

ZESZYTY NAUKOWE
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

SCIENTIFIC JOURNALS
Warsaw University of Life Sciences – SGGW

POLITYKI EUROPEJSKIE,
FINANSE i MARKETING
NR 2 (51 – T. II) 2009

EUROPEAN POLICIES,
FINANCE AND MARKETING
NO 2 (51 – T. II) 2009

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2009

Warsaw University of Life Sciences – SGGW Press
Warsaw 2009

RADA PROGRAMOWA

Bogdan Klepacki – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Przewodniczący

Mieczysław Adamowicz – prof. dr hab. dr h.c., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie – Wiceprzewodniczący

Marian Podstawka – prof. dr hab., Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Janusz Żmija – prof. dr hab. dr h.c., Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Andrzej P. Wiatrak – prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Lubica Bartova – prof., Slovak Agricultural University in Nitra, Słowacja

Julian Briz – prof., Universidad Politécnica de Madrid, Hiszpania

Francesco Sotte – prof., Università Politecnica delle Marche Ancona, Włochy

KOMITET REDAKCYJNY

Marian Podstawka, prof. dr hab. – Redaktor Naczelny

Eugeniusz Pudelkiewicz, prof. SGGW dr hab.

Janina Sawicka, prof. dr hab.

Agnieszka Biernat-Jarka, dr

Marzena Lemanowicz, dr

Halina Powęska, dr

Aleksandra Wicka, dr – sekretarz

RECENZENCI

prof. dr hab. dr h.c. Mieczysław Adamowicz, prof. dr hab. Jan Hybel, prof. dr hab. Irena

Jędrzejczyk, prof. dr hab. Marian Podstawka, prof. dr hab. Dorota Witkowska, dr hab. Jan

Wołoszyn, prof. SGGW, dr Ewelina Dresler, dr inż. Sławomir Jarka, dr Ryszard Jurkowski, dr inż.

Agata Malak-Rawlikowska, dr Leonard Milewski

REDAKCJA NAUKOWA

Mieczysław Adamowicz, prof. dr hab. dr h.c.

REDAKCJA TECHNICZNA

Magdalena Józeficka, mgr inż.

Urszula Tetwejer, mgr

ADRES REDAKCJI

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel./fax: 022 593 40 77; e-mail: kpam@sggw.pl

Sekretarz: dr Aleksandra Wicka, tel. 022 593 40 69, e-mail: aleksandra_wicka@sggw.pl

ISBN 978-83-7583-177-1

Wydawnictwo SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (0 22) 593 55 20 (-22; -25 – sprzedaż), fax (0 22) 593 55 21

e-mail: wydawnictwo@sggw.pl, www.wydawnictwosggw.pl

Druk: Agencja Reklamowo-Wydawnicza A. Grzegorzcyk, www.grzeg.com.pl

SPIS TREŚCI

Mieczysław Adamowicz	
Wstęp	7

CZĘŚĆ I EDUKACJA, RYNKI PRACY, WIELOFUNKCYJNOŚĆ

Mieczysław Adamowicz, Magdalena Zwolińska-Ligaj	
Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich <i>The concept of multifunctionality as an element of sustainable development of rural areas</i>	11
Bazyli Czyżewski	
Współczesne teorie renty gruntowej, ich geneza i znaczenie dla Wspólnej Polityki Rolnej w Unii Europejskiej <i>Contemporary theories of land rent, its origins and application to Common Agricultural Policy in the European Union</i>	39
Ryszard Jurkowski	
Polityka w dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego <i>Politics in the field of the education and professional educating</i>	57
Iwona Kowalska	
The dilemmas of education policy public funding system in the context of the I and the II European Union programming period <i>Dylematy systemu finansowania polityki edukacyjnej państwa w kontekście I i II okresu programowania UE</i>	83
Marek Niewęglowski	
Unijna polityka zatrudnienia a zmiany na polskim rynku pracy <i>The union employment policy versus changes on Polish labor market</i>	95
Andrzej Kotala, Jacek Puchala	
Potrzeby doradcze Lokalnych Grup Działania <i>The need for advisory service of Local Activity Groups</i>	105
Joanna Koprowicz, Kazimierz Waluch	
Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego na doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr na przykładzie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006 <i>Using European Social Fund's resources in advancement of staff's skills and qualifications – an example of the Sectoral Operational Programme Human Resources Development 2004-2006</i>	113

Krzysztof Zmarzłowski, Piotr Jałowiecki, Arkadiusz Orłowski, Tomasz Woźniakowski

Porównanie ocen zróżnicowania szkolnictwa wyższego w latach 1999 – 2006 w Polsce na podstawie różnych metod normalizacji danych

Comparison of rating higher education diversity in Poland in 1999-2006 on the basis of normalize data methods.....123

Henryk Łabędzki

Zmiany atrakcyjności migracyjnej obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku

Changes of migration attractiveness on Lower Silesian rural areas.....137

CZĘŚĆ II

INSTRUMENTY WSPÓLNOTOWYCH POLITYK GOSPODARCZYCH

Marian Podstawka, Agnieszka Deresz

Ocena funkcjonowania podatku od dochodów osób fizycznych oraz propozycji jego zmian w latach 2009 – 2012

Evaluation of functioning Personal Income Tax and proposition of change in years 2009-2012.....149

Piotr Gołasa

Harmonizacja polityki podatkowej w Unii Europejskiej na przykładzie podatku od wartości dodanej

Tax policy harmonization within European Union based on the example of the Value Added Tax.....163

Irena Jędrzejczyk, Jarosław W. Przybytniowski

Pośrednictwo ubezpieczeniowe w polskim obszarze Jednolitego Rynku Europejskiego

Insurance intermediation in Polish area of the United European Market.....173

Mieczysław Łozowski, Zdzisław Obstawski

Podstawy budowy Wspólnego Systemu Ubezpieczeń Rolnych w Unii Europejskiej

Foundations of creation the Common System of Agricultural Insurance in the European Union.....185

Mieczysław Łozowski, Zdzisław Obstawski

Wsparcie publiczne dla ubezpieczeń w rolnictwie

Public support for insurance in agriculture.....197

Aleksandra Wicka, Ewa Wojciechowska-Lipka

Wspólna Polityka Rolna a ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie polskim

Common Agriculture Policy and insurance in Polish agriculture213

Elżbieta Sowula-Skrzyńska, Anna Borecka, Anna Szumiec

Dopłaty wyrównawcze do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) czynnikiem poprawy zyskowności niskodochodowych gospodarstw owczarskich
Compensatory surcharges to less-favored areas (LFA) as a factor of profitability improvement of low-profitable sheep farms.....225

Edward Majewski, Adam Wąs

Znaczenie płatności bezpośrednich jako czynnika stabilizującego dochód rolniczy na przykładzie wybranych typów gospodarstw
Importance of Direct Payments as an Income Stabilizing Factor on the Example of Selected Farm Types235

Małgorzata Błażejowska

Wpływ partnerstwa publiczno-prywatnego na rozwój obszarów wiejskich i absorpcję środków unijnych.
The influence of private-public partnership in the development of rural areas and absorption of European Union funds.....249

CZĘŚĆ III
INSTYTUCJE, ORGANIZACJE, PROCESY

Eugeniusz Pudełkiewicz

Spółdzielcze formy gospodarowania w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej
Cooperative forms of economic activity in Poland and in other countries of the European Union.....259

Anna Borecka, Elżbieta Sowula-Skrzyńska

Poprawa sytuacji ekonomicznej gospodarstw produkujących żywca wieprzowy poprzez wykorzystanie możliwości jakie daje funkcjonowanie w ramach grupy producenckiej
Improving the economic situation of pig livestock farms by taking advantage of the opportunities offered by producer group membership.....297

Ryszard Kata

Rola instytucji finansowych we wsparciu przekształceń rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw
The role of financial institutions in support of transformation of agriculture with a dispersed structure of agricultural farms.....307

Wawrzyniec Czubak

Ocena procedur pozyskiwania środków Unii Europejskiej na cele inwestycyjne w gospodarstwach rolnych
Evaluation of procedures in applying for investment structural funds of the European Union in agriculture.....319

Małgorzata Karolewska-Szparaga

Analiza sytuacji ekonomicznej wybranych gospodarstw mlecznych należących do Międzynarodowej Sieci Gospodarstw Porównawczych IFCN-Dairy
Economic situation analysis of dairy farms being members to International Farm Comparison Network (IFCN-Dairy).....331

Nina Drejerska, Paweł Pięta, Katarzyna Skierska-Pięta

Zasoby i wyniki produkcyjne gospodarstw indywidualnych oraz plany na przyszłość ich właścicieli
Resources and production results of individual farms and future plans of their owners.....339

Publikacje w latach 1992-2009 • Prace Naukowe Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu.....353

Wstęp

W maju 2009 roku minęła piąta rocznica wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Ten historyczny moment poprzedzony był wieloletnimi przygotowaniem i dostosowaniami do zasad integracji europejskiej, które mimo wielu trudności i wysiłku przyniosły szereg pozytywnych efektów dla Polski. Pierwsze pięć lat członkostwa wskazują, że Polacy zaakceptowali członkostwo w Unii Europejskiej, korzystają z jej efektów ale sami też przyczyniają się do rozwoju integracji. W ciągu tego okresu ujawniły się zarówno problemy i potrzeby, które trzeba przezwyciężyć i zaspokoić, uzewnętrzniły się mechanizmy integracyjne jak też niewątpliwie korzystne efekty integracji.

Integracja europejska realizowana jest przez zapisane w traktatach założycielskich zasady współpracy, harmonizacji i solidarności, procesy konwergencji i ujednolicania. Samo dostosowanie prawa i przyjęcie sposobów funkcjonowania nie wystarcza. Proces integracji odbywa się w żywiołowym otoczeniu globalnym, w obrębie dynamicznych zmian rynków światowych oraz zmieniających się tendencji i zjawisk koniunktury. Wszystko to wymaga wypracowania nie tylko długofalowych strategii ale także kształtowania bieżącej polityki gospodarczej i społecznej oraz stosownego zarządzania operacyjnego. W kształtowaniu i kierowaniu tymi zjawiskami ważną rolę odgrywają różnego rodzaju polityki wspólnotowe. Część z nich ma wyraźny charakter wspólnotowy jak np. wspólna polityka rolna czy polityka regionalna, inne będące narzędziem w rękach rządów krajowych są coraz silniej koordynowane i ujednolicane poprzez współpracę międzyrządową na forum instytucji unijnych.

Tom II drugiego numeru Zeszytów poświęcony politykom gospodarczym Unii Europejskiej zawiera trzy części. W pierwszej zamieszczono prace dotyczące przeglądu teoretycznych aspektów wielofunkcyjności w kontekście rozwoju zrównoważonego, współczesnych teorii renty gruntowej i jej znaczenia dla wspólnej polityki rolnej, zagadnień organizacji, funkcjonowania i finansowania szkolnictwa oraz doksztalcenia i doradztwa zawodowego rolników, a także zagadnień rynku pracy i związanych z nimi zjawisk migracji.

W części drugiej zostały skupione prace z zakresu polityk instrumentalnych, w tym głównie dotyczące sfery finansów publicznych i ubezpieczeń. Została tu uwypuklona zwłaszcza polityka podatkowa i pośrednictwo ubezpieczeniowe na jednolitym rynku europejskim, podstawy tworzenia wspólnotowego systemu ubezpieczeń społecznych, pomoc publiczna, partnerstwo publiczno-prawne i inne.

Część trzecia zawiera opracowania poświęcone instytucjom i organizacjom służącym realizacji wspólnotowych polityk gospodarczych. Chcemy zwrócić szczególną uwagę na spółdzielczość jako formę gospodarowania, która potrafiła się dostosować do współczesnych warunków krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz na nowe formy współdziałania gospodarczego jakimi są grupy producentów i międzynarodowe sieci gospodarcze. Zamieszczono tu także prace omawiające różne typy organizacyjne gospodarstw rolnych, rolę instytucji finansowych we wspieraniu przekształceń w rolnictwie, instytucjonalne formy procedur pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne.

Mam nadzieję, że oddany w ręce czytelników kolejny, trzeci numer Zeszytów przygotowany w związku z piątą rocznicą członkostwa Polski w Unii Europejskiej wzbogaci wiedzę o integracji i sposobach jej wdrażania, a także zainspiruje niektórych czytelników do dalszych badań w tym zakresie.

Oddawana w ręce czytelników publikacja, jak również dwie poprzednie, które ukażą się niemal jednocześnie, ma charakter przejściowy. Stanowi dotychczasową kontynuację Prac Naukowych Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu, a jednocześnie zapoczątkowanie wydawania nowej serii Zeszytów Naukowych SGGW pod nazwą „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”.

Pierwsze dwa numery nowej serii Zeszytów Naukowych SGGW stanowią dziedzictwo Katedry Polityki Agrarnej i Marketingu, funkcjonującej w latach 1991-2009, wnoszone jako wiano dla Katedry o zmienionej nazwie i całego Wydziału Nauk Ekonomicznych SGGW. Zeszyt pierwszy nowej serii, będący pięćdziesiątym numerem Prac Naukowych KPAiM, poświęcony jest polityce regionalnej Unii Europejskiej, Zeszyt drugi (51 – T. I) wspólnotowych politykom gospodarczym, zaś trzeci (51 – T. II) koncepcjom, instrumentom i instytucjom wspólnotowych polityk gospodarczych.

Pragnę przy tej okazji złożyć podziękowania wszystkim, którzy przyczynili się do wydania dotychczasowych pięćdziesięciu dwóch publikacji, co wydaje się jest unikalnym osiągnięciem jak na dorobek Katedry. Zdajemy sobie sprawę, że było to możliwe tylko dzięki współpracy z różnymi ośrodkami naukowymi w Polsce, których przedstawiciele publikowali swój dorobek w monografiach Katedry. Wszystkim autorom, recenzentom, władzom Wydziału i Uczelni oraz wszystkim tym, którzy przyczynili się do opublikowania tych wielu wartościowych prac serdecznie dziękuję. Szczególne podziękowanie składam paniom mgr inż. Magdalenie Józefcekiej i mgr Urszuli Tetwejer za wykonanie prac redakcyjnych i technicznych związanych z przygotowaniem książki.

Nowemu Komitetowi Redakcyjnemu życzę sukcesów i utrzymania wysokiego poziomu naukowego prac.

Mieczysław Adamowicz

CZEŚĆ I

EDUKACJA, RYNKI PRACY, WIELOFUNKCYJNOŚĆ

Mieczysław Adamowicz
Magdalena Zwolińska-Ligaj

Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

The concept of multifunctionality as an element of sustainable development of rural areas

Opracowanie koncentruje się na prezentacji najważniejszych kwestii i kluczowych informacji dotyczących koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Przedstawiono teoretyczne i praktyczne uwarunkowania, sposoby i efekty wdrażania koncepcji. Autorzy omówili także wybrane powiązania występujące pomiędzy modelem wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz koncepcją zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Wstęp

Problem rozwijania pozarolniczych funkcji gospodarki obszarów wiejskich oraz potrzeba zachowania szerokiego wachlarza ich funkcji społecznych staje się dziś kluczowy z punktu widzenia potrzeby zapewnienia ludności wiejskiej poprawy standardu życia. Model wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest jedną z podstawowych kategorii polityki względem rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, której miejsce umacniało się w toku jej ewolucji od momentu rozpoczęcia procesu transformacji systemowej. Istotnym, korzystnym uwarunkowaniem aplikacji tej koncepcji jest integracja gospodarki kraju z Unią Europejską ze względu na wysoką rangę priorytetu dywersyfikacji gospodarki obszarów wiejskich oraz wypracowane instrumentarium jego wspierania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Wielofunkcyjność jako kierunek rozwoju obszarów wiejskich

Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich może być rozpatrywany na dwóch płaszczyznach – społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Pierwszy aspekt dotyczy racjonalnego wykorzystania czynników wytwórczych, którymi dysponuje wieś, natomiast drugi odnosi się do właściwego rozmieszczenia działalności społeczno-gospodarczej człowieka w przestrzeni ekonomicznej i wynika z procesów planowania i zagospodarowania przestrzennego¹. Z przeglądu i próby systematyki problematyki pozarolniczych działalności na obszarach wiejskich przeprowadzonej przez

¹ A. Hopfer, T. Bajerowski, J. Suchta: *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich północno-wschodniej Polski na przykładzie Warmii i Mazur* [w:] A. Stasiak. (red.): *Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską. Aspekty regionalne*, PAN KPZK, SGGW, Studia, T. CX, Warszawa 2000, s. 219.

A. Czarneckiego² wynika, że podejmowano ją m.in. w aspekcie badań struktury funkcjonalnej wsi, zagadnień związanych ze strukturą zatrudnienia i dwuzawodowością w rolnictwie, a także w kontekście różnicowania źródeł zatrudnienia i dochodów ludności przez inicjowanie i rozwijanie funkcji pozarolniczych w obrębie osiedli wiejskich i samych gospodarstw. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w literaturze odnieszono także do strategii, polityki czy też modelu ich rozwoju.

Rozwój społeczno-gospodarczy powoduje zmiany ilościowe i jakościowe w sposobach i efektach gospodarowania oraz relacjach między czynnikami produkcji na obszarach wiejskich³. W literaturze polskiej wyróżnić można dwa stanowiska opisujące procesy przemian gospodarki obszarów wiejskich⁴:

Restrukturyzacja rolnictwa zmierzająca w kierunku wykształcenia konkurencyjnych i nowoczesnych gospodarstw rolnych prowadzi do przekształceń kapitałowych i własnościowych na obszarach wiejskich. Wymuszając redukcję zatrudnienia rolniczego, a jednocześnie stwarzając popyt ze strony rolnictwa na przetwórstwo i usługi specjalistyczne podlegający modernizacji sektor staje się głównym czynnikiem przekształceń strukturalnych wsi.

Powstawanie małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich, głównie w zakresie przetwórstwa i usług, wymusza procesy dostosowawcze rolnictwa poprzez możliwości zmniejszenia w nim zatrudnienia, substytucję pracy przez kapitał, kooperację i integrację w agrobiznesie. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w tym ujęciu jest więc wprowadzany spoza rolnictwa.

Pierwsze stanowisko jest reprezentowane m.in. przez badaczy z dziedziny geografii i przestrzennego zagospodarowania⁵. Fakt zainteresowania tej grupy zagadnieniami wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich jest związany z istnieniem ich ścisłego związku z badaniami nad strukturami przestrzennymi i ich klasyfikacją funkcjonalną⁶.

Potrzeba podejścia do ujmowania obszarów wiejskich, jako przestrzeni wielofunkcyjnej związana była z koniecznością uwzględnienia nowych kierunków ewolucji tych obszarów w planowaniu ich przestrzennego zagospodarowania. Osiągnięcie takich celów, jak poprawa warunków życia ludności oraz podniesienie efektywności inwestycji na obszarach wiejskich zależy od rozwoju usług produkcyjnych i bytowych, polepszenia zaopatrzenia w środki do produkcji i dobra konsumpcyjne, rozwoju infrastruktury, budownictwa mieszkaniowego, transportu i łączności. Współzależne zaś z ich osiągnięciem są przestrzenne przekształcenia wiejskiej sieci osadniczej w kierunku ukształtowania hierarchicznego układu osadnictwa wiejskiego, w którym istotną rolę

² A. Czarnecki: Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć [w:] A. Rosner (red.): Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, IRWiR PAN Warszawa 2005, s. 246-247.

³ M. Zarebski: Bariery i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (na przykładzie regionu konińskiego), Rozprawa habilitacyjna, Wyd. UMK, Toruń 2002, s. 43.

⁴ E. Skawińska: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w regionie toruńskim, Wyd. UMK, Toruń 1994, s. 6.

⁵ R. Przygodzka: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich Podlasia jako skutek transformacji polskiej gospodarki [w:] A. Stasiak, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.): Strategia rozwoju województw wschodniego i zachodniego pogranicza Polski w kontekście integracji z Unią Europejską, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2001, s. 548.

⁶ W. Stola: Typologia i regionalizacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski, IERiGŻ, Warszawa 1992, s. 1.

będą odgrywały wiejskie ośrodki koncentrujące ludność i usługi⁷. Tak więc wieś powinna tracić rolniczy charakter i podlegać procesom urbanizacji aby mogły zostać osiągnięte wyżej określone cele oraz by mogła utrzymać swoje znaczenie w sieci osadniczej.

Impulsem do badań w zakresie polityki przestrzennego rozwoju obszarów wiejskich było wysunięcie w końcu lat 70², przez J. S. Kostrowickiego⁸, koncepcji postrzegania obszarów wiejskich jako przestrzeni wielofunkcyjnej, kształtującej się pod wpływem postępu społeczno-gospodarczego, który prowadzi do powstawania i rozwijania innych niż rolnicza, najważniejszej dotąd, funkcji obszarów wiejskich, takich jak: handel wiejski, usługi produkcyjne i usługi dla ludności, przetwórstwo płodów rolnych, mieszkania dla ludności pracującej w mieście, oświata, ochrona zdrowia, funkcje społeczno-kulturalne, transport i łączność, turystyka i rekreacja⁹.

J. S. Kostrowicki zwracał uwagę¹⁰ na potrzebę rozwijania pozarolniczych funkcji wsi. Jego zdaniem znaczne zróżnicowanie obszarów wiejskich, wynikające z różnej przeszłości historycznej i odmiennego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz warunków przyrodniczych, wymaga odpowiedniej specjalizacji poszczególnych terenów związanej z najbardziej racjonalnym wykorzystaniem lokalnych warunków przyrodniczych, zasobów surowcowych, zasobów siły roboczej, co wpłynie na wyższą efektywność gospodarowania. Specjalizacja ta może polegać na rozwoju całego kompleksu funkcji wiejskich, takich, jak rolnictwo, leśnictwo, gospodarka rybna i rekreacja, przetwórstwo oraz świadczenie usług dla ludności miejscowej i napływowej.

Badania nad strukturą funkcjonalną obszarów wiejskich zapoczątkowane przez J. S. Kostrowickiego były kontynuowane m.in. przez W. Stolę, A. Stasiaka, W. Kamińskiego i R. Szczęsnego. Badacze korzystali m.in. z metod wypracowanych i stosowanych w badaniach typologicznych rolnictwa, które przystosowane zostały do klasyfikacji funkcjonalnej obszarów wiejskich¹¹.

R. Przygodzka podkreśla¹², że podejście do wielofunkcyjnego rozwoju wsi jako efektu unowocześnienia rolnictwa jest właściwe w przypadku obszarów wiejskich o rozwiniętych strukturach gospodarczych, koncentrujących przemysł oraz różnorodne usługi, które z rolnictwem powiązane są poprzez przestrzeń oraz zasoby pracy. Zauważyć należy, że rozwój pozarolniczych aktywności jest efektem postępu i zmian strukturalnych w rolnictwie, a z drugiej strony umożliwia jego przekształcenia¹³.

Druga grupa poglądów dotycząca wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich prezentowana jest przez autorów prac z zakresu nauk ekonomiczno-rolniczych i opiera się na założeniu istnienia potrzeby kreowania pozarolniczych rodzajów działalności

⁷ R. Domański: Podstawy planowania przestrzennego, PWN, Warszawa 1989, s. 111, 117.

⁸ J. S. Kostrowicki wniósł znaczny wkład w postaci badań i metodyki w zakresie geografii i ekonomiki rolnictwa, dotyczących zwłaszcza struktury przestrzennej i typologii rolnictwa oraz użytkowania ziemi, Wielka Encyklopedia PWN, T. 14, PWN, Warszawa 2003, s. 458.

⁹ R. Domański: Podstawy planowania ..., dz. cyt., s. 118-119.

¹⁰ J. Kostrowicki: Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne. [w:] Przegląd Geograficzny, T. XLVIII, Z. 4, 1976, s. 607-608.

¹¹ W. Stola: Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski. Próba metodyczna, PAN IGiPZ, Prace habilitacyjne, Ossolineum, Wrocław 1987, s. 69.

¹² R. Przygodzka: Wielofunkcyjny rozwój..., dz. cyt., s. 548.

¹³ M. Adamowicz: Strukturalne zmiany obszarów wiejskich w krajach Wspólnoty Europejskiej, Człowiek i Środowisko, T. 18, Nr 1, IGPiK, 1994, s. 13.

gospodarczej i nowych miejsc pracy, co wymusi procesy modernizacyjne rolnictwa i sprawi, że obszary wiejskie będą podlegały przekształceniom w kierunku wielofunkcyjności. Tak, więc proces rozwoju obszarów wiejskich może zostać usprawniony dzięki osiągnięciu optymalnego zróżnicowania działalności gospodarczej w środowiskach wiejskich¹⁴.

Według M. Kłodzińskiego¹⁵ rozwój wielofunkcyjny oznacza umiejętne wkomponowanie w wiejską przestrzeń gospodarczą coraz więcej nowych, pozarolniczych funkcji, co powoduje pożądane zróżnicowanie wiejskiej ekonomii. Proces ten oznacza odchodzenie od rozwoju monofunkcyjnego, opartego głównie na produkcji surowców rolniczych. Autor postrzega ideę wielofunkcyjnego rozwoju jako sposób na rozwiązanie wielu problemów obszarów wiejskich i rolnictwa prezentując szerokie jej ujęcie. Wdrażanie modelu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich polega, jego zdaniem, na tworzeniu nowych, różnorodnych źródeł dochodów (miejsc pracy) dla ludności nierolniczej i rolniczej, nie znajdującej pełnego zatrudnienia we własnych gospodarstwach¹⁶.

W swoich rozważaniach M. Kłodziński¹⁷ stwierdza, że główne założenie wielofunkcyjnego rozwoju oparte jest na rozwijaniu inicjatywy przedsiębiorcy wiejskiego, którym może być osoba z zewnątrz lub miejscowa – nie związana z rolnictwem lub posiadacz gospodarstwa rolnego wprowadzający nowe formy aktywności, mniej lub bardziej związane z produkcją rolną. Wdrażanie koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju gminy zależy zaś przede wszystkim od działalności dobrze przygotowanych, sprawnych przedsiębiorców, którzy staną się liderami wiejskiej przedsiębiorczości.

Realizacja koncepcji wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich wiąże się więc ściśle z upowszechnianiem szeroko rozumianej przedsiębiorczości. Według Wortmana¹⁸ przedsiębiorczość w kontekście obszarów wiejskich utożsamiać można z tworzeniem nowych możliwości zatrudnienia poprzez kreowanie nowych przedsięwzięć. Autor zdefiniował przedsiębiorczość wiejską stwierdzając, że polega ona na kreowaniu nowej organizacji, która wprowadza nowy produkt, obsługuje lub kreuje nowe rynki lub wykorzystuje nowe technologie w środowisku wiejskim.

Zdaniem I. Sikorskiej-Wolak¹⁹ szeroko pojmowana przedsiębiorczość oznacza całokształt indywidualnych lub zespołowych działań bądź predyspozycji do działań,

¹⁴ M. Rizov: Rural development under the European CAP: The role of diversity [w:] The Social Science Journal 42(2005), s. 623.

¹⁵ M. Kłodziński: Istota wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich [w:] M. Kłodziński, A. Rosner (red.): Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa 1997, s. 41.

¹⁶ M. Kłodziński: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich [w:] M. Kłodziński, J. Okuniewski (red.): Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych. Studium na przykładzie gminy Myślibórz. Wyniki badań prowadzonych w ramach IRWiR PAN i Fundacji F. Eberta, Wyd. SGGW, Warszawa 1993, s. 13.

¹⁷ M. Kłodziński: Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich w Polsce i w krajach Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa 1996, s. 51-52.

¹⁸ Max S. Wortman, Jr.: Rural entrepreneurship research: an integration into the entrepreneurship field [w:] Agribusiness, Vol. 6, No. 4, 1990, s. 330.

¹⁹ I. Sikorska-Wolak: Przedsiębiorczość w ujęciu normatywnym, funkcjonalnym i opisowym [w:] I. Sikorska-Wolak, K. Krzyżanowska (red.): Rola doradztwa rolniczego w rozwoju przedsiębiorczości zespołowej rolników, Wyd. SGGW, Warszawa 2000, s. 24-25.

które przełamują istniejące wzorce. Autorka zauważa, że w literaturze ekonomiczno-rolniczej pojęcie przedsiębiorczości dotyczy przedsiębiorczości rolniczej i pozarolniczej, indywidualnej i zespołowej oraz przedsiębiorczości małych i średnich firm.

Stwierdzić można, że rozwój obszarów wiejskich zależy od prezentowania postaw przedsiębiorczych przez wszystkie podmioty tworzące lokalne układy społeczno-ekonomiczne, a także te, pozostające w ich otoczeniu i jednocześnie mogące oddziaływać na procesy społeczno-ekonomiczne.

Nowe miejsca pracy, jako konsekwencja zachowań przedsiębiorczych, powinny powstawać, według M. Kłodzińskiego²⁰, w produkcyjnych usługach rolniczych, w techniczno-handlowej obsłudze wsi, przetwórstwie rolno-spożywczym, przy inwestycjach związanych z rozwojem infrastruktury, ochroną środowiska, rozwojem turystyki, rzemiosła i przemysłu. Źródłem nowych dochodów mogą się także stać działy specjalne w rolnictwie. Powiększenie dochodów rodzin wiejskich może, zdaniem autora, odbywać się poprzez intensyfikację rolniczego gospodarowania, najemną pracę poza gospodarstwem, a także pozarolnicze wykorzystanie zasobów gospodarstwa rolnego. Wielofunkcyjność w związku z tym autor sprowadza do praktycznego sposobu działania poprzez wielotorowe wykorzystanie posiadanego potencjału.

M. Kłodziński²¹ jako główny cel wdrażania koncepcji zróżnicowanego rozwoju terenów wiejskich i zarazem cel w polityce wiejskiej wymienia poprawę warunków życia i pracy rodzin żyjących na wsi i wyrównanie ich poziomu w stosunku do standardu życia ludności miejskiej. Zwiększenie zatrudnienia pozarolniczego, większa możliwość wyboru pracy, a także jej różnorodność przyczynią się do polepszenia sytuacji dochodowej ludności wiejskiej oraz spowodują wzrost atrakcyjności wsi jako miejsca życia i pracy, w konsekwencji prowadząc do jej rozwoju społeczno-gospodarczego.

Węższe ujęcie zagadnienia wielofunkcyjności wsi prezentuje K. Duczkowska-Małysz²², która koncentruje się na potrzebie kreowania pozarolniczych miejsc pracy w odniesieniu do ludności rolniczej. Ważnym elementem definicji autorki jest akcentowanie współzależności występujących między zróżnicowanym rozwojem terenów wiejskich i przemianami strukturalnymi w rolnictwie. Wielofunkcyjny rozwój autorka utożsamia²³ ze stwarzaniem na wsi miejsc pracy nie w rolnictwie, lecz w jego otoczeniu.

J. Okuniewski²⁴ z kolei sygnalizuje potrzebę tworzenia nowych, pozarolniczych miejsc pracy w odniesieniu do ogółu mieszkańców obszarów wiejskich uważając, że rozszerzanie pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi, w tym również

²⁰ M. Kłodziński: Rozwój rolnictwa w powiązaniu z wielofunkcyjnością terenów wiejskich [w:] M. Kłodziński, A. Rosner (red.): Rolnictwo w gospodarce Opolszczyzny. Znaczenie, perspektywy, zagrożenia, materiały z konferencji zorganizowanej przez Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Fundację im. F. Eberta i Instytut Śląski w Opolu 9 listopada 1994 roku w Gliwicach, Wyd. SGGW, Warszawa 1995, s. 22-23.

²¹ M. Kłodziński: Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich, PAN-IRWiR, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Warszawa 1999, s. 10-11.

²² K. Duczkowska-Małysz: Wstęp [w:] K. Duczkowska-Małysz (red.): Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej, PAN, IRWiR, Warszawa 1993, s. 6-7.

²³ K. Duczkowska-Małysz: Refleksje końcowe i wnioski [w:] K. Duczkowska-Małysz (red.): Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich..., dz. cyt., s. 236, 241.

²⁴ J. Okuniewski: Kierunki odnowy i modernizacji wsi i rolnictwa w Polsce [w:] D. Gałąż (red.): Ku wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi i modernizacji rolnictwa, materiały z konferencji Rady Naukowej Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych oraz IRWiR PAN, Warszawa 1989, s. 134.

w gospodarstwach i rodzinach rolników, jest niezbędne aby otworzyć drogę do poprawy struktury agrarnej i modernizacji wsi²⁵.

G. Spychalski rozpatruje²⁶ wielofunkcyjność w ujęciu mikroekonomicznym, dotyczącym wiejskiego gospodarstwa domowego, oraz w aspekcie przestrzennym (lokalnym), uwzględniającym strukturę ekonomiczno-społeczną terenu określonego związkami rynkowymi i administracyjnymi.

Podobne podejście prezentuje T. Hunek²⁷, według którego charakterystykę podstawowych procesów wielofunkcyjności można ująć następująco:

- w sferze gospodarstwa rolnego pojawia się i narasta możliwość przesuwania czynników wytwórczych między działalnością rolniczą i pozarolniczą, tzw. poszerzania tradycyjnych wzorców aktywności gospodarczej (activity patterns),
- w sferze społeczności lokalnych pojawiają się i narastają procesy alokacji przedsięwzięć wytwórczych i gospodarza intensyfikacja wiejskiej przestrzeni wytwórczej (activity space).

Zdaniem A. Rosnera²⁸ wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oznacza postępowanie procesu różnicowania się lokalnych, pozarolniczych rynków pracy. Autor rozpatruje²⁹ koncepcję jako odpowiedź na konieczność wzrostu liczby miejsc pracy w układach lokalnych, w których dominującą rolę odgrywa rolnictwo, w sytuacji, gdy trendy makroekonomiczne wskazują, że zapotrzebowanie na pracę w tym sektorze będzie się zmniejszać. Sens koncepcji sprowadza się zatem do wzrostu zróżnicowania kierunków zatrudnienia, a więc również wzrostu zróżnicowania źródeł utrzymania ludności wiejskiej w układach lokalnych. Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich jest, zdaniem A. Rosnera, efektem aktywizacji nadwyżek wiejskiej siły roboczej, do których autor zalicza bezrobocie jawne i ukryte oraz silnie rozszerzoną reprodukcję demograficzną zasobów pracy. Dodatkowo strumień podaży na rynku pracy jest powodowany przemianami strukturalnymi w rolnictwie.

Podobnie postrzega koncepcję wielofunkcyjności T. Hunek³⁰, według którego istniejąca struktura zasobów polskiego rolnictwa, poziom zatrudnienia w rolniczej produkcji i występujące związki producentów rolnych z rynkiem w istotny sposób determinują wielofunkcyjny charakter rolnictwa zarówno od strony popytowej, jak i podażowej. Stronę popytu tworzą rolnicze gospodarstwa domowe, które nie są w stanie uzyskać niezbędnych dochodów z rolnictwa dla utrzymania rodziny oraz młodsza

²⁵ J. Okuniewski: Ważniejsze wyniki i wnioski [w:] K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński (red.): Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich, Ogólnopolska konf. IRWiR PAN, SGGW 7-8 paź. 1993, Wyd. SGGW, Warszawa 1994, s. 138.

²⁶ G. Spychalski: Wielofunkcyjność jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich [w:] M. Adamowicz (red.): Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Prace Naukowe KPAiM Nr 33, Wyd. SGGW, Warszawa 2004, s. 44-47.

²⁷ T. Hunek: Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju „small businessu” na terenach wiejskich [w:] K. Duczkowska-Małysz (red.): Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich..., dz. cyt., s. 20.

²⁸ A. Rosner: Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania przemian strukturalnych w rolnictwie [w:] I. Bukraba-Rylska, A. Rosner (red.): Wieś i rolnictwo na przełomie wieków, PAN-IRWiR, Warszawa 2001, s. 60.

²⁹ A. Rosner: Demograficzne uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju na obszarach wiejskich [w:] M. Kłodziński, A. Rosner (red.): Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania..., dz. cyt., s. 137.

³⁰ T. Hunek: Projekcja modelu rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce [w:] T. Hunek (red.): Rolnicza Polska wobec wyzwań współczesności, IRWiR PAN, Warszawa 2002, s. 28.

generacja mieszkańców wsi wykazujące duże zainteresowanie nierolniczym charakterem pracy. Stronę podaży tworzą polskie rolnictwo i wieś, które w efekcie złożonych procesów transformacji i modernizacji dysponują liczącymi się zasobami pracy, środkami produkcji i innymi czynnikami, których wykorzystanie możliwe jest w sferach działalności pozarolniczej – na wsi lub poza nią.

Zaprezentowane dotychczas, wybrane podejścia interpretacyjne do problemu wielofunkcyjności obszarów wiejskich ukierunkowane były przede wszystkim na problematykę dywersyfikacji działalności społeczno-gospodarczej zlokalizowanej na terenach wiejskich (dywersyfikacji gospodarki obszarów wiejskich). Nie jest to jednak wystarczający zakres interpretacji analizowanej kategorii. Podkreślić należy, że poza wymienionymi wcześniej funkcjami o charakterze ekonomicznym obszary wiejskie pełnią, coraz bardziej doceniane przez polityków i społeczeństwo, funkcje społeczne.

J. Bański i W. Stola zwracają uwagę³¹, że podstawowe działalności społeczno-gospodarcze realizowane na obszarach wiejskich, takie jak rolnictwo i leśnictwo, spełniają ważne funkcje przyrodnicze i kulturowe. W związku z powyższym dążenie do trwałego rozwoju obszarów wiejskich powinno być oparte na rozwijaniu ich różnorodności, zarówno poprzez wzbogacanie struktury ich funkcji społeczno-gospodarczych, jak i poprzez kształtowanie i ochronę krajobrazu kulturowego i naturalnego.

Pojmowanie różnorodności obszarów wiejskich szerzej niż wielofunkcyjność w wymiarze działalności społeczno-gospodarczej człowieka, z uwzględnieniem funkcji przyrodniczych i kulturowych terenów wiejskich, jest zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich rozumiany jako osiąganie równoczesnego postępu na trzech płaszczyznach, tj. ekonomicznej, społecznej i ekologicznej jest w znacznej mierze uzależniony od przebiegu procesu rozwoju ich funkcji ekonomicznych. Rozwój pozarolniczych funkcji oddziałuje bowiem korzystnie na społeczno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania wsi. Rozwój wielofunkcyjny wsi jest więc ważnym czynnikiem, a zarazem aspektem, procesu rozwoju zrównoważonego, ale jedynie w sytuacji, gdy rozwój funkcji ekonomicznych obszarów wiejskich nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla ich sfery przyrodniczej. Z drugiej strony należy zauważyć, że źródłem rozwoju funkcji pozarolniczych obszarów wiejskich mogą być zachowane, o wysokiej jakości walory przyrodnicze i krajobrazowe tych obszarów.

Powyższe spostrzeżenia uwzględnia K. Koreleski³² proponując pojemne ujęcie wielofunkcyjności. Autor rozważa rozwój wielofunkcyjny jako koncepcję aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa, wynikającą z konieczności przeciwdziałania spadkowi dochodów rolniczych i odpływowi ludności ze wsi, która powinna polegać na podejmowaniu dwóch rodzajów działań: tworzeniu na obszarach wiejskich miejsc pracy w zawodach pozarolniczych, zarówno w gospodarstwach jak i poza nimi, oraz rozwijaniu rolnictwa wielofunkcyjnego, służącego zaspokajaniu potrzeb żywnościowych i surowcowych dzięki wydajnej produkcji i zbytowii oraz świadczeniu usług

³¹ J. Bański, W. Stola: Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce, *Studia Obszarów Wiejskich*, T. 3, KOW PTG, ZBTOW, IGiPZ PAN, Warszawa 2002, s. 15-16.

³² K. Koreleski: Rozwój wielofunkcyjny jako koncepcja aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa [w:] *Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich*, Zeszyt 59, Kraków 1998, s. 14 i 19.

publicznych. Według autora wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich powinien zapewniać równowagę między sferami: produkcyjną, społeczną i ekologiczną, czyli realizować zasady rozwoju zrównoważonego. Rozwój wielofunkcyjny oznacza więc nie tylko propagowanie działalności pozarolniczej, ale także promowanie świadczenia przez ludność wiejską usług, także odpłatnych, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska i krajobrazu.

A. Stasiak i W. Zgliński także podnoszą³³ problem znaczenia funkcji przyrodniczych i kulturowych w rozwoju obszarów wiejskich. Zdaniem autorów radykalne przekształcenia strukturalne i modernizacja terenów wiejskich nie powinny ograniczać się jedynie do restrukturyzacji samego rolnictwa, ale objąć również szeroko rozumiane otoczenie przyrodnicze i środowiskowe oraz problemy społeczne i kulturowe wsi. Takie podejście jest zgodne z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej UE, w której w coraz większym stopniu rozwój rolnictwa wiąże się z rozwojem wsi i która staje się polityką wobec obszarów wiejskich umożliwiającą im wielofunkcyjny rozwój – gospodarczy, ekologiczny i społeczno-kulturowy.

Zwrócić należy następnie uwagę na niejednoznaczność i wielowymiarowość interpretacji pojęcia wielofunkcyjność. Rozpatrując jego różne wymiary wskazać można, że wielofunkcyjność dotyczy może rolnika i gospodarstwa domowego, rolnictwa jako sektora lub działu wytwórczego czy też określonego terytorium. Wielofunkcyjność jest związana z różnymi funkcjami poszczególnych form aktywności i jest skutkiem tej aktywności. Może ona wynikać zarówno z wytwarzania produktów o charakterze towarowym, być skutkiem różnych form aktywności, jak też wynikać z nietowarowej działalności rolników lub oddziaływań sektora rolniczego. Różne formy rolniczej i pozarolniczej aktywności mogą być źródłem różnorodnych funkcji, które zaspokajają potrzeby społeczne³⁴.

Rozróżnić więc należy wielofunkcyjną wieś, której gospodarka podlega dywersyfikacji poprzez rozwój funkcji pozarolniczych oraz wielofunkcyjne rolnictwo, świadczące poza produkcją także inne funkcje³⁵.

OECD określiła³⁶ dwie płaszczyzny interpretacji wielofunkcyjności. Pierwszą stanowi analiza wielofunkcyjności jako właściwości aktywności ekonomicznej, o której świadczą różnorodne, sprzężone ze sobą produkty lub skutki aktywności (np. pozytywne lub negatywne, zamierzone lub niezamierzone). Niektóre z nich mają wartość rynkową, inne są wyłączone spod działania mechanizmu rynkowego. Wielofunkcyjność jest więc właściwością wielu rodzajów aktywności ekonomicznej i nie odnosi się wyłącznie do rolnictwa. Drugi sposób interpretacji wielofunkcyjności dotyczy przypisania różnorodnych ról rolnictwu. Z tego punktu widzenia rolnictwu jako działalności gospodarczej powierzone zostało pełnienie pewnych funkcji w społeczeństwie. W rezultacie, pod pojęciem wielofunkcyjności kryje się nie tylko cecha procesu

³³ A. Stasiak, W. Zgliński: Podstawowe problemy obszarów wiejskich na przełomie XX-XI wieku [w:] A. Stasiak, W. Zgliński (red.): Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej, PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa 1997, s.11-12.

³⁴ M. Adamowicz: Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa [w:] M. Adamowicz (red.): Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Prace Naukowe KPAiM Nr 33, Wyd. SGGW, Warszawa 2004, s. 27-28.

³⁵ A. Czarnecki: Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny..., dz. cyt., s. 248-249.

³⁶ OECD: Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, Paris 2001, s. 14.

produkcyjnego, ale także są zawarte pewne wartości (funkcje) ważne z punktu widzenia całego społeczeństwa.

Koncepcja wielofunkcyjności rolnictwa oparta jest na fakcie, że rolnictwo jako aktywność ekonomiczna, obok podstawowej funkcji jaką jest dostarczanie żywności i surowców dla przemysłu, zapewnia również wiele nierynkowych korzyści społeczeństwu. Składa się na nie szeroki zakres korzyści środowiskowych, takich jak: walory rekreacyjne przestrzeni wiejskiej i zachowanie wartości estetycznych wiejskiego krajobrazu, zachowanie bioróżnorodności i ochrona środowiska naturalnego. Wśród korzyści społeczno-ekonomicznych wyróżnić należy: zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i bezpiecznej żywności, dobrostanu zwierząt, tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich, utrzymanie żywotności obszarów wiejskich oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego wsi³⁷.

Wśród produktów rolnictwa wielofunkcyjnego wskazać można:

- produkty towarowe (rynkowe): surowce rolne i żywnościowe, żywność przetworzona, usługi agroturystyczne, usługi produkcyjne i inne,
- produkty i usługi o charakterze samozaopatrzeniowym: samozaopatrzenie w produkty żywnościowe, pomoc sąsiedzka, usługi społeczne o charakterze samozaopatrzeniowym – wychowanie i opieka, opieka nad starszymi i niesprawnymi,
- produkty nietowarowe (nierynkowe):
 - charakterze dóbr publicznych: bezpieczna żywność i bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona i konserwacja środowiska, zapobieganie klęskom żywiołowym,
 - charakterze usług społecznych: pozytywne i negatywne efekty zewnętrzne, recykling odpadów, krajobraz wiejski, współpraca i klimat społeczny³⁸.

Wśród funkcji sektora rolnego wyróżnić zaś można następujące:

- produkcyjne – obejmujące wytwarzanie żywności i produktów nieżywnościowych, niosące za sobą skutki społeczne związane z wykorzystaniem zasobów i określające miejsce i rolę rolnictwa w gospodarce narodowej.
- środowiskowo-przestrzenne – dotyczące sposobu wykorzystania środowiska, jakości krajobrazu, obecności skażeń środowiskowych, ochrony przyrody i bioróżnorodności.
- usługowe – obejmujące wkład rolnictwa w utrzymanie produktywności zasobów ziemi oraz bogactwa środowiska naturalnego i społecznego dla potrzeb rozwoju społeczno-ekonomicznego, zatrudnienia istniejących zasobów pracy, właściwego gospodarowania odpadami, a także dla zachowania równowagi między sferą środowiskową, ekonomiczną i społeczną³⁹.

³⁷ W. Hediger: On the economics of multifunctionality and sustainability of agricultural systems [w:] materiały konferencyjne: 90th EAAE Seminar: Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkage. Rennes 2004, s. 2.

³⁸ M. Adamowicz: Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne..., dz. cyt., s. 30.

³⁹ Tamże, s. 28-29.

Podsumowując stwierdzić należy, że koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa prowadzi do uznania, że spełniają one szereg ról i umożliwiają osiąganie wielu ważnych celów społecznych. W sytuacji zmniejszającej się roli sektora rolnego w gospodarce obszarów wiejskich istotne wydaje się rozwijanie ich funkcji innych niż rolnicza, które pozwolą na utrzymanie żywotności obszarów wiejskich oraz zapewnienie odpowiedniego standardu życia ludności je zamieszkującej i dalszego spełniania przez nie szeregu funkcji.

Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju gospodarczego

Koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się odpowiedzią społeczności międzynarodowej na dostrzegane zagrożenia wynikające z nadmiernej presji człowieka i jego gospodarki na środowisko przyrodnicze, które nabrały wymiaru międzynarodowego w drugiej połowie XX w. oraz wyrazem nowego spojrzenia na system „człowiek-środowisko” i współzależności, jakie w nim występują. Idea ta przyjęta została na forum międzynarodowym jako pożądany model rozwoju społeczno-gospodarczego.

Termin „rozwój zrównoważony” stosowany jako odpowiednik angielskiego pojęcia sustainable development pojawił się w języku polskim w końcu lat osiemdziesiątych i w dosłownym tłumaczeniu oznacza rozwój trwały, ciągły, podtrzymywany, nieprzerwany. W Polsce pojęcie „rozwój zrównoważony” używane jest często zamiennie z terminem „ekorozwój” lub „rozwój trwały”, „stabilny” czy „podtrzymywany”,⁴⁰

S. Paszkowski zaznacza⁴¹ istnienie w literaturze przedmiotu dwóch obszarów występowania pojęcia „rozwój zrównoważony”. Jeden – o konotacjach ekologicznych, a drugi ekonomicznych i społecznych, związanych z rozwojem ekonomicznym i planowaniem strategicznym. Zwolennicy pierwszego podejścia utożsamiają rozwój zrównoważony z rozwojem ekologicznym, którego sens przejawia się w rozwoju społeczno-gospodarczym zharmonizowanym ze środowiskiem – nieustannym, ale ograniczonym – zachodzącym z poszanowaniem zasobów dóbr przyrody.

Autorzy reprezentujący nurt ekonomiczno-społeczny uwzględniają w koncepcji konieczność równoległej realizacji trzech celów w rozwoju gospodarczym – ekonomicznego, społecznego i ekologicznego. Innymi słowy – rozwój gospodarczy powinien uwzględniać aspekty ekologiczne, społeczne i kulturowe⁴². Koncepcja wprowadza do działalności gospodarczej i indywidualnych zachowań ludzi ograniczenia mające na celu dobro środowiska przyrodniczego, nie redukujące przy tym wzrostu gospodarczego⁴³.

⁴⁰ H. Rouba: Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.): Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów, Wyd. UŁ, Łódź 2001, s. 205.

⁴¹ S. Paszkowski: Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich [w:] M. Kłodziński (red.): Gospodarka, człowiek, środowisko na obszarach wiejskich, PAN, IRWiR, WFOŚiGW woj. Zachodniopomorskiego, AR w Szczecinie, Warszawa 2001, s. 205-206, 208.

⁴² Tamże, s. 221.

⁴³ A. Bednarek, E. Majewski: Środowisko w polityce rolnej [w:] E. Majewski, G. Dalton (red.): Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych, SGGW, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe, Warszawa 2000, s.155.

Na rozwój zrównoważony składa się szeroka wiązka wzajemnie sprzężonych, współzależnych i równorzędnych celów o charakterze ekologicznym, społecznym, ekonomicznym i politycznym. Do głównych celów ekologicznych zaliczyć można: trwałość podstawowych procesów przyrodniczych, zachowanie zasobów nieodnawialnych, poprawa obecnej jakości środowiska. Są to cele wyznaczające główne kierunki ochrony środowiska zharmonizowane z działalnością bytową i gospodarczą człowieka. Cele ekonomiczne (ekonomiczno-techniczne) koncentrują się na trwałym rozwoju gospodarczym generującym strumień dochodu i oznaczającym realne podnoszenie stopy życiowej społeczeństw, warunkach uczciwej konkurencji podmiotów gospodarczych w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń, dynamicznym rozwoju jakościowo nowych procesów produkcyjnych i produktów, które będą relatywnie w coraz mniejszym stopniu zużywać i zanieczyszczać środowisko. Cele te wyznaczają pożądane kierunki polityki gospodarczej, postępu technicznego i skorelowane są z celami ekologicznymi. Cele społeczne, takie jak, zapewnienie równych szans dostępu do korzystania ze środowiska dla obywateli i poszczególnych społeczeństw, zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń, poprawa lub zachowanie wysokiej jakości życia i szansa na zaspokojenie społecznych potrzeb, zapewnienie jednostkom jednakowych szans rozwoju, w tym zapewnienie bezpieczeństwa, praw człowieka wyznaczają kierunki polityki społecznej uwzględniającej wzrost dobrobytu społecznego dostosowanego do poziomu akceptowalnego z ekologicznego punktu widzenia⁴⁴.

B. Piontek używa w swojej pracy⁴⁵ na określenie terminu sustainable development wyrażenia „rozwój trwały i zrównoważony”. Na podstawie analizy treści dostępnych definicji rozwoju zrównoważonego i trwałego autorka przyjęła za F. Piontkiem, że jego istotą jest zapewnienie trwałej poprawy jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między trzema rodzajami kapitału: ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym. Rozwój ten jest oparty na właściwie ukształtowanych strukturach, których składową jest środowisko przyrodnicze, a kryterium integrującym – poprawnie zdefiniowana jakość życia.

H. Runowski zauważa⁴⁶, że koncepcji rozwoju zrównoważonego odpowiada holistyczny sposób postrzegania różnych zjawisk, w którym zmiana pojedynczego elementu systemu, bez zmian innych elementów, dezorganizuje dotychczasową jego strukturę i wytrąca go ze stanu równowagi, której przywrócenie wymaga czasu oraz środków finansowych. Równowaga między systemem społecznym, ekonomicznym i przyrodniczym jest szczególnie ważna w przypadku działalności rolniczej i terenów wiejskich – obszarów działalności ludzkiej, które stykają się bezpośrednio z przyrodą, która determinuje ich formy oraz wyniki⁴⁷.

⁴⁴ H. Rouba: Geneza i istota koncepcji..., dz. cyt., s. 220-221., A. Bednarek, E. Majewski: Środowisko..., dz. cyt., s.155.

⁴⁵ B. Piontek: Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, PWN, Warszawa 2002, s. 15, 27.

⁴⁶ H. Runowski: Rozwój zrównoważony rolnictwa i gospodarstw rolniczych [w:] Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju. Publikacja poświęcona uhonorowaniu dorobku naukowego profesorów: I. Frenkla, T. Hunka, F. Tomczaka, IERiGŻ, IRWiR PAN, SGH-Katedra Agrobiznesu, Warszawa 2002, s. 142.

⁴⁷ M. Adamowicz: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich [w:] Roczniki Naukowe SERiA, Tom 2 Z.1 Warszawa-Poznań-Zamość 2000, s. 69.

Rozwój rolnictwa według koncepcji modernizacji ujawnił negatywne skutki w wymiarze ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i etycznym. W związku z tym w rozwiniętych społeczeństwach zaczęto doceniać znaczenie elementów otoczenia przyrodniczego, ich walorów krajobrazowych, jakości produktów żywnościowych i społecznych kosztów wytwarzania w rolnictwie⁴⁸. Rolnictwo, obok żywności, wytwarza również dobra i użyteczności środowiskowe, co oznacza, że zmieniając swój potencjał – tworzy nowe warunki życia społeczności ludzkich obejmujące warunki bytu i zamieszkania, jakość środowiska przyrodniczego oraz tworzenie nowych struktur społecznych. Sektor ten jest współcześnie postrzegany jako główny składnik równowagi ekologicznej, która jest wartością nie mniej ważną niż wytwarzanie dóbr i usług żywnościowych⁴⁹.

Tak więc, przestrzenny charakter rolnictwa i jego powiązanie z elementami środowiska naturalnego sprawiają, że obszary wiejskie i prowadzona na nich działalność gospodarcza przybierają do pewnego stopnia charakter dóbr publicznych ujawniających się głównie przez efekty zewnętrzne powstające w środowisku przyrodniczym i społecznym⁵⁰. Utrzymana zaś i odpowiednio realizowana – w sposób zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju⁵¹ – funkcja produkcji rolniczej jest ważnym elementem zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

B. Degórska podkreślając rolę obszarów wiejskich w zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego podaje⁵², że polega ona na konserwatorskiej ochronie przyrody, a także kreowaniu aktywnej polityki ekorozwoju poprzez wprowadzanie zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju do wszystkich sfer działalności człowieka: społecznej, gospodarczej i przestrzennej. W polityce tej obszary wiejskie muszą być traktowane wielofunkcyjnie, a gospodarowanie przestrzenią na obszarach wiejskich powinno łączyć w sposób najmniej kolizyjny dla środowiska ich funkcje produkcyjne, mieszkaniowe, rekreacyjne, zdrowotne i estetyczne oraz ochronę różnorodności przyrodniczej, krajobrazowej i kulturowej. Według J. Bańskiego i W. Stoli⁵³ jednym z podstawowych warunków trwałego rozwoju obszarów wiejskich jest rozwijanie ich różnorodności pojmowanej szeroko, jako wzbogacanie struktury funkcji społeczno-gospodarczych, ale również poprzez kształtowanie i ochronę krajobrazu naturalnego i kulturowego. Obszary wiejskie należy więc rozpatrywać w szerokim kontekście

⁴⁸ S. Zawisza: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa [w:] S. Zawisza (red.): Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, Wyd. AT-R w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2004, s. 11.

⁴⁹ A. Woś: Społeczne funkcje rolnictwa i nowa równowaga [w:] Zagadnienia Ekonomiki Rolnej Nr 1, Warszawa 2005, s. 4.

⁵⁰ M. Adamowicz: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym..., dz. cyt., s. 72.

⁵¹ W 1987 roku Rada Organizacji ds. Wyżywienia i Rolnictwa ONZ (FAO) przyjęła następującą definicję zrównoważonego rozwoju rolnictwa: polega on na takim wykorzystywaniu i konserwacji zasobów naturalnych i takim zorientowaniu technologii i instytucji, aby osiągnąć i utrzymać zaspokajanie potrzeb obecnego i przyszłych pokoleń. Taki rozwój w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie, konserwując glebę, zasoby wodne, rośliny oraz genetyczne zasoby zwierząt, nie degraduje środowiska, wykorzystuje odpowiednie technologie, jest żywotny ekonomicznie i akceptowalny społecznie, J. Wilkin za G. E. Schuh i S. Archibald [w:] Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce?, Wieś i rolnictwo, Nr 2 (123), 2004, s. 164.

⁵² B. Degórska: Rola obszarów wiejskich w zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego [w:] A. Stasiak, W. Zgliński (red.): Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej, PAN, IGIiPZ, Warszawa 1997, s. 155.

⁵³ J. Bański, W. Stola: Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej..., dz. cyt., s. 16.

uwzględniając, że jest to miejsce działalności człowieka, integralne środowisko naturalne oraz wartość kulturowa^{54 i 55}.

Konieczność kompleksowego podejścia do wsi i rolnictwa podkreślają także A. Woś i J. S. Zegar. Według autorów⁵⁶ polityka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich winna odnosić się do wszystkich działalności na tych terenach i wymaga wszechstronnych działań, m.in. rozwoju kapitału ludzkiego, ochrony gleb, poprawy gospodarki wodnej, ochrony różnorodności biologicznej, zaopatrzenia wsi w energię, zwiększenia udziału ludności w podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystywania zasobów. Kluczową zaś kwestią jest wdrożenie bardziej wydajnych i przyjaznych środowisku technologii.

Przyjęta w 1992 roku Agenda 21 postulowała włączenie zasad zrównoważonego rozwoju w proces prowadzenia polityki rolnej i wzywała do oceny polityki rolnej pod kątem problematyki wielofunkcyjności rolnictwa⁵⁷. Zgodnie z tym dokumentem, koncepcja zrównoważonego rozwoju jest wielowymiarowa, a związki między realizowanymi celami są silne, liczne oraz złożone. Cele te mogą do pewnego stopnia wywoływać efekt synergii, jednak nie zawsze się wzajemnie wspierają, a czasem mogą być względem siebie konkurencyjne i w związku z tym istnieje potrzeba zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy nimi. Wzmocnienie ekonomicznej pozycji obszarów wiejskich jest podstawą zachowania ich społecznych i środowiskowych funkcji. Implikacje społeczne wynikają z zabezpieczenia możliwości zatrudnienia na wsi, dywersyfikacji aktywności ekonomicznej oraz promocji lokalnych produktów, usług, rzemiosła, i agroturystyki. Zachowanie jakości środowiska jest z kolei warunkiem dla rozwoju i utrzymania potencjału ekonomicznego obszarów wiejskich. Ekologiczna integralność i wartość krajobrazu wiejskiego są podstawą dla uczynienia obszarów wiejskich przestrzenią atrakcyjną dla prowadzenia działalności gospodarczej, miejsca zamieszkania, odwiedzenia przez turystów oraz działalności rekreacyjnej⁵⁸.

Zgodnie z Deklaracją z Cork^{59 i 60}, zrównoważony rozwój obszarów wiejskich wymaga odwrócenia procesu migracji ze wsi, walki z biedą, pobudzania zatrudnienia i tworzenia równych szans, reakcji wobec narastających wymagań ludności wiejskiej odnośnie poprawy warunków bytu, rozwoju osobistego i form spędzania wolnego czasu, zdrowia, bezpieczeństwa. Istotna jest potrzeba ochrony i poprawy jakości środowiska wiejskiego oraz bardziej sprawiedliwy podział wydatków publicznych na infrastrukturę,

⁵⁴ A. Woś: Społeczne funkcje rolnictwa i nowa..., dz. cyt., s. 6.

⁵⁵ A. Woś proponuje kategorię pojęciową „wieś” (ang. „rural amenity”) na określenie specyficznego i niejednorodnego dobra, które zawiera takie składniki, jak krajobraz lokalny (z wszelkimi jego elementami kulturowymi), walory rekreacyjne, turystyczne i sportowe, środowisko występowania dzikich gatunków flory i fauny, woda itp., A. Woś: Społeczne funkcje rolnictwa i nowa..., dz. cyt., s. 6.

⁵⁶ A. Woś, J. S. Zegar: Rolnictwo społecznie zrównoważone, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 52.

⁵⁷ W. Hediger: On the economics of multifunctionality and sustainability..., s. 2-4.

⁵⁸ European Commission, Agriculture Directorate-General: A framework for indicators for the economic and social dimensions of sustainable agriculture and rural development, 2001, s. 3.

⁵⁹ W 1996 roku w Cork w Irlandii na Europejskiej Konferencji na temat Rozwoju Wiejskiego wypracowano 10 zasad składających się na proponowany UE program rozwoju obszarów wiejskich, który realizowałby zasadę zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

⁶⁰ Bieżący i kolejne dwa akapity opracowano na podstawie: The Cork Declaration – A living countryside, The European Conference on Rural Development, Cork 1996.

edukację, ochronę zdrowia, usługi komunikacyjne między obszarami wiejskimi i miejskimi.

Rozwój obszarów wiejskich powinien bazować na zintegrowanym podejściu uwzględniającym potrzeby przystosowania rolnictwa do nowych warunków jego rozwoju, zróżnicowania ekonomicznego – szczególnie rozwoju małego i średniego przemysłu i usług wiejskich – związanych z zarządzaniem zasobami naturalnymi, uwydatnieniem funkcji środowiskowych oraz promocji kultury, turystyki i rekreacji. Proces ten powinien umożliwiać utrzymanie elementów wiejskiego krajobrazu aby korzystanie z nich przez obecne pokolenia nie pogarszało możliwości korzystania z nich przez przyszłe.

Wsparcie dywersyfikacji aktywności ekonomicznej i społecznej wsi powinno bazować na tworzeniu podstaw dla podejmowania inicjatyw prywatnych i społecznych: inwestycjach, wsparciu technicznym, usługach dla biznesu, odpowiedniej infrastrukturze, edukacji, szkoleniach, wprowadzaniu postępu w technologii informacyjnej, wzmacnianiu roli małych miasteczek jako integralnych elementów obszarów wiejskich i kluczowych czynników ich rozwoju, promocji rozwoju wiejskich społeczności i odnowy wsi.

W świetle zapisów Deklaracji z Cork, rozwój zrównoważony terenów wiejskich oznacza promocję wydajności ekonomicznej i społecznej równości, przy respektowaniu i wzmacnianiu ekologicznej integralności środowiska oraz kulturowej tożsamości społeczności. Wiąże się on z podejściem terytorialnym – pozwalającym na określenie różnic przestrzennych w opcjach rozwoju i osiągniętych z nich korzyściach, wielofunkcyjnym – oznaczającym konieczność uwzględnienia w planowaniu rozwoju szerokiego zakresu aspektów przestrzeni wiejskiej, takich jak problemy demograficzne, ekonomiczne, socjalne i środowiskowe, demokratycznym – które wzmacnia partycypację i partnerstwo uczestników biorących udział w opracowaniu i realizacji koncepcji rozwoju, bilansowaniu pionowym i poziomym interesów różnych grup społecznych, wspieraniu kooperacji i koordynacji działań poszczególnych poziomów administracji oraz z koncepcją dynamiczną – wynikającą z długoterminowych zmian stosowanych technologii, ewolucji struktur ekonomicznych, postaw społecznych i percepcji społecznej, wzorców postępowania i cech środowiska⁶¹.

K. Górlach⁶² dokonuje operacjonalizacji pojęcia rozwój zrównoważony uwzględniając takie jego cechy, jak trwałość (należy nie dopuścić do wyczerpania zasobów niezbędnych do jego przebiegu w przyszłości), samopodtrzymywanie się (powinien być oparty na dywersyfikacji źródeł dochodów w obrębie gospodarstw rolnych i domowych) oraz zintegrowanie (powinien być oparty na połączeniu aktywów wewnętrznych gospodarstw i społeczności lokalnych z zewnętrznymi aby móc rozwijać lokalne zasoby).

Słabość infrastruktury wiejskiej i niedorozwój pozarolniczych form gospodarowania na obszarach wiejskich w Polsce sprawia, że spośród trzech aspektów

⁶¹ S. Paszkowski: Rozwój zrównoważony w ujęciu europejskiej konferencji na temat rozwoju wiejskiego w Cork „Rural Europe – future perspectives” [w:] Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom II, z.4, Warszawa – Poznań – Zamość 2000, s. 21.

⁶² K. Górlach: głos w panelu dyskusyjnym na konferencji pt. „Partycypacja lokalna i aktywizacja społeczności lokalnych jako warunek zrównoważonego rozwoju wsi polskiej” zorganizowanej w dniu 11 kwietnia 2007 r. przez UKSW w Warszawie.

zrównoważonego rozwoju: środowiskowego, społecznego i gospodarczego, zwłaszcza ten ostatni pozostaje w dysproporcji w odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju ze względu na występujące w rolnictwie dysproporcje między obfitymi zasobami pracy a zasobami ziemi, które wyrażają się w rozdrobnionej strukturze gospodarstw, niepełnym wykorzystaniu zasobów pracy i ukrytym bezrobociu⁶³. G. Zabłocki podkreśla⁶⁴, że niezbędnym elementem rozwoju zrównoważonego jest rozwój społeczny rozumiany m.in. jako redukcja nierówności społecznych.

Z uwagi na powyższe problemy uwzględnić należy fakt, że producenci rolni, a także cała ludność wiejska należą do tej części społeczeństwa, która ma najniższe dochody, więc nie jest w stanie stworzyć warunków do zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich⁶⁵. J. Żmija poprawy sytuacji obszarów wiejskich upatruje⁶⁶ w zmianie relacji między czynnikami produkcji oraz stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego co wymaga ich zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju. B. Wierziński⁶⁷ zwraca uwagę, że rozwój przedsiębiorczości pozarolniczej na wsi oraz osiąganie zamierzonych rezultatów gospodarczych nie może odbywać się kosztem środowiska naturalnego. Jej harmonijny rozwój powinien być zgodny z potrzebą poszanowania środowiska naturalnego i wartości kulturowych społeczeństwa, które są naturalnym otoczeniem jednostki gospodarczej i mogą stać się jego atutami w warunkach konkurencji.

Osiąganie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich może być realizowane przez wykorzystywanie i pogłębianie ich wielofunkcyjności. Wielofunkcyjność powinna uwzględniać respektowanie zasady zrównoważonego rozwoju w każdej z dziedzin działalności społeczno-gospodarczej człowieka realizowanej na obszarach wiejskich. W przeciwnym razie ograniczony może zostać zakres szeroko rozumianych funkcji obszarów wiejskich w społeczeństwie. Wielofunkcyjność wzmacniając aspekt ekonomiczny i racjonalizując aspekt społeczny jest więc sposobem realizacji koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego.

Funkcje obszarów wiejskich – uwarunkowania i czynniki rozwoju

Rozwój społeczno-gospodarczy prowadzi do zmian w strukturze funkcjonalnej obszarów wiejskich polegających na rozbudowie kompleksu funkcji ekonomicznych, w tym przede wszystkim tych o charakterze pozarolniczym, a także do zwiększania poziomu specjalizacji ogółu realizowanych funkcji. Zmiany te są efektem, a zarazem symptomem rozwoju. W ramach postępowania procesów rozwojowych ujawnia i wzmacnia się znaczenie funkcji dotychczas nie akcentowanych.

Rozwój wsi uzewnętrznia się w poprawie wskaźników ekonomicznych: w zwiększającej się produkcji i dochodach, poprawie podziału zasobów i dochodów, zwiększaniu możliwości wyboru dostępnego dla poszczególnych jednostek oraz

⁶³ M. Adamowicz: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym..., dz. cyt., s. 77-78.

⁶⁴ G. Zabłocki: Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje, Wyd. UMK, Toruń 2002, s. 146, 142.

⁶⁵ M. Adamowicz: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym..., dz. cyt., s. 78.

⁶⁶ J. Żmija: Rola organizacji i instytucji rolniczych w zrównoważonym rozwoju terenów wiejskich [w:] Roczniki Naukowe SERiA Tom 2 Z.1 Warszawa-Poznań-Zamość 2000, s. 109.

⁶⁷ B. Wierziński: Przedsiębiorczość pozarolnicza a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich [w:] Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom II, z.4, Warszawa – Poznań – Zamość 2000, s. 89.

poprawie jakości życia. Proces ten wiąże się przede wszystkim z rozszerzaniem wiejskiego rynku pracy oraz rozwojem funkcji nierolniczych. U podstaw tych zmian leżą zjawiska i procesy zachodzące w samym rolnictwie i społecznościach wiejskich, jak również tendencje zachodzące w gospodarce poszczególnych regionów, gospodarce narodowej oraz społeczeństwie jako całości. Zjawisko z jednej strony potęgowane jest przez relatywne zmniejszanie się roli rolnictwa w gospodarce narodowej i wiejskiej, a zwłaszcza przez niezdolność rolników do zapewnienia z produkcji rolnej rozwoju środowisk lokalnych i poziomu dobrobytu odpowiadających innym grupom społeczno-zawodowym. Z drugiej strony wzmocnione jest przez niedorozwój gospodarki miejskiej, wzrost kosztów produkcji i utrzymania w miastach oraz obniżającą się jakość życia w miastach⁶⁸.

Rozwój nierolniczej działalności gospodarczej na wsi i zmiana struktury funkcjonalnej obszarów wiejskich w krajach rozwiniętych gospodarczo przejawiały się głównie w:

- zakładaniu i prowadzeniu małych i średnich zakładów produkcyjnych i usługowych przez przedsiębiorców wiejskich obsługujących rynki regionalne, krajowe czy międzynarodowe,
- rozwoju bazy wypoczynkowej dla ludności miejskiej i zasobów mieszkaniowych dla emerytów i rencistów, która stanowiła podstawę rozwoju turystyki i wypoczynku w środowisku wiejskim,
- rozbudowie sieci transportowej i komunikacyjnej, ułatwiającej przemieszczanie osób, towarów i informacji, poprawiającej warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej na wsi⁶⁹.

Według W. Stoli⁷⁰ obecna struktura przestrzenna obszarów wiejskich Polski ukształtowała się w wyniku zróżnicowanego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w przeszłości oraz nałożenia się skutków przemian społeczno-politycznych i gospodarczych po II wojnie światowej na mało zróżnicowaną pod względem rozwoju funkcjonalnego przestrzeń ekonomiczną polskiej wsi. Na obecny stan struktury funkcjonalnej obszarów wiejskich w przeszłości silny wpływ miały przede wszystkim rozwijające się w latach 1950-1980 procesy industrializacyjne i urbanizacyjne, procesy związane z zasiedlaniem ziem odzyskanych oraz reforma rolna i powstanie sektora uspołecznionego w rolnictwie. Przekształcanie obszarów wiejskich następowało w wyniku rozwoju różnych gałęzi przemysłu, osadnictwa ludności nierolniczej oraz rekreacji. Procesy te przebiegały z różnym nasileniem i z różnym skutkiem w poszczególnych okresach i regionach kraju, czego konsekwencją jest obecne bardzo duże zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich pod względem struktury funkcji⁷¹.

⁶⁸ M. Adamowicz: Strukturalne zmiany obszarów wiejskich..., dz. cyt., s. 7.

⁶⁹ Tamże, s. 13-14.

⁷⁰ W. Stola: Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski..., dz. cyt., s. 11-12.

⁷¹ W. Stola: Struktura funkcjonalna wsi polskiej [w:] A. Stasiak (red.): Wybrane zagadnienia obszarów wiejskich, PAN, KPZK, Biuletyn, Z. 158, Warszawa 1992, s. 59-60.

A. Rosner⁷² źródeł złożoności zróżnicowania przestrzennego obszarów wiejskich upatruje w nakładaniu się na siebie czterech rodzajów czynników:

- tkwiących w historii – zwłaszcza w granicach istniejących w XIX w. oraz przesunięciu granic w XX w., których konsekwencją są dostrzegalne obecnie różnice w obyczajowości, strukturach osadniczych, agrarnych, wyposażeniu infrastrukturalnym, strukturach edukacyjnych, kapitale społecznym i ludzkim,
- wynikających z układów hierarchicznych „centrum-peryferie” – autor zaznacza, że w latach 90’ wystąpiły trzy czynniki zmieniające skalę i charakter zróżnicowań przestrzennych obszarów wiejskich – wzrost znaczenia położenia względem miasta oraz, w mniejszym stopniu, względem głównych ciągów komunikacyjnych dla przemian struktur i funkcji pełnionych przez obszary wiejskie, zmiana wagi, a niekiedy przekształcanie się czynników negatywnie wpływających na rozwój na pozytywne i odwrotnie – np. sąsiedztwo granicy państwowej, oraz – osłabienie wcześniej wykształconych więzi między niektórymi miastami i sąsiednimi terenami wiejskimi – polegających na tworzeniu miejsc pracy dla mieszkańców wsi w miastach,
- związanych z występowaniem specyficznych czynników składających się na „rentę położenia” – np. sąsiedztwo przejść granicznych, obszarów o istotnym znaczeniu dla funkcji turystycznej itp.,
- związanych z efektami programów regionalnych lub subregionalnych.

Autor ten zwraca także uwagę na znaczenie kapitału społecznego, który w sprzyjających warunkach staje się jednym z ważnych warunków rozwoju i sprzyja „wyspowemu” charakterowi rozkładu „ognisk” rozwoju.

Pojęcie funkcji należy traktować jako działalność ludzką o podobnych cechach technicznych, społecznych i ekonomicznych związaną z zaspokojeniem poszczególnych rodzajów potrzeb człowieka. W odniesieniu do obszarów wiejskich pojęcie wielofunkcyjności obejmuje ich potencjał funkcjonalny, czyli ogólną możliwość różnorodnego wykorzystania⁷³. W literaturze przedmiotu wielu autorów zajmowało się problematyką klasyfikacji funkcji obszarów wiejskich.

J. Dietl i B. Gregor⁷⁴ przedstawili następującą systematykę funkcji obszarów wiejskich:

- produkcja w ramach pierwszej sfery ekonomicznej (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo),
- funkcja industrialna endogeniczna – wynika z rozwoju pozarolniczych miejsc pracy na terenie danego obszaru wiejskiego,

⁷² A. Rosner: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce [w:] A. Rosner (red.): Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 284-290.

⁷³ A. Hopfer, T. Bajerowski, J. Suchta za J. Regulski: Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju..., dz. cyt., s. 219-220.

⁷⁴ J. Dietl, B. Gregor: Funkcje obszarów wiejskich i ich wpływ na obsługę handlową [w:] PAN, KPZK, Biuletyn, Z. 101, Warszawa 1979, s. 81-82.

- funkcja industrialna egzogeniczna – wyraża się świadczeniem usług siły roboczej na zewnątrz danej przestrzeni wiejskiej w odniesieniu do tej ludności, która uzyskuje dochody wyłącznie spoza terenu wiejskiego,
- funkcja rekreacji (turystyki) – z punktu widzenia ludności miejscowej jej realizacja stanowi źródło dochodów pieniężnych i przyczynia się do rozbudowy infrastruktury społecznej, wpływając na warunki bytowe ludności,
- funkcja usługowa – wyraża się głównie w obsłudze konsumpcyjnej i produkcyjnej ludności danego obszaru.

W. Kamiński⁷⁵ zaproponował następującą klasyfikację elementów wielofunkcyjnego rozwoju wsi i obszarów wiejskich:

- rolnicza działalność produkcyjna,
- działalność pozarolnicza, związana bezpośrednio z rolnictwem, w tym:
 - zaopatrzenie w materiały i środki produkcji,
 - usługi produkcyjne,
 - skup, magazynowanie, transport i handel produktami rolnymi,
 - przetwórstwo rolno-spożywcze,
- działalność pozarolnicza, nie związana bezpośrednio lub w ogóle z rolnictwem, w tym:
 - agroturystyka,
 - gospodarka leśna,
 - pielęgnacja krajobrazu i ochrona środowiska,
 - wszelkie inne działalności nie związane z rolnictwem.

J. Okuniewski⁷⁶ opracował kompleksową, traktującą szeroko problem wielofunkcyjności, systematykę pozarolniczych lub związanych z rolnictwem dziedzin działalności gospodarczej, w której znalazły się następujące:

- związane z rolnictwem:
 - drobne i średniej wielkości zakłady przetwarzające surowce rolnicze,
 - sortowanie, konfekcjonowanie, przechowywanie, skup, handel hurtowy i detaliczny oraz transport żywności do miast,
- kierunki działalności przemysłowej i rzemieślniczej:
 - dziewiarstwo i produkcja odzieży, futrzarstwo i galanteria skórzana,
 - drobny przemysł metalowy – kooperacja z zakładami dużymi i średnimi,
 - usługi w zakresie naprawy samochodów, ciągników, maszyn rolniczych,
 - przemysł elektrycznych i elektronicznych urządzeń dla rolników i gospodarstw domowych – kooperacja z większymi zakładami, filie; usługi naprawcze urządzeń elektrycznych i elektronicznych,

⁷⁵ W. Kamiński: Warianty wielofunkcyjnego rozwoju wsi – uwarunkowania przestrzenne [w:] Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa 295, Z. 43 Kraków 1995, s. 20.

⁷⁶ J. Okuniewski: Bezrobocie a pozarolnicze funkcje wsi [w:] Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa 295, Z. 43 Kraków 1995, s. 13-14.

- usługi w zakresie regeneracji sił i zdrowia:
 - rekreacja, sport, turystyka, wycieczki, kuligi, trasy rowerowe,
 - lecznictwo uzdrowiskowo-klimatyczne,
 - gastronomia i organizacja wypoczynku dla grup specjalnych (dzieci, rodzin, seniorów),
- rezydencjalno-socjalne funkcje obszarów wiejskich:
 - kierowane do osób starszych, wymagających usług opiekuńczych,
 - osadnictwo mieszkańców miast na wsi,
 - ekologiczne i kulturowe funkcje wsi:
 - ochrona naturalnego środowiska i utrzymywanie zdolności ekosystemów do samoregeneracji,
 - pielęgnacja wiejskiego krajobrazu, jego ochrona oraz zachowanie dorobku wiejskiej kultury i tradycji – są one integralną częścią życia wiejskich społeczności i decydują o różnorodności i bogactwie form życia wiejskiego.

Jednostka osadnicza w strukturze przestrzennej kraju i regionu może pełnić dwa rodzaje funkcji: funkcje zewnętrzne (egzogeniczne), pełnione na rzecz regionu lub kraju, takie, jak funkcje rolnictwa i leśnictwa, obsługi rolnictwa, wypoczynku, turystyki i uzdrowiskowe, przemysłowe, obsługi miejskiego rynku pracy oraz funkcje wewnętrzne (endogeniczne), pełnione na rzecz mieszkańców gminy takie, jak funkcje mieszkaniowe, przemysłu usługowego, produkującego towary na zaopatrzenie miejscowej ludności, obsługi ludności⁷⁷. Według W. Stoli⁷⁸ funkcje zewnętrzne (podstawowe) są niezbędnym warunkiem wzajemnej wymiany produktów i usług, określającej związek danego terenu ze światem zewnętrznym. Oznacza to, że funkcje podstawowe mają decydujący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru i w rezultacie, na stopień zaspokojenia potrzeb zamieszkującej je ludności. Zestawienie funkcji obszarów wiejskich z uwzględnieniem podziału na funkcje podstawowe i uzupełniające prezentuje tabela 1.

Z badań W. Stoli⁷⁹ i ⁸⁰ wynika, że wiodącymi funkcjami obszarów wiejskich Polski, tak w znaczeniu częstotliwości występowania, jak i nastawienia na zaspokojenie potrzeb zewnętrznych są: rolnictwo towarowe i leśnictwo, przemysł, funkcje turystyczno-wypoczynkowe i mieszkaniowe. Słabo rozwinięte są zaś funkcje ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb własnych producentów lub potrzeby lokalne czy obsługę miejscowej ludności.

⁷⁷ H. Gloza-Musiał: Wielofunkcyjność obszarów wiejskich [w:] H. Zaniewska, A. Pawłat-Zawrzykraj, H. Gloza-Musiał: Zagospodarowanie przestrzenne i zabudowa wsi, Wyd. SGGW, Warszawa 2000, s. 32-33.

⁷⁸ W. Stola: Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski, PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Dokumentacja geograficzna, Z. 3, Warszawa 1993, s. 17.

⁷⁹ W. Stola: Typologia i regionalizacja funkcjonalna obszarów..., dz. cyt., s. 4.

⁸⁰ W. Stola: Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna..., dz. cyt., s. 61.

TABELA 1. FUNKCJE OBSZARÓW WIEJSKICH

Wyszczególnienie funkcji	Rodzaje funkcji	
	podstawowe (zewnętrzne)	uzupełniające (wewnętrzne)
Bioprodukcyjne		
- rolnictwo	rolnictwo towarowe (udział produkcji towarowej w produkcji globalnej)	rolnictwo samozaopatrzeniowe (produkcja na potrzeby własne lub lokalne)
- leśnictwo	towarowa część produkcji (na potrzeby zewnętrzne)	produkcja na potrzeby własne lub lokalne
- rybołówstwo	towarowa część produkcji	produkcja na potrzeby własne lub lokalne
Technoprodukcyjne		
- przemysł	przemysł i rzemiosło o znaczeniu ponadlokalnym	produkcja przemysłowa i rzemieśnicza na potrzeby lokalne
- budownictwo	budownictwo na potrzeby ponadlokalne	budownictwo na potrzeby lokalne
Usługowe		
- komunikacja	komunikacja o znaczeniu ponadlokalnym	komunikacja lokalna
- rekreacja (turystyka i wypoczynek)	obsługa ruchu turystycznego i wypoczynkowego ludności zamiejscowej	obsługa ludności lokalnej
- mieszkalnictwo (funkcja sypialna)	obsługa ludności lokalnej zatrudnionej poza miejscem zamieszkania lub czerpiącej środki utrzymania spoza miejsca zamieszkania	obsługa ludności lokalnej zatrudnionej w miejscu zamieszkania (i osób pozostających na ich utrzymaniu)
- inne usługi	o znaczeniu ponadlokalnym (szkolnictwo ponadpodstawowe, lecznictwo specjalistyczne, szpitalne, muzealnictwo regionalne itp.)	o znaczeniu lokalnym (wychowanie przedszkolne, szkolnictwo podstawowe, lecznictwo ogólne, ambulatoryjne itp.)

Źródło: W. Stola: Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski..., dz. cyt., Tab. 1, s. 139.

O możliwościach rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich decydują ich uwarunkowania społeczne, gospodarcze oraz przestrzenne⁸¹. W. Kamiński⁸² wśród przestrzennych uwarunkowań wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich wymienia następujące:

- demograficzne – związane z liczbą ludności i jej strukturą, gęstością zaludnienia, problemami migracji, dwuzawodowości i bezrobocia, kwalifikacjami i wykształceniem ludności decydującymi o jej przedsiębiorczości, inicjatywie oraz podatności na innowacje i postęp,
- przyrodnicze – takie, jak zasoby ziemi, jakość gleb, klimat, rzeźba terenu, lesistość oraz wartości krajobrazowe predestynujące dany region do prowadzenia działalności turystycznej i rekreacyjnej,
- kapitałowe,
- infrastrukturalne,

⁸¹ T. Bajerowski, J. Suchta: Wielofunkcyjna gospodarka na obszarach wiejskich w aspekcie uwarunkowań społeczno-gospodarczych i przestrzennych [w:] W. Kamińska (red.): Wielofunkcyjna gospodarka na obszarach wiejskich, Instytut Geografii Akademii Świętokrzyskiej im. J. Kochanowskiego w Kielcach, Kieleckie Tow. Naukowe, Kielce 2002, s. 28.

⁸² W. Kamiński: Warianty wielofunkcyjnego rozwoju wsi – uwarunkowania przestrzenne..., dz. cyt. s. 20-21.

- pozostałe – m.in. polityka regionalna państwa, zwłaszcza system kredytowy, podatkowy i edukacyjny, położenie regionu, struktura agrarna rolnictwa.

K. Duczkowska-Małysz⁸³ wyodrębnia następujące dwie grupy czynników rozwoju przedsiębiorczości wiejskiej: czynniki o charakterze makroekonomicznym, związane z zaleceniami dyktowanymi przez rząd i dotyczące ram polityki gospodarczej państwa, systemu ekonomicznego i rozwiązań formalnoprawnych oraz uwarunkowania o charakterze mikroekonomicznym, wśród których wymienia: położenie gminy i ewentualną rentę tego położenia, historycznie ukształtowaną strukturę gospodarki, rangę i charakter rolnictwa w rozwoju mikroregionu, stan infrastruktury, sytuację demograficzną w gminie i poziom bezrobocia, strukturę społeczno-zawodową, stosunki własności i zasoby kapitału, sprawność instytucji wiejskich, w tym, aktywność samorządów lokalnych i władz gminy, stopień zorganizowania rynku rolnego, postawy społeczne, zwłaszcza skłonność do przedsiębiorczości, typ społeczności lokalnej i jej cechy społeczno-kulturowe, stwarzające przesłankę do podejmowania inicjatyw gospodarczych.

K. Safin proponuje⁸⁴ rozpatrywanie uwarunkowań przedsiębiorczości na trzech poziomach – cech osobowościowych (uwarunkowania wewnętrzne – podmiotowe), warunków lokalnych oraz warunków makrootoczenia (uwarunkowaniach zewnętrznych – przedmiotowych). Uwarunkowania wewnętrzne są tym, co stanowi o treści przystosowania do zmieniających się sytuacji i ogniskują się wokół cech indywidualnych, osobowych oraz wyznawanych systemów wartości. Wyróżnia się tu m.in. wiedzę ogólną i zawodową, sprawność intelektualną, motywację, poziom aspiracji, awersję bądź skłonność do ryzyka, światopogląd, cechy osobowości, system wartości⁸⁵. Wśród uwarunkowań lokalnych autor wskazuje przede wszystkim na politykę lokalną, mobilizację społeczną, edukację oraz zespół czynników składających się na atrakcyjność lokalizacyjną danego regionu. Do warunków makrootoczenia zalicza zaś: uwarunkowania polityczno-prawne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe i komunikacyjne. Autor podkreśla, że pomiędzy uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi występuje ścisły związek oraz, że na rozwój przedsiębiorczości wpływa wiele czynników wzajemnie się przenikających.

Zauważyć należy, że istotnym czynnikiem wpływającym na proces ewolucji obszarów wiejskich w kierunku ich wielofunkcyjności jest struktura wiejskiej sieci osadniczej oraz kształtujące ją procesy urbanizacji wsi⁸⁶. Wyróżnić można trzy typy obszarów wiejskich o różnym stopniu rozwoju funkcji pozarolniczych z uwzględnieniem stopnia urbanizacji:

⁸³ K. Duczkowska-Małysz: *Rolnictwo. Wieś. Państwo. Wokół interwencji państwa w sferę wsi i rolnictwa*, PWN, Warszawa 1998, s. 70-72.

⁸⁴ K. Safin: *Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości – próba systematyzacji* [w:] K. Jaremczuk (red.): *Uwarunkowania przedsiębiorczości*, Wyd. PWSZ im. Prof. S. Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2004, s.45-55.

⁸⁵ za: K. Jaremczuk i K. Jędralska.

⁸⁶ K. Heffner: *Transformacja układów osadniczych wsi a wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich* [w:] A. Rosner, I. Bukraba-Rylska (red.): *Wieś i rolnictwo na przełomie wieków*, PAN IRWiR, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Warszawa 2001, s. 109.

- obszary zurbanizowane – strefy podmiejskie położone wokół większych miast i aglomeracji miejskich; w strefach tych równolegle zachodzą procesy intensyfikacji i modernizacji rolnictwa oraz rozwój pozarolniczych miejsc pracy jako wynik procesów deaglomeracji,
- obszary rolnicze – strefy wiejskie, położone wokół średnich i mniejszych miast; są to na ogół strefy dobrze rozwiniętego rolnictwa, zdolnego do przystosowania się do warunków gospodarki rynkowej,
- obszary problemowe – strefy peryferyjne, położone w znacznym oddaleniu od większych ośrodków miejskich poza głównymi ciągami komunikacyjnymi bądź tereny o niekorzystnych warunkach przyrodniczych; główną dziedziną działalności gospodarczej w tych strefach pozostaje rolnictwo⁸⁷.

Ze względu na złożoność i liczebność czynników wpływających na rozmieszczenie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich oraz ich zróżnicowanie w poszczególnych gminach i regionach M. Kłodziński zwraca uwagę na problem różnicowania kierunków rozwoju wielofunkcyjnego⁸⁸. Każda jednostka administracyjna posiada bowiem swoje specyficzne uwarunkowania – czynniki i bariery wielofunkcyjnego rozwoju i dlatego problematykę rozwoju wielofunkcyjnego należy analizować na poziomie lokalnym⁸⁹.

Badania W. Stoli⁹⁰ nad zróżnicowaniem funkcjonalnym obszarów wiejskich ujawniły istnienie związków pomiędzy strukturą funkcjonalną i występowaniem określonych problemów natury demograficznej i ekonomicznej – np. obszary o przewadze funkcji rolniczych lub leśnictwa oraz o słabym rozwoju innych funkcji i jednocześnie o słabych powiązaniach komunikacyjnych z ośrodkami miejsko-przemysłowymi są na ogół obszarami depopulacyjnymi, a te o rozwiniętych funkcjach rezydencjalnych cechuje stabilność lub wzrost zatrudnienia.

Na współzależność występującą pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i wielofunkcyjnym rozwojem obszarów wiejskich wskazuje również wielu innych autorów, m.in. M. Kłodziński, A. Sikorska, W. Zawadzki. W literaturze przedmiotu podnoszona jest również kwestia istniejącego zagrożenia wynikającego z pogłębiania się zróżnicowania poziomu przestrzennego zagospodarowania kraju na niekorzyść terenów słabiej rozwiniętych. Postępowanie procesu wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich warunkowane jest ukształtowaniem sprzyjającego układu wielu czynników, które często są ze sobą współpowiązane, stąd na obszarach wiejskich o monofunkcyjnym typie struktury gospodarczej bariery wielofunkcyjnego rozwoju mogą się ujawniać w sposób szczególny, co może dodatkowo nasilać procesy przestrzennej polaryzacji.

⁸⁷ M. Adamowicz: Strukturalne zmiany obszarów wiejskich..., dz. cyt., s. 6.

⁸⁸ M. Kłodziński: Istota wielofunkcyjnego rozwoju..., dz. cyt., s. 62.

⁸⁹ M. Kłodziński: Perspektywy wielofunkcyjnego rozwoju gmin wiejskich w Polsce [w:] Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju. Publikacja poświęcona uhonorowaniu dorobku naukowego profesorów: I. Frenkla, T. Hunka, F. Tomczaka, IERiGŻ, IRWiR PAN, SGH-Katedra Agrobiznesu, Warszawa 2002, s. 49-50.

⁹⁰ W. Stola: Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich..., dz. cyt., s. 61-62.

A. Woś⁹¹ do najważniejszych barier wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich zalicza:

- barierę popytu na dobra i usługi oferowane przez powstające przedsiębiorstwa wynikającą z niskich dochodów ludności wiejskiej; powoduje ona, że perspektywy rozwojowe wykazują przede wszystkim przedsiębiorstwa ukierunkowane na zaspokajanie popytu ponadlokalnego,
- barierę kapitałową polegającą na ograniczonych możliwościach finansowania rozwoju przedsiębiorczości w oparciu o kapitał własny i niewielkiej dostępności środków ze źródeł zewnętrznych,
- bariery instytucjonalne wynikające z niedostatecznego rozwoju instytucji i organizacji w środowisku wiejskim,
- barierę infrastruktury mającą istotny wpływ na decyzje lokalizacyjne kapitału prywatnego,
- barierę niedostatecznej aktywności ludności wiejskiej objawiającą się małą skłonnością do innowacji i przedsiębiorczości ludności wiejskiej.

W świetle zasygnalizowanych problemów, koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju, z uwzględnieniem jej ograniczeń, wydaje się być ważnym elementem polityki względem obszarów wiejskich. Powstawanie nowych miejsc pracy, poza tradycyjnym sektorem rolnictwa i rozwijanie przedsiębiorczości (w rolnictwie, agrobiznesie i w sferze pozarolniczej) może być jednym z podstawowych czynników sprzyjających pobudzeniu lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Aktywizacja gospodarcza jest alternatywą dla narastającego bezrobocia, spadku dochodów, pogarszającego się standardu i jakości życia na obszarach wiejskich. Sprawnie i efektywnie funkcjonujące, rozwijające się podmioty gospodarcze stać się mogą istotnym bodźcem dla poprawy sytuacji wsi i rolnictwa, których stan na wielu obszarach kraju określić można mianem stagnacji gospodarczej.

Podsumowanie

Podsumowując dokonany przegląd teoretycznych ujęć istoty pojęcia wielofunkcyjności stwierdzić należy, że koncepcja wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich nie posiada jednej, wyczerpującej definicji i może być różnie interpretowana, analizowana na różnych płaszczyznach i w różnych zakresach. Ramy dla możliwych interpretacji o podłożu społeczno-ekonomicznym tworzy postulat dywersyfikacji wiejskiej przestrzeni i działalności gospodarczej poprzez rozwijanie innych niż rolnicza funkcji ekonomicznych. Wielofunkcyjność odnosi się do potrzeby tworzenia na obszarach wiejskich nowych miejsc pracy, czego konsekwencją będą nowe źródła dochodów mieszkańców wsi oraz zwiększanie atrakcyjności wsi jako miejsca pracy i zamieszkania. Fakt, że wartości przyrodnicze i kulturowe mają coraz większe znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich, ze względu na rosnące zapotrzebowanie społeczne i rozszerzanie dotychczasowego wachlarza ich funkcji, prowadzi do stwierdzenia, że dla kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich istotne jest wykorzystywanie wszystkich możliwych zasobów i walorów jakimi one

⁹¹ A. Woś: Polityka wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich [w:] Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-żywnościowego w Polsce, FAPA, Warszawa 1998, s. 43-45.

dysponują – funkcji jakie spełniają i produktów, które oferują – zarówno tych o charakterze rynkowym i nierynkowym. W strategii wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich ważne miejsce zajmuje rozwijanie wielofunkcyjnego rolnictwa, którego podstawowym podmiotem jest wielofunkcyjne gospodarstwo rolne oferujące szeroki zakres produktów i usług, zarówno o charakterze prywatnym jak i publicznym, rozwijające pozarolniczą działalność gospodarczą i uzyskujące z tego tytułu dodatkowe, pozarolnicze dochody.

Rolnictwo odgrywa istotną rolę wobec gospodarki, środowiska i społeczeństwa a wkomponowanie rolnictwa w system zrównoważonego i trwałego rozwoju wsi może nastąpić poprzez uwzględnienie jego wielofunkcyjnego charakteru. Polityka rozwoju wsi opiera się zatem na dwóch koncepcjach – wielofunkcyjności i zrównoważonego rozwoju, przy czym ta pierwsza jest warunkiem drugiej⁹².

Literatura

1. Adamowicz M.: Rola polityki agrarnej w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich [w:] Roczniki Naukowe SERiA, T. II, Z.1, Warszawa-Poznań-Zamość 2000.
2. Adamowicz M.: Strukturalne zmiany obszarów wiejskich w krajach Wspólnoty Europejskiej, Człowiek i Środowisko, T. 18, Nr 1, IGPiK, 1994.
3. Adamowicz M.: Wielofunkcyjne gospodarstwa rolne jako podmiot w rozwoju wsi i rolnictwa [w:] M. Adamowicz (red.): Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Prace Naukowe KPAiM Nr 33, Wyd. SGGW, Warszawa 2004
4. Bajkowski T., Suchta J.: Wielofunkcyjna gospodarka na obszarach wiejskich w aspekcie uwarunkowań społeczno-gospodarczych i przestrzennych [w:] W. Kamińska (red.): Wielofunkcyjna gospodarka na obszarach wiejskich, Instytut Geografii Akademii Świętokrzyskiej im. J. Kochanowskiego w Kielcach, Kieleckie Tow. Naukowe, Kielce 2002.
5. Bański J., Stola W.: Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce, Studia Obszarów Wiejskich, T. 3, KOW PTG, ZBTOW, IGiPZ PAN, Warszawa 2002.
6. Bednarek A., Majewski E.: Środowisko w polityce rolnej [w:] E. Majewski, G. Dalton (red.): Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych, SGGW, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe, Warszawa 2000.
7. Czarnecki A.: Obszary wiejskie, urbanizacja wsi, rozwój wielofunkcyjny, rolnictwo wielofunkcyjne – przegląd pojęć [w:] A. Rosner (red.): Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, IRWiR PAN Warszawa 2005.
8. Degórska B.: Rola obszarów wiejskich w zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego [w:] A. Stasiak, W. Zgliński (red.): Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej, PAN, IGiPZ, Warszawa 1997.
9. Dietl J., Gregor B.: Funkcje obszarów wiejskich i ich wpływ na obsługę handlową [w:] PAN, KPZK, Biuletyn, Z. 101, Warszawa 1979.
10. Domański R.: Podstawy planowania przestrzennego, PWN, Warszawa 1989.
11. Duczkowska-Małysz K.: Rolnictwo. Wieś. Państwo. Wokół interwencji państwa w sferę wsi i rolnictwa, PWN, Warszawa 1998.

⁹² M. Adamowicz: Wielofunkcyjność rolnictwa jako podstawa..., s. 11-12.

12. Duczkowska-Małysz K.: Wstęp oraz Refleksje końcowe i wnioski [w:] K. Duczkowska-Małysz (red.): Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej, PAN, IRWiR, Warszawa 1993.
13. European Commission, Agriculture Directorate-General: A framework for indicators for the economic and social dimensions of sustainable agriculture and rural development, 2001.
14. Gloza-Musiał H.: Wielofunkcyjność obszarów wiejskich [w:] H. Zaniewska, A. Pawłat-Zawrzykraj, H. Gloza-Musiał: Zagospodarowanie przestrzenne i zabudowa wsi, Wyd. SGGW, Warszawa 2000.
15. Hediger W.: On the economics of multifunctionality and sustainability of agricultural systems [w:] materiały konferencyjne: 90th EAAE Seminar: Multifunctional agriculture, policies and markets: understanding the critical linkage. Rennes 2004.
16. Heffner K.: Transformacja układów osadniczych wsi a wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich [w:] A. Rosner, I. Bukraba-Rylska (red.): Wieś i rolnictwo na przełomie wieków, PAN IRWiR, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Warszawa 2001.
17. Hopfer A., Bajerowski T., Suchta J.: Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich północno-wschodniej Polski na przykładzie Warmii i Mazur [w:] A. Stasiak (red.): Możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi polskiej w kontekście integracji z Unią Europejską. Aspekty regionalne, PAN KPZK, SGGW, Studia, T. CX, Warszawa 2000.
18. Hunek T.: Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju „small businessu” na terenach wiejskich [w:] K. Duczkowska-Małysz (red.): Przedsiębiorczość na obszarach wiejskich. W stronę wsi wielofunkcyjnej, PAN, IRWiR, Warszawa 1993.
19. Hunek T.: Projekcja modelu rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce [w:] T. Hunek (red.): Rolnicza Polska wobec wyzwań współczesności, IRWiR PAN, Warszawa 2002.
20. Kamiński W.: Warianty wielofunkcyjnego rozwoju wsi – uwarunkowania przestrzenne [w:] Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa 295, Z.43 Kraków 1995.
21. Kłodziński M.: Aktywizacja gospodarcza obszarów wiejskich, PAN-IRWiR, Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Warszawa 1999.
22. Kłodziński M.: Istota wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich [w:] M. Kłodziński, A. Rosner (red.): Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa 1997.
23. Kłodziński M.: Perspektywy wielofunkcyjnego rozwoju gmin wiejskich w Polsce [w:] Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju. Publikacja poświęcona uhonorowaniu dorobku naukowego profesorów: I. Frenkla, T. Hunka, F. Tomczaka, IERiGŻ, IRWiR PAN, SGH-Katedra Agrobiznesu, Warszawa 2002.
24. Kłodziński M.: Rozwój rolnictwa w powiązaniu z wielofunkcyjnością terenów wiejskich [w:] M. Kłodziński, A. Rosner (red.): Rolnictwo w gospodarce Opolszczyzny. Znaczenie, perspektywy, zagrożenia, materiały z konferencji zorganizowanej przez Centrum Naukowo-Wdrożeniowe SGGW, Fundację im. F. Eberta i Instytut Śląski w Opolu 9 listopada 1994 roku w Gliwicach, Wyd. SGGW, Warszawa 1995.
25. Kłodziński M.: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich [w:] M. Kłodziński, J. Okuniewski (red.): Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich na terenach przygranicznych. Studium na przykładzie gminy Myślubórz. Wyniki badań prowadzonych w ramach IRWiR PAN i Fundacji F. Eberta, Wyd. SGGW, Warszawa 1993.
26. Kłodziński M.: Wielofunkcyjny rozwój terenów wiejskich w Polsce i w krajach Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa 1996.

27. Koreleski K.: Rozwój wielofunkcyjny jako koncepcja aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa [w:] Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, Zeszyt 59, Kraków 1998.
28. Kostrowicki J.: Obszary wiejskie jako przestrzeń wielofunkcyjna. Zagadnienia badawcze i planistyczne. [w:] Przegląd Geograficzny, T. XLVIII, Z. 4, 1976.
29. OECD: Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, Paris 2001.
30. Okuniewski J.: Bezrobocie a pozarolnicze funkcje wsi [w:] Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie, Sesja Naukowa 295, Z. 43 Kraków 1995.
31. Okuniewski J.: Kierunki odnowy i modernizacji wsi i rolnictwa w Polsce [w:] D. Gałąj (red.): Ku wielofunkcyjnemu rozwojowi wsi i modernizacji rolnictwa, materiały z konferencji Rady Naukowej Krajowego Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych oraz IRWiR PAN, Warszawa 1989.
32. Okuniewski J.: Ważniejsze wyniki i wnioski [w:] K. Duczkowska-Małysz, M. Kłodziński (red.): Rozwój przedsiębiorczości na terenach wiejskich, Ogólnopolska konf. IRWiR PAN, SGGW 7-8 paź. 1993, Wyd. SGGW, Warszawa 1994.
33. Paszkowski S.: Rozwój zrównoważony w ujęciu europejskiej konferencji na temat rozwoju wiejskiego w Cork „Rural Europe – future perspectives” [w:] Roczniki Naukowe SERiA, Tom II, Z.4, Warszawa – Poznań – Zamość 2000.
34. Paszkowski S.: Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich [w:] M. Kłodziński (red.): Gospodarka, człowiek, środowisko na obszarach wiejskich, PAN, IRWiR, WFOŚiGW woj. Zachodniopomorskiego, AR w Szczecinie, Warszawa 2001.
35. Piontek B.: Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski, PWN, Warszawa 2002.
36. Przygodzka R.: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich Podlasia jako skutek transformacji polskiej gospodarki [w:] A. Stasiak, R. Horodeński, C. Sadowska-Snarska (red.): Strategia rozwoju województw wschodniego i zachodniego pogranicza Polski w kontekście integracji z Unią Europejską, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok 2001.
37. Rizov M.: Rural development under the European CAP: The role of diversity [w:] The Social Science Journal 42(2005).
38. Rosner A.: Demograficzne uwarunkowania wielofunkcyjnego rozwoju na obszarach wiejskich [w:] M. Kłodziński, A. Rosner (red.): Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa 1997.
39. Rosner A.: Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania przemian strukturalnych w rolnictwie [w:] I. Bukraba-Rylska, A. Rosner (red.): Wieś i rolnictwo na przełomie wieków, PAN-IRWiR, Warszawa 2001.
40. Rosner A.: Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce [w:] A. Rosner (red.): Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, IRWiR PAN, Warszawa 2005.
41. Rouba H.: Geneza i istota koncepcji rozwoju zrównoważonego [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.): Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów, Wyd. UŁ, Łódź 2001.
42. Runowski H.: Rozwój zrównoważony rolnictwa i gospodarstw rolniczych [w:] Wieś i rolnictwo. Perspektywy rozwoju. Publikacja poświęcona uhonorowaniu dorobku naukowego profesorów: I. Frenkla, T. Hunka, F. Tomczaka, IERiGŻ, IRWiR PAN, SGH-Katedra Agrobiznesu, Warszawa 2002.
43. Safin K.: Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości – próba systematyzacji [w:] K. Jaremczuk (red.): Uwarunkowania przedsiębiorczości, Wyd. PWSZ im. Prof. S. Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2004.

44. Sikorska-Wolak I.: Przedsiębiorczość w ujęciu normatywnym, funkcjonalnym i opisowym [w:] I. Sikorska-Wolak, K. Krzyżanowska (red.): Rola doradztwa rolniczego w rozwoju przedsiębiorczości zespołowej rolników, Wyd. SGGW, Warszawa 2000.
45. Skawińska E.: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w regionie toruńskim, Wyd. UMK, Toruń 1994.
46. Spychalski G.: Wielofunkcyjność jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich [w:] M. Adamowicz (red.): Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Prace Naukowe KPAiM Nr 33, Wyd. SGGW, Warszawa 2004.
47. Stasiak A., Zgliński W.: Podstawowe problemy obszarów wiejskich na przełomie XX-XI wieku [w:] A. Stasiak, W. Zgliński (red.): Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej, PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa 1997.
48. Stola W.: Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski. Próba metodyczna, PAN IGiPZ, Prace habilitacyjne, Ossolineum, Wrocław 1987.
49. Stola W.: Struktura funkcjonalna wsi polskiej [w:] A. Stasiak (red.): Wybrane zagadnienia obszarów wiejskich, PAN, KPZK, Biuletyn, Z. 158, Warszawa 1992.
50. Stola W.: Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski, PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Dokumentacja geograficzna, Z. 3, Warszawa 1993.
51. Stola W.: Typologia i regionalizacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski, IERiGŻ, Warszawa 1992.
52. The Cork Declaration – A living countryside, The European Conference on Rural Development, Cork 1996.
53. Wielka Encyklopedia PWN, T. 14, PWN, Warszawa 2003.
54. Wierzbński B.: Przedsiębiorczość pozarolnicza a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich [w:] Roczniki Naukowe SERiA, Tom II, Z.4, Warszawa – Poznań – Zamość 2000.
55. Wilkin J.: Dlaczego potrzebujemy długookresowej strategii zintegrowanego rozwoju wsi i rolnictwa w Polsce?, Wieś i rolnictwo, Nr 2 (123), 2004.
56. Wortman M. S. Jr.: Rural entrepreneurship research: an integration into the entrepreneurship field [w:] Agribusiness, Vol. 6, No. 4, 1990.
57. Woś A., Zegar J. S.: Rolnictwo społecznie zrównoważone, IERiGŻ, Warszawa 2002.
58. Woś A.: Polityka wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich [w:] Identyfikacja priorytetów w modernizacji sektora rolno-żywnościowego w Polsce, FAPA, Warszawa 1998.
59. Woś A.: Społeczne funkcje rolnictwa i nowa równowaga [w:] Zagadnienia Ekonomiki Rolnej Nr 1, Warszawa 2005.
60. Zabłocki G.: Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje, Wyd. UMK, Toruń 2002.
61. Zarębski M.: Bariery i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich (na przykładzie regionu konińskiego), Rozprawa habilitacyjna, Wyd. UMK, Toruń 2002.
62. Zawisza S.: Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa [w:] S. Zawisza (red.): Zarządzanie zrównoważonym rozwojem obszarów wiejskich, Wyd. AT-R w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2004.
63. Żmija J.: Rola organizacji i instytucji rolniczych w zrównoważonym rozwoju terenów wiejskich [w:] Roczniki Naukowe SERiA, Tom II, Z.1 Warszawa-Poznań-Zamość 2000.

Summary

The report concentrates on the presentation of major facts and crucial information concerning the concept of multifunctional development of rural areas. In the paper the attention was specially paid to theoretical and practical circumstances, methods and executing effects of the conception. The authors also discuss selected connections existing between the model of multifunctional development and sustainable development of rural areas.

Informacje o autorach

prof. dr hab. dr h.c. Mieczysław Adamowicz

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: mieczyslaw_adamowicz@sggw.pl*

dr inż. Magdalena Zwolińska-Ligaj

*Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Papieża Jana Pawła II
Instytut Ekonomii i Zarządzania
ul. Siderska 95/97, 21-500 Biała Podlaska
e-mail: zwolinska@wp.pl*

Bazyli Czyżewski

Współczesne teorie renty gruntowej, ich geneza i znaczenie dla Wspólnej Polityki Rolnej w UE

Contemporary theories of land rent, its origins and application to Common Agricultural Policy in the UE

Globalizacja ekonomiczna przyspiesza przepływy czynników wytwórczych w skali krajowej i globalnej. W rezultacie rosną jednak koszty transakcyjne funkcjonowania systemów gospodarczych i pojawia się konieczność wprowadzenia nowych mechanizmów ich optymalizacji i kontroli. Dotyczy to w szczególności sektora rolno-żywnościowego, który odgrywa kluczową rolę w zrównoważonym rozwoju gospodarki rynkowej. Pojawia się ważne pytanie, czy w tych warunkach czynnik ziemi jest zdolny do generowania rent ekonomicznych, które stanowiłyby przesłankę przewag komparatywnych? Z jednej strony, ricardiańskie renty gruntowe zanikają, renty ekonomiczne według doktryny H. George'a wywołują kryzysy finansowe, a założenia monetarystyczne okazują się niewystarczające. Z drugiej strony czynnik ziemi zyskuje nowe zastosowania w zakresie usług środowiskowych, które pozwalają założyć, że renty gruntowe mają źródło w przepływach realnych.

Celem opracowania jest ukazanie ewolucji teorii renty gruntowej od czasów ekonomii klasycznej do dzisiaj. Podjęto w nim próbę sformułowania koncepcji renty gruntowej adekwatnej do procesów zachodzących we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej, ukierunkowując ją na czynniki instytucjonalne. Stawia się tezę, że renta instytucjonalna należy do najtrwalszych rent ekonomicznych, zważywszy na kierunek rozwoju, który obrało europejskie rolnictwo.

Wprowadzenie

W literaturze ekonomicznej spotyka się dwa podejścia do kategorii renty ekonomicznej wywodzące się z ekonomii neoklasycznej. Renta ekonomiczna jest to¹:

- dodatkowa wypłata, jaką otrzymuje dany czynnik produkcji, ponad dochód transferowy konieczny do skłonienia go do świadczenia swych usług właśnie w tym zastosowaniu,
- wszelka długookresowa płatność otrzymywana za użytkowanie zasobu czynnika produkcji, która przekracza jego koszt alternatywny.

Reasumując, renta ekonomiczna występuje w sytuacji trwałej rzadkości zasobów, bądź braku możliwości wyceny zasobu przez rynek i uwzględnienia ex ante w rachunku ekonomicznym². Jeśli zasób zostanie wyceniony przez rynek, a jego względna podaż może się zwiększyć renta ekonomiczna zanika i staje się kosztem.

¹ D.Begg, S.Fischer, R.Dornbusch: *Ekonomia*. T1, PWE, Warszawa 1993, s.316.

² Występuje także, jeśli oba warunki są spełnione jednocześnie.

Teoretycznie renta nie może być ujemna. Warto jednak zaznaczyć, że proces jej tworzenia nie pokrywa się z realizacją i ujemny dochód rezydualny z rzadkich zasobów oznacza przejście renty przez inne podmioty.

Zauważmy, że czynnik ziemi spełnia pierwszy z postawionych warunków – cechuje go trwała rzadkość. Cecha ta zwróciła już uwagę ekonomistów na początku XVIII wieku, w szkole fizjokratów, którzy uznawali rentę gruntową za jedyny rodzaj produktu czystego (współcześnie nadwyżki) wytwarzanego przez rolników, a realizowanego przez właścicieli ziemi w postaci czynszu dzierżawnego. W teorii fizjokratów występuje założenie o zerowej akumulacji „klasy jałowej” – współcześnie przemysłu, w której zyski przeciętne były sprowadzane przez konkurencję do zera, a renty nie występowały. Szkoła fizjokratów poprzestała jednak na stwierdzeniu faktu powstawania renty gruntowej w rolnictwie, ale nie podjęła się wyjaśnienia, co jest jej źródłem? Czy substancję renty tworzy relatywnie wyższa produktywność³ ziemi, a więc konstytuują ją realne procesy produkcji dóbr, czy też subiektywne postrzeganie wartości wymiennej tego zasobu, które wynika wyłącznie z rzadkości czynnika ziemi? Fizjokraci nie podjęli się również oceny sytuacji, w której producent rolny jest jednocześnie właścicielem ziemi i nie realizuje renty. Kto wówczas przejmuje rentę i jakie są tego konsekwencje ekonomiczne dla rolnictwa i całej gospodarki? Powyższe dylematy należą do kluczowych problemów, które napotyka teoria rent gruntowych i trzeba zaznaczyć, że nabierają one współcześnie coraz większego znaczenia. Aby je uwypuklić, można zastosować prosty redukcjonizm: jeśli renty gruntowe nie mają źródła w realnych procesach produkcji, mogą stać się przedmiotem spekulacji i destabilizatorem gospodarki rynkowej, jeśli natomiast warunkuje je produktywność czynnika ziemi, przeciwnie - są wyznacznikiem reprodukcji rozszerzonej i podstawowym czynnikiem rozwoju rolnictwa. Celem niniejszego opracowania jest po pierwsze znalezienie teoretycznego rozwiązania powyższego problemu, poprzez analizę ewolucji teorii renty gruntowej i dedukcję z kolejnych jej wersji, które sformułowano od XVIII wieku do czasów współczesnych. Po drugie, podjęto próbę sformułowania teorii renty gruntowej adekwatnej dla obecnych warunków funkcjonowania sektora rolnego w krajach UE oraz wyciągnięcia z niej wniosków dla rozwoju rolnictwa w ramach WPR.

Renty różniczkowe

W literaturze głównego nurtu ekonomii za twórcę teorii rent gruntowych⁴ uznaje się D. Ricardo. Wśród jego prekursorów wymienia się A. Smitha i T. Malthusa, którzy wyróżniali cztery formy renty – z tytułu różnic urodzajności, położenia, dodatkowych nakładów kapitału oraz rentę ogólną (absolutną)⁵. W „Bogactwie narodów” A. Smitha zwraca się od początku uwagę na różne źródła pochodzenia renty gruntowej. Po pierwsze jest to praca robotników rolnych, po drugie wynagrodzenie czynnika ziemi, po trzecie „cena monopolowa” płacona za użytkowanie ziemi⁶. T. Malthus podobnie poszukuje źródeł renty gruntowej w rzadkości ziemi, choć nie uznaje jej za cenę monopolową, twierdząc, że „zboże jeśli chodzi o ilość rzeczywiście wyprodukowaną

³ Przyjmuje się produktywność określa zdolność do tworzenia wartości pieniężnych, a produktywność - wytwarzania dóbr materialnych.

⁴ Precyzyjnie rzecz ujmując – teorii rent różniczkowych.

⁵ A. Smith: Bogactwo narodów, Warszawa 1954, 190-191 oraz 212-213.

⁶ Tamże, s.191 oraz M. Mieszczańkowski: Teoria renty absolutnej, Warszawa 1964, s.18.

sprzedaje się po niezbędnej cenie”⁷, inaczej niż A. Smith, który uważał, iż „płody rolne zawsze przy sprzedaży osiągają cenę monopolową”⁸. Z powyższego wynika, że już w pierwszych próbach określenia kategorii renty pojawił się rozdzźwięk.

Kluczową kwestią w ocenie źródeł rent gruntowych jest więc przyjęcie adekwatnej teorii wartości. W tym kierunku też rozwija się dalsza analiza problemu rent gruntowych w nurtach poklasycznych. Krystalizują się dwa podejścia – zwolenników teorii wartości opartej na pracy, a następnie subiektywnych teorii wartości w tym teorii krańcowego kosztu produkcji. W świetle teorii wartości opartej o pracę zagadnienie rent gruntowych najszerzej opracowywane jest poprzez D. Ricardo i ekonomię marksowską.

Nurt ricardiański, który jako pierwszy rozwinął temat po A. Smith’cie, zakładał występowanie tylko i wyłącznie rent różniczkowych, a negował istnienie renty absolutnej. „Gdyby wysoka cena zboża była skutkiem, a nie przyczyną renty, cena zmieniałby się odpowiednio do wzrostu lub spadku renty i renta byłaby częścią składową ceny. Jednakże cenę zboża określa zboże wyprodukowane nakładem największej ilości pracy i renta w najmniejszym nawet stopniu nie wchodzi i nie może wchodzić w skład jego ceny(...) Cenę bowiem określa wszędzie przychód otrzymywany z ostatniej części kapitału, która nie płaci żadnej renty”⁹. Marginalne działki określają więc wartość i jednocześnie cenę rynkową zboża i jeśli tak ustalona wartość będzie na innych działkach wyższa od poniesionych kosztów produkcji płodów rolnych plus normalny zysk to powstaje renta – ale jest to zawsze renta różniczkowa.

Tezę D. Ricardo tj. pogląd, wedle którego „kapitał użyty w ostatniej kolejności nie przynosi renty gruntowej”¹⁰ poddał krytyce K. Rodbertus, a następnie K. Marks. Obie argumentacje różniły się, niemniej doprecyzowały poglądy na mechanizm powstawania renty absolutnej.

Renty absolutne

Ekonomia marksowska podjęła najbardziej rozbudowaną analizę problemu rent absolutnych w ramach koncepcji wartości opartej o pracę. De facto była to plemnika z D. Ricardo, utożsamiającym pojęcia renty absolutnej i różniczkowej na bazie teorematu malejącej krańcowej wydajności zasobów. Przytaczając tok rozumowania K. Marksa, renta absolutna konstytuuje ceny zboża, ponieważ w warunkach rosnącego popytu ceny te muszą wzrosnąć do poziomu, który umożliwi uprawę najgorszych gruntów, tzn. wypłaci ich właścicielowi rentę. W przeciwnym wypadku nie zostaną one w ogóle przeznaczone na cele produkcji rolnej. Renta z gruntów marginalnych nie jest zatem „...następstwem wzrostu cen zboża, lecz przeciwnie: ta okoliczność, iż najgorsza ziemia powinna przynosić rentę, aby pozwolono ją uprawiać, byłaby przyczyną wzrostu ceny zboża aż do poziomu, na którym można by spełnić ów warunek”¹¹.

W świetle teorii wartości K. Marksa rentę absolutną definiuje się jako nadwyżkę wartości towaru¹² ponad jego cenę produkcji, która powstaje z dwóch powodów:

⁷ Pokrywającej koszty produkcji.

⁸ Cytowane za D. Ricardo: *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957, s. 479.

⁹ D. Ricardo: *Zasady ...*, op.cit, s. 82.

¹⁰ K. Rodbertus: *Pisma ekonomiczne*, Warszawa 1959, s.347.

¹¹ K. Marks: *Kapitał*, t. III, cz. II, Warszawa 1959, s.329.

¹² Dlatego nie jest to cena monopolowa.

- monopolu własności ziemi,
- niższego „organicznego składu kapitału” w rolnictwie od społecznie przeciętnego, tzn. niższej relacji kapitału do czynnika pracy przy założeniu wyrównywania się stóp zysku (a więc relatywnie wyższej produktywności kapitału w rolnictwie).

Marks nie udowodnił jednak podstawowego założenia w przedstawionej teorii renty absolutnej – że istnieje mechanizm sprowadzający stopę zysku w rolnictwie do przeciętnej. Współcześni mu ekonomiści zarzucali jego koncepcji brak swobodnej konkurencji w sektorze rolnym, który to uniemożliwia. Mechanizm zdaje się najbardziej zawodzić, gdy sektor ten znajduje się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej. Czy zgodna na niższą stopę zysku niż przeciętna podważa istnienie renty absolutnej? Otóż niekoniecznie – akceptacja niższej stopy zysku w rolnictwie w okresach dekonunktury teoretycznie powinna utrzymywać realizację rent gruntowych na dotychczasowym poziomie¹³.

Różnica w podejściu ricardiańskim, (po części również marksowskim), a marginalnym polega na innym zdefiniowaniu mechanizmu określającego ceny rolne. Ricardo uważał, zgodnie z teorią wartości opartą na pracy, że cenę wyznaczają działki marginalne pozbawione renty, koncepcja subiektywistyczna cenotwórczą rolę przypisuje użyteczności (czyli popytowi) i traktuje cenę jako zmienną egzogeniczną, w którą wliczona jest renta absolutna. Nie jest to więc z definicji renta różniczkowa. Jakie jest więc jej źródło? Otóż, uogólniając, wynika ona z relatywnej rzadkości czynnika ziemi, w sposób subiektywny wycenianej przez stronę popytową. Rzadkość ta nie wiąże się z realną „użytecznością” tylko wykreowaną przez rynek wartością wymienną. Podejście to omówiono szczegółowo w następnym punkcie, nazywając w ten sposób postrzeganą rentę gruntową – rentą rzadkości.

Renty rzadkości

Amerykański ekonomista - H. George, zdefiniował czynnik ziemi o wiele szerzej niż D. Ricardo i K. Marks, tj. jako zasób, który nie jest ani kapitałem, ani pracą. Tak więc jest to interpretacja rezydualna, która w praktyce obejmuje znacznie szerszy krąg zasobów naturalnych, niż tradycyjnie pojmowana ziemia. W podejściu tym ziemia została niejako oderwana od gruntu i tym różni się od pozostałych czynników, że nie może zostać wycofana z produkcji tak jak praca i kapitał (bez względu na to czy jej wytwory mają użyteczność w sensie ekonomicznym). Można ją jedynie zawłaszczyć lub pozbyć się jej własności, przekazując ją innemu podmiotowi.

Renty gruntowe są więc częścią produktu przypadającego właścicielom ziemi lub innych naturalnych zasobów z racji własności. Powyższa definicja po części pokrywa się z innymi koncepcjami formułowanymi w XIX wieku. Niemniej H. George sprecyzował, że w sensie ekonomicznym renty są tylko opłatą za użytkowanie ziemi z wyłączeniem jakichkolwiek nakładów poniesionych na jej ulepszenie. Innymi słowy renta gruntowa dotyczy „dziewiczej” ziemi i nie należy jej mylić z wynagrodzeniem kapitału i pracy zaangażowanych łącznie z ziemią w procesy wytwórcze.

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Mieszczankowski: Teoria..., op.cit., s. 58-59.

Czynnik ziemi jako zasób rezydualny obejmuje więc szereg wartości o nieelastycznej podaży. W pierwotnej definicji zaliczały się do nich w szczególności surowce, siły przyrody i możliwości udostępniane przez naturę, takie jak m.in.:

- ziemia uprawna – z potencjałem do produkcji surowców rolnych,
- niezanieczyszczone powietrze,
- zasoby wody,
- surowce naturalne,
- łańcuchy górskie, morza i oceany, jeziora, rzeki, lodowce, puszcze itp. - do tej grupy można zaliczyć wszystkie obszary atrakcyjne dla turystyki i rekreacji.

Współcześnie do tej listy można by dołączyć:

- fale radiowe i dostęp do ich różnych częstotliwości,
- korytarze powietrzne,
- infrastrukturę komunikacyjną i telekomunikacyjną, w tym dostęp do Internetu,
- równowagę polityczną na świecie określaną poprzez kontrolę kluczowych surowców,
- kultury narodowe, których dziedzictwo jest trwale związana z ziemią,
- czas jako element kosztów transakcyjnych,
- suwerenność narodów i nienaruszalność granic lądowych, morskich i powietrznych¹⁴.

Wszystkie wymienione wyżej czynniki są zdeterminowane poprzez szeroko rozumiany czynnik lokalizacyjny i generują określone renty ekonomiczne zaliczane przez H. George'a do rent gruntowych. Ich wartość rynkowa wynika przede wszystkim z rzadkości i jest określana wyłącznie przez popyt na określone usługi. Z tego względu renty związane z czynnikiem lokalizacyjnym są szczególnie podatne na spekulację i w momencie, gdy przekraczają akceptowalne granice mogą prowadzić do globalnych kryzysów. Takie podłoże ma zapewne obecny kryzys finansowy, który rozpoczął się na rynku nieruchomości.

Renty gruntowe stają się tym samym destymulantą rozwoju gospodarczego. Stąd H. George w swojej koncepcji jedyne podatku postulował całkowite przejęcie renty gruntowej przez państwo¹⁵, w sensie opodatkowania samego gruntu bez znajdujących się na nim ulepszeń.

Koncepcja H. George'a była wielokrotnie kontestowana przez ekonomistów nurtu głównego od momentu jej powstania, ale nie trudno też znaleźć głosy w jej obronie, jak też próby adaptacji we współczesnych gospodarkach – de facto bazujące na niej rozwiązania funkcjonują we praktyce również w Polsce¹⁶. Wbrew powszechnemu

¹⁴ J.G.Backhaus: Henry George's Ingenious Tax: a Contemporary Restatement – Special Issue: Commemorating the 100th Anniversary of the Death of Henry George, "American Journal of Economics and Sociology", October 1997, s. 4.

¹⁵ "This, then, is remedy for the unjust and unequal distribution of wealth apparent in modern civilization, and for all the evils which flow from it; we must make land common property" - H.George: Progress and Poverty, New York, Schalkenbach Foundation, 1981 [1879], s. 328..

¹⁶ Przykładem jest podatek gruntowy w Polsce.

przekonaniu wybitni przedstawiciele ekonomii marginalnej w większości popierali interwencjonistyczne tezy H. George'a w zakresie nacjonalizacji rent gruntowych¹⁷.

Renty nieelastycznej podaży czynnika ziemi

Ekonomia nurtu głównego rozwinęła interpretację renty gruntowej A. Marshalla, skupiając się na czynnikach rynkowych, tj. mechanizmie popytowo-podażowym. W tej koncepcji o występowaniu renty decyduje wyłącznie elastyczność podaży ziemi. Rentę w wysokości nadwyżki dochodów danego czynnika ponad jego cenę podaży otrzymują tylko czynniki o całkowicie nieelastycznej podaży. W przeciwnym razie wzrosłaby podaż danego czynnika, a renta spadłaby do zera. To rozumowanie dotyczy też czynnika ziemi – każdy uprawiany hektar uzyskuje więc tzw. cenę transferową, która ustala się na podstawie popytu na ziemię plus rentę różniczkową, gdy dochód z czynnika przewyższa cenę transferową¹⁸. Podobne rozumowanie, acz jeszcze bardziej uproszczone, przedstawił P. Samuelson – wysokość renty gruntowej wyznacza punkt przecięcia całkowicie nieelastycznej krzywej podaży ziemi, z krzywą popytu¹⁹. Występuje więc renta gruntowa zróżnicowana w zależności od przebiegu funkcji popytu. Każda ziemia uprawna przynosi w tych warunkach rentę, która wlicza się w koszty produkcji, konstytuując cenę. Renta musi być realizowana w przypadku produkcji na ziemi dzierżawionej – inaczej dzierżawca rezygnuje z gospodarowania. Podobnie producent, który jest zarazem właścicielem ziemi, musi realizować rentę – w przeciwnym razie bardziej opłaca mu się sprzedać ziemię. Jedynie państwo może przejąć część renty w formie podatków.

Powyższe rozumowanie prezentowane jest w wielu współczesnych podręcznikach ekonomii. Tak więc według podejścia wywodzącego się z ekonomii neoklasycznej to ograniczenie podaży stworzyło rentę absolutną z tytułu rzadkości, natomiast ziemia o różnej jakości powoduje powstawanie rent różniczkowych (pierwszych) traktowanych jako różnica pomiędzy kosztami produkcji na marginalnym oraz bardziej urodzajnym gruncie. Jeśli jednak urodzajność poszczególnych działek różni się dzięki zastosowaniu nakładów kapitałowych (nawożenie, melioracje itp.), wówczas powstaje tzw. renta różniczkowa druga. Z kolei wyższa produktywność w kategoriach pieniężnych spowodowana względami lokalizacyjnymi tworzy tzw. rentę lokalizacyjną (różniczkową trzecią). Natomiast w przypadku szczególnych walorów środowiskowych zasobu powstaje renta różniczkowa czwarta - tzw. renta środowiskowa.

Teoria ta opierała się przez ponad sto lat duchowi czasu²⁰. Pozostaje pytanie czy obecnie, na początku XXI wieku wciąż jest aktualna? Niektórzy współcześni ekonomiści nurtu głównego podważają jej zasadność. Wprowadzenie do analizy trzeciego czynnika - kapitału, powoduje ich zdaniem, że ujemne efekty wzrostu nakładów pracy w relacji do zasobów ziemi są całkowicie kompensowane nakładami kapitałowymi nawet w warunkach braku postępu technicznego. Zważywszy że postęp techniczny dodatkowo zwiększa produktywność kapitału, ograniczona podaż ziemi przestaje być jakimkolwiek

¹⁷ F.E.Foldvary: The Marginalists who Confronted Land, , "American Journal of Economics and Sociology", January 2008, s. 9.

¹⁸ J.Robinson: The Economics of Imperfect Competition, London 1948, s. 102-107.

¹⁹ Szerzej na ten temat zob. P.A.Samuelson: Economics, New York 1958, s.525-528.

²⁰ Szerzej na ten temat zob. H.Fizel: Renta gruntowa – kandydat do rehabilitacji, „Życie gospodarcze” 1957, nr 21.

problemem, ponieważ w długim okresie, jej całkowity produkt roztapia się w płacach i procencie jako wynagrodzeniu pracy i kapitału (i nie ma trzeciego czynnika produkcji), a jakaś specjalna teoria renty gruntowej nie jest w ogóle potrzebna²¹.

Polityka subsydiowania rolnictwa w krajach wysokorozwiniętych, na przykład w Stanach Zjednoczonych i krajach Unii Europejskiej zdaje się nie potwierdzać powyższej konstatacji. Tym bardziej, że poziom subsydiów mimo zmian instrumentarium wsparcia jest stały, bądź rosnący, jak wykazują analizy prowadzone od lat 50-tych XX wieku. Dlaczego wciąż retransferuje się do rolnictwa renty czynnika, którego wpływ, według M. Blauga, można uznać za *constans*? Wydaje się, że renta absolutna musi być wypłacana, ponieważ czynnik ziemi rolniczej, mimo nowych zastosowań, wciąż cechuje się bezwzględną rzadkością. Poza tym renta gruntowa konstytuuje ceny ziemi, (które *de facto* systematycznie rosną), a rynek ziemi funkcjonuje bez przeszkód. Jak więc wyjaśnić fakt, że wiele gospodarstw indywidualnym ma ujemne dochody rezidualne?

W ocenie autora dużym uproszczeniem jest sprowadzenie źródeł renty gruntowej do niskiej elastyczności podaży ziemi. Sam fakt niemobilności zasobu nie tworzy żadnej dodatkowej wartości i stanowi tylko źródło zawodności rynku. Prowadzi to opisaną wcześniej interpretacji H. George'a, w której renta gruntowa jest postrzegana jako destabilizator gospodarki rynkowej. Dyskusyjnie wydaje się przypisywanie tej cechy ziemi rolniczej, która w rolnictwie indywidualnym rzadko bywa przedmiotem spekulacji. Neoklasyczna teoria renty gruntowej nie wyjaśnia wyżej wymienionych problemów, dlatego też są przesłanki by ją rozwinąć w szerszy teoremat holistycznie ujmujący proces tworzenia i realizacji renty gruntowej. Traktuje o tym kolejna część opracowania.

Renty instytucjonalne

W perspektywie przedstawiania rolnictwa UE na tory pro-środowiskowe, klasyczna „wartość różniczkowa” z tytułu rzadkości urodzajnych gruntów traci na znaczeniu – grunty te przestają być „rzadkością” w zakresie tworzenia dodatkowych dochodów. Proces ten rozpoczął się w momencie, gdy grunty mniej urodzajne zaczęły generować pozytywne efekty zewnętrzne i świadczyć cenione przez społeczeństwo usługi nierolnicze płynące jednak z ziemi (np. krajobrazowe, rekreacyjne, zdrowotne). W ten sposób współczynniki produktywności zasobu ziemi i kosztochłonności przychodów z ziemi urodzajnej i nieurodzajnej w jakimś stopniu się wyrównały. W sensie mezoekonomicznym oznacza to, że marginalny koszt wytworzenia jednostki wyrównuje się na niższym poziomie w całym sektorze. Podobne procesy dotyczą renty różniczkowej drugiej, lokalizacyjnej i środowiskowej. W warunkach globalizacji ekonomicznej konkurencja i postęp techniczny obniżają i wyrównują koszty inwestycji w technologie kapitałochłonne, koszty transportu oraz koszty budowy infrastruktury turystycznej. Zakładając jednocześnie, że na rynku konkurencyjnym cena równowagi zmierza do punktu zrównania przychodów krańcowych z kosztem krańcowym, oznacza to stopniowe dążenie rent różniczkowych w sektorze rolnym do zera.

Oprócz niwelowania rent różniczkowych przez mechanizm konkurencji, są one przechwytywane przez otoczenie rolnictwa, które na skutek globalizacji w większym

²¹ M. Blaug: Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s.100.

stopniu kontroluje dostęp do popytu²². Innymi słowy bogaty konsument w UE wypłaci poprzez system podatkowy rentę środowiskową rolnikowi, który jednak, z uwagi na niską siłę przetargową, nie będzie w stanie sam sprzedać usługi finalnej i odda ją „po koszcie marginalnym” pośrednikowi – np. agencji turystycznej, sieci gastronomicznej, hotelowej, czy też sieci sklepów dystrybuujących zdrową żywność. Podobny proces przechwytywania wartości dodanej ma miejsce w przypadku produkcji tradycyjnych surowców rolnych na ziemiach urodzajnych. Dodajmy, że w Polsce dodatkowym mechanizmem drenażu rent różniczkowych, jest podatek rolny, którego wysokość zależy od klasy gruntu.

W świetle powyższego warto zastanowić, jak będą się kształtować renty absolutne. W tym przypadku sytuacja jest odmienna z uwagi na „absolutną” rzadkość czynnika ziemi na naszej planecie. Renta absolutna procesie jej tworzenia musi więc systematycznie rosnąć w miarę powiększania się zasobów pracy i kapitału w relacji do zasobów ziemi na danym obszarze. Nie oznacza to jednak, że renta absolutna nie może być transferowana przez mechanizm rynkowy do innych podmiotów niż te, które są właścicielami ziemi. Świadczą o tym chociażby ujemne dochody rezydualne realizowane w wielu gospodarstwach rolnych w Polsce po uwzględnieniu wszystkich kosztów, łącznie z opłatą pracy własnej. W sensie ekonomicznym jednak, brak dochodu rezydualnego w wysokości renty absolutnej oznacza nieracjonalne gospodarowanie. Teoretycznie bowiem każdy hektar można sprzedać lub wydzierżawić i takiego wyboru z punktu widzenia mikroekonomii należy dokonać, jeśli w określonym czasie nie uzyskuje się dodatniego dochodu rezydualnego równego rencie absolutnej wycenionej przez rynek ziemi.

Podsumowując, nasuwa się refleksja, że globalizacja ekonomiczna wymaga reorientacji celów polityki makroekonomicznej. Punkt ciężkości tej polityki powinien przenieść się ze sterowania wielkością oraz stabilnością popytu i podaży wewnątrz kraju na działania umożliwiające korzystanie z popytu na rynku globalnym. Pozostaje zatem pytanie, czy w warunkach zanikania rent różniczkowych, gospodarstwa indywidualne mogą uzyskać jakiegokolwiek przewagi komparatywne bez koordynacji procesu wymiany w rolnictwie przez państwo?

Odpowiedź na pytanie jest twierdząca. W dobie globalizacji podstawowym źródłem przewag komparatywnych w indywidualnych gospodarstwach rolnych są zdaniem autora renty instytucjonalne. Zaproponowana nazwa nawiązuje do funkcjonalnej definicji instytucji wprowadzonej przez Nową Ekonomię Instytucjonalną²³.

Na poziomie mikroekonomicznym instytucje są strukturami kierowania, w literaturze zagranicznej określanymi *governance structures*. Definiuje się je jako wieloszczeblowe systemy powiązań umownych między podmiotami ekonomicznymi określające podział uprawnień własnościowych i decyzyjnych do zasobów. Do podstawowych zmiennych decydujących o złożoności tych struktur należą szeroko

²² W.Szymański, Czy globalizacja musi być irracjonalna?, Wyd. SGH, Warszawa., 2007, s. 34 i nast.

²³ Szerzej na ten temat zob. B.Czyżewski: Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Polsce w świetle teorii nowego instytucjonalizmu, Materiały VIII Kongresu Ekonomistów Polskich, 29-30 listopada 2007, Warszawa.

rozumiane koszty transakcyjne, a ich wysokość jest wyznacznikiem renty instytucjonalnej.

Zgodnie z teorią kosztów transakcyjnych O. Williamsona cena specyficznych dóbr pośrednich wzrasta, jeśli transakcje zawierane są w nieefektywnych strukturach instytucjonalnych tzn. bez odpowiednich zabezpieczeń kontraktowych²⁴. Żywność o wysokiej wartości wymiennej wymaga specyficznego surowca, którego uzyskanie generuje dodatkowe koszty transakcyjne – przykładowo koszty selekcjonowania, koszty związane z brakiem terminowych dostaw, czy też koszty związane z niewłaściwym składem chemicznym lub zanieczyszczeniami. Jednocześnie przyjmuje się, że wzrost lub spadek cen kupowanych surowców wywołany grą popytu i podaży przekłada się na ceny sprzedaży i obroty, natomiast zmiana kosztów transakcyjnych nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w cenie zbytu produktów końcowych (ta ustala się na poziomie przedsiębiorstwa marginalnego), ale przekłada się *ex post* na koszty i powoduje wahania renty ekonomicznej. Wysokość kosztów transakcyjnych zależy bowiem od organizacji przedsiębiorstwa, w szczególności od struktury kierowania dostawami, produkcją i zbytem. Nie jest więc uwzględniana przez mechanizm rynkowy. Dzieje się tak, ponieważ koszty transakcyjne cechuje duża niepewność (która jest niemierzalna!) co do wysokości, sytuacji i czasu wystąpienia - wiele z nich pojawia się *ex post*, przez co nie sposób ich uwzględniać w planach produkcyjnych i strategii firmy. Dotyczy to szczególnie gospodarki żywnościowej. Tak więc jeśli w ogóle można mówić o „rynku kosztów transakcyjnych”, czy też rynku czynnika organizacji, to w gospodarce żywnościowej jest on bardzo nieprzejrzysty.

Z tego właśnie powodu, tzn. z braku wyceny *ex ante* kosztów transakcyjnych przez rynek, wynika możliwość realizacji renty instytucjonalnej przez gospodarstwa indywidualne. Mechanizm ten funkcjonuje w sposób następujący:

Jak wspomniano, rynek w sektorze rolnym jest zawodny, m.in. z uwagi na znaczne zwięźenie kanałów marketingowych w sferze przetwórstwa i dużą koncentrację kapitału w tym ogniwie w relacji do rolnictwa właściwego. Z tego powodu przedsiębiorstwa przerobu realizują renty monopolowe i mogą prowadzić „dyktat cenowy” względem producentów rolnych. W tych warunkach koszty transakcyjne, na które narażone są gospodarstwa rolne nie przekładają się na ceny zbytu surowców, wbrew temu, co zakłada teoria kosztów transakcyjnych O. E. Williamsona. Teoria ta, jak wiemy, akcentuje trzy zmienne determinujące poziom kosztów transakcji. Dwie z nich tj. ograniczona racjonalność i oportunistyczny wynikają z barier w dostępie do informacji, trzeci – specyficzność aktywów, określa mobilność czynników zaangażowanych w proces wytwórczy. Podczas gdy w sektorach pozarolniczych negatywny wpływ powyższych zmiennych może zostać osłabiony poprzez odpowiednie kontrakty, w rolnictwie rozwiązania organizacyjne są niewystarczające. Źródłem kosztów transakcji w tym sektorze nie jest bowiem oportunistyczny gospodarstw rolnych, ale ogólnobiologiczne determinanty produkcji rolnej. W dodatku gospodarstwa mają ograniczony wpływ na stopień mobilności aktywów, terminowość i częstotliwość transakcji. Skuteczne obniżenie kosztów transakcyjnych związanych z pozyskaniem

²⁴ O.E.Williamson: Ekonomiczne instytucje kapitalizmu, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s.46.

odpowiedniego surowca, wymaga od integratora retransferu środków pieniężnych²⁵ do producentów rolnych, który przeciwdziałałby drenażowi wartości dodanej poprzez mechanizm rynkowy. W strukturach niezintegrowanych drenaż ten nasila się wraz ze wzrostem specjalizacji produkcji i ryzyka rynkowego. W praktyce chodzi więc o udział producentów rolnych w marży przetwórczej w zamian za gwarancje niższych kosztów transakcyjnych nabycia surowca wysokiej jakości. Udział ten wyraża się w szeroko rozumianym zaangażowaniu kapitałowym integratora w proces produkcji rolnej np. wówczas, gdy maszyny rolnicze są jego własnością, gdy gwarantuje się wyższe ceny zbytu, przejmuje się od rolnika ryzyko działalności, kredytuje się jego działalność na preferencyjnych warunkach, przeprowadza szkolenia, udostępnia istotne informacje rynkowe itp. W ten sposób producenci rolni realizują rentę wynikającą z wyższego stopnia integracji kontraktowej struktury kierowania produkcją i zbytem surowca, nazwaną rentą instytucjonalną. Innymi słowy zintegrowane struktury organizacyjne umożliwiają realizację wymienionych wcześniej rent różniczkowych, zabezpieczając producentów przed mechanizmem wyrównywania kosztów i przychodów krańcowych oraz przed przechwyceniem wartości dodanej poprzez otoczenie.

Zdaniem autora renta instytucjonalna jest obecnie jedyną trwałą rentą ekonomiczną realizowaną w gospodarstwach indywidualnych w UE, która nie zostanie stopniowo przechwycona przez rynek (tzn. przetwórcę lub konsumenta) lub zniwelowana przez konkurencję i stanowi podstawowe źródło przewag komparatywnych. Oczywiście, nie każde przedsiębiorstwo pośredniczące między ogniwem produkcji surowca rolnego a konsumentem dostrzega długookresowe korzyści z opisanej wyżej optymalizacji kosztów transakcyjnych, ale wydaje się, że wykształci się pewna tendencja w tym zakresie. Współczesne determinanty konkurencyjności na rynku żywności oraz szeroko rozumianych usług środowiskowych to przede wszystkim jakość, wysoka wartość wymienna i mobilność aktywów. Generują one coraz wyższe koszty transakcyjne i najprostszym rozwiązaniem na ich ograniczenie jest daleko posunięta integracja kontraktowa wstecz umożliwiająca kontrolę procesu wytwarzania produktów. Będzie ona zapewne w miarę bogacenia się społeczeństwa bardziej opłacalna niż realizacja rent monopolowych. W badaniach prowadzonych przed akcesją Polski do UE wykazano, że stopień zintegrowania kontraktowego gospodarstw indywidualnych na kluczowych rynkach rolnych w Polsce jest kluczową zmienną obniżającą pracochłonność, a więc podnoszącą jednostkową opłatę pracy własnej²⁶. Można więc przypuszczać, że czynniki instytucjonalne również po 2004 roku należą do podstawowych determinant rent ekonomicznych w rolnictwie w Polsce, bez względu na jego model. Problem ten jest przedmiotem prowadzonych badań.

²⁵ Poprzez wyższe ceny, zaangażowanie kapitałowe lub mechanizmy stabilizujące dochody, których mają na celu zrekomensować wzrost ryzyka produkcyjnego przy specjalizacji struktury wytwórczej.

²⁶ B.Czyżewski: Współzależności integracji kontraktowej i cen rolnych w gospodarstwach indywidualnych w Polsce, "Roczniki Naukowe SERiA", Tom VIII, Zeszyt 5, Poznań 2006, s.16-20.

Powyższy wywód jest próbą dedukcyjnego przedstawienia mechanizmu kreacji wartości dodatkowej nazwanej rentą instytucjonalną. Aby jednak sformułować na jego podstawie teorię tworzenia i realizacji renty gruntowej alternatywną względem neoklasycznej należy zidentyfikować podstawowe założenia leżące u jej podstawy:

- renta gruntowa jest wynagrodzeniem zasobu ziemi rolniczej tzn. takiej, która wykorzystywana jest do produkcji żywności, świadczenia usług środowiskowych (w tym agroturystycznych) i wytwarzania alternatywnych źródeł energii,
- ziemia rolnicza posiada samoistną użyteczność (bez względu na jej zawłaszczenie),
- stopa nadwyżki w gospodarce wyrównuje się,
- mechanizm rynkowy jest efektywny, a oczekiwania jego uczestników racjonalne,
- koszty transakcyjne związane produkcją w oparciu o czynnik ziemi są większe od zera oraz istotnie wpływają na wyniki finansowe przedsiębiorstw.

Przyjęte założenia pozwalają na sformułowanie hipotezy, pozornie zbliżonej do poglądów K. Marksa²⁷, że źródłem renty gruntowej jest dodatnia różnica między potencjalną produktywnością kapitału w rolnictwie, a produktywnością kapitału w innych działach gospodarki. Wyceniona przez rynek ziemi rolniczej potencjalna produktywność kapitału w rolnictwie (rozumiana jako relacja nadwyżki do majątku trwałego i obrotowego łącznie) jest teoretycznie wyższa niż w pozostałych działach gospodarki. Innymi słowy w rolnictwie występuje niższa kosztocłonność przychodów lub wyższa relacja wartości dodatkowej do kapitału niż w otoczeniu rolnictwa. Wynika to z komplementarności czynnika ziemi względem zastosowanego na niej kapitału w zakresie produkcji użyteczności. Upraszczając problem, ziemia w jakimś stopniu wyręcza kapitał i pewne użyteczności sprzedane konsumentowi mają zerowy koszt. Jeśli renta nie jest realizowana przez właściciela ziemi to znaczy że potencjalna produktywność odbiega od rzeczywistej i że rentę przechwytuje otoczenie rolnictwa w swoich marżach. Możliwa jest jednak w ocenie rynku taka organizacja procesu produkcji rolnej, żeby wycenione przez rynek renty zrealizować.

W długim okresie renty różniczkowe zanikają z uwagi na wpływ globalizacji ekonomicznej oraz wyrównywanie się produktywności (w sensie pieniężnym) gleb o różnych wskaźnikach rolniczej jakości produkcyjnej. Pozostaje potencjalna renta absolutna, którą trudno zrealizować w rolnictwie w warunkach monopolizacji ogniw pośredniczących między działami surowcowymi a konsumentem. Niemniej zintegrowane kontraktowo struktury organizacyjne tworzą instytucjonalną ochronę dla rent absolutnych i różniczkowych. Renty zrealizowane dzięki tej instytucjonalnej ochronie określono mianem rent instytucjonalnych.

²⁷ Podstawowa różnica polega jednak na fakcie, że K.Rodbertus i K.Marks brali pod uwagę rzeczywistą produktywność mającą źródło w pracy i wyrażoną przez relację kapitału do liczby zatrudnionych, a w proponowanej koncepcji uwzględnia się potencjalną produktywność wycenianą przez efektywny rynek przy założeniu racjonalnych oczekiwań.

Waloryzacja rent gruntowych i jej znaczenie dla polityki rolnej w UE²⁸

Aby określić możliwości zastosowania koncepcji renty instytucjonalnej w rolnictwie UE, należy opracować metodologię jej empirycznej weryfikacji oraz narzędzia waloryzacji rent gruntowych. Empiryczna weryfikacja mechanizmu tworzenia renty gruntowej wydaje się relatywnie prosta, ponieważ wystarczy przeprowadzić analizę współczynników wydajności i chłonności w rolnictwie oraz jego otoczeniu. Tezy o przepływnie renty z sektora rolnego do innych działań również są możliwe do zweryfikowania, wykorzystując np. tradycyjną metodę „nadwyżki produktywności”²⁹, opartą na tablicach przepływów międzygałęziowych, lub analizując współczynniki efektywności integracji (np. indeks Adelmiana) w przemyśle rolno-spożywczym.

Jeśli chodzi jednak o waloryzację rent gruntowych należy ponownie przyjąć założenie o efektywności rynku ziemi rolniczej. Jest to bowiem relatywnie najbardziej obiektywny i dostępny mechanizm pomiaru wartości rynkowej tego zasobu. Z założenia analizie podlegają ziemie rolnicze wykorzystywane do produkcji surowców rolnych lub świadczące usługi środowiskowe. Nawiązując do poprzednich części pracy można uznać, że nadwyżka przychodów z gospodarstwa rolnego (łącznie z subwencjami) ponad sumę nakładów materiałowo-pieniężnych, opłaty pracy własnej rodziny rolniczej oraz kosztu alternatywnego majątku obrotowego stanowi zrealizowaną rentę ekonomiczną, na którą składają się renta absolutna oraz instytucjonalna. Należy jednak pamiętać, że proces tworzenia renty nie musi pokrywać się z jej realizacją i w rachunku wyników gospodarstwa może być wykazana tylko część renty gruntowej, podczas gdy druga część przepływa do otoczenia rolnictwa.

Rzeczywista wartość rent gruntowych zmienia się w zależności od:

- okresu analizy,
- momentu szacowania wartości - wartość zaktualizowana lub przyszła,
- struktury kierowania gospodarstwem – z założenia renta instytucjonalna występuje w strukturach zintegrowanych.

Wartości poznawcze ma przede wszystkim zaktualizowana (a więc zdyskontowana) wartość nieskończonego strumienia rent gruntowych. Bierzymy pod uwagę nieskończony strumień płatności, ponieważ ziemia jest jedynym odnawialnym i niezniszczalnym w bardzo długim okresie czynnikiem produkcji. Zdyskontowana wartość rent gruntowych jest równa obecnej cenie ziemi. Mniej przydatne wydaje się natomiast kapitalizowanie strumienia rent do określonego momentu w przyszłości, z uwagi na to, że trudno określić ten moment dla odnawialnego zasobu, którym jest ziemia. Tak więc wartość obecną rent gruntowych z danego zasobu ziemi można obliczyć w dwóch wariantach³⁰:

- w niezintegrowanych strukturach kierowania, przy założeniu, że realizowana jest w nich tylko renta absolutna, a ewentualne pozostałe dochody rezydualne są

²⁸ Wykorzystano fragmenty artykułu – B.Czyżewski: Renta instytucjonalna jako wyznacznik przewag komparatywnych gospodarstw rolnych, „Roczniki Naukowe SERiA”, tom X, zes.3, Warszawa-Poznań-Lublin 2008.

²⁹ S.Gburczyk: Podział korzyści ze wzrostu efektywności, „Zagadnienia ekonomiki rolnej”, 4/5, 1990, s.19 i nast.

³⁰ Por. A.Woś:, Waloryzacja zasobów i czynników wytwórczych rolnictwa. Nowe kryteria wyboru, IERiGŻ, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006, 12-18.

przechwytywane przez otoczenie rolnictwa z uwagi na brak zabezpieczeń instytucjonalnych,

- w zintegrowanych strukturach kierowania, przy założeniu, że realizowana jest w nich renta absolutna oraz renta instytucjonalna zabezpieczona instytucjonalnie.

W obu przypadkach proponuje się wykorzystać znany z zastosowań na rynku kapitałowym model Gordona³¹ – por. z formułą 1a i 1b. W modelu tym dyskontuje się rentę wieczystą, przy założeniu, że roczne wypłaty rosną zgodnie ze stałą stopą. W interpretacji dla potrzeb współczesnej teorii rent gruntowych przyjmuje się, że stały wzrost dochodu rezydualnego wynika z występowania renty instytucjonalnej, reinwestowanej w majątek produkcyjny (s) oraz z długookresowego trendu wzrostowego zasobu czynnika pracy i kapitału w relacji do czynnika ziemi (t), któremu można przypisać stałą wartość. W przypadku struktury niezintegrowanej zaktualizowaną wartość rent gruntowych oblicza się według formuły (1a).

$$L_0 = \frac{R_0(1+t)}{r-t} \text{ zakładając, że } t < r \quad (1a)$$

$$L_i = \frac{R_0(1+s+t)}{r-(s+t)} = \frac{R_1}{r-(s+t)} = \frac{F_0 \cdot i + R_0}{r - \frac{F_0 \cdot i}{R_0}} \text{ zakładając, że } s+t < r \quad (1b)$$

$$R_0(1+s+t) = F_0 \cdot i + R_0 \quad (1c)$$

gdzie:

L_0 – zaktualizowana wartość rent gruntowych w niezintegrowanych strukturach kierowania i obecna cena ziemi.

R_0 – roczna wartość renty absolutnej, w praktyce czynszu dzierżawnego na danym obszarze.

t – *constans*, długookresowa stopa wzrostu renty absolutnej z tytułu występowania trendu wzrostowego zasobu czynnika pracy i kapitału w relacji do czynnika ziemi.

L_i – zaktualizowana wartość rent gruntowych w zintegrowanych strukturach kierowania.

F_0 – wartość specyficznych aktywów produkcyjnych w okresie bazowym.

r – roczna stopa zwrotu z alternatywnych aktywów.

s – stała stopa wzrostu dochodu rezydualnego z tytułu renty instytucjonalnej.

i – mnożnik instytucjonalny lub stopa zwrotu z tytułu integracji kontraktowej - określa reprodukcję rozszerzoną majątku produkcyjnego (aktywów specyficznych) w ramach kontraktowych przepływów z otoczenia.

Zaproponowane formuły mają duże wartości poznawcze zarówno w skali mikro-jak i makroekonomicznej. Na poziomie gospodarstwa rolnego przy danych cenach ziemi rolniczej pozwalają oszacować:

- minimalny, roczny dochód rezydualny (rentę absolutną), po uwzględnieniu wszystkich kosztów łącznie z opłatą pracy własnej uzyskiwany w warunkach

³¹ E.F.Bringham, L.C.Gapenski: Intermediate Financial Management, Dryden Press, Hinsdale, 1990, zał. 3A.

racjonalnego gospodarowania (R_0) w strukturze niezintegrowanej, tzn. zakładając, że $s=0$. Jeśli realizowany dochód rezydualny jest niższy od R_0 pozostałą część renty absolutnej przechwytyje otoczenie rolnictwa,

- minimalną wymaganą stopę dochodu całkowitego z gospodarstwa rolnego (r) w strukturze niezintegrowanej (tzn. zakładając, że $s=0$) w określonych uwarunkowaniach makroekonomicznych, tzn. uwzględniając zyski możliwe do realizacji w innych bezpiecznych inwestycjach,

- wielkość mnożnika i lub stopę s , jeśli realizowany dochód rezydualny jest wyższy od R_0

- wartość rent gruntowych w strukturach zintegrowanych - L_i . Tym samym możliwa jest kwantyfikacja wpływu czynników instytucjonalnych na wielkość rent gruntowych i oszacowanie stopy reprodukcji majątku produkcyjnego (i) w warunkach określonej polityki stóp procentowych prowadzonej przez bank centralny.

Powyższe formuły ponadto wskazują na odwrotnie proporcjonalną zależność między wysokością rent gruntowych a stopami procentowymi w gospodarce. Możliwa jest też odpowiedź na pytanie, czy prowadzona polityka makroekonomiczna i polityka rolna pozwala na realizację rent gruntowych w gospodarstwach indywidualnych, czy też przepływają one do otoczenia? Proponowane podejście opiera się na porównaniu realizowanych rent w gospodarstwach rolnych z tymi, które wynikałyby z cen na rynku ziemi rolniczej. W ten sposób identyfikuje się ewentualne przepływy rent do otoczenia rolnictwa oraz kierunki zmian w polityce makroekonomicznej, które mogłyby je zatrzymać. Ocenie podlega również wielkość koniecznych retransferów budżetowych do rolnictwa. Oczywiście, pewne ograniczenia rodzi tu deformacja rynku ziemi poprzez określone bariery ustawowe i wynikającą stąd jego niższą płynność. Niemniej wciąż jest to najlepszy z możliwych do wykorzystania mechanizmów wyceny rent gruntowych w Polsce.

Warto też zastanowić się jak wykorzystać waloryzację rent gruntowych w polityce rolnej? Otóż, renty gruntowe pełnią szereg funkcji bardzo istotnych dla rozwoju sektora rolnego.

Po pierwsze, jeżeli renta absolutna nie występuje w rachunku wyników gospodarstwa rolnego, jest to sygnał, że nie zachodzi proces reprodukcji prostej, a więc gospodarstwo bądź grupa gospodarstw przestaje pełnić swoje funkcje ekonomiczne, a majątek podlega degradacji. Jeśli nie występuje renta instytucjonalna, nie zachodzi proces reprodukcji rozszerzonej, więc gospodarstwo staje się nierozwojowe. Są to ważne wytyczne dla reorientacji stosowanych narzędzi polityki rolnej, makroekonomicznej i fiskalnej. Powyższe sytuacje nie znaczą przecież, że rent gruntowych nie ma tylko, że są one w określonej wielkości przechwytywane przez mechanizm rynkowy i korzystają z nich inne podmioty. Sytuacja taka może być skorygowana poprzez adekwatne retransfery budżetowe, bądź narzędzia fiskalne.

Po drugie, dodatnia różnica (L_1-L_0) ma istotne implikacje dla polityki rolnej. Wskazuje bowiem w jakim stopniu dokonał się proces restrukturyzacji sektora rolnego, tzn. ile wynosi trwały wzrost rent gruntowych, stopy reprodukcji rozszerzonej, konkurencyjności i dochodowości gospodarstw rolnych niewkalkulowany w cenę ziemi. Jest to wytyczna, o ile przepływy w ramach struktur instytucjonalnych uzupełniają transfery budżetowe. W praktyce wielkość ta wskazuje, o ile można obniżyć wsparcie

strukturalne z II filaru WPR adresowane do określonych gospodarstw i odciążyć podatników, zakładając, że rolę państwa przejęły w tym zakresie przepływy instytucjonalne. Ponadto nie wyceniony przez rynek wzrost dochodów ma istotne skutki dla całej polityki makroekonomicznej, ponieważ wywołuje określony wzrost popytu globalnego i uruchamia efekty mnożnikowe.

Po trzecie, zwraca się od dawna uwagę w literaturze tematu, że obciążenia na rzecz państwa w gospodarstwach indywidualnych nie powinny wykraczać poza rentę różniczkową. Jeśli jednak renta różniczkowa w klasycznej formie zanika, związanie jej z wymiarem podatku rolnego staje się szkodliwe. Zdaniem autora obciążenia fiskalne rolnika w Polsce powinien określać jakiś (niewielki) odsetek renty absolutnej wynikającej z cen na rynku ziemi i wysokości stop procentowych w gospodarce – por. z formułą 1a. Natomiast renta instytucjonalna, wypracowana niejako poprzez dobrą organizację struktury wytwórczej powinna być „nietykalnym” źródłem przewag komparatywnych oraz szczególnie chronionym czynnikiem restrukturyzacji i rozwoju rolnictwa w Polsce. Renta ta bowiem z jednej strony chroni przed ujemnymi wpływami globalizacji, z drugiej strony jest komplementarna względem interwencji państwa i WPR, przez co po prostu odciąża podatników w UE.

Podsumowanie

W powyższych rozważaniach ukazano genezę teorii renty gruntowej, ewolucję poglądów na czynnik ziemi i jego wynagrodzenie od czasów ekonomii klasycznej, a także podjęto próbę adaptacji różnych koncepcji renty gruntowej do współczesnych procesów zachodzących w rolnictwie w Polsce i w Unii Europejskiej. W rezultacie sformułowano ramy teoretyczne, które są hybrydą poglądów neoklasycznych oraz teorii wartości opartej na pracy. W duchu neoklasycznym, (a precyzyjnie w duchu nowej ekonomii klasycznej), jest z pewnością założenie o efektywności rynku i racjonalnych oczekiwaniach podmiotów. Wkład teorii wartości opartej na pracy zawiera się w poglądzie, że ziemia posiada użyteczność, a jej wartość wynika nie tyle z rzadkości, ile z potencjalnie wysokiej produktywności w zakresie generowania przepływów realnych. Należy jednak zaznaczyć, że do proponowanej koncepcji trzeba podchodzić ostrożnie, ponieważ jest to tylko próba dedukcyjnego zbliżenia teorii do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, która wymaga weryfikacji poprzez badania statystyczne.

Inną intrygującą konkluzją jest, że z przedstawionych teorii klasycznych, paradoksalnie zyskuje na aktualności podejście marksowskie. Historia niejako zatoczyła koło. Marksistowskie wyjaśnienie substancji renty gruntowej w oparciu o organiczny skład kapitału zostało obalone przez rzeczywistość lat powojennych drugiej połowy XX wieku. Okres ten przyniósł dynamiczny wzrost technicznego uzbrojenia pracy w rolnictwie i kapitałochłonności, spadek liczby zatrudnionych oraz intensyfikację produkcji do granic wytrzymałości ekosystemu. Rolnictwo industrialne borykające się z problemem nadprodukcji żywności i jej niskich cen przeczyło istnieniu źródeł renty gruntowej w teorii wartości opartej na pracy i użyteczności czynnika ziemi. W dobie rolnictwa industrialnego ukierunkowanego na produkcję taniej żywności, użyteczność krańcowa ziemi była niepokojąco niska, grożąc degradacją tego zasobu. Wielu ekonomistów uznało funkcje czynnika ziemi rolniczej za constans wieszcząc jego niemalże całkowitą substytucję kapitałem. Zmiany, które de facto wymusza konsument w krajach wysokorozwiniętych, w swej istocie polegają na odwróceniu trendu

użyteczności ziemi z malejącego na rosnący. W dobie globalizacji, rozwiniętego przemysłu i jego infrastruktury, środowisko naturalne oraz czynnik ziemi odzyskuje dawną użyteczność dla konsumentów, a nawet zyskuje nową, czego dowodem jest rosnąca dynamika cen ziemi rolniczej. Czynnik ziemi w krajach wysoko rozwiniętych staje się coraz bardziej komplementarny, względem kapitału. W tym kontekście rzeczywistość jest zapewne bliżej marksowskiej teorii renty gruntowej, która poszukiwała jej źródeł w samym rolnictwie, niż uproszczonej wizji neoklasycznej całkowicie uzależniającej wysokość renty od funkcji popytu na żywność i rzadkości czynnika ziemi.

Literatura

1. Backhaus J.G.: Henry George's Ingenious Tax: a Contemporary Restatement – Special Issue: Commemorating the 100th Anniversary of the Death of Henry George, "American Journal of Economics and Sociology", October 1997.
2. Begg D., Fischer S., Dornbusch R.: *Ekonomia*. T1, PWE, Warszawa 1993.
3. Blaug M.: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
4. Bringham E.F., Gapenski L.C.: *Intermediate Financial Management*, Dryden Press, Hinsdale, 1990.
5. Czyżewski B.: Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rolnictwa w Polsce w świetle teorii nowego instytucjonalizmu, *Materiały VIII Kongresu Ekonomistów Polskich*, 29-30 listopada 2007.
6. Czyżewski B.: Renta instytucjonalna jako wyznacznik przewag komparatywnych gospodarstw rolnych, „*Roczniki Naukowe Seria*”, tom X, zeszyt 3, Warszawa-Poznań-Lublin 2008.
7. Czyżewski B.: Współzależności integracji kontraktowej i cen rolnych w gospodarstwach indywidualnych w Polsce, "Roczniki Naukowe SERiA", Tom VIII, Zeszyt 5, Poznań 2006.
8. Fiszel H.: Renta gruntowa – kandydat do rehabilitacji, „*Życie gospodarcze*” 1957.
9. Foldvary F.E.: The Marginalists who Confronted Land, , "American Journal of Economics and Sociology", January 2008.
10. Gburczyk S.: Podział korzyści ze wzrostu efektywności, „*Zagadnienia ekonomiki rolnej*”, 4/5, 1990.
11. George H.: *Progress and Poverty*, New York, Schalkenbach Foundation, 1981 [1879].
12. Marks K.: *Kapitał*, t. III, cz. II, Warszawa 1959.
13. Mieszcankowski M.: *Teoria renty absolutnej*, Warszawa 1964.
14. Ricardo D.: *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.
15. Robinson J.: *The Economics of Imperfect Competition*, London 1948.
16. Rodbertus K.: *Pisma ekonomiczne*, Warszawa 1959.
17. Samuelson P.A.: *Economics*, New York 1958.
18. Smith A.: *Bogactwo narodów*, Warszawa 1954.
19. Szymański W., *Czy globalizacja musi być irracjonalna?*, Wyd. SGH, Warszawa., 2007.
20. Williamson O.E.: *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
21. Woś A., *Waloryzacja zasobów i czynników wytwórczych rolnictwa. Nowe kryteria wyboru*, IERiGŻ, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2006.

Summary

The economic globalisation process makes the economic factors rotate faster. As a result transaction costs of global system functioning increase and a coordination mechanism is needed - especially in agro-food sectors. There exists a crucial question whether a land factor is still capable to generate economic rents which would be the determinants of comparative advantages? On one hand, D. Ricardo's land rents are vanishing, H. George's rents are provoking financial crisis, monetarists assumptions are becoming insufficient, on the other, the land factor gains new environmental applications and there is still a hope that land rents have its origins in a real value.

This paper aims at presenting the evolution of the land rents theory starting from classical economics. One makes an attempt to find the most adequate conception of land rent creation at present day, searching for new sources of comparative advantages in the institutional factors. One argues that the institutional rent is the only durable economic rent in the European agricultural sector regarding chosen direction of CAP evolution.

Informacje o autorze

dr Bazyl Czyżewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wydział Ekonomii

Katedra Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej

Al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

e-mail: bazylicz@interia.pl

Polityka w dziedzinie edukacji i kształcenia zawodowego

Politics in the field of the education and professional educating

Międzynarodowe akty prawne ustanawiają prawo do nauki, jako jedno z podstawowych praw podmiotowych człowieka i obywatela. Korzystanie z tego prawa powinno być zapewnione, wolne od dyskryminacji i powinno umożliwiać wszystkim efektywny udział w wolnym społeczeństwie. Istotnymi aspektami realizacji prawa do nauki powinny być: równa dostępność, jednakowy poziom i jakość nauczania. Prawo do nauki powinno służyć pełnemu rozwojowi osobowości ludzkiej, w tym w jak najpełniejszym zakresie rozwojowi talentów i zdolności umysłowych i fizycznych, w szczególności dla przygotowania jednostki i dla jej samopreparowania się do pełnienia roli zawodowej, zawodu, funkcji. Dla osiągnięcia takiego celu konieczne jest takie ukształtowanie systemu edukacyjnego, jak również systemu rynku pracy, aby osiągnięcie zdolności do pełnienia roli zawodowej (zawodu, funkcji) mogło być realizowane w każdym okresie życia jednostki.

Rozwój dostępności do oświaty oraz przyczynianie się do osiągnięcia wysokiej jakości edukacji i kształcenia zawodowego a także rozkwitu kultur państw członkowskich stały się zadaniami Unii Europejskiej. Edukacja, i jej jakość, została uznana za kluczową kwestię dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego społeczeństw i państw, dla zapewnienia, aby gospodarka Unii Europejskiej stała się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką w świecie - gospodarką opartą na wiedzy, a społeczeństwo stało się społeczeństwem wiedzy. Za zasadnicze cele rozwoju systemów edukacyjnych państw członkowskich uznano osiągnięcie najwyższego poziomu edukacji tak, aby mogła ona stanowić wzór dla całego świata pod względem jakości i użyteczności społecznej, zapewnienie kompatybilności systemów edukacyjnych, umożliwiającej obywatelom swobodny wybór miejsc kształcenia, a następnie pracy. Celom tym mają służyć: standaryzacja i unifikacja nauczania o wysokiej jakości, porównywalność kompetencji zawodowych, możliwość rozwijania kompetencji zawodowych przez całe życie. Cele te mogą być realizowane dzięki unijnym strategiom, programom i środkom, w szczególności dzięki środkom Europejskiego Funduszu Społecznego.

Polski system edukacyjny gwarantuje realizowanie prawa do nauki według zasad określanych na podstawie przepisów prawa, co ma zapewniać jednakową dostępność, jednakowy poziom i jednakową jakość. Kształcenie może być realizowane w rozwiniętym systemie szkolnym, odpowiadającym standardom Unii Europejskiej oraz w jednostkach organizacyjnych, oferujących pozaszkolne formy kształcenia ustawicznego. Jakość w edukacji polskiej powinna być zapewniana poprzez przejrzystość, porównywalność i kompatybilność procedur nauczania, programów nauczania, kwalifikacji osób nauczających oraz uznawalność kompetencji w kontekście ponadkrajowego obszaru wiedzy. Prowadzi to do wniosku, iż badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości w dziedzinie edukacji powinno być realizowane w czterech obszarach działalności edukacyjnej: system zarządzania jednostką edukacyjną, programy nauczania, personel edukacyjny (nauczający), jakość uzyskiwanych w systemie kompetencji osobistych i zawodowych. System oceny jakości nauczania w Polsce został oparty na dwóch filarach. Pierwszym z nich jest standard jakości nauczania określony przepisami prawa, który ma zastosowanie przede wszystkim w systemie szkolnym. Drugim z nich jest standard jakości

nauczania określanej Polską Normą lub wzorcami środowiskowymi, a który ma zastosowanie przede wszystkim w systemie pozaszkolnym. W moim przekonaniu, wysoka jakość nauczania może zostać zapewniona przez komplementarne stosowanie obu filarów oceny jakości we wszystkich jednostkach systemu edukacji.

Prawo do nauki w standardach międzynarodowych

Edukacja, pojmowana jest jako wychowanie, głównie pod względem umysłowym; a także jako wykształcenie, nauka, realizowana jest poprzez oświatę, tj. proces upowszechniania wykształcenia i kultury w społeczeństwie, nauczania i wychowywania. Oświata w Rzeczypospolitej Polskiej stanowi wspólne dobro całego społeczeństwa; kieruje się zasadami zawartymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także wskazaniemi zawartymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Konwencji o Prawach Dziecka¹. Obejmuje działania nakierowane na przekazywaniu pewnego zasobu wiedzy, umiejętności, wiadomości w jakiejś dziedzinie, na rozwijaniu (zwykle cech charakteru, przymiotów osobistych itp.); doskonaleniu, wdrażaniu do czegoś, przyzwyczajaniu, przyuczaniu.

W art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych stwierdzono, że każdy człowiek ma prawo do nauki, której celem jest pełny rozwój osobowości ludzkiej i ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Prawo to zostało rozwinięte w art. 13 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych otwartym do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38 poz. 169), poprzez wskazanie, że nauka powinna umożliwiać wszystkim efektywny udział w wolnym społeczeństwie, rozwijając zrozumienie, tolerancję i przyjaźń między wszystkimi narodami i wszystkimi grupami rasowymi, etnicznymi lub religijnymi, jak również popierać działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz utrzymania pokoju. Dla realizacji tego prawa przyjęto m.in. zasadę powszechnej dostępności nauczania, a w zakresie nauczania podstawowego – także zasady obowiązkowości i bezpłatności nauczania. Prawo do nauki i zasady jego realizacji znalazły potwierdzenie w art. 28 przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. Konwencji o prawach dziecka (Dz. U. z 1991 r. nr 120 poz. 526, z późn. zm.). Prawo do rozwoju poprzez nauczanie oparte na zasadach równej i nieskrępowanej dostępności, oraz oparte na zasadzie jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty zostało rozwinięte w Konwencji w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r. (Dz. U. z 1964 r. nr 40 poz. 268), w której uznano, że obok dostępności do oświaty, istotnym elementem prawa do nauki jest także poziom i jakość nauczania, jak również warunki, w jakich ono się odbywa. Strony tej konwencji zobowiązały się także do zapewnienia we wszystkich państwowych zakładach nauczania jednakowego stopnia taki sam poziom nauczania i jednakowe warunki dotyczące jakości nauczania. Kwestia dostępności do oświaty, w tym w szczególności do poradnictwa i szkolnictwa zawodowego została uregulowana także w Europejskiej karcie społecznej,

¹ Preambuła ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. Dz. U. z 1996 r., nr 67 poz. 329, z późn. zm.

sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. nr 8 poz. 67). Prawo do nauki zostało także potwierdzone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01 - Dz. U. UE C303/1, 14.12.2007)², która w art. 14 gwarantuje każdemu prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego, zapewniając jednocześnie bezpłatność nauki obowiązkowej³. Karta przyznaje również wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi.

W międzynarodowych aktach prawnych prawo do nauki zostało uzupełnione zestawem praw pokrewnych, wśród których wymienić należy przede wszystkim prawo do dostępu do szkolenia zawodowego i ustawicznego, prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania, prawo do wolności opinii i wyrażania jej, oraz prawo do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, na sprawiedliwych i korzystnych warunkach.

Prawo do nauki realizowane powinno być według zasady powszechnej, równej i nieskrępowanej dostępności nauczania, co oznacza, że państwa – strony aktów międzynarodowych powinny zapewnić w swoich państwowych systemach prawnych warunki realizacji tej zasady np. poprzez odpowiednio gęstą sieć jednostek oferujących nauczanie, jak również poprzez zapewnianie dostępu ucznia do jednostki nauczającej lub dostępu osoby nauczającej do ucznia. Inną, niezwykle ważną zasadą realizacji prawa do nauki jest zasada jednakowego (równego) traktowania w dziedzinie oświaty, zapewniana poprzez zakaz dyskryminacji. Dyskryminowanie może być dokonywane poprzez wszelkie wyróżnianie, wykluczanie, ograniczanie czy uprzywilejowanie ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, wyznanie, przekonania polityczne lub jakiegokolwiek inne, narodowość lub pochodzenie społeczne, sytuację materialną lub urodzenie, jeżeli ma na celu albo skutkuje przekreśleniem lub naruszeniem zasady jednakowego traktowania w dziedzinie oświaty. Dyskryminowanie może następować w szczególności przez:

- zamknięcie dostępu jakiegokolwiek jednostce lub grupie osób do oświaty jakiegokolwiek stopnia lub typu,
- ograniczenie dla jakiegokolwiek osoby lub grupy osób oświaty do niższego jej stopnia,
- utworzenie lub utrzymywanie oddzielnych systemów oświatowych lub zakładów nauczania dla jakichkolwiek osób lub grup osób poza przypadkami przewidzianymi w międzynarodowych aktach prawnych,
- stawianie jakiegokolwiek osoby lub grupy osób w sytuacji nie dającej się pogodzić z godnością człowieka.

Elementem istotnym, z punktu widzenia równego traktowania w dostępie do edukacji może być kwestia odległości od szkoły czy placówki edukacyjnej, kwestia odpłatności i wysokości opłaty za naukę, ale także koszty związane z nauką, jak np. koszty utrzymania lub dojazdu, koszty podręczników i pomocy naukowych. Znaczenie

² Zgodnie z art. 6 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. UE c115/13, 09.05.2008), Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

³ Warunku dotyczące nauki obowiązkowej określa prawodawstwo krajowe.

może mieć również kwestia ukształtowania programu nauczania tak, aby wszyscy lub tylko niektórzy mogli przyswajać określoną wiedzę w określonym stopniu i zakresie, a jeśli niektórzy – to według jakiego kryterium kwalifikowani. Ważnym aspektem równego traktowania w dostępie do edukacji jest także realizowanie nauki w budynkach i pomieszczeniach, gdzie dostęp będzie zapewniony dla każdego, a nie tylko dla niektórych np. sprawnych fizycznie. Zatem kwestia dostosowania warunków technicznych do potrzeb uczestników procesów edukacyjnych stanowi kryterium oceny stosowania praktyk dyskryminacyjnych.

Do podstawowych zasad realizacji prawa do nauki należy także zasada obowiązkowości i bezpłatności nauczania w zakresie nauczania podstawowego, a także dostępności i rozwoju nauczania elementarnego, w szczególności dla osób, które nie otrzymały lub nie ukończyły pełnego wykształcenia podstawowego, jak również zasada dostępności, rozwoju i dążenia do bezpłatności nauczania średniego. Rozwój obejmować powinien także szkolnictwo wyższe, gdzie dostępność dla wszystkich powinna być zapewniona na zasadzie równości w zależności od zalet osobistych (zdolności) oraz poprzez ustanowienie systemu stypendialnego i stałe poprawianie warunków nauczania. Za ważne w zakresie realizacji prawa do nauki uznano także zapewnianie we wszystkich państwowych zakładach nauczania jednakowego poziomu i jakości nauczania oraz jednakowych warunków, w jakich ono się odbywa, jak również przyczynianie się do osiągnięcia wysokiej jakości edukacji i kształcenia zawodowego oraz dostępność do informacji oraz poradnictwa szkolnego i zawodowego czy do osiągnięć naukowych i ich zastosowań. Prawo do nauki ma być realizowane poprzez zapewnienie regularnego uczęszczania do szkół oraz zmniejszenia wskaźnika porzucania nauki (przestrzeganie obowiązku szkolnego). Istotną kwestią dla realizacji prawa do nauki jest zapewnianie bez dyskryminacji przygotowania do zawodu nauczycielskiego, a także wolność osób i instytucji do tworzenia i prowadzenia zakładów oświatowych, z zastrzeżeniem, że będą przestrzegane zasady prawa międzynarodowego w dziedzinie oświaty oraz, że nauka będzie odpowiadać minimalnym wymaganiom, które mogą być ustalone przez państwo.

Nauczanie powinno być realizowane w celu pełnego rozwoju osobowości ludzkiej, w tym w jak najpełniejszym zakresie rozwoju talentów i zdolności umysłowych i fizycznych, w szczególności dla przygotowania jednostki i dla jej samopreparowania się do pełnienia roli zawodowej, zawodu, funkcji. Dla osiągnięcia takiego celu konieczne jest także ukształtowanie systemu edukacyjnego, jak również systemu rynku pracy, aby osiągnięcie zdolności do pełnienia roli zawodowej (zawodu, funkcji) mogło być realizowane w każdym okresie życia jednostki. Istotnym celem nauczania pozostaje ugruntowanie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, krzewienie zrozumienia, tolerancji i przyjaźni między wszystkimi narodami, grupami rasowymi lub religijnymi a także popieranie działalności ONZ zmierzającej do utrzymania pokoju. W tym aspekcie pozostaje również kształtowanie akceptacji dla odmienności grup społecznych, a nawet jednostek, co w okresie życia zawodowego poparte jest zakazami dyskryminacji w stosunkach pracy i innych stosunkach, na podstawie których praca może być wykonywana. Celem nauczania ma pozostawać także rozwijanie poszanowania środowiska naturalnego.

Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie edukacji

Rozwój dostępności do oświaty oraz przyczynianie się do osiągnięcia wysokiej jakości edukacji i kształcenia zawodowego a także rozkwitu kultur państw członkowskich stały się zadaniami Unii Europejskiej (a wcześniej Wspólnot Europejskich), przyjmowanymi w traktatach wspólnotowych, a aktualnie wyrażonymi w Traktacie o Unii Europejskiej⁴ oraz w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵. Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi – na zasadach określonych w traktatach, m.in. w zakresie spójności społecznej i polityki społecznej, a także przestrzeni wolności. Unia może też podejmować inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych państw członkowskich. Traktaty przyznają Unii kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą m.in. edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport. Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia ma obowiązek brać pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego.

Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności. Przy czym, Unia ma obowiązek w pełni szanować odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Działania Unii zmierzają do:

- rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, zwłaszcza przez nauczanie i upowszechnianie języków państw członkowskich,
- sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli, między innymi poprzez zachęcanie do akademickiego uznawania dyplomów i okresów studiów,
- promowania współpracy między instytucjami edukacyjnymi,
- rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów edukacyjnych państw członkowskich,
- sprzyjania rozwojowi wymiany młodzieży i wymiany instruktorów społeczno-oświatowych, a także zachęcania młodzieży do uczestnictwa w demokratycznym życiu Europy,
- popierania rozwoju kształcenia na odległość,
- rozwoju europejskiego wymiaru sportu, przez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również przez ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności tych najmłodszych.

Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich. Przy czym, Unia ma obowiązek w pełni szanować odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego. Działanie Unii w tym obszarze zmierza do:

⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. U. UE C115/13, 09.05.2008

⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE, C115/47, 09.05.2008)

- ułatwienia przystosowania się do zmian w przemyśle, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie,
- poprawy kształcenia zawodowego wstępnego i ustawicznego w celu ułatwienia integracji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy,
- ułatwienia dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjania mobilności instruktorów i kształcących się, a zwłaszcza młodzieży,
- pobudzania współpracy w dziedzinie kształcenia między instytucjami edukacyjnymi lub kształcenia zawodowego a przedsiębiorstwami,
- rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów kształcenia państw członkowskich.

Pośród unijnych narzędzi służących realizacji działań w obszarze szeroko pojętej edukacji można wymienić: harmonizację przepisów krajowych państw członkowskich, środki podejmowane przez Parlament Europejski lub Radę Europejską, a także współpracę z innymi podmiotami, w tym w szczególności z Radą Europy. Szczególne miejsce wśród tych środków mają strategia gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa wiedzy⁶, Europejski Fundusz Społeczny⁷, a także działania zalecające zapewnianie wysokiej jakości nauczania.

Edukacja, i jej jakość, została uznana za kluczową kwestię dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego społeczeństw i państw. To podejście do edukacji znalazło swoje potwierdzenie w dokumentach Unii Europejskiej z lat 2000 – 2002, w szczególności w Strategii Lizbońskiej z 2000 roku⁸, jej nowelizacji z 2005 roku⁹. W dokumentach tych uznano, że celem strategicznym dla państw członkowskich i dla państw wstępujących do Unii jest dążenie do tego, aby gospodarka Unii Europejskiej stała się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką w świecie - gospodarką opartą na wiedzy, a społeczeństwo stało się społeczeństwem wiedzy. Uznano, iż edukacja jest jedną z najważniejszych dziedzin, która będzie miała decydujący wpływ na osiągnięcie tego celu strategicznego i określono cele rozwoju systemów edukacyjnych w krajach Unii Europejskiej oraz priorytety wspólnych działań prowadzonych na poziomie europejskim. Parlament Europejski wskazując edukację, jako fundament procesu lizbońskiego, zwrócił się do państw członkowskich w rezolucji 2004/22272(INI)¹⁰, o wdrożenie programu prac "Edukacja i szkolenia 2010", o zwiększenie mobilności studentów, stażystów, naukowców (i ich rodzin), a także o zapewnienie powszechnego i niedyskryminującego dostępu do edukacji i szkoleń.

Za zasadnicze cele rozwoju systemów edukacyjnych uznano osiągnięcie w Europie najwyższego poziomu edukacji tak, aby mogła ona stanowić wzór dla całego świata pod względem jakości i użyteczności społecznej, zapewnienie kompatybilności

⁶ Przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 roku, określana mianem Strategii Lizbońskiej.

⁷ Art. 162 i następne, skonsolidowanej wersji o Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. UE C115/129, 09.05.2008.

⁸ Strategia lizbońska, Droga do sukcesu zjednoczonej Europy, opr. zbiorowe, Departament Analiz Społecznych i Ekonomicznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, s.4.

⁹ Polska i Unia wobec wyzwań globalizacji, Biała księga 2006, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, red. J. Szomburg, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk 2006, s.23

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0384+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> z dnia 2008.10.20.

systemów edukacyjnych, umożliwiającej obywatelom swobodny wybór miejsc kształcenia, a następnie pracy. Przyjęto uznawanie w Unii Europejskiej kwalifikacji szkolnych i zawodowych, wiedzy i umiejętności zdobytych w poszczególnych krajach Unii, a także zagwarantowanie Europejczykom - niezależnie od wieku - możliwości uczenia się przez całe życie (kształcenie ustawiczne).¹¹ Uznano, że realizacja tych celów jest możliwa dzięki poprawie jakości i efektywności systemów edukacji w Unii Europejskiej, dzięki ułatwieniu powszechnego dostępu do systemów edukacji oraz dzięki otwarciu systemów edukacji na środowisko i świat a także zwiększeniu wydatków na badania i rozwój. Wyrazem takich dążeń było przyjęcie decyzji Rady z dnia 16 lipca 1985 r. w sprawie porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego między Państwami Członkowskimi Wspólnoty Europejskiej (Dz. U. UE L199/56—59, 31.07.1985). W decyzji tej przyjęto, że zasadniczym celem zapewnienia porównywalności kwalifikacji zawodowych jest umożliwienie pracownikom lepszemu wykorzystania ich kwalifikacji, w szczególności do celów dostępu do odpowiedniego zatrudnienia w innym państwie członkowskim. To, z kolei, wymaga elementów opisów zawodów, uzgodnionych wzajemnie przez państwa członkowskie w imieniu pracowników, przyspieszonego wspólnego działania państw członkowskich i Komisji dla uchwalenia porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego we Wspólnocie oraz ulepszenia informacji na ten temat. Podstawy dla porównywalności kwalifikacji zawodowych wskazano w decyzji nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass) (Dz. U. UE L390/6—20, 31.12.2004), ustalającej, że dokumentowanie i prezentowanie kwalifikacji i kompetencji zawodowych przez obywateli Unii Europejskiej będzie realizowane poprzez port folio 5 dokumentów: Europass CV, Europass Mobilność, Europass Suplement do dyplomu, Europass Suplement do dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe oraz Europass Paszport językowy. Zapewnianie porównywalności kwalifikacji zawodowych było także przedmiotem zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Dz. U. UE C 111/1—7, 06.05.2008). Istotnym jest także, iż zgodnie z konkluzjami Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zgromadzonych w Radzie na temat roli rozwoju umiejętności i kompetencji w realizacji celów Strategii Lizbońskiej¹², umiejętności i kompetencje obejmują, w ramach Unii Europejskiej, cały zakres rezultatów wszelkich form kształcenia, także rezultaty wykształcenia formalnego, pozaformalnego i nieformalnego. Umiejętności i kompetencje przyczyniają się do samorealizacji, aktywnego obywatelstwa i spójności społecznej, oraz stanowią podstawę wzrostu gospodarczego. Mają też pozytywny wpływ na zdolność adaptacji, innowacyjność oraz rozwój przedsiębiorczości. Rozwojowi umiejętności i kompetencji, poświęcono także decyzję nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiającą program działań

¹¹ Edukacja w Europie: różne systemy kształcenia i szkolenia - wspólne cele do roku 2010, Komisja Europejska Dyrektoriat Generalny ds. Edukacji i Kultury, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji ISBN 83-87716-22-7, Warszawa 2003, tłumaczenie Kolanowska E., z oryginału angielskiego: Education and training in Europe: diverse systems, shared goals for 2010, Luksemburg: Biuro Urzędowych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2002., ISBN 92-894-3682-4.

¹² Dz. U. UE C 292, 24/11/2005 P. 0003 - 0004

w zakresie uczenia się przez całe życie (Dz. U. UE L327/45—68, 24.11.2006). W decyzji tej ustanowiono „program Uczenie się przez całe życie” (kształcenie ustawiczne), którego głównym celem jest przyczynianie się, poprzez uczenie się przez całe życie, do rozwoju Wspólnoty jako społeczeństwa opartego na wiedzy, charakteryzującego się trwałym rozwojem gospodarczym, licznymi i lepszymi miejscami pracy oraz większą spójnością społeczną przy jednoczesnym zapewnieniu należytej ochrony środowiska naturalnego dla przyszłych pokoleń. W szczególności program ten ma na celu sprzyjanie wymianie, współpracy i mobilności pomiędzy systemami edukacji i szkoleń w obrębie Wspólnoty, tak by stały się światowym wzorcem jakości. Wśród szczegółowych celów programu wymieniono:

- przyczynianie się do rozwoju uczenia się przez całe życie na wysokim poziomie, a także propagowanie osiągania jak najlepszych wyników, innowacji oraz europejskiego wymiaru systemów nauczania i praktyki w tej dziedzinie,
- wspieranie realizacji europejskiego obszaru uczenia się przez całe życie,
- wspieranie poprawy jakości, atrakcyjności i dostępności ofert w zakresie uczenia się przez całe życie w państwach członkowskich,
- wzmocnienie wkładu uczenia się przez całe życie w spójność społeczną, aktywne obywatelstwo, dialog międzykulturowy, równość kobiet i mężczyzn oraz samorealizację,
- pomoc we wspieraniu kreatywności, konkurencyjności, szans na zatrudnienie oraz rozwoju ducha przedsiębiorczości,
- przyczynianie się do zwiększonego uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie osób w każdym wieku, w tym osób o szczególnych potrzebach edukacyjnych oraz grup defaworyzowanych, niezależnie od ich środowiska społeczno-gospodarczego,
- propagowanie nauki języków obcych i różnorodności językowej,
- wspieranie tworzenia innowacyjnych i opartych na TIK treści, usług, metodologii uczenia oraz praktyk w zakresie uczenia się przez całe życie,
- wzmocnianie roli uczenia się przez całe życie w tworzeniu poczucia obywatelstwa europejskiego opartego na zrozumieniu i poszanowaniu praw człowieka oraz zasad demokracji, a także zachęcaniu do tolerancji i szacunku dla innych narodów i kultur,
- wspieranie współpracy w zapewnianiu wysokiej jakości we wszystkich dziedzinach edukacji i szkoleń w Europie,
- zachęcanie do jak najlepszego wykorzystywania wyników, innowacyjnych produktów i procesów oraz do wymiany dobrych praktyk w dziedzinach objętych programem "Uczenie się przez całe życie" w celu poprawy jakości edukacji i szkoleń.

Przyjęto, że cele „programu Uczenie się przez całe życie” będą realizowane w ramach sektorowych programów operacyjnych oraz programów międzysektorowych, w szczególności: Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundvig, a także Jean Monnet.

Dla stworzenia wspólnych ram odniesienia, służących rozwojowi kształcenia ustawicznego, a przez to dla przekładania kwalifikacji i ich poziomów w różnych systemach kwalifikacji i ich poziomach, zarówno w kształceniu ogólnym i wyższym, jak i w kształceniu i szkoleniu zawodowym, przyjęto zalecenie Parlamentu Europejskiego

i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Dz. U. UE C111/1—7, 06.05.2008). W dokumencie tym zalecono państwom członkowskim stosowanie europejskich ram kwalifikacji, jako narzędzia odniesienia w celu porównywania poziomów kwalifikacji w różnych systemach kwalifikacji. Ponadto zalecono wspieranie zarówno uczenia się przez całe życie, jak i równych szans w społeczeństwie opartym na wiedzy, a także dalszą integrację europejskiego rynku pracy, w poszanowaniu dla bogactwa różnorodności krajowych systemów edukacji. Przyjęto rok 2010, jako rok docelowy dla działań zapewniających porównywalność kwalifikacji, a rok 2012, jako docelowy dla wdrożenia systemu dokumentowania kwalifikacji lub kompetencji zawodowych według jednolitych standardów.

Kształcenie ustawiczne oraz wczesna edukacja, w szczególności z zakresu technologii teleinformatycznych (ICT), stały się także istotnym obszarem działań, do których wezwano państwa członkowskie w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego: badania naukowe i innowacje jako inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia: wspólna koncepcja (2006/2005(INI))¹³.

Kształcenie ustawiczne, w szczególności jako forma inwestowania w zasoby ludzkie przedsiębiorstw, stało się także przedmiotem rozporządzenia (WE) nr 1552/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie statystyk dotyczących kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwach (Dz. U. UEL255/1-5, 30.09.2005). W rozporządzeniu tym przyjęto podstawy dla tworzenia statystyk analizujących kształcenie ustawiczne w przedsiębiorstwach, w szczególności w następujących dziedzinach:

- polityka i strategię kształcenia w przedsiębiorstwach mające na celu rozwój umiejętności ich siły roboczej,
- zarządzanie, organizacja i formy ustawicznego kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwach,
- rola partnerów społecznych w zapewnianiu ustawicznego kształcenia zawodowego we wszystkich jego aspektach w miejscu pracy,
- dostęp do ustawicznego kształcenia zawodowego, jego zasięg i treść, zwłaszcza w aspekcie działalności gospodarczej i rozmiaru przedsiębiorstwa,
- szczególne środki z zakresu ustawicznego kształcenia zawodowego stosowane przez przedsiębiorstwa w celu podniesienia kwalifikacji siły roboczej w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych,
- szansa dostępu do ustawicznego kształcenia zawodowego i zdobywania nowych umiejętności dla pracowników małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz szczególne potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw związane z zapewnianiem kształcenia,
- wpływ podejmowanych środków publicznych w zakresie ustawicznego kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwach,

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0301+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> z dnia 2008.10.20

- równość szans w dostępie do ustawicznego kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwach dla wszystkich pracowników, z uwzględnieniem równości płci oraz poszczególnych grup wiekowych,
- szczególne środki w zakresie ustawicznego kształcenia zawodowego dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy,
- środki w zakresie ustawicznego kształcenia zawodowego odnoszące się do różnych rodzajów umowy o pracę,
- wydatki na ustawiczne kształcenie zawodowe: poziomy i źródła finansowania, zachęty do ustawicznego kształcenia zawodowego,
- procedury przedsiębiorstw w zakresie oceny i monitorowania ustawicznego kształcenia zawodowego.

Obok polityki inwestowania w zasoby ludzkie przedsiębiorstw czy kapitał ludzki państw członkowskich, przyjęto także politykę inwestowania w systemy edukacyjne. Polityka ta obejmuje przede wszystkim inwestowanie w kształcenie i utrzymanie kadry edukacyjnej, przy czym ten aspekt nakierowany jest głównie na osoby nauczające, ale także na kierowników i personel administracyjny placówek edukacyjnych oraz na personel zajmujący się dostosowaniem do indywidualnych potrzeb poradnictwem¹⁴. Inwestycje w osoby nauczające tj. w nauczycieli na początkowych i dalszych etapach kariery zawodowej oraz w osoby prowadzące szkolenia, zatrudnione w placówkach kształcenia początkowego i kształcenia dorosłych realizowane mogą być poprzez szkolenia w stosowaniu otwartych i elastycznych metod nauczania oraz kształcenia drogą elektroniczną, w wykorzystywaniu możliwości nowoczesnych technologii informacyjno – komunikacyjnych, ale także poprzez modernizację programów nauczania dla kształcenia i doskonalenia zawodowego oraz o dostępność multimedialnych programów edukacyjnych. Celem inwestycji w kierowników i personel administracyjny placówek edukacyjnych, ich organów założycielskich i organów nadzoru, jest wzmocnienie decentralizacji zadań związanych z zarządzaniem i programami nauczania. Inwestycje te mogą być realizowane poprzez szkolenie w zakresie zarządzania zasobami i efektywnego ich wykorzystywania, ale także poprzez ustanowienie systemu zapewniania jakości w edukacji, jak również poprzez przyjęcie przejrzystych standardów kwalifikacji, obejmujących kwalifikacje ogólne i zawodowe.

Podstawowym narzędziem służącym do finansowania procesów inwestycyjnych w obszarze edukacji stał się Europejski Fundusz Społeczny, stworzony w 1957 roku. Szczegółowe zasady gospodarki Europejskim Funduszem Społecznym (EFS) określa rozporządzenie (we) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. U. UE L.210/12, 31.07.2006). Uznano tam m.in., że EFS wspiera priorytety Wspólnoty w zakresie potrzeby wzmocnienia spójności społecznej, zwiększenia wydajności i konkurencyjności oraz promowania wzrostu gospodarczego i trwałego rozwoju. W ten sposób EFS uwzględnia odpowiednie priorytety i cele Wspólnoty w dziedzinach edukacji i szkolenia, zwiększania udziału osób nieaktywnych zawodowo w rynku pracy, zwalczania wykluczenia społecznego,

¹⁴ Skuteczne inwestowanie w edukację; imperatyw dla Europy, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2003, tłum. i publik. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2003

zwłaszcza grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takich jak osoby niepełnosprawne, wspierania równości kobiet i mężczyzn oraz niedyskryminacji. W szczególności EFS może wspierać przedsięwzięcia służące kształceniu przez całe życie, inwestycjom w zasoby ludzkie przedsiębiorstw, lepszemu dostępowi do szkoleń, e-kształceniu, a także rozwijaniu umiejętności. Środki EFS mogą być także wykorzystywane do wzmocnienia kapitału ludzkiego, w szczególności poprzez wspieranie:

- opracowywania i wprowadzania reform systemów edukacji i szkoleń w celu rozwijania zdolności do zatrudnienia, lepszego dopasowania kształcenia ogólnego i zawodowego oraz szkoleń do potrzeb rynku pracy oraz stałego podnoszenia kwalifikacji personelu szkoleniowego w celu rozwijania innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy,

- realizacji reform systemów edukacji i szkoleń, zwłaszcza w celu zwiększania zdolności ludzi do reagowania na potrzeby społeczeństwa opartego na wiedzy i potrzebie kształcenia przez całe życie,

- większego uczestnictwa w edukacji i szkoleniu przez całe życie, w tym poprzez działania mające na celu osiągnięcie zmniejszenia liczby osób wypadających z systemu edukacji i zmniejszenia różnic w programach kształcenia dla obojga płci, oraz zwiększenie dostępu do edukacji i szkoleń na poziomie ogólnym, zawodowym i wyższym i poprawę ich jakości,

- rozwoju potencjału ludzkiego w dziedzinie badań i innowacji, przede wszystkim poprzez studia podyplomowe i szkolenia pracowników naukowych,

- tworzenia sieci obejmujących instytucje szkolnictwa wyższego, centra badawczo-technologiczne oraz przedsiębiorstwa.

Państwa członkowskie mają obowiązek zapewniać spójność działań wspieranych z EFS z działaniami podejmowanymi w celu realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia. W szczególności mają one zapewniać wspieranie realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia poprzez strategię określoną w narodowych strategicznych ramach odniesienia i przez działania określone w programach operacyjnych, w ramach krajowych programów reform i krajowych planów działania na rzecz integracji społecznej.

Jakość nauczania jest przedmiotem zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2001 r. w sprawie współpracy europejskiej przy ocenie jakości edukacji szkolnej (2001/166/WE) Dz. U. UE.L.01.60.51, 01.03.2001. W dokumencie tym organy Unii zaleciły państwom członkowskim, aby w zakresie swoich warunków ekonomicznych, społecznych i kulturowych, należycie uwzględniając europejski wymiar, wspierały poprawę jakości oceny edukacji szkolnej. Działania takie powinny obejmować przede wszystkim ustanawianie przejrzystych systemów oceny jakości oraz systemów samooceny, jak również wspieranie szkoleń w zakresie zarządzania i korzystania z instrumentów samooceny oraz rozwijanie współpracy między wszystkimi władzami zaangażowanymi w ocenę jakości edukacji szkolnej i wspieranie ich europejskich powiązań. Zalecono także, aby Komisja Europejska ułatwiała te działania poprzez programy wspólnotowe, wykorzystywanie środków tych programów oraz tworzenie baz danych.

Parlament Europejski i Rada przejęły także zalecenie z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości

w szkolnictwie wyższym (2006/143/WE) (Dz. U. UE.L.06.64.60, 04.03.2006), w którym zachęcały wszystkie instytucje szkolnictwa wyższego działające na terytorium państw członkowskich, do wprowadzenia lub opracowania rygorystycznych wewnętrznych systemów zapewniania jakości, zgodnie z normami i wytycznymi dla zapewnienia jakości w europejskim obszarze szkolnictwa wyższego, przyjętymi w Bergen w kontekście procesu bolońskiego. W zaleceniu zachęcono także do niezależności w ocenach jakości nauczania oraz do rozwijania współpracy, w szczególności w celu budowania zaufania i uznawania ocen zapewniania jakości, a przez to przyczyniania się do uznawania kwalifikacji w celu podejmowania studiów lub pracy w innym kraju.

Rozwój systemów kształcenia, w szczególności kształcenia zawodowego wstępnego i ustawicznego, jak również szkolenie młodzieży i dorosłych, w tym szczególnie szkolenie w zakresie zarządzania jest celem działania Europejskiej Fundacji Kształcenia, ustanowionej rozporządzeniem Rady (EWG) NR 1360/90 z dnia 7 maja 1990 r. ustanawiające Europejską Fundację Kształcenia (Dz.U.U.E.L.90.131.1, 23.05.1990), a także zadaniem Europejskiego Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego, ustanowionego rozporządzeniem Rady (EWG) NR 337/75 z dnia 10 lutego 1975 r. ustanawiające Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego (Dz. U. UE.L.75.39.1, 13.02.1975)

Polski system edukacji

Ustawodawstwo polskie, konstruujące system edukacji w Polsce (ustawodawstwo edukacyjne), obejmuje postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483), ustaw i przepisów wykonawczych do ustaw. Do podstawowych ustaw w tym zakresie należą:

1. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r., nr 256 poz. 2572, z późn. zm.),
2. ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164 poz. 1365, z późn. zm.),
3. ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65 poz. 595),
4. ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2006 r. nr 97 poz. 674, z późn. zm.).

Ustawodawstwo to gwarantuje prawo do nauki, realizowane według zasad przyjętych w prawodawstwie międzynarodowych, choć z pewnymi odmiennosciami. Odmienności te dotyczą przede wszystkim zasady obowiązkowości nauki, gdzie obowiązek nauki został rozciągnięty na okres do 18 roku życia i jest realizowany poprzez obowiązek szkolny w zakresie nauki w szkole podstawowej i w gimnazjum publicznych lub w takich szkołach niepublicznych, ale o uprawnieniach szkół publicznych, natomiast po ukończeniu gimnazjum realizowany poprzez obowiązek nauki w publicznej lub niepublicznej szkole ponadgimnazjalnej, ale także w formach pozaszkolnych realizowanych w placówkach publicznych i niepublicznych, w ramach działalności oświatowej prowadzonej przez osoby prawne lub fizyczne podejmowanej na zasadach określonych w przepisach o działalności gospodarczej jak również poprzez przygotowanie zawodowe u pracodawcy.

Zasada bezpłatności nauczania obejmuje w Polsce nauczanie publiczne, niezależnie od poziomu. Oznacza to tyle, że tak nauczanie na poziomie szkoły podstawowej i gimnazjum, jak i nauczanie w publicznych szkołach ponadgimnazjalnych i wyższych. Dotyczy to także publicznych studiów doktoranckich. Jednakże, zgodnie z art. 70 ust. 2 Konstytucji RP, ustawa może dopuścić świadczenie niektórych usług edukacyjnych przez publiczne szkoły wyższe za odpłatnością. Ustawodawstwo polskie rozwija zasadę wolności nauczania wskazując, że prawo do zakładania i prowadzenia różnych form nauczania mają samorząd terytorialny, administracja rządowa, osoby prawne oraz osoby fizyczne. Wśród form nauczania ustawodawca wskazuje szkoły podstawowe, gimnazjalne, ponadgimnazjalne i wyższe oraz zakłady wychowawcze, a także pozaszkolne formy nauczania.

Wśród innych, istotnych zasad, według których realizowane jest prawo do nauki należy wymienić przede wszystkim zasadę standardu prawnego w zakresie warunków zakładania i działalności szkół niepublicznych, wspartą obowiązkiem współdziałania władz publicznych w ich finansowaniu oraz nadzorem pedagogicznym nad szkołami i zakładami wychowawczymi. Inną podstawową zasadą realizacji prawa do nauki jest zasada dokumentowania działalności edukacyjnej, przejawiająca się w obowiązku wydawania uczestnikom procesów edukacyjnych odpowiednich dyplomów, świadectw i zaświadczeń, spełniających wymogi formalne, określone przepisami prawa, przy czym dokumenty wystawiane przez szkoły publiczne, szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej, uprawnione placówki kształcenia ustawicznego i placówki kształcenia praktycznego, zakłady kształcenia nauczycieli i okręgowe komisje egzaminacyjne są dokumentami urzędowymi.

W dziedzinie edukacji, istotnym aspektem akcesji Polski do Unii Europejskiej było (i pozostaje) wdrożenie w Polsce idei społeczeństwa opartego na wiedzy, realizowanej poprzez koncepcję uczenia się przez całe życie, zapoczątkowane ustaleniami dokonanyymi w trakcie negocjacji akcesyjnych. W ramach tych ustaleń przyjęto, iż polscy nauczyciele uzupełnią wykształcenie do poziomu uniwersyteckiego do 2006 r., będą realizować koncepcję kształcenia ustawicznego oraz będą uczyć się języków obcych. Realizacja tych przedsięwzięć pozwala na podwyższenie kwalifikacji nauczycieli i na zapewnienie takiego poziomu wykształcenia, który umożliwi swobodnie podejmować pracę w szkołach na terenie Unii Europejskiej, gdyż w wyniku wzajemnych regulacji w zakresie uznawania dyplomów i kwalifikacji zawodowych oraz bogatej oferty szkoleń, polscy nauczyciele mogą być zatrudniani w krajach Unii. Swoboda przemieszczania się oznacza także prawo wyboru szkoły i szkoły wyższej. Koncepcja konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym została przyjęta przez rząd polski w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004 – 2006, w Narodowej Strategii Spójności – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, a także w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).

W dokumentach tych przyjęto, że celem w dziedzinie edukacji jest zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, poprzez zwiększanie dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym i średnim. Cel ten był i jest realizowany w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (2004-2006) oraz w ramach

Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (2007-2013). Programy te służą rozwojowi edukacji i kształcenia ustawicznego, stanowiących podstawę kompleksowego rozwoju zasobów ludzkich poprawy jakości kapitału ludzkiego, a ich głównymi elementami jest zwiększenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych przez młodzież i dorosłych oraz podwyższanie efektywności i jakości działania systemu edukacji i kształcenia ustawicznego.

Głównym celem programów operacyjnych jest budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich (poprawy jakości kapitału ludzkiego) w drodze kształcenia, szkolenia i pracy. W ramach programu realizowane są przede wszystkim priorytety dotyczące aktywnej polityki rynku pracy, integracji zawodowej i społecznej, oraz rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy. W szczególności poprzez przygotowanie społeczeństwa do funkcjonowania w systemie globalnej gospodarki rynkowej poprzez podniesienie poziomu jego wykształcenia wiążące się ze zwiększeniem uczestnictwa pracowników w edukacji ustawicznej, wyrównywaniem szans edukacji różnych grup społecznych oraz dostosowaniem oferty edukacyjnej szkół i podniesieniem jakości ustawicznego kształcenia zawodowego jak również optymalizacją rozwiązań systemowych w tym obszarze i rozwojem dialogu społecznego. Realizacja następuje poprzez dostosowanie oferty edukacyjnej szkół, uczelni i placówek kształcenia zawodowego do potrzeb rynku pracy w celu lepszego dostępu do rynku pracy, edukacji na rzecz społeczeństwa informacyjnego, rozwoju poradnictwa i doradztwa zawodowego, podniesieniu jakości kształcenia i rozwoju systemu kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli i nauczycieli akademickich. Służyć temu ma m.in. wzmocnienie systemu edukacji ustawicznej osób dorosłych poprzez system akredytacji instytucji prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, przyjęty w ustawie o systemie oświaty oraz w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2008r., nr 69, poz. 415, z późn. zm.), a także rozwój kształcenia na odległość.

Przemiany systemu edukacji w Polsce, zakreślone w rządowych dokumentach strategicznych stanowią rozwinięcie reform podjętych w szczególności z początkiem roku szkolnego 1999/2000. Za podstawowe przesłanki reformy systemu edukacyjnego uznano wówczas brak zdolności adaptacyjnej ówczesnego systemu edukacji do tempa i zakresu przemian cywilizacyjnych i społecznych, kryzys roli wychowawczej szkoły wynikający z dominacji przekazywania informacji nad kreowaniem umiejętności i kształtowaniem osobowości, brak równości szans w dostępie do edukacji na każdym jej poziomie i niski wskaźnik procentowy młodzieży uzyskującej średnie i wyższe wykształcenie, a także konieczność dostosowania systemu edukacji do zapisów konstytucji oraz do reformy ustrojowej państwa, oraz konieczność dostosowania kształcenia zawodowego do zmieniających się potrzeb gospodarki rynkowej. Czynnikiem sprzyjającym przeprowadzeniu reformy począwszy od roku szkolnego 1999/2000 były negocjacje warunków integracji Polski z Unią Europejską, konieczność zmian wynikających z reformy ustrojowej państwa, a także niż demograficzny, populacji 6-7-latów, osiągający swe maksimum w latach 2001-2002. Za podstawowe cele reformy uznano zwiększenie i wyrównanie szans dostępu do edukacji na wszystkich jej poziomach, upowszechnienie kształcenia na poziomie średnim oraz wzrost liczby podejmujących studia wyższe. Ponadto wskazano na konieczność dokonania zmian

w proporcjach pomiędzy przekazem wiadomości, kształtowaniem umiejętności, a troską o rozwój osobowości. Reforma miała prowadzić do zwiększenia autonomii szkoły, podwyższenia jakości pracy nauczyciela oraz do poprawy sytuacji finansowej edukacji poprzez wzrost nakładów budżetowych oraz umożliwienie szkołom pozyskiwanie dochodów własnych. Zmianami objęto strukturę systemu edukacji od przedszkola do studiów doktoranckich, ustrój szkolny, a także sposoby administrowania i nadzorowania w edukacji, poprzez ich dostosowanie do nowego ustroju państwa. W ramach reformy systemu edukacji przyjęto istnienie standardów w zakresie podstaw programowych, w organizacji i metodach kształcenia, a także przyjęto niezależny od szkoły system i zasady oceniania i egzaminowania. Zmiany te służyć miały umożliwieniu przygotowywania się obywatela do funkcjonowania na rynku pracy, w warunkach gospodarki konkurencyjnej, w której zachodzą zmiany restrukturyzacyjne, wymagające nowych kwalifikacji zawodowych, a szerzej – nowych kompetencji zawodowych, umożliwiające podejmowanie nowych ról zawodowych (zawodów, funkcji). Określono na nowo status ekonomiczny, źródła i sposoby finansowania szkoły, określono wymogi kwalifikacyjne dla nauczycieli i powiązano je ze ścieżkami awansów oraz z systemem wynagradzania. Reformie poddano także szkolenie wyższe, przyjmując, w ramach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, m.in. trójstopniowość wykształcenia wyższego (poziom licencjacki/inżynierski, poziom magisterski i poziom doktorski) oraz kategoryzację szkół wyższych.

Kształt systemu edukacyjnego w Polsce wyznaczają przepisy ustawodawstwa edukacyjnego, ale także dokumenty Unii Europejskiej oraz dokumenty określające strategię władz polskich w dziedzinie edukacji. Ze względu na konstytucyjną zasadę wolności nauczania, działalność edukacyjna może być prowadzona przez każdy podmiot, tak publiczny jak i niepubliczny. Obywatele i instytucje mają prawo zakładania szkół podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych oraz zakładów wychowawczych a także prowadzenia pozaszkolnych form nauczania. w zakresie warunków zakładania i działalności szkół niepublicznych oraz udziału władz publicznych w ich finansowaniu, a także zasad nadzoru pedagogicznego nad szkołami i zakładami wychowawczymi, Konstytucja RP odsyła do ustawy, natomiast działalność edukacyjna w formach pozaszkolnych nie jest w żaden sposób ograniczona. Skutkiem tych postanowień system edukacji w Polsce można określić jako złożony, a jego strukturę prezentuję na rys. 1.

Jak uwidocznilem to na rys. 1, system edukacji można podzielić na dwa piony.

Do pierwszego z nich zaliczam jednostki organizacyjne prowadzące działalność edukacyjną w formach szkolnych, które mogą być zakładane i prowadzone w formie szkoły podstawowej i szkoły gimnazjalnej, co do których ustawodawca sformułował obowiązek szkolny w zakresie wykształcenia na poziomie podstawowym, w formie szkoły ponadgimnazjalnej, gdzie można wymienić zasadnicze szkoły zawodowe, oraz szkoły oferujące wykształcenie na poziomie średnim, takie jak licea i technika zawodowe, licea ogólnokształcące, czy szkoły pomaturalne i policealne.

RYSUNEK 1. SCHEMAT SYSTEMU EDUKACJI NARODOWEJ W POLSCE

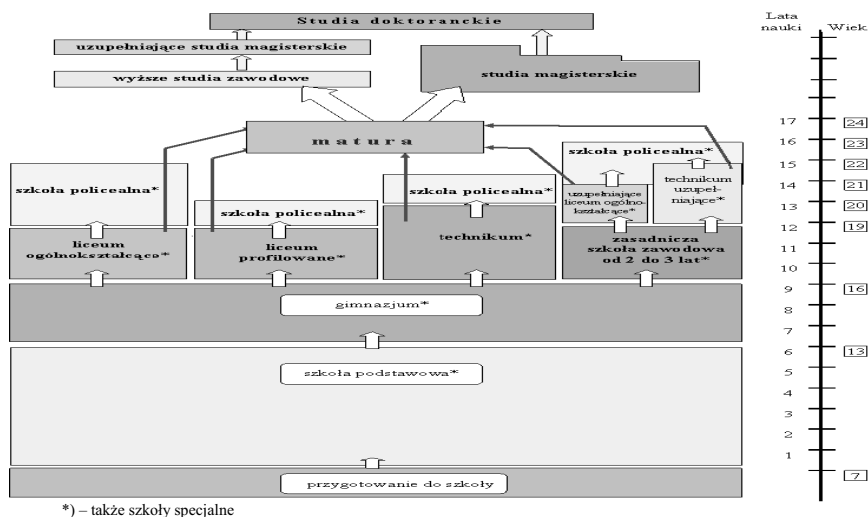
System jednostek edukacyjnych w Polsce			
Pion szkolny		Pion pozaszkolny	
Szkolnictwo wyższe	Oświata		Działalność edukacyjna jako działalność gospodarcza
nadzór: minister ds. szkolnictwa wyższego	nadzór: minister ds. oświaty i wychowania		nadzór: brak
nadzór dydaktyczny: wewnętrzny	nadzór pedagogiczny: zewnętrzny - kurator oświaty		nadzór pedagogiczny: brak
ewaluacja: wewnętrzna	ewaluacja: zewnętrzna		ewaluacja: brak lub wewnętrzna
uczelnie zawodowe	szkolnictwo oświatowe szkoły podstawowe gimnazja szkoły ponadgimnazjalne	placówki i ośrodki oświatowe	osoby fizyczne
uczelnie akademickie			firmy szkoleniowe
uczelnie resortowe			firmy doradcze
			organizacje pozarządowe
	przedszkola		pracodawcy

Źródło: Opracowanie własne

Ponadto w pionie tym funkcjonują szkoły wyższe zawodowe oferujące wykształcenie na poziomie wyższym zawodowym (licencjat/inżynier) oraz szkoły wyższe, które oferują wykształcenie wyższe na poziomie zawodowym a także na poziomie magisterskim. Pion ten określam mianem pionu szkolnego. Dla uproszczenia, w ramach pionu szkolnego prezentuję przedszkola, będące pozaszkolnymi jednostkami wychowawczymi, które jednak mogą realizować zadania nauczania w formie obowiązku przedszkolnego.

Schemat tego pionu prezentuje rys. 2.

RYSUNEK 2. SCHEMAT PIONU SZKOLNEGO W SYSTEMIE EDUKACJI



Źródło: www.menis.gov.pl z dnia 2003.09.19

Pion szkolny postrzegany jest także jako pion kształcenia formalnego, czyli systemowego kształcenia opartego na stałych pod względem czasu i treści nauki formach (klasy, stopnie, szkoły, programy i podręczniki)¹⁵. Takie podejście jest także skutkiem przyjętej przepisach prawa zasady, że tylko szkoły publiczne i szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej oraz uprawnione placówki kształcenia ustawicznego i placówki kształcenia praktycznego, zakłady kształcenia nauczycieli oraz okręgowe komisje egzaminacyjne umożliwiają uzyskanie świadectw lub dyplomów państwowych, które są dokumentami urzędowymi.

Do drugiego pionu zaliczam jednostki organizacyjne prowadzące działalność w zakresie różnych form edukacji pozaszkolnej takich jak studia podyplomowe, kursy, seminaria, staże zawodowe, staże specjalizacyjne, praktyki zawodowe, samokształcenie kierowane i inne, jak również prowadzące działalność w zakresie różnych form edukacji umożliwiających uzyskanie i uzupełnienie wiedzy ogólnej lub umiejętności i kwalifikacji zawodowych, rozwijanie zainteresowań i uzdolnień, uzyskanie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy w wyborze kierunku kształcenia i zawodu. Ustawodawca rozstrzygnął, że obowiązek nauki po ukończeniu gimnazjum spełnia się przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej albo w formach pozaszkolnych realizowanych w placówkach publicznych i niepublicznych lub realizowanych w ramach działalności oświatowej prowadzonej przez osoby prawne lub fizyczne podejmowanej na zasadach określonych w przepisach o działalności gospodarczej. W szczególności jest to ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807, z późn. zm.), która uznaje za działalność gospodarczą zarobkową działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatację zasobów naturalnych, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły, która uznaje, że podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa, i która uprawnia do prowadzenia działalności gospodarczej osoby fizyczne, osoby prawne oraz niemające osobowości prawnej spółki prawa handlowego, jeżeli zawodowo, we własnym imieniu podejmują i wykonują działalność gospodarczą. Działalności gospodarczą regulują także przepisy innych ustaw¹⁶. Obowiązek nauki po ukończeniu gimnazjum może być także realizowany poprzez przygotowanie zawodowe

¹⁵ Okoń W., Słownik pedagogiczny. PWN, Warszawa 1992 r.

¹⁶ W szczególności są to:

1. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych. (Dz. U. nr 94 poz. 1037, z późn. zm.), która w szczególności określa zasady tworzenia i zarządzania spółek jawnych, partnerskich, komandytowych, komandytowo-akcyjnych, z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych, pozostawiając im swobodę w określeniu przedmiotu swojej działalności
2. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16 poz. 93, z późn. zm.), powoływana dalej jako kodeks cywilny, która formułuje w szczególności zasady zawierania i wykonywania umów.
3. Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. z 2002 r. nr 112, poz. 979, z późn. zm.), ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. nr 55 poz. 235, z późn. zm.), ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo stowarzyszeniach (tj. Dz. U. z 2001 r. nr 79 poz. 855), ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tj. Dz. U. z 2001 r. nr 79 poz. 854, z późn. zm.), ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. nr 35 poz. 195, z późn. zm.), ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tj. Dz. U. z 1991 r. nr 46 poz. 203, z późn. zm.) i inne, które to ustawy określają zasady tworzenia organizacji zawodowych i społecznych (izb, stowarzyszeń, fundacji itp.) oraz uprawniają je do prowadzenia działalności gospodarczej

u pracodawcy. Ten pion edukacji postrzegany bywa jako kształcenie nieformalne, definiowane jako świadoma i zorganizowana działalność kształcąca - wychowująca prowadzona poza ustanowionym formalnym systemem szkolnym, umożliwiająca określonej grupie uczestników osiągnięcie założonych celów kształcenia¹⁷, choć z tym podejściem zgodzić się nie mogę. Nauczanie w pionie pozaszkolnym realizowane może być przez podmioty, które zgłosiły swoją działalność do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, prowadzonej przez właściwy szczebel samorządu terytorialnego, a także przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą w dziedzinie edukacji w obu tych przypadkach, podmioty realizujące przedsięwzięcia w dziedzinie edukacji są zobowiązane do dokumentowania tej działalności, do wydawania uczestnikom procesów edukacyjnych odpowiednich dyplomów, świadectw i zaświadczeń, a zasady ich wydawania i ich wzory są określone przepisami prawa.¹⁸ Jest to, w moim przekonaniu, system kształcenia formalnego, choć dokumenty stwierdzające uzyskane kwalifikacje w tym systemie nie są dokumentami urzędowymi, za wyjątkiem dokumentów wydawanych przez państwowe komisje egzaminacyjne.

Rozwój pozaszkolnego pionu edukacyjnego, w szczególności w części podlegającej przepisom o działalności gospodarczej, wynikał i wynika w dużej mierze z transformacji gospodarki polskiej lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Przyjęto, że zakres i jakość oferty pozaszkolnych form edukacji będzie poddana grze konkurencyjnej na rynku wolnym, kształtowanym potrzebami i popytem zamawiających usługi edukacyjne. Rynek usług w zakresie pozaszkolnych form edukacyjnych w przeważającej części tworzą podmioty oferujące kursy (szkolenia, itp.) według zawodów/specjalności, ale także wiele szkoleń prowadzi ośrodki zorganizowane według branż, często związane z formalnym systemem szkolnym lub o tradycjach upowszechniania wiedzy, nie tylko zawodowej, jak szkoły i szkoły wyższe, publiczne centra kształcenia ustawicznego i praktycznego, niektóre stowarzyszenia oświatowe (m.in. Zakłady Doskonalenia Zawodowego, Związek Rzemiosła Polskiego, pałcówki Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, tzw. Uniwersytety Ludowe itp.).¹⁹ Kursy zawodowe lub podnoszące kwalifikacje uniwersalne prowadzone są także przez liczne firmy szkoleniowe, zorganizowane i działające jako przedsiębiorcy - osoby fizyczne lub jako przedsiębiorcy - spółki prawa handlowego. Ofertę tego rynku uzupełniają liczne stowarzyszenia i fundacje oraz pracodawcy, zasadniczo realizujący usługi edukacyjne dla potrzeb własnych lub dla potrzeb związków gospodarczych, w których uczestniczą.

Badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości w edukacji polskiej

Kwestia rozwijania jakości w dziedzinie edukacji znalazła swoje miejsce już we wspólnym dokumencie Polski i Unii Europejskiej, przyjętym w styczniu 2001 r., Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (Joint Assessment of Employment Priorities in Poland – JAP). Choć dokument ten koncentrował się na podstawowych wyzwaniach w dziedzinie zatrudnienia, to problematyka edukacji i jej jakości znalazła tam swoje miejsce, głównie ze względu na swój wspierający charakter.

¹⁷ Okoń W., Słownik pedagogiczny. PWN, Warszawa 1992 r.

¹⁸ Patrz rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. nr 103 poz.472, z późn. zm.).

¹⁹ Por. Statystyka instytucji szkolenia kursowego w GUS Oświata i wychowanie 19997/98 i 2000/2001.

Kwestia jakości edukacji jest także podnoszona we wszystkich dokumentach Unii Europejskiej dotyczących Strategii Lizbońskiej i jej realizacji. Na bazie tych dokumentów uznaje, że do podstawowych priorytetów z zakresu jakości edukacji należą przedsięwzięcia nakierowane na podniesienie poziomu wykształcenia osób dorosłych, oraz rozszerzenie zakresu kształcenia ustawicznego, z uwzględnieniem standardów egzaminacyjnych oraz struktur i kadr dla przeprowadzania zewnętrznych egzaminów potwierdzających kwalifikacje zawodowe, a także akredytacji placówek prowadzących kształcenie w formach pozaszkolnych.

Kwestia jakości kształcenia, w szczególności kształcenia ustawicznego, pojmowanego jako kształcenie, doksztalcanie i doskonalenie w formach szkolnych i pozaszkolnych, umożliwiające rozwój osobowości oraz zdobywanie wiedzy, kształtowanie umiejętności i rozwój uzdolnień, w szczególności z uwzględnieniem wymogów rynku pracy, została podniesiona także w Strategii rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 8 lipca 2003 r.²⁰. W Strategii przyjęto, że celem strategicznym rozwoju procesu kształcenia ustawicznego i uczenia się w ciągu całego życia jest wspomaganie i ukierunkowanie rozwoju osobowości, stymulowanie innowacyjności i kreatywności człowieka, a jego realizacja ma się opierać m.in. na podnoszeniu jakości kształcenia ustawicznego poprzez:

- doskonalenie kompetencji²¹ kadry nauczającej, w tym tych, które pozwalają realizować ideę uczenia się przez całe życie,
- systematyczne aktualizowanie treści kształcenia i dostosowywanie ich do potrzeb społeczno-gospodarczych i oczekiwań indywidualnych,
- upowszechnienie technologii informatycznych i kultury technologicznej, nauczania języków obcych, kształtowanie podstawowych kompetencji, postaw przedsiębiorczych i zasad funkcjonowania w społeczeństwie, także wśród osób dorosłych,
- wprowadzanie innowacyjnych metod nauczania i uczenia się, w tym wykorzystujących nowoczesne technologie teleinformatyczne,
- upowszechnianie środków dydaktycznych podnoszących efektywność kształcenia i stymulujących rozwój zainteresowań słuchaczy,
- rozwój systemów egzaminowania, potwierdzania i uznawania kwalifikacji uzyskanych w formach szkolnych i pozaszkolnych, a także w sposób nieformalny z uwzględnieniem samokształcenia i doświadczenia nabytego w procesie pracy,
- ustanowienie standardów kwalifikacji zawodowych jako jednego z elementów zapewnienia jakości w kształceniu ustawicznym,
- wprowadzenie standardów edukacyjnych (program, baza, kadra) wynikających ze standardów kwalifikacji zawodowych,

²⁰ www.menis.gov.pl z dnia 2003.09.15, nadal aktualna:

http://www1.men.gov.pl/ksztzaw/strategia/strat_ust.php z dnia 2008-10-23

²¹ Pojęcie „kompetencji” może być, w moim przekonaniu, rozumiane zasadniczo na dwa sposoby:

1) jako uprawnienie, pełnomocnictwo do wykonywania określonej funkcji, i tak jest stosowane np. w przypadku formułowania uprawnień kuratora oświaty

2) jako zespół postaw, uzdolnień, wiedzy, umiejętności i doświadczenia, i w tym znaczeniu będzie używane wszędzie tam, gdzie będzie mowa o realizacji usługi edukacyjnej przez personel edukacyjny wobec jej odbiorcy

- stworzenie systemu akredytacji instytucji prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, przy założeniu dobrowolności poddania się postępowaniu akredytacyjnemu,
- wzmocnienie skuteczności nadzoru pedagogicznego nad placówkami oświatowymi prowadzącymi kształcenie ustawiczne,
- prowadzenie badań naukowych służących poprawie jakości kształcenia ustawicznego.

Jakość w edukacji może zostać zapewniona poprzez przejrzystość, porównywalność i kompatybilność procedur nauczania, programów nauczania, kwalifikacji osób nauczających oraz uznawalność kwalifikacji w kontekście ponadkrajowego obszaru wiedzy. Prowadzi to do wniosku, iż badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości w dziedzinie edukacji powinno być realizowane na czterech obszarach działalności edukacyjnej.

Po pierwsze, badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości powinno obejmować podmioty oferujące i realizujące usługi edukacyjne, gdzie przedmiotem oceny powinny być struktury, podział odpowiedzialności, procedury, procesy i zasoby służące realizacji działalności edukacyjnej (system jakości).

Po drugie, badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości powinno obejmować programy nauczania, gdzie przedmiotem oceny powinny być cele, treści, metody i narzędzia nauczania odnoszone do przyjętych w tym względzie standardów.

Po trzecie, badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości powinno obejmować personel edukacyjny (nauczający), gdzie przedmiotem oceny powinny być kompetencje edukacyjne osób trudniących się nauczaniem i wychowywaniem innych.

Po czwarte, badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości powinno obejmować usługę, jako wytwór kreowany przez podmioty prowadzące działalność w dziedzinie edukacji i ich personel, gdzie przedmiotem oceny powinny być kompetencje uzyskane lub rozwinięte przez uczestników procesów edukacyjnych, jako odbiorców usług edukacyjnych. Tu także cechy oferowanych usług powinny być odnoszone do przyjętych standardów kompetencji zawodowych, w szczególności w drodze sprawdzianów (egzaminów) realizowanych przez podmioty i w procedurach niezależnych od oferentów usług edukacyjnych.

Badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości w dziedzinie edukacji, realizowane na wszystkich czterech wskazanych obszarach, może być prowadzone w dwóch aspektach. Pierwszy z tych aspektów wynika z norm prawnych określonych w ustawodawstwie edukacyjnym, które formułują standardy tworzenia usługodawców, standardy zarządzania takimi podmiotami i standardy realizacji przedmiotu ich działalności. Przyjmuję, że w tym aspekcie przedmiotem badania, stwierdzania i dokumentowania jest jakość oparta na standardzie prawnym. Jednakże dostrzegam różnice występujące w pionie szkolnym i pozaszkolnym, i dalej - pewne odmienności dotyczące podgrup występujących w obu tych pionach. W pionie szkolnym odmiennie zasady dotyczą funkcjonowania szkół wyższych, w tym wyższych szkół zawodowych oraz pozostałych szkół, natomiast w pionie pozaszkolnym odmiennie zasady dotyczą tych podmiotów, które realizują usługi edukacyjne po ich uprzednim zgłoszeniu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych i w zakresie objętym zgłoszeniem oraz tych podmiotów, które realizują usługi edukacyjne bez takiego zgłoszenia,

w oparciu o przepisy dotyczące działalności gospodarczej. Standardy ustanawiane są przez prawodawcę w ustawach i rozporządzeniach wykonawczych do ustaw, jednakże podlegają uprzedniemu opiniowaniu z organami lub organizacjami społeczno-zawodowymi funkcjonującymi w dziedzinie edukacji. Organami takimi są rady szkolnictwa wyższego i krajowa rada oświatowa, a dla szkół poddanych nadzorowi kuratora oświaty, także rady oświatowe działające przy jednostkach samorządu terytorialnego i rady działające w poszczególnych szkołach. Opiniodawczymi organizacjami zawodowymi są organizacje związkowe, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100, poz. 1080, z późn. zm.), które mają prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. W praktyce akty prawne funkcjonujące w dziedzinie edukacji są opiniowane przez związki zawodowe, reprezentujące nauczycieli akademickich, zatrudnionych w szkołach wyższych dla aktów dotyczących szkolnictwa wyższego oraz przez związki zawodowe, reprezentujące nauczycieli, zatrudnionych w szkołach oświatowych dla aktów dotyczących tego szkolnictwa. Pracownicy zatrudnieni w organizacjach prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie edukacji nie mają swojej specyficznej reprezentacji zawodowej, a ich interesy chronione są w zasadzie przez organizacje związkowe, będące członkami Komisji Trójstronnej. Opiniodawczymi organizacjami są także organizacje pracodawców, utworzone i działające na podstawie ustawy o organizacjach pracodawców. Dla szkolnictwa wyższego organem opiniodawczym w zakresie projektów aktów normatywnych dotyczących uczelni jest Państwowa Komisja Akredytacyjna. Drugi z tych aspektów wynika z istnienia bądź nie istnienia Polskiej Normy zawierającej kryteria badania, stwierdzania i dokumentowania jakości w dziedzinie edukacji. Tu różnice pomiędzy pionami w zasadzie nie występują.

Badanie, stwierdzanie i dokumentowanie jakości w systemie edukacji może, choć, w moim przekonaniu, nie powinno, być przeprowadzane rozłącznie dla standardów prawnych i dla poszczególnych obszarów działalności edukacyjnej (system jakości, programy nauczania, personel i wytwór). Kompleksowe podejście do jakości w systemie edukacji pozwala na przyjęcie, że standardy zarządzania organizacjami edukacyjnymi i standardy kwalifikacji i odpowiadające im standardy minimów programowych, określane tak w aktach normatywnych jak i w Polskich Normach, powinny stanowić podstawę dla jakości oferowanej usługi edukacyjnej, osiąganego wskutek działalności personelu edukacyjnego.

Standardy zarządzania, kwalifikacji i programu nauczania oznaczają, że organizacja edukacyjna posiada dokumentację określającą strukturę organizacyjną i przydział zadań i odpowiedzialności poszczególnym jej elementom, że posiada dokumentację określającą procedury postępowania w zakresie wytwarzania i realizacji usług edukacyjnych, że posiada dokumentację określającą, co najmniej, minimalne zakresy oferowanej wiedzy i umiejętności w odniesieniu do wymogów kwalifikacyjnych. Jednakże nie uważam, że spełnianie tych standardów jest wystarczające dla uznania, że spełnione są także standardy jakości. W moim przekonaniu, wysoka jakość nauczania może zostać zapewniona przez komplementarne stosowanie obu filarów oceny jakości we wszystkich jednostkach systemu edukacji.

Literatura

1. Decyzja nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie (Dz. U. UE L327/45—68, 24.11.2006)
2. Decyzja nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass) (Dz. U. UE L390/6—20, 31.12.2004)
3. Decyzja Rady z dnia 16 lipca 1985 r. w sprawie porównywalności kwalifikacji wynikających z kształcenia zawodowego między Państwami Członkowskimi Wspólnoty Europejskiej (Dz. U. UE L199/56—59, 31.07.1985)
4. Edukacja w Europie: różne systemy kształcenia i szkolenia - wspólne cele do roku 2010, Komisja Europejska Dyrektoriat Generalny ds. Edukacji i Kultury, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji ISBN 83-87716-22-7, Warszawa 2003, tłumaczenie Kolanowska E., z oryginału angielskiego: Education and training in Europe: diverse systems, shared goals for 2010, Luksemburg: Biuro Urzędowych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2002., ISBN 92-894-3682-4.
5. Europejska karta społeczna, sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz. U. z 1999 r. nr 8 poz. 67)
6. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01 - Dz. U. UE C303/1, 14.12.2007)
7. Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zgromadzonych w Radzie na temat roli rozwoju umiejętności i kompetencji w realizacji celów Strategii Lizbońskiej (Dz. U. UE C 292 , 24/11/2005 P. 0003 – 0004)
8. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483)
9. Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 120 poz. 526, z późn. zm.)
10. Konwencja w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, sporządzonej w Paryżu dnia 15 grudnia 1960 r. (Dz. U. z 1964 r. nr 40 poz. 268)
11. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. nr 38 poz. 169),
12. Narodowa Strategia Spójności – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013
13. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004 – 2006
14. Okoń W., Słownik pedagogiczny. PWN, Warszawa 1992 r.
15. Polska i Unia wobec wyzwań globalizacji, Biała księga 2006, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, red. J.Szomburg, Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk 2006
16. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta 10 grudnia 1948 r przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych
17. Program Operacyjny Kapitał Ludzki (2007-2013)
18. Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2004/22272(INI)
19. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0384+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> z dnia 2008.10.20.
20. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego: badania naukowe i innowacje jako inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia: wspólna koncepcja (2006/2005(INI)),
21. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0301+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> z dnia 2008.10.20

22. Rozporządzenie (we) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 (Dz. U. UE L.210/12, 31.07.2006)
23. Rozporządzenie (WE) nr 1552/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie statystyk dotyczących kształcenia zawodowego w przedsiębiorstwach (Dz. U. UEL255/1-5, 30.09.2005)
24. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (Dz. U. nr 103 poz.472, z późn. zm.)
25. Rozporządzenie Rady (EWG) NR 1360/90 z dnia 7 maja 1990 r. ustanawiające Europejską Fundację Kształcenia (Dz.U.UE.L.90.131.1, 23.05.1990)
26. Rozporządzenie Rady (EWG) NR 337/75 z dnia 10 lutego 1975 r. ustanawiające Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego (Dz. U. UE.L.75.39.1, 13.02.1975)
27. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (2004-2006)
28. Skuteczne inwestowanie w edukację; imperatyw dla Europy, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela 2003, tłum. i publik. Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Warszawa 2003
29. Statystyka instytucji szkolenia kursowego w GUS Oświata i wychowanie 1999/98 i 2000/2001.
30. Strategia lizbońska, Droga do sukcesu zjednoczonej Europy, opr.zbiorowe, Departament Analiz Społecznych i Ekonomicznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej
31. Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 8 lipca 2003 r.
32. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. U. UE, C115/47, 09.05.2008)
33. Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. U. UE c115/13, 09.05.2008)
34. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807, z późn. zm.)
35. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2008r., nr 69, poz. 415, z późn. zm.)
36. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytułach naukowych oraz o stopniach i tytułach w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65 poz. 595),
37. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2006 r. nr 97 poz. 674, z późn. zm.).
38. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. nr 164 poz. 1365, z późn. zm.),
39. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r., nr 256 poz. 2572, z późn. zm.),
40. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).
41. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100, poz. 1080, z późn. zm.)
42. Wspólna Ocena Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia (Joint Assessment of Employment Priorities in Poland – JAP, dokument Polski i Unii Europejskiej, przyjęty w styczniu 2001 r.,
43. Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lutego 2001 r. w sprawie współpracy europejskiej przy ocenie jakości edukacji szkolnej (2001/166/WE) Dz. U. UE.L.01.60.51, 01.03.2001

44. Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym (2006/143/WE) (Dz. U. UE.L.06.64.60, 04.03.2006)
45. Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Dz. U. UE C111/1—7, 06.05.2008)
46. Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Dz. U. UE C111/1—7, 06.05.2008)

Summary

International legal documents are appointing the right to education, as one of essential legal rights of the man and the citizen. Using this law should be assured, free from the discrimination and it should enable the effective participation in the free society for everyone. Rights to education should be essential aspects of the realization: an availability, an identical level and a quality are leveling teachings. The right to education should serve the full development of the human personality, in the fullest scope for development of talents and intellectual and physical abilities, in particular for preparing the individual and for her self-preparing to perform the professional role, the job, the function. Such forming the educational system, as well as the system of the labour market is necessary for achieving such a purpose so that achieve the ability to perform the professional role (of the job, the function) could be realized in every lifespan of the individual.

The development of the accessibility to the education and contributing to achieving the education by the high-grade and educating professional as well as of the bloom of cultures of member states became tasks of the European Union. The education, and its quality, was recognized as the crucial issue for the harmonious social-economic development of societies and states, for the assurance so that the economy of the European Union became most competitive and dynamic with economy in the world - with the economy based on the knowledge, and the society became the society of the knowledge. Achieving the high of educations was recognised as fundamental purposes of the development of the educational systems of member states this way, so that it can constitute the model for entire world in terms of qualities and the social usefulness, assuring of compatibility of the educational systems, enabling free choice of educating places for citizens, and then of work. They are supposed to offer purposes it: the standardization of teaching professional, the comparability competence for the high-grade, the possibility of developing professional competence by the entire life. These purposes can be realized thanks to union strategies, programs and means, in particular thanks to funds of the European Social Fund.

Polish educational system is guaranteeing realizing the right to education according to principles determined on the basis of regulations of the law, what is supposed to provide with the identical availability, the identical level and the identical quality. Educating can be realized in the developed school system, agreed with the standards system of European Union and in organizational units, offering training forms of long life learning. The quality in the Polish education should be assured through the transparency, the comparability and the compatibility of teaching procedures, school curricula, classifications teaching persons and recognizing of competence in the context of the more than domestic area of knowledge. The conclusion is, that research, claiming and documenting qualities in the field of the education should be realized in four areas of the educational activity: the system of managing the educational unit, school curricula, the educational staff (teaching), quality of personal and professional competence get in the system. The system of the assessment was based by the quality of teaching in Poland on two

pillars. From them a standard of teaching the quality is first, definite with regulations of the law which is applicable above all in the school system. Of them a standard of teaching the quality is second, determined with Polish Norm System or environmental models, and which is applicable above all in the training system. In my belief, the best quality of the teaching can be guaranteed by complementary applying both pillars of the assessment of the quality in all unit of an educational system.

Informacje o autorze

dr Ryszard Jurkowski
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: ryszard_jurkowski@sggw.pl

Iwona Kowalska

The dilemmas of education policy public funding system in the context of the I and the II EU programming period

Dylematy systemu finansowania polityki edukacyjnej państwa w kontekście I i II okresu programowania UE

Poland's membership in the European Union determines the frames of our country's education policy. On one hand, it should be conducive to the implementation of knowledge-based economy (investment in the future of next generations/support for innovations), on the other hand it should support policies aiming at diminishing the scale of unemployment being closely related to the citizens' spheres of poverty (investment to meet current needs/equalizing incomes). This article is focused on the realization of the process of lifelong learning using the EU funds as a component of state education policy. The aim of the paper is to present three main dilemmas of the system of education policy funding from the EU funds. These are:

- *varying concepts of the European funds management: focusing on the result versus administrative procedures;*
- *discrepancies in the assessment of the validity of projects qualified for funding between the evaluators (assessors and experts of the Ministry of Regional Development) and the assessed (project applicants);*
- *imbalance of supply and demand - the final beneficiaries' interest and the proposed EU support forms.*

Introduction

Poland's membership in the European Union determines the frames of our country's education policy. On one hand, it should be conducive to the implementation of knowledge-based economy (investment in the future of next generations/support for innovations), on the other hand it should support policies aiming at diminishing the scale of unemployment being closely related to the citizens' spheres of poverty (investment to meet current needs/equalizing incomes). So far the state education policy was mainly focused on the education of kids and youth. Thanks to the structural funds directed to Poland, a chance appeared to draw the decision makers' attention to the issue of lifelong learning, and especially the education of adults – which has been for years neglected. This chance cannot be lost especially that the importance of this issue is underlined by numerous EU official documents.

Aims and tasks of the European Communities in the field of adult education are implied both by the Treaty Establishing the European Community and the Lisbon Strategy. Article 3 of the Treaty states that the aims of the Community should be reached, among other things, through high quality education and vocational training. Provisions of article 3 are further developed in articles 149 and 150 of the Treaty.

According to these provisions, a Community's task is increasing the quality of education and enhancing the cooperation of the Member States in this realm. A Community's task is also pursuing a policy in the field of vocational training, while supporting and complementing the Member States' actions, and fully respecting their responsibility for the substance and organization of this training. The analysis of the Lisbon Strategy provisions in turn implies that the modernization of education systems is going to be necessary in order to reach the aim of making European economy the most competitive and dynamic economy in the world - a knowledge based economy, capable of sustaining growth with more and better jobs and greater social cohesion by the year 2010. While realizing the provisions written in the above-mentioned documents it was established that the fundamental aims of lifelong learning (including adult education) include, among others:

1. Securing universal access to education – universal access is an overriding principle of lifelong learning, being a consequence of knowledge society building, aiming at increasing the chances of getting and remaining employed as well as vocational self-development and civic activity and social cohesion.

2. Development of professional adaptation – the phenomenon of unemployment, beside economic factor, is caused by the discrepancies between qualifications acquired within the education systems and the employers' expectations. This is so mainly for two reasons: the functioning of too rigid or ill-adapted learning programs or preserving by the system of the attitudes of risk avoidance and attenuating entrepreneurship¹.

3. Improving the level of personal achievements – improvement of personal achievements should be supported by key competencies² that enable 'every citizen' to acquire competencies that are needed to live and work in the new knowledge society.

Polish law and other documents strategic for the country's economic development also put stress on the importance of lifelong learning. Worth mentioning is the Educational System Act³, the act on the promotion of employment and institutions of labor market⁴, the regulation of the Ministry of National Education and the Minister of Labor and Social Policy of October 12th, 1993 on the principles and conditions of improving qualifications and general education of adults⁵, the strategy of lifelong learning development until 2010⁶, the strategy of education development in years 2007-2013, the national development plan 2004-2006, the national development plan 2007-

¹ See: Green Book of the European Commission on Entrepreneurship in Europe – 2002.

² As key competencies were named:

- 1) communication in the mother tongue and in foreign languages;
- 2) mathematical competence and basic competences in science and technology, digital competence, interpersonal, intercultural and social competences and civic competence;
- 3) learning to learn;
- 4) entrepreneurship;
- 5) cultural expression.

See: 'Key Competencies for Lifelong Learning – European frames of reference', annex to the Proposal of the EC Commission concerning the Recommendation of the European Parliament and the Council (2005) 548 final.

³ Dz.U. 2004, No. 256, item 2572 with amendments.

⁴ Dz.U. 2004, No. 99, item 1001 with amendments.

⁵ Dz.U. No 103, item 472 and Dz.U. 1996, No 24, item 110.

⁶ A document accepted by the government on July 8th, 2003.

2013, the national reform plan for years 2005-2008⁷. A review of the above-mentioned legal acts bears a worrying conclusion concerning the too little attention paid to the analysis of financial mechanisms that serve the implementation of the European Communities' objectives. This paper focuses on one of the most important mechanisms of the state education policy financing which are the EU structural funds. The management of these funds is however very problematic. The aim of the paper is to present three main dilemmas of the state education financing from the EU funds, which are:

- varying concepts of the European funds management: focusing on the result versus administrative procedures;
- discrepancies in the assessment of the validity of projects qualified for funding between the evaluators (assessors and experts of the Ministry of Regional Development) and the assessed (project applicants);
- imbalance of supply and demand - the final beneficiaries' interest and the proposed EU support forms.

The dilemma of varying concepts of the European funds management: focusing on the result versus administrative procedures

The specific 'philosophy' of functioning of the administration dealing with the EU funds focuses not so much on reaching the objective as on the very process of administrating (creating and obeying the rules, flow of documents, insurance against any irregularities and so on). In the II EU programming period, as it took place during the I programming period, means will be allocated to projects qualified in the competitive and in non-competitive mode. This implies that the procedure of refunding the expenditures by the means of the European Social Funds (ESF) is sustained. The ultimate beneficiary applies to the final beneficiary (the Implementing Institution – II) for payment. This application serves to account for the already received payments and to ask for the next tranche of the subsidy according to the payment schedule. The Final beneficiary prepares an application for payment for the whole measure and will hand it in to the Intermediate Body (IB). The Intermediate Body in turn will prepare a collective application and will hand it in to the Managing Institution (MI) that in turn will prepare a collective application for payment for the whole country within the frames of a given program. Then the Managing Institution sends the collective application to the Payment Authority that will apply for the refund to the European Commission. For every level of the EU funds management special textbooks and procedures have been prepared⁸. An example illustrating the necessity to create a specific procedure for the EU funds management is spending the savings left after the public tender as a result of the realization of contracts within the frames of the Integrated Regional Development Operational Program (IRDOP). Point 17 of the project co-funding contract granted the possibility to change expenditures categories, and the changes concerning the categories of expenditures below 5% of all the project value could be introduced without the consent of the

⁷ Program based on the Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005-2008 – prepared by the European Commission, COM (2005) 141, Brussels, 12.04.2005.

⁸ Provisions included in the procedures text books reflect the substance of the European Parliament and Council Regulation, as well as national guidelines of the Minister of Regional Development.

Intermediate Body. The next and any further change concerning the category of expenditures in case when all the changes made within the frames of the project together exceeded 5% of the whole value of the project, required amending the project in the form of attaching an annex or a new assessment by the regional steering committee – in case when all the changes made within the project together exceeded 15% of the whole project value. This was especially important in case when the beneficiary pursued the project within the frames of more than one procedure of application for a public tender. He could in this case use the means saved within one tender in order to finance surpluses emerged during other procedures⁹. Spending the EU funds cannot be an aim in itself. The aim of the EU financial support should be reaching the planned values of the indicators:

1. The product – referred to the activity and counted in material or monetary values.
2. The result – reflecting the direct and immediate effects of the operational program; they could take the form of material indicators (for instance: the number of trained people) or financial indicators (for instance the decrease in cost of transport).
3. Impact – referring to the consequences of a given program that go beyond the immediate effect on direct beneficiaries.

The last type of indicators should be especially carefully analyzed during the evaluation of the completion of the objectives. Unfortunately, most of the reports present mainly the data on the amount of financial means granted from the structural funds. For example, within the frames of the Operational Program Human Capital (OPHC), as of the end of September 2008, the value of payment to the beneficiaries, implied by sent applications for payment amounted to – for the whole Program – around PLN 248, 3 million in the part financed from the ESF (1749 applications). Out of this amount, the payments within the frames of the central component amount to around PLN 1.7 million (7 applications), whereas within the frames of the regional component – around PLN 245.2 million¹⁰. The information about the results is solely included in evaluation reports that are published much less often. From the beneficiary's point of view however (especially a Polish tax payer), it is the description of the results, and not the amount of the funds granted that is most convincing.

The dilemma of the discrepancies in the assessment of the validity of projects qualified for funding between the evaluators (assessors and experts of the Ministry of Regional Development) and the assessed (project applicants)

The EU funds absorption is a result of contracts signed basing on the positive assessment of the applications sent by the applicants as a response to an open competition (beside the competitive mode there is also the procedure of selection of systemic and individual projects). The results of the applications assessment play an important role in the absorption procedure. For they decide about the degree of engagement of various units taking part in the implementation of the structural funds

⁹ See: R. Jawor: Oszczędności przetargowe w projektach ZPORR – procedury, problemy, rozwiązania. In: Europejski Doradca samorządowy 2007 no. 1, pp. 76 – 77.

¹⁰ Data of the Ministry of Regional Development as of the end of September, 2008.

within the frames of a given operational program. In case when it is judged that the contract on project funding should be signed, the mechanism of granting the subsidy is triggered with the participation of the implementing institution (II), the intermediate body (IB), and the managing institution (MI). In cases when the application is judged to be rejected, another mechanism has to be triggered – that which engages the above-mentioned institutions in the procedure of appeal (many applicants use the right to appeal against the assessment of the application). In both cases then the financial costs of institutional management of the projects are created. Project assessment is the stage of the procedure that decides about:

1. The number of signed contracts, that translates into the degree of absorption of available, within a given program, financial allocation.

2. The quality degree of the projects qualified to funding – which constitutes a specific guarantee to the society that the assumed results – hard and soft – of the projects, will fully be achieved.

Therefore it is very important for the substantial value of the projects not to be a source of significant discrepancies between the assessing and the assessed. At this stage of the absorption procedure it is the assessing parts that have decision-making advantage over the applicants. This prerogative is however connected to a great socio-economic responsibility on the side of the individuals who assess the applications. The legislator secured that the persons called to participate in the Project Assessment Committee (PAC) be capable of pursuing an impartial and reliable project assessment. The assessment is done by assessors and experts.

To become an assessor a person has to meet the following conditions:

- have a university degree (MA or equal);
- have at least two years professional experience in the field embraced by the operational programs co-financed within the OPHC from the ESF;
- enjoy civic and political rights;
- never have been convicted of criminal offence.

Assessor is selected through a public competition. The candidates send a set of documents confirming the satisfaction of the above-mentioned conditions. The documentation is subject to assessment by the manager of the Institution Organizing the Competition (IOC). The manager can also decide to hold interviews with the candidates who to greatest extent meet the requirements defined in the job opening ad. Candidates who successfully passed the procedure of qualification are then put on the list of assessors accredited by a given institution.

Experts in turn are nominated by the Minister of Regional Development basing on article 31 of the Act of December 6th, 2006 on the principles of pursuing the development policy¹¹. Candidates for experts have to satisfy the following conditions:

- have a university degree – and MA or MEng in the fields embraced by the operational programs,

¹¹ Dz. U. No. 227, item 1658 with amendments.

- have at least three years of professional experience in the fields embraced by the operational programs,
- have professional experience in the field of financial and economic analysis as well as the rules of EU funding,
- enjoy civic and political rights, never have been convicted of criminal offence, and declare readiness to assess projects in an impartial and reliable way.

An expert, beside assessing applications for funding over PLN 5 million can take part in the evaluation of innovative and supranational projects and, upon the motion of the head of the IOC, in other justified cases.

Comparing the range of duties of assessors and experts – it is the assessors who bear the greatest responsibility for the assessment of the applications. When we think then of factors that influence the existence of discrepancies in evaluation between the assessing and the assessed, we point to the role of assessors most of all. The factors that influence their decisions include:

- substantial knowledge,
- ability to fill in the application assessment form,
- personal characteristics,

The assessor's knowledge should correspond to the specifics and the thematic range of the applications. For instance, to assess the applications in the frames of priority IX of OPHC those candidates were invited, who not only had a certified at least two years' experience in the field embraced by the operational programs co-funded from the ESF, but who also know work in educational units and organizations, and have knowledge in the field of education management. It was especially well received if the documents certifying meeting the formal conditions included diplomas of a university degree in more than one academic discipline. The need of having interdisciplinary knowledge can be read from the analysis of the substance range of competitions within the frames of OPHC. This analysis implies that the knowledge in the field of education is definitely not enough to pursue a reliable assessment of the applications. For example, the need to analyze the project's budget in part B of the project assessment form requires the necessity to have also knowledge in the field of economics. For the range of the budget assessment embraces the following aspects:

- indispensability of an expenditure for the realization of the project and completion of its objectives;
- effectiveness of the project's expenditures (relation financial input/results);
- qualifying expenditures;
- justification of the amount of indirect expenditures planned.

Even in cases of budgets amounting to less than PLN 50 thousand, the assessor has to know the provisions of the European Parliament and the Council Regulation (EC) no. 1081/2006 (art. 11, par. 2) on the categories of expenditure that are not eligible for ESF. This knowledge is crucial during the assessment. It is becoming very important for example in case of the assessment, in the light of the act of March 11th, 2004 on the tax

on goods and services¹², of the applicant's declaration concerning the eligibility of the VAT within the frames of the project being assessed. Also other cases of illegibility of expenditures require assessor's attention. These are expenditures connected to, for example:

- purchase of equipment, furniture and cars, excluding expenditures in the frames of cross-financing;
- leasing contract, and especially the tax, the commission of the financing part, interest on cost re-funding, general costs, insurance cost;
- filling in the application form for project funding;
- contributions to the National Disabled Persons Rehabilitation Fund connected to the salaries of the persons employed in the project.

Indirect costs analysis is the second important aspect of the project budget analysis. Due to the fact that these are costs that cannot be directly linked to a concrete task realized in the frames of the project, many applicants forget that the catalogue of indirect expenditures is closed. The assessor has to react in cases when the methodology of calculating indirect expenditures, the applicant includes administrative costs other than, for example, the cost of:

- management, administrative staff, accounting;
- office equipment not directly connected to the realization of tasks written in the project;
- postal services, phone calls, fax and internet services;
- cost of renting office spaces or fixed cost of the office space use;
- electricity bills, heating, gas, water, wastes disposal, transfer cost et cetera.

The assessment of the other elements of the project (i.e. the aim of the project, target groups, actions, results, the applicant's potential and project management) can also be a source of discrepancies. The assessment of the quality of the project:

- the justification of the need to pursue the project in the context of detailed objectives set for a given priority of the OPHC,
- the mode of selection and securing the participation in the project of the determined target groups,
- the added value of the project,
- the adequacy of instruments chosen for the realization of the project to the situation and needs of the target group,
- the results of the project,
- the rationality of the project schedule
- and the beneficiary:
 - reliability – experience in project management, institutional potential (including human and financial resources),
 - the mode of project management (transparency of the rules of project realization),
 - requires from the assessor to be familiar with:

¹² Dz.U. No. 54, item 535 with amendments.

1. current state of educational research with the: local, national and international focus (e.g. while assessing the justification of the problems that the applicant would like to solve through the realization of the project);
2. the nature of demand for educational services depending on: the recipient's age, wealth, place where he lives, etc. (e.g. while assessing a cycle of training for the recipients scheduled in the project – the details about their working hours);
3. the state of legal provisions of various law branches concerning the lifelong learning system;
4. the clue of the added value of the project;
5. evaluation methods (e.g. while assessing the adequacy of applying psychometric tests to diagnose the initial degree, as well as to evaluate the beneficiary's progress in increasing employability).

The assessor's knowledge, even though it is crucial in the process of project assessment, should additionally be supported by a set of competencies that allow to make this evaluation. The assessor, being aware that the applicant knows the template of the project assessment form, should make any effort in order for the mode of the form compilation not to rise any doubts. It is mainly about an accurate, descriptive justification of the points awarded in all categories in the project. This would prove the assessor's precise reference to the criteria of project selection. The whole mastery of the assessor's work is reflected especially in those cases, when the assessor is convinced that the assessed project is a valuable educational undertaking, and therefore it is worth being recommended for funding, but within a completely different competition subject.

The assessor's personal characteristics are not without impact on the result of project assessment. A self-centered assessor will be more prone to award the minimum number of points -60 – (even in cases of relatively bad projects) in order to avoid the situation when the project is rejected and is subject to the procedure of appeal. Starting this procedure could mean that the assessor would be asked for additional explanations connected to the negative assessment of the project, as well he would be asked to show up at the MI. This would bear time and financial costs for the assessor. In case when the assessor has a more pragmatic approach to life, he would review with scrutiny the nature of the project with the view on whether its detailed elements are included in the adequate part of the project – for example, the description of the added value is written in point 3.3. of the activity, and in no other place. Assessors are also more or less conducive to changing their judgments under the influence of the information about the assessment by the other assessor. This especially refers to the cases of discrepancy of at least 30 points between the two assessments. Other assessors still, who represent a lifestyle focused on saving financial means, less often propose to increase the value of the project by 5% maximum in situations when the inclusion of additional tasks, not foreseen by the applicant, is necessary (even in cases when changes in budget would allow for a fuller completion of the objectives set for the project).

The dilemma of imbalance of supply and demand - the final beneficiaries' interest and the proposed EU support forms

Current form of allocation method of the EU funds for educational projects (training) exposes the disadvantages during its implementation. The most important such

disadvantages include:

1. Lack of interest on the side of potential beneficiaries in the offer proposed by some applicants (effect: smaller than planned number of participants, which in the worst case scenario can lead to withdrawal of the funds to the EU).

2. Imbalanced distribution of the EU funds 'consumption' among the beneficiaries of the support (financial means used by the same circle of beneficiaries participating in various activities of operational programs or in subsequent editions of the same activity).

3. Lack of financial participation of beneficiary in the cost of the training project realization (effect: undervaluation of the training offer and lack of interest in participation in lifelong learning with the beneficiary's financial participation).

4. Perturbed balance between supply and demand on the labor market (training participants have often problems finding jobs according to the profile of the completed training).

The fact that the training projects are defined in the Supplements to the programs too broadly implies that the financed trainings are mostly of a general nature. What is missing is their adaptation to the nature of different branches of the economy and a direct reference to the practice of functioning of given enterprises (for instance, in the Lublin Region the trainings offered within the frames of activity 2.3. of IRDOP included: barman with the knowledge of English that did not meet with interest unlike the offer of training including the driving license C+E, where waiting lists were created. Specialist trainings in turn, offered within the frames of open projects, focus on teaching very narrowly defined abilities (e.g. welder) and thus they do not significantly contribute to building of the information society. The economy's human resources development goes on in an uncoordinated, territorially imbalanced way and is unevenly distributed among the sectors. The greatest obstacle created by the current form of support is the difficulty to determine the degree of the needs' satisfaction in given sectors and to identify fields, where needs are still urgent but the support is missing. Aid is addressed in a fragmentary and dispersed way, and not in a rational way, in accordance with the accepted strategy of development.

An instrument that would contribute to reaching a better equilibrium between the supply and demand for the EU trainings, could be the individual learning account (ILA). This is a preferential savings account (supported by the state budget) devoted to finance spending on educational aims. The British model of ILA bases on the idea of three sources of investment in education, i.e. the investment of the learning person (adult), the employer and the state¹³.

Introducing ILA would also create a chance to produce an added value on the EU programming for the years 2007-2013 in Poland. This is about awakening a true interest of the inhabitants (especially in rural areas) in bearing personal costs of lifelong learning. The process of Polish agriculture modernization is a great opportunity to shape an

¹³ I. Kowalska: Edukacyjne konta osobiste instrumentem rozwoju pozarolniczych funkcji wsi. In: Turystyka w rozwoju obszarów wiejskich. I. Sikorska– Wolak (ed.). Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007, pp. 105 – 118.

attitude among the citizens that would be focused on the value of lifelong learning¹⁴. This will be implied by a very favorable combination of legal circumstances. Firstly, farmers are already conversant with the basic rules of individual banking – this knowledge comes from, at least – the necessity to open an account in order to receive the EU direct payments. Secondly, farmers can feel more motivated towards education, when they are aware of the possibility of losing the direct payments or their decrease as a result of not obeying the EU rules (cross-compliance principle¹⁵).

The state education policy in the 21st century should base on new instruments of adult education system financing. ILA could be an attempt to introduce good practices in this field in Poland. Translating the British ILA model to the conditions of Polish village development, the first recipients of this offer should be those who dispose of farms smaller than five hectares, that is to say those, who are at the highest risk of losing profits as a result of the agricultural sector modernization. ILA for farmers would be financed by the state budget (with the support of the EU structural funds), and the account holder's own financial input. The usage of the farmer's own resources would be a condition for receiving the state budget money. The function of the account's operator would be assigned to a bank, for example, a cooperative bank¹⁶. Whereas the ILA administrator (the client desk) would be for example, Lifelong Learning Centers (LLC) or Centers of Vocational Training (CVT).

Conclusions

The above-mentioned dilemmas in the field of EU funds management can determine the actual range and the quality level of educational services offered to the adult Poles. Therefore, in order to improve the system of state education policy financing from the EU funds, the following steps should be taken:

1. make the evaluation of the EU funds management a function of public management (promoting, in a transparent and easy to understand by the recipients way, civic attitudes focused on a conscious engagement in the process of EU funds absorption in a relation: individual input – a concrete individual gain);
2. improve the system of subsidy granting to the applicants (intensification of trainings for those who assess and those assessed – mainly in budget drafting and in the analysis of financial reports attached to the project);
3. create, for the needs of implementation of new instruments of lifelong learning financing (e.g. ILA), a consistent institutional system embracing three spheres of actions: research projecting (academic centers), legal norms (parliament), and implementation

¹⁴ I. Kowalska: Financing of distance learning in rural areas by the European Social Fund. In: Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework. Warsaw University of Life Sciences Press, Warsaw 2007, pp. 46 – 52.

¹⁵ Such are the consequences provisioned by the Common Agricultural Policy. The legal basis for this kind of actions is article 51 of the Council Regulation No. 1698/2005, of Sept. 20th, 2005 concerning the support of rural areas development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (OJ L 277/1 of 21.10.2005), as well as the provisions of the Commission (EC) regulation no 1974/2006 of December 5th, 2006, determining the detailed rules for implementation of the Council (EC) regulation no 1698/2005 concerning the support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (OJ L 368/15 of 23.12.2006).

¹⁶ I. Kowalska: Bank Services for Structural Funds on the Example of Individual Learning Accounts. *Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej* 65/2008, p. 31 – 42.

(government administration and local administration, subjects of the market of educational services, bank sector).

Literature

1. Jawor R.: Oszczędności poprzetargowe w projektach ZPORR – procedury, problemy, rozwiązania. W: *Europejski Doradca samorządowy* 1/ 2007
2. Kowalska I.: Edukacyjne konta osobiste instrumentem rozwoju pozarolniczych funkcji wsi. W: *Turystyka w rozwoju obszarów wiejskich*. Praca pod red. I. Sikorskiej – Wolak. Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007
3. Kowalska I.: Financing of distance learning in rural areas by the European Social Fund. In: *Problems of world agriculture. Polish Agriculture and Food Economy within the EU Framework*. Warsaw University of Life Sciences Press, Warsaw 2007
4. Kowalska I.: Bank Services for Structural Funds on the Example of Individual Learning Accounts. *Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej* 65/2008
5. Minimalne wymagania wzajemnej zgodności (cross compliance) dla gospodarstw rolnych. Przewodnik dla doradców. CDR, Radom 2007

Streszczenie

Członkostwo Polski w UE oznacza, że system edukacyjny naszego państwa powinien z jednej strony sprzyjać implementacji gospodarki opartej na wiedzy (inwestycje w przyszłość pokoleń/wspieranie innowacji), a z drugiej wspierać działania mające na celu ograniczanie skali bezrobocia, które pozostaje w ścisłym związku ze sferą ubóstwa obywateli (inwestycje w teraźniejszość/wyrównywanie dochodów). Przyznane Polsce środki z funduszy strukturalnych w II okresie programowania UE mają wspomóc realizację powyższych oczekiwań cywilizacyjnych. Obsługa tych środków napotyka jednak na wiele problemów. Artykuł poświęcony jest analizie dylematów systemu finansowania polityki edukacyjnej państwa ze środków UE, tj.:

1. dylematu odmiennej koncepcji obsługi środków unijnych przez płatnika (Ministerstwo Finansów) i Instytucji Zarządzających (np. w PO KL);

2. dylematu rozbieżności w ocenie zasadności skierowanych do dofinansowania projektów pomiędzy oceniającymi (asesorzy i eksperci Ministerstwa Rozwoju Regionalnego a ocenianymi (projektodawcy);

3. dylematu nierównowagi popytu i podaży w zakresie zainteresowania beneficjentów ostatecznych proponowanymi im formami wsparcia unijnego.

Informacje o autorze

dr Iwona Kowalska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Ekonomiki Edukacji Komunikowania i Doradztwa

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl

Marek Niewęglowski

Unijna polityka zatrudnienia a zmiany na polskim rynku pracy

The Union employment policy versus changes on Polish labor market

Artykuł porusza kwestię zachodzących zmian na polskim rynku pracy. Wskazuje na niekorzystne zmiany w strukturze bezrobotnych wśród osób z wyższym wykształceniem. Sytuacja tej grupy bezrobotnych została przedstawiona na przykładzie rejonu siedleckiego, obejmującego obszar powiatu siedleckiego i miasta Siedlce.

W artykule poruszone są kwestie działań, które należy podjąć, aby przeciwdziałać zwiększaniu liczby bezrobotnych z wyższym wykształceniem w Polsce. Zmiany te w pozytywny sposób powinny wpłynąć na dopasowania strukturalne na rynku pracy oraz proces adaptacji poziomu i jakości kształcenia do potrzeb rynku.

W kreowaniu działań przeciwdziałających bezrobociu wśród osób z wyższym wykształceniem oraz wpływu systemu kształcenia na ten stan ważne zadanie można przypisać unijnej polityce zatrudnienia. Wspólnota Europejska poprzez środki pochodzące z różnych funduszy realizuje tę politykę. Są to pieniądze pochodzące m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego, Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich czy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Ważne jest, zatem poznanie możliwości wykorzystania środków pochodzących z funduszy unijnych, które można wykorzystać w celu przeciwdziałania bezrobociu w Polsce.

Wstęp

Jedną z najnowszych form wspólnej polityki Unii Europejskiej jest polityka zatrudnienia. Wyrosła ona na gruncie polityki społecznej i do niedawna była traktowana jako jej część składowa. Podniesienie polityki zatrudnienia do wyższej rangi i nadanie jej charakteru priorytetowego nastąpiło dopiero w wyniku Traktatu Amsterdamskiego, podpisanego 2 października 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r. W Traktacie tym wprowadzono specjalny rozdział (tytuł VIII - art. 125-130) poświęcony zatrudnieniu, które zostało zaliczone do celów wspólnotowych, będących „przedmiotem wspólnej troski” (art. 2 Traktatu o WE). Od tego czasu problematyka zatrudnienia jest brana pod uwagę przy kształtowaniu wszelkiego rodzaju wspólnej polityki unijnej.

Traktat amsterdamski stworzył podstawę do formułowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). Celem Europejskiej Strategii Zatrudnienia jest powiązanie wzrostu gospodarczego Unii z powstaniem nowych miejsc pracy, a także określenie zadań dla ponadnarodowej współpracy państw UE w celu ograniczenia bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej.

ESZ opiera się na czterech filarach. Pierwszy to zdolność do uzyskania zatrudnienia. W ramach tego filaru państwa członkowskie UE zwalczają bezrobocie wśród młodzieży oraz bezrobocie długookresowe. Uwzględniane są tu starania o możliwości powrotu bezrobotnych do pracy, a także promocję rynku pracy otwartego dla wszystkich. Zadaniem tego filaru jest przeciwdziałanie długoterminowemu bezrobociu poprzez wzmacnianie kształcenia ustawicznego, wspieranie programów szkoleniowych i przekwalifikowań, opracowanie programów doradczych, pomoc w dostosowywaniu programów edukacyjnych do zmieniających się potrzeb rynku pracy.

Przedsiębiorczość jest drugim filarem ESZ. Oznacza on dążenie do ułatwiania obywatelom UE zakładania i prowadzenia firm oraz zatrudniania innych osób. Mocno akcentowana jest tu kwestia tworzenia nowych miejsc pracy, w tym także motywacja do samozatrudnienia.

Kolejnym filarem jest zdolność adaptacyjna pracowników i pracodawców. Filar ten ma na celu promowanie modernizacji organizacji pracy, uelastyczenia czasu pracy, przyjmowania różnorodnych form zatrudnienia, unowocześniania kontraktów o pracę, utrzymywania zdolności dostosowawczych przedsiębiorstw poprzez przeprowadzane w firmach szkolenia pracowników.

Ostatnim czwartym filarem jest równość szans. Filar ten skupia się na poszukiwaniu dróg pogodzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym, próbując rozwiązać problem nierówności w zatrudnianiu kobiet i mężczyzn. Chodzi tu o ułatwienie powrotu na rynek pracy po dłuższej przerwie, a także tworzenie warunków pracy dla osób niepełnosprawnych.¹

Polityka zatrudnienia jest, więc bardzo ważną częścią wspólnej polityki Unii Europejskiej. Wywiera również na nią znaczący wpływ. Powiązanie tej polityki z innymi aspektami polityki wspólnotowej ma prowadzić do wzrostu zatrudnienia i jak najlepszego zwalczania bezrobocia. Włączenie polityki zatrudnienia w całą koncepcję polityki unijnej stwarza możliwości bardziej efektywnego wykorzystania zasobów siły roboczej np. przez powiązanie jej z systemem szkolnictwa, czyli polityką edukacyjną. Absolwenci, którzy mają odpowiednie kwalifikacje poszukiwane na rynku pracy nie zasilają szeregów bezrobotnych, a podejmują pracę zgodną z profilem kończącej szkoły lub uczelni. Powoduje to efektywniejsze wykorzystanie środków przeznaczanych na szkolnictwo. Analizy wskazują jednoznacznie, że w strukturze bezrobotnych dominują absolwenci i osoby bez doświadczenia zawodowego. W ostatnich latach, w strukturze zwiększył się udział osób z wyższym wykształceniem, co jest sytuacją niepokojącą i bardzo niekorzystną, biorąc pod uwagę np. względy ekonomiczne.

Warunki społeczno-gospodarcze i poziom zatrudnienia w Polsce

Polska przechodzi obecnie fazę wzrostu gospodarczego i zwiększającej się wydajności pracy. Równocześnie boryka się jednak ze złożonymi problemami strukturalnymi. Pomimo znacznego spadku bezrobocia z 17,7% w 2005 roku do 9,4% w lipcu 2008 roku, Polskę nadal cechuje największa w UE liczba osób pozostających bez pracy. Poziom zatrudnienia jest także najniższy i wynosi zaledwie 54,5%, znacznie poniżej założonego przez UE celu 70%.

¹ Europejska Polityka Zatrudnienia, <http://www.mps.gov.pl/indextxt.php?gid=444>

Sytuację na rynku pracy komplikują znaczne różnice pomiędzy regionami pod względem stopy bezrobocia sięgające (w lipcu 2008r.) od 6,2% do 15,7%, bardzo niski poziom zatrudnienia osób starszych (28%) oraz wysokie wskaźniki bezrobocia wśród młodzieży oraz osób długotrwale bezrobotnych. Dodatkowym zagrożeniem dla równowagi finansów publicznych w przyszłości, podobnie zresztą jak i w wielu innych państwach UE, jest starzejące się społeczeństwo.

Rozwiązanie tych problemów stanowi złożone wyzwanie. Powoli wdrażane są inicjatywy służące zatrzymaniu ludzi na rynku pracy, dzięki czemu poziom zatrudnienia wzrasta. Jednak tylko kilka procent bezrobotnych korzysta ze szkoleń, a dalsza modernizacja służb zatrudnienia staje się coraz bardziej potrzebna. Wykluczenie społeczne połączone z bezrobociem stanowi poważny problem. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem wynoszący w naszym kraju około 20% znacznie przekracza średnią UE i jest szczególnie wysoki w przypadku dzieci, młodzieży, osób długotrwale bezrobotnych oraz osób żyjących na obszarach wiejskich, gdzie organizacje pomocy społecznej działają mniej skutecznie.

W miarę jak polska gospodarka przechodzi dalszą restrukturyzację, konieczne staje się rozwijanie umiejętności pracowników, celem uniknięcia dalszego pogłębiania się bezrobocia strukturalnego. W związku z tym systemy edukacyjne i szkoleniowe powinny zostać zreformowane, tak, by sprostały wymaganiom rynku pracy. Należy także zachęcać młodzież do ukończenia nauki, jak również wspierać dalszą edukację i kształcenie ustawiczne dorosłych. Zmiany te powinny niwelować regionalne różnice w dostępie do edukacji.

W obliczu procesów restrukturyzacyjnych pracownicy i przedsiębiorstwa powinni posiadać umiejętności niezbędne w dostosowaniu się do ciągłych zmian w gospodarce. W ramach wspierania zrównoważonego rozwoju należy zachęcać starszych pracowników do pozostania na rynku pracy, co powinno być wsparte ofertą szkoleń oraz możliwością zatrudnienia.

Pracownicy administracji państwowej z kolei, jeśli mają przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i rozwoju zatrudnienia, powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje, w szczególności umiejętności konieczne do świadczenia lepszych usług na rzecz obywateli. Przy świadczeniu usług i kształtowaniu polityk niezbędna jest także lepsza współpraca z organizacjami działającymi w obszarze polityki społecznej i zatrudnienia.

Sytuacja bezrobotnych z wyższym wykształceniem w Polsce na przykładzie rejonu siedleckiego

Sytuacja osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem zostanie przedstawiona na przykładzie rejonu siedleckiego w latach 2001-2007. Cel ten będzie zrealizowany przez: określenie specyfiki rejonu, sytuacji bezrobocia oraz osób z wyższym wykształceniem w tej grupie.

Rejonem siedleckim został określony obszar powiatu siedleckiego i miasta Siedlce. Jest to obszar o powierzchni ponad 1630 km², który zamieszkuje ponad 157 tys. mieszkańców. Liczba pracujących na tym terenie, bez zatrudnionych w rolnictwie wynosi prawie 29 tys. osób. Badany obszar jest terenem, na który bardzo duży wpływ wywiera miasto Siedlce.

W aspekcie analizowanego tematu istotną sprawą jest stan szkolnictwa wyższego. Oczywiście należy mieć na uwadze, że na stan wykształcenia wyższego w rejonie mają wpływ także inne uczelnie spoza rejonu. Także uczelnie siedleckie kształcą osoby, które nie mają lub nie będą miały wpływu na ten rynek pracy, ponieważ studenci pochodzą z innych obszarów, albo po zakończeniu nauki wyjadą do pracy poza rejon siedlecki.

Na poziomie wyższym na terenie miasta kształcą Akademia Podlaska, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania oraz Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych.

Akademia Podlaska jest największą i najstarszą siedlecką uczelnią państwową. Kształci ona około 12 tys. studentów na czterech wydziałach: Humanistycznym, Nauk Ścisłych, Przyrodniczym i Zarządzania. Uczelnia w swej ofercie poza studiami magisterskimi, licencjackimi i inżynierskimi ma również ofertę studiów doktoranckich na wydziale przyrodniczym.

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania jest jednostką prywatną. Na uczelni tej kształci się około 3 tys. studentów na wydziałach: Ekonomii i Zarządzania oraz Nauk Technicznych. Jest to szkoła zawodowa, która kształci studentów na poziomie licencjackim i inżynierskim.

Nauczycielskie Kolegium Języków Obcych w Siedlcach kształci ok. 250 osób, na poziomie studiów licencjackich na kierunkach język: angielski, niemiecki i francuski. Jest to państwowa jednostka organizacyjna.

Analiza ogólnej sytuacji osób bezrobotnych w badanym rejonie, zostanie przedstawiona przy pomocy liczby bezrobotnych oraz stopy bezrobocia w rejonie siedleckim w latach 2001-2007.

W latach 2001-2007 liczba osób bezrobotnych w rejonie siedleckim miała tendencję malejącą. W tym czasie w oficjalnych statystykach bezrobotnych ich liczba zmniejszyła się o 5761 osób, czyli prawie o połowę (48,6%).

Trochę inaczej wygląda sytuacja stopy bezrobocia w tym rejonie. W analizowanym okresie stopa bezrobocia po początkowym spadku (lata 2001-2003) uległa dużemu wzrostowi w 2004 r. (wzrost o 4,2%). Kolejne lata przynosiły powolny jej spadek do poziomu poniżej 10% w 2007 roku (tabela 1).

TABELA 1. LICZBA I STOPA BEZROBOCIA W REJONIE SIEDLECKIM W LATACH 2001 – 2007

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba bezrobotnych	11848	11599	11006	10491	10107	8445	6087
Stopa bezrobocia	14,4	14,0	13,4	17,6	17,0	13,6	9,8

Źródło: Dane GUS za lata 2001-2007.

W analizowanym okresie stopa bezrobocia w rejonie siedleckim była wyższa niż w województwie mazowieckim a niższa niż średnia stopa bezrobocia w Polsce.

Prezentacja sytuacji osób bezrobotnych z wyższym wykształceniem wymaga przedstawienia struktury bezrobocia według poziomu wykształcenia (tabela 2).

TABELA 2. STRUKTURA BEZROBOCIA WEDŁUG POZIOMU WYKSZTAŁCENIA W REJONIE SIEDLECKIM W LATACH 2001 - 2007 (W %)

Wykształcenie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wyższe	3,8	4,6	5,6	6,4	7,4	9,4	10,8
Policealne i średnie zawodowe	22,3	22,1	22,5	22,9	22,9	22,8	22,3
Średnie ogólnokształcące	5,8	6,1	6,2	7,1	9,4	10,5	10,3
Zasadnicze zawodowe	37,7	35,2	33,9	32,4	30,1	28,1	26,7
Gimnazjum i poniżej	32,4	32,0	31,8	31,2	30,2	29,2	29,9

Źródło: Dane GUS za lata 2001-2007.

Struktura bezrobotnych według poziomu wykształcenia w analizowanym okresie wyraźnie pokazuje, że odsetek osób z wyższym wykształceniem miał najwyższą dynamikę wzrostu w tym czasie (prawie 285%). Wzrost nastąpił również w grupie osób z wykształceniem średnim ogólnokształcącym o 4,5%. Zwiększenie udziału w strukturze bezrobotnych tych dwóch kategorii odbyło się kosztem osób najslabiej wykształconych, czyli z wykształceniem zasadniczym zawodowym, gimnazjalnym i bez wykształcenia.

Analiza powyższych danych wskazuje jednoznacznie, że na polskim rynku pracy zachodzą procesy, o których nie było mowy w początkowym okresie przemian systemowych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Kiedy osoby zwłaszcza z wyższym wykształceniem nie stanowiły problemu na rynku pracy i radziły sobie na nim bardzo dobrze. Brak decyzji w tym momencie i nie podejmowanie żadnych działań w kierunku ograniczania zjawiska bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem spowoduje w przyszłości poważne konsekwencje dla tej grupy bezrobotnych.

Przeciwdziałanie bezrobociu wśród osób z wyższym wykształceniem wymaga odpowiedzi na pytanie, kim są ci bezrobotni? Bezrobotni z wyższym wykształceniem to przede wszystkim absolwenci wyższych uczelni, którzy nie mogą znaleźć odpowiedniej dla siebie pracy. Są to także osoby zwalniane z pracy i takie, które same rozwiązują umowy o pracę.

Osoby, które same zwalniają się z pracy nie stanowią w tej grupie większego problemu, ponieważ są to osoby, które zmieniają pracę. W większości przypadków mają już uzgodnioną z nowym pracodawcą pracę i w niedługim czasie ją podejmą. Gorszą sytuację mają osoby, które są zwalniane z pracy. Mają one jednak także atuty, jak doświadczenie zawodowe i staż pracy, którego brak absolwentom. Osoby te potrafią stosunkowo szybko poradzić sobie z tym problemem.

Problem bezrobotnych z wyższym wykształceniem dotyczy, więc głównie absolwentów. Generalnie absolwenci mają duże problemy na rynku pracy głównie ze względu na brak odpowiedniego doświadczenia zawodowego. W badanym rejonie osoby bez stażu pracy stanowią 27% ogółu bezrobotnych.

Powiatowy Urząd Pracy w Siedlcach dla bezrobotnych absolwentów oferuje m.in. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, promocyjne zatrudnienie w ramach „umowy absolwenckiej”, staż zawodowy, zatrudnienie w instytucjach użyteczności publicznej, stypendia, szkolenia, pożyczki na uruchomienie własnej działalności gospodarczej oraz pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia. Ponadto Urząd oferował w 2007 roku bezrobotnym absolwentom lokalne i regionalne programy rynku pracy:

- Projekt „Aktywność – twój sukces”,

- Projekt „Czas na zmiany”,
- Projekt „Zmień swoją przyszłość”,
- Projekt „Buduj z nami swoją przyszłość”,
- Projekt „Światelko w tunelu”.

Dwa pierwsze były skierowane m.in. do absolwentów wyższych uczelni.

Sytuacja zwiększania w strukturze udziału osób z wyższym wykształceniem jest powodowana wieloma czynnikami. Można tu wskazać na:

- system kształcenia,
- motywacja płacowa (oczekiwania),
- aktywność w poszukiwaniu pracy,
- mała mobilność zawodowa,
- negatywne postawy na rynku pracy.

Większość tych czynników związana jest z osobą bezrobotnego i jego podejściem do poszukiwania pracy i życia. Zmiana tego nastawienia w wielu przypadkach powoduje pozytywne odmiany i podejmowanie pracy. Gorszą sytuację mamy w przypadku systemu kształcenia, na który nie ma wpływu absolwent. Analizując stan obecnego systemu kształcenia na poziomie wyższym należy zwrócić uwagę na kilka elementów, które miały na to wpływ lub są charakterystyczne obecnie. Oceniając system kształcenia należy wskazać m.in. na:

- reformę oświaty (1998r.) i boom edukacyjny;
- kierunki nieadekwatne do potrzeb rynku pracy;
- spadek jakości i poziomu kształcenia;
- małą elastyczność kształcenia;
- wzrost liczby uczelni wyższych, głównie prywatnych o nieznanym renomie;
- brak lub niski poziom kształcenia praktycznego (praktyki);
- kształcenie w starych (historycznych) technologiach.

Z pobieżnej analizy obecnego systemu kształcenia wynika, że ma on negatywny wpływ na poziom bezrobocia wśród osób z wyższym wykształceniem. Potrzebne są zdecydowane działania przeciwdziałające tej sytuacji. Rozwiązanie problemu nie jest łatwe. Potrzebna jest zmiana systemu kształcenia na poziomie wyższym oraz większego powiązania go z rynkiem pracy.

Zmiana systemu kształcenia na poziomie wyższym powinna dotyczyć:

- jakości i poziomu kształcenia;
- kształcenia z wykorzystaniem najnowszych zdobyczy technologicznych;
- dualnego systemu kształcenia;
- doboru kadry naukowej.

Odpowiedni poziom i jakość kształcenia na poziomie wyższym to sprawy oczywiste. Zmniejszająca się liczba osób kończących szkoły średnie, które będą podejmowały kształcenie na poziomie wyższym, powinna wpływać jeszcze bardziej na podniesienie tego poziomu. W tej sytuacji tylko najlepsze uczelnie powinny przyjmować chętnych na studia. Jednak w aspekcie większej liczby miejsc na pierwsze lata studiów

niż osób kończących szkoły średnie pojawia się realne zagrożenie, że uczelnie chcąc przetrwać ten trudny okres będą przyjmowały wszystkich chętnych. Brak selekcji i wymagań powodować będzie naturalne obniżanie poziomu i jakości kształcenia. W konsekwencji będzie to skutkowało coraz niższym poziomem merytorycznym i intelektualnym absolwentów wyższych uczelni i ich trudnościami na rynku pracy.

Z poziomem i jakością kształcenia związane są nierozzerwalnie najnowsze technologie, a w obecnej sytuacji mało jest uczelni wykorzystujących je w procesie dydaktycznym. Dualne kształcenie to powiązanie teorii z praktyką. Czyli możliwość poznania praktycznego tego, co w teorii student dowie się na zajęciach. Jeśli będzie to powiązane z nowymi technologiami, wówczas mury uczelni będą opuszczać specjaliści z najnowszą wiedzą, przystosowani do pracy w obecnych warunkach.

Treści i kierunki kształcenia na poziomie wyższym powinny być skorelowane z rynkiem pracy. Potrzebne są działania podejmowane w ramach polityki edukacyjnej wynikające z przewidywanych zmian zapotrzebowania na kadry w przyszłości. Zapobiegnie to kształceniu specjalistów, na których nie będzie zapotrzebowania. Sprzyjać temu również może kompleksowa koncepcja zharmonizowania edukacji i rynku pracy, polegająca na koordynacji bieżącej i perspektywicznej.

Ważne znaczenie dla rynku pracy i osób z wyższym wykształceniem na nim będzie miało również wykorzystanie środków unijnych. Możliwe to będzie np. ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) dla Polski na lata 2007-2013 w ramach Priorytetu 4: Szkolnictwo wyższe i nauka.

Sygnalizowane zmiany wpłyną pozytywnie na dopasowania strukturalne na rynku pracy oraz proces adaptacji poziomu i jakości kształcenia do potrzeb rynku.

Unijne instrumenty wsparcia rynku pracy

Realizując politykę zatrudnienia Wspólnota Europejska wykorzystuje przede wszystkim środki pochodzące z Funduszy Strukturalnych, a zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego, Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich oraz Inicjatywę Wspólnotową EQUAL. Narzędziem ułatwiającym odpowiednie wykorzystanie środków przeznaczonych dla Polski z UE jest m.in. Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, określająca zadania i cele polityki zatrudnienia zgodnie z priorytetami Europejskiej Strategii Zatrudnienia, w której szczegółowo opisano potencjalne działania finansowane przez programy pomocowe.

Działania realizowane w ramach EFS to:

- **Wspieranie osób** – edukacja i szkolenia zawodowe, pomoc w zatrudnieniu, szkolnictwo wyższe, rozwój nauk i badań nad zagadnieniami objętymi przez EFS, tworzenie miejsc pracy,
- **Wspieranie struktur i systemów** – poprawa systemu edukacji i szkoleń, modernizowanie usług zatrudnienia, integrowanie systemu edukacji ze światem pracy, tworzenie systemów przewidywania potrzeb kwalifikacji,
- **Środki dodatkowe i podwyższenie świadomości** – zapewnienie świadczeń dodatkowych dla osób, które biorą udział w organizowanych programach, a które mają na utrzymaniu inne osoby, rozwój umiejętności, podwyższanie świadomości społecznej, rozpowszechnianie informacji.

Głównym celem Sektorowego Programu Operacyjnego – Rozwój Zasobów Ludzkich jest budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich na drodze kształcenia, szkolenia i pracy. Wynikające z Programu cele szczegółowe są następujące:

1. poprawa zatrudnienia poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich,
2. rozwój przedsiębiorczości,
3. poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku,
4. wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy.

Celem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL jest promowanie innowacyjnych rozwiązań, prowadzących do zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności, związanych z rynkiem pracy w ramach współpracy ponadnarodowej. Kierunki działań związane z czterema filarami Europejskiej Strategii Zatrudnienia są następujące:

1. ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy,
2. zwalczanie rasizmu i ksenofobii w miejscu pracy,
3. zapewnienie powszechnego dostępu do tworzenia biznesu,
4. umocnienie „gospodarki społecznej” (w tym tzw. trzeciego sektora), w szczególności usług na rzecz społeczności lokalnych oraz poprawa jakości miejsc pracy w „gospodarce społecznej”,
5. wspieranie idei uczenia się przez całe życie oraz integracyjnych form organizacji pracy, sprzyjających zatrudnianiu i utrzymywaniu zatrudnienia osób doświadczających dyskryminacji i nierówności na rynku pracy,
6. wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystania technologii informatycznej i nowych technologii,
7. godzenie życia rodzinnego i zawodowego, jak również ponowna integracja zawodowa kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy, poprzez wdrażanie bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz działań towarzyszących,
8. ograniczenie nierówności w traktowaniu ze względu na płeć i przeciwdziałanie segregacji zawodowej,
9. pomoc w integracji osób ubiegających się o status uchodźcy. Wsparcie dla instytucji (systemu) zajmujących się osobami ubiegającymi się o status uchodźcy.

Europejski Fundusz Społeczny w Polsce na lata 2007-2013

Finansowany z EFS Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013 świadczy o zaangażowaniu się Polski w inwestowanie w ludzi i ich umiejętności oraz o gotowości do podejmowania wyzwań, przed którymi obecnie staje. Położenie większego nacisku na edukację i szkolenia wydaje się być najlepszym sposobem na zwalczanie bezrobocia, wykluczenia społecznego oraz wyrównywania różnic między regionami. Udoskonalenie systemów edukacyjnych i szkoleniowych, reformy rynku pracy oraz wzmocnienie sektora ekonomii społecznej pozwolą osiągnąć długotrwały sukces.

Polska otrzyma w latach 2007-2013 największą alokację środków EFS spośród wszystkich państw członkowskich. Wieloletni Program Operacyjny – pod nazwą

„Kapitał Ludzki” – służy do zarządzania tym funduszem. Obejmuje on najbardziej znane obszary EFS, takie jak zatrudnienie, wykluczenie społeczne i kwalifikacje siły roboczej, jak również zajmuje się wyzwaniami z dziedziny edukacji i szkoleń. Program Operacyjny KL będzie także wspierał dobre rządzenie, służbę zdrowia i rozwój obszarów wiejskich. Obejmuje on dziesięć priorytetów. Priorytety 1-5 dotyczą wzmocnienia instytucji rynku pracy, polityki społecznej, edukacji i administracji publicznej. Priorytety 6-10 skupiają się na osobach fizycznych oraz przedsiębiorstwach w poszczególnych regionach.

Z punktu widzenia rozpatrywanych zagadnień najistotniejsze są priorytety dotyczące nauki na poziomie wyższym, czyli Priorytet 4: Szkolnictwo wyższe i nauka. Zadaniem tego priorytetu jest dostosowanie szkolnictwa wyższego do potrzeb nowoczesnej gospodarki i rynku pracy. Przewiduje on zarówno wprowadzanie wyższych standardów na uczelniach i podnoszenie kwalifikacji pracowników zajmujących się badaniami i rozwojem, jak również samo zarządzanie badaniami oraz komercjalizację wyników prac badawczych i rozwojowych.

Priorytet 4, obejmuje projekty dotyczące:

- Badań w obszarze funkcjonowania uczelni, efektywności i jakości kształcenia oraz dostosowania do potrzeb rynku pracy.
- Zapewnienia wysokiej jakości kształcenia na poziomie wyższym poprzez:
 - opracowanie modeli efektywnego zarządzania szkolnictwem wyższym,
 - opracowanie nowoczesnych programów nauczania w szkolnictwie wyższym odpowiadających wymogom gospodarki opartej na wiedzy (w tym również programów do kształcenia na odległość),
 - pracowanie standardów wzajemnej uznawalności decyzji akredytacyjnych w ramach Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.
- Dostosowania podaży absolwentów kierunków studiów wyższych do potrzeb wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki poprzez zamawianie kształcenia na kierunkach studiów wyższych o znaczeniu kluczowym dla gospodarki (nauki matematyczno – przyrodnicze i techniczne).
- Realizacji programów rozwojowych uczelni, obejmujących m.in. rozszerzanie oferty i podnoszenie jakości kształcenia, wzmocnienie zdolności do zatrudnienia przyszłych absolwentów uczelni, współpracę uczelni z pracodawcami, jednostkami naukowymi oraz partnerami zagranicznymi, rozwój e-learningu jako formy kształcenia na poziomie wyższym oraz podnoszenie kwalifikacji kadry akademickiej w zakresie wynikającym z programu rozwoju uczelni.
- Podnoszenia kwalifikacji kadr sektora Badań i Rozwoju w zakresie zarządzania badaniami naukowymi oraz komercjalizacji wyników prac badawczych oraz przedsięwzięcia wzmocniające znaczenie osiągnięć naukowych w procesie kształcenia.

Budżet priorytetu 4 obejmuje łącznie kwotę 960366839 euro, w tym środki EFS 816311813 euro i środki krajowe 144055026 euro. W ogólnej kwocie przeznaczony na finansowanie EFS stanowi to 8,41%.²

² Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - projekt z dnia 3 sierpnia 2007 r.

Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania można zauważyć, że zmiany w strukturze bezrobotnych z wyższym wykształceniem są bardzo niekorzystne. Ogromny wpływ na tę sytuację ma istniejący system kształcenia na poziomie wyższym w Polsce. Potrzebne są przeobrażenia powodujące, że absolwenci wyższych uczelni będą poszukiwaną, wysoko wykwalifikowaną kadrą zarządzającą. Mają to być osoby, których nie będą dotyczyły problemy rynku pracy, a które będą je rozwiązywać. Polski nie jest stać na kształcenie rzeszy osób bezrobotnych. Powinniśmy również zapewnić absolwentom możliwość startu zawodowego w Polsce. Ponieważ wielu z nich opuszcza nasz kraj i szuka możliwości realizacji za granicą. Przez co, to inne kraje korzystają z polskiego kapitału intelektualnego, a nasza gospodarka ma z tego tytułu tylko straty.

Literatura

1. Europejska Polityka Zatrudnienia, <http://www.mps.gov.pl/>
2. Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki - projekt z dnia 3 sierpnia 2007 r.

Summary

The article brings up the issue of changes taking place on Polish labor market. It shows negative changes in the structure of unemployment among people with university degree. The situation of this group of unemployed was shown based on Siedlce region including Siedlce district and town of Siedlce.

The article raises the matter of action which should be taken to counteract the increase of the unemployed with university degree in Poland. The changes should positively influence on structural fits on the labor market and the process of adaptation the level and quality of education to the market needs.

The activities taken to counteract the unemployment among people with university degree and the influence of education on this situation can be regarded as the results of the Union employment policy. The European Community accomplishes this policy thanks to money coming from different funds. The money comes from inter alia the European Social Fund, Sector Operation Program – Human Resource Development or the Community Initiative EQUAL. Therefore, it is important to get to know the possibilities of use money coming from the Union funds, which can be used in order to counteract unemployment in Poland.

Informacje o autorze

dr inż. Marek Niewęglowski
Akademia Podlaska
Instytut Agronomii
Zakład Ekonomiki, Organizacji Rolnictwa i Agrobiznesu
ul. B.Prusa 14, 08-110 Siedlce
e-mail: keior@ap.siedlce.pl

*Andrzej Kotala
Jacek Puchała*

Potrzeby doradcze Lokalnych Grup Działania

The need for advisory service of Local Activity Groups

Pilotażowy Program Leader+ był przygotowaniem do wykorzystania szansy rozwoju kapitału społecznego po wejściu Polski do Unii Europejskiej^{1,2}. Wdrażanie pomysłów mających zwiększyć poziom rozwoju społeczno-gospodarczego natrafia na wiele problemów praktycznych na etapie realizacji programów. Rozpoznanie potrzeb doradczych Lokalnych Grup Działania pozwoli na sprawną realizację zadań stojących przed LGD w nowym okresie programowania 2007-13.

Metoda badań

Prezentowane wyniki są częścią szerszych badań nad funkcjonowaniem LGD finansowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W badaniach zastosowano metodę wywiadu z użyciem kwestionariusza. Ten ostatni zawierał 48 pytań badawczych, które dotyczyły między innymi następującego problemu: poprzez jakiego typu szkolenia można wspomagać Lokalne Grupy Działania.

Przedstawiane wyniki są owocem współpracy Katedry Socjologii i Rozwoju Wsi Uniwersytetu Rolniczego z Centrum Doradztwa Rolniczego w Krakowie. Wywiady z członkami 114 Grup przeprowadzone zostały przez pracowników Ośrodków Doradztwa Rolniczego w pierwszej połowie 2008 roku. W każdej z badanych LGD przeprowadzono jeden wywiad.

Charakterystyka badanej próby

Wśród form organizacyjnych badanych Lokalnych Grup Działania dominowały stowarzyszenia (71% próby), na drugim miejscu pod tym względem znalazły się fundacje (23,7% wskazań). Najmniej w strukturze o której mowa zajmowały związki stowarzyszeń, gdyż stanowiły jedynie 4,4% badanych LGD.

Większość badanych Grup (57,1% badanych LGD) została zarejestrowana przed czerwcem 2006 roku. Zatem w chwili przeprowadzenia badań sześć z dziesięciu badanych Grup działało ponad półtora roku licząc od chwili rejestracji. W czasie rejestracji badane LGD działały na terenie 684 gmin, natomiast obecnie w skład badanych LGD wchodzi 727 gmin.

¹ T. Borek i inni.: Inicjatywa LEADER – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2006.

² T. Norrby. Kompetencje ludzkie i budowanie potencjału rozwojowego, Leader Magazine PL9/2008, s. 58-68

Na najwyższych stanowiskach kierowniczych w LGD dominują osoby w wieku około 50 lat. Zarówno na stanowisku prezesa jak i na stanowisku jego zastępcy duży udział stanowiły osoby z przedziału wiekowego od 48 do 57 lat (odpowiednio 36 i 45% wskazań).

Lokalnymi Grupami Działania kierują najczęściej osoby z wyższym wykształceniem. Ośmiu na dziesięciu prezesów badanych LGD ma dyplom wyższej uczelni, co więcej także sześciu z dziesięciu zastępców prezesa ukończyło studia wyższe.

Podobnie jak w przypadku prezesury tak i funkcja sekretarza i kierownika biura pełniona jest w 90% przypadków przez osobę z wyższym wykształceniem. Na taki obraz struktury wykształcenia wśród pełniących ważne funkcje w LGD wpłynęła niewątpliwie struktura wykształcenia w próbie ogółem, gdzie ośmiu z dziesięciu badanych to byli studenci. Wyżej opisana struktura w organach wykonawczych daje nadzieję na prawidłowe funkcjonowanie i realizację zadań stojących przed LGD w przyszłości. Szczególnie jeśli chodzi o rolę Grupy jako grantodawcy, który ma ocenić przydatność projektów, finansować i rozliczać innych z wykonywanych zadań.

Oczekiwania Lokalnych Grup Działania względem usług doradczych

Dziewięciu na dziesięciu respondentów wskazało, że działacze LGD korzystali ze szkoleń w czasie realizacji programu LEADER (95,6% wskazań). Dokładnie w 2,6% respondentów nie wskazywało na korzystanie ze szkoleń w ich LGD. Jedynie niespełna 2% pytanym nie wiedziało co odpowiedzieć na pytanie o to czy przedstawiciele LGD korzystają ze szkoleń. Pomimo tego, że prezesi LGD i ich zastępcy legitymują się prawie w ośmiu na dziesięć przypadków wyższym wykształceniem to jednak wdrażanie LEADERA wymagało poszerzenia ich wiedzy.

Dla respondentów równie pożądane wydają się być szkolenia na temat aktualizacji strategii rozwoju jak również sposobów rozwiązywania problemów pojawiających się podczas realizacji projektów (po 22% wskazań w próbie ogółem). Podobnie często wskazywano na potrzebę dalszych szkoleń z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-13. Najrzadziej wskazywano na potrzebę nauki przygotowywania projektów do wniosków.

Opinie poszczególnych osób, szczególnie pełniących funkcje prezesa i jego zastępcy względem tematyki pożądanych tematów szkoleń różniły się znacznie (tabela 1). Dla przykładu o ile co piąty prezes LGD wskazywał na potrzebę nauki rozwiązywania problemów to jedynie jeden z dziesięciu zastępców prezesa widział taką potrzebę. Być może opinia wynika z tego, że 80% piastujących stanowisko zastępcy prezesa to kobiety, które lepiej radzą sobie z pojawiającymi się trudnościami.

Pytani o pożądane tematy szkoleń respondenci pełniący funkcje sekretarza najczęściej wskazywali na potrzebę szkoleń w zakresie budowy lub aktualizacji strategii rozwoju. Dla pracowników biur LGD ważne jest szkolenie z przygotowywania projektów do wniosków ponieważ co czwarty wskazywał na taką właśnie potrzebę, Natomiast kierownicy biur nie dostrzegają tej potrzeby wcale (tabela 1).

Dla zwykłych członków wydaje się być ważna nauka rozwiązywania problemów pojawiających się podczas realizacji projektów oraz budowa i realizacja strategii rozwoju gdyż co trzeci z nich wskazywał na te typy szkoleń. Dla co dziesiątego

zwykłego członka LGD jest ważny sposób przygotowania dokumentacji ale dla większości z nich nie jest to interesujące.

TABELA 1. STRUKTURA WSKAZAŃ NA POŻĄDANY ZAKRES I TEMATYKĘ SZKOLEŃ SKIEROWANYCH DO ZARZĄDU LGD W ZALEŻNOŚCI OD PEŁNIONEJ FUNKCJI PRZEZ RESPONDENTA

Zakres i tematyka szkoleń skierowanych do zarządu LGD	Funkcja pełniona przez respondenta w LGD								W próbie ogółem
	Prezes	Zastępca prezesa	Sekretarz	Kierownik biura lub dyrektor	Pracownik biura	Członek	Pozostale	Nie określone	
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (2007-2013)	18,1	28,6	18,2	23,1	20,0	25,7	19,2	23,1	21,7
Przygotowywanie wniosków mających na celu pozyskanie środków unijnych	21,9	17,9	22,7	23,1	20,0	16,2	11,5	19,2	19,1
Przygotowywanie projektów do wniosków	14,3	14,3	13,6	0,0	25,0	12,2	15,4	11,5	13,7
Budowy/aktualizacji strategii rozwoju	22,9	21,4	27,3	23,1	20,0	21,6	26,9	15,4	22,3
Rozwiązywania problemów pojawiających się podczas realizacji projektów	21,9	10,7	18,2	30,8	15,0	24,3	26,9	30,8	22,3
Inne*	1,0	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Liczba (=100%)	105	28	22	13	20	74	26	26	314

*Inna tematyka szkoleń: z autoprezentacji, zagadnienia zasobami ludzkimi, księgowości i finansów w organizacjach pozarządowych, umiejętności rozwiązywania konfliktów interpersonalnych, umiejętności prowadzenia spotkań, finansowanie LGD, źródła finansowania działalności LGD i sposoby pozyskiwania funduszy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych przez KSiRW we współpracy z CDR.

Zdaniem respondentów, dla członków LGD potrzebne byłoby szkolenie mające na celu zwiększenie motywacji do wspólnego działania. Najczęściej wskazywali na ten typ szkoleń zastępcy prezesa (43,5% wskazań w tabeli 1) oraz pracownicy biurowi (36,4% wskazań).

W opinii respondentów członkowie Grupy powinni uczyć się tego jak rozwiązywać problemy pojawiające się podczas realizacji projektów. Na ten typ szkoleń wskazało 28,9% pytanym i aż 35,7% kierowników i dyrektorów biur (tabela 2). Dla tych ostatnich ważne też są zagadnienia z aspektów prawnych działania LGD (28,6% wskazań).

TABELA 2. STRUKTURA WSKAZAŃ NA POŻĄDANY ZAKRES I TEMATYKĘ SZKOLEŃ SKIEROWANYCH DO CZŁONKÓW LGD W ZALEŻNOŚCI OD PEŁNIONEJ FUNKCJI PRZEZ RESPONDENTA

Zakres i tematyka szkoleń skierowanych do członków LGD	Funkcja pełniona przez respondenta w LGD								W próbie ogółem
	Prezes	Zastępca prezesa	Sekretarz	Kierownik biura lub dyrektor	Pracownik biura	Członek	Pozostale	Nie określone	
Szkolenia mające na celu zwiększenie motywacji do wspólnego działania	32,1	43,5	31,3	28,6	36,4	30,6	36,4	25,9	32,4
Szkolenia z asertywności (umiejętność wyrażania wobec innych osób własnych opinii)	13,6	26,1	18,8	7,1	9,1	17,7	13,6	18,5	16,0
Aspekty prawne działania LGD	22,2	8,7	25,0	28,6	27,3	17,7	13,6	25,9	20,3
Rozwiązywanie problemów pojawiających się podczas realizacji projektów	29,6	17,4	25,0	35,7	27,3	30,6	31,8	29,6	28,9
Inne*	2,5	4,3	0,0	0,0	0,0	3,2	4,5	0,0	2,3
Liczba (=100%)	81	23	16	14	11	62	22	27	256

*Inna tematyka szkoleń: pobudzenie aktywności gospodarczej mieszkańców obszaru, umiejętność pisanie małych projektów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych przez KSiRW we współpracy z CDR.

Tematyka szkoleń z których najczęściej korzystali członkowie LGD

Jedynie co dziesiąty respondent wskazał, że członkowie stowarzyszenia korzystali ze szkolenia na temat realizacji II etapu LEADER-a. Prawie co czwarty prezes i jego zastępca wskazali, że członkowie zarządu uczestniczyli w szkoleniu na temat Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (tabela 3).

TABELA 3. STRUKTURA WSKAZAŃ NA SZKOLENIA Z KTÓRYCH NAJCZĘŚCIEJ KORZYSTALI CZŁONKOWIE ZARZĄDU STOWARZYSZENIA W ZALEŻNOŚCI FUNKCJI PEŁNIONEJ PRZEZ RESPONDENTA W LGD

Zakres i tematyka szkoleń skierowanych do zarządu LGD	Funkcja pełniona przez respondenta w LGD								W próbie ogółem
	Prezes	Zastępca prezesa	Sekretarz	Kierownik biura lub dyrektor	Pracownik biura	Członek	Pozostale	Nie określone	
Fundusze unijne	17,5	18,6	20,7	20,8	20,0	26,4	18,8	27,3	20,9
Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)	24,1	25,6	20,7	29,2	20,0	22,0	25,0	31,8	24,1
Przygotowywanie projektów tworzenie Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSRROW)	17,5	14,0	24,1	4,2	15,0	16,5	18,8	4,5	15,8
Realizacja II etapu	15,3	16,3	17,2	20,8	15,0	14,3	9,4	13,6	15,1
Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych	10,2	14,0	10,3	12,5	20,0	9,9	9,4	13,6	11,3
Inne*	12,4	7,0	6,9	8,3	10,0	9,9	12,5	0,0	9,8
Liczba (=100%)	2,9	4,7	0,0	4,2	0,0	1,1	6,3	9,1	3,0
	137	43	29	24	20	91	32	22	398

*Inna tematyka szkoleń: prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe, LSR (2 razy), Ekonomia społeczna, Centra aktywności lokalnej, POKL, dotyczące umiejętności społecznych w tym zarządzaniem czasem i zasobami ludzkimi, szkolenia dot. zamówień publicznych, konferencje i seminaria dotyczące Leadera, dot. Turystyki, członkowie zarządu spółek Skarbu Państwa, agroturystyczne działalności gospodarczej, informatyczne, PROW 2007-2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych przez KSiRW we współpracy z CDR.

Prezesi, wiceprezesi oraz członkowie wskazywali, że kiedy pojawia się jakiś problem związany z LGD to zwracają się do pracowników instytucji zarządzającej programem (odpowiednio 29,5%, 25,5 oraz 27% wskazań w tabeli 4). Przy czym komunikacja następuje zwykle z użyciem Internetu (31% wskazań w próbie ogółem). Do Ośrodka Doradztwa Rolniczego zwraca się z prośbą o pomoc najczęściej pracownik biura (9% wskazań). Natomiast do Centrum Doradztwa Rolniczego po radę zwraca się najczęściej prezes (8% wskazań) lub jego zastępca (7,4% wskazań). Z kolei członkowie zarządu są często źródłem informacji dla pracowników biura (27,3% wskazań) i sekretarzy, jak również dla zarządów innych LGD. O pomoc do samorządu terytorialnego w razie wystąpienia problemów w LGD zwraca się około 17% kierowników i dyrektorów biur.

TABELA 4. STRUKTURA WSKAZAŃ NA OSOBY, INSTYTUCJE I ORGANIZACJE DO KTÓRYCH ZWRACAJĄ SIĘ RESPONDENCI W SYTUACJI, KIEDY POJAWIA SIĘ OKREŚLONY PROBLEM ZWIĄZANY Z DZIAŁALNOŚCIĄ LOKALNEJ GRUPY DZIAŁANIA, W ZALEŻNOŚCI OD FUNKCJI PEŁNIONEJ PRZEZ RESPONDENTA W LGD

Osoby, instytucje i organizacje	Funkcja pełniona przez respondenta w LGD								W próbie ogółem
	Prezes	Zastępca prezesa	Sekretarz	Kierownik biura lub dyrektor	Pracownik biura	Członek	Pozostale	Nie określone	
Członka rodziny	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
Innego członka zarządu	14,8	14,8	22,2	11,1	27,3	23,8	22,7	11,5	17,9
Pracowników Ośrodka Doradztwa Rolniczego (ODR)	5,7	0,0	0,0	0,0	9,1	3,2	4,5	7,7	4,0
Pracowników instytucji zarządzających lub wdrażających Program	29,5	25,9	16,7	27,8	18,2	27,0	13,6	26,9	25,6
Pracownika samorządu terytorialnego	3,4	7,4	11,1	16,7	9,1	4,8	13,6	15,4	7,7
Korzystam z Internetu	35,2	29,6	38,9	27,8	36,4	30,2	22,7	30,8	31,9
Pracowników Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR)	8,0	7,4	5,6	0,0	0,0	4,8	9,1	3,8	5,9
Inne*	2,3	14,8	5,6	16,7	0,0	6,3	13,6	3,8	6,6

*Inne osoby i instytucje pomocne dla LGD: pracownicy biura LGD, sieć regionalna- aktualności internetowe, przedstawiciele innych LGD, prawnik, FAPA oraz inne instytucje, Inne, LGD, telefon do przyjaciela, FAPA – telefonicznie, w zależności od tego czego pyt. Dotyczy, Agencja rozwoju lokalnego „Agrotur”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych przez KSiRW we współpracy z CDR.

O sposobach finansowania działalności LGD prezesi dowiadywali się najczęściej od z Urzędu Marszałkowskiego (22% wskazań w tabeli 5). Ten ostatni często umieszcza na swojej stronie informacje na temat przetargów, stąd co piąta osoba w próbie ogółem wskazała na strony internetowe jako źródło dostępności środków finansowych.

TABELA 5. STRUKTURA WSKAZAŃ NA ŹRÓDŁA INFORMACJI ZARZĄDU I CZŁONKÓW LGD O SPOSOBACH FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI, W ZALEŻNOŚCI OD FUNKCJI PEŁNIONEJ PRZEZ RESPONDENTA W LGD

Źródła informacji zarządu i członków LGD	Funkcja pełniona przez respondenta w LGD								W próbie ogółem
	Prezes	Zastępca prezesa	Sekretarz	Kierownik biura lub dyrektor	Pracownik biura	Członek	Pozostale	Nie określone	
Strony internetowe**	21,2	26,8	19,2	27,3	18,2	25,0	20,7	25,0	22,9
Inne LGD	12,9	9,8	15,4	18,2	9,1	7,1	3,4	9,4	10,6
Ośrodek Doradztwa Rolniczego (ODR) ARiMR	5,3	4,9	3,8	0,0	4,5	4,8	6,9	12,5	5,4
FAPA	7,6	12,2	11,5	9,1	18,2	8,3	10,3	9,4	9,5
FAPA	12,1	17,1	15,4	13,6	22,7	15,5	17,2	9,4	14,4
Urząd Marszałkowski	22,0	17,1	26,9	27,3	22,7	25,0	27,6	21,9	23,2
Centrum Doradztwa Rolniczego (CDR)	12,1	4,9	7,7	4,5	4,5	6,0	10,3	3,1	8,0
Izba Rolnicza	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	0,8
Inne*	5,3	7,3	0,0	0,0	0,0	8,3	3,4	6,3	5,2
Liczba (=100%)	132	41	26	22	22	84	29	32	388

**Adresy stron internetowych: Ministerstwo Rolnictwa, Sieć Partnerstwa Polski Południowo, Krajowa Rada Sieci LEADER, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (7), Departament LEADER, szkolenia, spotkania informacyjne, strona internetowa informująca o naborach wniosków, Infor. Granty, przesyłają inf. o aktualnych naborach projektów, szkolenia, konferencje, Fundacje, EFS, regionalne środki Leader+, strona internetowa, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Fundacje strony, agro info, Ministerstwo Rolnictwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych przez KSiRW we współpracy z CDR.

Na pierwszym miejscu pod względem wskazań na źródło informacji o źródłach finansowania działalności uplasował się Urząd Marszałkowski (tabela 5). Na drugim pod tym względem miejscu (pomijając Internet, który nie jest instytucją) uplasowała się FAPA, dalsze miejsca zajęły: inne LGD (10,6 wskazań), ARiMR (9,5% wskazań), CDR, (8% wskazań) i ODR (5,4% wskazań) oraz Izba Rolnicza (0,8% wskazań).

Podsumowanie

Po okresie realizacji programu LEADER+ nastąpił czas, kiedy już wydano środki pozyskane na realizację Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich i jeszcze nie były uruchomione środki z okresu programowania 2007-13. Ta sytuacja może spowodować utratę doświadczonych i przeszkolonych pracowników przez LGD. Pożądane byłoby nakładanie się na siebie okresów programowania dla zapewnienia ciągłości finansowania lub wcześniejsze uruchamianie nowych działań.

Potrzeby doradcze LGD są dosyć spore ale tylko co trzecia Grupa ma środki na szkolenia. Natomiast większość respondentów wskazało, że LGD nie ma środków na to aby zapłacić instytucji prowadzącej za szkolenie.

Literatura

1. T. Borek, J. Fałkowski, E. Giejbowicz, K. Janiak, A. Pośrednik, M. Zielińska.: Inicjatywa LEADER – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2006.
2. T. Norrby.: Kompetencje ludzkie i budowanie potencjału rozwojowego, Leader Magazine PL9/2008, s. 58-68

Summary

After a period of realization LEADER+ programme there is a hole in a budget of Local Activity Group (LAG). There is no financial support for Local Activity Groups between two EU sources of money for LAG-s. Because of the fact that LEADER+ has finished but new programs for the period of time 2007-13 has not started yet. This kind of situation can cause that human capital in LAG-s can be lost.

The need for advisory services of Local Activity Groups are limited by financial factors. Only one-third of the LAG-s have got a money for advisory service.

Informacje o autorach

dr inż. hab. Andrzej Kotala, prof. UR

*Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie
Wydział Ekonomiczno-Rolniczy
Katedra Socjologii i Rozwoju Wsi
al. Adama Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
e-mail: rrkotala@cyf-kr.edu.pl*

dr inż. Jacek Puchala

*Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kollątaja w Krakowie
Wydział Ekonomiczno-Rolniczy
Katedra Socjologii i Rozwoju Wsi
al. Adama Mickiewicza 21, 31-120 Kraków
e-mail: jpuchala@ar.krakow.pl*

*Joanna Koprowicz
Kazimierz Waluch*

Wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Społecznego na doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr na przykładzie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006

Using European Social Fund's resources in advancement of staff's skills and qualifications – an example of the Sectoral Operational Programme Human Resources Development 2004-2006

Głównym celem polityki strukturalnej Unii Europejskiej jest zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w państwach członkowskich. Dla sfery społecznej, instrumentem polityki spójności pozostaje Europejski Fundusz Społeczny, który finansuje przedsięwzięcia związane z polityką zatrudnienia i rozwojem zasobów ludzkich, a zwłaszcza działania w obszarze aktywizacji zawodowej bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, kształcenia ustawicznego, doskonalenia kadr dla gospodarki i rozwoju przedsiębiorczości, aktywizacji zawodowej kobiet. W Polsce, całość środków tego funduszu przeznaczona jest obecnie na realizację priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W przygotowaniu tego programu dużą rolę odegrały doświadczenia minionego okresu programowania, gdzie kwestie te realizowane były w ramach priorytetu 2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, a zwłaszcza w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL).

Zasadniczym celem niniejszego referatu jest ocena przedsięwzięć realizowanych w schemacie konkursowym Działania 2.3. SPO RZL, obejmująca m.in.: charakterystykę przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia, motywy uczestnictwa w projektach, zakres i rodzaj wsparcia EFS, tematykę i ocenę przydatności realizowanych szkoleń. Dodatkowym celem jest również wskazanie aktualnych możliwości finansowania ze środków EFS przedsięwzięć, które poprzez rozwój zasobów ludzkich, zapewnić mają podniesienie konkurencyjności i rozwój potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw.

Głównym celem polityki strukturalnej Unii Europejskiej jest zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w państwach członkowskich¹, co prowadzić ma do

¹ Podstawy prawne dla okresu programowania 1999-2006: Rozporządzenie Rady (CE) n. 1260/1999 z 21 czerwca 1999, odnośnie dyspozycji generalnych w sprawie funduszy strukturalnych [w] Dz. U. L 161 z 26.06.1999, s. 1; dla okresu programowania 2007-2013: Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 [w] Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 25-78.

zmniejszenia różnic w rozwoju między regionami UE². Podstawowym instrumentem realizacji tej polityki są dwa fundusze strukturalne³ - Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) - które na lata 2007-2013 dysponują kwotą 336 miliardów euro. Większość tej kwoty przypada na finansowanie programów krajowych.

Dla sfery społecznej, instrumentem polityki spójności pozostaje Europejski Fundusz Społeczny⁴, który powstał na mocy Traktatów Rzymskich w 1960 roku, dla współfinansowania przedsięwzięć państw członkowskich UE związanych z polityką zatrudnienia i rozwojem zasobów ludzkich. EFS finansuje zwłaszcza działania w obszarze aktywizacji zawodowej bezrobotnych i osób zagrożonych bezrobociem, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, kształcenia ustawicznego, doskonalenia kadr dla gospodarki i rozwoju przedsiębiorczości, aktywizacji zawodowej kobiet. W Polsce, całość środków tego funduszu przeznaczona jest obecnie na realizację priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W przygotowaniu tego programu dużą rolę odegrały doświadczenia minionego okresu programowania, gdzie kwestie te realizowane były w ramach priorytetu 2 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, a zwłaszcza w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL).

Niniejszy referat, poświęcony wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego na doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr polskiej gospodarki, nawiązuje do dotychczasowych osiągnięć w tym zakresie. Jego zasadniczym celem jest ocena przedsięwzięć realizowanych w schemacie konkursowym⁵ Działania 2.3., obejmująca m.in.: charakterystykę przedsiębiorstw korzystających ze wsparcia, motywów uczestnictwa w projektach, zakres i rodzaj wsparcia EFS, tematykę i ocenę przydatności realizowanych szkoleń. Wiedza na ten temat jest bowiem niezbędnym warunkiem dla efektywnego i racjonalnego wykorzystania środków tego funduszu.

Celem referatu jest również wskazanie aktualnych możliwości finansowania ze środków EFS przedsięwzięć, które poprzez rozwój zasobów ludzkich, zapewnić mają podniesienie konkurencyjności firm i rozwój potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw.

² Więcej: M. Rudnicki, Polityka regionalna Unii Europejskiej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000; I. Pietrzyk, Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

³ Oprócz funduszy strukturalnych, polityka strukturalna finansowana jest z Funduszu Spójności oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 [w] Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 12-18.

⁵ Konkurs przeprowadzany jest jawnie z zapewnieniem publicznego dostępu do informacji o zasadach jego przeprowadzania oraz do listy projektów wyłonionych do dofinansowania. Konkurs może przyjąć formę konkursu zamkniętego lub konkursu otwartego. Konkurs zamknięty organizowany jest cyklicznie. W konkursie zamkniętym określa się z góry jeden (jeśli konkurs będzie organizowany tylko raz) lub kilka następujących po sobie terminów naboru wniosków. Instytucja Organizująca Konkurs ogłasza konkurs określając daty otwarcia oraz daty zamknięcia naboru wniosków, tj. okres w którym będą przyjmowane wnioski. W konkursie otwartym nabór wniosków i ich ocena prowadzone są w sposób ciągły, do wyczerpania określonego limitu środków lub do zamknięcia konkursu uzasadnionej odpowiednią decyzją Instytucji Organizującej Konkurs. Wyniki oceny są ogłaszane cyklicznie bądź na bieżąco. Za: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Wytoczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 5 lipca 2007 r., s. 5-6.

SPO RZL był jednym z sześciu sektorowych programów operacyjnych, które służyły wdrażaniu postanowień Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006. Celem ogólnym miała być „budowa otwartego opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy”⁶. Cele strategiczne postawione przed tym programem wpisywały się także w założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a jednym z priorytetowych zadań pozostawało doskonalenie kadr gospodarki.

Opracowany po raz pierwszy dla Polski, SPO RZL był w istocie nowatorskim dokumentem ze względu na sposoby określania priorytetów, a także na możliwości płynące z faktu wsparcia działań z funduszy zewnętrznych. Wydaje się, że jednym z ważniejszych czynników warunkujących powodzenie tego programu była konieczność zbudowania skutecznych instrumentów w sferze rynku pracy (np. w zakresie szkoleń i podwyższania kwalifikacji pracowników) oraz bardziej precyzyjnego adresowania proponowanych działań do właściwych adresatów.

Do tej pory, jak sami twórcy SPO RZL przyznali, polski rynek usług szkoleniowych był słabo rozpoznany⁷, co powodowało trudności w weryfikacji jakości oferowanych kursów i nie dawało gwarancji efektywnego wykorzystania środków na szkolenia. Szacowano, że istniało w tym czasie ok. 12 tys. podmiotów oferujących takie usługi, przy czym blisko połowa pozostawała poza ewidencją i kontrolą. Kolejnym problemem był brak powiązań systemu kształcenia szkolnego i pozaszkolnego, co spowodowało, że jednym z ważniejszych celów okazało się stworzenie warunków na rzecz powszechnego uczestnictwa w edukacji zawodowej. Tak określony cel miał zostać osiągnięty poprzez wzmocnienie systemu zachęt dla pracodawców inwestujących w rozwój pracownika, rozwinięcie systemu motywacji dla osób zainteresowanych podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, a także podwyższanie jakości oferowanych szkoleń. I choć były już jakieś doświadczenia w zakresie pomocy doradczo-szkoleniowej dla małych i średnich przedsiębiorstw⁸, nowe uwarunkowania stwarzały zupełnie inne możliwości działania. Nawet więc jeśli plan wydatkowania środków Wspólnoty na cele społeczne zawarty w SPO RZL oparty był na analizach, niełatwo było przewidzieć efekty oddziaływania EFS na polski rynek pracy.

W SPO RZL w priorytecie 2: Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy, znalazło się Działanie 2.3. Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki, którego głównym celem było „Podniesienie konkurencyjności i rozwój potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw poprzez inwestycje w kadry.”⁹ W założeniach schematu konkursowego przyjęto, że wsparciem objętych zostanie pięć typów projektów:¹⁰

- szkolenia i pomoc doradcza dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw (podwyższenie kwalifikacji, nabycie nowych kwalifikacji i umiejętności) – ogólne, jak i związane ze zmianami technologicznymi

⁶ Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1743), Dziennik Ustaw Nr 166, Poz. 1743, s. 87.

⁷ Tamże, s. 89.

⁸ Np. w ramach realizacji krajowego programu: „Kierunki działań Rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw 2003-2006”.

⁹ Uzupelnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, s. 107.

¹⁰ Tamże, s. 108.

(w tym w systemie edukacji na odległość, kursy zawodowe w zakresie języków obcych, zastosowanie technologii informacyjnych),

- studia podyplomowe dla pracowników przedsiębiorstw i kadry zarządzającej mające na celu podwyższenie lub zdobycie nowych kwalifikacji,
- praktyczne szkolenia i staże dla pracowników przedsiębiorstw odbywane w jednostkach naukowych,
- szkolenia i pomoc doradcza dla kadr zarządzających i pracowników przedsiębiorstw w zakresie usprawniania zarządzania (zwłaszcza zasobami ludzkimi), identyfikacji potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników, poprawy organizacji pracy, zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy oraz uelastyczniania form świadczenia pracy,
- podwyższanie umiejętności i kwalifikacji pracowników o niskim poziomie przygotowania do pracy (np. o niskich kwalifikacjach).

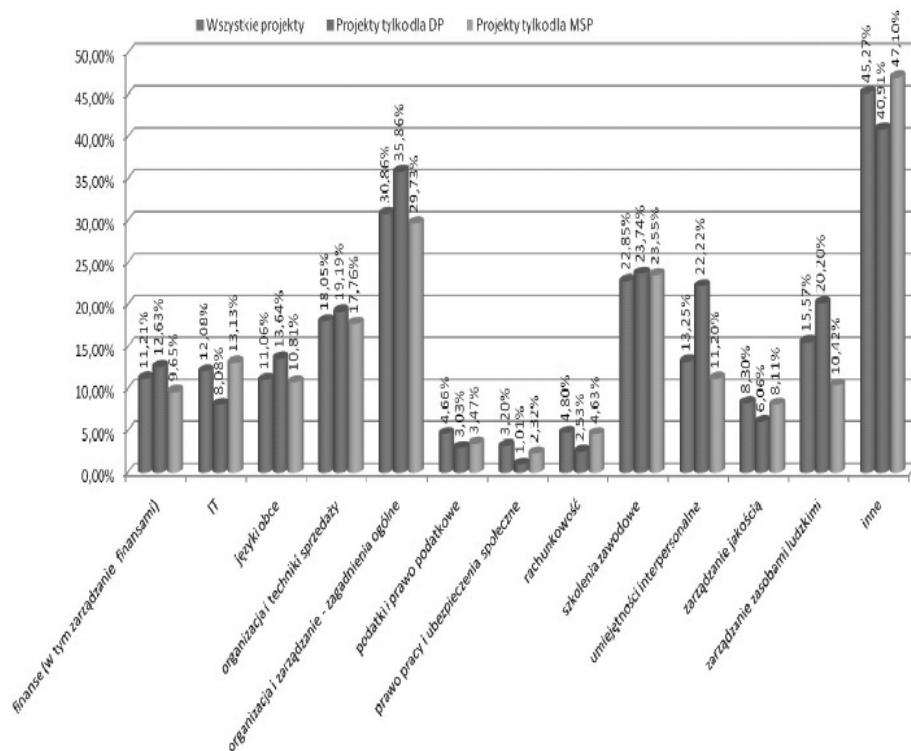
Pojawiły się jednak pytania: Czy działania te odpowiadają potrzebom rynkowym? Które z powyższych przedsięwzięć cieszyły się będą największym zainteresowaniem? Jakie przedsiębiorstwa z nich skorzystają? Jak przydatność i efektywność realizowanych projektów ocenia ich beneficjenci? Uzyskanie odpowiedzi na te pytania możliwe było dopiero po zakończeniu realizacji SPO RZL. Stanowiło to cel badania przeprowadzonego w miesiącach luty – czerwiec 2007 r. na zlecenie Departamentu Zarządzania EFS w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

W sumie w ramach SPO RZL 2004-2006 zrealizowano 687 projektów. Ogromną ich większość stanowiły projekty szkoleniowe, w tym przede wszystkim szkolenia ogólne (603 projekty) a także szkolenia specjalistyczne (6 projektów). Projektów oferujących studia podyplomowe było 96, natomiast żaden nie dotyczył praktycznych szkoleń i staży w jednostkach naukowych. Biorąc pod uwagę typ oferowanych szkoleń, w projektach przeważały szkolenia otwarte (60%), zamknięte stanowiły 40%. Do najpopularniejszych kategorii tematycznych szkoleń¹¹ należały: organizacja i zarządzanie, szkolenia zawodowe, organizacja i techniki sprzedaży, zarządzanie zasobami ludzkimi oraz umiejętności interpersonalne. Przy czym duże firmy dwukrotnie częściej korzystały ze szkoleń z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi i umiejętności interpersonalnych, niż firmy z sektora MŚP (por. wykres 1).¹²

WYKRES 1. POPULARNOŚĆ TEMATYKI SZKOLEŃ W PROJEKTACH DLA PRZEDSIĘBIORSTW DUŻYCH (DP) ORAZ MAŁYCH I ŚREDNICH (MŚP)

¹¹ tzn. pojawiających się w największej liczbie projektów.

¹² Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr. Badanie projektów szkoleniowych w ramach Działania 2.3. schemat a) SPO RZL 2004-2006, Warszawa, sierpień 2007, s. 46-47.



Źródło: Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr. Badanie projektów szkoleniowych w ramach Działania 2.3. schemat a) SPO RZL 2004-2006, Warszawa, sierpień 2007, s. 48.

Ze szkoleń korzystały głównie przedsiębiorstwa należące do sektora MŚP - stanowiły one około 90,2% ogółu firm – beneficjentów projektów. Jeśli chodzi o beneficjentów ostatecznych (osoby biorące udział w szkoleniach), to podobnie większość z nich, choć już nie tak przeważającą, bo 61,2% stanowili pracownicy mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Analiza przedmiotu działalności firm korzystających ze wsparcia pokazuje, że były to głównie przedsiębiorstwa należące do sektora usług rynkowych (55%), szczególnie handlowe (22%), a także informatyczne (10%) oraz świadczące usługi księgowe i prawne (13%). Bardzo niewiele było firm z sektora usług nierynkowych (ochrony zdrowia i pomocy społecznej - 4%, a edukacji i szkoleń tylko 1%).¹³

Przy podejmowaniu decyzji o udziale w szkoleniu najważniejsze okazały się kryteria merytoryczne, związane z tematyką szkolenia i jej przydatnością dla firmy. Wśród motywów podjęcia takiej decyzji przedsiębiorcy wymieniali najczęściej potrzebę rozwoju kwalifikacji zawodowych i różnorodnych kompetencji pracowników (51,5% firm). Na znaczenie szkolenia dla rozwoju firmy wskazuje 28% przedsiębiorców. Analogicznie, przy wyborze konkretnego szkolenia najważniejsze dla firm okazało się

¹³ Tamże, s. 29.

dobre dopasowanie tematyki do potrzeb firmy (61%) oraz znaczenie tematyki dla strategii rozwoju firmy (47%).¹⁴ Uwzględniając fakt, iż stosunkowo niewielu pracowników uczestniczyło w szkoleniach zorientowanych na bardziej bieżące potrzeby firmy (w szkoleniach zawodowych wzięło udział tylko 8% pracowników, w szkoleniach w zakresie księgowości – 6%, BHP – 5%¹⁵) należy stwierdzić, że właśnie możliwość dofinansowania szkolenia z EFS skłania przedsiębiorstwa (przynajmniej znaczną ich część) do wychodzenia poza bieżące potrzeby szkoleniowe i do inwestowania w rozwój zasobów ludzkich, co nadaje przedsięwzięciom szkoleniowym bardziej proaktywny i perspektywiczny charakter. Dotyczy to zwłaszcza firm mikro i małych, które rzadko wysyłają pracowników na komercyjne (pełnopłatne) szkolenia dostarczające wiedzy i umiejętności umożliwiających innowacyjność i rozwój firmy.

Przydatność szkoleń i ich adekwatność do potrzeb została oceniona bardzo wysoko. Aż 79% pracodawców uznało, że podczas szkoleń ich pracownicy zdobyli dużo potrzebnej i cennej wiedzy oraz umiejętności. Ocena szkoleń przez samych pracowników wypadła również pozytywnie – 92% uczestników szkoleń stwierdziło, że szkolenie było zdecydowanie lub raczej adekwatne do ich potrzeb zawodowych.¹⁶

Za istotne dla rozwoju oceniło szkolenia 91% firm – beneficjentów. Równie wysoko został oceniony ich wpływ na innowacyjność – dla 61% firm był on istotny, w tym dla 22% - bardzo istotny. Najwyższy odsetek takich ocen wystąpił wśród firm mikro, co jest szczególnie ważne, zważywszy na „opóźnienie technologiczne i organizacyjne wśród najmniejszych firm.”¹⁷ Taka pozytywna ocena wynikać może z faktu, że 89% instytucji oferujących szkolenia konsultowało swoją ofertę przed złożeniem wniosku z potencjalnymi klientami, na skutek czego 30% instytucji dokonało w niej zmian, polegających najczęściej na rozszerzeniu proponowanej tematyki szkoleń.¹⁸

Wartość zakontraktowanego wsparcia wynosiła około 856 648 tys. PLN, co stanowiło 86,44% wartości realizowanych projektów szkoleniowych.¹⁹ Przy czym dla przedsiębiorstw dużych szacuje się łączne wsparcie w wysokości 371 098 tys. PLN, co oznacza średnie wsparcie przypadające na jedną dużą firmę na poziomie 38,4 tys. PLN. Wartość przeciętnego wsparcia, przypadającego na jednego uczestnika szkolenia - pracownika dużej firmy – osiągnęła poziom 3 137 PLN. Jeśli chodzi o firmy małe i średnie, to objęte zostały one łącznym wsparciem w wysokości 385 248 tys. PLN, co daje kwotę wsparcia 4,4 tys. PLN, przypadającego na jedną firmę. Pracownicy małych i średnich firm, biorący udział w szkoleniach skorzystali ze wsparcia w wysokości średnio 1 895 PLN każdy.²⁰ Jak widać, wielkość łącznego wsparcia przeznaczonego dla firm dużych oraz małych i średnich kształtowała się na zbliżonym poziomie. Jednak z uwagi na koncentrację wsparcia na znacznie mniejszej liczbie dużych przedsiębiorstw,

¹⁴ Tamże, s. 40.

¹⁵ Tamże, s. 49.

¹⁶ Tamże, s. 54.

¹⁷ Tamże, s. 49.

¹⁸ Tamże, s. 42.

¹⁹ W czasie badania większość projektów była w fazie realizacji. Zatem nie można było określić poziomu pełnego, faktycznego wsparcia, który jest znany dopiero po zakończeniu projektów.

²⁰ Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr. Badanie projektów szkoleniowych w ramach Działania 2.3. schemat a) SPO RZL 2004-2006, op. cit., s. 33-34.

przeciętna wysokość wsparcia przypadającego na jedną dużą firmę znacznie przewyższała analogiczny wskaźnik dla firm małych i średnich. Natomiast istotna różnica wysokości wsparcia przypadającego na jednego uczestnika szkolenia wynika stąd, że pracownicy dużych przedsiębiorstw częściej uczestniczyli w szkoleniach zamkniętych, których tematyka jest ściśle dopasowana do profilu i potrzeb a koszt o 50% wyższy niż koszt udziału w szkoleniach otwartych, z których korzystali głównie pracownicy firm małych i średnich.²¹

Wyniki badania dowodzą, że dofinansowanie z EFS w znacznej mierze przesądziło o skorzystaniu ze szkoleń przez firmy biorące w nich udział. Ponad połowa firm (54%) nie wysłałaby swoich pracowników na szkolenie, gdyby musiała finansować je w całości z własnych środków, w tym 20% firm wyraziło na ten temat opinię „zdecydowanie nie”, reszta firm (34%) – „raczej nie”. Jako powód rezygnacji ze szkolenia w przypadku pełnej odpłatności, przedsiębiorcy wymieniali na przede wszystkim bariery finansowe (81%), tzn. wysoki koszt szkolenia i brak w firmie funduszy na sfinansowanie szkoleń pracowników. Dofinansowanie szkoleń z EFS stanowiło silny impuls do skierowania na szkolenie pracowników zwłaszcza dla najmniejszych firm, bowiem aż 59% firm mikro nie skorzystałoby ze szkolenia pełnopłatnego, zaś spośród firm małych – 57%.²² Jedynie dla 12% badanych firm (przede wszystkim dużych) fakt współfinansowania szkoleń był na tyle mało istotny, że stwierdziły, iż wysłałyby swoich pracowników na tego typu szkolenie nawet wówczas, gdy całkowicie musiałyby pokryć jego koszty.²³

W obecnym okresie programowania nastąpiły liczne zmiany w konstrukcji systemu wsparcia w ramach funduszy strukturalnych. Jednym z nich pozostał nadal Europejski Fundusz Społeczny, którego obszary wsparcia pozostają bez zmian i odnoszą się do następujących zagadnień: adaptacyjność pracowników i przedsiębiorstw, zwiększanie dostępu do zatrudnienia, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu przez integrację zawodową i zwalczanie dyskryminacji na rynku pracy, inwestycje w kapitał ludzki, partnerstwo na rzecz reform rynku pracy, wzmocnienie zdolności administracyjnych krajowych, regionalnych i lokalnych służb publicznych. Pojawiły się jednak pewne zmiany, związane między innymi z możliwością wzajemnego finansowania komplementarnych działań przez EFS i EFRR do 10 % na poziomie priorytetu (tzw. cross financing). Podniesiona została także maksymalna stopa współfinansowania wspólnotowego do 85 % wydatków kwalifikowanych.²⁴ Podkreślono również znaczenie projektów realizowanych w partnerstwie różnych podmiotów²⁵.

Podstawą wydatkowania środków unijnych w Polsce jest Narodowa Strategia Spójności (NSS) na lata 2007 – 2013, strategiczny dokument, określający krajowe priorytety oraz obszary, na które będą przeznaczane środki unijne i krajowe w tym

²¹ Tamże, s. 34.

²² Okazuje się przy tym, że 41% firm mikro od 2005 r. nie korzystało z innych szkoleń.

²³ Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr. Badanie projektów szkoleniowych w ramach Działania 2.3. schemat a) SPO RZL 2004-2006, op. cit., s. 56.

²⁴ Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 [w] Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 25-78.

²⁵ Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (COM (2004) 493 final).

okresie. Jednym ze szczegółowych programów wdrażania NSS jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki, zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 28 września 2007 roku.²⁶ Zgodnie z założeniami programu, jednym z najistotniejszych obszarów wsparcia staje się „rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw”, a celem strategicznym jest „poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce”²⁷. Dwa, spośród dziesięciu priorytetów PO KL, mają szczególne znaczenie dla rozwoju kadr gospodarki. Są to:

- Priorytet II: Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących.
- Priorytet VIII: Regionalne kadry gospodarki.

Pierwszy z wymienionych priorytetów posiada wymiar centralny (działania systemowe ukierunkowane na podnoszenie adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw), a drugi regionalny (wsparcie osób w procesie nabywania kwalifikacji zawodowych). Realizacja projektów w trybie systemowym ma miejsce wtedy, gdy beneficjenci wskazani są imiennie, w trybie konkursowym, gdy w grupie beneficjentów znajdują się między innymi instytucje szkoleniowe, instytucje rynku pracy, administracja rządowa i samorządowa, a także przedsiębiorcy²⁸ czy instytucje otoczenia biznesu.

Z punktu widzenia nowych możliwości, dla podnoszenia kwalifikacji kadr gospodarki krajowej, szczególne znaczenie mają dwa pierwsze cele szczegółowe Priorytetu II.

Pierwszy z nich, „Rozwój i poprawa funkcjonowania systemowego wsparcia adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw”, dotyczy poprawy jakości usług szkoleniowych. Cel ten zaplanowano osiągnąć poprzez podniesienie jakości usług szkoleniowych świadczonych dla przedsiębiorstw²⁹. Efektem tych działań będzie, zgodnie z założeniami PO KL, między innymi objęcie usługami doradczymi, szkoleniowymi lub innymi formami podwyższania kwalifikacji 90% konsultantów świadczących usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości w akredytowanych instytucjach oraz objęcie usługami doradczymi, szkoleniowymi lub innymi formami podwyższania kwalifikacji (prowadzącymi do uzyskania powszechnie uznawanych certyfikatów) 4 000 osób należących do kadry szkoleniowej.

Drugi cel Priorytetu II, „Rozwój wykwalifikowanej i zdolnej do adaptacji siły roboczej”, dotyczy podwyższania kwalifikacji pracowników. Dla osiągnięcia tak

²⁶ Program Operacyjny Kapitał Ludzki jest finansowany w 85% ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz w 15% ze środków krajowych. Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację Programu, wynosi prawie 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to ponad 9,7 mld euro, pozostałą część stanowią środki krajowe.

²⁷ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007 r., s. 115.

²⁸ W rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.).

²⁹ W szczególności poprzez: rozwój i upowszechnianie standardów organizacyjnych instytucji oraz standardów świadczonych przez nie usług, podnoszenie kwalifikacji i umiejętności osób świadczących usługi szkoleniowe i doradcze oraz usługi na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności przedsiębiorstw, wsparcie procesu certyfikacji kwalifikacji kadry szkoleniowej, wsparcie systemu kompleksowych usług świadczonych przez instytucje na rzecz przedsiębiorców oraz osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą.

określonego celu przewidziano realizację działań między innymi w zakresie organizacji zamkniętych i otwartych szkoleń, studiów podyplomowych, doradztwa, prognozowania kierunków rozwoju kwalifikacji zawodowych, upowszechniania nowych kierunków i metod kształcenia, diagnozowania potrzeb szkoleniowych pracowników czy profesjonalizacji zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwach. W efekcie tak podjętych działań wsparciem mają zostać objęte przedsiębiorstwa (60 tys. w skali kraju), które w ramach projektów ponadregionalnych zaplanują szkolenia dla swych pracowników, oraz pracownicy (350 tys. osób w skali kraju), którzy podniosą swoje kwalifikacje zawodowe w ramach owych szkoleń.

Zmiany gospodarcze w zróżnicowany sposób wpływają na rozwój regionów, co w konsekwencji powodować może negatywne skutki dla rynku pracy, powstałe w wyniku procesów adaptacyjnych przedsiębiorstw. Dla zmniejszenia tego ryzyka, ważnym jest wzmocnienie kompetencji kadr w zarządzaniu owymi procesami zmian, przy jednoczesnym wsparciu samych przedsiębiorstw (często małych firm nie stać jest na zakup określonej usługi), samorządów, a zwłaszcza pracowników. Wzrastający popyt na szkolenia powinien więc nie tylko odpowiadać zapotrzebowaniom firm na rynku regionalnym, ale wpisywać się także w priorytety rozwoju regionu. Szczególne znaczenie dla rozwoju kadr ma więc pierwszy cel szczegółowy Priorytetu VIII: „Rozwój wykwalifikowanej i zdolnej do adaptacji siły roboczej”, który ma przynieść efekt w postaci objęcia wsparciem 140 tys. przedsiębiorstw, których pracownicy uczestniczyć będą w szkoleniach, i około 200 tys. dorosłych pracowników, zaangażowanych w proces podnoszenia lub nabywania nowych kwalifikacji. Zgodnie z założeniami PO KL, wynik ten zostanie osiągnięty między innymi poprzez realizację szkoleń specjalistycznych i ogólnych dla pracowników i kadr zarządzających, nabywanie i podwyższanie kwalifikacji pracowników, pomoc w wyborze nowego zawodu czy organizację staży i szkoleń praktycznych.

Literatura

1. Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr. Badanie projektów szkoleniowych w ramach Działania 2.3. schemat a) SPO RZL 2004-2006, Warszawa, sierpień 2007.
2. Pietrzyk I., Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
3. Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 7 września 2007.
4. Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (COM (2004) 493 final).
5. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 [w] Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 12-18.
6. Rozporządzenie Rady nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 [w] Dz. U. L 210 z 31.07.2006, s. 25-78.
7. Rudnicki M., Polityka regionalna Unii Europejskiej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.

8. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Załącznik do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1743), Dziennik Ustaw Nr 166, Poz. 1743, s. 87.
9. Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007 (Wersja scalona, uwzględniająca zmiany wprowadzone rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 22 lutego 2005 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz. U. Nr 40, poz. 382), rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 30 stycznia 2006 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz. U. Nr 29, poz. 206), rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 11 kwietnia 2006 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz. U. Nr 71, poz. 491) oraz rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 marca 2007 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie przyjęcia Uzupełnienia SPO RZL (Dz. U. Nr 54 poz. 360).

Summary

The main goal of structural policy of European Union is to enhance economic and social coherence among member states. In social sphere the instrument of coherence policy is the European Social Fund that allocates funds for undertakings connected with employment policy and human resources development, especially undertakings in the area of vocational activation of the unemployed and endangered of being unemployed, counteracting social exclusion, connected with lifelong learning, staff advancement in economy and development of enterprise, vocational activation of women. In Poland total amount of funds from ESF is directed to priorities of Operational Programme Human Capital. In preparing this programme main role was played by experiences of previous time of preparation, where those issues were achieved under priority 2 of Integrated Operational Programme Regional Development, especially Sectoral Operational Programme Human Resources Development (SOP HRD).

The main goal of this paper is to evaluate undertakings fulfilled in the competition scheme of Action 2.3. SOP HRD, containing for example: characteristics of enterprises being supported, motives of participation in projects, scope and kind of the ESF support, themes and evaluation of training usefulness. Another goal is to point to current possibilities of funding undertakings from the ESF, that through human resources development should warrant greater competitiveness and development of adaptive potential of enterprises.

Informacje o autorach

dr Joanna Koprowicz

*Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku
ul. Kilińskiego 12, 09-402 Płock
e-mail: joanna_koprowicz@wlodkowic.pl*

doc. dr Kazimierz Waluch

*Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku
ul. Kilińskiego 12, 09-402 Płock
e-mail: lara68@wp.pl*

*Krzysztof Zmarzłowski
Piotr Jałowiecki
Arkadiusz Orłowski
Tomasz Woźniakowski*

Porównanie ocen zróżnicowania szkolnictwa wyższego w latach 1999 – 2006 w Polsce na podstawie różnych metod normalizacji danych

Comparison of rating higher education diversity in Poland in 1999-2006 on the basis of normalize data methods

Badanie konkurencyjności szkolnictwa wyższego jest zagadnieniem interesującym i ważnym przede wszystkim z uwagi na dynamiczny rozwój szkolnictwa wyższego, zwłaszcza w ostatnich 15 latach. W pracy została podjęta próba oceny stanu szkolnictwa wyższego w Polsce przy pomocy syntetycznego miernika skonstruowanego z zastosowaniem metod normalizacji danych. Przygotowano również rankingi i klasyfikacje przedziałowe województw ze względu na stan szkolnictwa wyższego w latach 1999-2006. Ponadto wartości miernika, rankingi i klasyfikacje przygotowano z zastosowaniem czterech różnych metod normalizacji zmiennych diagnostycznych: standaryzacji, unitaryzacji zerowanej, przekształcenia ilorazowego na podstawie średniej oraz przekształcenia ilorazowego na podstawie minimum i maksimum. Porównano uzyskane wyniki i nie stwierdzono istotnych różnic między nimi.

Wstęp

W ciągu ostatnich 15 lat w polskim szkolnictwie wyższym dokonały się zmiany o fundamentalnym charakterze. Do niedawna studia wyższe w Polsce miały w praktyce charakter elitarny. Podczas naboru uwzględniano specjalne preferencje dla osób pochodzących z pewnych grup społecznych i zawodowych. Liczba miejsc na studiach oferowanych przez uczelnie obejmowała dla zaledwie kilka procent maturzystów. W efekcie większość polskiej młodzieży zmuszona była kończyć edukację wraz z ukończeniem szkoły średniej lub zawodowej.

Przekształcenia systemu społeczno-gospodarczego i politycznego, które nastąpiły w Polsce po 1989 roku, odegrały znaczący wpływ na wzrost świadomości potrzeby posiadania wiedzy w społeczeństwie, a konsekwencji na zmianę kierunków i dynamiki rozwoju szkolnictwa wyższego. Szybko rosnące w społeczeństwie zapotrzebowanie na poszerzenie horyzontów edukacyjnych stało się jedną z głównych przyczyn dynamicznego rozwoju uczelni wyższych w Polsce, jaki nastąpił w latach 1990.

Ogromny wpływ na kształtowanie oraz ewolucję procesów gospodarczych wywiera dynamiczne zwiększenie możliwości przetwarzania, przepływu i udostępniania

wiedzy. Nowoczesna gospodarka stanowi system praktycznie całkowicie oparty na gromadzeniu danych, ich przetwarzaniu i udostępnianiu w postaci użytecznej informacji. Informacja stała się jednym z najważniejszych zasobów ekonomicznych. Jedną z najważniejszych przyczyn stał się bardzo szybki rozwój nauki i nowoczesnych technologii, przede wszystkim informacyjnych i komunikacyjnych.

W nowoczesnej gospodarce, często określanej jako gospodarka elektroniczna lub gospodarka cyfrowa, dominuje zapotrzebowanie na pracownika wszechstronnie wykształconego, posiadającego fachową wiedzę oraz umiejętności samodzielnej analizy w oparciu o posiadane wykształcenie. Nieustannie zwiększający się w gospodarce popyt na fachową wiedzę i nowoczesne technologie determinuje szybki wzrost popytu na posiadanie wyższego wykształcenia. Efektem jest dynamiczny rozwój ilościowy sektora szkolnictwa wyższego oraz wzrost zapotrzebowania na nowe kierunki studiów odpowiadające nowym dziedzinom nauki.

W chwili obecnej wykształcenie wyższe najczęściej traktowane jest jako inwestycja otwierająca perspektywy rozwoju zawodowego, a w konsekwencji umożliwiająca osiągnięcie w przyszłości satysfakcjonującego wynagrodzenia. Według znaczącej liczby Polaków wzrost poziomu wykształcenia znacząco zwiększa możliwości znalezienia lepszej pracy, a tym samym wyższych zarobków¹. Solidniejsza wiedza u pracowników to także lepsza mobilność zawodowa, aktywność oraz efektywność pracy. Dyplom szkoły wyższej to także prestiż oraz jedna z „form aktywności ludzkiej, która w mniejszym, bądź większym stopniu, jest próbą odpowiedzi na pytanie o naturę człowieka i jakość jego miejsca w antroposferze”².

Konsekwencją przedstawionych tendencji rozwojowych w gospodarce oraz zmian w społeczeństwie jest fakt, że „szkolnictwo wyższe w ostatnich latach odgrywa coraz większą rolę w życiu społecznym jak i gospodarczym państwa. Jego sytuacja uwarunkowana jest zarówno czynnikami o znaczeniu globalnym, jak i krajowym”³.

Regulacje prawne oraz ogólny zarys systemu szkolnictwa wyższego w Polsce

Pierwszym aktem prawnym, który regulował funkcjonowanie systemu szkolnictwa wyższego w Polsce była „Ustawa o szkolnictwie wyższym” z dnia 12 września 1990 roku⁴. Kolejne etapy reformowania szkolnictwa wyższego wyznaczały: „Ustawa o wyższych szkołach zawodowych” z dnia 26 czerwca 1997 roku⁵ oraz zobowiązanie się przez Polskę w 1999 roku do respektowania, promowania i wdrażania Deklaracji Bolońskiej⁶. Do najbardziej znaczących zmian, w tej deklaracji należało wprowadzenie dwuetapowego toku studiów oraz umożliwienie programów międzyuczelnianej wymiany studentów i kadr naukowych.

¹ Ścieżki edukacyjne Polaków, GUS, Warszawa 2004.

² U. Ostrowska: Doświadczanie wartości edukacyjnych w szkole wyższej ART. Bydgoszcz, Bydgoszcz 1998.

³ M. Dutkowski, A. Hildebrandt, T. Piekarec., M. Tarkowski: Szkolnictwo wyższe w Polsce, uwarunkowania, ocena, rekomendacje – raport wstępny, Zeszyt 28/2001, IBnGR, Gdańsk 2001.

⁴ Dziennik Ustaw z 1990 r. Nr 65, poz. 361. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym; Warszawa 1990.

⁵ Dziennik Ustaw z 1997 r. Nr 96, poz. 590. Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych; Warszawa 1997.

⁶ Deklaracja Bolońska, Szkolnictwo wyższe w Europie, MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl>; 1998.

W chwili obecnej podstawą prawną regulującą funkcjonowanie system szkolnictwa wyższego w Polsce jest Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. „Prawo o szkolnictwie wyższym”⁷. Według niej uczelnie wyższe dzielone są na publiczne (państwowe) oraz niepubliczne (niepaństwowe). Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą studia wyższe dzielą się na studia dwustopniowe: studia I stopnia kończące się uzyskaniem tytułu zawodowego licencjata lub inżyniera danej dziedziny oraz studia II stopnia kończące się uzyskaniem tytułu zawodowego magistra danej dziedziny lub równorzędnego. Absolwenci posiadający tytuł zawodowy mogą kontynuować naukę na studiach podyplomowych, trwających od 0,5 roku do 2 lat. Natomiast absolwenci posiadający tytuł magistra lub równorzędny mają możliwość kontynuacji nauki na studiach doktoranckich. W ostatnim okresie studia doktoranckie są uznawane jako studia trzeciego stopnia. Trwają one co najmniej 3 lata i są prowadzone wyłącznie na uczelniach wyższych lub w jednostkach naukowych posiadających prawo nadawania stopnia naukowego doktora.

Cel badań

Pierwszym celem przedstawionych w pracy badań, było zdefiniowanie współczynnika opisującego stan szkolnictwa wyższego, dokonanie klasyfikacji polskich województw ze względu na jego wartość w latach 1999 – 2006, czyli w okresie bezpośrednio poprzedzającym i następującym po akcesji Polski do Unii Europejskiej (UE), porównanie i ocena różnic w klasyfikacjach opracowanych z wykorzystaniem różnych metod normalizacji danych. W badaniach niektóre dane zostały przeliczone na liczbę mieszkańców w województwie. W badaniach wykorzystano dane statystyki publicznej dostępne w publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego: „Szkoły wyższe i ich finanse”, „Rocznik statystyczny”.

W badaniach zachodziła konieczność normalizacji danych w doprowadzenia ich do porównywalności. Istnieje wiele metod normalizacyjnych, których zastosowanie prowadzi do otrzymywania różnych wyników. W badaniach wykonano normalizację danych na podstawie czterech wybranych metod: standaryzacji, unitaryzacji zerowanej, przekształcenia ilorazowego na podstawie średniej oraz przekształcenia ilorazowego na podstawie minimum i maksimum. Drugim celem badań było porównanie oraz ocena zróżnicowania wyników z zastosowaniem wymienionych metod normalizacji danych.

Metody badawcze

Badania prowadzono z wykorzystaniem technik wielowymiarowej analizy porównawczej z zastosowaniem różnych metod normalizacji danych. Główną miarą badawczą były rankingi, zdefiniowane jako układy województw uporządkowanych nierosnąco ze względu na stan szkolnictwa wyższego, który reprezentowały wartości zmiennej syntetycznej – współczynnika stanu szkolnictwa wyższego⁸.

W celu uzyskania porównywalności wartości zmiennych opisujących stan szkolnictwa wyższego zastosowano przedstawiony dalej tryb postępowania podzielony na pięć etapów:

⁷ Dziennik Ustaw z 2005 r. Nr 164, poz. 1365. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; Warszawa 2005.

⁸ K. Kukuła: Metoda unitaryzacji zerowanej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

1. Określenie zbioru zmiennych potencjalnych, czyli grupy cech, które wpływają, bądź mogą mieć wpływ na stan szkolnictwa wyższego. Zbiór ten został dobrany na podstawie kryteriów merytorycznych i ekspertowych przedstawionych w literaturze^{9 10 11 12}.

2. Podział zbioru zmiennych potencjalnych na dwa zbiory: zmiennych diagnostycznych oraz zmiennych zredukowanych. Procedura redukcji zmiennych została przeprowadzona na podstawie analizy macierzy korelacji prostych oraz analizy czynnikowej głównych składowych. W kolejnych etapach, pod uwagę brane były jedynie zmienne diagnostyczne.

3. Normalizacja zmiennych diagnostycznych, polegająca na doprowadzeniu ich wartości do stanu wzajemnej porównywalności. W tym celu zastosowano kilka różnych metod normowania.

4. Wyznaczenie wskaźnika syntetycznego w wyniku odpowiedniej agregacji unormowanych zmiennych.

5. Uporządkowanie wskaźników syntetycznych w sposób nierosnący w postaci rankingów.

W pierwszym etapie badań na podstawie kryteriów merytorycznych wyselekcjonowano wyjściowy zbiór potencjalnych zmiennych objaśniających, złożony z cech, które uznano za determinanty badanego zjawiska. Niektóre zmienne (X_1 oraz $X_6 - X_{10}$) przeliczono na liczbę ludności w województwie. Do zbioru zmiennych wyjściowych zakwalifikowano ostatecznie:

X_1 – liczba studentów,

X_2 – gęstość zaludnienia,

X_3 – przeciętny miesięczny dochód na 1 osobę w gosp. domowym,

X_4 – średnia stopa bezrobocia,

X_5 – współczynnik skoralizacji netto, zdefiniowany jako liczba studentów w przeliczeniu na liczbę ludności w wieku 20 – 35 lat,

X_6 – liczba absolwentów studiów magisterskich i zawodowych,

X_7 – czynnik zaplecza akademickiego zdefiniowany jako liczba dostępnych miejsc w domach studenckich,

X_8 – czynnik zaplecza socjalnego, liczba miejsc na stołówkach,

X_9 – ilość nauczycieli akademickich,

X_{10} – liczba szkół wyższych.

⁹ T. Bednarski, F. Borowicz, E. Mika: Badania z uwzględnieniem wniosków prognostycznych, dotyczących sytuacji szkolnictwa wyższego regionu dolnośląskiego z perspektywy potrzeb, a także oferty regionu w zakresie szkolnictwa wyższego, Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław 2006.

¹⁰ A. Brooks, A. Shoecraft., A. Franklin: Education by Nation: A Multivariate Statistical Analysis, *SUMSRI Journal*, 2006.

¹¹ Nowakowska-Siuta: Szkolnictwo wyższe w wybranych krajach Europy Zachodniej, Instytut Badań Edukacyjnych MEN, Warszawa 2007.

¹² D. Strahl: Struktura typologiczna województw Polski ze względu na stan oświaty i kultury, *Wiadomości Statystyczne*, 10, 1981.

Następnie dokonano eliminacji quasi-stałych przyjmując jako kryterium wartość współczynnika zmienności na poziomie 10% i odrzucając zmienne, dla których wartość ta była niższa¹³.

Drugi etap obejmował wyodrębnienie cech diagnostycznych. W tym celu najpierw zestandaryzowano zbiór cech potencjalnych, a następnie dokonano analizy ich macierzy korelacji prostych. Ze względu na stwierdzoną dużą wzajemną korelację poszczególnych cech w celu wyodrębnienia głównych cech diagnostycznych zastosowano analizę czynnikową¹⁴. W ten sposób uzyskano zbiór zmiennych diagnostycznych ($X_1, X_5 - X_{10}$). Pozostałe zmienne zostały odrzucone, ponieważ analiza czynnikowa wykazała ich znikomy wpływ na badane zjawisko. Następnie wszystkie czynniki, które oceniono jako istotnie wpływające na stan szkolnictwa wyższego, zostały zakwalifikowane do zbioru stymulant.

W trzecim etapie badań dokonano normalizacji wartości zmiennych diagnostycznych. W tym celu użyto czterech różnych metod normowania zgodnie z zależnościami dla: standaryzacji [1], unitaryzacji zerowanej [2] oraz dwóch rodzajów przekształceń ilorazowych [3] [4]. Poniżej przedstawiono formuły normalizacyjne stosowane w wybranych metodach:

Metoda standaryzacji

$$z_{ij} = \beta \cdot x_{ij} + \alpha \quad \beta > 0, \quad \beta = \frac{1}{S(X_j)}, \quad \alpha = -\frac{\bar{X}_j}{S(X_j)}, \quad S(X_j) > 0,$$

$$S(X_j) = \sqrt{\frac{1}{r} \cdot \sum_{i=1}^r (x_{ij} - \bar{X}_j)^2}, \quad [1]$$

Metoda unitaryzacji zerowanej

$$z_{ij} = \beta \cdot x_{ij} + \alpha \quad \beta > 0, \quad \beta = \frac{1}{R(X_j)}, \quad \alpha = -\frac{\min_i x_{ij}}{R(X_j)}, \quad R(X_j) \neq 0,$$

$$R(X_j) = \max_i x_{ij} - \min_i x_{ij} \quad [2]$$

Przekształcenia ilorazowe

$$1. \quad z_{ij} = \beta \cdot x_{ij} + \alpha \quad \beta > 0, \quad \beta = \frac{1}{\bar{X}_j}, \quad \alpha = 0 \quad [3]$$

¹³ M. Sobczyk: Analiza porównawcza produkcji rolniczej w województwie Lubelskim, *Wiadomości statystyczne*, 12, 1983.

¹⁴ D. N. Lawley, A. E. Maxwell: Factor Analysis as a Statistical Method, 2nd edition, Butterworths, London, UK 1971.

$$2. \quad z_{ij} = \beta \cdot x_{ij} + \alpha \quad \beta > 0, \quad \beta = \frac{1}{\max_i x_{ij}}, \quad \alpha = -\frac{\min_i x_{ij}}{\max_i x_{ij}} \quad [4]$$

gdzie:

x_{ij} – wartość zmiennej j dla i -tego obiektu,

z_{ij} – wartość unormowanej zmiennej j dla i -tego obiektu,

\bar{X}_j – średnia arytmetyczna wartości zmiennej j ,

$S(X_j)$ – odchylenie standardowe wartości zmiennej j ,

$R(X_j)$ – rozstęp wartości zmiennej j .

Czwarty etap badań obejmował agregację unormowanych zmiennych, w wyniku czego otrzymano syntetyczny wskaźnik stanu szkolnictwa wyższego Q . Agregacji zmiennych dokonano za pomocą formuły agregacyjnej zgodnie z zależnością [5].

$$Q = \sum_{j=1}^k z_{ij} w_j, \quad w_j = \frac{V(X_j)}{\sum_{j=1}^s V(X_j)} \quad [5]$$

gdzie:

k – jest to liczba zmiennych unormowanych,

w_j – waga wyznaczona dla zmiennej unormowanej z_{ij} ,

$V(X_j)$ – współczynnik zmienności danej cechy.

Ostatnią piątą fazą budowy rankingów było uszeregowanie wartości otrzymanego wskaźnika syntetycznego dla poszczególnych województw w sposób nierosnący.

W kolejnym etapie badań przygotowano klasyfikacje przedziałowe województw ze względu na wartość współczynnika syntetycznego opisującego stan szkolnictwa wyższego, dla wszystkich czterech, użytych metod normalizacji danych. Województwa podzielono na 4 kategorie według popularnej metody opisanej w literaturze¹⁵ zgodnie z kryteriami [6a][6b][6c][6d].

$$\text{I grupa} \quad [\min Q_{ij}, \bar{Q}_{ij} - S(Q_{ij})] \quad [6a]$$

$$\text{II grupa} \quad [Q_{ij} - S(Q_{ij}), \bar{Q}_{ij}] \quad [6b]$$

$$\text{III grupa} \quad [\bar{Q}_{ij}, \bar{Q}_{ij} + S(Q_{ij})] \quad [6c]$$

$$\text{IV grupa} \quad [\bar{Q}_{ij} + S(Q_{ij}), \max Q_{ij}] \quad [6d]$$

gdzie: $\min Q_{ij}$ – wartość minimalna zmiennej Q w roku,

¹⁵ Nowak E. (1990) Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych, PWE, Warszawa;

$\max Q_{ij}$ – wartość maksymalna zmiennej Q w roku,
 \bar{Q}_{ij} – średnia arytmetyczna wartości zmiennej Q w roku,
 $S(Q_{ij})$ – odchylenie standardowe wartości zmiennej Q w roku.

Do oceny różnic pomiędzy rankingami oraz klasyfikacjami przedziałowymi otrzymanymi w wyniku zastosowania różnych metod normalizacji zmiennych podczas konstruowania zmiennej syntetycznej opisującej stan szkolnictwa wyższego wykorzystano współczynnik korelacji rang Spearmana oraz współczynnik korelacji liniowej Pearsona dla wartości współczynników syntetycznych.

Wyniki badań

W tabelach 1 - 4 przedstawiono rankingi województw w latach 1999 – 2006 ze względu na wartość syntetycznego współczynnika opisującego stan szkolnictwa wyższego w Polsce obliczoną z zastosowaniem różnych metod normalizacji zmiennych diagnostycznych: standaryzacji, unitaryzacji zerowanej, przekształcenia ilorazowego opartego na wartości średniej, przekształcenia ilorazowego opartego na wartości minimalnej i maksymalnej.

TABELA 1. RANKINGI WOJEWÓDZTW ZE WZGLĘDU NA STAN SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE W LATACH 1999 – 2006 Z ZASTOSOWANIEM STANDARDYZACJI JAKO METODY NORMALIZACJI ZMIENNYCH DIAGNOSTYCZNYCH

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	5	4	4	4	3	3	4	3
Kujawsko- Pomorskie	10	11	13	12	10	10	13	12
Lubelskie	6	6	6	6	6	5	5	8
Lubuskie	14	14	14	13	13	14	14	14
Łódzkie	11	10	11	9	8	8	7	5
Małopolskie	3	3	3	2	2	2	2	2
Mazowieckie	1	1	1	1	1	1	1	1
Opolskie	16	16	16	16	16	16	16	16
Podkarpackie	15	15	15	15	14	15	15	15
Podlaskie	7	8	10	10	9	9	11	9
Pomorskie	4	5	7	5	5	7	8	7
Śląskie	12	13	12	11	12	12	10	11
Świętokrzyskie	8	7	8	7	11	11	9	13
Warmińsko- Mazurskie	13	12	5	14	15	13	12	10
Wielkopolskie	9	9	9	8	7	6	6	6
Zachodniopomorskie	2	2	2	3	4	4	3	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

TABELA 2. RANKINGI WOJEWÓDZTW ZE WZGLĘDU NA STAN SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE W LATACH 1999 – 2006 Z ZASTOSOWANIEM UNITARYZACJI ZEROWANEJ JAKO METODY NORMALIZACJI ZMIENNYCH DIAGNOSTYCZNYCH

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	5	4	4	4	3	3	4	3
Kujawsko- Pomorskie	10	11	13	11	10	10	13	13
Lubelskie	6	6	5	6	6	5	5	8
Lubuskie	14	14	14	13	13	14	14	14
Łódzkie	11	10	11	9	8	8	7	5
Małopolskie	3	3	3	2	2	2	2	2
Mazowieckie	1	1	1	1	1	1	1	1
Opolskie	16	16	16	16	16	16	16	16
Podkarpackie	15	15	15	15	15	15	15	15
Podlaskie	8	8	10	10	9	9	12	9
Pomorskie	4	5	7	5	5	7	8	7
Śląskie	12	13	12	12	12	12	9	11
Świętokrzyskie	7	7	8	7	11	11	10	12
Warmińsko- Mazurskie	13	12	6	14	14	13	11	10
Wielkopolskie	9	9	9	8	7	6	6	6
Zachodniopomorskie	2	2	2	3	4	4	3	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

TABELA 3: RANKINGI WOJEWÓDZTW ZE WZGLĘDU NA STAN SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE W LATACH 1999 – 2006 Z ZASTOSOWANIEM PRZEKSZTAŁCENIA ILORAZOWEGO [3] JAKO METODY NORMALIZACJI ZMIENNYCH DIAGNOSTYCZNYCH.

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	7	4	8	5	3	3	4	3
Kujawsko- Pomorskie	10	11	10	11	8	8	13	13
Lubelskie	5	7	6	6	6	5	5	11
Lubuskie	14	14	14	13	13	14	14	14
Łódzkie	11	10	13	10	10	10	8	5
Małopolskie	3	3	3	2	2	2	3	2
Mazowieckie	1	1	1	1	1	1	1	1
Opolskie	16	16	16	16	16	16	16	16
Podkarpackie	15	15	15	15	14	15	15	15
Podlaskie	8	8	12	9	9	9	12	10
Pomorskie	4	5	5	4	5	7	10	7
Śląskie	12	13	11	12	11	11	6	9
Świętokrzyskie	6	6	7	7	12	12	11	12
Warmińsko- Mazurskie	13	12	2	14	15	13	9	8
Wielkopolskie	9	9	9	8	7	6	7	6
Zachodniopomorskie	2	2	4	3	4	4	2	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

TABELA 4: RANKINGI WOJEWÓDZTW ZE WZGLĘDU NA STAN SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE W LATACH 1999 – 2006 Z ZASTOSOWANIEM PRZEKSZTAŁCENIA ILORAZOWEGO [4] JAKO METODY NORMALIZACJI ZMIENNYCH DIAGNOSTYCZNYCH.

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	7	4	6	5	3	3	4	3
Kujawsko- Pomorskie	10	10	13	9	7	7	13	13
Lubelskie	5	6	5	6	6	5	5	10
Lubuskie	14	14	14	13	13	14	14	14
Łódzkie	11	11	11	10	11	9	8	5
Małopolskie	3	3	2	2	2	2	3	2
Mazowieckie	1	1	1	1	1	1	1	1
Opolskie	16	16	16	16	16	16	16	16
Podkarpackie	15	15	15	15	14	15	15	15
Podlaskie	8	8	10	11	9	10	12	11
Pomorskie	4	5	7	4	5	8	9	7
Śląskie	12	13	12	12	10	11	7	9
Świętokrzyskie	6	7	8	7	12	12	11	12
Warmińsko- Mazurskie	13	12	4	14	15	13	10	8
Wielkopolskie	9	9	9	8	8	6	6	6
Zachodniopomorskie	2	2	3	3	4	4	2	4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

Porównanie rankingów przygotowanych z zastosowaniem różnych metod normalizacji danych wykazuje ich duże podobieństwo. Potwierdzeniem tego faktu są wysokie wartości współczynników korelacji rang Spearmana pomiędzy poszczególnymi odpowiadającymi sobie rankingami, których zbiorcze wyniki przedstawiono w tabeli 5.

Dodatkowo porównano wartości syntetycznych współczynników stanu szkolnictwa wyższego obliczone z zastosowaniem różnych metod normalizacji danych. Ponieważ z oczywistych względów ich wartości nie mogły być ze sobą bezpośrednio porównywane, dokonano ich ponownej normalizacji z zastosowaniem standaryzacji. Po doprowadzeniu wartości współczynników do postaci porównywalnej obliczono średnie wartości różnic pomiędzy wartościami współczynnika stanu szkolnictwa wyższego według różnych rankingów dla poszczególnych województw, średnią wartość tych różnic dla wszystkich województw oraz współczynniki korelacji liniowej Pearsona w poszczególnych latach. Zbiorcze wyniki przedstawiono w tabeli 5. Ponownie potwierdziły one bardzo duże podobieństwo rankingów.

TABELA 5. OCENY RÓŻNIC W RANKINGACH WOJEWÓDZTW ZE WZGLĘDU NA STAN SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE W LATACH 1999 – 2006 Z ZASTOSOWANIEM RÓŻNYCH METOD NORMALIZACJI ZMIENNYCH DIAGNOSTYCZNYCH

Parametr		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
współczynnik korelacji rang wg. Spearmana	minimum	0,9853	0,9941	0,9118	0,9794	0,9618	0,9794	0,9441	0,9706
	maksimum	1,0000	1,0000	0,9971	0,9971	0,9971	1,0000	0,9941	0,9971
	średnia	0,9917	0,9971	0,9593	0,9897	0,9809	0,9873	0,9755	0,9814
Współczynnik korelacji liniowej wg. Pearsona	minimum	0,9956	0,9961	0,9302	0,9908	0,9927	0,9948	0,9874	0,9889
	maksimum	0,9997	0,9998	0,9978	0,9993	0,9997	0,9996	0,9996	0,9998
	średnia	0,9973	0,9974	0,9726	0,9956	0,9959	0,9970	0,9940	0,9944
średnia różnica między wartościami współczynnika syntetycznego dla 1 województwa	minimum	0,0041	0,0108	0,0241	0,0167	0,0266	0,0137	0,0148	0,0121
	maksimum	0,1013	0,1123	0,7270	0,1467	0,1445	0,1515	0,1937	0,1916
	średnia dla wszystkich województw	0,0588	0,0560	0,1792	0,0822	0,0756	0,0597	0,0833	0,0817

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Otrzymane wartości ocen różnic rankingów województw ze względu na zastosowaną metodę normalizacji zmiennych diagnostycznych wskazują na bardzo duże podobieństwo rankingów we wszystkich latach badanego okresu. W zasadzie tylko dla 2001 roku różnice pomiędzy rankingami są zauważalnie większe niż w przypadku pozostałych lat. Świadczą o tym średnie wartości współczynnika korelacji rang Spearmana wynosząca 0,9593, wartość współczynnika korelacji liniowej Pearsona wynosząca 0,9726 oraz wartość średniej różnicy w rankingach dla wszystkich województw wynosząca 0,1792.

W ostatnim etapie badań przygotowano klasyfikacje przedziałowe województw ze względu na wartość współczynnika syntetycznego opisującego stan szkolnictwa wyższego, dla wszystkich czterech, użytych metod normalizacji danych. Wyniki klasyfikacji przedstawiono w tabeli 6.

TABELA 6: WYNIKI KLASYFIKACJI WOJEWÓDZTW NA 4 KATEGORIE JAKOŚCIOWE ZE WZGLĘDU NA STAN SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W LATACH 1999 – 2006 Z ZASTOSOWANIEM RÓŻNYCH METOD NORMALIZACJI DANYCH: STANDARDYZACJI [1], UNITARYZACJI ZEROWANEJ [2], PRZEKSZTAŁCENIA ILORAZOWEGO NA PODSTAWIE ŚREDNIEJ [3] I PRZEKSZTAŁCENIA ILORAZOWEGO NA PODSTAWIE MINIMUM I MAKSYMUM[4].

Województwo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dolnośląskie	2	2	2	2	2	2	2	1, 2 (wg. [1], [2])
Kujawsko- Pom.	3	3	3	3	3	3	3	3
Lubelskie	2	2	2	2	2	2	2	3
Lubuskie	3, 4 (wg. [3], [4])	4	3	3	3	3, 4 (wg. [1], [2])	4	3
Łódzkie	3	3	3	3	3	3	2, 3 (wg. [3])	2
Małopolskie	1	1	1	1	1	1	1, 2 (wg. [3], [4])	1
Mazowieckie	1	1	1	1	1	1	1	1
Opolskie	4	4	4	4	4	4	4	4
Podkarpackie	4	4	4	4	4	4	4	4
Podlaskie	3, 2 (wg. [3])	3	3	3	3	3	3	3
Pomorskie	2	2	2	2	2	3	3	2
Śląskie	3	3	3	3	3	3	2, 3 (wg. [1], [2])	3
Świętokrzyskie	2, 3 (wg. [1], [2])	2	2, 3 (wg. [2])	2, 3 (wg. [1], [2])	3	3	3	3
Warmińsko-Maz.	3	3	2	4	4	3	3	3, 2 (wg. [3])
Wielkopolskie	3	3	3	3	3	2	2	2
Zachodniopom.	1	1	1, 2 (wg. [3])	1, 2 (wg. [3], [4])	2	2	1	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Otrzymane klasyfikacje województw ze względu na stan szkolnictwa wyższego przygotowane z zastosowaniem różnych metod normalizacji zmiennych diagnostycznych wykazują bardzo duże podobieństwo, a dla lat 2000 i 2003 są identyczne. Potwierdzeniem tego są wysokie wartości współczynnika korelacji pomiędzy poszczególnymi klasyfikacjami przedstawione w tabeli 7.

TABELA 7. OCENY RÓŻNIC W KLASYFIKACJACH WOJEWÓDZTW ZE WZGLĘDU NA STAN SZKOLNICTWA WYŻSZEGO W POLSCE W LATACH 1999 – 2006 Z ZASTOSOWANIEM RÓŻNYCH METOD NORMALIZACJI ZMIENNYCH DIAGNOSTYCZNYCH

Parametr		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Współczynnik korelacji rang wg. Spearmana	minimum	0,904	1,000	0,895	0,934	1,000	0,965	0,904	0,935
	maksimum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
	średnia	0,942	1,000	0,947	0,956	1,000	0,977	0,941	0,962

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wnioski

Uzyskane wyniki badań wskazują, że bez względu na zastosowaną metodę normowania zmiennych diagnostycznych zarówno rankingi jak i klasyfikacje województw ze względu na stan szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1999 – 2006 są bardzo podobne.

Zdecydowaną większość różnic w rankingach stanowią różnice o 1 pozycję (141 przypadków), a następnie o 2 pozycje (54 przypadki), o 3 pozycje (14 przypadków) i o 4 pozycje (tylko 4 przypadki). Największe różnice stwierdzono w latach 2001 (41 różnic, łącznie o 74 pozycje) i 2005 (39 różnic, łącznie o 55 pozycji) oraz dla województw Świętokrzyskiego (28 różnic, łącznie o 32 pozycje), Śląskiego (25 różnic, łącznie o 39 pozycji), Podlaskiego (25 różnic, łącznie o 31 pozycji), Kujawsko-Pomorskiego (24 różnice, łącznie o 46 pozycji) i Łódzkiego (24 różnice, łącznie o 35 pozycji).

Stwierdzono zaledwie 13 różnic w przypisaniu województwa do jednej z czterech kategorii oceny ze względu na stan szkolnictwa wyższego, wszystkie o jedną kategorię. Najwięcej różnic stwierdzono w 1999 i 2005 roku (w obu przypadkach 3 różnice) oraz dla województwa Świętokrzyskiego (3 różnice).

W całym badanym okresie, we wszystkich rankingach zdecydowanie województwem najlepszym ze względu na stan szkolnictwa wyższego jest województwo Mazowieckie, natomiast zdecydowanie najgorszymi województwa Opolskie i Podkarpackie. Pomijając niezbyt duże różnice w rankingach można stwierdzić, że w badanym okresie 6 województw poprawiło swoją pozycję w rankingach (Dolnośląskie, Łódzkie, Małopolskie, Śląskie, Warmińsko-Mazurskie, Wielkopolskie), 4 pozostały na takiej samej pozycji, (Lubuskie, Mazowieckie, Opolskie, Podkarpackie), natomiast 6 pogorszyło swoją pozycję (Kujawsko – Pomorskie, Lubelskie, Podlaskie, Pomorskie, Świętokrzyskie, Zachodniopomorskie). Należy podkreślić, że wśród województw, które nie zmieniły swojej pozycji w rankingach jest najlepsze oraz trzy najgorsze województwa. Uzyskane wyniki potwierdzają rezultaty opublikowane w poprzedniej pracy autorów¹⁶.

¹⁶ K. Zmarzłowski, P. Jałowicki: Ocena zróżnicowania stanu szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1999-2006 w ujęciu wojewódzkim, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, 7 (1), 13 – 22, 2008.

Literatura

1. A. Brooks, A. Shoecraft., A. Franklin: Education by Nation: A Multivariate Statistical Analysis, SUMSRI Journal, 2006.
2. Deklaracja Bolońska, Szkolnictwo wyższe w Europie, MNiSW, <http://www.nauka.gov.pl>; 1998.
3. D. N. Lawley, A. E. Maxwell: Factor Analysis as a Statistical Method, 2nd edition, Butterworths, London, UK 1971.
4. D. Strahl: Struktura typologiczna województw Polski ze względu na stan oświaty i kultury, Wiadomości Statystyczne, 10, 1981.
5. Dziennik Ustaw z 1990 r. Nr 65, poz. 361. Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym; Warszawa 1990.
6. Dziennik Ustaw z 1997 r. Nr 96, poz. 590. Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. o wyższych szkołach zawodowych; Warszawa 1997.
7. Dziennik Ustaw z 2005 r. Nr 164, poz. 1365. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym; Warszawa 2005.
8. K. Kukuła: Metoda unitaryzacji zerowanej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
9. K. Zmarzłowski, P. Jałowiecki: Ocena zróżnicowania stanu szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1999-2006 w ujęciu wojewódzkim, Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia, 7 (1), 2008.
10. M. Sobczyk: Analiza porównawcza produkcji rolniczej w województwie Lubelskim, Wiadomości statystyczne, 12, 1983.
11. M. Dutkowski, A. Hildebrandt, T. Piekarec., M. Tarkowski: Szkolnictwo wyższe w Polsce, uwarunkowania, ocena, rekomendacje – raport wstępny, Zeszyt 28/2001, IBnGR, Gdańsk 2001.
12. Nowakowska-Siuta: Szkolnictwo wyższe w wybranych krajach Europy Zachodniej, Instytut Badań Edukacyjnych MEN, Warszawa 2007.
13. T. Bednarski, F. Borowicz, E. Mika: Badania z uwzględnieniem wniosków prognostycznych, dotyczących sytuacji szkolnictwa wyższego regionu dolnośląskiego z perspektywy potrzeb, a także oferty regionu w zakresie szkolnictwa wyższego, Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław 2006.
14. Ścieżki edukacyjne Polaków, GUS, Warszawa 2004.
15. U. Ostrowska: Doświadczenie wartości edukacyjnych w szkole wyższej ART. Bydgoszcz, Bydgoszcz 1998.

Summary

Research of higher education competitiveness is very important and absorbing issue. Main cause of this subject is dynamical development of higher education, especially in last 15 years. In this paper we made to attempt the rating polish position higher education with using the synthetic measure. To obtain synthetic measure we used several methods of normalize the diagnostics variables: standardization; zero unitarisation method; quotient transformation with mean, maximum and minimum. After that we made a classification and rating polish provinces in 1999-2006. We compared obtain results and we stated none statistical differences between used methods.

Informacje o autorach

mgr Krzysztof Zmarzłowski

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Zastosowań Informatyki i Matematyki
Katedra Informatyki
ul. Nowoursynowska 159, 02-776 Warszawa
e-mail: krzysztof_zmarzowski@sggw.pl*

dr Piotr Jałowiecki

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Zastosowań Informatyki i Matematyki
Katedra Informatyki
ul. Nowoursynowska 159, 02-776 Warszawa
e-mail: piotr_jalowiecki@sggw.pl*

dr hab. Arkadiusz Orłowski, prof. nadzw. SGGW

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Zastosowań Informatyki i Matematyki
Katedra Informatyki
ul. Nowoursynowska 159, 02-776 Warszawa
e-mail: arkadiusz_orlowski@sggw.pl*

dr Tomasz Woźniakowski

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Zastosowań Informatyki i Matematyki
Katedra Informatyki
ul. Nowoursynowska 159, 02-776 Warszawa
e-mail: tomasz_wozniakowski@sggw.pl*

Henryk Łabędzki

Zmiany atrakcyjności migracyjnej obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku

Changes of migration attractiveness on Lower Silesian rural areas

W oparciu o dane statystyczne GUS przeprowadzono analizę zjawisk migracyjnych na obszarach wiejskich województwa dolnośląskiego w latach 1994-2006. W okresie tym następowało rozszerzanie się atrakcyjnych migracyjnie obszarów, w szczególności wokół Wrocławia i w Legnicko-Głogowskim Zagłębiu Miedziowym. W efekcie tego nastąpiła zmiana salda migracji ludności na pobyt stały, z ujemnego na dodatnie. Pod koniec rozpatrywanego okresu ujemne saldo występowało jedynie w gminach oddalonych od większych miast oraz przylegających do zewnętrznych granic województwa.

Wstęp

W historii ludzkości zmieniały się przyczyny, kierunki, nasilenie, odległości i następstwa migracji. Jako główną przyczynę zjawisk migracyjnych najczęściej przyjmuje się zróżnicowanie między obszarami w zakresie poziomu rozwoju oraz warunków pracy i życia, w szczególności powodem migracji zarobkowych są asymetrie w podaży i popycie rąk do pracy i co za tym idzie w poziomie wynagrodzeń [4]. Dysproporcje te działają jako efekt „wypychania” lub „przyciągania” ludności. Migrują głównie ludzie młodzi i lepiej wykształceni. Ci ostatni zazwyczaj na większe odległości, szczególnie wówczas gdy miejscowości docelowe są duże. Migranci nie zawsze jednak kierują się motywami ekonomicznymi a ich wiedza na temat atutów poszczególnych regionów jest niedoskonała [1]. Migracje różnicują poziom rozwoju regionów, ale jednocześnie zmniejszają nierównowagę na poszczególnych rynkach pracy oraz przyczyniają się do zmian kulturowych, w strukturze demograficznej, w poziomie wykształcenia ludności i życia migrujących [1, 5].

Stosuje się wiele podziałów migracji; w zależności od zasięgu (wewnętrzne i zagraniczne), czasu pobytu (wahadłowe, czasowe, definitywne), przyczyn (zarobkowe, edukacyjne, mieszkaniowe, sentymentalne, polityczne, przymusowe) i formy (indywidualne, rodzinne i środowiskowe). Najpopularniejszymi migracjami wewnętrznymi są tzw. migracje wahadłowe polegające na codziennym przemieszczaniu się w związku z nauką lub pracą. Natomiast migracje wewnętrzne związane z czasową zmianą miejsca pobytu tracą w Polsce na znaczeniu na rzecz analogicznych migracji zagranicznych.

Łączna aktywność migracyjna (wewnętrzna plus zagraniczna) związana ze zmianą miejsca stałego pobytu w Polsce w ostatnich latach zmalała do stosunkowo niskiego poziomu (nieco powyżej 20 migrujących na 1000 ludności) i jest ona

porównywalna z aktywnością w migracjach zagranicznych w takich krajach jak Niemcy, czy Austria. Główne tego przyczyny to bariery polityczne (w niedalekiej przeszłości), kulturowe i językowe (dla migracji zagranicznych) oraz niedorozwój infrastruktury (dla migracji wewnętrznych). Bariery w wewnętrznych migracjach zarobkowych na pobyt stały jest duży poziom ryzyka ponoszonego przez migrujących, wynikającego z relatywnie niskiego poziomu płac w stosunku do kosztów utrzymania, szczególnie mieszkaniowych w nowym miejscu pracy. Nie najlepiej jest również z powszechnym dostępem do informacji na temat oferowanych miejsc pracy, wymaganych kwalifikacji oraz proponowanych płac. Nieodpowiednie przygotowanie regionów imigracji ogranicza więc mobilność czynnika pracy [1].

W tej sytuacji w ostatnich latach wzrasta zarobkowa emigracja rodaków za granicę, czemu sprzyja stopniowe otwieranie granic oraz rynków pracy w poszczególnych krajach UE. Jak dotychczas brak jest dokładnych danych statystycznych na temat rozmiarów tego zjawiska w okresach międzypisowych. Według szacunków GUS liczba Polaków przebywających za granicą powyżej 3 miesięcy zwiększyła się w latach 2002-2007 o około 1,5 mln [7]. Tymczasem saldo migracji na 1000 ludności z wymeldowaniem z pobytu stałego w kraju w latach 2003-2007 wynosiło odpowiednio -0,4, -0,2, -0,3, -0,9 i -0,5; co daje łączny definitywny odpływ w tym okresie zaledwie około 88 tys. osób. Przyczyną powyższej rozbieżności jest to, że w zamierzeniach rodaków wyjazdy zagraniczne w celach zarobkowych mają charakter czasowy, a decyzja o definitywnej emigracji najczęściej jest podejmowana później.

Migracje na obszarach wiejskich spowodowane względami zarobkowymi dotyczą najczęściej kierunku wieś→miasto i w mniejszym stopniu wieś→zagranica, edukacyjnymi wieś→miasto, mieszkaniowymi wieś-wieś i miasto→wieś, rodzinnymi wieś↔wieś [6]. W ostatnich latach w przypadku migracji na pobyt stały ludność wiejska emigruje najczęściej do miast z powodów zarobkowych a imigracje na wieś to głównie ludność miejska kierująca się względami mieszkaniowymi.

W okresie po II wojnie światowej, szczególnie w latach 50-ych i 70-ych XX wieku miał miejsce w Polsce bardzo duży odpływ ludności wiejskiej do miast na pobyt stały. Migracje te wpłynęły niekorzystnie na strukturę demograficzną ludności wiejskiej i strukturę jej wykształcenia. Ostatni efekt jest szczególnie wyraźny na obszarach wiejskich położonych peryferyjnie wobec dużych miast, gdzie na gorszy dostęp do systemu edukacji nałożyła się relatywnie duża emigracja osób lepiej wykształconych, które z reguły migrują na większe odległości [1]. W kolejnych dekadach następował stopniowy spadek odpływu ludności do miast, a na początku bieżącego stulecia pojawiło się na obszarach wiejskich dodatnie saldo migracji¹. Stało się tak dzięki stabilizacji poziomu odpływu ludności ze wsi do miast i przyrostowi napływu ludności z miast na wieś. Sprzyja temu stopniowa poprawa infrastruktury, rozwój drobnej przedsiębiorczości oraz lepsze warunki dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wsi [2]. Powyższe zjawisko dotyczy głównie mężczyzn, gdyż kobiety nadal dominują wśród najliczniejszej grupy osób w wieku 25-29 lat emigrujących ze wsi do miast [3]. Tym samym trudno mówić o zmniejszaniu się

¹ W 2006 roku największy w Polsce napływ ludności z miast na wieś i w efekcie najwyższe dodatnie saldo migracji (5,3 na 1000 mieszkańców) miały miejsce w województwie dolnośląskim.

defeminizacji na obszarach wiejskich wśród osób w wieku matrymonialnym. Dane na ten temat zawiera tabela 1.

Utrzymywanie się w okresie transformacji gospodarki definitywnego odpływu ludności ze wsi do miast na dość niskim poziomie (około 100 tys. osób rocznie) świadczy o osłabieniu czynników przyciągających ludność do miast [2, 4]. Główne przyczyny to pogorszenie ekonomicznej dostępności mieszkań, w tym wzrost kosztów mieszkaniowych, słabsza pozycja ludności wiejskiej na pozarolniczym rynku pracy i bariera informacyjna. Odwrócenie kierunku migracji wieś-miasto oraz upowszechnienie posiadania samochodów spowodowało substytucję migracji definitywnych wahadłowymi.

TABELA 1. MIGRACJE LUDNOŚCI NA WSI NA POBYT STAŁY (PRZECIĘTNIE W ROKU W TYS.)

Okres	Miasto-wieś		Wieś-wieś	Zagraniczne		Aktywność migracyjna	Saldo migracji
	przyw	Odpływ		Napływ	Odpływ		
1952-1960	249	340	435	12	14	1050	-93
1961-1970	137	257	334	1	8	737	-127
1971-1980	113	314	234	0	8	670	-209
1981-1990	102	237	149	0	5	493	-139
1991-2000	95	131	86	2	3	317	-38
2005	130	98	62	3	5	298	30
2006	146	111	71	3	13	344	25

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznika demograficznego GUS 2007

Coroczne dane statystyczne GUS obejmują jedynie zarejestrowane zmiany miejsca pobytu stałego, pełne dane obejmujące zmiany faktycznego miejsca zamieszkania zawierają jedynie wyniki Powszechnych Spisów Ludności. W sytuacji niskiej skłonności migrantów do rejestrowania zmiany stałego miejsca pobytu, wynikającej również z dominacji migracji indywidualnych, szczególnie w przypadku wzrostu emigracji zagranicznych ogranicza użyteczność danych statystycznych na temat zjawisk migracyjnych [5].

Metodyka badań

Migracje ludności można charakteryzować za pomocą mierników:

- bezwzględnych - aktywność migracyjna (napływ + odpływ) i saldo migracji (napływ – odpływ),
- względnych - aktywność migracyjna i saldo migracji w przeliczeniu na liczbę mieszkańców oraz wskaźnik atrakcyjności migracyjnej (saldo migracji / aktywność migracyjna).

Aktywność migracyjna, zarówno w postaci bezwzględnej, jak i względnej charakteryzuje nasilenie ruchów migracyjnych ludności, ale nie informuje o ich

kierunku. Odwrotnie dzieje się ze wskaźnikiem atrakcyjności migracyjnej, który pomimo że uwzględnia kierunki migracji (przybiera wartości od -1 do +1) to jednak nie ujmuje nasilenia migracji. Stąd też najczęściej do syntetycznej charakterystyki zjawisk migracyjnych wykorzystuje się saldo migracji w postaci bezwzględnej lub w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Ten ostatni wskaźnik jest szczególnie przydatny w analizach przestrzennych, gdzie mamy do czynienia ze zróżnicowanymi obszarami pod względem liczby mieszkańców. Pozostałe wymienione powyżej mierniki oczywiście są również przydatne, ale w szczegółowych analizach wybranych aspektów omawianego zjawiska. W związku z powyższym w badaniach założono, że dla oceny atrakcyjności migracyjnej danego obszaru bardziej miarodajne jest saldo migracji niż pozostałe mierniki, w tym wskaźnik atrakcyjności migracyjnej.

Celem badań jest identyfikacja zmian kierunków i nasilenia migracji ludności, jakie zaszły na obszarach wiejskich Dolnego Śląska w okresie transformacji systemu społeczno-gospodarczego kraju. Ze względu na dostępność danych statystycznych do wydzielenia obszarów wiejskich posłużono się podziałem administracyjnym kraju. Wykorzystano dane statystyczne GUS dla gmin wiejskich, miejsko-wiejskich oraz miejsko-wiejskich z wyłączeniem miast – siedzib gmin za lata 1994-2006. Ze względu na dużą coroczną zmienność badanych mierników dokonano agregacji danych do trzech okresów: 1994-98, 1999-2003 i 2004-2006. W dalszej części opracowania są one nazywane jako okres I, II i III. W analizach porównawczych, zarówno pomiędzy poszczególnymi okresami, jak i obszarami posłużono się wartościami średniorocznymi dla poszczególnych okresów. Zastosowany podział (dwa okresy pięcioletnie i jeden trzyletni) uzasadniony jest między innymi potrzebą wydzielenia okresu po wejściu Polski do UE (okres III).

Publikowane dane statystyczne GUS dla całego rozpatrywanego okresu w przypadku gmin miejsko-wiejskich ujmują napływ i odpływ ludności dla całości gminy i dla miasta, bez wyodrębnienia wewnętrznej migracji pomiędzy miastem a wsiami danej gminy. W tej sytuacji możliwe jest obliczenie salda migracji dla obszaru wiejskiego gminy miejsko-wiejskiej według wzoru:

$$\text{saldo migracji dla wsi w gminie miejsko-wiejskiej} = (\text{napływ do gminy} - \text{napływ do miasta}) - (\text{odpływ z gminy} - \text{odpływ z miasta})$$

Nie jest natomiast możliwe ustalenie składowych tego salda, tj. napływu oraz odpływu ludności dla wsi, a tym samym salda migracji wewnątrz gminy, tj. pomiędzy miastem a wsią. Pominięcie tego kierunku migracji niewątpliwie zaniża aktywność migracyjną ludności w gminach miejsko-wiejskich.

Wyniki badań

Podobnie jak przeciętnie w kraju, aktywność migracyjna na obszarach wiejskich Dolnego Śląska jest nieco wyższa niż w miastach. W rozpatrywanym okresie, zarówno w gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich nastąpił niewielki wzrost odpływu ludności, natomiast przyrost jej napływu był znacznie wyższy w gminach wiejskich. W efekcie wskaźnik aktywności migracyjnej (liczba migrujących na 1000 mieszkańców) wzrósł w gminach wiejskich z 27,5 w latach 1994-1998 do 31,7 w latach 2004-2006 a w gminach miejsko-wiejskich z 24,3 do 26,4.

Przeprowadzona analiza przestrzennego zróżnicowania salda migracji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego wykazała co następuje.

- W okresie I (lata 1994-1998) dominowało ujemne saldo migracji, w 58% gmin wiejskich i 46% gmin miejsko-wiejskich wynosiło ono poniżej -2 na 1000 ludności. Jedynie odpowiednio w 30% i 26% tych gmin było dodatnie i dotyczyło głównie obszarów bezpośrednio otaczających Wrocław i Jelenią Górę, środkowej części Legnicko-Głogowskiego Zagłębia Miedziowego (LGOM) i terenów opuszczonych w latach 90-ych przez wojska rosyjskie (Bory Dolnośląskie).
- W okresie II (1999-2003) w stosunku do poprzedniego okresu poszerzyły się obszary o dodatnim saldzie migracji, w szczególności wokół Wrocławia, w środkowej części LGOM-u i na przygraniczu z Niemcami.
- W okresie III (2004-2006) w większości gmin dominowało już dodatnie saldo a ujemne utrzymywało się przede wszystkim w gminach oddalonych od Wrocławia, LGOM-u i Jeleniej Góry, jak również bezpośrednio przylegających do zewnętrznych granic województwa. W tym ostatnim przypadku przyczyną są słabsze powiązania funkcjonalne z ważniejszymi ośrodkami miejskimi województwa dolnośląskiego, a tym bardziej województw i państw ościennych.

Stwierdzono, że w II i III okresie ponad 40% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (bez wsi) wykazywało nadal ujemne saldo migracji. Jednakże jego wartość bezwzględna była najczęściej znacznie niższa niż wartość dodatniego salda w pozostałych gminach, stąd jego przeciętna wartość w tych gminach była dodatnia.

Podsumowując należy stwierdzić, że największe zmiany atrakcyjności migracyjnej nastąpiły między I i II rozpatrywanym okresem (od lat 1994-98 do 1999-2003). Polegały one na silnym wzroście salda migracji na zdecydowanej większości obszarów wiejskich (wzrost wystąpił w 84% gmin wiejskich i 65% gmin miejsko-wiejskich), szczególnie wokół Wrocławia i LGOM-u, w Kotlinie Kłodzkiej oraz na obszarach położonych pomiędzy Legnicą a Jelenią Górą. Natomiast w latach 2004-2006 dalszy wzrost salda migracji wystąpił jedynie wokół Wrocławia i w środkowej części LGOM-u. Jednocześnie pojawiły się dość liczne gminy o niewielkim spadku salda, co spowodowane było w znacznej części wzrostem emigracji za granicę po 2004 roku. To ostatnie zjawisko dotyczy w szczególności południowej części Kotliny Kłodzkiej, przygranicza z Niemcami, części gmin położonych w środkowej części Sudetów i Półsudecia oraz okolic Milicza.

W tabeli 2 przedstawiono wskaźniki charakteryzujące migracje ludności na pobyt stały w województwie dolnośląskim w latach 1994-2006. Obliczono je w oparciu o dane statystyczne GUS nt. migracji wewnętrznych i zagranicznych w poszczególnych gminach województwa dolnośląskiego.

W rozpatrywanym okresie w województwie dolnośląskim pogłębiło się ujemne saldo migracji, działało się tak ze względu na dużą emigrację ludzi młodych za granicę (saldo migracji wewnętrznych utrzymywało się na poziomie nieco poniżej zera). Natomiast w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (bez miast) saldo migracji wyraźnie wzrosło. W pierwszym przypadku saldo migracji na 1000 mieszkańców zwiększyło się z -1,0 w latach 1994-98 do +4,7 w okresie 2004-2006. Stało się tak pomimo

porównywalnej z innymi obszarami województwa emigracji za granicę. Należy zwrócić uwagę, że ujemne saldo migracji zagranicznych na obszarach wiejskich pojawiło się w zasadzie dopiero po wejściu Polski do UE (okres III).

W ostatnich latach wokół dużych miast w Polsce pojawiło się zjawisko suburbanizacji [1, 3], dlatego podjęto próbę analizy zjawisk migracyjnych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich otaczających Wrocław. Dane na temat salda migracji w gminach bezpośrednio otaczających Wrocław (pierwszy pierścień) i w gminach do nich przyległych (drugi pierścień) zawiera tabela 2. Obszary wiejskie bezpośrednio otaczające Wrocław (pierwszy pierścień) we wszystkich rozpatrywanych okresach wykazywały bardzo wysokie dodatnie saldo migracji, ponadto saldo to wykazywało silny wzrost. Gminy otaczające Wrocław drugim pierścieniem zachowywały się podobnie jak ogół obszarów wiejskich w województwie, tzn. między okresem I i II wyraźny wzrost salda migracji z ujemnego na dodatnie a pomiędzy okresem II i III nieco wolniejszy jego przyrost, czego częściowo przyczyną był wzrost emigracji za granicę (saldo -1,2).

TABELA 2. WYBRANE WSKAŹNIKI MIGRACJI LUDNOŚCI NA POBYT STAŁY (WARTOŚCI ŚREDNIE W ROKU W PRZELICZENIU NA 1000

Wyszczególnienie	Saldo migracji ogółem					Saldo migracji	
	Okres I*	Okres II	Okres III	Zmiana salda		Okres II	Okres III
				Okres I do II	Okres II do III		
Województwo dolnośląskie ogółem	-0,4	-0,7	-1,0	-0,3	-0,3	-0,4	-0,9
w tym:							
gminy wiejskie	-1,0	2,9	4,7	3,9	1,8	0,0	-0,7
gminy miejsko-wiejskie (bez miast)	-2,7	1,0	1,9	3,7	0,9	-0,1	-0,7
gminy miejsko-wiejskie	-0,6	-0,5	-1,2	0,1	-0,7	-0,2	-1,0
Gminy otaczające							
pierwszy pierścień	-5,2	11,3	18,9	6,1	7,6	0,2	-0,7
Wrocław**	-1,6	1,4	2,3	3,0	0,9	0,0	-1,2

* okres I, II i III – odpowiednio lata 1994-1998, 1999-2003 i 2004-2006,

** gminy wiejskie i miejsko-wiejskie

Źródło: obliczenia własne na podst. BDL 1994-98 i rocz. Stat. Woj. Dolnośląskiego 2000-2007

Przeprowadzona analiza przestrzennego zróżnicowania wykazała, że nasilenie imigracji w poszczególnych gminach otaczających Wrocław jest uzależnione od układu komunikacyjnego. Przykładem jest stosunkowo niski przyrost atrakcyjności migracyjnej na obszarach położonych na północ od Wrocławia, co można wiązać z pogorszeniem się wydolności układu komunikacyjnego w północnej części miasta.

Spadek salda w migracjach zagranicznych po roku 2004 nastąpił w prawie wszystkich gminach otaczających Wrocław, przy tym był on większy w gminach drugiego pierścienia. Natomiast w części gmin przylegających bezpośrednio do Wrocławia saldo migracji zagranicznych pozostało na poziomie zbliżonym do zera, czego przykładem jest świetnie rozwijająca się gmina Kobierzyce.

Na rycinie 1 przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie zmian atrakcyjności migracyjnej na obszarach wiejskich Dolnego Śląska między okresem I i III, tj. między średniorocznym saldem migracji w latach 1994-1998 i 2004-2006. Analiza rycin wskazuje na:

- silny wzrost atrakcyjności migracyjnej wokół Wrocławia i na obszarze LGOM (wzdłuż osi Głogów-Lubin-Legnica),
- średni jej wzrost w środkowej części Sudetów i Podsudecia oraz w południowej części przygranicza z Niemcami,
- stabilizację salda migracji we wschodniej i zachodniej części Sudetów i Podsudecia oraz na peryferiach LGOM,
- spadek atrakcyjności w rozproszonych gminach położonych peryferyjnie wobec dużych miast lub przylegających do granic województwa.

Przyczyną zjawisk migracyjnych jest zróżnicowanie poziomu rozwoju poszczególnych obszarów, migracje jednocześnie wywierają realny wpływ na te regiony. W celu identyfikacji powyższych powiązań przeprowadzono analizę korelacji wskaźników migracji z dostępnymi danymi statystycznymi charakteryzującymi obszary wiejskie. Stwierdzono, że najczęściej powiązań zachodzi w przypadku wskaźnika salda migracji. Potwierdza to jego przydatność do analizy zjawisk migracyjnych, o czym wspomniano wcześniej. Nieco mniej istotne korelacje stwierdzono w przypadku wskaźników aktywności i atrakcyjności migracyjnej.

Najbardziej istotne związki korelacyjne stwierdzono w przypadku gmin wiejskich. W analizowanym okresie w gminach tych wskaźnik salda migracji najsilniej jest skorelowany z:

- nasileniem budownictwa mieszkaniowego (w poszczególnych latach wsp. korelacji 0,6-0,8; $r_{\text{teor.}} = 0,221$),
- udziałem ludności z wykształceniem wyższym (wsp. 0,6-0,7),
- udziałem ludności utrzymującej się z pracy poza rolnictwem na własny rachunek (wsp. 0,5-0,6),
- dochodami własnymi gmin na mieszkańca (wsp. 0,4-0,6).
- Z kolei w gminach miejsko-wiejskich związki korelacyjne są nieco słabsze. Najistotniejsze stwierdzono w latach 1994-98, gdzie saldo migracji jest skorelowane z:
 - udziałem ludności utrzymującej się z pracy poza rolnictwem na własny rachunek (wsp. 0,7; $r_{\text{teor.}} = 0,268$),
 - standardem wyposażenia mieszkań (wsp. 0,6-0,7),
 - udziałem gospodarstw rolnych >15 ha (wsp. -0,6),
 - dochodami własnymi gmin na mieszkańca (wsp. 0,6),
 - aktywnością ekonomiczną ludności, szczególnie kobiet (wsp. 0,5-0,6).
- Znacznie słabsze skorelowanie wskaźnika salda migracji stwierdzono w przypadku okresu II i III, gdyż jest ono w gminach miejsko-wiejskich skorelowane jedynie z:
 - nasileniem budownictwa mieszkaniowego (wsp. 0,6-0,7),
 - aktywnością ekonomiczną kobiet (wsp. 0,4-0,6).

Z powyższego wynika, że w całym rozpatrywanym okresie migracje w gminach miejsko-wiejskich nie wpływały tak wyraźnie (jak w gminach wiejskich) na strukturę wykształcenia ludności, natomiast wykazywały silniejsze związki z sytuacją na rynku pracy (aktywnością ekonomiczną ludności). O ile w okresie I (lata 1994-98) istotne

znaczenie dla napływu ludności miał nierolniczy charakter gminy miejsko-wiejskiej (ew. dla odpływu rolniczy) to już w okresie II i III, podobnie jak w gminach wiejskich saldo migracji wykazywało istotny związek z nasileniem budownictwa mieszkaniowego. Tym samym należy stwierdzić, że w ostatnim okresie w obu typach gmin dominują migracje o charakterze mieszkaniowym.

Saldo migracji dla wsi z gmin miejsko-wiejskich wykazuje podobne skorelowania jak w przypadku gmin wiejskich. Jedynie słabsze są związki z wykształceniem ludności oraz zupełny brak powiązań z dochodami własnymi gminy na mieszkańca. To ostatnie spowodowane jest faktem, że znaczna część migracji na tym obszarze odbywa się między miastem a wsiami tej samej gminy. Prawdopodobnie wzrost poziomu dochodów gminy zatrzymuje ludność w mieście-siedzibie gminy, na co wskazuje omówiony powyżej układ cech skorelowanych z migracjami dla całej gminy miejsko-wiejskiej. Można więc mówić o dość silnej konkurencji miast-siedzib gmin z otaczającymi wsiami w zakresie atrakcyjności migracyjnej ludności.

Podsumowanie

Wykorzystując dane statystyczne GUS dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich przeprowadzono badania ruchów migracyjnych ludności na pobyt stały, jakie miały miejsce na obszarach wiejskich Dolnego Śląska w latach 1994-2006. Ze względu na znaczną zmienność omawianych zjawisk posłużono się wartościami średniorocznymi w trzech okresach: 1994-98, 1999-2003 i 2004-2006 (okres I, II i III).

Stwierdzono, że największe zmiany atrakcyjności migracyjnej nastąpiły między I i II okresem. Polegały one na silnym wzroście salda migracji w zdecydowanej większości gmin, szczególnie położonych wokół Wrocławia i Legnicko-Głogowskiego Zagłębia Miedziowego, w Kotlinie Kłodzkiej oraz pomiędzy Legnicą a Jelenią Górą. Natomiast między okresem II i III wzrost salda migracji wystąpił jedynie wokół Wrocławia i w środkowej części LGOM-u. Jednocześnie pojawiły się dość liczne gminy o niewielkim odpływie netto ludności, w szczególności w południowej części Kotliny Kłodzkiej, na przygraniczu z Niemcami, w środkowej części Sudetów i Podsudecia oraz w okolicach Milicza; co spowodowane było w znacznej części wzrostem emigracji za granicę. Stwierdzono również, że w latach 2004-2006 wzrosło znaczenie migracji o charakterze mieszkaniowym.

W efekcie w całym rozpatrywanym okresie 1994-2006 wystąpiły następujące zjawiska:

- silny wzrost atrakcyjności migracyjnej wokół Wrocławia i na obszarze LGOM,
- średni jej wzrost w środkowej części Sudetów i Podsudecia oraz w południowej części przygranicza z Niemcami,
- stabilizacja salda migracji we wschodniej i zachodniej części Sudetów i Podsudecia oraz na peryferiach LGOM,
- spadek atrakcyjności w rozproszonych gminach położonych peryferyjnie wobec dużych miast lub przylegających do granic województwa.

Obszary wiejskie bezpośrednio otaczające Wrocław (pierwszy pierścień) we wszystkich rozpatrywanych okresach wykazywały bardzo wysokie dodatnie i ciągle rosnące saldo migracji. Gminy otaczające Wrocław drugim pierścieniem zachowywały

się podobnie jak ogół obszarów wiejskich w województwie, tzn. między okresem I i II wyraźny wzrost salda migracji z ujemnego na dodatnie a między okresem II i III przyrost nieco wolniejszy, czego jedną z przyczyn był relatywnie wyższy wzrost emigracji za granicę.

Literatura

1. Domański R.: Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne, PWN, Warszawa 2004
2. Frenkel I.: Ludność zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Dekada zmian, IRWiRol PAN, Warszawa 2003
3. Frenkel I.: Przemiany demograficzne i aktywność ekonomiczna ludności wiejskiej w latach 2000-2006, Studia i monografie, 2/2008, IRWiRol PAN, Warszawa 2008
4. Rajkiewicz A.: Polityka społeczna wobec procesów migracyjnych, W: Polityka społeczna, Pod red. Firlit-Fesnak G. i Szyłko-Skoczny M., PWN, Warszawa 2007
5. Red. naukowa Panek T.: Statystyka społeczna, PWE, Warszawa 2007
6. Zwoliński Ł.: Wpływ migracji na sytuację społeczno-demograficzną ludności związanej z gospodarstwami rolnymi, Roczniki Nauk. SERiA, Tom IX, zesz.2, Warszawa-Poznań-Kraków 2007
7. Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2007, GUS, Warszawa 2008

Summary

On the basis of statistical data of Main Statistical Office the analysis of migration phenomena on Lower Silesian rural areas Since 1994 till 2006 has been presented. In this period the attractiveness of migration areas has been enlarged especially around Wrocław City surrounding areas and Legnicko-Głogowskie Cooper Valley. As an effect the population net migration for permanent residence has been change from negative to positive. At the end of period under consideration the negative balance has been indicated only in communes located far away from bigger cities and surrounding outside borders of province.

Informacje o autorze

dr inż. Henryk Łabędzki

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Wydział Przyrodniczo -Technologiczny

Katedra Ekonomii i Zarządzania

pl. Grunwaldzki 24a, 50-363 Wrocław

e-mail:henryk.labedzki@up.wroc.pl

CZEŚĆ II

INSTRUMENTY WSPÓLNOTOWYCH POLITYK GOSPODARCZYCH

*Marian Podstawka
Agnieszka Deresz*

Ocena funkcjonowania podatku od dochodów osób fizycznych oraz propozycji jego zmian w latach 2009 – 2012

Evaluation of functioning Personal Income Tax and proposition of change in years 2009-2012

Głównym celem artykułu jest ocena funkcjonowania podatku od osób fizycznych. W artykule autorzy zaprezentowali różnice między podatkiem progresywnym a liniowym. W opracowaniu przedstawiono również propozycje zmian podatku od osób fizycznych w latach 2009-2012.

Wstęp

Podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych stanowi dochód danej osoby, pomniejszony o odliczenia i ulgi podatkowe. Przedmiotowy podatek obejmuje swym zasięgiem wszystkie dochody osób fizycznych, z wyjątkiem tych uzyskanych z: działalności rolniczej (oprócz działów specjalnych produkcji rolnej), gospodarki leśnej, czynności, które mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy oraz z przychodów podlegających przepisom o podatku od spadków i darowizn.

W latach 2000 – 2006 liczba podatników, którzy w corocznych zeznaniach podatkowych PIT wykazywali dochody do opodatkowania według progresywnej skali podatkowej wynosiła około 24 mln.

Osobisty i bezpośredni charakter podatku dochodowego od osób fizycznych, wyznacza mu szczególną rolę w realizacji zasady sprawiedliwości, ponieważ pozwala dostosować ciężar podatku do indywidualnej zdolności podatkowej. Miarą zdolności podatkowej jest dochód. Dochód brutto przed odliczeniami w sprawozdawczości podatkowej nie obejmuje jednak wszystkich źródeł przychodów, nie odzwierciedla zatem w pełni zamożności podatnika, o czym przy ocenie dotkliwości obciążeń podatkowych należy pamiętać.¹

W podatku dochodowym obowiązuje bowiem rozbudowany katalog zwolnień przedmiotowych. Są to zwolnienia o charakterze socjalnym (np. zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne, wychowawcze, dopłaty z funduszu świadczeń socjalnych i innych funduszy do wydatków na wypoczynek dzieci, świadczenia pomocy materialnej dla uczniów i studentów), odszkodowawczym (np. kwoty otrzymane z tytułu ubezpieczeń majątkowych i osobowych), pracowniczym (np. ekwiwalenty pieniężne ubioru

¹ J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce, Warszawa 2004, str. 153

służbowego, diety za czas podróży służbowej pracownika, dodatek za rozłąkę), adresowane do emerytów i rencistów (np. świadczenia rzeczowe otrzymane od byłego pracodawcy). Występują również zwolnienia, które wynikają z doraźnej potrzeby wsparcia niektórych grup podatników i są to np. dodatki mieszkaniowe i ryczałty na zakup opału, dodatki kombatanckie.

Do dochodów brutto podatników w statystykach organów podatkowych nie zalicza się również dochodów, które, jak już wspomniano stanowią np. wpływy z prowadzenia gospodarstwa rolnego lub posiadania działki, wartości artykułów pobranych w naturze z gospodarstwa rolnego, a także np. odszkodowania z tytułu ubezpieczenia, pożyczki i kredyty gotówkowe, podjęte wkłady oszczędnościowe, ulgi w opłatach.

Wymienione źródła przychodów wpływają niewątpliwie na zdolność płatniczą podatnika, lecz znajdują się poza opodatkowaniem podatkiem dochodowym, co różnicuje podatników w zależności od indywidualnej struktury ich przychodów.

Na wysokość podatku od dochodów osobistych mają również wpływ koszty uzyskania przychodu, stawki podatkowe, kwoty graniczne przedziałów skali podatkowej tzw. progi podatkowe, kwota wolna od podatku, ulgi podatkowe, zarówno te odliczane od dochodu jak i od podatku oraz wspólne rozliczanie się małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci.

Istnienie wymienionych elementów podatku dochodowego ogranicza wprawdzie ciężar podatkowy, ale jednocześnie powoduje mniejszą przejrzystość przepisów podatkowych, stwarzając tym samym większe pole do nadużyć oraz skutkuje niższymi wpływami podatkowymi i zmusza do utrzymywania relatywnie wyższych stawek podatkowych, by zapewnić odpowiedni poziom wpływów budżetowych.

Jeśli chodzi o hasło sprawiedliwości społecznej to wszystko zależy od sposobu rozumienia tego pojęcia. Zatem, powstają pytania: Czy sprawiedliwość społeczna to równy podział dochodów, niezależny od wkładów pracy, osiąganych wyników, przedsiębiorczości, produktywności, kreatywności, czy wręcz przeciwnie, sprawiedliwość społeczna to sytuacja, w której dochody powinny być proporcjonalne do wkładu pracy? Czy „sprawiedliwy podatek” to taki, który jest postrzegany jako „kara” za uzyskanie dodatkowego dochodu i tym samym negatywny bodziec, który skłania podatnika do wystrzegania się dodatkowego, większego dochodu, a w skrajnych przypadkach do ukrywania części dochodu i rozwoju „szarej strefy”? Cóż z tego, że podatek będzie progresywny, a de facto jego progresywność będzie pozorna, gdyż duża część podatników znajdzie sposoby na uniknięcie tej progresji?

Jeśli walczy się z ubóstwem i pomaga ludziom najgorzej sytuowanym, to najbardziej skutecznym środkiem realizacji tych celów jest wzrost gospodarczy. A ponieważ proponowany system podatku liniowego bardziej temu sprzyja, lepiej też rozwiązuje problemy społeczne. Gdyby równo dzielić dochody, przy zerowym wzroście albo spadku dochodu narodowego korzyści z tego podziału będą niewielkie. I odwrotnie, zgoda na zróżnicowanie dochodów umacnia motywację u osób przedsiębiorczych a wzrost gospodarczy tworzy nowe miejsca pracy, generuje dodatkowy popyt i napędza gospodarkę na czym zyskuje całe społeczeństwo. Grupy najniżej zarabiające najbardziej narażone są na koszty społeczne w wypadku zahamowania tego wzrostu. Zatem dodatkowe dochody jakie zyskałaby nieliczna grupa najbogatszych Polaków przy

wprowadzeniu podatku liniowego, w konsekwencji przyczyniłyby się do poprawy sytuacji biedniejszej części społeczeństwa.

Opodatkowanie dochodów osób fizycznych

W aspekcie prowadzonych we wstępie rozważań istotną jest wiedza, jaką część łącznej liczby podatników podatku dochodowego od osób fizycznych stanowią podatnicy otrzymujący dochody w granicach poszczególnych progów podatkowych. Obrazują ją dane zawarte w tabeli nr 1.

TABELA 1. LICZBA PODATNIKÓW WEDŁUG WYSOKOŚCI UZYSKANEGO DOCHODU – DANE KRAJOWE W 2006 ROKU

Przedziały dochodów w zł	Liczba podatników	Struktura %
1	2	3
do 37 024	22 215 807	93,34
od 37 024 do 74 048	1 319 557	5,54
powyżej 74 048	266 467	1,12
Ogółem	23 801 831	100,00

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów, dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych wg skali podatkowej w 2006 roku

Analizując dane empiryczne zamieszczone w tej tabeli, zgodnie z którą, aż 93,34% polskiego społeczeństwa znajduje swoje miejsce w pierwszym progu podatkowym, pozostałe 6,66% podatników w drugim i trzecim progu podatkowym tj. drugim 5,54% podatników, a trzecim zaledwie 1,12% podatników, można zauważyć, że progresja podatkowa dotyczy tylko kilku procent podatników. Dla zdecydowanej większości podatników, omawiany podatek, mimo progresywnej skali podatkowej, ma już charakter podatku liniowego z jedną stawką, właściwą dla pierwszego przedziału tej skali 19%. Niewątpliwie w tej licznej grupie podatników pierwszego przedziału skali podatkowej, występują zróżnicowania pod względem wysokości uzyskiwanych dochodów. Jedni podatnicy osiągają dochody mieszczące się w zdecydowanie niższej połowie pierwszego progu, inni natomiast osiągają dochody bliskie drugiemu. W takim przypadku należy stwierdzić, że mamy do czynienia z pewnego rodzaju zafałszowaniem obrazu funkcjonowania progresji podatkowej, co przy pozornym spełnieniu wymagań sprawiedliwości społecznej, owocuje ponoszeniem dużych kosztów funkcjonowania omawianego systemu podatku dochodowego przez państwo.

Ponadto należy zauważyć, że podatek dochodowy od osób fizycznych opodatkowuje głównie dochody z pracy. Ludzie pracowici i uzdolnieni, osiągający dochody opodatkowane stawką 30% i 40%, uznają, że odbiera się im coraz to większą część dochodu. To poczucie niesprawiedliwości zwiększa ich skłonność do ukrywania swoich dochodów, dokonywania nieoficjalnych transakcji, zawierania „cichych” umów z pracodawcami itp. Ujednolicenie stawki podatku dochodowego, z pewnością zmniejszyłoby skłonności do ukrywania swoich dochodów. Wówczas każdy podatnik zapłaciłby taki sam procent podatku od osiągniętego swojego dochodu.

W analizowanym roku podatkowym 2006, jak wynika z podanego w tabeli nr 2 zestawienia dla zdecydowanej większości podatników, bo ponad 90%, przeciętny dochód brutto kształtował się na poziomie 49,21% średniego dochodu. W drugim

przedziale skali dochód brutto nie był nawet większy od dwukrotnego średniego, natomiast w trzecim przedziale był bliski pięciokrotnemu średniemu dochodowi.²

TABELA 2. DOCHÓD BRUTTO – DANE KRAJOWE W 2006 ROKU

Przedziały dochodów w zł	Liczba podatników	Kwota dochodu ogółem w zł	Przeciętny dochód przypadający na jednego podatnika w zł
1	2	3	4
do 37 024	22 215 807	324 831 669 000	14 622
od 37 024 do 74 048	1 319 557	72 706 676 000	55 099
powyżej 74 048	266 467	38 281 578 000	143 663
Ogółem	23 801 831	435 819 923 000	18 310

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych wg skali podatkowej w 2006 roku

Jak wynika z danych zamieszczonych powyżej w Polsce wąska grupa ludzi zarabia stosunkowo dużo w porównaniu z resztą. Ponad 22 mln podatników osiąga niskie dochody lub niezbyt wysokie, jedynie dochody ok. 1,5 mln przekraczają średnią krajową – można wobec tego wyciągnąć wniosek, że na wprowadzeniu podatku liniowego większość korzyści uzyskałaby nieliczna grupa najbogatszych Polaków.

Dochód przedstawiony w kolumnie 4 tabeli nr 2 w rozpatrywanym podatku nie stanowi podstawy opodatkowania, gdyż tę wyznacza się po odliczeniu od niego ulg podatkowych tzw. ulg od dochodu. Zaprezentowane w tabeli nr 3 wysokości przeciętnego dochodu przypadającego na jednego podatnika po pomniejszeniu go o składki na ubezpieczenie społeczne są już kategorią zbliżoną w większym lub mniejszym stopniu do rzeczywistego dochodu podatnika.

TABELA 3. PRZECIĘTNY DOCHÓD POMNIEJSZONY O ODLICZONE SKŁADKI NA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE – DANE KRAJOWE W 2006 ROKU

Przedziały dochodów w zł	Liczba podatników	Dochód ogółem pomniejszony o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne w zł	Przeciętny dochód pomniejszony o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne w zł
1	2	3	4
do 37 024	22 215 807	290 958 716 000	13 097
od 37 024 do 74 048	1 319 557	63 263 466 000	47 943
powyżej 74 048	266 467	35 378 802 000	132 768
Ogółem	23 801 831	389 600 584 000	16 369

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych wg skali podatkowej w 2006 roku

Relacja podatku naliczonego do dochodu brutto określana jest jako nominalne obciążenie bądź nominalna stopa podatkowa. Natomiast relacja podatku należnego do dochodu brutto określana jest jako efektywne obciążenie bądź efektywna stopa podatku. Różnica między nominalną a efektywną stopą podatkową pokazuje, o ile punktów procentowych podatnicy poszczególnych przedziałów skali podatkowej obniżyli ciężar podatku w wyniku korzystania z odliczeń od podatku. W tabeli nr 4 przedstawiono

² Według danych GUS w 2006 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto kształtowało się na poziomie 2.475,88 zł, wobec czego przeciętne roczne wynagrodzenie brutto kształtowało się na poziomie 29.710,56 zł

nominalne i efektywne obciążenie dochodów osób fizycznych podatkiem dochodowym w poszczególnych przedziałach skali podatkowej, a także obliczono różnicę między stawkami podatkowymi, a efektywnymi stopami podatkowymi, która świadczy o wymiernych korzyściach wynikających z ulg podatkowych.

TABELA 4. OBCIĄŻENIE DOCHODU WEDŁUG DANYCH KRAJOWYCH W 2006 R.

Przedziały dochodów w zł	Obciążenie dochodu w %			Różnica obciążenia w punktach procentowych (2 - 3)	Różnica obciążenia w punktach procentowych (2 - 4)
	nominalne	efektywne			
		łącznie ze składką na ubezpieczenie zdrowotne	po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne		
1	2	3	4	5	6
do 37 024	14,95	14,59	7,16	0,36	7,79
od 37 024 do 74 048	20,40	19,51	12,61	0,89	7,79
powyżej 74 048	30,96	29,64	23,41	1,32	7,55
Ogółem	17,29	16,76	9,52	0,53	7,77

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych wg skali podatkowej w 2006 roku

W konsekwencji przedstawionych powyżej wyliczeń w pierwszym progu podatkowym efektywne obciążenie wykazywanych dochodów podatników w 2006 roku wynosiło 14,59% łącznie ze składką na ubezpieczenie zdrowotne. Wprowadzenie 18% stawki PIT spowodowałoby dodatkowe obciążenia podatników z tej grupy podatkowej o 3,41%, to aby ich obciążenia nie wzrosły, podatek liniowy nie mógłby mieć wyższej stawki niż 14,59% - po uwzględnieniu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Natomiast przed jej odliczeniem, nie wyższej niż 7,16%. Ten poziom stawek odnoszony do wszystkich podatników mógłby jednak okazać się zbyt niski z punktu widzenia pożądanego poziomu dochodów budżetowych z tego tytułu.

Przykład obniżenia stawki podatku dochodowego od osób prawnych CIT pokazuje jednak, że nawet znaczne zredukowanie podatku nie musi oznaczać mniejszych wpływów z jego tytułu. W 2006 roku były one wyższe niż w latach 1999 – 2005, kiedy to stawka CIT była znacznie wyższa, co obrazuje poniższa tabela nr 5.

TABELA 5. STAWKA CIT A WPLYWY BUDŻETOWE W LATACH 1999 - 2006

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stawka CIT (w %)	34	32	28	28	27	19	19	19
Wpływy z CIT (w mln zł)	16,308,0	14.133,5	16.469,4	13.833,8	14.982,4	18.030,2	20.789,2	25.342,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wyliczenie efektywnego obciążenia podatników z pierwszego przedziału skali podatkowej, nie bierze jednak pod uwagę faktu, że efektywna stawka podatkowa to średnia dla całego tego przedziału podatkowego, w którym pozostaje 93,34% podatników. Niewątpliwie jest to grupa zróżnicowana pod względem społecznym i

dochodowym. Wśród tej grupy podatników znajdują się tacy, którzy wykazali dochód niższy niż kwota wolna od opodatkowania w 2006 roku tj. 2.790,00 zł lub niewiele wyższy, jak również i tacy którzy osiągają już dochody zbliżone do tych z drugiego przedziału podatkowego. Podatnicy tego przedziału, w różnym stopniu również korzystają z przysługujących ulg podatkowych. Z ulg korzystają ci, których dochody mieszczą się w wyższej połowie pierwszego progu, które rzutują z kolei na wysokość efektywnej stawki podatkowej dla całej grupy.

W wyniku odliczeń od dochodu i podatku w największym stopniu ciężar podatkowy obniżyli podatnicy z drugiego i trzeciego przedziału skali. W roku 2006 omawiana różnica w drugim przedziale skali podatkowej wynosiła średnio 0,89, natomiast w trzecim 1,32 punktu procentowego. W przypadku podatników pierwszego przedziału skali podatkowej średnia różnica pomiędzy nominalnym a efektywnym opodatkowaniem była najniższa i wyniosła tylko 0,36 punktu procentowego.

Dane statystyczne zatem pokazują, że z ulg podatkowych, adresowanych przecież do wszystkich, korzystają przede wszystkim osoby o wysokich lub bardzo wysokich dochodach, co obrazuje tabela nr 6.

TABELA 6. LICZBA PODATNIKÓW KORZYSTAJĄCYCH Z ODLICZENIA ULG PODATKOWYCH – DANE KRAJOWE W 2006 ROKU

Przedziały dochodów w zł	Liczba podatników	Liczba podatników korzystających z odliczeń ulg podatkowych	Struktura %
1	2	3	4
do 37 024	22 215 807	5 247 324	23,62
od 37 024 do 74 048	1 319 557	835 214	63,30
powyżej 74 048	266 467	200 212	75,14
Ogółem	23 801 831	6 282 750	26,40

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów, dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych wg skali podatkowej w 2006 roku

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli nr 7 najmniejszy odsetek korzystających z ulg podatkowych, znajduje się w pierwszym przedziale skali, co z pewnością ma związek ze szczupłością dochodów wielu podatników z tej grupy. W dwóch pozostałych przedziałach odsetek ten jest znacznie większy, bo stanowi aż 75,14% podatników z trzeciego przedziału i 63,30% z drugiego przedziału dokonało odliczeń.

Analiza prezentowanych powyżej danych zarówno zawartych w tabeli nr 4 jak i 7 upoważnia do stwierdzenia, że ulgi podatkowe nie stanowią narzędzia służącego zmniejszeniu nierówności dochodów podatników. Ich likwidacja niewątpliwie nie uderza w mniej zarabiających. Paradoksalnie wprowadzenie podatku liniowego, z równoczesną likwidacją ulg podatkowych, nie musi oznaczać pogorszenia sytuacji podatników, których dochody mieszczą się w pierwszym progu podatkowym, pomimo, iż proponowana stawka 18% jest wyższa niż efektywne stopy opodatkowania większości podatników.

Można argumentować, że podatek liniowy zwiększy dochody podatników drugiego i trzeciego przedziału skali, które będą mogli zainwestować, albo przeznaczyć na konsumpcję poprawiając koniunkturę i przyczyniając się do rozwoju gospodarczego kraju.

Wracając do danych empirycznych zawartych w tabeli nr 1 może wydawać się, że wszyscy podatnicy skorzystają na zmianie konstrukcji opodatkowania, o 1 punkt zmniejszy się bowiem stawka dla 93,34% podatników płacących podatki 19%, o 12 punktów zmniejszy się stawka dla 5,54% podatników płacących 30% podatek i o 22 punkty zmniejszy się stawka dla 1,12% podatników płacących dotychczas 40% podatek. Tyle że, w 2006 roku przykładowo 6,66% wszystkich podatników płacących 30% i 40% podatek dostarczyło budżetowi 43,83% wpływów z podatku od dochodów osobistych, co obrazuje tabela nr 7. Wynika z tego, że prawie 7% podatników dostarczyło budżetowi przeszło 43% wpływów z podatku od dochodów osobistych. Należy podkreślić, że wniosek taki formułowany jest w odniesieniu do „nieliniowej” części płatników omawianego podatku.

TABELA 7. PODATEK NALEŻNY – DANE KRAJOWE W 2006 ROKU

Przedziały dochodów w zł	Kwota podatku należnego ogółem w zł	Struktura %
1	2	3
do 37 024	20 840 127 000	56,17
od 37 024 do 74 048	7 976 464 000	21,50
powyżej 74 048	8 282 826 000	22,33
Ogółem	37 099 417 000	100,00

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów, dotyczące rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych wg skali podatkowej w 2006 rok

Z punktu widzenia finansów publicznych istotne jest, by w wyniku reformy podatkowej nie zmniejszyły się wpływy do budżetu z tytułu podatku od dochodów osób fizycznych. Wprowadzenie podatku liniowego, a tym samym obniżenie górnej stawki podatku 30% i 40%, spowoduje znaczne uszczuplenie dochodów budżetowych. Zatem z fiskalnego punktu widzenia niezbędne jest zrównoważenie ubytku w dochodach budżetu państwa, w celu zapewnienia dotychczasowego poziomu wpływów z omawianego podatku w pierwszych latach po jej wprowadzeniu.

TABELA 8. PODATEK NALEŻNY OBLICZONY WEDŁUG STAWKI LINIOWEGO 18% DLA 2006 ROKU

Przedziały dochodów w zł	Wysokość dochodu ogółem pomniejszonego o odliczone składki na ubezpieczenia społeczne w zł	Kwota podatku ogółem obliczonego według stawki liniowej 18% w zł	Kwota odliczeń od podatku ogółem składki na ubezpieczenie zdrowotne w zł	Kwota podatku należnego ogółem (3 – 4) w zł
1	2	3	4	5
do 37 024	290 958 716 000	52 372 568 880	21 623 477 000	30 749 091 880
od 37 024 do 74 048	63 263 466 000	11 387 423 880	4 366 301 000	7 021 122 880
powyżej 74 048	35 378 802 000	6 368 112 360	2 203 723 000	4 164 389 360
Ogółem	389 600 584 000	70 128 102 120	28 193 501 000	41 934 604 120

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, dotyczących rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych wg skali podatkowej w 2006 roku

Analiza przedstawionych danych w tabeli nr 7 w kolumnie nr 2 oraz tabeli nr 8 kolumnie nr 5 wskazuje jednoznacznie, że poziom dochodów budżetowych po wprowadzeniu podatku liniowego nie musi oznaczać mniejszych wpływów z tego tytułu.

Podatek należny dla ogółu podatników w 2006 roku jest o 4.835.187.120,00 zł tj. o ok. 13 % niższy od podatku należnego dla tej samej grupy podatników przy zastosowaniu stawki liniowej 18% oraz założeniu, że żaden z podmiotów nie korzystał z ulg i preferencji podatkowych jakimi kwoty wolnej od podatku (oprócz składek na ubezpieczenia społeczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne).

Powyższe rozważania pozwalają na wyciągnięcie wniosku, zgodnie z którym eliminacja ulg podatkowych, zwolnień podatkowych, wspólnego opodatkowania małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci oraz kwoty wolnej od podatku sprawi, że opodatkowany zostanie cały realny dochód podatnika, bez żadnych sztucznych zmniejszeń, co wpłynie na dostarczenie dodatkowych wpływów do budżetu państwa.

Ponadto:

- Niebagatelnym plusem podatku liniowego jest jego administracyjna oszczędność, co niejako wynika z prostoty tego podatku.
- Koszty przestrzegania prawa podatkowego zmniejszą się również w istotny sposób.
- Podatek liniowy powoduje, że niższe podatki pozostawiają więcej pieniędzy w obiegu, a wówczas zaczyna działać tzw. „efekt mnożnikowy”, którego konsekwencją jest wzrost oszczędności i inwestycji, a to prowadzi do wzrostu gospodarczego.
- Szybszy wzrost gospodarczy i niższe obciążenia podatkowe mają korzystny wpływ na zatrudnienie, powodują wzrost liczby miejsc pracy.
- Uzasadnionym jest poszerzenie bazy podatkowej, poprzez stopniowe włączenie w nią rolników, zwłaszcza zamożniejszych.

Reasumując należy stwierdzić, iż reforma systemu podatków od dochodów osobistych nie musi być trudna dla budżetu państwa, nawet przez krótki okres czasu.

Kalendarium reformy podatku od dochodów osobistych oraz jej skutki

Rządowa propozycja wprowadzenia w Polsce w 2009 roku dwóch stawek podatku dochodowego od osób fizycznych 18% i 32% w miejsce obecnych stawek – 19%, 30% i 40%, oraz w 2011 lub 2012 roku podatku płaskiego z jedną stawką na poziomie 18%, niewątpliwie wywoła efekt polegający na zmianie względnych obciążeń podatkowych podatników o różnych dochodach.

Założmy, że przechodzimy z obowiązującego w 2007 roku progresywnego systemu podatkowego z trzema stawkami 19%, 30% i 40% na system podatkowy progresywny z dwiema składkami 18% i 32%. W poniższej tabeli nr 9 zamieszczono informacje odnośnie obliczenia podatku w obowiązującym i proponowanym systemie.

TABELA 9. PRZYKŁAD KSZTAŁTOWANIA SIĘ ŁĄCZNYCH OBCIĄŻEŃ PODATKOWYCH PRZY PODATKU PROGRESYWNYM OBOWIĄZUJĄCYM W 2007 ROKU I PODATKU PROGRESYWNYM Z DWIEMA STAWKAMI 18% I 32%

Rodzaj opodatkowania	Wysokość dochodu brutto = podstawa opodatkowania w zł	Podatek obliczony = podatek należny w zł	Obciążenie podatkowe (3:2) w %	Dochód do dyspozycji (2 - 3) w zł	
1	2	3	4	5	
Podatek progresywny obowiązujący w 2007 roku	I przedział skali podatkowej	9.767	1.283	13,14	8.484
		15.586	2.389	15,33	13.197
		32.292	5.563	17,23	26.729
	II przedział skali podatkowej	65.000	14.153	21,77	50.847
	III przedział skali podatkowej	90.000	22.100	24,56	67.900
Podatek progresywny z dwiema stawkami 18% i 32% w 2009 roku	I przedział skali podatkowej	9.767	1.202	12,31	8.565
		15.586	2.249	14,43	13.337
		32.292	5.257	16,28	27.035
	II przedział skali podatkowej	65.000	11.144	17,14	53.856
	III przedział skali podatkowej	90.000	16.270	18,08	73.730
Różnice między podatkiem progresywnym obowiązującym w 2007 roku a proponowanym na 2009 rok	I przedział skali podatkowej	9.767	- 81	- 0,83	+ 81
		15.586	- 140	- 0,90	+ 140
		32.292	- 306	- 0,95	+ 306
	II przedział skali podatkowej	65.000	- 3.009	- 4,63	+ 3.009
	III przedział skali podatkowej	90.000	- 5.830	- 6,48	+ 5.830

* Należy zaznaczyć, że niniejsze obliczenia zakładają, że żaden z podatników nie korzysta z ulg podatkowych, jak również nie uwzględnia odliczenia składek na ubezpieczenia społeczne oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne

Źródło: Obliczenia własne

Podatek obliczono posługując się skalą podatkową obowiązującą w 2007 roku³:

Przedziały dochodów w zł		Podatek wynosi
ponad	do	
	43 405	19% minus kwota zmniejszająca podatek 572 zł 54 gr
43 405	85 528	7 674 zł 41 gr + 30% nadwyżki ponad 43 405 zł
85 528		20 311 zł 31 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł

i proponowaną na 2009 rok⁴:

Przedziały dochodów w zł		Podatek wynosi
ponad	do	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr
85 528		14 839 zł 02 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł

³ art.10 ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2006r. Nr 217, poz.1588)

⁴ art.1 ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2006r. Nr 217, poz.1588)

Oprócz tego przyjęte założenia:

- dochód brutto w wysokości 9.767,00 zł – stanowi przybliżenie średniego rocznego zasiłku dla bezrobotnych
- dochód brutto w wysokości 15.586,00 zł – stanowi przybliżenie średniej rocznej emerytury-renty z pozarolniczego ubezpieczenia społecznego
- dochód brutto w wysokości 32.292,00 zł – stanowi przybliżenie średniego rocznego wynagrodzenia brutto
- dochód brutto w wysokości 65.000,00 zł – stanowi przykład dochodu z II przedziału skali podatkowej obowiązującej w 2007 roku
- dochód brutto w wysokości 90.000,00 zł – stanowi przykład dochodu z III przedziału skali podatkowej obowiązującej w 2007 roku

Przy podatku progresywnym z dwiema stawkami 18% i 32% obciążenie dochodów osobistych podatnika zarabiającego 90.000,00 zł jest o 46,87% wyższe niż zarabiającego 9.767,00 zł, natomiast przy podatku progresywnym z trzema stawkami podatkowymi 19%, 30% i 40% obciążenie dochodów osobistych tego podatnika jest wyższe o 86,91%. Złagodzenie progresji w ten znaczny sposób może stać się przyczyną wzmocnienia bodźców do zwiększania dochodów drogą legalnej pracy i przedsiębiorczości, bowiem prawie o połowę w proponowanej wersji reformy podatkowej zmniejszy się obciążenie osób dla których dodatkowy wysiłek zawodowy stawał się nieopłacalny. Na progresji podatkowej z dwiema stawkami 18% i 32% zamiast z trzema 19%, 30% i 40% skorzystają wszyscy podatnicy, których dochody będą mniej obciążane niż w przypadku progresji podatkowej z trzema stawkami. Osoby osiągające dochody 90.000,00 zł skorzystają na przedmiotowej zmianie 6,48%, natomiast osoby zarabiające 9.767,00 zł – 0,83 punktu procentowego. Progresja podatkowa z dwiema stawkami podatkowymi oznacza również zwiększenie wszystkim podatnikom dochodu do dyspozycji. Oczywiście wysokość tej kwoty jest uzależniona od wysokości uzyskanego dochodu. W konsekwencji przejście z progresywnego systemu opodatkowania z trzema stawkami do systemu z dwiema stawkami oznacza korzyści dla wszystkich podatników (tabela nr 9), wobec czego można spodziewać się wzrostu zachęt do zwiększania oszczędności, następnie inwestycji w wyniku działania efektu dochodowego.

Po wprowadzeniu jednolitej stawki 18% w miejsce obowiązującej w 2007 roku progresywnej skali podatkowej z trzema stawkami 19%, 30% i 40% wielkości obciążeń podatkowych będą się kształtowały w sposób przedstawiony w poniższej tabeli nr 10.

TABELA 10. PRZYKŁAD KSZTAŁTOWANIA SIĘ ŁĄCZNYCH OBCIĄŻEŃ PODATKOWYCH PRZY PODATKU PROGRESYWNYM OBOWIĄZUJĄCYM W 2007 ROKU I PODATKU Z JEDNĄ STAWKĄ 18%

Rodzaj opodatkowania	Wysokość dochodu brutto = podstawa opodatkowania w zł	Podatek obliczony = podatek należny w zł	Obciążenie podatkowe (3:2) w %	Dochód do dyspozycji (2 - 3) w zł	
1	2	3	4	5	
Podatek progresywny obowiązujący w 2007 roku	I przedział skali podatkowej	9.767	1.283	13,14	8.484
		15.586	2.389	15,33	13.197
		32.292	5.563	17,23	26.729
	II przedział skali podatkowej	65.000	14.153	21,77	50.847
	III przedział skali podatkowej	90.000	22.100	24,56	67.900
	Podatek z jedną stawką 18%	I przedział skali podatkowej	9.767	1.758	18,00
15.586			2.805	18,00	12.781
32.292			5.813	18,00	26.479
II przedział skali podatkowej		65.000	11.700	18,00	53.300
III przedział skali podatkowej		90.000	16.200	18,00	73.800
Różnice między podatkiem progresywnym obowiązującym w 2007 roku a podatkiem z jedną stawką 18%		I przedział skali podatkowej	9.767	+ 475	+ 4,86
	15.586		+ 416	+ 2,67	- 416
	32.292		+ 250	+ 0,77	- 250
	II przedział skali podatkowej	65.000	- 2.453	- 3,77	+ 2.453
	III przedział skali podatkowej	90.000	- 5.900	- 6,56	+ 5.900

* Należy zaznaczyć, że niniejsze obliczenia zakładają, że żaden z podatników nie korzysta z ulg podatkowych, jak również nie uwzględnia odliczenia składek na ubezpieczenia społeczne oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Źródło: Obliczenia własne

Podatek obliczono posługując się skalą podatkową obowiązującą w 2007 roku⁵:

Przedziały dochodów w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	43 405	19% minus kwota zmniejszająca podatek 572 zł 54 gr
43 405	85 528	7 674 zł 41 gr + 30% nadwyżki ponad 43 405 zł
85 528		20 311 zł 31 gr + 40% nadwyżki ponad 85 528 zł

i proponowaną liniową stawką na poziomie 18%.

Oprócz tego przyjęte założenia:

- dochód brutto w wysokości 9.767,00 zł – stanowi przybliżenie średniego rocznego zasiłku dla bezrobotnych
- dochód brutto w wysokości 15.586,00 zł – stanowi przybliżenie średniej rocznej emerytury-renty z pozarolniczego ubezpieczenia społecznego

⁵ art.10 ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2006r. Nr 217, poz.1588)

- dochód brutto w wysokości 32.292,00 zł – stanowi przybliżenie średniego wynagrodzenia brutto
- dochód brutto w wysokości 65.000,00 zł – stanowi przykład dochodu z II przedziału skali podatkowej obowiązującej w 2007 roku
- dochód brutto w wysokości 90.000,00 zł – stanowi przykład dochodu z III przedziału skali podatkowej obowiązującej w 2007 roku

Wprowadzenie podatku liniowego spowoduje wzrost obciążenia dochodu podatkiem dla podatników z pierwszego przedziału podatkowego obowiązującego w 2007 roku średnio o 2,77 punktu procentowego. Pozostali podatnicy odczują natomiast spadek obciążenia dochodu. Spadek będzie tym większy, im większy dochód osiągnie podatnik, i tak dla podatnika z dochodami 65.000,00 zł zmniejszy się o 3,77 punktu procentowego, natomiast dla podatnika z dochodami 90.000,00 zł już o 6,56 punktu procentowego. Możemy więc zakładać, że przejście z progresywnego systemu podatkowego do systemu liniowego powinno zaowocować zwiększeniem zachęt do zwiększania podaży pracy i wzrostu inwestycji prywatnych podatników w pierwszym i drugim przedziale skali podatkowej. W sumie wpłynie to na rozwój gospodarki, niezastąpione źródło poprawy warunków życia dla wszystkich obywateli naszego kraju.

Analiza przykładu z tabeli nr 10 pozwala zauważyć, że w przypadku podatku liniowego nastąpi pomniejszenie podatnikom z pierwszego przedziału podatkowego dochodu do dyspozycji średnio o kwotę 380,00 zł, oraz jego zwiększenie dla podatników więcej zarabiających. Pomimo to, każdy z podatników oddał do budżetu państwa jednakową część swoich dochodów. Przy dochodzie 9.767,00 zł podatek wyniósł 1.758,00 zł, zaś przy 90.000,00 zł dochodu – 16.200,00 zł. Prawie dziewięć razy większy dochód - prawie dziewięć razy większy podatek. Przy podatku progresywnym ta zależność kształtuje się mało obiektywnie, gdyż przy prawie dziewięć razy większym dochodzie podatek jest większy ponad 17 razy.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące funkcjonowania podatku dochodowego od osób fizycznych należy stwierdzić, iż istniejący system podatkowy oparty na podatku progresywnym:

- zniechęca społeczeństwo do bardziej efektywnej pracy,
- powoduje rozprzestrzenianie się postawy spekulacyjnej w społeczeństwie przejawiającej się w dążeniu do maksymalnego obniżania podatków, czy też nie płacenia ich w ogóle,
- preferuje podatników posiadających wysokie dochody, których stać na ponoszenie wydatków warunkujących uzyskanie ulg podatkowych,
- zaciemnia obraz realnych wpływów budżetowych,
- hamuje rozwój inwestycyjny.

Przeprowadzona ocena proponowanych zmian w zakresie opodatkowania dochodów osobistych w latach 2009 – 2012 sprowadza się do względnie prostych wniosków. Podatek liniowy powinien dać impuls do zwiększania pracy, oszczędności oraz inwestycji. Ujednolicenie stawki liniowej ponadto zapewni oszczędności w

administracji i nie spowoduje spadku wpływów do budżetu państwa, a większości podatnikom zapewni obniżenie poziomu obciążeń podatkowych.

Literatura

1. Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych za 2006 rok, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, sierpień 2007
2. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce, Warszawa 2004
3. J. Kulicki, Podatek dochodowy od osób fizycznych, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
4. N. Stern, Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?, Zeszyty BRE Bank – CASE, Warszawa 1999
5. Ustawa z dnia 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 2000r. Nr 14, poz.176 ze zm.)
6. A. Wilk, R. Gwiazdowski, J. Neneman, R. Piwowski, Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów, Zeszyty BRE Bank – CASE, Warszawa 2003

Summary

The main aim of paper is evaluation of functioning Personal Income Tax. In the article authors compare linear income tax and graduated income tax. The paper presents proposition of changes Personal Income Tax in years 2009-2012.

Informacje o autorach

prof. dr hab. Marian Podstawka

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: marian_podstawka@sggw.pl*

mgr Agnieszka Deresz

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa*

Piotr Golasa

Harmonizacja polityki podatkowej w Unii Europejskiej na przykładzie podatku od wartości dodanej

Tax policy harmonization within European Union based on the example of the Value Added Tax

Harmonizacja podatku VAT w Unii Europejskiej była procesem niezwykle skomplikowanym. W artykule zaprezentowano jego najważniejsze etapy oraz stan obecny. W części dotyczącej Polski przedstawiono krótką historię podatku od towarów i usług oraz jego znaczenie dla budżety kraju. W podsumowaniu pokazano perspektywy dalszej harmonizacji VAT (przejście do zasady kraju pochodzenia) oraz przeszkody jakie stoją przed tymi działaniami.

Wstęp

Zagadnienia podatkowe są jednymi z najważniejszych obszarów zainteresowania każdego kraju. Nakładanie podatków, określanie ich wysokości, zasad poboru to daleko idąca ingerencja państwa w sferę interesów ekonomicznych jego obywateli. Dlatego też wszystkiego rodzaju zmiany w zakresie tych uregulowań wymagają specjalnej uwagi. Celem pracy jest ukazanie najważniejszych etapów harmonizacji podatku od wartości dodanej w Unii Europejskiej oraz jego znaczenia dla finansów publicznych Polski.

Okres przedakcesyjny, w którym Polska przygotowywała swoje prawodawstwo do wymogów unijnych to czas kiedy polskie prawo podatkowe ulegało dużym zmianom. Najwięcej pracy wymagały uregulowania z zakresu podatków pośrednich VAT i akcyzy z powodu ich specyficznych zasad funkcjonowania w Unii. Podatki te z racji wpływu jaki wywierają na przebieg procesów gospodarczych zostały poddane daleko idącej harmonizacji. Należy tu odróżnić pojęcie harmonizacji i ujednolicenia prawa. Harmonizacja to proces w wyniku którego systemy podatkowe różnych krajów ulegają zbliżeniu w taki sposób, że kwestie podatkowe nie wpływają na przepływ towarów, usług oraz czynników produkcji między tym krajami¹. Natomiast dostosowanie prawa to zespół czynności faktycznych i prawnych, podjętych przez państwo zainteresowane członkostwem w UE, a ich celem jest przygotowanie porządków prawnych tych państw do funkcjonowania w ramach systemu prawnego Wspólnot Europejskich². Państwa te nie mogą negocjować zakresu dostosowania własnych systemów prawnych a jedynie terminy dokonania określonych działań. Należy podkreślić, że żaden z tych terminów

¹ Oreziak L., Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej, Implikacje dla Polski, Wyd. WSHiP, Warszawa 2007, s. 7

² Kenig-Witkowska M., (red) Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 434

nie posiada definicji legalnej, tzn. nie jest określony w żadnym z traktatów założycielskich czy innych dokumentach wspólnotowych. Dlatego też w często używane są one zamiennie chociażby w art. 93 i 94 TWE. W polskim oficjalnym tłumaczeniu tego aktu funkcjonuje sformułowanie „zbliżenie prawa”.

Podatek od wartości dodanej

Podatek VAT (Value Added Tax – podatek od wartości dodanej) jest stosunkowo nową konstrukcją. Po raz pierwszy jej podstawy teoretyczne pojawiły się w Niemczech w latach dwudziestych XX wieku, zaś autorem był Carl Friedrich von Siemens³. Jednak pomysł ten o nazwie: „uszlachetniony podatek obrotowy” nie znalazł zbyt wielu zwolenników. Dopiero po znacznym udoskonaleniu go przez M. Laura został w 1954 roku wprowadzony do systemu podatkowego Francji. Duży wpływ na rozwój tej instytucji miało powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej gdzie podatek ten uzyskał obowiązujący dzisiaj kształt.

VAT podobnie jak podatek akcyzowy należy do grupy podatków pośrednich. Oznacza to, brak istnienia bezpośredniego związku między płaconym podatkiem a podatnikiem. Ten rodzaj podatków nakładany jest na obrót ujawniający możliwości płatnicze podatnika,⁴ stąd są to obciążenia bardziej ukryte niż podatki bezpośrednie. Drugą cechą podatków pośrednich jest ich przierzucalność wbudowana w konstrukcję podatku. Powoduje ona to, że kto inny jest podatnikiem formalnym a kto innym rzeczywistym. Szczególne cechy wyróżniające podatek VAT to:

- Powszechność - opodatkowaniu podlegają wszystkie podmioty dokonujące opodatkowanych czynności niezależnie od ich formy prawnej (osoby fizyczne, prawne, nie posiadające osobowości prawnej)⁵.
- Wielofazowość - podatek jest pobierany na wszystkich możliwych etapach obrotu gospodarczego (rozumianego jako czynności produkcji i wymiany towarowej)
- Potrącalność - płacony przez podatnika podatek (należny) jest zmniejszony o wartość podatku zapłaconego w poprzednich fazach obrotu (naliczony). Dzięki temu eliminowany jest proces powstawania kaskady podatkowej
- Neutralność - która oznacza brak elementu cenotwórczego w przypadku sprzedawców będących podatnikami. Faktycznie opodatkowana jest jedynie konsumpcja.

Geneza podatku VAT w Polsce

W Polsce VAT nosi nazwę podatku od towarów i usług. Do krajowego systemu podatkowego został wprowadzany 5 lipca 1993 roku i zastąpił obowiązujący do tej pory podatek obrotowy. Na jego uchwalenie największy wpływ miały dwie kwestie. Po pierwsze podpisany w 1991 roku Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie Polski z Wspólnotami Europejskimi nakładał w art. 68 i 69 obowiązek zbliżania swojego ustawodawstwa z Wspólnotowym. Po drugie państwo polskie potrzebowało nowych

³ Gluchowski J., Polskie prawo podatkowe, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004, s. 206

⁴ Pomorska A., Szołno-Koguc J., Wojtowicz K., Proces dostosowania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej, Wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 11

⁵ Gluchowski J., op. cit. s. 206

wydajnych źródeł dochodów mogących sprostać zwiększającym się potrzebom budżetu. Wpływy z tytułu VAT do budżetu państwa potwierdzają, że podatek ten realizuje postawione przed nim cele (tabela 1).

TABELA 1. WPŁYWY Z TYTUŁU PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG DO BUDŻETU PAŃSTWA W POLSCE W LATACH 2003-2007

Rok	Wpływy z podatku od towarów i usług	Ogólne dochody do budżetu państwa	Udział VAT w dochodach do budżetu państwa
2003	60.359.518	152.110.558	39,7 %
2004	62.263.184	156.281.202	39,8 %
2005	75.401.029	179.772.271	41,9 %
2006	84.439.484	197.639.812	42,7 %
2007	96.349.847	236.367.532	40,7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2003, 2004, 2005, 2006, 2007

Jak wynika z danych z tabeli 1 VAT pełni niezwykle ważną rolę.. Stanowi 40% procent wszystkich wpływów do budżetu państwa. Dlatego też jakiegokolwiek rodzaju zmiany dotyczące tego obciążenia mają duży wpływ na całość finansów publicznych. Należy podkreślić, że przepisy dotyczące podatku od towarów i usług podobnie jak reszta prawa podatkowego były wielokrotnie nowelizowane, co powodowało zarzutu niestałości i braku przejrzystości prawa. Obecnie obowiązuje ustawa o podatku od towarów i usług z 11 kwietnia 2004 roku. Data przyjęcia tej ustawy zbiegająca się z przystąpieniem Polski do UE nie była przypadkowa. Poprzednio obowiązująca ustawa nie była zgodna z *acquis communautaire* (całym dorobkiem prawnym Wspólnot obejmującym zarówno dyrektywy jak i orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości).⁶ Mimo przyjęcia tej ustawy oraz późniejszych nowelizacji nadal w wielu obszarach pojawiają się wątpliwości co do zgodności polskich unormowań z Dyrektywami, głównie w zakresie odliczania podatku naliczonego.

Etapy harmonizacji VAT w Unii Europejskiej

Zgodnie z traktatami założycielskimi Wspólnot kwestie podatkowe zostały uregulowane w sposób niezwykle ostrożny. Chodziło o to aby nie ograniczać kompetencji władz krajowych w materii fiskalnej, będącej jedną z najbardziej newralgicznych dla każdego państwa. Do tego dochodził problem dużych różnic w budowie systemów podatkowych poszczególnych krajów członkowskich. Jednak plany powstania wspólnego rynku wymagały podjęcia działań mających na celu zniesienie barier w przepływie towarów i usług pomiędzy krajami członkowskim. Oprócz barier celnych istniały również mniej widoczne przeszkody fiskalne, które po zniesieniu tych pierwszych mogłyby zakłócać działanie wspólnego rynku. Dlatego też

⁶ Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 21

podjęto odpowiednie działania, których wyrazem jest art. 90 TWE (Traktatu ustanawiający Wspólnotę Europejską). Zgodnie z nim „żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Ponadto żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty”. Był to pierwszy krok w procesie harmonizacji podatków w UE. Następne etapy procesu wynikały z Traktatów Rzymskich z 1957 roku gdzie w art. 99 stwierdzono iż: „Rada, na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, podejmując decyzję jednogłośnie wyda postanowienie o zharmonizowaniu ustawodawstwa dotyczącego podatków obrotowych, akcyz i innych pośrednich form podatków w stopniu wymaganym dla zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego”. Wybór podatków pośrednich jako pierwszych, które mają ulec harmonizacji podyktowany był ich znaczeniem dla procesów gospodarczych zachodzących na wspólnym rynku oraz chęci zapobieżeniu faworyzowania towarów krajowych przez państwa wspólnotowe. Stąd już w 1967 roku Rada Ministrów w oparciu o propozycje Komisji przyjęła dwie dyrektywy w sprawie harmonizacji ustawodawstwa krajowego. Zgodnie z nimi VAT miał być wprowadzony we wszystkich krajach wspólnotowych do 1 stycznia 1970 roku. Jednak z powodu opóźnień we Włoszech plan ten został zrealizowany dopiero w 1 stycznia 1973. Zgodnie z Pierwszą Dyrektywą VAT we wszystkich państwach członkowskich obowiązywała tzw. zasada kraju przeznaczenia (origin principle). Oznacza ona, że wszystkie dobra i usługi powinny zostać opodatkowane w miejscu ich konsumpcji niezależnie od kraju pochodzenia⁷. Jednak wprowadzony system nie był całkowicie jednolity ponieważ dyrektywy dawały możliwość krajom członkowskim swobodnego ustalania stawek podatku oraz zasad określania podstawy opodatkowania. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że instrumentem służącym harmonizacji prawa podatkowego są głównie dyrektywy. Jest to instytucja prawa nie spotykana na gruncie prawa wewnętrznego właściwa jedynie dla wspólnot europejskich. Jej specyfika polega na tym, że wymaga implementacji do ustawodawstwa krajowego. W tym procesie państwo członkowskie ma możliwość dostosowania przepisów do specyfiki kraju, jego sytuacji społeczno-gospodarczej. Dyrektywa sama w sobie nie stanowi źródła powszechnie obowiązującego prawa (z pewnymi wyjątkami, które wynikają z orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości). Państwa członkowskie muszą jednak dokonać implementacji w przewidzianym przez dyrektywę okresie najczęściej od jednego do trzech lat. Dzięki takiej konstrukcji cele wspólnotowe osiągnąć przy zachowaniu krajowych norm prawnych. Działania takie nie powodują ujednolicenia prawa a jedynie jego harmonizację. Instrumentem służącym ujednoliceniu prawa jest rozporządzenie jednak nie jest ono często stosowane na gruncie podatkowym⁸. Kolejnym niezwykle ważnym etapem harmonizacji VAT było przyjęcie przez Radę tzw. VI Dyrektywy⁹ czasami określanej jako „konstytucję” europejskiego VAT. Miała ona ścisły związek ze zmianą sposobu finansowania budżetu

⁷ Borowiec J., Wilk K., Integracja Europejska, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu 2005, s. 252

⁸ Barcz, J., (red), Prawo Unii Europejskiej, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. I-204

⁹ Szósta dyrektywa Rady w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku 77/388/EWG

Wspólnot przez państwa członkowskie. W 1970 roku stwierdzono, że dotychczasowe środki są niewystarczające i należy sięgnąć po nowe źródła dochodów. Komisja zaproponowała by była to część podatku VAT nakładanego w krajach członkowskich.¹⁰ Aby stało się to wykonalne należało wprowadzić wspólne metody obliczania obrotu, jednolity system zwolnień. Dokonano tego poprzez VI Dyrektywę, która w sposób precyzyjny zdefiniowała pojęcie podatnika VAT, czynności opodatkowanej, momentu i miejsca powstania zobowiązania oraz inne elementy konstrukcji podatku. Po raz pierwszy wpływy z VAT zasiliły budżet Wspólnot w 1979 roku stając się od razu głównym źródłem dochodu. Ta dominująca pozycja zastała zachowana do 1997 roku kiedy to przeprowadzono reformę budżetową, która wprowadziła bezpośrednie wpłaty państw członkowskich powiązane z ich produktem narodowym brutto. Kolejne zmiany miały miejsce w 1998 roku kiedy Rada podjęła decyzję o powiązaniu wysokości składki z tytułu VAT z produktem narodowym brutto. Działanie to było spowodowane niesprawiedliwością poprzedniego systemu obliczania składki, który faworyzował kraje bogatsze z racji tego, że w krajach biedniejszych udział wydatków konsumpcyjnych jest znacznie wyższy. Dlatego też od 1998 roku podstawa brana do obliczania wpłat z tytułu VAT nie może przekraczać 50% PNB.

Udział poszczególnych rodzajów wpływów do budżetu Wspólnot przedstawia tabela 2. Od momentu wprowadzenie wpłat z tytułu VAT do momentu reformy budżetu UE dochody te miały decydujące znaczeniem, stanowiły ponad 50% budżetu EU. Aktualnie ich udział zmalał i utrzymuje się na stałym poziomie ok. 15 %.

TABELA 2. STRUKTURA DOCHODÓW BUDŻETU WSPÓLNOT EUROPEJSKICH W WYBRANYCH LATACH (W %)

Wyszczególnienie	1971	1988	1993	1998	2004	2005	2006	2007
Cła i składki cukrowe	55,6	28,5	19,7	16,7	11,4	13	13	15
Podatek VAT	0	57,2	52,5	39,2	14,4	15	14	15
Czwarte źródło	0	10,6	25,2	41,4	73,4	68	72	69
Pozostałe	44,4	3,7	2,6	2,7	0,8	4	1	1
<i>Ogółem</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Owsiak S., Finanse publiczne, s.770 oraz Presentation for the general public of the EU Budget

Kolejnym etapem harmonizacji była próba wprowadzenia zmian związanych z programem dokończenia tworzenia wspólnego rynku. Do najważniejszych propozycji Komisji należało ustalenie stawek minimalnych oraz zmiana systemu poboru podatku na kraj pochodzenia towarów i usług (destination principle). Wprowadzenie tych rozwiązań pozwoliłoby uniknąć odprawy celnej i związanych z nią strat które oszacowano na 1,8%

¹⁰ Brzeziński B., Głuchowki J., Kosikowski C., Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski, Wyd. PWE, Warszawa 1998, s. 86

wartości całego handlu (około 8 miliardów ECU)¹¹. Wiązałoby się z prowadzeniem odrębnej ewidencji sprzedaży wewnątrz kraju, eksportu do krajów członkowskich i poza Wspólnotę. Potrzebne było również utworzenie specjalnego mechanizmu rozliczenia pomiędzy państwami skąd pochodziły towary a krajami ich przeznaczenia. Plany te okazały się zbyt daleko idące, dlatego też Rada odrzuciła pomysł przejścia na zasadę kraju pochodzenia i została przy starych regulacjach uznając je jednak za przejściowe, obowiązujące do momentu wprowadzenia uregulowań docelowych. Ostatecznie wprowadzono tzw. system mieszany (transitional system). Charakteryzuje się tym, że w przypadku indywidualnych nabywców towarów i usług nieprowadzących działalności gospodarczej obowiązuje zasada kraju pochodzenia. Oznacza to, że osoba dokonując zakupu danego dobra w innym kraju członkowskim płaci podatek tak samo jak obywatel tego kraju. Natomiast w pozostałych przypadkach obowiązuje nadal zasada kraju przeznaczenia. Najważniejszym wyjątkiem od tej reguły jest zakup nowych środków transportu. Czynność ta zawsze jest opodatkowana w kraju przeznaczenia.

Wraz z wprowadzeniem systemu mieszanego Rada zaakceptowała poprawkę w VI Dyrektywie pozwalającej wyeliminować kontrole graniczne. Wprowadzono obowiązujące do tej pory pojęcia wewnątrzspółnotowej dostawy i wewnątrzspółnotowego nabycia towarów i usług, które zastąpiły eksport i import między krajami członkowskimi. Zasady eksportu i importu do krajów trzecich nie uległy zmianie, gdyż nadal w eksporcie po spełnieniu odpowiednich warunków obowiązywała stawka zerowa, natomiast towary importowane należało poddać ocłenieniu, opodatkowaniu VAT. Następnym etapem harmonizacji dotyczył stawek podatku. W 1992 roku Rada uchwaliła Dyrektywę w sprawie zbliżania stawek VAT stosowanych przez kraje członkowskie. Wprowadziła ona minimalne stawki podatku, jakie mogą być stosowane. Pierwszą z nich to stawka standardowa mająca zastosowanie do większości towarów i usług określona na poziomie nie niższym niż 15%. Państwa członkowskie uzyskały również możliwość ustanowienia jednej lub dwóch stawek zredukowanych nie niższych niż 5%. Stawki te mogą być jednak stosowane tylko w ograniczonym zakresie (gazety, żywność, transport pasażerski). Przejściowo dopuszczono również stosowanie stawki 0% oraz mniejszych niż 5%. Rada i Parlament nie zdecydowała się na wprowadzenie stawki maksymalnej w wysokości 22%, mimo że taka propozycja padła ze strony Komisji. Pozwoliłoby to silniejszą harmonizację VAT we Wspólnocie, jednak przeważały argumenty przeciwko wprowadzeniu tego rozwiązania. Najważniejszym z nich była zła sytuacja państw członkowskich w zakresie deficytu budżetowego, który w wielu z nich naruszał zapisy TWE o jego zwalczaniu. Obawiano się, że obniżenie stawek VAT i idące za nim zmniejszenie wpływów do budżetów pogorszyłyby jeszcze bardziej tą sytuację. Aktualnie wysokość stawek VAT w wybranych krajach zaprezentowano w tabeli 3.

¹¹ Commission of the European Communities, The Overall Challenge, SEC (88)524 final, s.3

TABELA 1. STAWKI PODATKU VAT W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Kraj	Oficjalna nazwa podatku	Stawki podatku VAT				
		podstawowa	obniżona	bardzo obniżona	zerowa	prześciowa
Czechy	daň z přídane hodnoty (DPH)	19	5	-	-	0
Dania	omsætningsgift (MOMS)	25	-	-	0	-
Francja	taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	19,6	5,5	2,1	-	-
Cypr	valude added tax (VAT)	15	5	-	0	-
Irlandia	valude added tax (VAT)	21	13,5	4,4	0	13,5
Niemcy	Umsatzsteuer (USt)	16	7	-	-	-
Polska	podatek od towarów i usług (VAT)	22	7	3	0	3
Węgry	általanos forgalmi adó (ÁFA)	25	15	5	-	-
Wielka Brytania	valude added tax (VAT)	17,5	5	-	0	-

Źródło: Wach K., Systemy podatkowe krajów UE s. 66

Oprócz stawki podstawowej i zredukowanej funkcjonują stawka bardzo obniżona, stosowana przez niektóre kraje takie jak Francja (2,1%), Irlandia (4,4%), Polska (3%) czy też Węgry (5%). Jej wprowadzenie jest pewnego rodzaju eksperymentem. Została ona wprowadzona w 1999 roku na mocy Dyrektywy 199/85/WE. Państwa członkowskie mogą ją stosować jedynie do dwóch, trzech wybranych usług pracochłonnych pod warunkiem, że mają one charakter lokalny i są świadczone na rzecz finalnego konsumenta. Wykaz tych usług umieszczono w załączniku K VI Dyrektywy. Należą do nich fryzjerstwo, naprawa butów, opieka domowa, remonty mieszkań, usługi restauracyjne. Celem wprowadzenia tej stawki było sprawdzenie w jaki sposób działanie to wpłynie na wzrost gospodarczy, powstawanie nowych miejsc pracy. Na podstawie analizy przeprowadzonej przez Copenhagen Economics, Komisja stwierdziła, iż zastosowanie tych stawek z punktu widzenia wzrostu PKB może być „przydatne ale tylko jeżeli są dobrze ukierunkowane i zostaną spełnione konkretne warunki rynkowe”.¹² Natomiast jeżeli chodzi o wzrost zatrudnienia pozytywne efekty można dostrzec jedynie wśród pracowników nisko wykwalifikowanych. Zwrócono również uwagę, iż w przypadku usług gastronomicznych może dochodzić do zaburzeń funkcjonowania wspólnego rynku z racji na trans graniczny charakter tej działalności. Początkowo stosowanie tej stawki przewidziano do roku 2002 a następnie przedłużono do 2005. Podczas kolejnych, burzliwych negocjacji, w których brała już udział Polska możliwość stosowania stawki obniżonej ustalono na koniec 2010 roku. Prace Komisji wskazują jednak na to, że rozważane jest rozszerzenie obowiązywania tego rozwiązania chociażby o materiały energooszczędne i przyjazne dla środowiska¹³.

¹² Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe, 2007, s. 6

¹³ Komisja Europejska, Wniosek, Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej, s. 2

Wszystkie te zmiany wprowadzone do VI Dyrektywy spowodowały, że stała się ona nieczytelna i miejscami niespójna. Dlatego też podjęto decyzje o zastąpieniu jej nowymi uregulowaniami. 28 listopada 2006 roku uchwalono Dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Ma ona charakter głównie organizacyjny i porządkujący, nie wprowadza dużych merytorycznych zmian.

Przyszłość podatku VAT

Proces harmonizacji VAT w Unii Europejskiej nie jest zakończony. Organy Unii na czele z Komisją zdają sobie sprawę z niedoskonałości istniejącego systemu oraz problemów jakie wywołują. Jednak w swoich pracach napotyka barierę jaką jest opór państw członkowskich przed zmianami. Szczególnie jest to widoczne w kwestii przejścia do systemu docelowego. Kraje utrzymujące wysokie stawki VAT zdają sobie sprawę, z tego że wprowadzenie zasady kraju pochodzenia będzie niezwykle dla nich niekorzystne. Jest to spowodowane tym, że cena płacona za dane dobra będzie w pewnym stopniu uzależniona od obowiązującej w tym kraju stawki VAT, dlatego też firmy działające w krajach o wysokich stawkach będą w gorszej pozycji konkurencyjnej. Skutkiem dużych różnic w stawkach (aktualnie stawka podstawowa wynosi od 15% do 25%) może być przenoszenie działalności gospodarczej do państw z korzystniejszym systemem podatkowym. Jest to zjawisko tzw. konkurencji podatkowej. Wprowadzenie systemu docelowego wymusiłoby prawdopodobnie równanie stawek VAT w dół. Biorąc pod uwagę trudną sytuację budżetową największych państw Wspólnoty nie dziwi fakt, że nie są one zainteresowane wprowadzaniem zasady kraju pochodzenia. Dlatego też w dającej się przewidzieć przyszłości nie należy spodziewać się rewolucyjnych zmian w systemie VAT a jedynie drobne poprawki.

Literatura

1. Red. Barcz, (red) J., Prawo Unii Europejskiej, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006
2. Borowiec J., Wilk K., Integracja Europejska, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu 2005
3. Commission of the European Communities, The Overall Challenge, SEC (88)524 final
4. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe, Bruksela 5.07.2007
5. Komisja Europejska, Wniosek, Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej, Bruksela 7.07.2008
6. Brzeziński B., Głuchowski J., Kosikowski C., Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski, Wyd. PWE, Warszawa 1998
7. Głuchowski J., Polskie prawo podatkowe, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2004
8. Red. Kenig-Witkowska M., Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007
9. Majchrzycka-Guzowska A., Finanse i prawo finansowe, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2007
10. Oręziak L., Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej, Implikacje dla Polski, Wyd. WSHiP, Warszawa 2007
11. Owsiak S., Finanse publiczne, teoria i praktyka, Wyd. PWN, Warszawa 2005

12. Pomorska A. Szolno-Koguc J. Wojtowicz K. „Proces dostosowania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej” wyd. UMCS, Lublin 2003
13. Wach K, Systemy podatkowe krajów UE, wyd. Oficyna Wydawnicza, Kraków 2006

Akty prawne

14. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.03. 1957 roku
15. Jednolity Akt Europejski z 17.02.1986 roku
16. Szósta dyrektywa Rady w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych - wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliczona podstawa wymiaru podatku 77/388/EWG
17. Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 11.2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (DZ. Urz. UE L Nr 347)

Summary

Harmonization of VAT in the European Union has occurred as a very complicated process. The article shows its the most important stages and current state. Part referring to Poland presents a short history of VAT and its importance for polish budget. Conclusions include perspectives of further harmonization (the origin principle) and arised problems and barriers in this procedure.

Informacje o autorze

mgr Piotr Gołasa

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: piotr_golasa@o2.pl*

*Irena Jędrzejczyk
Jarosław W. Przybytniowski*

Pośrednictwo ubezpieczeniowe w polskim obszarze Jednolitego Rynku Europejskiego

Insurance intermediation in Polish area of United European Market

Przedmiotem rozważań są zmiany w otoczeniu, które oddziałują na charakter i rolę pośrednictwa ubezpieczeniowego w polskim obszarze Jednolitego Rynku Europejskiego. Celem opracowania jest identyfikacja uwarunkowań i kierunków rozwoju pośrednictwa ubezpieczeniowego, ze szczególnym uwzględnieniem skutków wynikających ze zmiennego otoczenia dla struktury instytucjonalnej pośrednictwa.

Na Jednolitym Rynku Europejskim korzysta się z różnych form pośrednictwa ubezpieczeniowego. Podstawy prawne funkcjonowania pośrednictwa ubezpieczeniowego zostały uregulowane w Dyrektywie Rady 77/92/EWG z dnia 13 grudnia 1976 roku w sprawie środków ułatwiających efektywną realizację swobodnego zakładania działalności i swobody świadczenia usług w odniesieniu do działalności agentów i maklerów ubezpieczeniowych oraz w szczególności, środków przejściowych w odniesieniu do tej działalności; w Rekomendacji Komisji Europejskiej 92/48/EWG oraz w Dyrektywie 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego.

W Polsce zakłady ubezpieczeń korzystają z pośrednictwa ubezpieczeniowego w oparciu o przepisy ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym z 22 maja 2003 roku (Dz. U. z dnia 16 lipca 2003 r., Nr 124, poz. 1154 z późn. zm.).

Udział pośredników ubezpieczeniowych oraz podmiotów wspomagających funkcjonowanie kanałów dystrybucji, prowadzi między innymi do wzrostu efektywności kontaktów pomiędzy uczestnikami kanału, uzyskiwania korzyści skali oraz redukcji sprzeczności funkcjonalnych pomiędzy działaniami podejmowanymi przez jeden podmiot.

Wstęp

Przedmiotem rozważań są zmiany w otoczeniu, które oddziałują na charakter i rolę pośrednictwa ubezpieczeniowego w polskim obszarze Jednolitego Rynku Europejskiego. Celem opracowania jest identyfikacja uwarunkowań i kierunków rozwoju pośrednictwa ubezpieczeniowego, ze szczególnym uwzględnieniem skutków wynikających ze zmiennego otoczenia dla struktury instytucjonalnej pośrednictwa.

Nowoczesny rynek ubezpieczeniowy korzysta z różnych form pośrednictwa ubezpieczeniowego. Podstawy prawne funkcjonowania pośrednictwa ubezpieczeniowego zostały uregulowane w Dyrektywie Rady 77/92/EWG z dnia 13 grudnia 1976 roku w sprawie środków ułatwiających efektywną realizację swobodnego zakładania działalności i swobody świadczenia usług w odniesieniu do działalności agentów i maklerów ubezpieczeniowych oraz w szczególności, środków

przejściowych w odniesieniu do tej działalności; w Rekomendacji Komisji Europejskiej 92/48/EWG oraz w Dyrektywie 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego.

Do działalności pośredników ubezpieczeniowych odnoszą się także przepisy europejskie o charakterze ogólnym, zawarte Traktacie Rzymskim i innych Dyrektywach Rady. Traktat Rzymski przewiduje prawo swobodnego wyboru miejsca działalności tzn. zakłada, że każdy obywatel państwa członkowskiego Wspólnoty może wykonywać swoją działalność na terenie innego państwa członkowskiego na zasadach określonych przez to państwo dla jego własnych obywateli. Traktat przewiduje także prawo wolnego świadczenia usług.

Dystrybucja usług ubezpieczeniowych

Pośrednictwo ubezpieczeniowe odgrywa ważną rolę ekonomiczną i społeczną¹, co nie zawsze znajduje swoje potwierdzenie w literaturze przedmiotu. Dość powszechnie sprowadza się rolę pośrednictwa ubezpieczeniowego do jednej z jego najprostszych funkcji tj. do funkcji kanału dystrybucji usług ubezpieczeniowych. Samo pojęcie kanału dystrybucji na rynku ubezpieczeniowym jest interpretowane szeroko.

Kanałem dystrybucji usług ubezpieczeniowych jest bowiem w pierwszym rzędzie zakład ubezpieczeń, jako bezpośredni ich wytwórca, świadczący usługę konsumentowi. Przy postępującej specjalizacji działalności gospodarczej i pogłębiającym się podziale pracy dystrybucję przejęli pośrednicy, których przedmiotem działalności jest transfer usługi ubezpieczeniowej od producenta do konsumenta².

W klasycznej literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa kanały dystrybucji usług ubezpieczeniowych:

- bezpośredni,
- pośredni.

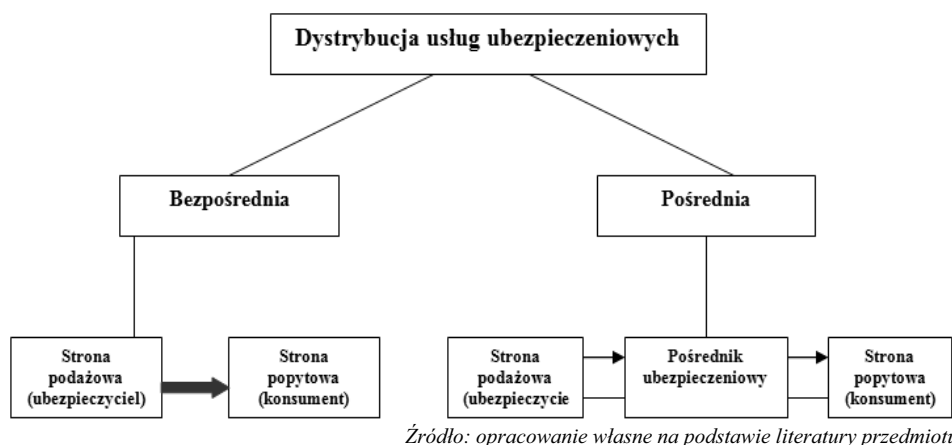
Ubezpieczyciele w celu pozyskiwania potencjalnych klientów mogą korzystać z własnych pracowników (kanał bezpośredni) lub pośredników ubezpieczeniowych (kanał pośredni), którymi mogą być agenci ubezpieczeniowi i brokerzy ubezpieczeniowi (schemat 1).

Dystrybucja bezpośrednia występuje w usługach ubezpieczeniowych częściej niż pośrednia. Wykonywana jest za pomocą własnych placówek i własnego personelu, natomiast dystrybucja pośrednia ma miejsce wtedy, gdy pomiędzy ubezpieczycielem a ubezpieczającym występuje pośrednik.

¹ Przybytniowski J.W., Tendencje zmian na rynku ubezpieczeń gospodarczych w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej po 1993 roku [w:] (red) Sułkowska W., Nowe wyzwania dla rynków ubezpieczeń w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007, s. 29

² Garbarski L, Marketing. Istota i Instrumenty. Materiały pomocnicze, Warszawa 1990r, s. 10

RYSUNEK 1. KLASYFIKACJA KANAŁÓW DYSTRYBUCJI USŁUG UBEZPIECZENIOWYCH



Ujęcie marketingowe kanałów dystrybucji usług ubezpieczeniowych dopuszcza dwa zasadnicze kryteria, pomocne w ich definiowaniu³:

- kryterium podmiotowe,
- kryterium przedmiotowe.

Usługa ubezpieczeniowa nie jest produktem materialnym, a więc jej dystrybucja jest odmienna od dystrybucji produktu materialnego. Właściwszym więc od podejścia produktowego opartego na kryterium przedmiotowym jest podejście systemowe oparte na kryterium podmiotowym. Zakładając w podejściu systemowym, że proces oferowania usługi ubezpieczeniowej wymaga kanału dystrybucji o określonej strukturze instytucjonalnej, przedmiotem analizy stają się zależności (pionowe i poziome), łączące poszczególne podmioty rynku ubezpieczeniowego.

Na rynku ubezpieczeniowym wyróżnić można grupy uczestniczące w procesie „sprzedaży” umowy ubezpieczenia, które łączą zależności umożliwiające przepływ informacji pomiędzy stroną podaźową, jaką jest ubezpieczyciel a popytową, jaką jest podmiot poszukujący ochrony ubezpieczeniowej.

Zakłady ubezpieczeń usilnie poszukują nowych kanałów dystrybucji w celu zwiększenia poziomu sprzedaży z jednoczesnym zamiarem pomniejszenia jej kosztów. Funkcję pośrednika przyjmują na siebie prawie wszystkie współpracujące podmioty sektora finansowego w myśl zasady „wszystko pod jednym dachem” (allfinanz).

Wyróżnia się dwa kierunki takiej współpracy:

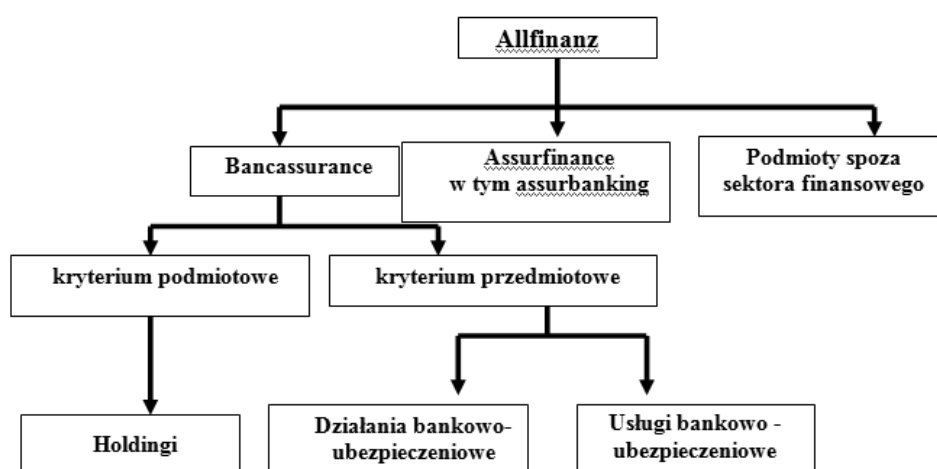
1. Bancassurance polega na oferowaniu przez banki produktów bankowo–ubezpieczeniowych, własnych i obcych;
2. Assurfinance polega na wykorzystywaniu przez firmy ubezpieczeniowe własnej sieci do dystrybucji różnorodnych produktów finansowych, np. oferują one

³ Szerzej zob. Kufel – Siemińska A, Kanały dystrybucji usług ubezpieczeniowych wobec integracji z Unią Europejską, [w:] (red). Ortyński K, Procesy integracyjne w Europie a ubezpieczenia w Polsce., Instytut Ubezpieczeń i Prewencji Politechniki Radomskiej, Radom 2003 ..., ss. 187 i nast.

przez agentów swoim klientom dodatkowe usługi, takie jak pożyczki mieszkaniowe, samochodowe, świadczą usługi typu assistance, usługi polegające na zarządzaniu aktywami, emitują karty bankomatowe.

Przyczyn tych zmian upatrywać należy w innowacyjności rynków finansowych, w liberalizacji rynku, deregulacji przepisów prawnych, w rozwoju technologii informatycznych i w otoczeniu sektora finansowego. Na popytową stronę rynku ubezpieczeniowego wpływają zmiany demograficzne, zmiany preferencji i zmiany skłonności do oszczędzania.

RYSUNEK 2. RODZAJE DZIAŁALNOŚCI ALLFINANZ



Źródło: (zob.) Śliperski M., *Bancassurance związki bankowo-ubezpieczeniowe*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warszawa 2002, s. 9

Dystrybucja produktów typowych dla danego segmentu rynku finansowego połączona jest coraz częściej ze sprzedażą usług komplementarnych, typowych dla innych segmentów tego rynku. Proces ten zaowocował nowymi formami sprzedaży, takimi jak:

1. *Cross-selling*⁴ zwany sprzedażą krzyżową, polegający na tym, że usługa komplementarna wygenerowana przez jeden podmiot rynku finansowego jest dołączona do bazowej usługi finansowej generowanej zgodnie z zezwoleniem przez inny podmiot. Szczególnym przypadkiem cross-sellingu jest tzw. up-selling⁵;

⁴ (por.) Lenart T.P., *Zintegrowane kanały dystrybucji usług* [w:] (red) Przybytniowski J.W., *Podstawy ubezpieczeń gospodarczych. Stan prawny na dzień 20 lipca 2001 roku.*, Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach, Kielce 2002.

⁵ Celem wdrażania tych form jest optymalizacja oferty produktowej. Aby maksymalizować jej użyteczność zarówno dla klienta jak i usługodawcy analizuje się oczekiwania dotyczące maksymalizacji zysków i zadowolenia klienta. Wynikiem analiz Cross-sell i Up-sell może być zarówno lista klientów, którzy z określonym prawdopodobieństwem zdecydują się na zakup danego produktu, lub lista produktów i usług

2. *Up-selling*, którego odpowiednikiem polskim jest sprzedaż powiązana a który polega na tym, że dokonuje się sprzedaży dodatkowego produktu (usługi) związanego z pierwotnym, wcześniej nabytym produktem. Dla stałych klientów przedsiębiorstwa (np. finansowego) przygotowywana jest nowa oferta związana z dotychczas preferowanymi przez nich produktami i usługami;

3. *Finansowe supermarket*⁶, których rodowodu upatruje się w tym, że dla zapewnienia zintegrowanej obsługi klientów grupy kapitałowe na rynku finansowym uruchamiają firmy wyspecjalizowane w dystrybucji produktów finansowych, podmiotów tworzących grupę. Zajmują się one dystrybucją produktów ubezpieczeniowych, bankowych, obsługują fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne, prowadzą leasing, factoring itp.

Kanały dystrybucji ubezpieczeń w Polsce

Kanały dystrybucji są ważnym instrumentem w budowaniu pozycji rynkowej przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego. Za ich pośrednictwem produkt ubezpieczeniowy pokonuje drogę od producenta (zakładu ubezpieczeń) do ostatecznego nabywcy, użytkownika (klienta). Kanały dystrybucji bywają także utożsamiane z kanałami marketingowymi, rynkowymi lub kanałami zbytu.⁷ W ujęciu podmiotowym kanał dystrybucji jest łańcuchem kolejnych podmiotów, przy pomocy, których usługa ubezpieczeniowa jest świadczona przez usługodawcę, czyli zakład ubezpieczeń. Niektóre z podmiotów mogą w procesie dystrybucji odgrywać podwójną rolę: uczestników kanału dystrybucji, czyli podmiotów przy pomocy, których usługa jest świadczona przez usługodawcę, zaś z drugiej strony pełnią rolę podmiotów wspomagających świadczenie usług ubezpieczeniowych.⁸

Udział pośredników ubezpieczeniowych oraz podmiotów wspomagających funkcjonowanie kanału dystrybucji, prowadzi między innymi do wzrostu efektywności kontaktów pomiędzy uczestnikami kanału, uzyskiwania korzyści skali oraz redukcji sprzeczności funkcjonalnych pomiędzy działaniami podejmowanymi przez jeden podmiot.⁹ W Polsce zakłady ubezpieczeń korzystają z pośrednictwa ubezpieczeniowego w oparciu o przepisy ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym z 22 maja 2003 roku (Dz. U. z dnia 16 lipca 2003 r., Nr 124, poz. 1154z późn. zm.). Zasadę pozwalającą na korzystanie przez zakłady ubezpieczeń z pośrednictwa ubezpieczeniowego sankcjonuje artykuł 2 tej Ustawy.

W celu zdobycia, rozszerzenia lub utrzymania pozycji rynkowej zakład ubezpieczeń, jak każde przedsiębiorstwo rynkowe podejmuje decyzje dotyczące wyboru

często nabywanych równocześnie przez klientów. Zadaniem jest ocena lojalności klientów w trosce o ich utrzymanie i przeciwdziałanie ich odejściu.

⁶ Przykładem może być utworzona w ramach międzynarodowej grupy finansowej ING w czerwcu 2000 r. firma Nationale-Nederlanden Employee Benefits Polska S.A. [<http://www.natnedeb.com.pl>] świadcząca zintegrowane usługi finansowe typu employee benefits. Jest firmą wyspecjalizowaną w oferowaniu pracodawcom kompleksowego pakietu usług finansowych przeznaczonych dla ich pracowników

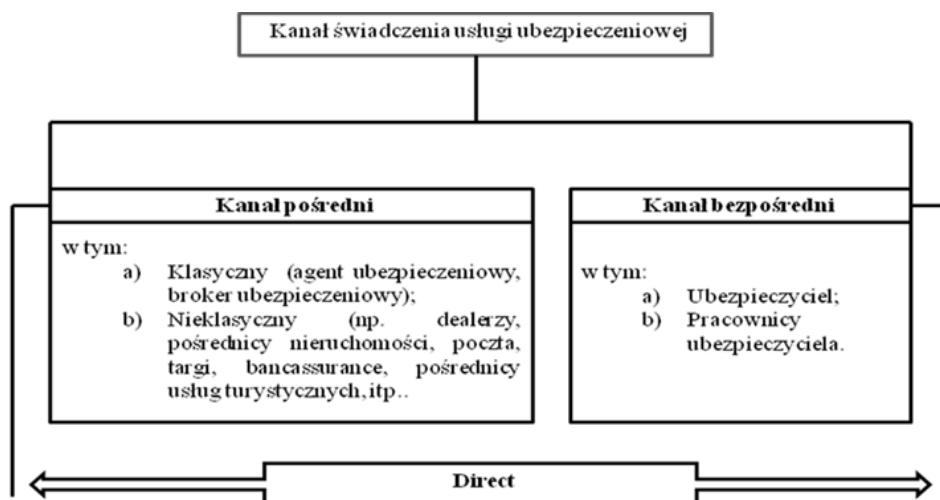
⁷ Sławińska M., *Strategia dystrybucji*, [w]: (red) Michalak A., *Marketing*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1999, s.125

⁸ Kufel-Siemińska A., *Właściwości kanałów dystrybucji usług ubezpieczeniowych*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2005, s.14

⁹ Lambin J., *Strategiczne zarządzanie marketingowe*, PWN, Warszawa 2001, s.451

kanałów dystrybucji. Znaczenie tych decyzji jest szczególnie ważne dla ubezpieczyciela. Decyzje te nie pozostają też bez wpływu na sytuację klienta.

RYSUNEK 3. KANAŁY ŚWIADCZENIA USŁUGI UBEZPIECZENIOWEJ



Źródło: opracowanie własne

Na rynkach ubezpieczeń dominuje dystrybucja wielokanałowa, czyli taka, w której zakłady korzystają z przynajmniej dwóch kanałów dystrybucji. Dywersyfikacja kanałów dystrybucji podyktowana jest segmentacją rynku, zróżnicowaniem oferty ubezpieczeniowej i zróżnicowaniem potencjalnych odbiorców usług ubezpieczeniowych. Poszczególne kanały dystrybucji nie wykluczają się wzajemnie i nie stanowią dla siebie alternatywy. Ubezpieczyciele mogą korzystać z kanałów bezpośrednich, kanałów pośrednich tj. agencyjnych i brokerskich, kanałów redystrybucyjnych oraz mogą określać udział uczestników wspomagających funkcjonowanie kanału.

Kanały dystrybucji zmieniają się wraz ze wzrostem znaczenia podmiotów wspomagających ich funkcjonowanie (np.: poczta, banki), wzrostem liczby podmiotów zajmujących się dystrybucją ubezpieczeń, zanikaniem ograniczeń terytorialnych w dystrybucji ubezpieczeń oraz wyodrębnianiem nowych podmiotów uczestniczących w dystrybucji usług ubezpieczeniowych. Zmiany przepisów prawnych dotyczące funkcjonowania podmiotów świadczących pośrednictwo ubezpieczeniowe¹⁰ i unormowań określających zasady korzystania przez zakłady ubezpieczeń z usług pośrednictwa ubezpieczeniowego są fundamentalnym czynnikiem rozwoju pośrednictwa ubezpieczeniowego.

¹⁰ Istnieje potrzeba stworzenia jednolitego aktu prawnego normującego całość zagadnień związanych z pośrednictwem ze względu na tempo zmian rynku i rozwoju nowych form pośrednictwa.

Ważnym elementem w systemach wspierających ubezpieczenia są mechanizmy umożliwiające sprzedaż bezpośrednią – direct poprzez różne kanały dystrybucji¹¹.

Direct insurance to termin oznaczający oferowanie produktów ubezpieczeniowych przez media najczęściej przez telefon lub Internet.¹² Coraz częściej oferowanie usług ubezpieczeniowych za pośrednictwem telefonu ujmowane jest, jako odrębna, niezależna droga ich dystrybucji (ubezpieczenia *direct*¹³).

TABELA 1. DIRECT W DYSTRYBUCJI USŁUG UBEZPIECZENIOWYCH W DZIALE I i II W LATACH 2000 – 2006 (W TYS. ZŁ.)

Kanał dystrybucji		Ubezpieczenia działu I							Ubezpieczenia działu II						
		Ogółem ubezpieczenia indywidualne i grupowe													
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kanał bezpośredni	Internet	x	x	X	x	0,33	0,33	0,47	x	x	x	x	0,28	0,65	1,46
	Banki	x	x	X	x	x	x	x	x	x	x	x	92,61	128,12	183,89

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Polskiej Izby Ubezpieczeń, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2007

Jak wynika z danych firm ubezpieczeniowych i Komisji Nadzoru Finansowego telefon, Internet stanowi kanał komunikacji z rynkiem oraz kanał obsługi klienta.

W 2007 roku zakup polis przez telefon i Internet zwiększył się znacząco, o czym świadczy wzrost wartości zawartych tą drogą polis ze 185 mln zł w 2006 r. do około 350 mln zł. Największe przyrosty wartości dotyczą 3 i 10 grupy ubezpieczeń działu II.

Kanały bezpośrednie wykorzystywane mogą być zarówno przez ubezpieczycieli jak i pośredników ubezpieczeniowych. Kanały bezpośrednie powinny odciążać osoby zaangażowane w sprzedaż, w tym i pośredników, pozwalając im skupić się na obsłudze sprzedaży i budowaniu relacji z klientem. Ponadto powinny dostarczać informacji o nowych możliwościach dystrybucji np. w postaci referencji i kontaktów, wyników analizy danych. Mogą być także wykorzystywane do edukacji klientów, czyli podnoszenia ich świadomości ubezpieczeniowej.¹⁴

Rynek pośrednictwa ubezpieczeniowego w Polsce

W dystrybucji ubezpieczeń ubezpieczyciele korzystają najczęściej z pośrednictwa wykonywanego przez agenta ubezpieczeniowego będącego osobą fizyczną, znacznie rzadziej przez brokera będącego osobą prawną. Trzecim podmiotem kanału pośredniego, za pomocą, którego zakłady ubezpieczeń generują umowy ubezpieczenia są agenci ubezpieczeniowi będący osobami prawnymi o innym statusie niż banki.

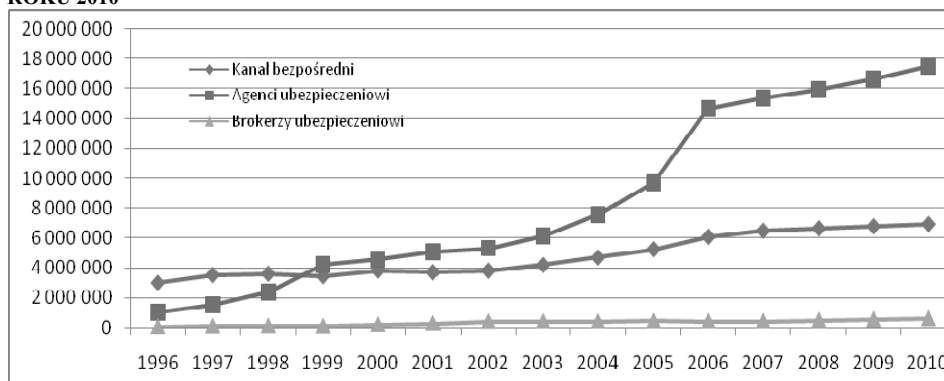
¹¹ Lewandowski J., Nowe trendy rozwiązań IT dla rynku ubezpieczeń [w:] Nowe technologie, Magazyn Comarch nr 2/2007 s. 12.

¹² Rogacki M., Polisa na telefon, Comarch Direct Insurance w: Nowe technologie, Magazyn Comarch nr 2/2007 s. 28.

¹³ Głównie ubezpieczano w ten sposób samochody. Dlatego w 2008 roku na rezultaty rynku direct na pewno wpłynie rozpoczęcie takiej działalności przez PZU, które nadal kontroluje 50 proc. tego rynku. Cyt za: Gazeta Prawna Nr 59 (2181) wtorek, 25 marca 2008 r., Biznes i prawo gospodarcze

¹⁴(por.) Kanały sprzedaży i obsługi [w:] Klienci w ubezpieczeniach: efektywne relacje, produkty i obsługa, Acceture, 2007, s. 20.

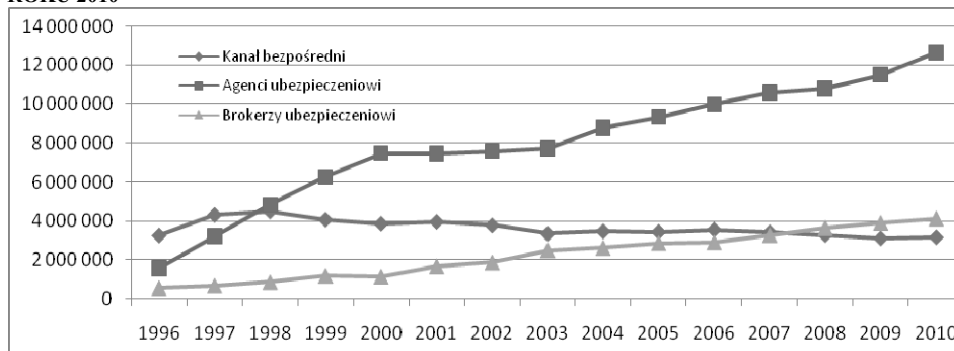
WYKRES 1. SKŁADKA PRZYPISANA BRUTTO (OGÓŁEM) PRZEZ WSZYSTKIE KANAŁY DYSTRYBUCJI W DZIALE I W LATACH 1996 – 2006 (W TYS. ZŁ). TENDENCJA ROZWOJU DO ROKU 2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Polskiej Izby Ubezpieczeń, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2007

Z analizy szczegółowej według działów wynika, że zakłady ubezpieczeń na życie (działu I) niemal na równi korzystają z pośrednictwa tak agenta będącego osobą fizyczną jak i osobą prawną. Udział brokerów ubezpieczeniowych w dystrybucji ubezpieczeń działu I jest niemal 4-krotnie niższy niż w dziale II. (wykres 1 i 2).

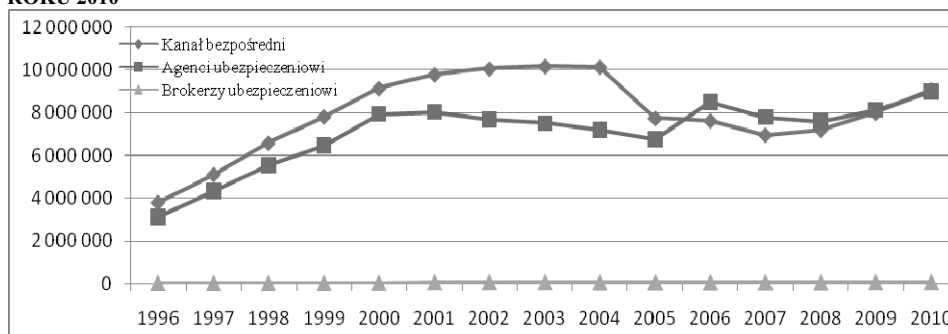
WYKRES 2. SKŁADKA PRZYPISANA BRUTTO (OGÓŁEM) PRZEZ WSZYSTKIE KANAŁY DYSTRYBUCJI W DZIALE II W LATACH 1996 – 2006 (W TYS. ZŁ). TENDENCJA ZMIAN DO ROKU 2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Polskiej Izby Ubezpieczeń, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2007

Także liczba polis czynnych w dziale I zawarta jest głównie za pośrednictwem agentów ubezpieczeniowych i kanału bezpośredniego. Tendencja taka z bardzo dużym prawdopodobieństwem utrzyma się także w najbliższej przyszłości.

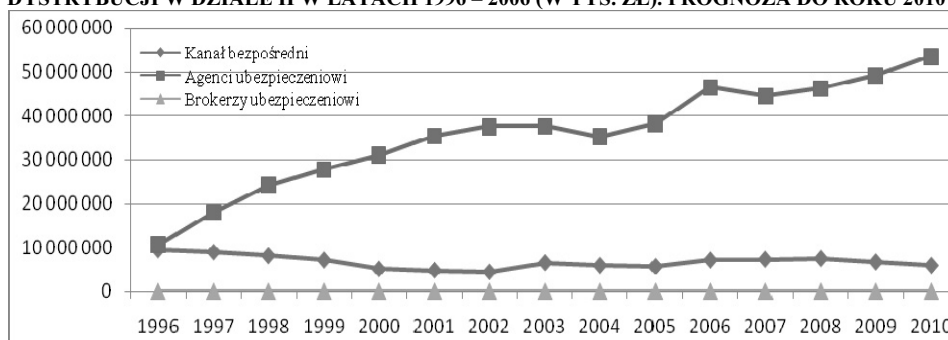
WYKRES 3. LICZBA POLIS CZYNNYCH ZAWARTYCH PRZEZ WSZYSTKIE KANAŁY DYSTRYBUCJI W DZIALE I W LATACH 1996 – 2006 (W TYS. ZŁ). TENDENCJA ZMIAN DO ROKU 2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Polskiej Izby Ubezpieczeń, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2007

W dziale II liczba polis czynnych zawartych za pośrednictwem agenta ubezpieczeniowego w latach 1996-2006 przejawiała stałe tendencje wzrostowe, które utrzymują się także w najbliższej przyszłości. Przewaga polis zawartych za pośrednictwem agentów jest ponad pięciokrotna w stosunku do polis zawartych za pośrednictwem kanału bezpośredniego (wykres 3 i 4).

WYKRES 4. LICZBA POLIS CZYNNYCH ZAWARTYCH PRZEZ WSZYSTKIE KANAŁY DYSTRYBUCJI W DZIALE II W LATACH 1996 – 2006 (W TYS. ZŁ). PROGNOZA DO ROKU 2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Polskiej Izby Ubezpieczeń, Komisji Nadzoru Finansowego oraz Głównego Urzędu Statystycznego, Warszawa 2007

Wnioski

Proces świadczenia usług ubezpieczeniowych jest zróżnicowany. Stosowane są różne metody dotarcia do konsumenta z usługą ubezpieczeniową. Obok tradycyjnych form pośrednictwa ubezpieczeniowego takich jak usługi agentów i brokerów ubezpieczeniowych uprawiane są formy dystrybucji bezpośredniej, wykorzystujące nowe technologie komunikacji z klientem, sprzedaży i świadczenia usług ubezpieczeniowych. W wyniku przeprowadzonej w opracowaniu analizy sformułowano następujące wnioski:

1. Wspólne, jednolite regulacje wspomagają rozwój rynku pośrednictwa ubezpieczeniowego. Nie powodują nadużyć interpretacyjnych. Spójność

i jednolitość aktów prawnych zwiększa sprawność funkcjonowania rynku, zwiększa poczucie bezpieczeństwa klienta, wpływa na wzrost zaufania klientów do zakładów ubezpieczeń i pośredników ubezpieczeniowych. W celu uniknięcia nieporozumień i rozbieżności w prezentacji danych, należałoby rozpocząć pracę nad ujednoczeniem ustawy o pośrednictwie ubezpieczeniowym;

2. W celu zdobycia, rozszerzenia lub utrzymania pozycji rynkowej zakład ubezpieczeń, jak każde przedsiębiorstwo rynkowe podejmuje decyzje dotyczące wyboru kanałów dystrybucji. Dywersyfikacja kanałów dystrybucji wynika ze strategii dystrybucyjnej zakładu i podyktowana jest segmentacją rynku, zróżnicowaniem oferty ubezpieczeniowej i zróżnicowaniem potencjalnych odbiorców usług ubezpieczeniowych;

3. Wybór kanału dystrybucji jest determinowany nie tylko czynnikami ekonomicznymi – społecznymi, ale zależy w sposób istotny od poziomu świadomości ubezpieczeniowej podmiotów rynku ubezpieczeniowego;

4. W obu działach zakłady ubezpieczeń najchętniej korzystają z kanału pośredniego.

Reasumując, pośrednictwo ubezpieczeniowe stanowi nieodłączny element rynku usług ubezpieczeniowych. Zakłady ubezpieczeń kierując się strukturą popytu, zróżnicowaniem oferty ubezpieczeniowej oraz własną strategią rozwoju, dokonują wyboru kanałów dystrybucji. W praktyce rynkowej najczęściej występuje dystrybucja wieloraka, jako forma optymalnego dotarcia do zróżnicowanych segmentów rynku.

Literatura

1. CEA Statistics N° 31, European Insurance in Figures, August 2007
2. Kanały sprzedaży i obsługi [w:] Klienci w ubezpieczeniach: efektywne relacje, produkty i obsługa, Acceture, 2007,
3. Kufel-Siemińska A, Właściwości kanałów dystrybucji usług ubezpieczeniowych, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2005
4. Kufel – Siemińska A, Kanały dystrybucji usług ubezpieczeniowych wobec integracji z Unią Europejską, [w:] (red). Ortyński K, Procesy integracyjne w Europie a ubezpieczenia w Polsce., Instytut Ubezpieczeń i Prewencji Politechniki Radomskiej, Radom 2003
5. Lambin J., Strategiczne zarządzanie marketingowe, PWN, Warszawa 2001
6. Lenart T.P., Zintegrowane kanały dystrybucji usług [w:] (red) Przybytniowski J.W., Podstawy ubezpieczeń gospodarczych. Stan prawny na dzień 20 lipca 2001 roku., Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach, Kielce 2002
7. Lewandowski J., Nowe trendy rozwiązań IT dla rynku ubezpieczeń [w:] Nowe technologie, Magazyn Comarch nr 2/2007
8. Przybytniowski J.W., Tendencje zmian na rynku ubezpieczeń gospodarczych w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej po 1993 roku [w:] (red) Sułkowska W., Nowe wyzwania dla rynków ubezpieczeń w krajach europy Środkowej i Wschodniej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2007
9. Rogacki M., Polisa na telefon, Comarch Direct Insurance w: Nowe technologie, Magazyn Comarch nr 2/2007
10. Sławińska M., Strategia dystrybucji,[w:] (red) Michalak A., Marketing, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1999

11. Śliperski M., Bancassurance związki bankowo-ubezpieczeniowe, Centrum Doradztwa i Informacji Difin Sp. z o.o., Warszawa 2002

Summary

In the paper authors presents changes in environment with affect character and role of insurance intermediation in Polish area of the United European Market. The aim of paper is recognize of condition and direction of development of insurance intermediation.

Informacje o autorach

prof. dr hab. Irena Jędrzejczyk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego

Wydział Nauk Ekonomicznych

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

e-mail: irena.jedrzejczyk@wp.pl

dr Jarosław W. Przybytniowski

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Kochanowskiego w Kielcach

Wydział Zarządzania i Administracji

Instytut Zarządzania

ul. Świętokrzyska 21, 25-406 Kielce

e-mail: j.w.przybytniowski@wp.pl

Mieczysław Łozowski
Zdzisław Obstawski

Podstawy budowy Wspólnego Systemu Ubezpieczeń Rolnych w Unii Europejskiej

Foundations of creation of the Common System of Agricultural Insurance in the European Union

W krajach europejskich wśród największych zagrożeń dla produkcji rolnej i infrastruktury produkcyjnej zaliczane są zewnętrzne warunki klimatyczno-środowiskowe, w tym: intensywność opadów atmosferycznych, niekorzystny rozkład temperatur, wilgotność, nasłonecznienie, i często z tym związany stopień nasilenia występowania chorób i szkodników roślin. Czynniki te powodują m.in. huragany, gradobicia, susze, pożary, powodzie i wymarznienia, pożary i inne klęski żywiołowe¹. Jednocześnie wśród specjalistów trwa dyskusja dotycząca zdefiniowania nowych zagrożeń produkcji rolnej. Należą do nich zagrażające nie tylko rolnictwu, z dużą dozą pewności wywołane przez człowieka zmiany klimatyczne oraz coraz częściej wymieniane jako duże ryzyko nierozpoznany wpływ manipulacji genetycznych na środowisko. Analiza dotychczas istniejących systemów ubezpieczeń rolnych wskazuje na duże różnice pomiędzy poszczególnymi krajami. Wskazane w artykule zagrożenia zdaniem autora wymagają stworzenia teoretycznych podstaw wspólnego programu ubezpieczeń sektora rolnego dla wszystkich krajów Unii Europejskiej.

Chcąc odpowiednio zarządzać ryzykiem w rolnictwie należy uwzględnić dwie podstawowe strategie. Dotyczą one programów dywersyfikacji produkcji lub strategii dzielenia lub odstępowania ryzyka takich jak uczestnictwo w funduszach i ubezpieczeniach wzajemnych, ubezpieczeniach komercyjnych, kontraktach produkcyjnych, lub transakcjach terminowych. Wymienione instrumenty zwłaszcza ubezpieczenia stosowane w ramach spójnego programu ochrony rolnictwa przed skutkami katastrof naturalnych stanowią główny przedmiot zainteresowania niniejszego opracowania.

Ubezpieczenie, zdaniem wielu specjalistów jest najlepszym narzędziem zarządzania ryzykiem. Rządy w wielu krajach wspierają powstawanie systemów ubezpieczania upraw i zwierząt hodowlanych, traktując to jako formę subsydiów i wspierania rozwoju rolnictwa. Wtedy ubezpieczenie podstawowych upraw funkcjonują często jako ubezpieczenie obligatoryjne lub w powiązaniu z kredytami udzielanymi gospodarstwom rolnym, zarówno zwykłymi, jak i częściowo refundowanymi przez poszczególne rządy. Ponadto w wielu krajach corocznie są dekretowane i zarządzane przez rządy tak zwane fundusze klęskowe.. Zauważyć należy, że taka ingerencja w rynek ubezpieczeniowy może niekorzystnie wpływać na rozwój rynku produktów ubezpieczeniowych w rolnictwie.

Uznając ważność omawianych problemów Unia Europejska w ramach wspólnej polityki rolnej tworzy podstawy przepisów ogólnych (zgodnych z umowami WTO), regulujących wparcie

¹ W geograficznym oglądzie tych ryzyk poprzez tworzenie map ryzyka pomagają nowoczesne systemy w tym: dane plonów z bazy danych Eurostat REGIO, FADN (Sieci Danych Rachunkowości Rolniczej), modeli agrometeorologicznych oraz zdjęć satelitarnych.

publiczne w tym obszarze mające ułatwić zarządzanie ryzykiem związanym z produkcją rolną. Jednym z tematów rozważań gremiów odpowiedzialnych z wspólną politykę rolną jest stworzenie założeń do odpowiednich strategii zarządzania ryzykiem i kryzysami w sektorze rolniczym.

W marcu 2000 Unia Europejska przedstawiła zbiór przepisów o pomocy państwa, regulujący możliwości finansowania pomocy dla rolnictwa z państwowych budżetów. I tak m.in. w rozdziale 11 znajdują się przepisy o warunkach przyznawania środków budżetowych na usuwanie strat w produkcji rolnej spowodowanych anomaliami klimatycznymi. Wszelkie ustalenia i propozycje rozwiązań z pewnością przejdą do etapu realizacji w odniesieniu do całej Wspólnoty. Zwiastunem może być opracowana w 2006 r. przez Parlament Europejski rezolucja w sprawie zarządzania ryzykiem w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie (2005/2053(IN1)).

Wstęp

W krajach europejskich wśród największych zagrożeń dla produkcji rolnej i infrastruktury produkcyjnej zaliczane są zewnętrzne warunki klimatyczno-środowiskowe, w tym: intensywność opadów atmosferycznych, niekorzystny rozkład temperatur, wilgotność, nasłonecznienie i często z tym związany stopień nasilenia występowania chorób i szkodników roślin. Czynniki te powodują m.in. huragany, gradobicia, susze, pożary, powodzie i wymarznienia, pożary i inne klęski żywiołowe². Jednocześnie wśród specjalistów trwa dyskusja dotycząca zdefiniowania nowych zagrożeń produkcji rolniczej. Należą do nich zagrażające nie tylko rolnictwu, z dużą dozą pewności wywołane przez człowieka zmiany klimatyczne oraz coraz częściej wymieniane jako duże ryzyko nierozpoznany wpływ manipulacji genetycznych na środowisko. Wymienione zagrożenia mogą działać na różnych poziomach, co jednak w rezultacie prawie zawsze może mieć negatywny wpływ na plony³.

Jednak nie tylko negatywne skutki realizacji ryzyk klimatycznych mają w naszym regionie wpływ na rozwój metod zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Głównie zależą one od spełnienia wielu kryteriów oddziaływujących i kształtujących rynek ubezpieczeń, w tym: politycznych, technicznych, społeczno-ekonomicznych oraz współpracy uczestników rynku t.j. sektora publicznego i prywatnego, ubezpieczycieli, reasekuratorów i rolników.

Zauważyć należy, że branża rolna w Polsce i Unii Europejskiej podlega nieustającym wpływom zewnętrznym związanym z polityką rolną i zapowiedzią redukcji dopłat i subwencji. W obliczu konkurencji zewnętrznej i wzrastających kosztów ochrony ubezpieczeniowej może to zagrozić ekonomicznym podstawom europejskiego rolnictwa.

² W geograficznym oglądzie tych ryzyk poprzez tworzenie map ryzyka pomagają nowoczesne systemy w tym: dane plonów z bazy danych Eurostat REGIO, FADN (Sieci Danych Rachunkowości Rolniczej), modeli agrometeorologicznych oraz zdjęć satelitarnych.

³ Według raportu niektóre specyficzne ryzyka klimatyczne takie jak: susza, mróz, nadmierne opady deszczu mogą być określone na podstawie modeli agrometeorologicznych oraz skojarzonymi z nimi bazami danych. W rezultacie stwierdzić można, że wiele obszarów w UE ma znaczny poziom co najmniej jednego z tych ryzyk. Ryzyko suszy występuje nie tylko na obszarach śródziemnomorskich, ale może mieć znaczenie w regionie bałtyckim oraz w mniejszym stopniu w niektórych regionach nad Dunajem. Nadmiar deszczu jest problemem głównie na wschodzie UE. Ryzyko mrozu wpływające na wszelkie uprawy jest zwykle oceniane poprzez temperatury na „poziomie koronny” (około 3 cm poniżej powierzchni). Wzrasta ono zbliżając się na północny wschód z lokalnymi miejscami ryzyka.

Najważniejsze narzędzia zarządzania ryzykiem w rolnictwie

Chcąc odpowiednio zarządzać ryzykiem w rolnictwie należy uwzględnić dwie podstawowe strategie. Dotyczą one programów dywersyfikacji produkcji lub strategii dzielenia lub odstępowania ryzyka takich jak uczestnictwo w funduszach i ubezpieczeniach wzajemnych, ubezpieczeniach komercyjnych, kontraktach produkcyjnych, lub transakcjach terminowych. Wymienione instrumenty, zwłaszcza ubezpieczenia, stosowane w ramach spójnego programu ochrony rolnictwa przed skutkami katastrof naturalnych stanowią główny przedmiot zainteresowania niniejszego opracowania.

Fundusze i ubezpieczenia wzajemne są własnością uczestników. Jeżeli fundusze wzajemne zorganizowane są regionalne, zaletą jest to, że rolnicy organizują swoją własną kontrolę zmniejszającą moralne niebezpieczeństwo i niepożądaną selekcję. Wadą regionalnie zorganizowanych funduszy wzajemnych jest niebezpieczeństwo, że wielu albo nawet wszyscy rolnicy poniosą straty w tym samym czasie. Zauważyć można, że rolnicy np. w Polsce, nie zawsze są wystarczająco zorganizowani, aby założyć efektywną strukturę funduszu wzajemnego.

Ubezpieczenie, zdaniem wielu specjalistów jest najlepszym narzędziem zarządzania ryzykiem. Aby ryzyko było ubezpieczalne, między innymi muszą być spełnione dwa podstawowe wymogi: zarządzanie niekorzystnymi skutkami „asymetrycznej sytuacji”⁴ oraz przezwycięzenie implikacji „ryzyka systemowego” zwłaszcza w ryzykach rolniczych i katastroficznych, polegającego na ponoszeniu strat przez wielu ludzi w tym samym czasie. Powoduje to, że katastrofy naturalne lub choroby epizodyczne i pandemie mogą spowodować zwłaszcza dla niedostatecznie reasekurowanych ubezpieczycieli istotne problemy z wypłacalnością. Często rozwiązaniem są odpowiednie programy reasekuracyjne lub w ostateczności wsparcie państw, na przykład poprzez fundusze klęskowe. Jeżeli reasekuracja lub gwarancje państwowe nie są dostępne, to charakter wspomnianych ryzyk systemowych oddziaływujących na rolnictwo sprawia, że towarzystwa ubezpieczeń muszą pobierać wysokie składki, odpowiednie do budowy odpowiednich rezerw kapitałowych. Efektem może być sytuacja, w której wielu rolników nie stać na zapłatę składki. Dlatego jednoznacznie stwierdzić należy, że wszelkie programy kompleksowych ubezpieczeń rolniczych mogą potrzebować silnego, różnorodnego wsparcia ze strony sektora publicznego.

Rządy w wielu krajach wspierają powstawanie systemów ubezpieczanie upraw i zwierząt hodowlanych, traktując to jako formę subsydiów i wspierania rozwoju rolnictwa. Wtedy ubezpieczenie podstawowych upraw funkcjonują często jako ubezpieczenie obligatoryjne lub w powiązaniu z kredytami udzielanymi gospodarstwom rolnym, zarówno zwykłymi, jak i częściowo refundowanymi przez poszczególne rządy. Stanowią one zabezpieczenie pożyczonego kapitału przed skutkami nieprzewidywalnych zdarzeń losowych⁵. Ponadto w wielu krajach corocznie są dekretowane i zarządzane

⁴ Tarczyński W., Mojsiewicz M., Zarządzanie ryzykiem, PWE, Warszawa 2001.

⁵ E. Wojciechowska-Lipka, Przesłanki do budowy systemu ubezpieczeń polskiego rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych, SGH, Warszawa 1999.

przez rządy tak zwane fundusze klęskowe. Wszelka pomoc tego typu udzielana jest na podstawie deklaracji o katastrofie.

Główną przewagą funduszy nad pomocą ad-hoc jest to, że nie są zależne od braków budżetowych. Zauważyć należy, że taka ingerencja w rynek ubezpieczeniowy może niekorzystnie wpływać na rozwój rynku produktów ubezpieczeniowych w rolnictwie. W tabeli nr 1 przedstawiono typologię ubezpieczeń oferowanych na rynkach ubezpieczeniowych.

TABELA 1. SPECYFIKA I TYPOLOGIA UBEZPIECZEŃ MAJĄCYCH ZASTOSOWANIE W ROLNICTWIE

Typ ubezpieczenia	Skala zastosowania/ wymagania	Ocena
Ubezpieczenia jednego ryzyka	Najbardziej rozpowszechnionym ubezpieczeniem upraw w wielu państwach UE jest ubezpieczenie od gradu, które często obejmuje inne ryzyka rozproszone takie jak ogień	-Kontrola na poziomie ubezpieczonych, dobra ocena strat, kosztowne procedury -Umiarkowane niebezpieczeństwo ryzyka moralnego, stosunkowo wysoka selekcja negatywna -trudne do wspomaganie na poziomie UE.
Ubezpieczenia mieszane, ubezpieczenie ryzyka połączonych. Ubezpieczenia plonów	Dodatkowo niektóre rodzaje polis obejmują również ryzyko mrozu lub ograniczonej liczny zdarzeń meteorologicznych istnieją w wielu państwach Unii konieczność klimatycznego zidentyfikowania powodów strat występują w krajach UE i USA Generalnie, wszystkie pola gospodarstwa z tymi samymi uprawami muszą być ubezpieczone.	-Dobre doświadczenie w ocenie strat, lecz kosztowne procedury; -Niebezpieczeństwo ryzyka moralnego i wyższej selekcji negatywnej; -Wątpliwe możliwości wspomaganie na poziomie UE -Podobne do ubezpieczeń mieszanych, lecz bardziej kompleksowe i lepiej spełniają potrzeby rolników; -Kosztowniejsze, trudniejsza ocena strat; -Potrzeba większego udziału UE dla ryzyk systemowych takich jak susza; -Mniejsza selekcja negatywna, ponieważ mniej ryzyk wspólnych dla różnych regionów -Potrzeba pomocy publicznej dla rozwoju przez sektor prywatny; - Użyteczna pomoc na poziomie UE.
Ubezpieczenie plonów	Bez identyfikacji klimatycznych przyczyn strat	-Wysokie niebezpieczeństwo ryzyka moralnego; -Mniejsza akceptacja przez ubezpieczycieli i reasekuratorów -Niższe koszty oceny strat
Ubezpieczenie plonów dla całego gospodarstwa	Obniżenie polonów jednej uprawy nie jest zrekompensowane, jeżeli globalna obniżka produkcji gospodarstwa nie osiągnie założonej granicy	-Bardziej wszechstronne, lepiej stabilizuje sytuacje gospodarstw; -Trudniejsze do kontroli.
Ubezpieczenie przychodów/ dochodów	Łączy ubezpieczenie plonów i ceny. Rolnikowi wypłaca się odszkodowanie, jeżeli łączna wartość jego produkcji spadnie poniżej progu. Ubezpieczenie dochodów bierze również pod uwagę koszty produkcji; stosuje się je tylko w USA.	-Dużo lepiej trafia w cel jako stabilizator dochodów; -Trudne do kontroli, chyba, że na podstawie indeksu obszaru; -Bardzo systemowe ryzyka (ceny): trudne do akceptacji przez ubezpieczycieli, chyba, że zaangażowana duża pomoc publiczna; -Trudne do podania ceny referencyjnej; -Wysokie niebezpieczeństwo ryzyka moralnego podkopującego system.
Ubezpieczenia indeksowane obszarowo	Opiera się na wspólnym wskaźniku dla obszaru.	-Małe niebezpieczeństwo ryzyka moralnego i selekcji negatywnej; -Stosunkowo łatwe do kontroli;

Ubezpieczenie indeksowane pośrednio	Nie odnosi się do średniego plonu na danym obszarze, lecz do wskaźnika meteorologicznego lub obrazów satelitarnych. W tej kategorii ubezpieczeń można włączyć pochodne pogody.	-Nie bierze pod uwagę różnic szkód wewnątrz każdego „z założenia homogenicznego” obszaru; -Kto ma kompetencje podać oficjalny referencyjny wskaźnik plonów? -Obiektywne kryteria, lecz niektóre są trudne do zrozumienia przez rolników (indeksy wegetacji, itp.) -Użyteczne tylko przy dużym udziale własnym; -Gorzej rozwinięte w Europie; -Ryzyko przerekompensowania lub niedorekompensowania.
Ubezpieczenie publiczne	Konieczność dostosowania do umów międzypaństwowych i akcesyjnych.	-Trudno zagwarantować, że wydatki pozostaną na pewnym poziomie (zgodne z regulacjami finansowymi UE); -Częściowa pomoc publiczna dla reasekuracji jako opcja; -Może powodować, że ryzyka uważane za nieubezpieczalne stają się ubezpieczalne.
Elastyczny system: wspomaganie systemów Państw Członkowskich	Na etapie opracowywania	-Lepiej spełnia różne wymagania na poziomie krajowym; -Przewycięzanie trudności w przypadku różnych systemów w Państwach Członkowskich; -Może być pierwszym krokiem do harmonizacji systemów Państw Członkowskich.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie analizy raportu Agricultural Insurance Schemes, European Commission, Directorate General JRC, Joint Research Centre ISPRA, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Agriculture and Fisheries Unit, Summary Report, 11/2006, <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/>

W tabeli nr 1 występuje typ ubezpieczenia sklasyfikowanego jako „ubezpieczenia plonów”, mimo iż niektóre z nich są nazywane lokalnie ubezpieczeniem wieloryzykowym, i zapewniają pokrycie wszystkich głównych zagrożeń klimatycznych (choroby i zarazy roślin zwykle nie są obejmowane).

W europejskich ubezpieczeniach plonów niezbędne jest ustalenie, jakie ryzyko spowodowało stratę, podczas gdy amerykańskie ubezpieczenie od wielu zagrożeń (MPCI) obejmuje starty plonów na skutek zarazy i chorób, a szkody obliczane są po prostu jako różnica pomiędzy plonem gwarantowanym a rzeczywistym. System europejski ma większe koszty wyrównania strat, ale pomaga minimalizować i uniknąć ryzyka moralnego, jednego z większych problemów amerykańskiego systemu ubezpieczeń.

Zauważyć należy, że ubezpieczenie wskaźnika opiera się na wspólnym wskaźniku przyjętym dla określonego obszaru. W ubezpieczeniu obszarowo-plonowym odszkodowanie wypłacane rolnikowi i granica (*trigger*) zależy od statystycznego plonu za rok na wcześniej zdefiniowanym terenie, zwykle jednostce administracyjnej. Ubezpieczenie obszaru i wpływu opiera się na plonie z obszaru pomnożonego przez cenę na danym terenie. Jeżeli średni plon/wpływ na tym obszarze jest poniżej pewnego progu, wszyscy rolnicy na tym obszarze ubezpieczeni na tę uprawę dostają odszkodowania. Ubezpieczenie pośredniego wskaźnika nie odnosi się do średniego plonu na danym obszarze, lecz do wskaźnika meteorologicznego lub obrazów satelitarnych. W tej kategorii ubezpieczenia można włączyć pochodne pogody.

Przegląd systemów ochrony branży rolnej w wybranych krajach

Przegląd systemów ochrony branży rolnej w krajach spoza UE

Narzędzia zarządzania ryzykiem takie jak ubezpieczenia i rynek transakcji terminowych są bardzo rozwinięte w Ameryce Północnej. W USA nie ma ubezpieczeń na konkretne ryzyka, lecz ubezpieczenia plonów pokrywają większość ryzyk, od pokrycia podstawowego lub katastroficznego (CAT), który gwarantuje 50% średniego plonu gospodarstwa, do 80 lub 100%. Ubezpieczenie inwentarza żywego nie jest zbyt rozwinięte. USA i Kanada rozwinęły również ubezpieczenia przychodów i dochodów.

W USA funkcjonują zarówno ubezpieczenia przychodów jak i dochodów. 73% składek pochodzi z produktów ubezpieczeniowych przychodów, które obejmują: ubezpieczenie przychodów indeksowanego obszarem; ubezpieczenie cen inwentarza; ubezpieczenie marży inwentarza oraz ubezpieczenie dochodów całego gospodarstwa. Trzy standardowe produkty ubezpieczeniowe przychodów to Crop Revenue Coverage (CRC), Revenue Assurance (RA) i Income Protection (IP). Najbardziej popularny jest CRC, który oferuje możliwość otrzymania wyższej ceny, jeżeli cena rynkowa wzrasta. Produkty te dotyczą głównych upraw polowych: kukurydzy, soi, pszenicy, ryżu, bawełny. Livestock Risk Protection (LRP) pokrywa straty powstałe w wyniku spadku cen za trzodę chlewną, bydło tuczne i bydło opasowe. Livestock Gross Margin (LGM) chroni marżę brutto pomiędzy wartością ubezpieczonych tuczników, a kosztem włożonej paszy (kukurydza i mączka sojowa). Ceny referencyjne pochodzą z rynku transakcji terminowych. Chronią przed oscylacją cen w ciągu roku. W ubezpieczeniu dochodów całego gospodarstwa, Adjusted Gross Revenue (AGR), wykorzystuje się informacje z przeszłości podatkowej plantatora w celu określenia poziomu gwarantowanego dochodu. Ubezpieczenie to pokrywa straty dochodu zarówno w uprawach jak i hodowli, jeżeli z produkcji zwierzęcej przypada mniej niż 35% całego dochodu gospodarstwa. Do ubezpieczenia AGR-Lite, dostępnym na ograniczonym terenie i podobnym do AGR, kwalifikują się producenci bez względu na ich dochód osiągnięty w produkcji zwierzęcej. GRP, czyli Group Risk Plan, oparty jest na plonach z obszaru, podczas gdy GRIP, czyli Group Risk Income Protection, na „przychodach z obszaru” (plon z obszaru pomnożony przez cenę). W roku 2004 polisy dotyczące plonów z obszaru i przychodu z obszaru obejmowały 7,4% całego obszaru ubezpieczonego, lecz mniej niż 3% składek.

Ubezpieczeniem upraw w USA zajmuje się około 17 prywatnych firm. Pracują one w porozumieniu z Agencją Zarządzania Ryzykiem (RMA) USDA. Ubezpieczonych jest około 45% polowej produkcji uprawowej (w UE 23%). Średni stawka składek jest bliska 9%, o wiele wyższa niż w Europie (4%), głównie dlatego, że oferują one szersze pokrycie: ubezpieczenia przychodów lub plonów kontra głównie ubezpieczenia jednego zagrożenia lub ryzyk połączonych. Dotacja do składek wynosi 1.900 milionów USD (58% wszystkich składek). Rząd USA zapewnia również fundusze na koszty administracyjne firm ubezpieczeniowych i zapewnia reasekurację. Tak więc, całkowite wsparcie ubezpieczeń wynosi 72% wszystkich składek (w UE około 500 milionów € = wsparcie 32%). W USA, ochrona ryzyka cenowego jest również osiągana poprzez płatności kontr-cykliczne ustanowione w ustawie rolniczej z 2002 roku, pod warunkiem, że ceny towarów spadną poniżej cenie zamierzonej.

Kanada posiada program dochodów oparty na rachunku stabilizacyjnym: CAIS (Canadian Agricultural Income Stabilization). Program ten uruchomiono w 2003 roku

i zastąpił on dwa wcześniejsze programy: NISA (Net Income Stabilization Account) i CFIP (Canadian Farm Income Program). Rolnicy, co roku wpłacają pewną sumę pieniędzy na indywidualne rachunki stabilizacyjne, które mogą wypłacić w roku wysokich strat. CAIS, oparty na marży produkcyjnej rolnika, jest programem dla całego gospodarstwa dostępnym dla kwalifikujących się rolników bez względu na rodzaj produkcji. Rząd dopłaca do funduszy, gdy producenci wypłacają środki ze swoich rachunków. Program ten obejmuje obecnie pokrycie (60%) ujemnej marży. System jest głównie prowadzony przez publiczne agencje ubezpieczeniowe. Dotacje od rządu federalnego i rządów prowincji wynoszą w sumie 425,5 milionów € (ok. 66% składek).

Ubezpieczenie indeksowane obszarem było testowane przez kilka lat w takich krajach jak USA, Kanada, Brazylia i Indie⁶.

Przegląd systemów ochrony branży rolnej w krajach UE

Narzędzia zarządzania ryzykiem takie jak fundusze wzajemne, fundusze klęskowe lub płatności ad hoc stosowane są w większości krajów. Pomoc ad hoc jest często organizowana w formie programów, lub funduszy odszkodowawczych, częściowo finansowanych przez sektor rolniczy. Istnieją również dotacje publiczne i/lub wsparcie reasekuracji w bezpośrednim zapewnieniu ubezpieczenia lub sieci bezpieczeństwa publicznego tak jak ma to miejsce w przypadku Grecji i Cypru. Ubezpieczenia rolnicze są promowane w krajach, gdzie prawo zabrania, aby środki ad hoc lub fundusze katastrofalne rekompensowały szkody, które mogły być ubezpieczone. Przykładowo w Hiszpanii, Austrii, Portugalii, Grecji i Szwecji nie ma płatności z funduszy publicznych, jeżeli dostępne są ubezpieczenia. We Francji płatności obejmują straty powstałe w wyniku ryzyk, na które nie ma w ogóle ubezpieczeń lub ubezpieczenie nie osiągnęło jeszcze znacznego poziomu rozproszenia. W Rumunii płatności publiczne udzielane są rolnikom, jeżeli ubezpieczyli oni „ryzyka standardowe”, takie jak grad.

W krajach szczególnie narażonych na działanie niekorzystnych czynników atmosferycznych oraz tam gdzie rolnictwo ze względu na swoje rozdrobnienie potrzebuje taniej i prostej w obsłudze ochrony ubezpieczeniowej są stosowane w różnych formach rozwiązania polegające na chronieniu podstawowej produkcji roślinnej przed skutkami zdarzeń losowych. W państwach zachodnioeuropejskich około 90% składki za uprawy lokuje się w ryzyku gradobicia, a 10% w innych ryzykach. W Hiszpanii rząd współpracuje ze związkami rolników oraz towarzystwami ubezpieczeniowymi w prowadzeniu systemu. Wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe działają w kartelu, w reżimie współubezpieczenia. W innych krajach, takich jak Austria, Francja, Włochy i Luksemburg, system ubezpieczeń jest dobrze rozwinięty i większość ryzyk pokrywana jest w zależności od umów. W większości krajów istnieje podstawowe pokrycie dla gradu i dodatkowo ubezpieczenie plonów pokrywające najważniejsze ryzyka.

⁶ Agricultural Insurance Schemes, European Commission, Directorate General JRC, Joint Research Centre ISPRA, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Agriculture and Fisheries Unit, Summary Report, 11/2006, http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/summary_en.pdf.

TABELA 2. PRZEGLĄD ORGANIZACJI UBEZPIECZEŃ UPRAW W WYBRANYCH KRAJACH

Austria,	Ubezpiecza się uprawy tylko od gradobicia, inne ryzyka w odniesieniu do upraw są postrzegane jako nieubezpieczone.								
Cypr	Sektor publiczny organizuje i kontroluje obowiązkowy system ubezpieczeń.								
Dania,	Ubezpiecza się uprawy tylko od gradobicia, inne ryzyka w odniesieniu do upraw są postrzegane jako nieubezpieczone.								
Francja	<p>Finansowanie: 50% przez rząd 50% rolnicy poprzez opodatkowanie składki ubezpieczeniowej w rolnictwie w tym: 5% od gradu, 15% od ognia i 7% od innych ubezpieczeń majątku. Francuskie zakłady ubezpieczeń w tym często firmy z kapitałem państwowym ubezpieczają uprawy tylko od gradobicia, (kukurydzę i słonecznik także od ryzyka huraganu). Obowiązujące we Francji regulacje, uwzględniają działalność Narodowego Funduszu Gwarancyjnego Kłesk Rolniczych (FNGCA), funkcjonującego od roku 1964⁷ i zarządzanego przez Centralną Kasę Reasekuracyjną.</p> <p>Celem systemu jest pokrycie części szkód rzeczowych wyrządzonych w gospodarstwach rolnych przez zdarzenia nie podlegające ubezpieczeniom. Wystąpienie stanu klęski żywiołowej dla określonego obszaru i zjawiska jest dekretowane rozporządzeniem Ministerstwa Gospodarki i Finansów oraz Rolnictwa. FNGCA jest zasilane przez składki dodatkowe, zależne od składek ubezpieczeniowych za pokrycie innych elementów gospodarstw rolnych. Do tego źródła finansowania dochodzi dotacja z budżetu państwa, której wysokość jest w zasadzie stała. Warunkiem uzyskania pomocy jest posiadanie kompleksowego ubezpieczenia majątku i plonów oraz minimalna utrata zbiorów danej uprawy w wys. 27% oraz 14% dla całego gospodarstwa. Odszkodowania nie pokrywają całkowicie wartości szkód. Rolnicy otrzymują:</p> <table border="1"> <tr> <td>Szkoda(%)</td> <td>Pomoc (%) (5-10% więcej, gdy rolnik posiada ubezpieczenie od gradu.</td> </tr> <tr> <td>27-50</td> <td>15-20</td> </tr> <tr> <td>50-70</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>70-100</td> <td>35</td> </tr> </table>	Szkoda(%)	Pomoc (%) (5-10% więcej, gdy rolnik posiada ubezpieczenie od gradu.	27-50	15-20	50-70	25	70-100	35
Szkoda(%)	Pomoc (%) (5-10% więcej, gdy rolnik posiada ubezpieczenie od gradu.								
27-50	15-20								
50-70	25								
70-100	35								
Grecja,	Ubezpieczenie upraw jest obowiązkowe i kosztuje 3 proc. obrotów gospodarstwa. Ubezpieczenie to chroni uprawy przed skutkami prawie wszystkich ryzyk przyrodniczych, a górna granica odszkodowania wynosi do 70 proc, szkody. Na pozostałe 30 proc. można doubezpieczyć dobrowolnie. W ubezpieczeniu od skutków gradu uczestniczą często firmy ubezpieczeniowe z kapitałem państwowym.								
Holandia	Ubezpiecza się uprawy tylko od gradobicia, inne ryzyka w odniesieniu do upraw są postrzegane jako nieubezpieczone.								
Hiszpania,	W ubezpieczeniach od gradu uczestniczą często firmy ubezpieczeniowe z kapitałem państwowym. Hiszpański system łączonych ubezpieczeń rolniczych obejmuje ochroną uprawy, (także zwierzęta inwentarskie oraz lasy od ognia). Nad funkcjonowaniem systemu czuwa Państwowy Urząd Ubezpieczeń Rolnych ENESA (Entidad de Seguros Agrarios). ENESA rozdziela także środki budżetowe przeznaczone na wspieranie systemu. Ponadto ENESA wspólnie z Agroseguro (pool liczący około 60 ubezpieczycieli) opracowuje i konsultuje taryfy składek. Pomoc nadzwyczajna nieubezpieczonych szkód i strat regulowana Dekretem Królewskim z 1997 roku, subsydia dla ubezpieczenia zbiorów(137 mln. Euro w 1997 roku), średnia dotacja 55% składki.								
Izrael	Istnieje program pomocy dla rolników dotkniętych klęskami naturalnymi, ale dotyczy on tylko tych, którzy mają wykupione ubezpieczenie przynajmniej od gradu. Ubezpieczenie upraw warzyw, owoców, cytrusów, bananów i bawełny od gradu, przymrozków i powodzi jest obowiązkowe ⁸ .								
Niemcy ^x	Brak systemu na poziomie rządu federalnego, pomoc w razie klęski oferują rządy poszczególnych landów. W Bawarii pomoc finansowa dla ofiar klęsk sięga 1 mln Euro rocznie. Pomoc przekazywana jest po przekroczeniu progu 1500 Euro straty, i sięga do 35 % jej wysokości. Po ciężkich szkodach spowodowanych suszą w roku 2000 przedstawiciele środowisk								

⁷ J. Baranowski, Surowy sprawdzian polskich ubezpieczeń rolnych. „Fair Magazine” październik 1997 s. 51-52 i Natural catastrophes in France op. cit. s. 10.

⁸ K. Rojewski. Systemy ubezpieczeń w rolnictwie, II Forum Rolnicze- I Forum Ubezpieczenia w rolnictwie. MTP Polagra 2000, Poznań, Tabela upraw obowiązkowych.

Szwecja	rolniczych (m. in. Niemiecki Związek Chłopów) w Niemczech zaapelowali o stworzenie systemu ubezpieczeń upraw o poszerzonym zakresie. Branża ubezpieczeniowa i Niemiecki Związek Chłopów przygotowują obecnie wspólny projekt takiego systemu. W ubezpieczeniach od gradu uczestniczą często firmy ubezpieczeniowe z kapitałem państwowym.
USA	W ubezpieczeniu rolnictwa Stanów Zjednoczonych jedynie system ubezpieczenia upraw jest dotowany przez państwo i funkcjonuje już od 1936 roku. Tradycyjnym, istniejącym od 1936 r. programem jest Wieloryzykowe Ubezpieczenie Upraw (Multi Peril Crops Insurance), który obecnie jest zastępowane przez Ubezpieczenie Przychodów (Crop Revenue Coverage). Ponadto, farmerzy ubezpieczają uprawy od ryzyk katastroficznych w ramach programu CAT. W celu zarządzania programami ubezpieczeń w rolnictwie, ministerstwo rolnictwa powołało Agencję ds. Zarządzania Ryzykiem (Risk Management Agency). Programy ubezpieczenia upraw są obsługiwane przez kilkanaście prywatnych firm ubezpieczeniowych, które zaakceptowały ich zasady. Każda firma ubezpieczeniowa, która chce ubezpieczać produkcję roślinną wg programów rządowych, jest zobowiązana przestrzegać zasad określanych przez RMA. Agencja ta m.in. zatwierdza warunki ubezpieczenia, procedury likwidacji szkód, wysokość składek ubezpieczeniowych (i dotacje) oraz współpracuje na bieżąco z firmami obsługującymi program. Dotacjami objęte są składki farmerów (w dużym przybliżeniu jest to ok. 38 – 67% wysokości składek zależnie od poziomu ochrony ubezpieczeniowej), a także koszty administracyjne firm ubezpieczeniowych dotyczące ubezpieczenia upraw (ok. 23% składki za uprawy)⁹.
Wielka Brytania, Włochy	Ubezpiecza się uprawy tylko od gradobicia, inne ryzyka w odniesieniu do upraw są postrzegane jako nieubezpieczalne. Dotacje dla ubezpieczenia od gradu i innych ryzyk w wys. 50% składki. Syndykaty ubezpieczonych zarządzają składką i prowadzi negocjacje z zakładami ubezpieczeń. Istnieje Narodowy Fundusz Solidarności dla Rolnictwa oferującego . 60% bezpośrednią pomoc dla ofiar klęsk żywiołowych w postaci: <ul style="list-style-type: none"> • niskoprocentowanych kredytów i dopłat, • pomocy doraźnej i zwrotu strat w uprawach • rabatów podatkowych, odroczenia płatności podatków ew. przejęcia zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych. Pomoc dotyczy gospodarstw dotkniętych katastrofą naturalną gdy szkody przekroczą 35% zbiorów w danej okolicy.

^x W Niemczech dużą uwagę przywiązuje się do ubezpieczenia bydła. Obowiązkowe jest ubezpieczenie zwierząt od niebezpiecznych chorób epidemicznych. Jest ono bardzo tanie gdyż część składki pokrywa budżet¹⁰. Warunkiem uzyskanie tej pomocy jest zagrożenie egzystencji rolnika, pomoc doraźna pokrywa max 25% strat. Niemieckie firmy ubezpieczeniowe oferują ubezpieczenia zwierząt od wypadków i chorób, kosztów uprzętnięcia padliny po epidemii¹¹ oraz typu *business interruption*. Popularne jest ubezpieczenie bydła na czas wypasu od wypadków i chorób, a odszkodowanie wynosi 90% sumy ubezpieczenia.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Wojciechowska Lipka, Przesłanki do budowy systemu ubezpieczeń polskiego rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych, SGH, Warszawa 1999, E. Wojciechowska- Lipka, K. Rojewski, L. Rybak Ubezpieczenie upraw w USA. Prawo, Reasekuracja, Ubezpieczenia , Warszawa 2002.

⁹ E. Wojciechowska- Lipka, K. Rojewski, L. Rybak Ubezpieczenie upraw w USA. Prawo, Reasekuracja, Ubezpieczenia , Warszawa 2002.

¹⁰ Składka za Ubezpieczenie 1 szt. bydła wynosi 5.2 DEM, trzody chlewnej 3.5 DEM, a konia 4 DEM. Funduszem, w którym 70% przychodów stanowią składki za ubezpieczenia, a 17% dotacje państwa, administruje Państwowa Kasa Chorób Zakaźnych. K. Rojewski. Ubezpieczenia zwierząt gospodarskich w Niemczech. „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 2 (23) 1999 s.43.

¹¹ Koszty uprzętnięcia padliny i dezynfekcji w przypadku krów wynoszą 400 DEM/szt. (średnia wartość zwierzęcia wynosi około 2500 DEM).

Analizując istniejące systemy ubezpieczeń w Europie zauważamy dobrze rozwinięte i istniejące w prawie wszystkich krajach europejskich ubezpieczenia od jednego ryzyka (głównie gradu). Zauważalny też jest bezpośredni związek pomiędzy zaangażowaniem rządów a rozwojem ubezpieczeń w rolnictwie. Często prywatne towarzystwa skłonne są ubezpieczać tylko grad i ogień, a wraz ze wzrostem zaangażowania rządu, ubezpieczenia mogą dawać coraz bardziej kompleksowe pokrycie.

Porównując systemy ubezpieczeń zauważamy, że w europejskich ubezpieczeniach plonów niezbędne jest ustalenie, jakie ryzyko spowodowało stratę, podczas gdy amerykańskie ubezpieczenie od wielu zagrożeń (MPCI) obejmuje starty plonów na skutek zarazy i chorób, a szkody obliczane są po prostu jako różnica pomiędzy plonem gwarantowanym a rzeczywistym. System europejski ma większe koszty wyrównania strat, ale pomaga uniknąć ryzyka moralnego, jednego z większych problemów amerykańskiego systemu ubezpieczeń.

W Bułgarii, Czechach, na Węgrzech, w Polsce, Portugalii, Słowenii i Szwecji dostępne są ubezpieczenia połączonych ryzyk. Głównymi dostępnymi produktami dla Belgii, Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii są ubezpieczenia od gradu lub ubezpieczenia jednoproduktowe. Popyt na inne produkty jest nieistotny. Nie istnieje publiczne wsparcie ubezpieczeń. W niektórych krajach północnych, łącznie z państwami bałtyckimi, istnieje mniejszy popyt na ubezpieczenie upraw lub zaczynają one rozwijać swój system (Łotwa i Litwa). W Finlandii prywatne ubezpieczenie upraw jest mniej rozwinięte, lecz istnieje publiczny „Program Rekompensaty Upraw” przeznaczony do rekompensaty strat plonów po katastrofach naturalnych.

Zakończenie i wnioski

Coraz bardziej postępujące uprzemysłowienie rolnictwa wymaga coraz szerszej oferty ubezpieczeniowej zabezpieczającej plony przed wieloma ryzykami a także chroniącej przed fluktuacjami cen¹². Analiza dotychczas istniejących systemów ubezpieczeń rolnych wskazuje na duże różnice pomiędzy poszczególnymi krajami należącymi do Unii Europejskiej.

Wskazane zagrożenia zdaniem autorów wymagają stworzenia solidnych, teoretycznych podstaw wspólnego programu ubezpieczeń sektora rolnego dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. Poniżej opisane uwarunkowania będące wynikiem wielu opracowań i analiz mogą być jednym z głosów w dyskusji nad stworzeniem założeń programu ubezpieczeń sektora rolnego lub przynajmniej tworzenia hipotetycznych scenariuszy ubezpieczeń ogólnounijnych.

¹² Por. W. Ortloff, *Approaches to a changing risk profile: The agricultural sector in Europe*, Swiss Reinsurance Company, Zurich 1998.

Literatura

1. Agricultural Insurance Schemes, European Commission, Directorate General JRC, Joint Research Centre ISPRA, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Agriculture and Fisheries Unit, Summary Report, 11/2006.
2. Baranowski J., Surowy sprawdzian polskich ubezpieczeń rolnych, „Fair Magazine” październik 1997.
3. Ortloff W., Approaches to a changing risk profile: The agricultural sector in Europe, Swiss Reinsurance Company, Zurich 1998.
4. Rojewski K. Ubezpieczenia zwierząt gospodarskich w Niemczech, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 2 (23) 1999.
5. Rojewski K.. Systemy ubezpieczeń w rolnictwie, II Forum Rolnicze- I Forum Ubezpieczenia w rolnictwie. MTP Polagra 2000, Poznań.
6. Tarczyński W., Mojsiewicz M., Zarządzanie ryzykiem, PWE, Warszawa 2001.
7. Wojciechowska Lipka E., Przesłanki do budowy systemu ubezpieczeń polskiego rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych. SGH, Warszawa 1999.
8. Wojciechowska- Lipka E., Rojewski K., Rybak L., Ubezpieczenie upraw w USA. Prawo, Reasekuracja, Ubezpieczenia , Warszawa 2002.

Summary

External climatic and environmental conditions are considered the greatest threats for agricultural production and production infrastructure in European countries. They include intensity of atmospheric precipitation, unfavourable temperature distribution, humidity, sun exposure and, often connected with that, degree of occurrence of plant diseases and pests. Those factors cause, for example, hurricanes, hail, droughts, fires, floods, frosts and other natural disasters¹³. At the same time, there is a discussion among specialists concerning defining new threats to agricultural production. They include, posing threats not only to agriculture, to a large extent of certainty caused by man, climatic changes and, more and more often mentioned as a great risk, unrecognised influence of genetic manipulations on the environment. The analysis of existing agricultural insurance systems indicates big differences between individual countries. According to the author, the threats indicated in the article require creating theoretical foundations of the common insurance programme of the agricultural sector for all countries of the European Union.

For proper management of risks in agriculture, two basic strategies should be taken into consideration. They concern programmes of production diversification or the strategy of sharing and transferring a risk such as participation in funds and mutual insurance, commercial insurance, production contracts, or futures market. The mentioned instruments, particularly insurances used within a consistent programme of protection of agriculture against effects of natural disasters, are the main subject of this study.

Insurance, according to many specialists, is the best risk management tool. Governments in many countries support forming crop and livestock insurance systems, treating it as a form of subsidising and supporting the development of agriculture. Then the insurance of basic forms of crops often function as obligatory insurance or in connection with loans given to farms, both ordinary or partly refunded by individual governments. Moreover, so-called disaster funds are annually introduced and managed by governments in many countries. It should be noticed that

¹³ Modern systems help in watching those risks by creating maps of risks. They include crop data from the databases Eurostat REGIO, FADN (Farm Accountancy Data Network), agrometeorological models and satellite pictures.

such interference in insurance market may unfavourably influence the development of insurance products market in agriculture.

Accepting the significance of the discussed problems, the European Union is creating, within the common agricultural policy, foundations of general provisions (in accordance with WTO agreements) regulating public support in this sector aiming at facilitation of risk management connected with agricultural production. One of the subject of considerations of circles responsible for the common agricultural policy is creating assumptions for appropriate strategies of risk and crisis management in the agricultural sector.

In March 2000 the European Union presented a collection of regulations on the state support, regulating possibilities of financing assistance for agriculture from state budgets. In Chapter 11, for instance, there are provisions on conditions of granting budget means for removal losses in agricultural production caused by climatic anomalies.

All decisions and proposals of solutions will certainly be carried out in relation to the whole Community. The herald may be the resolution prepared in 2006 by the European Parliament on risk management in crisis situations in agriculture (2005/2053(IN1)).

Informacje o autorach

dr Mieczysław Łozowski,

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny

Wydział Ekonomiczny

Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwami

ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin

dr. inż. Zdzisław Obstawski

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny

Wydział Ekonomiczny

Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwami

ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin

e-mail: zdzislaw.obstawski@zut.edu.pl

Mieczysław Łozowski
Zdzisław Obstawski

Wsparcie publiczne dla ubezpieczeń w rolnictwie

Public support for insurances in agriculture

Pojęcie pomocy publicznej zyskało w ostatnim czasie olbrzymią popularność, zwłaszcza w kontekście różnego rodzaju wsparcia środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych UE dla przedsiębiorców, rolników i innych grup społecznych. Zainteresowanie pomocą publiczną nie przekłada się jednak na lepsze rozumienie treści kryjącej się pod tym pojęciem. Stąd też próba zdefiniowania i objaśnienia pojęcia pomocy publicznej oraz zasad rządzących jej udzielaniem w obszarze zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Dobrze rozwiązana w obszarze zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych to podstawowe narzędzie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju i konkurencyjnego sektora rolnego we Wspólnocie. Rolnicy powinni być przygotowani na wypadek negatywnych skutków dokonanych wyborów, jak również na wypadek sytuacji kryzysowych spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi nieprzewidywalnymi zdarzeniami. W kontekście reformy WPR, ważne jest wskazanie nowych instrumentów, które mogłyby pomóc rolnikom zwiększyć ich zdolność do zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych.

Kształt Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na najbliższe lata 2007-2013 został określony przez porozumienie zawarte przez Ministrów Rolnictwa krajów UE-15 w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. oraz ustalenia Rady UE z dnia 22 kwietnia 2004 r. Nowe przepisy zostały tak ukształtowane, żeby pozostawać w pełnej zgodzie z polityką rozwoju obszarów wiejskich prowadzoną przez Komisję. Są one również jednym z etapów procesu upraszczania, rozpoczętego komunikatem Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie wspólnej polityki rolnej. Rozporządzenie w sprawie wyłączeń umożliwi z kolei szybsze przyznawanie pomocy rolnikom, co ma szczególne znaczenie np. w przypadku strat spowodowanych niekorzystnymi warunkami meteorologicznymi lub chorobami zwierząt lub roślin. Zarówno komunikat Komisji, jak i sprawozdanie posła sprawozdawcy pokazują ogromne opóźnienie tego tematu w Unii Europejskiej. Rolnik-przedsiębiorca prowadzący gospodarstwo po reformie na wolnym rynku, przy ogromnej konkurencji ryzykuje całym majątkiem i dorobkiem, nie mając nawet namiastki w zakresie ubezpieczeń z tego, co ma inwestor czy handlowiec. Jeżeli jest to duże czy wielkotowarowe gospodarstwo rolne, to jest ono w stanie pokryć koszty ubezpieczeń i ryzyka, jednak miliony europejskich gospodarstw małych, drobnych czy nawet rodzimych nie stać na to, aby zapłacić za jakiegokolwiek ubezpieczenie, nawet własnego domu, a co dopiero produkcji. W przypadku kataklizmu musi liczyć na pomoc sąsiadów lub wsparcie państwa.

W przypadku niektórych rodzajów ryzyka i sytuacji kryzysowych w sektorze rolnym, przyznanie pomocy państwa może być właściwym sposobem wsparcia. Należy jednak zawsze mieć na uwadze, że państwo członkowskie nie jest w istocie zobowiązane do przyznawania pomocy państwa.

W związku z tym, w przypadku podobnych rodzajów ryzyka czy sytuacji kryzysowych, producenci z jednego państwa członkowskiego lub regionu mogą uzyskać wsparcie, natomiast producenci z innych państw członkowskich lub regionów nie mają takiej możliwości. Takie różnice we wsparciu mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji. Dlatego też, podobnie jak w przypadku innych rodzajów pomocy państwa, przy zatwierdzaniu pomocy państwa z tytułu zarządzania

ryzykiem lub w sytuacjach kryzysowych obowiązkowo należy uwzględnić konieczność uniknięcia niepożądanego zakłócenia konkurencji. Wymóg minimalnego wkładu producentów w straty lub koszty takich środków czy ich innych odpowiedników należy postrzegać w kategoriach zmniejszenia zagrożenia zakłóceniami konkurencji oraz zapewnienia bodźca do minimalizowania ryzyka.

Należy wyraźnie ustalić, że obecne przepisy dotyczące pomocy państwa nie mogą jako takie zapewnić, czy zastąpić optymalnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Pomoc państwa może je jedynie ułatwić w niektórych okolicznościach. Zarządzanie ryzykiem w rolnictwie w Polsce jest dziedziną nową, mało znaną i rzadko stosowaną. Pod tym pojęciem najogólniej rzecz ujmując określa się przewidywanie potencjalnych strat oraz gromadzenie środków, które mogłyby skompensować te straty w momencie ich wystąpienia. Badania M. Jerzaka i zespołu wskazują, iż polscy rolnicy w zarządzaniu ryzykiem najczęściej wykorzystują różnicowanie produkcji (wielokierunkowość) oraz liczą na administracyjne wsparcie.

Wprowadzenie

Pojęcie pomocy publicznej zyskało w ostatnim czasie olbrzymią popularność, zwłaszcza w kontekście różnego rodzaju wsparcia środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych UE dla przedsiębiorców, rolników i innych grup społecznych. Od chwili przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich realizowane są zadania związane ze Wspólną Polityką Rolną (WPR). Przez wiele lat Wspólna Polityka Rolna miała na celu zabezpieczenie dochodów gospodarstw poprzez szereg środków stabilizacji rynku i cen. Kolejne reformy spowodowały stopniowe przechodzenie od wspierania zarządzania rynkiem i cenami na rzecz dopłat bezpośrednich, które od 2005 r. zostały w znacznym stopniu oddzielone od produkcji. Rozwój WPR ma naturalne uzasadnienie w zmieniającej się nieustannie sytuacji gospodarczej Europy, a także oczekiwaniach ludności. WPR jest polityką dynamiczną, dostosowuje się do zmieniających się potrzeb rolników i konsumentów. Reaguje na ograniczenia ze strony Światowej Organizacji Handlu, a także na krytyczne opinie płynące z wnętrza Unii Europejskiej. Polityka ta odnosi się nie tylko do szeregu problemów związanych z rozwojem obszarów wiejskich, a w ostatnim czasie również do problemów związanych z zarządzaniem ryzykiem w rolnictwie jak i w sytuacjach kryzysowych.

Niepewność warunków pogodowych, cen, plonów, polityki rządu, rynków zagranicznych oraz szeregu innych czynników wymaga podejmowania decyzji dotyczących gospodarowania ziemią i jest coraz silniej powiązane z właściwym zarządzaniem ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem zarówno w gospodarstwach rolnych powinno mieć charakter ciągły i długofalowy. W odniesieniu do rolnictwa możemy wyróżnić pięć typów ryzyka, wśród których największe znaczenie przywiązuje się do ryzyka produkcyjnego związanego ze specyfiką produkcji oraz ryzyka rynkowego, a mianowicie¹:

- ryzyko produkcyjne (związane z naturalną niepewnością wynikająca z uniwersaliów czynnika ziemi – np. pogodowe, plagi i szkodniki wpływające na wielkość jak i ilość produkcji;

¹ A. Hennisz-Matuszczak, A. Czyżewski, Podstawowe instrumenty interwencji państwa na rynku produktów rolnych w Stanach Zjednoczonych w świetle struktury wydatków budżetowych na rolnictwo. Wnioski dla Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, listopad 2006, s. 16-17

- ryzyko rynkowe wynika ze zmiany zewnętrznych warunków ekonomicznych produkcji tj. np. utrata rynków zbytu i związana z tym nadmierna podaż produktów i spadek ceny, lub też otwarcie nowych rynków zbytu i wzrost popytu, a tym samym wzrost ceny produktu;
- ryzyko instytucjonalne;
- ryzyko finansowe;
- ryzyko związane z czynnikiem ludzkim.

Urynkowanie produkcji rolnej w efekcie reformy WPR z 2003 r. wzmogło dyskusję na temat zarządzania ryzykiem na poziomie unijnym i krajowym. Ze względu na zwiększenie zagrożenia chorobami i zmianami klimatycznymi, temat ten ciągle istotny dla przyszłego kształtu polityki rolnej. Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do stworzenia własnych systemów ubezpieczeń. Ze strony UE proponowane jest współfinansowanie pewnych programów z funduszy pochodzących z modulacji oraz poprzez instrumenty II filara WPR. Rolnictwo jako sektor gospodarki potrzebuje specjalnych uregulowań prawnych i organizacyjnych dotyczących ubezpieczeń. Rolnictwo jest zbyt rozdrobnionym i słabym sektorem, aby samodzielnie rozwinąć ubezpieczenia. Musi, więc powstać wspólny, powszechny system ubezpieczeń, obejmujący w zakresie reasekuracji ubezpieczenia wszystkie państwa członkowskie i rolników. Ubezpieczenia stanowią alternatywę dla późniejszej wypłaty odszkodowań ze środków publicznych za szkody wyrządzone przez klęski żywiołowe na poziomie UE, krajowym lub regionalnym. Niektóre Państwa Członkowskie już ustanowiły systemy krajowe w celu zachęcenia rolników do ubezpieczenia się od tego rodzaju zdarzeń. W wielu państwach wysoko rozwiniętych już od lat funkcjonują systemy mające za zadanie ochronę ubezpieczeniową produkcji rolnej. Zasadą takich systemów jest wsparcie funduszy prywatnych, tj. składek ubezpieczających, funduszami pochodzącymi z budżetu centralnego, ewentualnie również z budżetów samorządów (gmin, prowincji) lub współfinansowanie kosztów reasekuracji.

Przegląd prawodawstwa europejskiego, pomoc publiczna i wspólne zasady zarządzania ryzykiem w przypadku wystąpienia katastrof naturalnych w rolnictwie

Pomoc państwa jest pojęciem szerszym od subwencji i oznacza również różnorodne interwencje prowadzące do uzyskania określonych korzyści przez podmioty gospodarcze. Pomoc państwa obejmuje również interwencje negatywne, takie jak redukcje lub zrzeczenie się należności, opłat czy podatków przez budżet państwowy czy terenowy. To, co ponadto odróżnia pomoc państwa od innych państwowych działań regulacyjnych czy interwencyjnych, to jej selektywny charakter w odniesieniu do poszczególnych podmiotów czy sektorów gospodarczych. Pomoc państwa musi mieć konsekwencje selektywne, a nie ogólne. Ten wymóg odróżnia środki polityki gospodarczej o charakterze ogólnym, (które nie są pomocą państwa) oddziaływujące na wszystkie przedsiębiorstwa od środków, które mają na celu wpływanie na warunki działania poszczególnych podmiotów gospodarczych czy sektorów. Pomoc państwowa jest kierowana do określonych sektorów, regionów czy podmiotów gospodarczych, jak również związana jest z realizacją określonych celów gospodarczych.

Pojęcie pomocy publicznej nie zostało precyzyjnie określone w dokumentach Unii Europejskiej. Art. 87 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) stanowi jedynie, że z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, każda pomoc udzielana przez Państwo Członkowskie ze źródeł państwowych, lub w jakiegokolwiek innej formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, powinna zostać uznana za niezgodną z zasadami wspólnego rynku, w zakresie, w jakim wpływa ona negatywnie na wymianę handlową pomiędzy Państwami Członkowskimi. Jest to więc pojęcie pomocy ujęte bardzo szeroko, odnoszące się do wszelkiej pomocy udzielanej w jakiegokolwiek formie, w sposób pośredni oraz bezpośredni. Jednakże, pośrednio na podstawie art. 87 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską można uznać, iż pomocą publiczną jest wsparcie udzielane przedsiębiorstwu, o ile jednocześnie spełnione są następujące warunki:

- jest przyznawane przez Państwo Członkowskie lub ze środków państwowych (istotny jest tu więc element uszczuplenia),
- przedsiębiorca uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi UE.

Aby wsparcie stanowiło pomoc publiczną, wymienione powyżej warunki muszą zaistnieć łącznie. W przypadku, gdy którykolwiek z powyższych warunków nie jest spełniony, nie mamy do czynienia z pomocą publiczną. Artykuł 92 TWE wprowadził jednocześnie zasadę zwolnień (derogacji) automatycznych i warunkowych od stosowania zasady zakazu pomocy publicznej za nielicznymi wyjątkami. Zwolnienia te wynikają albo wprost z samego prawa albo też są efektem decyzji Komisji Europejskiej na temat dopuszczalności określonego rodzaju pomocy. Zwolnienia automatyczne dotyczą²:

- pomocy o charakterze socjalnym, przyznawanej poszczególnym konsumentom, pod warunkiem, że nie zachodzi dyskryminacja pod względem źródła pochodzenia danych produktów;
- pomocy na wyrównywanie szkód, spowodowanych przez klęski żywiołowe lub szkód spowodowanych innymi nadzwyczajnymi zdarzeniami.

Artykuł 93 Traktatu Rzymskiego zawiera przepisy proceduralne odnoszące się do trybu uzyskania pomocy i jej kontroli przez Komisję Europejską. Uzyskanie form pomocy państwowej wymaga od krajów członkowskich, na mocy postanowienia tego artykułu (93.3), uprzedniej notyfikacji Komisji Europejskiej. Komisja określa, czy przewidywane przypadki pomocy państwa są zgodne z regulacjami WE. Tylko państwa członkowskie kontaktują się z Komisją (występują o notyfikację), nawet, jeśli pomoc dotyczy branż, regionów lub firm. Naczelna zasada akceptacji pomocy przez Komisję

² Zwolnienia automatyczne zawarte są w artykule 92.2 Traktatu Rzymskiego

Europejską to realizacja wspólnego interesu europejskiego, a nie tylko poszczególnego beneficjenta. Pomoc państwowa dla sektora rolnego musi być zgodna z unijną polityką dotyczącą rolnictwa i obszarów wiejskich, a także z zobowiązaniami wynikającymi z porozumieniami ze Światową Organizacją Handlu (WTO) w zakresie rolnictwa. Zakazana jest pomoc państwowa, która koliduje z mechanizmami działania wspólnych organizacji rynków. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, pomoc państwowa musi być faktycznie nakierowana na rozwój określonych działań gospodarczych na obszarach wiejskich. W Unii Europejskiej wyróżnia się co najmniej kilka rodzajów pomocy publicznej, z których w Polsce najbardziej chyba znane są dwa – programy pomocowe oraz pomoc indywidualna (tzw. de minimis)³.

Skala i zakres występowania szkód masowych powoduje zaangażowanie władz poszczególnych krajów w organizację ubezpieczeń ryzyk katastroficznych. Dlatego jedynym skutecznym sposobem działania w celu ograniczenia strat spowodowanych klęskami naturalnymi, jest współpraca wszystkich zainteresowanych stron: państwa, ubezpieczycieli, ubezpieczonych. Również zakłady reasekuracyjne ze względu na swój ponadpaństwowy i najczęściej eksterytorialny charakter mają szczególnie dużą rolę do odegrania w tym segmencie rynku. Możliwość zbilansowania ryzyk ubezpieczeniowych poprzez duże rozproszenie ich występowania, pozwala na ustalanie niższych stawek ubezpieczeniowych w związku z dłuższym horyzontem czasowym przy rozpatrywaniu zwrotu poniesionych kosztów i ryzyk ubezpieczenia.

Uznając ważność omawianych problemów Unia Europejska w ramach wspólnej polityki rolnej tworzy podstawy przepisów ogólnych regulujących wsparcie publiczne w tym obszarze mające ułatwić zarządzanie ryzykiem związanym z produkcją rolną. Jednym z tematów rozważań gremiów odpowiedzialnych z wspólna politykę rolną jest stworzenie założeń do odpowiednich strategii zarządzania ryzykiem i kryzysami w sektorze rolniczym⁴. Publiczną dyskusję wywołał Komunikat Komisji⁵ w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie. Komunikat stanowi odpowiedź na konkluzje Rady z grudnia 2003 r., apelujące o kontynuowanie dyskusji i o sporządzenie wykazu dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, o przeanalizowanie różnych wariantów zarządzania ryzykiem i ewentualnych nowych instrumentów (wspólna organizacja rynku, zobowiązania finansowe, reguły konkurencji) i wreszcie - o ocenę i odpowiednią zmianę wytycznych dotyczących pomocy publicznej w rolnictwie. Głównym celem działań Komisji było poszukiwanie rozwiązań na

³ Pomoc de minimis, to wsparcie państwa regulowane Rozporządzeniem Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis.. Jest to pomoc która nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej. Zgodnie bowiem z zasadą prawa rzymskiego "de minimis non curat lex" (prawo nie troszczy się o drobiazgi), pomoc o niewielkich rozmiarach nie powoduje naruszenia konkurencji na rynku.

⁴ Wymienić tu można raport (JRD-DG AGRI, 2006) i podsumowanie raportu sporządzonego przez jednostkę PSIC-Agrofish Wspólnego Ośrodka badawczego (JRC) UE w ramach zlecenia administracyjnego nr agri-2005-0321 z DG AGRI G/1.

⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie {SEC(2005) 320}, Bruksela, dnia 09.03.2005, COM(2005) 74 końcowy.

współfinansowanie wypracowanych dodatkowych opcji zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych z jednego punktu procentowego modulacji⁶.

Omawiany komunikat Komisji Europejskiej nawiązuje do szeregu działań wcześniej zrealizowanych na szczeblu unijnym poczynając od raportu Komisji na temat zarządzania ryzykiem ze stycznia 2001 r.⁷ poprzez debatę Rady podczas prezydencji szwedzkiej wiosną 2001 r. W maju 2003 r. prezydencja grecka przedstawiła Radzie memorandum w sprawie ryzyka klęsk żywiołowych i ubezpieczeń w sektorze rolnictwa. Dnia 6 czerwca 2003 r. w Salonikach odbyło się seminarium, na którym badano możliwości działania w przypadku klęsk żywiołowych w sektorze rolnictwa.

W czerwcu 2003 r. w Luksemburgu zapadła decyzja o reformie WPR, która przewiduje zmodyfikowany system wspierania dochodów z działalności rolnej oddzielonej od produkcji. Konkluzje Rady w sprawie tej reformy zawierały deklarację Komisji, w której ogłosiła ona, że „zbada specjalne środki dotyczące ryzyka, sytuacji kryzysowych i klęsk żywiołowych w rolnictwie” i „przedstawi Radzie przed końcem 2004 r. sprawozdanie wraz z odpowiednimi wnioskami”. Ponadto deklaracja Komisji wspomina o konieczności zbadania dwóch kwestii: „...finansowania tych działań z kwoty jednego punktu procentowego z modulacji, którą bezpośrednio rozdzielano by pomiędzy Państwa Członkowskie oraz włączenia do każdej wspólnej organizacji rynku artykułu upoważniającego Komisję do działania w sytuacjach kryzysowych na poziomie Wspólnoty zgodnie z zasadami ustalonymi dla tego typu przypadków we wspólnej organizacji rynku wołowiny.” W niniejszym komunikacie bada się te kwestie i rozważa, jakie dodatkowe środki WPR mogłyby wprowadzić w celu wsparcia rolników dotyczącego zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych.

W swych dokumentach roboczych Komisja sporządziła wykaz istniejących czynników ryzyka w rolnictwie: czynnik ludzki (osobowy), ryzyko majątkowe (budynki itp.), ryzyko finansowe, ryzyko odpowiedzialności cywilnej (biotechnologia itp.), ryzyko produkcyjne (warunki pogodowe) oraz ryzyko cenowe. Sporządziła również wykaz dostępnych narzędzi zarządzania ryzykiem, obejmujący zadłużenie i inwestycje (oszczędności po opodatkowaniu), odpowiednią zmianę technik produkcji, dywersyfikację, techniki kształtowania zaopatrzenia i zbytu (kontrakty, integracja pionowa), rynek terminowy, fundusze wzajemnego inwestowania oraz ubezpieczenia.

Komisja w swych wnioskach odpowiada na sformułowany w konkluzjach Rady z grudnia 2003 r. postulat dotyczący rozszerzenia mechanizmu sieci zabezpieczeń oraz finansowania środków zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi w trzech wariantach: ubezpieczenie od klęsk żywiołowych, wspieranie funduszy wzajemnego inwestowania i zagwarantowanie podstawowego ubezpieczenia dochodu na wypadek sytuacji kryzysowych.

⁶ Modulacja – mechanizm opracowany w celu wzmocnienia drugiego filaru WPR – zmniejsza dopłaty bezpośrednie i przesuwa zaoszczędzone środki finansowe na rozwój obszarów wiejskich. Zakładano że dzięki modulacji dopłaty bezpośrednie, obowiązkowe na poziomie Wspólnoty, będą stopniowo zmniejszane o 3% w 2005 r., 4% w 2006 r. i 5% w latach 2007–2012. Prawo wspólnotowe stanowi, że wszystkie środki finansowe uzyskane dzięki modulacji mogą być wykorzystane tylko w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich – włącznie z kwotą, która mogłaby być wykorzystana na środki zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych.

⁷ „Risk Management Tools for EU Agriculture” (Narzędzia zarządzania ryzykiem dla rolnictwa UE) – dokument roboczy DG ds. rolnictwa: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.

Wariant pierwszy to ubezpieczenia od klęsk żywiołowych. Zdaniem Komisji ubezpieczenia mogą się przyczynić do obniżenia wydatków ponoszonych w takich razach przez Państwa Członkowskie. Składka opłacana przez rolnika byłaby dotowana do wysokości 50%. Wypłata odszkodowania przysługiwałaby w razie, gdyby straty przekroczyły 30% średniej produkcji z trzech ostatnich lat lub średniej produkcji z ostatnich pięciu lat (przy odrzuceniu w obliczeniach najgorszego i najlepszego wyniku z tych pięciu lat). Kwota odszkodowania nie może przewyższyć 100% poniesionych strat i nie może ono być uzależnione od rodzaju ani wielkości przyszłej produkcji. W rolnictwie wiele rodzajów ryzyka dotyczy zazwyczaj dużej liczby gospodarstw rolnych (ryzyko systemowe), co zmusza firmy ubezpieczeniowe do nabywania stosunkowo kosztownej reasekuracji. Z tego powodu prywatne rynki ubezpieczeń rolnych są słabo rozwinięte. W tej sytuacji środek polityczny zmierzający do poprawy dostępności reasekuracji mógłby pomóc w rozwoju prywatnych systemów ubezpieczeń rolnych. Jako alternatywę dla wspierania opłaty składek ubezpieczeniowych rozważa się wspieranie krajowych systemów reasekuracji. Oprócz porozumień między prywatnymi towarzystwami ubezpieczeniowymi rządy mogą na poziomie krajowym: oferować pełną reasekurację po obniżonych cenach, oferować część niezbędnej reasekuracji bezpłatnie, zmniejszając w ten sposób ogólną potrzebę reasekuracji towarzystw ubezpieczeniowych i być partnerem w reasekuracji poprzez umowy nadwyżki szkodowości.

Wariant drugi dotyczy funduszy wzajemnego inwestowania. Jego założeniem jest zachęcanie rolników do dzielenia się ryzykiem. Zakłada on możliwość udzielania ograniczonej w czasie, degresywnej pomocy finansowej w postaci np. pokrywania kosztów administracyjnych. Subwencja naliczana byłaby zależnie od liczby uczestniczących w funduszu rolników. Wymagane jest uznanie funduszu przez Państwo Członkowskie. W każdym indywidualnym przypadku wymagana jest analiza zgodności z kategorią zieloną WTO.

Wariant trzeci to podstawowe ubezpieczenie dochodu. Zainspirowany jest on modelem kanadyjskim oraz kryteriami kategorii zielonej. Celem jego jest zwiększenie zasobów gotówki w razie kryzysu (zwiększenie dochodu). Dostęp do systemu musi być otwarty dla wszystkich rolników. Mechanizm rekompensat uruchamiałyby się w razie strat przekraczających 30% wyniku w okresie odniesienia (tak samo jak w wariantcie 1). Do ustalenia pozostaje wskaźnik dochodu. Odszkodowanie musi być niższe niż 70% utraconego dochodu i nie może być uzależnione od rodzaju ani wielkości przyszłej produkcji. Środek ten wymagałby uzgodnienia dokładnej księgowej definicji dochodu i stworzenia przez Państwa Członkowskie systemu dochodu referencyjnego na poziomie gospodarstw rolnych.

Dyskusja prowadzona na poziomie Rady w 2005 r. doprowadziła do sformułowania jednomyślnego wniosku, że wykorzystanie pomocy państwa do celów działań związanych z zarządzaniem ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych musi podlegać odpowiednim wspólnotowym regułom konkurencji. Rada uznała, że narzędzia zarządzania ryzykiem muszą w związku z tym być zgodne z przepisami ustanowionymi w Wytocznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym. Państwa członkowskie wyraźnie zgodziły się z tym, że finansowanie publiczne może mieć zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w celu ustanowienia i sprawnego wdrożenia nowych narzędzi, to jednakże równie istotna jest wspólna odpowiedzialność i związany z nią wkład finansowy producentów z sektora rolnego.

W sytuacjach kiedy majątek podlegający ubezpieczeniu jest szczególnie narażony na zniszczenie przez powódź, zachodzi konieczność indywidualnego ustalenia składki ubezpieczeniowej lub odmowa sprzedaży polisy. W różnych krajach problem ten jest rozwiązany zgodnie ze specyfiką zastosowanego systemu wspomaganie ubezpieczeń w rolnictwie⁸.

TABELA 1. CHARAKTERYSTYKA SYSTEMÓW UBEZPIECZEŃ OD SKUTKÓW KLĘSK ŻYWIŁOWYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ I W STANACH ZJEDNOCZONYCH.

Kraj/zdarzenie	Zakres ustawowy/ działanie systemu
<p>Belgia Sztormy, śnieżycy powodzie, trzęsienia ziemi.</p>	<p>Partycypacja państwa w wypłacie odszkodowań z tytułu szkód spowodowanych katastrofami naturalnymi (zdarzenia powodujące olbrzymie szkody, wynikające z przyczyn przyrodniczych). Uzyskanie odszkodowania jest możliwe po ogłoszeniu przez Ministerstwo Finansów stanu klęski żywiołowej na danym terenie. Reasekuracja na wypadek klęsk naturalnych jest gwarantowana przez państwo i jest prowadzony przez The Belgian Reinsurance Fund – CRB.</p> <p>Zasada obowiązkowego włączenia ubezpieczenia od skutków katastrof naturalnych do istniejących umów ubezpieczenia mienia na wypadek pożaru, kradzieży, ubezpieczenia samochodów, przerw w działalności gospodarczej (międzyregionalna solidarność pomiędzy zagrożonymi katastrofami naturalnym i tymi, które nie są doświadczane przez żywiły.</p> <p>Włączone ryzyka są reasekurowane przez posiadającą gwarancje państwa, organizację publiczną - Centralną Kasę Reasekuracyjną (CCR). Warunkiem wypłaty jest ogłoszenie stanu katastrofy naturalnej poprzez rozporządzenie Rady Ministrów, a zniszczone mienie musi być pokryte standardowym ubezpieczeniem, np. od pożaru. Ubezpieczenie od katastrof naturalnych dotyczy również polis Bussines Interruption⁹. Obejmują one utratę zysku brutto, oraz dodatkowe koszty działalności ponoszone w okresie odszkodowawczym.</p> <p>W likwidację szkód zaangażowani są w zależności od wielkości szkody, ubezpieczony(franszyza), jego ubezpieczyciel, Centralna Kasa Reasekuracji, a w przypadku bardzo dużych szkód również państwo.</p> <p>We Francji firmy ubezpieczeniowe sprzedają polisy powodziowe i wypłacają odszkodowania. Państwo ma jednak wpływ na wysokość składek. Część zebranych składek jest odprowadzana do Centralnej Kasy Reasekuracyjnej, która staje się też głównym refundatorem szkód, w przypadku ogłoszenia przez Państwo specjalnym dekretem stanu klęski żywiołowej.</p>
<p>Francja Katastrofy naturalne</p>	<p>Odszkodowania za straty wypłacane są przez Consorcio de Compensacion de Seguros – instytucję państwową wspomagana składką doliczaną do ubezpieczeń samochodowych i polis majątkowych.¹⁰</p> <p>Asekuratorzy ubezpieczają ryzyko sztormu. Szkody powodziowe i po trzęsieniach ziemi pokrywane są przez rząd.</p> <p>Dyskutowane jest utworzenie przy udziale rządu funduszu finansowanego z polis ogniowych. Pokrywałby on szkody powstałe na skutek trzęsienia ziemi i powodzi spowodowanych wylaniem rzek w określonych rejonach.</p> <p>Ubezpieczenie katastrof naturalnych jest obowiązkowo włączane do ubezpieczenia na wypadek pożaru, w zamian za średnią jednolitą składkę.</p> <p>Wszystkie towarzystwa ubezpieczeniowe obowiązkowo muszą być członkami państwowego syndykatu, zarządzającego tym ryzykiem.</p>
<p>Hiszpania Ulewne deszcze</p>	<p>Ubezpieczenia są zróżnicowane w poszczególnych kantonach np. 19 kantonów ma ubezpieczycieli – monopolistów, którzy tworzą wspólne porozumienia.</p> <p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>
<p>Holandia Powódź, sztormy</p>	<p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>
<p>Norwegia Katastrofy naturalne</p>	<p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>
<p>Szwajcaria Powodzie, wiatry</p>	<p>Opcje katastrof są generalnie włączane w polisy ogniowe.</p>

⁸ Opracowano na podstawie Floods, Causes, Effects and Risk Assessment, Partner Reinsurance Company, 1997, Pembroke oraz Natural Events in Europe Bruxelles, CEA 1995.

⁹ Utrata zysku 3 dni robocze przy minimalnej sumie 4500 RFR. Katastrofy naturalne op. cit.

¹⁰ System hiszpański jako wzorcowy opisano w dalszej części niniejszego opracowania

<p>Wlk. Brytania Zimowe sztormy, powodzie, cofki. Włochy - Wybuchy wulkanów na południu, powodzie na północy.</p> <p>Stany Zjednoczone katastrofy naturalne</p>	<p>W Szwajcarii polisy powodziowe sprzedawane są przez prywatne firmy, a część zebranej składki odprowadzana jest na specjalny fundusz reasekuracyjny w wysokości odpowiadającej udziałowi rynku. Przy wystąpieniu powodzi zakłady szacują szkody i dokonują wypłat 15% ich wartości ze środków własnych, a pozostałe 85% wypłaca fundusz strat w ramach funduszu reasekuracyjnego. Brak państwowego systemu ochrony ubezpieczeniowej od katastrof naturalnych. Szkody niekatastroficzne są pokrywane przez firmy ubezpieczeniowe. Tworzą one obowiązkowo, rezerwy na pokrycie nadzwyczajnych szkód. Ubezpieczenia zdarzeń występujących w wyniku katastrof naturalnych włączone są do polis ogólnych.</p> <p>Niezależna organizacja rządowa – Federalna Agencja Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych – FEMA¹¹, wraz z innymi agencjami rządowymi i z Amerykańskim Czerwonym Krzyżem jest częścią ogólnokrajowego systemu reagowania w sytuacjach doraźnych.¹² Jeśli prezydent na wniosek gubernatora ogłosi w danym stanie stan klęski żywiołowej to automatycznie oznacza, że mieszkańcy mogą skorzystać z pomocy federalnej obejmującej m.in. bezzwrotną zapomogę¹³, pomoc w wycenie szkód i uzyskaniu odszkodowań od prywatnych przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, nisko oprocentowane pożyczki na odbudowę domów. W USA w ramach Narodowego Programu Ubezpieczeń Powodziowych działa specjalny fundusz, zasilany kwotami stanowiącymi znaczną część składek zebranych przez zakłady ubezpieczeniowe. W przypadku powodzi wypłaty dokonywane są wyłącznie z tego funduszu, ubezpieczenia nie obejmują dużego biznesu¹⁴.</p>
--	---

Źródło: E. Wojciechowska Lipka, Przesłanki do budowy systemu ubezpieczeń polskiego rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych. SGH, Warszawa 1999.

Pomoc publiczna w rolnictwie musi być zgodna z umowami WTO, która klasyfikuje pomoc na trzy kategorie: zieloną, niebieską i bursztynową.

Kategoria zielona definiuje takie rodzaje pomocy, które nie zakłócają handlu jak: ubezpieczenie dochodów oraz sieci bezpieczeństwa dochodów. Pomoc jest przyznawana, gdy utrata dochodu (...) przekracza 30 procent średniego dochodu brutto lub odpowiednik w rozumieniu dochodu netto (...) w poprzednim okresie trzyletnim lub średniej trzyletniej opartej na poprzednim okresie pięcioletnim, wyłączając wartość najwyższą i najniższą. Kwota takich płatności zrekompensuje mniej niż 70 procent straty dochodu producenta w danym roku (...). Programy oparte na dochodach rolników nie występują często. Płatności na złagodzenie katastrof naturalnych (bezpośrednie lub jako dotacje do ubezpieczenia upraw) również należą do kategorii zielonej, jeżeli istnieje formalne uznanie przez władze rządowe, że katastrofa naturalna lub podobna powodująca utratę produkcji przewyższającą 30 procent średniej produkcji w poprzednim okresie trzyletnim lub trzyletnią średnią opartą na poprzednim okresie pięcioletnim, z wyłączeniem wartości najwyższej i najniższej.

¹¹ Federalna Agencja Zarządzania w Sytuacjach Kryzysowych – Federal Emergency Management Agency FEMA Zob. <http://www.fema.gov>

¹² W chwili ogłoszenia stanu klęski żywiołowej przez prezydenta, FEMA przejmuje obowiązki i koordynuje pracę 28 innych agencji federalnych. FEMA zatrudnia na stałe 2,7 tys. pracowników na terenie całego kraju oraz ponad 7 tys. pomocników (głównie agentów ubezpieczeniowych) podczas wystąpienia klęsk żywiołowych. <http://www.fema.gov>

¹³ Wysokość zapomogi wynosi do 13,1 tys. USD na osobę i jest ona corocznie indeksowana w zależności od poziomu inflacji.

¹⁴ Zob. <http://www.fema.gov> op. cit.

Kategoria niebieska zawiera pomoc za towary, które mają limity produkcyjne (np. mleko w UE). Kategoria bursztynowa zawiera również inne środki wspomagające rolnictwo. Pomoc w kategorii bursztynowej, przekraczająca limit „de minimis” (5% produkcji rolniczej dla krajów rozwiniętych, 10% dla krajów rozwijających się) podlega zobowiązaniom redukcyjnym.

Narzędzia zarządzania ryzykiem w Państwach Członkowskich mogłyby być dalej rozwijane w celu poprawy zrównoważonego rozwoju gospodarstw. Jednak ze względu na duże różnice w ryzykach rolniczych, podstawy prawnej, społecznej i gospodarczej w krajach UE, ogólnie unijny system ubezpieczeń rolniczych może być dyskusyjny. Alternatywy wspólnego programu opartego na istniejących systemach mogą być łatwiejsze do zarządzania i kontroli przez administrację UE. Alternatywą właściwego ogólnie unijnego programu może być seria akcji promujących systemy krajowe poprzez:

- Ułatwienia/dotacje dla tworzenia baz danych upraw/plonów na poziomie szczegółowym (gospodarstwa). Wykorzystanie baz danych może być uważane jako podstawa do poprawy ustalania stawek składek, chociaż niektóre z tych baz danych mają ważne ograniczenia ze względu na zasady poufności;
- Reasekuracja: Publiczna reasekuracja istnieje w niektórych Państwach Członkowskich i w Stanach Zjednoczonych. Niepewność budżetowa może być najsilniejszym ograniczeniem hipotetycznego publicznego udziału UE w reasekuracji;
- Częściowe dotowanie systemów krajowych znajdujących się w programie ramowym. Ta opcja stymulowałaby Państwa Członkowskie do rozszerzenia narzędzi zarządzania ryzykiem przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności do lepszego przystosowania się do potrzeb w każdym kraju.

Teoretyczne założenia wspólnego programu ubezpieczeń sektora rolnego

Jasna rola instytucji UE ustala ramę regulacyjną, zawierającą kryteria techniczne, takie jak ryzyka kwalifikowane, minimalny udział własny lub dozwolone ceny produktów referencyjnych, itp. Kwestią bardziej otwartą do dyskusji jest to, czy ubezpieczenia rolnicze powinny być dotowane przez WPR. Jednym z elementów tej dyskusji jest wykonalność czysto prywatnych ubezpieczeń rolniczych o szerokim pokryciu ryzyk. Istnieją przykłady całkowicie prywatnych ubezpieczeń w rolnictwie obejmujących w szczególności szkody wyrządzone przez grad. Większość pozostałych systemów ubezpieczeń oferowanych jest w ramach dotowanych programów rządowych, ponieważ pokrywane ryzyka są faktycznie nieubezpieczalne w takim sensie, że określona przez rynek składka byłaby zbyt wysoka. W takich krajach jak Hiszpania, Austria i Włochy, o dużej pomocy publicznej ubezpieczeniach rolniczym, ryzyka systemowe mają tendencje stawania się ubezpieczalnymi.

Z przedstawionych analiz wynika, że możliwe jest stworzenie założeń Wspólnego programu ubezpieczeń sektora rolnego. Jednak jego wykonanie zależy od spełnienia kilku kryteriów. Komisja Europejska jako ważne wymienia kryteria

polityczne, społeczno-ekonomiczne (współpraca z sektorem prywatnym, ubezpieczycielami, reasekuratorami i rolnikami) oraz natury technicznej¹⁵.

Kryteria polityczne

Długoterminowa perspektywa finansowa. Ten warunek zależy od decyzji politycznych, lecz związany jest wyraźnie z potencjalnymi kosztami systemu. Potencjalny koszt różnych typów systemów omówiono w części dotyczącej kryteriów technicznych. Punktem zasługującym na głębszą analizę jest problem, czy hipotetyczna pomoc UE w ubezpieczeniach rolniczych może być związana z II filarem WPR poprzez modulację. W przypadku wprowadzenia tego sposobu finansowania programu ubezpieczeń do listy środków rozwoju wsi, opcje te byłyby dostępne dla Państw Członkowskich i wykorzystania zgodnie z ich szczególnymi priorytetami. Powody słabego rozwoju rynkowych narzędzi zarządzania ryzykiem (ubezpieczenia, rynek transakcji terminowych, rolnictwo kontraktowe) mogą być zmniejszane poprzez środki szkoleniowe w ramach programów rozwoju wsi.

Zgodność z umowami WTO i WPR. Zgodność z WTO oraz prawodawstwem europejskim może być zagwarantowana dla większości narzędzi jeżeli spełnią one kryteria 30% prognozy i udziału własnego przy ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej.

Kryteria związane z zachowaniem sektora prywatnego

Należy się spodziewać, że w średniej perspektywie czasu wysoki odsetek rolników powinien kupić ubezpieczenie. W tym kryterium istnieje wysoki poziom niepewności. Niektóre badania pokazują, że zachowanie rolnika nie zawsze jest zgodne z teorią i że istnieje potrzeba lepszego zrozumienia stosunku rolników do ryzyka i sposobu, w jaki dostosowują oni działania swoich gospodarstw. Mentalność rolników często zmienia się powoli. W USA uruchomiono system w roku 1938 i dopiero w ostatnich latach osiągnął wysoki poziom penetracji (74% wartości ubezpieczalnej produkcji). W Hiszpanii (przyjęte regulacje w 1978 roku) system oferuje szeroki wachlarz dotowanych opcji dla wszystkich typów upraw, ale penetracja nadal wynosi poniżej 30%.

Pomoc dla systemów ubezpieczeń powinna być zawsze wyczekiwana przez sektor ubezpieczeń. Istnieją jednak dwa punkty, które trzeba wziąć pod uwagę: Niektóre produkty ubezpieczeniowe (ubezpieczenie indeksowe, ubezpieczenie plonów, ubezpieczenie wpływów) nie są rozwinięte ze względu na systemowy charakter ryzyka (potrzeba pomocy publicznej dla reasekuratorów). Po drugie, wspólny system zawierałby koszt adaptacji towarzystw do niego. Sektor ubezpieczeniowy wydaje się raczej wpierać współistnienie systemów krajowych niż wprowadzenie jednego systemu ogólnounijnego.

Kryteria techniczne

Analiza zmienności dochodu z podstawie danych FADN pokazuje heterogeniczny wzór geograficzny potrzeby narzędzi stabilizacji dochodu, zależnie od typu gospodarstwa oraz jego wielkości. Dostępny wachlarz istniejących ubezpieczeń jest generalnie niewystarczający do łagodnej znacznej redukcji dochodu w złych latach.

Koszt. Potencjalna wysokość składek systemu ubezpieczeń wspomaganego przez UE został szacunkowo określony dla kilku hipotetycznych scenariuszy przy danym założeniu (penetracja ubezpieczeń 40%-60% i średnie stawki składek). Ubezpieczenie

¹⁵ <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/insurance/>

plonów dla upraw polowych (zboża, ziarna oleiste, buraki cukrowe) mogłyby przedstawiać wielkość składek pomiędzy 1 mld €-1,4 mld €. Ogólnounijny system ubezpieczenia owoców o podobnej charakterystyce do istniejącego systemu w Hiszpanii, we Włoszech lub w Austrii mógłby oznaczać 500 mln € do 900 mln € składek. Podobna suma (500 mln € do 800 mln €) mogłaby dotyczyć systemu ubezpieczenia warzyw. Ubezpieczenie indeksowane obszarem dla zbóż mogłoby prowadzić do sumy od 450 mln € do 650 mln €, podczas gdy ubezpieczenie indeksowane obszarem dla redukcji ponad 10% średniego dochodu dla konkretnych typów gospodarstw w regionach FADN mogłoby odpowiadać 2-3 mld €¹⁶.

Wykonalność/prostota systemu kontroli w celu uniknięcia złego funkcjonowania. Jeżeli program zarządzania ryzykiem zostałby wprowadzony jako narzędzie obowiązkowe (równoległość z wzajemnym dostosowaniem), Państwa Członkowskie byłyby prawdopodobnie odpowiedzialne za stworzenie programów informacji o ryzykach. Potencjalne oszustwo przez rolnika kontrolowane byłoby przez towarzystwa ubezpieczeń, które byłyby pierwszymi dotkniętymi w przypadku oszustwa.

Wykonalność techniczna i dostępność informacji z bazy danych. Teoretycznie, każdy system istniejący w jednym kraju zawsze może być zastosowany w drugim kraju. Jednakże niektóre produkty ubezpieczeniowe wymagają baz danych, które nie zawsze są dostępne.

Asymetryczna informacja: potencjalna selekcja negatywna, ryzyko moralne i inne problemy. Rolnik lepiej zna poziom ryzyka niż towarzystwo ubezpieczeniowe i może się zdarzyć, że tylko rolnicy o dużym poziomie ryzyka kupują ubezpieczenia. Na skutek tego ryzyko w ubezpieczonej populacji oceniane jest na wyższym poziomie.

Zalety ubezpieczenia w porównaniu do narzędzi alternatywnych. Ubezpieczenie daje rolnikom tytuł prawny do otrzymania rekompensaty w porównaniu do płatności ad-hoc z sektora publicznego. Dotowanie ubezpieczeń rolniczych jest sposobem stabilizacji wpływu budżetowego na sektor publiczny oraz zapewnienia rolnikom środków zarządzania własnymi strategiami ryzyka. Z ekonomicznego punktu widzenia wydaje się, że łatwiej jest planować pomoc finansową do składek ubezpieczeniowych niż dokonywać publicznych wypłat rekompensat ex-post po katastrofie naturalnej. Jednak poglądy krytyczne twierdzą, że globalny koszt ubezpieczeń jest wyższy ze względu na koszty likwidacji strat i że dotowanie ubezpieczeń rolniczych oznacza dotowanie towarzystw ubezpieczeniowych. Inny punkt widzenia utrzymuje, że w systemie publicznym (pomoc ad-hoc) administracja panuje nad oceną szkód, itp.

Zakończenie

W przypadku niektórych rodzajów ryzyka i sytuacji kryzysowych w sektorze rolnym, przyznanie pomocy państwa może być właściwym sposobem wsparcia. Należy jednak zawsze mieć na uwadze, że państwo członkowskie nie jest w istocie zobowiązane do przyznawania pomocy państwa, co oznacza iż w przypadku podobnych rodzajów ryzyka czy sytuacji kryzysowych, producenci z jednego państwa członkowskiego lub

¹⁶ Należy podkreślić, że te kwantyfikacje zostały wykonane z założeniem, że niekoniecznie pasują do wyborów hipotetycznych decyzji politycznych. Potrzebne są bardziej szczegółowe kwantyfikacje gdy/jeśli takie możliwe scenariusze zostaną lepiej zdefiniowane. Dla wpływu na budżet potrzebne są dodatkowe założenia dotyczące poziomu dotacji.

regionu mogą uzyskać wsparcie, natomiast producenci z innych państw członkowskich lub regionów nie uzyskują takiej możliwości. Takie różnice we wsparciu mogą prowadzić do zakłóceń konkurencji. Dlatego też, podobnie jak w przypadku innych rodzajów pomocy państwa, przy zatwierdzaniu pomocy państwa z tytułu zarządzania ryzykiem lub w sytuacjach kryzysowych obowiązkowo należy uwzględnić konieczność uniknięcia niepożądanych zakłóceń konkurencji. Wymóg minimalnego wkładu producentów w straty lub koszty takich środków czy ich innych odpowiedników należy postrzegać w kategoriach zmniejszenia zagrożenia zakłóceniami konkurencji oraz zapewnienia bodźca do minimalizowania ryzyka. Pomoc państwa należy ograniczyć do pomocy rolnikom, którzy borykają się z różnymi trudnościami, mimo że podjęli racjonalne wysiłki w celu zminimalizowania danego ryzyka. Pomoc państwa nie powinna zachęcać rolników do podejmowania niepotrzebnego ryzyka. Rolnicy powinni sami ponosić konsekwencje nieroztropnego wyboru metod produkcji lub produktów.

Literatura

1. Dismukes R, Bird J.L., Linse F, Risk Management Tools in Europe: Agricultural Insurance, Futures, and Options, Economic Research Service, USDA, U.S.-EU Food and Agriculture Comparison, WRS-04/2004
2. Grzywacz W., Współczesne problemy polityki gospodarczej. PTE, Szczecin 1999
3. Hazell P.B.R., The appropriate Role of Agricultural Insurance in Developing Countries, Journal of International Development, 4/02
4. Henisz-Matuszczak A., Czyżewski A., Podstawowe instrumenty interwencji państwa na rynku produktów rolnych w Stanach Zjednoczonych w świetle struktury wydatków budżetowych na rolnictwo. Wnioski dla Unii Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, listopad 2006
5. Janczur J., Przemysł ubezpieczeniowy w USA – kierunki rozwoju, opr. dokumentu BIPAR Council of Insurance Agents and Brokers, Warszawa 1999.
6. Jaworski P., Wierzbicki J., Polskie prawo ubezpieczeń w przededniu integracji z UE – zakres koniecznych dostosowań, Prawo Asekuracyjne 2/99 .
7. Klimkowski C., Ubezpieczenia rolne-stan obecny i perspektywy, Wieś i Rolnictwo, PAN IwiRR Warszawa 2004
8. Materiały konferencyjne, Rynek ubezpieczeń i pośrednictwa w krajach członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie Hiszpanii, Warszawa 3 - 4 lipca 2003 roku, Urząd Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych & Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, dane na dzień 31.12.2002
9. Niepublikowane dokumenty uzyskane od Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones
10. Ortloff W., Approaches to a changing risk profile: The agricultural sector in Europe, Swiss Reinsurance Company, Zurich 1998
11. „Risk Management Tools for EU Agriculture” (Narzędzia zarządzania ryzykiem dla rolnictwa UE) – dokument roboczy DG ds. rolnictwa: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.
12. Rojewski K.. Ubezpieczenia zwierząt gospodarskich w Niemczech, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 2 (23) 1999
13. Skuza B., Pool Ubezpieczeniowy a Narodowy Program Ubezpieczeń dla Rolników, referat wygłoszony na konferencji w Szczecinie w dniu 16. 09 2004 roku.
14. <http://www.fema.gov> op. cit.

15. Skees J.R., Agricultural Insurance programs: challenges and lessons learned, Workshop on income risk management, Insurance Systems, OECD, Paris 15-16 May 2000
16. Wild O. S., Agricultural insurance in transition, Swiss Reinsurance Company, Zurich 1997
17. Wojciechowska –Lipka E. Ubezpieczenie od żywiołów w Problemy i kierunki unormowań rozwoju rynku ubezpieczeniowego w Polsce, materiały konferencyjne, Warszawa, 2002.
18. Wojciechowska-Lipka E., Ochrona upraw przez ubezpieczenie. Top Agrar, PWR, Poznań, wrzesień 1999.
19. Wojciechowska- Lipka E., K. Rojewski, L. Rybak Ubezpieczenie upraw w USA. Prawo, Reasekuracja, Ubezpieczenia , Warszawa 2002
20. Wojciechowska Lipka E., Przesłanki do budowy systemu ubezpieczeń polskiego rolnictwa na wypadek klęsk żywiołowych. SGH, Warszawa 1999
21. Agricultural Insurance Schemes, European Commission, Directorate General JRC, Joint Research Centre ISPRA, Institute for the Protection and Security of the Citizen, Agriculture and Fisheries Unit, Summary Report, 11/2006

Summary

A notion of public support has recently gained a great popularity, especially in the context of various kinds of support from the UE Structural Funds for entrepreneurs, farmers and other social groups. However, the interest in public support is not reflected in better understanding of the notion's meaning. Thus, the attempt to define and explain the notion of public support and principles governing its granting in the area of risk management in agriculture. Good solutions in the area of risk and crisis management are basic tools to ensure sustainable development and a competitive agricultural sector in the Community. Farmers should be prepared in case of negative effects of their choices and also in case of crises caused by natural disasters or other unpredictable events. In the context of the CAP reform, it is important to show new instruments that could help farmers to increase their ability in risk and crisis management.

The shape of the Common Agricultural Policy (CAP) for the coming years 2007-2013 was established by the agreement reached by the Agriculture Ministers of the EU-15 in Luxembourg on 26 June 2003 and agreements of the EU Council dated 22 April 2004. New regulations were shaped in full accordance with the policy of rural areas development followed by the Commission. They are also one of the elements of simplifying started with the communications of the Commission concerning simplifying and improving the legislation within the Common Agricultural Policy. On the other hand, the directive on exclusions will enable granting farmers quicker aid, which is particularly important, for instance, in case of losses caused by unfavourable weather conditions and animal or plant diseases.

Both the Commission's communication and the report of the MEP rapporteur show great delay of this subject in the European Union. A farmer-entrepreneur running his farm after the reform on the competitive free market risks all his property without having, in terms of insurance, even a poor substitute of what an investor or a trader has. If it is a large commercial farm, it is able to cover insurance and risk costs. But millions of European small, very small or even family farms cannot afford to pay for any insurance, not even of their own houses, let alone production. In case of a disaster, it has to count on neighbours' help or the state support.

In some kinds of risk and crises in agriculture, granting the state assistance may be the right way of support. It should always be borne in mind, however, that a Member State is not obliged to grant the state assistance. As a result of this, in case of similar kinds of risk or crises,

producers from one Member State or region may obtain support, but producers from other Member States or regions may have no such possibility. Such differences in support may lead to the disturbance of competition. Therefore, similarly to other kinds of state assistance, the necessity of avoiding undesired disturbances of competition should be taken into consideration when accepting the state assistance in risk and crisis management. A requirement of a minimum contribution of producers in losses or cost of such measures, or their equivalents, should be seen in terms of decreasing the threat of disturbance of competition and providing a stimulus to minimise risks.

It should be clearly established that regulations concerning state assistance cannot, as such, ensure or replace optimal management in crises. The state assistance may only facilitate it in some circumstances. Risk management in agriculture in Poland is a new field, a poorly-known and rarely used one. Generally speaking, the term is understood as predicting potential losses and gathering means for compensating those losses when they appear. M. Jerzak and his team's research indicates that Polish farmers most often use a diversification of production in risk management and count on administrative support.

Informacje o autorach

dr Mieczysław Łozowski,
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
Wydział Ekonomiczny
Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwami
ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin

dr. inż. Zdzisław Obstawski
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
Wydział Ekonomiczny
Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwami
ul. K. Janickiego 31, 71-270 Szczecin
e-mail: zdzislaw.obstawski@zut.edu.pl

*Aleksandra Wicka
Ewa Wojciechowska-Lipka*

Wspólna Polityka Rolna a ubezpieczenia gospodarcze w rolnictwie polskim

Common Agriculture Policy and insurance in Polish agriculture

Celem opracowania jest przedstawienie ewolucji ubezpieczeń w rolnictwie w Polsce oraz omówienie aktualnego systemu ubezpieczeń obowiązkowych ze szczególnym uwzględnieniem obowiązkowych ubezpieczeń upraw.

W artykule przedstawiono podstawy prawne, najważniejsze uwarunkowania budżetowe oraz zakres korzystania z ubezpieczeń upraw.

Zwrócono także uwagę, iż na popyt na ubezpieczenia produkcji roślinnej wpłyną przede wszystkim zmiany w przepisach wspólnotowych i krajowych a w małym stopniu wzrost świadomości ubezpieczeniowej rolników. Wprowadzenie nowych uregulowań może także przesunąć wydatki budżetu z wypłat odszkodowań związanych z klęskami na wypłaty dotacji do polis ubezpieczeń.

Wstęp

Działalność rolnicza jest silnie narażona na trudne do przewidzenia, zmiany czynników przyrodniczych wywierających wpływ na wielkość produkcji, a jednocześnie poddawana jest silnym wahaniom cen wynikającym z sytuacji na rynku krajowym oraz na rynku europejskim i światowym.

Anomalie pogodowe obserwowane w ostatnich latach pokazują jak duży wpływ na produkcję i sytuację ekonomiczną gospodarstw mają susze, gradobicia, ulewne deszcze, czy powódź.

Jak wskazują zaprezentowane w dalszej części opracowania dane dotyczące korzystania z ochrony ubezpieczeniowej rolnicy korzystają prawie wyłącznie z ubezpieczeń obowiązkowych (budynki i odpowiedzialność cywilna rolnika), zaś w bardzo małym stopniu wykorzystują ubezpieczenia, które były do tej pory dobrowolne, dotyczące produkcji, a więc podstawy bieżących dochodów.

Czy wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia wpłynie na zwiększenie zainteresowania rolników tego typu ubezpieczeniami?

Wydaje się, że czynnikiem zwiększającym zainteresowanie ubezpieczeniami mogą okazać się zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej dotyczące pomocy państwa w razie zajścia niekorzystnych zdarzeń, a szczególności treść art.11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające się rozporządzenie (WE) nr 70/2001: „od dnia 1 stycznia 2010 oferowane

odszkodowanie musi być zmniejszone o 50% chyba, że przyznaje się je rolnikom, którzy dokonali ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującego zagrożenia związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie”.

Cel i metoda

Celem opracowania jest przedstawienie historii ubezpieczeń w rolnictwie w Polsce oraz omówienie aktualnego systemu ubezpieczeń obowiązkowych ze szczególnym uwzględnieniem obowiązkowych ubezpieczeń upraw.

W artykule przedstawiono podstawy prawne, najważniejsze uwarunkowania budżetowe oraz zakres korzystania z ubezpieczeń upraw. W analizach wykorzystano dane dotyczące zakresu korzystania z ubezpieczeń przez rolników publikowane przez KNF, GUS, PIU, Ministerstwo Rolnictwa, a także dostępne opracowania z literatury przedmiotu. Dokonano analizy aktów prawnych związanych z opisywaną tematyką, wskazując na uwarunkowania związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Wyniki analiz przedstawiono w formie opisowej i tabelarycznej. Krótka okres obowiązywania poszczególnych rozwiązań prawnych nie pozwala na przedstawienie bardziej złożonych analiz.

Rys historyczny ubezpieczeń rolniczych

Ubezpieczenia rolne w Polsce mają ponad 200 lat i są związane z losami kraju. Praktycznie można wyróżnić pięć istotnych okresów w ich rozwoju: okres zaborów i I wojny światowej, okres międzywojenny, II wojny światowej, Polski Ludowej oraz obecny III Rzeczypospolitej i członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Już w XVIII wieku należało obowiązkowo ubezpieczać budynki od ognia, a uprawy rolne od gradobicia. Różnice w poziomie ubezpieczeń na terenie kraju wynikały z polityki zaborców.¹ Najlepiej ubezpieczone były wsie pod zaborem pruskim, a najslabiej w austriackim. W niektórych okresach i miejscach wprowadzono ubezpieczenia obowiązkowe budynków oraz bydła. Także warunki ekonomiczne zmuszały właścicieli gospodarstw rolnych do wykupu ubezpieczenia. Banki i inne instytucje udzielające kredytów wymagały by mienie było ubezpieczone co najmniej do wysokości przyznanej pożyczki.²

Pierwszym polskim teoretykiem ubezpieczeń i autorem koncepcji scaleniowej był Wacław Łuszczewski.³ Zakładała ona skupienie całej działalności ubezpieczeniowej w jednej instytucji oraz połączenie wszystkich ubezpieczeń dotyczących danej gałęzi gospodarki np. rolnictwa (ubezpieczenia budynków i ruchomości od ognia, bydła od padnięcia, ubezpieczenie ziemiopłodów od gradobicia itp.) w jedno ubezpieczenie oparte na wspólnej składce. Projekty te były i są aktualnie z powodzeniem realizowane jako ubezpieczenia pakietowe. Okres Polski niepodległej służył rozwojowi ubezpieczeń i w roku 1939 działało w kraju 67 zakładów ubezpieczeniowych. 23 czerwca 1921 r. Sejm Rzeczypospolitej uchwalił ustawę pozwalającą na rozwój powszechnych,

¹ Zob. Banasiński A. Ubezpieczenia gospodarcze. Poltext, Warszawa 1996. str. 45-52

² Jest to pierwszy przykład powiązania działalności finansowej i kredytowej. Zob. Banasiński 1996, op. cit.

³ Ibidem s. 47

obowiązkowych ubezpieczeń w rolnictwie, natomiast na mocy rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z 1927 r. ubezpieczenie budynków było obowiązkowe, a organy samorządowe (sejmiki powiatowe i wojewódzkie) miały prawo do uchwalenia obowiązku ubezpieczenia mienia ruchomego gospodarstw rolnych i upraw na swoim terenie. Ponadto w 1928 roku został powołany Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń oraz firmy fakultatywnie zajmujące się ubezpieczeniem wsi, budynków i upraw od określonych ryzyk⁴. W czasie wojny na terenie Generalnej Guberni działały pod ścisłym, niemieckim nadzorem tylko dwa towarzystwa Warta i Powszechny Zakład Ubezpieczeń Wzajemnych – PZUW. Firmy te po wojnie zostały upaństwowione i funkcjonowały w tej formie prawnej do 1991 roku. Po wojnie dekretem z 1947 r. przywrócono obowiązek ubezpieczania budynków od ognia oraz nadano prawo uchwalania obowiązku ubezpieczania inwentarza żywego i obowiązku ubezpieczania upraw od gradobicia na swoim terenie powiatowym i wojewódzkim radom narodowym. Wpłynęło to na dynamiczny rozwój ubezpieczeń upraw, zwierząt oraz mienia gospodarstw rolnych. Ustawa z 1952 r. upoważniła Radę Ministrów do wydania rozporządzeń normujących zakres i warunki ubezpieczeń obowiązkowych, rozszerzając zakres obowiązkowych ubezpieczeń o mienie ruchome i uprawy.

Do 1990 r. całe mienie należące do gospodarstw rolnych (budynki mieszkalne i gospodarcze; mienie ruchome – maszyny, narzędzia i sprzęt rolniczy, nawozy, środki ochrony roślin, ruchomości domowe, wybrane gatunki zwierząt; uprawy – zboża i ich mieszańki, gryka, kukurydza, rośliny pastewne, ziemniaki i buraki cukrowe oraz trawy łąk i pastwisk) były ustawowo, obowiązkowo ubezpieczone w Państwowym Zakładzie Ubezpieczeń. Również rolnicy byli zobowiązani wykupić polisę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 28.07.1990 r.⁵ utrzymała obowiązek ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rolników z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz obowiązek ubezpieczenia budynków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego od ognia i innych zdarzeń losowych. Natomiast ubezpieczenie mienia ruchomego, upraw, zwierząt gospodarskich oraz budynków położonych poza gospodarstwami rolnymi stało się dobrowolne.

Do 1990r. polski rynek ubezpieczeniowy był zmonopolizowany przez jednego ubezpieczyciela jakim był powołany w 1952 roku Państwowy Zakład Ubezpieczeń. Wpłynęło to na rozbudowanie systemu ubezpieczeń obowiązkowych tak w odniesieniu do posiadaczy pojazdów (OC w ruchu pojazdów mechanicznych i następstw nieszczęśliwych wypadków), jak i rolników. W 1963 roku rolnicy zostali zobowiązani do ubezpieczenia ziemioplodów od gradobicia i powodzi, a w 1975 roku objęto ich także obowiązkiem ubezpieczenia następstw nieszczęśliwych wypadków i odpowiedzialności cywilnej. Ubezpieczenia dobrowolne funkcjonowały w ograniczonym zakresie. Rozwój rynku ubezpieczeniowego Polsce zapoczątkowała ustawa z 1984 roku. Zezwalała ona na powstawanie towarzystw ubezpieczeniowych w formie spółdzielni oraz spółek kapitałowych, w których jednak co najmniej 51 procent udziału zachowywał Skarb Państwa. Prawdziwy przełom nastąpił dopiero po rozpoczęciu reform wolnorynkowych

⁴ Zob. szerzej Michalak J.: Organizacja i stan ochrony ubezpieczeniowej w Polsce w latach 1918-1030. Struktury ubezpieczeniowe. 1979, t. IV str. 188 i następne

⁵ Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 28.07.1990 r.5 (Dz. U. nr 11 z 1996 r. poz. 62

w gospodarce. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 1991 roku stworzyła podwaliny nowoczesnego rynku ubezpieczeń. Umożliwiła działalność towarzystw ubezpieczeń wzajemnych oraz komercyjnych firm prywatnych, pod warunkiem, że będą zorganizowane w formie spółek akcyjnych z określonym wymogami kapitałem. Ponadto wprowadziła rozdział ubezpieczeń na życie i pozostałych ubezpieczeń osobowych oraz majątkowych, a także ograniczyła działalność gospodarczą zakładu tylko do działalności ubezpieczeniowej⁶. Tym samym Państwowy Zakład Ubezpieczeń został przekształcony w Powszechny Zakład Ubezpieczeń Spółka Akcyjna – PZU SA, oferując ubezpieczenia "nieżyciowe" oraz spółkę zależną – Powszechny Zakład Ubezpieczeń Życie SA, zajmującą się ubezpieczeniami na życie. Rynek ubezpieczeniowy rozwijał się w tym okresie bardzo dynamicznie. Nie wszystkie uregulowania sprawdziły się w praktyce i dopiero ustawa z 1996 roku przyniosła wiele rozwiązań, które porządkowały polski rynek ubezpieczeniowy.⁷ W 2002 roku w Polsce działały 74 firmy ubezpieczeniowe. W roku 2003 w związku z przygotowaniami do wstąpienia do Unii Europejskiej znowelizowano ustawy o działalności ubezpieczeniowej⁸ o ubezpieczeniach obowiązkowych, o Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych⁹, a także ustawę o pośrednictwie ubezpieczeniowym. Był to znaczący krok w przystosowywaniu polskiego rynku ubezpieczeniowego do warunków Unii Europejskiej. Ustawy te weszły w życie 1 stycznia 2004 roku otwierając nowy etap działalności ubezpieczeniowej. Utrzymane zostały ubezpieczenia obowiązkowe dla posiadaczy pojazdów, ubezpieczenia OC rolnika i budynków w gospodarstwie rolnym oraz OC z tytułu wykonywania niektórych zawodów. Wprowadzenie ubezpieczeń dobrowolnych oraz zróżnicowana pod względem warunków i składki oferta ubezpieczenia płodów, zwierząt, upraw i następstw nieszczęśliwych wypadków, wpłynęły ujemnie na wykup tych ubezpieczeń. Rolnicy nie zostali przygotowani do sytuacji, w której nagle sami muszą zatroszczyć się o ochronę ubezpieczeniową swojego mienia i produkcji. Skutki takiego stanu rzeczy mogliśmy obserwować podczas powodzi powtarzających się od września 1995 r., a zwłaszcza tej, która nawiedziła południową Polskę latem 1997 r. Pojawiające się w mediach sugestie i wypowiedzi poszkodowanych wskazywały jednoznacznie, że oczekują rekompensaty strat od państwa. Nie pomaga nakładanie na rolników dodatkowych opłat z tytułu braku obowiązkowej polisy OC rolnika (kara wynosi 30 euro i jest ona wnoszona na rzecz UFG) lub budynków w gospodarstwie (kara w wysokości 100 Euro, wpłacana na rzecz własnej gminy).

Ocenia się, że ponad 30% rolników nie wywiązuje się z obowiązku ubezpieczeniowego. Jeżeli chodzi o ubezpieczenie mienia, to ubezpiecza je dobrowolnie około 10% rolników, a uprawy 2-4% i to w bardzo ograniczonym zakresie. Głównym argumentem rolników na zarzut nie wykupywania polisy, jest ich zbyt wysoka cena i brak środków finansowych na ten cel. Ponadto rolnicy nie orientują się w zapisach ogólnych warunków ubezpieczeń oraz boją się, że w przypadku szkody nie otrzymają

⁶ E. Wojciechowska-Lipka, Ubezpieczenia rolne. [w:] Podstawy ubezpieczeń. T. II. (red. J. Monkiewicz), Poltext, Warszawa 2000.

⁷ Dz.U. 1996, nr 11 poz.62 Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działalności ubezpieczeniowej.

⁸ Dz.U. 2003 nr 124 poz. 1151

⁹ Dz.U. 2003 nr 124 poz. 1152

odszkodowania, albo będzie ono symboliczne, tym bardziej, że w okresie wzmożonego rozwoju firm ubezpieczeniowych część z nich niestety dosyć szybko bankrutowała, a polisy poza obowiązkowymi OC pojazdów i rolnika, obsługiwanymi w takiej sytuacji przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny tracą swoją ważność. Niestety aura jest w ostatnich latach bezlitosna i co roku niszczy budynki i uprawy: zasiewy, sady czy plantacje, pozbawiając rolników dochodów. Jedynym ratunkiem wówczas jest pomoc państwa i ta płynąca pomoc ze strony organizacji charytatywnych czy osób prywatnych. Jednakże środki te nie pokrywają pełnej wartości poniesionych strat.

Zakres ubezpieczeń w rolnictwie i ich wykorzystanie

Od 2006 roku polscy rolnicy otrzymali możliwość wykupywania polis ubezpieczeniowych chroniących ich produkcję z 50% dopłatą do składki z budżetu państwa. Było to możliwe dzięki wprowadzeniu ustawy z lipca 2005r. o (Dz. U. Nr 150 poz. 1249, z późn. zm.). Na jej mocy ubezpieczeniami z dopłatami z budżetu państwa objęte były uprawy: zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek, ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych. Ubezpieczenia te pozostawały ochroną o charakterze dobrowolnym. Obowiązkowo rolnik musiał ubezpieczać jedynie budynki wchodzące w skład gospodarstwa rolnego i wykupywać polisy chroniące go od odpowiedzialności cywilnej wynikającej z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego.

Oczekiwano, że zachęta w formie dopłaty do składki spowoduje, iż rolnicy chętniej zaczną korzystać z ubezpieczeń mających na celu ochronę produkcji, czyli pośrednio przychodów.

Pierwszy rok (2006) obowiązywania nowych regulacji nie potwierdził pokładanych w nich nadziei na objęcie znacznej części rolników ochroną ubezpieczeniową. W tabeli 1 przedstawiono zakres korzystania z ubezpieczeń obowiązkowych i dobrowolnych w latach 2003-2007.

TABELA 1. KORZYSTANIE Z UBEZPIECZEŃ ROLNICZYCH W LATACH 2003-2007

L.p.	Rodzaj ubezpieczenia	Lata				
		2003	2004	2005	2006	2007
1	Liczba gospodarstw rolnych (w mln.)	1.850	1.852	1.782	1.806	1.804
2	Ubezpieczenia obowiązkowe budynków(w mln)	1.507	1.517	1.492	1.443	1.584
3	Ubezpieczenia OC Rolnika (w mln)	1.512	1.485	1.504	1.444	1.408
4	Ubezpieczenia dobrowolne upraw (polisy w tys.)	45	39	36	49	90

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS

Ubezpieczenia dobrowolne upraw w analizowanych latach były realizowane na poziomie od 36 tys. polis w roku 2005 do 90 tys. w roku 2007 nie zauważono więc szczególnego zainteresowania tego typu ochroną mimo wprowadzonych dopłat (49 tys. polis w roku 2006, w stosunku do 45 tys. w roku 2003 kiedy nie było dopłat). Następnym małym zainteresowaniem dobrowolnymi ubezpieczeniami upraw z dopłatą

z budżetu państwa było niewykorzystanie 55 mln zarezerwowanych w budżecie państwa na ten cel środków. Ostatecznie pieniądze te wykorzystano jako pomoc rolnikom poszkodowanym w czasie suszy.

W kolejnych latach podwyższono kwotę rezerwy budżetowej przewidując wzrost zainteresowania ze strony rolników i tak w 2007 roku zaplanowano na ten cel 220 mln zł, a w 2008 roku 545 mln zł. Podwyższenie kwoty środków przeznaczonych na dopłaty w 2008 r. do poziomu 545 mln zł miało m.in. związek z planowaną zmianą charakteru ubezpieczeń upraw z dobrowolnych na obowiązkowe. Od lipca 2008 wprowadzony został obowiązek ubezpieczenia 50% upraw w gospodarstwie dla rolników uzyskujących płatności bezpośrednie do gruntów rolnych.

W tabeli przedstawiono stopień wykorzystania kwot przeznaczonych budżetu państwa na dopłaty do składek w analizowanych latach.

TABELA 2. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW BUDŻETOWYCH PRZEZNACZONYCH NA DOPLATY DO UBEZPIECZEŃ ROLNICZYCH I LICZBA WYKUPIONYCH POLIS W LATACH 2006-2008

Rok	Kwota z budżetu na dopłaty (mln zł)	Wykorzystanie (zł)	%	Liczba zawartych umów	Firmy obsługujące ubezpieczenia z dopłatami
2006	55	9 861 000,00 w tym 51 000 ubezpieczenie zwierząt	17,81	11 059 w tym 318 ubezpieczenie zwierząt	TU Allianz Polska S.A., PZU SA, TUW TUW, Concordia Polska TUW
2007	210	31 537 500,00 w tym 39 800 ubezpieczenie zwierząt	15,00	28 828 w tym 416 ubezpieczenie zwierząt	TU Allianz Polska S.A., PZU SA, TUW TUW, Concordia Polska TUW
2008	545	10 544 900,00 w tym 40 000 ubezpieczenie zwierząt	do 30,06,08	17 381 w tym 114 ubezpieczenie zwierząt	MTU S.A., PZU SA, TUW TUW, Concordia Polska TUW

Źródło: Opracowanie własne¹⁰

Informacje podane w tabeli 2 potwierdzają, iż niestety, poziom wykorzystania dopłat przez rolników jest bardzo niski. Wynika to głównie z braku dostępu do informacji o ubezpieczeniach z dopłatami, ciągłych zmian ustawy, co powodowało wstrzymywanie się od sprzedaży tych ubezpieczeń przez ubezpieczycieli.

Czynnikami mającymi wpływ na popyt na ubezpieczenia produkcji rolniczej są także czynniki ekonomiczne, takie jak zmiany cen, czy wysoki (ok. 60%) udział w dochodach rolników dopłat bezpośrednich. Jak wskazują analizy, stabilizacji dochodów rolników w przyszłości nie należy wiązać ze wzrostem cen, gdyż ich duże wahania nie pozwolą na osiągnięcie stabilizacji finansowej dzięki ubezpieczeniom.

Zakres ochrony ubezpieczeniowej w stosunku do podstawowych roślin uprawnych przedstawiono w tabeli 3. W stosunku do struktury zasiewów w polskim rolnictwie widoczny staje się relatywnie duży zakres ubezpieczenia rzepaku. Pozostałe gatunki ubezpiecza się dużo rzadziej, wynika to z faktu, że rzepak jako jedyna roślina jest narażony na powstawanie strat zimowych. Dla pozostałych roślin ozimych,

¹⁰ Elżbieta Wojciechowska-Lipka Ubezpieczenia rolne, Kupić czy nie kupić. Miesięcznik Ubezpieczeniowy, Tom 5 nr 10, s.19-20, 2008

w ostatnio obserwowanych warunkach pogodowych nie ma dużego zagrożenia, głównie ze względu na brak silnych opadów śniegu i długotrwałych mrozów.

TABELA 3. STRUKTURA UBEZPIECZONEGO AREAŁU I UDZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH ROŚLIN W POWIERZCHNI ZASIEWÓW W POLSCE W 2006 R

Gatunek	Odsetek ubezpieczonego areалу (%)	Areál obsiany w 2006 r. (ha)	Udział rośliny w powierzchni zasiewów (%)
Rzepak	59,9	550 000	4,91
Rzepik	0,14		
Zboża	39,2	7 990 000	71,39
Kukurydza	0,47	339 000	3,03
Ziemniaki	0,22	588 000	5,25
Buraki cukrowe	0,06	286 000	2,56
Inne	-	1 439 200	12,86
Razem	100	11 192 200	100

Źródło: Kaczala M., Łyskawa K. Ubezpieczenia z dopłatami państwa jako instrument ochrony gospodarstw rolnych przed skutkami ryzyk przyrodniczych-analiza doświadczeń, kierunki rozwoju. Niepublikowane materiały z konferencji PIU „Kierunki zmian ubezpieczeń w produkcji rolnej w Polsce” 4 lutego 2008r.

Charakterystyka zmian w ustawie o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich¹¹ i jej powiązania ze Wspólną Polityką Rolną

Z inicjatywy kilku osób związanych z rolnictwem i ubezpieczeniami podjęto w 2003 roku w Ministerstwie Rolnictwa prace nad budową systemu ubezpieczeń rolnych z udziałem państwa. W efekcie tych prac projekt ustawy trafił w tryby prac legislacyjnych i 5 lipca 2005 roku została uchwalona przez Sejm ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.¹² Ustawa ta określa wysokość dopłat przez państwo do składki z tytułu ubezpieczenia określonych gatunków zwierząt i roślin od ustalonych ryzyk. Niestety z względu na przyjęcie do ubezpieczenia z dopłatą do składki ryzyka pożaru i wybuchów Komisja Europejska nie notyfikowała tej formy pomocy krajowej. Dopiero kolejna poprawka Sejmu w tym zakresie pozwoliła na notyfikację i uruchomienie procedury wyłaniania firm ubezpieczeniowych, które przez rok będą obsługiwać rolników w zakresie dotowanych z budżetu państwa ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich Kolejna nowelizacja wyżej omawianej ustawy z dnia 7.03.2007 r. o zmianie ustawy o dopłatach do ubezpieczeń do ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 Nr 49, poz.328) ubezpieczenia upraw stały się od lipca 2008 obowiązkowymi. Wspomniana regulacja określa, iż jako producent rolnej traktowana jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjną nieposiadająca osobowości prawnej, w której posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne, będącą małym lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu odrębnych przepisów.

Przedmiotem omawianej ochrony są uprawy: zbóż, kukurydzy, rzepaku, rzepiku, chmielu, tytoniu, warzyw gruntowych, drzew i krzewów owocowych, truskawek,

¹¹ Ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z dnia 7 lipca 2005 r. (Dz. U. nr 150 poz., 1249) wraz ze zmianami dokonanych ustawą z 7 marca 2007r.

¹² (Dz. U. Nr 150, poz. 1249, z późn. zm.)

ziemniaków, buraków cukrowych lub roślin strączkowych od zasiewu lub wysadzenia do ich zbioru.

Aby obowiązek ubezpieczenia został spełniony rolnik musi wykupi polisę od jednego z pięciu wymienionych poniżej ryzyk. A mianowicie są to:

- powódź,
- grad,
- ujemne skutki przezimowania,
- przymrozki wiosenne,
- susza.

Umożliwienie wyboru ryzyka, które może zostać ubezpieczone jest novum w stosunku do obowiązującej wcześniej ustawy, która narzucała zakup całego pakietu ubezpieczeń (5 ryzyk).

Można doszukiwać się pozytywnego wydźwięku tego zapisu w stosunku do poprzedniej wersji ustawy, gdyż umożliwił on rolnikowi wybór ryzyka, które jego zdaniem jest mu najbardziej zagrażającym oraz obniżenie ceny ubezpieczenia. Pozwoliło to także na efektywne zarządzanie ryzykiem ubezpieczeniowym w przedsiębiorstwie rolniczym.

Specjaliści z dziedziny ubezpieczeń rolnych¹³ podnoszą jednak problem świadomości ubezpieczeniowej rolników i etyki zawodowej agentów wyrażają obawę, że rolnik skorzysta nie z tych ubezpieczeń, które są mu niezbędne i które uważa za najbardziej mu zagrażające, a z tych, które umiejętnie sprzeda mu dobrze wyszkolony marketingowo, agent (ze względu na prowizję, którą otrzyma).

Kolejnym istotnym zapisem ustawowym, jest uregulowanie dotyczące sumy ubezpieczenia. Sumę tą (od jej wysokości zależy składka) w ubezpieczeniu upraw rolnych ustala dla każdej uprawy odrębnie ustala rolnik w porozumieniu z zakładem ubezpieczeń. Od tej sumy naliczana jest składka ubezpieczeniowa określona jako jej procent. Ministerstwo Rolnictwa określa corocznie do 30 listopada w formie rozporządzenia maksymalne sumy ubezpieczenia w odniesieniu do ubezpieczeń dotowanych dla poszczególnych upraw rolnych i zwierząt gospodarskich na rok następny. Za spełnienie obowiązku ubezpieczenia uważa się fakt objęcia ochroną co najmniej 50% powierzchni upraw danego gospodarstwa.

Za niedotrzymanie obowiązku ubezpieczenia rolnik zapłaci 2 euro kary za każdy nie ubezpieczony hektar w ramach 50% całego areału. Zapłacenie kary nie zwalnia rolnika z obowiązku opłacenia polisy.

Czy wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia wpłynie na zwiększenie zainteresowania rolników tego typu ubezpieczeniami? Szacunkowy koszt tego ubezpieczenia oszacowany dla modelowego 50 ha gospodarstwa¹⁴ wyniósł 69,7 zł. na ha. Przy niskim odczuwaniu zagrożenia czynnikami objętymi ubezpieczeniem rolnik może ryzykować opłacenie relatywnie niskiej kary zamiast się ubezpieczyć. Częstość takich sytuacji zależeć będzie od liczby i skuteczności kontroli.

¹³ dr inż. Elżbieta Wojciechowska-Lipka Stanowisko zaprezentowane w czasie debaty o ubezpieczenia rolniczych w trakcie forum „Twoje Pieniądze” X Warszawa 2008 r.

Możliwość stosowania dopłat do składki wynika z Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007–2013 pkt. V.B.5.2. Komisja uznaje pomoc z tytułu opłat składek ubezpieczeniowych za zgodną z art. 87 ust. 3 lit. c Traktatu, jeżeli spełnia ona wszystkie warunki ustanowione w art. 12 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r., natomiast Komisja nie zatwierdzi pomocy państwa z tytułu opłat składek ubezpieczeniowych dla dużych przedsiębiorstw. Zgodnie z wymienionymi przepisami unijnymi pomoc w formie dopłat do składek ubezpieczeń może być stosowana pod warunkiem, że intensywność pomocy brutto nie przekroczy 80% kosztów składek ubezpieczeniowych z tytułu strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych, lub 50% kosztów składek od innych strat spowodowanych zjawiskami klimatycznymi.

W wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013 niekorzystne warunki atmosferyczne, takie jak: mróz, grad, lód, deszcz czy susza, nie mogą być uznane za klęskę żywiołową, natomiast z uwagi na szkody, jakie mogą wyrządzić w produkcji rolnej czy środkach do produkcji rolnej, zdarzenia takie można porównać z klęskami żywiołowymi w przypadku, gdy poziom szkód sięga 30% normalnej produkcji.

Przedstawione stanowisko Komisji uwzględnia przede wszystkim fakt, że ubezpieczenie to najbardziej pomocne narzędzie dobrego zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych. Mając to na uwadze oraz uwzględniając ograniczone możliwości finansowe rolników Komisja zajmuje przychylne stanowisko wobec pomocy państwa z tytułu ubezpieczeń w odniesieniu do podstawowej produkcji (rolników);

Wydaje się, że czynnikiem zwiększającym zainteresowanie ubezpieczeniami mogą okazać się zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej dotyczące pomocy państwa w razie zajścia niekorzystnych zdarzeń, a szczególności treść art.11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z dnia 15 grudnia 2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające się rozporządzenie (WE) nr 70/2001: „od dnia 1 stycznia 2010 oferowane odszkodowanie musi być zmniejszone o 50% chyba, że przyznaje się je rolnikom, którzy dokonali ubezpieczenia pokrywającego co najmniej 50% średniej rocznej produkcji lub dochodu związanego z produkcją i obejmującego zagrożenia związane z niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi statystycznie najczęściej występującymi w danym państwie członkowskim lub regionie”. Oznacza to, że brak ubezpieczenia nie pozwoli uzyskać całości ewentualnego odszkodowania za poniesione szkody. Warto zauważyć, że przepis ten dotyczy odszkodowań, a więc dotyczy on tylko rolników, którzy się ubezpieczyli, a nie w zbyt małym zakresie. Nie dotyczy on rolników, którzy nie ubezpieczyli produkcji, gdyż ci nie mogą liczyć na żadne odszkodowania, a co najwyżej na pomoc państwa.

Z drugiej strony należy wskazać na ograniczanie odpowiedzialności i ewentualnych kosztów ponoszonych przez podatników w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych. Nie będzie konieczności stosowania doraźnej pomocy dla gospodarstw poszkodowanych przez występujące klęski.

Podsumowanie

Obowiązkowe ubezpieczenia upraw są jednym z nowych instrumentów ubezpieczeniowych. Mają one zabezpieczać rolników przed negatywnymi skutkami zdarzeń losowych, przede wszystkim o charakterze przyrodniczych.

Ubezpieczenia takie funkcjonujące na zasadzie dobrowolności nie spotkały się z zainteresowaniem rolników. Z drugiej jednak strony rolnicy otrzymywali pomoc ze strony państwa po wystąpieniu zdarzeń o charakterze klęskowym.

Trudno obecnie przewidzieć skutki wprowadzenia nowego obowiązku ubezpieczeniowego w rolnictwie, szczególnie pod względem zakresu przedmiotowego zawieranych umów oraz wielkości wypłacanych odszkodowań. Dopiero kilkuletni okres obowiązywania nowych przepisów pozwoli na ocenę funkcjonowania nowego systemu z punktu widzenia rolników jak i ubezpieczycieli.

Wydaje się, że ubezpieczenia upraw są i będą ważne szczególnie dla dużych gospodarstw towarowych specjalizujących się w produkcji roślinnej. Dla pozostałych typów szczególnie z produkcją zwierzęcą będą miały marginalny efekt dochodowy.

Podobnie dla gospodarstw drobnych z dodatkowym źródłem dochodów kwota odszkodowania może mieć tylko marginalne znaczenie.

Literatura

1. Ustawa o działalności ubezpieczeniowej z 28.07.1990 r.
2. Kaczała M., Łyskawa K. Ubezpieczenia z dopłatami państwa jako instrument ochrony gospodarstw rolnych przed skutkami ryzyk przyrodniczych-analiza doświadczeń, kierunki rozwoju. Niepublikowane materiały z konferencji PIU „Kierunki zmian ubezpieczeń w produkcji rolnej w Polsce” 4 lutego 2008r.
3. Michalak J.: Organizacje i stan ochrony ubezpieczeniowej w Polsce w latach 1918-1030. Struktury ubezpieczeniowe. 1979, t. IV.
4. Podstawy ubezpieczeń. T. II. Pod red. Jana Monkiewicza. Elżbieta Wojciechowska-Lipka, Rozdział VII Ubezpieczenia rolne. Poltext, Warszawa, 2000
5. Ustawa o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich z dnia 7 lipca 2005 r.(Dz. U. nr 150 poz., 1249)
6. ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 124, poz.1151 zm.: Dz. U. z 2004 r. Nr 91 poz.870 i Nr 96 poz. 959, z 2005. Nr 83, poz. 719 i Nr 143, poz. 1204);
7. ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 124, poz.1152 zm: Dz. U z 2004 r. Nr 26 poz. 225, Nr 96 poz. 959, Nr 141 poz. 1492, Nr 273, poz. 2703, Nr 281, poz. 2778, z 2005 r. Nr 167, poz.1396)
8. Wojciechowska-Lipka E. Ubezpieczenia rolne, Kupić czy nie kupić. Miesięcznik Ubezpieczeniowy, Tom 5 nr 10, 2008
9. Wojciechowska-Lipka E., Ubezpieczenia rolne. [w:] Podstawy ubezpieczeń. T. II. (red. J. Monkiewicz), Poltext, Warszawa 2000.
10. Banasiński A. Ubezpieczenia gospodarcze. Poltext, Warszawa 1996.

Summary

The aim of paper is present the evolution of insurance system in Polish agriculture and presentation the current state of obligatory insurances, especially obligatory crop insurance. In the paper law regulations, state budget circumstances, an demand for crop insurance were presented.

Demand for crop insurance will depend on law regulation and rather will not depend on better farmers' risk management developments and strategies. New regulation implementation will shift government subsidies from crop-loss disaster assistance to subsidizing the insurance premium.

Informacje o autorach

dr inż. Aleksandra Wicka

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: wicka@op.pl*

dr inż. Elżbieta Wojciechowska-Lipka

*Agrobroker Ubezpieczeniowy
ul. Pedagogiczna 46, 05-840 Brwinów
e-mail: ewl@agrobroker.pl*

*Elżbieta Sowula-Skrzyńska
Anna Borecka
Anna Szumiec*

Dopłaty wyrównawcze do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) czynnikiem poprawy zyskowności niskodochodowych gospodarstw owczarskich¹

Compensatory surcharges to less-favored areas (LFA) as a factor of profitability improvement of low-profitable sheep farms

Celem podjętych badań była ocena efektywności ekonomicznej oraz określenie roli dopłat wyrównawczych ONW w kształtowaniu dochodu gospodarstw owczarskich prowadzących produkcję w różnych warunkach przyrodniczych.

W badanych obiektach obszary ONW w zależności od regionu stanowią od 51,22% do 78,37% ogółu użytków rolnych jakie posiadają gospodarstwa. Nie zależnie od regionu, w którym utrzymywano owce, sprzedaż żywcia oraz innych produktów owczarskich w strukturze przychodów stanowiła zaledwie około 20 %.

Zdecydowany wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw miały dopłaty wyrównawcze do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Stanowiły one od 4,41 % w strukturze przychodów dla regionu południowego do 6,04 dla regionu północno – wschodniego. Analizując dochodowość gospodarstw, stwierdzono, iż dzięki dopłatom ONW dochody rolników wzrosły o około 29,56%.

Reasumując należy podkreślić, iż uzyskiwane dopłaty oraz dotacje przez badane gospodarstwa w głównej mierze decydowały o dodatnim wyniku ekonomicznym prowadzonej działalności rolniczej.

Wstęp

Polska po wejściu do Unii Europejskiej w 2004 roku została objęta II filarem Wspólnej Polityki Rolnej, która dotyczy tzw. instrumentów towarzyszących. Wśród nich są te, które pełnią istotną rolę w rozwoju zrównoważonym, czyli: programy rolnośrodowiskowe, zalesianie, wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i obszarów podlegających ograniczeniom ze strony środowiska, wsparcie dla gospodarstw niskotowarowych, renty strukturalne, wspieranie grup producentów rolnych i ich związków, dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej.²

¹ praca wykonana w ramach zadania nr 7025.9 w Projekcie Wieloletnim

² J. Wilkin: Kierunki i uwarunkowania wykorzystania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich. *Więś i Rolnictwo*, 1/2003, s. 50–74

Jednym z ważniejszych instrumentów polityki regionalnej UE jest pomoc skierowana do gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach do prowadzenia produkcji rolniczej (ONW). Wspieranie działalności rolniczej na tych obszarach ma zapewnić ciągłość rolniczego użytkowania ziemi, a tym samym utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, zachowanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich oraz promocję rolnictwa przyjaznego dla środowiska.³

Działalnością spełniającą powyższe warunki może być zatem produkcja owczarska, którą ze względów ekonomicznych należałoby oprzeć na użytkach zielonych i półintensywnym tuczu jagniąt. W tym systemie wzrasta dodatkowo znaczenie owiec jako czynnika pielęgnującego krajobraz, ponieważ opuszczone pastwiska w górach ulegają degradacji.⁴ Produkcja rolnicza na tych terenach zostanie wsparta dopłatami z tytułu ONW, które będą rekompensować wyższe koszty lub gorsze wyniki produkcji osiągnięte w stosunku do gospodarstw zlokalizowanych w korzystniejszych warunkach. Jest to bardzo istotne w przypadku produkcji owczarskiej, ponieważ niska dochodowość z produkcji owczarskiej i nie akumulowanie kapitału, od około 15 lat jest przyczyną 90% spadku pogłowia, oraz całkowitego zatrzymania procesów inwestycyjnych w tym kierunku specjalizacji. Nie postępuje także proces koncentracji produkcji ani unowocześniania technologii. Rolnicy nie są zainteresowani wzrostem skali produkcji lecz poszukują alternatywnych źródeł dochodu. Skutkuje to dalszym spadkiem pogłowia oraz rozpraszaniem się produkcji owczarskiej.⁵

Pojawienie się przed produktami pochodzenia owczego bariery popytu spowodowało konieczność dążenia do obniżania kosztów produkcji, zwiększania efektywności oraz dokonywania zmian w strukturze i organizacji produkcji zgodnie z sygnałami płynącymi z rynku.^{6 7} Brak tradycji w spożywaniu jagnięciny nie sprzyjał wykrystalizowaniu znaczącego rynku wewnętrznego.

Podniesienie efektywności produkcyjnej i konkurencyjności na rynku wymaga szeregu działań rolników w zakresie usprawnienia zarządzania gospodarstwami. Ustalenie właściwego procesu zarządzania gospodarstwem w warunkach gospodarki rynkowej jest wyzwaniem, które podejmuje każdy chcący utrzymać się na rynku. Dlatego w tej sytuacji bardzo ważna dla zarządzania gospodarstwem staje się informacja o tym, przy jakim wykorzystaniu zdolności produkcyjnych zostaną pokryte koszty całkowite gospodarstwa oraz kiedy prowadzona produkcja zacznie przynosić zysk.

³ K. Ł. Czapiewski: Dopłaty wyrównawcze ONW - instrument wspierający rozwój gospodarczy czy poprawiający jakość środowiska?, Przyrodnicze uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich. Studia Obszarów Wiejskich 12, PTG, PAN IGiPZ, Warszawa 2007, s.99-112

⁴ A. Drożdż: Czynniki warunkujące rozwój nowoczesnego owczarstwa górskiego. Probl. Zagosp. Ziem Górskich, z. 48, 2002, s. 247 -255.

⁵ S. Okularczyk: Badanie opłacalności produkcji zwierzęcej. Sprawozdanie końcowe z realizacji tematu 4502, maszynopis IZ Balice, 2004

⁶ M. Domagalska, L. Strzelczak: Zarządzanie finansami w warunkach konkurencji rynkowej na przykładzie wybranych gospodarstw sadowniczych. Mat. Konf., Olsztyn t.1, 2000, s. 17-22

⁷ E. Tyran, W. Musiał, E. Molik: Economic and environmental benefits of traditional communal sheep grazing system in the Polish Tatra mountains. Scientific Messenger of Lviv State Academy of Veterinary Medicine, t. 6 (2), 1, 2004, s. 206-215.

Cel pracy, materiał i metody

Celem podjętego zadania była ocena efektywności ekonomicznej oraz określenie roli dopłat wyrównawczych ONW w kształtowaniu dochodu gospodarstw owczarskich prowadzących produkcję w różnych warunkach przyrodniczych.

Badaniami zostało objętych 70 gospodarstw utrzymujących owce w Polsce Południowej, Północno – Wschodniej oraz Północno – Zachodniej. Do gromadzenia danych opracowano kwestionariusz. Badania prowadzono w 2007 roku, metodą ankiety bezpośredniej. W oparciu o pozyskane dane analizowano strukturę obszarową gospodarstw, strukturę występujących obszarów ONW oraz efektywność ekonomiczną produkcji owczarskiej. W obliczeniach wykorzystano również metodę kalkulacji uproszczonej czyli kalkulację nadwyżek bezpośrednich, w których nie uwzględnia się wszystkich elementów kosztów produkcji, a tylko ich część tzn. koszty bezpośrednie, które w odróżnieniu od *kosztów pośrednich* można łatwo i bezspornie zaliczyć do kosztów produkcji danego produktu. Nadwyżka bezpośrednia jest pierwszą kategorią dochodową w rachunku kosztów i ułatwia podejmowanie decyzji co do wyboru działalności w gospodarstwach rolniczych. Wskaźnik ten jest też miarą ekonomiczną wykorzystywaną w klasyfikacji gospodarstw rolniczych według standardów UE.

Uzyskane wyniki pozwoliły wyliczyć dochodowość tych gospodarstw, a tym samym określić wpływ dopłat wyrównawczych ONW na poprawę opłacalności.

Wyniki i ich omówienie

Powierzchnia użytków rolnych jest tradycyjnym miernikiem wielkości gospodarstwa rolnego powszechnie uznawanym w literaturze przedmiotu. Według opinii Zegara wielkość obszaru gospodarstwa pozostaje nadal podstawowym kryterium jego siły ekonomicznej.⁸ Obszar gospodarstwa determinuje kształtowanie się podstawowych relacji produkcyjno-ekonomicznych, co w efekcie znajduje odzwierciedlenie w uzyskanych dochodach. Farkowski stwierdza ponadto, że „uprawnione jest posługiwanie się zróżnicowaniem obszarowym gospodarstw jako wiarygodnym wskaźnikiem ich dochodowego zróżnicowania”.⁹

We wszystkich analizowanych regionach średnia powierzchnia gospodarstwa, w którym utrzymywano owce wynosiła około 30 ha. W regionie Polski północno-wschodniej maksymalna wielkość gospodarstwa sięga 70 ha (69,87), a najmniejsza 12 ha, przy średniej 34,08 ha. Zasiwy w tym regionie maksymalnie osiągają 31,6 ha, a użytki zielone 37,26 ha, zaś minimalnie odpowiednio 4,34 i 0,57 ha. Powierzchnia własna gospodarstw stanowi 90,09%, a dzierżawiona to 9,91%. W większości gospodarstw rolnicy dzierżawili grunty orne.

W regionie Polski południowej wielkość gospodarstw była bardzo zróżnicowana. Maksymalnie wynosiła około 79,40 ha, a minimalnie tylko 5,67 ha. Średnio kształtowała się ona na poziomie 27,82 ha. Użytki zielone stanowiły znacznie mniejszą powierzchnię – maksimum 53,79 ha, przy średniej 11,26 ha. W tym regionie zdecydowanie wyższy odsetek gospodarstw dzierżawi ziemię, średnio stanowi to 22,78% całości posiadanego gospodarstwa.

8 J.S. Zegar: Dochody gospodarstw chłopskich w okresie transformacji (na przykładzie gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną. IERiGŻ, Warszawa, 27/2000

9 Cz. Farkowski: Dochodowe zróżnicowanie rodzin chłopskich. Wyd. SGGW, Warszawa, 1991,s. 18

TABELA1. STRUKTURA OBSZAROWA GOSPODARSTW PRODUKUJĄCYCH ŻYWIEC JAGNIĘCY

Wielkość gospodarstwa	Zasiewy i uprawy ogółem	Użytki zielone	Inne:	Obszar ONW	powierzchnia własna	powierzchnia dzierżawiona
			(np.: las, odłogi, sady)			
(ha)	(ha)	(ha)	(ha)	(ha)	(%)	(%)
REGION POLSKI PÓŁNOCNO-WSCHODNIEJ (n=14)						
34,08	17,51	12,89	3,68	28,77	90,09	9,91
REGION POLSKI POŁUDNIOWEJ (n=41)						
27,82	13,69	11,26	2,88	22,95	77,22	22,78
REGION POLSKI PÓŁNOCNO-ZACHODNIEJ (n=15)						
34,55	13,94	16,19	4,42	23,02	64,46	35,54

Źródło: obliczenia własne

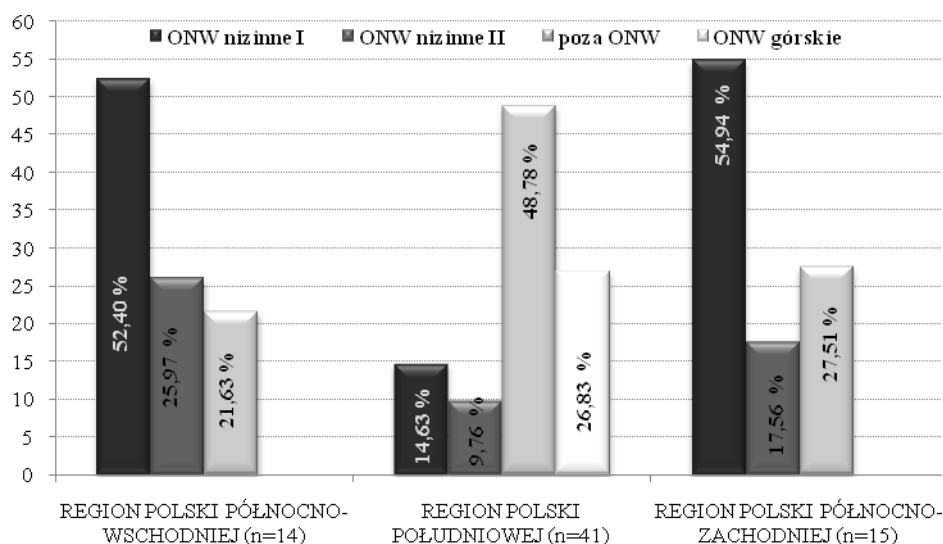
Region Polski północno-zachodniej cechuje się zróżnicowaną wielkością gospodarstw, w granicach od 103 ha (maksimum) do 5,3 ha (minimum) przy średniej wielkości 34,55 ha. Większość powierzchni w badanych gospodarstwach zajmują użytki zielone i stanowią one średnio 16,19 ha. W tej grupie gospodarstw odnotowano bardzo duży udział powierzchni dzierżawionej – 35,54%.

W Unii Europejskiej obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania stanowią 56% użytków rolnych. W Polsce obszary ONW zajmują powierzchnię 48,2% ogółu użytków rolnych na terenach nizinnych, natomiast na terenach górskich obszary te obejmują 1,1% UR, a obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami 4,9% UR.¹⁰

W badanych obiektach obszary ONW (rys. 1) w zależności od regionu stanowią od 51,22% do 78,37% ogółu użytków rolnych jakie posiadają gospodarstwa. Obszary nizinne I w północnej Polsce stanowią ponad 50% UR, natomiast obszary nizinne II stanowiły od 17,56% do 25,97%.

¹⁰ W. Poczta, A. Baer-Nawrocka: Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Acta Agraria et Silvestria, Serier Agraria, Sekcja Ekonomiczna, PAN, Vol. XLIII/1, 2004, s. 61–73.

WYKRES 1. STRUKTURA OBSZARÓW O NIEKORZYSTNYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA WYSTĘPUJĄCYCH W BADANYCH GOSPODARSTWACH

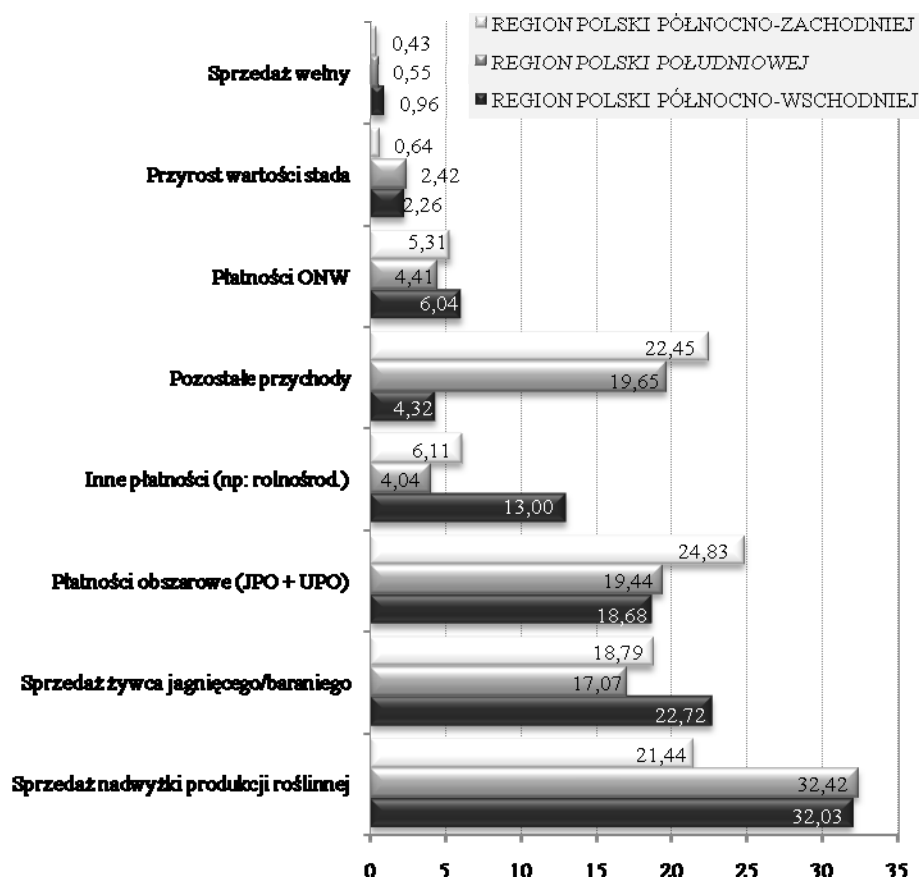


Podobne wyniki uzyskała Roszkowska-Mądra (2006)¹¹, ustalając iż w woj. podlaskim dopłatami ONW objętych jest aż 71,6% UR. Według autorki obszary ONW w północnych regionach kraju stanowią tereny rolnicze, na których z powodu niskiej wartości wskaźnika waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej i dużej powierzchni obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych (szczególnie na obszarach ONW II) nie jest wskazana intensywna produkcja rolnicza. Szans aktywizacji tych obszarów należy upatrywać w wykorzystaniu ich szczególnych walorów przyrodniczych i rozwoju agroturystyki, produkcji żywności o podwyższonych parametrach jakościowych oraz zagospodarowaniu najslabszych gleb na cele pozarolnicze.

W gospodarstwach owczarskich położonych na południu Polski 48,78% powierzchni gospodarstwa jest poza obszarami ONW, natomiast charakterystyczne dla tego regionu ONW górskie stanowi 26,83% ogółu posiadanych UR.

¹¹ B.Roszkowska-Mądra: Wsparcie finansowe obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (onw) w województwie podlaskim i możliwości ich rozwoju. Zeszyty Nauk. AR Wrocław, Rolnictwo, LXXXVII, Nr 540, 2006, s. 421-426.

WYKRES 2. STRUKTURA PRZYCHODÓW GOSPODARSTW PRODUKUJĄCYCH ŻYWIEC JAGNIĘCY (%)



Źródło: obliczenia własne

Na wysokość przychodów (rys. 2) w badanych gospodarstwach owczarskich największy wpływ miała sprzedaż nadwyżki produkcji roślinnej oraz różnego rodzaju dopłaty i subwencje. Szczególnie jest to interesujące, iż rolnicy prowadzący swoją działalność podawali, że owczarstwo jest głównym kierunkiem produkcji ich gospodarstwa. Przychody z tytułu sprzedaży nadwyżki produkcji roślinnej stanowiły około 32% i była to najwyższa pozycja w całej strukturze przychodów. Jedynie w regionie północno-zachodnim ta pozycja w grupie przychodów nie była najwyższa.

Nie zależnie od regionu, w którym utrzymywano owce, sprzedaż żywca oraz innych produktów owczarskich w strukturze przychodów stanowiła około 20%. Podkreślić w tej sytuacji należy, że produkcja jagnięciny była głównym kierunkiem produkcji we wszystkich badanych gospodarstwach. Dowodzi to, że gospodarstwa,

w których utrzymywano jedynie owce, ze względu na bardzo niskie ceny skupu jakie otrzymywali rolnicy, generowały jedynie straty.

Drugą pozycję w strukturze przychodów zajmują wpływy z tytułu różnego rodzaju dopłat. W zależności od regionu stanowią one od 27,89 % na południu Polski do 37,72 % w Polsce północnej. Do tej pozycji zaliczono dopłaty obszarowe JPO, UPO, dopłaty ONW, płatności w ramach programów rolno środowiskowych. Płatności obszarowe we wszystkich przypadkach stanowiły około 20%. Zdecydowany wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej gospodarstw miały dopłaty wyrównawcze do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Stanowiły one od 4,41 % w strukturze przychodów dla regionu południowego do 6,04 dla regionu północno – wschodniego.

Na podstawie wyliczonej nadwyżki bezpośredniej (tabela 2) – pierwszej kategorii dochodowej w rachunku kosztów - w przeważającej części badanych gospodarstwach rolnicy nie wypracowali zysków tzn. utrzymywanie i sprzedaż wyłącznie jagnięciny była działalnością nie opłacalną. W regionie północno-zachodnim we wszystkich gospodarstwach wyliczona nadwyżka bezpośrednia przyjmowała wartość ujemną. W pozostałych dwóch regionach w ponad 50 % gospodarstw owczarskich nadwyżka jest również ujemna. Uwarunkowane jest to wysokimi kosztami pasz, które stanowią od 65% do 85% kosztów bezpośrednich, jak również ma to związek z kosztami weterynaryjnymi oraz zakupem lub wymianą stada.

TABELA 3. DOCHODY GOSPODARSTW PRODUKUJĄCYCH ŻYWIEC JAGNIĘCY

Nadwyżka bezpośrednia z produkcji owczarskiej	Dochód rolniczy netto całego gospodarstwa owczarskiego	Dochód rolniczy netto - bez dopłat ONW	Udział dopłat ONW w dochodzie rolniczym netto gospodarstwa owczarskiego (%)
REGION POLSKI PÓLNO-CNO-WSCHODNIEJ (n=14)			
-2 871,50	20 754,00	15 517,32	25,23
REGION POLSKI POŁUDNIOWEJ (n=41)			
-8 202,38	7 231,24	4 475,42	38,11
REGION POLSKI PÓLNO-CNO-ZACHODNIEJ (n=15)			
-8 869,32	15 960,60	11 915,80	25,34

Źródło: obliczenia własne

Analizując dochody całego gospodarstwa, to nie są bardzo wysokie, ale przyjmują wartości dodatnie. Ich wysokości nie zawdzięczamy produkcji owczarskiej, gdyż ta przynosi straty, ale sprzedaży nadwyżki produkcji roślinnej oraz różnego rodzaju płatnościom, które otrzymują rolnicy jako rekompensata poniesionych kosztów lub z tytułu ochrony „ginących ras”. Należy podkreślić, iż na dochodowość gospodarstw owczarskich zdecydowany wpływ mają płatności wyrównawcze ONW. Zastosowanie tych narzędzi Wspólnej Polityki Rolnej powoduje wzrost dochodów rolniczych w badanych gospodarstwach w przedziale od 25,23% do 38,11%.

Podsumowanie

Mimo, iż w ostatnich latach nastąpiło w Polsce poważne załamanie produkcji owczarskiej, istnieją warunki dla częściowej jej odbudowy, zwłaszcza, że przewidywać można stopniowy wzrost popytu wewnętrznego. Wzrost pogłowia owiec uzasadniany jest istnieniem bazy paszowej dla tego gatunku zwierząt, zwłaszcza na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, w tym szczególnie na terenach górskich. Badania prowadzono w dwóch regionach ONW: nizinnych oraz górskim. Gospodarstwa na obszarach nizinnych charakteryzowały się większą powierzchnią, bardziej zróżnicowanymi uprawami oraz utrzymywały większe stada owiec. Prowadzona tu produkcja owczarska ukierunkowana była głównie na mięso. Gospodarstwa w regionie Południowym charakteryzowały się większym rozdrobnieniem i zróżnicowaniem.

Uzyskiwane dopłaty oraz dotacje przez badane gospodarstwa w głównej mierze decydowały o dodatnim wyniku ekonomicznym prowadzonej działalności rolniczej. Należy podkreślić, iż przychody gospodarstwa generowane były głównie poprzez sprzedaż nadwyżki produkcji roślinnej oraz płatności obszarowych czy choćby płatności ONW. Przychody ze sprzedaży żywca jagnięcego – baraniego bez względu na rynek zbytu (rynek krajowy czy eksport) stanowiły zaledwie około 20% przychodu całego gospodarstw. Należy podkreślić, iż w badanych gospodarstwach głównym kierunkiem produkcji była produkcja owczarska. Na uwagę zasługuje również fakt, że otrzymywane przez rolników płatności z tytułu prowadzenia produkcji na obszarach ONW podnoszą dochód rolniczy gospodarstwa nawet o 38,11 % w regionie Polski Południowej.

Literatura

1. Czapiewski K., Niewęgłowska G. 2006: Przestrzenne zróżnicowanie dopłat wyrównawczych ONW w Polsce w 2004 r. Seria Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006
2. Czapiewski K.: Dopłaty wyrównawcze ONW - instrument wspierający rozwój gospodarczy czy poprawiający jakość środowiska?, Przyrodnicze uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich, Studia Obszarów Wiejskich 12, PTG, PAN IGiPZ, Warszawa, 2007
3. Domagalska M., Strzelczak L.: Zarządzanie finansami w warunkach konkurencji rynkowej na przykładzie wybranych gospodarstw sadowniczych, Mat. Konf., Olsztyn, 2000
4. Drożdż A.: Czynniki warunkujące rozwój nowoczesnego owczarstwa górskiego, Probl. Zagosp. Ziem Górskich, 48/2002
5. Farkowski Cz.: Dochodowe zróżnicowanie rodzin chłopskich. Wyd. SGGW, Warszawa, 1991
6. Kutkowska B.: Wspieranie gospodarstw rolniczych położonych na terenach o niekorzystnych warunkach (ONW) na Dolnym Śląsku, SERiA, 2006
7. Okularczyk S.: Badanie opłacalności produkcji zwierzęcej, Sprawozdanie końcowe z realizacji tematu 4502, Maszynopis IZ, Balice, 2004
8. Poczta W., Baer-Nawrocka A.: Obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Acta Agraria et Silvestria, Serier Agraria, Sekcja Ekonomiczna, PAN, 2004

9. Roszkowska-Mądra B.: Wsparcie finansowe obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) w województwie podlaskim i możliwości ich rozwoju. Zeszyty Nauk. AR Wrocław, Rolnictwo, Wrocław, 2006
10. Tyran E, Musiał W., Molik E.: Economic and environmental benefits of traditional communal sheep grazing system in the Polish Tatra mountains, Scientific Messenger of Lviv State Academy of Veterinary Medicine, Lviv, 2004
11. Wilkin J.: Kierunki i uwarunkowania wykorzystania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich, Wieś i Rolnictwo, 1/2003
12. Zegar J.S.: Dochody gospodarstw chłopskich w okresie transformacji (na przykładzie gospodarstw prowadzących rachunkowość rolną. IERiGŻ, Warszawa, 27/2000

Summary

The aim of the study was to evaluate the economic efficiency and the determination of compensatory surcharges to LFA in formation of incomes of sheep farms producing in different natural conditions.

Areas LFA comprise 51,22-78,37% of total farmlands of studied objects. The sale of livestock and sheep products, independently from the region, comprise only 20% in the structure of incomes.

Significant effect on improvement of economic situation of sheep farms had compensatory surcharges to less-favored areas (LFA) of management. They comprise from 4,41% in incomes structure of south region to 6,04% for north-east region. During the analysis of farm profitability it was stated that owing to LFA the farmers incomes increased to about 29,56%. Summing up it is necessary to point that obtained by studied farms compensatory surcharges and grants decided mainly of positive economic result of agricultural activity.

Informacje o autorach

dr inż. Elżbieta Sowula-Skrzyńska

*Instytut Zootechniki Państwowy Instytut Badawczy, Kraków
Dział Technologii Ekologii i Ekonomiki Produkcji Zwierzęcej
ul. Sarego 2, 31-047 Kraków
e-mail: esowula@izoo.krakow.pl*

dr inż. Anna Borecka

*Instytut Zootechniki Państwowy Instytut Badawczy, Kraków
Dział Technologii Ekologii i Ekonomiki Produkcji Zwierzęcej
ul. Sarego 2, 31-047 Kraków
e-mail: aborecka@izoo.krakow.pl*

dr inż. Anna Szumiec

*Instytut Zootechniki Państwowy Instytut Badawczy, Kraków
Dział Technologii Ekologii i Ekonomiki Produkcji Zwierzęcej
ul. Sarego 2, 31-047 Kraków
e-mail: aszumiec@izoo.krakow*

*Edward Majewski
Adam Wąs*

Znaczenie płatności bezpośrednich jako czynnika stabilizującego dochód rolniczy na przykładzie wybranych typów gospodarstw

Importance of Direct Payments as an Income Stabilizing Factor on the Example of Selected Farm Types

W opracowaniu oszacowano ryzyko niskich dochodów w wybranych typach gospodarstw rolniczych dla różnych scenariuszy polityki rolnej w perspektywie 2013 roku. Analizę przeprowadzono za pomocą symulacji metodą Monte Carlo z wykorzystaniem modelu symulacyjnego gospodarstwa. Scenariusze polityki rolnej zróżnicowano głównie wielkością płatności bezpośrednich (dwa poziomy modulacji i całkowita eliminacja dopłat). Wyniki symulacji wykazały, że płatności bezpośrednie oprócz znaczącego wpływu na wielkość dochodu rolniczego, silnie oddziałują na obniżenie poziomu ryzyka niskich dochodów. W scenariuszu „bez dopłat” zmienność dochodu i ryzyko strat były znacząco wyższe we wszystkich analizowanych typach gospodarstw.

Wstęp

Istnieje wiele źródeł ryzyka na które narażone są gospodarstwa rolnicze, jak np.: ryzyko personalne, ryzyko niskich plonów, ryzyko cenowe, instytucjonalne i finansowe [Hardaker, Huirne, Anderson 1997, EC Working Document 2001]. O ile ryzyko produkcyjne w rolnictwie wynika głównie z biologicznego charakteru produkcji, to ryzyko cenowe pochodzi z rynku i wiąże się przede wszystkim ze zmiennością cen produktów rolniczych i środków do produkcji. Zależność rolników europejskich od transferów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oznacza dodatkowe ryzyko dla przyszłych dochodów rolniczych związane z możliwymi reformami WPR. Ewentualne reformy, wynikające m.in. z negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) mogą skutkować obniżeniem wsparcia cen i zwiększoną ekspozycją na zmienność cen światowych. Rozważane są też zmiany w dotychczasowym systemie wsparcia dochodów rolniczych poprzez płatności bezpośrednie. Wyższa modulacja czy nawet zmniejszenie płatności wpłynęłoby nie tylko na obniżenie poziomu dochodów w rolnictwie, ale również na wzrost ryzyka dochodowego.

Płatności bezpośrednie były przedmiotem bardzo wielu publikacji zawierających zarówno rozważania teoretyczne, jak i analizy empiryczne implikacji z tytułu wdrożenia lub reformowania systemu subsydiowania rolnictwa. Oczywiście jest znaczenie płatności w kształtowaniu dochodów rolniczych co wynika z dostępnych danych i analiz

statystycznych. Szczególnie wyraźnie ujawnia się ono w warunkach wdrażania systemu płatności bezpośrednich w nowych krajach członkowskich UE, tak jak miało to miejsce w Polsce (Majewski i in. 2002, Chmielewska 2006, Dzun, Józwiak 2008). W wielu krajach Unii Europejskiej płatności stanowią podstawową część dochodu rolniczego (Goraj 2008).

W licznych opracowaniach analizowany jest dystrybucyjny efekt płatności, trafiających w przeważającej mierze do gospodarstw większych i z wyższym poziomem dochodów (Allanson 2004, Allanson 2005, Schmid et al., 2006, OECD 2006, Zawajska 2006). Erjavec na przykładzie rolnictwa Słowenii wskazuje na to, że reformy systemu płatności zmieniają istotnie dystrybucję wsparcia do różnego typu gospodarstw skutkując efektem „wygranych” i „przegranych” (Erjavec i in., 2006). Zmiany systemu wsparcia rolnictwa, w szczególności najbardziej aktualne wprowadzenie płatności oddzielonych od produkcji (de-coupled) wywiera wpływ na decyzje produkcyjne rolników (Kalińska 2007, Majewski, Dalton, Wąs 2006), a także na decyzje inwestycyjne (Gomez i in. 2008).

Wiele analiz poświęcono zjawisku kapitalizacji płatności bezpośrednich w kosztach dzierżawy ziemi (m.in. Happe, Balmann 2003, Roberts et al. 2003, Lence, Mishra 2003). W jednym z najnowszych opracowań jego autorzy wykazują zróżnicowany wpływ dopłat na koszty dzierżawy zależnie od udziału ziemi w strukturze wykorzystania zasobów, z podkreśleniem przy tym pełnej kapitalizacji dopłat ONW (Patron i in. 2008). Podobnie, silne jest oddziaływanie płatności (a także innych form wsparcia) na ceny ziemi rolniczej (Weersink et al., 1999), szczególnie zauważalne też w Polsce po wdrożeniu WPR (Majewski 2008).

Interesujące zjawisko negatywnego wpływu płatności na techniczną efektywność produkcji rozpatrują Latruffe i in. (2008), wskazując za Bergstromem (2000) na dwa zasadnicze powody: słabsza motywacja menadżerów do podejmowania zwiększonych wysiłków i odkładanie w czasie koniecznych procesów restrukturyzacyjnych. Negatywną korelację technicznej efektywności i udziału płatności w dochodzie potwierdzają też analizy dla sektora rolnictwa Grecji po akcesji do UE (Rezitis i in. 2003), czy też prowincji Saskatchewan w Kanadzie (Giannakas i in. 2001).

Stosunkowo mało miejsca w naukowej dyskusji zajmuje natomiast kwestia znaczenia płatności bezpośrednich z punktu widzenia ryzyka dochodowego. Na stabilizujący poziom dochodów efekt płatności wskazuje Berg (2008). Vercammen 2007 podkreśla natomiast, że płatności bezpośrednio podnosząc wypłacalność gospodarstwa ograniczają ryzyko inwestycji, stanowiąc tym samym zachętę do inwestowania dla rolników mniej skłonnych do podejmowania ryzyka (Vercammen, 2007).

W niniejszym opracowaniu przedstawiono próbę oszacowania wpływu płatności bezpośrednich na ryzyko niskich dochodów w najczęściej występujących w Polsce typach gospodarstw.

Metodyka

Poziom zmienności dochodów rolniczych został oszacowany przy użyciu symulacji metodą Monte Carlo. W tym celu skonstruowano model symulacyjny gospodarstwa rolniczego z wykorzystaniem pakietu @Risk. Model ma charakter statyczny – nie uwzględnia on możliwych zmian struktury produkcji, ani też innych dostosowań, np. inwestycji. Symulację przeprowadzono dla wybranych typów

gospodarstw wyróżnionych zgodnie z metodologią stosowaną w systemie rachunkowości rolnej FADN [FADN 2006a] wg klasyfikacji TF14. Gospodarstwa podzielono na grupy według wielkości ekonomicznej z zastosowaniem następujących przedziałów: 8-16, 16-40, 40-100 i powyżej 100 ESU. Z analizy zostały wykluczone typy gospodarstw, dla których ze względu na niedostateczną liczebność reprezentantów w systemie FADN nie można było ustalić wiarygodnych parametrów modelu.

Skonstruowano następujące scenariusze polityki rolnej:

- bazowy 2004 (referencyjny);
- najbardziej prawdopodobny 2013 – kontynuacja obecnej polityki rolnej, z uwzględnieniem zmian w systemie płatności do 2013 roku (zwiększenie zgodnie z „phasing-in” oraz 10% modulacji);
- modulacja 2013 – kontynuacja obecnej polityki rolnej z wyższym poziomem modulacji płatności (20%);
- bez dopłat 2013 – eliminacja płatności bezpośrednich, utrzymanie obecnie stosowanych instrumentów regulacji rynku i kontroli podaży (kwota cukrowa, kwota mleczna).

W modelu symulacyjnym gospodarstwa wyróżnić można cztery zasadnicze elementy zawierające szczegółowe parametry modelu:

Zmienne strukturalne. Dotyczą one podstawowej charakterystyki gospodarstwa, która obejmuje wykorzystanie podstawowych zasobów gospodarstwa – ziemi i stanowisk inwentarskich. Z danych FADN za lata 2002-2004 dla poszczególnych typów gospodarstw przyjęto średnie wartości powierzchni roślin w uprawie oraz liczebność inwentarza żywego. Wyjściowe zmienne strukturalne stanowiły podstawę symulacji zarówno w scenariuszu bazowym, jak i w pozostałych scenariuszach bez zmiany ich wartości.

Wartość i koszty produkcji. Na podstawie danych FADN określono jako wartości średnie w typach gospodarstw następujące zmienne: wydajności jednostkowe, ceny sprzedaży produktów oraz nakłady i koszty produkcji. W wysokości ustalonej dla lat 2002-2004¹ wykorzystano te zmienne w scenariuszu bazowym dla 2004 roku. Dla przyszłych scenariuszy polityki rolnej na lata 2013 poziom odpowiednich zmiennych oszacowano według następujących zasad:

- poziom plonów i wydajności w produkcji zwierzęcej został oszacowany przez ekstrapolację trendów długoterminowych,
- ceny produktów rolniczych do scenariuszy na rok 2013 (kontynuacja obecnej polityki rolnej) przyjęto według prognozy OECD [2007],
- nakłady, ceny środków do produkcji i kosztów w roku 2013 zostały oszacowane metodą ekspercką. Założenia przyjęte przy ustalaniu zmian poziomu kosztów uwzględniały między innymi możliwe zmiany parametrów makroekonomicznych (np. prawdopodobny wzrost cen energii, wzrost cen usług, wzrost kosztów siły roboczej itp.) wpływających na ceny poszczególnych nakładów.

¹ Wykorzystano dane FADN z 2004 roku i dane zebrane przez IERiGŻ zgodnie z metodyką stosowaną w FADN w latach 2002-2003.

Odchylenia standardowe dla parametrów modelu. Zmienność cen została w modelu wyrażona wielkością odchylenia standardowego. Do modelu bazowego przyjęto poziom zmienności cen i plonów w analizowanych typach gospodarstw w latach 1997 – 2004. Oszacowanie odchyłeń standardowych przeprowadzono dla połączonej zbiorowości gospodarstw z Systemu Rachunkowości Rolnej prowadzonej przez IERiGŻ (dla lat 1997-2001) oraz z FADN (2002-2004). W celu uniknięcia nadreprezentacji danych z systemu FADN pod uwagę wzięto wszystkie dostępne obserwacje z Systemu Rachunkowości Rolnej oraz 10% losowo wyłonionych gospodarstw FADN.

W modelach dla przyszłych scenariuszy polityki rolnej przyjęto założenie, iż wraz ze wzrastającym poziomem liberalizacji WPR następować będzie zwiększenie zmienności cen do poziomu, jaki można zaobserwować analizując historyczne ceny na rynku światowym. Do takiego założenia uprawnia przeprowadzona analiza historycznych szeregów czasowych dla rynków unijnych i światowych. Kierując się jej wynikami w poszczególnych modelach odpowiednio skorygowano wyjściowy poziom zmienności.

Opisując zmienne modelu poprzez odpowiednie parametry rozkładu prawdopodobieństwa (średnia i odchylenie standardowe) w celu uproszczenia modelu założono, iż wszystkie parametry cechuje rozkład normalny. W przypadku plonów i wydajności założono odcięcie rozkładu dla wartości mniejszych niż 0. Natomiast rozkłady cen odcięto dla wartości mniejszych niż: 0, ceny interwencyjnej, bądź ceny średniej pomniejszonej o dwa odchylenia standardowe, w zależności od tego, która wartość w danym przypadku była najwyższa. Uzyskano tym samym rozkład zbliżony do rozkładu asymetrycznego.

Korelacje pomiędzy parametrami modelu:

- związane z typem gospodarstwa (nakład-produkt, nakład-nakład) oszacowano na podstawie danych historycznych z gospodarstw;
- wynikające z sytuacji na rynku (cena-cena, cena-plon, plon-plon), oszacowano na podstawie danych statystycznych za ubiegłe lata.

Ze względu na ograniczoną dostępność danych (w systemie FADN nakłady nie są alokowane na poszczególne uprawy) korelacje nakład-produkt nie zostały zastosowane w odniesieniu do produkcji roślinnej.

Przykłady poszczególnych zmian obrazujących zmiany parametrów modelu dla zakładanych scenariuszy polityki rolnej przedstawiono w tabelach 1-3.

TABELA 1. PRZYKŁADOWE ZAŁOŻENIA CENOWE DLA WYBRANYCH PRODUKTÓW DLA SCENARIUSZY NA ROK 2013 – INDEKSY W CENACH NOMINALNYCH (SCENARIUSZ BAZOWY 2004=100)

Produkt	Wielkości w scenariuszu		
	Cena	Odchylenie standardowe	Wskaźnik zmienności
Pszenica	99,2	104,1	104,9
Żyto, Owies, Pszenżyto	95,6	100,4	105,0
Rzepak	98,9	108,8	110,0
Buraki cukrowe	56,2	78,8	140,2
Ziemiaki	96,7	96,7	100,0
Mleko	83,3	99,9	119,9
Wieprzowina	108,4	108,4	100,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie OECD 2007

TABELA 2. ZAŁOŻENIA ZMIAN WYSOKOŚCI WYBRANYCH SKŁADNIKÓW KOSZTÓW PRODUKCJI (BAZOWY 2004=100)

Rodzaje kosztów	Wielkości w scenariuszu w %
	2013
Nawozy i środki ochrony roślin	120
Nasiona	125
Pasze treściwe z zakupu i własne towarowe	110
Energia	120
Koszt dzierżawy ziemi	120
Praca najemna	150
Dochody spoza gospodarstwa	130

Źródło: Kalkulacje własne

TABELA 3. ZAŁOŻONE POZIOMY WYDAJNOŚCI JEDNSTKOWYCH DLA WYBRANYCH DZIAŁAŃ PRODUKCYJNYCH NA LATA 2013

Działalność	Roczna stopa wzrostu pło-nów w latach 1992-2004 w %	Założona stopa wzrostu pło-nów dla lat 2005 – 2013w %	Plony 2004 = 100	
			Średnio 2002 - 2004	2013
Pszenica ozima	0,93	1,80	38,4	45,1
Żyto	0,85	0,90	24,5	26,6
Jęczmień jary	1,34	1,30	31,7	35,6
Kukurydza	4,13	1,50	57,1	65,3
Ziemniaki	1,84	2,00	189,3	226,3
Buraki cukrowe	2,60	2,00	427,0	510,3
Rzepak	0,55	0,50	23,5	24,6
Mleko [l/krowę]	3,17	2,50	4127,3	5154,5

Źródło: Kalkulacje własne oparte o statystykę krajową

Wyniki

Zasadniczym rezultatem symulacji były średnie wartości oraz rozkłady dochodu rolniczego i zysku netto dla reprezentowanych w modelu typów gospodarstw. Miarą ryzyka jest procentowy udział gospodarstw w populacji osiągających dochody mniejsze od poziomu, poniżej którego ekonomiczna żywotność gospodarstw zostaje zagrożona.

Wszystkie gospodarstwa w analizowanej próbie ze względu na wielkość ekonomiczną powyżej 8 ESU mogą zostać zakwalifikowane do grupy gospodarstw towarowych. Podstawową charakterystykę wybranych typów gospodarstw dla których przeprowadzono symulację dochodu rolniczego przedstawiono w tabeli 4.

TABELA 4. CHARAKTERYSTKA BADANYCH TYPÓW GOSPODARSTW

Typ gospodarstwa TF 14*	Wielkość w ESU	Powierzchnia użytków rolnych [ha]	Średnia wielkość w ESU	Średnia liczba SD	Liczba krów
13	8 - 16	51,7	12,3	2,7	0,3
13	16-40	112,3	25,7	3,5	0,4
13	40-100	252,0	59,4	1,5	1,5
13	>100	511,7	145,3	38,8	4,0
41	8 - 16	22,1	11,8	21,8	15,9
41	16-40	38,5	22,1	38,5	28,1
50	8 - 16	15,6	12,7	23,2	0,4
50	16-40	27,6	26,5	49,0	0,6
50	40-100	56,0	61,1	111,62	0,4
50	>100	128,5	219,1	442,85	1,1
81-82	8 - 16	23,2	11,5	14,7	3,7
81-82	16-40	51,6	25,0	31,8	5,9
81-82	40-100	118,4	60,3	82,31	4,9
81-82	>100	482,8	196,5	245,70	74,5
60	8 - 16	21,0	11,3	9,8	2,5
60	16-40	41,8	21,8	18,9	3,0
60	40-100	134,2	59,5	51,36	10,5
71	8 - 16	19,6	11,2	17,9	7,8
71	16-40	36,9	22,9	35,3	15,7
71	40-100	73,3	53,4	84,91	40,5

* wg typologii FADN TF 41 – Bydło mleczne, TF 13 - Zboża oleiste i strączkowe, TF 50 – Zwierzęta żywione paszami treściwymi (z wyłączeniem drobiu) TF 60 – Uprawy polowe, ogrodnicze i trwałe łącznie, TF 71 – Różne zwierzęta, z przewagą żywionych w systemie wypasowym, TF 81-82 Różne uprawy i zwierzęta łącznie [FADN 2005]

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych FADN

W analizie pominięto typy gospodarstw niedostatecznie reprezentowane w zbiorowościach FADN oraz IERiGŻ.

Wyniki symulacji przedstawiono w tabelach 5 - 9.

TABELA 5. DOCHÓD ROLNICZY POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW GOSPODARSTW O WIELKOŚCI EKONOMICZNEJ 8 – 16 ESU W ZALEŻNOŚCI OD SCENARIUSZA

Scenariusz	Nazwa wskaźnika	Typy gospodarstw					
		TF 13	TF 41	TF 50	TF 60	TF 71	TF 81-82
<i>bazowy 2004</i>	Dochód rolniczy [zł]	52797	37519	29818	16048	24975	27797
	Rozstęp	113278	112717	153105	66112	68792	82404
	Wskaźnik zmienności [%]	33%	48%	88%	58%	46%	46%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%	1%	13%	4%	1%	1%
<i>najbardziej prawdopodobny 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	62673	38581	34428	13595	28464	29190
	Rozstęp	126942	131731	184802	59889	74068	85231
	Wskaźnik zmienności [%]	32%	48%	85%	74%	44%	49%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%	2%	12%	9%	2%	1%
<i>modulacja 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	58198	36709	31214	11651	26839	27452
	Rozstęp	118220	130466	172308	56420	87078	87203
	Wskaźnik zmienności [%]	34%	54%	90%	83%	47%	52%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%	3%	15%	12%	1%	3%
<i>bez dopłat 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	22773	21626	20829	-2670	13161	12217
	Rozstęp	130848	134101	183553	65721	78186	81891
	Wskaźnik zmienności [%]	87%	89%	142%	-	97%	110%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	13%	13%	25%	61%	16%	20%

* odsetek gospodarstw należących do danej grupy (według typu produkcyjnego i wielkości) zagrożonych osiągnięciem ujemnego wyniku finansowego

Źródło: Obliczenia własne

TABELA 6. DOCHÓD ROLNICZY POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW GOSPODARSTW O WIELKOŚCI EKONOMICZNEJ 16 – 40 ESU W ZALEŻNOŚCI OD SCENARIUSZA

Scenariusz	Dochód rolniczy	Typy gospodarstw					
		TF 13	TF 41	TF 50	TF 60	TF 71	TF 81-82
<i>bazowy 2004</i>	Dochód rolniczy [zł]	103354	79152	73094	43116	50618	110334
	Rozstęp	272894	187256	368546	128423	147482	191362
	Wskaźnik zmienności [%]	43%	39%	84%	40%	47%	29%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	1%	0%	12%	0%	1%	0%
<i>najbardziej prawdopodobny 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	116820	79218	78897	41951	55311	111785
	Rozstęp	333344	211902	396971	126032	132170	195185
	Wskaźnik zmienności [%]	44%	46%	81%	45%	43%	31%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	1%	1%	11%	1%	1%	0%
<i>modulacja 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	110062	74246	78548	37594	50960	106513
	Rozstęp	338934	223556	379481	123013	197434	235645
	Wskaźnik zmienności [%]	45%	47%	80%	48%	50%	32%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	1%	1%	12%	1%	1%	0%
<i>bez dopłat 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	34540	49645	61043	9147	26281	74669
	Rozstęp	389794	212399	393861	105074	162363	218973
	Wskaźnik zmienności [%]	149%	75%	106%	190%	92%	46%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	26%	8%	18%	32%	14%	2%

Źródło: Obliczenia własne

Tabela 7. DOCHÓD ROLNICZY POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW GOSPODARSTW O WIELKOŚCI EKONOMICZNEJ 40 – 100 ESU W ZALEŻNOŚCI OD SCENARIUSZA

Scenariusz	Dochód rolniczy	Typy gospodarstw					
		TF 13	TF 41 *	TF 50	TF 60	TF 71	TF 81-82
<i>bazowy 2004</i>	Dochód rolniczy [zł]	353295		112687	120596	149519	183194
	Rozstęp	698678		827532	425428	409618	574845
	Wskaźnik zmienności [%]	34%		128%	52%	37%	52%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%		23%	2%	1%	3%
<i>najbardziej prawdopodobny 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	381332		111249	96731	149727	191090
	Rozstęp	996061		922635	413895	413284	598692
	Wskaźnik zmienności [%]	35%		140%	69%	42%	54%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%		25%	8%	1%	3%
<i>modulacja 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	357705		105829	85188	146896	189205
	Rozstęp	802829		912733	456944	399530	587258
	Wskaźnik zmienności [%]	37%		147%	81%	40%	54%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%		27%	11%	1%	3%
<i>bez dopłat 2013</i>	Dochód rolniczy [zł]	189066		72736	-3600	93966	105268
	Rozstęp	764186		864471	479220	485489	554202
	Wskaźnik zmienności [%]	71%		213%	-	67%	100%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	8%		33%	53%	7%	16%

*typ nie był analizowany, ze względu zbyt małą liczebność gospodarstw w danych IERiGZ

Źródło: Obliczenia własne

TABELA 8. DOCHÓD ROLNICZY POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW GOSPODARSTW O WIELKOŚCI EKONOMICZNEJ POWYŻEJ 100 ESU W ZALEŻNOŚCI OD SCENARIUSZA

Scenariusz	Dochód rolniczy	Typy gospodarstw					
		TF 13	TF 41*	TF 50	TF 60*	TF 71*	TF 81-82
bazowy 2004	Dochód rolniczy [zł]	969056		621412			503983
	Rozstęp	2000530		3507282			1642036
	Wskaźnik zmienności [%]	30%		87%			50%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%		13%			2%
najbardziej prawdopodobny 2013	Dochód rolniczy [zł]	1041473		682755			461393
	Rozstęp	2002477		3372332			1809090
	Wskaźnik zmienności [%]	31%		87%			59%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%		13%			4%
modulacja 2013	Dochód rolniczy [zł]	998749		647500			409987
	Rozstęp	2166695		3342269			1533036
	Wskaźnik zmienności [%]	34%		93%			68%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	0%		15%			8%
bez dopłat 2013	Dochód rolniczy [zł]	647123		543432			83692
	Rozstęp	1960348		3700375			1775696
	Wskaźnik zmienności [%]	49%		107%			314%
	Ryzyko dochodu < 0 [%]	2%		19%			38%

*typ nie był analizowany, ze względu zbyt małą liczebność gospodarstw w danych IERiGZ

Źródło: Obliczenia własne

Dyskusja wyników i wnioski

Wyniki symulacji wskazują jednoznacznie na znaczenie płatności bezpośrednich ze względu na wielkość dochodu rolniczego. Przeciętna wartość dochodu w scenariuszach z płatnościami w 2013 roku jest zbliżona w poszczególnych typach gospodarstw do poziomu bazowego (rok 2004) pomimo modulacji i założonych niekorzystnych trendów zmian cen i kosztów. Jest to efektem zwiększania stawek płatności do 100% wartości ustalonej w negocjacjach akcesyjnych z Komisją Europejską (phasing-in). Pogarszające się terms of trade rekompensowane są też częściowo przyjętym w modelu wzrostem wydajności jednostkowych.

Znaczące zmniejszenie dochodów następuje natomiast w scenariuszu „bez dopłat” – dotyczy to gospodarstw z każdego typu produkcyjnego i wielkości ekonomicznej.

Zmniejszenie lub całkowita eliminacja płatności bezpośrednich nie ma wpływu na zakres zmienności dochodów (rozstęp jest podobny). W miarę redukcji wielkości dopłat zwiększa się natomiast wyraźnie wskaźnik zmienności dochodu rolniczego oraz ryzyko wystąpienia strat. Skala ryzyka niskich dochodów jest zróżnicowana zależnie od typu produkcyjnego oraz wielkości ekonomicznej gospodarstwa. Wyższy poziom ryzyka cechuje gospodarstwa trzodowe (lub z dużym udziałem trzody w strukturze inwentarza żywego) oraz gospodarstwa z mniejszą skalą produkcji.

Analiza wyników symulacji wskazuje jednoznacznie na to, że płatności bezpośrednie są ważnym czynnikiem stabilizującym dochody rolnicze. Ewentualne zmiany polityki rolnej w kierunku zmniejszenia roli dopłat w kształtowaniu dochodu rolniczego, w szczególności w przypadku słabszej niż dotąd w polityce rolnej UE ochronie rynku rolnego zwiększą wrażliwość gospodarstw rolniczych na wystąpienie niekorzystnych warunków gospodarowania. Wymagałoby to strukturalnych i wdrożenia w szerokim zakresie nowoczesnych instrumentów ubezpieczenia od ryzyka cenowego i dochodowego.

Literatura

1. Allanson, P. (2003): CAP reform and the distribution of farming income in Scotland. Discussion Papers in Economics, WP No. 147, August 2003 (Revised version: May 2004), Department of Economic Studies, University of Dundee, Dundee, UK.
2. Allanson, P. (2005): Classical Horizontal Inequities in the Provision of Agricultural Income
3. Support. Dundee Discussion Papers in Economics, WP No. 177, March 2005,
4. Department of Economic Studies, University of Dundee, Dundee, UK.
5. Berg E., Kramer J., 2008. Policy Options for Risk Management. In "Income stabilisation in European agriculture", edit. by M. Meuwisses, M. van Asseldonk, R. Huirne. Wageningen Academic Publishers.
6. Chmielewska B. , 2007. Płatności bezpośrednie jako forma wsparcia dochodów gospodarstw rolniczych w Polsce po integracji z Unią Europejską. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie seria Problemy Rolnictwa Światowego tom 2 (XVII) 2007
7. Dzun W., Józwiak W., 2008. Polskie gospodarstwa przed i po wejściu do UE. Materiały z konferencji "Rolnictwa Dziś I Jutro", Nowe Życie Gospodarcze nr 10, s. 24-26.
8. EC Working Document 2001: Risk Management Tools for EU Agriculture. European Commission, Agriculture Directorate-General.
9. Erjavec E., Rednak M., Volk T., Kozar M., 2006. CAP reform and redistribution of direct payments in Slovenia Acta agriculturae Slovenica, 87 - 2, september 2006 str. 477 - 485
10. Giannakas K., Schoney R., Tzouvelekas V., 2001. Technical efficiency, technological change and output growth of wheat farms in Saskatchewan. Canadian Journal of Agricultural Economics 49, s. 135-152.
11. Gomez y Paloma S., Majewski E., Raggi M., Viaggi D., 2008. The impact of the Common Agricultural Policy on the investment behaviour of Polish farm households Roczn. Nauk Roln. T. 94, z. 2.
12. Goraj L., 2008. Co wynika z porównań. Materiały z konferencji "Rolnictwa Dziś I Jutro", Nowe Życie Gospodarcze nr 10, s. 27-30.
13. Hardaker, J.B., Huirne, R.B.M. and Anderson, J.R 1997: Coping with Risk in Agriculture. CAB International, Oxon, United Kingdom. ISBN 0 85199 199 X.

14. OECD 2007: OECD-FAO Agricultural Outlook 2007-2016. Paris, Rome
15. Kalińska J. Wpływ zmiany systemu płatności bezpośrednich na wyniki rolnictwa w wybranych krajach Unii Europejskiej Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie seria Problemy Rolnictwa Światowego tom 2 (XVII) 2007
16. Keeney, M. (2000): The distributional impact of direct payments on Irish farm incomes. *Journal of Agricultural Economics* 51(May): 252-265.
17. Latruffe L., Guyomard H., Le Mouel C., 2008. Impact of CAP Direct Payments on French Farms' Managerial Efficiency. 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists.
19. Majewski E., Tobragel-Hinners L., Straszewski S., Wąs A., 2002. Polish Agriculture under Different Policy Scenarios: Impacts on Production and Farm Income. *Agrarwirtschaft* 51 (2002), Heft 8, s. 435-441.
20. Majewski E., 2008. Historic Landmarks in the Development of Agricultural Land Market in Poland. *Abstract*, vol.2., numbers 1-2.2008.
21. Majewski E., Dalton G. , Wąs A. Anticipated impacts of decoupling on the pattern of production In Poland w "Impacts of Decoupling and Cross Compliance on Agriculture in the Enlarged EU", Czech University of Agriculture, Praga 2006
22. OECD, 2006. Decoupling – Policy Implications. OECD Publication, Paris.
23. Rezitis A., Tsiboukas K., Tsoukalas S., 2003. Investigation of factors influencing the technical efficiency of agricultural producers participating in farm credit programs: the case of Greece. *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 35(3), s. 529-541.
24. Schmid. E., Sinabell F., Hofreither M., 2006. Direct payments of the CAP – distribution across farm holdings in the EU and effects on farm household incomes in Austria
25. Diskussionspapier DP-19-2006, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung Oktober 2006
26. Shucksmith, M., Thomson, K. J., Roberts, D. (Eds.) (2005): *The CAP and the Regions: the Territorial Impact of the Common Agricultural Policy*. Oxfordshire Cambridge (CAB International).
27. Vercammen J., 2007. Farm bankruptcy risk as a link between direct payments and agricultural investment. *European Review of Agricultural Economics* 34(4), s. 479-500.
28. A. Weersink, J.S. Clark, C.G. Turvey and R. Sarkar, The effect of agricultural policy on farmland values, *Land Economics* 75 (3) (1999), pp. 425–439.
29. Wyniki standardowe uzyskane przez indywidualne gospodarstwa rolne prowadzące rachunkowość w 2004 roku. (FADN). Zakład Rachunkowości Rolnej IERiGŻ, 2005.
30. Zawajska A. 2006 Społeczno-ekonomiczne aspekty dopłat bezpośrednich w UE. *Roczniki Naukowe SERiA*, tom VIII I zeszyt 4.

Summary

In the paper the risk of low Farm Incomes in the selected farm types for different direct payments rates for the year 2013 was assessed. The analysis was performed with the use of Monte Carlo simulation method. Policy scenarios were differentiated mainly by the amount of direct payments (two modulation levels and a complete removal of payments). The simulation's results show that direct payments, apart of constituting a significant part of farm incomes, have a strong impact on the risk of low income reduction. In the "no payments" scenario variability of incomes and risk of financial losses were much higher than in the base 2004 scenario for all analyzed farm types.

Informacje o autorach

prof. dr hab. Edward Majewski
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: edward_majewski@sggw.pl

dr inż. Adam Wąs
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki i Organizacji Gospodarstw Rolniczych
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: adam_was@sggw.pl

Małgorzata Błażejowska

Wpływ partnerstwa publiczno-prywatnego na rozwój obszarów wiejskich i absorpcję środków unijnych

The influence of private-public partnership in the development of rural areas and absorption of European Union funds

Partnerstwo Publiczno-Prywatne (PPP), czyli świadczenie usług pożytku publicznego przez podmioty prywatne jest usankcjonowaną prawem polskim formą współpracy przedsiębiorczości prywatnej wspartej prywatnym kapitałem z sektorem publicznym na wszystkich szczeblach. Ten instrument rozwoju infrastruktury i świadczenia z jej pomocą usług powszechnego pożytku gospodarczego stanowi rozwiniętą formę inwestowania w sektor publiczny w większości krajów świata, ale jest mało popularny w Polsce. W artykule przedstawiono zasady współpracy podmiotu publicznego z podmiotem prywatnym w aspekcie prawnym i ekonomicznym. Na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych dokonano oceny stopnia użyteczności partnerstwa publiczno-prywatnego dla pozyskiwania funduszy z Unii Europejskiej oraz znajomości struktur współdziałania w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez lokalne instytucje i przedsiębiorstwa funkcjonujące na obszarach wiejskich woj. zachodniopomorskiego.

Wstęp

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) rozumiane jako współpraca sektora publicznego i prywatnego w celu realizacji wybranych usług publicznych jest ważnym instrumentem finansowania rozwoju infrastruktury służącej w ostatecznym rozrachunku społeczeństwu. Wiele państw Europy i świata wykorzystuje tę formę organizacyjną do poprawy jakości usług oraz dostępności infrastruktury, co w istotny sposób poprawia ich konkurencyjność w skali globalnej. Powszechne na świecie wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego dowodzi skuteczności i dojrzałości tego mechanizmu. Wnioskować należy zatem, iż jest ono właściwym kierunkiem zainteresowań w obliczu niedoboru środków publicznych kierowanych na inwestycje, szczególnie na polskich obszarach wiejskich. Celem artykułu jest zbadanie współpracy podmiotów publicznych z prywatnymi oraz dokonanie analizy wpływu partnerstwa publiczno-prywatnego na absorpcję funduszy unijnych na przykładzie obszarów wiejskich woj. zachodniopomorskiego.

Prawne aspekty partnerstwa publiczno-prywatnego

Aktem prawnym regulującym zasady współpracy jest obowiązująca ustawa z dnia 28 lipca 2005r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹. Zgodnie z treścią tego aktu prawnego PPP stanowić może sposób realizacji konkretnego zadania publicznego tylko wówczas, gdy przynosi korzyści dla interesu publicznego przeważające w stosunku do

¹ Dz. U. z 2005 r., Nr 169, poz. 1420

korzyści wynikających z innych tradycyjnych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia. Korzyścią dla interesu publicznego jest przede wszystkim oszczędność w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienie standardu świadczonych usług lub obniżenie trudności związanych z jego realizacją dla otoczenia².

Prawidłowo sformułowana umowa o PPP powinna zapewniać wzajemne uzupełnianie się stron w takich działaniach, w których są one najsprawniejsze. Umowa powinna być zredagowana w taki sposób by podział zadań minimalizował poszczególne grupy ryzyka związane z realizacją wspólnego przedsięwzięcia. Ma to zapobiec pojawieniu się niekorzystnych skutków ryzyka, a w przypadku zaistnienia niekorzystnych okoliczności prostsze poradzenie sobie z ich skutkami³. Współpraca oparta na PPP musi być zatem tak skonstruowana, żeby dokonany w jej ramach podział zadań, zaangażowania i związanego z nim ryzyka umożliwiał jak najlepsze osiągnięcie celu wyznaczonego przez podmiot publiczny, który jest odpowiedzialny za efekt końcowy współpracy.

Zgodnie z ustawą przed podjęciem decyzji o realizacji określonego przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego podmiot publiczny sporządza analizę tego przedsięwzięcia w celu określenia jego efektywności oraz zagrożeń związanych z jego realizacją w taki sposób. Rzetelne opracowanie analizy może niekiedy wymagać od podmiotu zgromadzenia dużej ilości informacji i profesjonalnego ich przetworzenia oraz wyciągnięcia wniosków. Porównanie wyników analiz przedrealizacyjnych ma na celu określenie, który ze sposobów realizacji badanego przedsięwzięcia przyniesie korzyści dla interesu publicznego, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów jego realizacji. Ma więc uzasadnić i jednocześnie określić zasadniczy kształt PPP w zakresie realizowanego przedsięwzięcia. Wykazana przez analizy korzyść dla interesu publicznego, powstająca w przypadku realizacji danego wariantu PPP zamiast przy wykorzystaniu innego instrumentu realizacji analizowanego zadania, jest nie tylko warunkiem zastosowania PPP, ale i elementem konstrukcyjnym przyszłej współpracy.

Konsekwencją partnerstwa publiczno-prywatnego jest określenie w umowie PPP stron współpracy podmiotu publicznego, dysponenta wdrożenia PPP i partnera prywatnego. Głównym celem tej umowy jest uregulowanie zasad i trybu współpracy między podmiotem publicznym i partnerem prywatnym.

W świetle prawa umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym jest nowym pozakodeksowym typem umowy nazwanej. Stosuje się do niej przepisy części ogólnej kodeksu cywilnego (w szczególności dotyczące czynności prawnych), przepisy ogólne dotyczące zobowiązań oraz ewentualne przepisy dotyczące umów komplementarnych wobec umowy o PPP.

W ramach umowy o PPP można wykonywać następujące działania:

I. zaprojektowanie lub realizację inwestycji w wykonaniu zadania publicznego; przy czym inwestycją w rozumieniu ustawowym jest budowa, rozbudowa, przebudowa lub zarządzanie składnikiem majątkowym, będącym przedmiotem tej inwestycji albo z nią związanym lub świadczenie powiązanych z nim usług publicznych;

² B. Korbus Partnerstwo publiczno-prywatne Nowa forma realizacji zadań publicznych, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2006 r.

³ K. Brzozowska, Partnerstwo publiczno-prywatne - przesłanki, możliwości, bariery, Prawo i ekonomia, Warszawa 2006 r.

II. świadczenie usług publicznych przez okres powyżej 3 lat, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie niezbędnym do tego składnikiem majątkowym;

III. działanie na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w tym rewitalizacji albo zagospodarowania miasta lub jego części albo innego obszaru, przeprowadzone na podstawie projektu przedłożonego przez podmiot publiczny lub połączone z jego zaprojektowaniem przez partnera prywatnego, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego nie będzie mieć formy zapłaty sumy pieniężnej przez podmiot publiczny;

IV. przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne, wspomagające realizację zadań publicznych, jeżeli wynagrodzenie partnera prywatnego będzie pochodziło w przeważającej części ze źródeł innych niż środki podmiotu publicznego⁴.

Pomimo wielu oczywistych zalet i korzyści wynikających z ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, współpraca ta nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem wśród beneficjentów. Powodami tego są dość młode umocowanie prawne, brak przygotowania pracowników samorządowych, niewielka liczba dobrych praktyk i przykładów w kraju. Same fundusze strukturalne stanowią często dodatkowe przeszkody gdyż poza niewątpliwymi zaletami posiadają także wady i te skutecznie hamują projekty PPP. Wady te dzielą się na dwie grupy, tj. natury mentalnej – wpływające na decyzje osób zaangażowanych w projekty oraz technicznej, pojawiające się przy pracy nad projektem.

Pierwsze z wyżej wymienionej grupy to słaba zachęta dla podniesienia skuteczności projektów, którą powoduje dotacja oraz uzależnienie i wypieranie alternatywnych źródeł finansowania. W konsekwencji celem staje się zdobycie dotacji, a nie faktyczny rezultat jaki powinien przynieść projekt. Do problemów technicznych należą natomiast trudności uzyskania i koszty wdrożenia dotacji, przewlekłe i biurokratyczne procedury oraz ustalone harmonogramy, do których należałoby dostosować projekty i umowy partnerskie⁵. W związku z tym trwają obecnie prace nad ulepszeniem ustawy ażeby zlikwidować pojawiające się bariery i doprowadzić do większej możliwości korzystania z tej metody.

Ekonomiczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Najistotniejsze problemy z realizacją zadań w trybie PPP, dotyczą kosztów projektu. Projekty PPP w większości przypadków są inwestycjami liczonymi w dziesiątkach milionów euro. Formuła tego partnerstwa sprawdza się, bo tak duże projekty realizujące cele publiczne przy współudziale sektora prywatnego znacznie zmniejszają koszty inwestycji, prowadzą do rzeczywistej wyceny wartości świadczonych usług na rzecz społeczeństwa, powodują wzrost jakości oraz polepszają standardy zarządzania. Wszystko to przez udział sektora prywatnego i zasady rynkowe, które go obowiązują.

W związku z systematycznym rozwojem projektów partnerstwa publiczno-prywatnego problematyczne staje się zagadnienie dostępności źródeł finansowania tych

⁴ J. Jacyszyn, T. Kalinowski: Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, LexisNexis Warszawa 2006 r. s. 44.

⁵ R. Dutkiewicz, Recenzja książki „Partnerstwo publiczno-prywatne”, Pricewaterhouse&Coopers, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2007

przedsięwzięć w Europie. Biorąc pod uwagę poziom popytu zgłaszany ze strony projektodawców oraz znając chłonność rynku, stwierdzić można, że co najwyżej finansowanie projektów stanie się droższe, wpływając negatywnie na wskaźnik korzyści. Przykładowo w Wielkiej Brytanii istnieje wciąż niezaspokojony popyt wśród inwestorów, takich jak fundusze emerytalne, gwarantujących finansowanie zarówno w formie długu, jak i inwestycji kapitałowych⁶. Dzieje się tak mimo, że stopa zwrotu z tego typu inwestycji z roku na rok maleje. Wynika to z faktu, że są one traktowane jako kredyt quasi-rządowy, porównywany pod względem bezpieczeństwa do długoterminowych obligacji. Również europejskie banki chętnie kupują dłużni związane z projektami PPP, gdyż przypisywane im niskie ryzyko równoważy ekspozycję na wyższe ryzyka znajdujące się w portfelach tych banków.

Warte podkreślenia jest to, że marża przy kredytach udzielanych na finansowanie PPP w wyniku dużej konkurencji na rynku maleje i wynosi obecnie ok. 70 punktów bazowych ponad stawkę rynkową (np. LIBOR). Są banki, które uznają taki stan rzeczy za pewne niedopasowanie rynku i w związku z tym muszą dokonać ewaluacji swego zaangażowania w te przedsięwzięcia w Europie. Przyczyną tego stanu rzeczy jest pojawienie się w Europie kilku nowych, atrakcyjnych rynków dających możliwość finansowania inwestycji infrastrukturalnych, w tym również w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Są to w głównej mierze nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej.

W procesach finansowania projektów partnerstwa publiczno-prywatnego w Europie silną pozycję zachowuje Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Atrakcyjność kredytów o niższych kosztach, pochodzących z tego banku, nawet w powiązaniu z wymogami stosowania dodatkowego zabezpieczenia w najbardziej ryzykownej fazie budowy infrastruktury, jest ważnym czynnikiem przyczyniającym się do standaryzacji warunków projektu w skali europejskiej, gdyż procedury zawierania umowy kredytowej stosowane przez EBI, są bardzo restrykcyjne i mniej elastyczne niż te obowiązujące w bankach komercyjnych. Równocześnie bank ten, dzięki dbałości o przestrzeganie ustalonych standardów i wymogów, kształtuje kulturę postępowania wśród instytucji publicznych odpowiedzialnych za inwestycje infrastrukturalne⁷. Działania te mają stabilizujący wpływ na rynek i przyczyniają się do upowszechniania dobrych praktyk partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wpływ partnerstwa publiczno-prywatnego na poziom absorpcji środków unijnych

Gdy realizowane są bardzo duże przedsięwzięcia i pojawia się możliwość zaangażowania sektora prywatnego do współfinansowania i realizacji projektu – powstają dodatkowe korzyści związane zarówno z metodą partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i połączenia go z finansowaniem z funduszy Unii Europejskiej.

⁶ Yescombe E.R.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008

⁷ Dziworska K., Szczepaniak K., Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem Unii Europejskiej, [w] Działania w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz rozwoju gospodarki turystycznej przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej, pod red. A. Szwichtenberga, Wydawnictwo Feniks Strasburg - Koszalin 2007

Stosuje się do tego tzw. hybrydowy model PPP, który polega na jednoczesnym wykorzystaniu: środków UE, kapitału prywatnego i krajowych środków publicznych.

Projekty ubiegające się o dofinansowanie z funduszy unijnych można podzielić na te, które generują dochody (np. autostrady płatne, oczyszczalnie ścieków) oraz projekty, które dochodów nie generują (np. znaczna większość dróg gminnych).

W przypadku projektów generujących przychód umożliwia to obniżenie wysokości wkładu publicznego. Sektor prywatny czerpać będzie wówczas część lub całość dochodów od użytkowników, np. użytkowników autostrady, podmiotów korzystających z sieci kanalizacyjnej itp. Dobrze jest pamiętać, że często ich oczekiwania i możliwości finansowe są mniejsze niż wysokość opłat wynikająca z kosztów inwestycji. Z drugiej strony projekt taki otrzyma niższe dofinansowanie z funduszy UE, gdyż kalkulowane ono będzie na podstawie luki finansowej, a nie całkowitego kosztu inwestycji, jak to jest w przypadku projektów, które nie generują przychodów. Sposób obliczania luki finansowej definiuje art. 55 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. Wydatki kwalifikowane (do dofinansowania z funduszy UE), to różnica bieżącej wartości kosztu inwestycji i bieżącej wartości dochodu netto z inwestycji w danym okresie odniesienia. Tym samym w przypadku inwestycji o wartości 1000, gdzie luka finansowa wyniesie np. 400 dofinansowanie obliczane będzie w stosunku do kwoty 400 i nigdy nie wyniesie więcej niż 85%, co oznacza, że zawsze pozostanie kwota co najmniej 60 $[(100\%-85\%) \times 400]$, którą będzie trzeba sfinansować ze środków krajowych⁸.

Natomiast projekty, które nie generują przychodu dofinansowywane są maksymalnie w 85%, obliczanych w stosunku do całości kosztów kwalifikowanych. Zawsze występuje więc co najmniej 15% kosztów kwalifikowanych, które muszą zostać dofinansowane z wkładu krajowego. Partner prywatny może pokryć te 15% kosztów w momencie budowy, natomiast sektor publiczny musi liczyć się z tym, że w okresie eksploatacji będzie musiał przekazywać sektorowi prywatnemu wynagrodzenie, dzięki któremu odzyska on zainwestowane 15% powiększone o odpowiedni zysk. Jednakże przepływy do sektora prywatnego będą odpowiednio mniejsze niż w przypadku, gdyby nie otrzymano 85% dofinansowania z funduszy UE i partner prywatny oczekiwał wynagrodzenia za całość poniesionych kosztów powiększonych o zysk.

W przypadku kiedy o dofinansowanie z funduszy europejskich ubiegać się będzie podmiot prywatny, w sytuacjach gdzie nie jest to wprost rozstrzygnięte w programie operacyjnym, zawsze może pojawić się podejrzenie, że mamy do czynienia z pomocą publiczną. Dla tzw. pomocy regionalnej wiąże się to z zastosowaniem stosownych pułapów pomocy (w Polsce w okresie 2007-2013 będzie to w zależności od regionu od 30 do 50% kosztów inwestycji dla przedsiębiorstw innych niż małe i średnie).

W przypadku możliwości wykorzystania środków unijnych za pośrednictwem partnerstwa barierą może być brak umieszczenia wprost zapisów o możliwości ubiegania się o fundusze UE przez strony umowy PPP. Zapisy dla niektórych działań definiują beneficjentów szerzej, jako przedsiębiorstwa lub podmioty wykonujące zadania własne gminy, co może być pewną furtką dla realizacji takich projektów. Jednak nie wpisanie do dokumentów polskich wprost informacji o możliwości ubiegania się o dofinansowanie przez strony umowy PPP, a w niektórych przypadkach nawet celowe

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11.07.2006 r., art. 55.

ograniczenie beneficjentów do kilku tylko wymienionych z nazwy podmiotów, może być z jednej strony znakiem pewnego podejścia instytucji zarządzających, które nie planują finansowania projektów łączących PPP z funduszami UE lub też wynikać z braku dogłębnej analizy konsekwencji przyjętych zapisów.

Realizacja projektów PPP, a tym bardziej projektów w strukturze hybrydowej, wymaga znacznego zaangażowania i przekonania do tego rozwiązania osób włączonych w finansowanie inwestycji publicznych. Szczególnie ważną rolę w procesie odgrywają osoby, które podejmują decyzje o dofinansowaniu danego projektu z funduszy UE. Osoby te muszą być pewne, że taka struktura finansowania jest nie tylko najbardziej korzystna, ale także zgodna z przepisami.

Wiedza na temat partnerstwa publiczno - prywatnego

Na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych wśród 58 osób, którymi byli pracownicy urzędów gmin, instytucji i przedsiębiorstw zlokalizowanych w 15 gminach wiejskich woj. zachodniopomorskiego skupionych wokół Koszalina wynika, że 62% badanej populacji wie czym jest PPP w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 2005r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Niepokojącym zjawiskiem jest fakt, że 38% respondentów nie słyszało nigdy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub słyszało, ale zupełnie nie wie, na czym ono polega. Zjawiskiem wysoce niepożądanym jest jednak to, że przedstawiciele urzędów i instytucji, którzy wiedzą czym jest PPP i na czym polega taki rodzaj współpracy podmiotu publicznego z prywatnym, nie korzystają z niego ani nie robiły tego nigdy w przeszłości.

W pytaniu dotyczącym chęci współpracy w ramach PPP przez badane instytucje i firmy aż 47% ankietowanych nie wie czy chciałyby w przyszłości współpracować z podmiotami publicznymi lub prywatnymi w formule PPP. Spowodowane jest to przede wszystkim sprzecznymi informacjami jakie do nich docierają odnośnie tego rodzaju współpracy. Znaczna część niezdecydowanych nie wie czy obecnie obowiązujące przepisy nie zmienią się na „gorsze” lub będą jeszcze bardziej „zawiłe” niż obecnie obowiązująca ustawa o PPP. Dobrym znakiem jest to, że mimo podobnych wątpliwości 35% respondentów zdecydowanych jest w przyszłości korzystać z PPP, gdyż widzą w tym szansę zwiększenia środków na inwestycje. Możliwości nawiązania współpracy nie widzi natomiast 18% pytanych, którzy powiedzieli zdecydowane „NIE” podając jako argumenty niepewność takich inwestycji a dokładniej ryzyko trafienia na niekompetentnego partnera prywatnego lub publicznego.

Ciekawym faktem jest to, że prawie wszystkie badane jednostki współpracują z podmiotami publicznymi lub prywatnymi, a niektóre z nich nie wyobrażają sobie działalności bez takiej współpracy. Jednak współdziałanie to nigdy nie miało formy PPP wskazanej przez ustawę, jest to raczej wykonywanie czynności zleconych lub świadczenie usług na podstawie umów o dzieło.

Obecnie samorzady chętnie podejmują współpracę z prywatnymi przedsiębiorcami, ale na podstawie ogólnych regulacji z zakresu prawa cywilnego. Równie chętnie ubiegają się one o dofinansowania planowanych inwestycji ze środków unijnych. Osoby, które zajmują się inwestycjami w urzędach gminnych, mają wiele pomysłów, które pomogłyby w rozwoju ich regionu. Niestety, na wiele z nich nie ma funduszy. Często same środki unijne pokrywają tylko część zapotrzebowania finansowego na dany projekt i tu właśnie istnieje możliwość zastosowania PPP, ale żeby z niego skorzystać należy mieć na ten temat wiedzę. Jak wynika z przeprowadzonych

badania 53% respondentów nie wie czy istnieją jakiegokolwiek możliwości połączenia finansowania PPP z finansowaniem z funduszy UE. Spowodowane jest to między innymi tym, że w prawie wszystkich badanych instytucjach i urzędach nie ma działu ani osoby, która zajmowałaby się programami partnerstwa publiczno-prywatnego. Niestety 25% ankietowanych w ogóle nie bierze pod uwagę takiej możliwości. Uzyskany wynik jest efektem nieznamości przepisów dotyczących PPP, jak i braku odpowiedniego przeszkolenia w tym zakresie. Ankietowani, którzy odpowiedzieli, że widzą możliwość połączenia tych sposobów finansowania niestety w większości też nie potrafili podać przykładów takich inwestycji.

Mimo, że przepisy dotyczące PPP obowiązują już od trzech lat, jak dotąd w badanych 15 gminach wiejskich woj. zachodniopomorskiego nie zawarto żadnej umowy tego typu, a co za tym idzie wpływ PPP na absorpcję funduszy Unii Europejskiej jest zerowy. Pomimo tego faktu ankietowani zostali zapytani, jaki według nich jest wpływ partnerstwa publiczno-prywatnego na wchłanianie środków unijnych. Ponad połowa respondentów (52%) twierdzi, że partnerstwo publiczno-prywatne nie ma żadnego wpływu na absorpcję funduszy z Unii Europejskiej, co mimo wykazanej wcześniej nieznamości tematu PPP przez większość ankietowanych jest stwierdzeniem jak najbardziej zgodnym ze stanem faktycznym panującym w badanym regionie. Po 5% osób odpowiadających na ankietę uważa wpływ PPP na absorpcję funduszy unijnych za duży lub bardzo duży, a 8% za średni. Odpowiedzi te zostały udzielone przez osoby, które w przeprowadzonej ankiecie wykazały się najmniejszą wiedzą z zakresu współpracy między podmiotami, natomiast 30% ankietowanych uważa, że PPP ma niewielki wpływ na pozyskiwanie funduszy z UE, gdyż w skali Polski wpływ ten istnieje ale jest naprawdę nie znaczny.

Podsumowanie

Sytuacja ekonomiczna gmin wiejskich skłania je do poszukiwania nowych źródeł finansowania. Oprócz środków, które możliwe są do pozyskania z funduszy strukturalnych, jednym z rozwiązań jest realizacja projektów w ramach współpracy z partnerem prywatnym. W wyniku przeprowadzonych badań wykazano, iż w wielu instytucjach, urzędach i przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie gmin wiejskich woj. zachodniopomorskiego poziom wiedzy na ten temat jest stanowczo zbyt niski. Przeprowadzone analizy pozwalają stwierdzić, że w badanych jednostkach samorządowych nie funkcjonuje partnerstwo publiczno-prywatne w rozumieniu ustawy z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Połączenie partnerstwa publiczno-prywatnego i finansowania z funduszy Unii Europejskiej, jest wielką ale niewykorzystaną szansą na rozwój obszarów wiejskich. Należy w związku z tym jak najszybciej przezwyciężyć bariery związane z powszechną nieznamością metodologii wdrażania projektów PPP oraz zlikwidować utrudnienia w przepisach spowodowane niejasnym zapisem prawnym.

Jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że nie będzie to z pewnością metoda powszechna. Konieczny nakład środków (finansowych, czasowych) jest zbyt duży, aby móc tę metodę wykorzystywać dla projektów małych lub o średniej wielkości. Metodę tę warto rozważać dla największych projektów, gdzie występuje istotny problem z finansowaniem, zaliczających się do priorytetowych obszarów UE (transport, środowisko, rozwój regionalny) i dla których można spodziewać się znacznej wartości dodanej związanej z zaangażowaniem sektora prywatnego. W przypadku badanego

regionu może to być np. budowa lotniska w Zegrzu Pomorskim. Rozwiązaniem może być skomplikowana i trudna w realizacji struktura hybrydowa, która ma wiele zalet, zarówno w zakresie korzystania z funduszy UE, jak i ze współpracy z partnerem prywatnym.

Literatura

1. Brzozowska K.: Partnerstwo publiczno-prywatne - przesłanki, możliwości, bariery, Prawo i ekonomia, Warszawa 2006
2. Dutkiewicz R.: Recenzja książki „Partnerstwo publiczno-prywatne”, Pricewaterhouse&Coopers, Wydawnictwo Beck, Warszawa 2007.
3. Dziworska K., Szczepaniak K.: Wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem Unii Europejskiej [w] Działania w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz rozwoju gospodarki turystycznej przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej, pod red. A. Szwichtenberga, Wydawnictwo Feniks Strasburg - Koszalin 2007.
4. Jacyszyn J., T. Kalinowski: Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, LexisNexis, Warszawa 2006
5. Korbus B. Partnerstwo publiczno-prywatne Nowa forma realizacji zadań publicznych, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11.07.2006
7. Ustawa z dnia 28 lipca 2005r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2005r., Nr 169, poz.1420
8. Yescombe E.R.: Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008

Summary

Private-Public Partnership (PPP) that is provision of public service benefits by private entities is a legitimized form of cooperation between private enterprise supported by private funds from the public sector at all levels. This mean of infrastructure development and provision of public service economic benefits is an advanced form of investing in the public sector in most countries in the world but non in the Poland.

The aim of this master's thesis is to study cooperation between public and private entities and to analyze the influence of partnership on the absorption of EU funds in the region of Koszalin by testing projects implemented within the framework of PPP.

PPP may significantly contribute to improve the quality of provision of services, increase expenditure on crucial investments and also may contribute to effectiveness when it comes to making the most of the EU funds, nevertheless, as researches show, it does not function practically in our region what means that its influence on absorption of EU funds is none.

Informacje o autorze

dr Małgorzata Błażejowska
Politechnika Koszalińska,
Instytut Ekonomii i Zarządzania
Zespół Nauk Prawnych
ul. Kwiatkowskiego 6 E, 75-343 Koszalin
e-mail: blazejowska@op.pl

CZEŚĆ III

INSTYTUCJE, ORGANIZACJE, PROCESY

Eugeniusz Pudalkiewicz

Spółdzielcze formy gospodarowania w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej

Cooperative forms of economic activity in Poland and in other countries of the European Union

Głównym celem opracowania jest uświadomienie potrzeby identyfikacji różnych spółdzielczych form gospodarowania w świecie, a zwłaszcza w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej, ukazując jednocześnie dylematy i antynomie spółdzielczej metody gospodarowania. Wydaje się, że refleksja teoriopoznawcza i metodologiczna w tym zakresie przyczyni się do prowadzenia pogłębionych studiów, analiz oraz badań empirycznych nad naturą i specyfiką spółdzielczej metody gospodarowania. Spółdzielczość we współczesnym świecie coraz częściej będzie się odnajdywać w ramach ekonomii społecznej.

Wstęp

Spółdzielczość, jako swoisty, specyficzny, jakościowo różny i odrębny system społeczno – gospodarczy powstała ponad 160 lat temu w warunkach gospodarki rynkowej. Z istoty swej jest ona apolityczną, akapitałową, ponadustrojową, ponadkontynentalną i ponadklasową formą ruchu społeczno – gospodarczego.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę identyfikacji różnych spółdzielczych form gospodarowania w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej wraz z nakreśleniem kierunków ich ewolucji i zmian, ukazując jednocześnie dylematy i antynomie spółdzielczej metody gospodarowania we współczesnym świecie¹.

Spółdzielczość jako forma ruchu społeczno – gospodarczego i metoda gospodarowania

Pierwszym trwałym doświadczeniem w organizowaniu spółdzielni, stanowiącym wzorzec dla ruchu spółdzielczego w skali krajowej i międzynarodowej, było założenie w 1844 r. spółdzielni spóżywców w Rochdale w Anglii. Grupa 28 tkaczy z Rochdale w północnej Anglii, zdesperowanych zawyżonymi cenami i złą jakością towarów sprzedawanych przez miejscowych kupców założyła spółdzielnię spóżywców pod nazwą „Rochdelskie Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów”.

Spółdzielcza metoda gospodarowania jest ważnym ogniwem w gospodarkach współczesnego świata, w tym także na Jednolitym Europejskim Rynku, jak

¹ W opracowaniu wykorzystano przemyslenia i wybrane fragmenty zawarte w książce autora pt. Spółdzielczość wiejska, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1999.

i w wielofunkcyjnym rozwoju wsi, jej infrastruktury technicznej i społecznej, w krzewieniu różnych form postępu:

- gospodarczego,
- biologicznego,
- organizacyjno – technicznego,
- społecznego.

Celem podstawowym spółdzielczości było i jest organizowanie efektywnego i racjonalnego gospodarowania przede wszystkim po to, aby na podstawie uzyskanych wyników zaspokajać ekonomiczne i społeczno – kulturalne potrzeby i aspiracje członków spółdzielni, ich rodzin oraz lokalnej społeczności. Cel ten spółdzielczość realizuje na miarę możliwości, jakie stwarza ustrój społeczno – gospodarczy, w którym działa.

Konstruktywnym elementem spółdzielczości, istotnym w społecznościach lokalnych, jest idea współdziałania, solidaryzmu grupowego oraz kształtujących się więzi członkowskich i postaw samorządowych potęgujących racjonalne gospodarowanie².

Istota spółdzielczej metody gospodarowania wyraża się najpełniej w jednoczesnej dbałości o efektywność społeczną i efektywność ekonomiczną we wszystkich możliwych spółdzielczych formach gospodarowania³.

Efektywność ekonomiczna, jako relacja efektów do użytych środków, jest tylko jednym ze sposobów oceny funkcjonowania podmiotów spółdzielczych. Drugim istotnym i ważnym elementem oceny jest ich efektywność społeczna.

Efektywność społeczna jest wynikiem określonej polityki socjalnej samorządów w konkretnych spółdzielniach, stosowanych preferencji, sposobów dysponowania funduszem socjalnym. Jest wyrazem dążeń w realizacji równości i sprawiedliwości społecznej oraz społecznie pożądaných postaw, wzorów, norm i zasad postępowania. Efektywność społeczna przyczynia się do pogłębiania zróżnicowania lub do jego eliminacji, zmierzając do kształtowania się prawidłowych stosunków międzyludzkich, twórczo wpływających na przebieg prowadzonej działalności przez dane podmioty spółdzielcze.

Spółdzielnia jest jednocześnie przedsiębiorstwem i zrzeszeniem osób, tworząc niepowtarzalny, odrębny system społeczno – ekonomiczny.

Istotą systemu społeczno – ekonomicznego spółdzielni jest to, iż w jednym tworze organizacyjnym występuje:

- organizacja gospodarcza o cechach przedsiębiorstwa, wymagająca stosowania zasad rachunku ekonomicznego oraz
- zrzeszenie społeczne (grupa społeczna) z ideą współdziałania, samorządności i samodzielności.

² Por. m.in. M. G. Brodziński, Spółdzielnie – członkowie – samorzady. Z problematyki więzi oraz rozwoju spółdzielczości wiejskiej, Zakład Wydawniczy DrukTur, Warszawa 2007.

³ Zob. na ten temat E. Pudełkiewicz, Samorząd a efektywność ekonomiczna i społeczna w RSP, „Studia i Monografie” 1990, nr 50.

Podstawowymi elementami spółdzielni jako grupy społecznej są:

- członkowie, ich cechy, postawy, wartości, zasady, reguły postępowania określające identyczność grupy i ciągłość jej trwania,
- zadania grupy i funkcje jej członków, środki służące realizacji zadań,
- elementy utrzymujące spójność wewnętrzną grupy, tzn. spółdzielcze instytucje samorządowe (walne zgromadzenie, zarząd, rada nadzorcza), system kontroli społecznej,
- środki i instytucje regulujące wzajemne oddziaływania i stosunki z członkami innych spółdzielni,
- elementy materialne, symbole i wartości stanowiące materialną podstawę trwania i integracji grupy.

Spółdzielnia jako grupa społeczna jest systemem względnie zamkniętym.

Samorząd spółdzielczy jest na ogół traktowany jako ważny instrument zarządzania, stanowiący o atrakcyjności spółdzielczej metody gospodarowania.

Efektywne i skuteczne zarządzanie w spółdzielniach jest wówczas możliwe, gdy mamy względnie czytelny ich system społeczno – ekonomiczny. Czytelny, tzn., że:

- wszystkie jego elementy są określone, wiadomo, jaki jest zakres obowiązków i przywilejów na poszczególnych stopniach drabiny zawodowej przypisanych do określonych pozycji i ról,
- wiadomo, na co można liczyć w takim systemie społeczno – ekonomicznym,
- wiadomo, jakie działania i decyzje mają szanse powodzenia, jakie natomiast są skazane na niepowodzenie z powodu utartych sposobów myślenia, przyzwyczajzeń, nawyków, sympatii i antypatii, ukształtowanych więzi współżycia międzyludzkiego,
- znany jest na ogół arsenał środków, symboli, czynników więzi integracyjnych, identyfikacji decydujących o jego odrębności,
- wszystkim członkom i pracownikom powszechnie jest znany cel istnienia danego przedsiębiorstwa spółdzielczego, jego podstawowe funkcje, ku czemu ma ono zmierzać i od kogo ma zależeć powodzenie podstawowych zadań produkcyjnych.

Są trzy płaszczyzny weryfikacji samorządu i samorządności jako podstawowych instrumentów zarządzania:

- formalno – prawno – organizacyjna, a więc zgodność działania instytucji samorządu z prawem spółdzielczym, statutami i regulaminami wewnętrznymi spółdzielni,
- bezpośredniego uczestnictwa członków spółdzielni w zarządzaniu poprzez ich wpływ na formowanie planów społeczno – gospodarczych, marketingowych, finansowych, socjalno – kulturalnych, regulaminów wewnętrznych oraz wszelkiego rodzaju uchwał określających strategię rozwoju spółdzielni,
- postaw i zachowań w procesach produkcyjnych oraz ukształtowanych stosunków międzyludzkich.

W ideał spółdzielczej metody gospodarowania musi być współcześnie wkomponowany także system zarządzania menedżerskiego oraz system zarządzania marketingowego⁴, ale wedle określonych zasad, ideałów i reguł spółdzielczych.

Członkowie spółdzielni, będąc właścicielami majątku spółdzielni, mają prawo bezpośrednio i poprzez wybrane organy (walne zgromadzenie, zebranie przedstawicieli, zarząd, radę nadzorczą, komisję rewizyjną) zarządzać i sprawować demokratyczną kontrolę nad jej działalnością.

Zarządzanie spółdzielnią⁵ odbywa się z zachowaniem następujących reguł:

- prawa członków są równe (każdy członek spółdzielni ma jeden głos),
- członek ma prawo do udziału w podejmowaniu decyzji wywierających wpływ na działalność spółdzielni,
- organy zarządzające są wybierane oraz odpowiedzialne przed członkami,
- działalność organów spółdzielni podlega demokratycznej kontroli.

Ustawa Prawo Spółdzielcze stwarza możliwości funkcjonowania w spółdzielni zarządu jednoosobowego, jak również wchodzenie w skład tego organu osób nie będących członkami spółdzielni⁶. W zdecydowanej większości spółdzielni funkcjonują jednakże zarządy wieloosobowe (trzy- i pięćosobowe), wybierane spośród członków spółdzielni.

Konieczność wprowadzenia w spółdzielniach systemu zarządzania menedżerskiego jest wywołana mechanizmami rynkowymi.

Funkcje kierownicze wykonuje w tym przypadku w imieniu i na zlecenie członków spółdzielni menedżer, który za swą działalność odpowiada przed walnym zgromadzeniem. Ten system zarządzania gwarantuje większy profesjonalizm podejmowanych decyzji, ich efektywność i skuteczność, lecz jednocześnie ogranicza możliwości decyzyjne członków w zakresie działalności bieżącej.

Podstawowym wymogiem funkcjonowania menedżera w spółdzielni jest akceptacja przez niego zasad, wartości, ideałów i celów spółdzielczości.

Kierując przedsiębiorstwem spółdzielczym menedżer nie może swoim postępowaniem przyczynić się do degradacji samorządu spółdzielczego. Członkowie spółdzielni w systemie menedżerskim pozostają nadal nie tylko właścicielami majątku spółdzielni, ale i jej zarządcami, m.in. przez kontrolę pracy menedżera.

Weryfikacja pracy menedżera przez rynek oznacza przede wszystkim:

- uzyskiwanie takich dochodów, które pozwolą na rozwój, przy zapewnieniu satysfakcjonujących korzyści materialnych i niematerialnych dla członków,
- unowocześnienie organizacji przedsiębiorstwa i realizację postępu technicznego i technologicznego,

⁴ Na temat systemu zarządzania marketingowego zob. m.in. odpowiednie rozdziały w pracach Ph. Kotlera oraz M. Adamowicz (red.), *Efektywność zarządzania marketingowego*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005.

⁵ Szerzej na ten temat zob. m.in.: S. Dyka, P. Grzegorzewski, *Zarządzanie spółdzielnią*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2000;

K. Wierzbicki, *Zarządzanie spółdzielnią w warunkach gospodarki rynkowej. Poradnik dla kadry kierowniczej*, Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni „SCh”, Warszawa 1997.

⁶ Zob. art. 49 § 1 (rozdział 3 Zarząd) Ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo Spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848; zm.: Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001; z 2005 r. Nr 122, poz. 1024, Nr 233, poz. 1993; z 2006 r. Nr 94, poz. 651).

- rozszerzenie zakresu działalności gospodarczej,
- uzyskanie pozytywnego „image” spółdzielni zarówno na rynku jak i wśród członków,
- uzyskanie co najmniej równorzędnej pozycji wśród konkurencji branżowej i kapitałowej.

Spółdzielczość polska i w innych krajach Unii Europejskiej nie może w warunkach gospodarki rynkowej prowadzić racjonalnej i efektywnej działalności bez marketingu. Zapotrzebowanie na wiedzę o marketingu obserwuje się coraz częściej wśród kadr kierowniczych spółdzielni.

Marketing jest definiowany w różny sposób. Amerykański profesor Philip Kotler – jeden z najlepszych specjalistów w dziedzinie marketingu – przyjmuje następującą definicję: „marketing jest procesem społecznym i zarządczym, dzięki któremu konkretne osoby i grupy otrzymują to, czego potrzebują i pragną osiągnąć poprzez tworzenie, oferowanie i wymianę posiadających wartość produktów”⁷.

Większa konkurencyjność spółdzielni możliwa jest poprzez wykorzystanie zasad, narzędzi i instrumentów marketingu, formułowanie strategii, pomocnych w zwiększaniu efektywności na różnych rynkach.

Istotą marketingu jest zaspokajanie potrzeb klientów, konsumentów.

We współczesnych warunkach konkurencyjnej gospodarki w Polsce i w innych krajach Unii Europejskiej marketing traktowany jest jako forma zarządzania spółdzielnią. Pełni on rolę integrującą pozostałe funkcje przedsiębiorstwa spółdzielczego, którego celem jest uzyskanie satysfakcji klienta oraz otwartości na jego sugestie, albowiem klient decyduje o istnieniu przedsiębiorstwa spółdzielczego.

Zdecydowana większość polskich spółdzielni znajduje się w początkowej fazie zarządzania marketingowego. Tylko nieliczne z nich (np. Spółdzielnia Mleczarska „Kotlin”) stosują w praktyce system zarządzania marketingowego.

Istnienie warunków makroekonomicznych, właściwych dla dojrzałej gospodarki rynkowej, nie kreuje automatycznie reguł i zasad postępowania marketingowego. O tym decydują przede wszystkim same firmy. Charakterystyczne dla spółdzielni zorientowanych marketingowo są następujące działania:

- Prowadzenie badań marketingowych zgodnie z uznaną zasadą, że nie ma marketingu bez badań rynku, które stanowią podstawę decyzji produkcyjnych i handlowych.
- Określenie, na podstawie badania rynku, segmentu rynku, do którego spółdzielnia ma zamiar adresować swoje produkty lub usługi.
- Stałe komunikowanie się z otoczeniem, np. poprzez badania rynku i stosowanie różnych technik promocji. Systematycznie gromadzone informacje marketingowe stanowią podstawę wszelkich decyzji.
- Podstawą ekspansji na konkurencyjnych rynkach jest określenie długofalowych celów firmy, która wciela je w życie, prowadząc różne strategie marketingowe.

⁷ Ph. Kotler, Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola, Wydawnictwo Gebethner i Ska, Warszawa 1994, s. 6.

- Uznanie standardów obowiązujących na rynkach Unii Europejskiej, a dotyczących np.: jakości produktów, wzornictwa opakowań, systemów informacyjnych, logistyki, sporządzania biznesplanów itp.

- Stałego dokształcania menedżerów w zakresie zarządzania marketingowego, strategii marketingowych, języków obcych.

- Przestrzeganie etyki zawodowej, nieograniczenie na rynku praw innych podmiotów gospodarczych, dążenie do zysku w granicach prawa, przestrzeganie obowiązujących w społeczeństwie reguł gry.

Kryteria te pozwalają stwierdzić czy daną spółdzielnię można zaliczyć do grona zorientowanych marketingowo, czy też nie.

Istota marketingu nie jest łatwa do określenia, o czym świadczy różnorodność sposobów jego definiowania. Wynika to stąd, że marketing nie jest spójną dziedziną nauki, jak fizyka, chemia, geografia czy biologia, lecz zapożycza obficie koncepcje, metody i techniki badawcze z ekonomii, prawa, matematyki, statystyki, psychologii, socjologii, etyki, organizacji i zarządzania i innych dziedzin.

Zarządzanie marketingowe wymaga integrowania organów samorządu spółdzielczego oraz całej załogi (wszystkich członków i pracowników) wokół klienta. Powołanie działu marketingu i zatrudnianie nawet najlepszych specjalistów niewiele zmieni, jeśli spółdzielnia jako całość nie będzie zorientowana marketingowo.

Budowanie dobrego wizerunku firmy to nie tylko dobry produkt, dział marketingu, ale także informacje przenoszone do otoczenia przez członków i pracowników. Każdy kontakt z klientem jest ważny dla budowania pozytywnego wizerunku firmy. Z tego też względu niezmiernie istotne jest przekazywanie na zewnątrz pozytywnych informacji o firmie.

W marketingowym zarządzaniu firmą spółdzielczą istotne znaczenie ma innowacyjność i kreatywność. Szybkość wprowadzania zmian powoduje, że aby odnieść sukces konieczne jest ciągłe podnoszenie kwalifikacji. Cała załoga powinna respektować zasadę rerum novarum cupidus (chciwy nowych rzeczy). Członkom i pracownikom należy zapewnić dużą swobodę twórczą, aby zachęcić ich do wszelkiej inicjatywy oraz generowania nowych pomysłów. Tylko dobre pomysły i wdrożenie innowacji mogą zapewnić przewagę konkurencyjną na rynku.

Powodzenie zarządzania marketingowego zależy od:

- przyzwyczajenia przez kierownictwo i większość personelu do marketingowego sposobu myślenia,

- właściwego rozumienia funkcji i czynności marketingowych w strukturze organizacyjnej spółdzielni,

- opanowania umiejętności posługiwania się narzędziami marketingu,

- zainteresowania wszystkich komórek organizacyjnych celami i strategią firmy,

- stopnia decentralizacji systemu zarządzania.

Wdrażanie zarządzania marketingowego w spółdzielni może napotkać pewne bariery, które spowalniają ten proces. Do najważniejszych przyczyn powolnego wdrażania zarządzania marketingowego należą:

- niedostateczna podaż specjalistów posiadających umiejętności posługiwania się narzędziami i regułami marketingu,
- niedostateczny poziom wiedzy marketingowej wśród kadry kierowniczej,
- istniejąca niechęć do dyscypliny realizacji planu marketingowego,
- nadmierna wiara w cudowne właściwości marketingu oraz niedostrzeganie faktu, że marketing może być skuteczny tylko wtedy, gdy zostanie poparty wysokimi kompetencjami w technologii i zarządzaniu finansami,
- dominacja postaw konsumpcyjnych i kunktatorskich w wielu spółdzielniach, które nie pozwalają na wdrożenie marketingu, o ile wymaga to zmiany struktury organizacyjnej i korekty w kompetencjach członków i pracowników,
- mało przejrzysta struktura kanałów dystrybucji.

Zarządzanie marketingowe w spółdzielni nie jest procesem łatwym i przebiegającym bezkonfliktowo. Wzbogacenie filozofii zarządzania spojrzeniem marketingowym rodzi różnorodne konflikty, które rysują się na styku funkcjonowania poszczególnych działów organizacyjnych przedsiębiorstwa. Rozpoznanie źródeł, zakresu i natężenia tych konfliktów może ułatwić podejmowanie decyzji, które pozwalają na ich eliminowanie bądź łagodzenie.

Sprawne zarządzanie marketingowe, będące swoistą filozofią prowadzenia biznesu, pozwala dostosować działalność spółdzielni do zmiennego otoczenia rynkowego, umożliwić efektywne współzawodnictwo na rynku, a także zapewnić rozwój polskim spółdzielniom.

Identyfikacja przedspółdzielczych form gospodarowania w perspektywie historycznej

K. Boczar⁸ uważa, że najwcześniejsze formy współdziałania o typie pomocy wzajemnej występowały już w starożytności. Przykładem mogą być tu zrzeczenia dzierżawców i rzemieślników w Egipcie, żydowskie zrzeczenia pasterskie i gminy o charakterze wspólnot nad Morzem Martwym, greckie stowarzyszenia rzemieślników, górników, rybaków, rzymskie kolegia cieśli, kowali, szewców, garncarzy, lekarzy i muzyków.

Z kolei w Europie średniowiecznej wskazuje się na gospodarkę rodową na wsi oraz na cechy i gildie w miastach, na zrzeczenia dla wspólnych polowań, prowadzenia tartaków, młynów, pasterstwa (w Niemczech i Francji), zagospodarowania ziem (w Szkocji i Walii), urządzania i konserwacji tam i grobli (w Holandii), budowy urządzeń nawadniających (w Hiszpanii i we Włoszech). Za najbardziej reprezentatywne w średniowieczu uważa się: rosyjski mir, południowosłowiańską zadrugę, szwajcarskie Marktgenossenschaften i francuskie fruitières.

Rosyjski mir związany był ze wspólną własnością ziemi, ale uprawianą indywidualnie. Nadzór społeczny nad ziemią uprawianą indywidualnie sprawowany był przez instytucję zwaną mirem. W skład tej instytucji wchodziłi wszyscy dorośli mężczyźni z danej wsi. Instytucje zwane mirem miały za zadanie:

- przydział gruntów poszczególnym rodzinom,

⁸ K. Boczar, Spółdzielczość. Problematyka społeczna i ekonomiczna, PWE, Warszawa 1986, s. 27-28.

- sprawowanie kontroli nad użytkowaniem ziemi przez stosowanie obowiązkowego płodozmianu,

- przejście odpowiedzialności za dostarczanie produktów,
- przejście odpowiedzialności za świadczenie pracy na cele publiczne.

Południowosłowiańska zadruga była wielką rodziną liczącą nawet 100 osób, zarządzaną przez tzw. starszyznę. W zadrudze wszyscy członkowie mieli równe prawa, a ważniejsze decyzje były podejmowane wspólnie. Członkowie zadrugi władali całym jej gruntem i bydłem, a często również mieszkali w jednej wielkiej zagrodzie. Podobnie jak mir, zadruga pośredniczyła między jej członkami a władzą publiczną.

Szwajcarskie Marktgenossenschaften miały charakter wspólnot wiejskich, o wysokim stopniu autonomii i demokratycznej strukturze. Posiadały one:

- pewną wydzieloną wspólną własność,
- organizowały indywidualną uprawę wspólnych gruntów,
- decydowały o świadczeniach poszczególnych rodzin na rzecz wspólnych celów.

Organy zarządzające pochodziły z wyborów organizowanych na zasadzie równych praw. Każdy członek Szwajcarskiego Marktgenossenschaften miał obowiązek pracy dla wspólnego dobra.

Francuskie fruitières jako zrzeszenia rolnicze zrzeszały po kilkanaście gospodarstw, zajmujących się chowem bydła mlecznego. Celem tych gospodarstw była przede wszystkim wspólna produkcja serów, a także ich wspólna sprzedaż.

Przedspółdzielcze formy gospodarowania o typie wzajemnej pomocy na ziemiach dawnej Polski przybierały różnorakie formy współdziałania⁹. Warto tu wymienić:

- cechy rzemieślnicze i gildie kupieckie w miastach z wszystkimi charakterystycznymi dla nich funkcjami prawnymi – publicznymi;
- banki pobożne, udzielające kredytów konsumpcyjnych najuboższym mieszkańcom miast oraz kredytów produkcyjnych rzemieślnikom i kramarzom;
- sąsiedzka pomoc w pracach polowych (tzw. tłoki);
- wspólny wypas bydła i owiec;
- instytucje drobnego kredytu w postaci kas pieniężnych i magazynów zbożowych;
- pomoc najuboższym w przetrwaniu przednówka;
- organizowanie wymiany towarowej;
- zespołowa obrona prawna przed samowolą pańską;
- straż nocna dla ochrony przed pożarami i złodziejami, a także niekiedy przed wrogiem zewnętrznym (np. głośnia, uwięczona powodzeniem, obrona wsi Nowosielce w byłym woj. przemyskim przed Tatarami przez gromadę wiejską pod wodzą wójta Pyrza);

⁹ Szerzej na ten temat zob.: S. Inglot, Przedspółdzielcze formy współdziałania w dawnej Polsce, w: S. Inglot (red.), Zarys historii polskiego ruchu spółdzielczego (część I do 1918 r.), Zakład Wydawnictw CRS, Warszawa 1971, s. 7-38.

- obrona grup zawodów o szczególnym natężeniu zagrożeń losowych, tj. wśród górników (tzw. gwarectwa) i wśród rybaków (tzw. maszoperie kaszubskie, zajmujące się wspólnymi połowami i zapewnieniem opieki nad rodzinami rybaków, którzy zginęli na morzu).

Najbardziej dojrzałą, oryginalną i wyjątkową na ówczesne czasy koncepcją w zakresie przedspółdzielczych form gospodarowania, nowych form współpracy chłopskiej było Hrubieszowskie Towarzystwo Rolnicze Ratowania się Wspólnie w Nieszczęściach utworzone w 1816 r. przez wybitnego działacza, reformatora, uczonego, filozofa, ideologa polskiego oświecenia, publicystę, księdza Stanisława Staszica¹⁰. Podstawą działalności Hrubieszowskiego Towarzystwa Rolniczego była fundacja o charakterze filantropijnym z wieloma elementami samopomocy zrzeszeniowej. Stanisław Staszic z własnych dóbr nadał kilkuset chłopom tytułem wieczystej dzierżawy z prawem do dziedziczenia działki (gospodarstwa rolne) o maksymalnej wielkości 60 morgów, pod warunkiem przestrzegania zasad Towarzystwa. Statut Fundacji podpisało 329 gospodarzy „ojców rodzin”. Początkowo towarzystwo składało się z 8 wsi i przyległej do nich części miasta Hrubieszowa. Łącznie stanowiło to obszar około 6 tys. ha gruntów dworskich i włościańskich. Za wieczyste użytkowanie gruntów pańszczyźnianych chłopci płacili tzw. czynsz doczesny do śmierci fundatora jako ostatniego właściciela. 2,7 tys. ha gruntów, będących dobrami Staszica, nie zostało rozdzielonych pomiędzy gospodarzy i stanowiło wspólną własność Towarzystwa. Składały się na nie lasy, stawy, pastwiska, karczmy i młyny wraz z ziemią należącą do nich. Członkowie Hrubieszowskiego Towarzystwa Rolniczego zostali zobowiązani do płacenia rocznie po 2 zł na wspólne cele, w tym na rozwijanie działalności gospodarczej, społecznej i oświatowej.

Dochody ze wspólnej własności Towarzystwa przeznaczano m.in. na dotacje dla Banku Hrubieszowskiego Towarzystwa, który udzielał pożyczek na cele inwestycyjne i na rozwój gospodarki rolnej czy innej zarobkowej działalności członków Towarzystwa. Rada Towarzystwa spełniała różnorodne funkcje społeczne i kulturalne, jak wzajemna pomoc w wypadkach losowych, opieka nad starcami, sierotami, chorymi, prowadzenie szkół elementarnych, udzielanie stypendiów na dalsze studia.

Wykształcenie więzi społecznej, solidarność członków była więc u podstaw działalności Hrubieszowskiego Towarzystwa Rolniczego. Członkowie wspólnie odpowiadali za płacenie podatków, a w wypadku szkód powstałych z powodu pożaru byli zobowiązani do wzajemnej pomocy przy odbudowie domów i zabudowań gospodarczych pogorzalców, a w razie nieurodzaju lub gradu – do wspomnienia pokrzywdzonych.

„Mimo podłoża filantropijnego i nie w pełni demokratycznych form zarządu – jak pisze K. Boczar - w działalności Towarzystwa było tyle elementów samorządnej samopomocy społecznej, iż Staszica nazwano ojcem polskiej spółdzielczości”¹¹.

¹⁰ Na temat działalności i dokonań S. Staszica istnieją liczne i wszechstronne opracowania. Zob. m.in.: Z. Chyra – Rolicz, Stanisław Staszic prekursor spółdzielczości rolniczej, Pracownia Wydawnicza Instytutu Historii Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Siedlce 2004.

¹¹ K. Boczar, Spółdzielczość... jw., s. 99.

W dziele Towarzystwa znajdujemy dostatecznie dużo elementów nazywanych później spółdzielczymi. Są to m.in. takie zasady, jak:

- ograniczenie stanu posiadania ziemi,
- zespołowe prowadzenie określonych rodzajów działalności gospodarczej,
- zespołowe realizowanie opieki społecznej z funduszy pochodzących ze wspólnych gospodarstw,
- zespołowe prowadzenie działalności oświatowej,
- pewne załączki samorządu zainteresowanych.

Z tych więc powodów – wydaje się więc – ze wszech miar słuszne, aby nazwać Staszica prekursorem polskiej spółdzielczości rolniczej. Można nawet pójść dalej. Gdyby – jak słusznie zauważa K. Boczar – Staszic stworzył pierwociny zasad spółdzielczych w warunkach samodzielności państwowej i w języku o zasięgu światowym, byłyby zaliczane do pierwszych twórców spółdzielczości w skali światowej¹².

Trzy podstawowe modele (systemy) spółdzielczej metody gospodarowania

Spółdzielczość jako forma ruchu społeczno – gospodarczego nie jest jednolita pod względem teoriopoznawczym. Pełny ogląd spółdzielczości, zrozumienia jej natury i istoty zmian oraz ewolucji jest możliwy prowadząc pogłębione studia i analizy w 8 porządkach (perspektywach poznawczych):

1. w porządku aksjologicznym (zasad, idei, wartości i walorów spółdzielczych),
2. w porządku historycznym,
3. w porządku prawnym,
4. w porządku terminologiczno – semantycznym,
5. w porządku teoretyczno – metodologicznym,
6. w porządku empirycznym,
7. w porządku aplikacyjnym,
8. w porządku prognostycznym.

W każdym z wymienionych porządków (perspektyw poznawczych) można odnaleźć odmienne, zróżnicowane podejście do spółdzielczości jako formy ruchu społeczno – gospodarczego i metody gospodarowania.

W literaturze światowej, dotyczącej spółdzielczości (zwłaszcza rolniczej) powszechnie znane są trzy modele (systemy) spółdzielczości¹³:

1. model (system) F. W. Raiffeisena,
2. model (system) Schulzego z Delitzsch,
3. model (system) W. Haasa.

¹² Tamże, s. 100.

¹³ W literaturze dotyczącej spółdzielczości rolniczej pojęcie modelu i systemu używane jest zamiennie. Model (system) zawiera hipotetyczną konstrukcję myślową, na ogół spójną i koherentną wewnątrznie, godną naśladowania, odwzorowywania i powielania. Innymi słowy przez model (system) należy rozumieć wzór, według którego coś jest lub ma być wykonane.

Charakterystycznymi cechami **modelu (systemu) Raiffeisena** są¹⁴:

- mały zasięg działania spółdzielni, w zasadzie nie przekraczający granic parafii (liczącej na ogół 500 do 2000 mieszkańców),
- niskie udziały,
- odpowiedzialność nieograniczona i solidarna członków za zobowiązania spółdzielni,
- społeczna, honorowa praca w spółdzielni (z wyjątkiem stanowisk pochłaniających szczególnie dużo czasu),
- przeznaczenie wypracowanych nadwyżek głównie na fundusze niepodzielne,
- pionowa integracja spółdzielni.

Podstawą Raiffeisenowskiego modelu (systemu) spółdzielczości były swoiste, odrębne zasady i motywy etyczne, gdzie istotną rolę odgrywał czynnik zaufania i wzajemnej pomocy. Pozwoliło to na wykształcenie się odrębnego typu spółdzielni kredytowych, o specyficznej organizacji i metodach działania, niezwykle pomocnych dla niezamożnych rolników i rzemieślników. Kredytobiorcę oceniało się na podstawie sąsiedzkiej znajomości i zaufania, kontrolowało sposób wykorzystania pobranych kredytów. Osoby, które nadwyreżyły to zaufanie stawiały się automatycznie pod pręgierz opinii publicznej.

Niskie udziały pozwalały na przystępowanie biednych członków społeczności lokalnych do spółdzielni i korzystanie z jej pomocy. Obowiązywała zasada poręczenia za dłużnika przez dwóch innych członków spółdzielni. Praca społeczna, honorowa w spółdzielni istotnie przyczyniała się do niskich kosztów jej działalności, co z kolei w znacznym stopniu decydowało o taniości kredytu. Natomiast brak zawodowego, fachowego personelu był z organizacyjnego punktu widzenia dopuszczalny w spółdzielniach o niewielkich rozmiarach i nieskomplikowanej technice działania. Główne stanowiska w spółdzielni były często obsadzone przez księży, organistów, nauczycieli. Przeznaczenie zaś wypracowanych nadwyżek na fundusze niepodzielne miało przede wszystkim moralny aspekt wzajemnej pomocy, wzmacniając finansowo spółdzielnię i jej perspektywy dalszego rozwoju. Pionowa integracja spółdzielni z kolei zapewniała im pomoc ekonomiczną i organizacyjną oraz sprawowanie obiektywnej i fachowej kontroli.

Spółdzielnie, powstałe według modelu (systemu) raiffeisenowskiego, uczyły ekonomicznego myślenia, poważnego traktowania zaciągniętych zobowiązań w prowadzonych interesach, a nade wszystko były one przykładem wzajemnej pomocy i solidarności. Więzy członkowskie, zasady etyczne i moralne, wspólnotowe działanie, prowadzenie działalności społeczno – wychowawczej i oświatowo – kulturalnej stały się podstawą funkcjonowania spółdzielni raiffeisenowskich.

¹⁴ K. Boczar, Spółdzielczość... jw., s. 73-74; Z. Świtalski, Spółdzielczość w świecie do 1918 r., w: S. Ingot (red.), Zarys... jw., s. 62-65.

Model (system) H. Schulzego z Delitzsch cechuje¹⁵:

- stosunkowo duży terytorialnie zasięg działania,
- wysokie udziały i wysokie oprocentowanie,
- zawodowy aparat urzędniczy,
- rynkowe metody działania (np. zabezpieczeniem kredytu stają się weksle i zastaw),
- przyjęcie zasady odpowiedzialności ograniczonej, najczęściej do sumy sześciokrotnej zadeklarowanych udziałów.

Model (system) W. Haasa związany jest przede wszystkim¹⁶:

- z ideą integracji organizacyjnej i gospodarczej spółdzielczości rolniczej w postaci związków gospodarczych i patronackich,
- z potrzebą organizowania producentów rolnych w spółdzielcze grupy działania,
- z potrzebą organizowania bardziej wyspecjalizowanych handlowych spółdzielni rolniczych,
- z powstaniem spółdzielni zaopatrzenia i zbytu, prowadzących obrót wszystkimi podstawowymi środkami produkcji oraz zbytu takich produktów jak zboża, ziemniaki, nasiona oleiste itp.,
- z organizowaniem spółdzielni specjalistycznych dla zbytu i przetwórstwa specjalnych produktów, przede wszystkim mleczarskich,
- z nawiązaniem, zwłaszcza w stosunku do większych spółdzielni, do modelu (systemu) Schulzego z Delitzsch.

Warto podkreślić i zauważyć, że idee W. Haasa są w jakimś sensie ciągle aktualne nie tylko w spółdzielczości Unii Europejskiej lecz także w spółdzielczości światowej. Legły one u podstaw na przykład współczesnych tendencji do organizowania producentów rolnych w spółdzielcze grupy marketingowe.

Podsumowując prezentowane modele (systemy) spółdzielczości rolniczej, które są ciągle obecne we współczesnym świecie, warto w tym miejscu zwrócić uwagę zwłaszcza na różnice pomiędzy modelem (systemem) spółdzielczości rolniczej według H. Schulzego a modelem (systemem) F. W. Raiffeisena.

W modelu Schulzego, inaczej niż w modelu Raiffeisena, zwraca się mniejszą uwagę na zagadnienia społeczno – etyczne, natomiast uwzględnia się sprawność organizacyjną i efektywność ekonomiczną spółdzielni jako przedsiębiorstwa. Spółdzielnie typu Schulzego miały wysokie udziały, wpłacane przez członków w ratach miesięcznych i wysoko oprocentowane. Wysokie oprocentowanie udziałów ograniczało szybkość przyrostu funduszy własnych spółdzielni, które traktowane były jako rezerwa na wypadek strat. Brak dążenia do wzrostu funduszy społecznych i nieprowadzenie

¹⁵ K. Boczar, *Spółdzielczość...*, jw., s. 93-94; Z. Świtalski, *Spółdzielczość...*, jw., s. 55-60; Warto zapoznać się z interesującym przykładem działalności spółdzielni kredytowych systemu Schulzego z Delitzsch na ziemiach polskich pod zaborem austriackim, przedstawionym w książce R. Witalec, *Spółdzielczość kredytowa systemu Schulzego w Małopolsce w latach 1873-1939*, wydanej z inicjatywy Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego i Oddziału Instytutu Pamięi Narodowej w Rzeszowie, Rzeszów – Warszawa 2008.

¹⁶ K. Boczar, *Spółdzielczość...*, jw., s. 74.

pracy społeczno – wychowawczej - to cechy, które szczególnie różniły spółdzielczość typu Schulzego od spółdzielczości typu Raiffeisena.

Przyjęcie przez Raiffeisena (w przeciwieństwie do modelu Schulzego) za najwłaściwszy teren działania dla wiejskiej spółdzielni obszaru dużej wsi albo małej parafii było podyktowane następującymi względami:

- na terenie, gdzie wszyscy się znają, może sprawnie działać poręka nieograniczona, mająca duże znaczenie wychowawcze,
- w małej spółdzielni kredytobiorcę oceniać można na podstawie sąsiedzkiej znajomości i zaufania,
- w małych środowiskach lokalnych, o przewadze więzi nieformalnych (osobowych), uaktywniają się mechanizmy kontroli wewnętrznej, środowiskowej (np. osoby wykorzystujące w sposób niewłaściwy pobrane kredyty stawiają się automatycznie pod pręgierz opinii publicznej).

Niskie udziały w modelu Raiffeisena, w przeciwieństwie do wysokich udziałów w modelu Schulzego, wynikały z odrębnych jakościowo filozofii spółdzielczego działania. Spółdzielnie typu raiffeisenowskiego były organizowane z myślą o biednych chłopach. Spółdzielnie tworzone przez H. Schulzego służyły przede wszystkim chłopom bogatym.

F. W. Raiffeisen, kierując się motywami etycznymi, próbował pomóc chłopom najpierw przez organizowanie spółdzielni kredytowych. Ich rozwiązania organizacyjne dostosował do potrzeb i możliwości drobnego rolnika, gdyż taki typ gospodarstw przeważał w Westfalii, gdzie F. W. Raiffeisen działał. Małorolny chłop nie stanowił większej siły ekonomicznej, dlatego Raiffeisen oparł działalność tworzonych przez siebie spółdzielni na czynniku wzajemnego zaufania i wzajemnej pomocy.

Spółdzielnie typu Schulzego posiadały wykwalifikowany, dobrze płatny fachowy personel. Natomiast w kasach Raiffeisena zarząd pracował społecznie i tylko kasjer otrzymywał wynagrodzenie. W zarządzie i radzie kasy przeważali chłopci, dla których praca w organach zarządu była dobrą szkołą gospodarności zbiorowej. Zarząd był liczniejszy niż w spółdzielniach typu Schulzego. Liczył 5 – 7 członków. Rada składała się z 6 – 12 osób.

Duże znaczenie przypisywał Raiffeisen funduszowi zasobowemu, który nosił podobny charakter jak w spółdzielczości spóżywców. Fundusz był niepodzielny nawet w wypadku likwidacji kasy. Wobec niewielkich kosztów administracyjnych dołączano do niego poważną część nadwyżki, rósł więc systematycznie i kilkakrotnie przewyższał fundusz udziałowy.

W odróżnieniu od spółdzielni typu Schulzego, kasy Raiffeisena prowadziły działalność społeczno-wychowawczą. Wyrażało się to w krzewieniu poczucia braterstwa i solidarności na walnych zebraniach i w kontaktach zarządu i rady z członkami. Starano się, by pożyczki były udzielane na cele produkcyjne, a nie konsumpcyjne.

Raiffeisen pragnął, by tworzone przez niego kasy oszczędnościowo-pożyczkowe stały się głównym motorem postępu na wsi. Początkowo nawet zakładał, że staną się spółdzielniami uniwersalnymi, które będą realizować również wszystkie poczynania wsi w zakresie produkcji i wymiany. Warunki gospodarki kapitalistycznej sprawiły, że te zamierzenia trzeba było ograniczyć. Kasy Raiffeisena zrezygnowały z prowadzenia własnych wytwórni, natomiast prowadziły operacje kupna i sprzedaży na

zlecenie swoich członków, na ich rachunek i ryzyko. Było to głównie zaopatrywanie członków w nawozy sztuczne, pasze, nasiona, a w mniejszym stopniu zbyt produktów rolniczych.

O wiele większe znaczenie miały kasy Raiffeisena w inicjowaniu i popieraniu wyspecjalizowanych spółdzielni przetwórczych i handlowych na wsi. Praca w zarządzie i radzie spółdzielni wykształciła działaczy, którzy później uruchamiali mleczarnie spółdzielcze, rolnicze spółdzielnie zaopatrzenia i zbytu lub spółdzielnie specjalne.

Spółdzielnie Raiffeisena, w przeciwieństwie do spółdzielni Schulzego z Delitzsch, miały w Niemczech poparcie państwa, kleru i towarzystw rolniczych. Schulze z Delitzsch był nawet przeciwny wszelkiej pomocy z zewnątrz. Uważał ją za szkodliwą, gdyż działała demobilizująco, podczas gdy samopomoc przyczynia się do mobilizacji sił indywidualnych i zbiorowych. Ale samopomoc rozumiał w zakresie o wiele wyższym niż zwolennicy R. Owena i pionierzy rocdelscy. Schulze chciał wychowywać silne, dzielne jednostki wśród samodzielnych przedsiębiorców, uciekających się do pomocy spółdzielni tylko w wyjątkowych wypadkach. Pomoc tę powinna dawać przede wszystkim spółdzielnia oszczędnościowo – pożyczkowa, czerpiąca fundusze z wysokich udziałów i wkładów oszczędnościowych członków. Spółdzielnia ta powinna się opierać na nieograniczonej odpowiedzialności członków, tzn. powinni oni ręczyć całym swoim majątkiem za zobowiązania spółdzielni.

Według Schulzego za wartościowego członka spółdzielni uchodził ten rzemieślnik czy kupiec, któremu się dobrze powodziło w interesach, który dawał rękojmię punktualnej spłaty pożyczki. Na plan dalszy zeszyły społeczno – wychowawcze zadania spółdzielni, która pod wieloma względami zbliżała się do przedsiębiorstw kapitalistycznych. Stąd nader częste były przypadki, że spółdzielnie typu Schulzego z Delitzsch przekształcały się w towarzystwa akcyjne. Na przykład w latach 1859- 1910 220 spółdzielni – pożyczkowych w Niemczech zmieniło się na spółki akcyjne, a podobne wypadki zdarzały się też w innych krajach. Między innymi w towarzystwo akcyjne przekształciła się po pięćdziesięcioletniej działalności najstarsza spółdzielnia polska w zaborze pruskim – założone w 1861 r. Towarzystwo Pożyczkowe dla Przemysłowców miasta Poznania.

Uogólniając dotychczasowe rozważania na temat prezentowanych modeli (systemów) spółdzielczości, należy w szczególny sposób podkreślić, iż spółdzielczość rolnicza jest jedną z form organizacji życia społeczno – gospodarczego wsi, określoną historycznie i historycznie uwarunkowaną. Rozwój kapitalistycznych środków produkcji, likwidacja feudalnych stosunków społecznych produkcji stanowi tło dla powstania spółdzielczości rolniczej.

Przyglądając się powstaniu spółdzielczości rolniczej w Europie i na świecie można wyróżnić trzy podstawowe jej drogi rozwojowe¹⁷:

- Pierwsza z nich dotyczyła krajów o intensywnej gospodarce rolnej (tzn. o dużych nakładach na jednostkę powierzchni i stosunkowo wysokich efektach), takich jak Dania, Holandia, Szwajcaria, Francja, Belgia, Szwecja, Wielka Brytania. Na czoło wysunęły się tu wyspecjalizowane spółdzielnie zbytu i przetwórstwa, rozwinęły się zwłaszcza spółdzielnie mleczarskie, przetwórstwa mięsnego itp.

¹⁷ Tamże, s. 74-75.

- Druga dotyczyła krajów o ekstensywnej gospodarce rolnej (tzn. o stosunkowo niskich nakładach na jednostkę powierzchni i niskich efektach), jak: USA, Kanada, Argentyna, Nowa Zelandia, Afryka Południowa, Syberia. W krajach tych chodziło przede wszystkim o złamanie monopolu kupców – eksporterów na odległe rynki, głównie zachodnioeuropejskie. Dominowały tu wielkie spółdzielnie zbytu mające oparcie w centralach, które dysponowały składami, elewatorami, chłodniami (przede wszystkim w portach) oraz posiadały zakłady przemysłu rolno – spożywczego, tj. młyny, rzeźnie, bekoniarnie.

- Trzecia specyficzna droga rozwoju spółdzielczości rolniczej wytworzyła się w krajach o przewadze małych gospodarstw rolnych (choć często obok nich istniała wielka własność ziemską), stojących na niższym poziomie rozwoju, intensyfikujących produkcję głównie przez zwiększanie nakładów pracy żywej. Dotyczyło to obszarów Niemiec, Austrii, Rosji Europejskiej (w tym i ziem polskich) oraz Bałkanów. W krajach tych najpierw rozwinęła się spółdzielczość kredytowa, a następnie powstały spółdzielnie zbytu i zaopatrzenia o szerszym profilu działalności oraz wyspecjalizowane spółdzielnie przetwórcze, głównie mleczarskie.

Spółdzielczość w świetle ewolucji zasad spółdzielczych i w teorii ekonomii

Podstawowe zasady i wartości spółdzielcze stanowią istotę i specyfikę spółdzielczej metody gospodarowania. Jednocześnie należy z całą stanowczością stwierdzić, iż nie należą one do prawd absolutnych, raz na zawsze sformułowanych. Przeciwnie, podstawowe zasady i wartości spółdzielcze mają charakter zmienny, podlegają ciągłej ewolucji, o czym świadczą kolejne próby ich kodyfikacji, to jest:

- w postaci tzw. zasad rocdelskich (1844),
- zasad paryskich (1937),
- zasad wiedeńskich (1966) oraz
- zasad manchesterskich (1995)¹⁸.

Warto jednakże zauważyć, że w literaturze spółdzielczej wyróżnia się na ogół dwie grupy zasad spółdzielczych:

1. w tzw. wersji amerykańskiej,
2. w tzw. wersji rocdelskiej z kolejnymi decyzjami kodyfikacyjnymi i modyfikacjami Międzynarodowego Związku Spółdzielczego (MZS).

Spółdzielcze zasady amerykańskie najpełniej są wyrażone w definicji spółdzielni stosowanej w USA. Treść tej definicji brzmi: „spółdzielnia jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, która należy i jest kontrolowana przez swoich użytkowników oraz która rozdziela nadwyżki finansowe w zależności od stopnia korzystania z jej usług”¹⁹.

Zgodnie z tą definicją – jak pisze M. Pietrzak powołując się m.in. na D. A. Fredricka – spółdzielnie od innych form biznesu odróżniają trzy zasady²⁰:

¹⁸ Szerzej na temat ewolucji kolejnych zasad zob. m.in. E. Pudelkiewicz, *Spółdzielczość...*, jw., s. 5-12.

¹⁹ D. Mierzwa, *W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości rolniczej*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 42.

²⁰ M. Pietrzak, *Efektywność finansowa spółdzielni mleczarskich – koncepcja oceny*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006, s. 36.

- zasada korzyści użytkowników,
- zasada własności użytkowników,
- zasada kontroli (zarządzania) przez użytkowników.

Użytkownicy jako właściciele majątku spółdzielni mają dostęp do usług spółdzielni i nadwyżek (zysków) dzielonych na podstawie obrotów (transakcji) ze spółdzielnią. Użytkownicy sprawują nadzór nad działalnością spółdzielni poprzez demokratyczne głosowanie oraz wybór ich władz. Obowiązuje na ogół zasada jeden członek – jeden głos. W niektórych jednak przypadkach dopuszcza się zwiększoną siłę głosu, zwłaszcza dla użytkowników dokonujących dużych transakcji ze spółdzielnią.

Zasady amerykańskie w porównaniu z zasadami MZS (europejskimi) są bardziej pragmatyczne i minimalistyczne. Charakteryzują się ograniczeniem elementów ideologicznych i odnoszą się przede wszystkim do istotnych i najważniejszych cech spółdzielni, które są niezbędne dla odróżnienia podmiotów spółdzielczych od innych form prowadzenia działalności gospodarczej. W tym względzie warto zauważyć, że to właśnie w USA w latach 80. narodził się ruch tzw. Nowej Spółdzielczości (New Generation Cooperatives). Spółdzielnie „nowej generacji” mieszczą się w amerykańskiej definicji, ale nie spełniają wszystkich zasad MZS. Warto jednakże podkreślić, że ruch ten stara się przewyciężyć wiele słabości tradycyjnych spółdzielni w procesie dostosowywania się do powszechnie obecnie występujących w świecie tendencji globalizacyjnych i konkurencyjnych. Minimalizm zasad amerykańskich nie wyklucza celów społeczno – wychowawczych i społeczno – kulturowych realizowanych przez spółdzielnie, a jedynie pozostawia je raczej w formie fakultatywnej, a nie obligatoryjnej.

Wielu autorów zajmujących się spółdzielczością wyznaje pogląd, że zasady działalności gospodarczej spółdzielni powinny być bardziej liberalne i mniej zorientowane ideologicznie i historycznie. Są też tacy, którzy nie podzielają tych poglądów, opowiadając się za czystością spółdzielczych form gospodarowania. W tym wszystkim najważniejsze jest chyba to, aby nie zatracić ideałów, wartości i zasad spółdzielczych, co zwłaszcza w dobie współczesnego kryzysu wydaje się być niezmiernie istotne i ważne.

Podstawowe zasady i wartości spółdzielcze, pomimo wielu odmiennych w tym względzie stanowisk i poglądów, pozwalają – jak sędzę – często rozstrzygnąć czym jest, czym może być a czym nie jest spółdzielczość²¹.

Spółdzielczość jako forma ruchu społeczno – gospodarczego występuje w wielu wymiarach i kontekstach. Poza uwarunkowaniami historycznymi, ideologicznymi, prawnymi, kulturowymi ma przede wszystkim wymiar ekonomiczny. W rozumieniu teorii ekonomii neoklasycznej spółdzielnia nie była podmiotem dążącym do zysku, a tym samym nie była uznawana za przedsiębiorstwo. Bardzo długo, bo aż do lat czterdziestych XX w. nie wypracowano w teorii ekonomii modeli pozwalających analizować spółdzielnie w ogóle (w tym także spółdzielnie rolnicze) jako specyficzne podmioty gospodarcze, odmienne od innych przedsiębiorstw (firm). Pierwszą próbą w tym zakresie była praca Emelianoffa²² z 1942 r. W pracy tej Emelianoff uznał, że spółdzielnia jest przede wszystkim formą integracji pionowej członków i prowadzi

²¹ Por. M. Pietrzak, *Efektywność...*, jw., s. 31-36.

²² Zob. J. Emelianoff, *Economic Theory of Cooperation*, Ann Arbor, Edwardd Brothers, 1942.

działalność po kosztach. Sama spółdzielnia jako taka nie osiąga zysków ani nie ponosi strat. Zyski i straty odnotowują tylko członkowie.

Podejście Emelianoffa do spółdzielni było kontynuowane i rozwijane przez Robotkę i Phillipsa²³.

Próbie uznania spółdzielni jako samodzielnego, odrębnego przedsiębiorstwa podjął, chociaż jeszcze nie w pełni, Enke w 1945r. Jedynie w jakimś sensie można przyjąć, że Enke jest prekursorem podejścia teoretycznego, z którego wynika, iż spółdzielnia jest samodzielnym przedsiębiorstwem, ale nie w rozumieniu przedsiębiorstwa należącego do inwestorów.

Podejście Enke dotyczące spółdzielni konsumenckich było do lat 60. XX w. ignorowane przez teoretyków spółdzielni w rolnictwie. Do tego okresu dominowało wśród nich przede wszystkim podejście wypracowane przez Emelianoffa, Robotkę i Phillipsa. Dopiero Helmberger i Hoosa w 1962 r. wyznaczyli nowy standard ekonomicznego postrzegania spółdzielni rolników na kolejne 20 lat. Uważają oni, w przeciwieństwie do Emelianoffa, Robotki i Philipsa, że przedsiębiorstwo nie musi być jednostką dążącą do zysku ani być kierowane przez przedsiębiorcę (menedżera) jako właściciela. Uznano, odwołując się do nauk organizacji i zarządzania i do koncepcji organizacji Barnarda²⁴, iż spółdzielnia w takim ujęciu jest przedsiębiorstwem.

Helmberger i Hoos budują model spółdzielni zbytu jako odrębnego przedsiębiorstwa przeciwstawny do koncepcji spółdzielni jako formy integracji pionowej. W ich rozumieniu celem spółdzielni jest maksymalizacja cen skupu surowca, które spółdzielnia może zaproponować członkom po pokryciu wszystkich kosztów jej funkcjonowania.

Nurt rozważań podjęty przez Helmbergera i Hoosa, zdaniem Staatza²⁵, kontynuują i rozwijają prace: Royera, Lopeza i Spreena, Coterilla, Rhodesa, Sextona, Schaffera. Według Cooka i innych autorów²⁶, pojawienie się alternatywnych koncepcji w stosunku do podejścia Helmbergera i Hoosa nie spowodowało także współcześnie dalszego ich rozwijania. W tym względzie należy między innymi powołać się na prace takich autorów, jak: Sexton, Feinermann i Falkowitz, Royer i Bhuyan, Tennbakk, Albaek i Schulz.

Do prezentowanych w niniejszym opracowaniu modeli spółdzielni traktowanych jako forma integracji pionowej rolników lub jako samodzielne przedsiębiorstwo warto dodać, iż w latach 50. i na początku lat 60. XX w. zaproponowano, aby spółdzielnie traktować jako koalicje grup interesu, w tym członków, zarządu i pracowników. Według takich autorów, jak: Kaarlehto, Ohm czy Trifon każda z tych grup w spółdzielni ma swoje własne cele, które stara się realizować. Jednocześnie istotą tego podejścia jest zwrócenie uwagi na sytuacje wywołujące konflikt nie tylko między członkami

²³ Szerzej na ten temat zob. R. Phillips, *Economic Nature of the Cooperative Association*, "Journal of Farm Economics" 1953, Vol. 35, No. 1; F. Robotka, *A Theory of Cooperation*, "Journal of Farm Economics" 1947, Vol. 29, No. 1.

²⁴ Według koncepcji Barnarda organizacja (przedsiębiorstwo) to system świadomie koordynujących działań dwóch lub więcej osób.

²⁵ Zob. J. M. Staatz, *Farmer Cooperative Theory. Recent Developments*, ACS Research Report No. 84, U.S. Department of Agriculture, Washington 1989.

²⁶ Zob. M. L. Cook, F. R. Chaddad, C. Iliopoulos, *Advances in Cooperative Theory since 1990: A Review of Agricultural Economics Literature*, w: G. W. J. Hendrikse (ed.), *Restructuring Agricultural Cooperatives*, Erasmus University, Rotterdam 2004.

spółdzielni, a także i innymi uczestnikami organizacji spółdzielczej (np. zarządem). Mogą być różnorakie sposoby rozwiązywania konfliktów w spółdzielniach pomiędzy różnymi grupami interesu. Na przykład sposobem tym może być rozwiązanie konfliktu na drodze przetargu (negocjacji) między tymi grupami w procesie głosowania. Z kolei alternatywne podejście do rozwiązywania konfliktów i modelowania wyborów grupowych związane jest z teorią gier²⁷. Zakłada ona, iż w procesie podejmowania decyzji konsekwencje działań podejmowanych przez poszczególnych uczestników zależą od działań pozostałych uczestników (graczy) i wzajemnych między nimi interakcji.

Wiele decyzji w spółdzielniach, np. ustalanie cen, alokacja wspólnych kosztów czy wpływów od różnych producentów, różnych produktów, może być związane z wykorzystaniem tzw. gier kooperacyjnych. W określonych warunkach zróżnicowane ustalanie cen dla członków spółdzielni – zdaniem Sextona i Staatza²⁸ - może być istotne i konieczne dla ochrony przed opuszczeniem spółdzielni przez pewnych członków. Jednocześnie niektóre problemy decyzyjne, zwłaszcza w spółdzielniach rolniczych, mogą być rozwiązywane z wykorzystaniem innej gałęzi teorii gier, zwanej teorią gier niekooperacyjnych. Według niej między uczestnikami (graczami) występują trudności w komunikacji, związane z brakiem zaufania i niemożnością egzekwowania umów, kontaktów. Sexton i Staatz, wykorzystując teorię gier niekooperacyjnych do analizy problemu lojalności członków względem spółdzielni, stwierdzają, że:

- lojalność będzie większa wśród rolników działających bez określonego horyzontu czasowego w porównaniu do rolników działających w określonym okresie czasu;
- lojalność wzrasta w miarę jak powiększają się kary (w wymiarze pieniężnym i moralnym) za nielojalność;
- lojalność maleje, jeśli w postawie rolnika dominuje tendencja (przekonanie, nastawienie) do brania pod uwagę głównie bieżących korzyści, a pomijania przyszłych (np. młodzi rolnicy pod presją spłaty kredytów)²⁹.

Współcześnie podejście do spółdzielni jako do koalicji jest, według Cooka i innych³⁰, rozwijane w pracach: Szumana i Ranssera, Fultona, Vercummena, Heydea i Giunnakasa, Albanka i Schulza, Hendriksea, Bourgeona i Chambersa, Karantininisa i Zago oraz Banerjeea, Mookherjeea, Munshi, Raya.

Natomiast w latach 80. XX w. wielu ekonomistów, zajmujących się problematyką spółdzielni rolników, zaproponowało, aby spółdzielnie traktować jako wiązkę (sieć) kontraktów (umów) pomiędzy różnymi uczestnikami organizacji spółdzielczej (tj. członkami, zarządem, pracownikami). To podejście do spółdzielni nawiązuje do koncepcji rozwijanych w ramach teorii praw własności, teorii agencji i teorii kosztów transakcyjnych³¹.

²⁷ Zob. na ten temat m.in. P. D. Straffin, *Teoria gier*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

²⁸ Zob. J. M. Staatz, *Farmer... jw.*

²⁹ Tamże, s. 21.

³⁰ Zob. cytowaną pracę w przypisie 26.

³¹ Teoria kosztów transakcyjnych przyjmuje transakcję jako podstawową jednostkę analizy ekonomicznej. Szerzej na ten temat zob. m.in. A. Daniłowska, *Poziom, zróżnicowanie przez uwarunkowania kosztów transakcyjnych kredytów i pożyczek rolniczych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.

Specyfika praw własności w spółdzielni polega na tym, iż mają one swoją wartość dopóty, dopóki członek pozostaje aktywnym, prowadząc transakcje ze spółdzielnią. Jednocześnie spółdzielnie mają ograniczony rynek wtórny (lub jego brak) w zakresie obrotu prawami do spółdzielni, co skutkuje brakiem wyceny spółdzielni przez rynek kapitałowy. Brak rynku wtórnego, według wielu autorów, w tym m.in. Condoni i Vitaliano, Staatza i Shaffera, rodzi poważne konsekwencje dla członków spółdzielni³²:

- „uniemożliwia członkom (w przeciwieństwie do akcjonariuszy) rozłożenie ryzyka poprzez dywersyfikację portfeli inwestycyjnych;
- uniemożliwia członkom (w przeciwieństwie do akcjonariuszy) wykorzystanie wyceny firmy przez rynek, jako parametru oceny efektywności zarządzania i narzędzia dyscyplinującego (np. wrogie przejęcia) oraz sposobu nagradzania lepszych zarządów (np. opcje na akcje);
- zmniejsza motywację członków do inwestowania w spółdzielnię. Członek (w przeciwieństwie do akcjonariuszy) odnosi korzyści ze spółdzielni dopóki prowadzi z nią transakcje. Starsi członkowie w wieku przedemerytalnym nie mają bezpośredniego interesu w inwestycjach o długim okresie zwrotu”.

Większość autorów odwołujących się do teorii kosztów transakcyjnych – zdaniem M. Pietrzaka - wskazuje na dwie możliwe role spółdzielni³³:

- pierwsza polega na doskonaleniu pionowej koordynacji pomiędzy firmami (poziom mikro) – np. eliminacja zbędnych zapasów i kosztów;
- druga z kolei wskazuje na to, iż spółdzielnia może być instytucją sprzyjającą osiągnięciu lepszego zrównoważenia podaży i popytu w całych branżach i między nimi (poziom makro), zbliżającą się do rozwiązania doskonale konkurencyjnego. Transakcje łączące na przykład rolnictwo z przetwórstwem i handlem – jako ważnych ogniw agrobiznesu – często są koordynowane poprzez formę quasi – integracji pionowej, jaką jest spółdzielnia.

Spółdzielcza metoda gospodarowania może być atrakcyjna dla wielu grup zawodowych, zwłaszcza rolników, pod warunkiem poprawy ich dochodów.

Motyw ekonomiczny, nie wykluczając innych motywów (np. społecznych, ideologicznych), uzasadnia w znacznej mierze organizowanie i rozwój spółdzielni w agrobiznesie (spółdzielni rolników). W literaturze, jako przyczyny powstania spółdzielni rolników, wymienia się między innymi:

- ograniczanie niedoskonałości rynku,
- korzyści wynikające z wielkości (skali zakupów, zbytu),
- pozyskanie zysków z pozostałych ogniw łańcucha marketingowego w agrobiznesie,
- dostarczanie brakujących usług i zabezpieczenie dostępu do rynku,
- korzyści z koordynacji i redukcji ryzyka,
- zwiększenie siły rynkowej poprzez stworzenie konkurencji,
- oszczędność na kosztach transakcyjnych.

³² M. Pietrzak, *Efektywność...*, jw., s. 47.

³³ Tamże, s. 51.

Warto w tym miejscu w sposób szczególny podkreślić, że specyfika produkcji rolniczej (jej przyrodniczo – biologiczny charakter) wymaga istotnych kosztów transakcyjnych. Dlatego też ekonomicznym uzasadnieniem istnienia spółdzielni, będących formą quasi – integracji pionowej, może być właśnie oszczędność na kosztach transakcyjnych.

Kierunki zmian i ewolucji spółdzielczej metody gospodarowania w Europie³⁴

Polska, będąc od 1 maja 2004 r. członkiem Unii Europejskiej, uczestnicząc w ramach Jednolitego Europejskiego Rynku i związanych z tym regulacji prawnych, powinna także aktywnie uczestniczyć w strukturach organizacyjnych związanych ze spółdzielczością.

Warto w tym względzie przybliżyć podjęte rozwiązania legislacyjne dla spółdzielni w różnych krajach europejskich oraz podstawowe przesłanki kształtujące politykę wobec spółdzielni w Unii Europejskiej, a zwłaszcza przyjęcie w 2003 r. rozporządzenia w sprawie statutu spółdzielni europejskiej, obowiązującego w naszym kraju od sierpnia 2006 roku.

W prowadzonych, niekiedy nawet ożywionych dyskusjach w środowiskach społecznego przekazu (prasie, radiu, telewizji), można było i wśród spółdzielców wyróżnić trzy przeciwstawne postawy:

1. zdecydowanych euroentuzjastów,
2. zdecydowanych eurosceptyków oraz
3. umiarkowanych eurorealistów.

Obawiano się, że spółdzielnie poddane zostaną bezwzględny prawom wolnego rynku, narażone na konkurencję ze strony polskich i zagranicznych firm prywatnych zostaną skazane w perspektywie na upadek i ostateczne unicestwienie. Spółdzielcze formy gospodarowania przestaną istnieć, czego niechlubnym przykładem takich działań w opinii wielu działaczy spółdzielczych była i jest nadal tzw. specustawa z dnia 20 stycznia 1990 roku likwidująca wojewódzkie i centralne związki spółdzielcze. Euroentuzjaści z kolei gloryfikowali i podawali za przykład i wzór dla polskiej spółdzielczości dobrze rozwinięte i prosperujące spółdzielnie w krajach zachodnich, o korzystnych dla nich legislacjach, sprzyjającym klimacie władz i polityków europejskich.

W konsekwencji jednakże, obserwując wnikliwie rzeczywistość spółdzielczą, okazuje się, że najbardziej miarodajne i prawdziwe są postawy eurorealistów, którzy uważali, że wejście Polski do Unii Europejskiej wymaga kreatywnej i ekspansywnej roli podstawowych i ponadpodstawowych struktur spółdzielczych, w tym przede wszystkim Krajowej Rady Spółdzielczej, reprezentanta i głównego stratega polskiej spółdzielczości.

Spółdzielczość w Europie jest niezwykle zróżnicowana, a jednolita polityka spółdzielcza zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i w poszczególnych państwach członkowskich – jak powszechnie wyznaje wielu autorów zajmujących się spółdzielczością i działaczy spółdzielczych, w zasadzie nie istnieje. Spółdzielczość w wielu krajach Unii Europejskiej, jak i na pozostałych kontynentach świata, posiada zróżnicowany status i pozycję społeczno – ekonomiczną, odmienne tradycje

³⁴ W opracowaniu śródtytułu 5 wykorzystano m.in. prace A. Piechowskiego, E. Pudęlkiewicza, J. Stolińskiej – Janic, W. Boguty, Wydawnictwa Krajowej Rady Spółdzielczej oraz dane Internetu.

i uregulowania prawne. Jedno jest pewne i chyba bezdyskusyjne na całym świecie pomimo wielu odmienności i różnorodnych różnic aksjologicznych, prawnych, historycznych i ideologicznych, społeczno – kulturowych, politycznych, aplikacyjnych odgrywa ważną rolę w życiu społeczno – gospodarczym i ekonomicznym danego kraju, przyczyniając się niekiedy w znacznym stopniu do tworzenia dochodu narodowego. Spółdzielczość w pewnych przypadkach jest także istotną siłą polityczną. Uogólniając trzeba jednakże stwierdzić, iż spółdzielczość jako swoista i odrębna metoda gospodarowania nie ma, jak dotychczas, jednolitych regulacji prawnych ani narodowych ani także wspólnotowych. Wynika to między innymi z faktu, iż spółdzielczość jako forma ruchu społeczno – gospodarczego wywodzi się i nawiązuje do różnych nurtów ideowych, modeli (systemów) spółdzielczych.

W świetle powyższych rozważań zasadne będzie zapytać, jak pogodzić ze sobą potężną Korporację Spółdzielczą Mondragon, mogącą śmiało konkurować z wielkimi koncernami przemysłowymi z liczącą kilka osób szwedzką „nową spółdzielnią”, świadczącą najprostsze usługi dla swoich członków czy podobną jej włoską spółdzielnią socjalną?

W praktyce, w większości państw członkowskich Unii Europejskiej łącznie z Polską, występują prawne rozwiązania i regulacje spółdzielczych form gospodarowania. Paradoksem w tym względzie jest fakt, iż w Danii, będącej wzorem i przykładem dla spółdzielczości w Europie i jednocześnie najbardziej rozwiniętą i silną zwłaszcza w sektorze rolnym, nie ma prawnych uregulowań w postaci oddzielnej ustawy Prawa Spółdzielczego³⁵. Działalność spółdzielni uregulowana jest jedynie Aktem o Przedsiębiorstwach Handlowych, wspólnym dla wszystkich rodzajów podmiotów gospodarczych, gdzie nawet spółdzielnie nie są wymienione z nazwy. Statut natomiast jest podstawowym dokumentem prawnie wiążącym członków spółdzielni wewnątrz, jak i w kontaktach zewnętrznych. Spółdzielnie muszą jednak stosować się do duńskich uregulowań prawnych, dotyczących konkurencji. Natomiast średnie i duże spółdzielnie mają obowiązek zarejestrowania się i prowadzenia zgodnej z prawem rachunkowości. Nie muszą jednak składać sprawozdań, dotyczących kapitału spółdzielni, ale muszą zgłaszać wszelkie zmiany w statucie, radzie nadzorczej i zarządzie.

W wielu krajach Europy Zachodniej, ale także i na innych kontynentach świata, obok tradycyjnych form i struktur spółdzielczych, zwłaszcza w latach 70. XX w. zaczęły powstawać głównie w środowiskach młodzieżowych nowe formy gospodarowania (tzw. spółdzielnie alternatywne)³⁶. Spółdzielnie alternatywne są to nowe formy grupowej działalności gospodarczej lub samopomocowej bazujące na zasadach spółdzielczych, chociaż nie przyjmujące formalnego statusu prawnego spółdzielni. Działają one w tych niszach, w których spółdzielnie na ogół dotychczas nie działały, albo w niewielkim zakresie. Zajmują się one m.in. turystyką, organizowaniem opieki przedszkolnej, zbytem ekologicznej żywności, produkowanej w gospodarstwach członków, prowadzeniem sklepów z żywnością ekologiczną i wyrobami wytwarzanymi z naturalnych surowców.

³⁵ Na ten paradoks zwraca uwagę wielu autorów, zajmujących się spółdzielczością.

³⁶ Szerzej na ten temat zob. J. Stolińska – Janic, *Różnorodność form spółdzielczych w gospodarce rynkowej*, Spółdzielczy Instytut Badawczy, Warszawa 1992; J. Stolińska – Janic (red.), *Spółdzielcze formy gospodarowania*, Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 1997; E. Pudelkiewicz, *Spółdzielczość...*, jw., s. 48-52.

Kraje o rozwiniętej gospodarce rynkowej dostarczają licznych przykładów różnorodnych rozwiązań modelowych spółdzielni w środowisku lokalnym, w pewnych grupach społecznych. Nazywane są one spółdzielniami alternatywnymi, gdyż środowiska te nie akceptowały istniejących organizacji spółdzielczych z ich strukturalną nadbudową.

W pewnych krajach – zwłaszcza skandynawskich, a także w Niemczech, Anglii, Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie „spółdzielnie alternatywne”, zwane też „nowymi” czy „nowej fali” odgrywają dużą rolę. Są to organizacje w ogólnym zarysie stosujące się do zasad spółdzielczych, stworzone przez przyszłych użytkowników dla realizacji bezpośrednich potrzeb, lecz jednocześnie nie w pełni włączone do istniejącego systemu spółdzielczego. Ich specyfiką był „rozwój przez pączkowanie”: wyrastanie nowych form z poprzednich, ogarnianie coraz szerszych – lecz powiązanych ze sobą ściśle w środowisku lokalnym – sfer działania. Pierwotna inicjatywa (nieraz przynoszona z zewnątrz bądź rodząca się z przypadku), wydawała się często czymś marginalnym, ona jednak zapładniała społeczność do szukania dalszych, analogicznych rozwiązań. W rezultacie, w przypadku powodzenia, powstawał cały system oparty na wielu drobnych spółdzielniach, spółkach, przedsiębiorstwach prywatnych i rodzinnych, powiązanych ze sobą ekonomicznie a często i personalnie.

Wśród ideowych motywów zakładania spółdzielni alternatywnych najpopularniejsze jest dążenie do poprawy naturalnego środowiska człowieka, prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z wymogami ekologii i poprawy jakości życia.

Wspólną cechą powstałych w różnych częściach świata stowarzyszeń i organizacji o formach zbliżonych do spółdzielni, zwanych „nową falą”, jest wybiórcze traktowanie zasad spółdzielczych. Z obowiązujących zasad spółdzielczych przyjmuje się w tych strukturach tylko niektóre w całości, inne zaś w części, w niektórych natomiast formach w ogóle odrzuca się te zasady. Podstawową cechą spółdzielni alternatywnych jest stosowanie uproszczonych struktur.

W niektórych krajach spółdzielnie tego typu charakteryzują się:

- średnią liczbą członków wynoszącą 4 – 5 osób,
- odmiennym typem zrzeszania się oraz
- odmiennym sposobem działania
- zrzeszeni w tych strukturach członkowie nie przestrzegają zasad demokracji

wewnętrznej, ich struktury dopuszczają istnienie w organach samorządowych np. systemu rotacji, a nie wyboru (np. w USA i Francji ten system jest stosowany w odniesieniu do władz samorządowych, lecz nie w stosunku do dyrektora przedsiębiorstwa).

W jednostkach „nowej fali” często dochodzi do zaniechania wewnętrznej demokracji. Członkowie nie współuczestniczą w zarządzaniu przedsiębiorstwem spółdzielczym – a przeciwieństwem uczestniczenia członków w zarządzaniu przedsiębiorstwem jest jedną z ważnych zasad spółdzielczych.

Oprócz wymienionych form, za alternatywne rozwiązania spółdzielcze można także uznać tzw. spółdzielcze spółki akcyjne. W spółdzielniach tych co najmniej 51% funduszu udziałowego musi pochodzić od członków, z reguły pracowników spółki. Żaden z udziałowców nie może być właścicielem większej kwoty niż 25% funduszu

udziałowego, z tym że nie dotyczy to instytucji publicznych. Wzorem spółdzielni spółdzielcze spółki akcyjne tworzą 10-procentowy odpis z zysku na fundusz nie podlegający przeniesieniu na udziały.

Spółki te są formą pośrednią pomiędzy spółdzielnią pracy i spółką kapitałową. Z zasad spółdzielczych realizują one – oprócz wspomnianego już odpisu z czystej nadwyżki – zasadę zatrudniania swoich członków (tak jak to czynią spółdzielnie pracy). Wszyscy członkowie owych spółek, podobnie jak członkowie spółdzielni, mają takie samo prawo głosu – niezależnie od wielkości wniesionych udziałów.

Alternatywne rozwiązania spółdzielcze powstają także w rolnictwie. W spółdzielniach rolniczych w Szwecji i Danii występuje dość często oddzielenie struktury spółdzielni jako zrzeszenia od założonego przez tę spółdzielnię przedsiębiorstwa. Każda z tych struktur opiera się na właściwych sobie zasadach. Spółdzielnię obowiązuje demokracja wewnątrzspółdzielcza, natomiast przedsiębiorstwo może być nawet przekształcone w spółkę kapitałową. W takiej spółce spółdzielnia byłaby jednym z udziałowców.

Ogólnie można stwierdzić, że ruch spółdzielni alternatywnych przyjmuje część zasad spółdzielczych za własne.

Założyciele spółdzielni alternatywnych z zasady się odcinali od tradycyjnych organizacji i struktur spółdzielczych, uważając je za formy wyobcowane, pozbawione cech alternatywnego ruchu społecznego. Także i stare spółdzielnie odnosiły się początkowo do nowych zrzeszeń nieufnie z dużą dozą podejrzliwości, podważając ich prawo do używania nazwy „spółdzielnia”, a czasem nawet utrudniając wejście na rynek.

Spółdzielnie alternatywne i proste zrzeszenia, przez ową różnorodność organizacyjną i elastyczne wprowadzanie nowych form zarządzania, kształtowania stosunków między członkami oraz rozwiązań ekonomicznych, stanowią swego rodzaju pomost pomiędzy spółdzielniami tradycyjnego typu a innymi organizacjami korporacyjnymi oraz nieformalnymi strukturami gospodarczymi i społecznymi.

Spółdzielnie alternatywne podejmując działalność, na ogół w niszach nie penetrowanych dawniej przez organizacje spółdzielcze, poszerzają zasięg działania spółdzielczości w gospodarce społecznej oraz tworzą podstawę dla przyszłych nowych kierunków spółdzielczej ekspansji. W warunkach, gdy spółdzielczość jest wypierana, a co najmniej zagrożona przez konkurencję wielkich korporacji w tradycyjnych sferach swego działania, inicjatywy spółdzielni alternatywnych mogą otwierać nowe, nie zagrożone jeszcze obszary aktywności dla ruchu spółdzielczego.

Niektórzy autorzy zajmujący się spółdzielczością proponują, aby w zależności od celu działania spółdzielni (zrzeszania się członków dla zaspokojenia swoich potrzeb) podzielić „nową falę” na dwie grupy, tj. na:

1. alternatywne formy spółdzielcze i
2. stowarzyszenia i zrzeszenia paraspółdzielcze.

Pierwsza grupa obejmuje struktury, które wyraźnie zmierzają do zaspokojenia potrzeb zrzeszonych członków i to w sposób bezpośredni, chociaż w różny sposób przyjmują zasady spółdzielcze. Mogą one jednak być dobrą formą gospodarczą w wielofunkcyjnym rozwoju wsi.

Do drugiej grupy zalicza się struktury powstałe w wyniku zrzeszenia się zainteresowanych w celu spełnienia społecznych i gospodarczych, a czasem także

kulturalnych idei. Przykładem może tu być stowarzyszenie dla popierania zdrowej żywności, które, oczywiście, tylko pośrednio służy zaspokojeniu potrzeb zrzeszonych osób. Takie stowarzyszenie nie ogranicza swojej aktywności tylko do wypełniania zadań wobec członków, lecz całą aktywność rozszerza na całą społeczność w której działa.

Spółdzielnie alternatywne są na pewno także przykładem poszukiwania nowych rozwiązań i regulacji prawnych, przy nawiązywaniu i wykorzystywaniu, w jakimś sensie, spółdzielczej metody gospodarowania.

We wszystkich krajach Unii Europejskiej obowiązuje na ogół zasada „jeden członek – jeden głos”. Występują jednakże możliwości pewnego omijania jej w przypadku spółdzielni osób prawnych, czyli spółdzielni wyższego stopnia, czy też w przypadku istnienia osobnej kategorii „członków – inwestorów”. Takie rozwiązania występują w Finlandii, Francji, Hiszpanii, a także z pewnymi ograniczeniami w Niemczech i Włoszech.

Inne z propozycji rozwiązań prawnych związane są z systemem „ważenia głosów” w zależności od wielkości transakcji ze spółdzielnią. Przykładem tu mogą być takie kraje, jak: Hiszpania, Irlandia, Wielka Brytania.

Minimalna liczba członków (osób fizycznych) jest wysoce zróżnicowana w poszczególnych krajach UE (od 2 osób w Holandii po 20 osób w Grecji). Natomiast Austria i Szwecja nie mają określonej prawnie takiej minimalnej liczby członków założycieli.

Odpowiedzialność członków za zobowiązania spółdzielni jest zazwyczaj ograniczona, jak np. w Polsce do wysokości wniesionych udziałów. W niektórych krajach, np. w Holandii, Niemczech, Portugalii, we Włoszech, przyjmuje się możliwość odpowiedzialności nieograniczonej³⁷.

A. Piechowski omawiając różnorodność regulacji i rozwiązań prawnych w zakresie spółdzielczości w tradycji legislacyjnej Europy Zachodniej wymienia trzy nurty³⁸:

- romański (Włochy, Francja, Hiszpania, Portugalia),
- niemiecko – skandynawski (Austria, Niemcy, Szwecja, Finlandia, Holandia) oraz
- brytyjski (Wielka Brytania, Irlandia).

Stwierdza on jednocześnie, że różnice często się zacierają i występuje szereg rozwiązań pośrednich.

Warto także odnotować w krajach Unii Europejskiej ogromne zróżnicowanie struktur ponadpodstawowych, których istnienie i formy niekoniecznie muszą być uregulowane prawnie, a w znacznym stopniu wynikają z tradycji i historii.

³⁷ Ograniczona objętość niniejszego opracowania nie pozwala na wszechstronne omówienie występujących różnic w zakresie rozwiązań prawnych w poszczególnych krajach UE. Pomocne w tym względzie są różnorodne i liczne opracowania na ten temat Adama Piechowskiego, pracownika Krajowej Rady Spółdzielczej. Zob. m.in. A. Piechowski, Spółdzielczość w Europie i dotychczasowe doświadczenia tworzenia spółdzielni ponadgranicznych, w: A. Piechowski (red.), Spółdzielnia Europejska – szansa integracji i rozwoju spółdzielczości w Europie (Materiały z ogólnopolskiej konferencji Krajowej Rady Spółdzielczej i Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, zorganizowanej w dniu 22 czerwca 2007 roku, Wydawca: Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2008, s. 97-125.

³⁸ Tamże, s. 109-110.

We Włoszech istnieją na przykład trzy główne centrale spółdzielcze, ściśle powiązane z określonymi siłami politycznymi:

- Lewicowa Liga Spółdzielcza (Legacoop), mająca kiedyś bliskie związki z Włoską Partią Komunistyczną,
- Konfederacja Spółdzielcza (Confcooperative), współpracująca dawniej z Chrześcijańską Demokracją oraz
- liberalne Generalne Stowarzyszenie Spółdzielni (Associazione Generale della Cooperative) związane niegdyś z Partią Republikańską.

Wszystkie one mają swoje organizacje regionalne oraz branżowe, które również zwykle dzielą się na regionalne. Poza nimi we Włoszech istnieją także „konsorcja spółdzielcze”, grupujące spółdzielnie określonych typów, prowadzące wspólną działalność gospodarczą, promocyjną, szkoleniową, badawczo – rozwojową itp.

Podobnie zróżnicowana jest sytuacja nie tylko w 15 starych krajach UE, ale także i w nowych 12 krajach Unii Europejskiej. W przypadku istnienia silnych branżowych związków spółdzielczych, ogólnokrajowa organizacja spółdzielcza (odpowiednik polskiej Krajowej Rady Spółdzielczej) nie istnieje, bądź jest instytucją słabą, mającą charakter wspólnej reprezentacji czy nawet jedynie formą spotkań i wymiany poglądów spółdzielców. Szczególnie interesujące rozwiązania, wywodzące się z legislacji dawnej Czechosłowacji, wprowadzono w Czechach i na Słowacji. Działają tam dobrze zorganizowane centrale spółdzielni pracy, rolniczych, mieszkaniowych czy spożywców, zaś na szczeblu centralnym istnieją niewielkie „Unia” (na Słowacji) bądź „Asocjacja” (w Czechach), na czele których stoją zmieniający się rotacyjnie co rok prezesi poszczególnych związków branżowych.

Przyjęcie uregulowań prawnych Spółdzielni Europejskiej (w Polsce z dniem 18 sierpnia 2006 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej, wykorzystując postanowienia rozporządzenia Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej (SCE) świadczy o pewnych próbach tworzenia wspólnej „polityki spółdzielczej” na Jednolitym Europejskim Rynku wszystkich 27 państw Wspólnoty³⁹. Polityka ta, pomimo wielorakiej różnorodności istniejących rozwiązań i regulacji prawnych w poszczególnych krajach Unii Europejskiej, jest próbą godną odnotowania. Jest ona wyrazem realizacji elementarnej zasady równości wszystkich podmiotów gospodarczych, wyraźnie podkreślając odrębność spółdzielczej metody gospodarowania. Kryteria tej odrębności najpełniej wyraża – przyjęta w 1995 r. przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy – Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości⁴⁰. Stwierdza ona m.in., że

³⁹ Na temat Spółdzielni Europejskiej istnieją liczne opracowania. Zob. m.in.: A. Piechowski (red.), Spółdzielnia Europejska..., jw.; H. Cioch, Zarys prawa spółdzielczego, Wydawca: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 141-150 oraz s. 265-336; R. Trzaskowski, Spółdzielnia Europejska, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2004; A. Magdoń, Spółdzielnia europejska – analiza założeń nowej ustawy, „Przeegląd Prawno – Ekonomiczny” 2008, nr 4, s. 113-119.

⁴⁰ Polski tekst Deklaracji w: „Monitor Spółdzielczy” 1999, nr 1, s. 23. Zob. także na ten temat: A. Piechowski, Międzynarodowe Zasady i Wartości Spółdzielcze a praktyka działania spółdzielni, w: K. Lachowski (red.), Odmienność podmiotów spółdzielczych od spółek prawa handlowego (Materiały z konferencji w dniu 8 lipca 2006 r. II Spółdzielczego Forum Społeczno – Ekonomicznego), Wydawca: Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2006, s. 17-30.

„spółdzielnia jest autonomicznym zrzeszeniem osób, które zjednoczyły się dobrowolnie w celu zaspokojenia swoich wspólnych aspiracji i potrzeb ekonomicznych, społecznych i kulturalnych poprzez współposiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo. Spółdzielnie opierają swoją działalność na wartościach samopomocy, samoodpowiedzialności, demokracji, równości, sprawiedliwości i solidarności. Zgodnie z tradycjami założycieli ruchu spółdzielczego, członkowie spółdzielni wyznaczają wartości etyczne uczciwości, otwartości, odpowiedzialności społecznej i troski o innych. Zasady spółdzielcze są wytycznymi, przy pomocy których spółdzielnie wprowadzają swoje wartości do praktyki”.

Wartości i zasady spółdzielcze zawarte w Deklaracji Spółdzielczej Tożsamości wraz z innymi rekomendacjami Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOD) i Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) stały się podstawą „filozofii” trzech ważnych dokumentów Unii Europejskiej:

- pierwszy z nich to Dokument Konsultacyjny Komisji Europejskiej „Co-operatives In Enterprise Europe” (znany w Polsce jako „Biała księga o przedsiębiorstwach spółdzielczych”) przyjęty w listopadzie 2001 r.;
- drugi związany z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1435/2003 z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie statutu spółdzielni europejskiej;
- trzeci ważny dokument Unii Europejskiej – to przyjęty w lutym 2004 r. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego oraz Komitetu Regionów „O promowaniu spółdzielni w Europie”.

Z przedstawionych dokumentów Unii Europejskiej wynika między innymi, że:

- Ekonomia społeczna i spółdzielnie przyczyniają się do realizacji kluczowych celów politycznych Unii Europejskiej, takich jak:
 - polityka społeczna i zatrudnienia,
 - rozszerzenie Unii,
 - rozwój regionalny,
 - polityka zamówień publicznych,
 - rozwój własności pracowniczej i organizacji pracy,
 - pomoc w działaniu na rzecz rozwoju;
- Spółdzielnia zarejestrowana w jednym państwie Unii, będzie posiadała osobowość prawną we wszystkich pozostałych krajach członkowskich, tj.:
 - będzie mogła bez przeszkód prowadzić działalność ponad granicami tych krajów,
 - będzie podlegała przede wszystkim przepisom wspólnotowym,
 - przepisy krajowe związane z siedzibą statutową spółdzielni europejskiej zarejestrowanej w danym kraju będą obowiązywały tylko w tych przypadkach, których prawa wspólnotowe nie regulują;
- Promocja spółdzielni w Europie, zalecenie wspierania spółdzielczości przez rządy państw członkowskich, poprawa legislacji spółdzielczej leży u podstaw procesu harmonizacji w formułowanych celach polityki wspólnotowej.

Należy zauważyć, że tematyka spółdzielcza włączona została w obszar zainteresowań władz Unii Europejskiej dzięki szerokiemu lobbingowi samych spółdzielni i ich organizacji.

Konkretnym przejawem wspólnotowych działań UE w ramach ekonomii społecznej są spółdzielnie socjalne⁴¹. Świetnym przykładem powodzenia spółdzielni socjalnych są doświadczenia włoskie, gdzie w 2001 roku działało już 5600 spółdzielni socjalnych. Spółdzielnie socjalne są nowym typem spółdzielni pracy. Stanowią one wyraz realizacji założeń strategii lizbońskiej oraz wspólnotowego programu przeciwdziałania wykluczeniu socjalnemu. W Polsce 27 kwietnia 2006 r. Sejm RP uchwalił ustawę o spółdzielniach socjalnych, będącą wyrazem realizacji przez nasz kraj zobowiązań wynikających z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, celem których jest wspieranie zatrudnienia, poprawa warunków życia i pracy, zapewnienie właściwej ochrony socjalnej, rozwój zasobów ludzkich na rzecz trwałego wysokiego zatrudnienia oraz zwalczanie izolacji społecznej. Spółdzielnie socjalne, ze względu na respektowanie podstawowych zasad spółdzielczych, takich jak: demokracja wewnątrzspółdzielcza (każdy członek bez względu na wielkość wniesionych udziałów ma jeden równorzędny głos), wzajemna pomoc, kooperacja, zaspokajanie potrzeb członków, aktywne uczestnictwo itp., wypełniają w sposób istotny idee tak zwanego społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwa, którego członkowie są partnerami, ludźmi kreatywnymi i aktywnymi. Spółdzielnie socjalne mają na celu aktywizację zawodową i ułatwienie zaistnienia na rynku pracy osobom:

- bezrobotnym,
- bezdomnym, które realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności,
- uzależnionym od alkoholu, które zakończyły program psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- uzależnionym od narkotyków po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- chorym psychicznie,
- niepełnosprawnym,
- uchodźcom, realizującym indywidualny program integracji,
- zwalnianym z zakładów karnych, mającym trudności w integracji ze środowiskiem.

Niewątpliwie spółdzielnie socjalne, powstałe w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym także i w Polsce, potwierdzają moim zdaniem tezę, że spółdzielczość jako forma ruchu społeczno – gospodarczego i swoista, specyficzna metoda gospodarowania, może także z powodzeniem odnaleźć się w sferze socjalnej.

⁴¹ Na temat spółdzielni socjalnych (społecznych) zob. m.in.: C. Borzaga, A. Santuari, Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych (wydanie I), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005; Z. Chyra – Rolicz, Społeczna gospodarka rynkowa za granicą i w kraju (w skali globalnej i lokalnej), w: K. Lachowski (red.), *Odmienność...* jw., s. 101-136; H. Cioch, *Zarys...* jw., s. 135-140 oraz s. 257-263.

Spółdzielcza forma (metoda) gospodarowania w ujęciu statystycznym

Ukazanie spółdzielczej metody gospodarowania w różnych formach społeczno – gospodarczych w świetle liczb w krajach Unii Europejskiej, w tym także i w Polsce nie jest zadaniem łatwym. Wynika to przede wszystkim z braku uporządkowanych, metodologicznie spójnych statystyk w zakresie różnych branż i typów spółdzielczości w poszczególnych krajach, jak i w skali krajów Unii Europejskiej, czy też całego świata⁴².

W wielu dostępnych źródłach podaje się, że na całym świecie liczba członków wszystkich spółdzielni sięga 800 milionów, ponad 800 milionów, a może nawet miliard. Ruch spółdzielczy w Polsce w 2008 r. obejmuje około 10 tysięcy spółdzielni i ponad 8 milionów członków. W całej Unii Europejskiej w 27 krajach szacuje się, że jest ponad 100 milionów członków, należących do około 160 tysięcy spółdzielni. Można przyjąć, że co trzeci obywatel Unii Europejskiej jest członkiem jakiejś spółdzielni.

Spółdzielczość rolnicza w krajach członkowskich Unii Europejskiej (UE) zajmuje znaczącą i trwałą pozycję ekonomiczną i społeczną⁴³.

Spółdzielczość rolnicza w UE przeżywa renesans różnych form i metod. Jest pozytywnym przykładem pluralizmu spółdzielczego, stanowi dużą siłę ekonomiczną i jest dobrze zorganizowana. Pod wpływem działania ostrej konkurencji spółdzielnie rolnicze w UE przejawiają dużą przedsiębiorczość w rozszerzaniu skali swego działania. Wraz z postępami globalizacji gospodarki następuje specjalizacja gospodarstw rolniczych, a tradycyjny model spółdzielni dostosowuje się do nowych potrzeb społecznych. W wysoko rozwiniętych krajach Europy Zachodniej coraz częściej pojawiają się spółdzielnie wielozadaniowe, kredytowe, ubezpieczeniowe oraz spożywców, choć pozostały także dobrze funkcjonujące tradycyjne spółdzielnie jednozadaniowe. W krajach czołówki UE, a zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Włoszech powstają nowoczesne spółdzielnie marketingowe, pojawiają się zewnątrzni inwestorzy jako współwłaściciele spółdzielni, które przyjmują lokaty kapitałowe. Obserwuje się zjawisko upodabniania spółdzielni do spółek, rozważa się nawet możliwość wprowadzenia różnych kategorii głosów członkowskich.

Spółdzielnie w krajach wysoko rozwiniętych prowadzą interesy o dużej skali, co wymaga w pełni profesjonalnego kierownictwa, zarządu menedżerskiego, lecz członkowie zachowują nad nim w pełni demokratyczną kontrolę.

Szacuje się, że w 1998 r. liczba spółdzielni rolniczych w 15 krajach członkowskich UE (tj. Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburga, Portugalii, RFN, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Włoch) wynosiła około 35 tysięcy, a liczba członków – rolników sięga 17 milionów (wielu rolników należy do więcej niż jednej spółdzielni). Liczba zaś zatrudnionych ogółem w spółdzielniach rolniczych w 15 krajach członkowskich UE wynosiła w 1998 r. około

⁴² Podane w niniejszym opracowaniu informacje statystyczne będą miały jedynie charakter przybliżony i orientacyjny.

⁴³ Na ten temat zob. m.in. W. Boguta, J. Ejsmont, R. Kamiński, *Spółdzielczość wiejska*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne Spółka Akcyjna, Warszawa 2000; M. G. Brodziński, *Spółdzielczość obsługująca wieś i rolnictwo w okresie przekształceń ustrojowych*, Zakład Wydawniczy DrukTur, Warszawa 2005, s.299-374; E. Pudelkiewicz, *Spółdzielczość...* jw., s. 184-191; *Spółdzielczość wiejska w perspektywie integracji z Unią Europejską (Materiały Międzynarodowej Konferencji (Część I i II), Zakopane 2-4 grudnia 1997 r.)*, „Vademecum Spółdzielczości SIB” 1997 nr 8, 1998 nr 9.

900 tysięcy, a więc w ostatnich 35 latach zatrudnienie wzrosło co najmniej dwukrotnie. W warunkach dużego – względnego i bezwzględnego – spadku zatrudnienia w większości działów gospodarki poszczególnych krajów jest to zjawiskiem wręcz wyjątkowym. Wzrost zatrudnienia wynika głównie z dwóch przyczyn:

- wzrostu liczby personelu fachowego, szczególnie kadry kierowniczej,
- rozwoju działalności produkcyjnej, przede wszystkim w zakresie przetwórstwa, a także usług produkcyjnych.

O roli i znaczeniu spółdzielczości wiejskiej w krajach Unii Europejskiej świadczą m.in. wskaźniki tych przedsiębiorstw w rozmiarze produkcji i wykonywanych usług w różnych działach i gałęziach gospodarki. Rolnicy UE sprzedają 60% swojej produkcji za pośrednictwem spółdzielni. Zbliżony udział reprezentuje spółdzielczość w tych krajach w rozmiarze eksportu produktów mięsnych, skupie zwierząt, przetwórstwie wyrobów mięsnych, produkcji i sprzedaży kwiatów, nasion i warzyw.

Udział produktów rolniczych nie jest jednakowy w poszczególnych krajach UE. W niektórych produktach, takich jak: mleko, wieprzowina czy wino udział ten sięga od 80 do 100%. Dominującym jednakże sektorem jest sektor mleczarski.

Ekspansja spółdzielczości rolniczej w krajach członkowskich UE nie przebiegała bez zasadniczych zmian w metodach działania. Polegają one w istocie na coraz większym priorytecie dla ekonomicznej efektywności i organizacyjnej sprawności przedsiębiorstwa spółdzielczego kosztem społecznych celów spółdzielni, tj. kosztem realizacji i obrony interesów bytowych członków – producentów rolnych, szczególnie tych słabszych.

Utrzymanie i rozszerzenie ekonomicznej działalności spółdzielczości rolniczej dokonuje się poprzez stosowanie przez spółdzielczość metod działania podobnych do stosowanych przez przedsiębiorstwa kapitału niespółdzielczego. Taki kierunek rozwoju uznawany jest przez wielu za konieczny, by w istniejących warunkach ekonomicznych, społecznych i politycznych zachować i rozwinąć spółdzielczość rolniczą. Coraz częściej jednak stawia się pytanie, czy koncentracja spółdzielczości rolniczej, ekonomizacja jej działania i profesjonalizacja zarządzania, prowadzące do upodobnienia się spółdzielczości do zrzeszeń kapitałowych, nie były nadmierne i nie doprowadziły do utraty, względnie ograniczenia tożsamości spółdzielczej, do zaniku swoistych spółdzielczych przymiotów stanowiących o istocie i sile spółdzielczości.

W spółdzielniach rolniczych w krajach UE przywiązuje się coraz częściej dużą wagę do zachowania tożsamości spółdzielczej, co wyraża się m.in. w tym, że znaczne środki przeznaczają się na rozwijanie pracy edukacyjno – wychowawczej, ideowej, kulturalno – oświatowej wśród członków i pracowników.

Rolnicza spółdzielczość ma, w wielu krajach UE, zwłaszcza o rozwiniętej gospodarce rynkowej, poważny i dynamiczny udział w funkcjonowaniu rynku rolnego. Służy ona autentycznie interesom rolników i jest im coraz bardziej potrzebna w miarę pogłębiającej się komercjalizacji oraz świadczenia usług gospodarstwom rolnym przez odpowiednio wyspecjalizowane przedsiębiorstwa usługowe. Spółdzielczość rolnicza jest także czynnikiem korygującym poczynania innych uczestników rynku jako siła równoważąca koncentrującego się przemysłu i handlu prywatnego. Polityka gospodarczo – społeczna państwa posługuje się chętnie aparatem spółdzielczości rolniczej jako szczególnie podatnym instrumentem dla realizowania ogólnospołecznych celów w rolnictwie.

Współpraca, a nie wzajemne zwalczanie się spółdzielni, jest drogą do sukcesu, zarówno na rynku krajowym, jak i w ramach Unii Europejskiej. Znaczącą rolę odgrywa tutaj Komitet Generalny Spółdzielczości Rolniczej w Unii Europejskiej (COGECA), którego głównym celem jest reprezentowanie interesów spółdzielni rolniczych pośród różnych instytucji UE w Brukseli. COGECA ściśle współpracuje z Europejskim Komitetem Związków Rolników (COPA) w sprawach związanych z polityką rolną.

COGECA uczestniczy w tworzeniu zasad i realizacji polityki Wspólnoty wobec spółdzielni rolniczych. Promuje współpracę pomiędzy takimi spółdzielniami w ramach Wspólnoty, jak również poza jej granicami.

Na podstawie danych z Badania Spółdzielczości Polskiej 2006 oraz danych statystyki publicznej autorzy Sławomir Nałęcz i Joanna Konieczna-Sałamatin konstatują m.in. następujące fakty⁴⁴:

- mimo trwającego od początku lat 90. trendu spadkowego, spółdzielnie wciąż dysponują znaczną bazą ekonomiczną (332 tys. miejsc pracy, tj. ok. 3% krajowego rynku pracy i zbliżony udział w produkcji całej gospodarki narodowej);
- spółdzielnie dysponują też niebagatelną bazą społeczną (blisko 10 mln członków, ok. 100 tys. osób pracujących społecznie);
- w wymiarze ekonomicznym spółdzielnie są na ogół podmiotami korzystającymi z mechanizmów rynkowych (zaledwie 0,5% przychodów stanowią dotacje);
- spółdzielnie prowadzące działalność z zakresu reintegracji społeczno – zawodowej mają znaczący udział finansowania środkami nierynkowymi (dotacje stanowią 76% przychodów w spółdzielniach socjalnych i 11% w spółdzielniach inwalidów);
- spółdzielnie należą do najbardziej rynkowo działających podmiotów polskiej gospodarki społecznej (praca społeczna na rzecz spółdzielni pełniona na ogół w organach spółdzielni w porównaniu z pracą płatną stanowi zaledwie 0,6%, gdy tymczasem w sektorze organizacji non-profit odsetek ten wynosi 36%);
- spółdzielnie jako podmioty gospodarki społecznej pełnią ważne funkcje społeczno – gospodarcze (utrzymują znaczną liczbę miejsc pracy etatowej, przeciętnie ponad dwukrotnie więcej niż porównywalne podmioty z innych sektorów gospodarki);
- sektor spółdzielczy w znacznie większym stopniu niż inne sektory gospodarki narodowej zatrudnia też osoby mające obniżone szanse na rynku pracy (osoby niepełnosprawne o 10 punktów procentowych więcej niż przeciętna w gospodarce narodowej, kobiety o 13 punktów procentowych więcej, a osoby starsze o 17 punktów procentowych więcej);
- niektóre typy spółdzielni wyróżniają się też zatrudnieniem szczególnie wysokiego odsetka osób o najniższych szansach na rynku pracy ze względu na niskie wykształcenie (spółdzielnie inwalidów, rolnicze spółdzielnie produkcyjne i socjalne);

⁴⁴ Opracowanie na podstawie artykułu wymienionych autorów pt. Polska spółdzielczość na progu XXI wieku: zasoby oraz wybrane funkcje społeczno - ekonomiczne, zamieszczonego w: „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 2008, nr 1. Uchwałą nr 30/2008 z dnia 24 kwietnia 2008 roku Zarząd Krajowej Rady Spółdzielczej postanowił wznowić wydawanie Spółdzielczego Kwartalnika Naukowego, mającego przedwojenną tradycję. Redaktorem naczelnym wznowionego Kwartalnika został prof. zw., dr hab., dr h.c. Mieczysław Adamowicz.

- spółdzielnie odgrywają ważną rolę w społecznościach lokalnych (7 spółdzielni na 10 jest dostawcami produktów i usług dla lokalnych społeczności, a 4 na 10 ma dominującą pozycję na lokalnym rynku);
- spółdzielnie mieszkaniowe w skali kraju odpowiadają za obsługę 27% mieszkań;
- spółdzielnie w znacznym stopniu wspierają lokalną działalność kulturalno – oświatową, sportową itp. (występuje to w 4 spółdzielniach na 10);
- co piąta spółdzielnia angażuje się w organizowanie staży i praktyk zawodowych oraz w szkolenia i inne działania wspomagające uzyskanie zatrudnienia (w 2005 r. objęto tymi działaniami ok. 137 tys. osób);
- co dwudziesta spółdzielnia deklaruje prowadzenie działań wspierających osoby dotknięte wykluczeniem społecznym (działaniami tymi objęto ok. 47 tys. osób);
- w działalności sektora spółdzielczego w Polsce dominuje zasada preferowania interesów pracowników ponad interes „kapitału”;
- w wielu spółdzielniach obserwuje się znaczne ograniczenia w zakresie wypełniania funkcji demokratycznego zarządzania (w skali całego sektora zaledwie nieco ponad 3% członków spółdzielni uczestniczy w wyborach władz spółdzielni, przy stosunkowo wysokim udziale aktywnych wyborczo członków w małych spółdzielniach, których będzie ubywać;
- w spółdzielniach wytwarza się tzw. typ członkostwa niezaangażowanego, klienckiego (ma to miejsce w dużych strukturach spółdzielczych, jak np. banki spółdzielcze czy SKOK).

Pozycja spółdzielni i jej siła związana ze specyfiką spółdzielczej metody gospodarowania może się także wyrażać w jej stanie organizacyjnym (w liczebności i w strukturze podmiotów spółdzielczych)⁴⁵.

Warto w tym względzie odnotować, iż największą liczbę podmiotów ma w swoim rejestrze Główny Urząd Statystyczny (GUS), który wykazuje na dzień 31 grudnia 2005 roku 18303 podmioty, natomiast Krajowy Rejestr Sądowy 10771 spółdzielni (z czego 940 w likwidacji lub upadłości), a Krajowa Rada Spółdzielcza 12567 jednostek (przy czym tylko 9559 nie podlegało właśnie likwidacji czy zawieszeniu działalności).

Z tabeli 1 wynika, że w 2005 roku liczba spółdzielni ogółem wynosiła ok. 9,6 tys. podmiotów.

⁴⁵ Rejestrację spółdzielni prowadzą równolegle: Główny Urząd Statystyczny i podległe mu urzędy statystyczne w miastach wojewódzkich w ramach systemu REGON, Krajowy Rejestr Sądowy oraz Krajowa Rada Spółdzielcza.

TABELA 1. SZACUNKOWA LICZBA DZIAŁAJĄCYCH SPÓŁDZIELNI, WG STANU NA KONIEC 2005 ROKU

Typ spółdzielni/Branża spółdzielczości	Liczba spółdzielni w tysiącach	Dziedzina działalności
1	2	3
Spółdzielnie „Społem”	0,36	Usługi: handel
Gminne Spółdzielnie „Samopomoc Chłopska”	1,44	Usługi: handel, usługi dla rolnictwa
Spółdzielnie mleczarskie	0,19	Skup płodów rolnych i produkcja
Ogrodniczo - pszczelarskie	0,12	Produkcja spożywcza
Rolnicze spółdzielnie produkcyjne	0,87	Produkcja rolnicza
Spółdzielnie kółek rolniczych	0,79	Usługi dla rolnictwa
Spółdzielnie mieszkaniowe	3,53	Usługi w zakresie mieszkalnictwa
Spółdzielnie pracy	1,00	Tworzenie miejsc pracy; działalność produkcyjna i usługowa
Spółdzielnie socjalne	0,04	Reintegracja zawodowa i społeczna
Spółdzielnie inwalidów i niewidomych	0,27	Reintegracja zawodowa niepełnosprawnych
Spółdzielnie „Cepelia”	0,02	Produkcja
Spółdzielnie rzemiosła	0,24	Usługi, produkcja drobnotowarowa
Banki spółdzielcze	0,59	Usługi bankowe
Spółdz. kasy oszczędnościowo – kredytowe	0,08	Usługi parabankowe i ubezpieczeniowe
Ogółem sektor spółdzielczy	9,56	*

Źródło: S. Nałęcz, J. Konieczna-Salamatin, Polska spółdzielczość na progu XXI wieku: zasoby oraz wybrane funkcje społeczno – ekonomiczne, „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 2008, nr 1, s. 13-14.

Jednocześnie w strukturze podmiotów spółdzielczych ogółem najwięcej jest spółdzielni mieszkaniowych (36,9%), gminnych spółdzielni „Samopomoc Chłopska” (15,1%) oraz spółdzielni pracy (10,5%). Najmniej podmiotów spółdzielczych sklasyfikowano w grupie spółdzielni „Cepelia” (0,21%), spółdzielni socjalnych (0,42%), SKOK (0,84%) oraz spółdzielni ogrodniczo- pszczelarskich (1,3%).

W tym miejscu warto przypomnieć, iż w realnym socjalizmie na dzień 31 grudnia 1988 roku było 15 236 spółdzielni, ponad 15 mln członków (15 286,2 tys.) oraz prawie 2 mln osób zatrudnionych (1 996 310).

Porównując dane z 2005 r. z danymi 1988 r. (tab. 1 i 2) wynika, iż zmniejszyła się liczba spółdzielni (o 40,6%), liczba członków zmniejszyła się w przybliżeniu o 46%, a liczba zatrudnionych aż ponad 6-krotnie. Udział spółdzielni w dochodzie narodowym (PKB) w realnym socjalizmie wynosił od 8-12%, a obecnie ok. 2,0%⁴⁶.

⁴⁶ Pełna i obiektywna analiza danych organizacyjnych, ekonomiczno – produkcyjnych i finansowych spółdzielni działających w realnym socjalizmie w porównaniu ze spółdzielniami działającymi w gospodarce rynkowej wymagałaby pogłębionych studiów i badań empirycznych oraz przyjęcia jednolitej metodologii i metodyki liczenia. W ramach tego opracowania jest to niemożliwe.

TABELA 2. NIEKTÓRE DANE O STANIE ORGANIZACYJNYM SPÓŁDZIELCZOŚCI W 1988 ROKU (STAN W DNIU 31 XII)

Wyszczególnienie	Liczba spółdzielni	Liczba członków w tys.	Liczba zatrudnionych ^{a)}	
			Ogółem	W tym kobiety
<i>Ogółem</i>	15 236	15 286,2	1 996 310	1 098 732
Spółdzielczość wiejska	8 133	7 973,2	791 418	379 079
CZS Samopomoc Chłopska ⁷⁷	1 912	3 531,5	467 962	263 284
CZ Spółdzielni Mleczarskich	323	1 199,4	112 793	54 870
Centrala Spółdzielni Ogrodniczych i Pszczelarskich	140	372,6	55 519	30 953
CZ Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych ^{b)}	2 089	190,4	697	337
Bank Gospodarki Żywnościowej (banki spółdzielcze)	1 663	2 566,1	-	-
Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych	2 006	113,2	154 447	29 635
Spółdzielczość miejska	7 103	7 313,0	1 204 892	719 653
CZ Spółdzielni Spożywców „Społem”	397	2 957,5	393 535	308 764
CZ Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego	3 128	3 515,0	128 037	57 672
CZ Spółdzielczości Pracy	2 049	398,1	350 843	185 612

a) dane obejmują pracowników pełnozatrudnionych (łącznie z sezonowymi i zatrudnionymi dorywczo) oraz niepełnozatrudnionych w głównym miejscu pracy;

b) dane nie obejmują zatrudnionych w spółdzielniach produkcyjnych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Spółdzielczość w liczbach (tabela 4 i 9), Naczelna Rada Spółdzielcza, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1989.

Spółdzielcza metoda gospodarowania w warunkach gospodarki rynkowej napotyka na różnorakie bariery. W świetle przeprowadzonych badań Spółdzielczości Polskiej 2006 (badani respondenci udzielili łącznie 233 odpowiedzi) stwierdza się, że⁴⁷:

- 37% wypowiedzi badanych wskazuje na problemy związane z ograniczonym popytem na dobra lub usługi produkowane przez spółdzielnie;
- 34% wypowiedzi badanych wskazuje na niekorzystne działania lub brak działań władz publicznych;
- 22% wypowiedzi badanych wskazuje na niekorzystne dla danej spółdzielni warunki rynkowe panujące w danej branży czy regionie;
- 7% wypowiedzi badanych wskazuje na kłopoty spółdzielni, wynikające z ich funkcjonowania jako spółdzielnie, a nie spółki. Mimo tych trudności – jak wynika z

⁴⁷ S. Nałęcz, J. Konieczna – Sałamatın, Polska spółdzielczość... jw., s. 45-46.

badan – tylko 3 na 524 spółdzielnie (zakwalifikowane do analizy danych na podstawie przeprowadzonych ankiet) otwarcie przyznało, że planuje przekształcenie się w spółkę.

Podsumowanie i wnioski

Spółdzielczość jako forma ruchu społeczno – gospodarczego i metoda gospodarowania zarówno w krajach Unii Europejskiej (w tym także i w Polsce), jak i na całym świecie nie jest jednolita ani pod względem teoriopoznawczym, prawnym czy też doświadczeń historycznych i aplikacyjnych rozwiązań. Występuje tam różnorodność form i metod (systemów) działania. Ciągłe żywe i aktualne współcześnie są trzy modele (systemy) spółdzielczości, łącznie z ich modyfikacjami, tj.:

- Model (system) F. W. Raiffeisena,
- Model (system) H. Schulzego z Delitzch,
- Model (system) W. Haasa.

Jednocześnie nie sposób nie pamiętać o ewolucji zasad i wartości spółdzielczych (od zasad rochdelskich do paryskich, wiedeńskich i obecnie obowiązujących manchesterskich), które to przecież stanowią o aksjologii spółdzielczej metody gospodarowania. Pozwalają one przede wszystkim naukowcom, badaczom, praktykom, politykom i działaczom spółdzielczym rozstrzygnąć, czym jest, czym może być, a czym nie jest spółdzielczość.

W różnych teoriach i koncepcjach ekonomicznych, nauk organizacji i zarządzania, socjologicznych i prawnych spotykamy między innymi następujące orientacje i tendencje:

- przedspółdzielcze i paraspółdzielcze formy gospodarowania,
- bimodalny (dualny) charakter spółdzielni jako zrzeszenia i przedsiębiorstwa,
- spółdzielnia jako samodzielne przedsiębiorstwo,
- spółdzielnia jako system społeczno – ekonomiczny i jako grupa społeczna,
- spółdzielnia w systemie zarządzania marketingowego (orientacja rynkowa),
- spółdzielnia jako specyficzny typ jednostki w sektorze non – profit,
- spółdzielnie alternatywne („nowej fali”) przeciwstawne spółdzielniom tradycyjnym,
- spółdzielnia jako forma integracji pionowej,
- spółdzielcze spółki akcyjne,
- spółdzielnia jako koalicja grup interesu, w tym członków, zarządu i pracowników,
- spółdzielnia jako wiązka (sieć) kontraktów (umów) pomiędzy różnymi uczestnikami organizacji spółdzielczej (tj. członkami, zarządem, pracownikami).

Szczególne zadania stoją przed spółdzielczością krajów Unii Europejskiej (w tym także i Polski jako jej równoprawnego członka), jak i całego świata. Problem regulacji prawnych w zakresie spółdzielczości w poszczególnych krajach UE jest jedną z takich ważnych kwestii, które wymagają rozwiązań i są także już podejmowane, np. w ramach tzw. statutu spółdzielni europejskiej. Istotnym również problemem jest organizacja spółdzielni socjalnych dla osób wykluczonych. Spółdzielczość w wielu krajach Unii Europejskiej, jak i na pozostałych kontynentach świata, posiada

zróżnicowany status i pozycję społeczno – ekonomiczną, odmienne tradycje i uregulowania prawne. Spółdzielczość jako swoista i odrębna metoda gospodarowania nie ma, jak dotychczas, jednolitych regulacji prawnych ani na poziomie danego kraju (narodu), ani także na poziomie wspólnotowym.

We współczesnym świecie, o silnych tendencjach globalizacyjnych i konkurencyjnych, spółdzielczość coraz częściej będzie poddawana różnorodnym ewolucjom, dylematom i antynomiom rozwojowym.

Literatura

1. Adamowicz M. (red.), Efektywność zarządzania marketingowego, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2005.
2. K. Boczar, Spółdzielczość. Problematyka społeczna i ekonomiczna, PWE, Warszawa 1986.
3. Boguta W., Ejsmont J., Kamiński R., Spółdzielczość wiejska, Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne Spółka Akcyjna, Warszawa 2000.
4. Borzaga C., Santuari A., Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych (wydanie I), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
5. Brodziński M. G., Spółdzielnie – członkowie – samorządy. Z problematyki więzi oraz rozwoju spółdzielczości wiejskiej, Zakład Wydawniczy DrukTur, Warszawa 2007.
6. Brodziński M. G., Spółdzielczość obsługująca wieś i rolnictwo w okresie przekształceń ustrojowych, Zakład Wydawniczy DrukTur, Warszawa 2005.
7. Chyra – Rolicz Z., Społeczna gospodarka rynkowa za granicą i w kraju (w skali globalnej i lokalnej), w: K. Lachowski (red.), Odmienność podmiotów spółdzielczych od spółek prawa handlowego (Materiały z konferencji w dniu 8 lipca 2006 r. II Spółdzielczego Forum Społeczno – Ekonomicznego), Wydawca: Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2006.
8. Chyra – Rolicz Z., Stanisław Staszic prekursor spółdzielczości rolniczej, Pracownia Wydawnicza Instytutu Historii Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Siedlce 2004.
9. Cioch H., Zarys prawa spółdzielczego, Wydawca: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007.
10. Cook M. L., Chaddad F. R., Iliopoulos C., Advances in Cooperative Theory since 1990: A Review of Agricultural Economics Literature, w: G. W. J. Hendrikse (ed.), Restructuring Agricultural Cooperatives, Erasmus University, Rotterdam 2004.
11. Daniłowska A., Poziom, zróżnicowanie oraz uwarunkowania kosztów transakcyjnych kredytów i pożyczek rolniczych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2007.
12. Deklaracja Spółdzielczej Tożsamości, w: „Monitor Spółdzielczy” 1999, nr 1.
13. Dyka S., Grzegorzewski P., Zarządzanie spółdzielnią, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2000.
14. Emelianoff I., Economic Theory of Cooperation, Ann Arbor, Edwardd Brothers, 1942.
15. Ingot S., Przedspółdzielcze formy współdziałania w dawnej Polsce, w: S. Ingot (red.), Zarys historii polskiego ruchu spółdzielczego (część I do 1918 r.), Zakład Wydawnictw CRS, Warszawa 1971.
16. Kotler Ph., Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola, Wydawnictwo Gebethner i Ska, Warszawa 1994.
17. Magdoń A., Spółdzielnia europejska – analiza założeń nowej ustawy, „Przegląd Prawno – Ekonomiczny” 2008, nr 4.

18. Mierzwa D., W poszukiwaniu nowego modelu spółdzielczości rolniczej, Wydawnictwo Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Wrocław 2005.
19. Nałęcz S., Konieczna – Sałamatın J., Polska spółdzielczość na progu XXI wieku: zasoby oraz wybrane funkcje społeczno - ekonomiczne, zamieszczonego w: „Spółdzielczy Kwartalnik Naukowy” 2008, nr 1.
20. Phillips R., Economic Nature of the Cooperative Association, “Journal of Farm Economics” 1953, Vol. 35, No. 1
21. Piechowski A., Międzynarodowe Zasady i Wartości Spółdzielcze a praktyka działania spółdzielni, w: K. Lachowski (red.), Odmiennosc podmiotów spółdzielczych od spółek prawa handlowego (Materiały z konferencji w dniu 8 lipca 2006 r. II Spółdzielczego Forum Społeczno – Ekonomicznego), Wydawca: Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2006.
22. Piechowski A., Spółdzielczość w Europie i dotychczasowe doświadczenia tworzenia spółdzielni ponadgranicznych, w: A. Piechowski (red.), Spółdzielnia Europejska – szansa integracji i rozwoju spółdzielczości w Europie (Materiały z ogólnopolskiej konferencji Krajowej Rady Spółdzielczej i Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, zorganizowanej w dniu 22 czerwca 2007 roku, Wydawca: Krajowa Rada Spółdzielcza, Warszawa 2008.
23. Pietrzak M., Efektywność finansowa spółdzielni mleczarskich – koncepcja oceny, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2006.
24. Pudełkiewicz E., Samorząd a efektywność ekonomiczna i społeczna w RSP, „Studia i Monografie” 1990, nr 50.
25. Pudełkiewicz E., Spółdzielczość wiejska, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1999.
26. Robotka F., A Theory of Cooperation, “Journal of Farm Economics” 1947, Vol. 29, No. 1.
27. Spółdzielczość wiejska w perspektywie integracji z Unią Europejską (Materiały Międzynarodowej Konferencji (Część I i II), Zakopane 2-4 grudnia 1997 r.), „Vademecum Spółdzielczości SIB” 1997 nr 8, 1998 nr 9.
28. Staatz J. M., Farmer Cooperative Theory. Recent Developments, ACS Research Report No. 84, U.S. Department of Agriculture, Washington 1989.
29. Stolińska – Janic J., (red.), Spółdzielcze formy gospodarowania, Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 1997.
30. Stolińska – Janic J., Różnorodność form spółdzielczych w gospodarce rynkowej, Spółdzielczy Instytut Badawczy, Warszawa 1992.
31. Straffin P. D., Teoria gier, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
32. Świtalski Z., Spółdzielczość w świecie do 1918 r., w: S. Inglot (red.), Zarys historii polskiego ruchu spółdzielczego (część I do 1918 r.), Zakład Wydawnictw CRS, Warszawa 1971.
33. Trzaskowski R., Spółdzielnia Europejska, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2004.
34. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo Spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848; zm.: Dz.U. z 2004 r. Nr 99, poz. 1001; z 2005 r. Nr 122, poz. 1024, Nr 233, poz. 1993; z 2006 r. Nr 94, poz. 651).
35. Wierzbicki K., Zarządzanie spółdzielnią w warunkach gospodarki rynkowej. Poradnik dla kadry kierowniczej, Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni „Sch”, Warszawa 1997.
36. Witalec R., Spółdzielczość kredytowa systemu Schulzego w Małopolsce w latach 1873-1939, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego i Oddział Instytutu Pamięci Narodowej w Rzeszowie, Rzeszów – Warszawa 2008.

Summary

The main purpose of this elaboration is informing of a need of identification of different forms of co-operative farming, especially in Poland and in other countries of European Union, simultaneously revealing dilemmas and antinomies of a co-operative method of farming. As seen, this theory-knowledge ridden and methodological reflection in stated range of conduct will allow further deepened studies, analyses and empirical research over nature and specificity of co-operative method of farming. Co-operative movement will be significantly gaining popularity and recognition within the confines of social economy.

Informacje o autorze

dr hab. Eugeniusz Pudelkiewicz, prof. SGGW
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: eugenp@poczta.onet.pl

*Anna Borecka,
Elżbieta Sowula-Skrzyńska*

Poprawa sytuacji ekonomicznej gospodarstw produkujących żywca wieprzowy poprzez wykorzystanie możliwości jakie daje funkcjonowanie w ramach grupy producenckiej

Improving the economic situation of pig livestock farms by taking advantage of the opportunities offered by producer group membership

Wspólna działalność w ramach grupy producenckiej ma na celu podniesienie efektywności produkcji oraz poprawienie konkurencyjności funkcjonowania gospodarstw rolnych na rynku. Dla wielu producentów rolnych, a szczególnie producentów żywca wieprzowego integracja jest szansą utrzymania się na rynku oraz osiągnięcia stabilnej i mocnej pozycji. W podjęto próbę zbadania i określenia zasad funkcjonowania grup producenckich w regionie Wielkopolski. Badaniami objęto producentów żywca wieprzowego uwzględniając efektywność ich działalności.

Wstęp

Niekorzystna struktura produkcji rolniczej wskazuje na zasadność oraz konieczność rozwoju wszelkich form kooperacji między producentami zarówno w formie integracji poziomej (grup producentów rolnych, kółek maszynowych, kooperatyw itp.) jak i integracji pionowej (powiązań między producentami i odbiorcami, przetwórcami surowców rolniczych). Potrzeba integracji poziomej i pionowej szybko wzrasta z uwagi na Wspólną Politykę Rolną, włączenie do jednolitego rynku UE i konieczności wzrostu skali produkcji oraz redukcji kosztów produkcji i kosztów transakcyjnych. Problemem polskiego rolnictwa jest brak takich powiązań, co zwiększa ryzyko zbytu i warunkuje wyższe koszty działalności na wszystkich poziomach łańcucha żywnościowego. Ogranicza to konkurencyjność na rynku światowym zarówno pojedynczych gospodarstw i przedsiębiorstw (przetwórstwa i handlu) jak i całości polskiego sektora żywnościowego. Procesy integracji, mimo ich niepodważalnych korzyści, rozwijają się bardzo powoli, głównie ze względu na błędy i obciążenia z przeszłości jak i ograniczone obecnie ich wsparcie finansowe. Istnieje konieczność szybkiej poprawy konkurencyjności produkcji oraz sprawności działania polskich gospodarstw poprzez wzrost jej jakości, poprawy organizacji oraz dostosowania kierunku specjalizacji zasobów gospodarstw i do potrzeb rynku.

Słaba jakość produkcji i pozycja konkurencyjna na rynku większości gospodarstw wynika z faktu, że nie mają one wpływu na kryteria i wielkości cen, system

skupu i przetwórstwo produktów rolnych. Celem zmiany tej sytuacji, należy dążyć do przyspieszenia procesów integracyjnych. One w warunkach rozdrobnionej struktury agrarnej polskiego rolnictwa, wielokierunkowej produkcji gospodarstw, wysokich cen środków do produkcji, stanowią niezbędny warunek modernizacji rolnictwa i poprawy jego efektywności. Jest to konieczne wobec WPR i naszego uczestnictwa w strukturach unijnych. Jednym ze sposobów poprawy pozycji konkurencyjnej producentów rolnych na rynku krajowym i europejskim, jest zmiana sposobu uczestnictwa, z biernego na aktywne. Organizacja grup producentów rolnych, które pełniłyby rolę integratora, pojedynczych i drobnych producentów, może w sposób istotny poprawić efektywność ekonomiczną funkcjonowania gospodarstw oraz ich konkurencyjność na rynku. Konkurencję na rynku będą wygrywać ci producenci, którzy będą obniżać koszty produkcji, stosując nowe technologie jak i poprawiać jakość wytwarzanych produktów rolnych.

Grupy producentów rolnych w Polsce

W ostatnich latach w Polsce, trwa proces organizowania się grup producenckich w różnych kierunkach specjalizacji i w zakresie różnych produktów rolnych. Z inicjatywą powołania grupy na ogół występują wykształceni młodzi rolnicy, zasobniejsi finansowo, gospodarujący na większych obszarach oraz w rejonach o znacznej koncentracji danego produktu lub grupy produktów. Rolnicy korzystając z doświadczeń krajowych rolników innych regionów i zagranicznych farmerów, organizują się w grupy producenckie, chcąc wzmocnić swoją pozycję rynkową i poprawić ekonomiczne efekty gospodarowania. Obecnie, większość rolników produkujących na skalę towarową, produkuje na rynku w pojedynkę. Producent taki, nie jest w stanie zaoferować odpowiednio dużej, jednolitej partii towaru, wymaganej przez odbiorców ani zakupić jednorazowo odpowiednio dużej ilości środków do produkcji, pozwalającej negocjować ceny. Powoduje to, że jest zbyt słabym partnerem dla odbiorców, jak też dostawców środków produkcji. Pojedynczy rolnik ma również znikomy wpływ na cenę, skup oraz przetwórstwo produktów rolnych¹.

Grupy producentów rolnych stwarzają nowe możliwości działania. Umożliwiają one małym gospodarstwom rolnym poprawę swojej sytuacji dochodowej. Jest to możliwe między innymi poprzez obniżenie kosztów produkcji oraz ograniczenie ryzyka zbytu prowadzonej działalności w przypadku spadku popytu. Połączenie oferty rynkowej większej liczby gospodarstw rolnych, powoduje zwielokrotnienie ich siły ekonomicznej, wzmacnia pozycję negocjacyjną w kontaktach handlowych z odbiorcami surowców rolnych jak i dostawcami środków produkcji. Powstają nowe kanały dystrybucji, z których pojedyncze gospodarstwa nie mogłyby korzystać².

Zdaniem wielu autorów, tworzenie grup producentów rolnych jest także ważnym elementem pożądanym zjawisk na obszarach wiejskich, takich jak: wielofunkcyjny

¹ P. Chałupka: Bariery ograniczające proces integracji producentów rolnych w Polsce. Roczniki AR Poznań CCCVIII, Rolnictwo 58, cz.2, 1999a, s.457-469

² R.Kisiel, L.Knoblauch: Zalety funkcjonowania grup producenckich trzody chlewnej. RN AR, Kraków, 2004, s.393-399.

rozwój wsi, m.in. usług infrastruktury, tworzenie nowych miejsc pracy czy też pobudzanie inicjatyw lokalnych³.

Głównym zadaniem organizacji producenckich jest utrzymanie się na rynku i poprawa sytuacji ekonomicznej drobnych producentów, aby mogli oni sprostać wymaganiom narzucanym przez konsumenta i rynek. Przewaga, jaką ma na rynku organizacja producencka nad drobnym producentem indywidualnym wynika ze specyfiki jej działania^{4,5,6}. Do ważniejszych korzyści, jakie może uzyskać zrzeszony w grupie producent rolny zaliczyć można:

- większą gwarancję zbytu produktów w okresach malejącego popytu,
- wyższe ceny zbytu produktów od tych, jakie może wynegocjować indywidualnie pojedynczy rolnik, poprzez wspólny zbyt produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy,
- wprowadzenie na rynek wyższych jakościowo produktów rolnych po niższych kosztach,
- poprawę opłacalności produkcji, jak również zwiększenia dochodu całkowitego uzyskanego z produkcji rolnej członka grupy,
- obniżenie niektórych kosztów efektem ich rozłożenia na większą ilość producentów,
- możliwość korzystniejszego zakupu środków do produkcji,
- obniżenie kosztów wspólnej promocji, reklamy, sprzedaży i dystrybucji,

Niestety, pomimo wielu korzystnych efektów działalności grupowej, jakie może uzyskać producent rolny poprzez wspólne działanie, istnieje w Polsce jeszcze nieufność i niechęć rolników do funkcjonowania w ramach grupy producenckiej. Zdaniem wielu autorów, niechęć ta wynika z zaszłości historycznych, związanych ze złymi doświadczeniami ze spółdzielczością w latach 1948-1950. Nieumiejętność powoływania GPR, związana z nie znajomością przepisów, słabą informacją i niską wiedzą na temat integracji, stanowi istotną barierę dla rozwoju integracji poziomej w naszym kraju. Barierą, jaka towarzyszy powstawaniu i działaniu grup producentów jest brak pozytywnych krajowych przykładów i doświadczeń działalności grupowej⁷.

Grupy producentów trzody chlewnej

Rozdrobnienie produkcji trzody chlewnej, jakie obserwujemy w Polsce, niekorzystnie oddziałuje na wszystkie ogniwa związane z produkcją, przetwórstwem i sprzedażą mięsa wieprzowego⁸. Sytuacja ta w sposób znaczący wpływa na niską

³ A.Ostromięcki: Rozwój zespołów producentów rolnych w regionie o rozdrobnionym rolnictwie, RN SERiA, tom VI zeszyt 1; Warszawa-Poznań-Puławy; 2004, s.162-167

⁴ P. Chałupka: Metodyka tworzenia i funkcjonowania grup producentów trzody chlewnej. Aspekty ekonomiczne, organizacyjne oraz prawne. AR Poznań, 1999b, s.120

⁵ A.Jankowska-Dymet, J.Piasecka: Grupy producenckie-szansa dla polskich rolników. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych XLIII, Bydgoszcz,2005, s.223-230

⁶ W. Bielski: Chcesz zwiększyć swój dochód, wstąp do grupy producenckiej. Agroserwis nr 2, 2004, s.22-24

⁷ B. Gołaszewska: Szanse i bariery funkcjonowania grup producentów rolnych w Polsce. RN SERiA, tom VI zeszyt 1; Warszawa-Poznań-Puławy; 2004, s.55-61

⁸ S.Okularczyk: Obecne relacje pomiędzy cenami żywca a cenami detalicznymi przetworów wieprzowych. Trzoda Chlewna, nr 4, 2003, s.8-11

efektywność produkcji oraz niską specjalizację gospodarstw produkujących żywca wieprzowy. Aby osiągnąć sukces wszystkie ogniwa, które uczestniczą w produkcji, przetwórstwie i sprzedaży muszą ze sobą ściśle współpracować. Przetwórstwo mięsne w Polsce, charakteryzuje się niskim stopniem integracji z producentami żywca wieprzowego. Skutkiem tego jest duża niestabilność na rynku mięsa wieprzowego⁹. Słabą stroną sektora mięsa wieprzowego w Polsce, zdaniem licznych autorów jest nieumiejętność odnalezienia się producentów żywca na wolnym rynku a także brak rozpoznania możliwości rynkowej wspólnej sprzedaży żywca wieprzowego¹⁰.

Zasadniczym celem organizacji producenckiej skupiającej producentów trzody jest dbałość o interes ekonomiczny członka grupy, polegający na dostosowaniu wielkości produkcji trzody chlewnej do warunków rynkowych ze szczególnym uwzględnieniem jej jakości. Dodatkowym obszarem działań grup producenckich trzody jest koncentracja podaży oraz sprzedaży organizowanie kanałów dystrybucji i sprzedaży produktów rolnych jak również promowanie nowoczesnych technologii produkcji jednocześnie sprzyjającej środowisku naturalnemu. Producenci trzody chlewnej integrują się w celu prowadzenie działalności handlowej i usługowej w zakresie obrotu trzodą chlewną.

Do głównych kierunków działań trzodowych grup producenckich można zaliczyć¹¹.

- Dokonywanie wspólnej sprzedaży trzody chlewnej o wyrównanych jakościowo partiach, w określonej ilości oraz czasie. Dzięki temu, producenci trzody mogą łatwiej dostosować wielkość produkcji do warunków rynkowych. Wspólna sprzedaż żywca pozwala wynegocjować i uzyskać wyższą cenę sprzedaży, a dzięki temu osiągnąć wyższy dochód rolniczy.
- Organizowanie zaopatrzenia w środki do produkcji dla swoich członków i innych producentów rolnych. Organizacje producenckie mają możliwości negocjowania ceny zakupu na warunkach hurtownika. Dodatkowo, możliwe jest uzyskanie promocyjnych upustów cenowych, zasadniczo wpływających na efekt ekonomiczny gospodarstwa członka grupy.
- Pozyskiwanie informacji o prognozach i tendencjach cenowych na rynku trzody chlewnej oraz możliwościach jej zbytu. Grupy producenckie mogą korzystnie ulokować się na rynku i zdobyć przewagę konkurencyjną. Dzięki organizowaniu szkoleń, kursów specjalistycznych a także wymianie doświadczeń zrzeszonych rolników, producenci mogą śledzić najnowsze tendencje w zakresie produkcji oraz żywienia trzody chlewnej. Grupy producenckie, prowadząc działalność edukacyjną na rzecz członków grupy, ułatwiają pracę producentom trzody, poprzez wprowadzenie postępu technicznego i genetycznego oraz nowoczesnych rozwiązań produkcyjnych.

⁹ D.Rycombel: Instrumenty polityki rolnej na rynku mięsa i w Polsce i w UE. Przemysł Spożywczy nr 3, 2004

¹⁰ L.Szczepiot-Knoblach: Integracja pozioma szansa dla drobnych producentów trzody chlewnej w Unii Europejskiej. (W:) Szanse i zagrożenia rozwoju polskich obszarów wiejskich w rozszerzonej Unii Europejskiej. AR, Szczecin, 2004, s.215-221

¹¹ L.Knoblach, R.Kisiel: Procesy integracyjne w sektorze mięsa wieprzowego na przykładzie grup producenckich z terenu Polski północno-wschodniej. UWM, Olsztyn, 2004

- Stale rosnące wymagania rynku, wymuszają od producentów ciągle doskonalenie jakości trzody chlewnej, wykorzystując wysokiej klasy materiał hodowlany. Producenci zrzeszeni w grupie, uzyskują bardzo dobre wyniki produkcyjne oraz osiągają wysokie wskaźniki mięsności żywca wieprzowego. Jest to możliwe, dzięki doborowi do produkcji sztuk do stada podstawowego o wysokich parametrach jakościowych, jak również dzięki wspólnemu zakupowi najwyższej klasy materiału hodowlanego po niższych cenach.
- Kierunkiem działań trzodowych grup producenckich jest także organizowanie opieki weterynaryjnej nad stadem trzody chlewnej zrzeszonych gospodarstw. Jak podaje Chałupka (1999b)⁴ nadzór weterynaryjny może przynieść wymierne efekty ekonomiczne z kilku powodów. Dzięki stałości świadczenia usług oraz skali odbioru, możliwe jest uzyskanie z tego tytułu ulg cenowych jak również specjalistycznego doradztwa z zakresu zoohigieny i profilaktyki weterynaryjnej.
- Grupy producenckie skupiające producentów trzody chlewnej, mogą podejmować działania w zakresie wspólnych inwestycji.
- Producent trzody chlewnej może również wygospodarować czas wolny, dzięki reprezentowaniu go w negocjowaniu treści umów na dostawę żywca oraz zakup środków do produkcji przez organizację producencką.

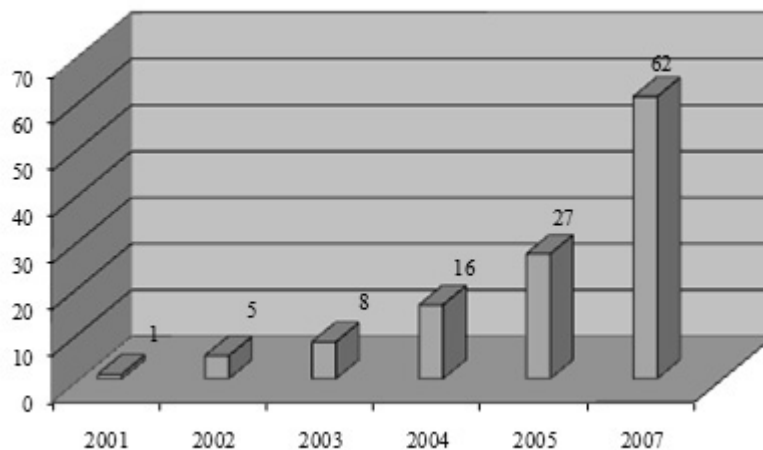
Producenci trzody chlewnej są najlepiej zorganizowani. Na dzień 31 grudnia 2007 roku istniało 62 grupy producentów skupiających producentów trzody wpisanych do rejestru grup (tabela.1.). Liczba ta stanowi blisko 25% wszystkich działających grup producenckich w Polsce Wszystkie grupy powstały w ciągu siedmiu lat obowiązywania ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach [wykres 1].

TABELA 1. STAN ILOŚCIOWY TRZODOWYCH GRUP PRODUCENCKICH W POLSCE WG WOJEWÓDZTW

	Liczba GPR ogółem	Liczba grup trzodowych	% udział
wielkopolskie	46	31	67
kujawsko-pomorskie	31	9	29
podkarpackie	11	2	18
małopolskie	11	2	18
mazowieckie	10	5	50
świętokrzyskie	3	2	67
warmińsko-mazurskie	14	1	7
pomorskie	23	3	13
śląskie	3	3	100
lubelskie	11	2	18
opolskie	22	1	5
łódzkie	3	1	33

Źródło: opracowanie na podstawie własnych obliczeń

WYKRES 1. STAN ILOŚCIOWY TRZODOWYCH GRUP PRODUCENCKICH WPISANYCH DO REJESTRU GRUP W POLSCE W LATACH 2007-2007



Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane z urzędów marszałkowskich

Najwięcej trzodowych GPR wpisanych do rejestru grup, funkcjonuje w województwie wielkopolskim (31), które dominuje pod względem ilości pogłowia trzody chlewnej w kraju. Dziewięć grup zawiązało działalność w kujawsko-pomorskim, pięć w mazowieckim. Trzy grupy działają w pomorskim i śląskim, po dwie działa w podkarpackim, małopolskim, świętokrzyskim i lubelskim, a po jednej grupie istnieje w województwie opolskim, warmińsko-mazurskim oraz łódzkim [tabela 2].

TABELA 2. LICZBA GRUP SKUPIAJĄCYCH PRODUCENTÓW TRZODY CHLEWNEJ WPISANYCH DO REJESTRU WG WOJEWÓDZTW NA KONIEC 2007 ROKU

Wielkopolska	31
Kujawsko-Pomorskie	9
Mazowieckie	5
Pomorskie	3
Śląskie	3
Podkarpackie	2
Małopolskie	2
Świętokrzyskie	2
Lubelskie	2
Warmińsko-mazurskie	1
Łódzkie	1
Opolskie	1
RAZEM	62

Źródło: obliczenia własne w oparciu o dane z urzędów marszałkowskich

Material i metody

Badaniami zostało objętych 10 grup producentów trzody chlewnej, funkcjonujących w województwie wielkopolskim oraz 20 gospodarstw zrzeszonych w poszczególnych grupach producenckich. Wybór tego regionu do badań był celowy.

Wielkopolska jest województwem, które dominuje pod względem wielkości oraz największej koncentracji produkcji trzody chlewnej w kraju. Populacja świń w Wielkopolsce przekracza 27% krajowego pogłowia. W regionie tym grupy skupiające producentów trzody chlewnej stanowią ok.50% wszystkich grup istniejących w Polsce. Grupują one blisko połowę członków należących do grup producenckich na terenie całego kraju.

Materiał źródłowy stanowiły dane liczbowe oraz opisowe, które zostały udostępnione przez liderów grup producenckich a także producentów rolnych w drodze wywiadu w latach 2002-2006.

Wyniki

Badania potwierdziły tezy zawarte we wstępie, iż tworzenie grup producenckich jest istotnym czynnikiem wpływającym na poprawę sytuacji dochodowej gospodarstw specjalizujących się w produkcji trzody. Niezależnie od przyjętej przez organizacje producenckie formy organizacyjno-prawnej, liczebności producentów zrzeszonych w poszczególnych grupach producenckich, działalność grupowa w mniejszym bądź w szerszym zakresie przynosi wymierne korzyści współpracującym rolnikom. Uzyskane wyniki wskazują, iż tworzenie integracji poziomej powinno być priorytetem oraz koniecznością przeobrażeń na rynku trzody chlewnej w Polsce.

Głównym efektem współpracy producentów trzody chlewnej, działających w ramach badanych grup producenckich, była pewność zbytu tuczników. Dzięki podpisanym umowom kontraktacyjnym oraz korzystniejszym warunkom sprzedaży żywca wieprzowego, producenci uzyskali wyższą cenę za surowiec. Wyższa cena płacona za wyprodukowany żywiec, wynikała również z produkcji żywca o wyższych parametrach jakościowych, (wyższa niż średnia w Polsce mięsność tusz wieprzowych) oraz uzyskania przez rolników dopłat z różnego tytułu do ceny bazowej 1kg żywca.

Uwzględnioną formą wspólnej działalności w statucie każdej z grup producenckich, była organizacja zakupu pasz, sprzętu i wyposażenia budynków oraz innych środków do produkcji. Również, działaniem priorytetowym wykonywanym we wszystkich analizowanych grupach producenckich, było dostosowanie produkcji w gospodarstwach członków grupy do warunków rynkowych.

Analizowane grupy producenckie, prezentowały szeroki wachlarz form organizacyjno-prawnych. Wśród badanych grup funkcjonowały zrzeszenia, stowarzyszenia, spółdzielnie oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Badane grupy producenckie skupiały od 28 do 402 producentów. Średnia powierzchnia gospodarstwa zrzeszonego wynosiła 16,12ha. Była ona ponad dwukrotnie większa od średniej w krajowej. Wielkość sprzedaży tuczników w badanych grupach producenckich wahała się od 6 000 do 24 900 sztuk rocznie. Średnia sprzedaż roczna tuczników z 1 gospodarstwa we wszystkich grupach producenckich wyniosła 159 sztuk [tabela 3].

Wyższa efektywność ekonomiczna w badanych grupach, wynikała także z wyeliminowania pośredników skupujących trzodę, dzięki podpisanym umowom kontraktacyjnym. Obniżenie kosztów zaopatrzenia gospodarstw w środki do produkcji oraz możliwość uzyskania rabatów przy hurtowym zakupie czynników produkcji, pozwoliły poprawić opłacalność funkcjonowania gospodarstw.

Analiza posiadanego materiału wskazuje, iż zasadniczym celem funkcjonowania trzodowych grup producenckich, była poprawa opłacalności produkcji świń. Poddane

analizie organizacje producenckie, przede wszystkim zagwarantowały zrzeszonym producentom zbyt trzody chlewnej, jak również umożliwiły uzyskanie wyższej ceny sprzedaży 1 kg żywca niż średnio w regionie. Cena 1kg żywca, płacona producentom zrzeszonym w grupach była średnio wyższa 0,25zł/kg w porównaniu ze średnią cenę żywca w regionie. Korzyść z tytułu uzyskania wyższej ceny za 1kg żywca przez rolnika zrzeszonego w grupie, wyniosła średnio 24,67zł/szt. Dodatkowo, zakłady mięsne współpracujące z badanymi grupami producenckimi, stosowały dopłaty do ceny bazowej 1kg żywca wieprzowego, które znacząco wpłynęły na poprawę wyniku ekonomicznego zrzeszonego gospodarstwa [tabela 3].

Poddane analizie grupy producenckie, uzyskały wyższe wyniki mięsności w porównaniu ze średnią krajową. Średnia mięsność tuczników sprzedawanych poprzez grupę wynosiła od 51,4% do 55,2% wynosząc średnio za okres badań we wszystkich grupach 53,3%, przy średniej krajowej wynoszącej 52,6%. Do poprawy wyników mięsności, mobilizował rolników efekt finansowy, jakim była dopłata za każdy procent mięsności [tabela 3].

Producenci żywca wskazali także na korzystny efekt ich działalności, wpływ wspólnego zakupu środków do produkcji (pasz, komponentów paszowych, nawozów, opału itp.). W ramach współpracy pomiędzy grupami producenckimi a wytwórniami pasz, zrzeszeni rolnicy mieli możliwość zakupu tych środków po niższych cenach, dzięki uzyskanym rabatami w wysokości od 3% do 10% w zależności od grupy. Dodatkowo, mogli oni również skorzystać z doradztwa z zakresu żywienia trzody chlewnej, a także w ramach współpracy zbilansować dawki pokarmowe dla poszczególnych grup produkcyjnych. Upusty cenowe z tytułu hurtowego zakupu środków do produkcji, wahały się od 3% do 10% w poszczególnych grupach, wynosząc średnio dla wszystkich środków do produkcji i we wszystkich grupach producenckich średnio 6,41% [tabela 3].

Również, pozytywnym aspektem integracji był odroczony termin płatności przy zakupie środków do produkcji, wynoszący średnio 20 dni oraz stosunkowo krótki termin płatności za dostarczony żywiec, wynoszący średnio 21 dni. Dodatkowo wszystkie grupy były objęte bezpłatnym transportem zakupionych pasz, nawozów, środków ochrony roślin itp.

Gospodarstwa poddane analizie, funkcjonujące w badanych grupach producenckich, pozwoliły potwierdzić wskazane we wstępie korzystne efekty działalności grupowej. Dzięki integracji poziomej w ramach grupy producenckiej, rolnicy uzyskali wyższy efekt ekonomiczny, jakim był dochód rolniczy netto. Dochód rolniczy netto w badanych gospodarstwach wyniósł średnio za okres trzech lat we wszystkich gospodarstwach 107,45zł/sztukę i był wyższy od przeciętnego w kraju średnio o 45,15zł w przeliczeniu na 1 tucznika o masie 105kg. W okresie badań we wszystkich gospodarstwach odnotowano rentowność produkcji trzody chlewnej [tabela 3].

TABELA 3. CHARAKTERYSTYKA BADANYCH GRUP PRODUCENTÓW TRZODY CHLEWNEJ

Wyszczególnienie	min	max	średnio
Liczba rolników zrzeszonych w grupie	28	402	121,6
Powierzchnia UR w grupie (ha)	634	4 982	1 738,28
Średnia powierzchnia gospodarstwa w grupie (ha)	2,8	72,4	16,12
Wielkość sprzedaży tuczników (szt/rok)	6 000	24 900	12 205,7
Średnia dostawa od 1 rolnika szt./rok	58,6	517,0	159
Średnia mięsność (%)	51,4	55,2	53,3
Upusty cenowe z tytułu wspólnego zakupu środków do produkcji	3	10	6,41
Termin płatności	7	31	20
Zakup środków do produkcji (w tygodniach)	14	28	21
Sprzedaż trzody chlewnej			
Różnica między ceną rynkową a ceną uzyskiwaną przez grupę (zł)	0,08	0,32	0,25
Korzyść z uzyskania wyższej ceny sprzedaży w przeliczeniu na 1 tucznika	6,35	33,68	24,67
Dochód rolniczy netto	41,79	198,0	107,45

Źródło: obliczenia własne

Wnioski

1. Wśród badanych gospodarstw główną motywacją podjęcia decyzji o współpracy w ramach grupy producenckiej była: uzyskiwana poprzednio przez producentów niska cena sprzedaży trzody chlewnej, niska opłacalność produkcji, trudności zbytu trzody, a także wydłużony termin płatności za sprzedany żywiec. Motywacją przystąpienia do grupy producenckiej była również możliwość wzmocnienia pozycji konkurencyjnej na rynku.

2. 2. Głównym efektem integracji poziomej producentów trzody chlewnej był wzrost opłacalności produkcji zrzeszonych gospodarstw, poprzez uzyskanie wyższej ceny sprzedaży 1kg żywca, możliwy dzięki podpisanym umowom kontraktacyjnym i uzyskanym z tego tytułu dopłatom. Wszystkie grupy producenckie oraz analizowane w nich gospodarstwa uzyskały wyższe ceny żywca wieprzowego w porównaniu ze średnimi cenami płaconymi za żywiec w regionie.

3. 3. Wyższa jakość żywca w postaci wyższej mięsności w badanych grupach przyniosła wyższy efekt produkcji.

4. 4. Funkcjonowanie w ramach grupy producenckiej stwarza możliwość rozwoju gospodarstw, stabilnego ich funkcjonowania na rynku i zapewnia osiągnięcie w wyższych dochodów producentom trzody chlewnej.

Literatura

1. Bielski W. (2004); Chciesz zwiększyć swój dochód, wstąp do grupy producenckiej. Agroservis nr 2, s.22-24
2. Chałupka P.(1999a): Bariery ograniczające proces integracji producentów rolnych w Polsce. Roczniki AR Poznań CCCVIII, Rolnictwo 58, cz.2, s.457-469

3. Chałupka P. (1999b): Metodyka tworzenia i funkcjonowania grup producentów trzody chlewnej. Aspekty ekonomiczne, organizacyjne oraz prawne. AR Poznań, ss,120
4. Gołaszewska B. (2004); Szanse i bariery funkcjonowania grup producentów rolnych w Polsce. RN SERiA, tom VI zeszyt 1; Warszawa-Poznań-Puławy; s.55-61
5. Jankowska-Dymet A., Piasecka J. (2005); Grupy producenckie-szansa dla polskich rolników. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych XLIII, Bydgoszcz, s.223-230
6. Kisiel R., Knoblauch L. (2004); Zalety funkcjonowania grup producenckich trzody chlewnej. AR, Kraków: 393-399.
7. Knoblauch L., Kisiel R. (2004): Procesy integracyjne w sektorze mięsa wieprzowego na przykładzie grup producenckich z terenu Polski północno-wschodniej. UWM, Olsztyn.
8. Okularczyk S. (2003); Obecne relacje pomiędzy cenami żywca a cenami detalicznymi przetworów wieprzowych. Trzoda Chlewna, nr 4, s.8-11
9. Ostromięcki A. (2004); Rozwój zespołów producentów rolnych w regionie o rozdrobnionym rolnictwie, RN SERiA, tom VI zeszyt 1; Warszawa-Poznań-Puławy; s.162-167
10. Rycombel D. (2004); Instrumenty polityki rolnej na rynku mięsa i w Polsce i w UE. Przemysł Spożywczy nr 3
11. Szczebiot-Knoblauch L., (2004); Integracja pozioma szansa dla drobnych producentów trzody chlewnej w Unii Europejskiej. (W:) Szanse i zagrożenia rozwoju polskich obszarów wiejskich w rozszerzonej Unii Europejskiej. AR, Szczecin, Politechnika Koszalińska: 215-221.

Summary

Integration of agricultural producers into producer groups enjoys growing popularity in Poland. Producers join forces to increase production efficiency and improve market competitiveness of farms. For many agricultural producers, and especially pig producers, the integration offers a chance to stay in business and achieve a stable and strong market position. This paper explores the principles according to which producer groups operate in the Wielkopolska region. Pig producers and the efficiency of their businesses were investigated.

Informacje o autorach

dr inż. Anna Borecka

*Dział Technologii, Ekologii i Ekonomiki Produkcji Zwierzęcej
Instytut Zootechniki- Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie
ul. Sarego 2, 31-047 Kraków
e-mail: aborecka@izoo.krakow.pl*

dr inż. Elżbieta Sowula-Skrzyńska

*Dział Technologii, Ekologii i Ekonomiki Produkcji Zwierzęcej
Instytut Zootechniki- Państwowy Instytut Badawczy w Krakowie
ul. Sarego 2, 31-047 Kraków
e-mail: esowula@izoo.krakow.pl*

Ryszard Kata

Rola instytucji finansowych we wsparciu przekształceń rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw

The role of financial institutions in support of transformation of agriculture with a dispersed structure of agricultural farms

Współcześnie, konkurencyjne i nowoczesne rolnictwo cechują coraz silniejsze powiązania z otoczeniem instytucjonalnym, w których znaczące miejsce zajmują instytucje finansowe, a zwłaszcza banki. Dostęp do kapitału zewnętrznego jest warunkiem podniesienia konkurencyjności i siły ekonomicznej gospodarstw rolnych. Dotyczy to w szczególności rolnictwa rozdrobnionego, które nie jest w stanie samo finansować swoich przekształceń. W tym kontekście, w oparciu o badania ankietowe gospodarstw rolnych, przeprowadzone w regionie Polski południowo-wschodniej, dokonano analizy znaczenia instytucji finansowych we wsparciu przekształceń gospodarstw rolnych. Rola instytucji finansowych jest rozpatrywana przez pryzmat ułatwiania rolnikom dostępu do kredytów bankowych, a przez to także funduszy unijnych przeznaczonych na finansowanie modernizacji gospodarstw rolnych.

Wstęp

Przez przekształcenia rolnictwa należy rozumieć takie zmiany w poziomie strukturze i wykorzystaniu zasobów gospodarstw rolnych, które prowadzą do:

- trwałego wzrostu skali produkcji i możliwości produkcyjnych gospodarstw, poprzez specjalizację, modernizację (wprowadzanie postępu technicznego, nowych technologii, poprawę jakości produktów, wzrost wydajności pracy), co prowadzi do poprawy pozycji konkurencyjnej gospodarstw na rynku,
- podejmowania przez rolników alternatywnych kierunków działalności w gospodarstwach rolnych, umożliwiających zwiększenie dochodów, a polegających na reorganizowaniu gospodarstw w taki sposób, aby rolnictwo mogło dostarczać dóbr publicznych (walory krajobrazowe, bioróżnorodność, niezdegradowane środowisko przyrodnicze) i wypełniać inne funkcje niż wytwarzanie surowców i produktów rolniczych,
- uruchamianie i rozwój działalności pozarolniczej w tej grupie gospodarstw, gdzie działalność rolnicza będzie marginalizowana na rzecz działań pozarolniczych¹.

Przemiany strukturalne rolnictwa niosą za sobą nie tylko wzrost technicznego wyposażenia, specjalizacji produkcji, zmiany organizacyjne, ale powodują także wzrost uzależnienia rolników od instytucji finansowej obsługi rolnictwa. Szczególną rolę w procesach przekształceń i modernizacji rolnictwa odgrywają instytucje kredytujące ten

¹ Czudec A., Kata R., Miś T., Zając D., Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 11.

sektor. Wobec niskich możliwości akumulacji kapitału własnego, kwestia dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania jest jednym z kluczowych uwarunkowań przekształceń gospodarstw rolnych. Wiele z tych procesów wymaga bowiem realizacji inwestycji lub innych przedsięwzięć związanych z dużymi – jak na możliwości gospodarstw rolnych - nakładami finansowymi.

Należy oczekiwać, że w rolnictwie polskim będzie kontynuowany, wolno jak na razie przebiegający, proces zmian strukturalnych, w szczególności wzrośnie liczba gospodarstw większych obszarowo, zaś mniejsi producenci będą uzyskiwać coraz więcej dochodów z poza rolnictwa, stopniowo marginalizując działalność rolniczą i uwalniając z niej zasoby czynników produkcji (ziemi, pracy i kapitału). Procesom tym towarzyszyć muszą powiązania gospodarstw z instytucjami finansowymi, w aspekcie kredytowania tych procesów, ich obsługi finansowej, akumulacji i alokacji oszczędności.

A. Woś uważa, że aby wywołać pożądany kierunek zmian w strukturze rolnictwa, konieczne jest stworzenie nowego lub modernizacja istniejącego potencjału w rolnictwie, co można osiągnąć poprzez realizację inwestycji. W tym aspekcie zasadniczym uwarunkowaniem przekształceń i rozwoju rolnictwa są źródła jego finansowania². Do realizacji inwestycji potrzeby jest kapitał. Wobec niskich możliwości akumulacji kapitału własnego w gospodarstwach rolnych w Polsce za najważniejsze źródło finansowania procesów przekształceń i rozwoju rolnictwa należy uznać kapitał obcy. W obecnej sytuacji, tj. w warunkach funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, kluczowe znaczenie mają w tym względzie fundusze unijne. Jednakże najbardziej elastycznym i w wielu przypadkach nieodzownym instrumentem pozostaje wciąż kredyt bankowy. Jego znaczenie wynika również z tego, że możliwości wykorzystania przez rolników funduszy unijnych przeznaczonych na inwestycje, powiązane są z dostępem do kredytów bankowych lub innych źródeł zwrotnego finansowania gospodarstw. Wynika to ze specyfiki unijnej pomocy finansowej na tego typu cele, która wprowadza zasadę refundacji kosztów poniesionych na realizację inwestycji. Zatem przedsięwzięcie inwestycyjne trzeba najpierw w całości lub w znacznej części sfinansować z własnych środków, co wobec ich niedostatku, zmusza potencjalnego beneficjenta to sięgania po kredyt bankowy.

Wzrost udziału kredytów w finansowaniu produkcji rolniczej oraz szerzej w rozwoju rolnictwa jest zjawiskiem normalnym i występuje w rolnictwie każdego kraju³. W aspekcie przekształceń i rozwoju rolnictwa szczególne znaczenie należy przypisać zatem powiązaniom gospodarstw rolnych z bankami. Przy czym ważne w tym względzie są nie tylko relacje kredytowe, ale także relacje budowane na bazie innych usług bankowych (np. depozytowych, pośredniczących, informacyjno-konsultingowych). Relacje te z jednej strony wzbogacają doświadczenie i wiedzę rolników w zakresie korzystania z instrumentów finansowania zewnętrznego, obsługi zobowiązań, kalkulacji kosztów finansowych itd., z drugiej zaś pozwalają bankom oprzeć relacje kredytowe na przesłankach charakterystycznych dla bankowości relacyjnej⁴.

² Woś A., Instrumenty restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, IERiGŻ, Warszawa 1999, s. 6.

³ Tomczak F., Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolno-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, SGH, Warszawa 2004.

⁴ Kata R., Koncepcja relationship banking w działaniu banków spółdzielczych na rynku finansowym, OPTIMUM - Studia Ekonomiczne, nr 2 (38)/2008, s. 113-124.

Dla procesów przekształceń gospodarstw rolnych istotne znaczenie ma jakość systemu ekonomicznego rolnictwa. Ważnym elementem tego systemu są instytucje finansowe, do których, poza bankami, należy zaliczyć: towarzystwa ubezpieczeniowe, firmy leasingowe, fundusze poręczeń kredytowych i inne niebankowe instytucje pośrednictwa finansowego. Ich rola polega m. in. na przejęciu części ryzyka przedsięwzięć inwestycyjnych oraz świadczeniu usług finansowych komplementarnych w stosunku do kredytów bankowych, a także usług sprzyjających absorpcji przez rolników funduszy unijnych o charakterze prorozwojowym.

Cel i metodyka badań

Celem opracowania jest określenie znaczenia instytucji finansowych we wsparciu przekształceń gospodarstw rolnych. Rola instytucji finansowych jest rozpatrywana przede wszystkim przez pryzmat ułatwiania rolnikom dostępu do kredytów bankowych, a przez to także funduszy unijnych przeznaczonych na finansowanie modernizacji gospodarstw rolnych.

Źródłem danych empirycznych były badania ankietowe, w formie wywiadu kwestionariuszowego przeprowadzonego z rolnikami z regionu Polski południowo-wschodniej (tj. województwa świętokrzyskiego, podkarpackiego i małopolskiego). Sondaż przeprowadzono w pierwszej połowie 2007 r. na losowo wybranej próbie 856 rolników - właścicieli indywidualnych gospodarstw rolnych⁵.

Przy doborze jednostek zastosowano metodę losowania kwotowego, tak aby próba badawcza odzwierciedlała strukturę całej zbiorowości gospodarstw rolnych w makroregionie rolnictwa rozdrobionego. Za podstawę doboru przyjęto obszar użytków rolnych, dzieląc w ten sposób próbę na trzy grupy, tj. gospodarstwa o powierzchni do 5 ha UR, od 5 do 10 ha oraz powyżej 10 ha UR. Dodatkowo na etapie doboru jednostek do próby wyodrębniono także grupę gospodarstw nie korzystających z dopłat bezpośrednich UE. Są to jednostki, które „statystycznie” zaliczane są do gospodarstw rolnych, ale w istocie są „nieżywotne” w aspekcie prowadzenia produkcji rolnej na potrzeby rynku. Spośród badanej zbiorowości gospodarstw, wykazują one najniższą siłę ekonomiczną i przeciętnie najmniejszy obszar UR (tab. 1).

TABELA 1. CHARAKTERYSTYKA BADANYCH GOSPODARSTW ROLNYCH

Wyszczególnienie	Badane gospodarstwa rolne (stan na koniec 2006 r.)				
	ogółem	nie korzystające z dopłat bezpośrednich	korzystające z dopłat bezpośrednich wg grup obszarowych (w ha UR)		
			od 1 do 4,99 ha	od 5 do 9,99 ha	10 ha i więcej
Liczba gospodarstw	856	136	329	248	143
Przeciętna wielkość (siła) ekonomiczna gospodarstwa w ESU*	8,0	0,8	4,4	9,4	20,8
Przeciętna powierzchnia UR w gospodarstwie w ha	7,9	2,0	3,7	7,7	23,6

Źródło: badania ankietowe.

⁵ Badania były realizowane w ramach projektu badawczego N114 009 31/2320, pt. „Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobionej strukturze gospodarstw (po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej)”, finansowanego przez MNiSzW ze środków na naukę.

Zakres przestrzenny badań wynikał z potrzeby ujęcia analizowanej problematyki w obszarze rolnictwa rozdrobnionego, które z uwagi na swoje problemy strukturalne wymaga wsparcia przekształceń i rozwoju gospodarstw rolnych. Kluczową rolę w tych procesach, ze względu na ograniczone możliwości ich samofinansowania przez gospodarstwa rolne, winny odegrać instytucje rynku finansowego.

Znaczenie systemu finansowego jako źródła funduszy dla rolnictwa

Traktując rolniczą produkcję towarową jako operacyjne źródło dopływu funduszy, dotacje dla rolnictwa, interwencji rynkowych i rozwoju wsi jako źródło publiczne oraz odszkodowania od ubezpieczycieli majątkowych, przyrost kredytów i otrzymane odsetki jako źródło pochodzące z rynkowego systemu finansowego, uzyskujemy generalny wniosek, iż zasoby źródeł finansowania określane są w pierwszym rzędzie przez kształtowanie się wolumenu produkcji rolniczej, osiągnięte ceny zbytu oraz wielkości otrzymanej pomocy budżetowej. W takim ujęciu rynkowy sektor finansowy postrzegany może być jako marginalny. Wniosek ten musi być jednak formułowany bardzo ostrożnie, gdy uwzględnimy chociażby szybko rosnące w ostatnim okresie zadłużenie rolnictwa⁶.

Ponadto, znaczenie tego sektora wynika nie tylko z jego roli w utrzymaniu bieżącej płynności gospodarstw oraz ubezpieczaniu ich majątku, ale także tworzeniu możliwości akumulacji środków finansowych oraz co bardzo istotne jego wkładu w finansowaniu inwestycji w rolnictwie. Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny w kontekście restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych.

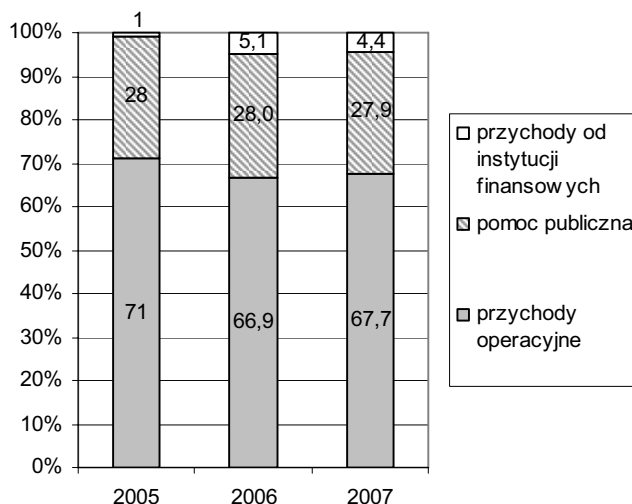
TABELA 2. PRZYCHODY ŚRODKÓW FINANSOWYCH W ROLNICTWIE, W TYM W SFERZE INTERWENCJI RYNKOWEJ ORAZ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH (BEZ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH I ZDROWOTNYCH ORAZ POMOCY SPOŁECZNEJ)

Wyszczególnienie	Lata					
	Kwota (w mln zł)			Struktura (w%)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
PRZYCHODY						
1. Sprzedaż produktów i usług	42907	45897	52593	71,0	66,9	67,7
2. Pomoc publiczna (unijna i krajowa)	16937	19244	21698	28,0	28,0	27,9
3. Odszkodowania z tyt. ubezpieczeń majątkowych	141	153	319	0,2	0,2	0,4
4. Dodatnie saldo kredytów i pożyczek	310	3184	2883	0,5	4,6	3,7
5. Odsetki bankowe otrzymane	159	154	177	0,3	0,2	0,2
Suma	60454	68632	77670	100,0	100,0	100,0

Źródło: Kulawik J., Finanse i kredytowanie rolnictwa w 2007 r., Bank i Rolnictwo, nr 5/2008, s. 6-9.

⁶ Kulawik J., Finanse i kredytowanie rolnictwa w 2007 r., Bank i Rolnictwo, nr 5/2008, s. 6.

WYKRES 1. STRUKTURA ŹRÓDEŁ FUNDUSZY W ROLNICTWIE W LATACH 2005-2007 (BEZ UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH, ZDROWOTNYCH I POMOCY SPOŁECZNEJ)



Źródło: jak tabela 2.

Udział instytucji finansowych w dostarczeniu funduszy do rolnictwa w latach 2005-2007 mieścił się w granicach od 1 do 5,1% (wykres 1), natomiast udział sektora finansowego w wydatkach rolnictwa wahał się w tym okresie od 4,2 do 10,9%. Różnica pomiędzy funduszami napływającymi z danej sfery a ich wykorzystaniem na rzecz tej sfery jest ich saldem netto. W przypadku sfery finansowej w latach 2005-2006 saldo netto rolnictwa było ujemne, tj. więcej środków płynęło z rolnictwa do sfery finansowej niż odwrotnie (głównie za sprawą rosnących depozytów rolników w bankach oraz wzrostu odsetek płaconych od kredytów i pożyczek). Natomiast w roku 2007 saldo netto było dodatnie, głównie za sprawą dosyć głębokiego spadku depozytów rolników.

TABELA 3. ZADŁUŻENIE INDYWIDUALNYCH GOSPODARSTW ROLNYCH Z TYTUŁU KREDYTÓW BANKOWYCH W LATACH 2005-2007

Wyszczególnienie	2005	2006	2007
1. Zadłużenie gospodarstw (w mln zł)	11 965,7	14 785,3	17 375,7
2. Kredyty ogółem/produkcja końcowa (w %)	26,3	32,4	32,2
3. Kredyty ogółem/produkcja towarowa (w %)	31,0	37,1	38,4
4. Stan kredytów/saldo netto funduszy	57,1	60,3	55,2

Źródło: jak tabela 2.

W latach 2005-2007 zadłużenie rolnictwa rosło zarówno nominalnie jak i względnie w relacji do podstawowych parametrów określających wielkość produkcji końcowej i towarowej gospodarstw (tabela 3). W ujęciu agregatowym nie wskazuje ono

na występowanie zagrożeń finansowych. Jest też nadal wyraźnie niższe od występującego w krajach rozwiniętych⁷.

W przypadku objętych badaniem gospodarstw rolnych z regionu Polski południowo-wschodniej struktura źródeł finansowania jest podobna jak w przypadku innych gospodarstw rolnych w kraju (tab. 4). Struktura obliczona dla roku 2006 wykazuje jednak na nieco większy udział kredytów bankowych w stosunku do przeciętnego udziału kredytów w strukturze przychodów gospodarstw rolnych w kraju. Zmienność tego parametru jest jednak bardzo wysoka. Wyniki badań wskazują, że jest grupa gospodarstw, dla których kredyty stanowiły istotne źródło dochodów (zwłaszcza wobec relatywnie niewielkich przychodów ze sprzedaży oraz pomocy publicznej, wynikających z przeciętnie małego obszaru UR gospodarstw). Z drugiej strony bardzo dużo gospodarstw w ogóle nie korzysta z kredytów. Generalnie w roku 2006 po kredyty sięgnęło 118 rolników, tj. 13,8% ogółu badanych. Poziom zadłużenia gospodarstw (liczony dla całej zbiorowości) w relacji do produkcji towarowej wynosił 21,4%.

TABELA 4. UDZIAŁ KREDYTÓW BANKOWYCH W STRUKTURZE FINANSOWANIA GOSPODARSTW ORAZ ODSETEK ROLNIKÓW KORZYSTAJĄCYCH Z KREDYTÓW ROLNYCH

Wyszczególnienie	Odsetek (w %)
1. Struktura źródeł finansowania gospodarstw (dane na koniec 2006 r.)	
Przychody ze sprzedaży produktów i usług	69,7
Pomoc publiczna (krajowa i UE)	24,2
Dodatnie saldo kredytów bankowych i pożyczki	6,0
Razem	100,0
2. Kredyty ogółem/produkcja towarowa (2006 r.)	21,4
3. Rolnicy, którzy pobierali kredyty rolne w latach 2002-2006	28,5
a) w tym :	
1 kredyt	16,7
2	6,8
3	3,5
4 i więcej	1,5
b) w tym:	
- kredyty inwestycyjne i obrotowe	5,6
- tylko inwestycyjne	11,7
- tylko obrotowe	11,2

Źródło: badania ankietowe.

W całym badanym okresie, tj. w latach 2002–2006 z kredytów bankowych oraz pożyczek w finansowaniu gospodarstwa korzystał co trzeci ankietowany rolnik. Ogółem kredyty inwestycyjne⁸ w latach 2002-2006 pobrało 15,3% rolników (tab. 4), przy czym 12,6% pobrało w tym okresie jeden kredyt inwestycyjny, 3,5% dwa, a 1,2% trzy kredyty. Średnia kwota kredytu wynosiła 53,4 tys. zł. Najwięcej, bo 70,1% rolników pobrało kredyty w banku spółdzielczym, 8,6% w BGŻ, zaś pozostali w innych bankach komercyjnych. W zakresie celu kredytowania, ponad 1/3 kredytów (38%) przeznaczonych było na zakup maszyn, 15% na zakup ziemi, 14,4% na budowę budynków inwentarskich, zaś 15,5% na adaptację, remonty, modernizację budynków, w tym także ich dostosowanie do wymogów UE. Ponadto 8% kredytów przeznaczonych

⁷ Kulawik J., *Finanse i kredytowanie ...*, s. 9.

⁸ W grupie kredytów inwestycyjnych klasyfikowane były także kredyty pomostowe, czyli służące do finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w ramach programów unijnych.

było na finansowanie przedsięwzięć związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą (w tym 2,1% z agroturystyką), zaś pozostałe 9,1% na inne cele (zakup stada podstawowego i trwałych nasadzeń oraz inwestycje w obiekty infrastruktury wewnętrznej gospodarstwa).

Z kolei kredyty obrotowe pobrało w badanym okresie 16,8% rolników, w tym 8,1% jeden kredyt, dwa 5,8%, zaś trzy i więcej 2,9%. Średnia kwota kredytu wynosiła 10,1 tys. zł. Prawie 85% rolników (84,8%) pobrało kredyty obrotowe w bankach spółdzielczych, 2,8% w BGŻ, zaś pozostali w innych bankach komercyjnych. W zakresie celu kredytowania dominowały zakupy środków obrotowych do produkcji rolnej (75,1% kredytów), 5,5% kredytów służyło usuwaniu (łagodzeniu) skutków klęsk żywiołowych, 4,6% dotyczyło finansowania bieżących potrzeb związanych z prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej przez rolników, zaś 3,7% na bieżące naprawy i remonty. Trzeba jednak podkreślić, że 5,6% rolników deklarowało, finansowanie z kredytów obrotowych, zakup stada podstawowego, maszyn oraz inne wydatki o charakterze inwestycyjnym. Może to wskazywać, że rolnicy wobec braku, lub utrudnionego dostępu do kredytów inwestycyjnych, finansowali tego typu przedsięwzięcia łatwiej dostępnymi kredytami obrotowymi.

Relacje rolników z instytucjami finansowymi w powiązaniu z przekształceniami gospodarstw

Znaczenie instytucji finansowych (w tym przypadku głównie banków) wynika nie tylko z udostępnienia rolnikom kredytów, (część rolników, korzystała z pożyczek ze strony zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego, głównie na dostosowanie produkcji do standardów unijnych). Wyraża się ono także w pomocy rolnikom w zakresie informacji, doradztwa inwestycyjnego, pomocy w wypełnianiu dokumentacji związanej z pozyskaniem kredytu oraz uzyskaniem ewentualnych gwarancji kredytowych (tab. 5).

TABELA 5. ODSETEK ROLNIKÓW KORZYSTAJĄCYCH Z RÓŻNYCH FORM POMOCY OTOCZENIA INSTYTUCJONALNEGO W POZYSKANIU KREDYTÓW

Forma pomocy	Odsetek rolników ogółem	Instytucje świadczące dany rodzaj pomocy	
		wyszczególnienie	% rolników
1. Udzielenie kredytu, pożyczki	34,2	<ul style="list-style-type: none"> • banki • org. branżowe, przetwórstwo 	<ul style="list-style-type: none"> 93,7 9,3
2. Pomoc w sporządzeniu wniosku kredytowego	16,8	<ul style="list-style-type: none"> • ODR • banki • inne 	<ul style="list-style-type: none"> 67,1 37,1 2,2
3. Poręczenia, gwarancje kredytowe	1,6	<ul style="list-style-type: none"> • banki • Fundusz Poręczeń Kredytowych • inne (np. organizacje branżowe) 	<ul style="list-style-type: none"> 57,7 15,4 26,9

Źródło: badania ankietowe.

Z pomocy banku w sporządzeniu wniosku o kredyty inwestycyjne skorzystał co trzeci rolnik, który sięgał po tego typu instrument finansowania gospodarstwa. Natomiast pomoc instytucji w formie poręczeń i gwarancji kredytowych, służąca łagodzeniu ograniczeń w dostępie rolników do kredytów, wynikających z braku dobrych zabezpieczeń kredytów w rolnictwie, była bardzo znikoma. Może to świadczyć

o niedorozwoju rynku finansowego w tym zakresie (brak takiej oferty pomocy rolnikom), ale także z nieumiejętności lub niechęci rolników do sięgania po tego typu narzędzia. Oczywiście istotne znacznie może mieć także fakt, że świadczenia takie podnoszą koszt kredytu.

Generalnie należy jednak podkreślić, że rolnicy, którzy korzystali z kredytów bankowych i tym samym utrzymywali relacje z instytucjami finansowymi w tym aspekcie, znacznie pozytywniej oceniali dostępność kredytów dla gospodarstw rolnych. Z pośród tej grupy respondentów 77,2% wskazywało, że kredyty są dostępne dla rolników (odpowiedzi: tak i raczej tak). Natomiast w grupie rolników, którzy w badanym okresie 2002-2006 nie korzystali z kredytów odsetek ten wynosił 43% (tab. 6).

TABELA 6. DOSTĘPNOŚĆ KREDYTU ROLNEGO W OPINII ROLNIKÓW

Czy kredyt jest łatwo dostępny dla rolników?	Odsetek odpowiedzi rolników		
	<i>ogółem</i>	<i>korzystających z kredytów bankowych</i>	<i>nie korzystających z kredytów bankowych</i>
• tak	10,4	16,5	9,8
• raczej tak	41,8	60,7	33,2
• raczej nie	19,3	11,2	22,3
• zdecydowanie nie	5,3	3,3	6,1
• trudno powiedzieć	23,1	8,3	28,7
razem	100,0	100,0	100

Źródło: badania ankietowe.

Znaczenie instytucji finansowych w przekształceniach gospodarstw wyraża się w ich udziale (poprzez kredyty lub inne usługi finansowe) w realizacji inwestycji, zmianach zasobów gospodarstw, czy też wreszcie w pozyskaniu funduszy unijnych na finansowanie tego typu przedsięwzięć. W badanym okresie przedsięwzięcia inwestycyjne o różnym charakterze (w tym także odtworzeniowym i remontowym) realizowało 47,9% gospodarstw (tab. 7). Z pośród tej grupy 36,1% rolników korzystało w tym zakresie z kredytów inwestycyjnych (w niektórych przypadkach – jak już wspomniano - rolnicy wspierali się także kredytami obrotowymi). Z kolei środki unijne na inwestycje w gospodarstwach rolnych (w ramach programu SAPARD oraz działania 1.1 realizowanego w ramach SPO-Rolny 2004-2006) realizowało 11,3% gospodarstw. Z pośród nich 60,8% sięgnęło po kredyty, które poprzez uzupełnienie wkładu własnego umożliwiały realizację finansowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Zmiany w zasobach produkcyjnych gospodarstwa (pracy, ziemi oraz kapitału rzeczowego) w kierunku zwiększenia potencjału produkcyjnego gospodarstwa realizowało 49,5% rolników. W przypadku około 55% gospodarstw z tej grupy, były to drobne zmiany, w zakresie jednego czynnika (typu zakup maszyn rolniczych lub zwiększenie stada podstawowego). W przypadku pozostałych zmiany dotyczyły co najmniej dwóch zasobów czynników produkcji. Z pośród rolników, którzy realizowali zamiany w zasobach gospodarstwa, 44,3% korzystało w badanym okresie z kredytów bankowych, które w dużej części miały ścisły związek z realizowanymi przedsięwzięciami. Większość zamian łączących się z nabyciem ziemi, inwestycjami w budynki inwentarskie lub znaczącym powiększeniem parku maszynowego było finansowanych (współfinansowanych) z kredytów bankowych.

TABELA 7. POWIĄZANIE KREDYTOWANIA GOSPODARSTW Z REALIZACJĄ PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH, PRZEKSZTAŁCEŃ W ZASOBACH GOSPODARSTWA ORAZ POZYSKANIEM FUNDUSZY UNIJNYCH NA MODERNIZACJĘ GOSPODARSTW ROLNYCH W LATACH 2002-2006

Wyszczególnienie	Gospodarstwa	
	liczba	odsetek (w %)
1. Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych		
ogółem	410	47,9
w tym: finansowanych kredytami bankowymi	148	17,3
finansowanych ze środków własnych	295	34,5
2. Powiązanie funduszy UE na inwestycje w gospodarstwach z kredytami inwestycyjnymi (pomostowymi)		
a) gospodarstwa korzystające z funduszy UE na inwestycje	97	11,3
b) rolnicy pobierający kredyty w związku z absorpcją funduszy UE na inwestycje	59	6,9
c) b/a	-	60,8
3. Zmiany w zasobach produkcyjnych (zwiększenie zasobów)		
a) Gospodarstwa, które realizowały zmiany w zasobach produkcyjnych w kierunku zwiększenia potencjału ekonomicznego	424	49,5
- w tym gospodarstwa, które korzystały w badanym okresie z kredytów bankowych	188	44,3

Źródło: badania ankietowe.

Na całokształt powiązań gospodarstw rolnych z instytucjami finansowymi składają się także relacje wynikające z korzystania przez rolników z innych – poza kredytami rolnymi – usług finansowych. Wiele z nich ma znaczenie dla finansowania przedsięwzięć rozwojowych w gospodarstwach, np. leasing, inne mają znaczenie pośrednie sprzyjając akumulacji kapitału własnego, zabezpieczeniom kredytów itd. Podkreślić jednak należy, że powiązania gospodarstw rolnych z instytucjami finansowymi, poza korzystaniem z rachunku bankowego oraz obligatoryjnymi ubezpieczeniami, są bardzo słabe (tab. 8).

TABELA 8. STRUKTURA ROLNIKÓW WG KORZYSTANIA Z INNYCH - POZA KREDYTAMI ROLNYMI - USŁUG INSTYTUCJI FINANSOWYCH

Lp.	Wyszczególnienie	Odsetek rolników korzystających z usługi w:	
		banku	innej instytucji finansowej
1.	- rachunek rozliczeniowy (ROR)	96,2	-
2.	- r-k walutowy, inwestycyjny	1,5	-
3.	- lokaty pieniężne	16,3	0,7
4.	- fundusz inwestycyjny	2,2	1,6
5.	- dobrowolne ubezpieczenia osobowe	2,3	13,5
6.	- dobrowolne ubezpieczenia majątkowe	-	19,5
7.	- kredyt w rachunku bieżącym	11,9	-
8.	- kredyty hipoteczne	1,9	-
9.	- kredyty konsumenckie i pożyczki pieniężne	4,8	3,3
10.	- operacje czekowe i wekslowe	3,2	-
11.	- leasing	0,5	0,5
12.	- poręczenia i gwarancje kredytowe	0,4	0,2
13.	- doradztwo finansowo-inwestycyjnego	3,5	2,0
14.	- kredyty hipoteczne	1,9	-
15.	- inne	2,6	0,9

Źródło: badania ankietowe.

Z dobrowolnych ubezpieczeń majątkowych korzystało niespełna 20% rolników (tab. 8), zaś dobrowolnych ubezpieczeń osobowych nieco ponad 15%. Bardzo niewielu rolników korzystało z leasingu (1%). Bez wątpienia ta forma finansowania gospodarstw, popularna w innych sektorach gospodarki, wymaga w rolnictwie większego spopularyzowania wśród rolników. A. Grzelak, jako przyczynę tak małego wykorzystania leasingu przez rolników, wskazuje na ich niską świadomość w zakresie możliwości stosowania tego instrumentu finansowania działalności inwestycyjnej⁹. Jej niewielkie znaczenie może także wskazywać na brak interesującej oferty w tym zakresie kierowanej do rolników.

Podsumowanie

Rozwój rolnictwa, będzie uzależniony od umiejętności pokonywania ograniczeń kapitałowych oraz od efektywnego funkcjonowania profesjonalnych instytucji pośrednictwa finansowego.

W warunkach członkostwa Polski w UE rynki i instytucje finansowe powinny odgrywać coraz większą rolę w stymulowaniu i dynamizowaniu wzrostu i rozwoju ekonomicznego w tym sektorze. Jednocześnie rolnictwo będzie wciąż zależne od banków w zakresie pozyskania kapitału obcego, ze względu na:

- brak możliwości uzyskania kapitału udziałowego,
- ograniczone wykorzystanie w rolnictwie kredytu handlowego (słaba pozycja przetargowa rolników na rynku, brak kooperacji i integracji poziomej),
- ograniczone możliwości finansowania ze strony nierolniczych ogniw agrobiznesu (słaba integracja pionowa, słabe wykorzystywanie takich instrumentów)¹⁰.

Przeprowadzone badania empiryczne potwierdzają takie tezy. Wśród powiązań gospodarstw rolnych z instytucjami finansowymi banki odgrywają zdecydowanie wiodącą rolę.

Znaczenie tych instytucji dla przekształceń rolnictwa wynika nie tylko z oferowania kredytu dla rolników, ale poprzez otwarcie dostępu do tego źródła finansowania, otwarcie także możliwości efektywnego wykorzystania funduszy unijnych przez rolników. Dotyczy to w szczególności funduszy przeznaczonych na finansowanie modernizacji gospodarstw rolnych. W przypadku takich programów, ponad 60% rolników sięgając po środki unijne wspiera się także kredytami bankowymi. Jednocześnie banki pełnią w tym przypadku rolę instytucji selekcyjnych dobre projekty, monitorujących i dyscyplinujących klientów, a także doradzających im w podejmowaniu decyzji gospodarczych i finansowych.

⁹ Grzelak A., Finansowanie zewnętrzne gospodarstw rolnych, *Wiś i Rolnictwo*, nr 4 (129)/2005, s. 122.

¹⁰ Kulawik J., Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 2/2003, s. 8-24.

Kluczową kwestią w aspekcie stymulowania przekształceń rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw jest wzmocnienie powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem finansowym i tym samym instytucjami finansowymi. Rolnicy wskazując na instytucje, które mogłyby pomóc im w przekształceniach i rozwoju gospodarstwa obok doradztwa rolniczego (52,1% respondentów) wymieniają na czołowym miejscu banki (23% rolników) a dalej ARiMR (20,9%) oraz samorząd terytorialny (13,2%). Wśród wskazań pojawiają się także inne instytucje finansowe (1,5%). W aspekcie przekształceń gospodarstw, obok pomocy finansowej z funduszy unijnych oraz pomocy doradczej i szkoleń, rolnicy dostrzegają kluczowe znaczenie kredytów bankowych. Oczekują w tym względzie dostępnych kredytów, uzyskiwanych na dogodnych warunkach (oprocentowanie, warunki spłaty itp.). Należy jednak podkreślić, że z formalnego rynku kredytowego korzysta w badanym regionie zaledwie niespełna 20% rolników, zaś chęć korzystania z kredytów w przyszłości formułuje niewiele większy odsetek. Należy zatem sądzić, że jest to ta grupa rolników, która wykazuje potrzebę rozwoju i jest skłonna korzystać w tym zakresie z kredytów oraz innych usług finansowych świadczonych przez banki i inne instytucje finansowe. Instytucje te, winny zatem kierować ofertę szczególnie to tej grupy rolników.

Pozostaje także otwarte pytanie, na ile banki i inni pośrednicy finansowi będą zainteresowani finansowaniem rolnictwa. Wydaje się, że wobec silnej konkurencji w innych segmentach rynku kredytowego, rolnictwo staje się coraz bardziej atrakcyjnym obszarem działalności finansowej. Dotyczy to także rolnictwa rozdrobnionego, w którego strukturze pojawiają się gospodarstwa silne ekonomicznie i zorientowane na rozwój.

Literatura

1. Czudec A., Kata R., Miś T., Zając D., Rola lokalnych instytucji w przekształceniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
2. Grzelak A., Finansowanie zewnętrzne gospodarstw rolnych, *Wieś i Rolnictwo*, nr 4 (129)/2005, s. 116-123.
3. Kata R., Koncepcja relationship banking w działaniu banków spółdzielczych na rynku finansowym, *OPTIMUM - Studia Ekonomiczne*, nr 2 (38)/2008, s. 113-124.
4. Kulawik J., Finanse i kredytowanie rolnictwa w 2007 r., *Bank i Rolnictwo*, nr 5/2008, s. 6-9.
5. Kulawik J., Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 2/2003, s. 8-24.
6. Tomczak F., Od rolnictwa do agrobiznesu. **Transformacja** gospodarki rolno-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, SGH, Warszawa 2004.
7. Woś A., Instrumenty restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw rolnych, IERiGŻ, Warszawa 1999.

Summary

Currently, modern agriculture is competitive and strength connected with the institutions, in which significant place have financial institutions, especially banks. The main condition of competitiveness increase and economic strength of agricultural farms is approach to external capital. It concern especially the small scale agriculture that can not finance which ones transformation. In this case was made an analysis on the base of questionnaire investigation according to meaning of financial institutions in supporting of transformation in agricultural farms. The investigation was made in south-east Poland. The role of financial institutions is considered to farmers support of bank credits access and also European Union funds for modernization of agricultural farms.

Informacje o autorze

dr inż. Ryszard Kata
Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Ekonomii
ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów
e-mail: rdkata@univ.rzeszow.pl

Ocena procedur pozyskiwania środków UE na cele inwestycyjne w gospodarstwach rolnych

Assessment of procedures in applying for investment structural funds in agriculture

Zasadniczym celem artykułu było wskazanie podstawowych problemów i barier, jakie rolnicy napotykali przy staraniu się o środki z funduszy UE na inwestycje w gospodarstwach rolnych. Przedmiotem badań była ocena trudności, kosztochłonności, czasochłonności wykonania oraz zasadności poszczególnych elementów formularza wniosku dla działań o charakterze inwestycyjnym w ramach programu SAPARD i SPO 'Rolny'. Z przeprowadzonych badań wynika, że rolnicy nie mieli trudności z wypełnieniem tej części wniosku, do przygotowania której potrzebna była dokumentacja gospodarstwa rolnego. Trudne i czasochłonne było dla rolników sporządzenie kalkulacji związanych z inwestycją. Mimo to, rolnicy uznali te wyliczenia jako zasadne we wniosku wiedząc, że jest to podstawowy element oceny wniosku i późniejszego rozliczenia inwestycji.

Wstęp

Okres przedakcesyjny i członkostwo Polski w Unii Europejskiej wiązało się z możliwością korzystania ze wsparcia w ramach funduszy, kierowanych m.in. na przygotowanie gospodarstw rolnych do konkurencji na Jednolitym Rynku UE. Warunkiem koniecznym poprawy konkurencyjności krajowych gospodarstw rolnych jest zwiększanie ich efektywności poprzez inwestycje w nowe środki produkcji i modernizację majątku¹. Było to przesłanką skierowania części środków na cele inwestycyjne w programie SAPARD i Sektorowym Programie Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” (SPO 'Rolny'). W okresie poprzedzającym członkostwo i w pierwszych latach akcesji Polski do UE do polskiego rolnictwa i na obszary wiejskie trafiły znaczące środki z funduszy unijnych². Przy konstruowaniu programów konieczne było jednak zapewnienie całkowitego wykorzystania przyznanych środków, a to było warunkowane m.in. poziomem przyjętych kryteriów i procedur oraz przygotowaniem beneficjentów do starania się o fundusze.

Program przedakcesyjny SAPARD miał, poza rozwiązaniem przez państwa kandydujące do członkostwa w UE najważniejszych problemów rolnictwa i regionów wiejskich, odegrać istotną rolę w budowaniu kapitału ludzkiego. Wiedza

¹ T. Czekaj: Techniczna efektywność gospodarstw rolnych a skłonność do korzystania ze wsparcia inwestycji środkami publicznymi. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 3(316)/2008, s. 31-44.

² S. Kowalski: Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Zagadnienia Ekonomiki Rolnej 3/2007, s. 23.

i doświadczenie nabyte przy jego wdrażaniu miało pozwolić beneficjentom skutecznie korzystać z funduszy strukturalnych³.

Zadaniem przed jakim stanęły organizacje publiczne było jak najlepsze przygotowanie programów i opracowanie sposobów ich wdrażania tak, by przyjęte procedury gwarantowały pełne wykorzystanie przyznanych Polsce środków⁴. Z prowadzonych analiz wynika⁵, że rygorystyczne procedury wdrażania programów zabezpieczają przed nadużyciami, lecz równocześnie mogą ograniczać liczbę beneficjentów. Dlatego podjęto badania, których zasadniczym celem było wskazanie podstawowych problemów i barier, jakie rolnicy napotykali przy staraniu się o środki z funduszy UE. Pierwszym etapem ubiegania się o wsparcie finansowe inwestycji realizowanych w gospodarstwach rolnych, z wykorzystaniem funduszy strukturalnych, było przygotowanie i złożenie wniosku. Przedłożony wniosek poddany był ocenie formalnej i merytorycznej, dokonanej przez ARiMR. Ponieważ od kompletności i jakości złożonego wniosku zależało wydanie pozytywnej decyzji o kwalifikacji projektu do finansowania, dlatego ten najważniejszy etap formalny wybrano do analizy. Poza określeniem trudności przygotowania poszczególnych elementów wniosku, analizowano czas i koszty z tym związane. Wyniki badań dostarczają wskazań użytecznych w procesie konstruowania kolejnych programów finansowego wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych.

Material i metoda

Materiałem analitycznym były wyniki badań ankietowych⁶ przeprowadzonych w 2006 r., czyli w ostatnim roku składania wniosków o fundusze strukturalne w ramach środków przeznaczonych na finansowanie programu wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2004-2006. Wybór podmiotów do badań był celowy, a podstawowym kryterium doboru było korzystanie z funduszy rolnych UE o charakterze inwestycyjnym, tj.:

Działanie 2. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” w ramach programu SAPARD

Działanie 4. „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” w ramach programu SAPARD

Działanie 1.1. „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” w ramach SPO „Rolny”

Działanie 2.4. „Różnicowanie działalności rolniczej” w ramach SPO „Rolny”

Działanie 6. „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE” w ramach PROW.

³ Informacja o rezultatach Programu SAPARD, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007, s. 1.; M. Drygas: Program SAPARD – efekty finansowe i rzeczowe, *Wiś i Rolnictwo* 2(135)/ 2007 s. 9 i 32.; R. Śpiewak: Przyszłość polskiej wsi w oczach wiejskich liderów, *Wiś i Rolnictwo* 2(135)/2007, s. 128.

⁴ A.P. Wiatrak: Przygotowanie zasobów ludzkich do wykorzystania Programu SAPARD. *Wiś i Rolnictwo* 3(132)/2006, s. 50-59.

⁵ J. Rowiński: SAPARD – programowanie i realizacja, Program Wieloletni Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 14/2005, s. 52.

⁶ Badania wykonano w 2006 roku na zlecenie Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB w ramach Programu Wieloletniego 2005-2009 - zadanie badawcze nr 4004 pod tytułem: "Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich w pierwszych latach członkostwa – ekonomiczne i społeczne uwarunkowania polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Ogólna koncepcja wsparcia rozwoju w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezyjny".

Badaniom poddano łącznie 90 gospodarstw rolnych prowadzących działalność na terenie trzech regionów Polski, a mianowicie Wielkopolski, Podkarpacia i Podlasia.

Rolnicy – beneficjenci funduszy – oceniali trudność, kosztowność, czasochłonność wykonania oraz zasadność poszczególnych punktów formularza wniosku o dofinansowanie projektu inwestycyjnego. Tymi ocenianymi elementami wniosku były poszczególne pozycje we wniosku:

1. ustalenie pełnomocnictwa,
2. ustalenie własności nieruchomości,
3. wskazanie numeru identyfikacyjnego producenta rolnego,
4. określenie głównego kierunku produkcji,
5. ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży,
6. ustalenie wartości dochodu rolniczego brutto z działalności,
7. wyliczenie wartości bieżącej nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU,
8. wyliczenie docelowej wartości nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU,
9. spełnianie minimalnych standardów dobrej praktyki rolniczej w gospodarstwie,
10. opisanie celów projektu,
11. opisanie zakresu projektu,
12. udokumentowanie posiadania kwalifikacji zawodowych,
13. określenie planowanej wielkości produkcji objętej kwotowaniem,
14. ustalenie harmonogramu realizacji projektu,
15. oszacowanie kosztów realizacji projektu,
16. określenie zgodności projektu z celami Programu,
17. wyliczenie kosztów inwestycyjnych,
18. wyliczenie kosztów ogólnych,
19. wyliczenie kosztów kwalifikowanych.

Oceny dokonano w oparciu o skalę punktową od 1 do 5, przy czym 1 oznaczało ocenę najniższą (bardzo trudne, wymagające znacznych kosztów i czasu oraz bezzasadne), natomiast 5 najwyższą (bardzo łatwe, tanie, nie wymagające czasu i zasadne). Żaden spośród badanych respondentów nie korzystał z pełnomocnika, dlatego ten element wniosku nie był brany pod uwagę w dalszych analizach. W klasyfikacji ocen pozostałych pozycji wniosku posłużono się analizą czynnikową. Metoda ta wykorzystana została do redukcji (grupowania) i klasyfikacji zmiennych (ocenianych elementów wniosku). Przy wyborze liczby grup (składowych głównych) stosowano kryterium Kaisera zostawiając tylko czynniki, które mają wartości własne większe niż 1. W oparciu o rotację maksymalizującą wariancję (varimax) wyjściowej przestrzeni zmiennych (ocenianych elementów wniosku), realizowano kryterium maksymalizacji wariancji (zmienności) nowego czynnika przy jednoczesnej minimalizacji wariancji wokół tej nowej zmiennej (Elektroniczny Podręcznik,, 2006). W interpretacji wyników posłużono się współczynnikiem skośności, charakteryzującym stopień asymetrii rozkładu wokół jego średniej, obliczonym zgodnie z formułą⁷:

$$\frac{n}{(n-1)(n-2)} \sum \left(\frac{x_j - \bar{x}}{s} \right)^3$$

⁷ Elektroniczny Podręcznik Statystyki PL, StatSoft, Krakow, 2006, WEB: <http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html>.

Charakterystyka realizowanych projektów w badanych gospodarstwach

Wybrane do analizy działania można podzielić na trzy grupy. Pierwszą tworzą inwestycje w gospodarstwach rolnych. W okresie realizacji programu jeden wnioskodawca mógł otrzymać pomoc (w ramach SPO „Rolny” do 300 000 zł, co stanowiła zwrot 50% kosztów projektu) na zakup, budowę lub remont budynków do produkcji rolnej, zakup maszyn, urządzeń lub narzędzi; zakup zwierząt stada podstawowego, bądź zakładanie sadów lub plantacji wieloletnich. W badanej grupie najwięcej wniosków złożono właśnie na wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych – 58 wniosków z całej grupy 90 gospodarstw. Średnia wartość inwestycji w obu tych programach była bardzo podobna i wynosiła około 130 tys. zł

Przeważająca część projektów dotyczyła zakupu sprzętu rolniczego. Jedna trzecia gospodarstw ubiegających się o fundusze w ramach wsparcia inwestycji wnioskowała o zakup ciągników. Wielu producentów zdecydowało się na zakup sprzętu, który usprawnia transport oraz przemieszczanie towarów - przenośniki, podnośniki, ładowacze. Działania „Inwestycje...” tylko w nielicznych przypadkach były źródłem finansowania budowy lub modernizacji budynków, czy zakupu zwierząt stada podstawowego.

Drugą grupę stanowią inwestycje związane z różnicowaniem działalności rolniczej. Podstawowym celem tego działania w SAPARD i SPO „Rolny” było wspieranie podejmowania lub rozwoju dodatkowej działalności, co ma sprzyjać tworzeniu alternatywnych źródeł dochodów, przyczyniać się do zwiększania opłacalności produkcji i usług w gospodarstwie ale też wspierać zachowanie zasobów przyrodniczych obszarów wiejskich i promować pozytywny wizerunek wsi i rolnictwa. W badanych gospodarstwach 24 podmioty podjęły inwestycje związane z różnicowaniem działalności rolniczej. Było to działanie szczególnie istotne na Podkarpaciu, gdzie wśród 30 badanych gospodarstw 14 realizowało inwestycje finansowane z tego Działania. Przeznaczenie środków wskazuje na zainteresowanie rolników zakupem sprzętu rolniczego (do uprawy gleb, ochrony roślin, nawożenia, czy zbioru) z przeznaczeniem na świadczenie usług oraz rozwijaniem agroturystyki.

Trzeci rodzaj inwestycji to działania dostosowujące gospodarstwa rolne do standardów UE. Środki przeznaczone na to działanie miały przyczynić się do realizacji trzech najpilniejszych dla polskiego rolnictwa przedsięwzięć: dostosowania gospodarstw produkujących mleko do standardów UE pod względem zdrowia publicznego; wyposażenia gospodarstw rolnych w urządzenia do przechowywania nawozów naturalnych; dostosowania do standardów ferm kur niosek. W zdecydowanej większości (7 z 8 wniosków) dotyczyły one budowy płyty obornikowej lub zbiornika na gnojowicę. Ponieważ koszty tego typu budowy były relatywnie niższe w porównaniu z zakupem sprzętu rolniczego, a przeciętna wartość inwestycji wyniosła około 50 000 zł.

Ocena łatwości realizacji poszczególnych pozycji wniosku

W oparciu o analizę czynnikową wśród ocenianych elementów wniosku wyodrębnione zostały jednorodne grupy. Przeprowadzone obliczenia wskazały piętnaście (spośród 19) zmiennych (tab. 1), które w trzech czwartych wyjaśniały całkowitą zmienność ocen łatwości realizacji pozycji we wniosku o fundusze

strukturalne. Zostały one podzielone na trzy skupienia podobnych zmiennych⁸. Pierwszą grupę pozycji wniosku, ocenianych pod względem łatwości przygotowania, można określić jako odnoszącą się do:

- dokumentacji (własność nieruchomości, numer identyfikacyjny producenta rolnego, udokumentowanie posiadania kwalifikacji zawodowych),
- zdefiniowania stanu gospodarstwa (określenie głównego kierunku produkcji, ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży i dochodu rolniczego brutto z działalności),
- opisu przyszłej inwestycji (opisanie celów projektu, ustalenie harmonogramu realizacji projektu) (tab. 1).

TABELA 1. WYNIKI ANALIZY CZYNNIKOWEJ - PODZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH POZYCJI WNIOSKU NA GRUPY ZE WZGLĘDU NA ŁATWOŚĆ REALIZACJI

	Nr zmiennej	Wyszczególnienie	Średnia ocen	Skośność
Grupa I	2	własność nieruchomości	4,6	-1,9
	3	numer identyfikacyjny producenta rolnego	4,9	-2,5
	4	określenie głównego kierunku produkcji	4,7	-1,7
	5	ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży	4,2	-0,6
	6	ustalenie wartości dochodu rolniczego brutto z działalności	4,1	-1,0
	10	opisanie celów projektu	4,4	-0,8
	12	udokumentowanie posiadania kwalifikacji zawodowych	4,8	-2,5
	14	ustalenie harmonogramu realizacji projektu	4,6	-1,5
	RAZEM		4,6	-1,5
Grupa II	7	wyliczenie wartości bieżącej nadwyżki wyrażonej w ESU	3,8	0,3
	8	wyliczenie docelowej wartości nadwyżki wyrażonej w ESU	3,4	0,7
	RAZEM		3,6	0,4
Grupa III	15	oszacowanie kosztów realizacji projektu	4,0	-1,0
	16	określenie zgodność projektu z celami Programu	4,1	-1,1
	17	wyliczenie kosztów inwestycyjnych	3,9	-1,0
	18	wyliczenie kosztów ogólnych	3,4	-0,5
	19	wyliczenie kosztów kwalifikowanych	3,9	-1,1
	RAZEM		3,9	-0,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych (n=90)

W tej pierwszej grupie zmiennych rolnicy mieli najmniej trudności z wypełnieniem części wniosku opierającej się o dokumentację związaną z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego. Średnia ocena dla udokumentowania: własności nieruchomości, numeru identyfikacyjnego producenta rolnego i posiadania kwalifikacji zawodowych wyniosła około 4,8. Zmienne te wyróżnia wysoki ujemny wskaźnik asymetrii co dowodzi, że przeważały oceny najwyższe - element wniosku były bardzo łatwe do wypełnienia. Nasuwa to wniosek, że rolnicy dysponują podstawowymi dokumentami w gospodarstwie, a ich skompletowanie nie było kłopotliwe. Trudniejsze dla rolników (średnia ocena 4,1) było określenie stanu wyjściowego gospodarstwa rolnego: ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży i dochodu rolniczego brutto z działalności wraz z określeniem głównego kierunku produkcji. Powodów takiego stanu rzeczy można upatrywać (choć nie wynika to bezpośrednio z prowadzonych badań)

⁸ Wyjaśniały one odpowiednio 32%, 15% i 27% całkowitej wariancji.

w braku wiedzy z zakresu metodyki obliczeń obu kategorii ekonomicznych oraz lukach w zapisach rachunkowych. Powodowało to, że w konsekwencji rolnicy mieli trudności z opisaniem celów projektu i ustaleniem harmonogramu jego realizacji.

Trudności określenia wyjściowego stanu gospodarstwa przed złożeniem wniosku zostały spotęgowane w szacunkach efektów planowanej inwestycji. Przykładem jest wyliczenie bieżącej i przyszłej wartości standardowej nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU. Oba te elementy były ze sobą mocno powiązane i stanowiły drugą grupę analizowanych czynników (tab. 1). Średnia ocen wynosiła zaledwie 3,8 dla wyliczenia wartości bieżącej i 3,4 dla docelowej nadwyżki bezpośredniej wyliczonej w ESU. Jednocześnie współczynnik skośności 0,4 wskazuje na przewagę ocen 'bardzo trudne' i 'trudne'. Można sądzić, że wynikało to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, wspomnianego wcześniej braku jasności w ocenie wyjściowego poziomu dochodu, wartości sprzedaży i określeniu głównego kierunku produkcji. Drugim czynnikiem mógł być brak wiedzy, umiejętności i odpowiednich narzędzi do obliczania nadwyżki bezpośredniej. Te trudności, w nawiązaniu do wyników wskazujących na kłopoty z wyliczeniem rocznej sprzedaży i dochodu rolniczego sugerują, że istnieje potrzeba doksztalcenia rolników z zakresu kalkulacji podstawowych kategorii ekonomicznych w gospodarstwie rolnym. W innym wypadku, taki brak wiedzy może być powodem rezygnacji ze starania się o wsparcie z funduszy UE, traktując dokumenty jako nazbyt trudne.

Trzecią istotną statystycznie grupę zmiennych tworzyły te elementy wniosku (tab. 1), które dotyczyły przede wszystkim wyliczenia i kwalifikacji kosztów inwestycji (oszacowanie kosztów realizacji projektu, wyliczenie kosztów inwestycyjnych, wyliczenie kosztów ogólnych, wyliczenie kosztów kwalifikowanych oraz określenie zgodności projektu z celami Programu). Średnie oceny łatwości kształtowały się w granicach 4,0, przy skośności ujemnej około 1. Tak więc, także w tym przypadku istnieje potrzeba przygotowania i doksztalcenia rolników z zakresu kalkulacji i wyliczeń kosztów. Te wyniki badań, definiujące trudności rolników z ustaleniem kosztów kwalifikowanych oraz potrzebę zaangażowania doradztwa rolniczego w pomoc rolnikom potwierdza Wiatrak⁹ oraz Błąd i Klepacka¹⁰.

Ocena kosztochłonności realizacji poszczególnych pozycji wniosku

Niemal trzy czwarte wariacji ocen kosztochłonności wypełnienia poszczególnych pozycji we wniosku objaśniało trzynaście zmiennych (tab. 2). Wyodrębniono trzy grupy zmiennych o podobnej ocenie kosztochłonności realizacji poszczególnych pozycji we wniosku¹¹.

Pierwszą grupę, podobnie jak w przypadku oceny łatwości realizacji poszczególnych pozycji wniosku, tworzyły zmienne definiujące stan wyjściowy gospodarstwa (określenie głównego kierunku produkcji, ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży, ustalenie wartości dochodu rolniczego brutto z działalności) (tab. 2). W opinii respondentów, koszty związane z ustaleniem tych wielkości były najmniejsze

⁹ A.P. Wiatrak: Przygotowanie zasobów ludzkich do wykorzystania Programu SAPARD. *Więś i Rolnictwo* 3(132)/2006, s. 50-59

¹⁰ M. Błąd, D. Klepacka: Wdrażanie programu SAPARD w Polsce – wnioski z badań. *Więś i Rolnictwo* 1(130)/2006 s. 128.

¹¹ Wyjaśniały one całkowitą wariację w odpowiednio 20%, 16% i 37%.

w porównaniu z kolejnymi grupami pozycji wniosku. Wskazuje na to wysoka ocena (średnia 4,6) i ujemna skośność (-2,2). Oznacza to, że skalkulowanie wartości sprzedaży, czy też dochodu, nie wymagały od rolników ponoszenia kosztów zbierania niezbędnych informacji, jak też samych wyliczeń.

Drugą grupę zmiennych tworzyło wyliczenie bieżącej wartości nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU, wraz z deklaracją spełniania minimalnych standardów w gospodarstwie i opisem celów projektu. Koszty związane z przygotowaniem obliczeń dla tej części wniosku nie były dla rolników wysokie (tab. 2).

Trzecią grupę tworzyły te elementy wniosku, które odnosiły się do przyszłej realizacji projektu, a więc opisanie jego zakresu, ustalenie harmonogramu, oszacowanie kosztów i określenie zgodności projektu z celami danego Programu. Koszty związane z wypełnieniem pozycji wniosku odnoszących się do planowanego projektu były relatywnie wyższe w porównaniu do dwóch wcześniejszych grup zmiennych. Dotyczyło to zwłaszcza sporządzenia kosztorysu projektu. Można przyjąć, że sporządzenie projekcji planowanej inwestycji było dla beneficjentów kluczowe i niewyalgiczne, a jednocześnie wiązało się z ponoszeniem przez nich dodatkowych kosztów.

TABELA 2. WYNIKI ANALIZY CZYNNIKOWEJ - PODZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH POZYCJI WNIOSKU NA GRUPY ZE WZGLĘDU NA KOSZTOCHŁONNOŚCI REALIZACJI

	Nr zmiennej	Wyszczególnienie	Średnia ocen	Skośność
Grupa I	4	określenie głównego kierunku produkcji	4,8	-4,5
	5	ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży	4,5	-1,7
	6	ustalenie wartości dochodu rolniczego brutto z działalności	4,5	-1,7
	RAZEM		4,6	-2,2
Grupa II	7	wyliczenie wartości bieżącej nadwyżki wyrażonej w ESU	4,5	-1,0
	9	spełnianie minimalnych standardów w gospodarstwie	4,6	-1,1
	10	opisanie celów projektu	4,6	-2,6
	RAZEM		4,6	-1,7
Grupa III	11	opisanie zakresu projektu	4,6	-1,4
	14	ustalenie harmonogramu realizacji projektu	4,7	-3,2
	15	oszacowanie kosztów realizacji projektu	4,2	-1,3
	16	określenie zgodność projektu z celami Programu SPO	4,3	-1,0
	17	wyliczenie kosztów inwestycyjnych	4,1	-1,2
	18	wyliczenie kosztów ogólnych	3,8	-0,7
	19	wyliczenie kosztów kwalifikowanych	4,3	-1,5
	RAZEM		4,3	-1,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych (n=90)

Ocena czasochłonności realizacji poszczególnych pozycji wniosku

Czas potrzebny na wypełnienie wniosku okazał się największym mankamentem i minusem całej procedury. W obliczeniach analizy czynnikowej dla wyjaśnienia trzech czwartych całkowitej zmienności rozkładu ocen czasochłonności istotnymi okazało się dwanaście zmiennych (tab. 3). Podobnie jak we wcześniejszych ocenach wydzielono trzy grupy zmiennych¹².

Pierwsza grupa pozycji we wniosku, którą tworzą elementy wyliczeń wartości sprzedaży i dochodu oraz udokumentowania kwalifikacji rolniczych, były względnie mniej czasochłonne. Wskazuje na to średnia ocen 4,3 i przewaga odpowiedzi „mało

¹² Wyjaśniały one odpowiednio 24, 24 i 28% całkowitej zmienności.

czasochłonne” i „bardzo mało czasochłonne” (ujemny współczynnik asymetrii). W tej grupie najmniej czasu potrzeba było beneficjentom na zdobycie odpowiedniego dokumentu potwierdzającego kwalifikacje rolnicze. Opisanie spełniania minimalnych standardów w gospodarstwie wymagało natomiast więcej nakładów czasu. Te minimalne standardy dotyczyły higieny, ochrony środowiska i warunków utrzymania zwierząt. Wpływ na czasochłonność mogła mieć nie tyle sama decyzja wskazania właściwej odpowiedzi, co czas potrzebny na zgromadzenie załączników potwierdzających spełnianie wymogów.

Drugą grupę tworzą te elementy wniosku, które zajmowały rolnikom najwięcej czasu, a były nimi wyliczenia nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU (średnia ocen 3,6). Podobnie czasochłonne było wyliczenie kosztów projektu wraz z harmonogramem działań i ich opisem, co stanowiło trzecią grupę zmiennych (tab.3).

Z analizy rozkładu ocen czasochłonności można wnioskować, że najwięcej czasu zajmowało rolnikom przygotowanie stosownych wyliczeń. Powodem może być trudność w dotarciu do właściwej metodyki, zebranie niezbędnych danych potrzebnych do kalkulacji, jak również same wyliczenia. Spostrzeżenia te potwierdza Rowiński, według którego „konieczność wykonania wyliczeń i analiz ekonomicznych przedłużała okres niezbędny do przygotowania dokumentacji załączanej do wniosku”¹³.

TABELA 3. WYNIKI ANALIZY CZYNNIKOWEJ - PODZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH POZYCJI WNIOSKU NA GRUPY ZE WZGLĘDU NA CZASOCHŁONNOŚĆ REALIZACJI

	Nr zmiennej	Wyszczególnienie	Średnia ocen	Skośność
Grupa I	5	ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży	4,0	-1,2
	6	ustalenie wartości dochodu rolniczego brutto z działalności	4,0	-1,1
	12	udokumentowanie posiadania kwalifikacji zawodowych	4,8	-3,1
	RAZEM		4,3	-1,5
Grupa II	7	wyliczenie wartości bieżącej nadwyżki wyrażonej w ESU	3,7	0,1
	8	wyliczenie docelowej wartości nadwyżki wyrażonej w ESU	3,5	0,4
	RAZEM		3,6	0,2
Grupa III	10	opisanie celów projektu	4,3	-0,6
	14	ustalenie harmonogramu realizacji projektu	4,4	-0,9
	15	oszacowanie kosztów realizacji projektu	3,7	-0,7
	16	określenie zgodność projektu z celami Programu SPO	3,9	-1,1
	17	wyliczenie kosztów inwestycyjnych	3,7	-0,7
	18	wyliczenie kosztów ogólnych	3,4	-0,2
	19	wyliczenie kosztów kwalifikowanych	3,9	-0,9
RAZEM		3,9	-0,9	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych (n=90)

Ocena zasadności realizacji poszczególnych pozycji wniosku

Beneficjenci funduszy rolnych zostali poproszeni o wskazanie na ile poszczególne pozycje wniosku zostały słusznie uwzględnione w formularzu. Spośród 19 badanych pozycji wniosku, 13 istotnych zostało uwzględnionych w analizie czynnikowej ocen zasadności poszczególnych składowych wniosku (tab. 4). Łącznie, w niemal 80%

¹³ J. Rowiński: SAPARD – programowanie i realizacja, Program Wieloletni Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, IERiGZ-PIB, Warszawa, 14/2005, s. 52.

wyjaśniały one wariację rozkładu i, analogicznie względem wcześniejszych ocen, wyodrębnione zostały 3 grupy zmiennych¹⁴.

Pierwsza z nich obejmowała ustalenie wartości dochodu rolniczego, określenie przyszłej produkcji objętej kwotowaniem i zgodność projektu z celami Programu oraz udokumentowanie posiadania kwalifikacji zawodowych. Te pozycje wniosków rolnicy uznali za zasadne, słusznie uwzględnione we wniosku.

Drugą grupę zmiennych tworzą: wyliczenie bieżącej i docelowej wartości nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU oraz oznaczenie numeru identyfikacyjnego producenta rolnego i oświadczenie spełniania minimalnych standardów w gospodarstwie. Elementy te zostały najniżej ocenione i można sądzić, że jest to konsekwencja (wcześniej wskazanej) znacznie wyższej trudności, czasochłonności i kosztowności ich wykonania.

Trzecie skupisko cech obejmowało dwa wskazania sytuacji wyjściowej gospodarstw: określenie głównego kierunku produkcji i ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży, jak również określenie przyszłej realizacji projektu: ustalenie harmonogramu, oszacowanie kosztów realizacji projektu i kosztów ogólnych. Wyróżnikiem wymienionych pozycji wniosku jest fakt, że ocena zasadności była znacznie wyższa, aniżeli wskazywana wcześniej czasochłonność (tab. 3). Oznacza to, że rolnicy mieli trudności z ich przygotowaniem i zajmowało to bardzo dużo czasu, jednak realizacja przyszłej inwestycji wymaga w ich ocenie wcześniejszego sprecyzowania podstawowych wytycznych przyszłego projektu na podstawie wskazań sytuacji bieżącej gospodarstwa. Dlatego beneficjenci widzą sens uwzględnienia ich w projekcie.

TABELA 4. WYNIKI ANALIZY CZYNNIKOWEJ - PODZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH POZYCJI WNIOSKU NA GRUPY ZE WZGLĘDU NA ZASADNOŚĆ REALIZACJI

	Nr zmiennej	Wyszczególnienie	Średnia ocen	Skośność
Grupa I	6	ustalenie wartości dochodu rolniczego brutto z działalności	4,3	-1,5
	12	udokumentowanie posiadania kwalifikacji zawodowych	4,5	-1,8
	13	określenie planowanej wielkości produkcji objętej kwotowaniem	4,1	-1,9
	16	określenie zgodności projektu z celami Programu	4,4	-2,2
		RAZEM	4,4	-1,6
Grupa II	3	numer identyfikacyjny producenta rolnego	4,4	-1,9
	7	wyliczenie wartości bieżącej wyrażonej w ESU	3,9	-0,8
	8	wyliczenie docelowej wartości wyrażonej w ESU	3,8	-0,6
	9	spełnianie minimalnych standardów w gospodarstwie	4,2	-1,2
		RAZEM	4,1	-1,2
Grupa III	4	określenie głównego kierunku produkcji	4,7	-2,9
	5	ustalenie wartości brutto rocznej sprzedaży	4,4	-1,8
	14	ustalenie harmonogramu realizacji projektu	4,6	-2,6
	15	oszacowanie kosztów realizacji projektu	4,6	-2,2
	18	wyliczenie kosztów ogólnych	4,4	-1,4
		RAZEM	4,5	-2,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych (n=90)

¹⁴ Wyjaśniały one odpowiednio 27, 22 i 30% całkowitej zmienności.

Podsumowanie i wnioski

Dla rolników – beneficjentów funduszy strukturalnych i rolnych - niezwykle istotną czynnością jest bieżące gromadzenie podstawowych informacji dotyczących funkcjonowania gospodarstwa. Dostępność danych gospodarstwa rolnego ułatwiała beneficjentom wyliczenie tych kategorii ekonomicznych wymaganych we wniosku, które związane są z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego. W efekcie, jak wskazują wyniki badań, rolnicy mieli najmniej trudności z wypełnieniem części wniosku w oparciu o dokumentację związaną z funkcjonowaniem gospodarstwa rolnego. Przykładem może być wartość rocznej sprzedaży i dochodu. Do wypełnienia tych części wniosku potrzebne były jedynie dokumenty gromadzone w gospodarstwie, dlatego ich sporządzenie ocenione zostało jako łatwe. Co prawda, okazało się to bardzo czasochłonne, ale najprawdopodobniej wynikało to z konieczności dotarcia do wiedzy o właściwej metodologii kalkulacji, jak też samego jej sporządzenia. Mimo, że rolnicy napotkali problemy z kalkulacjami, to uznali te elementy jako zasadne we wniosku.

Podobnie przy wyliczeniu nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU rolnicy wskazali niskie koszty z tym związane, co wynika to z faktu, że do obliczeń wielkości ekonomicznej potrzebne były jedynie dane pochodzące z gospodarstwa. Sporządzenie tych kalkulacji było jednak dla rolników bardzo trudne i czasochłonne (można sądzić, że także w tym przypadku wynikało to z braku wiedzy dotyczącej metodyki wyliczeń), przez co wskazują oni na niewielką zasadność tej pozycji we wniosku.

Analogicznie do obliczeń nadwyżki bezpośredniej wyrażonej w ESU potrzebnych przy wypełnieniu wniosku, także inne obliczenia, jak: oszacowanie kosztów realizacji projektu, wyliczenie kosztów inwestycyjnych, wyliczenie kosztów ogólnych, wyliczenie kosztów kwalifikowanych oraz określenie zgodności projektu z celami Programu stwarzały rolnikom problem czasochłonności ich sporządzenia. Beneficjenci zdają sobie sprawę z tego, że przygotowanie finansowych założeń inwestycji współfinansowanych ze środków pomocowych jest rzeczą konieczną mimo, że było to trudne do wykonania i czasochłonne. Te elementy z jednej strony są ułatwieniem w przyszłej realizacji inwestycji i stanowią podstawę oceny zaawansowania prac, a także tworzą zasadnicze kryterium kwalifikacji jakościowej projektu przy jego ocenie.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że opinie i oceny rolników dotyczące funkcjonowania funduszy strukturalnych były bardzo zróżnicowane. Wynika to z samej specyfiki prowadzenia gospodarstwa rolnego, różnic w naturalnych warunkach wytwarzania, zróżnicowanego otoczenia rynkowego, a także poziomu wiedzy i umiejętności. Nie bez znaczenia jest funkcjonowanie otoczenia instytucjonalnego odpowiedzialnego za przepływ informacji i pomoc w korzystaniu ze środków UE.

Literatura

1. Błąd M., Klepacka D.: Wdrażanie programu SAPARD w Polsce – wnioski z badań. *Więś i Rolnictwo* 1(130)/2006
2. Czekał T.: Techniczna efektywność gospodarstw rolnych a skłonność do korzystania ze wsparcia inwestycji środkami publicznymi. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 3(316)/2008
3. Drygas M.: Program SAPARD – efekty finansowe i rzeczowe, *Więś i Rolnictwo* 2(135)/2007
4. Elektroniczny Podręcznik Statystyki PL, StatSoft, Krakow, 2006, WEB: <http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html>.
5. Informacja o rezultatach Programu SAPARD, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007
6. Kowalski S.: Fundusze Unii Europejskiej w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 3/2007,
7. Podręcznik poleceń programu Excel, WEB: <http://office.microsoft.com/pl-pl/excel/HA101491511045.aspx>, 2008
8. Rowiński J.: SAPARD – programowanie i realizacja, Program Wieloletni Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 14/2005
9. Śpiewak R.: Przyszłość polskiej wsi w oczach wiejskich liderów, *Więś i Rolnictwo* 2(135)/2007
10. Wiatrak A.P.: Przygotowanie zasobów ludzkich do wykorzystania Programu SAPARD. *Więś i Rolnictwo* 3(132)/2006

Summary

The main aim of the article was to indicate the difficulties and barriers in applying for agricultural structural funds. In the conducted survey, farmers were asked to assess the difficulties, costs, time-consuming and how essential are the components of the application form. For farmers the easiest was to fill out the parts of the application form based on the data collected in the farm (farm income, value of sold production). The results showed that calculation of the investment was difficult and time-consuming. Nevertheless, farmers judge it necessary element in the application form, understanding the criteria of assessment and further account for investment.

Informacje o autorze

Wawrzyniec Czubak

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Wydział Ekonomiczno-Społeczny

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie

ul. Wojska Polskiego, 28 60-637 Poznań

e-mail: czubak@up.poznan.pl

Małgorzata Karolewska-Szparaga

Analiza sytuacji ekonomicznej wybranych gospodarstw mlecznych należących do Międzynarodowej Sieci Gospodarstw Porównawczych IFCN-Dairy

Economic situation analysis of dairy farms belongs to International Farm Comparison Network (IFCN-Dairy)

W opracowaniu dokonano analizy sytuacji ekonomicznej wybranych gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka, należących do Międzynarodowej Sieci Gospodarstw Porównawczych IFCN-Dairy. Do obliczeń wykorzystano model TIPI-CAL, służący między innymi do porównań wyników ekonomicznych i produkcyjnych gospodarstw mlecznych należących do IFCN-Dairy. Badaniami objęto 30 gospodarstw z 15 krajów europejskich: Do przeprowadzenia analizy wybrano po 2 gospodarstwa z każdego kraju. Pierwsze, reprezentujące średnią wielkość gospodarstw mlecznych w danym kraju, drugie, to gospodarstwo charakteryzujące się dużą skalą produkcji w kraju oraz wyróżniające wysokim stopniem specjalizacji w produkcji mleka. Wyniki przedstawiono za pomocą porównań kosztów, przychodów oraz dochodów z produkcji mleka. Najwyższe koszty produkcji mleka charakteryzowały gospodarstwa norweskie oraz szwajcarskie. Najniższe koszty produkcji mleka ponosiły gospodarstwa z Białorusi oraz Irlandii, a także gospodarstwo o średniej skali produkcji z Ukrainy. Najwyższe przychody ze sprzedaży mleka w przeliczeniu na gospodarstwo, osiągały gospodarstwa z Rosji, Niemiec, Czech, Ukrainy, Białorusi, Włoch, Wielkiej Brytanii, Danii oraz Holandii. Przeprowadzone badania wykazały, że najwyższy poziom dochodu z produkcji mleka osiągnęły gospodarstwa norweskie oraz irlandzkie. Gospodarstwa z Białorusi, Czech, Danii oraz gospodarstwo bułgarskie BG-2, gospodarstwo brytyjskie UK-97, a także niemieckie DE-650 odnotowały najniższy poziom dochodu spośród analizowanych gospodarstw.

Wstęp

Produkcja mleka jest jednym z głównych działów gospodarki żywnościowej w Europie. Odbyna się ona w różnorodnych warunkach siedliskowych, prawnych, gospodarstwa różnią się między innymi wielkością stada krów, powierzchnią użytków rolnych, systemem produkcji, skalą produkcji, wydajnością mleczną krów. Duże znaczenie dla opłacalności produkcji mleka ma także postęp w hodowli bydła mlecznego, wpływ technologii, a także stopień wyspecjalizowania gospodarstw (Hemme 2005).

Istotne w sektorze mleczarskim jest utrzymanie korzystnej relacji kosztów i cen, co ma wpływ na rozwój sektora.

Celem opracowania jest analiza sytuacji ekonomicznej gospodarstw mlecznych z wybranych krajów europejskich. Wyniki przedstawiono za pomocą porównań kosztów, przychodów oraz dochodów z produkcji mleka.

Materiał badawczy i metodyka

Badaniami objęto 30 gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka z 15 następujących krajów Europejskich: Norwegia (NO), Szwajcaria (CH), Niemcy (DE), Holandia (NL), Francja (FR), Włochy (IT), Wielka Brytania (UK), Irlandia (IE), Dania (DK), Polska (PL), Czechy (CZ), Bułgaria (BG), Ukraina (UA), Białoruś (BY), Rosja (RU). Do przeprowadzenia analizy wybrano po 2 gospodarstwa z każdego kraju. Pierwsze, reprezentujące średnią wielkość gospodarstw mlecznych w danym kraju, drugie, to gospodarstwo charakteryzujące się dużą skalą produkcji w kraju oraz wyróżniające wysokim stopniem specjalizacji w produkcji mleka (Hemme 2007).

Do przeprowadzenia analizy wykorzystano dane z 2007 roku, zebrane zgodnie z metodyką Międzynarodowej Sieci Gospodarstw Porównawczych IFCN-Dairy (International Farm Comparison Network). Wszystkich obliczeń dokonano za pomocą modelu TIPI-CAL (Technology Impact and Policy Impact Calculation), służącego między innymi do porównań wyników ekonomicznych i produkcyjnych gospodarstw mlecznych należących do IFCN-Dairy.

Za walutę służącą do porównań gospodarstw przyjęto polski złoty. Dokonano również standaryzacji produkowanej ilości mleka, wykorzystując do tego celu jednostkę ECM (*energy-corrected milk* – mleko o skorygowanej zawartości energii: tłuszcz 4%, białko 3,3%).

Liczba stada krów wśród gospodarstw reprezentujących średnie wielkości farm mlecznych w poszczególnych krajach była zróżnicowana i wahała się od 2 krów w gospodarstwach z Białorusi, Bułgarii i Ukrainy do 417 krów w gospodarstwie czeskim i 955 krów w gospodarstwie rosyjskim. W grupie gospodarstw charakteryzujących się dużą skalą produkcji mleka największe stada krów posiadały gospodarstwa z Rosji, Białorusi, Ukrainy, Czech i Niemiec, odpowiednio 1027, 650, 678, 515, 650 krów. Największe różnice w liczbie stada pomiędzy gospodarstwami reprezentującymi średnie wielkości gospodarstw mlecznych w poszczególnych krajach, a gospodarstwami o dużej skali produkcji zanotowano na Białorusi, Ukrainie oraz w Niemczech. Najmniejsze różnice natomiast charakteryzowały gospodarstwa norweskie, francuskie oraz szwajcarskie (tabela 1).

Najwyższe wydajności mleczne krów wśród gospodarstw charakteryzujących średnią wielkość farm w analizowanych państwach, odnotowano we Włoszech, Danii oraz Holandii, kształtowały się na poziomie odpowiednio 8843, 8705, 8385 kg ECM (tabela 1). Niższy poziom wydajności w tej grupie (średnio 6778 kg ECM) osiągnęły gospodarstwa z Norwegii, Szwajcarii, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Włoch oraz z Polski. Zdecydowanie najniższą wydajność w tej grupie zanotowano na Ukrainie (3170 kg ECM), Białorusi (3566 kg ECM) i w Rosji (3564 kg ECM).

Analogicznie, wśród grupy gospodarstw o dużej skali produkcji najwyższą wydajność odnotowano w gospodarstwie duńskim i włoskim, ich wielkość kształtowała się na poziomie odpowiednio: 8976 i 8847 kg ECM, najniższą natomiast wydajność posiadały gospodarstwa ukraińskie i bułgarskie (5422 i 5124 kg ECM).

Największą powierzchnią użytków rolnych charakteryzowały się gospodarstwa posiadające duże stada krów, takie jak: gospodarstwa rosyjskie i czeskie oraz gospodarstwa charakteryzujące dużą skalę produkcji mleka z Ukrainy, Białorusi i Niemiec (tabela 1).

TABELA 1. CHARAKTERYSTYKA WYBRANYCH DO PORÓWNAŃ GOSPODARSTW Z EUROPY NALEŻĄCYCH DO SIECI INCF DIARY

Gospodarstwa	Liczba krów	Wydajność mleczna (kg ECM/krowę/rok)	Wielkość produkcji mleka (t ECM/rok)	Powierzchnia użytków rolnych (ha)
NO-21	21	7 008	147 168	26
NO-34	34	6 848	232 832	26
CH-20	20	6 493	129 860	22
CH-58	58	6 116	354 728	33
DE-31	31	6 600	204 600	40
DE-650	650	8 292	5 389 800	1 767
NL-65	65	8 385	545 025	40
NL-157	157	8 235	1 292 895	100
FR-38	38	6 539	248 482	56
FR-60	60	8 203	492 180	110
IT-133	133	8 843	1 176 119	54
IT-229	229	8 847	2 025 963	130
UK-97	97	6 796	659 212	113
UK-205	205	7 751	1 588 955	117
IE-45	45	7 152	321 840	41
IE-100	100	7 322	732 200	73
DK-100	100	8 705	870 500	100
DK-180	180	8 976	1 615 680	150
PL-15	15	6 856	102 840	32
PL-65	65	7 470	485 550	100
CZ-515	515	5 835	3 005 025	1278
CZ-417	417	7 092	2 957 364	1537
BG-2	2	4 348	8 696	16
BG-34	34	5 124	174 216	40
UA-2	2	3 170	6 340	1
UA-678	678	5 422	3 676 116	3196
BY-2	2	3 566	7 132	2
BY-650	650	5 984	3 889 600	2650
RU-955	955	3 564	3 403 620	20739
RU-1027	1 027	6 978	7 166 406	10883

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dairy Report 2008.

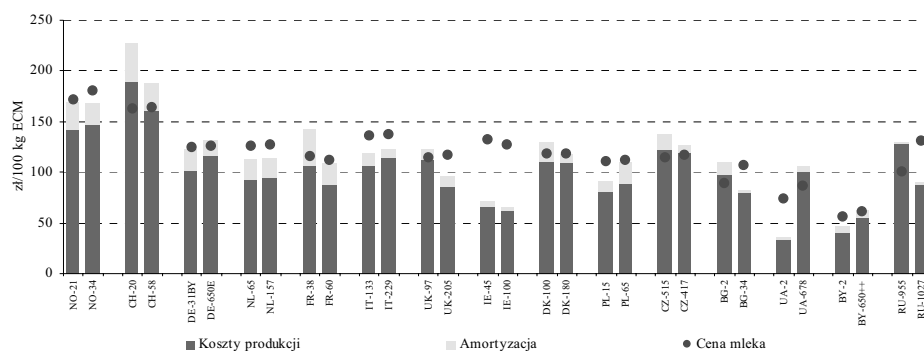
Wyniki badań

Wśród badanych gospodarstw zdecydowanie najwyższe koszty produkcji mleka charakteryzowały gospodarstwa norweskie (142,6 zł na 100 kg ECM – gospodarstwo o średniej skali produkcji i 147,7 zł na 100 kg ECM-gospodarstwo o dużej skali produkcji) oraz szwajcarskie (188,9 zł na 100 kg ECM-gospodarstwo o średniej skali produkcji i 161,2 zł na 100 kg ECM-gospodarstwo o dużej skali produkcji). Najniższe koszty produkcji mleka ponosiły gospodarstwa z Białorusi oraz Irlandii, a także

gospodarstwo o średniej skali produkcji z Ukrainy, których wielkość była mniejsza przeciętnie o 60% od kosztów poniesionych przez gospodarstwa norweskie i szwedzkie (rysunek 1). Największe różnice poniesionych kosztów na produkcję mleka pomiędzy gospodarstwami reprezentującymi średnie wielkości gospodarstw mlecznych w poszczególnych krajach, a gospodarstwami o dużej skali produkcji zanotowano w gospodarstwach ukraińskich (68,1 zł na 100 kg ECM), rosyjskich (40 zł na 100 kg ECM), oraz brytyjskich (26,8 zł na 100 kg ECM). Przy czym należy zauważyć, że w gospodarstwach rosyjskich, bułgarskich, brytyjskich, irlandzkich, francuskich oraz szwajcarskich charakteryzujących średnią skalę produkcji mleka, koszt całkowity wyprodukowania 100 kg mleka był wyższy niż w gospodarstwach reprezentujących dużą skalę produkcji w kraju.

Najwyższą cenę mleka w grupie badanych gospodarstw uzyskały gospodarstwa norweskie (170,7 i 179,60,7 zł/100 kg ECM) oraz gospodarstwa szwajcarskie (161,8 i 163,6 zł/100 kg ECM). Najniższe natomiast ceny mleka zanotowano w gospodarstwach z Białorusi (średnio 58,5 zł/100 kg ECM) i Ukrainy (średnio 80,2 zł/100 kg ECM). Cena mleka w gospodarstwach polskich ukształtowała się na średnim poziomie w grupie badanych gospodarstw, i wyniosła dla PL-15 i PL-65 odpowiednio 110,3 i 111,2 zł/100 kg ECM (rysunek 1).

RYСУNEK 1. KOSZTY CAŁKOWITE PRODUKCJI MLEKA W ANALIZOWANYCH GOSPODARSTWACH



Źródło: opracowanie własne na podstawie Dairy Report 2008.

Koszty pracy najemnej stanowiły najistotniejszy element w całkowitych kosztach czynników produkcji we wszystkich wybranych do analizy gospodarstwach. Najwyższe koszty pracy poniosły gospodarstwa szwajcarskie (160 zł/100 kg ECM-gospodarstwo o średniej skali produkcji i 72,5 zł/kg ECM-gospodarstwo o dużej skali produkcji) oraz norweskie (139 zł/100 kg ECM – gospodarstwo o średniej skali produkcji i 85,2 zł/100 kg ECM-gospodarstwo o dużej skali produkcji) – rysunek 2. Najniższe koszty pracy zanotowano w gospodarstwach wschodnioeuropejskich oraz w gospodarstwach duńskich, których wysokość kształtowała się na poziomie średnio 17 zł/100 kg ECM.

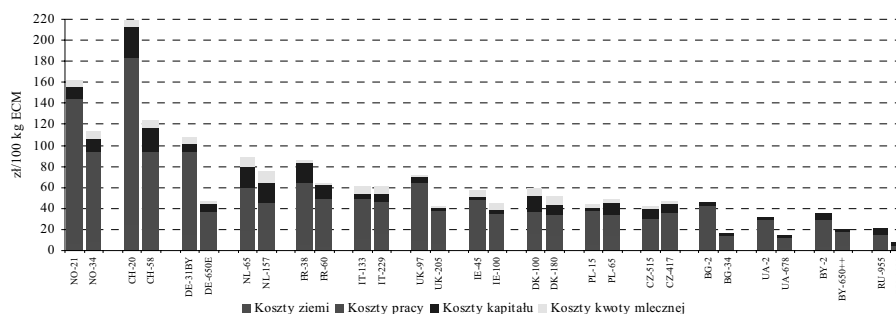
Wszystkie badane gospodarstwa za wyjątkiem gospodarstw rosyjskich oraz bułgarskich ponosiły koszty związane z dzierżawą ziemi. Najwyższe czynsze dzierżawne (średnio 18 zł/100 kg ECM) płacono w Szwajcarii, Holandii, we Włoszech

i Danii. Najmniej za dzierżawę ziemi płacono w gospodarstwach czeskich, ukraińskich, białoruskich oraz francuskich, średnio 3 zł/100 kg ECM.

W niewielkim stopniu obce źródła finansowania wykorzystywały gospodarstwa rosyjskie, białoruskie, ukraińskie, bułgarskie, irlandzkie oraz brytyjskie: przeciętny koszt kapitału obcego w tych krajach wynosił zaledwie 3,2 zł/100 kg ECM, co w porównaniu z gospodarstwami francuskimi, holenderskimi oraz szwajcarskimi, w których koszty kapitału obcego wynosiły średnio 20 zł/100 kg ECM, stanowiło 1/6 tych kosztów.

Najwyższe koszty kwoty mlecznej ponosiły gospodarstwa holenderskie (średnio 9,5 zł/100 kg ECM), mniej średnio o 3 zł/100 kg ECM płaciły gospodarstwa z Norwegii, Szwajcarii, Włoch, Irlandii oraz Danii. Brak kosztów kwoty mlecznej zanotowano w gospodarstwach bułgarskich, ukraińskich białoruskich i rosyjskich. Koszty kwoty w pozostałych analizowanych krajach kształtowały się przeciętnie na poziomie 1,50 zł/100 kg ECM.

RYСУNEK 2. KOSZTY CZYNNIKÓW PRODUKCJI ORAZ KOSZTY KWOTY MLECZNEJ W ANALIZOWANYCH GOSPODARSTWACH



Źródło: opracowanie własne na podstawie Dairy Report 2008.

Wśród badanych gospodarstw zdecydowanie najwyższe przychody ze sprzedaży mleka w przeliczeniu na gospodarstwo, głównie ze względu na dużą skalę produkcji mleka osiągały gospodarstwa z Rosji, Niemiec, Czech, Ukrainy, Białorusi, Włoch, Wielkiej Brytanii, Danii oraz Holandii (tabela 2). Gospodarstwa charakteryzujące się najmniejszymi stadami krów, uzyskiwały analogicznie najmniejszy przychód ze sprzedaży mleka w badanej grupie gospodarstw. Duży udział w przychodach całkowitych w gospodarstwie Niemieckim DE-650 oraz w gospodarstwach czeskich stanowiły przychody z produkcji roślinnej, wynosiły odpowiednio DE-650 – 4 344 855 zł/gospodarstwo, CZ-417 – 2 981 849 zł/gospodarstwo, CZ-515 – 1 793 749 zł/gospodarstwo.

Dodatkowym źródłem przychodów dla analizowanych gospodarstw były płatności związane z produkcją mleka (couple payment) oraz płatności niezwiązane z produkcją (decouple payment). Najwyższe płatności związane z produkcją mleka otrzymały gospodarstwa norweskie (NO-21 – 156 364 zł/gospodarstwo, NO-34 – 107 668 zł/gospodarstwo), szwajcarskie (CH-20 – 115 496 zł/gospodarstwo, CH-58 – 167 246 zł/gospodarstwo), czeskie (CZ-417 – 178 423 zł/gospodarstwo, CZ-515 – 189 943 zł/gospodarstwo) oraz gospodarstwo z Ukrainy (UA-678 – 1 132 883 zł/gospodarstwo), Rosji (RU-955 – 1 111 924 zł/gospodarstwo) oraz Białorusi

(261 546 zł/gospodarstwo). Najniższe dopłaty do produkcji mleka z państw, w których rolnicy mogli uzyskać wyłącznie dopłaty do produkcji (couple payment) otrzymały gospodarstwa z Bułgarii (BG-2 – 311 zł/gospodarstwo, BG-34 – 16 932 zł/gospodarstwo), oraz Wielkiej Brytanii UK-97 – 1 2113 zł/gospodarstwo). Pozostałe analizowane kraje, takie jak: Niemcy, Holandia, Francja, Irlandia oraz Dania mogły ubiegać się zarówno o płatności do produkcji (couple payment), jak i płatności niezwiązane z produkcją (decouple payment). Najwyższe dopłaty w tej grupie gospodarstw otrzymały gospodarstwa duńskie, oraz gospodarstwa o dużej skali produkcji z Niemiec, Holandii oraz Francji – tabela 2. W grupie analizowanych państw, gospodarstwa włoskie oraz polskie otrzymały tylko dopłaty w postaci decouple payment w wysokości odpowiednio: IT-133 – 210 839 zł/gospodarstwo, IT-229 – 320 106 zł/gospodarstwo, PL-15 – 21 043 zł/gospodarstwo, PL-65 – 56 183 zł/gospodarstwo.

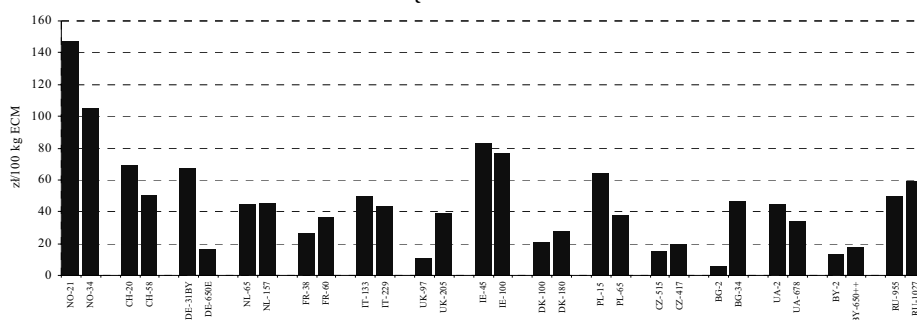
TABELA 2. ŹRÓDŁA PRZYCHODÓW W PRODUKCJI MLEKA W ANALIZOWANYCH GOSPODARSTWACH W ZŁ/GOSPODARSTWO

Gospodarstwa	Przychody ze sprzedaży mleka	Przychody z produkcji roślinnej	Płatności związane z produkcją mleka (couple payment)	Płatności niezwiązane z produkcją (decouple payment)	Pozostałe przychody
NO-21	251 313	25 185	156 364	0	46 904
NO-34	418 283	17 240	107 668	0	112 506
CH-20	210 194	28 208	115 496	0	59 674
CH-58	580 385	54 936	167 246	0	141 671
DE-31	254 212	27 194	32 903	50 830	55 378
DE-650	6 758 466	4 344 855	2 599	729 306	588 743
NL-65	682 835	397	4 010	73 053	83 613
NL-157	1 636 639	1 075	10 867	181 220	200 192
FR-38	287 413	1 659	3 235	85 253	46 851
FR-60	551 506	243 451	9 835	139 113	82 942
IT-133	1 603 181	0	0	210 839	99 292
IT-229	2 767 893	0	0	320 106	169 538
UK-97	755 369	184 313	12 113	0	67 584
UK-205	1 850 570	241 953	0	0	160 293
IE-45	441 790	2 727	10 908	47 380	37 349
IE-100	925 348	0	0	58 190	66 105
DK-100	1 031 316	97 081	3 309	189 706	96 982
DK-180	1 914 243	87 459	3 309	286 565	153 664
PL-15	105 842	0	0	21 043	25 398
PL-65	523 171	50 794	0	56 183	81 927
CZ-515	3 432 363	1 793 749	189 943	0	686 245
CZ-417	3 447 305	2 981 849	178 423	0	472 936
BG-2	7 764	1 459	311	0	1 618
BG-34	185 371	0	16 932	0	21 973
UA-2	4 664	0	0	0	424
UA-678	3 181 602	359 170	1 132 883	0	838 170
BY-2	3 961	514	0	0	319
BY-650	2 362 794	484 799	261 546	0	484 790
RU-955	3 406 465	0	1 111 924	0	1 427 508
RU-1027	9 364 512	0	0	0	1 394 517

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dairy Report 2008.

Dochód rolniczy z produkcji mleka zdecydowanie różnił się w analizowanych gospodarstwach z wybranych krajów europejskich. Najwyższy poziom dochodu uzyskały gospodarstwa norweskie, w których wyniósł on odpowiednio w gospodarstwie charakteryzującym średni poziom produkcji mleka - 147,9 zł/100 kg ECM, natomiast w gospodarstwie reprezentującym dużą skalę produkcji w tym kraju - 105,2 zł/100 kg ECM (rys.3). Niższy poziom dochodu odnotowały gospodarstwa irlandzkie, którego wartość kształtowała się na poziomie średnio 80,2 zł/100 kg ECM. Gospodarstwa z Białorusi, Czech, Dani oraz gospodarstwo bułgarskie BG-2, gospodarstwo brytyjskie UK-97, a także niemieckie DE-650 odnotowały najniższy poziom dochodu spośród badanych gospodarstw, który wyniósł średnio dla tej grupy gospodarstw 16,5 zł/100 kg ECM. Gospodarstwa polskie w porównaniu z badaną grupą gospodarstw europejskich osiągnęły średni poziom dochodu w wysokości odpowiednio dla PL-15 - 64 zł/100 kg ECM, dla PL-65 - 38,10 zł/100 kg ECM.

RYСУNEK 3. DOCHÓD ROLNICZY Z GAŁĘZI PRODUKCJI MLEKA



Źródło: opracowanie własne na podstawie Dairy Report 2008.

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w grupie badanych gospodarstw najwyższe wydajności mleczne krów wśród gospodarstw charakteryzujących średnią wielkość farm w analizowanych państwach, odnotowano we Włoszech, Danii oraz Holandii. Niższy poziom wydajności w tej grupie osiągnęły gospodarstwa z Norwegii, Szwajcarii, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Włoch oraz z Polski. Zdecydowanie najniższą wydajność w tej grupie zanotowano na Ukrainie, Białorusi i w Rosji. Wśród grupy gospodarstw o dużej skali produkcji najwyższą wydajność odnotowano w gospodarstwie duńskim i włoskim, najniższą natomiast wydajność posiadały gospodarstwa ukraińskie i bułgarskie.

Najwyższe koszty produkcji mleka charakteryzowały gospodarstwa norweskie oraz szwajcarskie. Najniższe koszty produkcji mleka ponosiły gospodarstwa z Białorusi oraz Irlandii, a także gospodarstwo o średniej skali produkcji z Ukrainy.

Najwyższe przychody ze sprzedaży mleka w przeliczeniu na gospodarstwo, osiągały gospodarstwa z Rosji, Niemiec, Czech, Ukrainy, Białorusi, Włoch, Wielkiej Brytanii, Danii oraz Holandii. Gospodarstwa charakteryzujące się najmniejszymi stadami krów, uzyskiwały najmniejszy przychód ze sprzedaży mleka w badanej grupie gospodarstw.

Przeprowadzone badania wykazały, że najwyższy poziom dochodu z produkcji mleka osiągnęły gospodarstwa norweskie oraz irlandzkie. Gospodarstwa z Białorusi, Czech, Dani oraz gospodarstwo bułgarskie BG-2, gospodarstwo brytyjskie UK-97, a także niemieckie DE-650 odnotowały najniższy poziom dochodu spośród analizowanych gospodarstw.

Literatura

1. Hemme T. i in., IFCN Dairy Report 2005, International Farm Comparison Network. Global Farm GbR, Braunschweig, Germany 2005
2. Hemme T. i in., IFCN Dairy Report 2008, IFCN Dairy Research Center, Kiel, Germany 2008

Summary

The aim of this article is economy situation analysis of dairy farms belongs to International Farm Comparison Network (IFCN-Dairy). The estimation prepared on the basis of TIPI-CAL model, which compare economic and production results of dairy farms belong to IFCN- Dairy. For estimation chose 30 dairy farms from 15 european country. For estimation chose 2 dairy farms per each country, first – which represent average dairy production scale in country, and the second – which represent big dairy production scale in country. The result presented on the base of cost, returns and profit of milk production comparison. The results showed high cost of milk production for Norway and Switzerland analysis dairy farms. Low cost of milk production was Belarus and Ireland dairy farms and average milk production scale farm from Ukraine as well. The high returns of milk production the farms from Russian Federation, Germany, Czech Republic, Ukraine, Belarus, Italy, United Kingdom, Denmark and Nederland achieved. The high profit of milk production the farms from Norway and Ireland achieved.

Informacje o autorze

mgr Małgorzata Karolewska-Szparaga
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
Wydział Ekonomiczny
Katedra Zarządzani Przedsiębiorstwami
ul. K.Janickiego 31, 71-240 Szczecin
e-mail: malgorzata.karolewska@zut.edu.pl

*Nina Drejerska
Paweł Pięta
Katarzyna Skierska-Pięta*

Zasoby i wyniki produkcyjne gospodarstw indywidualnych oraz zamierzenia na przyszłość ich właścicieli

Resources and production results of individual farms and future plans of their owners

Celem pracy jest prezentacja części wyników badań, uzyskanych w ramach projektu badawczego pt. Analiza i ocena sytuacji kobiet wiejskich na rynku pracy współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, obejmujących zagadnienia związane z zasobami czynników produkcji i wykorzystaniem zewnętrznych zasobów pracy w badanych gospodarstwach indywidualnych oraz identyfikacja zamierzeń ich właścicieli odnośnie dalszego prowadzenia działalności rolniczej. Badane gospodarstwa wpisują się w ogólny obraz polskiego rolnictwa, szczególnie pod względem mało korzystnej jeszcze struktury obszarowej i stosunkowo niskiego poziomu towarowości. Natomiast w zamierzeniach na przyszłość podkreślano najczęściej podjęcie pracy poza własnym gospodarstwem indywidualnym, jako główne źródło utrzymania.

Wstęp

Dywersyfikacja działalności gospodarczej na obszarach wiejskich nie spowodowała dotychczas marginalizacji sektora rolnego. Wynika to nie tylko z pozycji wyjściowej, ale przede wszystkim z gospodarczych, geograficznych i przyrodniczych uwarunkowań. Zarówno warunki naturalne (względnie nieskażona, rozległa przestrzeń rolnicza), korzystne położenie wobec największych rynków zbytu dla produktów rolniczych i żywności, jak i możliwości zwiększenia potencjału konkurencyjnego rolnictwa w Polsce stwarzają mocne podstawy do tego, by działalność rolnicza kształtowała obraz polskiej wsi¹. Dlatego tak istotne jest rozpoznanie i ocena faktycznych zasobów czynników produkcji w polskich gospodarstwach rolnych.

Pierwszy okres integracji Polski z UE (lata 2004-2006) okazał się dla sektora rolnego umiarkowanie pozytywny. Pogłębieniu ulegały procesy koncentracji produkcyjnej i ekonomicznej gospodarstw rolnych w Polsce. W ślad za nimi pojawiły się słabe symptomy przemian w strukturze obszarowej rolnictwa, które aczkolwiek widoczne, nie powodują jednak istotnych przeobrażeń strukturalnych, bowiem większość zasobów ziemi rolniczej znajduje się nadal we władaniu gospodarstw małych

¹ Majewski E.: Miejsce rolnictwa w ekonomicznej i społecznej strukturze wsi. [w:] Wilkin J. (red.): Polska wieś 2025. Wizja rozwoju. Fundusz Współpracy, Warszawa 2005, str. 92.

i bardzo małych, a relacje między czynnikami produkcji, szczególnie pomiędzy pracą i ziemią, w większości gospodarstw rolnych pozostają wadliwe².

Material i metoda

Materiałem badawczym wykorzystanym w artykule są dane empiryczne zebrane w trakcie realizacji projektu badawczego pt. Analiza i ocena sytuacji kobiet wiejskich na rynku pracy, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Badanie przeprowadzono w formie wywiadu osobistego przy wykorzystaniu kwestionariusza ankiety w celowo wybranych 24 powiatach całego kraju w drugiej połowie 2006 roku. W badaniu uczestniczyły zarówno gospodarstwa domowe z użytkownikiem gospodarstwa indywidualnego jak i tzw. bezrolne gospodarstwa domowe. Proporcje tych dwóch grup gospodarstw w próbie badawczej ustalono według wskaźnika udziału ludności w gospodarstwach domowych z użytkownikiem gospodarstwa indywidualnego w grupie ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich.

Celem artykułu jest prezentacja tej części informacji uzyskanych w ramach badania, która dotyczy zasobów i wyników produkcyjnych gospodarstw indywidualnych jak również zamierzeń na przyszłość prowadzących je osób. W odniesieniu do zasobów pracy zaprezentowano tylko wykorzystanie ich zewnętrznych źródeł, jako że sytuacja badanych właścicieli gospodarstw jak i członków ich rodzin na rynku pracy, jest chociażby ze względu na temat projektu, przedmiotem dokładniejszych analiz w innych opracowaniach.

W liczbie 1000 badanych wiejskich gospodarstw domowych znalazły się 542 gospodarstwa indywidualne. Powierzchnie tych gospodarstw zostały zakwalifikowane do dziewięciu grup obszarowych zgodnie z metodologią Głównego Urzędu Statystycznego i Europejskiego Urzędu Statystycznego. Analizy przeprowadzono również w przekroju makroregionalnym przyjmując podział Polski na poziomie NTS 1³ z tym, że w celu odróżnienia od podejścia regionalnego opartego na podziale wojewódzkim Polski stosowanego w wielu publikacjach z zakresu ekonomii i innych nauk społecznych, przyjęto w dalszych częściach pracy określenie makroregion dla tak określonych regionów poziomu 1. Porównań dokonano także w podziale na dwie grupy powiatów, słabszych i lepszych, którą to klasyfikację przyjęto na podstawie stopy bezrobocia rejestrowanego oraz wielkości PKB na jednego mieszkańca w danym powiecie. Wielkości stanowiące podstawę doboru zostały przedstawione w tabeli nr 1.

² Poczta W.: Rolnictwo. [w:] Wilkin J., Nurzyńska I.: Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa. Warszawa, 2008, str. 31 i 45.

³ Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) opracowana została na podstawie europejskiej Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) obowiązującej w krajach Unii Europejskiej. Poziom 1 obejmuje obszar regionu [z dniem 1 maja 2004 r. powołano 6 regionów, w skład, których wchodzi po kilka (od 2 do 4) województw - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (Dz. U. Nr 98 poz. 998 z dnia 1 maja 2004 r.)]. Regiony: centralny - województwa: łódzkie i mazowieckie; południowy - województwa: małopolskie i śląskie; wschodni - województwa: lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie; północno-zachodni - województwa: wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie; południowo-zachodni - województwa: dolnośląskie i opolskie; północny - województwa: kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie.

TABELA 1. STOPA BEZROBOCIA REJESTROWANEGO I PKB W PRZELICZENIU NA 1 MIESZKAŃCA W PODREGIONACH, W KTÓRYCH ZNAJDUJĄ SIĘ POWIATY WYBRANE DO BADANIA

Makro-region	Województwo	Podregion	Badane powiaty	Rodzaj powiatu	Stopa bezrobocia rejestrowanego (2004)	PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca (zł) (2003)
Centralny	Mazowieckie	Warszawski	Otwock, Wołomin	lepszy	15,4	21 160,00
Centralny	Mazowieckie	Radomski	Garwolin, Kozienice	słabszy	26,5	16 402,00
Południowo-zachodni	Dolnośląskie	Legnicki	Głogów, Legnica	lepszy	21,4	26 355,00
Południowo-zachodni	Dolnośląskie	Jeleniogórsko-walbrzyski	Bolesławiec, Dzierżonów	słabszy	28,3	18 047,00
Południowy	Śląskie	Bielsko-bialski	Cieszyn, Żywiec	lepszy	13,6	22 651,00
Południowy	Małopolskie	Nowosądecki	Limanowa, Nowy Targ	słabszy	19,4	13 287,00
Północno-zachodni	Wielkopolskie	Poznański	Gniezno, Września	lepszy	15,7	20 911,00
Północno-zachodni	Zachodnio-pomorskie	Koszaliński	Białogard, Kołobrzeg	słabszy	32,0	18 291,00
Północny	Kujawsko-Pomorskie	Bydgoski	Świecie, Tuchola	lepszy	22,2	21 402,00
Północny	Warmińsko-Mazurskie	Ełcki	Ełk, Pisz	słabszy	34,9	14 172,00
Wschodni	Podlaskie	Białostocko-suwalski	Siemiatycze, Sokółka	lepszy	15,1	17 584,00
Wschodni	Podkarpackie	Krośnieńsko-przemyski	Lubaczów, Przeworsk	słabszy	21,5	13 544,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych oraz Bezrobotni oraz stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów – Archiwum, http://www.stat.gov.pl/gus/45_1488_PLK_HTML.htm (20.07.2008).

Ponadto przyjęto również podział według płci głowy rodziny w badanym gospodarstwie domowym.

Użytkowanie gruntów

W rolnictwie podstawowym czynnikiem produkcji jest ziemia. Stanowi ona przestrzenne i przyrodnicze środowisko produkcji. Zajmuje szczególne miejsce w wytwórczości rolniczej. Jest podstawą produkcji oraz jej siedliskiem. Liczy się jej ilość, jakość i położenie. Jest dobrem ograniczonym i niepomnażalnym, co wpływa na jej zasoby obrót, jej wykorzystanie i cenę⁴.

Właściciele tylko 4% z badanych gospodarstw indywidualnych przyznali, że nie wykorzystywali gruntów do produkcji rolniczej. W jednym na 10 gospodarstw część, rzadziej całość posiadanych użytków rolnych wdzierżawiano innym, natomiast w 22,5% badanych jednostek dzierżawiono ziemię od innych właścicieli.

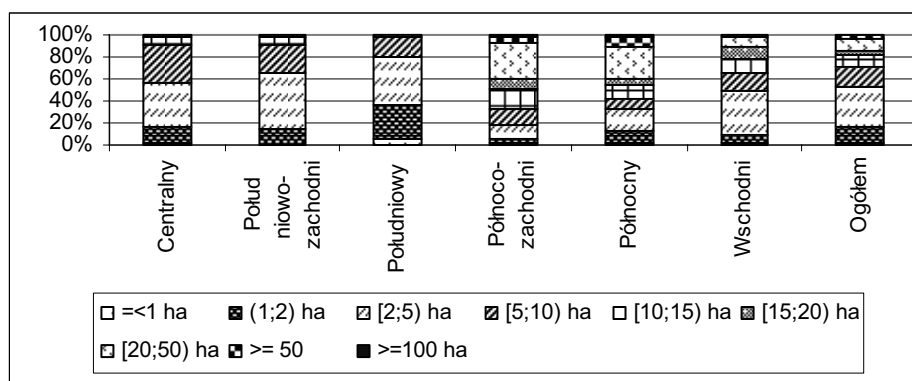
W badanej populacji dominowały gospodarstwa, w których powierzchnia użytków rolnych wahała się od 2 do 5 hektarów. Stanowiły one 35,8% wszystkich

⁴ Pałasz L.: Zasoby oraz wykorzystanie i obrót gruntami rolnymi w Polsce. Acta Sci. Pol. Oeconomia 2(2)2003, Warszawa, 2003 str. 83.

gospodarstw. Kolejny pod względem udziału w strukturze gospodarstw przedział obejmował jednostki o powierzchni od 10 do 15 hektarów - 19,4%. Udział gospodarstw najmniejszych, poniżej 5 hektarów wynosił 52,3% ogółu. Fakt ten świadczy w dalszym ciągu o rozdrobnieniu gospodarstw indywidualnych. Jedynie 4,6% gospodarstw rolnych dysponowało powierzchnią większą niż 15 hektarów, ale mniejszą niż 20 hektarów.

W przekroju makroregionalnym najmniejsze gospodarstwa indywidualne objęte badaniem znajdowały się w makroregionach: centralnym, południowo – zachodnim oraz południowym (rys. 1). Najlepsza struktura obszarowa miała miejsce na północy kraju, w makroregionach północno-zachodnim i północnym.

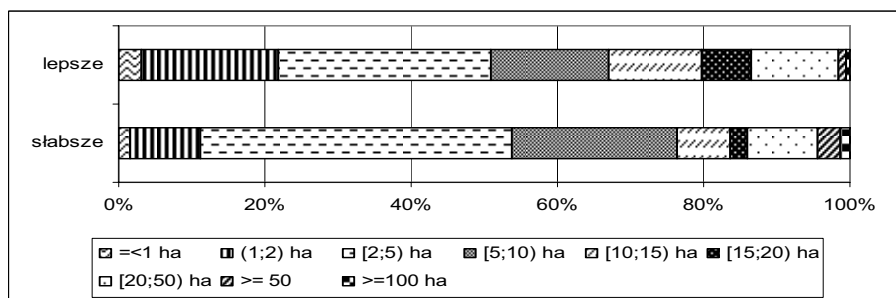
RYСУNEK 1. STRUKTURA POWIERZCHNI UŻYTKÓW ROLNYCH BADANYCH GOSPODARSTW INDYWIDUALNYCH WEDŁUG MAKROREGIONÓW



Źródło: Opracowanie własne.

Jako, że średnia liczba badanych gospodarstw indywidualnych przypadająca na jeden powiat nie była wysoka (23 jednostki), dlatego też analiza w wymiarze każdego powiatu może nie oddawać jego specyfiki. W związku z tym rezultaty badania dotyczące zasobów i wyników produkcyjnych zaprezentowano w podziale na grupę powiatów słabszych i lepszych. Strukturę obszarową w takim przekroju przedstawiono na wykresie 2. Była ona dość zbliżona, może niewiele tylko korzystniejsza w grupie powiatów lepszych ze względu na większy udział jednostek powyżej 10 ha.

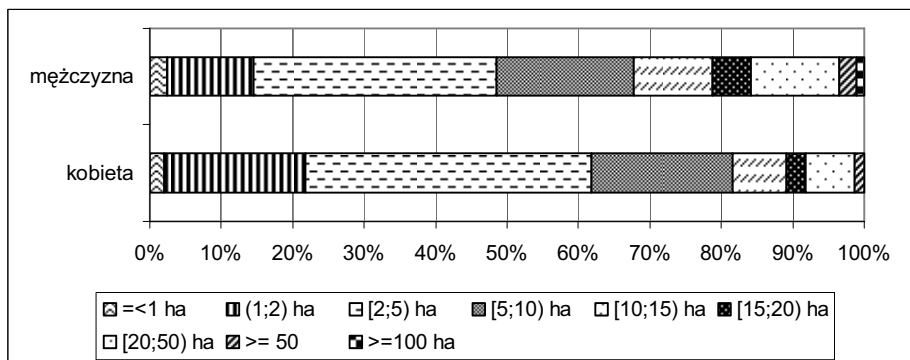
RYСУNEK 2. STRUKTURA OBSZAROWA BADANYCH GOSPODARSTW INDYWIDUALNYCH WEDŁUG RODZAJU POWIATU



Źródło: Opracowanie własne.

W większości badanych gospodarstw indywidualnych głowami rodzin byli mężczyźni. Były jednak gospodarstwa, w których to właśnie kobieta podejmowała decyzje, były one jednak bardziej rozdrobnione, podczas gdy gospodarstwa mężczyzn charakteryzowały się lepszą strukturą agrarną (rys. 3).

RYСУNEK 3. STRUKTURA OBSZAROWA BADANYCH GOSPODARSTW INDYWIDUALNYCH ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ GŁOWY RODZINY



Źródło: Opracowanie własne.

W co 5-tym gospodarstwie dzierżawiono dodatkowo ziemię od innych właścicieli. W 40% były to obszary o powierzchni od 2 do 5 hektarów. W 60% o powierzchni do 10 hektarów. Średni dzierżawiony obszar to 8 hektarów. W makroregionie północno-zachodnim dzierżawiono najczęściej gruntów o powierzchni powyżej 20 hektarów (prawie 31%), podczas gdy w północnym w przedziale od 10 do 20 hektarów. Najmniejsze powierzchnie dzierżawiono natomiast w makroregionie centralnym (prawie 77% w przedziale od 1 do 2 hektarów) oraz południowo-zachodnim (44,4% w przedziale do 1 hektara). W powiatach słabszych nieznacznie częściej dzierżawiono albo małe (do 1 ha) albo bardzo duże powierzchnie (powyżej 20 ha), podczas gdy w lepszych były to raczej wielkości pośrednie.

W co dziesiątym gospodarstwie wydzierżawiano ziemię innym rolnikom. Średnia powierzchnia takich dzierżaw wynosiła 9,13 hektara. Najczęściej natomiast wydzierżawiano nie więcej niż 10 hektarów, przy czym w przypadku jednej trzeciej takich jednostek były to arealy od 2 do 5 hektarów. Właściciele małych i średnich gospodarstw wydzierżawiali zazwyczaj większość swojej ziemi. Ponad 57% gospodarstw mieszczących się w przedziale od 1 do 2 hektarów wydzierżawiało tę ziemię, a 60% gospodarstw od 5 do 10 hektarów na dzierżawę przeznaczowało od 2 do 5 hektarów. Większe gospodarstwa od 20 do 50 hektarów wydzierżawiały od 10 do 15 hektarów. W przekroju makroregionalnym sytuacja kształtowała się natomiast następująco:

- 80% gospodarstw w makroregionie południowym wydzierżawiało najmniejsze powierzchnie ziemi do 2 ha;
- w makroregionach północno-zachodnim i północnym wydzierżawiano najczęściej ziemi w przedziale od 5 do 10 ha;

- 50% gospodarstw w makroregionie północno – zachodnim oddało w dzierżawę największe powierzchnie - od 20 do 100 ha.

Do 5 hektarów ziemi wydierżawiały gospodarstwa położone w powiatach zaliczonych do słabszych, natomiast te największe obszarowo powierzchnie wydierżawiane były przez właścicieli gospodarstw leżących w powiatach lepszych.

Różnice pomiędzy wydierżawianą powierzchnią przez gospodarstwa indywidualne w zależności od płci głowy rodziny nie były znaczące w poszczególnych grupach obszarowych. Najmniej ziemi do 1 hektara wydierżawiali mężczyźni, ale już ziemi od 1 do 5 hektarów częściej wydierżawiały kobiety. Mężczyźni częściej wydierżawiali również większe obszarowo ziemi od 5 do 50 hektarów. Co ciekawe to właśnie gospodarstwa indywidualne prowadzone przez kobiety, częściej wydierżawiały ziemię od 50 do 100 ha.

Kierunki produkcji

W około 16% badanych gospodarstw indywidualnych określono główny kierunek produkcji. Były to głównie na: chów trzody chlewnej (31%), bydła (22%), produkcja mleka (18%) oraz uprawę zbóż (6%). Wskazania takie dominowały w makroregionach: północnym (42,1%) i północno-zachodnim (34,3%), podczas gdy najrzadziej zostały odnotowane w południowo-zachodnim (1,4%), południowym (3,9%) i wschodnim (4,8%). W podziale na powiaty słabsze i lepsze uzyskano odpowiedzi na temat głównego kierunku produkcji odpowiednio w 17,5% i 12,3% badanych jednostek. Wśród gospodarstw prowadzonych przez mężczyzn ponad 16% wskazało główny kierunek produkcji, w jednostkach gdzie kobiety były głową rodziny odpowiednio 9,9%.

Niski odsetek gospodarstw indywidualnych o sprecyzowanym głównym kierunku produkcji spowodowany był przede wszystkim:

- dużym rozdrobnieniem i małą powierzchnią gospodarstw - stopień specjalizacji zwiększa się bowiem wraz ze wzrostem obszaru gospodarstwa.;
- stosunkowo niskim poziomem wykształcenia rolników,
- brakiem rynków zbytu zdolnych przyjąć większe partie towaru.

Produkcja roślinna

W większości gospodarstw prowadzono produkcję roślinną. Najczęściej uprawiane były: zboże, kukurydza, ziemniaki, ale również rzepak, czy warzywa. Część użytków rolnych stanowiły pastwiska lub łąki.

Uprawa zbóż deklarowana była w prawie 80% gospodarstwach indywidualnych. Jej średnia powierzchnia to 8,95 hektara przy czym duży wpływ na wielkość tej liczby miały 4 jednostki z uprawami zbóż powyżej 100 hektarów. Bez uwzględnienia ich w kalkulacji średnia powierzchnia upraw zbóż wyniosła 6,93 hektara. Największą powierzchnię pod uprawę zbóż przeznaczano w makroregionach: północno – zachodnim oraz północnym, najmniejszą zaś w południowym. Większe powierzchnie pod uprawę zbóż przeznaczano w jednostkach kierowanych przez mężczyzn. W ponad 35% gospodarstw, gdzie występowała produkcja zbóż była ona przeznaczona na sprzedaż. Dwa na trzy gospodarstwa położone w makroregionie południowo – zachodnim produkowały na sprzedaż. W makroregionie wschodnim ponad 44% właścicieli gospodarstw sprzedawało zebrane plony. Właścicielami gospodarstw towarowych byli przeważnie mężczyźni. Średnio natomiast przeznaczano na sprzedaż 65% produkcji.

Uprawa ziemniaków była kolejną obok uprawy zbóż najbardziej popularną produkcją roślinną (68,5% gospodarstw). Średnia powierzchnia przeznaczona pod uprawę ziemniaków była zdecydowanie mniejsza, bowiem wynosiła tylko 0,95 hektara. Podobnie jak w przypadku produkcji zbóż, tak samo w produkcji ziemniaków w makroregionach: północno – zachodnim (1,97 ha) oraz wschodnim (1,35 ha) przeznaczano największą powierzchnię gospodarstw pod uprawę ziemniaków. Gospodarstwa znajdujące się w powiatach słabszych przeznaczały większą powierzchnię pod uprawę ziemniaków. Średnia powierzchnia takich upraw wynosiła 1 hektar. Różnice w powierzchni tej uprawy ze względu na płęć głowy rodziny nie były znaczące. W około 26% gospodarstw, gdzie uprawiano ziemniaki przeznaczano je na sprzedaż. Produkcja towarowa ziemniaków występowała przede wszystkim w gospodarstwach położonych w makroregionach: wschodnim (31%) oraz południowo – zachodnim (25%). Udział produkcji towarowej w ogólnej produkcji ziemniaków wynosił około 55%.

Warzywa, to kolejna grupa roślin uprawianych w 28,6% ankietowanych gospodarstwach. Średnia powierzchnia przeznaczona pod uprawę warzyw wynosiła tylko 0,54 hektara. W makroregionie północno – zachodnim pod tego rodzaju uprawę przeznaczano największą powierzchnię bo średnio aż 2,23 hektara, najmniej zaś w makroregionie południowym, bo tylko 0,06 hektara. Ponad dwukrotnie większa powierzchnia upraw warzywnych miała miejsce w gospodarstwach położonych w powiatach lepszych, średnio 0,86 ha wobec 0,40 ha w powiatach słabszych. Gospodarstwa indywidualne, w których głową rodziny był mężczyzna przeznaczały więcej swojej ziemi pod uprawę różnego rodzaju warzyw, bo aż 0,9 hektara a gospodarstwa prowadzone przez kobiety tylko 0,13 hektara. W co piątym gospodarstwie sprzedawano warzywa. Wyższą produkcją towarową wyróżniały się gospodarstwa z makroregionów: wschodniego, centralnego oraz północno – zachodniego, gdzie około 80% zbiorów przeznaczano na sprzedaż.

W badanych gospodarstwach prowadzących uprawę warzyw zatrudniano do pomocy osoby zewnątrz zarówno na stałe, jak i do prac dorywczych i sezonowych. Ze wszystkich osób zatrudnionych na stałe aż 85% zatrudnionych było właśnie w gospodarstwach gdzie uprawiano różnego rodzaju warzywa. W co trzecim gospodarstwie zatrudniającym osoby do prac sezonowych, pracownicy najemni pracowali przy zbiorze warzyw. Prawie połowa osób, które zostały wymienione jako te, które pracują w nich dorywczo, również zatrudnionych było w gospodarstwach, gdzie uprawiano warzywa. Tak więc produkcja warzyw jako najbardziej pracochłonna uprawa, pociąga za sobą konieczność zatrudnienia pracowników najemnych w tym głównie kobiet.

Innymi roślinami uprawianymi w badanych gospodarstwach były: kukurydza (18% badanych gospodarstw indywidualnych), buraki pastewne (16%), rzepak (4%), buraki cukrowe (5%).

W co czwartym badanym gospodarstwie indywidualnym były sady. Ich powierzchnia nie przekraczała średnio 0,6 hektara. Najwięcej gospodarstw, gdzie były sady znajdowało się w makroregionach: południowym (49%) i wschodnim (37%). Natomiast największe powierzchniowo sady były w makroregionie północno – zachodnim (1,8 hektara). Sady posiadało więcej gospodarstw położonych w powiatach słabszych. Były one jednak średnio mniejsze powierzchniowo od sadów, w powiatach lepszych. W gospodarstwach, których właścicielami były kobiety częściej prowadzona

była produkcja sadownicza (50%). Ich średnia powierzchnia była jednak mniejsza w porównaniu z powierzchnią sadów w gospodarstwach prowadzonych przez mężczyzn (0,24 hektara i 1,24 hektara). Jedynie w co trzecim gospodarstwie gdzie były sady prowadzono produkcję towarową.

W badanych gospodarstwach w strukturze użytków rolnych wykazano również łąki i pastwiska. Najczęściej, bo w ponad 23% gospodarstw były łąki. Część powierzchni zakwalifikowano również, jako nieużytki. Największy ich udział miał miejsce w makroregionie południowym (56%). W gospodarstwach indywidualnych położonych w powiatach słabszych posiadano więcej łąk niż w gospodarstwach położonych w powiatach lepszych.

Produkcja zwierzęca

W zakresie produkcji zwierzęcej wśród badanych gospodarstw indywidualnych dominowały takie, w których głównie prowadzono chów drobiu, bydła lub trzody chlewnej. W co czwartym gospodarstwie utrzymywano konie. Do innych zwierząt utrzymywanych w badanych gospodarstwach zaliczyć można króliki (ponad 5%), kozy (4,8%) oraz barany i owce (2,8%).

W prawie 60% ogółu badanych gospodarstwach wykazano chów bydła mlecznego. Średnia wielkość stada to sześć sztuk. Najwięcej takich gospodarstw było w makroregionach: wschodnim (64,3%), północnym (56,6%), centralnym (56,3). Średnio w gospodarstwie występowała obsada ponad czterech krów. Największa liczba krów średnio na gospodarstwo była w makroregionie północnym (około 21 sztuk). Natomiast w makroregionie południowo-zachodnim było najmniej gospodarstw, w których posiadano bydło mleczne. W podziale na dwie grupy gospodarstw z powiatów lepszych i gorszych to właśnie w powiatach słabszych właściciele badanych gospodarstw posiadali średnio więcej krów (o trzy krowy więcej). Kobiety – głowy rodzin – częściej prowadziły chów bydła mlecznego. Jednak różnica pomiędzy przeciętną liczbą krów w gospodarstwach należących do mężczyzn i kobiet wynosiła jedną sztukę (odpowiednio 6 i 5).

Tylko w 38,2% jednostek spośród takich w których znajdowały się krowy, produkcję mleka kierowano na rynek. Średnio w ciągu roku sprzedawano około 45 tysięcy litrów. Najwięcej gospodarstw sprzedających mleko znajdowało się w makroregionach: północnym (46,1%) oraz centralnym (co trzecie gospodarstwo). Średnio najwięcej mleka według badania sprzedawano w gospodarstwach z makroregionu wschodniego (16716 litrów). Jeszcze rzadziej zajmowano się produkcją bydła z przeznaczeniem na mięso – 13% spośród wszystkich jednostek wykazujących w chwili badania posiadanie bydła.

W większości badanych gospodarstw indywidualnych prowadzono chów trzody chlewnej (55% z ogółu badanych gospodarstw indywidualnych). Przeciętnie w każdym z gospodarstw było około 27 sztuk. W gospodarstwach położonych w powiatach lepszych było średnio dwukrotnie więcej sztuk trzody chlewnej niż w gospodarstwach położonych w powiatach słabszych (odpowiednio 18 i 37 sztuk). W gospodarstwach prowadzonych przez mężczyzn częściej występował ten kierunek produkcji (57%), przy czym średnio było to stado o liczebności około 35 sztuk, a w jednostkach prowadzonych przez kobiety - sześć sztuk. Sytuacja ta spowodowana była przede wszystkim tym, że kobiety prowadziły mniejsze gospodarstwa, gdzie produkcja była wielokierunkowa.

W 60% gospodarstw trzodowych prowadzono produkcję towarową. Rocznie sprzedawano średnio około 48 sztuk. Wyższą towarowość wykazały gospodarstwa położone w makroregionach: północno–zachodnim (średnio 153 sztuki), centralnym i wschodnim. Najmniejszą towarowość produkcji trzody chlewnej wykazały jednostki położone w makroregionie południowo–zachodnim.

Chów drobiu prowadzony był w ponad 60% badanych gospodarstw. W każdym z tych gospodarstw było średnio ponad 21 sztuk. Najwięcej gospodarstw posiadających drób znajdowało się w makroregionach: południowo–zachodnim, południowym, centralnym i wschodnim. Tylko 1,5% gospodarstw posiadających drób wykazało produkcję towarową w tym zakresie. Były to zazwyczaj gospodarstwa leżące w regionach: wschodnim i północno–zachodnim. Średnia liczba jaj sprzedanych w ciągu roku wynosiła ponad 1362 sztuki. Najwięcej jaj sprzedawano w makroregionie północno–zachodnim. Pokrywa się to ze średnią liczbą drobiu w gospodarstwie, która również w tym regionie była najwyższa. Gospodarstwa leżące w powiatach słabszych sprzedawały 2,5 razy więcej jaj. Największy odsetek gospodarstw, które sprzedawały największą liczbę jaj znajdowało się w makroregionie północnym. Gospodarstwa leżące w tym regionie były duże i utrzymywano tam najwięcej drobiu. Były to gospodarstwa wyspecjalizowane, nastawione na chów drobiu i sprzedaż jaj.

Tylko w prawie 14% badanych gospodarstw posiadano konie, a ich sprzedaż zadeklarowano jedynie w 13% tychże jednostek.

Wykorzystanie zewnętrznych zasobów pracy

W gospodarstwach rolnych bardzo rzadko zatrudnia się osoby do pracy stałej. Jest to spowodowane sezonowością produkcji rolniczej. Kolejnym czynnikiem, który ma wpływ na taki stan rzeczy może być zbyt duża liczba formalności związanych z zatrudnieniem pracownika. W grupie badanych gospodarstw indywidualnych w ośmiu (1,5%) zatrudniano na stałe pracowników z zewnątrz. Zazwyczaj była to jedna lub dwie osoby. W gospodarstwach o ukierunkowanej produkcji częściej zatrudniano pracowników najemnych. Były to najczęściej gospodarstwa ogrodnicze (sadowniczo–warzywne).

Praca sezonowa była znacznie częstszą formą zatrudniania osób (8,5%). Najczęściej pracę w jednym gospodarstwie podejmowały dwie osoby z zewnątrz. Działo się tak w 40% gospodarstw absorbujących zewnętrzne zasoby pracy. Co trzecie gospodarstwo, gdzie zatrudniano sezonowo pracowników miało powierzchnię od 20 do 50 hektarów. Były to więc gospodarstwa większe obszarowo. W co czwartym gospodarstwie od 2 do 5 hektarów zatrudniano pracowników do prac sezonowych. Średni czas zatrudnienia jednego pracownika wynosił około 6 tygodni.

Praca dorywcza była kolejnym rodzajem zatrudnienia. W ponad 6% badanych gospodarstw zatrudniano pracowników w ten sposób. Średnio praca jednej osoby zatrudnianej dorywczo wynosiła około jednego tygodnia. Zazwyczaj w gospodarstwie zatrudniano od jednej do sześciu osób, przy czym jednak najczęściej były to jedna lub dwie osoby.

Właściciele gospodarstw położonych w powiatach słabszych częściej dorywczo zatrudniali osoby do pomocy w gospodarstwie. Była to sytuacja odwrotna niż w przypadku gospodarstw zatrudniających osoby sezonowo. Prawie 55% gospodarstw zatrudniających w takiej formie osoby z zewnątrz leży w makroregionach wschodnim i

północno-zachodnim. Jedynie 8,6% gospodarstw zatrudniających osoby do prac dorywczych to jednostki z makroregionu północnego. Gospodarstwa, gdzie głową rodziny byli mężczyźni dominowały w zatrudnianiu osób do pracy sezonowej. Jeśli zaś chodzi o oferowanie pracy dorywczej ta różnica między gospodarstwami prowadzonymi przez mężczyzn i kobiety maleje. Co 4-te gospodarstwo prowadzone przez kobiety zatrudniało osoby z zewnątrz do pracy dorywczej.

Zatrudnienie osób w gospodarstwie rolnym do pracy stałej wymaga od zatrudnianej osoby posiadania odpowiednich kwalifikacji oraz znajomości branży. Dlatego właśnie osoby te zatrudniane były przede wszystkim w gospodarstwach specjalistycznych. Do prac sezonowych zatrudniane były osoby w gospodarstwach niespecialistycznych o powierzchni od 2 do 5 hektarów i od 20 do 50 hektarów. Gospodarstwa te to zazwyczaj jednostki z powiatów lepszych. Do pracy dorywczej zatrudniane były osoby bez specjalnych kwalifikacji. Pracowały one zazwyczaj w gospodarstwach od 10 do 15 hektarów z powiatów słabszych. Taki typ pracy wiązał się z okresami szczególnego natężenia prac polowych.

Zamierzenia właścicieli gospodarstw indywidualnych

Ankietowanych zapytano również o zamierzenia na przyszłość i perspektywy dla swojej działalności rolniczej.

W przyszłości, jedynie 4% rolników zamierzało rozpocząć dodatkową produkcję w ramach swojego gospodarstwa. W przekroju makroregionalnym takie odpowiedzi były najczęstsze w makroregionach: północno-zachodnim, północnym, południowym i wschodnim, ale ich liczba nie przekraczała poziomu 6%. Rolnicy planowali rozszerzyć produkcję rolniczą planując na przykład powiększenie stada bydła i rozwój produkcji mleka, chów trzody chlewnej lub chów królików. Poza produkcją zwierzęcą planowano też na przykład rozwinięcie uprawy owoców i warzyw. Niektórzy zamierzali również przystosować pokoje do wynajęcia (agroturystyka).

Aż 39% właścicieli gospodarstw w przyszłości zamierzało podjąć pracę poza gospodarstwem. Co 5-ty właściciel chciałby przekazać gospodarstwa następcy, a co czwarty chciał ciągle prowadzić gospodarstwo, które miało w zamierzeniach stanowić podstawowe źródło dochodu. Piętnaście procent ankietowanych obok pracy w gospodarstwie indywidualnym zamierzało również podjąć pracę poza gospodarstwem. Jedynie około 3% rolników w przyszłości planowało sprzedaż swojego gospodarstwa i podjęcie pracy poza rolnictwem.

Właściciele gospodarstw indywidualnych w makroregionach: północno-zachodnim, północnym i wschodnim postrzegali nadal pracę w rolnictwie jako główne źródło dochodu. Fakt ten może być spowodowany między innymi tym, że to właśnie te regiony charakteryzują się najsłabszą sytuacją na rynku pracy, a gospodarstwo ciągle pozostaje jedynym lub głównym źródłem dochodu. Właściciele gospodarstw leżących w powiatach słabszych, co również jest wytłumaczalne w ten sam sposób jak w przekroju makroregionalnym, także częściej planowali, że gospodarstwo w przyszłości pozostanie ich głównym źródłem dochodu.

Kolejnym sposobem aktywność deklarowanym przez właścicieli gospodarstw indywidualnych było połączenie pracy w rolnictwie z dodatkowym zajęciem poza gospodarstwem. O takiej możliwości myśleli przede wszystkim ankietowani z

makroregionów: północnego i wschodniego, raczej mieszkańcy powiatów słabszych oraz częściej mężczyźni.

Osoby zamierzające podjąć pracę poza gospodarstwem postrzegały ją w swoich planach jako główne źródło dochodu. Prawie 65% z posiadających gospodarstwa indywidualne chciało podjąć taką pracę w regionie centralnym. Fakt ten nie dziwi, gdyż to właśnie bliskość Warszawy powoduje dostęp do bardzo rozwiniętego rynku pracy. Były to również osoby zamieszkujące przede wszystkim w powiatach lepszych, a powiaty wołomiński i otwocki należały właśnie do tej grupy powiatów. Bliskość Warszawy umożliwia tam znacznie lepszy dostęp do edukacji i większą szansę na znalezienie pracy zgodnej z wykształceniem.

Część z właścicieli gospodarstw planowała sprzedać swoje gospodarstwo (3% z posiadających gospodarstwa indywidualne). Chciało tak zrobić 2% mężczyzn i 3% kobiet – właścicieli gospodarstw. Częściej takie plany deklarowały osoby z makroregionu wschodniego oraz osoby zamieszkujące w powiatach słabszych.

Jeszcze jedną możliwością, deklarowaną przez 23% posiadających gospodarstwa indywidualne, było przekazanie go następcy. Większość takich gospodarstw znajdowała się w powiatach słabszych oraz w makroregionach: północnym, centralnym i północno-zachodnim.

Podsumowanie

Przeprowadzone badania ankietowe są przyczynkiem do stworzenia obrazu polskiej wsi. W zbiorowości badanych jednostek przeważały gospodarstwa indywidualne w grupie obszarowej od 2 do 5 ha.

W prawie 16% gospodarstw indywidualnych określono główny kierunek produkcji. Były to przede wszystkim: chów trzody chlewnej, bydła, produkcja mleka oraz uprawa zbóż. W większości gospodarstw prowadzono produkcję roślinną. Najczęściej uprawiano zboża, kukurydzę i ziemniaki, ale również rzepak, czy różnego rodzaju warzywa. W co trzecim gospodarstwie był sad.

W ponad połowie gospodarstw indywidualnych objętych badaniem wykazano chów drobiu, trzody chlewnej i bydła. W co 4 - tym gospodarstwie były jałówki, cielęta, a w co 10 buhaje i konie. Innych zwierzęta, rzadziej już utrzymywane w gospodarstwach to króliki, kozy oraz barany i owce.

Bardzo rzadko zatrudniano dodatkowe osoby do pracy stałej. Jest to zapewne spowodowane sezonowością produkcji rolniczej. Innym czynnikiem, który ma wpływ na taki stan rzeczy może być zbyt duża liczba formalności związanych z zatrudnieniem pracownika.

W przyszłości nieliczni właściciele badanych gospodarstw zamierzali podjąć dodatkową produkcję w ramach gospodarstwa. Fakt ten może być spowodowany tym, że co trzeci właściciel gospodarstwa chciał podjąć dodatkową pracę poza gospodarstwem, która byłaby głównym źródłem dochodu.

Literatura

1. Agriculture Main statistics 2005–2006., 7.09.2007, Eurostat Pocketbooks, 2007 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-ED-07-002/EN/KS-ED-07-002-EN.PDF.
2. Majewski E.: Miejsce rolnictwa w ekonomicznej i społecznej strukturze wsi. [w:] Wilkin J. (red.): Polska wieś 2025. Wizja rozwoju. Fundusz Współpracy, Warszawa 2005.
3. Pałasz L.: Zasoby oraz wykorzystanie i obrót gruntami rolnymi w Polsce. Acta Sci. Pol. Oeconomia 2(2)2003, Warszawa 2003.
4. Poczta W.: Rolnictwo. [w:] Wilkin J., Nurzyńska I.: Polska wieś 2008. Raport o stanie wsi. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa. Warszawa, 2008.

Summary

The aim of the paper is to present part of results of researches gained within the research project entitled “Analysis and assessment of rural women situation on labour market” co-financed by the European Social Fund concerning issues connected with resources of production factors and use of external labour on researched individual farms as well as identification of their owners’ plans towards future agricultural production. Researched farms are good examples of the Polish agriculture, especially in the perspective of disadvantageous land structure and low level of yield of marketable agricultural output. What is more, taking up a job outside own farm as the main source of income in the future was stressed by the largest proportion of interviewers.

Informacje o autorach

dr Nina Drejerska

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: nina_drejerska@sggw.pl*

mgr Paweł Pięta

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
e-mail: pawel_pieta@sggw.pl*

mgr Katarzyna Skierska-Pięta

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa*

PUBLIKACJE W LATACH 1992-2009

**PRACE NAUKOWE
KATEDRY POLITYKI AGRARNEJ I MARKETINGU**

- 2.(51 – T. II) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 2 (51 – T. II) 2009, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 356
- 2.(51 – T. I) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 2 (51 – T. I) 2009, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 323
- 1.(50.) Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, Nr 1 (50) 2009, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 321
- (49.) Adamowicz M. (red.), 2009: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 397
- (48.) Adamowicz M. (red.), 2009: System środowiskowego rolniczego modelowania w skali lokalnej, Wyd. SGGW, Warszawa
- (47.) Stawicki M., W. Pander (red.), 2008: Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych, Wyd. AT Group Sp. z o.o. Warszawa, liczba stron: 153
- (46.) Powęska H. (red.), 2008: Sposoby wykorzystania dóbr kultury dla potrzeb rozwoju funkcji turystycznej Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 245
- (45.) Adamowicz M. (red.), 2008: Innowacje i innowacyjność w sektorze agrobiznesu Tom II Rodzaje innowacyjności, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 328
- (45.) Adamowicz M. (red.), 2008: Innowacje i innowacyjność w sektorze agrobiznesu Tom I Rolnictwo, Przemysł spożywczy, konsumenci, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 376
- (44.) Gołębiowski J. (red), 2007: Perspektywy rozwoju systemów marketingowych produktów roślinnych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 204
- (43.) Gołębiowski J. (red.), 2007: Systemy marketingowe produktów roślinnych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 155
- (42.) Adamowicz M. (red.), 2007: Uwarunkowania rozwoju grom przedsiębiorczości w agrobiznesie na Mazowszu, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 152
- (41.) Adamowicz M. (red.), 2007: Produkty marketingowe w rozwoju lokalnym i regionalnym, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 459
- (40.) Adamowicz M. (red.), 2006: Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 212, twarda oprawa
- (39.) Adamowicz M. (red.), 2006: Przedsiębiorstwa i organizacje publiczne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 240, twarda oprawa
- (38.) Adamowicz M. (red.), 2006: Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 282, twarda oprawa
- (37.) Lemanowicz M. (red.), 2005: Organizacje i grupy producentów szansa na poprawę konkurencyjności polskiego rolnictwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 197

- (37.) Podstawka M.(red.), 2006: Kwestia agrarna w Polsce i na świecie, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 152
- (36.) Adamowicz M.(red.), 2005: Kwestia agrarna w Polsce i na świecie, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 894, twarda oprawa
- (35.) Adamowicz M. (red.), 2005: Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 702, twarda oprawa
- (34.) Adamowicz M. (red.), 2004: Efektywność zarządzania marketingowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 616, twarda oprawa
- (33.) Adamowicz M. (red.), 2004: Wiejskie gospodarstwa domowe w obliczu problemów transformacji, integracji i globalizacji, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 728, twarda oprawa
- (32.) Sawicka J. (red.), 2005: Rola kobiet w aktywizacji i wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 190
- (31.) Adamowicz M. (red.), 2004: Rola projektów europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 340, oprawa twarda
- (30.) Sawicka J., 2004: Polska w Unii Europejskiej - wybrane polityki sektorowe, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 312
- (29.) Szwacka-Salmonowicz J., 2003: Zmiany zachowań nabywców jako determinanta kształtowania strategii segmentacyjnych przedsiębiorstw przemysłu spożywczego w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 204
- (28.) Rytko A., 2003: Środkowoeuropejskie Porozumienie Wolnego Handlu CEFTA jako studium rozwoju integracji europejskiej w sferze rolnictwa i gospodarki żywnościowej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 202
- (27.) Milewski L., 2003: Powiązania ekonomiczne i marketingowe rolnictwa z przemysłem mięsnym w Polsce na przykładzie rynku żywca wieprzowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 356
- (26.) Adamowicz M. (red.), 2003: Strategie rozwoju lokalnego. Tom II - Aspekty instrumentalne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 464, twarda oprawa
- (25.) Adamowicz M. (red.), 2003: Strategie rozwoju lokalnego. Tom I - Aspekty instytucjonalne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 352, twarda oprawa
- (24.) Adamowicz M. (red.), 2003: Marketing w strategiach rozwoju sektora rolno-żywnościowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 748, twarda oprawa
- (23.) Adamowicz M., Jasiulewicz A., 2003: Znakowanie produktów spożywczych jako instrument marketingu i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 216
- (22.) Podstawka M. (red.), 2002: Zagospodarowanie gruntów rolnych nieużytkowanych rolniczo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 330, twarda oprawa
- (21.) Adamowicz M. (red.), 2002: Ubezpieczenia społeczne - wieś i rolnictwo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 240

- (22.) Adamowicz M. (red.), 2002: Ubezpieczenia gospodarcze - wieś i rolnictwo, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 248
- (19.) Adamowicz M. (red.), 2002: Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 480
- (18.) Podstawka M., 2001: Podstawy finansów publicznych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 274
- (17.) Pizło W., 2001: Rynek owoców w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej - ujęcie teoretyczne i empiryczne, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 168
- (16.) Podstawka M., 2000: System podatkowy w rolnictwie, Wyd. SGGW Warszawa, liczba stron: 132
- (15.) Gołębiewski J., 2000: Rynek zbóż w Polsce w okresie przemian systemowych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 164
- (14.) Sawicka J., 2000: Założenie i prowadzenie małego przedsiębiorstwa, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 128
- (13.) Podstawka M., 1998: Rolnicze ubezpieczenia społeczne w Polsce oraz propozycje ich zmian, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 160
- (13.) Adamowicz M. (red.), 1999: Foreign trade and foreign investment in agriculture sector, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 452
- (12.) Adamowicz M. (red.), 1999: Dostosowanie podstawowych rynków rolnych do integracji z Unią Europejską, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 300
- (11.) Adamowicz M., Król J., 1998: Ochrona konkurencji a rynek rolny, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 216
- (10.) Sawicka J. (red.), 1998: Aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem drobnej przedsiębiorczości. Tom 2- Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety. Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 226
- (9.) Sawicka J. (red.), 1998: Aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem drobnej przedsiębiorczości. Tom 1 - Społeczno-kulturowe i ekonomiczne uwarunkowania przedsiębiorczości kobiet. Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 192
- (8.) Adamowicz M. (red.), 1997: Przedsiębiorstwa i instytucje rynku rolnego, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 164
- (7.) Adamowicz M. (red.), 1996: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom IV, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 124
- (6.) Adamowicz M. (red.), 1995: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom III - Spółdzielczość rolnicza w procesie przekształceń rynkowych, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 160
- (5.) Adamowicz M. (red.), 1995: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom 1, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 172
- (4.) Podstawka M., 1995: Opodatkowanie rolnictwa i perspektywy jego zmian w Polsce, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 116

- (3.) Adamowicz M. (red.), 1994: Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. Tom II - Instytucje rolnicze w procesie przeobrażeń rynkowych, Wyd. SGGW Warszawa, liczba stron: 168
- (2.) Sawicka J., 1993: Przemiany w sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych kierowanych przez kobiety, Wyd. SGGW, Warszawa, liczba stron: 122
- (1.) Adamowicz M., Sawicka J. (red.), 1992: Doświadczenia i perspektywy interwencjonizmu rolniczego, Wyd. SGGW, Warszawa (wydane razem z Katedrą Rolnictwa Światowego), liczba stron: 100

Zamówienia na publikacje prosimy składać na adres:

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel./fax: 022 593 40 77; e-mail: kpam@sggw.pl