie działań mających na celu zwiększenie efektywności jej działania, w celu utrzymania zdolności obsługi wielu usługobiorców. W kontekście eksportu produktów rolnych może to nastąpić poprzez uproszczenie procedur wydawania świadectw fitosanitarnych. Światowe prognozy mówią bowiem o rosnącej roli handlu produktami roślinnymi, ale także o utrudnieniach, które mogą być na niego nakładane. Polska jest znaczącym eksporterem takich produktów. Aby utrzymać ten status, niezbędna jest dobra współpraca PIORiN z rolnikami, producentami rolnymi, eksporterami. Może ona wymagać wypracowania wspólnych procedur, których spełnienie przez producentów procentowałoby uproszczoną procedurą przyznawania świadectwa, a PIORiN pozwalałoby koncentrować siły na innych zadaniach wymaganych przez przepisy.

Słowa kluczowe: produkty rolne, handel międzynarodowy, świadectwo fitosanitarne, ochrona roślin, procedury.

Nadesłany: 10.02.2021 | Zaakceptowany do druku: 18.06.2021

Plant protection inspection management in a turbulent world – from stringent control to flexible supervision?

The research issues presented in the article focuses on the State Plant Health and Seed Inspection Service and its tasks. Its role of phytosanitary inspection is particularly emphasized. This institution is responsible for the control of plant products that are moving across borders and the issuing of phytosanitary certificates. In the deliberations, an attempt is made to verify the thesis that with the current material resources, the method of financing this institution and its complex organizational structure, it will be important to take actions aimed at increasing the effectiveness of its operation. In the context of the export of agricultural products, this can be done by simplifying the procedures for issuing phytosanitary certificates. Global forecasts

* **Michał Kołtuniak** – dr, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0000-0001-6912-3613>.

Adres do korespondencji: Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa, Polska; e-mail: mkołtuniak@wz.uw.edu.pl.

speak of the growing role of trade in plant products, but also of the difficulties that may be imposed on it. Poland is a significant exporter of such products. To maintain this status, good cooperation between PIORiN – farmers, agricultural producers and exporters is essential. It may require the development of common procedures, the fulfillment of which by manufacturers would pay off with a simplified certification procedure, and PIORIN would allow focusing efforts on other tasks required by the regulations.

Keywords: agricultural commodities, international trade, phytosanitary certificate, plant protection, procedures.

JEL: Q1, F17, D02

1. Wstęp

Zarządzanie systemem ochrony roślin, w tym pełnienie funkcji służby fitosanitarnej, będzie wymagać dużej elastyczności, umiejętności koordynacji wielu zadań, dzielenia się wiedzą wewnątrz organizacji oraz usprawnienia współpracy z usługobiorcami. Między innymi takie wnioski wypływają z dotychczasowych badań prowadzonych na rzecz Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, które to działania realizowane są w ramach projektu FITO-EXPORT – *Zwiększenie konkurencyjności polskich towarów roślinnych na rynkach międzynarodowych poprzez podniesienie ich jakości i bezpieczeństwa fitosanitarnego*, przygotowanego przez konsorcjum złożone z GIORiN, jako lidera oraz czterech partnerów: Uniwersytetu Warszawskiego (Wydział Zarządzania), Instytutu Lotnictwa, IHAR-PIB, IOR-PIB.

Część przeprowadzonych badań koncentrowała się na globalnych wyzwaniach i trendach, mogących wpływać na eksport produktów roślinnych, w którym to rola PIORiN, jako organizacji odpowiedzialnej za wydawanie świadectw fitosanitarnych, jest bardzo istotna. Niniejszy artykuł poświęcony jest właśnie tym zagadnieniom, a jego celem jest zaprezentowanie zjawisk i prognoz, które mogą wpływać na światową produkcję rolną, zmiany kierunków handlu, pojawienie się nowych barier w wymianie międzynarodowej oraz nowych zadań, które być może obciążą w przyszłości instytucje typu PIORiN.

Wspomniany cel ma oczywiście drugie dno, w postaci próby odpowiedzi na pytanie, jak powinna zmieniać się Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, jaki model organizacji przyjąć, aby spro-

stać prognozowanym wyzwaniom, wynikającym m.in. ze zmian klimatycznych, rosnącej światowej populacji, nowych trendów żywieniowych i innych zjawisk.

Należy bowiem zaznaczyć, że Polska jest znaczącym eksporterem żywności, w tym produktów rolnych. Aby utrzymać ten status, a być może jeszcze zwiększyć udział w światowym handlu takimi wyrobami, niezbędne jest nie tylko zaangażowanie producentów (rolników – ich stowarzyszeń, grup producenckich), ale także sprawne funkcjonowanie służb fitosanitarnych. Muszą być one gotowe do działania, szybko reagować na zmiany, dbać o dostęp do aktualnych informacji odnoszących się do wymogów importowych państw trzecich. A te – wraz ze zmianami klimatu i szybszym rozprzestrzenianiem się chorób roślin – mogą zmieniać się dynamiczniej niż dotychczas. Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby ludzkie i finansowe PIORiN (szczególnie obecnie, w okresie wciąż trwającej pandemii, trudno oczekiwać, aby finansowanie tej organizacji znacząco się zwiększyło), wydaje się, że instytucja ta musi inaczej postawić akcenty i zmienić sposób operowania. Jednym z obszarów może być właśnie ten związany z wydawaniem świadectw fitosanitarnych, gdzie większą rolę do odegrania mieliby sami producenci, a system mógłby ewoluować od fizycznej kontroli (która oczywiście całkowicie nie zniknie) do nadzoru nad przestrzeganiem procedur wspólnie przygotowanych przez producentów oraz PIORiN. Warto zresztą zaznaczyć, że w ogóle unijny system szeroko rozumianej kontroli żywności, nie tylko roślin, może ewoluować w stronę delegowania pewnych zadań na podmioty prywatne (Wojciechowski, [http](http://)).

Aby osiągnąć cel pracy, oprócz analizy literatury, zastosowano takie metody

badawcze jak metoda opisowa oraz metody badań niereaktywnych, w tym metodę historyczno-porównawczą i statystyczną analizę danych. Konieczne było także przeprowadzenie analizy wybranych aktów prawnych. Prac składa się z czterech części, dotyczących: światowej produkcji rolnej; reguły światowego handlu, PIORiN – wyzwań i szans, oraz elastycznego nadzoru.

Pierwsza część daje obraz aktualnych trendów w produkcji rolnej oraz przedstawia prognozy, które mogą implikować wyzwania dla tytułowej instytucji – PIO-RiN. Druga część charakteryzuje międzynarodowe zasady handlu odnoszące się do wymiany produktami roślinnymi oraz wskazuje na możliwe zmiany na tym polu i ryzyka z tym związane. Dwie pierwsze części dają podstawę do zrozumienia, skąd bierze się założenie wskazane w pracy, że przed PIORiN mogą pojawić się nowe wyzwania, wymagające znacznej elastyczności i nowego podejścia do realizacji ustawowych obowiązków. Trzecia część poświęcona jest charakterystyce państwowej inspekcji, ostatnia zawiera zaś próbę pokazania, jak mogłoby wyglądać przejście od obecnej kontroli fitosanitarnej do takiej, w której większemu zaangażowaniu samych usługobiorców i obowiązkowi spełnienia ustalonych wymogów, towarzyszyłoby bardziej elastyczne podejście inspektorów, skutkujące przyspieszeniem wydawania świadectw fitosanitarnych.

2. Światowa produkcja rolna

Produkcja rolna pozostaje kluczowa dla większości państw. Nawet jeżeli jej wkład w tworzenie dochodu narodowego jest zróżnicowany regionalnie i nie musi być znaczący, co szczególnie obserwujemy w państwach wysoko rozwiniętych, to zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe. Truizmem jest powiedzieć, że mimo rozwoju technologii, wprowadzania licznych innowacji, rozwoju sztucznej inteligencji, automatyzacji i robotyzacji produkcji, ludzie potrzebują pożywienia. Wytwarzanie żywności ma miejsce niemal wszędzie na świecie, z wyjątkiem nielicznych terytoriów, charakteryzujących się skrajnie niesprzyjającymi warunkami klimatycznymi. Jednocześnie należy odnotować, że regiony świata, które charakteryzują się najwyższą produktywnością w rolnictwie, nie zawsze pokrywają się z tymi, w których koncen-

tuje się światowa populacja, a tym samym popyt na produkty roślinne i zwierzęce (FAO/OECD, 2019, s. 54). Stąd tak istotny pozostaje handel tymi produktami, który może być istotny dla części państw, zapewniając im bezpieczeństwo żywnościowe, a dla innych może być istotnym źródłem dochodów (FAO, 2018, s. 21).

Efektywnie i sprawiedliwie funkcjonujący handel międzynarodowy może mieć w nadchodzących dekadach jeszcze większe znaczenie, szczególnie w kontekście wyrównywania szans żywieniowych. Wynika to z prognozowanych przeobrażeń klimatu i zmian wielkości populacji na świecie, przy czym przyrosty lub spadki liczby ludności nie będą równomiernie rozłożone na świecie. Wspomniane zjawiska zmian klimatycznych będą wywoływać odmienne skutki w różnych regionach świata, w niektórych przyczyniając się do spadku produkcji, w innych, odwrotnie, poprawiając warunki upraw lub hodowli.

Przewidywane zjawiska, takie jak wzrost średniej temperatury powietrza, podniesienie się poziomu oceanów, częstsze i bardziej ekstremalne zjawiska przyrodnicze, nie pozostaną bez wpływu na produkcję w sektorze rolnym, zarówno uprawy, jak i hodowli oraz akwakultury (IPCC, 2014, 2021). Wpływ tych zmian na warunki życia i produkcji będzie zróżnicowany między regionami świata. Jak zwracają uwagę autorzy raportu *The State of Agricultural Commodity Markets* (FAO, 2018b, s. 14), w niższej położonych regionach, w których jednocześnie usytuowana jest większość krajów rozwijających się i najslabiej rozwiniętych, już obecnie rolnictwo narażone jest na niekorzystne zjawiska, takie jak susze i powodzie. Jeżeli zjawiska te będą się nasilać, kraje rozwijające się mogą mieć jeszcze większe problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego własnej ludności.

Już obecnie niemal 11% światowej populacji spotyka się na co dzień z problemem niedożywienia, a ponad 10% zagrożonych jest niedostatkami żywności. Obszary, które obecnie charakteryzują się suchym lub stosunkowo suchym klimatem, mogą zmagać się z jeszcze większymi problemami, wynikającymi z niedostatecznych opadów. Kraje klimatu umiarkowanego mogą zyskać na ociepleniu klimatu, poprawiającym warunki wegetacji niektórych roślin, chociaż jest to scenariusz optymistyczny (Elbehri, 2015; von Lampe, 2015). Nie można bowiem

wykluczyć, że równoległe do tego nasilenie wspomnianych zjawisk ekstremalnych, będzie także w tych regionach przyczyniać się do niszczenia upraw i utrudniania hodowli. Warto podkreślić, że w strefie takiego klimatu leży większość państw wysoko rozwiniętych, a to może skutkować dalszym powiększeniem luki rozwojowej pomiędzy rozwiniętymi a rozwijającymi się państwami (FAO, 2018b, s. 14).

Generalnie, w długim okresie być może zaobserwujemy przesuwanie się przewagi komparatywnej w produkcji rolnej między regionami, co będzie efektem zmian klimatu. To, w konsekwencji, przyczyni się do przesunięć w handlu międzynarodowym. Może to pogłębić lub odwrócić pozycję netto wielu krajów lub regionów. Importerzy netto mogą jeszcze bardziej uzależnić się od sprowadzanych wyrobów, aby sprostać popytowi na żywność. Kraje obecnie samowystarczalne lub eksporterzy netto mogą być zmuszone do importu większej ilości żywności. Inne obszary, w szczególności wyżej położone lub znajdujące się w strefie klimatu chłodnego, mogą zyskać przewagę i zwiększyć swój eksport, z importerów netto żywności przekształcając się w eksporterów netto (FAO, 2018b, s. 16).

Organizacja FAO przewiduje, że popyt na produkty sektora rolniczego w nadchodzącej dekadzie wzrośnie o 15% (OECD/FAO, 2019, s. 3). Na przestrzeni lat 2019–2028 popyt na żywność ma rosnąć w rocznym tempie 1,2% dla zbóż, 1,7% dla produktów zwierzęcych, 1,8% dla cukrów i olejów roślinnych, 1,9% dla roślin strączkowych, korzeniowych (bulwiastych) (OECD/FAO, 2019, s. 32). Ponieważ produkty roślinne są także wykorzystywane jako karma dla zwierząt hodowlanych, warto odnotować, że w latach 2016–2018 średnio 1,7 mld ton takich produktów znajdowało powyższe przeznaczenie. Natomiast w prognozowanym okresie, wraz z rosnącą hodowlą zwierząt, wykorzystanie produktów roślinnych (głównie kukurydzy i innych zbóż) w tym właśnie celu ma rosnąć przeciętnie o 1,5% rocznie (OECD/FAO, 2019, s. 38).

Źródłem rosnącego popytu na żywność będzie zarówno wzrost dochodu, jak i światowej populacji. Do 2028 roku liczba ludności świata ma osiągnąć 8,4 mld ludzi, przy czym największy przyrost ma być udziałem Afryki Subsaharyjskiej (+300 mln ludzi)

oraz Południowej Azji, w szczególności Indii (+189 mln ludzi) (ONZ, 2019). Istotne dla spożycia będą także gusta i zmieniające się preferencje konsumentów, w tym dostrzegalna potrzeba walki ze zmianami klimatycznymi, która może zmieniać pewne nawyki żywieniowe. Te wszystkie czynniki mogą powodować, że spożycie poszczególnych produktów pozostanie zróżnicowane regionalnie i kulturowo. Przykładowo, szacuje się, że w krajach o niskich dochodach nadal ok. 70% zapotrzebowania na kalorie i białko będzie pokrywane ze spożycia roślin, a tylko 20% będzie zaspokajane z mięsa i produktów mięsnych. W krajach o wyższych dochodach niemal połowa zapotrzebowania na białko będzie pokrywana przez produkty mięsne (OECD/FAO, 2019, s. 34).

Istotnym czynnikiem przekształcającym strukturę spożycia mogą być także zmiany nawyków żywieniowych związane ze zdrowym odżywianiem i ogólnie dbaniem o zdrowie (Czechowski, 2019). O ile są regiony świata, gdzie niedożywienie stanowi istotny problem i wyzwanie dla rządzących, to są także takie, gdzie otyłość i nadwaga wysuwają się na pierwsze miejsce. W tym kontekście warto na przykład zwrócić uwagę na niedostateczne spożywanie warzyw i owoców, a nadmierne spożywanie mięsa, tłuszczów zwierzęcych oraz węglowodanów. Zalecane przez WHO spożywanie pięciu porcji warzyw i owoców dziennie, jest realizowane w praktyce w niewielu miejscach na świecie (WHO, 2003). Warto w tym miejscu przywołać dane dla tak rozwiniętego regionu, jakim jest Unia Europejska. Według danych Eurostatu ponad jedna trzecia Europejczyków przyznaje, że nie spożywa codziennie owoców i warzyw, przy czym te ostatnie przeciętny Europejczyk zjada jeszcze rzadziej. Tylko 64% badanych zadeklarowało, że spożywa owoce raz dziennie, a tylko 27% potwierdziło, że robi to częściej. Dla warzyw deklaracje były na poziomie 64% – codzienne spożycie, ale już tylko 23% respondentów zadeklarowało, że sięga po warzywa dwa razy dziennie lub częściej. 1% twierdzi, że w ogóle nie je warzyw. Dla Polski dane o spożyciu owoców i warzyw powinny budzić jeszcze większy niepokój, ponieważ tylko 58% Polaków przyznało, że sięga po owoce każdego dnia, a 5% powiedziało, że nie sięga po nie w ogóle. W przypadku

warzyw tylko 61% Polaków zadeklarowało, że sięga po nie przynajmniej raz dziennie (Medonet, 2020).

Kolejnym czynnikiem, który może wpływać na wielkość produkcji jest zmniejszenie zjawiska marnotrawstwa produktów rolnych i żywności, które występuje na każdym etapie łańcucha dostaw: od etapu wytwarzania na polu (etapu hodowli), przez zbiory, dystrybucję, sprzedaż ostatecznemu nabywcy, po wyrzucanie niewykorzystanej żywności przez konsumentów (Łata, 2020). Wielkość tego zjawiska jest bardzo trudna do oszacowania (całościową próbę oszacowania strat podjął Szwedzki Instytut Żywności i Biotechnologii – Swedish Institute for Food and Biotechnology, opracowując dla FAO raport w tej sprawie w roku 2011 (FAO 2011)), a służą temu m.in. wskaźniki Food Loss Index używany przez FAO oraz Food Waste Index stosowany przez inną wyspecjalizowaną agendę Narodów Zjednoczonych – Program Środowiskowy ONZ (UN Environment Programme). Powołując się na dane FAO (FAO, 2019, s. 33), należałoby przyjąć, że aż 13,8% wyprodukowanej żywności zostało utracone, i to już do etapu sprzedaży detalicznej, czyli bez strat w placówkach handlu detalicznego oraz nie biorąc pod uwagę zachowań konsumentów (wyrzucania niewykorzystanej żywności przez gospodarstwa domowe).

Opisując globalne trendy i przywołując prognozy dotyczące rynku produktów rolnych, warto jeszcze poświęcić chwilę uwagi cenom, co może dać odpowiedź na pytanie o opłacalność produkcji i eksportu. Koncentrując uwagę na podstawowych produktach rolnych, jakie tradycyjnie są przedmiotem analizy FAO-OECD przygotowywanej na potrzeby publikacji Agriculture Outlook, możemy stwierdzić, że wydanie na dekadę 2019–2028 przewiduje spadek cen realnych dla większości produktów przeciętnie na poziomie 1–2% rocznie. Wyjątkiem mają być ceny soi, roślin oleistych, odtłuszczonego mleka w proszku oraz roślin do produkcji etanolu (OECD/FAO, 2019, s. 28).

Biorąc pod uwagę dłuższą perspektywę, tj. do roku 2050, można zauważyć, że prognozy FAO wyglądają nieco inaczej i różnią się w zależności od scenariusza: nieprzewidywanego podejmowania specjalnych działań i opierającego się na samoczynnym dopasowywaniu się działalności gospodarczej do wyzwań (*business as usual*), podjęcia działań na rzecz stabilnego rozwoju (*towards*

sustainability) oraz scenariusza zakładającego dalsze pogłębianie się nierówności społecznych (*stratified societies*). Wszystkie one zakładają pewien wzrost cen produktów rolnych, przy czym tempo i okresy wzrostu są w nich zróżnicowane (van der Mensbrughe, 2016; FAO, 2018a; Hertel i in., 2019).

Nie wnikając w trafność tych prognoz, warto zwrócić uwagę, że ceny produktów rolnych cechują się dużą zmiennością, co jest wynikiem zmian w wielkości produkcji. A te z kolei są wywołane falami urodzaju i nieurodzaju (w dużym stopniu decydują o tym warunki atmosferyczne: przymrozki w okresie kwitnienia roślin, brak opadów lub opady zbyt intensywne, liczba dni słonecznych, a także choroby i szkodniki roślin i zwierząt) oraz warunkami przechowywania.

Podsumowując tę część pracy, możemy stwierdzić, że wielkość produkcji rolnej, wymiany międzynarodowej oraz jej kierunki mogą zależeć od bardzo wielu czynników: zmian klimatycznych i ich wpływu na zdolność do wytwarzania żywności, szybkości adaptacji do tych zmian, modyfikacji upodobań i przyzwyczajzeń konsumentów, w tym przechodzenia na zdrowsze warianty odżywiania się, redukcji strat żywności na etapie produkcji, transportu i przechowywania. Koncentrując się na zasygnalizowanych zakłóceniach w produkcji, wywołanych zmianami klimatycznymi, handel międzynarodowy produktami rolnymi może być istotny dla wyrównywania szans żywieniowych i zapewniania pod tym kątem bezpieczeństwa. Jednocześnie jednak może także stać się źródłem kolejnych ograniczeń oraz zakłóceń w międzynarodowej wymianie. Dążenie do ograniczenia negatywnego oddziaływania produkcji rolnej i przetwórczej na środowisko, w tym redukcji emisji gazów cieplarnianych, może wywołać efekt w postaci wprowadzania różnego rodzaju podatków lub opłat na emitentów. Ich celem miałyby być ograniczenie takiego efektu, poprzez wymuszenie stosowania oszczędniejszych metod produkcji. Dalszym tego efektem może być wprowadzanie ograniczeń przywozowych na tych przedsiębiorców (rolników, producentów) z państw trzecich, którzy nie spełnialiby bardziej rygorystycznych norm danego państwa. A to zjawisko należałoby poddać analizie pod kątem zasad wypracowanych na forum Światowej Organizacji Handlu – WTO.

3. Reguły światowego handlu

Zasadnicza dla systemu GATT/WTO zasada niedyskryminacji ma na celu zapewnić sprawiedliwe i równe traktowanie wszystkich partnerów. Znajduje ona odzwierciedlenie w klauzuli najwyższego uprzywilejowania (Most-favored nation obligation, Art. I układu GATT) (GATT, 1947), zakazującej dyskryminacyjnego traktowania takich samych produktów, ale mających różne pochodzenie oraz zasadzie traktowania narodowego (National treatment, Art. III GATT) (GATT, 1947), zakazującej dyskryminacji pomiędzy takimi samymi produktami wytwarzanymi (sprzedawanymi) przez krajowe i zagraniczne firmy. Zasady niedyskryminacji wyrażają także inne przepisy WTO/GATT, w tym porozumienie w sprawie barier w handlu (WTO/GATT, 1994). Jednocześnie należy podkreślić, że porozumienia systemu WTO uznają znaczenie innych celów, wyrażonych m.in. poprzez artykuł XX GATT w sprawie wyjątków ogólnych. Upoważnia on państwa członkowskie do stosowania wszelkich niezbędnych środków, m.in. w celu ochrony moralności, życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz roślin, a także ochrony zasobów naturalnych, jeśli środki te zostają wprowadzone w związku z ograniczeniami w produkcji krajowej lub użyciu. Z drugiej strony, przepis ten podkreśla, że powyższe środki nie powinny być stosowane w sposób, który mógłby stanowić środek arbitralnego lub nieuzasadnionego dyskryminowania krajów, w których panują takie same warunki produkcji lub stanowić ukryte ograniczenie w handlu międzynarodowym (Szwedo, 2008).

Wyzwanie, które może pojawić się w kontekście analizowanych zjawisk, stanowi to, czy polityka łagodzenia skutków oddziaływania rolnictwa na zmiany klimatu będzie się mieścić w dozwolonych akcjach wpływających na handel międzynarodowy. W szczególności, czy „podobne produkty”, czyli mające to samo przeznaczenie i stanowiące dla odbiorców (np. dla konsumentów) substytuty, będą mogły być traktowane w różnicowany sposób tylko dlatego, że różnią się „ślądem węglowym”. Przykładowo, czy w kraju, w którym wzrosły koszty produkcji w wybranym sektorze rolnym na skutek narzucenia „podatku węglowego”, będzie można nałożyć cła wyrównawcze lub inne tego typu opłaty na podobne produkty

pochodzące z państw trzecich, ale produkowane za pomocą metod generujących wyższe emisje. Należy bowiem podkreślić, że kontrowersje może budzić samo pojęcie śladu węglowego (*carbon footprint*) (Wright, Kemp i Williams, 2011), jego definicji oraz zastosowanych procedur związanych z tym pojęciem (kalkulacja wielkości emisji, liczenie stopnia redukcji w zależności od zastosowanych technologii itp.). Brak jest bowiem zarówno światowej definicji tego pojęcia, jak i jednolitego sposobu pomiaru tego zjawiska. A to może budzić wątpliwości, w jaki sposób traktować produkty i czy uznawać je za „podobne”, nawet jeżeli będą one wszystkie oznakowywane „etykietą węglową” (Goździewicz-Biechońska, 2020).

Tego typu oznaczenia mogą kształtować preferencje konsumentów (odbiorców), którzy w ten sposób będą chcieli wspierać mniej emisyjną produkcję, a to z kolei będzie wymuszać ustanowienie szeroko rozpoznawanych i przede wszystkim powszechnie uznawanych norm międzynarodowych w tym zakresie. Takie oznaczenia wolno porównać do stosowanych obecnie formatów typu: bio, organic, fair trade, z upraw zrównoważonych (*sustainably-sourced*), np. w odniesieniu do kawy, papieru, drewna. (FAO *The State of Agricultural Commodity Markets 2018*, s. 93). Punktem wyjścia do wypracowania takich norm mogą być wytyczne pozarządowej organizacji ISO (w szczególności seria ISO 14067) (Naden, 2018).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na to, że przyszły handel produktami rolnymi może wymagać nie tylko operowania dokumentami sanitarnymi lub fitosanitarnymi (paszportami roślin), ale także odnoszącymi się do wpływu danej produkcji (uprawy, przetwarzania) na emisję gazów cieplarnianych i/lub inne oddziaływanie na środowisko. Istotne pytanie wiąże się zatem z tym, kto i na podstawie jakich przepisów oraz norm miałby wystawiać takie dokumenty oraz kto i na jakich zasadach miałby je kontrolować.

Istotne zmiany mogą także dotknąć istniejącego systemu ochrony sanitarnej i fitosanitarnej, działającego obecnie na podstawie Porozumienia w sprawie rolnictwa oraz Porozumienia w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS) (WTO, 1995). Jak zwracają uwagę autorzy raportu *The State of Agricultural Commodity Markets 2018*, zmiany klima-

tyczne mogą wpłynąć na rozprzestrzenianie się chorób i szkodników, przy czym kierunki tych zmian, ich zakres i tempo trudno będzie przewidzieć. Może to wymagać od członków WTO dostosowania istniejących środków ochrony lub opracowania nowych w odpowiedzi na nadchodzące zmiany. Dlatego rola SPS może być jeszcze ważniejsza niż obecnie, aby z jednej strony zapewnić stosowanie uczciwych i przejrzystych środków, a z drugiej zapewnić realną ochronę zdrowia ludzi, zwierząt i roślin. Aby nie zakłócać handlu, w szczególności, aby nie robić tego w sposób arbitralny i dyskryminacyjny, stosowanie wszelkich obostrzeń powinno mieć swoje naukowe uzasadnienie. Powyższe da się uznać za swego rodzaju rdzeń wskazanego porozumienia. Wraz z niepewnością, jaką mogą przynieść zmiany klimatu, wymuszającą szybsze i bardziej elastyczne działania, podawanie i trzymanie się tych podstaw może być utrudnione. Stąd tak ważne będzie dalsze wypracowywanie nowych standardów i trzymanie się harmonizacji działań, do czego członkowie WTO są zobligowani. W jeszcze większym stopniu może to wymuszać aktywne działania państw na forum trzech międzynarodowych instytucji istotnych dla ustalania analizowanych norm, takich jak: Światowej Organizacja w sprawie Zdrowia Zwierząt (OIE), w odniesieniu do zdrowia zwierząt; Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin, (IPPC), dla zdrowia roślin oraz Kodeksu Alimentariusz FAO/WHO, w odniesieniu do zagadnień związanych z bezpieczeństwem żywności.

Brak międzynarodowych standardów, poradników lub zaleceń, które powinny się pojawić na skutek nowych zagrożeń, będących następstwem zmian klimatycznych, może doprowadzić do luki w harmonizacji, a tym samym przyczynić się do odejścia od zasadniczego celu SPS. Z drugiej strony przeciągający się proces negocjacji, wypracowywania norm i standardów może stanowić realne zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt i roślin. Różnorodność norm może być natomiast przyczynkiem do wzrostu liczby międzynarodowych nieporozumień w tym zakresie i tworzyć nowe bariery w handlu (FAO, 2018b, s. 99).

Nadzór i monitoring nad hodowlą i uprawą mogą być fundamentalnymi zadaniami służb weterynaryjnych i fitosanitarnych, przyczyniając się do jak najszybszego wykrywania nowych zagrożeń i podej-

mowania stosownych działań. Pozwoli to m.in. zachować ideę wyznaczania obszarów wolnych od danych zagrożeń (konkretnych chorób roślin lub zwierząt, wolnych od występowania określonych szkodników lub chwastów) (FAO, 2018b, s. 100). Wymagać to może zwiększenia nakładów na państwowe instytucje odpowiedzialne za powyższe działania, a od nich samych wymagać większej elastyczności, umiejętności ciągłego uczenia się i dysponowania systemami pozwalającymi na szybką wymianę informacji. Być może rola tych instytucji zostanie rozszerzona na konieczność weryfikacji śladu węglowego, tak aby określone produkty mogły zostać prawidłowo etykietowane i zyskiwać status „produktów podobnych” w myśl zasad systemu WTO/GATT.

4. PIORiN – wyzwania i szanse

Koncentrując się wyłącznie na polskim rynku oraz produkcji i eksporcie produktów roślinnych, widzimy, że kluczową instytucją, o której była mowa w kontekście wyzwań i prognozowanych przemian, jest Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Czechowski, 2015). To ta organizacja jest podmiotem krajowym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo i zdrowie roślin w rozumieniu Międzynarodowej Konwencji dotyczącej Ochrony Roślin – International Plant Protection Convention (IPPC, 2001). Gdy więc wymagana jest kontrola graniczna produktów roślinnych, istnieje potrzeba wystawienia świadectwa fitosanitarnego, to w grę wchodzi inspektorzy tej właśnie instytucji (Korzycka i Wojciechowski, 2019). Bez nich nie może dokonać się eksport żadnego produktu roślinnego, jeżeli władze kraju docelowego (kraju importu) stawiają określone wymogi producentom i/lub eksporterom i ma to znaleźć potwierdzenie w stosownym dokumencie, jakim jest wspomniane świadectwo fitosanitarne.

Warto więc podkreślić, że Polska jest znaczącym eksporterem produktów rolnych oraz spożywczych i do tego eksporterem netto. Wartość wywiezionych produktów w 2020 roku wyniosła blisko 152 mld zł. Z tego 42,4 mld zł stanowiła kategoria zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego, 25,7 mld zł produkty pochodzenia roślinnego, 2,6 mld zł przyniósł eksport tłuszczów i olejów pochodzenia

zwierzęcego oraz roślinnego, gotowych tłuszczów jadalnych, wosków pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego oraz blisko 81,4 mld zł przypadło na gotowe artykuły spożywcze, napoje bezalkoholowe, alkoholowe, ocet, tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu. Koncentrując się wyłącznie na produktach roślinnych, widzimy, że wartość eksportu w ostatnich latach przedstawiała się następująco:

- 2015 r. – 19,8 mld zł
- 2016 r. – 19,2 mld zł
- 2017 r. – 18,9 mld zł
- 2018 r. – 19,0 mld zł
- 2019 r. – 20,6 mld zł
- 2020 r. – 25,7 mld zł
- od stycznia do końca czerwca 2021 r. – 13,5 mld zł.

Jak wynika z powyższych danych, wartość eksportu tej grupy produktów pozostawała na stabilnym poziomie z zauważalnym wzrostem jego wartości w ostatnich latach. Kluczowe jest zatem, aby PIORiN pozostawał sprawna, efektywnie działająca instytucją, a zważywszy na zasygnalizowane zjawiska, które mogą wystąpić, organizacją, która będzie w stanie elastycznie reagować i błyskawicznie dostosowywać się do nowych wyzwań.

Krótką analizą podstaw prawnych funkcjonowania Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa pokazuje, że realizuje ona zadania związane z nadzorem nad zdrowiem roślin, zapobieganiem zagrożeniom związanym z obrotem i stosowaniem środków ochrony roślin, nadzorem nad wytwarzaniem, oceną, obrotem i stosowaniem materiału siewnego oraz kontrolą upraw GMO (Korzycka i Wojciechowski, 2019). PIORiN działa przede wszystkim na podstawie przepisów ustaw o:

- Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Ustawa, PIORiN);
- ochronie roślin przed agrofagami (Ustawa, agrofagi);
- nawozach i nawożeniu (Ustawa, nawozy);
- środkach ochrony roślin (Ustawa, środki);
- rolnictwie ekologicznym (Ustawa, eko);
- wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Ustawa, wino);
- mikroorganizmach i organizmach genetycznie modyfikowanych (Ustawa, GMO);
- nasiennictwie (Ustawa, nasiennictwo), a także na podstawie statutu Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasien-

nictwa nadanego zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 18 z dnia 13 czerwca 2016 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa (Statut GIORiN).

Podstawowe zadania Inspekcji w zakresie ochrony roślin wiążą się z nadzorem nad zdrowiem roślin, wprowadzaniem do obrotu i stosowaniem środków ochrony roślin oraz nadzorem nad wytwarzaniem, oceną, obrotem i stosowaniem materiału siewnego. Odgrywa także kluczową rolę, co zostało już wcześniej wspomniane, w handlu międzynarodowym, z jednej strony chroniąc nasz rynek przed przywozem z państw trzecich chorych roślin, z drugiej dbając o to, aby z Polski takie rośliny nie były wysyłane za granicę. Każda partia zainfekowanych produktów roślinnych, wykrytych przez służby innego państwa, uderza nie tylko w prestiż samego PIORiN, ale przede wszystkim w polskich producentów rolnych, także tych, którzy przestrzegają norm i mają zdrowe produkty.

Nadzór nad działalnością Inspekcji sprawuje minister właściwy do spraw rolnictwa. Zadania Inspekcji wykonują organy w postaci: Głównego Inspektora, którego działalność wspiera Główny Inspektorat oraz wojewoda, przy pomocy wojewódzkiego inspektora jako kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa wchodzącej w skład zespolonej administracji wojewódzkiej. Główny Inspektor jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa. Natomiast zastępców Głównego Inspektora powołuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Głównego Inspektora. Wojewódzkiego inspektora powołuje i odwołuje wojewoda za zgodą Głównego Inspektora. Zastępców wojewódzkich inspektorów powołuje i odwołuje wojewoda na wniosek wojewódzkiego inspektora.

Główny Inspektor koordynuje i nadzoruje działalność wojewódzkich inspektorów. W celu usprawnienia i ujednoczenia działania Inspekcji może wydawać wojewódzkim inspektorom wiążące wytyczne i polecenia, chociaż nie mogą one dotyczyć istoty sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej. W rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji Inspekcji organem właściwym jest wojewódzki inspektor i jako organ

wyższego stopnia – Główny inspektor, chyba że przepisy stanowią inaczej.

Taka konstrukcja Inspekcji sprawia, że mamy, z jednej strony, Głównego Inspektora, jako centralny organ administracji rządowej, a z drugiej strony wojewódzkich inspektorów, wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej (Hausner, 2006; Możdżeń-Marcinkowski, 2018). Jak podkreśla się w literaturze: „Opieranie się w dostatecznej mierze na zasadzie zespolenia pozwala niwelować ujemne następstwa skrajnie przeprowadzanej zasady resortowości wyrażające się w zbytecznym dublowaniu czynności, które mogą być spełnione na użytek dwóch albo kilku pionów organizacyjnych administracji, braku spójnego działania bezpośrednio w terenie itp. Tworzenie odrębnych pionów administracji specjalnej (niezespolonej) pozwala natomiast te piony silnie związać z administracją centralną, zapewnić im wysoki stopień fachowości (...)” (Filipek, 1995, s. 70).

Administracja zespolona uregulowana jest w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Ustawa, administracja). Zgodnie z nią wojewoda wykonuje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz organów rządowej administracji zespolonej w województwie. Odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożenia życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenia środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Wojewoda ma prawo wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, chociaż należy podkreślić, że dotyczy to sytuacji nadzwyczajnych, takich jak wymienione powyżej.

Zgodnie z art. 28 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, wojewoda kontroluje m.in. wykonywanie przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Rady Ministrów. Kontrola

ta wykonywana jest pod kątem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie kieruje nią i koordynuje jej działalność, kontroluje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania, ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej działania. Jak wskazuje art. 53, organy rządowej administracji zespolonej w województwie wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Dlatego też do obsługi zadań organów rządowej administracji zespolonej nieposiadających własnego aparatu pomocniczego tworzy się w urzędzie wojewódzkim wydzielone komórki organizacyjne. Ponadto w celu usprawnienia działania organów rządowej administracji zespolonej w województwie wojewoda może tworzyć delegatury urzędów je obsługujących.

Przepisy przewidują taką możliwość w stosunku do wojewódzkiego inspektoratu ochrony roślin i nasiennictwa, Zgodnie z nimi wojewoda, na wniosek wojewódzkiego inspektora, złożony po uzgodnieniu z Głównym Inspektorem, może tworzyć i znosić delegatury oraz oddziały wojewódzkiego inspektoratu.

Wyrazem zasady zespolenia jest również to, że wojewoda wykonuje swe zadania przy pomocy I i II wicewojewody oraz kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego oraz dyrektorów wydziałów. „W powyższym zakresie zwierzchnictwo przejawia się, między innymi, przez kompetencje wojewody do określania w statucie urzędu wojewódzkiego organizacji zespolonej administracji rządowej, a także poprzez uprawnienia wojewody do zatwierdzania regulaminów komend, inspektoratów i innych jednostek. Organizację zespolonej administracji rządowej w województwie określa statut urzędu wojewódzkiego nadany przez wojewodę” (*Województwo*, http).

Do kompetencji wojewody należy także ustanowienie regulaminu urzędu wojewódzkiego, co robione jest w drodze zarządzenia. Jego częścią są regulaminy komend, inspektoratów i innych jednostek organizacyjnych, będących aparatem pomocniczym kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, ustalone przez kierowników tych jednostek i zatwierdzone przez wojewodę, chyba że ustawy stanowią inaczej.

Zespolenie administracji przejawia się także w zespoleniu finansowym, czyli włączeniu budżetu służby, inspekcji lub straży do budżetu wojewody. Zwierzchnictwo wojewody przejawia się tutaj faktem obsługi budżetu jednostki przez służby wojewody (Ustawa, administracja).

W odniesieniu do finansowania zadań Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, należy zatem zauważyć, że Główny Inspektorat i wojewódzkie inspektoraty są odrębnymi 17 jednostkami budżetowymi, o których mowa w art. 11 ustawy o finansach publicznych (Ustawa, finanse). Zgodnie z tym przepisem jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Środki dla GIORiN są

planowane i wykonywane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dysponenta części 32 – Rolnictwo, natomiast dla WIORiN – przez poszczególnych wojewodów, dysponentów części 85 (Województwa).

Finansowanie administracji zespolonej odbywa się w ramach budżetu danego wojewody. Budżet wszystkich jednostek podległych wojewodzie, w tym jednostek administracji zespolonej, ustalany jest corocznie w ramach limitu przekazanego przez Ministra Finansów oraz zgodnie z wytycznymi do kalkulacji wydatków i wskaźnikami makroekonomicznymi. Za wykonanie wydatków odpowiada kierownik jednostki i to kierownik zatwierdza plan finansowy będący podstawą dokonywania wydatków. Dysponenci części – wojewodowie weryfikują otrzymane plany finansowe pod względem ich zgodności z ustawą budżetową.

Tabela 1 zawiera dane na temat wielkości budżetów wojewodów ogółem oraz wielkości środków przeznaczonych na sekcję rolnictwo i łowiectwo, w tym na funkcjonowanie wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa w 2019 roku.

Tabela 1. Budżety wojewodów według Ustawy budżetowej na 2019 r (w tys. zł)

Budżety wojewodów ogółem	49 371 632	Jako % budżetu wojewody ogółem
W tym rolnictwo i łowiectwo (dział 10)	1 120 071	2,27
Wojewódzkie Inspekcje Ochrony Roślin i Nasiennictwa ogółem	156 068	0,32
Dolnośląskie	3 254 991	–
Rolnictwo i łowiectwo	57 408	1,76
WIORiN	10 715	0,33
Kujawsko-pomorskie	2 850 973	–
Rolnictwo i łowiectwo	55 239	1,94
WIORiN	7 954	0,28
Lubelskie	3 077 345	–
Rolnictwo i łowiectwo	84 695	2,75
WIORiN	13 053	0,42
Lubuskie	1 424 794	–
Rolnictwo i łowiectwo	33 954	2,38
WIORiN	5 873	0,41
Łódzkie	3 092 976	–
Rolnictwo i łowiectwo	100 983	3,26
WIORiN	10 867	0,35

cd. Tabeli 1

Budżety wojewodów ogółem	49 371 632	Jako % budżetu wojewody ogółem
Małopolskie	4 201 460	–
Rolnictwo i łowiectwo	66 235	1,58
WIORiN	9 465	0,23
Mazowieckie	6 446 768	–
Rolnictwo i łowiectwo	126 594	1,96
WIORiN	15 687	0,24
Opolskie	1 160 923	–
Rolnictwo i łowiectwo	32 528	2,8
WIORiN	4 994	0,43
Podkarpackie	3 184 605	–
Rolnictwo i łowiectwo	74 718	2,35
WIORiN	10 100	0,32
Podlaskie	1 705 549	–
Rolnictwo i łowiectwo	69 554	4,08
WIORiN	7 920	0,46
Pomorskie	3 241 441	–
Rolnictwo i łowiectwo	60 218	1,85
WIORiN	9 267	0,29
Śląskie	4 865 790	–
Rolnictwo i łowiectwo	62 198	1,28
WIORiN	8 333	0,17
Świętokrzyskie	1 762 009	–
Rolnictwo i łowiectwo	53 676	3,05
WIORiN	6 568	0,37
Warmińsko-mazurskie	2 297 701	–
Rolnictwo i łowiectwo	57 493	2,5
WIORiN	8 573	0,37
Wielkopolskie	4 588 346	–
Rolnictwo i łowiectwo	125 484	2,73
WIORiN	16 335	0,36
Zachodniopomorskie	2 215 961	–
Rolnictwo i łowiectwo	59 094	2,67
WIORiN	10 364	0,47

Źródło: Ustawa budżetowa na 2019 r., Dziennik Ustaw z 2019 r., poz. 198 oraz obliczenia własne.

Zasygnalizowane zasady finansowania PIORiN są jasno określone w przepisach, co daje gwarancję stabilizacji finansowania analizowanej organizacji. Jednocześnie należy jednak zauważyć, że stabilizacja ta nastąpiła na bardzo niskim poziomie. Środki zarezerwowane na funkcjonowanie WIORiN-ów mają bardzo niewielki udział w budżetach poszczególnych wojewodów. Można wyrazić wątpliwość, czy – wobec rosnących potrzeb – PIORiN będzie w stanie efektywnie wypełniać swoje funkcje przy takim poziomie finansowania. Warto podkreślić, że rok 2019, z którego pochodzą dane, został wybrany celowo, jako ostatni rok przed wybuchem pandemii. Lata 2020 i 2021 były naznaczone licznymi wyzwaniami gospodarczymi, potrzebą uruchamiania programów ostonowych dla przedsiębiorców, w konsekwencji czego w budżecie państwa pojawił się znaczący deficyt, a w jego następstwie wzrósł dług publiczny. W tych warunkach trudno oczekiwać, aby w najbliższym czasie wydatki na funkcjonowanie PIORiN znacząco wzrosły.

5. Elastyczny nadzór

Wyciągając wnioski z dotychczas opisanych zjawisk, można stwierdzić, że PIORiN powinien skoncentrować się na jak najefektywniejszym wykorzystaniu posiadanych zasobów oraz w większym stopniu wykorzystać potencjał organizacji uczącej się (Batko, 2013; Cuffa i Steil, 2019). Z najważniejszych globalnych trendów i przewidywań z nimi związanych, wynika, że przyrost ludności i rosnące za tym zapotrzebowanie na żywność będzie przede wszystkim udziałem krajów rozwijających się (krajów Południa). Także to one jako pierwsze mogą się zmagać z negatywnymi zjawiskami przyrodniczymi, będącymi następstwem zmian klimatycznych, a które to zredukują ich możliwości wytwarzania żywności, co może zwiększać – jakkolwiek źle by to nie zabrzmiało – szanse polskich eksporterów żywności, w tym produktów roślinnych. Zwiększenie skali eksportu na rynki pozaunijne wymagać jednak będzie skutecznie działającej służby fitosanitarnej.

Ponadto, w związku z tym, że w dalszym ciągu będziemy mieli do czynienia ze wzrostem dochodów na świecie, można przyjąć, że względnie większa ich część będzie przeznaczana na produkty żywnościowe w krajach biedniejszych. W krajach wyso-

korozwiniętych dalszy wzrost dochodu na mieszkańca nie będzie miał już większego wpływu na wielkość spożycia takich produktów (Begg i in., 2020). A to powinno skłaniać polskich producentów rolnych, działające w ich imieniu stowarzyszenia, konsorcja oraz spółdzielnie, do odważnego wchodzenia na te bardziej odległe rynki. Ponownie może to wymagać większego wsparcia ze strony państwa i jego instytucji, w tym odpowiedzialnych za certyfikowanie produkcji, a przede wszystkim wystawianie dokumentów fitosanitarnych, wymaganych przez władze kraju importu. Zasadnicze dla tego procesu może być gromadzenie i udostępnianie informacji o wymogach importowych takich krajów. Z kolei te, jak także zostało już wcześniej podkreślone, mogą znacznie częściej się zmieniać, wraz z rozprzestrzenianiem się różnorodnych zagrożeń, chorób roślin i zwierząt będących efektem zmian klimatycznych. Wreszcie walka z tymi zmianami może skutkować pojawieniem się nowych obostrzeń uderzających w handel międzynarodowy, a polegających na pojawieniu się dodatkowych certyfikatów dokumentujących wpływ danej produkcji na środowisko naturalne, w tym np. na wielkość emisji gazów cieplarnianych. Może się więc okazać, że państwowe instytucje, odpowiedzialne za nadzór nad produkcją i kontrole graniczne, mogą zostać obciążone dodatkowymi zadaniami.

W takim wypadku wykonywanie wszystkich dotychczasowych procedur kontrolnych, związanych przykładowo z eksportem produktów roślinnych, może okazać się nieefektywne. Będzie wprawdzie możliwe, ale może skutkować ograniczeniem zdolności eksportowej polskich producentów. Z jednej strony będą oni otwarci na ekspansję na nowe rynki, ale po stronie PIORiN brakować będzie zasobów do sprawnego przeprowadzenia pełnego nadzoru, kontroli i wydania świadectwa fitosanitarnego.

Zaradzić temu może lepsza współpraca na linii PIORiN–usługobiorcy (rolnicy, producenci rolni, eksporterzy), w szczególności wzięcie przez tych ostatnich większej odpowiedzialności za zdrowie roślin (co w praktyce często ma miejsce). Mogłoby to oznaczać wypracowanie wspólnych procedur, które minimalizowałyby udział w nadzorze nad produkcją (uprawą) państwowych inspektorów, a jednocześnie dawałyby gwarancję, że dla danej partii towaru można wystawić świadectwo fitosanitarne, gdyż produkt

(np. owoce) jest zdrowy i spełnia wymogi kraju docelowego. W tym zakresie można by korzystać z międzynarodowych standardów. Przykładowo, producent być może po wpisaniu do dodatkowego rejestru „uprawnionych producentów” prowadzonego przez PIORiN, który podlegałby procedurom opracowanym przez BRCGS (BRCGS) i/lub spełniał wymogi Global GAP (Global Gap), mógłby wykonywać i dokumentować znaczną część procesów wymaganych przez WIORiN, co przyspieszałoby proces wydania świadectwa fitosanitarnego. Przykładowo standard Global GAP wymaga m.in.:

- pełnej identyfikacji produktu na każdym etapie produkcji i dystrybucji;
- posługiwania się listami kontrolnymi dla oceny i certyfikacji metody produkcji;
- wykazania kwalifikacji technicznych osób odpowiedzialnych za poszczególne procesy (np. wykonywanie oprysków, podawanie dawek nawozowych);
- przeprowadzania samokontroli i działań korygujących (gdyby były potrzebne);
- w przypadku użycia środków ochrony roślin podania nazwy uprawy, odmiany, miejsca zastosowania, daty zastosowania, nazwy handlowej, składnika aktywnego, okresu karencji; dysponowania listą dopuszczalnych dawek pozostałości środków ochrony roślin z kraju, do którego produkt ma być sprzedany;
- opracowania procedury podejmowania działań na wypadek przekroczenia dopuszczalnej dawki środka ochrony (Global Gap)(Doradztwo).

Oczywiście standardy BRCGS lub Global GAP mogłyby zostać zmodyfikowane, tak aby po spełnieniu przez producenta wszystkich obowiązków, ustalonych przez niego (branżę, stowarzyszenie producentów) wspólnie z PIORiN, inspektor mógł z pełną odpowiedzialnością wystawić świadectwo fitosanitarne. Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że w świetle konwencji IPPC taki dokument może być wystawiony wyłącznie przez państwowego (urzędowego) inspektora (IPPC, 2001). Zadanie to nie może zostać zleczone lub delegowane na inny podmiot. Tego wymagania nie należy jednak utożsamiać z tym, że tylko pracownicy PIORiN mogą dokonywać czynności nadzorczych i kontrolnych niezbędnych do weryfikacji produktu przed wystawieniem takiego dokumentu. W szczególności warto powołać się w tym miejscu na tegoroczną publikację ISPM 45. Wyznacza ona wymogi

dla narodowych organizacji ochrony roślin w przypadku, gdyby chciały one upoważnić inne podmioty do wykonywania czynności z zakresu działań fitosanitarnych (ISPM 45).

Szukając dróg upraszczających proces wydawania świadectw fitosanitarnych, można także skorzystać z doświadczeń służby celnej, która już od dawna stosuje instytucje tzw. upoważnionego eksportera (*Approved Exporter*) oraz upoważnionego przedsiębiorcy (*Authorised Economic Operator*). Nie wchodząc w szczegóły, warto wspomnieć, że taki status mogą otrzymać przedsiębiorcy, którzy złożą odpowiedni wniosek oraz spełniają kryteria wyznaczone przez służby celne. Status ten daje im preferencje przewidziane w przepisach prawa celnego (Rozporządzenie 2015/2447; Rozporządzenie 952/2013).

Reasumując: uproszczone procedury odciążyłyby państwową inspekcję, która mogłaby koncentrować się na innych zadaniach, w tym gromadzeniu informacji o wymogach importowych innych państw oraz ich aktualizacji, a także kontroli drobnych gospodarstw rolnych, które – właśnie ze względu na mniejszą skalę działalności i brak zainteresowania eksportem – nie stosowałyby dodatkowych standardów, poza wynikającymi z powszechnie obowiązującego prawa. Większe siły inspekcji mogłyby także pójść na walkę z zagrożeniami wywołanymi przez szkodniki i choroby roślin.

6. Podsumowanie

PIORiN jest kluczową instytucją dla zapewnienia bezpieczeństwa produkcji roślinnej państwa. Odgrywa także istotną rolę w międzynarodowym handlu produktami roślinnymi, jako instytucja odpowiedzialna za kontrolę stanu zdrowia takich towarów oraz wydawanie świadectw fitosanitarnych. Ze względu na fakt, że Polska jest znaczącym eksporterem żywności, w tym produktów roślinnych, istotne jest, aby instytucja ta działała w sposób jak najbardziej efektywny. Jest to tym ważniejsze, że – jak pokazują prognozy międzynarodowych organizacji – znaczenie handlu produktami roślinnymi może rosnać. Będzie to efektem zmian klimatycznych, utrudniających lub wręcz uniemożliwiających prowadzenie upraw lub hodowli w pewnych regionach i zmuszających w ten sposób ludność do zaopatrywania się w żywność w innych miejscach świata.

System finansowania Państwowej Inspekcji pozostaje stabilny, ale ta stabilizacja nastąpiła na bardzo niskim poziomie. Środki przeznaczane na finansowanie WIORiN-ów mają bardzo niewielki udział w budżetach wojewodów. Można mieć wątpliwości, czy wobec rosnących potrzeb PIO-RiN będzie w stanie efektywnie wypełniać swoje funkcje.

Należałoby postulować znaczące zwiększenie środków finansowych na rzecz tej instytucji, co w obecnej sytuacji (wysoki dług publiczny po okresie pandemii) wydaje się postulatem trudnym do realizacji. Pozostaje więc postawienie na usprawnienie działań samej organizacji, efektywniejsze wykorzystanie posiadanych przez nią zasobów, w tym ograniczenie pewnych działań przez przerzucenie obowiązku ich wykonania na usługobiorców.

Jednym z obszarów, gdzie mogłoby to nastąpić, jest ten związany z wydawaniem świadectw fitosanitarnych. Wprawdzie w świetle przepisów, w tym umów międzynarodowych, dokument ten musi być wystawiony przez państwowego inspektora, ale już pewne czynności kontrolne, weryfikacyjne mogą być zlecone innym podmiotom. Uproszczone procedury uzyskiwania świadectw odciążą państwową inspekcję. Większe jej siły mogłyby wówczas koncentrować się na innych zadaniach, w tym na walce z zagrożeniami wywoływanymi przez szkodniki i choroby roślin, które także mogą się nasilać wraz ze zmianami klimatu.

Informacja o finansowaniu

Artykuł powstał w ramach projektu FITOEXPORT finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu GOSPOSTRATEG (Nr umowy o wykonanie i finansowanie Projektu: Gospostrateg1/385957/5/NCBR/2018).

Bibliografia

Agronomist. Pozyskano z: <https://foodfakty.pl/zmiany-cen-detalicznych-warzyw-i-owocow-w-polsce-i-ue> (dostęp: 16.08.2021).

Batko, R. (2013). *Golem, Awatar, Midas, Złoty Cielec. Organizacja publiczna w płynnej nowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Sedno.

Begg, D., Vernasca, G., Fischer, S. i Dornbusch, R. (2020). *Economics*. London: McGraw-Hill.

BRCGS. Pozyskano z: <https://www.brcgs.com/our-standards/food-safety/> (dostęp: 18.09. 2021).

Cuffa, D. i Steil, A.V. (2019). Organizational learning in public organizations: an integrative review. *Navus-Revista De Gestao E Tecnologia*, 9(3). <https://doi.org/110.22279>.

Czechowski, P. (2015). *Prawo rolne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Czechowski, P. (red.) (2019). Significant current developments in Rural Law, XXX European Congress and Colloquium of Agricultural Law "Food sovereignty, food security and the contribution of agricultural law". Pozyskano z: <https://www.cedr.org/wp-content/uploads/2019/09/CommIII-POL.pdf>. (dostęp: 18.09.2021).

Doradztwo. Pozyskano z: <http://doradztworolnicze.com.pl/globalgap/> (dostęp: 18.09.2021).

Elbehri, A. (red.) (2015). *Climate Change and Food Systems: Global Assessments and Implications for Food Security and Trade*. Rome, FAO; OECD.

FAO (2011). *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*. Rome. Pozyskano z: <http://www.fao.org/3/a-i2697e.pdf> (dostęp: 16.08.2021).

FAO (2018a). *The future of food and agriculture – Alternative pathways to 2050. Summary version*. Rome. Pozyskano z: <http://www.fao.org/3/CA1553EN/ca1553en.pdf> (dostęp: 15.08.2021)

FAO (2018b). *The State of Agricultural Commodity Markets 2018. Agricultural trade, climate change and food security*. Rome. Pozyskano z: <http://www.fao.org/3/I9542EN/i9542en.pdf> (dostęp: 15.08.2021).

FAO (2019). *The State of Food and Agriculture. Moving Forward on Food Loss and Waste Reduction*. Pozyskano z: <http://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf> (dostęp: 15.08.2021).

GATT (1947). https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#GATT94 (dostęp: 16.08.2021).

Global GAP. Pozyskano z: <https://www.globalgap.org> (dostęp: 18.08.2021).

Goździewicz-Biechońska, J. (2020). Redukcja emisji gazów cieplarnianych pochodzenia rolniczego w świetle międzynarodowego i unijnego prawa ochrony klimatu, *Przegląd Prawa Rolnego*, 2.

Hausner, J. (red.) (2006). *Administracja Publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hertel, T.W., Baldos, U.L.C. i van der Mensbrughe, D. (2016). Predicting Long-Term Food Demand, Cropland Use, and Prices. *Annual Review of Resource Economics*, 8.

IPCC (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

IPCC (2021): *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.

- IPPC (2001) Międzynarodowa Konwencja Ochrony Roślin, sporządzona w Rzymie dnia 6 grudnia 1951 r., Dz.U. z 2001 r., nr 15, poz. 151.
- ISPM 45 IPPC Secretariat. 2021. *Requirements for national plant protection organizations if authorizing entities to perform phytosanitary actions*. International Standard for Phytosanitary.
- Korzycka, M. i Wojciechowski, P. (2019). *Urzędowa kontrola żywności. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Łata, M. (2020). Przeciwdziałanie marnowaniu żywności jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 12.
- Measures No. 45. Rome. FAO on behalf of the Secretariat of the International Plant Protection Convention.
- Medonet (2020). *Narodowy test zdrowia Polaków, Raport z badań*. Kraków: Medonet.
- Możdżeń-Marcinkowski, M. (2018). *Public Land Law in Poland: Resources, Administration and Use*. Warszawa: C.H. Beck.
- Naden, C. (2018). *Reducing carbon footprint made easier with new International Standard ISO*. Pozyskano z: <https://www.iso.org/news/ref2317.html> (dostęp: 17.08.2021).
- OECD (2016). *Evolving Agricultural Policies and Markets: Implications for Multilateral Trade Reform*. Paris: OECD Publishing.
- OECD/FAO (2019). *Agricultural Outlook 2019–2028*. OECD Publishing, Paris/Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. Pozyskano z: https://doi.org/10.1787/agr_outlook-2019-en (dostęp: 15.08.2021).
- ONZ (2019). *World Population Prospects 2019*, UN, Population Division <https://population.un.org/wpp/DataQuery/> (dostęp: 18.08.2021).
- Rozporządzenie 2015/2447. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny. Dz. Urz. UE L nr 343 z 29 grudnia 2015 roku.
- Rozporządzenie 952/2013. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny. Dz. Urz. UE L nr 269 z 10 października 2013 roku.
- Saunders, J.T., Adenauer, M. i Brooks, J. (2019). Analysis of long-term challenges for agricultural markets. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, 131, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/dafae86c-en>.
- Statut GIORIN Dz.Urz. MRiRW z 2016 r., poz. 9.
- Szwedo, P. (2008). *Środki odwetowe w prawie Światowej Organizacji Handlu*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ustawa (administracja) Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie Dz.U. z 2019 r., poz. 1464.
- Ustawa (agrofagi) Ustawa o ochronie roślin przed agrofagami Dz.U. z 2021 r., poz. 256.
- Ustawa budżetowa na rok 2019, Dz.U. z 2019 r., poz. 198.
- Ustawa (eko) Ustawa o rolnictwie ekologicznym, Dz.U. z 2020 r., poz. 1324.
- Ustawa (finanse) Ustawa o finansach publicznych, Dz. U. z 2021 r., poz. 305.
- Ustawa (GMO) Ustawa o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, Dz.U. z 2021 r., poz. 117.
- Ustawa (nasiennictwo) Ustawa o nasiennictwie, Dz.U. z 2021 r., poz. 129.
- Ustawa (nawozy) Ustawa o nawozach i zawożeniu, Dz.U. z 2021 r., poz. 76.
- Ustawa (PIORIN) Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa Dz.U. z 2021 r., poz. 147.
- Ustawa (środki) Ustawa o środkach ochrony roślin, Dz.U. z 2020 r., poz. 2097.
- Ustawa (wino) Ustawa o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina Dz.U. z 2020 r., poz. 1891.
- von Lampe, M., Willenbockel, D., Ahammad, H., Blanc, E., Cai, Y., Calvin, K. i Fujimori, S. (2015). Why Do Global Long-Term Scenarios for Agriculture Differ? An Overview of the AgMIP Global Economic Model Intercomparison. *Agricultural Economics*, 45(1). <https://doi.org/10.1111/agec.12086>.
- WHO (2003). *Fruit and Vegetable Promotion Initiative, Report of the meeting*. Geneva, 25–27 August 2003. Pozyskano z: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet> (dostęp: 17.08.2021).
- Wojciechowski, P., *Rozporządzenie w sprawie urzędowych kontroli żywności*. Pozyskano z: <https://www.zywnosc.com.pl/nowe-rozporzadzenie-w-sprawie-urzedowych-kontroli-zywnosci/> (dostęp: 15.09.2021).
- Województwo, <https://województwo.blogspot.com/2010/12/istota-zespolonej-administracji.html> (dostęp: 12.08.2021).
- Wright, L., Kemp, S. i Williams, I. (2011). Carbon footprinting: towards a universally accepted definition. *Carbon Management*, 2(1). <https://doi.org/10.4155/cmt.10.39>.
- WTO (1995). *The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*. Pozyskano z: https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm (dostęp: 16.08.2021).
- WTO/GATT (1994). *Agreement on Technical Barriers to Trade*. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm (dostęp: 16.08.2021).
- Zawicki, M. (2011). *Nowe Zarządzanie Publiczne*. Warszawa: PWE.