



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

**Ocena
dostosowania systemu
instytucjonalnego
działającego na rzecz
obszarów wiejskich
i rolnictwa do Strategii
Rozwoju Kraju i kierunku
zmian WPR**

nr 12

Warszawa 2011



KONKURENCYJNOŚĆ POLSKIEJ GOSPODARKI
ŻYWNOŚCIOWEJ W WARUNKACH GLOBALIZACJI
I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Ocena dostosowania systemu
instytucjonalnego działającego
na rzecz obszarów wiejskich
i rolnictwa do Strategii
Rozwoju Kraju i kierunku
zmian WPR**



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

Ocena dostosowania systemu instytucjonalnego działającego na rzecz obszarów wiejskich i rolnictwa do Strategii Rozwoju Kraju i kierunku zmian WPR

Redakcja naukowa:

*dr hab. Danuta Kołodziejczyk
dr Marcin Gospodarowicz*

Autorzy:

*dr Bazyle Czyżewski – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
dr Marcin Gospodarowicz – IERiGŻ-PIB
dr hab. Danuta Kołodziejczyk – IERiGŻ-PIB
mgr Adam Majchrzak – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
dr Anna Matuszczak – Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
dr Teresa Miś – Uniwersytet Rzeszowski
dr Marian Zalesko – Uniwersytet w Białymstoku*



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

Warszawa 2011

Pracę zrealizowano w ramach tematu

Zmiany w strukturze społeczno-ekonomicznej wsi jako czynnik konkurencyjności obszarów wiejskich

w zadaniu *Instytucjonalne oddziaływanie na podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej terenów wiejskich.*

Celem opracowania była próba oceny przydatności instytucji działających na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do nakreślonych priorytetów Strategii Rozwoju Kraju w latach 2007-2015 i kierunku zmian Wspólnej Polityki Rolnej.

Recenzent

prof. dr hab. Adam Czudec

Opracowanie komputerowe

Danuta Lidke

Korekta

Krzysztof Kossakowski

Redakcja techniczna

Leszek Ślipiski

Projekt okładki

AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-7658-160-6

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984

tel.: (22) 50 54 444

faks: (22) 50 54 636

e-mail: dw@ierigz.waw.pl

<http://www.ierigz.waw.pl>

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>Danuta Kołodziejczyk</i>	
1. Instytucjonalno-prawne regulacje rynku ziemi w Polsce na tle innych państw UE w świetle zmian Wspólnej Polityki Rolnej	9
<i>Bazyli Czyżewski, Adam Majchrzak, Anna Matuszczak</i>	
1.1. Wstęp.....	9
1.2. Zróżnicowanie wykorzystania czynnika ziemi w regionach UE	10
1.3. Zasady obrotu gruntami rolnymi w Polsce	15
1.4. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi w wybranych państwach Unii Europejskiej	18
1.4.1. Francja	18
1.4.2. Dania.....	21
1.4.3. Niemcy.....	22
1.5. Problem efektywności rynku ziemi rolniczej.....	23
1.6. Formy ograniczeń gospodarki ziemią rolniczą w państwach członkowskich Unii Europejskiej w kontekście ich oddziaływania na efektywność mechanizmu rynkowego	27
1.6.1. Wymagania w zakresie wykształcenia rolniczego i doświadczenia.....	27
1.6.2. Normy obszarowe.....	28
1.6.3. Lokalizacja gospodarstwa rolnego względem miejsca zamieszkania	30
1.6.4. Osobiste użytkowanie gospodarstwa.....	30
1.6.5. Struktura dochodów właściciela i inne ograniczenia	31
1.7. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jako determinanta zmian w zasobach ziemi rolniczej	33
Podsumowanie.....	38
Bibliografia.....	39
2. Ocena instytucjonalizacji rynku rolnego w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 i kierunku reform Wspólnej Polityki Rolnej	42
<i>Marian Zalesko</i>	
2.1. Instytucje i ich znaczenie na rynku rolnym.....	42
2.2. Instytucjonalne wymiary funkcjonowania rynku rolnego w Polsce przed akcesją do Unii Europejskiej	46
2.3. Istotne dla procesu instytucjonalizacji rynku rolnego w Polsce działania wynikające ze Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 – próba oceny.....	49
2.4. Instytucjonalizacja rynku rolnego w Polsce a reformy Wspólnej Polityki Rolnej – próba oceny	53
Podsumowanie.....	57
Bibliografia.....	58

3. Ocena systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kontekście Strategii Rozwoju Kraju i zmian Wspólnej Polityki Rolnej60

Danuta Kołodziejczyk, Marcin Gospodarowicz

Wstęp.....	60
3.1. Wizja rozwoju obszarów wiejskich w świetle Strategii Rozwoju Kraju i zmian kierunku Wspólnej Polityki Rolnej.....	62
3.2. Rola i miejsce systemu instytucjonalnego w rozwoju obszarów wiejskich.....	63
3.3. Ocena instytucji działających na rzecz kapitału społecznego w kontekście SRK i zmian Wspólnej Polityki Rolnej	65
3.4. Ocena instytucji działających na rzecz kapitału ludzkiego w kontekście SRK i zmian Wspólnej Polityki Rolnej	72
3.5. Samorząd gminny w rozwoju przedsiębiorczości.....	80
3.6. Instytucje finansowe wspierające przedsiębiorczość	86
3.6.1. Fundusze kapitału zaangażowanego	86
3.6.2. Sieć aniołów biznesu	88
3.6.3. Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe	89
3.6.4. Fundusze poręczeń kredytowych	90
3.6.5. Sektor bankowy	93
Podsumowanie.....	94
Literatura	96

4. Ocena instytucji doradczych w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (na przykładzie województw Polski południowej)98

Teresa Miś

Wstęp.....	98
4.1. Relacje rolników i przedsiębiorców z instytucjami doradczymi w świetle badań empirycznych	100
4.2. Efekty i bariery współpracy z instytucjami doradczymi w opinii rolników i przedsiębiorców	119
Wnioski	125
Literatura	126

Wprowadzenie

W rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich ważną rolę odgrywa sprawny system instytucjonalny, który można rozważać w aspekcie instytucji wspierających ludność i podmioty gospodarcze funkcjonujące na danym obszarze oraz w aspekcie instytucjonalizacji, która warunkuje działania tych instytucji poprzez określenie zasad ich funkcjonowania. Tak przedstawiony system zmniejsza niepewność i narzuca jednostkom określony sposób postępowania w procesie gospodarowania. Jednak działanie tych instytucji wykazuje wiele niejasności, wynika to ze stale dokonujących się zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich i zmian w polityce rolnej. Oznacza to, że tworzenie optymalnych struktur instytucjonalnych jest i będzie w najbliższej przyszłości ważnym zadaniem dla organizatorów rozwoju rolnictwa i poprawy warunków życia na obszarach wiejskich.

Jak pokazują liczne badania zwiększenie konkurencyjności rolnictwa i poprawa warunków życia na obszarach wiejskich zależą w dużym stopniu od zdolności obywateli danego obszaru i podmiotów gospodarczych tam funkcjonujących do jak najlepszego wykorzystania istniejących zasobów. Działania instytucji mogą jednak być pomocne jeśli chodzi o pobudzanie kreatywności, przedsiębiorczości i innowacyjności ludności, a prowadzących do racjonalnego wykorzystania lokalnych zasobów.

Głównym celem raportu jest próba oceny przydatności instytucji/organizacji¹ działających na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do nakreślonych priorytetów Strategii Rozwoju Kraju (SRK) w latach 2007-2015 i kierunku zmian Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Realizacja priorytetów nakreślonych SRK i zmian WPR wymaga wzięcia pod uwagę sfery instytucjonalnej w szerokim zakresie. Chodzi tutaj zarówno o instytucje szczebla makro, mezo i mikro, jak i instytucje ponadnarodowe, które zostały przyjęte do realizacji priorytetów SKR i zmian WPR. Analizowano istniejące struktury instytucjonalne, które dość często podlegały reorganizacji oraz nowe (agendy, organizacje itp.). Ostatnie lata pokazują, że od liczby i jakości rozwiązań instytucjonalnych, a zwłaszcza od zasad funkcjonowania tych instytucji zależy sukces lub niepowodzenie rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa.

Powstało wprawdzie wiele prac poświęconych problematyce roli instytucji w rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa², brak jest jednak opracowań poświęconych

¹ W Raporcie niekiedy przyjmuje się zamiennie instytucja/organizacja.

² M.in. D. Kołodziejczyk, A. Wasilewski, *Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich*, Program Wieloletni 2005-2009, Raport 8, IERiGŻ-PIB Warszawa 2005, A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, B. Czyżewski, *Bariery instytucjonalne w polityce rolnej Polski po 1990 roku*, [w:] *Gospodarka i finanse*, W. Przybylska-Kapuścińska, J. Szambelańczyk, Wyd. AE w Poznaniu, 2008 *Wiejskie organizacje pozarządowe*, pod red. M. Hałamskiej, IRWiR PAN, Warszawa 2008, *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, Program Wieloletni 2005-2009, nr 103, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008, *Kapitał Instytucjonalny a rozwój obszarów peryferyjnych*, pod red. naukową K. Meredyka, Wyd. Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010, T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji*

ocenie dostosowań systemu instytucjonalnego do zmian WPR i poprawy warunków życia na obszarach wiejskich - co stało się głównym celem SRK. Niniejsze opracowanie ma dać odpowiedź, jak ukształtowany jest system instytucjonalny w kontekście zmian WPR i strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz czy istnieje zależność pomiędzy zmianami zachodzącymi na obszarach wiejskich i w rolnictwie a kształtowaniem się systemu instytucjonalnego. Pytania te są istotne szczególnie teraz, kiedy toczy się dyskusja o przyszłości WPR i polityki spójności.

Próbie odpowiedzi na powyższe pytania zawarto w czterech częściach raportu. W pierwszej autorzy B. Czyżewski, A. Majchrzak, A. Matuszczak przedstawili **„Instytucjonalno-prawne regulacje rynku ziemi w Polsce na tle innych państw UE w świetle zmian wspólnej polityki rolnej”**, omawiając instytucjonalne otoczenie rynku ziemi w kontekście zmian WPR. Wykorzystali w szerokim zakresie literaturę przedmiotu, ustawodawstwo dotyczące rynku ziemi oraz własne rozważania na temat kształtowania się systemu instytucjonalnego dot. rynku ziemi.

Druga część opracowana przez M. Zalesko – to **„Ocena instytucjonalizacji rynku rolnego w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 i kierunku reform Wspólnej Polityki Rolnej”**. Na podstawie literatury przedmiotu i procedur prawnych omówiono tu procesy instytucjonalizacji rynku rolnego w okresie poprzedzającym akcesję Polski do UE oraz w pierwszych latach naszego członkostwa we Wspólnocie.

Natomiast w trzeciej części D. Kołodziejczyk, M. Gospodarowicz przedstawili **„Ocenę systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kontekście Strategii Rozwoju Kraju i zmian WPR”**. Ocenie poddano liczbę i jakość rozwiązań organizacyjnych/instytucjonalnych, które wpływają na poprawę jakości życia i rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. Instytucje przedstawiono na poziomie wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym; w sektorze publicznym, pozarządowym i prywatnym oraz w poszczególnych sferach działania.

Czwarta część – studium przypadku – zawiera przedstawioną przez T. Miś **„Ocenę instytucji doradczych w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (na przykładzie województw Polski południowej)”**. Znaczenie lokalnych instytucji omówiono na podstawie deklarowanych bezpośrednich relacji z tymi instytucjami. Takie ujęcie dało możliwość w szerokim zakresie ocenić wpływ lokalnych instytucji na poprawę warunków życia na obszarach wiejskich i zwiększenie konkurencyjności gospodarstw rolnych.

Każda z czterech części podkreśla znaczenie instytucji w rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, a wszystkie w sumie dają czytelnikowi możliwość oceny dostosowania się systemu instytucjonalnego do realizacji działań przedstawionych w SRK i zmian WPR.

Europejskiej, Monografie i Opracowania nr 12, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, M. A. Saar, *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, Cedetu.pl Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2011, T. G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy Zintegrowana czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2011.

1. Instytucjonalno-prawne regulacje rynku ziemi w Polsce na tle innych państw UE w świetle zmian Wspólnej Polityki Rolnej

1.1. Wstęp

Podstawową jednostką gospodarowania w rolnictwie europejskim są gospodarstwa rodzinne. Mając na uwadze, iż ustawodawstwo unijne nie gwarantuje w sposób bezpośredni trwałości tych podmiotów, państwa członkowskie Unii Europejskiej regulują zasady obrotu ziemią rolniczą, preferując posiadanie nieruchomości rolnych przez aktywne w produkcji rolnej gospodarstwa o charakterze rodzinnym. W poszczególnych państwach obrót ziemią rolniczą uregulowany jest prawem krajowym. Podstawowymi aktami prawnymi odnoszącymi się do obrotu ziemią są kodeksy cywilne oraz kodeksy rolne, które uzupełniane są ustawami szczegółowymi oraz inne źródła prawa, które określają warunki gospodarowania gruntami rolnymi. Przyjęta forma regulacji wynika między innymi z genezy prawa rolnego w doktrynie danego regionu, a tym samym jest ona zróżnicowana w poszczególnych państwach³.

Tak więc na instytucjonalne otoczenie rynku ziemi w Unii Europejskiej składają się normy prawne oraz instytucje zapewniające ich egzekwowanie, które utrwalają i chronią rodzinny model gospodarowania w rolnictwie. Model ten nie sprowadza się tylko do specyficznego podziału uprawnień własnościowych zasobów zaangażowanych w produkcję rolną. Jego istotą jest zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodów rodziny rolniczej, które zapewnią godziwy poziom życia, rozwój gospodarstwa rolniczego i udział w procesach społecznych zachodzących w otoczeniu. Instytucje rynku ziemi powinny więc być komplementarne względem polityki rolnej państwa i rynku, umożliwiając efektywną alokację zasobu ziemi z punktu widzenia powyższego celu. Innymi słowy, przepływy ziemi rolniczej powinny być tak uwarunkowane instytucjonalnie i rynkowo, by możliwe było utrzymanie optymalnej, z punktu widzenia dochodów rolniczych, struktury agrarnej. Cele opracowania zakładają więc, po pierwsze identyfikację jednorodnych skupień struktur agrarnych występujących obecnie w UE, po drugie porównanie instytucji rynku ziemi w kluczowych skupieniach, po trzecie ocenę komplementarności instytucji względem rynku i polityki rolnej. Autorzy stawiają następujące hipotezy badawcze:

Ustawodawstwo rynku ziemi w krajach „starej” UE-15 o najdłuższych tradycjach rolnictwa rodzinnego⁴ wykształciło właściwe sobie struktury agrarne opierające się na gospodarstwach rodzinnych, które mają trwały status ekonomiczny i społeczny. Instytucje rynku ziemi w tych krajach posiadają cechy wspólne, które zapewniają utrzymanie tego *status quo*.

Regulacje rynku ziemi w nowych krajach członkowskich, w tym w Polsce, różnią się od tych w „starej” UE-15 na tyle istotnie, że nie zapewniają optymalizacji

³ A. Stelmachowski, *Prawo rolne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 15-28.

⁴ Mamy na myśli Francję, Niemcy i Danię.

struktury agrarnej z punktu widzenia celów ekonomicznych i społecznych gospodarstw rodzinnych.

Instytucje rynku ziemi w „starej” UE-15 są komplementarne względem podstawowych celów WPR oraz wobec mechanizmu rynkowego. Obecne reformy WPR nie zmieniły tego stanu. Dlatego też ustawodawstwo krajów „starej” UE-15, w szczególności Niemiec, Francji i Danii, może być traktowane jako wzorcowe w reformach legislacji rynku ziemi w Polsce.

1.2. Zróżnicowanie wykorzystania czynnika ziemi w regionach UE

W produkcji rolnej ziemia odgrywa znacznie większą rolę jako czynnik produkcji, aniżeli w pozostałych gałęziach produkcji, gdyż pełni funkcję zarówno przetrzeni produkcyjnej jak i środka produkcji. Jednocześnie w istotny sposób wpływa na sposób gospodarowania i typ rolnictwa, co znajduje odzwierciedlenie w jego efektywności i konkurencyjności⁵. Europa należy do kontynentów o relatywnie wysokim rolniczym wykorzystaniu gruntów. Ponad 50% powierzchni kontynentu pokrywają użytki rolne, obejmując swym zasięgiem pas nizin w strefie klimatu umiarkowanego – od wybrzeży Atlantyku po Ural. 2/3 użytków rolnych zajmują równomiernie rozmieszczone grunty orne. Łąk i pastwisk występuje więcej na wschodzie Europy, zaś plantacje wieloletnie zajmują obszary południowe. Jakość gleb wykazuje duże zróżnicowanie – od dosyć urodzajnych gleb brunatnych na zachodzie, poprzez słabe bielice w części środkowej, po bardzo urodzajne czarnoziemy na wschodzie⁶. Dokładniej rzecz biorąc, w Europie występują gleby z czterech pasów klimatyczno-glebowych: polarnego⁷, borealnego⁸, subborealnego⁹ i subtropikalnego¹⁰ (nie ma tylko gleb z pasa tropikalnego).

⁵ W. Poczta, A. Mrówczyńska, *Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa*, [w:] W. Poczta, F. Wysocki (red), *Zróżnicowanie regionalne gospodarki żywnościowej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wyd. AR im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2002, s. 126.

⁶ Informacje o użytkach rolnych Europy na podstawie informacji zawartych w portalu: Wydawnictwa Edukacyjne Wiking www.wiking.edu.pl/article.php?id=272

⁷ Pas polarny zajmuje niewielką powierzchnię i reprezentowany jest głównie przez gleby tundrowe. Pokrywają one północne wybrzeża kontynentu i Góry Skandynawskie. Gleby arktyczne występują jedynie na wyspach Oceanu Arktycznego, w nielicznych miejscach odsłoniętych spod lodu.

⁸ Pas borealny obejmuje większą część Europy Północnej. Zdecydowanie dominują w nim gleby bielicowe – zwłaszcza w Rosji i na Półwyspie Skandynawskim. Gleby darniowe wytworzyły się tylko na północnych wybrzeżach Norwegii i na Islandii. Natomiast szare gleby leśne biegną wąskim pasem przez środkową Ukrainę i Rosję.

⁹ Pas subborealny można podzielić na dwie części: wilgotną zachodnią – od Francji po Półwysep Bałkański – w której przeważają gleby brunatne i suchą wschodnią – obejmującą Ukrainę, południową Rosję, a także Nizinę Węgierską – gdzie rozwinęły się bardzo urodzajne czarnoziemy (poza nimi w skrajnie suchym klimacie nad Morzem Kaspijskim wytworzyły się gleby kasztanowe i buroziemy półpustyni).

¹⁰ Pas subtropikalny zajmuje południową część kontynentu – Basen Morza Śródziemnego. Reprezentowany jest on w zasadzie wyłącznie przez gleby cynamonowe. Jedynie lokalnie na niewielkich powierzchniach, w nieco bardziej suchym klimacie (np. wewnątrz Półwyspu Iberyjskiego) pojawiają się gleby szarocynamonowe i bure.

Europę Środkową, w tym Polskę, pokrywa kompleks gleb bielicowych i brunatnych. Jest to swego rodzaju strefa przejściowa między pasem borealnym a subborealnym.

Powyższe uwarunkowania, a także inne (jak chociażby zaszłości historyczne), skutkują ogromnym zróżnicowaniem zaangażowania czynnika ziemi w procesy produkcyjne. Poniżej przeanalizowano kilka cech związanych z czynnikiem ziemi w poszczególnych regionach UE, tj.: ilość gospodarstw rolnych, średnią wielkość gospodarstwa w ESU, średnią powierzchnię gospodarstwa w ha, średnią powierzchnię: do-dzierżawianych UR w ha, ugorów rolniczych, ziemi odłogowanej, lasów. Prześlędzono także dochodowość badanego zasobu, tj. wartość dodaną netto (WDN) na 1 ha UR, WDN na 1 ESU, dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na 1 ha UR, dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego na 1 ESU.

Rozpatrując założenia analizy skupień¹¹, uznano, że reprezentatywność próby jest spełniona, gdyż analiza bazuje na reprezentatywnej próbie gospodarstw rolnych dobranych na potrzeby systemu rachunkowości rolnej FADN. Spełnienie innego założenia wymagało wyeliminowania współliniowości zmiennych niezależnych, gdyż gdyby miało miejsce silne skorelowanie tychże zmiennych, wówczas mógłby się utworzyć nierzeczywisty układ skupień. Zatem do analizy skupień przyjęto następujące zmienne niezależne (które nie charakteryzowała korelacja bardzo wysoka czy też prawie pełna): wielkość ekonomiczną, powierzchnię użytkowanych UR w ha, ugory rolnicze w ha, ziemię odłogowaną w ha, lasy w ha, WDN/1 ESU. Na tej podstawie dokonano podziału 122 przeciętnych gospodarstw rolnych (obiektów) z poszczególnych regionów UE-25¹² na klasy zgodnie z metodą klasyfikacji aglomeracyjnej¹³. Badane obiekty zostały ułożone hierarchicznie i podzielone na cztery klasy (por. rys. 1).

W podziale regionów europejskich analizowanych względem cech czynnika ziemi dominują wyraźnie dwie najbardziej liczne klasy – pierwsza i druga. W pierwszej z nich znalazły się głównie gospodarstwa regionów francuskich, niemieckich, duńskich brytyjskich i fińskich. Jest to przyczynek do pierwszej tezy ze wstępu, mówiącej o występowaniu wspólnego dla „starej” UE-15 modelu gospodarowania i dosyć jednorodnej struktury agrarnej. Jednocześnie pojawia się tu zasadnicze pytanie: jakie regulacje rynku ziemi wykształciły i utrzymują ten *status quo*? Wrócimy do tego w kolejnej części pracy. Gospodarstwa należące do wspomnianej pierwszej klasy (z regionów krajów, które najwcześniej zostały objęte wspólnotową polityką rolną) ze względu na wielkości statystyk opisowych, można określić mianem przeciętnych gospodarstw rolnych w UE (są one najbardziej zbliżone do średnich całej badanej populacji).

¹¹ A. Stanisz *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, Tom 3. Analizy wielowymiarowe, Statsoft, Kraków 2007, s. 161.

¹² W analizie uwzględniono regiony z 25 krajów UE. Nie rozpatrywano Rumunii oraz Bułgarii ze względu na niedostępność danych.

¹³ Podobnej klasyfikacji względem krajów UE dokonała R. Ryś-Jurek w artykule *Siła ekonomiczna polskich indywidualnych gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej w 2004 roku*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, UP w Poznaniu, 2008/4(10).

W klasie drugiej natomiast dominują gospodarstwa z regionów krajów relatywnie późno zintegrowanych z UE (polskich, litewskich, węgierskich, irlandzkich), w których rolnictwo stanowi ciągle ważny sektor gospodarki narodowej¹⁴ oraz regionów południowej Europy (włoskich, greckich i hiszpańskich). Struktura agrarna na tle ogółu badanych gospodarstw jest rozdrobniona – zarówno przeciętna wielkość ekonomiczna jak i powierzchnia użytkowanych UR są trzykrotnie niższe aniżeli przeciętnie, czy też w gospodarstwach z pierwszej klasy skupień (por. tab.1). Stosunkowo niewiele dodzierżawia się tu użytków rolnych; zalesienie jest także najniższe w Europie.

Tab. 1. Średnie wielkości miar i wskaźników w poszczególnych klasach Warda charakteryzujących wykorzystanie czynnika ziemi w przeciętnym gospodarstwie rolnym w regionach UE

Zmienna	Klasa 1	Klasa 2	Klasa 3	Klasa 4	Średnia
Wielkość ekonomiczna (SE005)	76,67	21,60	20,10	339,36	66,24
Powierzchnia użytkowanych UR w ha (SE025)	80,54	25,39	43,79	358,92	72,73
Powierzchnia dodzierżawionych UR w ha (SE030)	53,90	11,65	23,07	306,41	50,27
Ugory rolnicze w ha (SE072)	0,56	1,02	3,86	2,67	1,16
Ziemia odłogowana w ha (SE073)	2,61	0,67	0,35	13,06	2,30
Lasy w ha (SE075)	1,19	0,60	11,28	2,38	1,85
WDN/1 ESU (415/SE005)	738,8	1120,6	1257	498	679,3
WDN/1haUR (se415/SE025)	703,2	885,9	577	470,1	612,8
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego/1haUR (SE420/SE025)	397,6	721,4	454,8	57,9	333,1
Dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego/1ESU (SE420/SE005)	417,7	912,5	990,9	61,2	370

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

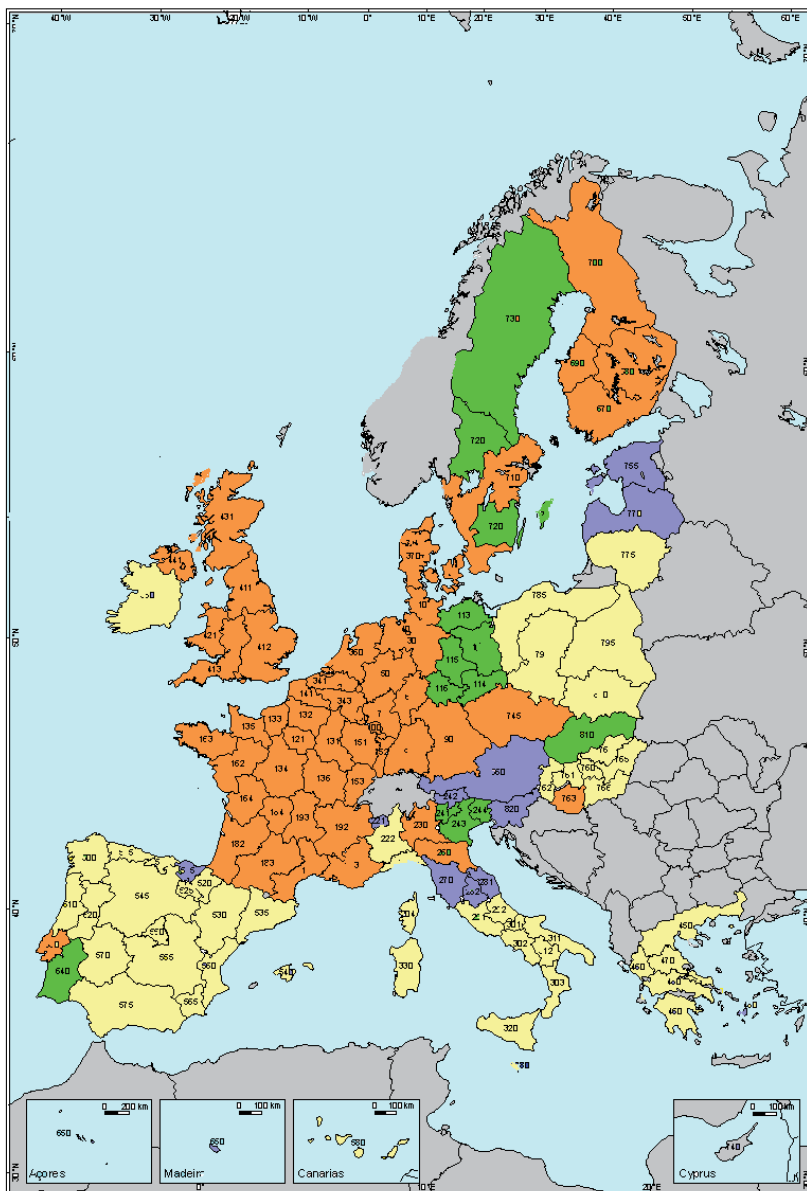
Na tle relatywnie niskich miar charakteryzujących zasoby ziemi w tejże klasie, ponadprzeciętnie dobrze kształtują się wskaźniki dochodowości przypadające na 1 ESU oraz 1 ha UR, są one bowiem średnio dwukrotnie wyższe aniżeli w przeciętnym gospodarstwie rolnym w regionach UE.

Klasę trzecią stanowią gospodarstwa łotewskie, estońskie, austriackie, słoweńskie oraz nielicznych regionów włoskich, gdzie powierzchnia ziemi użytkowanej rolniczo jest blisko dwukrotnie, zaś ich siła ekonomiczna trzykrotnie niższa niż wskazuje na to średnia. Gospodarstwa z tejże grupy charakteryzuje jednocześnie najwyższy wskaźnik zalesienia (sześciokrotnie wyższy niż przeciętnie – por. tab.1). Te cechy nie stoją w sprzeczności z osiąganiem dochodu z rodzinnego gospodarstwa rolnego na poziomie zbliżonym do średniego w UE i WDN dwukrotnie wyższej

¹⁴ Nadal notuje się w tych krajach stosunkowo wysoki wkład rolnictwa do PKB, wysokie zatrudnienie w rolnictwie i in.

aniżeli przeciętnie. Prawdopodobnie związane jest to z faktem, iż regiony te są istotnymi beneficjentami środków finansowych z tytułu działań rolno-środowiskowych.

Rys. 1. Skupienia gospodarstw rolnych ze względu na czynnik ziemi w regionach UE (metoda Warda)



klasa 1 – pomarańczowy; klasa 2 – żółty, klasa 3 – niebieski; klasa 4 – zielony
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W czwartej klasie znalazły się gospodarstwa wschodnich landów niemieckich, regionów szwedzkich, nielicznych z północnych Włoch oraz z Czech, których podstawowe miary związane z czynnikiem ziemi (wielkość ekonomiczna, powierzchnia UR oraz powierzchnia dodzierzawianych UR) są ponad pięciokrotnie wyższe aniżeli w przeciętnym gospodarstwie rolnym w regionach UE. Niestety, z tą skalą użytkowania zasobu ziemi nie idą w parze wskaźniki efektywności związane z czynnikiem ziemi cechujące te gospodarstwa. Kształtują się one wyjątkowo niekorzystnie, zwłaszcza, gdy rozpatrujemy dochód z rodzinnego gospodarstwa rolnego w przeliczeniu na 1 ha UR oraz 1 ESU, gdyż jest on blisko 6-krotnie niższy niż przeciętnie (por. tab.1). Przyczyny takiego stanu rzeczy zapewne tkwią w typie produkcji dominującym w tychże regionach.

Postawiono sobie także pytanie, które czynniki najlepiej rozróżniają wyodrębnione klasy. W tym celu przeprowadzono analizę dyskryminacyjną¹⁵, by odpowiedzieć na pytanie, jakie zmienne użyte do rozróżnienia grup można uznać za zmienne dyskryminujące¹⁶. Następnie określono kanoniczne funkcje dyskryminacyjne, sprawdzając ich statystyczną istotność¹⁷. Największy wkład do pierwszej funkcji dyskryminacyjnej ma wielkość ekonomiczna gospodarstwa¹⁸, do drugiej funkcji – powierzchnia zalesionych gruntów, zaś do trzeciej – WDN/1 ESU. Dodatkowo otrzymujemy informację, że aż za 73% wyjaśnianej wariancji odpowiada pierwsza funkcja, tym samym jest ona najważniejsza, gdyż kolejna wyjaśnia jedynie 25%, a ostatnia zaledwie 2%. Reasumując, do podstawowych wyznaczników podziału na poszczególne klasy struktur agrarnych należą w istocie zmienne ekonomiczne takie jak: wielkość ekonomiczna i wartość dodana netto. Należy więc zastanowić się jaki jest ich związek z otoczeniem instytucjonalnym rynku ziemi w poszczególnych krajach?

¹⁵ Założenia analizy dyskryminacyjnej zostały spełnione poza wymogiem rozmiaru próby – idealnie jest, gdy liczebności te są zbliżone, bądź zgodnie z regułą najmniejsza liczebność grupy ma 4-5 razy więcej przypadków niż liczba zmiennych dyskryminujących. Tego warunku nie spełnia nasza analiza. Jednak w literaturze mowa jest także o minimalnej liczebności najmniejszej grupy = n - 2, gdzie n jest liczbą zmiennych dyskryminujących i ten warunek jest spełniony. Por. A. Stanisławski, *Przystępny...*, op. cit., s. 109.

¹⁶ Na podstawie niniejszych wyliczeń można stwierdzić, że statystyczna moc dyskryminacyjna przez wybrane zmienne rozróżniające jest wysoka, jednocześnie zmienna: ziemia odłogowana może być pominięta w dalszej analizie.

¹⁷ Statystyczną istotność funkcji dyskryminacyjnych sprawdzamy testem chi-kwadrat kolejnych pierwiastków, który w analizowanym przypadku wykazał, że dla wszystkich pierwiastków jak i po usunięciu dwóch kolejnych poziom $p = 0,00000$, co oznacza, że wszystkie trzy funkcje dyskryminacyjne są istotne statystycznie. Funkcje te miały następującą postać:

$$D_1 = 1,62 - 0,025 * \text{wiel.ekon} - 0,013 * \text{pow. UR} + 0,003 * \text{ugory} + 0,006 * \text{odłogi} - 0,091 * \text{lasy} + 0,001 * \text{WDN/1esu}$$

$$D_2 = 0,82 - 0,003 * \text{wiel.ekon} + 0,002 * \text{pow. UR} - 0,098 * \text{ugory} + 0,06 * \text{odłogi} - 0,63 * \text{lasy} + 0,0004 * \text{WDN/1esu}$$

$$D_3 = 3,56 - 0,007 * \text{wiel.ekon} - 0,0005 * \text{pow. UR} - 0,141 * \text{ugory} - 0,013 * \text{odłogi} + 0,146 * \text{lasy} - 0,0034 * \text{WDN/1esu}$$

¹⁸ Potwierdzają to także współczynniki struktury czynnikowej, mówiące o tym jak silnie powiązane są ze sobą zmienne i funkcje dyskryminujące.

1.3. Zasady obrotu gruntami rolnymi w Polsce

Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi w Polsce uregulowane jest przepisami kodeksu cywilnego, ustaw szczegółowych, w tym przede wszystkim ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego z 2003 r. oraz ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z 1991 r., a także przepisami wykonawczymi. Nie określają one wprost, jakie warunki musi spełnić obywatel, aby móc stać się właścicielem nieruchomości rolnej, tym samym uprawnienie to przysługuje każdej osobie fizycznej, jak i prawnej. Część podmiotów traktowana jest jednak przez system prawny w sposób uprzywilejowany, przy jednoczesnym występowaniu instrumentów ograniczających. Przede wszystkim zasady zakupu lub dzierżawy ziemi rolnej w Polsce podzielić należy na te, które regulują rozdysponowanie ziem wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP), którymi gospodaruje Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) oraz na te, które dotyczą transakcji między podmiotami prywatnymi¹⁹.

Regulacje prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi mają sprzyjać koncentracji własności ziemi rolniczej w rękach podmiotów czynnych w produkcji rolnej, w tym przede wszystkim gospodarstwach rodzinnych. Służy temu zastosowanie prawa pierwokupu, które przysługuje ANR przy transakcjach sprzedaży nieruchomości rolnych o powierzchni przekraczającej 5 ha²⁰. ANR sprzedaje nabytą w ten sposób ziemię w przetargach, w tym w przetargach ograniczonych – adresowanych do rolników indywidualnych, osób posiadających odpowiednie kwalifikacje rolnicze, członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, czy osób związanych ze zlikwidowanymi państwowymi gospodarstwami rolnymi. Instrument ten, zgodnie z ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, ma na celu między innymi przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach²¹. Dodatkowo w sytuacjach określonych w ustawie prawo pierwokupu przysługujące ANR zostało wyłączone, mając na celu sprzyjanie powiększaniu gospodarstw rodzinnych (do powierzchni 300 ha) oraz nabywanie ziemi przez dotychczasowych dzierżawców²², co w zamierzeniach ustawodawcy służy poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Tym samym należy zauważyć, iż w przypadku prywatnego obrotu gruntami rolnymi w Polsce zasadą jest, iż zakup gruntów rolnych przez gospodarstwa rolne, będące gospodarstwami rodzinnymi nie jest niczym ograniczony. Zgodnie z definicją

¹⁹ D. Stankiewicz, *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, BSiE, Warszawa 2006, s. 4.

²⁰ ANR ma pierwszeństwo w zakupie ziemi na warunkach przewidzianych umową, o czym podmiot ten jest zawiadamiany po zawarciu przez strony warunkowej umowy sprzedaży. Umowa sprzedaży jest skuteczna w przypadku, gdy w ciągu 30 dni Agencja nie zgłosi chęci skorzystania z przysługującego prawa pierwokupu.

²¹ Por. art. 1 ust. 17 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw.

²² Por. art. 3 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego Dz. U. 2003 r. nr 64 poz. 592 oraz art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw.

ustawową gospodarstwem rodzinnym jest gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych (na własność i dzierżawionych) jest nie większa niż 300 ha²³. Dodatkowo ustawa definiuje pojęcie rolnika indywidualnego, którym jest: „osoba fizyczna będąca właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków nie przekracza 300 ha, posiadająca kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkuje w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadząca przez ten okres osobiście to gospodarstwo”, jak również precyzyjnie określa pojęcie kwalifikacji rolniczych oraz stażu pracy. Należy podkreślić, iż nowelizacja przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego poprzez doprecyzowanie powyższych definicji względem wersji pierwotnych ograniczyła grupę podmiotów uznawanych za rolników indywidualnych, a w konsekwencji za gospodarstwa rodzinne, przez co zwiększył się zakres zastosowania przez ANR prawa pierwokupu. Tym samym od polityki przyjętej przez tą instytucję uzależniony jest zakres interwencji państwa w prywatnym obrocie gruntami rolnymi.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż w sposób szczególny uregulowano w Polsce gospodarowanie państwową ziemią rolniczą wchodzącą w skład Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Przepisy w tym zakresie zawarte są w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz najnowszej nowelizacji z dnia 16 września 2011 r., poprzez którą dąży się do przyspieszenia trwałego zagospodarowania państwowych gruntów rolnych w drodze ich sprzedaży przy jednoczesnej poprawie struktury agrarnej gospodarstw rodzinnych. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego reguluje między innymi sposób zarządzania państwowymi gruntami rolnymi, w tym przewiduje grono podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w zakupie ziemi, jak również warunki organizowania przetargów ograniczonych. Przy każdej transakcji obowiązuje zastrzeżenie ustawowe przewidujące, iż sprzedaż nieruchomości rolnej przez ANR może nastąpić, o ile powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. Obostrzenie to ma na celu ograniczenie korzyści płynących dla pojedynczego podmiotu z zakupu ziemi z Zasobu WRSP z tytułu chociażby niższych niż rynkowe cen nieruchomości rolnych. Preferencyjność transakcji zawieranych z ANR przejawia się również w warunkach finansowania, które przewidują możliwość rozłożenia ceny na raty na okres nie dłuższy niż 15 lat na ściśle określonych warunkach.

Istotną modyfikacją wynikającą z nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa są zmiany dotyczące gruntów dzierżawionych. Choć z jednej strony ustawa zachowuje instytucję dzierżawy państwowych gruntów rolnych, w zawieranych umowach zamieszczone będą postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących

²³ Por. art. 5 Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 r. nr 64 poz. 592, oraz art. 3 ust. 3 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw.

przedmiotem umowy. Tym samym ANR będzie mogła pozyskać grunty w celu ich sprzedaży bądź ponownej dzierżawy na zmienionych warunkach. Jednocześnie nowelizacja z dnia 16 września 2011 r. przewiduje przedstawienie podmiotom będącym stroną umowy dzierżawy zawartej przed wejściem nowych przepisów w życie propozycji zmian umowy polegających na analogicznym wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych. W zamian za wyrażenie zgody na proponowane zmiany dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości lub części pozostałej powierzchni będącej przedmiotem dzierżawy z zastrzeżeniem warunków ustawowych, w tym wspomnianego limitu 500 ha w okresie od 3 miesięcy do 2, 4 lub 6 lat w zależności od terminu zakończenia umowy dzierżawy. Z kolei brak zgody ze strony dzierżawcy na złożoną przez ANR propozycję skutkować będzie wyłączeniem pierwszeństwa dotychczasowego dzierżawcy w nabyciu przedmiotowej nieruchomości po wygaśnięciu łączącej strony umowy, jak również wyłączeniem możliwości ponownego dzierżawienia gruntów przez ten sam podmiot. Przedstawione zasady nie dotyczą umów dzierżawy, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu WRSP dzierżawiona przez dany podmiot po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha, chyba, że dzierżawca sam wystąpi do ANR z wnioskiem o wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem łączącego strony stosunku zobowiązaniowego.

Powyższe zasady obrotu państwowymi gruntami rolnymi wskazują, iż nowe regulacje ustawowe przyczyniają się do przyspieszenia prywatyzacji mienia Skarbu Państwa oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych. Tym samym oczekiwać należy przesunięcia części zasobów ziemi rolniczej w Polsce z sektora państwowego do sektora prywatnego. W warunkach głodu ziemi zgłaszanego często przez gospodarstwa rodzinne zmiany wydają się być pozytywne, choć należy mieć na uwadze ograniczenia dochodowe gospodarstw rodzinnych, które mogą się okazać kluczowe dla osiągnięcia celów leżących u podstaw wprowadzonej nowelizacji. Jednocześnie, mając na uwadze regulacje prywatnego obrotu nieruchomościami rolnymi, które nie zapobiegają w pełni spekulacyjnemu obrotowi ziemią rolniczą, obawiać się można, iż przyspieszenie prywatyzacji państwowych gruntów rolnych przyczyni się również do intensyfikacji przyszłego obrotu ziemią jako dobrem inwestycyjnym, tym bardziej z uwagi na różnice między cenami ziemi publicznej oraz cenami rynkowymi.

Należy również podkreślić, iż w Polsce obowiązują ograniczenia w zakresie nabywania nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. W takim przypadku wymagane jest uzyskanie zezwolenia od Ministra właściwego do Spraw Wewnętrznych i Administracji. Sytuacja ta uległa zmianie w wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, w wyniku czego obywatele państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) mogą bez zezwolenia nabyć ziemię, którą wcześniej dzierżawili przez okres co najmniej 3 lub 7 lat (w zależności od województwa) oraz przez cały ten czas prowadzili na tej ziemi działalność rolniczą, legalnie mieszkając w Polsce. Warunki dotyczące uzyskania zezwolenia Ministra właściwego do Spraw Wewnętrznych i Administracji ulegną dalszej liberalizacji od połowy 2016 r., gdy

wymóg ten przy zakupie ziemi przez obywateli państw EOG zostanie zniesiony, w wyniku czego będą oni mieli możliwość zakupu ziemi rolniczej na zasadach równych z obywatelami Polski²⁴.

Mając na uwadze kształt obowiązujących przepisów, zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi w Polsce nie są wysoce restrykcyjne. Pomimo przeprowadzonych nowelizacji, na skutek których w prywatnym obrocie nieruchomościami rolnymi przede wszystkim wzrosła rola Agencji Nieruchomości Rolnych w kształtowaniu ustroju rolnego, omówione regulacje pozostają nadal stosunkowo liberalne względem unormowań występujących w państwach Europy Zachodniej i nie przeciwdziałają w odpowiednim zakresie spekulacyjnemu obrotowi gruntami rolnymi. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że legislacja rynku ziemi w Polsce nie wiąże w żaden zamierzony sposób obszaru posiadanych gruntów rolnych z dochodowością rodzinnego gospodarstwa rolnego.

1.4. Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi w wybranych państwach Unii Europejskiej

1.4.1. Francja

Pierwsze akty dotyczące ochrony gospodarstw rodzinnych we Francji pojawiły się już w Kodeksie Napoleona. Wtedy uwzględniono tradycyjny, wielopokoleniowy model gospodarstwa. Jednakże już pod koniec XIX wieku model ten upadł na rzecz zatrudniania najemników. Potrzeba więc było nowych ustaw, dostosowanych do nowej rzeczywistości, w której podjęto działania mające na celu ochronę drobnych gospodarstw przed rozpadem. W prawie zapisano między innymi, iż nie można dzielić majątku, którego obszar wynosi poniżej 1 ha. Dalsze zmiany w ustawodawstwie francuskim w zakresie nieruchomości rolnych miały miejsce w latach 60-tych XX wieku, kiedy to po ponad 20-to letnim okresie częstych zmian i nowelizacji wprowadzono nową ustawę rolną. Mimo, iż później zastąpiono ją innymi aktami prawnymi, jej założenia do dzisiaj są podstawą ustroju rolnego we Francji. W niej bowiem zawarto nadrzędne znaczenie gospodarstwa rodzinnego w rolnictwie kraju²⁵. Oznaczało to wybór drogi rozwoju rolnictwa, którą to Francuzi, razem z całą Unią Europejską, podążają do dziś.

Obecnie kluczową rolę w obrocie gruntami rolnymi we Francji odgrywiają spółki SAFER (*Federation Nationale des Societes d'Amenagement Foncier et d'Et-abilissement Rural* – Stowarzyszenia Zagospodarowania Ziemi i Urządzania Obszarów Wiejskich). Mają one szerokie uprawnienia, dzięki czemu wpływają na rynek ziemi

²⁴ Sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/141/113/sprzedaz.pdf>, [data dostępu: 14.12.2010], s. 8-13, Załącznik XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy L 236 z 23 września 2003 r., s. 787, pkt. 4, ppkt. 2.

²⁵ A. Lichorowicz, *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Wyd. Temida 2, Białystok 2000 r., s. 40-42.

rolniczej. Ponieważ funkcjonują na obszarze lokalnym, bardzo dobrze orientują się w potrzebach regionu i tym samym mogą wdrażać skuteczną politykę rozwoju rolnictwa. Ich najważniejsze prawo to prawo pierwokupu gruntów. Udaje się przez to niemal wyeliminować spekulacyjny obrót gruntami, a w konsekwencji utrzymywać na względnie niskim poziomie ceny, preferować pewne wybrane grupy rolników przy odsprzedawaniu gruntów oraz pełnić wszystkie wskazane przez ustawodawcę funkcje, które sprowadzają się między innymi do: kontroli popytu i podaży, komasacji gruntów lub ich rozdrobnienia, uzdatniania gruntów w celu poprawy ich jakości i dalszej odsprzedaży, odrolnienia gruntów, zarządzania gruntami leśnymi i ochroną środowiska, wydzierżawiania gruntów na okres 1-6 lat z możliwością przedłużenia. Reasumując, spółki SAFER są zdecydowanie bardziej aktywne w lokalnym sterowaniu strukturą agrarną rolnictwa rodzinnego we Francji, niż ANR w Polsce.

SAFER po skorzystaniu z prawa pierwokupu decyduje, co dalej zrobić z nabytą ziemią. Oprócz sprzedaży czy wydzierżawienia możliwe jest także przetrzymanie gruntów, np. gdy popyt jest zbyt duży i może doprowadzić do wywindowania cen. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż osoba zgłaszająca chęć nabycia ziemi rolnej we Francji spełniać musi określone kryteria, którymi są:

- posiadanie średniego lub wyższego wykształcenia rolniczego,
- doświadczenie 5-ciu lat pracy na roli w ciągu ostatnich 15 (wyjątkiem jest posiadanie dyplomu wyższej uczelni; po ukończeniu studiów wystarczą 3 lata),
- w przypadku prowadzenia działalności pozarolniczej przedstawienie dowodu z Urzędu Podatkowego o zysku netto z tej działalności,
- nieprzekraczanie pewnych progów produkcji (np. hodowanie nie więcej niż określonej ustawowo ilości sztuk zwierząt).

Jeśli chodzi o cudzoziemców, to obywatele UE są traktowani tak jak Francuzi. Z kolei dla obywateli spoza UE wymaga się uregulowanego statusu prawnego polegającego między innymi na posiadaniu min. 10-cio letniego zezwolenia na pobyt²⁶. Warunek ten klóci się jednak z zapisami, które praktycznie zawsze znajdują się w umowie pomiędzy SAFER a nowym nabywcą gruntów. Nabywca zobowiązuje się bowiem do dotrzymania terminu piętnastu lat, w którym to czasie musi osobiście prowadzić gospodarstwo oraz wykonywać na nim część prac. Ponadto nie może on ziemi sprzedać czy wydzierżawić bez zgody SAFER, a zgoda taka udzielana jest tylko w szczególnych przypadkach.

Spełnienie powyższych warunków nie jest automatycznym przyzwoleniem na zakup gruntów. SAFER przy sprzedaży preferuje bowiem dwie grupy rolników:

- grupę od niedawna bezrobotnych, ale aktywnych i chętnych do pracy rolników, którzy zostali bez pracy nie do końca ze swojej winy (wskutek niekorzystnych zapisów spadkowych, końca okresu dzierżawy itp.),
- grupę młodych rolników²⁷, którzy pragną założyć nowe, własne gospodarstwa.

²⁶ D. Stankiewicz, *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Warszawa, 1 Luty 2002, s. 5-6.

²⁷ Określenie „młody rolnik” w większości krajów na świecie traktuje się dla rolników poniżej 40 roku życia.

Ustawodawca poprzez spółki SAFER wspomaga więc gospodarstwa rodzinne i rolników, którzy takie gospodarstwa chcą prowadzić. Dzięki temu, w istotnym stopniu ogranicza przejęcia gruntów przez „nierolników” oraz utratę rodzinnego charakteru gospodarstwa. Patrząc na strukturę rolnictwa we Francji, jest to bardzo skuteczne rozwiązanie. Jednocześnie warto wskazać sposób uregulowania we Francji pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Choć w ustawach francuskich definicji gospodarstwa rodzinnego brak, dokonano określenia warunków, które musi spełniać gospodarstwo, aby mogło zostać za takowe uznane. Jest to częsta praktyka w krajach na całym świecie, chociaż istnieje wiele opinii negujących takie rozwiązanie²⁸. Za podstawowe kryterium gospodarstwa rodzinnego uznano jego obszar. W tym celu stworzono nową jednostkę powierzchni – SMI²⁹, która wynosi około 25 hektarów. Przyjęto, iż gospodarstwo rodzinne zawiera się na obszarze nie większym niż 4 SMI (ok. 100 ha), a za optymalne uznaje się grunty o powierzchni 2-4 SMI. Jednakże ustawodawca uznał także prawa drobnych gospodarzy, co zaowocowało ich szczególną ochroną. Ponadto we Francji prowadzi się politykę uniemożliwiającą rozdrobnienie czy zlikwidowanie gospodarstwa, którego obszar wynosi powyżej 1 SMI oraz ograniczającą powiększenie go do rozmiarów powyżej 4 SMI bez względu na to, czy są to grunty dzierżawione, czy własne. Ogranicza to zdecydowanie możliwości nierównego traktowania gospodarstw przez SAFER. Jednak nie tylko to było powodem powstania swoistych „widełek” dla obszaru gospodarstwa rodzinnego. Kolejnym powodem było uznanie, iż obszar minimum 1 SMI jest w stanie zapewnić przeciętnej rodzinie 8-godzinny dzień pracy, a przy tym godziwe zarobki, pozwalające na godne życie. Górna granica powierzchni (czyli 4 SMI) chroni natomiast rodzinny charakter rolnictwa. Uznaje się, iż powyżej tej granicy rodzina nie jest w stanie sama uprawiać posiadanej ziemi, w związku z czym muszą zatrudnić osoby z zewnątrz³⁰. Ponadto we Francji wyróżnia się dwa podtypy gospodarstw rodzinnych:

- gospodarstwo rodzinne prowadzone na własny rachunek i ekonomiczną odpowiedzialność rolnika; funkcjonuje na nim jedna rodzina pierwszego stopnia pokrewieństwa (małżeństwo z dziećmi) – jest to wyraz nowego modelu, który ukształtował się w XX wieku,
- gospodarstwo rodzinne o charakterze zespołowym; funkcjonuje na nim duża rodzina, gdzie pomiędzy członkami istnieje pokrewieństwo nie tylko pierwszego, ale także drugiego czy trzeciego stopnia; występuje kilka typów takiego gospodarstwa, jednak nie ma to wpływu na sam rynek ziemi rolniczej, w związku z czym nie są one przedmiotem zainteresowania w tym opracowaniu³¹.

²⁸ A. Lichorowicz, *Status...*, op. cit., s. 43-44.

²⁹ SMI (fr. *Surface Minimale d'Installation en Agriculture*, minimalna powierzchnia urządzenia) to jednostka powierzchni gruntów rolnych mogąca zapewnić zatrudnienie łącznie 2 osobom pracującym w pełnym wymiarze. Przepisy francuskie przewidują również nową jednostkę – UR (fr. *Unité de Référence*) stosowaną na poziomie departamentów, poprzez którą określa się powierzchnię zapewniającą ekonomiczną żywotność gospodarstwa. 0,5-1,5 UR odpowiada 2-4 SMI.

³⁰ D. Stankiewicz, *Ograniczenia...*, op. cit., s. 5.

³¹ M. Sobota, *System planowania przestrzennego oraz formy władania ziemią rolniczą we Francji*, *Administratio Locorum*, 3 (2) 2004, s. 4-5.

Podsumowując, można stwierdzić, iż przepisy o obrocie ziemią rolniczą we Francji są bardzo restrykcyjne i skupiają się głównie na ochronie rodzinnego charakteru gospodarstw rolnych. Odnotowano, iż obszar gospodarstwa musi zapewniać godziwe zarobki i pracę dla rolnika i jego rodziny, co jest kluczową różnicą w porównaniu z polskim ustawodawstwem. Zamiast centralnego zarządzania gruntami powołano lokalne spółki o szerokich uprawnieniach, dzięki czemu prowadzona polityka jest niewątpliwie bardziej skuteczna. Warto tu również zaznaczyć, iż pośrednim skutkiem takich działań stały się stosunkowo niskie poziomy cen ziemi w tym kraju, co jednocześnie znacznie ogranicza spekulacyjny obrót ziemią. Wiele krajów oparło swoje przepisy właśnie na przepisach francuskich (m.in. Belgia), lub przejęło stamtąd kilka inicjatyw (np. próby wprowadzenia minimalnej jednostki powierzchni gospodarstwa we Włoszech). Regulacją zasługującą na pozytywną ocenę jest niewątpliwie wprowadzenie minimalnej jednostki gospodarstwa na kształt SMI, które ma zapewnić godne życie rodziny rolniczej.

1.4.2. Dania

Z powodu niewielkich zasobów ziemi rolniczej, również przepisy regulujące gospodarowanie nieruchomościami rolnymi w Danii charakteryzują się wysoką restrykcyjnością. W państwie tym ustalono swego rodzaju jednostkę „graniczną” na poziomie 30 hektarów, która determinuje stopień obowiązujących ograniczeń w obrocie. Przy zakupie obszaru poniżej 30 ha potencjalny nabywca ma do spełnienia mniejszą ilość warunków, to jest:

- pełnoletniość, uzyskiwana w Danii po ukończeniu 18 roku życia,
- posiadanie obywatelstwa państwa należącego do Unii Europejskiej lub EFTA przy równoczesnym posiadaniu praw do zakupu nieruchomości położonej w Danii na podstawie przepisów swojego kraju,
- brak aktu własności lub współwłasności rolnika oraz jego najbliższej rodziny (współmałżonka oraz dzieci) nieruchomości rolnej położonej poza granicami Danii w chwili nabycia nieruchomości duńskiej,
- prawo stałego pobytu w Danii,
- osiedlenie się na stałe na terytorium Danii przed upłynięciem terminu 6 miesięcy.

Z kolei w przypadku zakupu nieruchomości rolnej o powierzchni powyżej 30 ha rolnik musi spełnić dodatkowe dwa kryteria:

- samodzielne zarządzanie i prowadzenie gospodarstwa,
- posiadanie kwalifikacji uznawanych przez duńskie Ministerstwo Rolnictwa³².

Duńska ustawa rolna reguluje również liczbę oraz powierzchnię nieruchomości rolnych, które mogą stanowić własność jednej osoby³³.

³² D. Stankiewicz, *Ograniczenia...*, op. cit., s. 11.

³³ K. Borowski, *Podstawowe rozwiązania prawne w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, Biuro Analiz Sejmowych, BAS-WAEM-1684/07, Warszawa 29 sierpnia 2007 roku, s. 3-4.

Można zatem wywnioskować, iż ustawodawstwo duńskie chroni krajowe nieruchomości rolne przed wykupem ich przez zagranicznych inwestorów, w tym również międzynarodowe koncerny rolnicze. Być może jest to również droga, którą powinno się rozpatrzyć w kontekście polskiej legislacji. Istnieje bowiem realna obawa dotycząca inwestowania kapitału obcego na terenie kraju po upływie okresu ochronnego, która motywowana jest prawdopodobnym gwałtownym wzrostem wartości ziemi rolniczej w Polsce. Najbardziej interesującym przepisem mogącym ograniczyć to ryzyko jest zakaz posiadania bądź współposiadania ziemi rolniczej poza granicami kraju, co stanowi znaczą barierę wykupu ziemi przez cudzoziemców lub zagraniczne firmy. W takim przypadku inwestor musiałby przenieść całą działalność do Polski lub zrezygnować z inwestycji. Reasumując, tego typu uregulowanie wiąże dużą część rent gruntowych z terytorium danego kraju oraz jego mieszkańcami.

1.4.3. Niemcy

W temacie obrotu gruntami rolnymi w Niemczech, szczególne miejsce zajmuje proces transformacji własnościowej rolnictwa państwowego we wschodnich landach tego kraju, tworzących przed rokiem 1990 Niemiecką Republikę Demokratyczną (NRD). Mienie państwowe w Niemczech, które na początku lat 90-tych ubiegłego wieku wynosiło 2,4 mln ha, powstało przede wszystkim w latach 1933-1989, jako skutek mających wtedy miejsce wywłaszczeń. Po zjednoczeniu Niemiec podjęto próbę przywrócenia własności prywatnej na owych gruntach, za co początkowo odpowiedzialny był urząd powierniczy – Treuhandanstalt. Od 1992 roku prywatyzowaniem nieruchomości rolnych i leśnych zaczęła zajmować się nowo powołana spółka wyceny i zarządu gruntami – Bodenverwertungs und Verwaltungs GmbH (BVVG), która w przeciągu następnych 17 lat działalności sprzedała 1,12 mln ha gruntów i lasów³⁴. Procesy prywatyzacyjne przewidują zarówno uprzywilejowanie określonej grupy podmiotów mogących nabyć państwowe grunty rolne, z drugiej zaś preferencyjne warunki zakupu. W związku z ostatnim elementem, zakupiona ziemia podlega szczególnym obostrzeniom na wypadek jej odsprzedaży, co przeciwdziała spekulacyjnemu obrotowi³⁵.

Oddzielną kwestią w prawie niemieckim są przepisy określające transakcje kupna-sprzedaży gruntów rolnych między prywatnymi podmiotami. Aktem prawnym regulującym tę kwestię jest ustawa o obrocie gruntami rolnymi z 1961 roku³⁶. Zgodnie z jej treścią organ administracyjny ma prawo do odmowy wydania zgody na transakcję kupna-sprzedaży ziemi rolnej w sytuacji, jeśli:

- jej skutkiem może być nieracjonalna konfiguracja gruntów, przez co rozumie się sytuację, gdy transakcja przyczyni się do nadmiernej koncentracji gruntów w rę-

³⁴ A. Zadura, *Transformacja ustrojowa rolnictwa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, 2009, Seria G, T. 96, z. 4, s. 252.

³⁵ W. Czernasty, A. Majchrzak, *Projected changes in agricultural areas management in Poland in view of the chosen European Union countries' experience*, „Management”, nr 2/2009, University of Zielona Góra, s. 328-329, A. Zadura, *Nowe zasady sprzedaży i dzierżawy*, „Rolnik Dzierżawca”, nr 5/2010, s. 40-41.

³⁶ A. Lichorowicz, *Status...*, op. cit., s. 189.

kach jednej osoby, osoba nabywająca grunt nie jest rolnikiem, zakup ziemi ma charakter spekulacyjny,

- na skutek podpisania umowy może dojść do nieuzasadnionego gospodarczo podziału lub zmniejszenia gospodarstwa rolnego (szczególnie ważna jest w tym przypadku kwestia samowystarczalności gospodarstwa po jego ewentualnym zmniejszeniu),
- podmiot zgłaszający chęć zakupu ziemi oferuje za nią kwotę rażąco nieadekwatną do wartości gruntu.

W przypadku gdy organ nadzorujący odmówi zgody na sprzedaż ziemi, prawo pierwokupu w takiej sytuacji otrzymują niemieckie spółki osadnicze, które następnie przeznaczają zakupione grunty na powiększenie lub tworzenie gospodarstw rodzinnych³⁷. Tym samym należy przede wszystkim podkreślić obowiązywanie w Niemczech instrumentów antyspekulacyjnych i narzędzi przeciwdziałających nadmiernej koncentracji gruntów rolnych. Jednocześnie na uwagę zasługuje możliwość zróżnicowania obowiązujących przepisów w zależności od lokalnych warunków na rynku ziemi.

Konkludując, w krajach o ugruntowanych tradycjach rolnictwa rodzinnego, takich jak Francja, Niemcy i Dania, regulacje rynku ziemi dążą do realizacji rent gruntowych przez krajowe gospodarstwa rolne, dbając jednocześnie o ich równowagę ekonomiczną i społeczną. Nasuwa się jednak pytanie, czy wyżej opisane sterowanie przepływami zasobu ziemi rolniczej nie zakłóca informacyjnych właściwości cen ziemi rolniczej i zdolności do szacowania jej realnej wartości przez mechanizm rynkowy?

1.5. Problem efektywności rynku ziemi rolniczej

Pojęcie efektywności rynkowej w ekonomii nurtu głównego ma dwa podstawowe wymiary. Najczęściej rozpatruje się tzw. efektywność alokacyjną oraz informacyjną. Pierwsza z nich jest kategorią kojarzoną z pracami V. Pareto. Efektywność paretowska dotyczy zarówno popytowej, jak i podażowej strony rynku. Sprowadza się do tzw. efektywność wymiany, efektywność produkcji oraz efektywność struktury produkcji³⁸. W praktyce mechanizm rynkowy poprzez ceny ma w taki sposób rozdysonować każdą jednostkę dzielonego zasobu, aby korzyść wynikająca z jej przeniesienia do innego zastosowania była dokładnie równa stracie związanej z jej wycofaniem z przeznaczenia alternatywnego³⁹.

Rozpatrywana efektywność rynku związana jest ściśle z finansowym wymiarem efektywności mikroekonomicznej. Warto zaznaczyć jednak, że poziomem odniesienia dla efektywności mikroekonomicznej jest efektywność całej gospodarki narodowej, która nie wynika z prostej sumy równowag cząstkowych. W ujęciu statycznym efektywność gospodarki zakłada pełne wykorzystanie dyspozycyjnych zasobów do wytwor-

³⁷ D. Stankiewicz, *Ograniczenia...*, op. cit., s. 9-10.

³⁸ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 69-86.

³⁹ M. Blaug, *Teoria ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 299-300.

zenia określonego przez popyt wolumenu produktów i usług. W ujęciu dynamicznym natomiast niezbędne jest utrzymywanie tempa wzrostu gospodarczego adekwatnego do poziomu konsumpcji akceptowanego przez podstawowe grupy społeczne⁴⁰. Równowagi cząstkowe można jednak osiągnąć również w warunkach niepełnego wykorzystania zdolności wytwórczych gospodarki, pod warunkiem określenia minimalnych zabezpieczeń instytucjonalnych. Te warunki w polskiej gospodarce są zdaniem autorów zachowane. Z powyższego wynika więc, że aby potwierdzić hipotezę o efektywności rynku ziemi rolniczej, postrzeganą w kategoriach mikroekonomicznych, nie jest konieczne spełnienie założeń efektywności makroekonomicznej, które z natury rzeczy są kontrfaktyczne. Stąd przeszkodą teoretyczną nie jest w żadnej mierze polityka rolna i wpisany w nią interwencjonizm agrarny.

Efektywność alokacji w skali mikroekonomicznej określa przede wszystkim relatywny rachunek korzyści i strat zwianych z zawartą transakcją. Paradoksalnie, w przypadku rynku ziemi rolniczej, która jest zasobem bardzo specyficznym, niejednorodnym, niemobilnym i cechującym się sztywną podażą wspomniany relatywizm oddziałuje na korzyść oceny każdej transakcji kupna-sprzedaży ziemi rolniczej z punktu widzenia jej efektywności alokacyjnej. W większości przypadków bowiem podaż zasobu ziemi spełniającej kryteria nabywcy jest na tyle ograniczona, że wybór optymalnej oferty nie nastęrcza trudności i nie jest obarczony błędem. Nabywca ma do wyboru jedną z dwóch strategii optymalizacyjnych – albo maksymalizację efektu (w warunkach rynkowych dochodu) z rozporządzalnych czynników wytwórczych, albo minimalizację nakładów na daną produkcję. W warunkach wysokiej giętkości cen surowców rolnych mniej ryzykowne wydaje się poszukiwanie przewag kosztowych związanych z lepszą organizacją produkcji i wyższą wydajnością pracy. To one umożliwiają uzyskanie opłaty pracy na poziomie zrównoważonym społecznie. Rachunek optymalizacji nakładów jest też zdecydowanie łatwiejszy do przeprowadzenia w warunkach postępu technologicznego i procesu globalizacji wyrównującej przychody krańcowe. Dlatego też przyczynkiem do tezy, że rynek ziemi może w sposób efektywny określać ceny równowagi jest relatywnie duża przejrzystość rynku czynników produkcji rolniczej (większa niż rynku surowców rolnych) i znaczny potencjał wzrostu wydajności zasobu pracy zaangażowanego w rolnictwie.

Drugi wymiar efektywności rynku – tzw. efektywność informacyjna, nie bazuje na ocenie relatywnych korzyści, ale dotyczy ich wartości pieniężnej. Hipoteza efektywnego rynku (EMH – ang. *efficient market hypothesis*) została sformułowana przez E. Fama i jest szczególnym przypadkiem ogólnej hipotezy racjonalnych oczekiwań J. Muth'a z 1961 roku. Racjonalne oczekiwania podmiotów gospodarczych co do kształtowania się wielkości ekonomicznych w przyszłości posiadają dwie zasadnicze cechy, które odróżniają je od oczekiwań adaptacyjnych. Po pierwsze podmioty, przewidujące przyszłość racjonalnie, wykorzystują efektywnie dostępne informacje. Po drugie, podmioty te nie powielają błędów z przeszłości.

⁴⁰ J. Kulawik, *Wybrane aspekty efektywności rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 1, s. 5.

Hipoteza efektywnego rynku E. Fama w swej podstawowej wersji definiuje efektywny rynek jako taki, gdzie duża liczba racjonalnych uczestników stara się przewidzieć przyszłą wartość rynkową aktywów, przy czym każdy z nich ma równie łatwy dostęp do bieżących informacji⁴¹. Prowadzi to do sytuacji, w której w każdym momencie aktualne ceny rynkowe odzwierciedlają wydarzenia zaistniałe w przeszłości, jak również przewidywania rynku wobec przyszłości. Jednocześnie, marginalne korzyści handlu równe są jego kosztom marginalnym. Innymi słowy na efektywnym rynku aktualna cena danego przedmiotu transakcji w każdej chwili jest dobrym estymatorem jego faktycznej wartości⁴² a „...ceny poszczególnych walorów uwzględniają efekty informacji dotyczących zarówno zdarzeń, które miały już miejsce, jak i wydarzeń oczekiwanych przez rynek w przyszłości, na podstawie bieżącej sytuacji”⁴³. Wobec powyższego, efektywny rynek charakteryzuje się tym, że oczekiwana stopa zwrotu dla danych aktywów jest równa rzeczywistej stopie zwrotu prognozowanej na podstawie dostępnego zbioru informacji.

Warto w tym miejscu podkreślić, że celem autorów nie jest udowodnienie że rynek ziemi spełnia założenia efektywności sformułowane na podstawie EMH dla rynków kapitałowych⁴⁴. Wynikają one ze specyfiki tych rynków i nie muszą być spełnione na rynku ziemi, żeby utrzymać w mocy przedstawioną definicję efektywności informacyjnej, której istotą jest, aby aktualna cena ziemi była dobrym estymatorem jej faktycznej wartości. Można natomiast sformułować bardziej ogólne przesłanki prawdziwości hipotezy racjonalnych oczekiwań oraz EMH: dostępność i prawdziwość informacji, indywidualność inwestorów (w sensie braku efektów naśladownictwa) oraz stałość preferencji popytowych.

Cechy specyficzne czynnika ziemi nie przekreślają spełnienia powyższych założeń, a wręcz je ułatwiają. W przypadku kupna ziemi rolniczej nabywca bierze na ogół pod uwagę atrybuty z następującego zbioru: wartość bonitacyjna, położenie, rodzaj użytku rolnego, wielkość i kształt działki, odległość od rynku zbytu, przydatność do upraw intensywnych, popyt na ziemię na rynku lokalnym, podaż ziemi, infrastruktura techniczna działki, możliwość alternatywnego wykorzystania, atrakcyjność otoczenia, urządzenia melioracyjne⁴⁵. Są to jak widać czynniki, które w każdym przypadku można indywidualnie i obiektywnie ocenić na podstawie dostępnych, a zarazem trudnych do zmanipulowania informacji. Co więcej, relatywnie łatwy i powszechny dostęp do tych informacji (np. przejrzystość i powszechny dostęp do zasad WPR)

⁴¹ B. Snowdon, H. Vane, P. Wymarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 202.

⁴² E. Fama, *Random Walks in Stock – market prices*, „Financial Analyst Journal”, 09.12.65 reprinted 01.02.1995, s. 55-59.

⁴³ E. Fama, *The behavior of stock-market prices*, „The Journal of Business” 1965, Vol. 38, No. 1, s. 54.

⁴⁴ E. Fama, *Efficient Capital Markets: A Review of Empirical Work*, „Journal of Finance” 1970, 25 (2), s. 383-417.

⁴⁵ E. Weil, *Determinanty kształtujące cenę ziemi rolnej*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu” 2003, CCCLVIII, Poznań, s. 165, 167.

urealnia nawet „półsilną” i „najsilniejszą” wersję EMH⁴⁶. Co do stałości preferencji popytowych w przypadku ziemi, uzależniona ona jest od struktury popytu na produkty i usługi, które są wytwarzane przy pomocy tego zasobu. Chodzi więc przede wszystkim o żywność oraz usługi środowiskowe (np. agroturystyczne), w przypadku których elastyczności popytu są relatywnie niskie i malejące w miarę rozwoju gospodarki, co pozytywnie wpływa na stabilność preferencji.

Pozostaje problem najważniejszy, tzw. zawodności rynku, które cechują sektor rolny. Może się pojawić wątpliwość, czy jeśli rynki produktów rolnych są niesprawne, to rynek ziemi może działać efektywnie? Teoretycznie sztywność podaży ziemi rolnej w określonych kategoriach może prowadzić do spekulacyjnego wzrostu jej cen, przy niewielkich zmianach popytu na produkty rolnictwa. Niemniej, pamiętajmy, że popyt na produkty rolnicze jest stabilny i cechuje się niską elastycznością dochodową i cenową. W krajach wysokorozwiniętych stopy przyrostu naturalnego są bliskie zeru, a postęp technologiczny ogranicza problemy sztywności podaży produktów rolniczych. Do tego dochodzi tendencja do zwiększania zakresu użyteczności świadczonych przez czynnik ziemi, co dodatkowo podnosi współczynniki elastyczności podaży.

Inne źródła zawodności rynku w rolnictwie – monopole w sferze przetwórstwa, asymetria informacji, efekty zewnętrzne, występowanie dóbr publicznych, nie muszą przekładać się na błędne oczekiwania w zakresie wartości rent zdyskontowanych w cenach ziemi. W tym przypadku nierynkowa hierarchia celów gospodarstw rodzinnych oraz specyficzne cechy zasobu ziemi (szczególnie trwałość) zwiększają siłę przetargową jej właścicieli. Na ogół nie ma bowiem przymusu sprzedaży ziemi i dyktatu cenowego takiego, jaki występuje w przypadku produktów rolnych.

Dodatkowo prawne ograniczenia w obrocie ziemią przynajmniej w założeniach zawężają jej przeznaczenie do celów rolniczych i stabilizują popyt na nią. Ograniczenia te chronią rynek w jakimś stopniu przed powstawaniem baniek spekulacyjnych, które obecnie stanowią jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla sprawnego mechanizmu rynkowego. Sytuacja, w której dostawcami użyteczności związanych z ziemią rolniczą mają z założenia być wyłącznie właściciele lub posiadacze gospodarstw rolnych zdaniem autorów pozytywnie wpływa na miarodajność jej wyceny, zapobiega szumom informacyjnym i stabilizuje sektor. Nie stanowi ona zagrożenia dla międzynarodowej równowagi na tym rynku, pod warunkiem, że w innych krajach wspólnoty będą funkcjonować analogiczne ograniczenia. Oczywiście nie należy przesadnie wierzyć w uniwersalną efektywność rynku ziemi rolniczej. Dowodzi się jednak, że kupujący na tym rynku ponoszą relatywnie niskie ryzyko błędnej oceny aktualnej wartości rent gruntowych zdyskontowanych w cenach tego zasobu.

⁴⁶ Tak zwana „najsłabsza wersja” (*weak form*), zakłada, iż aktualne ceny całkowicie odzwierciedlają przeszły poziom cen i tym samym inne dane zakodowane w cenach z przeszłości. Bardziej radykalna wersja (*semistrong form*) dodaje, że wszelkie aktualne, publicznie dostępne informacje są także zagregowane w cenach. W najsilniejszej wersji (*strong form*) uznaje się natomiast, że wszystkie informacje, także te o charakterze wewnętrznym – utajnione przez uczestników rynku, znajdują pełne odzwierciedlenie w aktualnych cenach.

1.6. Formy ograniczeń gospodarki ziemią rolniczą w państwach członkowskich Unii Europejskiej w kontekście ich oddziaływania na efektywność mechanizmu rynkowego

Jak wynika z powyższych rozważań, w analizowanych państwach Unii Europejskiej obrót ziemią rolniczą obłożony został różnorodnymi ograniczeniami, które dotyczą między innymi zakazu sprzedaży gruntów na cele niespełniające założeń planu zagospodarowania przestrzennego, wymogów posiadania przez nabywcę wykształcenia rolniczego lub praktyki zawodowej w rolnictwie, wymogów związanych z miejscem zamieszkania na danym obszarze, a także ograniczeń dalszej odsprzedaży gruntów⁴⁷. Należy podkreślić, iż chociaż prawo wspólnotowe nie reguluje w sposób szczegółowy obrotu gruntami rolnymi, pomiędzy państwami członkowskimi następuje wymiana doświadczeń z zakresu poprawy struktury gospodarstw rolnych w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Instytucji Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Association Européenne des Institutions d'Aménagement Rural – AEIAR*), które obecnie zrzesza 26 organizacji członkowskich z krajów Europy, w tym z Polski⁴⁸. Występujące regulacje gospodarowania ziemią rolniczą dotyczą najczęściej obrotu gruntami, faworyzując transakcje zawierane pomiędzy rolnikami indywidualnymi prowadzącymi gospodarstwa rodzinne. W przypadku zaś, gdy właścicielem nieruchomości jest „nierolnik”, regulacje służą umocnieniu pozycji dzierżawców jako bezpośrednich producentów rolnych. Rozwiązanie powyższe jest tym bardziej istotne, iż po reformie Mansholta dzierżawa gruntów została przez ustawodawstwo UE przyjęta jako podstawowa metoda powiększenia gospodarstwa rolnego⁴⁹. Tym samym w ustawodawstwie europejskim kładzie się nacisk na utrzymanie rolnego przeznaczenia nieruchomości, również po jej sprzedaży, a cel ten próbuje się osiągnąć wprowadzając określone wymagania w obrocie ziemią (opisane w poprzednich punktach), które należy poddać dalszej analizie z punktu widzenia ich komplementarności względem mechanizmu rynkowego. W gruncie rzeczy chodzi więc o proste pytanie, czy wyżej wymienione regulacje rynku ziemi „psują rynek”, a jeśli tak, to w jakim stopniu? Będzie to przyczynek do weryfikacji trzeciej hipotezy postawionej we wstępie.

1.6.1. Wymagania w zakresie wykształcenia rolniczego i doświadczenia

Pierwsza grupa wymagań dotyczyła wykształcenia rolniczego i doświadczenia w pracy w gospodarstwie rolnym. Tego typu obostrzenie może mieć mniej lub bardziej restrykcyjny charakter. Ograniczenia dotyczące kompetencji w zakresie prowadzenia gospodarstwa rolnego w Polsce nie są restrykcyjne na tle uregulowań w innych

⁴⁷ A. Zadura, *Kształtowanie struktury gospodarstw w wybranych krajach UE*, „Biuletyn Informacyjny” 2008, nr 1-2 (118), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2008, s. 17.

⁴⁸ Europejskie Stowarzyszenie Instytucji Rozwoju Obszarów Wiejskich (*Association Européenne des Institutions d'Aménagement Rural – AEIAR*), <http://www.aeiar.be>, 8.02.2009.

⁴⁹ A. Sadowski, *Własność a użytkowanie gruntów rolnych. Zarys tendencji rozwojowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009, s. 227–230.

krajach UE. Jak wspomniano, we Francji po studiach na uczelni rolniczej niezbędne jest dodatkowo odbycie trzyletniej praktyki w gospodarstwie rolnym. W Wielkiej Brytanii należy posiadać co najmniej 5-letnie doświadczenie w prowadzeniu gospodarstwa rolnego – kryterium wykształcenia nie jest wystarczające. Posiadanie wykształcenia rolniczego jest również warunkiem nabycia gruntów rolnych w Danii i dotyczy nieruchomości o powierzchni przekraczającej 30 ha położonej w strefie rolnej. Pozostaje więc kluczowe pytanie, w jaki sposób ograniczenia płynności rynku ziemi w zakresie wykształcenia i doświadczenia oddziałują na efektywność tego rynku w obu rozpatrywanych wyżej wymiarach – alokacyjnym oraz informacyjnym? Z punktu widzenia efektywności alokacyjnej opisane wyżej ograniczenia obniżają wielkość efektywnego popytu na ziemię rolniczą, co sprawia, że jej ceny kształtują się poniżej ceny równowagi, w zależności od współczynników giętkości cen (popytowej) oraz elastyczności dochodowej popytu na ziemię rolniczą, które są związane z charakterystykami demograficznymi, geograficznymi i makroekonomicznymi danego kraju lub regionu, w szczególności gęstością zaludnienia, jakością rolniczej przestrzeni produkcyjnej, intensywnością gospodarowania w rolnictwie, parytetem siły nabywczej oraz parytetem dochodów rolniczych. Warto jednak zaznaczyć, że efektywny popyt zostaje w ten sposób ograniczony przede wszystkim w części spekulacyjnej, co korzystnie wpływa na efektywność alokacyjną. Potencjalny zakup ziemi jest bowiem umotywowany analizą rentowności realnych przepływów środków pieniężnych, tzn. takich, którym towarzyszy przepływ dóbr i usług. Podobnie, w odniesieniu do efektywności informacyjnej, wyższe kwalifikacje zmniejszają asymetrię informacyjną i prawdopodobieństwo błędnego oszacowania oczekiwanych stóp zwrotu.

1.6.2. Normy obszarowe

Kolejnym ograniczeniem są tzw. normy obszarowe. W Polsce kwestia tzw. minimalnych i maksymalnych norm obszarowych, które musi spełniać gospodarstwo rodzinne jest rozwiązana dosyć liberalnie na tle innych krajów Unii Europejskiej. W trakcie prac nad ustawą o ustroju rolnym z projektu wykreślono minimalną normę obszarową, stanowiącą, że rolnik musiał mieć od 4 do 20 ha w zależności od regionu, aby powiększyć swoje gospodarstwo i jednocześnie obszar gospodarstwa sprzedającego ziemię nie mógł zmniejszyć się poniżej tej granicy⁵⁰. W związku z tym na terenie całego kraju obowiązuje jak dotąd minimalna norma obszarowa w obrocie nieruchomościami rolnymi – 1 ha (z wyjątkiem dziedziczenia)⁵¹ oraz maksymalny obszar gospodar-

⁵⁰ K. Naszkowska, *Głosowanie nad ustawą o obrocie ziemią zapewne już w piątek*, „Gazeta wyborcza”, 10.04.2003, <http://wyborcza.pl/1,75248,1421042.html>.

⁵¹ Do 30 września 1990 roku pojęcie gospodarstwa rolnego zostało określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 listopada 1964 roku w sprawie przenoszenia własności nieruchomości rolnych, znoszenia współwłasności takich nieruchomości oraz dziedziczenia gospodarstw rolnych, Dz. U. nr 45, poz. 304 z późniejszymi zmianami. Zgodnie z tym rozporządzeniem przez gospodarstwo rolne rozumiano się gospodarstwo, którego minimalna norma obszarowa kształtowała się w następujący sposób: od 28 listopada 1964 roku do 22 grudnia 1971 roku – 0,2 ha, od 23 grudnia 1971 roku do 30 czerwca 1989 roku – 0,5 ha, od 1 lipca 1989 roku do 30 września 1990 roku – 1 ha. Od 1 października 1990

stwa rodzinnego, a także ograniczenia w zakresie wielkości gospodarstw posiadających uprawnienia do nabywania ziemi z zasobów będących w dyspozycji ANR. Nie ma więc żadnych rozwiązań stymulujących przepływy ziemi w celu osiągnięcia optymalnego obszaru użytków rolnych z punktu widzenia równowagi ekonomicznej i społecznej.

Normy obszarowe, jak wspomniano, występują również w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Niemniej ustawodawstwa państw europejskich określają w sposób bezpośredni lub pośredni pożądaną powierzchnię gospodarstwa rolnego, co najczęściej związane jest z zapewnieniem określonego poziomu zatrudnienia oraz dochodów⁵². Z teoretycznego punktu widzenia przedstawione normy obszarowe tworzą bariery wejścia-wyjścia na rynku ziemi rolniczej. Pytanie czy należy je traktować, w kategoriach zawodności rynku, zgodnie z podejściem klasycznym? W przekonaniu autorów – nie. Celem ich wprowadzenia jest bowiem utrzymanie rolniczego przeznaczenia ziemi rolniczej i dodatkowo określonej dochodowości gospodarstwa rolnego oraz wydajności produkcji rolnej. Wiadomym jest, że próg opłacalnej skali produkcji w rolnictwie jest relatywnie wysoki z uwagi na szereg uwarunkowań ogólnoprzyrodniczych, jak też niską mobilność czynników produkcji. Normy obszarowe eliminują więc określony wolumen popytu o motywach spekulacyjnych oraz innych niż prowadzenie gospodarstwa rolnego. Powoduje to obniżenie rynkowych cen ziemi, proporcjonalnie do restrykcyjności uregulowań. Niemniej proces ten w rzeczywistości sprowadza się do urealnienia rynkowej wartości gruntu i oczekiwanych stóp zwrotu, co jest przeciwieństwem zjawiskiem zwiększającym efektywność alokacyjną. Dużą rolę odgrywa tu fakt, że ziemia rolnicza (jaki i rolnicza przestrzeń produkcyjna) jest dobrem skrajnie niejednorodnym i niemobilnym, przez co założenia konkurencji doskonałej nie mogą mieć zastosowania w ocenie efektywności tego rynku. Z drugiej strony modele monopolistyczne w przekonaniu autorów również nie opisują w sposób wystarczający rynku ziemi rolniczej, ze względu na relatywnie słabą pozycję przetargową jej właścicieli, „nierynkową” hierarchię celów gospodarstw indywidualnych i fakt, że ziemia jest bardzo trwałym środkiem wytwórczym (a nie produktem) o samoistnej użyteczności⁵³.

roku, po nowelizacji Kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 roku, do chwili obecnej nie określono minimalnej normy obszarowej obowiązującej przy obrocie nieruchomościami rolnymi – poza dziedziczeniem. O tym, czy dany obszar ziemi jest gospodarstwem rolnym, należy się posiłkować przepisami podatkowymi – ustawą z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym. Zgodnie z tymi przepisami przez gospodarstwo rolne rozumie się obszar gruntów, którego powierzchnia przekracza 1ha fizyczny lub 1 ha przeliczeniowy. Ustawa z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, Dz. U z 2006 r. (tekst jednolity) nr 136, poz. 969: art. 1. Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, art. 2. 1. Za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów, o których mowa w art. 1, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej, S. Kłak, www.podkarpacie.znp.edu.pl/images/normy_gospodarstwa.doc, 18.03.2010 roku.

⁵² A. Sadowski, *Własność...*, op. cit., s. 233 oraz D. Stankiewicz, *Ograniczenia...*, op. cit., s. 1-11.

⁵³ Wykraczającej poza użyteczności określane na podstawie dóbr i usług wytwarzanych z wykorzystaniem czynnika ziemi.

1.6.3. Lokalizacja gospodarstwa rolnego względem miejsca zamieszkania

Kolejny czynnik ograniczający płynność rynku ziemi to lokalizacja gospodarstwa rolnego i miejsce zamieszkania właściciela. Jest to relatywnie restrykcyjne ograniczenie, zapisane *explicite* w ustawodawstwie niewielu krajów UE. W Polsce w znowelizowanej ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego zapisano, że jednym z warunków uznania osoby fizycznej za rolnika indywidualnego⁵⁴ jest zamieszkiwanie w gminie, na obszarze której położona jest jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład jego gospodarstwa od co najmniej 5 lat⁵⁵, co przyczyni się między innymi do ograniczenia grupy uprawnionych do uczestnictwa w przetargach ograniczonych organizowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych mających na celu zagospodarowanie zasobów ziemi państwowej. Ustawodawstwo w Dani, jak wiemy, przewiduje jeszcze bardziej restrykcyjne ograniczenia w zakresie omawianego ograniczenia. Jednakże duńskie uregulowania były w 2007 r. przedmiotem orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w którym uznano, iż przepisy takie jak duńskie są sprzeczne z postanowieniami Traktatu Wspólnot Europejskich.

Powyższe regulacje mają na celu zapewnienie użytkowania ziemi przez rolników indywidualnych i ich rodziny zgodnie z jej rolniczym przeznaczeniem. W polskich warunkach towarzyszy temu dodatkowa przesłanka rozwijania już istniejących gospodarstw rolnych stymulując poprawę lokalnej struktury agrarnej. Rozwiązanie to jest dyskusyjne z punktu widzenia efektywności rynku ziemi. Redukuje bowiem nie tylko popyt spekulacyjny, ale również ofertę ze strony tych podmiotów, które chciałyby założyć nowe gospodarstwa rolne. Problem ten może być jeszcze bardziej wyraźny w sytuacji, gdy istniejące gospodarstwa nie będą dysponować środkami na zakup gruntów w ilości oferowanej przez ANR. Pewnym rozwiązaniem jest wprowadzenie w nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa tzw. „3 kroków” – pierwokupu dzierżawców, pierwokupu rolników na powiększenie gospodarstw i otwartego przetargu⁵⁶, choć istnieje ryzyko, że otwarty przetarg może doprowadzić do spekulacji cenami ziemi. Niemniej, trudno ocenić na ile powyższe regulacje zakłócają działanie rynku ziemi i możliwości właściwego oszacowania stóp zwrotu z tego zasobu. W warunkach występującego powszechnie w Polsce zjawiska „głodu ziemi” wpływ ten wydaje się być niewielki.

1.6.4. Osobiste użytkowanie gospodarstwa

Osobiste użytkowanie nieruchomości rolnej, jest jednym z najbardziej rozpowszechnianych ograniczeń obrotu ziemią w UE, ponieważ stanowi na ogół jeden z warunków uznania gospodarstwa rolnego za rodzinne i tym samym uprawnia do preferencyjnego zakupu ziemi lub zwolnienia z klauzuli pierwokupu na rzecz agencji

⁵⁴ A co za tym idzie nabywania gruntów na preferencyjnych warunkach, z wyłączeniem prawa pierwokupu ANR.

⁵⁵ Art. 3. ust 4 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

⁵⁶ K. Bujoczek, J. Bromberek, *Więcej ziemi dla rolników*, „Topagrar Polska” 2008, nr 11, s. 32.

rządowych. Takie rozwiązania stosuje się we Francji, Niemczech, wielkiej Brytanii, Holandii, Danii. W Polsce jednak definicja „osobistego użytkownika” jest relatywnie szeroka: „Uważa się, że osoba fizyczna osobiście prowadzi gospodarstwo rolne, jeżeli a) pracuje w tym gospodarstwie, b) podejmuje wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia działalności rolniczej w tym gospodarstwie”⁵⁷. Kryterium „osobistej pracy” występuje również np. w prawie francuskim w odniesieniu do gospodarstw rodzinnych o charakterze zespołowym typu GAEC (rolnicza grupa wspólnego gospodarowania)⁵⁸. Z punktu widzenia efektywności rynku ziemi, kryterium osobistej pracy wydaje się bardzo ważne. Właściwie brak tego ograniczenia obniża w przekonaniu autorów efektywność gospodarowania zarówno w sensie alokacyjnym, jak i informacyjnym. W gospodarstwach indywidualnych bowiem opłata pracy własnej rodziny rolniczej nie jest wliczana w rachunek wyników według systemu rachunkowości FADN i stanowi, obok renty gruntowej, część dochodu rezydualnego. Rzeczywiste wynagrodzenie czynnika pracy własnej ma więc charakter bardzo indywidualny zależny przede wszystkim od struktury zarządzania gospodarstwem rolnym oraz produktywności pracy rodziny rolniczej. Teoretycznie więc oszacowanie *ex ante* alternatywnego kosztu pracy własnej w gospodarstwie indywidualnym, niezbędne do uzyskania efektywności alokacyjnej, nie jest możliwe. Trudno też w tych warunkach prawidłowo określić oczekiwaną stopę zwrotu, co z kolei obniża efektywność informacyjną. Stąd też zmiany w polskich legislacjach rolnych należy z tego punktu widzenia ocenić pozytywnie.

1.6.5. Struktura dochodów właściciela i inne ograniczenia

Ograniczenie płynności rynku ziemi rolniczej w postaci warunków dotyczących struktury dochodu właściciela nie występuje w prawie polskim. W Niemczech natomiast w wyniku transakcji ziemią rolniczą gospodarstwo rolne nie może utracić „samowystarczalności gospodarczej”⁵⁹. Powyższe ograniczenia „wymuszają” na potencjalnych nabywcach ziemi nie tylko zachowanie jej rolniczego przeznaczenia, ale również efektywną z dochodowego punktu widzenia organizację struktury wytwórczej w taki sposób, żeby ograniczyć przepływ wartości dodanej gospodarstwa rolnego do jego otoczenia. Z punktu widzenia możliwości zastosowania powyższych rozwiązań w polskim prawie, trzeba uznać, że nie można wymagać od rolników rzeczy niemożliwych. Powyższe wymogi teoretycznie mogą zwiększać efektywność alokacyjną oraz informacyjną rynku ziemi rolniczej, ale tylko w warunkach rozwiniętych struktur insty-

⁵⁷ Art. 3 ust. 4 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmieniających niektóre inne ustawy. Dowodem potwierdzającym osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego jest oświadczenie prowadzącego to gospodarstwo, poświadczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – art. 7 ust 1, Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 r. Nr 64, poz. 592 ze zmianami.

⁵⁸ D. Stankiewicz, *Ograniczenia...*, op.cit., s. 4 oraz A. Lichorowicz, *Status...*, op.cit., s. 57.

⁵⁹ D. Stankiewicz, *Ograniczenia...*, op.cit., s. 7, 9.

tuczonalnych w sektorze rolnym, które chroniłyby gospodarstwa rolne przed niekorzystnym oddziaływaniem rynku i umożliwiały realizację „nadwyżki instytucjonalnej”⁶⁰.

Ustawodawstwo niemieckie obok francuskiego należy do najbardziej ingerujących rozwiązań prawnych w rynek ziemi rolniczej w Europie. Oprócz kwestii opisanych w powyższym akapicie, podstawowym instrumentem wiążącym transakcje na tym rynku ziemi wyłącznie z gospodarstwami rodzinnymi, są przepisy o dziedziczeniu. Tzw. zasada „niepodzielnego dziedziczenia” w gruncie rzeczy ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu wydajności pracy rodziny rolniczej. W myśl tej zasady gospodarstwo nie powinno być dzielone podczas dziedziczenia, przepisy preferują spadkobierców pracujących w gospodarstwie, zakładając korzystne zasady spłaty pozostałych. Dodatkowym wyrazem restrykcyjności legislacji niemieckich są wspomniane zapisy zabezpieczające transakcje ziemią rolniczą przed spekulacyjnym zawyżeniem cen. Mówią one, że jeśli „świadczanie wzajemne nabywcy jest w rażący sposób nieadekwatne do wartości działki” za podstawę określenia wartości ziemi przyjmuje się jej wartość dochodową⁶¹. Rozwiązanie to sugeruje, żeby zdyskontowane strumienie rent gruntowych wykorzystywać do waloryzacji rynkowej wartości renty (porównując rentę rynkową i rentę rzeczywiście zrealizowaną w gospodarstwie rolnym). Chodzi teoretycznie o to, żeby dochody rezydualne gospodarstw indywidualnych były co najmniej równe wartości renty gruntowej wynikającej z cen ziemi, ponieważ tylko w takich warunkach możliwa jest reprodukcja rozszerzona w rolnictwie. W myśl ustawodawstwa niemieckiego w ponad 70%⁶² transakcji ziemią rolniczą w Polsce należałoby administracyjnie obniżyć ceny ziemi, co oczywiście z wielu względów nie jest możliwe. Jeśli więc nie można obniżyć cen ziemi należy innymi instrumentami polityki rolnej wyrównywać rynkowe i zrealizowane wartości renty gruntowej. Niemniej w warunkach rozwiniętego otoczenia instytucjonalnego niemieckie rozwiązania kontrolujące obrót ziemią rolniczą służą efektywności alokacyjnej rynku ziemi, eliminując całkowicie popyt spekulacyjny. W Polsce brak odniesień do dochodowej wartości gruntu częściowo jest rekompensowane przejściowymi obustrzennymi dotyczącymi obywatelstwa nabywcy ziemi rolniczej ograniczającymi zakup ziemi przez obcokrajowców do 2016 roku. W ten sposób teoretycznie eliminuje się wartość popytu wynikającą z wyższej siły nabywczej dochodów obcokrajowców, w szczególności z krajów „starej” UE. Pytanie jednak, czy wynegocjowany w Kopenhadze okres przejściowy jest w tym zakresie wystarczający? Należy mieć świadomość, że siła nabywcza dochodów rolniczych w Polsce i wysokorozwiniętych krajach UE na pewno się nie wyrówna do tego czasu. Stąd też zrozumiałe wydają się dążenia autorów nowelizacji między innymi ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do prywatyzacji jak największego areału gruntów z zasobu ANR przed 2016 rokiem.

⁶⁰ B. Czyżewski, *Rynkowa wartość renty gruntowej a proces jej realizacji w gospodarstwach rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe Seria” 2009, t. XI, z. 2, Poznań–Olsztyn, s. 37-42.

⁶¹ D. Stankiewicz, *Ograniczenia...*, op. cit., s. 9.

⁶² Na podstawie badań gospodarstw indywidualnych w systemie FADN.

1.7. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jako determinanta zmian w zasobach ziemi rolniczej

Wdrażana od 1962 r. wspólna polityka rolna nakierowana była przede wszystkim na podnoszenie produktywności rolnictwa, co przyczynić się miało do ograniczenia niedoborów produkcji rolnej oraz poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw rolnych. W związku ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą na rynkach Unii Europejskiej, jak również przystępowaniem do Wspólnoty nowych członków, w ciągu następnych lat występowała potrzeba wielokrotnego modyfikowania stosowanych w ramach WPR instrumentów. Każdorazowo były one jednak oparte na założeniach zapewnienia samowystarczalności Wspólnoty w zakresie produktów rolnych, uznania rolnictwa za szczególnie ważny dział gospodarki a gospodarstwa rodzinnego za podstawową jednostkę produkcyjną, potrzeby utworzenia jednego rynku europejskiego oraz jego regulacji⁶³. Proces kształtowania instrumentów WPR służących realizacji pierwotnie zdefiniowanych celów został ukończony w 1968 roku. Były to rynkowe instrumenty wsparcia produkcji rolnej w postaci systemu cen gwarantowanych i gwarantowanej sprzedaży (zakupy interwencyjne), kontyngentów produkcyjnych oraz dopłat eksportowych, opłat wyrównawczych, czy ceł. Chociaż spełniły one swe założenie w postaci wzrostu produktywności rolnictwa, nie były wolne od wywierania negatywnych skutków. Rezultatem stosowanej polityki stała się bowiem nadprodukcja żywności, wysokie koszty budżetowe, nieuzasadniony podział korzyści z prowadzonej polityki między małe i duże gospodarstwa rolne oraz niekorzystny wpływ na światowe rynki rolne⁶⁴.

Tym samym, w związku z nową sytuacją w rolnictwie, instrumenty wspólnej polityki rolnej musiały ulec zmianie. Wprowadzono narzędzia polityki strukturalnej mające na celu wyłączenie gruntów z uprawy, ograniczenie intensyfikacji produkcji, poprawę kwalifikacji rolniczych oraz rozwój form integracji producentów rolnych, a także odnowę wsi (tzw. plan Mansholta 1969 r.). W latach 70-tych gospodarstwa o dostatecznym potencjale rozwojowym⁶⁵ otrzymywały dodatkowo wsparcie w zakresie nabywania ziemi rolniczej, któremu towarzyszyły programy przyspieszające rezygnację z działalności zawodowej w rolnictwie oraz przekazywania ziemi do innych gospodarstw lub na cele nierolnicze. Nie uległy jednak zmianie zasady i charakter polityki rolnej, co spowodowało znikome rezultaty przekształceń.

⁶³ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia Prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 46-47.

⁶⁴ M. Adamowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku* [w:] Kopycińska D. (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Wydawnictwo: Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 26-27.

⁶⁵ Zgodnie z definicją z 1972 r. kategoria gospodarstw zdolnych do rozwoju obejmuje podmioty spełniające następujące kryteria: prowadzenie gospodarstwa stanowi główne zajęcie głowy rodziny, właściciel prowadzący gospodarstwo posiada odpowiednie przygotowanie zawodowe, gospodarstwo prowadzi rachunkowość, dysponuje planem rozwoju i uzyskuje określony poziom dochodów z pracy w gospodarstwie.

Pierwszą istotną modyfikacją Traktatu Rzymskiego był Jednolity Akt Europejski – JAE (luty 1986 r.), zgodnie z którym celem WPR było utworzenie do 31.12.1992 r. jednolitego rynku rolnego, wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w państwach Wspólnot Europejskich poprzez zmniejszenie dysproporcji pomiędzy regionami rolniczymi oraz ograniczenie zacofania regionów charakteryzujących się najmniej korzystnymi warunkami rozwoju⁶⁶. JAE nawiązywał również do spójności społecznej i gospodarczej, polityki regionalnej oraz środowiska naturalnego, tym samym rozszerzając cele WPR, między innymi o potrzebę ochrony walorów środowiskowych Europy. Wyrazem nowych wyzwań stawianych przed wspólną polityką rolną była reforma McSharry’ego z 1992 r., która nakierowana była na ogólnogospodarcze a nie jedynie produkcyjne funkcje rolnictwa. Celem nadrzędnym WPR stało się „utrzymanie na ziemiach nadających się do uprawy dostatecznej liczby rolników”, co uzasadniano potrzebą zachowania środowiska naturalnego, tradycyjnego krajobrazu rolniczego Europy oraz europejskiego modelu rolnictwa⁶⁷. Zmniejszenie nadwyżek produkcyjnych następować miało w wyniku ograniczania produkcji rolnej poprzez nowe zasady regulacji rynków rolnych, w tym obniżki cen, jak również zastosowania instrumentów towarzyszących w postaci odłogowania ziemi, wsparcia zalesiania użytków rolnych czy programów promujących ochronę środowiska poprzez ekstensyfikację produkcji rolnej oraz wspierających pozarolnicze źródła dochodów ludności wiejskiej i wcześniejsze przechodzenie rolników na emerytury. Równocześnie wprowadzono przepisy poprawiające strukturę agrarną poprzez subwencje z tytułu wyłączenia z uprawy gruntów niezwiązanych z produkcją żywności, które przysługiwały w przypadku wyłączenia co najmniej 30% uprawianych gruntów. Doprowadzono do obniżenia cen instytucjonalnych o około 30% na podstawowe produkty roślinne, co rekomensowane było wprowadzeniem płatności bezpośrednich, które stały się jednym z głównych instrumentów wsparcia stosowanych w ramach WPR (por. rysunek 1). Oznaczało to zerwanie bezpośredniego związku pomiędzy wysokością dotacji dla gospodarstw z wielkością produkcji.

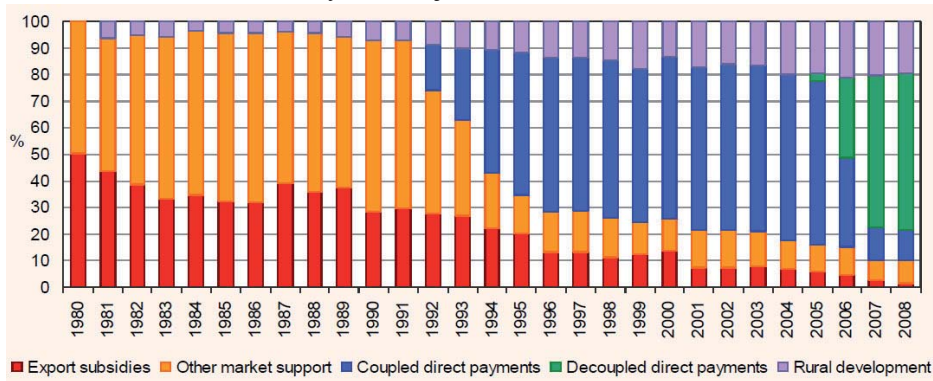
Kontynuacją reformy McSharry’ego były ustalenia podjęte w ramach Agendy 2000 podkreślające, iż dobre wyniki gospodarcze powinny iść w parze ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych, utrzymaniem różnorodności biologicznej oraz odnową ekosystemów. Na nowo określono cele, które powinny być realizowane w ramach WPR w związku z perspektywą rozszerzenia UE o nowe państwa członkowskie. Dążono tym samym do wzmocnienia konkurencyjności wewnętrznej i międzynarodowej rolnictwa europejskiego, zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oraz wysokiej jakości żywności. Jednocześnie wskazano potrzebę równoległego zapewnienia rolnikom pozarolniczych źródeł dochodu, między innymi poprzez działania agro-środowiskowe, sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi obszarów wiejskich

⁶⁶ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz 2007, *Wspólna...*, op. cit., s. 16, 60.

⁶⁷ M.C. Błaszczuk, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej*, Biuletyn Analiz UKIE nr 6, maj 2001, http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/05_opracowania/analizy/analiza_6_11.pdf, s. 120, data dostępu: 11.12.2010 r.

oraz dobrostanowi zwierząt, co swój wyraz znalazło między innymi w obowiązkowym i dobrowolnym wyłączaniu gruntów z produkcji rolnej.

Rys. 2. Ewolucja struktury instrumentów wsparcia rolnictwa w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w latach 1980-2008



Źródło: *Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no. 1, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Grudzień 2009, str. 5, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf, data dostępu 06.12.2010 r.*

Powyższe zmiany doprowadziły do wzmocnienia urynkowienia rolnictwa, wzrostu konkurencyjności gospodarstw, rozszerzenia polityki strukturalnej wobec obszarów wiejskich oraz promowania idei ich wielofunkcyjnego rozwoju.

Dalsza ewolucja wspólnej polityki rolnej nastąpiła w Luksemburgu w roku 2003. Zmiany wprowadzone przez reformę Fischlera były niezwykle radykalne, gdyż polegały na wprowadzeniu Systemu Jednolitej Płatności (SPS) zmierzającego do oddzielenia wielkości płatności bezpośrednich od wielkości produkcji (ang. *decoupling*), która w nowych państwach członkowskich przyjęła formę uproszczoną w postaci Jednolitej Płatności Obszarowej (SAPS). Jednocześnie reforma wprowadzała zasady współzależności (ang. *cross-compliance*) – wiążące wspieranie dochodów z przestrzeganiem standardów ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności, jak również wymogi utrzymania ziemi w dobrej kondycji bez zwiększonej produkcji⁶⁸. Istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania struktury agrarnej ma również modulacja, polegająca na ograniczeniu wsparcia dla większych gospodarstw rolnych i realokacji uzyskanych z tego tytułu środków na rozwój obszarów wiejskich. Na skutek tych zmian ewolucję Wspólnej Polityki Rolnej określa się również jako przejście od WPR (ang. CAP) do Wspólnej Polityki Rolnej i Wiejskiej (ang. CARPE) a w perspektywie do Wspólnej Polityki Wiejskiej (ang. CRP)⁶⁹. Powyższe reformy,

⁶⁸ M. Adamowicz, *Ewolucja...*, op. cit. s. 28-29.

⁶⁹ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Raport nr 125 Programu Wieloletniego 2005-2009 „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2009, s. 58.

choć niezbędne zdaniem autorów, zakłóciły procesy optymalizacji struktury agrarnej z punktu widzenia dochodowości produkcji rolnej, polegające w dużej mierze na koncentracji zasobów w rolnictwie.

Charakteryzując ewolucję WPR na przestrzeni blisko 50 lat warto odwołać się do podsumowania dokonanego przez F. Tomczaka⁷⁰, czy A. Czyżewskiego⁷¹, którzy wskazali na 3 etapy strategii tej polityki: pierwszy – wspierania produkcji i przemian strukturalnych w rolnictwie, drugi – ograniczenia produkcji rolniczej lub tempa jej wzrostu oraz trzeci – przechodzenia do strategii zwiększenia nakładów na rozwój obszarów wiejskich. W latach 60. i 70. polityka rolna UE ukierunkowana była na wzrost intensywności produkcji, wydajności rolniczej i wydajności pracy oraz wzrost dochodów ludności rolniczej. Jej efektem było zlikwidowanie niedoborów żywności na rzecz jej nadwyżek, jak również zmiany w strukturach agrarnych. Lata 80. to okres utrzymywania się nadwyżek żywnościowych, z kolei lata 90., jak również pierwsza dekada XXI wieku charakteryzują się rosnącym znaczeniem celów środowiskowych. Wyrazem zmiany instrumentów stosowanych w celu realizacji zadań stawianych przez Wspólną Politykę Rolną jest rysunek 2, wskazujący proporcje pomiędzy dopłatami do eksportu, pozostałymi formami wsparcia rynkowego, płatnościami bezpośrednimi związanymi z produkcją oraz od niej niezależnymi, jak również środkami przeznaczanymi na wsparcie obszarów wiejskich w poszczególnych latach ich realizacji.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, iż pierwotne założenia i cele dotyczące wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej nie dotyczyły w sposób bezpośredni gospodarowania gruntami rolnymi. Jednakże, w związku z postulatami dotyczącymi wzrostu produkcji rolnej, wspierania sytuacji dochodowej rolników poprzez mechanizmy wsparcia uzależnione od wolumenu produkcji, spodziewać się było możliwej tendencji do powiększania gospodarstw rolnych. Potwierdza to występowanie wewnątrz Unii Europejskiej zjawiska koncentracji gospodarstw, które prowadziło do poprawy wskaźników ekonomiczno-rolniczych całego rolnictwa jak i poprawy funkcjonowania poszczególnych gospodarstw rolnych⁷². Wraz z osiągnięciem nadwyżek produktów rolnych na rynku europejskim w roku 1972 wprowadzono jednak pierwsze instrumenty wspólnej polityki rolnej mające istotny i bezpośredni wpływ na kształtowanie się zasobów ziemi rolniczej w gospodarstwach państw członkowskich, uzależniające wsparcie dla tych podmiotów od wyłączenia części gruntów rolnych z produkcji, między innymi poprzez system odłogowania (ang. *set-aside*). W późniejszym okresie katalog tych instrumentów rozszerzony został również o dobrowolne wyłączenie gruntów z uprawy oraz dopłaty do zalesiania ziemi rolniczej. Co więcej, na uwagę zasługuje również zmiana kształtu płatności bezpośrednich, które w wyniku reformy luksemburskiej zostały oddzielone od produkcji, powiększający się katalog instrumen-

⁷⁰ Ibidem, s. 56, 64-65.

⁷¹ A. Czyżewski, *Makroekonomiczne uwarunkowania przedsiębiorczości w agrobiznesie*, [w:] A. Czyżewski (red.), *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali krajowej i lokalnej*, Wyd. Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Sielinku, Poznań 1995, s. 47-50.

⁷² F. Tomczak, *Ewolucja...*, op. cit., s. 14-15.

tów rolno-środowiskowych, jak również wprowadzenie modulacji jako instrumentu powodującego ograniczenie tendencji do powiększania zasobów ziemi rolniczej w gospodarstwach. Narzędzia te powinny zainicjować zmiany w strukturze zasobów ziemi rolniczej w państwach członkowskich UE.

W sposób bezpośredni rynek ziemi rolniczej nie został również objęty kształtem Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., który zaprezentowany został przez Komisję Europejską w propozycjach legislacyjnych z 12.10.2011 r. obejmującym 10 kluczowych punktów reformy⁷³. WPR w latach 2013-2020 będzie natomiast prawdopodobnie determinowała rynek ziemi pośrednio, w tym przede wszystkim poprzez rosnące ceny gruntów rolnych. Przewidywać można, iż będą one wynikiem poprawy ich jakości wynikających z zaostrzenia wymogów związanych ze środowiskiem naturalnym w formie warunków wykraczających poza zasadę wzajemnej zgodności, zapewniających korzyści dla klimatu i środowiska. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, 30% płatności bezpośrednich będzie uzależnione od podejmowania działań związanych z ekologizacją, w tym utrzymywania powierzchni użytków rolnych w stanie odpowiednim do produkcji, stosowania dywersyfikacji upraw, utrzymywania trwałych użytków zielonych i obszarów proekologicznych, a „działania te wzmocnią możliwości gruntów i naturalnych ekosystemów w zakresie realizacji najważniejszych celów UE dotyczących różnorodności biologicznej i adaptacji do zmiany klimatu”⁷⁴. Proponowane w ramach „zazieleniania” (ang. *greening*) wspólnej polityki rolnej przeznaczanie 7% powierzchni ziemi na cele środowiskowe, w tym poprzez np. odłogowanie gruntów, spowoduje spotęgowanie występującego w wielu regionach zjawiska „głodu ziemi”. Jednocześnie sugeruje się uwzględnienie w priorytetach polityki rozwoju obszarów wiejskich: zachowanie i odbudowę ekosystemów, walkę ze zmianami klimatu oraz efektywne wykorzystanie zasobów, które realizowane będą na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. To z kolei będzie służyło realizacji celów, pośród których przewiduje się między innymi zapewnienie środowiskowych dóbr publicznych⁷⁵. Jednocześnie na ceny ziemi rolniczej wpływ mogą mieć zmiany stawek płatności bezpośrednich, jak również możliwość udzielania przez państwa członkowskie większego wsparcia dla rolników gospodarujących na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Równolegle, na skutek nowych regulacji można się spodziewać intensyfikacji obrotu gruntami rolnymi, do czego przyczynić się mogą instrumenty wsparcia młodych rolników podejmujących działalność gospodarczą oraz narzędzia zachęcające rolników kończących działalność rolną do przekazywania gruntów rolnikom dążącym do restrukturyzacji swoich gospodarstw. Należy mieć jednak

⁷³ *Wspólna polityka rolna po 2013 r.*, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm, data dostępu 14.11.2011 r.

⁷⁴ Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, Komisja Europejska, 12 października 2011 r.

⁷⁵ Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Komisja Europejska, 12 października 2011 r.

na uwadze, iż w przypadku małych gospodarstw, procesy te mogą być hamowane między innymi z uwagi na propozycję wprowadzenia uproszczonego systemu wsparcia w postaci zryczałtowanych płatności bezpośrednich.

Podsumowanie

Na zakończenie nasuwa się wniosek, że nie wszystkie postawione we wstępie hipotezy zostały w pełni potwierdzone. Analiza struktur agrarnych w UE potwierdziła ich jednorodność, m.in. we Francji, w Niemczech i w Dani. Kraje te cechują się w wielu aspektach zbliżoną i bardzo daleko idącą regulacją rynku ziemi rolniczej, która umożliwia optymalizację zasobów gospodarstw rodzinnych z punktu widzenia celów ekonomicznych i społecznych. Można więc uznać, że hipoteza pierwsza jest uzasadniona: ustawodawstwo rynku ziemi w analizowanych krajach UE wykształciło silne ekonomicznie struktury agrarne opierające się na gospodarstwach rodzinnych i zapewnia utrzymanie tego *status quo*. Legislacje rynku ziemi w Polsce różnią pod tym względem od francuskich, niemieckich, czy duńskich i nie stymulują procesów koncentracji zasobów w rolnictwie, która byłaby pożądana głównie z ekonomicznego punktu widzenia. Jednocześnie stwierdzono, że zarówno polskie jak i zachodnioeuropejskie rozwiązania instytucjonalne, mimo interwencjonistycznego charakteru, nie obniżają efektywności mechanizmu rynkowego, a jedynie eliminują jego zawodności w postaci popytu spekulacyjnego na ziemię rolniczą⁷⁶. Potwierdza to trzecią hipotezę, ale tylko częściowo. Reforma w Luksemburgu wymusza zmiany w strukturze agrarnej krajów UE. Jest to jednak proces długotrwały. Natomiast regulacje rynku ziemi obowiązujące w niektórych krajach „starej” UE-15 oddziałują na strukturę agrarną wciąż w przeciwnym kierunku. Zatem przy obecnym charakterze reform WPR została zachwiana komplementarność instytucji rynku ziemi względem polityki rolnej w krajach Europy Zachodniej. Problem polega więc na wprowadzeniu takich zmian w legislacjach rynku ziemi, które przywróciłyby ich komplementarność względem nowych kierunków rozwoju rolnictwa, zainicjowanych w 2003 roku. Ustawodawstwo krajów Europy Zachodniej nie wychodzi temu celowi naprzeciw, ale polskie legislacje paradoksalnie – tak! Paradoks polega jednak również na tym, że w Polsce z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia bardziej pożądanymi byłyby rozwiązania stymulujące koncentrację rynku ziemi, na wzór modelu niemieckiego, czy francuskiego.

⁷⁶ W. Czernasty, A. Majchrzak, *Projected...*, op. cit., s. 325-339, B. Czyżewski, A. Majchrzak, *Efektywność rynku ziemi rolniczej oraz waloryzacja rent gruntowych w kontekście regulacji instytucjonalno-prawnych w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Nowe trendy w metodologii nauk ekonomicznych i możliwości ich wykorzystania w procesie kształcenia akademickiego. T. 1: Problemy ogólne metodologii nauk ekonomicznych*, red. A. Grzelak, K. Pająk, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010, s. 80-100.

Bibliografia

- Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku* [w:] Kopycińska D. (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Wydawnictwo: Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Blaug M., *Teoria ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Błaszczak M.C., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej*, Biuletyn Analiz UKIE nr 6, maj 2001, http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/05_opracowania/analizy/analiza_6_11.pdf, s. 120, (11.12.2010 r.).
- Borowski K., *Podstawowe rozwiązania prawne w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie obrotu nieruchomościami rolnymi*, Biuro Analiz Sejmowych, BAS-WAEM-1684/07, Warszawa 29 sierpnia 2007 roku.
- Bujoczek K., Bromberek J., *Więcej ziemi dla rolników*, „Topagrar Polska” 2008, nr 11
- Czternasty W., Majchrzak A., *Projected changes in agricultural areas management in Poland in view of the chosen European Union countries' experience*, “Management”, nr 2/2009, University of Zielona Góra, s. 328-329.
- Czyżewski A., *Makroekonomiczne uwarunkowania przedsiębiorczości w agrobiznesie*, [w:] Czyżewski A. (red.), *Rozwój rolnictwa i agrobiznesu w skali krajowej i lokalnej*, Wyd. Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Sielinku, Poznań 1995.
- Czyżewski B., Majchrzak A., *Efektywność rynku ziemi rolniczej oraz waloryzacja rent gruntowych w kontekście regulacji instytucjonalno-prawnych w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe trendy w metodologii nauk ekonomicznych i możliwości ich wykorzystania w procesie kształcenia akademickiego*. T. 1: Problemy ogólne metodologii nauk ekonomicznych, red. Grzelak A., Pająk K., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010.
- Czyżewski B., *Rynkowa wartość renty gruntowej a proces jej realizacji w gospodarstwach rolnych w Polsce*, „Roczniki Naukowe Seria” 2009, t. XI, z. 2, Poznań-Olsztyn.
- Europejskie Stowarzyszenie Instytucji Rozwoju Obszarów Wiejskich (Association Européenne des Institutions d'Aménagement Rural – AEIAR), <http://www.aeiar.be>, 8.02.2009.
- Fama E., *Efficient Capital Markets: A Review of Empirical Work*, „Journal of Finance” 1970, 25 (2).
- Fama E., *Random Walks in Stock-market prices*, „Financial Analyst Journal”, 09.12.65 reprinted 01.02.1995.
- Fama E., *The behavior of stock-market prices*, „The Journal of Business” 1965, Vol. 38, No.1.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna, Zagadnienia Prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Kłak S., www.podkarpacie.znp.edu.pl/images/normy_gospodarstwa.doc, (18.03.2010 r.).
- Kulawik J., *Wybrane aspekty efektywności rolnictwa*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2007, nr 1, s. 5.

- Lichorowicz A., *Status prawny gospodarstw rodzinnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Wyd. Temida 2, Białystok 2000 r.
- Naszkowska K., *Głosowanie nad ustawą o obrocie ziemią zapewne już w piątek*, „Gazeta wyborcza”, 10.04.2003, <http://wyborcza.pl/1,75248,1421042.html>.
- Poczta W., Mrówczyńska A., *Regionalne zróżnicowanie polskiego rolnictwa*, [w:] Poczta W., Wysocki F. (red.), *Zróżnicowanie regionalne gospodarki żywnościowej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Wyd. AR im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań 2002.
- Ryś-Jurek R., *Sila ekonomiczna polskich indywidualnych gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej w 2004 roku*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, UP w Poznaniu, 2008 4(10).
- Sadowski A., *Własność a użytkowanie gruntów rolnych. Zarys tendencji rozwojowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2009.
- Snowdon B., Vane H., Wymarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Sobota M., *System planowania przestrzennego oraz formy władania ziemią rolniczą we Francji*, *Administratio Locorum*, 3 (2) 2004.
- Sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Agencja Nieruchomości Rolnych, <http://www.anr.gov.pl/attachements/AdminArticle/141/113/sprzedaz.pdf>, [data dostępu: 14.12.2010].
- Stanisz A., *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, Tom 3, *Analizy wielowymiarowe*, Statsoft, Kraków 2007.
- Stankiewicz D., *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, BSiE, Warszawa 2002.
- Stankiewicz D., *Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi w wybranych krajach Unii Europejskiej w aspekcie prac nad stosownymi zmianami w ustawodawstwie polskim*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Luty 2002.
- Stankiewicz D., *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, BSiE, Warszawa 2006.
- Stelmachowski A., *Prawo rolne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Tomczak F., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Raport nr 125 Programu Wieloletniego 2005-2009 „Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej”, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, Dz. U. 2003 r. nr 64 poz. 592.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmieniających niektóre inne ustawy.

- Weil E., *Determinanty kształtujące cenę ziemi rolnej*, „Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu”, CCCLVIII, Poznań 2003.
- Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Komisja Europejska, 12 października 2011 r.
- Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) Komisja Europejska, 12 października 2011 r.
- Wspólna polityka rolna po 2013 r., Komisja Europejska,
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm, data dostępu 14.11.2011 r.
- Zadura A., *Kształtowanie struktury gospodarstw w wybranych krajach UE*, „Biuletyn Informacyjny”, nr 1-2 (118), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2008.
- Zadura A., *Nowe zasady sprzedaży i dzierżawy*, „Rolnik Dzierżawca”, nr 5/2010.
- Zadura A., *Transformacja ustrojowa rolnictwa w krajach Europy Środkowo-wschodniej*, „Roczniki Nauk Rolniczych”, 2009, Seria G, t. 96, z. 4.
- Załącznik XII do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy L 236 z 23 września 2003 r., s. 787, pkt. 4, ppkt. 2.

2. Ocena instytucjonalizacji rynku rolnego w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 i kierunku reform Wspólnej Polityki Rolnej

Celem opracowania jest próba identyfikacji oddziaływania instytucji na funkcjonowanie rynku rolnego w Polsce. Dokonano zestawienia procesów instytucjonalizacji rynku rolnego w okresie poprzedzającym akcesję Polski z Unią Europejską oraz w pierwszych latach członkostwa naszego kraju we Wspólnocie. Podstawą analizy są procesy dostosowawcze rynku rolnego do realiów Strategii Rozwoju Kraju (SRK) 2007-2015 oraz jego funkcjonowanie w kontekście reform Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

W pracy przyjęto, że instytucjonalizacja jest procesem kształtowania (budowy nowych oraz reorganizacji istniejących) instytucji rynku rolnego, niezbędnych do jego prawidłowego funkcjonowania we współczesnej gospodarce rynkowej. Z kontekstu artykułu R.O. Keohane pt. *International institutions: two approaches*⁷⁷ wynika, że instytucjonalizacja jest ważnym sposobem utrwalania wszelkich rodzajów relacji społecznych. Towarzyszy rozbudowie stosunków międzynarodowych, a jej waga wzrasta wraz z ich rozwojem.

Istotne znaczenie w funkcjonowaniu rynku rolnego mają instytucje formalne, często nazywane regułami gry (*the rules of the game*⁷⁸). Należy zaznaczyć, że inne reguły gry istniały na rynku rolnym w Polsce przed przystąpieniem naszego kraju do Unii Europejskiej, inne zostały stworzone po jej rozszerzeniu w 2004 i 2007 roku. Warto podkreślić, że instytucje formalne ukształtowane w okresie transformacji gospodarczej zaczną przynosić wymierne efekty dla rynku rolnego kiedy będą wspierane formowanymi spontanicznie instytucjami o charakterze nieformalnym.

2.1. Instytucje i ich znaczenie na rynku rolnym

Pojęcie instytucji jest bardzo szerokie. Jedną z bardziej popularnych jest definicja zaproponowana przez laureata Nagrody Nobla z ekonomii z 1993 roku – D.C. Northa (współlaureatem jest R.W. Fogel). W książce *Institutions Institutional Change and Economic Performance* instytucje zostały nazwane przez Northa podstawowymi strukturami, za pomocą których ludzie w całym okresie swej historii budują ład pozwalający na zmniejszenie niepewności związanej z procesem gospodarowania. Noblista dowodzi, że instytucje wpływają na kształt relacji międzyludzkich w wymiarze politycznym, społecznym i ekonomicznym.⁷⁹ D.S. Landes, ekonomista i historyk, w monografii *Bogactwo i nędza narodów* wyraża przekonanie, że instytucje stwarzają odpowiednie warunki do działań indywidualnych i zbiorowych oraz zachęcają do

⁷⁷ Zob.: R.O. Keohane, *International institutions: two approaches*, "International Studies Quarterly" 1988, Vol. 32, No. 4, s. 379-396.

⁷⁸ D.C. North, *Institutions Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 4.

⁷⁹ D.C. North, op. cit., s. 3, 118.

przejawiania inicjatywy, rywalizacji i naśladownictwa.⁸⁰ Z kolei P. Chmielewski w pracy „Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych” podkreśla, że instytucje należy traktować jako szeroko rozumiane reguły, określające sposoby odnoszenia się ludzi do siebie i do swego otoczenia, implikujące porządek społeczny i mające istotny wpływ na jego zmiany.⁸¹

M. Marody i J. Wilkin w raporcie *EU-monitoring VII* zatytułowanym „Meandry instytucjonalizacji: dostosowania Polski do Unii Europejskiej” sygnalizują, że instytucje są fundamentem, na którym powinno opierać się funkcjonowanie państwa, gospodarki i społeczeństwa. Z kolei jakość instytucji wywiera istotny wpływ na sprawność i efektywność tego funkcjonowania. Instytucje, jako wytwory życia społecznego, w sposób systematyczny i trwałe determinują postępowanie człowieka. Najważniejszą instytucją regulującą zachowania ludzi jest rynek (jego różne formy). Ważne są również normy prawne i organizacje.⁸²

Funkcjonowanie gospodarki odbywa się w konglomeracie trzech instytucji – rynków, norm i organizacji (Rysunek 1). Każda z wymienionych grup instytucji oddziałuje na system gospodarczy i państwo, oddziałują też wzajemnie na siebie. Występuje również sprzężenie zwrotne – system gospodarczy oraz państwo wywiera istotny wpływ na charakter instytucji.

Instytucjom w funkcjonowaniu rynku w gospodarce poświęcony został „World Development Report 2002”. Rozważania tam przedstawione można również odnieść do rynku rolnego. Autorzy raportu podkreślają, że rynek umożliwia ludziom wykorzystanie umiejętności i zasobów oraz zaangażowanie w wysoko produktywne formy działalności. Stwierdzają jednocześnie, że do realizacji tego celu niezbędne są właściwe instytucje, takie jak: normy, mechanizmy egzekwowania kontraktów i organizacje wspierające transakcje rynkowe. Odpowiednie rozwiązania instytucjonalne ułatwiają przepływ informacji, wzmacniają prawa własności i kontrakty, regulują konkurencję. Stwarzają ludziom możliwości i bodźce do zaangażowania w efektywną działalność rynkową. Instytucjonalizacja gospodarki wpływa korzystnie na skuteczność gry rynkowej⁸³, również w sektorze rolnym.

Rynek, to twór ekonomiczny trwale związany z produkcją i wymianą towarową. Ze studiów literatury wynika, że istnieje wiele definicji rynku.

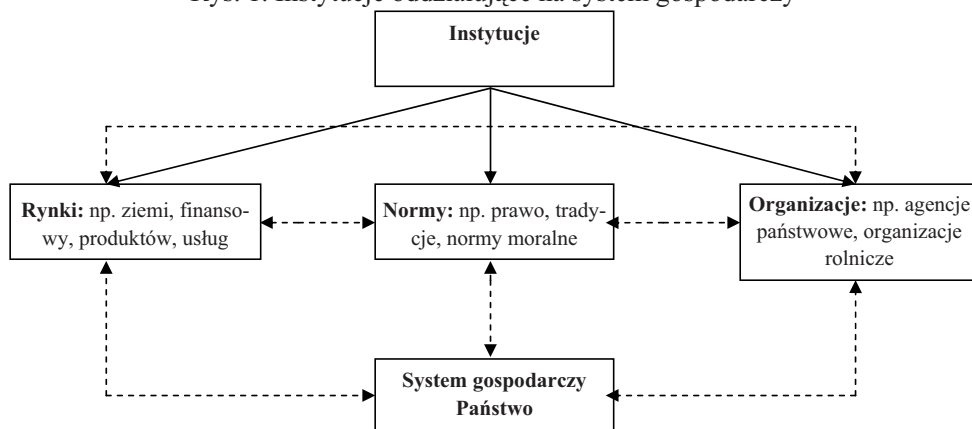
⁸⁰ D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2005, s. 250-251.

⁸¹ P. Chmielewski, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011, s. 224.

⁸² M. Marody, J. Wilkin (red.), *Meandry instytucjonalizacji: dostosowania Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VII*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Fundacja im. Friedricha Eberta, Kraków 2002, s. 8.

⁸³ *Building Institutions for Markets*, World Development Report 2002, The World Bank, Washington D.C., s. 3-4.

Rys. 1. Instytucje oddziałujące na system gospodarczy



Źródło: opracowanie własne.

W. Stankiewicz podkreśla, że rynek jest szczególną scenarią procesu wymiany, w której są zawierane transakcje. Aktorami są tutaj dostawcy i nabywcy. Według prostego schematu rynek jest zbiorem symetrycznych aktów wymiany, których proporcje są regulowane przez mechanizm cen – nie mieszczą się tu jednak wielkie transakcje dokonywane przez korporacje. W szerszym ujęciu rynek można określić jako całość kształt instytucji zapewniających wymianę za pomocą systemu ograniczeń – w zakresie takiej definicji mieszczą się nawet zasady etyczne postępowania stron realizujących transakcję.⁸⁴

Według A. Wosia rynek jest zespołem więzi ekonomicznych między sprzedającymi i kupującymi, między producentami i konsumentami, którzy uczestniczą w wymianie towarowo-pieniężnej. Rynek to również ogół nabywców i sprzedawców, których zależne od siebie decyzje kształtują popyt i podaż, i wpływają na poziom cen. Rynek jest także zbiorem warunków, w jakich dochodzą do skutku akty wymiany oraz systemem instytucji obsługujących transakcje, np.: banki, giełdy, agencje, fundacje.⁸⁵

Warto podkreślić za W. Wrzosem, że rynek jako ogół stosunków między uczestnikami procesu wymiany ma niejednorodny charakter. Jego złożoność (różnorodność) wynika ze specyfiki przedmiotów wymiany, specyfiki podmiotów występujących w roli sprzedawców i nabywców oraz specyfiki okoliczności towarzyszących wymianie. Wobec tego można wyodrębnić różne rodzaje rynku, ograniczone do pewnej grupy dóbr⁸⁶, m.in. rynek rolny.

⁸⁴ W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu, Administracji i Technik Komputerowych w Warszawie, Warszawa 2007, s. 98-99, 101.

⁸⁵ A. Woś, *Podstawy agrobiznesu*, Wydawnictwa Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji w Warszawie, Warszawa 1996, s. 151.

⁸⁶ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 34.

W *Encyklopedii agrobiznesu*, opublikowanej pod redakcją naukową A. Wosia, znajduje się definicja rynku rolnego zaproponowana przez B. Wojciechowską-Ratajczak. Rynek rolny jest tu zdefiniowany jako całokształt relacji towarowo-pięniężnych, zachodzących pomiędzy podmiotami reprezentującymi popyt i podmiotami reprezentującymi podaż danego dobra, przy określonym poziomie jego ceny. Sieć powiązań na rynku rolnym jest wielopłaszczyznowa. Uczestnicy tego rynku występują zamiennie, jako kupujący lub jako sprzedający towary bądź usługi. Występują także w roli producentów i konsumentów. Istotny wpływ na specyfikę rynku wywiera również bezpośrednie powiązanie produkcji z konsumpcją. Często przyjmuje ono postać samozaopatrzenia i wymiany sąsiedzkiej poza układem rynkowym. Produkcyjno-konsumpcyjny charakter rynku rolnego wskazuje na szeroki zakres zależności między produkcją środków konsumpcji i konsumpcją oraz między zużyciem środków produkcji a ich produkcją, jak też między globalną produkcją rolną a zapotrzebowaniem na nią. Rynek rolny spełnia w tym przypadku zadania regulatora przedstawionych interakcji.⁸⁷

B. Wojciechowska-Ratajczak zaznacza, że na charakter rynku rolnego w Polsce istotny wpływ wywierają uwarunkowania gospodarcze. Wymienia tutaj m.in.: niską mobilność kapitału i siły roboczej w gospodarstwach rolnych; kapitałochłonny charakter postępu technicznego w sektorze rolnym; duże zróżnicowanie podmiotów rynku pod względem organizacyjno-własnościowym, skali obrotów, specjalizacji, zasięgu oddziaływania; silną pozycję podmiotów reprezentujących popyt na produkty rolne (przemysł spożywczy, handel); szerokie możliwości działań interwencyjnych np. w zakresie cen gwarantowanych czy preferencyjnej polityki kredytowej. Zwraca także uwagę na występowanie asymetryczności podaży i popytu w aspekcie ilościowym, jakościowym i przestrzennym. Wojciechowska-Ratajczak podkreśla, że o specyfice rynku rolnego w Polsce decydują również instytucje nieformalne. Do tej grupy zalicza tradycje i przyzwyczajenia znaczącej grupy producentów rolnych (nastawienie na produkcję wielokierunkową, prowadzenie produkcji metodami tradycyjnymi, słabe wykształcenie). Wyróżnia również wysoki udział samozaopatrzenia (np. własny materiał siewny i zarodowy, pasze wytwarzane w gospodarstwie) oraz autokonsumpcji (zwłaszcza wykorzystywanie przez rolnika i jego rodzinę produktów wytworzonych w gospodarstwie) w spożyciu żywności i zużywaniu środków do produkcji rolnej. Ta część produkcji nie jest przeznaczona bezpośrednio na sprzedaż i nie jest rezultatem decyzji rynkowych gospodarstw. Dlatego część produkcji niezorientowanej na rynek jest mało wrażliwa na jego wymagania. Kolejnym czynnikiem, mającym wpływ na wahania poziomu oraz struktury produkcji i podaży produktów rolnych są warunki klimatyczne i nieprzewidywalne stany natury.⁸⁸

Czynniki ekonomiczne mają duży wpływ na funkcjonowanie rynku rolnego w Polsce równie ważne są jednak pozaekonomiczne determinanty rozwoju rynku rolnego, zwłaszcza o charakterze historycznym, kulturowym i przyrodniczym – bardzo

⁸⁷ B. Wojciechowska-Ratajczak, *Rynek rolny*, [w:] *Encyklopedia agrobiznesu*, [red.] A. Woś, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998, s. 777-778.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 778 -779.

silnie zakorzenione w polskim rolnictwie. Część polskich rolników decyzje rynkowe podejmuje w sposób nieracjonalny, co znacząco odbiega od paradygmatu *homo oeconomicus*. Kieruje się emocjami, które w znacznym stopniu zostały ukształtowane bytowaniem w poprzednim ustroju społeczno-gospodarczym – funkcjonują na zasadzie *homo sovieticus*.

2.2. Instytucjonalne wymiary funkcjonowania rynku rolnego w Polsce przed akcesją do Unii Europejskiej

Przyjęcie cech rynkowych przez polską gospodarkę na początku lat 90. ubiegłego stulecia doprowadziło m.in. do konieczności unormowania procesów zachodzących na rynku rolnym. Regulacja miała na celu poprawę jego efektywności i konkurencyjności. Należy podkreślić, że przygotowania naszego kraju do członkostwa w Unii Europejskiej stworzyły olbrzymią szansę na przyspieszenie modernizacji rynku rolnego, Wymusiło to konieczność stworzenia sieci instytucji niezbędnych do absorpcji funduszy unijnych, należących się Polsce z tytułu uczestnictwa we Wspólnej Polityce Rolnej i wyrównywania dysproporcji rozwojowych na zintegrowanym obszarze.⁸⁹ Czy Polska wykorzystała możliwości w tym zakresie?

W chwili rozpoczęcia starań Polski o członkostwo w UE wykształcił się obraz różnic między działaniem rynku rolnego w naszym kraju, w relacji do jego funkcjonowania w państwach wysoko rozwiniętych. Uwidoczniała się „luka instytucjonalna”, którą należało zagospodarować.

Trudno się nie zgodzić z opinią S. Makarskiego, który napisał, że na początku procesu transformacji rynek rolny w Polsce stał się wolną przestrzenią dla nowych rozwiązań instytucjonalnych, których wdrożenie będzie miało istotny wpływ na jego sprawne funkcjonowanie. Instytucjonalna obudowa gospodarki nie powstaje automatycznie, w wyniku odgórnie wprowadzonego modelu. Kształtuje się na skutek porozumiewania się i instytucjonalizacji współpracy różnych, w sensie ekonomicznym samodzielnie działających, uczestników rynku. Dużą rolę w porządkowaniu tego rodzaju działań odgrywają środki formalno-prawne, które powinny być zapewnione przez system władzy.⁹⁰

W latach 90. rynek rolny w naszym kraju cechował się brakiem sprawnego systemu instytucji. J. Żmija powiązał to zjawisko z niedorozwojem infrastruktury rynkowej. Uwagę zwrócił m.in. na: rozdrobnienie sieci handlowej; brak zorganizowanego hurtu produktów rolno-żywnościowych; niewydolność informacji rynkowej; niewielki zakres promocji produktów rolno-żywnościowych; niewykształcone więzi ekonomiczne między sprzedawcami a nabywcami. Szansę zmiany sytuacji upatrywał w rozbudowie takiej infrastruktury rynku rolnego, której poszczególne elementy będą wzajemnie na siebie oddziaływać, wzmacniając jego efektywność. Infrastrukturę rynku

⁸⁹ M. Zalesko, *Instytucjonalizacja rynku rolnego w Polsce*, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa 2006, s. 7.

⁹⁰ S. Makarski, *Funkcjonowanie rynku rolno-żywnościowego*. Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 239.

określił jako materialną i instrumentalną bazę, niezbędną do produkcji i konsumpcji. W jego przekonaniu jest ona podstawowym elementem łańcucha marketingowego, który przez kanały dystrybucji, organizacje rynkowe, instytucje finansowe, agencje rządowe i system informacji rynkowej, wpływa na stabilizację rynku⁹¹.

Poza brakiem instytucji o charakterze formalnym pierwsze lata transformacji gospodarczej obnażyły również słabości w sferze instytucji nieformalnych. Wśród polskich rolników niekorzystnie przedstawiały się postawy, nawyki i sposoby myślenia, odziedziczone po epoce socjalizmu. M. Marody i J. Wilkin wskazują na przyzwyczajenia do stabilności cen ustalanych administracyjnie, czy też „ogłądanie się na państwo”, które w mniemaniu rolników powinno zapewniać skup produktów rolnych i odpowiednią opłacalność produkcji rolnej. Podkreślają również, że dziedzictwem poprzedniego okresu była niechęć mieszkańców wsi do samoorganizacji.⁹²

Kwestię usprawniania rynku rolnego w Polsce należy powiązać z popularnym stwierdzeniem Northa „instytucje znaczą” (*institutions matter*). W odniesieniu do rynku, instytucje powodują, że staje się on bardziej zrozumiały, przejrzysty i przewidywalny. Instytucje stwarzają podwaliny dla stabilnych decyzji i właściwych zachowań podmiotów gospodarczych.

Przed akcesją rynek rolny w Polsce charakteryzował niewielki poziom zinstytucjonalizowania. W obliczu nasilenia działań przygotowujących nasz kraj do członkostwa w UE niezbędna okazała się budowa nowych oraz usprawnianie już istniejących instytucji. Podkreślają to Autorzy “World Development Report 2002” oraz D. Rodrik w książce “In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth”.⁹³ Na uwagę zasługuje wniosek płynący z tych publikacji – reorganizacja systemu instytucjonalnego i uczynienie go bardziej sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu nie wymaga rewolucji instytucjonalnej i wymiany całego systemu. Poprawę środowiska instytucjonalnego w jakim funkcjonuje rynek można osiągnąć przez: uzupełnianie istniejącego systemu instytucjonalnego, eksperymentowanie w zakresie tworzenia instytucji, upowszechnienie konkurencji między instytucjami. W rezultacie powyższych działań nastąpi wyeliminowanie z rynku nieefektywnych instytucji, których miejsce zajmą instytucje bardziej sprzyjające rozwojowi.

Mimo licznych przemian, na skutek włączenia Polski do struktur Unii Europejskiej dokonana się integracja obszaru stosunkowo słabo zinstytucjonalizowanego z wysoce zinstytucjonalizowanym. Obserwowano obszary zarówno konwergencji instytucjonalnej jak i dywergencji instytucjonalnej.⁹⁴

⁹¹ J. Żmija, *Instytucjonalna infrastruktura rynku rolno-żywnościowego wobec integracji z Unią Europejską*, [w:] Wybrane problemy integracji wsi i rolnictwa Polski z Unią Europejską, FAPA, Kraków 2000, s. 44.

⁹² M. Marody, J. Wilkin (red.), op. cit., s. 37.

⁹³ *Building Institutions for Markets*, op. cit.; D. Rodrik (red.), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press, Princeton 2003.

⁹⁴ M. Zalesko, op. cit., s. 7.

Konwergencję instytucjonalną odnotowano w dziedzinie: norm prawnych; budowy w miarę trwałych podstaw mechanizmu rynkowego, umożliwiających swobodne prowadzenie działalności gospodarczej i prorynkowe nastawienie podmiotów; pracy administracji publicznej, związanej z przygotowaniem do wdrażania WPR. W okresie przed akcesją Polski do Unii Europejskiej w naszym kraju rozpoczęto proces organizacji instytucji bezpośrednio powiązanych z realizacją polityki rolnej państwa i funkcjonowaniem rynku rolnego. Główną rolę w tej dziedzinie odegrały agencje rządowe: Agencja Rynku Rolnego (ARR) oraz Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) – wcześniej Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP).

Wśród najbardziej widocznych w tym okresie obszarów dywergencji instytucjonalnej rynku rolnego w Polsce i Unii Europejskiej można wymienić niedociągnięcia w dziedzinie powiązań gospodarstw rolnych z rynkiem (stopień komercjalizacji produkcji) oraz w zakresie form samoorganizacji rolników (np. grupy producenckie i grupy marketingowe). Nikłe było również znaczenie rynków zorganizowanych w ogólnych obrotach rynku rolnego. Widoczne były słabości w sferze stabilności polityki rolnej, jak też skuteczności publicznych (państwowych) instytucji wspierających rozwój rolnictwa. Poza tym wiele do życzenia pozostawało w płaszczyźnie powiązania rolnictwa z systemem finansowym i instytucjami doradztwa rolniczego. Również postawy rolników wobec rynku i państwa, przedsiębiorczości, innowacyjności czy skłonności do uczenia się (instytucje nieformalne) wymagały głębokich przemian.

Proces dostosowywania polskiej gospodarki do struktur UE zaktywizował mechanizm gospodarczy, którego działanie przyniosło istotne korzyści. Proces ten nie był też pozbawiony kosztów społeczno-ekonomicznych. Jednym z ważniejszych efektów ekonomicznych przygotowań do uczestnictwa we wspólnym rynku była rosnąca presja konkurencyjna na podmioty gospodarcze. W jej wyniku następowała restrukturyzacja, wymuszająca innowacje i postęp techniczny. Przebudowa instytucjonalna rynku rolnego dostarczyła sektorowi rolnemu korzyści w postaci: unowocześnienia metod produkcji; zwiększenia dostępności do zakupu środków produkcji rolnej; gwarancji zbytu surowców rolnych; poprawy opłacalności produkcji itd. Natomiast wśród kosztów, jakie ponosiło rolnictwo na skutek partycypowania we wspólnym rynku, można wymienić: likwidację nadmiaru podmiotów gospodarczych, spadek zatrudnienia oraz pojawienie się różnic rozwojowych na integrującym się obszarze.⁹⁵

Przekształcenia rynku rolnego w Polsce wymagały nowych regulacji ze strony państwa. Ewolucja systemów ekonomicznych, zwłaszcza historia kapitalizmu pokazuje, że państwo odgrywa coraz większą rolę w tej kwestii. Najczęściej jest efektem ułomności rynku w różnych sferach działalności człowieka. W rolnictwie pojawiła się konieczność regulacji funkcjonowania rynku rolnego.

W Polsce w okresie transformacji gospodarczej działania w tym zakresie prowadzone były w ramach polityki rolnej, która podlegała ciągłym zmianom. Jak pisze

⁹⁵ M. Zalesko, op. cit., s. 7.

M. Gruda, z roku na rok stawała się ona bardziej zetatyzowana. Wywołane to było naciskami ze strony lobby rolniczego, które w protekcyjnej polityce wobec rolnictwa dostrzeżało szanse na ożywienie produkcyjne i poprawę koniunktury w sektorze żywnościowym. W latach 90. XX wieku i na początku obecnego stulecia w naszym kraju realizowano politykę regulowanego rynku rolnego, która dopuszczała interwencję państwa tam, gdzie rynek okazywał się nieskuteczny. Powstał dwuczłonowy mechanizm regulacyjny, kojarzący instrumentarium rynkowe z interwencją państwa. Głównym czynnikiem regulacyjnym był mechanizm rynkowy, a interwencja państwa miała znaczenie pomocnicze (wspierała procesy wzrostowe i osłabiała siły destrukcyjne w rolnictwie).⁹⁶

Polityka wspierania rynku rolnego miała istotne znaczenie w latach starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej. Rola polityki rolnej nie zmalała wraz z przyjęciem naszego kraju do struktur Wspólnoty. Wręcz przeciwnie, pojawiły się nowe wyzwania, które należy realizować by móc w pełni korzystać z możliwości, jakie stwarza uczestnikom rynku funkcjonowanie na zintegrowanym obszarze oraz w coraz bardziej zglobalizowanym świecie. Potencjał rozwojowy można wzbogacać na zasadzie dostosowań rynku rolnego do realiów Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz uczestniczenia podmiotów rynku rolnego w ewoluującej w czasie Wspólnej Polityce Rolnej.

2.3. Istotne dla procesu instytucjonalizacji rynku rolnego w Polsce działania wynikające ze Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 – próba oceny

W Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015⁹⁷ sektorowi rolnemu (w tym rynkowi rolnemu) poświęcono niewiele miejsca. Niemniej jednak zawarto tu ważne dla jego funkcjonowania postulaty. Samo jej przyjęcie też należy ocenić pozytywnie.

Autorzy dokumentu podkreślają, że wieś i rolnictwo stanowią obiekt marginalizacji gospodarczej, społecznej, edukacyjnej i kulturowej kraju. Stwierdzają także, że prowadzona od lat polityka wobec tego sektora gospodarki nie wpłynęła zasadniczo na zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju terenów miejskich i wiejskich, których znaczną część stanowią obszary problemowe. Należy je traktować szczególnie – wsparcia wymagają przede wszystkim tereny popegeerowskie, obszary o niskotowarowym, rozdrobnionym rolnictwie, oddalone od większych miast, ze słabo rozwiniętą pozarolniczą działalnością gospodarczą. Zaufanie do rynku rolnego w takich miejscach jest bardzo niewielkie, w związku z tym jego instytucjonalizacja przebiega tutaj znacznie wolniej.

Nie ulega wątpliwości, że taka sytuacja powinna się zmienić. Nieocenione w tym zakresie wydają się zmiany polityki państwa wobec obszarów wiejskich, z czego doskonale zdają sobie sprawę autorzy SRK. Powszechna jest świadomość

⁹⁶ A. Woś (red.), *Analiza produkcyjno-ekonomicznej sytuacji rolnictwa i gospodarki żywnościowej w 2003 roku*, Dział Wydawnictw IERiGŻ, Warszawa 2004, s. 33.

⁹⁷ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006, s. 67-71, 73, 76, 131-133.

tego, że powinno się uwzględniać nie tylko rolnictwo, ale również pozarolniczy rozwój wsi (wieś powinna przybrać charakter wielofunkcyjny).

Warto w tym miejscu odnieść się do polityki Unii Europejskiej, z którą w jakimś stopniu muszą współgrać założenia SRK. Wiele zadań przewidzianych do wykonania w ramach Strategii Rozwoju Kraju jest realizowanych dzięki funduszom unijnym. Implementacja założeń strategii wymagać zatem będzie wielu decyzji i działań (podejmowanych zarówno w kraju jak i na forum unijnym), które umożliwią uzyskanie środków finansowych na urzeczywistnienie sformułowanych celów. Obecnie priorytety i kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w odniesieniu do priorytetów wspólnotowych, realizowane są na podstawie „Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013”.

Zgodnie z założeniami Strategii, ożywieniu obszarów wiejskich powinien służyć: 1) rozwój przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej; 2) wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych; 3) rozwój i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich; 4) wzrost jakości kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi.

Największe znaczenie dla instytucjonalizacji rynku rolnego posiadają dwa pierwsze działania. Autorzy Strategii podkreślają (i należy się z tym zgodzić), że ożywienie gospodarcze obszarów wiejskich (w tym zmiana charakteru rynku rolnego) nastąpi w efekcie rozwoju niewielkich przedsiębiorstw oraz na skutek wzrostu aktywności pozarolniczej mieszkańców wsi. Warto podkreślić, że w okresie transformacji gospodarczej, a w szczególności po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku obserwowano większe niż przed 1989 rokiem zainteresowanie społeczności wiejskiej działalnością w sferze handlowej, usługowej, rzemieślniczej, czy turystycznej. Nie należy również zapominać o pracujących na rzecz rolnictwa zakładach przetwórstwa surowców rolnych. Wszystkie wymienione formy działalności znacząco wzbogacają ofertę rynku rolnego w naszym kraju. Podstawą ich rozwoju są jednak środki finansowe, niezbędne na budowę, bądź wzmocnienie pozycji konkurencyjnej na rynku. W przypadku mniejszych podmiotów gospodarczych są one z reguły potrzebne na uruchomienie działalności. W przypadku większych firm, poza zgromadzeniem kapitału startowego, bardzo często niezbędne jest wsparcie modernizacyjne.

Z opracowań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) wynika, że rozwojowi przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej na obszarach wiejskich służą następujące działania⁹⁸:

- a) *Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw* – celem działania jest wzrost konkurencyjności gospodarczej obszarów wiejskich, rozwój przedsiębiorczości i rynku pracy, a w konsekwencji wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich (w jego ramach do końca 2010 roku zrealizowano płatności rzędu 112 mln PLN);
- b) *Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej* – celem działania jest wsparcie podejmowania lub rozwijania przez rolników i innych mieszkańców wsi działalno-

⁹⁸ Informacja o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 w roku 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2011, s. 90.

ści nierolniczej lub związanej z rolnictwem, co wpłynie na tworzenie pozarolniczych źródeł dochodów oraz promocję zatrudnienia poza rolnictwem na obszarach wiejskich (w jego ramach do końca 2010 roku zrealizowano płatności na sumę 237 mln PLN dla ponad 3 tys. beneficjentów);

- c) *Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej* – działanie na rzecz zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa (w ramach działania do końca 2010 roku zrealizowano płatności na łączną kwotę ponad 566 mln PLN).

Uczestnictwo w unijnym i globalnym rynku rolnym wymusza na gospodarstwach rolnych w Polsce wzrost konkurencyjności. Tymczasem wiele z nich posiada niewielki udział w rynku, bądź w ogóle w nim nie uczestniczy. W Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 zostało podkreślone, że przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w rozdrobnieniu struktury obszarowej, niewielkim stopniu specjalizacji oraz niedoinwestowaniu w zakresie infrastruktury produkcji rolnej. Konieczne jest zatem zapewnienie właściwych instrumentów wsparcia oraz wygenerowanie odpowiednich środków na finansowanie działań dostosowujących gospodarstwa rolne do rosnących wymagań europejskich, czy światowych. Dotacje powinny być kierowane m.in. na techniczną i organizacyjną modernizację gospodarstw rolnych, inwestycje w nowe technologie wytwarzania, wysokowydajny sprzęt i na budowę infrastruktury melioracyjnej.

Autorzy SRK sugerują, że podstawą rozwoju gospodarstw rolnych w Polsce powinna być tzw. integrowana produkcja, która jest istotą gospodarowania w Unii Europejskiej. Polega ona na wykorzystaniu zrównoważonego postępu technicznego i biologicznego w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Tu należy kierować wsparcie. Wówczas jak wynika ze Strategii nastąpi podniesienie poziomu efektywności rolnictwa oraz dostosowanie produkcji do wymogów konsumenta, co znacząco wpłynie na wzmocnienie pozycji polskich produktów rolno-spożywczych na rynkach: unijnym i światowym. W przypadku mniejszych gospodarstw rolnych istotą ich funkcjonowania powinno być, wspierane przez programy unijne, wytwarzanie produktów tradycyjnych i ekologicznych. Taki towar, mimo że jest znany nadal na rynku wymaga znacznych nakładów na promocję.

Ponadto na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa na rynku, zdaniem autorów Strategii, będą mieć wpływ działania nakierowane na: 1) wspieranie młodych rolników eliminujące problem gospodarstw bez następców; 2) wspieranie projektów związanych z produkcją biopaliw i biokomponentów, z zachowaniem właściwych norm; 3) tworzenie warunków sprzyjających organizowaniu się rolników w grupy producenckie, czy też grupy marketingowe; 4) wspieranie usług doradczych świadczonych na rzecz rolnictwa, przyczyniających się do poprawy efektywności produkcji rolnej.

Nasuwa się pytanie: w jakim zakresie i w jaki sposób wyżej wymienione zadania udało się zrealizować? Z dokumentu opracowanego przez MRR dowiadujemy się, że na wzrost konkurencyjności gospodarstw rolnych na rynku wpłynęły następujące działania⁹⁹:

⁹⁹ Informacja o realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015 w roku 2010, op. cit., s. 90-92.

- a) *Poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa* – działanie wdrażane jest w ramach dwóch schematów: I – Scalanie gruntów, II – Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (w ramach działania złożono 373 wnioski na łączną kwotę 1 645 mln PLN, wydano 246 decyzji na kwotę 792 mln PLN, od marca 2010 roku, kiedy rozpoczęto realizację płatności, do końca 2010 roku wypłacono 27,8 mln PLN dla 18 beneficjentów).
- b) *Modernizacja gospodarstw rolnych* – wsparcie inwestycji dotyczących modernizacji lub rozwoju pierwotnej produkcji roślinnej lub zwierzęcej (od połowy 2008 do końca 2010 roku zrealizowano płatności w kwocie 3 435 mln PLN dla 26 447 beneficjentów).
- c) *Uczestnictwo rolników w systemach jakości żywności* – działanie mające na celu poprawę jakości produkcji i produktów rolnych oraz wsparcie rolników wytwarzających żywność wysokiej jakości (do programu złożono ponad 15 tys. wniosków, o przyznanie pomocy w wielkości 79 mln PLN, wdrażanie działania rozpoczęto w II kwartale 2010 i do końca 2010 roku zrealizowano płatności na kwotę ponad 1,78 mln PLN dla blisko 3 tys. beneficjentów).
- d) *Działania informacyjne i promocyjne* prowadzone na rzecz produkcji tradycyjnej – (od września 2009 roku złożono 8 wniosków na kwotę około 46,5 mln PLN, realizację płatności rozpoczęto w III kwartale 2010 roku i by do końca 2010 zrealizować płatności na kwotę 63,5tys. PLN).
- e) *Renty strukturalne* – działanie mające na celu poprawę struktury agrarnej kraju oraz przyspieszenie procesu wymiany pokoleniowej wśród osób prowadzących gospodarstwa rolne (w ramach działania złożono 28 528 wniosków o przyznanie renty strukturalnej, od początku realizacji działania zrealizowano płatności na kwotę 470 mln PLN dla 13 724 beneficjentów; ponadto, w ramach zobowiązań zaciągniętych w poprzednim okresie programowania 2004-2006, do 31 grudnia 2010 roku z budżetu PROW 2007-2013 zrealizowano płatności dla 53 059 beneficjentów na kwotę 3 399 mln PLN; ogółem do końca 2010 r. zrealizowano płatności na kwotę 3 869 mln PLN).
- f) *Ułatwianie startu młodym rolnikom* – działanie polegające na stymulowaniu zmian strukturalnych, a ułatwiającej przejmowanie lub zakładanie gospodarstw rolnych przez osoby młode, po raz pierwszy rozpoczynające samodzielny działalność w tym zakresie (od początku realizacji działania złożono 20 585 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę ponad 1 353 mln PLN, do końca 2010 roku na rzecz blisko 6 tys. beneficjentów wypłacono niespełna 303 mln PLN).
- g) *Grupy producentów rolnych* – działanie mające służyć wzmocnieniu struktury instytucjonalnej w sektorze produkcji rolnej, polegające na dostosowaniu produkcji prowadzonej w gospodarstwach do wymogów rynkowych, wspólnym wprowadzaniu towarów do obrotu, centralizacji sprzedaży oraz dostarczeniu artykułów do odbiorców hurtowych, a także opracowaniu wspólnych zasad dotyczących informacji o produktach (w ramach działania złożono 505 wniosków o przyznanie pomocy na kwotę 103 mln PLN, w 2010 roku na rzecz beneficjentów wypłacono 67 mln PLN).

Efekty realizacji Strategii w odniesieniu do rozwoju przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej na obszarach wiejskich oraz zmierzające do zwiększenia

konkurencyjności gospodarstw rolnych należy ocenić pozytywnie¹⁰⁰. Działania w znacznej mierze były realizowane w ramach PROW 2007-2013. Dzięki takim przedsięwzięciom znacząco wzbogacona została oferta rynku rolnego, wzrosła również liczba uczestników gry rynkowej.

W Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 zapisano, że podstawowym warunkiem realizacji jej celów jest doskonalenie systemu instytucjonalno-regulacyjnego państwa. Innym istotnym wyzwaniem jest zapewnienie sprawnego i efektywnego wykorzystania środków, zwłaszcza unijnych. Urzeczywistnianie wymienionych celów powinno nastąpić na skutek zmian w systemie prawnym. W ich efekcie będziemy obserwować m.in.: ukształtowanie sprawnej i nowoczesnej administracji publicznej (wzrost jakości i dostępności do usług publicznych), ustanowienie i przestrzeganie instytucjonalnych norm rozwoju rynku (dobre prawo dla funkcjonowania rynku), poprawę skuteczności zarządzania środkami unijnymi. Realizacja takich zadań wymaga ponownego zdefiniowania roli państwa. „Wzmacnianie roli państwa jako regulatora procesów gospodarczych i gwaranta konstytucyjnych praw będzie następować przy jednoczesnym ograniczaniu jego znaczenia w bezpośrednim kształtowaniu życia społeczno-gospodarczego. Państwo zatem staje się jednym z głównych partnerów społeczno-instytucjonalnych razem ze społeczeństwem obywatelskim i rynkiem”¹⁰¹.

Wydaje się, że proponowany kierunek przeorientowania misji państwa jest słuszny. Państwo powinno być partnerem rynku, a nie jego konkurentem. Niezmiernie ważna jest konstytucyjna gwarancja swobody działania podmiotów gospodarczych. Istotna jest również wysoka sprawność działań administracji państwowej, wydającej decyzje o przyznaniu środków publicznych i nadzorującej ich wykorzystywanie, chociażby na realizację celów zawartych w SRK. Obie formy działań państwa wpływają na właściwy przebieg reorganizacji bądź budowy sfery instytucjonalnej rynku rolnego w Polsce. Wymienić tu należy coraz lepiej funkcjonujące agencje państwowe, fundacje i fundusze celowe, instytucje doradcze, potrafiące dość dobrze koordynować realizację programów europejskich i krajowych, z których pomocy korzystają uczestnicy rynku.

2.4. Instytucjonalizacja rynku rolnego w Polsce a reformy Wspólnej Polityki Rolnej – próba oceny

Y. Hayami i V. Ruttan przedstawiają instytucje, jako prawne, administracyjne i zwyczajowe regulacje powtarzających się ludzkich interakcji. Łączą one działania, oparte na zasadach współpracy oraz reguły pomagające ludziom formułować rozsądne oczekiwania, w relacji do zachowań innych członków społeczeństwa¹⁰². Warto przypomnieć, że instytucje podlegają ciągłym zmianom. Konstruowanie sfery instytucjo-

¹⁰⁰ Mankamentem okazało się, że mieszkańcy obszarów wiejskich byli w niewielkim stopniu zainteresowani pozyskiwaniem płatności z programów unijnych, bądź nieudolnie przygotowywali wnioski projektów mające zasadniczy wpływ na uzyskanie dofinansowania z Unii Europejskiej.

¹⁰¹ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, op. cit., s. 85-89, cytat s. 86.

¹⁰² Y. Hayami, V. Ruttan, *Agricultural Development an International Perspective*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1989, s. 94.

nalnej gospodarki ma charakter ewolucyjny i spontaniczny. W pewnych sytuacjach część instytucji podlega tworzeniu odgórnemu, które najczęściej jest przejawem aktywnej roli państwa.

System rynkowy Unii Europejskiej jest poddany znaczącej ingerencji państwa, a rynek rolny jest jednym z obszarów silnego protekcjonizmu. Należyte funkcjonowanie rynku rolnego wymaga istnienia przewidywalnych i sprawiedliwych ram instytucjonalnych. D. Rodrik podkreśla, że „rynki wymagają instytucji, ponieważ nie tworzą się same, nie stabilizują się same, ani się same nie legitymizują”.¹⁰³

W celu regulacji rynku rolnego została stworzona Wspólna Polityka Rolna. Jest ona bardzo złożonym systemem instytucjonalnym.

Wewnętrzną politykę rolną krajów Wspólnoty Europejskiej we wczesnej fazie integracji europejskiej charakteryzowały znaczne różnice w stosowanych metodach ich realizacji oraz różny stopień protekcjonizmu. Podjęto próbę unormowania tego problemu. Na mocy Traktatu Rzymskiego zostały wyznaczone cele WPR.¹⁰⁴ Są to: 1) zwiększenie produktywności (wydajności produkcji) rolnictwa europejskiego, na skutek postępu technologicznego i efektywnego wykorzystania zasobów produkcyjnych; 2) wzrost dochodów rolniczych oraz zapewnienie odpowiedniego standardu życia ludności związanej z rolnictwem; 3) stabilizacja rynków rolnych; 4) zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego ludności; 5) zapewnienie konsumentom przystępnych cen. Cele WPR są realizowane na podstawie trzech, zawartych w uregulowaniach prawnych zasadach: 1) ujednoczenie rynku – swobodny przepływ produktów rolnych w obrębie Unii Europejskiej oraz wspólne ceny na produkty rolne; 2) priorytet wspólnotowy – uprzywilejowanie towarów produkowanych w UE oraz identyczne bariery celne przeciwko importowi spoza niej; 3) solidarność finansowa – wydatki są finansowane ze wspólnego funduszu stworzonego przez państwa członkowskie.

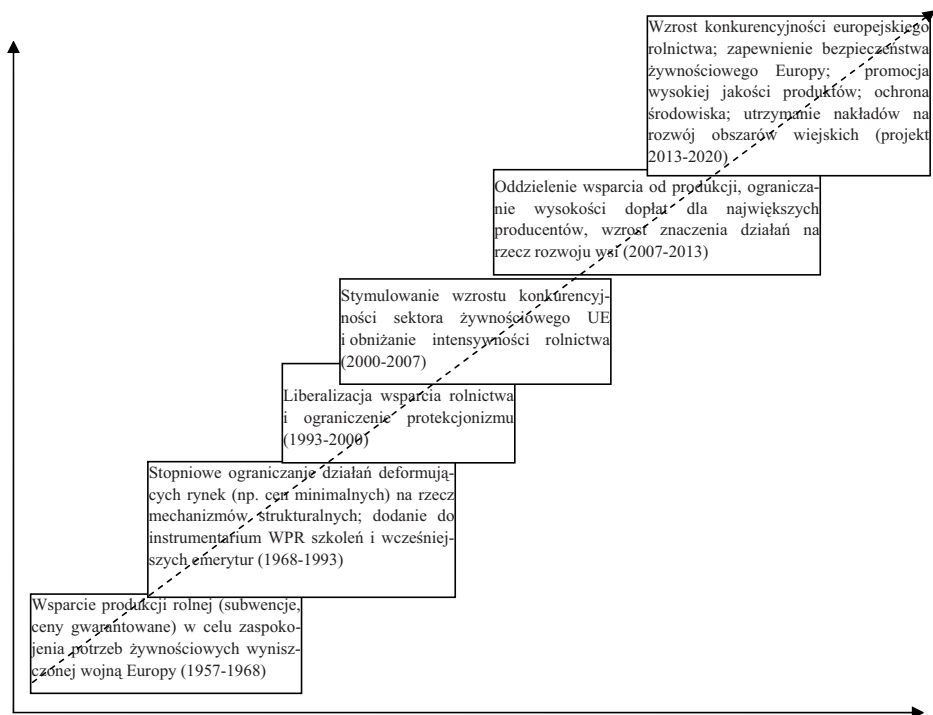
Z perspektywy czasu okazało się, że Wspólna Polityka Rolna nie jest w stanie podołać nawarstwiający się problemom rolnictwa, zwłaszcza obniżeniu kosztów produkcji. Innym istotnym dylematem były kwestie dochodowe. We Wspólnocie dochody rolników były niższe od przeciętnych dochodów ludności pracującej w innych działach gospodarki. W celu wyrównania dysproporcji dochodowych europejscy rolnicy zwiększali poziom produkcji, licząc, że problem zbytu zostanie rozwiązany w ramach unijnej polityki rolnej. Tymczasem nadprodukcja zaczęła wpływać na niewydolność systemu finansowego WPR. Potrzebna była więc reforma WPR.

Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej (plan Mansholta, reformy Mac Sharry’ego, Agenda 2000, reforma Fishlera) doprowadziła do jej istotnych przemian, najbardziej znaczących od lat 90. XX wieku. Modyfikacja przebiega w kierunku wzajemnego uzupełniania się polityki rynkowej i strukturalnej.

¹⁰³ D. Rodrik, *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011, s. 208.

¹⁰⁴ Art. 33, ust. 1, Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Rys. 2. Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej – od wsparcia rolnictwa do polityki rozwoju wsi



Legenda:

X – lata (1958-2020)

Y – od wsparcia rolnictwa do wsparcia rozwoju wsi

Źródło: opracowano na podstawie L. Hardt, *Możliwe scenariusze reformy Wspólnej Polityki Rolnej – przegląd najważniejszych propozycji oraz implikacje dla Polski*, *Biuletyn Analiz UKiE*, nr 16, s. 3, Warszawa 2006 oraz *Projekt reformy Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 ogłoszony przez KE 12.10.2011 roku*.

W efekcie reform wykształciły się dwa filary Wspólnej Polityki Rolnej. WPR przyjęła z jednej strony orientację prorynkową, preferującą wspieranie gospodarstw rolnych nastawionych na potrzeby rynku (I filar), z drugiej zaś nakierowana została na rozwój obszarów wiejskich, jako dostarczyciela dóbr publicznych (II filar).

Z punktu widzenia funkcjonowania rynku rolnego w Polsce największe znaczenie mają zasady WPR wprowadzone w latach 2003-2007 i obowiązujące w okresie 2007-2013, zwłaszcza działania z zakresu I filara. Wśród nich, co zgodnie podkreślają eksperci, najważniejsze są następujące zmiany instytucjonalne:

- nakierowanie produkcji rolnej bardziej na potrzeby rynku, w wyniku oddzielenia wsparcia rolników od ich decyzji produkcyjnych – uniezależnienie wysokości dopłat bezpośrednich od kierunku produkcji rolnej (w efekcie tego działania wzrasta

prorynkowa orientacja rolnictwa europejskiego oraz konkurencyjność unijnych producentów rolnych);

- redukcja cen artykułów rolnych oraz polityka jakości wobec produktów rolnych wytwarzanych na terenie Unii (w rezultacie mamy do czynienia ze wzrostem konkurencyjności unijnego asortymentu rolnego na arenie międzynarodowych rynków rolnych);
- reorganizacja rynku rolnego, jako efekt zmian polityki interwencyjnej na poszczególnych rynkach rolnych, polegających na stopniowym ograniczaniu bądź modyfikowaniu instrumentów interwencji rolnej (w efekcie np. redukcji subwencji eksportowych handel z państwami spoza UE ulega stopniowej liberalizacji);
- ułatwienia prawne z zakresu organizacji rynków rolnych (uproszczenie przepisów prawa, polegające na zastąpieniu licznych aktów prawnych jednolitym rozporządzeniem).

W kręgu dużego zainteresowania znajdują się również przemiany w polityce rolnej Unii Europejskiej przewidywane na lata 2014-2020. J. Wilkin napisał, że „Dla zarysowania przybliżonego kształtu polityki UE wobec rolnictwa i obszarów wiejskich w następnym okresie planowania i finansowania (lata 2014-2020) bardzo duże znaczenie miały dwa ważne i szeroko zakrojone przedsięwzięcia władz UE, a mianowicie dokonanie tzw. przeglądu średniookresowego WPR (health check) w 2008 roku i przeprowadzenie ogólnounijnej dyskusji na temat oceny dotychczasowej WPR i pożądanych kierunków zmiany tej polityki.”¹⁰⁵ W Polsce taka dyskusja prowadzona była przez ekspertów – ekonomistów na łamach czołowych polskich czasopism naukowych.¹⁰⁶

Rzeczywiście, dyskusja na temat przyszłego kształtu WPR jest niezbędna, chociażby ze względu na potrzebę wypracowania wspólnego stanowiska wobec proponowanych zmian, zwłaszcza dotyczących reguł gry na rynku rolnym. Ostatnie lata debaty pokazały, że nie jest to łatwe zadanie. Trudno jest sprowadzić do wspólnego mianownika stanowiska proponowane przez różne kraje. Mimo to udało się opracować koncepcję reformy.

12 października 2011 roku Komisja Europejska (KE) ogłosiła projekt reformy Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020 (z możliwością zmian, podczas negocjacji między krajami Unii). Podkreślone zostało, że jej celem jest podniesienie konkurencyjności europejskiego rolnictwa oraz zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego Europy, ponadto istotną rolę ma odgrywać promocja wysokiej jakości produktów, ochrona środowiska i rozwój obszarów wiejskich¹⁰⁷.

¹⁰⁵ J. Wilkin, *Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – próba podsumowania dyskusji*, „Wieś i Rolnictwo”, 2011, Nr 1 (150), s. 29.

¹⁰⁶ J. Wilkin, *Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej*, Gospodarka Narodowa, 2009, nr 1-2, s. 1-25; J. St. Zegar, *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3 (148), s. 11-25; L. Goraj, *Uwarunkowania dla zmian płatności bezpośrednich po 2013 roku*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3 (148), s. 26-37; W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3 (148), s. 38-55; B. Czyżewski, *Efektywność ekonomiczna różnych wariantów zmian Wspólnej Polityki Rolnej – na podstawie symulacji w modelu GTAP*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 3 (152), s. 9-36.

¹⁰⁷ Zgodnie z propozycją KE wydatki na WPR pozostaną na poziomie z 2013 roku. Podobnie jak w okresie wcześniejszym będzie to około 418 mld Euro, z tego na I Filar przeznaczony zostanie ponad 75% proponowanej sumy.

Jedno z najbardziej istotnych sformułowań zaproponowanych przez Komisję, jest takie, że podstawą WPR mają być, tak jak dotychczas, dopłaty bezpośrednie. Zaproponowano jednak zmiany w systemie ich przyznawania oraz stopniowe ich zrównywanie do jednakowego poziomu dla wszystkich państw członkowskich – docelowo w budżecie po 2020 roku (dość odległa perspektywa dla polskich producentów rolnych). W przyszłym okresie budżetowym premiowani mają być rolnicy, którzy spełnią tzw. „zielone” warunki ochrony środowiska (otrzymają oni dopłaty w 100%, pozostali mogą liczyć na 70% dopłat). Nowością ma być jednorazowa roczna dopłata dla gospodarstw kilkuhektarowych (zastąpi dopłatę w formie tradycyjnej, jeżeli rolnik się zdecyduje na zmianę w 2014 roku). Nowum będzie także premiowanie rolników w wieku poniżej 40 lat oraz rozpoczynających działalność rolniczą. W okresie pięciu lat otrzymywaliby oni dopłaty o 25% wyższe niż średnia krajowa, pod warunkiem posiadania gospodarstwa o areale co najmniej 25 ha.

Wydaje się, że wyżej wymienione założenia nie wpłyną istotnie na warunki gry na rynku rolnym. Również w opinii Ministra Rolnictwa M. Sawickiego mają charakter kosmetyczny w relacji do wcześniejszych wytycznych WPR i nie przyczynią się rozwoju europejskiego rolnictwa. J. Wilkin także podkreśla, że w propozycjach reformy WPR nie ma wielkiej rewolucji, niemniej jednak za sukces uznaje utrzymanie dotychczasowego budżetu na finansowanie wspólnotowego rolnictwa.¹⁰⁸

Niewielki zakres zmian, jaki został zaproponowała Komisja Europejska można skonstatować wypowiedzią D. Ciolosa, Komisarza UE do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Jego zdaniem Wspólna Polityka Rolna nie jest wykuta w kamieniu, jej reforma musi się opierać na dialogu, zmiany muszą iść z duchem czasu i odpowiadać pojawiającym się wyzwaniom.¹⁰⁹ Takie stwierdzenie nasuwa wniosek, że przedstawione w październiku 2011 roku założenia reform są efektem bardzo trudnych rozmów podmiotów zainteresowanych jej nowym kształtem. W dalszym ciągu rozmowy będą wymagały wielkiego wysiłku i wypracowania kompromisu przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Institucjonalizacja rynku rolnego w Polsce to bardzo złożony proces, który trudno jest poddać jednoznacznej ocenie. Na kształt rynku rolnego w Polsce wpływ wiele uwarunkowań. Wśród nich podstawową rolę odgrywają czynniki historyczno-kulturowe, ekonomiczne oraz polityczne – kluczowe determinanty decydujące o charakterze tworzonych instytucji formalnych i nieformalnych tj. norm, rynków i organizacji.

W Polsce inaczej wyglądały zasady funkcjonowania rynku rolnego przed 2004 rokiem, inaczej wyglądają po akcesji do UE. Z chwilą rozpoczęcia transformacji ustro-

¹⁰⁸http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,10460160,Sawicki_krytykuje_projekt_zmian_Wspolnej_Polityki.html, dostęp 9.12.2011 roku.

¹⁰⁹ D. Ciolos, *The CAP Beyond 2013 – challengers and opportunities for European agriculture*. Oxford Farming Conference, Oxford, 6 January 2011, s. 2.

jowej rolnik musiał w dużym stopniu liczyć na własne umiejętności. Obecnie poza posiadanymi zdolnościami otrzymuje wsparcie z wspólnego budżetu Unii.

Najważniejszym w Unii Europejskiej instrumentem wspierania rolnictwa, zwłaszcza rynku rolnego, jest polityka rolna. W ostatnich latach w Polsce podstawą jej kształtowania jest Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Wspólna Polityka Rolna. Oba narzędzia są doskonałym orężem w rękach państwa i organów unijnych. Za jego pomocą realizowane są decyzje z zakresu budowy instytucjonalnego zaplecza rolnictwa.

Realizacja SRK i zasad WPR pozostawia szerokie pole do działania organizjom/instytucjom, takim jak agencje rządowe czy fundacje. Zajmują się one dystrybuowaniem środków finansowych, pochodzących zarówno z budżetu Unii Europejskiej, jak i budżetu krajowego. Pieniądze, te są przeznaczane na wsparcie dla rolników, by mogli stać się bardziej konkurencyjni na unijnym i międzynarodowym rynku rolnym.

Działanie takich instytucji nie budzi większych zastrzeżeń. Wymaga jednak czujności i ciągłego podnoszenia kwalifikacji personelu obsługującego beneficjentów programów krajowych i unijnych. Warto podkreślić, że mnożące się możliwości uzyskania wsparcia wymuszają także na producentach rolnych rozszerzanie wiedzy z zakresu sprawnego i efektywnego wykorzystania pieniędzy. Zdolności beneficjentów programów unijnych i instytucji obsługujących wdrażanie programów wpływają korzystnie na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa.

Bibliografia

- Chmielewski P., *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011.
- Ciolos D., *The CAP Beyond 2013 – challengers and opportunities for European agriculture*, Oxford Farming Conference, Oxford, 6 January 2011.
- Czyżewski B., *Efektywność ekonomiczna różnych wariantów zmian Wspólnej Polityki Rolnej – na podstawie symulacji w modelu GTAP*, *Więś i Rolnictwo*, 2011, nr 3 (152).
- Goraj L., *Uwarunkowania dla zmian płatności bezpośrednich po 2013 roku*, *Więś i Rolnictwo*, 2010, nr 3 (148).
- Hayami Y., Ruttan V., *Agricultural Development an International Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1989, s. 94.
- Keohane R. O., *International institutions: two approaches*, *International Studies Quarterly*, 1988, Vol. 32, No. 4.
- Landes D.S., *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2005.
- Makarski S., *Funkcjonowanie rynku rolno-żywnościowego*. Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
- Marody M., Wilkin J. (red.), *Meandry instytucjonalizacji: dostosowania Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VII*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Fundacja im. Friedricha Eberta, Kraków 2002.

- North D.C., *Institutions Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- Pocza W., *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, *Więś i Rolnictwo*, 2010, nr 3 (148).
- Rodrik D., *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.
- Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu, Administracji i Technik Komputerowych w Warszawie, Warszawa 2007.
- Wilkin J., *Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – próba podsumowania dyskusji*, *Więś i Rolnictwo*, 2011, Nr 1 (150).
- Wilkin J., *Ekonomia polityczna reform Wspólnej Polityki Rolnej*, *Gospodarka Narodowa*, 2009, nr 1-2.
- Wojciechowska-Ratajczak B., *Rynek rolny*, [w:] *Encyklopedia agrobiznesu*, [red.] Woś A., Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Woś A., Fundacja Innowacja, Warszawa 1998.
- Woś A., *Podstawy agrobiznesu*, Wydawnictwa Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji w Warszawie, Warszawa 1996.
- Wrzosek W., *Funkcjonowanie rynku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- Zalesko M., *Instytucjonalizacja rynku rolnego w Polsce*, Wydawnictwo Więś Jutra, Warszawa 2006.
- Zegar S., *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, *Więś i Rolnictwo*, 2010, nr 3 (148).
- Żmija J., *Instytucjonalna infrastruktura rynku rolno-żywnościowego wobec integracji z Unią Europejską* [w:] *Wybrane problemy integracji wsi i rolnictwa Polski z Unią Europejską*. FAPA, Kraków 2000.
- Building Institutions for Markets*, op. cit.; D. Rodrik (red.), *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press, Princeton 2003.
- http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,10460160,Sawicki_krytykuje_projekt_zmian_Ws_polnej_Polityki.html, dostęp 9.12.2011 roku.
- Building Institutions for Markets*, World Development Report 2002, The World Bank, Washington D.C.
- Art. 33, ust. 1, Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

3. Ocena systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kontekście Strategii Rozwoju Kraju i zmian Wspólnej Polityki Rolnej

Wstęp

Wstępując do Unii Europejskiej w maju 2004 r. Polska włączyła się w realizację szeregu działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które zostały określone w konkluzjach Rady Europejskiej na szczycie w Goeteborgu w 2001 r. i szczycie w Lizbonie w 2000 r. Działania te mają prowadzić do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym między obszarami wiejskimi a miejskimi. Polityka UE dotycząca rozwoju obszarów wiejskich ewoluowała również wraz ze zmianami we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR). Na szczególną uwagę zasługują zmiany WPR przedstawione przez MacSharry'ego podkreślające m.in. potrzebę wspierania rozwoju obszarów wiejskich, poprzez utworzenie II filaru WPR oraz Agenda 2000 przedstawiająca sposób finansowania WPR na lata 2000-2006 i instrumenty towarzyszące rozwojowi obszarów wiejskich. Dogłębna analiza polityki rozwoju obszarów wiejskich, podkreślająca zmiany w WPR, została dokonana przez Komisję Europejską w kontekście okresu programowania 2007-2013. Na ten okres główne cele rozwoju obszarów wiejskich zostały zwięźle przedstawione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005. Nawiązują one do poprzedniego okresu i dotyczą:

- zwiększenia konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa,
- udzielenia wsparcia w zakresie zarządzania gruntami oraz poprawy stanu środowiska,
- poprawy jakości życia i promowania różnorodności działalności gospodarczej.

Państwa członkowskie mogą swoje działania ukierunkować na te, które ich zdaniem przyniosą największe efekty z perspektywy celów UE oraz będą prowadzić do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej całej Wspólnoty. W Polsce zostały one zatwierdzone w dokumencie rządowym przyjętym przez RM w dniu 12.06.2009 r. Na podstawie wytycznych Wspólnoty w Polsce powstały krajowe plany strategiczne w zakresie rozwoju obszarów wiejskich takie jak: Strategia Rozwoju Kraju (SRK) 2007-2015 i Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich (KPSROW) na lata 2007-2013, którego przesłanką była SRK. Założenia tych dokumentów odpowiadają kierunkom wyznaczonym w odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz kierunkom zmian WPR.

Obecnie trwa również dyskusja dotycząca zmian w WPR. Komisja Europejska w dniu 12.10.2011 r. przedstawiła projekt reformy WPR na okres po 2013 r., w którym przedstawiono „zwiększenie konkurencyjności oraz zrównoważonego i trwałego charakteru rolnictwa na wszystkich obszarach, aby zagwarantować obywatelom Europy zdrową żywność wysokiej jakości, chronić środowisko i rozwijać obszary wiejskie¹¹⁰. Wśród 10 kluczowych punktów reformy znalazło się kilka postulatów skiero-

¹¹⁰ Komisja Europejska proponuje nowe partnerstwo między Europą i rolnikami, *Komisja Europejska – Komunikat Prasowy*, MEMO/11/685.

wanych do II filaru WPR. Dotyczą one premiowania rolników aktywnych prowadzących intensywną produkcję z zastosowaniem innowacyjnych metod, wspierania młodych rolników podejmujących działalność, pobudzenia przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, wsparcia obszarów najbardziej zagrożonych. Większość tych działań po integracji Polski z UE została dostosowana do zasad WPR i polityki spójności. Realizacja wytyczonych kierunków rozwoju obszarów wiejskich wymaga szerokiej współpracy instytucji unijnych, rządowych, samorządowych i organizacji społecznych, które będą wspierały bądź blokowały wykształcenie się kreatywnego środowiska decydującego o aktywności ludzi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono i oceniono głównie rozmieszczenie instytucji/organizacji umożliwiających realizację priorytetów przedstawionych SRK i działań dotyczących reformy WPR. Pozwoliło to spojrzeć na obszary wiejskie przez pryzmat jednego z ważnych czynników ich rozwoju, a także wskazać ważność niektórych instytucji w integrowaniu dotychczasowych rozproszonych działań. Analiza przestrzenna instytucji/organizacji pozwoliła wskazać oddziaływanie *renty instytucjonalnej* na poprawę warunków życia na obszarach wiejskich. Pozwoliła dać również odpowiedź, czy renta instytucjonalna bardziej przybliży rozwój obszarów do założeń przedstawionych w SRK i kierunku zmian WPR. Jak wykazały wcześniejsze badania¹¹¹ instytucje/organizacje zlokalizowane blisko odbiorców mają większą siłę oddziaływania na ich rozwój niż zlokalizowane znacznie dalej.

Postawiono hipotezę, że w obecnych warunkach realizacja priorytetów przedstawionych w SRK i działań nakreślonych w reformie WPR jest możliwa przy dużym zaangażowaniu sektora publicznego. Oznacza to, że sektor publiczny nadaje kierunek rozwoju, a realizacją zajmuje się również sektor prywatny i pozarządowy.

W analizie systemu instytucjonalnego oceniono głównie instytucje/organizacje i mechanizmy ich funkcjonowania, ich struktury, bariery i możliwości wpływu na aktywność gospodarczą, poprawę kapitału ludzkiego i społecznego. Osiągnięcie zamierzonego celu pracy wymagało zastosowania różnych metod, w tym:

- studiów literatury przedmiotu i metod badawczych,
- analizy wskaźnikowej,
- analizy empirycznej,
- analizy syntetycznej do przedstawienia wniosków i rekomendacji.

Przyjęto za obszary wiejskie gminy miejsko-wiejskie (560) i wiejskie (1 583). Gminy miejsko-wiejskie analizowano łącznie z miastem, co było podyktowane potrzebą uwzględnienia zarówno trwałych, jaki i przestrzennych więzi społeczno-gospodarczych.

W opracowaniu wykorzystano materiały statystyczne Banku Danych Regionalnych GUS, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹¹¹ *Ocena wpływu rozmieszczenia instytucji wiejskiej na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy*, praca zbiorowa pod red. D. Kołodziejczyk, Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 41, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

3.1. Wizja rozwoju obszarów wiejskich w świetle Strategii Rozwoju Kraju i zmian kierunku Wspólnej Polityki Rolnej

Zarówno Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 przyjęta przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 29 listopada 2006 r., jak i Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 przyjęty przez Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa 3 lutego 2009 r. są aktualnymi dokumentami strategicznymi – jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich. Zostały przygotowane zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. mówiącym o wsparciu rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Oba te dokumenty wyznaczają cele oraz identyfikują najważniejsze obszary, na których koncentrowane są działania państwa. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 jest podstawą do przygotowania Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), programów operacyjnych na lata 2007-2013 oraz rządowych i samorządowych programów rozwoju. Kierunek zmian WPR natomiast został przedstawiony w Krajowym Planie Strategicznym Rozwoju Obszarów Wiejskich, który stanowi podstawę do realizacji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013. Stanowią one podstawę efektywnego wykorzystania środków rozwojowych – zarówno krajowych jak i UE – na realizację celów społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich. Założenia obu powyższych dokumentów odpowiadają również kierunkom wyznaczonym w odnowionej Strategii Lizbońskiej – tj. promowaniu zrównoważonego rozwoju. Podkreśla się w nich że „Obszary wiejskie powinny stać się atrakcyjnym miejscem pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej, z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych tych terenów dla przyszłych pokoleń.

Należy dążyć równolegle do unowocześnienia rolnictwa i gospodarki żywnościowej oraz rozwijania przedsiębiorczości poza rolnictwem. Mieszkańcy obszarów wiejskich powinni uzyskać szeroki dostęp do edukacji, zatrudnienia, służby zdrowia, dóbr kultury i nauki, narzędzi społeczeństwa informatycznego i niezbędnej infrastruktury technicznej w odpowiednim standardzie. Rozwijany powinien być kapitał ludzki, społeczny i instytucjonalny na obszarach wiejskich”¹¹².

Wśród sześciu wymienionych priorytetów Strategii Rozwoju Kraju znajdują się takie, które mają szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich: priorytet piąty i szósty. Znajdują się tam działania, które podnoszą konkurencyjność tych obszarów, a także działania wyrównujące jakość życia mieszkańców. Kładą one nacisk na wykorzystanie endogenicznego potencjału oraz ukierunkowanie pomocy publicznej na regiony problemowe.

¹¹² *Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa, s. 60.

W zakresie piątego priorytetu *Rozwój obszarów wiejskich* są to działania:

- rozwój przedsiębiorczości i aktywności pozarolniczej,
- wzrost i poprawa infrastruktury technicznej i społecznej na obszarach wiejskich,
- wzrost jakości kapitału ludzkiego oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców wsi.

W ramach szóstego priorytetu *Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej* są to działania:

- podniesienie konkurencyjności polskich regionów,
- wyrównywanie szans rozwojowych obszarów problemowych.

Oceniając propozycje przedstawionych działań dotyczących obszarów wiejskich można zauważyć, że nasila się podejście przestrzenne, a nie sektorowe. Jest to związane z tym, że wiele działań podejmowanych w stosunku do obszarów wiejskich znajduje wsparcie w polityce spójności¹¹³. Sukces polityki spójności zależy więc od oparcia rozwoju terytorialnego na potencjale endogenicznym oraz wzmocnieniu wy-
miarem wspólnotowym.

Realizacja wyżej wymienionych priorytetów powinna być wdrażana według zasad obowiązujących w polityce regionalnej. T. G. Grosse¹¹⁴ stwierdza, że zasady te zostały dość precyzyjnie przedstawione w Strategii Rozwoju Kraju. W przypadku głównych realizatorów priorytetów nakreślonych w SRK, czyli gmin duże znaczenie ma zasada subsydiarności oraz zasada koordynacji z innymi szczeblami samorządu terytorialnego, czy zintegrowanie działań podejmowanych w ramach polityki sektorowej (np. WPR) z polityką spójności. Warto zwrócić uwagę, że WPR dzięki dotychczasowym reformom ma wiele elementów skutecznych w realizacji celów rozwoju obszarów wiejskich, szczególnie w zakresie poprawy i rozwijania infrastruktury. Chodzi o zsynchronizowanie decentralizacji programów oraz środków dla samorządów lokalnych odnoszących się do obszarów wiejskich. W tej sytuacji ważnym warunkiem jest poprawny system instytucjonalno-regulacyjny, który zwiększy ich zdolności do wypełnienia tych zadań, a także zapewni spójność działań finansowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz EFFROW w danym obszarze działania i na danym terytorium.

3.2. Rola i miejsce systemu instytucjonalnego w rozwoju obszarów wiejskich

Jak napisała A.Chmielak „system instytucjonalny obejmuje całokształt wzajemnie powiązanych norm, zasad, organizacji i mechanizmów odzwierciedlających układ preferencji i ograniczeń powstających we wzajemnych kontaktach uczestników działalności gospodarczej”¹¹⁵. Identyfikując system instytucjonalny działający na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w kontekście SRK i zmian WPR można więc wyodrębnić:

¹¹³ Cel horyzontalny nr 6 *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia* „Wyrównanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”.

¹¹⁴ T. G. Grosse, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego: zasady i cele polityki regionalnej*, Samorząd Terytorialny, nr 1-2/2009, Warszawa, s. 11.

¹¹⁵ A. Chmielak, *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Rozprawy Naukowe, Seria I nr 1, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s. 5.

- normy i zasady, jako sposób regulowania procesów społeczno-gospodarczych. Przyjmują one charakter ograniczeń ludzkiego zachowania (zwyczaje, przyjęte normy zachowań, normy prawne, uprawnienia własnościowe), przez to stają się bardziej przewidywalne i w ten sposób wpływają na sprawność ekonomiczną i organizacyjną procesów zachodzących na obszarach wiejskich;
- organizacje, jako sposób realizacji określonych działań (organy ponadnarodowe, agendy rządowe, samorządy terytorialne itp.). Mają one wspólnie wartości i normy zachowania (instytucjonalizacji). Powstają w różnych sferach działalności oraz przyjmują różne formy i mechanizmy działalności. Zdaniem A. Chmielak „Struktura organizacyjna społeczeństwa wyraża stopień zorganizowania i instytucjonalizacji interesów i dążeń jednostek, podmiotów i grup we wszystkich wymiarach – spójność i integralność wszystkich rodzajów instytucji i kapitału jest potwierdzeniem ich decydującego znaczenia dla realnych osiągnięć w rozwoju gospodarczym”¹¹⁶;
- mechanizmy określają proces podejmowania decyzji i kształtowanie zachowań poszczególnych jego uczestników (rynkowy, administracyjny, partnerski).

Zdaniem niektórych badaczy kapitału społecznego (m.in. F. Fukuyama – 1997, J. Coleman – 1988) system instytucjonalny kształtuje się sprawnie, gdy wpisuje się w dobrze umocniony kapitał społeczny bazujący na normach nieformalnych. Występują one w postaci obyczajów, wartości moralnych i wartości religijnych, które kształtują i determinują wzajemne relacje. Są one ściśle powiązane z kulturą na poziomie regionalnym i lokalnym, decydują o tożsamości społeczności, o trwałości więzi międzyludzkich, poczuciu ciągłości, a zarazem odrębności i specyfice. Oznacza to, że każda zbiorowość kulturowa wytwarza właściwe sobie instytucje społeczne i poprzez ich funkcjonowanie upowszechnia stworzone lub popierane systemy normatywne (wzory postępowania, normy, wartości). Te nieformalne reguły postępowania bywają bardziej skuteczne i zobowiązujące niż te zadeklarowane prawem. Ponieważ ich zasady postępowania są jasne i takie same dla wszystkich, maleje możliwość rozbieżności w zachowaniu. Szczególnie ważne są podstawy i wartości odnoszące się do zaufania i wzajemności, które wzmacniają skłonności do działania. Już Max Weber zauważył różnice w osiągnięciach gospodarczych występujących w zależności od katolickiego i protestanckiego kręgu kulturowego, co wiązało się z tworzeniem odmiennych instytucji i wzorów zachowań. Protestanckie instytucje lepiej wpływają na tworzenie dobrobytu materialnego, a katolickie na komfort psychiczny (Glinka 2008).

Jednocześnie wiele badań nad stanem i przemianami społeczności regionalnej i lokalnej w Polsce wskazuje, że w wyniku procesów urbanizacji i migracji nastąpiły znaczące procesy wymieszania ludności. W tej sytuacji trudno mówić o społecznościach regionalnych i lokalnych homogenicznych kulturowo. Obecnie dokonuje się tworzenie ładu społecznego opartego na jednolitym systemie wartości, którego rdzeń stanowią liberalne wartości wyrażone w poszanowaniu praw człowieka, wolności politycznej i gospodarczej. Jednak do jego istnienia potrzebna jest zinstytucjonalizowana kontrola społeczna w postaci obyczajów, zwyczajów i nieformalnych sankcji

¹¹⁶ Tamże, s. 178.

społecznych. Tylko takie społeczeństwa o bardzo wyartykułowanych wartościach wspólnotowych mogą pełnić takie rolę we współcześnie podejmowanych działaniach skierowanych na zaspokojenie określonych potrzeb. Równocześnie zyskują więcej podmiotowości i zdolności do kierowania swoim losem.

Jak pisze B. Stępień¹¹⁷ „instytucje są przede wszystkim wytworem danego otoczenia i produktem historii danego kraju. Tworzone są po to, aby ułatwić funkcjonowanie społeczeństwa, ale ze względu na trwałość i odporność wobec zmian nie zawsze w danym punkcie w czasie do takiej efektywności się przyczyniają”.

W ostatnich latach zachodzą istotne zmiany w systemie instytucjonalnym rozwoju obszarów wiejskich, wynikają z zakładanej w polityce państwa decentralizacji władzy i uczestniczenia Polski w strukturach unijnych. Wyraża się to m.in. w kreowaniu otoczenia instytucjonalnego (normy i zasady), które będzie w stanie zapewnić coraz lepsze warunki rozwoju efektywnych struktur organizacyjnych, kształtujących sferę gospodarczą, społeczną i ekologiczną życia na obszarach wiejskich. Zdarza się, że dokonująca się instytucjonalizacja nie nadaża za procesami zachodzącymi na obszarach wiejskich lub nie wszystkie dokonania mają prorozwojowy charakter. Kompatybilność otoczenia instytucjonalnego i struktur organizacyjnych w dużym stopniu zależy od polityki państwa. W związku z tym konieczne są działania państwa stymulujące kształtowanie otoczenia instytucjonalnego sprzyjające tworzeniu i umacnianiu struktur organizacyjnych, które są niezbędne do realizacji działań przedstawionych w SRK i do zmian WPR.

Ocena tych instytucji będzie dotyczyła zatem instytucji/organizacji działających na rzecz:

- rozwoju gospodarczego, w tym przedsiębiorczości w szerokim tego słowa znaczeniu,
- rozwoju kapitału ludzkiego,
- wspierania wartości społeczeństwa obywatelskiego (kapitał społeczny).

3.3. Ocena instytucji działających na rzecz kapitału społecznego w kontekście SRK i zmian Wspólnej Polityki Rolnej

Nie ulega wątpliwości, że w kraju, który stoi przed wielkimi wyzwaniami, istotne są działania na rzecz przygotowania czynnika ludzkiego, który by aktywnie uczestniczył w tych przemianach. Obszary biorące udział w procesach przemian mają większą szansę rozwoju i poprawienia swej konkurencyjności w przestrzennym systemie gospodarki. Są one włączone w główny proces gospodarowania i rozwój innowacyjności, które napędzają rozwój. Mapa wiejskich obszarów rozwijających się w Polsce będzie się więc zmieniać w zależności od aktywności ludzkiej, pozwalającej efektywniej i dynamiczniej kreować oblicze tej przestrzeni.

¹¹⁷ B. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania działalności przedsiębiorstw międzynarodowych*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 88.

Najistotniejszym elementem tej aktywności jest tworzenie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego, tj. rozmaitych zrzeszeń, fundacji i stowarzyszeń, zwanych często organizacjami pozarządowymi, których działania oparte są na wzajemnym zaufaniu, normach i interakcjach społecznych wspierających aktywność ludzką. Ten rodzaj działań jest niezależny i dobrowolny i prezentuje stopień uspołecznienia zbiorowości ludzkiej. Tę znaczną część potencjału ludzkiego, którą stanowią wartości kulturowe, generujące zaufanie w stosunkach między ludźmi w grupie, czy też między grupami nazywa się dość często *kapitałem społecznym* (Coleman 1988; Fukuyama 1997). Poziom zaufania społecznego może decydować o wielu zmiennych wpływających na osiągnięcia gospodarcze i stabilność gospodarczą, co umożliwia przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej.

Do zjawisk szczególnie utrudniających tworzenie organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich należy zaliczyć osłabienie więzi społecznej, erozję poczucia kulturowej wspólnoty i zanikanie odpowiedzialności za przestrzeń lokalną, umacnianie indywidualizmu. Nasiliło się to wraz z utratą autorytetu instytucji publicznych wśród społeczności lokalnych, a także utratą znaczenia szkolnictwa zawodowego. Szkolnictwo zawodowe kształtuje wśród młodzieży umiejętność pracy w zespole, lojalność, solidarność, co jest niezbędnym warunkiem tworzenia kapitału społecznego. W czasach indywidualizmu, dążenia do natychmiastowego sukcesu, wartości te ulegają degradacji. Wytwarza to swoistą „próżnię norm” i stan rozchwiania wartości, co utrudnia kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego i upowszechnianie postaw prospołecznych. Słabość rozwoju infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego jest faktem, nie ma ona ani odpowiednich stałych środków finansowych (z wyjątkiem kilku funduszy zagranicznych, ani wystarczających zasobów ludzkich, by rozwijać działalność i efektywnie kształtować umiejętność tworzenia więzi w społeczeństwie.

Można też zauważyć narastanie obywatelskiej aktywności w organizacjach pozarządowych na niektórych obszarach. Jest to przejaw zmian postaw Polaków. Oznacza to, że struktura społeczna nie jest stabilna i na tyle otwarta, by awans społeczny był sprawą aktywności ludzi. Powstanie infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego jest ważniejsze na tych obszarach wiejskich, na których infrastruktura usług publicznych kurczy się, a firmy prywatne przeżywają stagnację. Według rejestru Regon w grudniu 2010 r. istniało w Polsce 92,0 tys. organizacji pozarządowych, określanych jako infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego. Rozmieszczenie tych organizacji jest nierównomierne. Związane są one głównie z miastami na które przypada 51,4% ich ogólnej liczby, natomiast w gminach miejsko-wiejskich jest 21,5%, a w wiejskich 27,2%.

W latach 2000-2010 stwierdzono znaczny rozwój organizacji pozarządowych. Ogólna ich liczba wzrosła o prawie o 87%. Mimo tego niewielkiego ożywienia, w 2010 r. – 1,6 % gmin nie miało organizacji pozarządowych (w 2000 r. takich gmin było 5,7%). Obserwacja rozwoju organizacji pozarządowych w latach 2000-2010 skłania do stwierdzenia, że rozpowszechniają się one stopniowo, od gmin miejskich do miejsko-wiejskich i wiejskich. W miastach ich udział zmniejszył się o 17,1%, w miejsko-wiejskich o 0,8%, a w wiejskich wzrósł o około 60%. Wynika to z wewnętrznej

dynamiki systemu lokalnego i zaistniałych problemów społecznych. Jednak w rozkładzie lokalnym liczba organizacji na 10 tys. mieszkańców wykazuje znaczne zróżnicowanie. Ich obecność oraz rozwój, szczególnie na obszarach wiejskich, nie wiąże się z wielkością gminy, można zatem stwierdzić, że aktywność społeczna w gminach wiejskich jest w większym stopniu zdeterminowana czynnikiem społecznym i kulturowym (istnienie silnej zbiorowości lokalnej, z dużym odsetkiem ludności zamieszkałej od urodzenia) niż czynnikami ekonomicznymi i dostępnością przestrzenną. Duże zróżnicowanie przestrzenne stopnia koncentracji organizacji pozarządowych podkreśla więc jakość lokalnych zasobów społecznych. Tworzą się wyraźne struktury przestrzenne. Na przykład na obszarach wiejskich w 2010 r. najwyższy wskaźnik nasycenia organizacjami pozarządowymi występował w woj. wielkopolskim, małopolskim i śląskim, a najmniejszy był w woj. lubelskim i świętokrzyskim i północnej części woj. mazowieckiego (rys.1.). Nie ulega wątpliwości, że na tak zróżnicowany poziom rozwoju organizacji pozarządowych miała wpływ zróżnicowana postawa wobec środowiska społecznego i trudnych problemów ekonomicznych. Inaczej mówiąc, trudna sytuacja ekonomiczna samych gmin i społeczności nie jest barierą rozwoju organizacji pozarządowych, a nawet działa mobilizująco na ludzi, którzy zaczynają współpracę w celu stworzenia takiej organizacji.

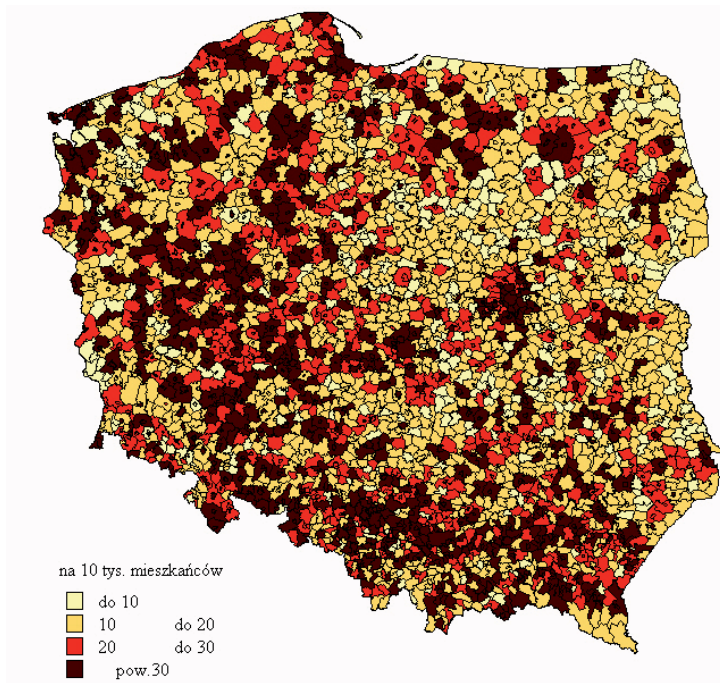
W strukturze organizacyjnej organizacji pozarządowych dominują stowarzyszenia, ich udział wynosi około 79%. Organizacje te różnicuje również zakres działalności – najczęściej prowadzą działalność związaną ze sportem, kulturą lub podtrzymaniem tożsamości lokalnej. W ostatnich latach wzrasta liczba organizacji prowadzących działalność edukacyjno-wychowawczą. Prowadzą one małe szkoły i małe przedszkola. W bazie Rozwoju Wsi znajduje się 283 stowarzyszeń, z tego 80% prowadzi działalność edukacyjno-wychowawczą. Najbardziej aktywne w zakresie edukacji są stowarzyszenia z woj. opolskiego (27) i kujawsko-pomorskiego (21).

Analiza dokumentów dotyczących krajowych strategii rozwoju obszarów wiejskich wykazuje, że organizacje pozarządowe znajdują tam swoje miejsce, a także w strukturach międzynarodowych, gdyż coraz częściej zasady funkcjonowania lokalnych wspólnot wyznacza również prawo wspólnotowe¹¹⁸. Nie chodzi tu tylko o tworzenie prawa określającego możliwości rozwoju poszczególnych wspólnot, ale o wyznaczenie celów rozwojowych oraz ich możliwości finansowego wsparcia.

Próby „instytucjonalizacji” współpracy polskich organizacji pozarządowych ze strukturami międzynarodowymi dotyczą m.in. Europejskiej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Partnership for Rural Europe – Partnerstwo na rzecz Wsi Europejskiej (PREPARE). Uczestnictwo w tych strukturach daje możliwość wsparcia społeczeństwa obywatelskiego oraz promowania międzynarodowej wymiany doświadczeń w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

¹¹⁸ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z dnia 25 listopada 1994 r.

Rys. 1. Liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców w gminach w 2010 r.



Utworzenie Europejskiej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich wiąże się z reformą WPR, szczególnie z jej II filarem dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich. Została ona powołana na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW. Głównym celem działalności tej organizacji jest ułatwienie wymiany i przekazywanie doświadczeń pomiędzy obszarami wiejskimi w całej Europie. Art. 68 tego rozporządzenia mówi o obowiązku utworzenia Krajowej Sieci Rozwoju Obszarów Wiejskich (KSOW) przez każde państwo członkowskie; włączeniu do KSOW wszystkich organizacji struktur administracyjnych zaangażowanych w rozwój obszarów wiejskich; obowiązkowych zadaniach realizowanych w ramach KSOW i współfinansowanych ze środków EFRROW. W Polsce na bazie prawa wspólnotowego zostały stworzone krajowe regulacje wyznaczające ramy prawne funkcjonowania KSOW¹¹⁹, w których przedstawiono siedem działań obowiązkowych.

Polska sieć opiera się na dwóch poziomach narodowych: Jednostka Centralna (Sekretariat) – odpowiedzialna za koordynację stworzenia i funkcjonowania KSOW oraz 16 Jednostek Regionalnych Sieci w Urzędach Marszałkowskich – koordynujących kontakty pomiędzy uczestnikami w danym regionie i między regionami. Taka struktura organizacyjna Sieci umożliwia pełnienie roli integracyjnej dla wszystkich partnerów działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w układzie regionalnym.

¹¹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. (Dz.U. Nr 53, poz. 436).

Niestety brak jest działań terenowych Sekretariatów (np. powiatowych) – rozbudowanej struktury pionowej. Niewątpliwie funkcjonowanie KSOW w rozbudowanych strukturach przyczyniłoby się do wzrostu aktywności społeczności wiejskiej, wzmocnienia więzi i wzrostu społecznego zaufania, co niewątpliwie jest długofalowym efektem działalności KSOW. Wskazują również na to cele działalności KSOW, takie jak:

- wspieranie wymiany doświadczeń oraz wiedzy fachowej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym;
- aktywizacja podmiotów zaangażowanych lub potencjalnie mogących zaangażować się w rozwój obszarów wiejskich;
- wzmocnienie potencjału administracji zaangażowanej w rozwój obszarów wiejskich;
- usprawnienie przepływu informacji na temat programów związanych z obszarami wiejskimi;
- promocja poszukiwania rozwiązań innowacyjnych dla rozwoju obszarów wiejskich;
- wsparcie MRiRW w zakresie analizy i oceny polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce.¹²⁰

Analizując przedstawione cele działalności KSOW można stwierdzić, że są one kompatybilne z zadaniami realizowanymi w ramach PROW 2007-2013, szczególnie z osią III i IV, oraz z działaniami realizowanymi w ramach priorytetu piątego i szóstego SRK. Dlatego w niektórych województwach – np. lubuskim, łódzkim, małopolskim i wielkopolskim - Sekretariaty Regionalne KSOW znajdują się w strukturach komórek organizacyjnych w Urzędzie Marszałkowskim zajmującego się PROW 2007-2013.

W regionalnych strukturach sieci dominują partnerzy instytucjonalni zajmującymi się rozwojem obszarów wiejskich: samorzady terytorialne – głównie gminne, ARiMR, ARR, ODR, izby rolnicze, organizacje branżowe oraz organizacje pozarządowe działające na tym obszarze (np. fundacje, stowarzyszenia, przedstawiciele organizacji prawodawców, LGD). W połowie roku 2011 KSOW skupiała 1 696 partnerów. W stosunku do 2009 r. liczba partnerów wzrosła o 36%, co świadczy o dużej otwartości KSOW. Z ogólnej liczby 629 samorządów terytorialnych – samorząd gminy stanowił 569, niestety w tym tylko 134 gmin z obszarów wiejskich. Następną co do liczebności grupą były stowarzyszenia, fundacje i LGD – 473. Stosunkowo małą grupę stanowią samorzady gospodarcze – około 120 partnerów. Mimo że administracja samorządowa jest współodpowiedzialna za realizację osi 4 Leader i osi 3 dot. dywersyfikacji gospodarczej i poprawy jakości życia w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz za realizację działań w ramach KSOW, to w tej organizacji stanowi tylko 37,1% ogólnej liczby partnerów. Najbardziej liczne były grupy samorządowe (powyżej 50% ogólnej liczby partnerów) z woj. małopolskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego, najmniejsze poniżej 20%) – woj. podlaskiego i pomorskiego. Występują również duże różnice regionalne w zaangażowaniu organizacji społecznych KSOW. W przypadku woj. pomorskiego, zachodniopomorskiego organi-

¹²⁰ *Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, Raport końcowy*, Agrotec Polska Sp. z o.o., s. 15.

zacje te stanowiły powyżej 40% ogólnej liczby partnerów, natomiast poniżej 20% stanowiły w woj. wielkopolskim, śląskim czy opolskim, przy średniej krajowej 27,9%.

Analiza rozmieszczenia partnerów tworzących KSOW wskazuje, że najwyższa ich liczba w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców występuje w woj. opolskim 1 606,9 i świętokrzyskim 1 005,5, podlaskim 713,3 i warmińsko-mazurskim 700,7, najniższa zaś w woj. mazowieckim 184,4, śląskim 207,5 i dolnośląskim 271,1, przy średniej krajowej 444,7. Przeliczając liczbę partnerów w KSOW na 100 km² powierzchni można stwierdzić, że najwyższy wskaźnik osiągnęło woj. opolskie 1,79, świętokrzyskie 1,09 i małopolskie 1,00, a najniższy woj. mazowieckie 0,26, zachodniopomorskie 0,27 i lubuskie 0,31, przy średniej krajowej 0,54. W tej klasyfikacji liderami są woj. opolskie, świętokrzyskie, a najmniejsze zaangażowanie w działalność KSOW jest w woj. mazowieckim. Trzeba przy tym zauważyć, iż zaangażowanie partnerów KSOW przekłada się na nieco większe sumy środków pozyskiwanych w ramach programów operacyjnych na rozwój obszarów wiejskich i PROW (oś III), które przyczyniają się do rozwoju działalności pozarolniczej i poprawy jakości kapitału ludzkiego i społecznego.

Analizując możliwości KSOW w kontekście rozwoju obszarów wiejskich można stwierdzić, że zaangażowanie samorządów i organizacji społecznych w tych strukturach jest niewielkie, w stosunku do ich ogólnej liczby. Przekształcenia na polskiej wsi są obecnie tak dynamiczne i wielowątkowe, że nie mogą być wprowadzane bez udziału lokalnych organizacji. Między innymi dlatego te dwie grupy organizacji (a szczególnie samorządy gminne) powinny być zaangażowane w najwyższym stopniu. Dlatego niezbędne jest w większym zakresie uruchomienie przez Sekretariat Regionalny KSOW procesu angażowania instytucji lokalnych w działalność tej organizacji. Obecnie istotną formą zachęcania podmiotów działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich do wstąpienia w KSOW jest uruchomiony w grudniu 2009 r. portal internetowy oraz bezpłatny Biuletyn KSOW wydawany od 2008 r. Informują one o podejmowanych inicjatywach przez KSOW oraz ułatwiają komunikowanie się między partnerami.

Ogólnie możemy stwierdzić, że KSOW w Polsce poprzez sieciowanie partnerów, czyli budowanie kapitału społecznego ma liczne zadania w realizacji celów nakreślonych w ramach strategicznych wytycznych rozwoju obszarów wiejskich¹²¹, które w pewnym stopniu zostały nakreślone przez Radę Unii Europejskiej. Działalność KSOW powinna być ważnym elementem instytucjonalizacji polskiej wsi. Jak wskazują badania niedostatek kapitału społecznego jest dość często wskazywany jako ważna bariera rozwoju obszarów wiejskich.

Inną organizacją o charakterze sieciowym jest Forum Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Jest to pierwsze ogólnopolskie porozumienie organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Od chwili powstania tj. 2002 r. jest członkiem i współpracuje z międzynarodową siecią PREPARE, której celem jest reprezentowanie interesów mieszkańców wsi i wiejskich organizacji w kształtowaniu polityki rozwoju

¹²¹ Realizowanych zarówno w ramach PROW 2007-2013, jak i programów operacyjnych polityki spójności.

obszarów wiejskich. Jest to sposób na kreowanie i wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego na obszarach wiejskich.

W statucie Forum podkreślono, że celem tej organizacji jest:

- działalność na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i ich mieszkańców,
- wspieranie i upowszechnianie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich,
- wspieranie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy,
- budowanie partnerstwa i dialogu na rzecz zrównoważonego rozwoju wsi oraz aktywizowanie społeczności lokalnych na obszarach wiejskich.

Obecnie Forum skupia 81 organizacji, od okresu powstania liczba organizacji zwiększyła się o 69. Niestety nadal jest w nim zbyt mało organizacji lokalizacyjnie związanych z obszarami wiejskimi. Są to głównie stowarzyszenia i fundacje, rozmieszczone przede wszystkim w miastach na terenie całego kraju. Można uznać, że ich udział jest raczej wizerunkowy, a niewielki efekt pozostaje na obszarach wiejskich. Taka struktura organizacyjna nie pozwala na szybkie zwiększanie kapitału społecznego i poszerzanie pola współpracy na obszarach wiejskich. Ostatnio ze względu na zbieżność celów funkcjonowania (aktywizacja społeczności) Forum podjęło współpracę z Centralnym Sekretariatem KSOW w zakresie wsparcia Lokalnych Grup Działania i ich partnerów.

Oceniając organizacje społeczne działające na rzecz kapitału społecznego w kontekście SRK i zmian WPR na obszarach wiejskich można stwierdzić, że ich kondycja w zakresie budowania społeczeństwa obywatelskiego jest nie najlepsza. Zastanawiające jest to, że mimo wsparcia instytucjonalnego – ustawa o wolontariacie¹²² i finansowego m.in. środkami unijnymi, a także ubożenia części obywateli nie zwiększa się zaangażowanie społeczności lokalnej w strukturach organizacji społecznych (średnio około 30 osób w organizacji). Być może podejmowanie przedsięwzięć z tego zakresu i ich rola w rozwiązywaniu problemów społecznych jest niedocenione. Organizacje te współpracują przede wszystkim z samorządami terytorialnymi, sektorem prywatnym i mediami, natomiast ich kontakty z administracją państwową są ograniczone. Tym samym organizacje te nie są traktowane przez władze publiczne jako równoprawny partner w reformowaniu sfery społecznej, co zniechęca wiele osób do działania. W interesie wzmocnienia więzi społecznej na obszarach wiejskich powinno się dążyć do zwiększenia pozycji organizacji społecznych w systemie politycznym. A tworzone partnerstwa publiczno-prywatne powinny stać się podstawą nowoczesnych strategii aktywizacyjnych i nowych zasad zarządzania administracją publiczną. Pozwoli to na zaspokojenie zróżnicowanych potrzeb lokalnych i wzmocnienie potencjału społeczności lokalnych. W efekcie cel jaki zakłada SRK i zmiany WPR w zakresie kapitału społecznego z czasem zostanie osiągnięty i wiele problemów jednostek i społeczności lokalnych może być rozwiązanych przy mniejszych nakładach (koszty transakcyjne).

¹²² Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 873), nowelizacja Dz.U. z dnia 25 lutego 2010 Nr 28, poz. 146.

3.4. Ocena instytucji działających na rzecz kapitału ludzkiego w kontekście SRK i zmian Wspólnej Polityki Rolnej

Wiedza, kondycja fizyczna i psychiczna człowieka jest podstawowym czynnikiem poprawy jakości kapitału ludzkiego. Te cechy człowieka umożliwiają szybkie dostosowanie się do wymagań stawianych na rynku pracy. Problem w tym, że znaczna część społeczności obszarów wiejskich nie może sprostać tym wymaganiom, głównie z powodu słabej dostępności do instytucji świadczących usługi społeczne.

Wartość kapitału ludzkiego kształtuje się przede wszystkim lokalnie. Władze państwowe i samorządowe muszą być świadome tego, że poprawa jakości kapitału ludzkiego wymaga wielkiej koncentracji działań w dziedzinie polityki społecznej oraz utrzymania i powoływania instytucji, których działalność pozwalałaby pokonać niedorozwój cywilizacyjny i kształtować odpowiednie nawyki i postawy ludzi. Niestety w dotychczasowej polityce społecznej dominuje interwencjonizm utrwalający obecny stan i zróżnicowanie poziomu rozwoju infrastruktury społecznej poszczególnych obszarów, zbyt mało mówi się też o nowych potrzebach w tej dziedzinie, np. kształcenie przez całe życie. To opóźnia dostosowanie niektórych obszarów do gospodarki rynkowej i integracji z UE i gospodarką światową.

Mimo że usługi z zakresu infrastruktury społecznej może świadczyć sektor publiczny, prywatny, pozarządowy i mieszany (publiczno-prywatny, publiczno-pozarządowy), nadal największe znaczenie w ich rozwoju odgrywa sektor publiczny. Samorządy terytorialne pozostają podstawowymi podmiotami własności infrastruktury społecznej¹²³ i starają się w miarę możliwości finansowych stworzyć korzystne warunki w tym zakresie. Potwierdzeniem tego są utrzymywane na tym samym poziomie od lat wydatki bieżące (około 80% wydatków ogółem), które w głównej mierze przeznaczane są na zaspokojenie potrzeb społecznych. Alokacja środków na wydatki bieżące odbywa się w trybie administracyjnym, a nie poprzez rynek.

Czynnikiem różnicującym w coraz większym stopniu przestrzenne warunki korzystania z usług infrastruktury społecznej jest sytuacja dochodowa samorządów gminnych, a szczególnie wielkość dochodów własnych¹²⁴. Dysproporcje w poziomie dochodów są w dużym stopniu wynikiem sytuacji gospodarczej w gminie oraz niestabilności systemu finansów lokalnych. Pozytywnym zjawiskiem jest zmniejszanie się udziału gmin z poziomem dochodu własnego poniżej średniej dla badanych obszarów. W 2010 r. w 64,7% gmin udział dochodu własnego był niższy od średniej na obszarach wiejskich, tj. 47,5%; w 2007 r. takich gmin było 65,7% – przy średniej 35,6%; 2004 r. – 66,1%, przy średniej 38,4%.

¹²³ W myśl ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późniejszymi zmianami) oraz ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 576 z późniejszymi zmianami). Ustawy te określają zadania z zakresu zaspokojenia podstawowych potrzeb wspólnoty na określonych szczeblach administracji.

¹²⁴ Dochody własne, tj. dochody ze źródeł oddanych w całości lub części do dyspozycji gmin na podstawie określonych regulacji prawnych i gmina ma największy wpływ na ich wielkość.

Zróznicowane możliwości finansowania usług społecznych przez gminy wpływają na ich dostępność lokalną. Znaczna część placówek zaspokaja podstawowe potrzeby z zakresu usług społecznych ludności zamieszkałej na określonym obszarze, z racji ich punktowego charakteru. Usługi te w świetle prawa mogą być finansowane z budżetu gminy, ponieważ zaspokajają potrzeby wspólnoty. W związku z tym ich rozmieszczenie powinno być proporcjonalne do liczby mieszkańców (tzw. dostępność społeczna) i powierzchni (tzw. dostępność przestrzenna). Zbyt rozdrobniona sieć osadnicza (średnia liczba mieszkańców we wsi wynosi około 300 osób) staje się wielkim utrudnieniem w dostępie do tych usług świadczonych przez istniejące i przyszłe urządzenia infrastrukturalne. Poprawa jakości czynnika ludzkiego jest możliwa przy odpowiedniej sieci placówek przedszkolnych, szkół, placówek opieki zdrowotnej, kulturalnych oraz odpowiedniego poziomu wykształconej kadry w tych placówkach. To daje podstaw – do stwierdzenia, że powinno się stwarzać warunki do kształcenia w celu wszechstronnego rozwoju osobowości na każdym etapie życia człowieka, tak by mógł on funkcjonować w stale zmieniającej się rzeczywistości.

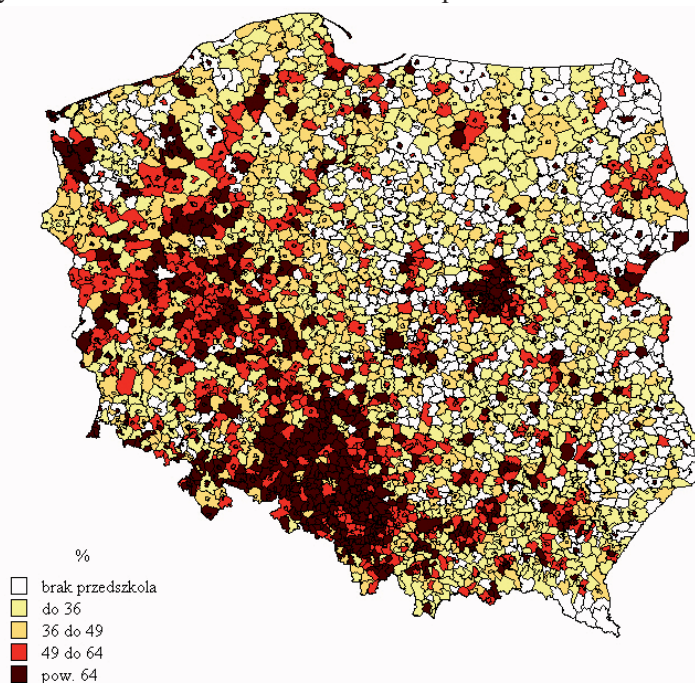
W związku z tym zasadnicze pytanie brzmi: czy istniejąca sieć tych placówek jest dostosowana do potrzeb społeczności lokalnej? W latach 2004-2010 liczba niektórych placówek z tego zakresu zmniejszyła się, powodując wzrost nierówności w dostępie do nich. Skutkiem jest marginalizacja pewnych grup społecznych, zwłaszcza osób mieszkających na wsi i w małych miasteczkach.

- placówki z zakresu edukacji i wychowania

W latach 2004-2010 na obszarach wiejskich daje się zauważyć i pozytywne i negatywne zmiany w zakresie rozmieszczenia placówek, które świadczą usługi edukacyjne, jak:

- liczba przedszkoli wzrosła o 12,3% (głównie dotyczyło to okresu 2007-2010), wzrósł także wskaźnik udziału dzieci w wieku przedszkolnym w ogólnej grupie wiekowej 3-5 lat. W 2010 r. wskaźnik ten wyniósł w przypadku gmin miejsko-wiejskich 49,2%, wiejskich 40,6%. Zmiany w tym zakresie spowodowane były głównie wzrostem urodzeń od kilku lat, jak również objęciem obowiązkowym wychowaniem przedszkolnym wszystkich dzieci 5-letnich. Mimo tego ożywienia, w 2010 r. w około 28% gmin wiejskich i około 2% gmin miejsko-wiejskich nie miało przedszkoli, nadal występują znacznie niższy wskaźnik dostępności społecznej (o 40%) na obszarach wiejskich niż w miastach, co niewątpliwie zmniejsza szansę dzieci pochodzących z obszarów wiejskich już na starcie edukacyjnym. Polska pod względem objęcia opieką przedszkolną dzieci w wieku 3-5 lat znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w UE, średnio w UE w 2009 r. – 84% dzieci było objętych wychowaniem przedszkolnym.

Rys. 2. Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat w przedszkolach w 2010 r.



Rozwój edukacji przedszkolnej został wpisany jako ważny element w Strategii Lizbońskiej, która wyznacza najważniejsze działania społeczne w krajach UE na najbliższe lata. Trzeba podkreślić, że znacznie wyższym poziomem wskaźnika dzieci korzystających z usług przedszkoli cechowały się gminy w południowo-zachodniej Polsce, gminy wokół dużych miast oraz gminy o większej liczbie mieszkańców. Można przypuszczać, że wzrastająca liczba małych ośrodków przedszkolnych powstających w ramach programu pilotażowego Alternatywne Formy Edukacji Przedszkolnej finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego¹²⁵ a prowadzonych m.in. przez Fundację Rozwoju Dzieci i Federację Inicjatyw Obywatelskich przyczyni się do poprawy sytuacji w tym zakresie na obszarach wiejskich. Obecnie w skali kraju działa ponad 800 placówek alternatywnych form edukacji przedszkolnych, w których znalazło miejsce ponad 10,5 tys. dzieci w wieku 3-5 lat. Powstanie takich form edukacji przedszkolnej może nie tylko przyczynić się do wyrównywania szans i zwiększania możliwości osiągnięcia sukcesu edukacyjnego, ale wywołać wiele zmian społecznych (integracja społeczności lokalnej, zahamowanie migracji), ekonomicznych (miejsca pracy), krajobrazowych (utrzymanie istniejących zabudowań) itp. We wrześniu 2007 r. po raz pierwszy

¹²⁵ W 2005 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłosiło konkurs na „Alternatywne formy edukacji przedszkolnej” w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, Priorytet 2, Działanie 2.1.

„Inne formy wychowania przedszkolnego” zostały wprowadzone do ustaw oświatowych¹²⁶, potwierdzone rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 stycznia 2008 r. i 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania. Akty te pozwoliły na tworzenie obok istniejących w systemie przedszkolnym, także punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego, a tym samym upowszechniania dostępu do edukacji przedszkolnej i poprawę jakości tej edukacji. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty ustanowiła znaczącą pomoc finansową ze strony państwa i środków unijnych¹²⁷ dla beneficjentów projektu, szczególnie na obszarach wiejskich;

- zmniejszyła się liczba szkół podstawowych na obszarach wiejskich o około 7,5%, przy czym w gminach wiejskich wskaźnik ten był nieznacznie wyższy i wyniósł około 8%, natomiast w miastach liczba szkół utrzymała się na tym samym poziomie. Zmniejszenie liczby tych placówek wynika w dużym stopniu z malejącej liczby dzieci w tej grupie wiekowej (7-12 lat). Dowodem tego jest znacznie większy spadek liczby uczniów i absolwentów oraz zmniejszanie liczby uczniów w szkołach na obszarach wiejskich. Na przykład liczba uczniów i absolwentów zmniejszyła się w latach 2004-2010 o około 23% (podobne zmiany nastąpiły w miastach). W przypadku liczby uczniów znacznie wyższy spadek nastąpił w latach 2004-2007 niż w 2007-2010, natomiast wśród absolwentów odwrotnie, większe zmiany nastąpiły w okresie 2007-2010. Liczba uczniów w szkole podstawowej zmniejszyła się o około 15%;
- liczba szkół gimnazjalnych na obszarach wiejskich w tym okresie zwiększyła się o około 7%, przy czym w miastach ponad 9%. Znacznie wyższy wzrost nastąpił w latach 2004-2007 niż 2007-2010. Podobnie jak w przypadku szkół podstawowych zmniejsza się liczba uczniów, absolwentów i liczba uczniów w szkole. W szkołach gimnazjalnych jest mniejsza przeciętna liczba uczniów (około 80) niż w szkołach podstawowych (około 90). W kilku gminach wiejskich nie ma w ogóle szkół gimnazjalnych. Obecnie z przyczyn demograficznych i ekonomicznych następuje również likwidacja tych placówek, co w wielu przypadkach jest decyzją słuszną.

Z uwagi na zbyt rozproszoną i rozdrobnioną sieć osadniczą na obszarach wiejskich dostępność społeczna (liczba szkół na 10 tys. mieszkańców w danej grupie wiekowej) i przestrzenna (liczba szkół na 100 km²) jest znacznie gorsza niż w miastach i pozostaje w pewnej zależności od wielkości gminy względem liczby mieszkańców oraz usytuowania jej na obszarze Polski. Znacznie lepszą dostępność przestrzenną do szkół podstawowych miały gminy o większej liczbie mieszkańców, np. w grupie gmin miejsko-wiejskich do 5 tys. mieszkańców wskaźnik ten wyniósł 0,9, a w grupie powyżej 30 tys. mieszkańców 3,8 szkoły; w grupie gmin wiejskich do 2,5 tys. mieszkańców – 3,2, a w grupie gmin powyżej 15 tys. mieszkańców – 4,0 szkoły.

¹²⁶ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o systemie oświaty (Dz.U. Nr 181, poz. 1292), następnie z dnia 5 sierpnia 2010 r. ustawa o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz.U. Nr 149, poz. 991).

¹²⁷ Program Operacyjny 2007-2013 „Kapitał Ludzki”, działania bezpośrednio związane z edukacją znalazły się w priorytecie IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionie”.

Znacznie gorsze wskaźniki dostępności przestrzennej miały gminy liczące mniej mieszkańców położone w północno-wschodniej i północno-zachodniej części kraju. Odwrotnie jest ze wskaźnikami dostępności społecznej, gorsze wskaźniki miały gminy o większej liczbie mieszkańców, usytuowane w południowo-zachodniej i południowo-wschodniej części kraju.

Sposobem na pogarszającą się dostępność do placówek szkolnych na obszarach wiejskich może być zmiana modelu organizacyjnego i finansowego tych placówek, polegająca na uwzględnianiu lokalnej sytuacji społecznej i ekonomicznej tych obszarów. Utrzymanie dotychczasowej formy finansowania placówek szkolnych może być wielką barierą poprawy jakości czynnika ludzkiego. Wielką nadzieją na zahamowanie likwidacji szkół stwarza projekt innowacyjny „Monitorowanie procesu przekazywania szkół i przedszkoli zagrożonych likwidacją organizacjom pozarządowym” realizowanym przez Federację Inicjatyw Oświatowych i Zarząd Gmin Wiejskich, a finansowany ze środków unijnych w ramach programu operacyjnego Kapitał ludzki i budżetu państwa. Ma on umożliwić zaplanowany rozwój lub kontrolowane zwijanie szkół w sytuacji kryzysu demograficznego i ekonomicznego¹²⁸. W projekcie tym szkoła jest postrzegana nie tylko jako placówka edukacyjna, ale jako wszechstronny ośrodek kultury, a przedłużenie funkcjonowania placówki edukacyjnej może przyjmować różne formy organizacyjne np. „Centrum Aktywności Wiejskiej”.

- placówki upowszechniania kultury

Rozwój społeczeństwa nie jest możliwy bez upowszechniania placówek kultury. Usługi tych placówek bez względu na to, czy są oferowane globalnie czy też lokalnie mają duży wpływ na podniesienie poziomu edukacji, tak ważnego dla tworzenia i rozwoju aktywności wspólnot lokalnych. Tak jak wskazano w Narodowej Strategii Rozwoju Kultury na lata 2004-2013¹²⁹ placówki kultury:

- organizują edukację pozaszkolną dzieci i młodzieży,
- prowadzą działalność promocyjną gminy,
- poprzez uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych organizowanych przez placówki kultury następuje rozwój aktywności społeczności lokalnej.

Ustawa o samorządzie gminnym¹³⁰ określa katalog zadań, za które gmina odpowiada. Wśród nich jest również kultura. Uszczegółowienie tych zadań zawiera ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹³¹, w której napisano, że działalność kulturalna polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury. Organizator kultury, tworząc instytucję kultury, wyposaża ją w niezbędne przedmioty, które z chwilą wpisania do rejestru stają się mieniem nowego podmiotu. Niestety nowa Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz Ustawa

¹²⁸ Szerzej na ten temat *Mala szkoła zmienia oświatę*, Wspólnota nr 4/1062, 28.01.2012 r.

¹²⁹ *Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa.

¹³⁰ Ustawa z dnia 8.03.1990, Dz.U.1990 nr 16 poz. 95 z póź. zmianami.

¹³¹ Ustawa z dnia 25.10.1991, Dz.U. 1991 nr 144 poz. 493 z póź. zmianami.

o systemie oświaty¹³² nie zbyt jasno precyzuje stan prawny podmiotów prowadzących działalność kulturalną, m.in. wykluczając ją jako działalność gospodarczą. Dlatego w praktyce podmioty prywatne czy społeczne nie są zainteresowane prowadzeniem działalności kulturalnej. Obecny model finansowania kultury nie sprzyja rozbudowie istniejących struktur organizacyjnych, nie stymuluje efektywności i kreatywności i tym samym ogranicza działalność tych instytucji

Mniej więcej 70% wydatków na kulturę ponoszą samorządy gminne. W ich budżetach stanowi to średnio około 3% w przypadku gmin wiejskich, a 4% w gminach miejsko-wiejskich, jednak w poszczególnych gminach ten wskaźnik jest zróżnicowany i waha się od 1% do 10%, w zależności od stopnia rozwoju gospodarki i liczby mieszkańców gminy. Największą część wydatków przeznaczają na działalność bibliotek, pochłaniają one około 35% ogólnej sumy wydatkowanej na kulturę, w dalszej kolejności na ośrodki kultury i domy kultury około 33%, pozostałe na muzea, izby pamięci, pomniki pamięci, świetlice i kluby itp. Pocieszające jest, że największy udział wydatków na biblioteki osiągnęły gminy wiejskie, wskaźnik ten zmniejszył się wraz ze wzrostem liczby mieszkańców gmin. Na przykład w gminach wiejskich o najmniejszej liczbie ludności (do 2,5 tys.) udział wydatków na biblioteki w ogólnych wydatkach na kulturę w 2010 r. wyniósł około 50%, a w gminach o największej liczbie mieszkańców (powyżej 15 tys.) – około 36%. Gminy z większą liczbą ludności więcej środków przeznaczały na ośrodki kultury i domy kultury.

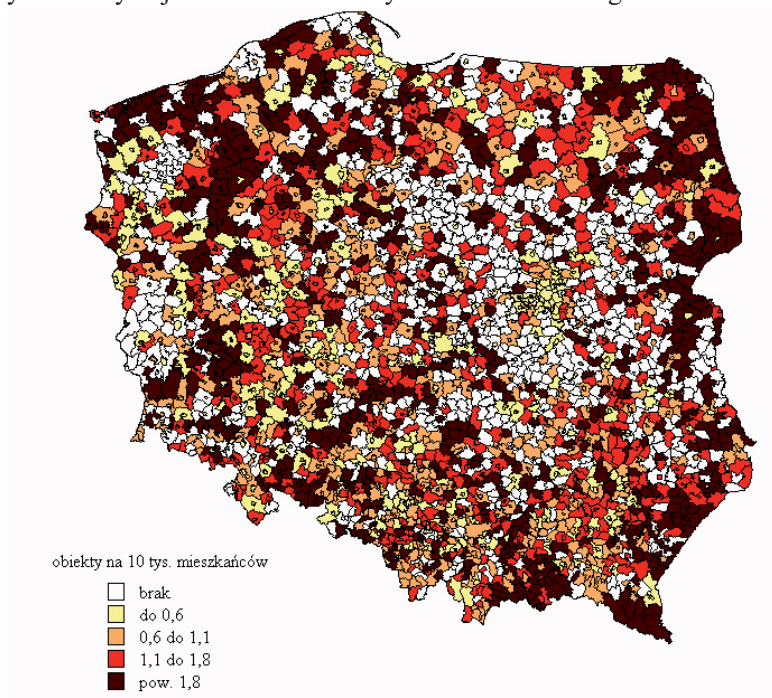
Zróżnicowana struktura wydatków na poszczególne rodzaje placówek kultury świadczy również o ich roli w upowszechnianiu kultury w poszczególnych jednostkach przestrzennych. Jak wykazały badania, placówki biblioteczne są nadal najbardziej dostępną i ważną placówką kulturalną. Wynika to z pozycji książki jako tradycyjnej formy upowszechniania treści, przekazu informacji, kształtowania poglądów i postaw, a także braku środków finansowych ludności na posiadanie prywatnych zbiorów. Potwierdza to niewielki spadek liczby bibliotek na obszarach wiejskich – około 4% w latach 2004-2010, nieco większy był spadek liczby punktów bibliotecznych – o około 10%, a także niewielki wzrost księgozbioru o 7% (szczególnie w latach 2004-2007).

Analizując dostępność przestrzenną i społeczną placówek bibliotecznych w poszczególnych typach gmin względem liczby mieszkańców możemy stwierdzić, że różnice były większe w przypadku dostępności przestrzennej niż społecznej. Wskazuje to, że istnieje wyraźna skłonność do ich utrzymania w większych ośrodkach osadniczych.

W roku 2010 w około 41% gmin wiejskich, 9,4% miejsko-wiejskich i 7,5% miast nie było instytucji działającej w formie domu kultury czy ośrodka kultury. Należy dodać, że na terenie tych placówek działają różne kluby. Ograniczoną działalność pełnią również świetlice, mają one niewielkie środki finansowe i kadrowe. Jest ich obecnie ponad 1 000 na obszarach wiejskich.

¹³² Ustawa z dnia 17.06.2005 r.

Rys. 3. Instytucje kulturalne na 10 tys. mieszkańców w gminie w 2010 r.



Najlepsza sytuacja jeśli chodzi o dostępność społeczną podstawowych instytucji kultury jest w gminach woj. opolskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego, dostępność przestrzenna – w gminach małopolskiego i świętokrzyskiego. Nie ulega wątpliwości, że przerzucenie głównej odpowiedzialności za upowszechnienie kultury na samorządy gminne¹³³ powoduje trudną sytuację jeśli chodzi o stan tych placówek, jaki dysponuje gmina. Ta infrastruktura jest nie dofinansowana, brakuje im środków na zatrudnienie odpowiedniej kadry merytorycznej. Dominująca rola samorządów w organizacji instytucji kultury prowadzi do ograniczania ich autonomii organizacyjnej i programowej, a także dokonywania wyborów najefektywniejszych sposobów wykorzystania środków publicznych na realizację zadań, m.in. podniesienie jakości kapitału ludzkiego i społecznego.

Realizacja w szerszym zakresie zadań upowszechniania kultury na obszarach wiejskich, które mogłyby w większym stopniu wpływać na podniesienie jakości kapitału ludzkiego jest możliwa poprzez stworzenie odpowiednich warunków (prawnych, organizacyjnych i finansowych) funkcjonowania dla innych podmiotów. Tym bardziej, że instytucje kulturalne mogą uzyskać wsparcie finansowe ze środków unijnych w ramach programów operacyjnych.

¹³³ W roku 2010 udział wydatków na kulturę i sztukę w wydatkach bieżących gmin stanowił 5,3%.

- placówki z zakresu ochrony zdrowia

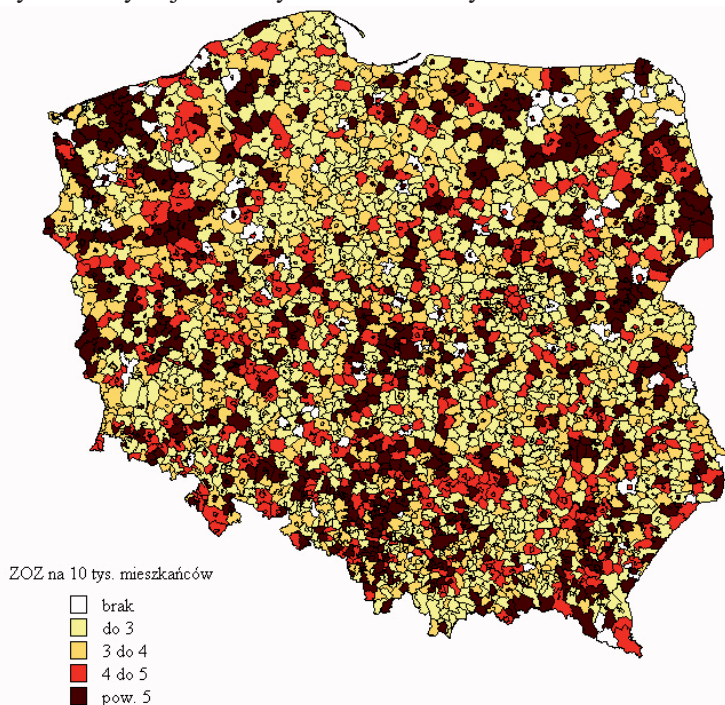
Placówki z zakresu ochrony zdrowia pełnią również ważną rolę znaczenie w poprawie jakości czynnika ludzkiego. Obecna sytuacja demograficzna, rodzinna oraz warunki pracy i życia wpływają niekorzystnie na stan zdrowia społeczeństwa. Stany chorobowe wywołane biologicznie czy też poczucie dyskomfortu uniemożliwiają człowiekowi bycia aktywnym na wielu polach. Jest oczywiste, że istotna poprawa stanu zdrowia społeczeństwa może być osiągnięta jedynie przy prawidłowo rozbudowanym systemie ochrony zdrowia, pozwalającym na leczenie i zapobieganie chorobom (tj. edukacji w zakresie zdrowia, ekologii, jakości produkowanej żywności) oraz odpowiednio rozwiniętej świadomości zdrowotnej społeczeństwa. Rola poszczególnych podmiotów działających w tej dziedzinie, ich liczba, rodzaj i zakres działania zmieniają się wraz z rozwojem społeczeństwa i powstaniem indywidualnych i zbiorowych zagrożeń zdrowia, spowodowanych przez otaczające środowisko. Tymczasem dostępność placówek ochrony zdrowia (ZOZ) jest różna na poszczególnych obszarach¹³⁴. Na przykład wskaźnik dostępności społecznej (liczba placówek na 10 tys. mieszkańców) wahał się w 2010 od 0,6 placówki w gminie wiejskiej Siedlce do 19,5 w gminie Rewal, przy średniej w tych gminach 3,5, natomiast wskaźnik dostępności przestrzennej (liczba placówek na 100 km²) w tego typu gminach wahał się od 0,2 w gminie Wałcz do 30,4 w gminie Andrespol, przy średniej 2,4. Podobne różnicowania były w przypadku gmin miejsko-wiejskich.

Analizując te wskaźniki w skali lokalnej należy stwierdzić, że zarówno dostępność społeczna, jak i przestrzenna była lepsza w gminach woj. śląskiego i wielkopolskiego, a znacznie gorsza w gminach woj. kujawsko-pomorskiego i pomorskiego.

Powstaje obawa, że z przyczyn ekonomicznych (niskie dochody, bezrobocie, wzrost cen niektórych usług) nie będą powstawać nowe placówki ochrony zdrowia, szczególnie w sektorze prywatnym. Na obszarach wiejskich nie działają placówki upowszechniające idee zdrowia, propagujące zdrowy styl życia i żywienia, placówki opiekuńczo-lecznicze, domy opieki społecznej itp. Już teraz można dostrzec niższy poziom zdrowia ludności wiejskiej niż miejskiej. Syntetycznym tego wskaźnikiem jest przede wszystkim liczba zgonów na 100 tys. ludności. Wskaźnik ten był w 2010 r. średnio o około 2,7% wyższy na obszarach wiejskich niż w miastach. Niższy poziom życia, podwyższona umieralność w pewnych grupach wieku i pogarszająca się zdrowotność na obszarach wiejskich stawia przed samorządami gmin nowe wyzwania. Tymczasem wydatki na ochronę zdrowia i opiekę zdrowotną kształtują się w gminach wiejskich od 0,5% do 2,3%, a w gminach miejsko-wiejskich od około 1% do 4,1%. Dlatego ważnym problemem staje się zmiana zasad podziału środków finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie i rozwój placówek ochrony zdrowia, zgodnie z potrzebami społeczności oraz wypracowanie różnych form wspierania innych podmiotów działających w ochronie zdrowia. Wpłynie to na zmniejszenie różnic w dostępie i jakości usług świadczonych przez te placówki.

¹³⁴ W 62 badanych gminach brak było placówek ochrony zdrowia (ZOZ).

Rys. 4. Instytucje ochrony zdrowia na 10 tys. mieszkańców w 2010 r.



Analiza instytucjonalna możliwości poprawy kapitału społecznego i kapitału ludzkiego pozwoliła wskazać rozmaite bariery jakie napotyka samorząd gminy, a także na kształtowanie się nowych wzorców instytucjonalnych. Wynika to między innymi z wielkości i wielości zadań, jakie przychodzi realizować samorządom, głównie gminnym. W tej sytuacji podstawowym problemem w rozwoju systemu instytucjonalnego w zakresie świadczenia usług społecznych jest brak współpracy pomiędzy sektorem publicznym i społecznym oraz niewielki udział sektora prywatnego. Słabo rozwinięte organizacje pozarządowe nie stanowią konkurencji dla mało elastycznego sektora publicznego działającego w zakresie usług społecznych.

3.5. Samorząd gminny w rozwoju przedsiębiorczości

Jak podkreślono w Strategii Rozwoju Kraju, przyspieszenie i rozwój małej i średniej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich będzie możliwe dzięki realizacji projektów poprawiających i rozwijających infrastrukturę techniczną niezbędną do prowadzenia działalności gospodarczej¹³⁵. Przyjmuje się, że o inwestycjach w gminie decydują dwa podstawowe czynniki: skłonność i zdolność gmin do inwestycji. Skłonność do inwestycji jest określana przez motywacje władz samorządowych. Istotnym czynnikiem motywującym władze lokalne jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców

¹³⁵ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 68.

poprzez podejmowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych. Obecny i potencjalny zakres podejmowania przedsięwzięć infrastrukturalnych jest warunkowany możliwościami (zdolnościami) władz samorządowych w zakresie środków finansowych, rzeczowych, kadrowych i technologicznych. Problem finansowania tych przedsięwzięć jest jedną z głównych barier ich rozwoju. W większości gmin brakuje własnych środków, które umożliwiłyby podjęcie działalności a uzyskanie ich ze źródeł zewnętrznych, zwłaszcza z kredytów i dofinansowania ze środków unijnych jest utrudnione z uwagi na niespełnienie wymagań stawianych przy ubieganiu się o te środki. Również wiedza o innych niż bankowe możliwościach pozyskania środków, takich jak udziały kapitałowe, udzielenie poręczeń i gwarancji, pożyczki czy subwencje jest niedostateczna¹³⁶.

Z tego wynika, że możliwości inwestycyjne gmin są z jednej strony ograniczone przez potencjał dochodowy, a z drugiej strony istotny wpływ na ich wielkość mają wydatki bieżące. Polityka inwestycyjna gmin powinna stwarzać warunki poprawy gospodarowania i poprawy jakości życia poprzez rozwój podstawowych elementów infrastruktury technicznej. Realizacja inwestycji infrastruktury staje się więc obiektywną koniecznością, a zaniechanie tych działań spowoduje nasilenie procesów migracyjnych do obszarów w których występują lepsze warunki życia.

Do oceny zdolności gmin do realizacji inwestycji infrastrukturalnych wykorzystano wskaźnik potencjału inwestycyjnego¹³⁷.

$$WIP = \frac{\sum_{t=1}^n (DB_t - WB_t)}{\sum_{t=1}^n DB_t} \times 100$$

gdzie:

WIP – wskaźnik potencjału inwestycyjnego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego dla okresu n lat

DB_t – dochody budżetu ogółem w roku t

WB_t – wydatki bieżące budżetu w roku t

Według tej miary potencjał inwestycyjny można przedstawić w ujęciu rocznym, wieloletnim a także przedstawić jego prognozy. Relacja ta określa możliwości finansowania nakładów związanych z rozwojem gminy opartych na możliwościach uzyskania nadwyżki wolnych środków finansowych. Im wskaźnik ten jest wyższy tym korzystniejsza sytuacja pod względem możliwości finansowania. Syntetyczny wskaźnik w latach 2004-2010 wyniósł w gminach wiejskich 17,7%, w miejsko-wiejskich 16,6%

¹³⁶ O czym napisano w ostatnim pkt. opracowania.

¹³⁷ M.Dylewski, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 112, Wrocław 2010, s. 112.

i w miastach 17,3%. Analizując potencjał inwestycyjny w poszczególnych typach gmin możemy stwierdzić, że wzrósł on we wszystkich typach gmin w latach 2004-2005 i 2006-2008, natomiast od 2008 uległ zmniejszeniu. Zmiany wiązały się z spowolnieniem gospodarczym w Polsce związanym z ogólnoswiatowym kryzysem finansowo-gospodarczym, a także zmianami w zakresie podatków.

Tab. 1. Potencjał inwestycyjny samorządów gminnych (%)

Liczba mieszkańców	Potencjał inwestycyjny							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010
Gminy miejsko-wiejskie	14,5	16,4	15,7	17,3	17,6	15,8	15,7	16,6
< 5	12,9	15,7	16,8	17,5	17,1	17,3	17,0	18,0
5 – 7,5	13,9	18,4	15,4	15,6	16,5	16,5	16,1	16,7
7,5 – 15	14,6	16,2	14,9	16,6	17,0	16,1	15,9	16,3
15 – 30	14,6	15,6	16,5	18,2	18,3	14,7	14,7	16,4
> 30	16,7	17,1	17,4	21,7	20,6	15,7	15,5	18,0
Gminy wiejskie	17,3	18,1	16,5	17,7	18,2	17,1	16,5	17,7
< 2,5	14,1	13,6	14,4	13,8	16,0	16,2	15,5	15,8
2,5 – 5	16,5	17,4	15,4	15,8	17,1	16,2	15,4	16,7
5 – 10	17,4	18,1	16,3	18,0	17,9	17,2	16,6	17,7
10 – 15	18,7	19,8	18,9	20,8	20,7	18,3	17,6	19,6
> 15	21,2	21,5	22,8	24,2	24,2	21,0	20,6	22,5
Gminy miejskie*	14,1	15,6	17,5	20,7	19,5	14,0	16,3	17,3
< 10	14,5	16,0	17,8	21,0	18,7	11,8	18,4	18,1
10 – 20	13,4	14,7	15,0	17,1	18,0	13,8	15,0	15,7
20 – 50	15,1	16,7	19,4	22,2	20,8	15,1	17,1	18,4
50 – 100	13,0	13,8	16,5	20,4	19,3	13,4	14,7	16,3
> 100	13,4	16,2	18,1	23,3	20,1	14,7	15,5	17,7
Polska	16,3	17,4	16,4	18,0	18,2	16,4	16,2	17,4

* gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu

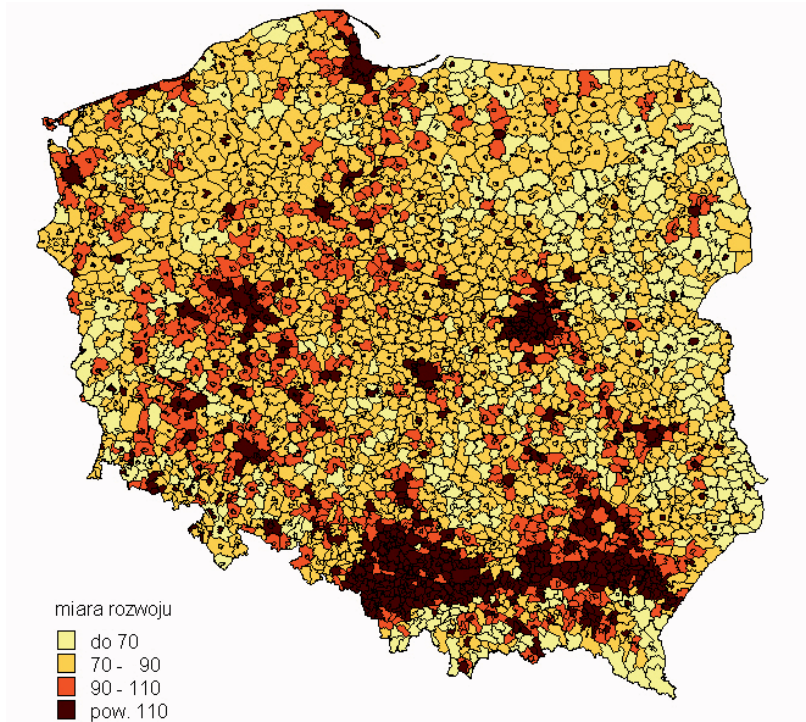
Źródło: Bank Danych Regionalnych – obliczenia własne.

W dalszej kolejności podjęto analizę efektywności wykorzystania potencjału inwestycyjnego gmin w rozwoju infrastruktury technicznej w gminach. Wykorzystano w tym celu dwa syntetyczne wskaźniki: miernik rozwoju infrastruktury technicznej¹³⁸ w latach 2004-2010 i poziom wskaźnika potencjału inwestycyjnego gmin w latach 2004-2010. Z uwagi na to, że w analizie wykorzystano pojedynczy efekt (poziom rozwoju infrastruktury) i pojedynczy nakład (potencjał inwestycyjny), została zasto-

¹³⁸ Do określenia poziomu rozwoju infrastruktury wykorzystano: długość sieci wodociągowej na 100 km², długość sieci kanalizacyjnej na 100 km², długość sieci gazowej na 100 km², długość sieci drogowej na 100 km, w roku 2004 i 2010, a do obliczenia syntetycznego wskaźnika poziomu rozwoju infrastruktury „miarę rozwoju” Z. Hellwiga.

sowana alternatywna metoda pomiaru efektywności¹³⁹. Ustalono ranking badanych gmin posługując się kryterium malejących wartości mierników syntetycznych (bardzo wysoki, wysoki, przeciętny i niski). Granice przedziałów wyznaczono na podstawie dwóch parametrów tych mierników syntetycznych, tj. średniej arytmetycznej i odchylenia standardowego.

Rys. 5. Poziom rozwoju infrastruktury w samorządach gminnych w 2010 r.



Wyodrębniono następujące grupy gmin (\bar{z} oznacza średnią arytmetyczną a σ_z odchylenie standardowe współczynnika dynamiki rozwoju infrastruktury w populacji)¹⁴⁰:

- grupa 1 (bardzo wysoka dynamika rozwoju infrastruktury): $z_i \geq \bar{z} + \sigma_z$,
- grupa 2 (wysoka dynamika rozwoju infrastruktury): $\bar{z} + \sigma_z > z_i \geq \bar{z}$,
- grupa 3 (przeciętna dynamika rozwoju infrastruktury): $\bar{z} > z_i \geq \bar{z} - \sigma_z$,
- grupa 4 (niska dynamika rozwoju infrastruktury): $\bar{z} - \sigma_z > z_i$.

¹³⁹ Por. A. Zimny, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, Konin 2008.

¹⁴⁰ Ibidem.

Na analogicznej zasadzie przeprowadzono grupowanie gmin wg wielkości nakładu, tj. wyliczonego wskaźnika potencjału inwestycyjnego. Ustalono następujące grupy gmin ($\bar{w} \pm \sigma_w$ definiowane jak powyżej):

- grupa A (bardzo wysoki wskaźnik potencjału inwestycyjnego): $w_i \geq \bar{w} + \sigma_w$,
- grupa B (wysoki wskaźnik potencjału inwestycyjnego): $\bar{w} + \sigma_w > w_i \geq \bar{w}$,
- grupa C (przeciętny wskaźnik potencjału inwestycyjnego): $\bar{w} > w_i \geq \bar{w} - \sigma_w$,
- grupa D (niski wskaźnik potencjału inwestycyjnego): $\bar{w} - \sigma_w > w_i$.

Tab. 2 Macierz nakłady-efekty

		Dynamika wzrostu syntetycznego wskaźnika rozwoju infrastr. (z_i) – efekt				
		Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Grupa 4	Razem
Potencjał inwestycyjny (w_i) – nakład	Grupa A	62	85	236	18	401
	Grupa B	101	163	598	7	869
	Grupa C	53	122	745	4	924
	Grupa D	6	30	247	1	284
	Razem	222	400	1 826	30	2 478

Źródło: Banku Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.

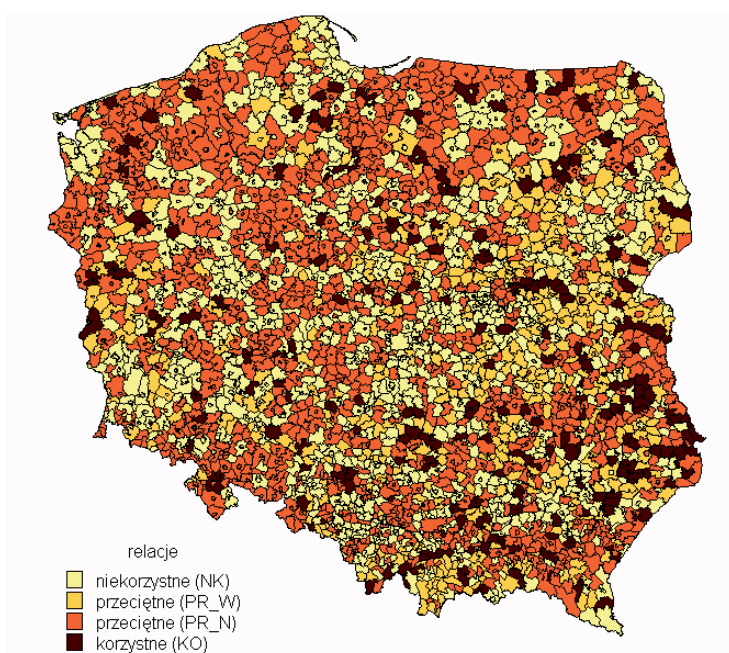
Na podstawie skonstruowanej macierzy zależności pomiędzy nakładami na infrastrukturę gmin i efektami inwestycyjnymi (por. tabela 2) w infrastrukturę gmin możliwe stało się określenie efektywności ogółu inwestycji w infrastrukturę techniczną w gminach w Polsce. Obliczona macierz nakłady-efekty podzielona została na cztery strefy (części) oznaczone różnymi odcieniami szarości, określające jednorodne grupy gmin o następujących relacjach nakładów i efektów:

- **Korzystna** (KO) – w grupie tej znajdują się gminy, które osiągnęły ponadprzeciętny efekt w postaci wysokiej dynamiki wzrostu wskaźnika rozwoju technologicznego, dysponując stosunkowo ograniczonym potencjałem inwestycyjnym (wskaźnik potencjału inwestycyjnego poniżej średniej krajowej) – należą do nich JST przypisane do komórek C1, C2, D2 i D1. Szczególnie korzystna relacja nakładów i efektów charakteryzuje te ostatnią grupę gmin, która osiągnęła bardzo wysoki efekt inwestycyjny przy użyciu minimalnych nakładów. W grupie znalazło się łącznie 211 podmiotów
- **Niekorzystna** (NK) – są to gminy, które nie wykorzystały całości posiadanego potencjału inwestycyjnego, osiągając niezadowalającą relację poniesionych nakładów do uzyskanego efektu. W grupie tej znalazły się gminy, które przypisane zostały do komórek A3, A4, B3 i B4. Szczególnie niekorzystną relacją cechuje się populacja 18 gmin z komórki pod adresem A4. Łączna liczebność całej grupy to 859 podmiotów
- **Przeciętna** (PR_x) – są to gminy, które osiągnęły proporcjonalnie wysoki efekt przy wysokich nakładach (PR_W) – A1, A2, B1 i B2 bądź niski efekt przy niskich nakładach (PR_N) – C3, C4, D3 i D4, tj. nie były w stanie wykorzystać „wartości

dodanej” wynikającej z potencjału inwestycyjnego. Liczebności obu grup to odpowiednio 411 i 997.

W ujęciu przestrzennym gminy o korzystnych relacjach potencjału inwestycyjnego i dynamiki rozwoju infrastruktury występują w większej liczbie w woj. lubelskim, małopolskim, świętokrzyskim, podczas gdy gminy o niekorzystnych relacjach zgrupowane są w woj. mazowieckim, wielkopolskim i łódzkim. Można stwierdzić, że największy wpływ na korzystne relacje miały wskaźniki dotyczące poziomu rozwoju demograficznego i społecznego w gminie. Potwierdza to rolę czynnika ludzkiego w rozwoju przestrzeni.

Rys. 6. Relacje przestrzenne między potencjałem inwestycyjnym a zmianą rozwoju infrastruktury



Analiza możliwości inwestycyjnych wykazała duże zróżnicowania, wynikające głównie z dostępnych dochodów publicznych, szczególnie dochodów własnych. Dotyka to szczególnie samorządy wiejskie, odbierając im ważny instrument rozwoju. Jeśli chodzi o potencjał inwestycyjny, pozytywne trendy są w głównej mierze efektem zdolności wypracowania nadwyżek wolnych środków i budowania trwałego potencjału inwestycyjnego. Na obszarach wiejskich ten potencjał jest umacniany wyższym udziałem wydatków inwestycyjnych w dochodach własnych. Warto podkreślić, że samorządy wiejskie bardziej efektywnie wykorzystywały potencjał inwestycyjny w przypadku rozwoju infrastruktury niż miejskie.

3.6. Instytucje finansowe wspierające przedsiębiorczość

Rozwój przedsiębiorczości wymaga obecności instytucji zdolnych do obsługi zachodzących procesów rozwojowych, które podejmą działania związane z animowaniem i koordynowaniem tych procesów, doradztwem oraz współuczestnictwem w finansowaniu przedsięwzięć.

Sprawne funkcjonowanie gospodarki wymaga dobrze działającego sektora usług finansowych. Za pośrednictwem instytucji finansowych następuje przepływ zasobów finansowych od podmiotów posiadających nadwyżki finansowe do podmiotów zgłaszających na nic zapotrzebowanie, w postaci kredytów i pożyczek. W polskim systemie finansowym największy udział w rynku mają banki. Najistotniejszym elementem systemu finansowania obszarów wiejskich jest sektor banków spółdzielczych.

Rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich napotyka na wiele istotnych barier instytucjonalnych i funkcjonalnych. Jedną z podstawowych barier w szczególności w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw stanowi ograniczona możliwość dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania. Sytuacji tej może przeciwdziałać wsparcie wymienionych poniżej instytucji

3.6.1 Fundusze kapitału załączkowego

Fundusze kapitału załączkowego to fundusze kapitału podwyższonego ryzyka (venture capital) inwestujące w spółki posiadające innowacyjny projekt, który dzięki inwestycji funduszu pozwala finansowanej spółce na osiągnięcie trwałego i dynamicznego rozwoju oraz wzrostu wartości rynkowej. Fundusze kapitału załączkowego są źródłem kapitału dla młodej lub dopiero zakładanej spółki, która nie jest w stanie pozyskać kredytu bankowego ze względu na brak zabezpieczeń i brak historii kredytowej, a pozyskanie środków z rynku giełdowego nie jest możliwe ze względu na relatywnie niewielką kwotę potrzebnego kapitału. Kapitał oferowany przez fundusze kapitału załączkowego to kapitał długoterminowy (zazwyczaj 3 do 7 lat), z którego korzystanie nie jest obciążone bieżącą spłatą odsetek, co daje możliwość utrzymania płynności finansowej młodym, szybko rozwijającym się, ale kapitałochłonnym spółkom (szczególnie tym działającym w obszarach nowych technologii). Fundusze kapitału załączkowego (FKZ) należą do instrumentów finansowania podwyższonego ryzyka (venture capital) związanego z innowacyjną przedsiębiorczością oraz procesami transferu i komercjalizacji technologii. Są podmiotami prowadzącymi działalność inwestycyjną dostarczając na rynku niepublicznym stosunkowo niewielkie kwoty (do 1 mln euro) na projekty na bardzo wczesnym etapie rozwoju – w fazie zasiewu (seed) oraz w fazie w rozruchu (start-up). Głównym celem zaangażowania kapitału przez fundusze jest osiągnięcie dynamicznego wzrostu wartości rynkowej i rozwoju tworzonego przedsiębiorstwa. Finansowanie seed capital przeznaczone jest zazwyczaj na zbudowanie prototypu produktu, wstępne badania rynkowe, przygotowanie rzetelnego biz-

nesplanu, koszty procedury patentowej, a następnie wdrożenie przedsięwzięcia w życie. Fundusze mają do zaoferowania kapitał długoterminowy, o charakterze udziałowym, wnoszony zazwyczaj na okres 3-7 lat. Z powodu braku obciążenia spłatą odsetek łatwiej utrzymać płynność w szybko rozwijających się, ale też bardzo kapitałochłonnych przedsiębiorstwach. Ich kapitał własny opiera się głównie na środkach publicznych, zaangażowaniu innych funduszy venture capital i załączkowych oraz osób prywatnych. Fundusze podejmują wspólne inwestycje z inwestorami prywatnymi (aniołami biznesu) i innymi inwestorami finansowymi (np. funduszami venture capital).

Pierwsze inicjatywy utworzenia FKZ w Polsce pojawiły się w 2005 r. w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (poddziałanie 1.2.3 „Wspieranie powstawania funduszy kapitału załączkowego typu seed capital”). Jego istotą było dofinansowanie zwrotne udzielane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, a także z budżetu państwa. W połowie roku 2011 w Polsce istniało 12 Funduszy Kapitału Załączkowego. Obserwuje się koncentrację funduszy w dużych ośrodkach gospodarczych – duże znaczenie odgrywają potencjalne możliwości współpracy z instytucjami naukowymi, parkami i inkubatorami technologicznymi, inkubatorami przedsiębiorczości, gdzie mają szansę powstawać nowe, innowacyjne koncepcje biznesowe. W Polsce na przestrzeni kilku ostatnich lat można zauważyć dynamiczny wzrost liczby FKZ.

Świadczy to o znaczącym popycie na kapitał oferowany przez FKZ, które spełniają funkcję poprawy alokacji kapitału dla bardzo młodych przedsięwzięć. Fundusze mają zazwyczaj dwóch głównych udziałowców – inwestorów indywidualnych jak i instytucjonalnych (publicznych np. Agencje Rozwoju Regionalnego oraz Centra Innowacji jak i prywatnych – fundusze inwestycyjne, domy maklerskie, fundusze venture capital, firmy doradczo inwestycyjne).

Podstawową formą działalności FKZ jest wnoszenie udziałów kapitałowych w przedsięwzięcia gospodarcze o dużym potencjale wzrostu. Zgodnie z danymi PARP¹⁴¹ w roku 2010 formy wspomaganie przedsiębiorców przez FKZ obejmowały: wsparcie w budowie i realizacji strategii, wsparcie w budowie kontaktów i relacji biznesowych, pomoc w zarządzaniu finansami, pomoc prawną, doradztwo w zakresie budowy organizacji i jej struktury, wsparcie marketingowe, organizację i rozwój produktu, wsparcie w poszukiwaniu wykwalifikowanej kadry zarządzającej i pracowniczej, udostępnianie know-how. FKZ zasilają w kapitał projekty o dużym potencjale rynkowym, w początkowych fazach rozwoju przedsiębiorstwa, gdzie występuje najwyższe ryzyko przy relatywnie niskich przychodach. Lista branż wspomaganych przez FKZ jest głównie związana z nowoczesnymi technologiami, a także procesami badań i rozwoju należą do nich: telekomunikacja, Internet, informatyka, oprogramowanie, media i multimedia, usługi oparte na wiedzy, biotechnologia i farmacja, ekologia i ochrona środowiska, chemia, ochrona zdrowia, automatyka i robotyka, nanotechnologia. Z mniejszą inten-

¹⁴¹ K. Matusiak red., *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, Raport 2010*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 107.

sywnością FKZ angażują się również w branże: bioenergetyki, bioinformatyki, medycyny i diagnostyki medycznej, przemysłu paliwowo-energetycznego oraz spożywczego. W roku 2010 średni kapitał pojedynczego FKZ wyniósł niemal 10 000 000 zł. Finansowanie FKZ oparte jest na 3 filarach – łącznie ponad 70% kapitału własnego pochodzi od przedsiębiorstw, ze środków publicznych oraz od osób prywatnych. W latach 2009-2010 złożono średnio ponad 100 wniosków do jednego funduszu. Większość wniosków składana jest przez studentów, doktorantów oraz pracowników naukowych do 35 roku życia.

Rynek FKZ w Polsce jest bardzo młody i jako rynek niedojrzały napotyka na istotne bariery rozwoju. Należą do nich: niechęć środowiska naukowego do komercjalizacji osiągnięć naukowych, ograniczenia prawne i brak procedur transferu technologii, brak projektów do komercjalizacji, brak wiedzy na temat tej formy finansowania, problemy współpracy z lokalnymi i regionalnymi instytucjami, brak wsparcia, brak zaufania przedsiębiorców do takiej formy finansowania przedsięwzięcia, niski budżet, brak wsparcia finansowego, brak chętnych do założenia własnej firmy¹⁴².

3.6.2 Sieć aniołów biznesu

Sieci aniołów biznesu (SAB) to instytucje, których głównym celem jest zrzeszanie inwestorów indywidualnych oraz kojarzenie projektów o dużym potencjale wzrostu i zwrotu z zamożnymi osobami prywatnymi, posiadającymi środki i chęci, aby je wesprzeć. Anioły zawsze inwestują swoje własne fundusze, w przeciwieństwie do venture capitals, które zarządzają pewną pulą środków innych kapitałodawców zgromadzonych w profesjonalnym funduszu. SAB świadczą również inwestorom i przedsiębiorcom wiele usług wspomagających proces inwestycyjny oraz dynamizujących rynek jako całość. Instytucje te aktywizują inwestorów, gotowych wspierać kapitałowo inwestycje znajdujące się we wczesnych fazach rozwoju: seed, start-up i first stage, w których brak jest zdolności kredytowej oraz zabezpieczeń, a także istnieje bardzo duże ryzyko niepowodzenia projektu. W ten sposób czynnie przyczyniają się do wypełniania luki kapitałowej. Największym rynkiem aniołów biznesu na świecie są Stany Zjednoczone, gdzie działa ponad 3 miliony inwestorów indywidualnych.

Największe rynki SAB na Starym Kontynencie, to Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Szwecja, Dania oraz Włochy. W 1999 roku powstała niezależna, działająca na zasadach non-profit organizacja, reprezentująca interesy zrzeszonych w niej sieci narodowych. Europejska Sieć Aniołów (EBAN) ściśle współpracuje z Komisją Europejską w zakresie rozwijania sektora aniołów biznesu, funduszy kapitału zaangażowanego, a także innych organizacji wspierających rozwój firm we wczesnych fazach rozwoju w krajach członkowskich UE. Anioły biznesu oferują przedsiębiorcom nie tylko kapitał, ale również wsparcie swoimi doświadczeniami i kontaktami. Dzięki pomocy przedsiębiorców z wieloletnim stażem, projekty poszukujące kapitału mają szansę na dynamiczny rozwój i szybki wzrost wartości rynkowej. Zazwyczaj sieci kojarzą projekty z inwestorami posiadającymi duże doświadczenie w tej samej

¹⁴² Ibidem, s. 108-110.

lub ściśle powiązanej branży, co pozwala na wykorzystanie w pełni wnoszonych kontaktów, know-how, wiedzy, a także na zmniejszenie ryzyka, lepszą ocenę szans i zagrożeń płynących z określonego przedsięwzięcia. Anioły biznesu, zazwyczaj przejmują mniejszościowy pakiet udziałów, zaś w wyjątkowych wypadkach, gdy projekt wiąże się ze skrajnie dużym ryzykiem inwestor może przejąć pakiet większościowy, z zastrzeżeniem jego stopniowego zmniejszania. Inwestycje SAB są długoterminowe.

W połowie 2010 roku w Polsce funkcjonowało 8 sieci, z których 2 należały do EBAN. Wszystkie działały na zasadach non-profit, jednak 3 maja w planach komercjalizację. W Polsce sieci inwestują zazwyczaj kwoty w granicach 150 000-3 000 000 zł, wyjątkowo dofinansowują projekty mniejsze (50 000 zł) i większe (10 000 000 zł). Większość polskich SAB nie ma osobowości prawnej, działa jako część większej organizacji lub stowarzyszenie. Prawie wszystkie swoimi działaniami obejmują cały kraj. Rynek na którym działają SAB w Polsce wciąż jest niedojrzały. O finansowanie najczęściej ubiegają się przedsiębiorcy mający już doświadczenie w prowadzeniu własnych firm. Wsparcie SAB uzyskały w Polsce następujące branże: ICT, finansowa, lotnicza, chemiczna, gastronomiczna, ubezpieczeniowa, medyczna, elektroniczna, wydawnicza, filmowa oraz telekomunikacyjna. Polskie sieci zrzeszają średnio 30 aniołów biznesu¹⁴³.

3.6.3. Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe

Lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe (LRFP) są jednym z elementów infrastruktury wspierania przedsiębiorczości. Ich zadaniem jest wspomaganie lokalnego rozwoju gospodarczego poprzez wpieranie nowo powstających i już działających małych i średnich firm. Cele działalności LRFP są integralnie związane z potrzebami i wymaganiami lokalnych rynków pracy i nowych technologii oraz strategią rozwoju lokalnego i zazwyczaj obejmują: cele długookresowe: finansowanie początkowej fazy tworzenia firmy; budowanie kompleksowego systemu wsparcia dla rozwijającej się przedsiębiorczości we współpracy z ośrodkami szkoleniowo-doradczymi, inkubatorami przedsiębiorczości i innymi instytucjami rozwoju lokalnego; kreowanie instrumentów aktywnego zwalczania bezrobocia poprzez samozatrudnienie; promocję przedsiębiorczości i integrowanie FP ze społecznością lokalną poprzez włączanie jej przedstawicieli w działalność funduszu, oraz cele krótkookresowe: udzielanie pożyczek osobom bezrobotnym i zagrożonym bezrobociem, które nie mogły uzyskać środków finansowych z innych źródeł; wspieranie finansowe rozwojowych przedsięwzięć gospodarczych tworzących nowe miejsca pracy. Pomoc lokalnych funduszy pożyczkowych jest łatwiej dostępna dla sektora MSP, niż kredyt bankowy, przede wszystkim ze względu na uproszczone procedury ubiegania się o pożyczkę, jak również dużo niższe, niż w bankach oczekiwania zabezpieczeń.

W 2010 r. działało w Polsce 82 funduszy pożyczkowych, w tym 70 o charakterze lokalnym lub regionalnym. Najwięcej funduszy jest zlokalizowanych w wojewódz-

¹⁴³ Ibidem, s. 115.

twach: warmińsko-mazurskim i śląskim (po 9) oraz łódzkim (7), najmniej zaś w opolskim, lubelskim i lubuskim (po 2)¹⁴⁴. Większość funduszy jest organizacyjnie i personalnie powiązanych z ośrodkami szkoleniowo-doradczymi lub inkubatorami przedsiębiorczości. Najbardziej rozpowszechnioną formą pomocy finansowej małym przedsiębiorstwom i osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą jest udzielanie pożyczek, ale oferowane są także usługi doradztwa i pomocy w uzyskaniu kredytu. Odbiorcami usług funduszy są w głównej mierze: osoby bezrobotne zainteresowane samozatrudnieniem, nowo powstające firmy oraz przedsiębiorcy rozwijający działalność gospodarczą i tworzący nowe miejsca pracy.

Fundusze są istotnym dostawcą środków finansowych dla mikroprzedsiębiorstw. Według danych Polskiego Stowarzyszenia Funduszy Pożyczkowych w całym okresie swojej działalności fundusze udzieliły prawie 181 tys. pożyczek na kwotę prawie 3 mld zł. Średnia wartość pożyczki to 16,6 tys. zł. Statystyczny fundusz obsługuje miesięcznie średnio 37 osób zainteresowanych pożyczką. Liczba pożyczek zależy głównie od aktywności personelu funduszu i potencjału rynku oraz wsparcia lokalnego ze strony administracji rządowej, samorządowej i środowiska biznesu. Średnie oprocentowanie trzyletniej pożyczki wyniosło w 2009 roku 7,97%, a spłacalność 87%¹⁴⁵. O preferencyjnym charakterze udzielanych pożyczek świadczy również niski wymagany wkład własny. Większość funduszy jest organizacyjnie i personalnie powiązanych z ośrodkami szkoleniowo-doradczymi (OSD) lub inkubatorami przedsiębiorczości (IP). Preferowanymi zabezpieczeniami stosowanymi przez fundusze są weksel własny in blanco, poręczenie osób fizycznych oraz hipoteka. Z reguły stosowane są co najmniej dwie formy zabezpieczeń do jednej pożyczki. Często ma miejsce sytuacja, iż w ramach tych samych struktur, funkcjonują zarówno fundusz pożyczkowy, jak i poręczeniowy. Statystyczny fundusz zatrudnia 4,6 pracownika etatowego a jego średni, roczny budżet wynosi 1 586 tys. zł i jest tworzony głównie z opłat manipulacyjnych (74%) oraz z działalności własnej (16%)¹⁴⁶. Fundusze pożyczkowe uzyskały dobrą pozycję na mapie instytucji otoczenia biznesu w Polsce, ze względu na rosnącą rolę innowacji w gospodarce, spełniają one zadania polegające na obsłudze innowacyjnych przedsięwzięć.

3.6.4. Fundusze poręczeń kredytowych

Fundusze Poręczeń Kredytowych (FPK) są finansowymi instytucjami parabanrowymi, działającymi w systemie non-profit nastawionymi na wspomaganie lokalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Fundusze świadczą pomoc finansową w formie poręczeń dla mikro- małych i średnich przedsiębiorstw nie posiadających wystarczającej historii kredytowej lub wymaganych przez bank komercyjny zabezpieczeń.

¹⁴⁴ Dane Polskiego Stowarzyszenia Funduszy Pożyczkowych. (<http://89.161.223.231/psfp/funduszewpolsce/funduszewpolsce.php>).

¹⁴⁵ K. Matusiak, *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, Raport 2010*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 124.

¹⁴⁶ *Ibidem*, s. 125.

Udzielają one również poręczeń kredytowych dla osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą (tzw. starterów). Pierwsze fundusze tego typu pojawiły się w Polsce w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku w ramach realizacji Programu Inicjatyw Lokalnych (PIL) finansowanego ze środków europejskich (Phare)¹⁴⁷. Skokowy rozwój działalności poręczeniowej nastąpił na początku XXI wieku. Fundusze silnie powiązane są ze środowiskiem lokalnym, ich lokalizacja, zależy głównie od aktywności lokalnych lub regionalnych organizacji i instytucji, w tym przede wszystkim od władz samorządowych i organizacji pozarządowych tworzących infrastrukturę wspierania przedsiębiorczości. Raport Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych z końca 2009 roku wymienia 55 organizacji tego typu w Polsce tworzonych głównie z inicjatywy władz samorządowych – od szczebla lokalnego po wojewódzki – oraz kilka kolejnych inicjatyw znajdujących się w końcowej fazie organizacyjnej. Najwięcej po sześć funduszy jest zlokalizowanych w województwie warmińsko-mazurskim i śląskim. Natomiast pojedyncze fundusze znajdują się w woj. lubuskim, świętokrzyskim i opolskim. Około 1/3 FPK działa w małych miastach do 50 tys. mieszkańców. Fundusze są typem ośrodków najczęściej spotykanym w regionach peryferyjnych. Wśród nich dominują spółki kapitałowe przed jednostkami budżetowymi i organizacjami pozarządowymi. W początkowej fazie powstawania funduszy najpopularniejszą formą prawną była organizacja pozarządowa (stowarzyszenie lub fundacja); głównie z powodu sprawdzonego już wcześniej sposobu funkcjonowania instytucji parabankowej (przy tworzeniu funduszy pożyczkowych). Wraz ze zmianą przepisów dotyczących zasad funkcjonowania spółek prawa handlowego na rynku pojawiły się nowe źródła finansowania kapitału gwarancyjnego, wymagające od funduszy prowadzenia działalności w formie spółek kapitałowych. Dotychczas w ramach pozabankowego systemu poręczeniowego zgromadzono środki finansowe w wysokości ponad 600 mln zł. Pozostające w dyspozycji funduszy środki finansowe od 2000 roku wzrosły ponad piętnastokrotnie, między innymi dzięki wsparciu: PARP w ramach SPO WKP (działanie 1.2), poszczególnych urzędów marszałkowskich w ramach ZPORR oraz Banku Gospodarstwa Krajowego.

Fundusze Poręczeń Kredytowych stały się istotnym elementem systemu wsparcia rozwoju MSP w Polsce, a ich wyposażenie kapitałowe jest zróżnicowane. W ostatnich latach sukcesywnie rosła liczba funduszy dużych; obecnie w 17 kapitał przekroczył 12 mln zł. Struktura funduszy poręczeń kredytowych pod względem wielkości kapitału gwarancyjnego wciąż jest dość zróżnicowana, rozpiętość wielkości waha się od 50 tys. do 66 mln zł.

Według danych raportu PARP, klienci FPK to przede wszystkim: małe firmy o dużym potencjale rozwoju, firmy zatrudniające osoby bezrobotne, absolwenci podejmujący działalność gospodarczą, mikrofirmy, firmy wdrażające nowe produkty i technologie, firmy uznawane za kluczowe dla rozwoju regionu, prowadzący działalność

¹⁴⁷ J. Adamiak, *Instytucje poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw – doświadczenia polskie i zagraniczne*, Prace Naukowe, nr 1113, Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 247.

ność gospodarczą na terenach wiejskich, osoby bezrobotne tworzące nowe firmy, prowadzący działalność gospodarczą na terenach objętych programami restrukturyzacji. Polskie fundusze w dotychczasowej aktywności koncentrowały się na przedsięwzięciach nie niosących ze sobą ryzyka, udzielając gwarancji głównie podmiotom prowadzącym działalność stosunkowo przewidywalną jak handel, budownictwo i usługi. Natomiast liczba gwarancji udzielonych podmiotom gospodarczym na przedsięwzięcia innowacyjne, wciąż jest niewielka. Niewielkim zainteresowaniem cieszy się również współpraca z instytucjami otoczenia biznesu takimi jak parki naukowo-technologiczne, centra transferu technologii czy akademickie inkubatory przedsiębiorczości¹⁴⁸.

Korzystanie z usług instytucji doręczeńowych niesie za sobą liczne korzyści dla stron tego przedsięwzięcia. Na poziomie przedsiębiorstw korzyścią korzystania z rynku funduszy poręczeń kredytowych jest możliwość finansowania działalności gospodarczej środkami zewnętrznymi. Dzięki finansowaniu zewnętrznemu istnieje prawdopodobieństwo podejmowania nowych projektów inwestycyjnych, które zwiększą konkurencyjność przedsiębiorstw. Zwiększenie możliwości inwestycyjnych, prowadzi w dłuższej perspektywie do rozwoju mikro-, małej i średniej przedsiębiorczości oraz do wzrostu rentowności prowadzonej działalności. Dzięki uzyskanemu poręczeniu banki udzielają firmom kredytów, na wczesnym etapie działalności, co jest niezmiernie istotne w tym segmencie klientów. Nawiązanie współpracy z instytucją finansową (bankiem) oraz prawidłowe wywiązywanie się ze swoich zobowiązań, daje szansę na długotrwałą kooperację oraz kreowanie historii kredytowej, będącej pretekstem do dalszej współpracy z bankami, a także kontynuowania kredytowania bieżącej działalności.

Rozbudowany system poręczeń kredytowych wraz z siecią dystrybucji zwiększa dostęp do lokalnych usług finansowych i parafinansowych. Dzięki temu mikro, mali i średni przedsiębiorcy mają również szansę uzyskać fachowe usługi doradcze w zakresie działalności kredytowej, inwestycyjnej oraz nadzór i opiekę ze strony specjalistów. Przedsiębiorcy uzyskują pomoc w wypełnianiu dokumentów, sporządzaniu biznes planu. Korzyścią jest również możliwość uczestnictwa w specjalistycznych szkoleniach z zakresu przedsiębiorczości i zarządzania.

Korzystanie z usług FPK niesie za sobą pewne koszty. Fundusze poręczeniowe pobierają dodatkową opłatę za udzielenie poręczenia. Oprócz dodatkowych finansowych wydatków firmy muszą liczyć się z koniecznością wydłużenia czasu podejmowania decyzji kredytowej, gdyż odrębną analizę finansową musi także przeprowadzić jednostka poręczająca.

Drugą grupą beneficjentów systemu poręczeń kredytowych są instytucje udzielające kredytów i pożyczek. Najczęściej fundusze poręczają kredyty udzielone przez banki. Dzięki możliwości uzyskania dodatkowego, pewnego zabezpieczenia banki zwiększają jakość swojego portfela kredytowego, ograniczając rezerwy. Współpraca z funduszami poręczeń kredytowych umożliwia im pozyskanie nowych klientów oraz

¹⁴⁸ Dane Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Doręczeńowych (<http://www.ksfp.org.pl/>).

zwiększenie akcji kredytowej. Zwiększając wartość udzielonych kredytów banki mogą polepszyć swój wizerunek, jako instytucji przyjaznej przedsiębiorcom. Dzięki temu klienci nawiążą długoletnią współpracę, a banki zdobędą lojalnego klienta.

Inną grupą interesariuszy biorącą udział bezpośrednio lub pośrednio w udzielaniu poręczenia są jednostki samorządu terytorialnego (JST) w których swoją działalność prowadzą zarówno przedsiębiorstwa, kredytodawcy, jak i fundusze poręczeń kredytowych. Korzyści z systemu udzielania poręczeń odnosi państwo, rozpatrywane jako beneficjent w skali makro. Działalność poręczeniowa może przyczynić się do rozwoju regionu, poprzez zwiększenie możliwości inwestycyjnych oraz rentowności przedsiębiorstw mających na tym terenie swoją siedzibę. Władze lokalne i regionalne, podobnie jak instytucje finansowe, mogą zostać współwłaścicielami instytucji poręczeniowych, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju przedsiębiorczości w danym regionie. Wpływa to także na korzystny wizerunek władzy, jako dążącej do stworzenia życzliwego dla przedsiębiorczości klimatu w regionie. JST oraz państwo mogą osiągać wymierne korzyści w postaci zmniejszenia bezrobocia oraz zwiększenia dochodów własnych. Oprócz nowych miejsc pracy w wielu przypadkach, uzyskanie poręczenia przyczyniło się do utrzymania dotychczasowych miejsc pracy.

Podobnie jak w przypadku poprzednich beneficjentów, również JST i państwo ponoszą koszty wdrożenia i funkcjonowania systemu poręczeń kredytowych. W przypadku finansowego zaangażowania w fundusz, jest to wartość kapitału przekazana ze strony władz lokalnych, w celu kapitałowego wsparcia instytucji poręczeniowej. W sytuacji udziału w funduszu, władze ponoszą również częściowe ryzyko niepowodzenia kredytowanego przedsięwzięcia, a w przypadku znacznej niespłacalności zaciągniętych przez firmy kredytów, a poręczonych przez fundusz, którego udziałowcem jest jednostka samorządu terytorialnego, istnieje konieczność współfinansowania działalności funduszu. Wśród kosztów wymienić należy również wzrost bezrobocia, gdy plany inwestycyjne przedsiębiorstw nie zostaną zrealizowane¹⁴⁹.

Na podstawie przeprowadzonego porównania można jednak stwierdzić, iż wszyscy interesariusze funduszy poręczeń kredytowych, zarówno sektor MSP, instytucje finansujące (banki) oraz subregiony, regiony i państwo uzyskują zdecydowanie więcej korzyści niż kosztów.

3.6.5. Sektor bankowy

Sektor bankowy w Polsce odgrywa najistotniejszą rolę w finansowaniu rozwoju przedsiębiorstw i samorządów lokalnych. Klientami banków są osoby fizyczne, a także instytucje, organizacje, fundacje, przedsiębiorstwa oraz jednostki samorządu terytorialnego. Stosunkowo największą liczbę klientów banku stanowią osoby fizyczne. Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią najbardziej ryzykowną pod względem ekonomicznym grupę klientów banków ponieważ są one najbardziej podatne na zmia-

¹⁴⁹ S. Flejterski, P. Pluskota, I. Szymczak, *Instytucje i usługi poręczeniowe na rynku finansowym*, Difin, Warszawa 2005, s. 116-121.

ny lokalnego otoczenia gospodarczego. Najbardziej atrakcyjnym sektorem klientów banków są jednostki samorządowe. Ryzyko bankowe związane z finansowaniem potrzeb JST jest niewielkie, ponieważ charakteryzuje je stabilność, wiarygodność i bezpieczeństwo. Samorządy terytorialne dużą wagę przykładają do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości i w związku z tym ich, oczekiwania wobec sektora bankowego wykraczają poza obsługę finansową samych samorządów, a rozciągają się na poprawę oferty finansowania lokalnej przedsiębiorczości¹⁵⁰.

W kontekście rozwoju mikro-, małej i średniej przedsiębiorczości na obszarach wiejskich rolę nie do przecenienia wypełniają banki spółdzielcze, znajdujące się we własności polskiego kapitału, których właścicielami jest miejscowa ludność, małe i średnie firmy, samorządy. Są to uniwersalne instytucje finansowe wspierające lokalne inicjatywy. Znaczenie banków spółdzielczych w finansowaniu polskiej gospodarki jest większe niż to wynika z zestawienia udziału spółdzielców w wielkościach bilansowych sektora bankowego. Ma to związek z wiodącą rolą banków spółdzielczych w kredytowaniu rolnictwa oraz małych i średnich przedsiębiorstw na terenach wiejskich i małomiasteczkowych czyli tam, gdzie potrzeby nakładów są największe. Współpracując z samorządem terytorialnym banki spółdzielcze odgrywają istotną rolę w rozwoju lokalnych środowisk, a głównie rolnictwa, wielokierunkowej działalności gospodarczej o charakterze lokalnym oraz drobnej i średniej wytwórczości. Finansują m.in. inwestycje z zakresu modernizacji, rozbudowy i unowocześnienia infrastruktury technicznej na wsi oraz tworzenia miejsc pracy. Banki spółdzielcze wspierają kredytami inicjatywy gospodarcze środowisk lokalnych realizowane z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. Zapewniają obsługę finansowo-kredytową realizacji inwestycji infrastrukturalnych na obszarach wiejskich w zakresie budowy wodociągów, oczyszczalni ścieków, wysypisk śmieci i wielu innych, które mają wpływ na podniesienie standardu życia na wsi i przyczyniają się do ochrony naturalnego środowiska.

Podsumowanie

Ocena systemu instytucjonalnego działającego na rzecz obszarów w wiejskich w kontekście SRK i zmian w WPR wykazała, że dokonujące się zmiany w systemie instytucjonalnym nie w pełni sprzyjają realizacji priorytetów nakreślonych w SRK i kierunku zmian WPR, ponieważ:

- istniejące rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne nie stwarzają możliwości wyrównania szans warunków życia na wielu obszarach wiejskich. W ostatnich latach z przyczyn ekonomicznych i społecznych instytucje/organizacje koncentrują swoją działalność na wybranych biegunach wzrostu – w obszarach miejskich i silniejszych jednostkach wiejskich, prowadzi do pogłębiania nierówności w dostępie do podstawowych usług społecznych na niektórych obszarach wiejskich;

¹⁵⁰ M. A. Saar, *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*, CeDeWu.pl Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2011, s. 32-33.

- procesy instytucjonalizacji nie są stabilne, lecz podlegają daleko posuniętym zmianom w czasie. Zależy to od polityki państwa. Większość organizacji (szczególnie pozarządowych) powoływana jest doraźnie w celu wykonania określonych zadań, szczególnie dotyczy to organizacji pozarządowej. Niewielki jest udział organizacji, które wspierałyby proces rozwoju obszarów wiejskich w dalszych etapach;
- zbyt małe jest zaangażowanie organizacji prywatnych i społecznych w realizację wytyczonych kierunków rozwoju obszarów wiejskich. Niektóre z nich w zakresie swoich kompetencji mają wspieranie obszarów wiejskich, ale działają głównie w miastach. Zbyt duża odległość nie sprzyja korzystaniu z usług świadczonych przez te organizacje. Dotyczy to głównie instytucji/organizacji świadczących usługi finansowe, biznesowe i z zakresu edukacji przez całe życie. Budowanie atrakcyjności gminy, w ujęciu zarówno społecznym, jak i gospodarczym jest możliwe przez działania tych instytucji w pobliżu odbiorców;
- samorządy gminne – jako główni realizatorzy wytycznych w SRK i reformie WPR kierunków rozwoju obszarów wiejskich – z różnymi możliwościami przystąpiły do ich wykonania. Analiza sytuacji finansowej gmin wykazała duże zróżnicowane możliwości finansowania inwestycji w gminach, które wynika głównie z dostępnych dochodów publicznych. Ograniczone możliwości finansowania inwestycji dotyczą szczególnie samorządy wiejskie. Zauważono, że efektywność wykorzystania potencjału inwestycyjnego w zakresie rozwoju infrastruktury była wyższa w gminach wiejskich niż miastach, i powinno to być ważnym argumentem za stworzeniem sprzyjających instrumentów finansowania inwestycji w gminach wiejskich;
- zapowiadane (przez Ministerstwo Finansów) ograniczenia w zaciąganiu kredytów przez samorządy gminne mogą w dużym stopniu zmniejszyć ich możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Do 2012 r. wyłaniał się dość optymistyczny obraz finansowania inwestycji w wielu gminach. Negatywne tendencje w sytuacji makroekonomicznej nie znalazły odbicia w działaniach samorządów – utrzymało się duże tempo realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich zależy nie tylko od liczby instytucji/organizacji, ale od ich dostępności. Duże znaczenie ma więc sposób zorganizowania tych instytucji/organizacji. Analiza rozmieszczenia instytucji/organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dowodzi, że większość inwestycji dokonuje się w oparciu o sektor publiczny. W związku z tym:

- należy wymusić aktywność sektora publicznego poprzez użycie odpowiednich instrumentów, aby zapewnić spójność terytorialną. Sektor publiczny może poprzez działania wspierane ze środków unijnych pełnić funkcję dystrybucyjną, a kierując środki publiczne w odpowiednie miejsca dbać o spójność terytorialną. Dałoby to szansę bardziej równomiernego rozłożenia wydatków rozwojowych, a tym samym poprawę warunków życia na dotychczas zaniedbanych obszarach.
- pożądana jest zmiana sposobu gospodarowania środkami finansowymi – stosowanie instrumentów służących podniesieniu efektywności i skuteczności podejmowanych decyzji. Takimi instrumentami są wieloletnie plany inwestycyjne czy budżet zadaniowy.

Wszystko to potwierdza, że szansę realizacji priorytetów SRK i zmian WPR dotyczących rozwoju obszarów wiejskich trzeba upatrywać przede wszystkim w przyspieszeniu decentralizacji działań wspierających rozwój tych obszarów.

Literatura

- Adamiak J. *Instytucje poręczeń i gwarancji kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw – doświadczenia polskie i zagraniczne*, Prace Naukowe nr 1113 Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Chmielaki A., *Instytucjonalne podstawy trwałości rozwoju gospodarczego*, Rozprawy Naukowe, Seria I, nr 1, wyd. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
- Czudec A., Kata R., Miś T., Zając D., *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Czyżewski B., *Bariery instytucjonalne w polityce rolnej Polski po 1990 roku* [w:] *Gospodarka i finanse*, W. Przybylska-Kapuścińska, J. Szambelańczyk, wyd. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2008.
- Czyżewski B., Gospodarowicz M., Kołodziejczyk D., Lidke D., Matuszczak A., Wasilewska A., Wasilewski A., *Rola instytucji w modernizacji gospodarstw rolnych*, Program Wieloletni 2005-2009 Raport nr 103, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2008.
- Dylewski M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 112, Wrocław 2010.
- Flejterski S., Pluskota P., Szymczak I., *Instytucje i usługi poręczeniowe na rynku finansowym*, Difin, Warszawa 2005.
- Glinka B., *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości*, wyd. PWE, Warszawa 2008.
- Grosse T. G., *Krajowa Strategia Rozwoju Kraju: zasady i cele polityki regionalnej*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, Warszawa 2009.
- Grosse T. G., Hardt Ł., *Sektorowa czy Zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Pro Oeconomia Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Warszawa 2011.
- Halamska M. (red.), *Wiejskie organizacje pozarządowe*, pod. IRWiR PAN, Warszawa 2008.
- Kołodziejczyk D., Wasilewski A., *Identyfikacja instytucji działających na obszarach wiejskich*, Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 8, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2005.
- Kołodziejczyk D. (red.), *Ocena wpływu rozmieszczenia instytucji wiejskiej na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy*, Program Wieloletni 2005-2009, Raport nr 41, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2006.

- Matusiak K. (red.), *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce*, Raport 2010, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
- Meredyk K. (red. nauk.), *Kapitał instytucjonalny a rozwój obszarów peryferyjnych*, wyd. Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2010.
- Miś T., *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Monografie i Opracowania, nr 12, wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- Ocena funkcjonowania Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich na tle wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Raport końcowy, Agrotec Polska Sp. z.o.o.
- Saar M. A., *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?* Cedu-tu.pl Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2011.
- Stępień B., *Instytucjonalne uwarunkowania działalności przedsiębiorstw międzynarodowych*, wyd. Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2009.
- Zimny A., *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Koninie, Konin 2008.

4. Ocena instytucji doradczych w rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich (na przykładzie województw Polski południowej)

Wstęp

Jedną z dość istotnych barier w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich jest słabo wykształcona struktura instytucjonalna i związany z nią kapitał społeczny polskiej wsi. Na wsi polskiej stopniowo tworzy się „tkanka” różnorodnych instytucji, jednak proces ten jest stanowczo zbyt wolny, tym bardziej jeśli porównamy go z innymi krajami. Ponadto nawet jeśli takie organizacje istnieją, to ich rola jest wciąż niedoceniana. Z badań IRWiR wynika także, że wiele spośród organizacji jest bardzo mało aktywnych – potrzebne są bodźce, szkolenia, pomoc¹⁵¹. Ogromne znaczenie instytucji w kształtowaniu rozwoju gospodarczego podkreśla i analizuje Klank. Wskazuje on, że w szybko rozwijającej się gospodarce światowej, gdzie często słyszy się hasło globalizacja, ważne jest podejmowanie trafnych wyborów. Niepewność lub ograniczona wiedza nie wpływają na poprawę konkurencyjności. Stąd potrzeba budowy instytucji badawczych, prawnych, doradztwa, informacji rynkowej¹⁵². Również korzystanie z dofinansowania z programów UE wspierających rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich wpłynęło na pojawianie się nowych zadań dla wielu instytucji działających w otoczeniu agrobiznesu, które powinny zapewnić rolnikom dostęp do funduszy UE, ale także służyć pomocą edukacyjną i doradczą niezbędną wielu rolnikom przy podejmowaniu decyzji dotyczących przyszłości gospodarstw¹⁵³.

Rynek usług doradczych w Polsce jest obecnie zróżnicowany. Największe tradycje oraz zasługi w działalności doradczej mają ośrodki doradztwa rolniczego będące państwową instytucją wspierającą rozwój wsi i rolnictwa. Równoległe od wielu lat działa także tzw. doradztwo branżowe realizowane przez firmy obsługujące rolnictwo, zwłaszcza sprzedające nawozy, środki ochrony roślin, nasiona czy maszyny rolnicze. W ostatnim okresie dynamicznie rozwija się także sektor prywatnych usług doradczych świadczonych przez wyspecjalizowane biura doradcze¹⁵⁴. Dynamiczny rozwój przedsiębiorstw, jaki miał miejsce w Polsce w latach 90., spowodował zwiększenie zapotrzebowania ich właścicieli na doradztwo gospodarcze. Obejmuje ono porady w zakresie systemów zarządzania, restrukturyzacji przedsiębiorstw, wyceny przedsiębiorstw, przygotowywania umów w przypadku łączenia się przedsiębiorstw, przygo-

¹⁵¹ Z. Makiela., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. podkarpackim* [w:] Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju, red. W. Kamińska, K. Heffner, Studia, tom CXXXIII, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011, s. 187-188.

¹⁵² L. Klank, *Ekonomiczne czynniki rozwoju lokalnego* [w:] Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, red. A. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 264-265.

¹⁵³ A. Czudec, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 6, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009, s. 61.

¹⁵⁴ S. Zawisza, *Ocena usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, Ekspertyza, Bydgoszcz 2008, s. 3.

towania transakcji sprzedaży firm, prowadzenia negocjacji w imieniu klienta, pomocy przy uruchamianiu działalności gospodarczej przez zagraniczne podmioty, obsługi spółek z kapitałem zagranicznym itp. Świadczone jest najczęściej przez prywatne firmy doradcze zatrudniające jednego lub kilku konsultantów¹⁵⁵. Ponadto doradztwo dla mieszkańców wsi świadczą organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia, m.in. Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa (FDPA), Fundacja Wspierania Wsi, stowarzyszenia rozwoju, Agencje Rozwoju Regionalnego lub Lokalnego i wiele innych. Instytucje te jednak są najczęściej zlokalizowane w miastach wojewódzkich oraz w większych miastach powiatowych i zdarza się, że nie są rozpoznawalne wśród mieszkańców gmin wiejskich oddalonych od ośrodków miejskich. Według Boniego¹⁵⁶ rynek usług szkoleniowych składa się – co można określić jedynie szacunkowo, porównując różne badania – z firm mikro (97%, zatrudniają do 9 osób), małych (2,6%, od 10 do 49 osób) oraz średnich i dużych (0,4%, powyżej 50 osób). Aktywność instytucji edukacji dorosłych jest bardzo zróżnicowana geograficznie. Analiza oferty różnych rodzajów usług szkoleniowych pokazuje wyraźny prymat województw mazowieckiego i śląskiego oraz o wiele gorszą sytuację w regionach z dominacją obszarów wiejskich.

Odmienność cech przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych sprawia, że południowo-wschodnie obszary kraju wymagają odrębnego podejścia w procesie restrukturyzacji gospodarki wiejskiej. Przeszłość historyczna tego regionu i warunki związane z powolnością procesów urbanizacji nadal wywierają silny wpływ na kierunki tego rozwoju. Niezbędne są: poprawa poziomu wykształcenia i kwalifikacji siły roboczej, zmiany mentalności społeczeństwa, kształcenie lokalnych liderów, upowszechnianie wysoko wyspecjalizowanego doradztwa na rzecz wsi i rolnictwa¹⁵⁷. W tym kontekście celem badań była próba oceny dostosowania instytucji doradczych działających na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich do potrzeb mieszkańców wsi, w tym głównie rolników i przedsiębiorców z regionów: woj. małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. W celu pełniejszego zobrazowania podjętej problematyki w 2009 roku przeprowadzono wywiady z kwestionariuszem wśród 110 właścicieli gospodarstw rolnych funkcjonujących na terenie woj. małopolskiego, 102 rolników woj. podkarpackiego oraz 101 z woj. świętokrzyskiego. Ponadto wywiady z kwestionariuszem przeprowadzono wśród 210 właścicieli przedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich trzech województw Polski południowo-wschodniej: małopolskiego (N = 70), podkarpackiego (N = 70) i świętokrzyskiego (N = 70). Podmioty do badań zostały dobrane według założeń przyjętych w metodyce projektu badawczego finansowanego przez Mini-

¹⁵⁵ T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 12, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 211.

¹⁵⁶ M. Boni, *Instytucje edukacji pozaszkolnej* [w:] Edukacja dla pracy – raport o rozwoju społecznym, UNDP (znak Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), Warszawa 2007, s. 46.

¹⁵⁷ Z. Makiela., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów...*, s. 182, 190.

sterstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego pt. „Znaczenie instytucji doradczych w rozwoju obszarów wiejskich po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej”¹⁵⁸.

4.1. Relacje rolników i przedsiębiorców z instytucjami doradczymi w świetle badań empirycznych

W odniesieniu do zasobów ludzkich na obszarach wiejskich w Polsce istnieje potrzeba szerokiego wsparcia na rzecz zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji. Podnoszenie poziomu wykształcenia i kwalifikacji wymaga kształcenia zawodowego, działania informacyjnego i szkoleniowego oraz umożliwienia korzystania z usług doradczych¹⁵⁹. Zdobyte wykształcenie i posiadane predyspozycje zawodowe stanowią bazę zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego zasobu pracy¹⁶⁰. Działania zmierzające do podniesienia kwalifikacji ludności wiejskiej, w tym rolniczej przyczyniają się do zwiększenia potencjału intelektualnego oraz konkurencyjności produkcji¹⁶¹. Wyższy poziom wiedzy determinuje występowanie postawy przedsiębiorczej, która polega na prowadzeniu efektywnej organizacji gospodarczej i ułatwia poszukiwanie nowych rozwiązań technologicznych, nowych rynków zbytu oraz niekonwencjonalnych systemów organizacji produkcji¹⁶². Edukacja i poziom wiedzy jest również warunkiem wstępnym poprawienia sprawności instytucjonalnej samorządu terytorialnego, rozbudowy otoczenia usługowego biznesu, rozbudowy instytucji polityki regionalnej. Równocześnie jest podstawą wymiany doświadczeń międzynarodowych oraz bazą transferu doświadczeń i umiejętności¹⁶³. Współczesna gospodarka w coraz większym stopniu opiera się na wiedzy i niematerialnych formach kapitału, które uzupełniając zasoby materialne i finansowe przynoszą wzrost produkcji, większą efektywność gospodarowania i poprawę bytu ludności. Wdrażanie i precyzyjne stosowanie nowoczesnych technologii wymaga wiedzy i umiejętności, którym nie sprosta rolnik bez odpowiedniego wykształcenia¹⁶⁴. Według Runowskiego nakłady na naukę, w tym rolniczą, są jedną z najbardziej efektywnych i najszybciej zwracających się formą wydatkowania środków budżetowych¹⁶⁵.

¹⁵⁸ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009-2011 jako projekt badawczy nr NN114056036, finansowany przez MNiSW, kierownik: dr inż. Teresa Miś.

¹⁵⁹ Z. Makiela, *Wielofunkcyjny rozwój obszarów...*, s. 184.

¹⁶⁰ G. Spychalski, *Mezoeconomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 173-174.

¹⁶¹ B. Wawrzyniak, B. Wojtasik, *Tendencje zmian poziomu wykształcenia ludności rolniczej*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3, 2004, s. 137-147.

¹⁶² G. Spychalski, *Mezoeconomiczne aspekty kształtowania...*, s. 145-171.

¹⁶³ G. Węclawowicz, *Analiza i identyfikacja międzyregionalnych uwarunkowań rozwoju w planowaniu strategicznym regionów*, Ekspertyza na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej MPiG, Warszawa 2005, s. 8.

¹⁶⁴ D. Oleszczuk, *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie* [w:] *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*, red. M. Adamowicz, Wyd. SGGW w Warszawie, Warszawa 2005, s. 13-18.

¹⁶⁵ H. Runowski, *Zmiany w statusie nauk rolniczych w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej i związane z tym zmiany w organizacji hodowli roślin*, Monografie i Rozprawy Naukowe IHAR, nr 27, 2007, s. 7-18.

Istotnym czynnikiem wpływającym na skalę aktywności każdej grupy ludności jest jej struktura według wieku. W porównaniu z innymi krajami w Polsce ludność rolnicza jest stosunkowo młoda – w sensie demograficznym. Blisko połowa użytkowników gospodarstw o powierzchni przekraczającej 15 ha nie ukończyła 45 roku życia, a około 30% jest w wieku poniżej 35 lat¹⁶⁶. Według Brodzińskiego to właśnie stosunkowo duża liczba młodych rolników jest jedną z korzyści komparatywnych polskiego rolnictwa w stosunku do krajów Unii Europejskiej¹⁶⁷. Wiek odgrywa dużą rolę w pozytywnym postrzeganiu zmian. Racjonalność zachowania się rolników na rynku w głównej mierze zależy od rozwoju instytucji otoczenia agrobiznesu i budowy sprawnego systemu informacji rynkowej. By skutecznie rozwijać produkcję młodzi rolnicy potrzebują wsparcia ze strony instytucji doradczych, finansowych, naukowych, agend władzy centralnej i lokalnej, organizacji samorządowych, itp. Wszystkie te elementy tworzą specyficzną infrastrukturę w rolnictwie, której nadrzędnym celem funkcjonowania jest znoszenie i łagodzenie wszelkich barier i tworzenie systemu zachęt do rozwoju konkurencyjnego rolnictwa, poprzez wzrost jego innowacyjności¹⁶⁸.

Z badań własnych wynika, że rolnicy z woj. małopolskiego, podkarpackiego oraz świętokrzyskiego mieli dość duże doświadczenie w zakresie zarządzania gospodarstwem, gdyż średni czas prowadzenia produkcji rolnej to ponad 17 lat (rolników z województwa małopolskiego: 18,1, podkarpackiego 17,6 oraz świętokrzyskiego 17,0 lat). Średni wiek badanych użytkowników gospodarstw wynosił 43 lata i jest niższy od statystycznej średniej wieku użytkowników gospodarstw w Polsce, który według danych GUS wynosi 51 lat. Najwięcej młodych rolników, czyli takich, którzy nie ukończyli 40 roku życia jest w woj. podkarpackim, zaś najbardziej liczną grupę we wszystkich trzech analizowanych województwach stanowią rolnicy w przedziale wiekowym między 41 a 50 rokiem życia (rys. 1).

G. Węclawowicz podaje, że województwo podkarpackie ma największy potencjał edukacyjny związany z największym w Polsce udziałem dzieci i młodzieży szkolnej w stosunku do ogółu mieszkańców. Gęsta sieć osadnicza jest gotowa do lokalizacji ośrodków innowacji i rozwoju małych przedsiębiorstw rodzinnych. Istnieje tutaj olbrzymi potencjał rozwoju wyspecjalizowanego małego przetwórstwa rolno-spożywczego, niszowej produkcji rolnej o charakterze ekologicznym, usług dla rolnictwa i dystrybucji produktów oraz zorganizowania grup producenckich. Niestety brak nowoczesnej infrastruktury transportowej i rynkowej ogranicza rozwój przedsiębiorczości¹⁶⁹. Z najnowszych danych spisu rolnego z 2010 roku wynika, że w Polsce

¹⁶⁶ Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW Warszawa 2007; *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku*, GUS, Warszawa 2008.

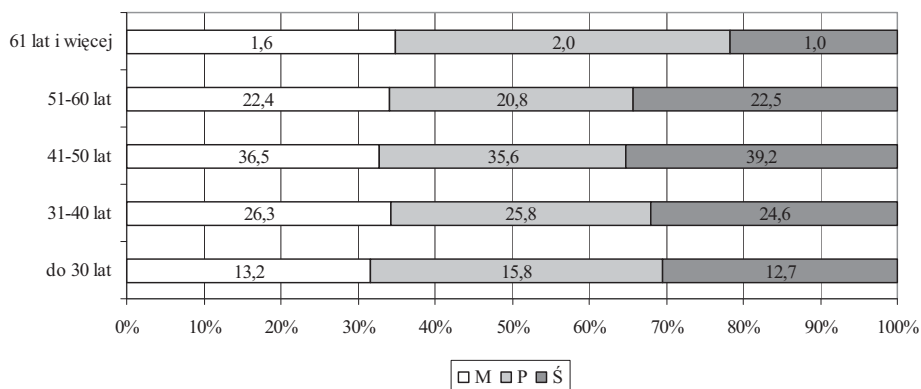
¹⁶⁷ Z. Brodziński (red.), *Gospodarstwa młodych rolników w warunkach integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002, s. 5.

¹⁶⁸ T. Miś, *Specyficzne uwarunkowania prowadzenia gospodarstw przez młodych rolników*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 75, Wyd. SGGW, Warszawa 2009, s. 159.

¹⁶⁹ G. Węclawowicz, *Analiza i identyfikacja międzyregionalnych...*, s. 11-12.

rolnicy w wieku do 34 lat stanowią 14,1%, w wieku między 35 a 44 rokiem życia jest 23,5%, zaś między 45 a 54 – 30,7% rolników. Wiek jest także ważnym elementem decydującym o podejmowaniu szkoleń. Najbardziej aktywne pod względem udziału w szkoleniach są osoby w wieku do 30 lat¹⁷⁰. Potwierdzają to także wyniki przeprowadzonej analizy statystycznej: młodszy rolnicy i przedsiębiorcy częściej korzystają z usług instytucji doradczych¹⁷¹.

Rys. 1. Struktura wieku badanych rolników



Źródło: badania własne.

Interesujące wydawało się także poznanie struktury wieku badanych przedsiębiorców wiejskich (rys. 2). Stwierdzono, że blisko co czwarty badany właściciel przedsiębiorstwa to osoba, która nie ukończyła 30 roku życia i najlepiej pod tym względem sytuacja wygląda w woj. małopolskim, ponieważ prawie 63% spośród badanych przedsiębiorców to osoby, które nie ukończyły 40 roku życia.

Efektywne wykorzystanie zasobów produkcyjnych w coraz większym stopniu zależy od ludzi – ich kwalifikacji, kreatywności, przedsiębiorczości, umiejętności zdobywania i przetwarzania informacji. Szczególnie ważny jest poziom kwalifikacji osób zarządzających gospodarstwem, ponieważ oni podejmują decyzje produkcyjne i ekonomiczne¹⁷². Poziom wykształcenia ludności jest zróżnicowany przestrzennie, a jego obraz jest wynikiem przeszłych i obecnych warunków społeczno-gospodarczych. Stosunkowo najgorzej wykształcona ludność wiejska mieszka na wschodzie kraju. Najlepiej wykształceni są mieszkańcy wsi w sąsiedztwie dużych aglomeracji miejskich, co wynika z faktu, że duża ich część pracuje w mieście, a pracujący na wsi związani są z działalnością pozarolniczą¹⁷³. Według Bańskiego bez

¹⁷⁰ I. Tomczak, *Szkolenia w Polsce, Badania diagnozujące i weryfikujące potrzeby beneficjentów, Szkolenia w Europie i na świecie*, PARP, LRDP Kantor, Warszawa 2006.

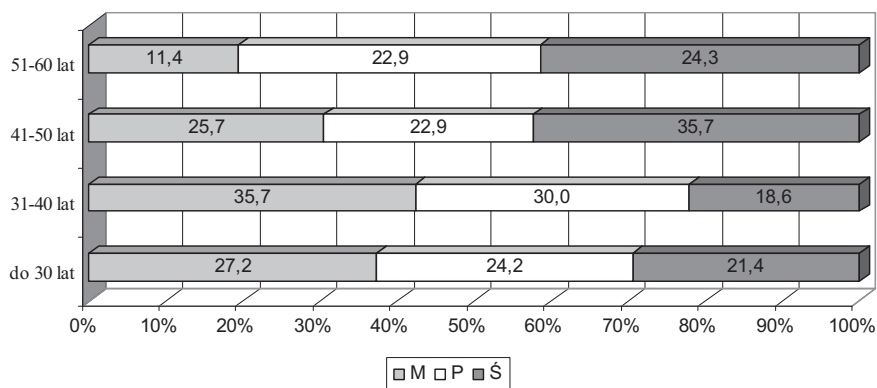
¹⁷¹ T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju...*, s. 255, 274.

¹⁷² Klepacki B., *Znaczenie wiedzy i wykształcenia w rozwoju rolnictwa*, Zagadnienia Ekonomiczne, nr 2, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2004, s. 48.

¹⁷³ J. Bański, *Geografia rolnictwa Polski*, PWE, Warszawa 2007, s. 117.

dobrze wykształconych rolników trudno oczekiwać korzystnych zmian strukturalnych w rolnictwie. Najniższy poziom wykształcenia rolniczego reprezentują właściciele gospodarstw z woj. małopolskiego, co wynika z charakteru gospodarstw, w których produkcja rolnicza stanowi tylko uzupełnienie dochodów. Zachodzi więc pilna potrzeba otwarcia szkół średnich i wyższych dla młodzieży wiejskiej i stworzenia systemu pomocy materialnej dla dzieci z gospodarstw rolnych. Niezbędne jest także przekazywanie wiedzy i nabywanie umiejętności podczas szkoleń i kursów dokształcających dla dorosłych mieszkańców wsi¹⁷⁴.

Rys. 2. Struktura wieku badanych przedsiębiorców



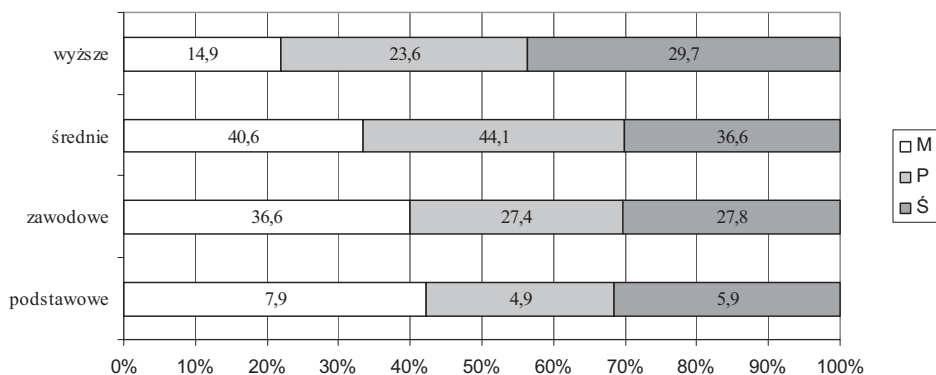
Źródło: badania własne.

Wśród badanych użytkowników gospodarstw najkorzystniejszym poziomem wykształcenia legitymowali się rolnicy z regionu świętokrzyskiego, ponieważ blisko 30% respondentów wskazywało, że posiada wyższe wykształcenie (rys. 3). Najmniej rolników w wykształceniu wyższym odnotowano w woj. małopolskim, przy jednoczesnym najwyższym odsetku osób z wykształceniem podstawowym, co zdaje się potwierdzać wyniki analiz Bańskiego. Wykształcenie rolnicze miało 42,5% rolników w woj. małopolskim, 51,9% w woj. podkarpackim i 44,6% w woj. świętokrzyskim, w tym wyższe rolnicze odpowiednio: 10,9, 16,7 i 20,8%.

W przypadku przedsiębiorców stwierdzono, że blisko co trzeci badany legitymował się wykształceniem wyższym, ponad 46% przedsiębiorców to osoby z wykształceniem średnim, a jedynie 1,4% osób posiadało wykształcenie podstawowe (rys. 4). Jednak tutaj można zauważyć sytuację odwrotną, tzn. najmniej przedsiębiorców z wykształceniem wyższym i najwięcej z wykształceniem podstawowym odnotowano w woj. świętokrzyskim.

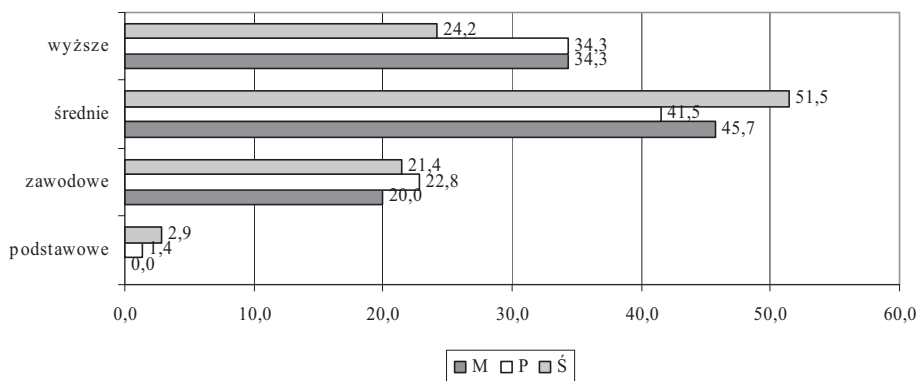
¹⁷⁴ Ibidem, s. 116, 119.

Rys. 3. Struktura wykształcenia badanych użytkowników gospodarstw



Źródło: badania własne

Rys. 4. Struktura wykształcenia badanych przedsiębiorców



Źródło: badania własne.

Z badań własnych wynika, że najsilniejszą motywacją do skorzystania z doradztwa przez badanych rolników w każdym z badanych regionów w 2008 roku była: chęć uzyskania dofinansowania w ramach programów UE oraz konieczność podniesienia poziomu wiedzy i kwalifikacji (tab. 1). Pozyskanie dofinansowania realizowanej działalności gospodarczej wskazywane było jako najważniejszy powód (spośród trzech możliwych). Analizując dane tabeli 1 można zauważyć, że dla rolników z woj. podkarpackiego i świętokrzyskiego znaczącym powodem skorzystania z doradztwa była także pilna potrzeba unowocześnienia gospodarstw. Wynika to zapewne z faktu, że według danych GUS¹⁷⁵ w analizowanych województwach unowocześnienie gospodarstw rolnych przedstawiało się najgorzej w kraju. Świadczą o tym dane dotyczące wydatków poniesionych w 2002 roku na zakup środków trwałych. Ponadto według

¹⁷⁵ Wybrane elementy sytuacji ekonomicznej i gospodarstw rolnych, GUS, Warszawa 2003.

danych GUS z 2008 roku¹⁷⁶ najczęściej ciągników na 100 ha UR było w badanym województwach (małopolskim – 17,6 sztuk, podkarpackim – ponad 15 sztuk i świętokrzyskim – 14,7 sztuk, przy średniej dla kraju wynoszącej 10 sztuk na 100 ha UR, ale są to maszyny często wymagające solidnego remontu lub wymiany na nowe. Instytucje doradcze działające w badanych województwach mają zatem wiele do zrobienia w zakresie zainteresowania rolników innowacjami, ponieważ często park maszynowy, stan i wyposażenie budynków inwentarskich oraz stosowane technologie produkcji są przestarzałe, a rolnicy nie mają dochodów żeby poczynić niezbędne inwestycje. Dlatego doradcy z tego regionu powinni bardzo aktywnie wspierać rolników w pozyskiwaniu krajowych i zagranicznych środków finansowych na modernizację gospodarstw. Należy także zauważyć, że blisko co piąty badany rolnik od doradcy oczekiwał pomocy w przestawieniu gospodarstwa na ekologiczne. Ponadto podkarpacki rolnicy podkreślali chęć wprowadzenia działalności pozarolniczej i związaną z tym potrzebę pomocy w przygotowaniu biznes planu. Jest to ważne jeśli wziąć pod uwagę, że według danych GUS w 2007 roku¹⁷⁷ w Polsce działalność pozarolniczą realizowało 4,8% ogółu gospodarstw, a w analizowanym regionie rozdrobnionego rolnictwa głównym źródłem utrzymania gospodarstw domowych są emerytury i renty oraz najmniej osób w skali kraju utrzymuje się z działalności pozarolniczej.

Tab. 1. Motywy skorzystania z doradztwa w opinii rolników (w %)

Wyszczególnienie	Województwa					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	ogółem*	najważniejszy powód**	ogółem	najważniejszy powód	ogółem	najważniejszy powód
Chęć skorzystania z pomocy finansowej UE	86,1	60,4	89,2	49,0	92,1	64,4
Podniesienie poziomu wiedzy/kwalifikacji	52,5	2,0	52,0	-	37,6	-
Pomoc w sporządzeniu wniosku aplikacyjnego	33,7	2,0	14,7	-	25,7	2,0
Potrzeba modernizacji gospodarstwa	21,8	10,9	40,2	32,3	41,6	23,8
Przestawienie gospodarstwa na ekologiczne	18,8	3,0	17,6	-	16,8	2,0
Profesjonalne doradztwo	14,9	5,0	5,9	1,0	15,8	1,0
Uzyskanie pomocy w przygotowaniu biznes planu	14,9	4,0	21,6	2,0	24,8	1,0
Nowe inwestycje w gospodarstwie	10,9	2,0	4,9	-	7,9	1,0
Wcześniejsze doświadczenia	10,9	-	2,0	-	2,0	-
Pomoc w sporządzeniu wniosku kredytowego	8,9	2,0	1,0	-	6,9	-
Niskie opłaty za usługi doradcze	6,9	2,0	5,9	-	10,9	-
Chęć wprowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej	5,0	3,0	20,6	12,7	4,0	-
Chęć pozyskania nowych rynków zbytu	5,0	-	14,7	-	4,0	-
Chęć przystąpienia do grupy producenckiej	5,0	3,0	2,0	-	3,0	3,0
Promocja produktów regionalnych	4,0	1,0	3,9	1,0	4,0	2,0
Inne	1,0	-	2,0	-	1,0	-

* respondenci wskazywali więcej niż jedną odpowiedź.

** rolnicy mogli wybrać trzy główne problemy, gdzie 1 oznaczał najważniejszy.

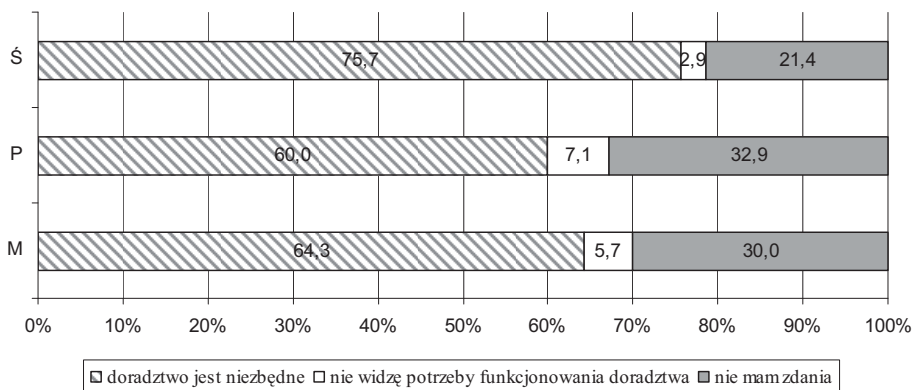
Źródło: badania własne.

¹⁷⁶ Charakterystyka obszarów wiejskich w 2008 roku, GUS, US w Olsztynie, Olsztyn 2010.

¹⁷⁷ Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008, s. 162.

O dużej potrzebie funkcjonowania instytucji doradczych na obszarach wiejskich świadczą opinie przedsiębiorców (rys. 5). Blisko 3/4 przedsiębiorców z regionu świętokrzyskiego wskazuje na konieczność świadczenia przez instytucje doradztwa technicznego, finansowego i prawnego na rzecz właścicieli firm. Prawdopodobnie ma to związek z tym, że właśnie w tym regionie przedsiębiorcy legitymowali się najniższym poziomem wykształcenia.

Rys. 5. Opinie przedsiębiorców o potrzebie funkcjonowania doradztwa (w tym technicznego, finansowego, prawnego)



Źródło: badania własne.

Najważniejsze powody skorzystania z usług doradczych przez przedsiębiorców, podobnie jak rolników, to chęć uzyskania pomocy przy ubieganiu się o dofinansowanie działalności z funduszy UE oraz wynikająca z tego konieczność dostosowania przedsiębiorstwa do wymogów i standardów unijnych (tab. 2). Ważnymi powodami były także w opinii przedsiębiorców zwiększenie poziomu kwalifikacji, sporządzenie biznesplanów oraz promocja firmy, produktów lub usług. Właściciele przedsiębiorstw z analizowanych regionów (co piąty badany) jako istotny motyw skorzystania z usług świadczonych przez doradców wskazywali uzyskanie pomocy w pozyskaniu nowych rynków zbytu, szczególnie ważne okazało się to dla przedsiębiorców z woj. małopolskiego.

W działalności doradczej bardzo ważne jest właściwe i szybkie rozpoznanie potrzeb doradczych klientów. Na potrzeby doradcze składa się korzystanie ze szkoleń i doradztwa w danym okresie (najczęściej trzy lub pięciu lat) oraz plany z tym związane w najbliższej przyszłości. Z badań Mickiewicza wynika, że ludność zamieszkująca obszary wiejskie wykazuje znaczne zainteresowanie różnego rodzaju formami doszkalania¹⁷⁸. W badaniach własnych jednym z celów było sprawdzenie, czy podobne

¹⁷⁸ P. Mickiewicz, *Potrzeby szkoleniowe rolników zamieszkujących województwo zachodniopomorskie w ramach wsparcia z funduszy publicznych* [w:] Identyfikacja regionalnych i lokalnych uwarunkowań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, red. M. Malicki, Zeszyty Naukowe nr 456, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 391-398.

tendencje występują wśród mieszkańców obszarów wiejskich woj. podkarpackiego, małopolskiego i świętokrzyskiego. Analizując strukturę rodzajową doradztwa i szkoleń, z których w latach 2004-2008 korzystali rolnicy można zauważyć, że dominowało poradnictwo technologiczne, w tym przede wszystkim wprowadzanie zasad *cross compliance* oraz nowych technologii, a także innowacji technicznych (tab. 3).

Tabela 2. Motywy korzystania z doradztwa w opinii przedsiębiorców (w %)

Motywy	Ogółem	Województwa		
		małopolskie	podkarpackie	świętokrzyskie
Chęć skorzystania z pomocy finansowej UE	52,4	44,3	52,9	60,0
Potrzeba dostosowania firmy do wymogów UE	47,6	58,6	47,1	37,1
Podniesienie poziomu wiedzy/kwalifikacji	39,0	45,7	42,9	28,6
Uzyskanie pomocy w przygotowaniu biznes planu	28,1	22,9	22,9	38,6
Promocja firmy (produktów, usług)	23,3	12,9	37,1	20,0
Chęć pozyskania nowych rynków zbytu	21,4	27,1	18,6	18,6
Profesjonalne doradztwo	16,2	20,0	5,7	22,9
Pomoc w sporządzeniu wniosku kredytowego	15,2	12,9	15,7	17,1
Nowe inwestycje w przedsiębiorstwie	14,8	11,4	15,7	17,1
Pomoc w sporządzeniu wniosku aplikacyjnego	12,4	12,9	10,0	14,3
Niskie opłaty za usługi doradcze	7,6	7,1	2,9	12,9
Wcześniejsze doświadczenia	4,3	2,9	5,7	4,3
Pomoc przy rejestracji firmy	2,4	4,3	-	2,9
Inne	9,5	10,0	12,9	5,7

Źródło: badania własne.

Dużą popularnością cieszyło się również doradztwo ekonomiczne związane głównie z pomocą w przygotowaniu wniosków o dopłaty bezpośrednie i innych wniosków aplikacyjnych oraz doradztwo w sprawie z możliwością uzyskania dofinansowania w nowym okresie programowania 2007-2013 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Niewielkie było zainteresowanie doradztwem w zakresie zarządzania gospodarstwem. W mniejszym stopniu badani rolnicy korzystali również z doradztwa w zakresie przedsiębiorczości pozarolniczej oraz poradnictwa związanego z ekologią i ochroną środowiska – byli to głównie użytkownicy gospodarstw z woj. podkarpackiego i małopolskiego. Rolnicy z woj. świętokrzyskiego korzystali głównie ze szkoleń dotyczących realizacji zasad Wspólnej Polityki Rolnej, obejmujących kwestie wdrażania *cross compliance* i z pomocy w przygotowaniu wniosków o dopłaty bezpośrednie. Najmniejszym zainteresowaniem wśród świętokrzyskich rolników cieszyło się doradztwo marketingowe – korzystało z niego tylko 3% ogółu badanych oraz poradnictwo informacyjne (1% badanych), a także związane z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Może to być wskazówka dla instytucji doradczych z tego regionu, żeby większy nacisk położyć na organizowanie szkoleń z zakresu tak potrzebnego dzisiaj marketingu i zarządzania, aktualnej i szybkiej informacji oraz możliwości podejmowania czy rozszerzania pozarolniczej działalności gospodarczej. Blisko co czwarty rolnik w woj. podkarpackim i co piąty w pozostałych województwach uczestniczył w wyjazdach szkoleniowych do przykładowych gospodarstw w innych krajach UE, głównie w Niemczech, Austrii, Belgii, Francji, na

Łotwie i w Estonii organizowanych przez izby rolnicze. Potwierdzeniem tego jak ważne są wyjazdy szkoleniowe do gospodarstw i firm liderów w różnych krajach są także badania przeprowadzone przez Connorsa¹⁷⁹ w myśl zasady – tylko przekonany może skutecznie przekonywać innych. Należy więc położyć więc większy nacisk na organizowanie takich praktycznych form szkoleniowych w pozostałych instytucjach doradczych.

Tabela 3. Szkolenia (doradztwo) z jakich rolnicy korzystali w latach 2004-2008

Rodzaj szkolenia/doradztwa:	Odsetek gospodarstw wg województw			
	ogółem *	m**	p	ś
1. Doradztwo ekonomiczne, w tym:				
- zarządzanie gospodarstwem	6,9	9,9	4,9	5,9
- pomoc w przygotowaniu wniosku aplikacyjnego	47,0	50,5	21,6	69,3
- pomoc w przygotowaniu biznes planu	15,9	12,9	18,6	15,8
- pomoc w przygotowaniu wniosku o dopłaty bezpośrednie	77,0	77,2	75,5	78,2
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013	49,4	44,6	49,0	54,5
- inne	1,7	3,0	2,2	-
2. Doradztwo technologiczne, w tym:				
- wprowadzanie nowych technologii	43,1	32,7	24,5	30,7
- zasady cross compliance	83,2	73,3	95,1	81,2
- inne	1,3	1,0	2,9	-
3. Doradztwo prawne i podatkowe, w tym:				
- podatek VAT	29,0	19,8	39,2	27,7
- zmiany w przepisach prawnych	1,3	1,0	2,9	2,0
4. Doradztwo marketingowe, w tym:				
- informacje o cenach	14,1	22,8	16,7	3,0
- promocja gospodarstwa	0,3	1,0	-	-
5. Doradztwo ekologiczne, w tym:				
- tworzenie systemów kontroli i zapewnienia jakości	10,2	15,8	2,9	11,9
- programy rolno-środowiskowe	87,5	52,5	65,7	59,4
- inne	4,0	11,9	6,9	-
6. Szkolenia wyjazdowe do gospodarstw w krajach UE, targi, itp.	20,7	19,8	24,5	17,8
7. Doradztwo w zakresie przedsiębiorczości pozarolniczej	19,4	17,8	29,4	10,9
8. Doradztwo informacyjne	5,6	11,9	3,9	1,0
9. Inne	3,6	2,0	5,9	1,0

* respondenci wskazywali więcej niż jedną odpowiedź

** m – małopolskie, o – podkarpackie, ś - świętokrzyskie

Źródło: badania własne.

Według Makieli dotychczasowe działania doradcze na rzecz rolników i mieszkańców wsi, skupione były głównie na przygotowaniu rolników do integracji z UE oraz umożliwieniu korzystania ze środków wspólnotowych. W związku z nowymi wyzwaniami zachodzi potrzeba zwiększenia zaangażowania doradztwa w podnoszenie kwalifikacji i wiedzy w zakresie nowoczesnego gospodarowania, zarządzanie gospodarstwem jako przedsiębiorstwem, stosowanie zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), kwestie norm produkcji, zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt,

¹⁷⁹ J. J. Connors, *FFA Costa Rican travel seminar participant' international agriculture knowledge and perceptions*, Journal of International Agricultural and Extension Education, vol. 11, no. 1, 2004, s. 71-79.

jakości żywności, stosowania dobrej praktyki rolniczej i leśnej zgodnej z ochroną środowiska oraz czynnej ochrony zasobów przyrody. Ważne jest także usprawnienie przepływu gruntów rolnych z gospodarstw nieefektywnych, lub w ogóle nieużytkowanych rolniczo, do gospodarstw sprawnych. Niezbędna jest również modernizacja techniczna gospodarstw (zarówno o technologiach industrialnych, jak i zrównoważonych), rozwinięcie usług produkcyjnych, tworzenie sprawnych łańcuchów produkcyjno-handlowych zwłaszcza w zakresie produktów markowych, obejmujących wszystkie ogniwa – od laboratoriów naukowych do handlu i gastronomii¹⁸⁰. Patrząc na uzyskane wyniki badań własnych można stwierdzić, że w większości te postulaty zostały wypełnione przez instytucje doradcze.

Wyniki korelacji (ustalono współczynniki korelacji Pearsona) dotyczących związków występujących pomiędzy wskaźnikiem relacji rolnika z instytucjami doradczymi¹⁸¹ a skłonnością do zmian oraz skłonnością do szkoleń¹⁸² wskazują na istotną, dodatnią zależność między relacjami rolnika z instytucjami doradczymi a skłonnością do zmian ($r = 0,340$) to oznacza, że rolnicy, którzy mają częstsze relacje z instytucjami doradczymi są bardziej skłonni do wprowadzania zmian w swoim gospodarstwie. Przy założonym poziomie istotności $p = 0,05$ stwierdzono istotną dodatnią zależność pomiędzy wskaźnikiem kontaktów rolnika z instytucjami doradczymi a skłonnością do szkoleń ($r = 0,220$), co wskazuje, że rolnicy częściej współpracujący z instytucjami są bardziej skłonni do szkoleń.

Przedsiębiorcy korzystali głównie z doradztwa prawnego i podatkowego, poradnictwa ekonomicznego związanego z procesem integracji Polski z UE – podstawowe informacje o możliwościach korzystania z programów wsparcia unijnego, przygotowanie wniosku aplikacyjnego (tab. 4). Interesowały ich porady z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem – głównie przedsiębiorców z Małopolski, opłacalności produkcji, prowadzenie ksiąg rachunkowych, analizy rynku, opracowywania biznes planów, wniosków kredytowych.

Na pytanie zadane badanym rolnikom: Czy według Pana(i) wystarczająca jest liczba szkoleń dotyczących możliwości i warunków podejmowania przez rolników działalności pozarolniczej? odpowiedzi negatywnej udzieliło 67,3% respondentów

¹⁸⁰ Z. Makiela, *Wielofunkcyjny rozwój obszarów...*, s. 184.

¹⁸¹ Wskaźnik relacji rolnika z instytucjami doradczymi kształtuje się w przedziale od 0 do 1 i został wyliczony ze wzoru: suma częstotliwości współpracy z instytucjami doradczymi dla pojedynczego kwestionariusza wywiadu/maksymalna wartość sumy częstotliwości współpracy z instytucjami doradczymi z wszystkich wywiadów, gdzie dla określenia częstotliwości współpracy w układzie liczbowym przyjęto dla przedziałów częstotliwości współpracy użytych w kwestionariuszu wywiadu następujące przyporządkowanie: stała współpraca = 5, raz na kwartał = 4, raz na pół roku = 3, raz w roku = 2, rzadziej niż raz w roku = 1.

¹⁸² Wskaźnik skłonności do zmian wyliczony ze wzoru: suma zamierzeń dotyczących działalności gospodarczej do 2013 r., dla których udzielono odpowiedzi na „tak” dla pojedynczego kwestionariusza wywiadu/maksymalna wartość sumy zamierzeń dotyczących działalności gospodarczej do 2013 r. z wszystkich wywiadów. Wskaźnik skłonności do szkoleń wyliczony ze wzoru: suma liczby szkoleń obejmująca wszystkie rodzaje szkoleń dla pojedynczego kwestionariusza wywiadu/maksymalna wartość sumy liczby szkoleń z wszystkich wywiadów.

z Małopolski, 53,9% z Podkarpacia oraz 36,6% z województwa świętokrzyskiego. Uzyskane dane mogą wskazywać, że tylko jednostki doradcze z województwa świętokrzyskiego zaspokajają potrzeby swoich klientów związane z podejmowaniem i realizacją pozarolniczej działalności gospodarczej (tab. 5).

Tab. 4. Szkolenia (doradztwo) z jakich przedsiębiorcy korzystali w latach 2004-2008

Rodzaj szkolenia/doradztwa:	Odsetek firm wg województw			
	ogółem*	m**	p	ś
1. Doradztwo ekonomiczne, w tym:				
- dofinansowanie działalności z programów UE (2007-2013)	59,1	54,3	51,4	71,4
- zarządzanie przedsiębiorstwem	22,4	38,6	12,9	15,7
- pomoc w przygotowaniu wniosku aplikacyjnego	19,5	30,0	7,1	21,4
- pomoc w przygotowaniu biznes planu	17,1	7,1	22,9	21,4
- pomoc w przygotowaniu wniosku kredytowego	6,2	4,3	5,7	8,6
- inne	7,6	8,6	14,0	-
2. Doradztwo technologiczne, w tym:				
- wprowadzanie nowych technologii	15,2	8,6	25,7	12,9
- inne	16,2	15,7	20,0	12,9
3. Doradztwo prawne i podatkowe, w tym:				
- doradztwo podatkowe	87,1	94,3	81,4	85,7
- zmiany w przepisach prawnych	13,3	20,0	10,0	11,4
4. Doradztwo marketingowe, w tym:				
- promocja przedsiębiorstwa, produktów, usług	23,3	27,1	27,1	15,7
- inne	0,5	-	-	1,4
5. Doradztwo w zakresie ochrony środowiska, w tym:				
- tworzenie systemów kontroli i zapewnienia jakości	11,4	12,9	8,6	12,9
- inne	6,7	5,7	8,6	5,7
6. Szkolenia wyjazdowe do firm w krajach UE, targi, wystawy	28,6	31,4	27,1	27,1
7. Doradztwo w zakresie przedsiębiorczości pozarolniczej	17,1	20,0	22,9	8,6
8. Doradztwo informacyjne	16,2	17,1	21,4	10,0
9. Inne	2,9	1,4	5,7	1,4

* respondenci wskazywali więcej niż jedną odpowiedź

** m – małopolskie, p – podkarpackie, ś - świętokrzyskie

Źródło: badania własne.

Osoby z województwa świętokrzyskiego, które stwierdziły, że ciągle zbyt mało jest szkoleń i doradztwa związanego z podejmowaniem działalności pozarolniczej w głównej mierze oczekują wsparcia związanego z dofinansowaniem tej działalności – wskazało tak ponad 3/4 tych którzy chcą doradztwa w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej. Ponadto bez względu na region co drugi badany rolnik stwierdził, że trudną dla niego kwestią i właśnie wymagającą doradztwa są przepisy prawne i administracyjne związane z zakładaniem firmy i dalszym prowadzeniem działalności gospodarczej. Potwierdzają to również badania empiryczne przeprowadzone przez Grande¹⁸³ wśród rolników realizujących pozarolniczą działalność gospodarczą,

¹⁸³ J. Grande, *Entrepreneurial efforts and change in rural firms: three case studies of farms engaged in on-farm diversification* [w:] *The Handbook of Research on Entrepreneurship in Agriculture and Rural Development*

z których wynika, że sukces firmy i gospodarstwa zależy głównie od umiejętności właściwego wykorzystania zasobów (ziemi, budynków), wiary we własne możliwości, wytrwałości w działaniu oraz częstego udziału w kursach z zakresu przedsiębiorczości. Rolnicy podkreślali także duże znaczenie zewnętrznego wsparcia finansowego oraz doradczego, obejmującego doradztwo specjalistyczne, aspekty marketingu, poprawy jakości produktów i usług oraz sprzedaży bezpośredniej.

Tab. 5. Oczekiwane przez rolników szkolenia z zakresu pozarolniczej działalności gospodarczej

Tematyka szkoleń	Ogółem (w %)*	% gospodarstw wg województw		
		małopolskie**	podkarpackie	świętokrzyskie
Dofinansowanie działalności ze środków UE	70,0	61,8	74,6	78,4
Przepisy prawne, podatkowe, rejestrowanie działalności	50,0	51,5	45,5	54,1
Agroturystyka i turystyka wiejska	31,9	32,4	40,0	18,9
Kursy podnoszące kwalifikacje: mała gastronomia, spawacz, itp.	23,8	23,5	27,3	18,9
Przedsiębiorczość zespołowa	5,6	8,8	1,8	5,4
Inne	1,3	1,5	-	2,7

*% w stosunku do 160 osób, które stwierdziły, że zbyt mało jest szkoleń z zakresu pozarolniczej działalności gospodarczej

** % w stosunku do 68 osób z woj. małopolskiego, 55 osób z woj. podkarpackiego i 37 osób z woj. świętokrzyskiego, które stwierdziły, że szkoleń z zakresu pozarolniczej działalności gospodarczej jest zbyt mało

Źródło: badania własne.

Bez względu na region badani rolnicy wolą przedstawiać doradcy swoje problemy w trakcie bezpośredniej rozmowy, ponieważ wtedy mogą zapytać o różne kwestie lub rozwiązać swoje wątpliwości.

Tab. 6. Najczęściej i najchętniej wybierana przez rolników forma doradztwa

Formy	Ogółem (w %)	Odsetek gospodarstw wg województw		
		małopolskie	podkarpackie	świętokrzyskie
Indywidualne (spotkanie z doradcą)	77,6	80,2	67,6	85,1
Grupowe: dyskusja, kurs, wykład	25,0	22,8	29,4	22,8
Poradnictwo masowe (radio, prasa)	21,4	17,8	23,5	22,8

Źródło: badania własne.

W 2008 roku badani rolnicy korzystali głównie z oferty jednostek doradztwa rolniczego, czyli ośrodków doradztwa rolniczego oraz izb rolniczych (tab. 7). Stałą współpracę rolnicy deklarowali jednak głównie z Ośrodkami Doradztwa Rolniczego a nie z samorządem rolniczym, czyli z izbami rolniczymi. Podobne deklaracje składali rolnicy z badanych regionów w 2006 roku. Ponad 91% rolników wskazało wtedy, że

korzystało ze szkoleń i doradztwa oferowanego przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego¹⁸⁴. Zaskakujący jest fakt, że wielu rolników – co drugi na Podkarpaciu – korzystało z usług doradczych firm prywatnych, ale była to współpraca nawiązywana raz lub dwa razy w ciągu roku i dotycząca konieczności rozliczania się z podatków. W 2006 roku tylko nieliczni wskazywali, że korzystali z usług firm prywatnych.

Tab. 7. Korzystanie przez rolników z pomocy instytucji doradczych w 2008 roku

Instytucje	Województwa					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	odsetek gospodarstw ogółem	stała współpraca*	odsetek gospodarstw ogółem	stała współpraca	odsetek gospodarstw ogółem	stała współpraca
Ośrodek Doradztwa Rolniczego	77,2	46,5	82,4	59,8	65,3	52,5
Izba Rolnicza	62,4	14,9	52,0	11,7	48,5	6,0
Prywatna instytucja konsultingowa	40,6	4,0	50,0	4,9	31,7	6,0
Stowarzyszenie	14,8	2,0	26,5	11,7	10,9	4,0
Organizacja branżowa	17,8	3,0	19,6	7,8	10,9	-
Fundacja	8,9	-	12,7	3,9	2,0	-
Ośrodek wspierania przedsiębiorczości	6,9	-	11,8	1,0	3,0	-
Inne	9,9	-	-	-	-	-

* relacje częstsze niż raz na pół roku

Źródło: badania własne.

Najwyższe oceny nie zostały przydzielone jednak nie ośrodkom doradztwa rolniczego i izbom rolniczym, lecz prywatnym instytucjom doradczym oraz innym, wśród których wskazywane były głównie instytucje naukowo-badawcze oraz uczelnie wyższe (tab. 8). Z badań Pentoru¹⁸⁵ przeprowadzonych wśród rolników i mieszkańców wsi na terenie całego kraju w 2007 r. wynika, że co trzeci rolnik i 40% mieszkańców wsi nie widzi wśród organów państwa instytucji, które dbałyby o polską wieś i rolnictwo. Ponadto 16% rolników i 13% mieszkańców wsi stwierdziło, że wśród rządowych i państwowych instytucji mających wpływ na stan polskiej wsi i rolnictwa nie ma żadnej, która kompetentnie dbałaby o ich interesy. Mimo że rolnicy i inni mieszkańcy wsi korzystają z pomocy ODR i organizacji zrzeszających rolników, nie postrzegają ich jako silnych instytucji, które wywierają znaczący wpływ na ich sprawy. Słabo oceniono działania izb rolniczych i organizacji pozarządowych. Podobne opinie wyrazili rolnicy i przedsiębiorcy wiejscy z regionu rozdrobnionego rolnictwa w badaniach własnych.

Badani przedsiębiorcy najczęściej korzystali z pomocy ośrodków doradztwa rolniczego i prywatnych firm konsultingowych (tab. 9). Niewielu badanych zwracało się o wsparcie do Agencji Rozwoju Regionalnego (Lokalnego), ośrodka wspierania

¹⁸⁴ A. Czudec, R. Kata, T. Miś, D. Zając, *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 189.

¹⁸⁵ Polska wieś i rolnictwo 2007, Raport z badań, Warszawa, październik 2007, s. 117-121.

przedsiębiorczości czy organizacji branżowych – najwięcej w woj. podkarpackim. Z pomocy stowarzyszeń i fundacji najwięcej przedsiębiorców korzystało w woj. małopolskim i podkarpackim, najmniej zaś w województwie świętokrzyskim – tylko odpowiednio: 7,1 i 1,4%.

Tab. 8. Ocena relacji rolników z instytucjami doradczymi

Instytucje doradcze	Województwa					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	średnia ocena*	współczynnik zmienności	średnia ocena	współczynnik zmienności	średnia ocena	współczynnik zmienności
Ośrodek Doradztwa Rolniczego	4,0	17,0	4,2	20,1	4,0	17,1
Izba Rolnicza	2,8	42,9	3,0	40,3	3,1	37,5
Prywatna instytucja konsultingowa	4,3	16,6	4,7	11,2	4,5	12,7
Stowarzyszenie	3,5	32,5	4,3	15,5	3,6	23,1
Organizacja branżowa	3,4	34,8	4,4	15,4	3,5	19,9
Fundacja	2,6	39,7	3,2	51,5	3,0	60,1
Ośrodek wspierania przedsiębiorczości	2,9	42,5	3,5	19,3	3,7	41,7
Inne	4,9	50,1	4,3	49,9	4,8	46,5

* ocena współpracy w skali od 1 do 5, gdzie, 1 to ocena negatywna, zaś 5 bardzo dobra

Źródło: badania własne.

Tab. 9. Korzystanie przez przedsiębiorców z pomocy instytucji doradczych w 2008 roku

Instytucje doradcze	Województwa					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	Odsetek firm ogółem	Stala współpraca*	Odsetek firm ogółem	Stala współpraca	Odsetek firm ogółem	Stala współpraca
Ośrodek Doradztwa Rolniczego	58,6	22,9	47,0	18,6	67,2	44,3
Prywatna instytucja konsultingowa	40,0	14,3	74,3	8,6	74,2	11,4
Stowarzyszenie	27,1	8,5	24,2	2,8	7,1	2,9
Agencja Rozwoju Regionalnego (Lokalnego)	18,6	-	30,0	-	25,7	1,4
Organizacja branżowa	11,4	-	32,8	7,2	11,4	1,4
Ośrodek wspierania przedsiębiorczości	10,0	-	25,6	2,8	10,0	2,9
Fundacja	8,5	-	8,5	1,4	1,4	-
Inne	4,3	-	14,3	-	2,8	-

* relacje częstsze niż raz na pół roku

Źródło: badania własne.

Przedsiębiorcy w każdym z badanych regionów, podobnie jak rolnicy najwyższe oceny przyznali prywatnym formom konsultingowym (tab. 10). Zdaje się to potwierdzać konkluzje Dorozika i innych, że usługi konsultingowo-doradcze należą do usług profesjonalnych. Charakteryzują je wysokie kwalifikacje usługodawców potwierdzone dyplomem akademickim, powiązania tych usług z nauką, zorientowanie

głównie na obsługę sfery biznesu, przynależność do grupy usług *human based* (ważna jest osoba i osobowość profesjonalisty)¹⁸⁶.

Wyniki przeprowadzonej analizy statystycznej potwierdzają występowanie istotnych zależności pomiędzy oceną pracy doradców dokonaną przez przedsiębiorców a wskaźnikiem skłonności do szkoleń, co oznacza, że przedsiębiorcy częściej korzystający ze szkoleń i doradztwa wyżej oceniają pracę doradców. Wyniki modeli logitowych wskazują, że zwiększenie intensywności współpracy przedsiębiorcy z instytucjami doradczymi wpływa na zwiększenie zakresu korzystania przedsiębiorcy z funduszy UE oraz dokonywanie zmian w strukturze produkcji. Ponadto wyniki obliczonych modeli liniowych pozwalają na stwierdzenie, że przedsiębiorcy częściej korzystający z pomocy instytucji doradczych wykazują większą skłonność do dokonywania zmian innowacyjnych w przedsiębiorstwie oraz dalszego dokształcania się i udziału w szkoleniach¹⁸⁷.

Tab. 10. Ocena relacji przedsiębiorców z instytucjami doradczymi

Instytucje doradcze	Województwa					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	średnia ocena*	współczynnik zmienności	średnia ocena	współczynnik zmienności	średnia ocena	współczynnik zmienności
Prywatna instytucja konsultingowa	4,7	22,1	4,6	21,4	4,7	19,3
Ośrodek Doradztwa Rolniczego	4,1	20,1	4,2	16,7	4,5	15,6
Stowarzyszenie	4,1	10,0	4,0	13,0	4,2	15,0
Agencja Rozwoju Regionalnego (Lokalnego)	3,8	34,7	3,8	36,9	3,6	42,1
Organizacja branżowa	3,8	24,0	3,8	29,0	4,8	35,0
Ośrodek wspierania przedsiębiorczości	3,6	23,6	3,9	45,2	3,9	47,8
Fundacja	2,8	37,5	3,1	38,2	3,0	38,6
Inne	3,0	15,0	3,7	18,0	3,5	18,0

* ocena współpracy w skali od 1 do 5, gdzie, 1 to ocena negatywna, zaś 5 bardzo dobra

Źródło: badania własne.

Patrząc na dane zawarte w tabeli 11 dotyczące długości współpracy rolników i przedsiębiorców z każdego badanego regionu z instytucjami doradczymi można zauważyć, że najczęściej wskazywanym przedziałem był ten od 2 do 5 lat, czyli okres związany z członkostwem Polski w UE. Można więc przypuszczać, że korzystanie z pomocy instytucji doradczych dla znacznej części badanych respondentów wiązało się koniecznością podjęcia działań dostosowawczych do wymogów UE.

¹⁸⁶ L. Dorozik, S. Flejterski, L. Rozenberg, *Usługi konsultingowo-doradcze* [w:] Współczesna ekonomia usług, red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, PWN, Warszawa 2005, s. 508-531.

¹⁸⁷ T. Miś, *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 309.

Tab. 11. Długość współpracy rolników i przedsiębiorców z instytucjami doradczymi

Wyszczególnienie	Badane gospodarstwa oraz przedsiębiorstwa wg województw					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy
Od roku	1,0	12,9	1,0	11,4	1,0	2,9
Od 2 do 5 lat	28,7	44,3	30,4	45,7	30,7	41,4
Od 6 do 10 lat	31,7	25,7	25,5	27,1	22,8	28,5
Od 11 do 15 lat	14,9	14,3	16,7	11,4	20,8	12,9
Od 16 do 20 lat	15,8	1,4	12,7	2,9	12,8	11,4
Powyżej 20 lat	7,9	1,4	13,7	1,4	11,9	2,9
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: badania własne.

Najważniejszym źródłem informacji o możliwości skorzystania z usług doradczych dla małopolskich i podkarpackich rolników był ośrodek doradztwa rolniczego oraz znajomi i rodzina, zaś dla rolników z regionu świętokrzyskiego Internet. Dla przedsiębiorców we wszystkich analizowanych regionach głównym źródłem informacji o szkoleniach i doradztwie był Internet oraz instytucje prywatne (tab. 12).

Tab. 12. Najważniejsze źródło informacji o szkoleniach (doradztwie)

Źródła informacji	Odsetek gospodarstw i przedsiębiorstw wg województw					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy
Ośrodek Doradztwa Rolniczego	47,5	22,9	42,2	24,3	61,4	30,0
Znajomi, rodzina	37,6	24,3	31,4	11,4	8,9	27,1
Internet	26,7	51,4	29,4	50,0	64,4	37,1
Prasa, radio	10,9	18,6	9,8	8,6	24,8	15,7
Sąsiedzi	6,9	10,0	13,7	11,4	30,7	7,1
Izba Rolnicza	5,9	-	3,0	-	6,9	-
Instytucja prywatna	1,0	31,4	4,9	55,7	-	22,9
Agencja Rozwoju Regionalnego	-	1,4	-	4,3	-	4,3
Inne	1,0	-	-	-	1,0	-

Źródło: badania własne.

Badani rolnicy zamierzają w latach 2009-2013 korzystać z szerokiego wachlarza usług doradczych, podobnie jak w latach 2004-2008. W strukturze usług doradczych, z których chcą korzystać rolnicy, dominuje poradnictwo w zakresie pozyskiwania środków finansowych z UE oraz doradztwo techniczne i technologiczne (tab. 13). Na dalszej pozycji znajduje się natomiast poradnictwo prawne, z którego chciałby w przyszłości skorzystać co drugi rolnik z woj. małopolskiego i podkarpackiego; rolnicy z woj. świętokrzyskiego w mniejszym stopniu są zainteresowani takim poradnictwem. Częste były też zgłoszenia zapotrzebowania na porady z zakresu ekonomiki i przedsiębiorczości pozarolniczej oraz rolnictwa ekologicznego i ochrony środowiska.

Tab. 13. Oczekiwana przez rolników pomoc w zakresie doradztwa (w %) *.

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym najważniejszy	Województwa					
			małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
			ogółem	w tym najważniejszy	ogółem	w tym najważniejszy	ogółem	w tym najważniejszy
Pomoc w pozyskaniu środków finansowych UE	87,5	52,0	87,2	52,5	83,4	40,2	92,1	63,4
Doradztwo technologiczne i techniczne	73,0	23,4	69,3	25,7	74,5	28,4	75,2	15,8
Poradnictwo prawne	46,1	8,9	56,4	7,9	52,9	13,7	28,8	5,0
Poradnictwo z zakresu ekonomiki i przedsiębiorczości	39,1	7,6	29,7	6,9	47,0	8,8	40,6	6,9
Poradnictwo ekologiczne	35,2	5,6	39,7	4,0	21,6	6,9	44,5	5,9
Doradztwo w zakresie zarządzania i marketingu	18,8	2,6	17,9	3,0	19,6	2,0	18,9	3,0
Inne	0,3	-	-	-	-	-	1,0	-

*% rolnicy mogli wybrać trzy główne problemy, gdzie 1 oznaczono jako najważniejszy

Źródło: badania własne.

Szczególnie podkreślali to rolnicy z woj. świętokrzyskiego – nic dziwnego, gdyż w regionie o rozdrobnionym rolnictwie rodzinnym właśnie drobna przedsiębiorczość pozarolnicza oraz produkcja ekologiczna powinna się z powodzeniem rozwijać, wykorzystując nadwyżki siły roboczej w rolnictwie. Prawie co drugi rolnik z każdego badanego regionu chce w przyszłości korzystać z poradnictwa w zakresie zarządzania i marketingu, a należy tu przypomnieć, że w latach 2004-2008 tylko 3% rolników z województwa świętokrzyskiego korzystało z doradztwa marketingowego. Stanowi to ważną wskazówkę dla instytucji doradczych, które w swojej ofercie szkoleniowo-doradczej powinny umieścić właśnie taką tematykę. Jest to szczególnie ważne, ponieważ jak zauważa Kania¹⁸⁸ potrzeby doradcze stoją na pierwszym miejscu całego procesu doradczego i są pierwszą czynnością przy analizie środowiska wiejskiego jako bazy danych dla sprawnego funkcjonowania procesu doradczego. Właściwe rozpoznanie potrzeb odbiorców korzystnie wpływa na podniesienie efektywności i skuteczności udzielanych porad.

Potwierdzeniem przedstawianych tu spostrzeżeń są badania Krzyżanowskiej i Sałaty¹⁸⁹ przeprowadzone w 2008 roku na Mazowszu: wynika z nich, że rolnicy najczęściej oczekują doradztwa związanego z pozyskiwaniem dofinansowania działalno-

¹⁸⁸ J. Kania, *Potrzeby doradcze rolników wyzwaniem dla doradztwa rolniczego*, *Więś i Doradztwo*, nr 1, 2002, s. 2-7.

¹⁸⁹ K. Krzyżanowska, R. Sałata, *Rola doradztwa w rozwoju gospodarstw rolniczych*, *Roczniki Naukowe SERiA*, t. XII, z. 2, 2010, s. 156.

ści z funduszy UE oraz poradnictwa technologicznego, a także badania Zawiszy i Tułodzieckiej¹⁹⁰ prowadzone w województwie kujawsko-pomorskim. Świadczy to o tym, że badane regiony nie różnią się pod tym względem od innych regionów w kraju oraz o tym, że rolnicy chcą wykorzystać szansę jaką stanowią fundusze UE i unowocześnić swoje gospodarstwa, aby zwiększyć ich konkurencyjności.

Tab. 14. Oczekiwana przez przedsiębiorców pomoc w zakresie doradztwa (w %)*

Wyszczególnienie	Ogółem	w tym najważniejszy	Województwa					
			małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
			ogółem	w tym najważniejszy	ogółem	w tym najważniejszy	ogółem	w tym najważniejszy
Poradnictwo prawne	92,4	53,9	92,8	41,4	94,4	78,6	89,9	41,3
Pomoc w pozyskaniu środków finansowych UE	64,3	25,2	61,4	31,4	64,8	11,4	67,2	32,9
Doradztwo w zakresie zarządzania i marketingu	48,1	7,6	49,5	11,4	45,2	2,9	49,5	8,6
Poradnictwo z zakresu ekonomiki i przedsiębiorczości	46,7	4,8	41,4	7,1	58,8	1,4	40,0	5,7
Doradztwo technologiczne i techniczne	33,9	7,6	22,8	7,1	28,8	5,7	50,0	10,0
Poradnictwo w zakresie ochrony środowiska	8,6	0,5	14,3	-	2,8	-	8,6	1,4
Inne	0,5	0,5	1,4	1,4	-	-	-	-

*% Przedsiębiorcy mogli wybrać trzy główne problemy, gdzie 1 oznaczono jako najważniejszy

Źródło: badania własne

Oczekiwania doradcze przedsiębiorców są nieco inne niż rolników. Przedsiębiorcy, bez względu na region najbardziej potrzebują doradztwa prawnego i podatkowego, porad związanych z pozyskiwaniem dofinansowania działalności ze środków UE oraz doradztwa z zakresu zarządzania i marketingu (tab. 14). W dalszym ciągu zgłaszają także zapotrzebowanie na poradnictwo w zakresie ekonomiki i przedsiębiorczości, czyli w dobie globalnego kryzysu nadal potrzebują wsparcia związanego z opłacalnością produkcji lub usług, pozyskiwaniem nowych rynków zbytu oraz możliwością wprowadzenia nowej lub rozszerzania realizowanej działalności gospodarczej. Znikomy odsetek przedsiębiorców – szczególnie w woj. podkarpackim – zainteresowany jest doradztwem w zakresie ochrony środowiska. Stanowi to kolejne wyzwanie dla instytucji doradczych, które powinny postarać się zainteresować przedsiębiorców tą problematyką.

Najważniejszą formą zdobywania wiedzy dla małopolskich i świętokrzyskich rolników były nie kursy i szkolenia, lecz środki masowego przekazu (tab. 15). Podkar-

¹⁹⁰ S. Zawisza, M. Tułodziecka, *Działalność KPODR w Minikowie po integracji z UE w opinii badanych doradców*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 1, CDR Oddział w Poznaniu, Poznań 2008, s. 24.

pacy rolnicy na pierwszym miejscu wymieniali własne doświadczenie, na drugim zaś środki masowego przekazu. Okresowe kursy i szkolenia są wskazywane dopiero na trzeciej pozycji, zaś internet na czwartej. Ogólnie zatem badani rolnicy więcej informacji o zmianach w zasadach funkcjonowania WPR czerpali ze środków masowego przekazu: prasy, radia, telewizji, ale także z internetu. Inaczej było w przypadku przedsiębiorców: bez względu na region wskazywali, że wszelkich informacji pomocowych przy swojej działalności gospodarczej szukają w internecie, następnie studiują fachową literaturę i kierują się własną intuicją i nabytym doświadczeniem. Jako kolejne źródło informacji wskazują środki masowego przekazu i prawie na ostatnim miejscu wymieniają kursy i szkolenia. Wśród innych form i źródeł podnoszenia poziomu wiedzy i umiejętności ważne miejsce – w opinii zarówno rolników, jak i przedsiębiorców – zajmowały rozmowy z innymi rolnikami i przedsiębiorcami, a przede wszystkim wyjazdy do gospodarstw i firm w innych krajach UE.

Tab. 15. Źródła wzbogacania wiedzy i zwiększania umiejętności w opinii rolników i przedsiębiorców

Formy	Odsetek gospodarstw i przedsiębiorstw wg województw					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy
Środki masowego przekazu	85,1	32,9	71,6	42,9	79,2	25,7
Własne doświadczenie	69,3	45,7	83,3	47,1	77,2	28,6
Okresowe kursy i szkolenia	59,4	21,4	66,7	30,0	66,3	15,7
Internet	40,6	74,3	23,5	81,4	51,5	82,9
Fachowa literatura	19,7	61,4	10,8	70,0	24,8	44,3
Inne	3,0	1,4	4,9	-	5,0	2,9

Źródło: badania własne.

W przyszłości jednak zarówno przedsiębiorcy, jak i rolnicy chcą wziąć udział w praktycznych formach doradztwa takich jak wyjazdy do innych firm i gospodarstw w krajach UE oraz udział w warsztatach (tab. 16).

Tab. 16. Formy współpracy z jednostkami doradczymi najbardziej potrzebne w prowadzeniu gospodarstwa i przedsiębiorstwa

Formy	Odsetek gospodarstw i przedsiębiorstw wg województw					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy
Udział w szkoleniach teoretycznych	10,9	17,1	44,2	25,7	28,7	28,6
Udział w warsztatach praktycznych	43,6	45,7	55,9	57,1	49,5	45,7
Wykonywanie analiz, projektów	10,9	17,1	15,7	17,1	17,8	5,7
Wyjazdy do gosp. i firm w UE	63,4	65,7	67,7	52,9	55,5	50,0
Inne	1,0	1,4	-	1,4	2,0	1,4

Źródło: badania własne.

Jest to bardzo ważna wskazówka dla instytucji doradczych, jak powinny dobrać metody i formy pracy do realizacji przyjętych celów wynikających z potrzeb klientów. Wyraźnie widać, że w okresie siedmiu lat członkostwa Polski w UE zmieniają się oczekiwania klientów, którzy nie chcą już szkoleń teoretycznych, ale cenią sobie nabycie praktycznych umiejętności. Jest to bardzo pozytywnym zjawiskiem i świadczy o aktywności kapitału ludzkiego.

4.2. Efekty i bariery współpracy z instytucjami doradczymi w opinii rolników i przedsiębiorców

Podnoszenie poziomu kwalifikacji i umiejętności ma na celu uzyskanie późniejszych efektów dzięki wprowadzaniu w życie i wykorzystaniu nabytych wiadomości i informacji. Wśród uzyskanych efektów rzeczowych, blisko co piąty rolnik w każdym z badanych województw wymieniał realizację nowych inwestycji w gospodarstwie (tab. 17).

Następnie wskazywano na poprawę jakości produkcji i zwiększenie głównie w woj. podkarpackim i świętokrzyskim – powierzchni gospodarstwa, jest to pozytywne, bo właśnie w tych regionach występuje największe rozdrobnienie gospodarstw. Ponadto prawie 18% podkarpackich rolników wskazało, że dzięki współpracy z instytucjami doradczymi podjęli pozarolniczą działalność gospodarczą. Najważniejsze są w opinii rolników efekty ekonomiczno-finansowe, związane z uzyskaniem wsparcia finansowego z UE, wzrostem dochodów oraz obniżką kosztów produkcji. Blisko połowa właścicieli małopolskich gospodarstw oraz ponad 2/3 podkarpackich i świętokrzyskich rolników stwierdziło, że dzięki współpracy z instytucjami doradczymi skorzystali ze środków finansowych dostępnych w ramach programów UE. Wśród uzyskanych efektów pozaekonomicznych rolnicy wszystkich badanych regionów wymieniali poprawę warunków i bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie oraz przestawienie produkcji na ekologiczną, jednak najwięcej takich wskazań odnotowano w woj. podkarpackim. Główne efekty, związane z pozycją na rynku to z kolei według rolników łatwiejszy dostęp do informacji rynkowej – tak stwierdził co trzeci rolnik podkarpacki rolnik, co piąty świętokrzyski i co dziesiąty małopolski.

Wśród oczekiwanych efektów badani rolnicy również bez względu na region wskazywali głównie na efekty ekonomiczno-finansowe, związane z pozyskaniem dofinansowania działalności ze środków UE, a tym samym wzrost dochodów w gospodarstwach. Ponadto głównie świętokrzyscy i podkarpacki rolnicy chcieli z pomocą instytucji doradczych uzyskać w przyszłości (lata 2010-2013) efekty rzeczowe, w tym modernizację gospodarstw poprzez nowe inwestycje oraz zwiększenie powierzchni gospodarstwa i poprawienie jakości uzyskiwanych produktów. Pozytywnym zjawiskiem jest fakt, że w najbliższej przyszłości ponad dziesięciokrotnie więcej niż do tej pory świętokrzyskich rolników chce założyć własną firmę i w związku z tym oczekuje pomocy ze strony instytucji doradczych. Badani rolnicy bardzo potrzebują wsparcia ze strony instytucji doradczych w celu podniesienia konkurencyjności swoich gospodarstw, poprzez zwiększenie ich arealu, wprowadzenie innowacji technicznych, po-

prawę jakości produktów, a także podjęcie działalności pozarolniczej. Widzą także potrzebę łączenia się w grupy producenckie oraz chcą zdobywać nowe rynki zbytu i obniżyć koszty produkcji. Ponadto dostrzegają konieczność poprawy stanu środowiska przyrodniczego.

Ważną kwestią są także efekty uzyskane oraz spodziewane w wyniku współpracy z instytucjami doradczymi przez właścicieli przedsiębiorstw. Badani przedsiębiorcy – podobnie jak rolnicy – wskazywali głównie na efekty ekonomiczno-finansowe, związane z uzyskaniem wsparcia finansowego z UE i byli to głównie właściciele firm z regionu świętokrzyskiego (tab. 18).

Wśród uzyskanych efektów rzeczowych badani przedsiębiorcy wymieniali poprawę jakości produktów i usług, zwiększenie zasobów firmy i możliwość realizacji nowych inwestycji, zaś najważniejsze w ich opinii uzyskane efekty pozaekonomiczne – to: poprawa warunków i bezpieczeństwa pracy oraz poprawa stanu środowiska przyrodniczego, poprzez zmniejszenie emisji ścieków, odpadów i ochronę jakości wód i powietrza. Główne efekty związane z pozycją na rynku to według co drugiego przedsiębiorcy z każdego analizowanego regionu promocja firm, produktów i świadczonych usług oraz łatwiejszy dostęp do informacji rynkowej. Najbardziej oczekiwanym efektem – jest zdaniem wszystkich przedsiębiorców pozyskanie nowych rynków zbytu oraz możliwość świadczenia nowych usług. Stanowi to kolejne wyzwanie i zarazem wskazówkę dla instytucji doradczych.

Zarówno przedsiębiorcy, jak i rolnicy wskazywali na różne bariery i ograniczenia współpracy z instytucjami doradczymi. Czynnikiem najczęściej postrzeganym przez badanych przedsiębiorców jako bariera rozwoju współpracy okazał się brak kompleksowej obsługi – podkreśla to aż 90% właścicieli firm z regionu świętokrzyskiego i ponad 70% z pozostałych analizowanych województw (tab. 19). Ponadto blisko co drugi świętokrzyski przedsiębiorca wskazuje na niedostosowanie oferty szkoleniowo-doradczej do potrzeb właścicieli firm. Przedsiębiorcy ze wszystkich badanych regionów jako pewne ograniczenie w kontaktach z instytucjami wymieniają także małą różnorodność oferty szkoleniowej oraz słabą informację o oferowanych usługach.

Tab. 17. Efekty uzyskane i spodziewane przez rolników w wyniku współpracy z instytucjami doradczymi

Efekty	Województwa									
	małopolskie					świętokrzyskie				
	Wyszczególnienie		podkarpackie		świętokrzyskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	A*	B	dyna- mika**	A	B	dynamika	A	B	dynamika	
Rzeczowe	- zwiększenie powierzchni gospodarstwa	8,9	25,7	288,8	11,8	31,4	266,1	13,9	15,8	113,7
	- wzrost możliwości produkcyjnych gosp.	5,9	6,9	116,9	10,8	2,0	18,5	13,9	5,9	42,4
	- wprowadzenie nowej technologii	7,9	7,9	-	4,9	3,9	79,6	2,0	3,0	150,0
	- specjalizacja gospodarstwa	5,9	10,9	184,7	4,9	4,9	-	1,0	5,9	590,0
	- wprowadzenie nowego rodzaju produkcji	3,0	2,0	66,7	1,0	-	-	1,0	-	-
	- inwestycje w gospodarstwach	19,8	19,8	-	18,6	29,4	158,1	20,8	35,6	171,2
	- poprawa jakości	8,9	16,8	188,8	15,7	26,5	168,8	11,9	28,7	241,2
	- podjęcie działalności pozarolniczej w gosp.	4,0	11,9	297,5	17,7	23,5	132,8	1,0	10,9	1090,0
	- innowacje techniczne	5,9	6,9	116,9	1,0	11,8	1180,0	1,0	2,0	200,0
	- przystąpienie do grupy producenckiej	-	5,9	-	2,9	6,9	237,9	5,0	8,9	178,0
- dostęp do informacji o rynku, cenach	11,9	11,9	-	38,2	17,6	46,1	20,8	25,7	123,6	
- pozyskanie nowych możliwości zbycia	3,0	10,9	363,3	11,8	9,8	83,1	3,0	25,7	856,7	
- promocja gospodarstwa (produktów)	8,9	19,8	222,5	22,5	13,7	60,9	4,0	9,9	247,5	
- możliwość świadczenia nowych usług	5,0	11,9	238,0	18,6	23,5	126,3	1,0	8,9	890,0	
- skorzystanie z pomocy finansowej UE	49,5	60,4	122,0	71,6	52,0	72,6	68,4	68,4	-	
- obniżka kosztów produkcji	8,9	19,8	222,5	11,8	22,6	191,5	11,9	26,7	224,4	
- wzrost dochodu	11,9	25,7	216,0	19,7	19,7	-	16,8	19,8	117,9	
- obniżenie ryzyka gospodarowania	6,9	9,9	143,5	7,8	14,8	189,7	4,9	9,9	202,0	
- przestawienie gospodarstwa na ekologiczne	13,9	9,9	71,2	19,6	17,7	90,3	16,8	14,9	88,7	
- poprawa stanu zagospodarowania majątku	15,8	16,8	106,3	20,6	24,5	118,9	7,9	16,8	212,7	
- poprawa warunków i bezpieczeństwa pracy	22,8	39,6	173,7	34,3	41,2	120,1	29,7	37,6	126,6	
- poprawa stanu środowiska naturalnego	9,9	11,9	120,2	10,8	31,4	290,7	21,8	28,7	131,7	

* A – efekty uzyskane, B – efekty spodziewane

** efekty uzyskane = 100%

Źródło: badania własne.

Tab. 18. Efekty uzyskane i spodziewane przez przedsiębiorców w wyniku współpracy z instytucjami doradczymi

Efekty	Województwa									
	Wyszczególnienie					świętokrzyskie				
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie		świętokrzyskie		świętokrzyskie	
	A*	B	dynamika**	A	B	dynamika	A	B	dynamika	dynamika
Rzeczowe	zwiększenie zasobów firmy	24,3	17,1	70,4	20,0	15,7	78,5	20,0	11,4	57,0
	wzrost możliwości produkcyjnych przeds.	7,1	14,3	201,4	24,3	25,7	105,8	14,3	24,3	169,9
	wprowadzenie nowej technologii	7,1	4,3	60,6	1,4	-	-	10,0	7,1	71,0
	innowacje techniczne	5,7	8,6	150,9	5,7	7,1	124,6	1,4	4,3	307,1
	inwestycje w firmie	14,3	27,1	189,5	14,3	32,9	230,1	11,4	32,9	288,6
	24,3	31,4	129,2	38,6	41,4	107,3	11,4	21,4	187,7	
Pozycja Rynkowa	dostęp do informacji o rynku, cenach	12,9	11,4	88,4	25,7	18,6	72,4	15,7	22,9	145,9
	pozyskanie nowych rynków zbytu	5,7	24,3	426,3	4,3	18,6	432,6	4,3	18,6	432,6
	promocja firmy (produktów, usług)	28,6	25,7	89,9	22,9	35,7	155,9	22,9	27,1	118,3
	możliwość świadczenia nowych usług	8,6	21,4	248,8	14,3	35,7	249,7	5,7	34,3	601,8
Ekono- miczne	skorzystanie z pomocy finansowej UE	32,9	34,3	104,3	42,9	52,9	123,3	54,3	45,7	84,2
	obniżka kosztów produkcji	2,9	2,9	-	7,1	11,0	154,9	15,7	14,0	89,2
	wzrost dochodu	11,4	24,3	213,2	2,9	25,7	886,2	10,0	21,4	214,0
	obniżenie ryzyka gospodarowania	7,1	11,4	160,6	4,3	10,0	232,6	8,6	11,4	132,6
Poz- eko- miczne	poprawa stanu zagospodarowania majątku	17,1	20,0	117,0	25,7	25,7	-	5,7	14,3	250,9
	poprawa warunków i bezpieczeństwa pracy	17,1	31,4	183,6	17,1	44,3	259,1	24,3	50,0	205,8
	poprawa stanu środowiska naturalnego	21,4	30,0	140,2	10,0	21,4	214,0	25,7	31,4	122,2

* A – efekty uzyskane, B – efekty spodziewane

** efekty uzyskane = 100%

Źródło: badania własne.

Dla podkarpackich i świętokrzyskich właścicieli form przeszkodą w korzystaniu z usług doradczych są ich wysokie ceny oraz fakt, że co czwarty podkarpacki przedsiębiorca nisko ocenia jakość pracy instytucji doradczych. Ponadto tylko przedsiębiorcy z Podkarpacia wskazywali na utrudniony dostęp do instytucji doradczych, ze względu na dużą odległość, (głównie przedsiębiorcy, których firmy były położone w Bieszczadach). Jednocześnie przedsiębiorcy, których firmy znajdowały się w niekorzystnej odległości od instytucji, wykazywali największą chęć i potrzebę korzystania z pomocy instytucji. Badani rolnicy zaś jako największe ograniczenie współpracy z instytucjami doradczymi wskazywali niedostosowanie oferty szkoleniowej do potrzeb gospodarstwa – podkreślał to co drugi małopolski rolnik, ponad 2/3 świętokrzyskich i ponad 80% podkarpackich użytkowników gospodarstw. Stanowi to bardzo ważną wskazówkę dla instytucji doradczych, szczególnie dla ośrodków doradztwa rolniczego, ponieważ z ich pomocy korzystało najwięcej rolników, że przed opracowaniem planu działania powinni przeprowadzić rozpoznanie potrzeb swoich klientów. Ponadto co piąty rolnik z badanych regionów zwracał uwagę na niską jakość usług doradczych. Małopolscy i świętokrzyscy rolnicy wskazują także na brak doświadczenia we współpracy z instytucjami doradczymi, podkarpaccy zaś – na dużą odległość oraz wysokie koszty tego rodzaju usług.

Tab. 19. Bariery współpracy z instytucjami w opinii rolników i przedsiębiorców

Rodzaj bariery	Odsetek gospodarstw i firm wg województw					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy
Brak kompleksowej obsługi	-	72,9	-	71,4	-	90,0
Niedostosowanie oferty do potrzeb gosp./firmy	56,4	20,0	83,3	28,6	68,3	45,7
Niska jakość oferty ze strony instytucji	23,8	4,3	6,9	25,7	30,7	7,1
Brak doświadczenia we współpracy z instytucjami	21,8	1,4	2,0	7,1	23,8	1,4
Duża odległość (zła lokalizacja instytucji)	6,9	1,4	36,3	7,1	-	-
Wysokie koszty korzystania z usług	4,0	5,7	29,4	28,6	-	14,3
Brak osoby pierwszego kontaktu	13,9	-	11,8	-	-	-
Słaba informacja o ofercie ze strony instytucji	6,9	17,1	17,6	22,9	-	11,4
Brak zachęt w nawiązaniu współpracy z instytucją	5,0	-	2,9	-	10,9	-
Brak oferty współpracy	3,0	5,7	6,9	15,7	-	15,7
Mała różnorodność tematyki szkoleń	-	22,9	-	30,0	-	28,6
Inne (biurokracja, brak zainteresowania współpracą, brak potrzeby, itp.)	2,0	5,7	-	5,7	8,9	1,4

Źródło: badania własne.

Pomimo barier i ograniczeń rolnicy i przedsiębiorcy chcą korzystać z pomocy różnych instytucji doradczych, z którymi wcześniej nie współpracowali. Przedsiębiorcy z badanych regionów chcą w przyszłości skorzystać z usług prywatnych instytucji doradczych i oczekują od nich merytorycznej, kompleksowej obsługi, gdyż stwierdzają, że brak czasu jest dla nich przeszkodą w częstym uczestniczeniu w szkoleniach (tab. 20). W dalszej kolejności właściciele firm wymieniali Agencję Rozwoju Regionalnego oraz stowarzyszenia i fundacje, co zapewne wynika z chęci uzyskania pomocy

w ubieganiu się o dofinansowanie z funduszy UE. Rolnicy zaś oprócz tych instytucji wskazanych przez przedsiębiorców podkreślali konieczność większej aktywności izb rolniczych w podejmowaniu działań na rzecz obrony interesów rolników, regulowania rynków rolnych. Rolnicy z Małopolski chcą nawiązać współpracę z ośrodkami wspierania przedsiębiorczości, od których badani oczekują pomocy w uzyskaniu informacji o funduszach UE na rzecz podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej, w sporządzaniu odpowiednich dokumentów. Wśród innych instytucji wymieniano banki, które nie są instytucjami doradczymi, ale wiele z nich oferuje szkolenia z zakresu możliwości pozyskania taniego kredytu oraz fundusze poręczeń kredytowych, instytucje ubezpieczeniowe, uczelnie wyższe, instytuty naukowe, zakłady przetwórcze, grupy producenckie, lokalne grupy działania. Niepokojący jest fakt, że prawie co drugi badany rolnik i co trzeci przedsiębiorca stwierdził, że nie ma takich instytucji doradczych, z którymi chciałby podjąć współpracę. Może to wskazywać z jednej strony na konieczność powstania nowych instytucji, z drugiej zaś na niezbędne zmiany w już istniejących, uwzględniające rozpoznanie potrzeb mieszkańców wsi i poprawę jakości świadczonych usług.

Tab. 20. Instytucje, z którymi badani rolnicy i przedsiębiorcy do tej pory nie współpracowali, ale chcieliby w przyszłości podjąć współpracę (w %)

Wyszczególnienie	Odsetek gospodarstw i przedsiębiorstw wg województw					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy
Brak takich instytucji	41,6	34,3	51,0	47,1	39,6	40,0
Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości	11,9	1,4	1,0	4,3	2,0	2,9
Agencja Rozwoju Regionalnego	6,9	7,1	1,0	7,1	5,0	7,1
Instytucje prywatne	5,9	14,3	12,8	18,6	5,9	17,1
Stowarzyszenia, fundacje	4,0	1,4	2,0	2,9	3,0	1,4
Władze samorządowe	4,0	1,4	1,0	1,4	3,0	2,9
Izby rolnicze	2,0	-	1,0	-	1,0	-
Inne	2,0	4,3	1,0	2,9	1,0	2,9

Źródło: badania własne.

Z badań własnych wynika, że co drugi rolnik bardzo często wykorzystuje wiedzę uzyskaną od doradcy w praktyce, a nawet blisko 2/3 badanych rolników stwierdziło, że często. Tylko 1,3% rolników uznało że nie wykorzystuje wiedzy od doradcy, ale już 6,2% przedsiębiorców wskazało, że wiedza uzyskana od doradcy nie spełnia jego oczekiwań (tab. 21).

Blisko 56% ogółu badanych rolników stwierdziło, że gotowych jest zapłacić za usługę doradczą, w tym 52,5% w Małopolsce, 69,6% na Podkarpaciu i najmniej bo 45,5% w województwie świętokrzyskim. W przypadku przedsiębiorców 71,4% ogółu badanych z województw małopolskiego i świętokrzyskiego oraz 70% z Podkarpacia stwierdziło, że może płacić za doradztwo jeśli będzie było ono kompleksowe i szybkie. Generalnie przedsiębiorcy uważają, że jeżeli płacą za usługi doradcze to mogą wymagać, a przy ich notorycznym braku czasu potrzebują szybkiej i trafnej porady.

Tab. 21. Stopień wykorzystania wiedzy uzyskanej od doradcy w opinii rolników i przedsiębiorców

Wyszczególnienie	Odsetek gospodarstw i firm wg województw					
	małopolskie		podkarpackie		świętokrzyskie	
	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy	rolnicy	przedsiębiorcy
Bardzo często wykorzystuję	14,8	17,1	19,6	4,3	32,7	24,3
Często	70,3	30,0	68,6	60,0	51,5	55,7
Czasami	13,9	48,6	10,8	24,3	13,9	17,1
Nie wykorzystuję	1,0	4,3	1,0	11,4	2,0	2,9
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: badania własne

Wnioski

1. Z badań własnych wynika, że największy udział w podnoszeniu poziomu wiedzy i kwalifikacji rolników z regionów: Małopolski, Podkarpacia i świętokrzyskiego miały instytucje znajdujące się w bezpośrednim otoczeniu gospodarstw, czyli wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego oraz ich oddziały w powiatach i gminach. Było to głównie doradztwo i szkolenia związane z realizacją zasad Wspólnej Polityki Rolnej UE, obejmujące wsparcie w zakresie ubiegania się o dopłaty bezpośrednie, wdrażania zasad wzajemnej zgodności i inne formy pomocy dostępne w ramach PROW na lata 2007-2013. Respondenci narzekali na słabe przygotowanie wspomnianych instytucji do świadczenia doradztwa podatkowego i prawnego oraz brak kompleksowej obsługi, dlatego co trzeci badany skorzystał z usług prywatnych instytucji konsultingowych i zostały one najwyżej ocenione przez rolników. Bardzo duże znaczenie w podnoszeniu poziomu wiedzy mieszkańców wsi mają także różne stowarzyszenia i fundacje – z ich pomocy skorzystał co czwarty badany oraz organizacje branżowe, a także uczelnie wyższe i ośrodki badawczo-rozwojowe, na wsparcie których wskazał co dziesiąty badany.

2. Przedsiębiorcy wiejszy z regionów: małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego korzystali głównie z oferty doradczej prywatnych firm, obejmującej kwestie związane z płaceniem podatków i uzyskaniem dofinansowania działalności z funduszy UE. Najważniejszym źródłem informacji dla właścicieli przedsiębiorstw nie są jednak instytucje, lecz internet oraz środki masowego przekazu, w tym głównie telewizja i prasa, zaś szkolenia i kursy jako sposób podnoszenia poziomu wiedzy uplasowały się na ostatniej pozycji. W przyszłości zarówno przedsiębiorcy, jak i rolnicy chcą wziąć udział w praktycznych formach doradztwa, takich jak wyjazdy do innych firm i gospodarstw w krajach UE oraz w warsztatach, w trakcie których mogą zdobyć określone umiejętności i poprzez obserwację samodzielnie ocenić efekty.

3. Wyzwaniem dla instytucji doradczych jest ciągłe dostosowanie oferty doradczej do potrzeb odbiorców oraz doskonalenie zawodowe na rzecz poprawy jakości

oferowanych usług. Chodzi tutaj o profesjonalną, szybką i kompleksową obsługę, jakiej oczekują rolnicy i przedsiębiorcy wiejscy. Jest to szczególnie ważne obecnie, ponieważ jak wynika z badań własnych znacznie więcej osób korzystało z pomocy doradczej po przystąpieniu Polski do UE w związku z koniecznością podjęcia działań dostosowawczych w gospodarstwach i firmach do wymogów UE oraz możliwością uzyskania dofinansowania. W najbliższej przyszłości mieszkańcy wsi (zarówno rolnicy jak i przedsiębiorcy) oczekują od instytucji doradztwa związanego z pozyskaniem funduszy UE, pozyskiwaniem nowych rynków zbytu, realizacją nowych inwestycji oraz poprawą jakości produktów i usług. Ponadto rolnicy, szczególnie z regionów podkarpackiego i świętokrzyskiego potrzebują pomocy przy podejmowaniu i realizowaniu pozarolniczej działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy zaś bez względu na region w dalszym ciągu borykają się ze zmianami w przepisach prawnych oraz podatkowych i w tym względzie oczekują pomocy, a także chcą doradztwa w zakresie zarządzania i marketingu. Stanowi to ważną wskazówkę dla instytucji doradczych funkcjonujących na obszarach wiejskich w bliższym i dalszym otoczeniu gospodarstw i przedsiębiorstw.

Literatura

- Bański J., *Geografia rolnictwa Polski*, PWE, Warszawa 2007.
- Boni M., *Instytucje edukacji pozaszkolnej* [w:] Edukacja dla pracy – raport o rozwoju społecznym, UNDP (znak Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju), Warszawa 2007.
- Brodziński Z. (red.) *Gospodarstwa młodych rolników w warunkach integracji europejskiej*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002.
- Connors J. J., *FFA Costa Rican travel seminar participants' international agriculture knowledge and perceptions*, Journal of International Agricultural and Extension Education, vol. 11, no. 1, 2004, s. 71-79.
- Czudec A., Kata R., Miś T., Zając D., *Rola lokalnych instytucji w przekształcaniach rolnictwa o rozdrobnionej strukturze gospodarstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- Czudec A., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa*, Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 6, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009.
- Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 r., GUS, Warszawa 2008.
- Charakterystyka obszarów wiejskich w 2008 roku, GUS, US w Olsztynie, Olsztyn 2010.
- Dorożik L., Flejterski S., Rozenberg L., *Usługi konsultingowo-doradcze* [w:] *Współczesna ekonomia usług*. red. S. Flejterski, A. Panasiuk, J. Perenc, G. Rosa, PWN Warszawa 2005, s. 508-531.
- Grande J., *Entrepreneurial efforts and change in rural firms: three case studies of farms engaged in on-farm diversification* [in:] *The Handbook of Research on En-*

- trepreneurship in Agriculture and Rural Development, eds. G.A. Alsos, S. Carter, E. Ljunggren, F. Welter, Edward Elgar Publishig, Cheltenham UK Northampton, MA, USA 2011, s. 74-93.
- Kania J., *Potrzeby doradcze rolników wyzwaniem dla doradztwa rolniczego*, Wieś i Doradztwo, nr 1, 2002, s. 2-7.
- Klank L., *Ekonomiczne czynniki rozwoju lokalnego* [w:] Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, red. Rosner, IRWiR PAN, Warszawa 2005, s. 255-282.
- Klepcki B., *Znaczenie wiedzy i wykształcenia w rozwoju rolnictwa*, Zagadnienia Ekonomiczne, nr 2, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2004.
- Krajowy Plan Strategiczny Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, MRiRW Warszawa 2007; Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2007 roku, GUS, Warszawa 2008.
- Krzyżanowska K., Sałata R., *Rola doradztwa w rozwoju gospodarstw rolniczych*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XII, z. 2, 2010, s. 154-159.
- Makiela Z., *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w woj. podkarpackim* [w:] Obszary wiejskie. Wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju, red. W. Kamińska, K. Heffner, Studia, tom CXXXIII, PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2011, s. 179-196.
- Mickiewicz P., *Potrzeby szkoleniowe rolników zamieszkujących województwo zachodniopomorskie w ramach wsparcia z funduszy publicznych* [w:] Identyfikacja regionalnych i lokalnych uwarunkowań zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, red. M. Malicki, Zeszyty Naukowe nr 456, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 391-398.
- Miś T., *Specyficzne uwarunkowania prowadzenia gospodarstw przez młodych rolników*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, nr 75, Wyd. SGGW Warszawa, 2009, s. 149-160.
- Miś T., *Instytucje doradcze w rozwoju obszarów wiejskich w regionach rozdrobnionego rolnictwa w warunkach integracji europejskiej*, Prace Naukowe Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Monografie i Opracowania, nr 12, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- Oleszczuk D. *Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie* [w:] Zarządzanie wiedzą w agrobiznesie w warunkach polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, red. M. Adamowicz, Wyd. SGGW w Warszawie, Warszawa 2005, s. 13-18.
- Polska wieś i rolnictwo 2007, Raport z badań, Warszawa, październik 2007.
- Raport z wyników, Powszechny Spis Rolny 2010, GUS, Warszawa 2011.
- Runowski H., *Zmiany w statusie nauk rolniczych w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej i związane z tym zmiany w organizacji hodowli roślin*, Monografie i Rozprawy Naukowe IHAR, nr 27, 2007, s. 7-18.
- Spychalski G., *Mezoekonomiczne aspekty kształtowania rozwoju obszarów wiejskich*, IRWiR PAN, Warszawa 2005.

- Tomczak I., *Szkolenia w Polsce. Badania diagnozujące i weryfikujące potrzeby beneficjentów*, Szkolenia w Europie i na świecie, PARP, LRDP Kantor, Warszawa 2006.
- Wawrzyniak B., Wojtasik B., *Tendencje zmian poziomu wykształcenia ludności rolniczej*. Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 3, 2004, s. 137-147.
- Węclawowicz G., *Analiza i identyfikacja międzyregionalnych uwarunkowań rozwoju w planowaniu strategicznym regionów*, Ekspertyza na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej MPiG, Warszawa 2005.
- Wybrane elementy sytuacji ekonomicznej i gospodarstw rolnych, GUS Warszawa 2003.
- Zawisza S., *Ocena usług doradczych przez rolników i posiadaczy lasów*, Ekspertyza, Bydgoszcz 2008.
- Zawisza S., Tułodziecka M., *Działalność KPODR w Minikowie po integracji z UE w opinii badanych doradców*, Zagadnienia Doradztwa Rolniczego, nr 1, CDR Oddział w Poznaniu, Poznań 2008, s. 20-33.

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 470 egz.

Druk i oprawa: EXPOL Włocławek