



¹ Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,
Plac im. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin

² Katedra Ekonomii i Agrobiznesu, Wydział Agrobiotechnologii, Uniwersytet Przyrodniczy w Lublinie,
ul. Akademicka 13, 20-950 Lublin

* Corresponding author: aneta.angowska@up.lublin.pl

PIOTR SOŁOWIEJ¹ <https://orcid.org/0000-0002-0753-1838>

ANNA NOWAK² <https://orcid.org/0000-0003-1741-8692>

ANETA JAROSZ-ANGOWSKA^{2*} <https://orcid.org/0000-0002-4701-0818>

Polityka zakupowa państwa jako narzędzie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na przykładzie Polski

State purchasing policy as a tool for ensuring food security: The case of Poland

Abstrakt. Bezpieczeństwo żywnościowe oraz zdrowy i zrównoważony system odżywiania należą do kluczowych wyzwań stojących przed Unią Europejską i wpisują się w cele zrównoważonego rozwoju określone w Agendzie 2030. Istotną rolę w wyznaczaniu standardów dotyczących rodzaju żywności niezbędnej do osiągnięcia zdrowej i zrównoważonej diety w różnych warunkach pełni polityka zamówień publicznych. Celem artykułu jest przybliżenie pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego oraz ocena pozycji Polski na tle wybranych krajów Unii Europejskiej w odniesieniu do jego kluczowych komponentów, a także wskazanie roli polityki zakupowej państwa w kształtowaniu tego bezpieczeństwa. W opracowaniu zastosowano analizę wskaźnikową opartą na Global Food Security Index (GFSI). Uwzględniono również wartość polskiego rynku zamówień publicznych na dostawy żywności w latach 2014–2023. Badania wykazały, że pozycja Polski w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego pozostaje względnie stabilna, choć nadal obciążona jest wyzwaniami związanymi z odpornością systemu żywnościowego (21. miejsce wśród 113 państw). Polityka zakupowa państwa, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych na żywność, może być istotnym narzędziem wspierania krajowej produkcji rolnej, skracania łańcuchów dostaw oraz zapewniania powszechnego dostępu do żywności wysokiej jakości. Wyniki badań wskazują, że w latach 2022 i 2023 odnotowano wyraźny wzrost wartości zamówień publicznych na dostawy żywności.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, produkcja rolna, zamówienia publiczne, Global Food Security Index

WSTĘP

Zdrowy i zrównoważony system odżywiania stanowi jeden z kluczowych obszarów zainteresowań zarówno Komisji Europejskiej, jak i Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) Regionu Europejskiego. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego wkomponowuje się także w cele zrównoważonego rozwoju zawarte w Agendzie 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju, przyjętej w 2015 r. przez 193 państwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), a zwłaszcza w cel 2. – wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo [United Nations 2015]. Bezpieczeństwo żywnościowe kształtowane jest przez działania podejmowane przez państwa w celu zapewnienia społeczeństwu dostępu do żywności o odpowiedniej jakości oraz w odpowiedniej ilości. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest także głównym celem Wspólnej Polityki Rolnej, na realizację której przeznaczane jest około 1/3 unijnego budżetu.

Cytowanie: Sołowiej P., Nowak A., Jarosz-Angowska A., 2026. Polityka zakupowa państwa jako narzędzie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na przykładzie Polski. *Agron. Sci.* 81(1), 15–32. <https://doi.org/10.24326/as.2026.5623>

W tym kontekście publiczne zamówienia żywności stają się jednym z praktycznych narzędzi realizacji polityki bezpieczeństwa żywnościowego, łącząc cele społeczne z gospodarczym wsparciem rolnictwa. Obejmują one nabywanie żywności przez instytucje rządowe bezpośrednio od rolników, producentów lub dostawców w różnych celach, takich jak programy żywienia w szkołach, publicznych placówkach opieki zdrowotnej, żłobkach, instytucjach wojskowych i więzieniach. Mogą być one uznane za kluczowe instrumenty polityki zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, ciesząc się coraz większym zainteresowaniem decydentów politycznych i agencji rozwoju ze względu na potencjał przynoszenia korzyści różnym zainteresowanym stronom, w tym producentom żywności i konsumentom [Kelly i Swensson 2017, Swensson i Tartanac 2020, Mahapatra i Mahanty 2021]. Związek pomiędzy bezpieczeństwem żywnościowym a systemem zamówień publicznych ma charakter bezpośredni i wielowymiarowy. Zamówienia publiczne, poprzez odpowiednio skonstruowane kryteria i procedury przetargowe, mogą wpływać na wszystkie cztery filary bezpieczeństwa żywnościowego: dostępność produkcji rolniczej, dostęp ekonomiczny i fizyczny, stabilność i jakość żywności [Swensson i Tartanac 2020, Gaitán-Cremaschi i in. 2022]. Wymóg stosowania kryteriów jakościowych, takich jak świeżość, wartość odżywcza czy pochodzenie surowców, sprzyja poprawie jakości dostarczanej żywności oraz promuje zdrowsze wzorce konsumpcji. Preferencje dla dostawców lokalnych i wspieranie krótkich łańcuchów dostaw zwiększają dostępność żywności na poziomie lokalnym i regionalnym, a jednocześnie ograniczają ryzyko zakłóceń w transporcie oraz skracają czas od zbioru do konsumpcji [Casagrande i in. 2024]. Zamówienia kierowane do małych i średnich producentów, w tym gospodarstw rodzinnych, przyczyniają się do zwiększenia dostępu do rynku dla rolników oraz do wzmocnienia lokalnych gospodarek żywnościowych [Swensson i in. 2021]. Natomiast długoterminowe kontrakty i planowe zakupy publiczne stabilizują popyt i dochody producentów, wspierając stabilność podaży żywności, szczególnie w okresach kryzysów gospodarczych lub zakłóceń w handlu międzynarodowym [Mahapatra i Mahanty 2021]. W ten sposób mechanizmy zamówień publicznych nie tylko realizują cele polityki rolnej i społecznej, ale stają się także praktycznym narzędziem wzmacniania odporności krajowego systemu żywnościowego. W ostatnich latach wiele krajów, takich jak Brazylia czy Indie, wdrożyło specjalne programy publicznych zakupów żywności [Mahapatra i Mahanty 2021, Casagrande i in. 2024], żeby pomóc drobnym rolnikom wejść na rynki i poprawić warunki życia na wsi. Programy te, charakteryzujące się znacznymi zakupami żywności przez rząd, mogą służyć realizacji jednocześnie kilku celów polityki publicznej, takich jak promowanie zdrowszego odżywiania, rozwój rolnictwa, ożywienie gospodarek wiejskich. Kluczową cechą programów publicznych zakupów żywności według Swensson i Tartanac [2020] jest to, że w zależności od przyjętych ram politycznych i regulacyjnych umożliwiają one określenie nie tylko sposobu zakupu żywności, ale zwłaszcza jej rodzaju, jaki będzie kupowany (np. żywność lokalna), dostawcy (np. od lokalnych i/lub rodzinnych producentów rolnych, małych i średnich przedsiębiorstw spożywczych, kobiet, młodzieży i/lub innych grup znajdujących się w trudnej sytuacji) oraz rodzaju produkcji (np. produkcji rolnej zapewniającej zrównoważony rozwój środowiska oraz różnorodność biologiczną). Publiczne zamówienia na żywność pochodzącą z rolnictwa rodzinnego mogą stanowić istotne narzędzie polityczne w procesie przechodzenia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe [Swensson i in. 2021, Gaitán-Cremaschi i in. 2022]. Na przykład w Szwecji polityka zakupów rządowych została wykorzystana do zwiększenia produkcji i konsumpcji żywności ekologicznej [Lindström i in. 2022].

Polityka zakupowa państwa w zakresie żywności powinna być zgodna z kompleksowymi celami walki z głodem i łagodzenia ubóstwa. Może odgrywać kluczową rolę w promowaniu bezpieczeństwa żywnościowego marginalizowanych grup społecznych, zapewniając dostęp do obfitej żywności wysokiej jakości. Unia Europejska podejmuje działania mające na celu kontrolę przepływów produktów rolno-spożywczych i zapewnienie ich odpowiedniej jakości [Michalczyk 2019]. Istotnymi problemami są też marnotrawstwo i straty żywności, które wpływają na bezpieczeństwo żywnościowe [Michalczyk i Michalczyk 2019].

Wybór tematu artykułu wynika z rosnącej potrzeby analizy mechanizmów, dzięki którym państwo może aktywnie kształtować rynek żywnościowy, wspierać krajowych producentów rolnych oraz stabilizować dostawy w sytuacjach kryzysowych. Polska jako kraj o dużym potencjale rolnym stoi przed wyzwaniem zrównoważenia interesów producentów, konsumentów i administracji publicznej, co może być realizowane w ramach polityki zakupowej państwa. Celem artykułu było nie tylko przybliżenie pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego i ocena pozycji Polski na tle wybranych krajów UE w odnie-

sieniu do jego kluczowych komponentów, lecz także wskazanie roli, jaką odgrywa polityka zakupowa państwa w kształtowaniu tego bezpieczeństwa. W szczególności uwaga została skupiona na mechanizmach zamówień publicznych na żywność, które mogą stanowić istotne narzędzie wspierania produkcji rolnej, wzmacniania lokalnych łańcuchów dostaw oraz zapewniania stabilnego dostępu społeczeństwa do żywności wysokiej jakości.

METODY BADAŃ

Do realizacji przyjętego celu zastosowano zróżnicowany zestaw metod badawczych. W pierwszym etapie badań przeprowadzono krytyczny przegląd literatury przedmiotu obejmujący publikacje naukowe, raporty instytucji międzynarodowych, dokumenty strategiczne Unii Europejskiej oraz krajowe akty prawne dotyczące problematyki bezpieczeństwa żywnościowego i roli polityki zakupowej państwa. W szczególności uwzględniono dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz jej Agencji ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), strategie i komunikaty Komisji Europejskiej odnoszące się do bezpieczeństwa żywnościowego oraz zrównoważonego rozwoju rolnictwa, a także polskie akty prawne i dokumenty programowe regulujące kwestie zamówień publicznych i polityki rolnej.

W drugim etapie badań wykorzystano analizę wskaźnikową z zastosowaniem Globalnego Indeksu Bezpieczeństwa Żywnościowego (Global Food Security Index, GFSI) opracowanego w 2012 r. na zlecenie firmy DuPont przez Economist Intelligence Unit (EIU), czyli jednostkę badawczą stworzoną przez magazyn „The Economist”. Fundatorem wskaźnika jest Corteva, tj. jeden z czołowych światowych producentów środków ochrony roślin, będący własnością firmy DuPont. Pozwoliło to na ocenę pozycji Polski na tle wybranych krajów Unii Europejskiej pod względem poziomu bezpieczeństwa żywnościowego. GFSI uwzględnia różne aspekty decydujące o poziomie i jakości zaspokojenia potrzeb żywnościowych w poszczególnych państwach. Wskaźnik ten jest wypadkową wskaźników cząstkowych charakteryzujących takie aspekty bezpieczeństwa żywnościowego, jak przystępność cenowa (affordability), dostępność (availability), jakość i bezpieczeństwo (quality and safety) żywności oraz trwałość i adaptacja (sustainability and adaptation) dotyczące zasobów naturalnych oraz odporności systemów żywnościowych na zmiany klimatu [The Economist Group 2022]. Przyjmuje on wartości w skali od 0 do 100 i pozwala na zbadanie ww. aspektów bezpieczeństwa żywnościowego w 113 krajach na świecie na podstawie analizy wielu czynników. Analiza objęła okres 2012–2022, co pozwoliło na uchwycenie dynamiki zmian w poszczególnych komponentach bezpieczeństwa żywnościowego.

Trzeci etap badań dotyczył analizy polityki zakupowej państwa w kontekście kształtowania bezpieczeństwa żywnościowego. Ocenie poddano wartość polskiego rynku zamówień publicznych na dostawy żywności w latach 2014–2023. Wykorzystano w tym celu dane pozyskane z platformy OpenTender Government Transparency Institute. Posłużono się następującymi kodami CPV: 15000000-8 Żywność, napoje, tytoń i produkty pokrewne; 15900000-7 Napoje, tytoń i produkty podobne; 15800000-6 Różne produkty spożywcze; 15700000-5 Pasza dla zwierząt; 15600000-4 Produkty przemiału ziarna, skrobi i produktów skrobiowych; 15500000-3 Produkty mleczarskie; 15400000-2 Oleje i tłuszcze zwierzęce lub roślinne; 15300000-1 Owoce, warzywa i podobne produkty; 15200000-0 Ryby przetworzone i konserwowane; 15100000-9 Produkty zwierzęce, mięso i produkty mięsne.

WYNIKI I DYSKUSJA

Bezpieczeństwo żywnościowe w międzynarodowych, unijnych i krajowych aktach prawnych oraz dokumentach strategicznych

Pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego wyłoniło się w połowie lat 70. w okresie światowych kryzysów żywnościowych, skupiając się na zapewnieniu dostaw i stabilności cen podstawowych artykułów żywnościowych na poziomie międzynarodowym i krajowym [Klikocka i in. 2022]. Konferencja Żywnościowa, która odbyła się w Rzymie w 1974 r., zdefiniowała bezpieczeństwo żywnościowe jako dostępność przez cały czas odpowiednich światowych zasobów żywności podstawowej, umożliwiających stały wzrost spożycia i niwelowanie wahań produkcji i cen [United Nations 1975]. Na początku

lat 80. FAO rozszerzyła tę koncepcję, włączając aspekt dostępu, co oznaczało, że należy zachować równowagę między popytem a podażą w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego – zapewnienie, że wszystkie osoby przez cały czas mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do podstawowej żywności, której potrzebują [FAO 1983]. Bank Światowy [World Bank 1986] wprowadził wymiar czasowy, rozróżniając chroniczne niedobory (ubóstwo strukturalne) od przejściowych niedoborów (spowodowanych wstrząsami), definiując bezpieczeństwo żywnościowe jako dostęp wszystkich osób przez cały czas do wystarczającej ilości żywności dla aktywnego, zdrowego życia [FAO 2003]. W połowie lat 90. pojęcie zostało dalej rozwinięte o jakość żywności, bezpieczeństwo oraz preferencje kulturowe. Światowy Szczyt Żywnościowy w 1996 r. [FAO 1996] przyjął definicję bezpieczeństwa żywnościowego jako stan, gdy wszystkie osoby, na poziomie jednostkowym, gospodarstw domowych, narodowym, regionalnym i globalnym, przez cały czas mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i pożywnej żywności, odpowiadającej ich potrzebom żywieniowym i preferencjom dla aktywnego i zdrowego życia. W raporcie *The State of Food Insecurity in the World* z 2001 r. [FAO 2002] dodano komponent dostępu społecznego.

Żywność stanowi podstawę celów zrównoważonego rozwoju (Sustainable Development Goals, SDG), programu rozwoju ONZ na XXI wiek. Drugim z 17 celów ONZ jest „wyeliminowanie głodu, zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i lepszego odżywiania oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa” [United Nations 2015]. Osiągnięcie tego celu do 2030 r. będzie wymagało głębokich zmian w globalnym systemie żywnościowym i rolnym. Niektóre elementy tego celu to: wyeliminowanie głodu i zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do bezpiecznej i pożywnej żywności; wyeliminowanie wszelkich form niedożywienia; podwojenie wydajności rolnictwa i dochodów drobnych producentów żywności; zapewnienie zrównoważonych systemów produkcji żywności; zwiększenie inwestycji w rolnictwo; korygowanie ograniczeń i zakłóceń handlu na światowych rynkach rolnych oraz zapobieganie takim wydarzeniom; przyjęcie środków zapewniających prawidłowe funkcjonowanie rynków towarów spożywczych [United Nations 2015].

Sekretarz Generalny ONZ ogłosił w 2012 r. podczas konferencji Rio+20, poświęconej zrównoważonemu rozwojowi, światową inicjatywę Zero Hunger Challenge. Inicjatywa ta ma na celu zainspirowanie globalnego ruchu na rzecz uwolnienia świata od głodu w ciągu jednego pokolenia. Zakłada ona: zlikwidowanie niedożywienia u dzieci poniżej drugiego roku życia, stuprocentowy dostęp do odpowiedniej ilości pożywienia przez cały rok, zrównoważony charakter wszystkich systemów żywnościowych, stuprocentowy wzrost wydajności i dochodów drobnych producentów rolnych oraz całkowite wyeliminowanie strat i marnotrawstwa żywności.

W 2021 r. sekretarz generalny ONZ António Guterres zwołał szczyt poświęcony systemom żywnościowym w ramach Dekady Działań na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju do 2030 r. Podczas szczytu zapoczątkowano śmiałe kroki prowadzące do osiągnięcia postępów we wszystkich 17 celach SDG, z których każdy w pewnym stopniu zależy od zdrowszego, bardziej zrównoważonego i sprawiedliwego systemu żywnościowego. Szczyt zgromadził kluczowych graczy ze świata nauki, biznesu, polityki, opieki zdrowotnej i środowisk akademickich, a także rolników, organizacje młodzieżowe, grupy konsumentów, aktywistów środowiskowych i inne kluczowe zainteresowane strony.

Trzon unijnego porządku prawnego w obszarze bezpieczeństwa żywności stanowi tzw. ogólne prawo żywnościowe regulowane rozporządzeniem (WE) nr 178/2002 [Regulation (EC) No 178/2002...], które ustanawia zasady analizy ryzyka, tworzy Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (European Food Safety Authority, EFSA) oraz definiuje odpowiedzialność przedsiębiorcy za bezpieczeństwo żywności. Akt ten – wielokrotnie nowelizowany – pozostaje podstawą systemu zarządzania ryzykiem w łańcuchu żywnościowym UE. Istotne są przepisy tzw. pakietu higienicznego, w szczególności Rozporządzenie (WE) Nr 853/2004 w sprawie higieny środków spożywczych, uzupełniane przez regulacje sektorowe oraz normy kontroli urzędowych w całym łańcuchu rolno-spożywczym [Regulation (EC) No 853/2004...] ujęte w rozporządzeniu (UE) 2017/625 [Regulation 2017/625...]. Rozporządzenia te określają obowiązki operatorów i zasady oficjalnego nadzoru żywności, co warunkuje wymagania stawiane wykonawcom w zamówieniach publicznych na żywność i usługi żywieniowe. Za ekonomiczno-rynkowy wymiar odporności systemu żywnościowego odpowiada Wspólna Polityka Rolna (WPR) i plan strategiczny przyjęty na lata 2023–2027. Jej konstrukcję określają rozporządzenia (UE) 2021/2115 i 2021/2116 (finansowanie, zarządzanie, monitoring) oraz nadal obowiązujące rozporządzenie (UE) Nr 1308/2013 określające wspólną organizację rynków [Regulation (EU) 2021/2115..., Regulation (EU) 2021/2116..., Regulation (EU) No 1308/2013...]. Wspomniane akty tworzą m.in. instrumenty interwen-

cji kryzysowej (rezerwa kryzysowa, nadzwyczajne środki rynkowe), które mają bezpośrednie znaczenie dla stabilizacji podaży i cen produktów żywnościowych, a pośrednie dla polityki zakupowej sektora publicznego. Unia przyjęła „Strategię od pola do stołu” („Farm to fork strategy”) będącą elementem Europejskiego Zielonego Ładu, która integruje cele bezpieczeństwa żywności z odpornością, zdrowiem publicznym i zrównoważeniem. Jej rozwinięciem w obszarze zarządzania kryzysowego jest „Plan awaryjny zapewnienia dostaw żywności i bezpieczeństwa żywnościowego w czasie kryzysu” [European Commission 2021], a w odpowiedzi na skutki agresji Rosji na Ukrainę – komunikat Komisji z 23 marca 2022 r. w sprawie zabezpieczenia bezpieczeństwa żywnościowego i wzmocnienia odporności systemów żywnościowych (m.in. krótkookresowe środki wsparcia rynku i logistyki) [European Commission 2022]. Ponieważ polityka zakupowa państwa realizowana jest w reżimie zamówień publicznych, znaczenie mają przepisy o zielonych i innowacyjnych zamówieniach. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE [Directive 2014/24/EU...] umożliwia kształtowanie kryteriów udzielenia zamówienia (np. koszt cyklu życia, wymogi jakościowe), co pozwala powiązać cele bezpieczeństwa żywności (ciągłość dostaw, jakość, standardy sanitarne) z wymogami zrównoważenia.

W ramach prawa krajowego podstawowym aktem jest ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, implementująca i wykonująca przepisy prawa UE (w tym rozporządzenie 178/2002 i „pakiet higieniczny”), która reguluje wymagania zdrowotne żywności, odpowiedzialność podmiotów i kompetencje inspekcji (m.in. Państwowej Inspekcji Sanitarnej). Komplementarnie funkcjonuje ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych określająca standardy jakości handlowej oraz zadania Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), co jest istotne dla kontroli parametrów jakości i autentyczności produktów nabywanych przez podmioty publiczne. Kluczowe dla odporności łańcucha dostaw są również przepisy o rezerwach państwowych – ustawa z 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, która reguluje tworzenie i utrzymywanie zapasów (w tym żywności), mechanizmy ich udostępniania i finansowania oraz organizację Agencji Rezerw Strategicznych. Instrument ten stanowi bezpośrednie narzędzie polityki zakupowej państwa w zabezpieczeniu ciągłości dostaw w sytuacjach kryzysowych. W obszarze rolnym i rozwojowym ramy strategiczne wyznaczają: polski Plan Strategiczny dla WPR 2023–2027 [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi] – dokument wdrożeniowy określający interwencje krajowe i regionalne, ukierunkowane m.in. na stabilność dochodów rolników, konkurencyjność, dobrostan zwierząt i odporność na kryzysy – oraz Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030 [Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi]. Ich założenia wpływają pośrednio na warunki podaży żywności i bezpieczeństwo dostaw dla sektora publicznego. Ponieważ istotna część zakupów żywności oraz usług żywienia (np. w szkołach, szpitalach, wojsku) odbywa się w trybie zamówień publicznych, znaczenie ma krajowe prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r. [Ustawa z dnia 11 września 2019 r.] (obowiązujące od 1.01.2021 r.). Ustawa ta pozwala na kształtowanie warunków udziału i kryteriów oceny ofert w sposób łączący wymogi bezpieczeństwa żywności, jakości i ciągłości świadczeń z celami zrównoważonego rozwoju oraz innowacyjności.

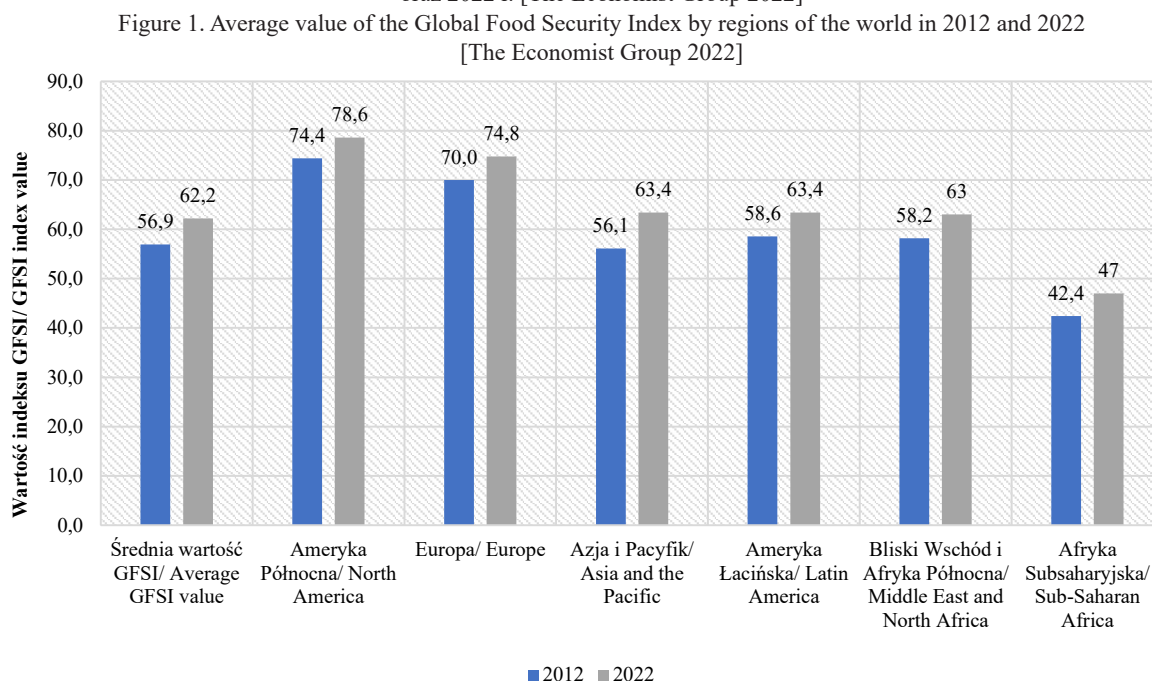
Ocena bezpieczeństwa żywnościowego Polski na podstawie globalnego indeksu bezpieczeństwa żywnościowego (GFSI)

Globalne bezpieczeństwo żywnościowe nadal jest zróżnicowane regionalnie, co pokazuje indeks GFSI zaprezentowany na rycinie 1. W 2022 r. przeciętna jego wartość w skali światowej przyjmowała 62,2 pkt, wahając się od 78,6 pkt w Ameryce Północnej do zaledwie 47 pkt w Afryce Subsaharyjskiej. W porównaniu z 2012 r. wszystkie regiony odnotowały poprawę, przy czym największy wzrost wskaźnika obserwowano w Azji i Pacyfiku (o 7,4 pkt). Pandemia COVID-19, niestabilna sytuacja geopolityczna, inflacja, rosnące koszty żywności i ekstremalne zjawiska pogodowe w 2022 r. unaocznily kruchość światowego systemu żywnościowego, prowadząc do pogorszenia poziomu bezpieczeństwa żywnościowego na świecie.

Literatura przedmiotu dowodzi, że wraz z postępem technologicznym, globalizacją, procesami integracji międzynarodowej i procesami liberalizacji handlu wzmocniły się powiązania między gospodarkami. Przyczyniło się to do bezprecedensowego wzrostu gospodarczego, poprawy dobrobytu na świecie i zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego. Równowaga ta jest jednak dość wrażliwa na pojawiające się wstrząsy polityczne, gospodarcze czy klimatyczno-środowiskowe. Prowadzi to niekiedy do

zaburzeń w procesach integracji przestrzennej rynków rolno-spożywczych oraz wpływa na funkcjonowanie lokalnych i globalnych łańcuchów dostaw żywności, wpływając tym samym na bezpieczeństwo żywnościowe w skali lokalnej, regionalnej i globalnej [Pawlak i in. 2024].

Rycina 1. Średnia wartość Globalnego Wskaźnika Bezpieczeństwa Żywnościowego (GFSI) według regionów świata w 2012 oraz 2022 r. [The Economist Group 2022]



W Europie nie występuje problem braku żywności, lecz widoczne są trudności związane z jej właściwą dystrybucją, znacznymi stratami oraz narastającym zjawiskiem nieprawidłowych nawyków żywieniowych, które prowadzą do otyłości [Kraciuk 2017]. Mimo że wiele państw europejskich plasuje się wysoko w rankingach bezpieczeństwa żywnościowego (tabela 1), Unia Europejska stoi dziś wobec nowych wyzwań. Gospodarcze konsekwencje pandemii COVID-19 w połączeniu z niestabilnością geopolityczną wywołaną wojną rosyjsko-ukraińską rodzą poważne ryzyko dla utrzymania spójnego i stabilnego poziomu bezpieczeństwa żywnościowego w krajach członkowskich [Matejková i in. 2024]. Dotychczas system żywnościowy UE okazał się dość stabilny. Potwierdzają to badania Poczty-Wajdy i Poczty [2024], którzy dowodzą, że WPR UE poprawia bezpieczeństwo żywnościowe w Unii Europejskiej i stabilizuje jego i tak już wysoki poziom, czego dowodem była względna stabilność GFSI w krajach członkowskich. Szczegółowe rankingi państw członkowskich UE pod względem GFSI przedstawiono w tabeli 1.

W 2022 r. Polska zajęła 21. miejsce w globalnym rankingu GFSI, poprawiając swoją pozycję o trzy lokaty względem 2012 r., oraz 16. miejsce spośród 26 państw europejskich (tabela 1). Tym samym znalazła się w gronie krajów o dobrym poziomie bezpieczeństwa żywnościowego (70,0–79,9 pkt). Do państw o bardzo wysokich wynikach, przekraczających 80 pkt, zaliczono m.in. Finlandię, Irlandię, Norwegię, Francję i Holandię. Wyraźnie zarysowuje się również różnica w poziomie indeksu między tzw. starą Unią (UE-14) a nowymi państwami członkowskimi (UE-13), przy czym korzystniej wypadają pierwsza z tych grup (tabela 1). Podobne wnioski formułują także Jacková i in. [2017], podkreślając jednocześnie, że UE jako całość charakteryzuje się wysoką samowystarczalnością i bardzo dobrą oceną bezpieczeństwa żywnościowego, wszystkie państwa członkowskie mieszczą się bowiem w pierwszej pięćdziesiątce spośród 113 analizowanych w ramach GFSI krajów. Analizując składowe indeksy, można zauważyć, że Polska swój najwyższy wynik (87,4 pkt) osiągała w zakresie przystępności cenowej, a najniższy w obszarze dostępności (tabela 2). Nadal jednak istnieją w Polsce luki w udostępnianiu żywności konsumentom. Niezbędna pozostaje poprawa infrastruktury gospodarstw rolnych, ograniczenie zmienności cen producentów i zwiększenie wydatków publicznych na badania i rozwój w rolnictwie. Bardzo wyraźna poprawa nastąpiła natomiast w obszarze trwałości i adaptacji, co spowodowało awans Polski pod względem tego wskaźnika częściowego o 10 miejsc.

Tabela 1. Globalny Indeks Bezpieczeństwa Żywnościowego (GFSI) w wybranych krajach członkowskich UE w 2022 r. oraz jego zmiany względem lat 2012 i 2021
Table 1. Global Food Security Index in selected EU member states in 2022 and its changes compared to 2012 and 2021

Ranking Ranking	Kraj Country	Indeks GFSI GFSI Index	Zmiana względem Change from	
		2022	2021	2012
1	Finlandia/ Finland	83,7	+1,0	+5,3
2	Irlandia/ Ireland	81,7	+0,1	+4,8
4	Francja/ France	80,2	+1,9	+3,4
5	Holandia/ Netherlands	80,1	+0,2	+6,7
=7	Szwecja/ Sweden	79,1	+1,4	+3,4
9	Wielka Brytania/ United Kingdom	78,8	−0,5	+7,2
10	Portugalia/ Portugal	78,7	+1,7	+3,9
12	Austria/ Austria	78,1	+0,4	+3,7
=14	Dania/ Denmark	77,8	+0,5	+4,4
16	Czechy/ Czechia	77,7	+1,1	+5,4
17	Belgia/ Belgium	77,5	+3,0	+3,9
19	Niemcy/ Germany	77,0	−0,3	+3,6
20	Hiszpania/ Spain	75,7	−0,9	+0,8
21	Polska/ Poland	75,5	+0,5	+7,0
27	Włochy/ Italy	74,0	−0,1	+2,5
29	Bułgaria/ Bulgaria	73,0	+0,8	+9,5
31	Grecja/ Greece	72,2	−0,3	+4,7
34	Węgry/ Hungary	71,4	+2,9	+5,3
36	Słowacja/ Slovakia	71,1	+0,1	+6,9
45	Rumunia/ Romania	68,8	−0,5	+5,8

= przy pozycji w rankingu oznacza, że kraj ten zajmuje daną lokatę ex aequo z innym krajem/ = next to a position in the ranking indicates that the country shares the same position with another country

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GFSI 2022/ Source: own study based on GFSI data 2022

Tabela 2. Globalny Indeks Bezpieczeństwa Żywnościowego (GFSI) w Polsce w 2022 r. w stosunku do 2012 r.
Table 2. Global Food Security Index in Poland in 2022 compared to 2012

Globalny Indeks Bezpieczeństwa Żywnościowego Global Food Security Index	Polska/Poland				Średni wynik (kraje ogółem) Average score (countries total)
	wartość indeksu index value	zmiana change	miejsce w rankingu ranking position	zmiana change	
GFSI	75,5	+7,0	21	+3	62,2
Przystępność cenowa Affordability	87,4	+3,8	27	=	69,0
Dostępność Availability	63,8	+2,3	35	−6	57,8
Jakość i bezpieczeństwo Quality and safety	81,5	+6,2	15	+14	65,9
Trwałość i adaptacja Sustainability and adaptation	66,7	+17,2	17	+10	54,1

Źródło: oprac. własne na podst. danych GFSI 2022/ Source: own study based on GFSI data 2022

Rycina 2. Zmiany wartości indeksu GFSI oraz jego czterech wymiarów w Polsce w latach 2012–2022 [oprac. własne na podst. danych GFSI 2022]

Figure 2. Changes in the GFSI index value and its four dimensions in Poland in 2012–2022 [own study based on GFSI data 2022]

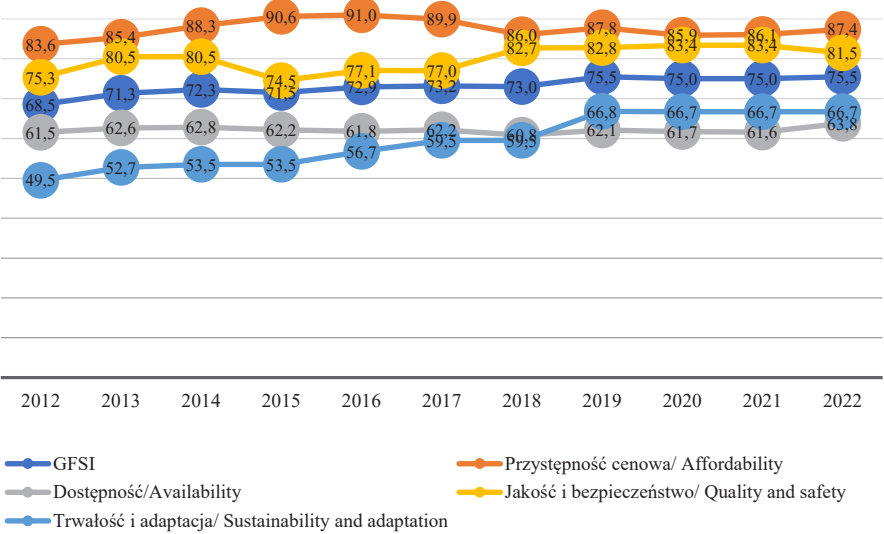


Tabela 3. Ocena wskaźników cząstkowych czterech wymiarów indeksu GFSI w Polsce w 2022 r. (w punktach)
Table 3. Assessment of partial indicators of the four dimensions of the GFSI index in Poland in 2022 (in points)

Przystępność cenowa Affordability	Dostępność Availability	Jakość i bezpieczeństwo Quality And Safety	Trwałość i adaptacja Sustainability and adaptation
zmiana średnich kosztów żywności change in average food costs (84,5)	dostęp do środków produkcji rolnej access to agricultural inputs (75,4)	różnorodność diety dietary diversity (56,7)	narażenie exposure (63,3)
odsetek ludności poniżej globalnej granicy ubóstwa percentage of population below the global poverty line (99,6)	badania i rozwój rolnictwa agricultural research and development (61,5)	normy żywieniowe nutritional standards (100,0)	woda water (61,2)
wskaźnik dochodów skorygowany o nierówności inequality-adjusted income index (75,2)	infrastruktura rolnicza agricultural infrastructure (59,8)	Dostępność mikroelementów micronutrient availability (75,6)	ziemia land (68,7)
handel rolny agricultural trade (76,0)	zmienność produkcji rolnej volatility of agricultural production (61,2)	jakość białka protein quality (100,0)	oceany, rzeki i jeziora oceans, rivers and lakes (4,6)
programy sieci bezpieczeństwa żywności food safety net programmes (100,0)	infrastruktura łańcucha dostaw supply chain infrastructure (71,1)	bezpieczeństwo żywności food security (74,1)	polityczne zaangażowanie w adaptację political commitment to adaptation (96,3)
–	bariery polityczne i społeczne w dostępie political and social barriers to access (74,7)	–	zarządzanie ryzykiem katastrof disaster risk management (100,0)

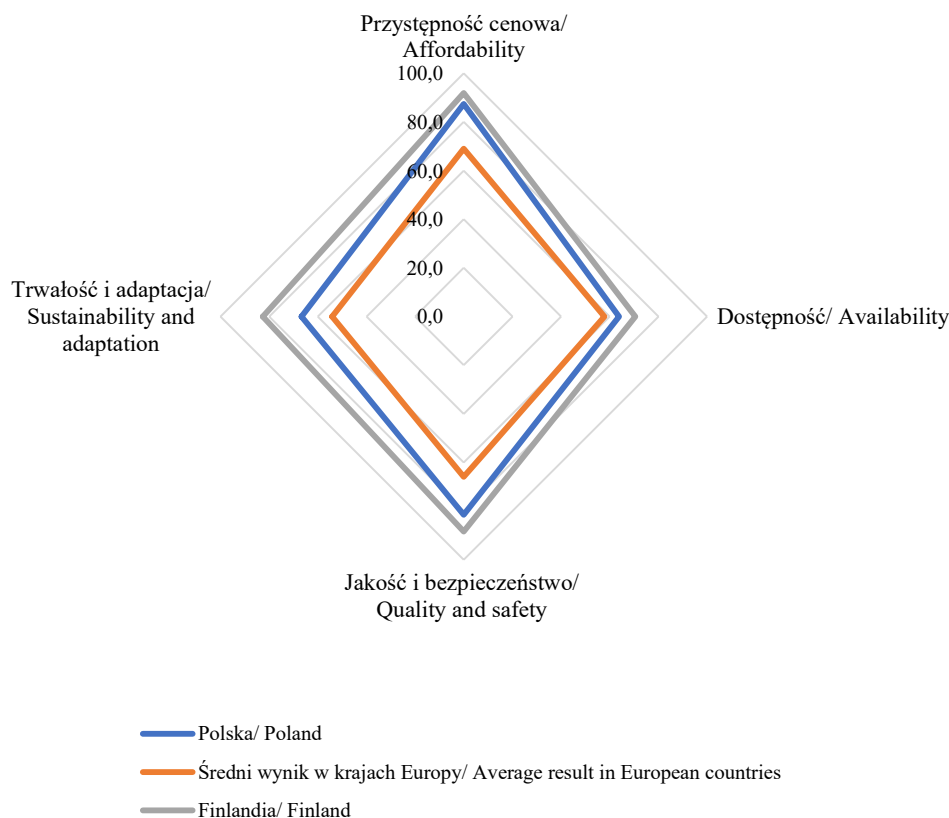
Uwaga: W nawiasach podano znormalizowane punkty ocen wskaźników cząstkowych składających się na ocenę czterech wymiarów GFSI. Oceny przyjmują wartości od 0 do 100, gdzie 100 oznacza najlepszy możliwy wynik, a 0 – najgorszy.
The standardised scores for the sub-indicators that make up the assessment of the four GFSI dimensions are shown in brackets. Scores range from 1 to 100, with 100 representing the best possible result and 0 representing the worst.

Zmiany każdego z wymiarów GFSI w Polsce w latach 2012–2022 zaprezentowano na rycinie 2. Można zauważyć, że w latach 2019–2022 wartość indeksu GFSI pozostawała na zbliżonym poziomie. Największą dynamiką wzrostu w badanym okresie odznaczał się wymiar związany z trwałością i adaptacją, co było efektem bardzo dużej poprawy w zakresie politycznego zaangażowania w adaptację oraz zarządzania ryzykiem katastrof. Pierwszy obszar działań obejmuje ocenę przepływów środków finansowych na rzecz klimatu, wdrażania rachunkowości środowiskowo-ekonomicznej, środków wczesnego ostrzegania, rolnictwo przyjazne dla klimatu, zaangażowania w zarządzanie ekspozycją, krajowej polityki adaptacyjnej rolnictwa oraz rolnictwa zrównoważonego. Natomiast wysoki wynik pod względem zarządzania ryzykiem katastrof był efektem oceny obszarów związanych z inwazją szkodników i łagodzeniem chorób, a także z koordynacją zarządzania ryzykiem. Warto zwrócić także uwagę na spadek oceny wymiaru dotyczącego jakości i bezpieczeństwa w 2022 r. w stosunku do roku poprzedniego. Było to konsekwencją malejącej wartości cząstkowego wskaźnika w obszarze bezpieczeństwa żywności (spadek o 10,3 pkt w stosunku do 2021 r. oraz o 23,1 pkt w relacji do 2012 r.) [GFSI 2022]. Ocena jego obejmuje następujące obszary: odpowiednie przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywności, mechanizmy bezpieczeństwa żywności, dostęp do wody pitnej oraz możliwość bezpiecznego przechowywania żywności.

Wartość ocen wskaźników cząstkowych poszczególnych wymiarów GFSI wskazuje na obszary, które można uznać za mocne strony oraz te, które osłabiają bezpieczeństwo żywnościowe w Polsce (tabela 3). Mocne strony leżą przede wszystkim w programach sieci bezpieczeństwa żywności, wystarczających dostawach żywności i rosnącym zaangażowaniu politycznym w adaptację. Widoczna jest także koncentracja na poprawie jakości i bezpieczeństwa żywności, czego dowodem jest m.in. polepszenie standardów żywienia w kraju poprzez określone wytyczne i plany żywieniowe. Natomiast obszary wymagające uwagi to przede wszystkim zmniejszenie zmienności produkcji rolnej w celu zapewnienia stałych dostaw żywności w kraju.

Rycina 3. Porównanie wymiarów bezpieczeństwa żywnościowego Polski do średniej dla krajów europejskich oraz do Finlandii (kraju z najwyższym wskaźnikiem GFSI) w 2022 r. [oprac. własne na podst. danych GFSI 2022]

Figure 3. Comparison of Poland's food safety dimensions to the average for European countries and to Finland (the country with the highest GFSI score) in 2022 [own study based on GFSI data 2022]



Oceny poszczególnych krajów w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego można zestawiać z wynikami liderów, aby wskazać obszary wymagające poprawy [Kowalski i Kowalska 2022]. Dlatego wyniki Polski porównano z Finlandią (rycina 3), która w 2022 r. zajmowała pierwsze miejsce w rankingu GFSI (83,7 pkt), oraz ze średnią europejską (62,2 pkt). Analiza pokazuje, że Polska przewyższa średni poziom europejski we wszystkich częściowych indeksach, szczególnie w kategorii przystępności cenowej. Jednocześnie w wymiarze dostępności żywności kraj wypada słabiej niż średnia europejska, zwłaszcza pod względem zobowiązań w obszarze polityki bezpieczeństwa żywnościowego, dostępu oraz zmienności produkcji rolnej. Do słabszych stron należy również ocena zasobów wodnych (trwałość i adaptacja), choć w tym obszarze Polska dobrze wypada w zakresie politycznego zaangażowania i zarządzania ryzykiem katastrof. Ponadto wyraźna, tj. ponad 30-punktowa, przewaga Polski dotyczy relatywnie korzystniejszych ocen takich wskaźników częściowych, jak wystarczająca podaż żywności, bariery polityczne i społeczne w dostępie żywności, normy żywieniowe oraz jakość białka. Porównanie Polski z liderem w rankingu GFSI wskazuje natomiast, że największa dysproporcja pomiędzy tymi krajami występuje w zakresie indeksu wyrażającego zasoby naturalne i odporność. W Finlandii wynosił on 82,6 pkt, a w Polsce 66,7 pkt, przy średnim poziomie dla 113 krajów wynoszącym 54,1 pkt. Największe podobieństwo między oboma krajami dotyczy przystępności cenowej – indeks wynosił 87,4 pkt dla Polski i 91,9 pkt dla Finlandii. Polska miała natomiast o 10,5% niższy indeks dostępności oraz o 8,5% niższy indeks jakości i bezpieczeństwa żywności. Jedyne wskaźnik, w którym Finlandia osiągnęła wyraźnie słaby wynik, to zmienność produkcji rolnej (30,6 pkt), gdzie Polska wypadła ponad dwukrotnie lepiej (61,2 pkt). W obu krajach najwyżej oceniono obszar przystępności cenowej, a programy sieci bezpieczeństwa żywnościowego uzyskały maksymalną notę 100 pkt. Bardzo wysoki (pozytywny) wynik uzyskano także w zakresie oceny wskaźnika odnoszącego się do odsetka ludności żyjącej poniżej globalnej granicy ubóstwa – 99,6 pkt w Polsce i 99,9 pkt w Finlandii (im niższy odsetek ludności żyjącej poniżej granicy ubóstwa, tym większa wartość wskaźnika). W Polsce niepokojącym sygnałem pozostaje natomiast spadek oceny punktowej odnoszącej się do nakładów na badania i rozwój w rolnictwie – o 11,2 pkt względem 2012 r.

Polityka zakupowa państwa w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego

Zamówienia publiczne to prawnie uregulowany proces wydatkowania środków publicznych, który z jednej strony zapewnia efektywne gospodarowanie publicznymi zasobami pieniężnymi jednostki, natomiast z drugiej wprowadza zasadę uczciwej konkurencji, równego traktowania, powszechności i jawności w procesie udzielenia zamówień publicznych [Marek-Bielawska 2024]. Dokumentem strategicznym dla polskiego rynku zamówień jest polityka zakupowa państwa przyjmowana na 4 lata w formie uchwały Rady Ministrów. Zgodnie z definicją wskazaną w ustawie Prawo zamówień publicznych, polityka zakupowa państwa określa priorytetowe działania w obszarze zamówień publicznych, a także pożądany kierunek działań zamawiających w zakresie udzielanych zamówień, który obejmuje w szczególności zakup innowacyjnych oraz zrównoważonych produktów i usług (zob. art. 21 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, dalej jako ustawa Pzp) [Ustawa z dnia 11 września 2019 r.].

Adresatami polityki zakupowej są organy administracji rządowej, wypracowując przy tym pewne wzorce i standardy w prowadzeniu postępowań dla całego sektora publicznego. Obecne założenia polityki zakupowej państwa zostały oparte na trzech priorytetach: 1) potrzebie profesjonalizacji kadr zamówień publicznych, 2) wykorzystaniu potencjału małych i średnich przedsiębiorstw, 3) zwiększeniu udziału w rynku zrównoważonych i innowacyjnych zamówień publicznych. Celem wskazanych priorytetów jest standaryzacja postępowań zakupowych na wybrane kategorie produktowe. Tym samym ww. dokument należy traktować jako jedno z narzędzi, które wpisuje się w założenia strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju kraju [Czech i Panasiuk 2020].

Zgodnie z koncepcją planowania strategicznego, aby wszcząć postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, należy zdefiniować cel, dokonać wyboru procedur przetargowych, jak również przygotować dokumenty postępowania, które pozwolą określić warunki, kryteria oraz sposób wyboru wykonawcy [Guarnieri i Gomes 2019]. Zamawiający może wybrać instrumenty najbardziej adekwatne do przedmiotu i specyfiki zamówienia, kierując się przy tym potrzebą uzyskania najlepszych efektów względem poniesionych nakładów finansowych [Eckersley i in. 2023]. Dzięki takiemu podejściu polityka zakupowa państwa zmienia paradygmat systemu zamówień publicznych, odchodząc od postrze-

gania procesów zakupowych wyłącznie jako sztywnych procedur wydatkowania środków publicznych. W takim układzie system zamówień publicznych jest nie tylko zbiorem zasad i reguł funkcjonowania podmiotów na rynku zamówień, lecz również instrumentem kształtowania polityki publicznej [Harland 2021]. System zamówień publicznych można więc uznać za jedno z narzędzi pośredniej interwencji władz publicznych w sektor rolny [Gómez-Ramos i Rico Gonzalez 2023].

Mechanizm zamówieniowy został wprowadzony z zamiarem stymulowania popytu na zakup określonych kategorii produktowych oraz świadczenia usług przy jednoczesnym uwzględnieniu trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju, tj. środowiskowego, społecznego i gospodarczego [Lozano i in. 2024]. Jednym z takich działań są zrównoważone zamówienia publiczne, które wpisują się w rozwój zielonej gospodarki, korzystając z ograniczonych zasobów w obiegu zamkniętym i promując rozwiązania prośrodowiskowe poprzez mechanizm dostaw żywności. Zrównoważone zamówienia publiczne obejmują w swoim zakresie zarówno koncepcję zielonych zamówień publicznych, jak i społecznie odpowiedzialnych zamówień [Hamilton 2022]. Warto przy tym podkreślić, że zielone zamówienia publiczne koncentrują się przede wszystkim na minimalizowaniu negatywnego wpływu produktów i usług na środowisko w całym ich cyklu życia. Ich celem jest promowanie rozwiązań ograniczających emisję gazów cieplarnianych, zużycie energii i wody, a także ilość odpadów [European Commission 2016]. Z kolei społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne skupiają się na aspektach społecznych, takich jak wspieranie zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych, zapewnianie godnych warunków pracy, równości płci czy etycznych łańcuchów dostaw [European Commission 2021]. Oba podejścia, tj. środowiskowe i społeczne, wzajemnie się uzupełniają, tworząc kompleksową koncepcję zrównoważonych zamówień publicznych, które łączą troskę o klimat, społeczeństwo i rozwój gospodarczy w ramach polityki zakupowej państwa. Zestawienie danych z polskiego rynku zamówień na dostawy żywności w latach 2014–2023 zaprezentowano na rycinie 4.

W krajach Unii Europejskiej wydatki publiczne na zakup żywności wynoszą ponad 20,4 mld zł¹. Biorąc pod uwagę wartość polskiego rynku zamówień publicznych na dostawy żywności, wartość udzielonych zamówień kształtuje się na poziomie 2,17 mld zł², co stanowi ok. 0,06% PKB³ według danych za 2023 r. Wypada przy tym zauważyć załamanie rynku zamówień na dostawy żywności w latach 2015–2017, które wynika z wejścia w życie tzw. dyrektyw zamówieniowych. Dyrektywy te wymusiły na zamawiających ograniczenie stosowania nadmiernych i nieproporcjonalnych do przedmiotu zamówienia preferencji względem wykonawców krajowych⁴. W konsekwencji zamawiający, przygotowując się na zmiany przepisów, wskazywali w ogłoszeniu o zamówieniu dłuższy termin jego realizacji, tak aby część dostaw mogła zostać wykonana w latach kolejnych zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili wszczęcia postępowania.

Analiza rynku zamówień na dostawy żywności wskazuje, że dopiero w 2020 r. całkowita wartość zamówień przekroczyła wartość nominalną zamówień z 2014 r. (rycina 4). Dynamika zmian na rynku zamówień w latach 2015–2020 pozwala zauważyć, że o ile w 2020 r. całkowita wartość zamówień podwoiła się względem 2015 r. (wzrost o 133%), przy jednoczesnym wzroście samego rynku o 19,48% rok do roku, o tyle nastąpił wyraźny spadek liczby wszczętych postępowań o ponad 13% względem 2015 r. Warto przy tym podkreślić względną stabilność samego rynku w latach 2018–2020 zarówno w liczbie

¹ Do wyliczenia wartości rynku przyjęto kurs EUR: 4,4536, zgodny z Obwieszczeniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów [poz. 1177], dla postępowań wszczętych od 1.01.2022 do 31.12.2023 r.

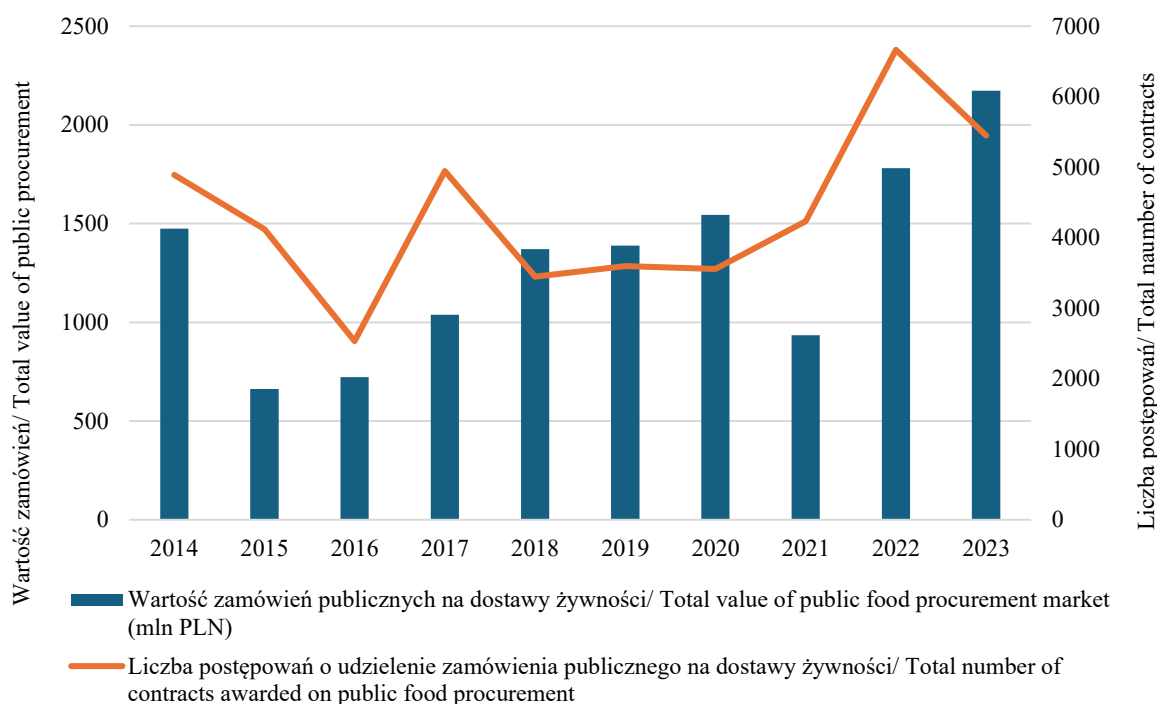
² W przypadku polskiego rynku zamówień system OpenTender Government Transparency Institute otrzymuje raporty z postępowań o wartości przedmiotu zamówienia powyżej 130 tys. zł netto. Wynika to z faktu, że zamawiający zobowiązany jest do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia powyżej kwoty 130 tys. zł netto, przekazując ogłoszenie o zamówieniu, w ramach którego należy wskazać kody CPV. Zgodnie z dyrektywą klasyczną (2014/24/UE) [Directive 2014/24/EU...] kraje członkowskie mogą stosować w porządku krajowym progi przejściowe do wartości progów unijnych inne niż prawodawca polski, przez co porównywanie wartości zamówień na dostawy żywności pomiędzy państwami członkowskimi UE może stanowić pole do nadinterpretacji otrzymanych wyników.

³ Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego poniżej kwoty 130 tys. zł. netto nie są udzielane na podstawie przepisów ustawy Pzp, a tym samym nie są uwzględniane w sprawozdaniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych.

⁴ Wśród tzw. dyrektyw zamówieniowych największe znaczenie z uwagi na dostawy żywności ma dyrektywa klasyczna (2014/24/UE) [Directive 2014/24/EU...], która wymusiła nowelizację w 2016 r. ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1843) – akt uchylony.

prowadzonych postępowań, jak i wartości samych zamówień na dostawy żywności. Zmiana sytuacji na rynku w 2021 r. wynika z wprowadzenia obostrzeń związanych z wystąpieniem COVID-19, w tym zmian warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży. W związku z przejściem na metodę nauczania na odległość placówki oświatowe nie wszczynały nowych postępowań na dostawy żywności, a zawarte wcześniej umowy były aneksowane w celu zawieszenia realizacji części dostaw oraz wydłużenia terminów płatności.

Rycina 4. Wartość i liczba udzielonych zamówień publicznych na dostawy żywności w Polsce w latach 2014–2023 [oprac. własne na podst. danych OpenTender Government Transparency Institute]
Figure 4. Total value and number of food procurement contracts awarded in Poland, 2014–2023
[own study based on OpenTender Government Transparency Institute data]



Lata 2022 oraz 2023 odznaczały się z kolei wyraźnym wzrostem wartości zamówień na dostawy żywności (rycina 4). Wzrost liczby prowadzonych postępowań należy powiązać w pierwszej kolejności ze stopniowym znoszeniem obostrzeń covidowych, a w drugiej z wydaniem opinii przez Urząd Zamówień Publicznych w przedmiocie metod szacowania wartości zamówień na dostawy żywności i usługi cateringowe, a zwłaszcza wprowadzenia w systemie zamówień metod efektywności kosztowej, które pozwalają zamawiającemu kalkulować koszty ponoszone w czasie cyklu życia produktu. Działania prowadzące do ustandaryzowania procesów zakupowych spowodowały, że udział dostaw żywności w krajowym rynku zamówień w 2023 r. należy szacować na ok. 2% wśród dostaw ogółem i 0,8% wśród wszystkich zamówień⁵. Biorąc natomiast pod uwagę udział poszczególnych kategorii produktowych w rynku dostaw na żywność, ponad 1/3 udziału w rynku stanowią produkty zwierzęce, mięso i produkty mięsne (kod CPV: 15100000-9), żywność, napoje, tytoń i produkty pokrewne (kod CPV: 15000000-8), ryby przetworzone i konserwowane (kod CPV: 15200000-0).

Analiza polskiego rynku zamówień na dostawy żywności w 2023 r. (tabela 4) wskazuje na wyraźną dominację kategorii „różnych produktów spożywczych”, które odpowiadały za ponad połowę wszystkich wydatków (56,5%). Drugą co do wielkości kategorią były produkty zwierzęce, mięso i wyroby mięsne, z udziałem 17,4%. Razem obie te grupy stanowiły ponad 73% wartości rynku, co pokazuje ich kluczowe znaczenie w publicznych zakupach żywności. Na dalszych pozycjach znalazły się: owoce i warzywa (7%), a także szeroka kategoria: żywność, napoje, tytoń i produkty pokrewne (7,2%).

⁵ Zgodnie ze sprawozdaniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych za 2023 r. wartość udzielonych zamówień na podstawie ustawy Pzp wyniosła 279,8 mld zł [Urząd Zamówień Publicznych 2024].

Stosunkowo istotny udział miały również ryby przetworzone i konserwowane (4,3%) oraz produkty mleczarskie (3,9%). Pozostałe grupy produktowe, takie jak napoje i wyroby tytoniowe (2,55%), pasze (0,7%), produkty przemiału ziarna i skrobi (0,3%) czy oleje i tłuszcze (0,1%), miały marginalne znaczenie w strukturze rynku, odgrywając rolę uzupełniającą. Struktura zamówień publicznych wskazuje więc, że największe znaczenie mają zakupy podstawowych kategorii żywności, szczególnie produktów mięsnych oraz szeroko rozumianych artykułów spożywczych, podczas gdy bardziej wyspecjalizowane grupy towarów mają w niej ograniczony udział. Co więcej, zamawiający tylko w ograniczonym stopniu preferują prowadzenie postępowań z uwzględnieniem produktów sezonowych. Wynika to z faktu, że tylko ci zamawiający, których przedmiot działalności wymaga ciągłości w zapewnieniu dostaw żywności, prowadzą sukcesywne postępowania w trakcie roku kalendarzowego, a przez to mogą kształtować zrównoważone i zdrowe wzorce konsumpcji.

Tabela 4. Wartość polskiego rynku zamówień publicznych na dostawy żywności w 2023 r. w podziale na poszczególne kategorie produktowe
Table 4. The value of the Polish food procurement market in 2023, broken down by product category

Kategoria produktowa zgodna ze Wspólnym Słownikiem Zamówień (CPV) Product category according to the Common Procurement Vocabulary (CPV) code	Wartość zamówień (mln PLN) Total value of public procurement contracts (mln PLN)	Udział poszczególnych kategorii produktowych w rynku zamówień na dostawy żywności (%) Share of particular product categories in the total value of awarded public food procurement contracts (%)
Różne produkty spożywcze Miscellaneous food products	1 227,06	56,48
Produkty zwierzęce, mięso i produkty mięsne Animal products, meat and meat products	378,06	17,40
Żywność, napoje, tytoń i produkty pokrewne Food, beverages, tobacco and related products	156,95	7,22
Owoce, warzywa i podobne produkty Fruit, vegetables and related products	152,92	7,04
Ryby przetworzone i konserwowane Prepared and preserved fish	93,01	4,28
Produkty mleczarskie Dairy products	85,31	3,93
Napoje, tytoń i produkty podobne Beverages, tobacco and related products	55,36	2,55
Pasza dla zwierząt Animal feedstuffs	14,26	0,66
Produkty przemiału ziarna, skrobi i produktów skrobiowych Grain mill products, starches and starch products	6,89	0,31
Oleje i tłuszcze zwierzęce lub roślinne Animal or vegetable oils and fats	2,72	0,13
Razem Total	2 172,54	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OpenTender Government Transparency Institute
Source: own study based on OpenTender Government Transparency Institute data

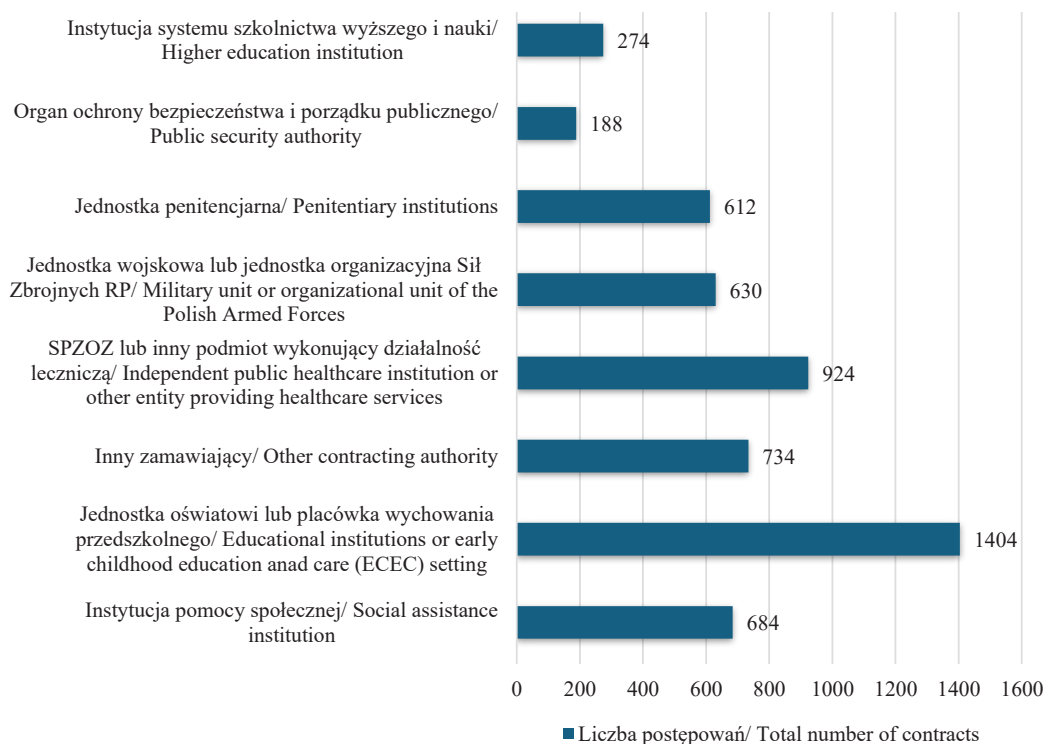
Wypada przy tym dostrzec, że zasady szacowania wartości zamówienia nakładają na zamawiającego obowiązek agregacji dostaw podobnych przed wszczęciem postępowania. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że krajowy system zamówień publicznych nakłada na zamawiającego konieczność podjęcia decyzji, czy zamówienie będzie prowadzone w ramach jednego postępowania, czy też w częściach na odrębne dostawy. Praktyka rynku zamówień wskazuje, że kryterium decydującym o tym, czy mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy też z kilkoma odrębnymi zamówieniami, będzie dostępność produktów u jednego dostawcy. W przypadku podmiotów tworzących system oświaty, a zwłaszcza szkół i podmiotów wychowania przedszkolnego, które są zależne organizacyjnie od jednostek samorządu terytorialnego, częstą praktyką jest prowadzenie postępowań na rzecz wskazanych wyżej podmiotów przez gminy lub powiaty, w zależności od typu placówki. Zamawiający szukają możliwości realizacji

zamówienia przez jednego wykonawcę, który dostarczy wszystkie wymagane artykuły spożywcze w ramach jednej dostawy i na rzecz wielu podmiotów. Działania te powodują, że zamawiający, wszczynając postępowanie, ogranicza się w ogłoszeniu o zamówieniu do kodu CPV: 15800000-6 (różne kategorie spożywcze), tak aby dotrzeć tylko do tych wykonawców, którzy mają dostęp do szerokiego asortymentu towarów. Stosując takie praktyki zakupowe, zamawiający skupia się głównie na kryterium cenowym oraz terminie realizacji zamówienia, a dopiero w dalszej kolejności na aspektach społecznych czy też kwestiach środowiskowych.

Rycina 5. Struktura zamawiających w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę żywności w Polsce w 2023 r.

[oprac. własne na podst. danych OpenTender Government Transparency Institute]

Figure 5. Structure of contracting authorities in Poland's public food procurement market in 2023
[own study based on OpenTender Government Transparency Institute data]



Dane z rynku zamówień wskazują, że zamawiający przeprowadzili łącznie 5450 postępowań na dostawę żywności w 2023 r. Analiza struktury zamawiających pozwala odnotować, że co czwarte postępowanie było prowadzone przez podmioty tworzące system oświaty, tj. jednostki oświatowe lub placówki wychowania przedszkolnego. W dalszej kolejności istotny segment rynku zamówień na dostawę żywności stanowią samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej lub inne podmioty wykonujące działalność leczniczą (17%), jak też instytucje pomocy społecznej (13%). Zamawiającym, którzy prowadzą postępowania na rzecz jednostek wojskowych lub jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych RP, przypada z kolei udział 12%, natomiast areszty śledcze i zakłady karne, które wchodzą w skład jednostek penitencjarnych, odpowiadają za 11% powiadczonych postępowań. Instytucje szkolnictwa wyższego i nauki, reprezentowane głównie przez uczelnie przyrodnicze, medyczne, instytuty badawcze lub oddziały Polskiej Akademii Nauk, przeprowadziły niewiele ponad 5% wszystkich postępowań w 2023 r.

Ponadto organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, takie jak Policja, Straż Graniczna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Żandarmeria Wojskowa itd., mogą odznaczyć się trzyprocentowym udziałem w strukturze zamawiających. Pozostałą grupę zamawiających na rynku dostaw żywności stanowią inne jednostki sektora finansów publicznych (13%). Tym samym główny segment rynku zamówień na dostawę żywności tworzą podmioty powołane przez jednostki samorządu terytorialnego, tj. podmioty tworzące system oświaty, instytucje pomocy społecznej, część

szpitali, a także inne samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe lub samorządowe instytucje kultury. Warty przy tym odnotowania jest fakt, że dane z rynku zamówień na dostawy żywności nie obejmują umów zawieranych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych o przechowanie, wymianę czy utrzymywanie rezerw strategicznych stanowiących własność przedsiębiorcy. Przedmiotem takich zamówień jest zakup usług, przez co mówimy nie o dostawach, lecz o usługach, którym przypisana jest w ogłoszeniu o zamówieniu inna grupa kodów CPV.

Problematyka dostaw żywności została dostrzeżona w strategii Komisji Europejskiej „Od pola do stołu”, gdzie wskazuje się na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz rozwoju lokalnych systemów żywnościowych poprzez system zamówień publicznych [European Commission 2020]. Dodatkowo Komisja Europejska opublikowała raport poświęcony zrównoważonym zamówieniom publicznym, w którym wskazuje się potrzebę poprawy dostępności zrównoważonej żywności na terenie państw członkowskich, a także wykorzystania potencjału rolnictwa ekologicznego [European Committee of the Regions 2018].

Zrównoważone zamówienia publiczne należy rozpatrywać szerzej niż tylko w zakresie praktyk zakupowych na dostawy lokalnej i ekologicznej żywności. W tym celu polityka zakupowa państwa obejmuje w swoich założeniach zintegrowaną i skoordynowaną ze wszystkimi interesariuszami rynku zamówień politykę zmian w krajowym systemie żywnościowym. Polityka zakupowa państwa może bowiem kształtować wzorce żywieniowe, w których zdrowa i zrównoważona dieta staje się świadomym wyborem konsumentów [Brukało i in. 2024] oraz które opierają się na założeniach wydajnego i sprawiedliwego systemu produkcji, dystrybucji i utylizacji żywności [Zaharia i in. 2021].

Celem zrównoważonych zamówień publicznych na dostawy żywności jest zwiększenie popytu na produkty i usługi, które wymuszają wyższe standardy w zarządzaniu jakością produkcji [Molin i in. 2021] oraz sprzyjają tworzeniu nowych łańcuchów na dostawę żywności tradycyjnej i ekologicznej [Soares i in. 2021]. Działania te mogą stanowić impuls do pobudzenia innowacji na każdym z etapów produkcji [Krieger i Zipperer 2022] oraz umożliwić budowę przewagi konkurencyjnej dla tych przedsiębiorstw, których działalność jest komplementarna z celami zrównoważonego rozwoju [Zielińska-Chmielewska i in. 2023]. Zmiana priorytetów zakupowych odgrywa przy tym rolę bodźca zewnętrznego, który wymusza zmiany w rynku spożywczym dzięki sile nabywczej sektora publicznego [Van Berkel i Schotanus 2021, Lindström i in. 2022].

WNIOSKI

Przeprowadzone badania pozwoliły na wieloaspektowe ujęcie problematyki bezpieczeństwa żywnościowego w wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Analiza porównawcza oparta na Globalnym Indeksie Bezpieczeństwa Żywnościowego wskazała, że pozycja Polski na tle wybranych krajów Unii Europejskiej jest relatywnie stabilna, choć nadal obciążona wyzwaniem w zakresie odporności systemu żywnościowego. Jednocześnie krytyczny przegląd dokumentów strategicznych i regulacji prawnych ujawnił, że polityka zakupowa państwa – zwłaszcza w formie zamówień publicznych na żywność – może stanowić istotne narzędzie wspierania krajowej produkcji rolnej oraz zapewniania powszechnego dostępu społeczeństwa do żywności wysokiej jakości.

Z badań wynika, że lata 2022 oraz 2023 odznaczały się wyraźnym wzrostem wartości zamówień publicznych na dostawy żywności. Zjawisko to należy uznać za istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego kraju, ponieważ wzrost zamówień publicznych stabilizuje popyt na produkty rolno-spożywcze, wzmacnia pozycję krajowych producentów oraz sprzyja skracaniu łańcuchów dostaw. Jednocześnie zwiększa on dostępność żywności dla instytucji publicznych, a tym samym dla szerokich grup społecznych. W rezultacie polityka zakupowa państwa, wyrażająca się w rosnącej skali zamówień publicznych, staje się nie tylko instrumentem wsparcia rynku rolnego, ale także ważnym narzędziem wzmacniania stabilności i jakości krajowego systemu żywnościowego.

W świetle uzyskanych wyników można stwierdzić, że zamówienia publiczne na żywność w Polsce, odpowiednio ukierunkowane, mogą stać się skutecznym instrumentem wzmacniania bezpieczeństwa żywnościowego. Polska, mimo stosunkowo dobrej pozycji w rankingach międzynarodowych, stoi przed wyzwaniem integracji polityk sektorowych – rolnictwa, zdrowia publicznego, ochrony środowi-

ska oraz polityki społecznej – w spójną strategię wzmacniającą bezpieczeństwo żywnościowe. Polityka zakupowa państwa i zamówienia publiczne wpisują się w tę perspektywę jako brakujące ogniwo łączące wymiar ekonomiczny i społeczny, co wskazuje na potrzebę dalszych badań i pogłębionej analizy ich roli w systemie żywnościowym.

Piśmiennictwo

- Brukało K.M., Nowak J., Pietrzykowska A. i in., 2024. Public food procurement as a tool of sustainable food and nutrition policy – Fat products. *Front. Sustain. Food Syst.* 8, 1265745. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2024.1265745>
- Casagrande D., Emanuel L., Freitas C. i in., 2024. Public food procurement and production. Evidence of the food acquisition program in Brazil. *Food Policy* 126, 102656. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2024.102656>
- Committee on World Food Security, 2021. CFS voluntary guidelines on food systems and nutrition, Rome. http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/CFS_VGs_Food_Systems_and_Nutrition_Strategy_EN.pdf [dostęp: 10.02.2025].
- Czech E.K., Panasiuk A., 2020. State purchasing policy – a new institution of public procurement law. *Rev. Eur. Comp. Law* 43(4), 163–175. <https://doi.org/10.31743/recl.10654>
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement. OJ L 094 28.3.2014, p. 65. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/2024-01-01> [dostęp: 19.08.2024].
- Eckersley P., Flynn A., Lakoma K. i in., 2023. Public procurement as a policy tool: the territorial dimension. *Reg. Stud.* 57(10), 2087–2101. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2134850>
- European Commission, 2016. Buying green! A handbook on green public procurement. Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://data.europa.eu/doi/10.2779/837689>
- European Commission, 2020. A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. COM(2020) 381 final, Brussels, 20.5.2020.
- European Commission, 2021. Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis. COM(2021) 689 final, Brussels, 12.11.2021.
- European Commission, 2022. Safeguarding food security and reinforcing the resilience of food systems. COM(2022) 133 final, Brussels, 23.3.2022.
- European Commission, 2021. Buying Social – a guide to taking account of social considerations in public procurement (2nd ed.). C(2021) 3573 final. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Committee of the Regions, 2018. Sustainable public procurement of food. European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/1187>
- FAO, 2003. Trade reforms and food security. Conceptualizing the Linkages, Rome. <https://www.fao.org/4/y4671e/y4671e00.htm#Contents> [dostęp: 11.02.2025].
- FAO, IFAD, UNICEF i in., 2024. The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Rome. <https://doi.org/10.4060/cd1254en>
- FAO, 1983. World food security: a reappraisal of the concepts and approaches. Director General's Report. Rome. <https://www.fao.org/4/x5563E/X5563e00.htm>
- FAO, 1996. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. World Food Summit 13–17 November 1996. Rome.
- FAO, 2002. The state of food insecurity in the world 2001. Rome, 4–7.
- Gaitán-Cremaschi D., Klerkx L., Aguilar-Gallegos N. i in., 2022. Public food procurement from family farming. A food system and social network perspective. *Food Policy* 111, 102325. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102325>
- GFSI, 2022. Global Food Security Index. <https://impact.economist.com/sustainability/project/food-security-index/> [dostęp: 24.11.2024].
- Government Transparency Institute. OpenTender Poland. Food, beverages, tobacco and related products (CPV 15). <https://opentender.eu/pl/sector/15> [dostęp: 20.07.2024].
- Gómez-Ramos A., Rico Gonzalez M., 2023. The contribution of green public food procurement to sustainability: evidence from two case studies in Spain. *Agroecol. Sustain. Food Syst.* 47(8), 1158–1185. <https://doi.org/10.1080/21683565.2023.2223555>
- Guarnieri P., Gomes R.C., 2019. Can public procurement be strategic? A future agenda proposition. *J. Public Procur.* 19(4), 295–321. <https://doi.org/10.1108/JOPP-09-2018-0032>
- Hamilton S.G., 2022. Public procurement – price-taker or market-shaper?. *Crit. Perspect. Int. Bu.* 18(4), 574–615. <https://doi.org/10.1108/cpoib-08-2020-0116>
- Harland C.M., Eßig M., Lynch J. I in., 2021. Policy-led public procurement: does strategic procurement deliver?. *J. Public Procure.* 21(3), 221–228. <https://doi.org/10.1108/JOPP-09-2021-089>
- Jacková S., Dobošová L., Kadlečíková M. i in., 2017. Food security and self-sufficiency in Europe. *Probl. World Agric.* 17(4), 111–119. <https://doi.org/10.22630/PRS.2017.17.4.87>
- Kelly S., Swensson L.F.J., 2017. Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets. Findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes. *FAO Agricultural Development Economics Technical Study 1*. FAO, Rome, pp 101.

- Klikocka H., Jarosz-Angowska A., Nowak A. i in., 2022. Assessment of Poland food security in the context of agricultural production in 2010–2020. *Agron. Sci.* 77(3), 101–122. <http://doi.org/10.24326/as.2022.3.8>
- Kowalski J., Kowalska A., 2022. The realization of the human right to food: preliminary remarks on assessing food security. *Prz. Praw.-Ekon.* 1, 9–31. <https://doi.org/10.31743/ppe.13009>
- Kraciuk J., 2017. Bezpieczeństwo żywnościowe krajów Unii Europejskiej. *Rocz. Nauk. SERiA* 19(3), 150–155. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0010.3238>
- Krieger B., Zipperer V., 2022. Does green public procurement trigger environmental innovations? *Res. Policy* 51(6), 104516. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2022.104516>
- Lindström H., Lundberg S., Marklund P.O., 2022. Green public procurement. An empirical analysis of the uptake of organic food policy. *J. Purch. Supply Manag.* 28(3), 100752. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2022.100752>
- Lozano R., Santos F., Barreiro-Gen M., 2024. Developing a harmonic sustainable public procurement framework. *Environ. Dev. Sustain.* 26, 2291–2306. <https://doi.org/10.1007/s10668-022-02818-1>
- Mahapatra M.S., Mahanty B., 2021. Effective public procurement of food grains. A case of India under differential charges. *Comput. Ind. Eng.* 154, 107165. <https://doi.org/10.1016/j.cie.2021.107165>
- Marek-Bielawska A., 2024. Polityka zakupowa państwa jako cel zamówień publicznych. *Stud. Prawa Publ.* 2(46), 75–93. <https://doi.org/10.14746/spp.2024.2.46.4>
- Matejková E., Májek M., Qineti A., Sojková Z., 2024. Comparative analysis of European Union countries based on selected aspects of food security. *Agric. Econ. – Czech* 70(6), 265–278. <https://doi.org/10.17221/16/2024-AGRICECON>
- Michalczyk J., 2019. Bezpieczeństwo żywnościowe z perspektywy państw Unii Europejskiej. *Ekon. Międzynar.* 25, 18–45. <https://doi.org/10.18778/20824440.25.02>
- Michalczyk J., Michalczyk W., 2019. Problem marnotrawstwa i strat wobec zachowania bezpieczeństwa żywnościowego w jęciu międzynarodowym. *Prace Nauk. Uniw. Ekon. Wroc.* 63(3), 50–69. <https://doi.org/10.15611/pn.2019.3.05>
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/plan-strategiczny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-27> [dostęp: 1.02.2025].
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Strategia zrównoważonego rozwoju wsi rolnictwa i rybactwa 2030, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-2030> [dostęp: 1.02.2025].
- Molin E., Martin M., Björklund A., 2021. Addressing sustainability within public procurement of food: a systematic literature review. *Sustainability* 13(23), 13395. <https://doi.org/10.3390/su132313395>
- Obwieszczenie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów. MP. 2021 poz. 1177.
- Pawlak K., Malak-Rawlikowska A., Hamulczuk M. i in., 2024. Has food security in the EU countries worsened during the COVID-19 pandemic? Analysis of physical and economic access to food. *PLoS ONE* 19(4), 1–18. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0302072>
- Poczta-Wajda A., Poczta W., 2024. Stability of food security in EU member states – does the common agricultural policy ensure resilience of food systems during crises?. *Ekonomista* 4, 395–419. <https://doi.org/10.52335/ekon/190562>
- Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. *OJ L* 31, 1.2.2002, 1–24. <http://data.europa.eu/eli/reg/2002/178/oj>
- Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs. *OJ L* 139, 30.4.2004, 1–54. <http://data.europa.eu/eli/reg/2004/852/oj>
- Regulation (EU) 2017/625 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products. *OJ L* 95, 7.4.2017, 1–142. <http://data.europa.eu/eli/reg/2017/625/oj>
- Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). *OJ L* 435, 6.12.2021, 1–186. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>
- Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy. *OJ L* 435, 6.12.2021, 187–261. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2116/oj>
- Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products. *OJ L* 347, 20.12.2013, 671–854. <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj>
- Soares P., Martinelli S.S., Davó-Blanes M.C. i in., 2021. Government policy for the procurement of food from local family farming in Brazilian public institutions. *Foods* 10(7), 1604. <https://doi.org/10.3390/foods10071604>
- Swensson L.F.J., Hunter D., Schneider S. i in., 2021. Public food procurement as a game changer for food system transformation. *Lancet Planet. Health* 5(8), e495–e496. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(21\)00176-5](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(21)00176-5)
- Swensson L.F.J., Tartanac F., 2020. Public food procurement for sustainable diets and food systems: the role of the regulatory framework. *Glob. Food Secur.* 25. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2020.100366>
- The Economist Group, 2022. Global Food Security Index 2022.
- United Nations, 2015. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1.
- United Nations, 2025. Food. <https://www.un.org/en/global-issues/food> [dostęp: 11.02.2025].
- United Nations, 1975. Report of the World Food Conference, Rome 5–16 November 1974. New York. <https://digitallibrary.un.org/record/701143?v=pdf#files> [dostęp: 20.02.2025].

- Urząd Zamówień Publicznych, 2024. Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2023 r., Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. z 2004 r. Nr 19, poz. 117. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040190177>
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. z 2019 r., poz. 2019 <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190002019>
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych. Dz.U. z 2021 r., poz. 255. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210000255>
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 44. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010050044>
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia. Dz.U. z 2006 r. Nr 171, poz. 1225. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20061711225>
- Van Berkel J.R.J., Schotanus F., 2021. The impact of “procurement with impact”: measuring the short-term effects of sustainable public procurement policy on the environmental friendliness of tenders. *J. Public Procure.* 21(3), 300–317. <https://doi.org/10.1108/JOPP-10-2020-0070>
- World Bank, 1986. Poverty and hunger: issues and options for food security in developing countries. Washington DC.
- Zaharia A., Diaconescu M.C., Maehle N. i in., 2021. Developing sustainable food systems in Europe: national policies and stakeholder perspectives in a four-country analysis. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 18(14), 7701. <https://doi.org/10.3390/ijerph18147701>
- Zielińska-Chmielewska A., Żukovskis J., Wielicka-Regulska A. i in., 2023. Green public procurement as a tool for sustainable and secure food policy: evidence from Poland. *J. Secur. Sustain.* 13(1), 85–96. <https://doi.org/10.47459/jssi.2023.13.8>

Źródło finansowania: Artykuł został sfinansowany ze środków dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego przyznanej Katedrze Ekonomii i Agrobiznesu, numer grantu RKA.SUBB.WRA.19.022.EFI.2025.

Abstract. Food security and a healthy, sustainable nutrition system are among the key challenges facing the European Union and align with the sustainable development goals specified in the 2030 Agenda. Public procurement policy plays an important role in setting standards for the types of food necessary to achieve a healthy and sustainable diet under various conditions. This study aims to introduce the concept of food security, assess Poland’s position in comparison with selected European Union countries in relation to key components of food security, and indicate the role of state purchasing policy in shaping food security. This study used indicator analysis based on the Global Food Security Index (GFSI). It also considers the value of the Polish public procurement market for food supplies in 2014–2023. The research showed that Poland’s position in terms of food security remains relatively stable, although it still faces challenges related to the resilience of the food system (21st position among 113 countries). The state’s purchasing policy, especially in the area of public procurement for food, can be an important tool for supporting national agricultural production, shortening supply chains, and ensuring universal access to high-quality food. Research findings indicate that there was a marked increase in the value of public food supply contracts in 2022 and 2023.

Keywords: food security, agricultural production, public procurement, Global Food Security Index

Otrzymano/Received: 13.10.2025
Zaakceptowano/Accepted: 1.12.2025
Opublikowano/Published: 27.03.2026

Niniejsza publikacja jest efektem stażu naukowego odbywanego w Katedrze Ekonomii i Agrobiznesu Wydziału Agrobiżynierii Uniwersytetu Przyrodniczego w Lublinie.